

UDI

Beredskap høsten 2015

Rapport fra egnevalueringen



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Innhold

1. Sammendrag	4
1.1 Var UDIs beredskapsorganisering innrettet på en hensiktsmessig måte? 4	
1.2 I hvilken grad klarte UDI å gjennomføre sine oppgaver i ankomstfasen? 5	
1.3 I hvilken grad klarte UDI på en hensiktsmessig måte å skaffe tak over hodet på asylsøkerne?	6
2. Innledning	7
2.1 Innledning	7
2.2 Metode	8
2.3 Begrepsbruk – forskjellige typer mottak	11
2.4 Om kriseforståelse og beredskap – begrepsbruk og tidspunkt	12
2.5 Tidslinje for høsten 2015	12
3. UDIs beredskapsorganisering: I hvilken grad var denne innrettet på en hensiktsmessig måte?	16
3.1 Innledning	16
3.2 UDIs sentrale beredskapsorganisasjon	16
3.3 Beredskapsplanene.....	17
3.4 Beredskapsgruppa	19
3.5 Beredskapssekretariatet	20
3.6 Firermøtet og strategisk samarbeid med politiet	22
3.7 Region- og mottaksavdelingens beredskapsorganisering.....	25
3.8 Tilrettelegging av helsetjenester	28
3.9 Generelt om internkommunikasjon og dokumentasjon	31
3.10 Kommunikasjonsstabens arbeid	33
3.11 Informasjonsflyt og dialog med Justis- og beredskapsdepartementet	34
3.12 Samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmannsembetene.....	35
3.13 Arbeidsmiljø	39

4. Ankomst/registrering: I hvilken grad klarte UDI å gjennomføre sine oppgaver i ankomstfasen?	42
4.1 Innledning	42
4.2 Operativt samarbeid, koordinering og informasjonsflyt med politiet – Ankomstovervåkningsteamet	42
4.3 Registrering/saksflyt	44
4.4 Ivaretagelse av sårbare i ankomstfasen – før registrering.....	46
4.5 PU-innkvartering	47
4.6 Ankomstsenter Østfold	49
4.7 Operativt samarbeid, koordinering og informasjonsflyt med lokale helsemyndigheter	51
5. Innkvartering: I hvilken grad klarte UDI på en hensiktsmessig måte å skaffe tak over hodet til søkerne?.....	54
5.1 Innledning	54
5.2 Akuttinnkvarteringer	55
5.3 Store mottak – eksempelet Forus	60
5.4 Innkvartering av enslige mindreårige asylsøkere.....	62
6. Delrapport til egnevalueringen av beredskapsarbeidet i UDI høsten 2015 – Storskogporteføljen.....	65
6.1 Metode for gjennomføring.....	65
6.2 Funn.....	66
6.3 Anbefalinger.....	69
7. Revisjonsrapporter om anskaffelser og fullmakter i 2015	71
7.1 Revisjonsrapport 1/2016 «Bruk av fullmakter i anskaffelser».....	71
7.2 Revisjonsrapport 2/2016 «Etterlevelse av regelverk i anskaffelser» ..	73
8. Kilder for del 3, 4 og 5.....	76
8.1 Arbeidsmøter/gruppeintervjuer	76
8.2 Enkeltintervjuer	76
8.3 Temaintervjuer	77
8.4 Spørreundersøkelse gjennom Questback.....	77
8.5 Intervju via e-post:.....	77
9. Rapportens samlede anbefalinger	79
9.1 Anbefalinger vedrørende UDIs beredskapsorganisasjon.....	79
9.2 Anbefalinger vedrørende UDIs oppgaver i ankomstfasen	83
9.3 Anbefalinger vedrørende innkvartering av asylsøkere	86

9.4	Anbefalinger fra delrapport om Storskog-porteføljen	88
9.5	Anbefalinger fra revisjonsrapporter om anskaffelser og fullmakter ...	90

1. Sammendrag

Det rekordhøye antallet asylsøkere høsten 2015 stilte UDI og store deler av forvaltningen overfor store utfordringer. Vi stod i en svært krevende situasjon som det ordinære systemet ikke kunne håndtere. Vi måtte ta i bruk nye arbeids- og samarbeidsformer og blant annet finne nye løsninger for å innkvartere alle asylsøkerne. Organisasjonen ble satt under et stort press. UDI satte beredskap 9. september 2015.

UDI hadde en organisasjon som var tilpasset et ankomstnivå på 11 000 asylsøkere. En ekstraordinær innsats fra ledere og medarbeidere gjorde at UDI i stor grad klarte å ivareta sitt ansvar denne høsten. Over 70 prosent av de ansatte i UDI mener at UDI håndterte den store økningen i antall søkere på en god måte. Arbeidspresset var til tider ekstremt, men flertallet opplevde arbeidet i høst som motiverende.

Vi klarte å skaffe tak over hodet til alle asylsøkerne som kom til Norge, og vi håndterte situasjonen i Kirkenes og Storskog. Vi håndterte også en kraftig økning i arbeidsmengden innenfor våre støttefunksjoner. UDI håndterte informasjonsbehovet i media og allmennheten på en god måte og ga tydelige og balanserte presentasjoner av situasjonen. I løpet av høsten forberedte vi dessuten organisasjonen på en stor bemanningsøkning og rekrutterte et stort antall nye medarbeidere.

Evalueringen identifiserer imidlertid en rekke områder der situasjonen kunne vært håndtert bedre. Rapporten tar ikke stilling til om det som fremkommer i rapporten som forbedringsområder eller svakheter er et resultat av nødvendige prioriteringer i den situasjonen vi var i, manglende ressurser, svakheter i planverket eller andre forhold.

Denne evalueringsrapporten har et klart formål: Den skal brukes som grunnlag i arbeidet med å revidere UDIs beredskapsplaner. Vi har brukt mest plass på de delene av arbeidet hvor vi bør gjennomføre forbedringer. Rapporten gir derfor ikke et samlet bilde av UDIs håndtering. Den har en kritisk tilnærming der vi vektlegger de områdene hvor situasjonen kunne ha vært håndtert bedre. UDI har ikke vurdert anbefalingene som fremkommer i rapporten. Dette vil blant annet bli gjort i arbeidet med reviderte/nye beredskapsplaner.

Følgende er de viktigste svarene på spørsmålene rapporten stiller:

1.1 Var UDIs beredskapsorganisering innrettet på en hensiktsmessig måte?

- 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.
- 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.

1.2 I hvilken grad klarte UDI å gjennomføre sine oppgaver i ankomstfasen?

- 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.

1.3 I hvilken grad klarte UDI på en hensiktsmessig måte å skaffe tak over hodet på asylsøkerne?

- 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 akuttinnkvarteringene innebar en risiko.
- Enslige mindreårige asylsøkere ble ikke i tilstrekkelig grad systematisk identifisert og fulgt opp.

2. Innledning

2.1 Innledning

Det er viktig at vi lærer av det vi har gjort i høst, og benytter denne kunnskapen i arbeidet med å sette UDI i stand til å møte tilsvarende eller liknende situasjoner i fremtiden.

Direktør Frode Forfang besluttet derfor i direktørmøtet 13. januar 2016 at UDI skulle egevaluere UDIs håndtering av økningen i antall asylsøkere i 2015 og UDIs beredskapsarbeid.

Egevalueringen inngår i prosjektet *Beredskap 2016* som er ledet av seksjonssjef i Analyse- og utviklingsavdelingen Aleksander Åsheim. Prosjektets styringsgruppe består av avdelingsdirektørene Christine Wilberg (Region- og mottaksavdelingen), Hanne Jendal (Asylavdelingen) og Stephan Mo (Analyse- og utviklingsavdelingen).

Beredskap 2016 består av tre delprosjekter, som skal

1. egevaluere UDIs håndtering av høstens økning i antall asylsøkere og UDIs beredskapsarbeid
2. koordinere og gjennomføre et scenarioarbeid med andre berørte virksomheter
3. revidere eller utarbeide nye beredskapsplaner for ekstraordinære økninger i antall asylsøkere

Beredskap 2016 skal

- bidra til at UDI lærer av hvordan høstens situasjon ble håndtert og benytter erfaringen og kunnskapen i både utformingen av nye beredskapsplaner og i håndteringen av fremtidige ekstraordinære situasjoner
- bidra til at de mest berørte virksomhetene i forvaltningen er samordnet i sin håndtering av ekstraordinære økninger i ankomstene
- sikre at UDI har en oppdatert plan for hvordan en ekstraordinær situasjon i 2016 skal håndteres

Evalueringen som er gjennomført, er en egevaluering og ikke en uavhengig evaluering. Fordi evalueringen skulle gjennomføres på svært kort tid, slik at kunnskapen kan benyttes inn i arbeidet med beredskapsplaner for 2016, ble denne løsningen valgt. De fleste av de som har gjennomført evalueringen, var dessuten involvert i beredskapsarbeidet i

høst. Det er metodiske utfordringer knyttet til dette. De omtales nedenfor under punkt 2.2.

I evalueringen er det lagt vekt på at vi skal lære av hvordan vi håndterte høstens situasjon. Både i datainnsamlingen og i rapporten har vi derfor vektlagt hva som ikke fungerte så godt og hva som bør gjøres annerledes i en tilsvarende fremtidig situasjon. Rapporten gir derfor ikke et balansert og fullstendig bilde av UDIs arbeid høsten 2015.

Det ble gjennomført en ekstraordinær innsats i hele organisasjonen. UDI klarte å innkvartere alle asylsøkere som kom, vi etablerte to ankomstsentre i samarbeid med Politiets utlendingsenhet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, vi håndterte den svært krevende situasjonen ved Storskog, og vi hadde en omfattende koordinering med mange andre aktører. Arbeidet økte betydelig i omfang, ikke bare når det gjelder mottaksetablering og asylsaksbehandling. Også arbeidet knyttet til blant annet mediehandtering og informasjon, anskaffelser, budsjett, økonomi, arkiv og innsynsbegjæringer, rapportering og prognoser, økte betydelig.

UDIs håndtering av økningen i antall asylsøkere må ses i lys av at UDIs budsjett og kapasitet var tilpasset et ankomstnivå på 11 000, som var gjeldende asylnprognose. Vi håndterte nær tre ganger så mange asylsøkere. Nesten 70 prosent av søkerne kom i perioden september til november. På grunn av budsjettprosessene tok det tid før UDI fikk tilført økte ressurser. Videre tok det lang tid før det var mulig å få bistand fra andre deler av forvaltningen.

2.2 Metode

2.2.1 Problemstillinger

Hovedformålet med egnevalueringen 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.

Følgende hovedproblemstillinger ble definert i mandatet for evalueringen:

- Hva fungerte godt?
- Hva fungerte ikke så godt?
- Hva bør gjøres annerledes i en tilsvarende fremtidig situasjon?
- Hvordan bør en tilsvarende fremtidig situasjon håndteres av UDI?

Hovedproblemstillingene er operasjonalisert i tre konkrete spørsmål som evalueringen søker å besvare:

1. I hvilken grad var UDIs beredskapsorganisering innrettet på en hensiktsmessig måte?
2. I hvilken grad klarte UDI å gjennomføre sine oppgaver i ankomstfasen?
3. I hvilken grad klarte UDI på en hensiktsmessig måte å skaffe tak over hodet til søkerne?

2.2.2 Datagrunnlag

Datainnsamlingen har foregått i perioden 26.januar til 11. mars. Vi har benyttet oss av en rekke kilder og i all hovedsak samlet inn kvalitative data.

Innledningsvis foretok vi en gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon, som for eksempel 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.

Det er videre gjennomført arbeidsmøter/gruppeintervjuer, enkeltintervjuer og temaintervjuer med sentrale personer på ulike nivåer i alle avdelinger i UDI. Flere personer har både blitt intervjuet alene, i grupper og deltatt i arbeidsmøter.

Det er i tillegg gjennomført arbeidsmøter med sentrale berørte avdelinger/ personer i samarbeidende etater som Politiets utlendingsenhet (PU), Politidirektoratet (POD) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Innspillene 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.

Del 8 i rapporten har en uttømmende liste over informanter.

2.2.3 Metode

Dataene er systematisert under hver av de operasjonaliserte hovedproblemstillingene og sammenstilt slik at det gir konkrete konstruktive tilbakemeldinger til UDI generelt og til arbeidet med nye/reviderte beredskapsplaner spesielt.

Dette er en egevaluering, med de begrensninger det medfører når det gjelder avstand mellom det/de som evalueres og de som gjennomfører evalueringen. Fordi evalueringen skulle gjennomføres på svært kort tid, var det ikke praktisk mulig å hente inn eksterne evaluatorene. Av samme grunn var det en fordel at de som skulle evaluere, allerede var godt kjent med

UDIs ulike ansvarsområder, utviklingen gjennom høsten og utfordringene som oppstod underveis i beredskapsperioden.

Evalueringen er gjennomført av en gruppe på syv personer¹ fra tre avdelinger i UDI: Region- og mottaksavdelingen, Oppholdsavdelingen og Analyse- og utviklingsavdelingen. Fire av personene var involvert i krisehåndteringen høsten 2015, hvorav to var medlemmer av UDIs beredskapssekretariat. Prosjektleder for *Beredskap 2016* ledet sekretariatet. Alle disse fem personene har også vært informanter. Slike dobbeltroller er ikke ideelt i et evalueringsfaglig perspektiv, men var nødvendig for å sikre kontinuitet og tilstrekkelig oversikt i arbeidet med evalueringen og utviklingen av beredskapsplanene.

Gruppa som har jobbet med evalueringen, har likevel erfart at informantene har vært åpne og ærlige både om det som fungerte godt og om de svakhetene de har sett i arbeidet som ble gjort i høst. De involverte ønsker å lære av det som ble gjort og har derfor bidratt med sine erfaringer.

To medarbeidere fra Asylsavdelingen har evaluert UDIs arbeid i forbindelse med situasjonen ved Storskog grensestasjon og det tilknyttede Ankomstsenter Finnmark. Denne evalueringen inngår som del 6 i rapporten.

Kommunikasjonsstaben har også gjennomført en mindre egevaluering knyttet til pressehåndtering. Denne er tatt inn i rapporten i kapittel 3.10.

Som en del av arbeidet med å vurdere hvordan UDI håndterte høsten 2015, har UDIs internrevisjon gjennomført to revisjoner: *Bruk av fullmakter i anskaffelser* og *Etterlevelse av regelverk i anskaffelser*. Konklusjonene fra disse to rapportene inngår i evalueringsrapporten. I tillegg har internrevisjonen tidligere gjennomført revisjonen *Saksgrunnlaget i asylsaker*.

2.2.4 Avgrensninger

Egevalueringen er avgrenset til UDI, og vi har ikke evaluert andre aktørers arbeid. Samtidig er UDIs samhandling og koordinering med andre etater sentralt for hvordan situasjonen ble håndtert. Videre påvirkes UDIs arbeid i stor grad av andre aktører. Derfor er også deler av andre etaters innsats omtalt i rapporten.

1 Rachel Elisabeth Eide (Analyse- og utviklingsavdelingen) ledet arbeidet med evalueringen. I tillegg deltok Anniken Strømøy (Oppholdsavdelingen), Sidsel Braaten og Maria Indiana Alte Ruud (Region- og mottaksavdelingen), Anne Louise Tegelsrud, Henriette Vigtel og Monica Bøe Andersen (Analyse- og utviklingsavdelingen).

Evalueringen har i liten grad tatt for seg temaene om inngår i de gjennomførte internrevisjonene.

2.3 Begrepsbruk – forskjellige typer mottak

I løpet av høsten opprettet UDI flere nye typer mottak, og det oppsto en del uklarheter knyttet til inkonsekvente benevnelser på mottakene. I denne rapporten benytter vi begrepene/benevnelsene nedenfor, som også er de som ble mest benyttet i løpet av beredskapsperioden.

2.3.1 Nye typer mottak og innkvarteringer

- PU-innkvartering: Innkvartering av søkere før de ble registrert hos Politiets utlendingsenhet. Ettersom Politiets utlendingsenhet ikke hadde kapasitet til å registrere alle asylsøkere, ble UDI pålagt denne oppgaven av Justis- og beredskapsdepartementet fredag 4. september 2015, med beskjed om at oppgaven skulle løses innen neste dag. Det var først og fremst hotelløsninger som ble benyttet til dette formålet.
- Ankomstsenter: Det første ankomstsenteret åpnet på Råde i Østfold i oktober 2015, og det andre i Kirkenes i Finnmark noen uker senere. Ankomstsentrene er bygget opp slik at registrering og innledende helsesjekk skal gjøres på ett sted, før asylsøkeren sendes videre i systemet.
- Akuttinnkvartering: I slutten av august var alle transittmottak fulle, og for å skaffe folk tak over hodet startet vi med akuttinnkvartering av asylsøkere. UDI leide hoteller, konferansesentre og lignende. Dette skulle være et minimumstilbud med seng og mat, og asylsøkerne skulle bo der noen få dager før de ble flyttet videre i systemet. Ganske raskt ble det imidlertid klart at oppholdstiden ble mye lenger enn opprinnelig tenkt.

2.3.2 Eksisterende typer mottak

- Transittmottak: Etter registrering hos Politiets utlendingsenhet, flyttes asylsøkeren til et transittmottak, der han eller hun blir i ca. to måneder. I denne perioden skal alle helsesjekker gjøres, og asylsøkeren skal intervjues.
- Ordinære mottak: Etter helsesjekker og asylintervju flyttes asylsøkeren til et ordinært mottak der han eller hun bor til søknaden om beskyttelse er avgjort.

2.4 Om kriseforståelse og beredskap – begrepsbruk og tidspunkt

UDI valgte i høst å sette beredskap, og ikke krisestab. UDI benyttet ikke «kriser» som begrep i håndteringen av situasjonen.

Det har kommet en del tilbakemeldinger på at dette er feil begrepsbruk. Beredskap handler om å forberede, forebygge eller planlegge for bedre å kunne håndtere en krise, krig, ulykke eller en annen ekstrem situasjon. Når krisen faktisk oppstår er man ikke lenger i beredskap. Således er det riktig å ha beredskapsplaner for håndtering av en krise.

Et annet aspekt ved krise/beredskapssituasjonen er tidspunktet for når man velger å kalle det en krise, eller sette beredskap, som UDI valgte å kalle det.

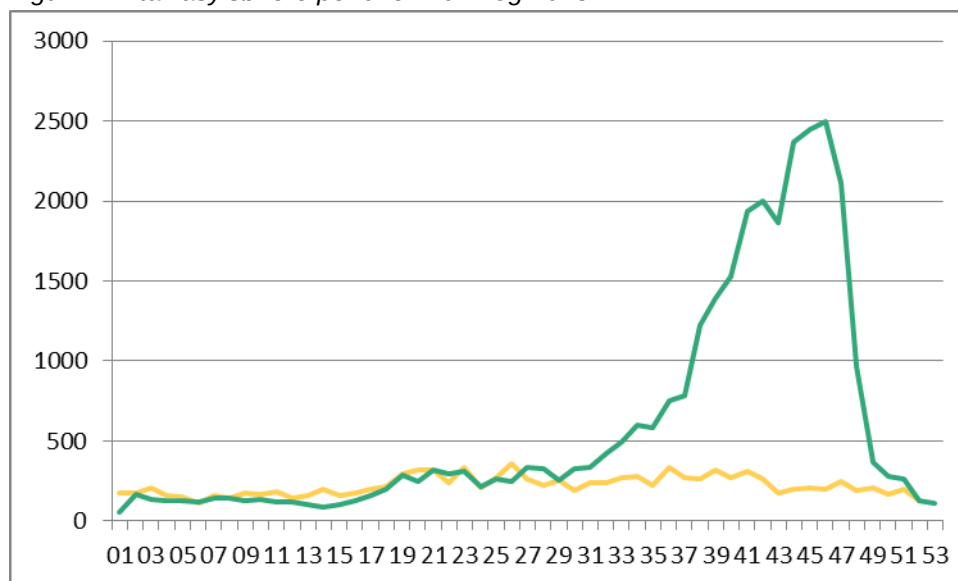
DSB mente det var riktig å omtale situasjonen som en krise tidlig på høsten, og de mente at det var riktig å kalle det en krise på det tidspunktet UDI ikke kunne skaffe alle asylsøkerne tak over hodet innenfor gjeldende system. Hvis UDI skulle gjort dette, burde vi kalt det en krise i det øyeblikket vi begynte å opprette akuttinnkvarteringer.

UDI bør vurdere sin begrepsbruk dersom en lignende situasjon skulle oppstå igjen. Det å definere en situasjon som en krise, kan utløse bistand fra andre aktører. Se nærmere om dette i kapittelet om samarbeidet mellom UDI og DSB.

2.5 Tidslinje for høsten 2015

Nedenfor gis den oversikt over sentrale hendelser høsten 2015.

Figur 1: Antall asylsøkere per uke i 2014 og 2015



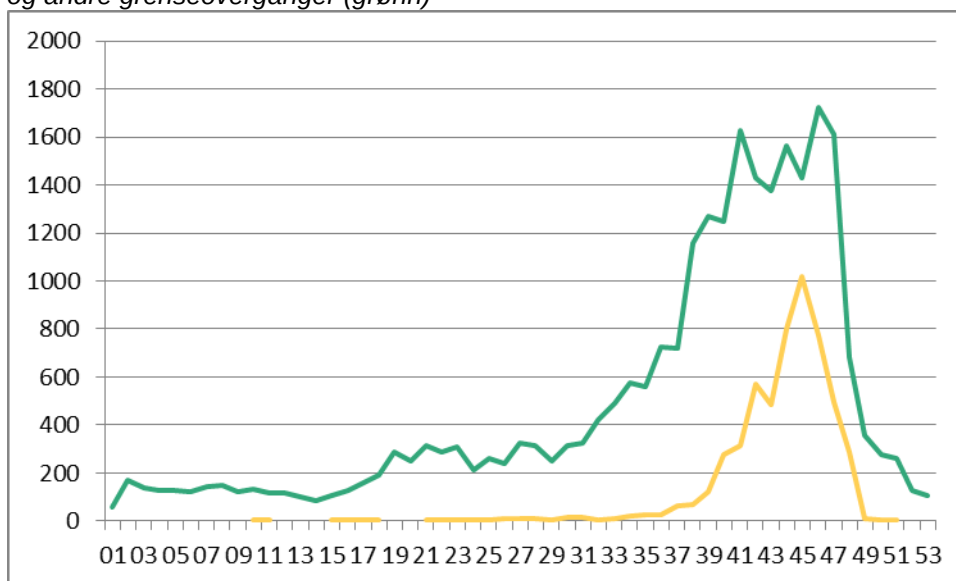
31.mai	Ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere er økende og utfordrer registreringskapasiteten til politiets utlendingsenhet på Tøyen.
28.august	Region- og mottaksavdelingen inngår den første avtalen om akuttinnkvartering på Kirketeigen Camping. Den samme dagen flytter 44 asylsøkere dit.
31.august	2 230 søknader om beskyttelse/asyl i august 2015, 99 prosent over periodisert prognose 65 søkere over Storskog i august (150 så langt i 2015) 540 enslige mindreårige asylsøkere (1 960 så langt i 2015)
01.september	Region- og mottaksavdelingen setter beredskap (uke 36)
04.september	UDI får i oppdrag å innkvartere uregistrerte søkere
05.september	UDI innkvarterer uregistrerte asylsøkere for første gang på Choice Hotel Gardermoen
07.september	Røde Kors innlosjerer 60 uregistrerte asylsøkere på feltsenger i sine lokaler i Hausmannsgate
09.september	UDI setter beredskap
15.september	Første koordineringsmøte med fylkesmennene
15.september	Flyttet asylsøkere som ikke hadde fått gjennomført lovpålagt tuberkuloseundersøkelse på Refstad til akuttinnkvarteringer for første gang
22.september	Første møte i RMA-ledet Ankomstovervåkingsteam
25.september	UDI, Politiets utlendingsenhet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Sivilforsvaret gjennomfører første befaringsreise på Smart Club i Råde
25.september	Røde Kors åpner tilrettelagt PU-innkvartering i Pilestredet i Oslo sentrum
28.september	Første scenariorapport oversendes Justis- og beredskapsdepartementet
29.september	Region- og mottaksavdelingen gjennomfører møte med Redd Barna (og andre aktører) som hadde

offentliggjort bekymringsmelding om situasjonen for enslige mindreårige på Refstad.

- 30.september** **4 950 søknader om beskyttelse/asyl i september, 13 280 hittil i 2015**
410 over Storskog (560 så langt i 2015)
780 enslige mindreårige asylsøkere (2 740 så langt i 2015)
- 1.oktober Tilbudsfrist på 7 500 ordinære mottaksplasser. (Utfall: 3 000 plasser)
14. oktober De første asylsøkerne registreres på Ankomstsenter Østfold.
- 15.oktober Første koordineringsmøte på etatsnivå (nivå 2) i regi av DSB
16. oktober Offisiell åpning av Ankomstsenter Østfold. Parallell planlegging av Ankomstsenter Finnmark
- 20.oktober Instruks GI-12/2015 om asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland – behandling og prioritering.
- 27.oktober Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet deltar fra denne dagen i ukentlige koordineringsmøter hos UDI (utvidede firemøter)
- 31.oktober** **8 670 søknader om beskyttelse asyl i oktober, 21 940 hittil i 2015**
2 190 over Storskog (2 750 så langt i 2015)
1 150 enslige mindreårige asylsøkere (3 880 så langt i 2015)
- 11.november Offisiell åpning av Ankomstsenter Finnmark
- 13.november Sverige innfører grensekontroll
- 13.november Prop. 16 L (2015-2016) om endringer i utlendingsloven vedtas i Stortinget
- 16.november Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet sender ut felles informasjon til kommuner med reviderte anbefalinger knyttet til helsetilbudet til asylsøkere
- 25.november Instruks GI 13/2015 om rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90

26.november	Norge innfører grensekontroll
30.november	8 170 søknader om beskyttelse/asyl i november, 30 110 hittil i 2015
	2 700 over Storskog (5 450 så langt i 2015)
	1 140 enslige mindreårige asylsøkere (5 020 så langt i 2015)
7.desember	UDI, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet sender oppdatert informasjon om helsetilbudet til asylsøkere
17.desember	Svensk riksdag vedtar lov som gir anledning til ID-kontroll
31.desember	1 030 søknader om beskyttelse/asyl i desember, 31 145 i hele 2015
	5 over Storskog (5 450 i hele 2015)
	270 enslige mindreårige asylsøkere (5 300 i hele 2015)
4.januar	Sverige innfører ID-kontroll (krav til transportørene)
13.januar	Beredskapen i UDI avvikles

Figur 2: Antall asylsøkere per uke 2015 fordelt på grenseovergang Storskog (gul) og andre grenseoverganger (grønn)



3. UDIs beredskapsorganisering: I hvilken grad var denne innrettet på en hensiktsmessig måte?

3.1 Innledning

Beredskapsarbeidet i staten bygger på fire grunnleggende prinsipper:²

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

UDIs overordnede beredskapsplan tar også utgangspunkt i disse prinsippene. I dette kapittelet vil vi se på om krisen høsten 2015 ble håndtert på en god måte og på riktig nivå, om UDIs beredskapsorganisering var hensiktsmessig innrettet og om samordningen med eksterne aktører og virksomheter ble ivaretatt på en god nok måte.

3.2 UDIs sentrale beredskapsorganisasjon

UDI satte beredskap 9. september 2015. UDIs organisering i perioden tok delvis utgangspunkt i UDIs overordnede plan for en slik situasjon.

Direktørgruppa utgjorde beredskapsgruppa (møttes to ganger i uka). I tillegg ble det etablert et beredskapssekretariat i Analyse- og utviklingsavdelingen. Det ble også etablert et mindre koordineringsmøte, *firermøtet*, mellom direktørene for de mest berørte avdelingene: Asylavdelingen, Region- og mottaksavdelingen, Analyse- og utviklingsavdelingen og Kommunikasjonsstaben (møttes to ganger i uka). Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet deltok i firermøtet en gang i uka fra 27. oktober 2015.

² Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>

Ankomstovervåkningsteamet var en del av UDIs operative beredskap og inkluderte Politiets utlendingsenhet, Politidirektoratet og Oslo kommune ved Helseetaten.

Frem til oktober hadde Region- og mottaksavdelingen i tillegg en beredskapsgruppe med flere tilknyttede prosjekter på siden av den vanlige linjen.

Oppholdsavdelingen skulle opprettholde normal drift.

3.3 Beredskapsplanene

3.3.1 Bakgrunn

UDI har en plan til bruk ved ekstraordinært høye ankomster: *UDIs håndtering av en ekstraordinær økning i antall asylsøkere til Norge*³, som også var gjeldende høsten 2015. Hver avdeling skal i tillegg ha egne beredskapsplaner, men alle disse var ikke ferdigstilt da situasjonen inntraff i høst. Dette gjaldt blant annet Region- og mottaksavdelingens beredskapsplan.

I UDI treffer en økning i antall asylsøkere mottakssystemet først. Region- og mottaksavdelingen ble tidligere enn de andre avdelingene berørt av økningen i antallet asylsøkere og de utfordringene det medførte. Avdelingen satte beredskap 1. september. UDIs øvrige beredskapsplaner ble aktivert da UDI satte beredskap den 9. september etter direktørens beslutning. UDIs beredskapsorganisasjon ble avviklet 13. januar.

UDIs formelle beredskapsorganisering besto av en rekke grupper og møter, som alle omtales i dette kapittelet. Noen av de faste møtene ble utvidet i løpet av perioden, og nye møter kom også til.

Vi vil først se på hvordan de ulike beredskapsplanene ble brukt og virket og deretter vurdere beredskapsorganisasjonen som delvis tok utgangspunkt i disse planene.

3.3.2 Funn

- UDIs overordnede beredskapsplan var ferdigstilt. De avdelingsvise planene rettet fokus mot de mest sentrale oppgavene, men var ennå ikke ferdigstilt.
- Det helhetlige arbeidet med beredskapsplanene i UDI hadde blitt forsinket blant annet fordi avdelingene ikke prioriterte arbeidet høyt nok.
- Den enkelte avdeling skal ha ansvar for og kunnskap om de avdelingsvise planene. Beredskapsplanene for masseankomster lå

³ Se <http://udisia/verktoeykassa/sikkerhet/beredskap/Sider/Default.aspx>

imidlertid ikke enkelt tilgjengelig og samlet. HR-enheten fant ikke sin plan.

- Fordi planene ikke var tilstrekkelig gjennomarbeidet, ga de ikke tilstrekkelig veiledning i situasjonen.
- Planene tok ikke høyde for en så voldsom og langvarig krise, at så mange skulle komme samtidig og at det skulle vare over så lang tid.
- Planene forutså andre utfordringer enn de som kom. Asylavdelingen hadde for eksempel ikke forutsett i hvor stor grad utfordringer både hos Region- og mottaksavdelingen og Politiets utlendingsenhet påvirket arbeidet i avdelingen.
- Planene var ikke i tilstrekkelig grad utarbeidet i samarbeid med tilstøtende etater, som politiet og helsemyndighetene.
- På overordnet nivå sa ikke planene noe om hvordan UDI skulle koordinere seg med andre aktører.
- En svakhet i beredskapsplanene er at de ikke håndterte kritiske funksjoner godt nok. Som en følge av dette ble for avhengige av enkeltpersoner, noe som gjorde oss mer sårbare.
- Tilbakemeldingene fra de tillitsvalgte var at de ikke i stor nok grad ble informert og involvert i situasjonen, og at dette bør sikres gjennom beredskapsplanene.
- I Analyse- og utviklingsavdelingens beredskapsplan står det at «Analyse- og utviklingsavdelingen skal på kort tid ha oversikt over hvem av medarbeiderne som kan bistå andre avdelinger». Dette ble ikke gjort systematisk og helhetlig nok, og medarbeidere i Analyse- og utviklingsavdelingen har spurt seg om deres ressurser kunne ha blitt utnyttet bedre.
- Oppholdsavdelingen, som sto utenfor beredskapsorganiseringen, avga medarbeidere som kunne bistå Region- og mottaksavdelingen i deres arbeid. Dette gjorde det vanskeligere for Oppholdsavdelingen å opprettholde normal drift.

3.3.3 Anbefalinger

1. I arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner må UDI ta utgangspunkt i regjeringens hovedprinsipper for beredskapsarbeidet.⁴
2. UDIs overordnede plan må angi en overordnet beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar, oversikt over møtestrukturer og nødvendig intern koordinering.

⁴ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>

3. Avdelingenes planer må angi avdelingenes eventuelle beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar.
4. Det må være sammenheng mellom UDIs overordnede plan og avdelingenes planer.
5. Alle planene må finnes lett tilgjengelig.
6. UDIs overordnede plan må inneholde en plan for koordinering og møter med samarbeidspartnere.
7. Planene må inneholde en strategi for informasjonsformidling internt og eksternt, herunder en oversikt over roller og funksjoner som bør involveres og informeres.
8. Planene må være tilstrekkelig detaljerte til at de gir god veiledning, mens de samtidig gir rom for å tilpasse arbeidet til ulike situasjoner.
9. 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.
10. UDI bør ha en plan for hvordan HMS ivaretas i ekstraordinære situasjoner og hvordan dialogen med og involvering av de tillitsvalgte bør håndteres.
11. Når det foreligger reviderte/nye beredskapsplaner, bør det gjennomføres en beredskapsøvelse.

3.4 Beredskapsgruppa

3.4.1 Bakgrunn

Ifølge planen *UDIs håndtering av en ekstraordinær økning i antall asylsøkere til Norge*, utgjør UDIs direktørgruppe beredskapsgruppa i UDI (UDIs direktør, assisterende direktør og avdelingsdirektørene). Denne organiseringen ble fulgt høsten 2015. Beredskapsgruppa/direktørgruppa opprettholdt sine faste møter to dager i uka, mandag og onsdag, også i beredskapsperioden. Det meste av tiden i møtene ble benyttet til å håndtere beredskapssituasjonen. Det ble skrevet referat fra møtene.

3.4.2 Funn

- Det var en rolig, positiv og god stemning preget av lagånd.
- Gruppa hadde en opplevelse av at man arbeidet sammen mot et felles mål.
- De faste møtene bidro til samlet forståelse av situasjonen.
- Arbeidet styrket samarbeidet mellom avdelingene i UDI.
- Direktøren fikk nødvendige avklaringer og nødvendig informasjon.
- Beredskapsgruppas møter ble supplert av ad-hoc-møter med direktøren.

- Leder av beredskapssekretariatet hadde en viktig rolle som bindeledd mellom de andre møteforumene og beredskapsgruppa.
- Analyse- og utviklingsavdelingens avdelingsdirektør og leder av beredskapssekretariatet var begge viktige informasjonskilder for direktøren og beredskapsgruppa: Analyse- og utviklingsavdelingen ga et situasjonsbilde i møtet, lagde dagsorden, styrte møtet og ga oversikt over beslutninger som måtte tas.
- Avdelingsdirektør i Region- og mottaksavdelingen og sentrale fagpersoner i avdelingen var andre sentrale informasjonskilder inn i møtet.
- Beredskapsgruppa manglet et klart mandat, og det var blant annet uklart om det var et beslutningsforum eller et diskusjonsforum.
- Enkelte oppfattet at det ikke var tydelig nok hvilke avklaringer og diskusjoner som hørte hjemme her og hva som hørte hjemme i firermøtet.
- Mange avdelingsdirektører mener at møtet i for liten grad tok strategiske diskusjoner og valg underveis i situasjonen: Møtene kunne ofte bli operative og man gikk inn på detaljer i en del temaer. Samtidig opplevde flere at det var nødvendig fordi detaljer kunne få store konsekvenser og fordi departementets spørsmål kunne gjelde detaljer. Forholdet til helse- og utdanningsmyndighetene og mer langsiktige planer om mottaksstruktur er forhold som burde blitt viet større oppmerksomhet på dette nivået.
- Hva som ble tatt opp i møtene ble i for stor grad innrettet etter hva som hastet mest.

3.4.3 Anbefalinger

1. Beredskapsgruppa må ha et klart mandat.
2. Beredskapsgruppas formål må avgrenses mot andre koordinerende fora/møter (i høst var det firermøtet).
3. Arbeidet må tilrettelegges slik at en rydder plass også til diskusjoner på mer strategisk nivå.

3.5 Beredskapssekretariatet

3.5.1 Bakgrunn

Ifølge planen *UDIs håndtering av en ekstraordinær økning i antall asylsøkere til Norge* kan direktøren om nødvendig utpeke et sekretariat som «skal ivareta UDIs helhetlige håndtering av situasjonen». Sekretariatet ble opprettet kort tid etter at UDI satte beredskap og bestod av medarbeidere fra Analyse- og utviklingsavdelingen. Sekretariatet ble ledet av seksjonssjef i Enhet for statistikk og analyse i Analyse- og utviklingsavdelingen. Oppgavene besto i begynnelsen av å etablere

beredskapsstrukturen. Videre skulle sekretariatet fasilitere møtene som var en del av beredskapsorganisasjonen, både de interne og koordineringsmøtene med eksterne (inkludert referatskriving), sørge for informasjonsflyt internt, stå for deler av kontakten med departementet, journalføre korrespondanse og andre administrative oppgaver, levere statistikk og rapportere. Sekretariatet skulle ha en helhetlig oversikt over situasjonen. Sekretariatet hadde faste ukentlige møter.

3.5.2 Funn

- Beredskapsteamet som er definert i Analyse- og utviklingsavdelingens beredskapsplan, har et større ansvar og flere oppgaver enn beredskapssekretariatet hadde i høst. Analyse- og utviklingsavdelingen valgte i større grad å legge oppgaver i linjen enn det som fremgår av avdelingens plan.
- Et gjennomgående funn er at sekretariatsfunksjonen var et godt og velfungerende grep. Sekretariatet bidro til å:
 - gi oversikt og ga god informasjon inn i de relevante møtene og til organisasjonen
 - forstå samarbeidet med andre
 - gi fagavdelingene mulighet til å fokusere på mer operative oppgaver
- Sekretariatslederens funksjon som knutepunkt var svært nyttig.
- Sekretariatet var godt og effektivt koordinert: Medlemmene i sekretariatet hadde en trygghet ved at de var flere som hadde den samme kunnskapen.
- Samarbeidet i sekretariatet var godt ved at alle jobbet mot samme mål.
- Det var likevel sårbart at svært mye kunnskap om situasjonen var samlet hos sekretariatslederen, som deltok på nesten alle viktige møter.
- Sekretariatets oppgaver ble etter hvert mer rutinepreget.
- Ifølge sekretariatsmedlemmene var det i noen tilfeller for stor grad av linjebehandling, blant annet dagsrapportene til Justis- og beredskapsdepartementet. Disse kunne i større grad ha blitt sendt ut som de var.
- Flere i Analyse- og utviklingsavdelingen trodde sekretariatet hadde større oppgaveportefølje enn det hadde.
- Det var i løpet av høsten noen uklarheter knyttet til hva som ble håndtert i linjen i Analyse- og utviklingsavdelingen og hva sekretariatet håndterte. Rollefordelingen mellom sekretariatet og linjen var ikke alltid tydelig nok.
- Det tok for lang tid før det ble etablert gode rutiner for informasjonsdeling fra sekretariatet til ledergruppa i Analyse- og utviklingsavdelingen.

- E-postgruppa *_udiberedskap* ble uoversiktlig og for mye informasjon ble sendt ut til den. Sekretariatet mistet oversikt over hvem som sendte hva og hvor man kunne finne informasjonen igjen.
- I begynnelsen gikk det fort og det var ikke mulig å gi støtte og avklaring til de avgjørelsene de ulike avdelingene sto overfor.

3.5.3 Anbefalinger

1. Et slikt sekretariat/funksjon bør ha et tydelig, men fleksibelt mandat der ansvar og oppgaver er definert.
2. 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.
3. En bør vurdere om et sekretariat av denne typen kan utnyttes på en bedre måte i situasjonen.
4. 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.
5. UDIs sentrale e-postadresse bør være blant mottakerne av alle e-poster fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dette vil sikre at de blir journalført.
6. For å sikre god informasjonsflyt må rutinene for informasjonsdeling være tydelige.

3.6 Firermøtet og strategisk samarbeid med politiet

3.6.1 Bakgrunn

Firermøtet ble etablert da UDI satte beredskap og var de første ukene et internt koordineringsmøte som ble holdt to ganger i uka, på tirsdag og fredag. Disse møtene var ikke definert i UDIs beredskapsplaner.

Møtet var ment å fungere som et forum for informasjonsutveksling og koordinering, og som et tillegg til beredskapsgruppa, ved å samle direktørene for de mest berørte avdelingene (Analyse- og utviklingsavdelingen, Asylavdelingen, Region- og mottaksavdelingen og Kommunikasjonsstaben). Møtet skulle «ivareta helheten, identifisere behov og løse utfordringer, samt å ivareta dialogen med andre virksomheter» (fra informasjonsbrev av 9. september 2015, på Udisia). Møtet skulle fylle rommet mellom det operative forumet (Ankomstovervåkningsteamet) og Beredskapsgruppa (Direktørgruppa/direktørmøtet). I en akutt fase ble det vurdert ikke å være tilstrekkelig med interne koordineringsmøter to ganger i uka (beredskapsgruppas møter). Firermøtet skulle ta stilling i saker som ble

eskalert fra operativt nivå, eventuelt eskalere problemstillinger til beredskapsgruppa.

Det overordnede samarbeidet med politiet i forbindelse med de økte asylankomstene foregikk innledningsvis kun på ad-hoc-basis.

Etter hvert som behovet for samordning og informasjonsflyt økte, blant annet i tilknytning til etableringen av Ankomstsenter Østfold, ble Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet invitert inn i det som da ble det utvidede firermøtet på tirsdagene. Dette skjedde fra 27.oktober. Møtet ble da det viktigste forumet for UDIs strategiske samarbeid med politiet. I det utvidede firermøtet var temaene status for Ankomstsenter Østfold og Finnmark, status angående registrering, status for situasjonen ved Storskog grensestasjon og andre aktuelle saker som berørte samarbeidet mellom UDI og politiet.

UDI og Politidirektoratet hadde ellers få møtepunkter i perioden på mer overordnet nivå. Delvis gikk dialogen via departementet.

3.6.2 Funn

3.6.2.1 UDIs interne firermøte

- I møtene ble de dagsaktuelle sakene diskutert.
- Møtet manglet mandat og hadde en utydelig funksjon.
- Møtene var ustrukturerte og det var vanskelig å føre referat - det finnes få referater fra møtene.
- De interne firermøtene på fredager ble etter hvert oppfattet som overflødige da man kunne få informasjon i andre møter.

3.6.2.2 Det utvidede firermøtet (tirsdager)

- Det strategiske kontaktpunktet UDI hadde med politiet i dette møtet var helt nødvendig.
- Politiets utlendingsenhet deltok på alle møter og stort sett med samme deltaker.
- Politidirektoratet deltok ikke alltid og med ulike deltakere, ofte med personer som ikke hadde tilstrekkelig beslutningsmyndighet.
- Flere mener at UDI helt fra begynnelsen av september burde hatt denne type møter med politiet, noe som kunne bidratt til bedre felles kriseforståelse.
- Møtet var ikke klart avgrenset mot Ankomstovervåkingsteamet.
- Fra de fleste møtene ble det skrevet referat med oppfølgingspunkter.

3.6.2.3 Begge møtene

- Innledningsvis var møtet viktig for informasjonsdeling mellom berørte avdelinger i UDI, mens koordinering opp mot politiet ble møtets viktigste funksjon etter hvert.
- Møtedeltakerne hadde ulike behov i møtet og ulik oppfatning om møtets funksjon: Kommunikasjonsstaben og Analyse- og utviklingsavdelingen så møtet som en arena for å kunne bli oppdatert og få informasjon, for Analyse- og utviklingsavdelingens del også for å besvare bestillinger fra Justis- og beredskapsdepartementet og identifisere utfordringer som måtte håndteres. Analyse- og utviklingsavdelingen trengte også en kontaktlinje til politiet på mer strategisk nivå. Asylavdelingen opplevde at de først og fremst delte informasjon. Region- og mottaksavdelingen mente møtet var nødvendig og viktig.
- Det var viktig at leder av beredskapssekretariatet deltok og var bindeledd mellom ulike møter og nivåer.
- Enkelte deltakere mente møtet i for stor grad diskuterte detaljer.
- Firermøtet fungerte greit med tanke på informasjonsutveksling og raske avklaringer, men det var i mindre grad et forum hvor det ble tatt beslutninger.

3.6.2.4 Den strategiske dialogen med politiet

- UDIs dialog med politiet omfattet først og fremst Politiets utlendingsenhet.
- Politidirektoratet deltok på møter i UDI, men flere i UDI mener det var utfordrende å få Politidirektoratet til å engasjere seg i situasjonen på ledernivå.
- Både UDI og Politidirektoratet mener at de tidligere kunne ha intensivert møtevirksomheten/kontakten på det strategiske nivået.
- I UDI tolket mange det som at kriseoppfatningen i Politidirektoratet kom sent, og at Politidirektoratet først kom på banen da situasjonen på Storskog eskalerte.
- Politidirektoratets styringssignaler til Politiets utlendingsenhet om å prioritere retur ble endret sent i perioden.
- At UDI og Politidirektoratet rapporterer til ulike avdelinger i departementet, gjør dialogen mellom UDI og Politidirektoratet/Politiets utlendingsenhet tyngre.

3.6.3 Anbefalinger

1. 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.

2. 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.
3. Det må føres referat fra møtene.
4. Møtet må definere tydelige oppfølgingspunkter og peke ut ansvarlige.

3.7 Region- og mottaksavdelingens beredskapsorganisering

3.7.1 Bakgrunn

Region- og mottaksavdelingen satte beredskap før resten av UDI. Det ble da etablert en egen beredskapsgruppe i avdelingen, ledet av avdelingens assisterende avdelingsdirektør. Gruppen var ikke del av den vanlige linja i Region- og mottaksavdelingen. Flere underprosjekter, som *PU-innkvartering*, *Råde* og *10 000 senger* ble opprettet med utgangspunkt i gruppa. I oktober gikk Region- og mottaksavdelingen i hovedsak tilbake til vanlig linjestructur.

3.7.2 Funn

3.7.2.1 Organisering og styring

- Region- og mottaksavdelingen ble satt under et betydelig press høsten 2015. Kapasitetsutfordringer oppstod i alle ledd da det skulle sørges for innkvartering til alle asylsøkere.
- Både ledelse og medarbeidere i avdelingen måtte legge ned en enorm innsats for å ivareta avdelingens oppgaver.
- En beredskapsgruppe utenfor vanlig linje skapte over tid en utydelig linjestructur.
- Informanter i Region- og mottaksavdelingen var enige om at prosjektorganiseringen var uegnet i en langvarig krise som gradvis økte i omfang.
- Kommunikasjon mellom linja og ulike prosjekter fungerte ikke godt nok: Tilbakemeldingene viser at personer utenfor prosjektene ikke fikk nok informasjon om hva som foregikk i prosjektene, og det forekom dobbeltarbeid.
- Prosjektorganiseringen bidro ikke til å ansvarliggjøre avdelingens ledergruppe, men bidro til at arbeidet i for stor grad ble sentralisert og at regionkontorene for sent ble tatt med i arbeidet.
- Ledergruppa klarte i for liten grad å være strategiske.

- Organiseringen i en beredskapsgruppe gjorde at fagstaben ikke ble tett nok knyttet til arbeidet i gruppa.
- Region- og mottaksavdelingens beredskapsstruktur viste seg å være for avhengig av enkeltpersoner: Beredskapsgruppa ble svekket da sentrale personer ble trukket ut og gitt ansvar for andre oppgaver.
- Regionkontorene burde ha blitt trukket med i det operative arbeidet tidligere, slik at Region- og mottaksavdelingen sentralt kunne konsentrert seg om vurderinger av kapasitet/strategi.
- Avstanden mellom det som skjedde ute i regionene, og det som skjedde sentralt i beredskapsgruppa i Region- og mottaksavdelingen, ble opplevd som stor. Det var enda større avstand til UDI sentralt.
- Ikke alle store avtaler ble tilstrekkelig linjeforankret.
- I arbeidet med raskt å etablere innkvartering for asylsøkerne, gikk Region- og mottaksavdelingen ut over sine skriftlige økonomiske fullmakter i mye av arbeidet i høst, noe mange ansatte oppfattet som svært problematisk.

3.7.2.2 Informasjon

- Øverste ledelse i Region- og mottaksavdelingen opplevde et enormt press for å dekke andres informasjonsbehov. Det var vanskelig å ivareta dette på en god måte.
- Avdelingsdirektøren brukte mye tid på media og til koordinering, internt og eksternt. Hun opplevde at hun ikke alltid strakk til.
- Én saksbehandler fikk i begynnelsen hovedansvaret for både å lede og gjennomføre informasjonsarbeidet i Region- og mottaksavdelingen. Tilgangen til informasjon var vanskelig da beslutninger ble fattet flere steder uten at det ble skriftliggjort eller systematisk rapportert.
- En stor andel av henvendelsene til Kommunikasjonsstaben i UDI var relatert til Region- og mottaksavdelingens fagområde. Etter hvert ble medietrykket så stort at det ble avsatt en ekstra ressurs til å samarbeide med Kommunikasjonsstaben for å besvare spørsmål relatert til Region- og mottaksavdelingen
- I slutten av oktober ble ytterligere to medarbeidere satt til å arbeide med informasjon. De skulle først og fremst jobbe med informasjon til beboere.
- Den tette koblingen mellom Kommunikasjonsstaben og Region- og mottaksavdelingen ble oppfattet som et godt grep: Kommunikasjonsgruppa, på etter hvert fire personer, fungerte som en kommunikasjonspool og kunne brukes av hele organisasjonen.
- Etter hvert ble aktuell informasjon delt ukentlig på www.udi.no/asylsituasjonen. Dette var en avlastning for

kommunikasjonsarbeidet i Kommunikasjonsstaben og Region- og mottaksavdelingen.

- Instruksjer til de ulike personene som deltok i arbeidet med å ta i mot søkerne gikk over e-post og ble innledningsvis ikke samordnet. Etter hvert ble en serie e-poster med instruksjer satt sammen til en midlertidig rutinebeskrivelse. Dette kunne gjenbrukes og spare mye tid.

3.7.2.3 Beredskapsgruppa i Region- og mottaksavdelingen

- Informasjonsflyten ble hemmet av at forbindelsen mellom Region- og mottaksavdelingens beredskapsgruppe og beredskapssekretariatet i Analyse- og utviklingsavdelingen ikke var tett nok i begynnelsen. Dette ble imidlertid bedre etter hvert.
- Det var utydelig hvem som hadde ansvar for hva og hvor man skulle henvende seg for å få informasjon. Dette var en opplevelse både i Region- og mottaksavdelingen og blant ansatte i andre avdelinger som hadde behov for informasjon fra avdelingen.
- Beredskapsgruppa hadde møte hver morgen, noe som etter hvert ble for ofte. Gruppa gikk da over til å møtes annenhver morgen.
- Manglende overlevering av viktig informasjon: UDIs ledelse fikk ikke alltid informasjon om sentrale avklaringer, som for eksempel finansiering av helsetjenester og større innkjøp av materiell.
- Store deler av informasjonen som tilfløt beredskapsgruppa ble lagt på en disk som var utilgjengelig for personer utenfor Region- og mottaksavdelingen.
- De som jobbet operasjonelt med mottaksetablering, hadde ikke kapasitet til å dele informasjon, og det vokste frem et stort informasjonsbehov i beredskapsgruppa.
- Mange ledere arbeidet operativt, noe som svekket det strategiske arbeidet, koordinering av informasjon og ga dårligere oversikt over hvem som hadde ansvar for hva.

3.7.3 Anbefalinger

1. 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.
2. Avdelingen bør etablere gode rutiner for informasjonsdeling og kommunikasjon, internt og eksternt.
3. Avdelingen bør etablere rutiner for god og tydelig intern koordinering og samordning.
4. Avdelingen bør utarbeide en beredskapsplan og rutiner som gjør den mindre personavhengig i en kritesituasjon.

5. Avdelingen bør vurdere å utarbeide informasjonspakker tilordnet ulike prosesser, som for eksempel etablering av akuttinnkvartering.

3.8 Tilrettelegging av helsetjenester

3.8.1 Bakgrunn

I en normal situasjon gjennomføres lovpålagt tuberkulose-undersøkelse og identifisering av personer med behov for helsetjenester via helsekontoret ved ankomstmottaket på Refstad i Oslo. Fra uke 38 måtte UDI flytte asylsøkere ut til akuttinnkvarteringer før de hadde gjennomført lovpålagt tuberkuloseundersøkelse fordi kapasiteten på Refstad var sprengt.

Spørsmål om helse og finansiering ble raskt en stor utfordring ettersom ankomstene økte utover høsten. UDI etablerte da et helseteam bestående av personer fra Analyse- og utviklingsavdelingen, Region- og mottaksavdelingen og en liaison fra Helsedirektoratet. Liaisonen fra Helsedirektoratet bistod også med praktiske oppgaver.

3.8.2 Funn

3.8.2.1 UDIs forståelse av rolle og ansvar på helseområdet

- UDI hadde for få ansatte med tilstrekkelig kompetanse på helse. Mange i organisasjonen var usikre på hvem som hadde ansvar for organisering og finansiering av helsetjenester for nyankomne asylsøkere. Denne usikkerheten gjorde at UDI ofte utførte oppgaver som var helsemyndighetenes ansvar.
- UDI hadde manglende kunnskap om hvilken rolle og funksjon fylkesmannsembetene har i en beredskapssituasjon og for dialogen med kommunehelsetjenester og helseforetak. Fylkesmannens funksjon ble derfor ikke utnyttet på en mest mulig hensiktsmessig måte.
- Kunnskapen om hvordan Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet var organisert og styrer underliggende etater var ikke god nok på lavere nivå i UDI. Dette ble mer synlig i en presset situasjon fordi personer på operativt nivå måtte presentere gjennomførbare løsningsforslag.
- UDI klarte ikke å skille klart mellom UDIs ansvar for å tilrettelegge for helsetjenester og helsemyndighetenes ansvar for å *tilby* tjenestene.
- Det var heller ikke tydelig for alle i UDI at personer som søker beskyttelse, har samme rett til helsetjenester som den øvrige befolkningen.
- UDI definerte ikke tydelig hvilke utgifter til helsetjenester vi hadde ansvar for å dekke. Etter hvert presiserte Helsedirektoratet helsemyndighetenes ansvar, men UDIs informasjon til kommuner og akuttinnkvarteringene var fremdeles utydelig.

- I oktober opplyste UDI i et brev til vertskommuner for akuttinnkvarteringer at UDI skulle dekke utgiftene til akutte helsetjenester. Samtidig ga UDI feil informasjon om hvilke plikter kommunehelsetjenestene hadde overfor asylsøkerne som befant seg i kommunen. Brevet skapte forvirring og førte til at vi fikk enda flere henvendelser fra blant annet kommuneleger og helseforetak.
- Der hvor fylkesmenn og kommuner hadde kompetanse på migrasjonshelse og erfaring med drift av mottak, fikk beboere i akuttinnkvartering bedre tilgang på helsetjenester.
- Driftsoperatører og kommunene hadde i de fleste tilfeller god kontakt med regionkontorene og opplevde at regionkontorene var tilgjengelige.

3.8.2.2 Informasjon og samhandling med helsevesenet

- Helseteamet i UDI hadde ikke et mandat, og det var uklart hvem som hadde ansvar for å utforme informasjon om helse i starten.
- Helseteamet ble først fullstendig operativt i januar 2016.
- På grunn av etablering av nye innkvarteringsløsninger oppsto gråsoner i forståelsen av ansvaret for helsetjenester til beboere i mottak. Det tok tid å definere ansvaret på nytt, noe som førte til at vi ikke klarte å formidle enhetlig informasjon.
- En felles e-post med aktuell informasjon fra UDI, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet kom sent og nådde ikke ut til alle kommuner og fylkesmenn. Mange fikk disse via andre kanaler.
- På grunn av manglende registrering, både i Datasystemet for utlendingssaker (DUF) og i UDIs mottakssystem, mistet Ankomstsentret og kommunehelsetjenesten oversikten over hvem som hadde gjennomført tuberkuloseundersøkelse, etter at politiet flyttet personer ut av Ankomstsenter Finnmark. Dette fikk følgende konsekvenser:
 - Spesialist- og kommunehelsetjenestene hadde begrenset mulighet til å følge opp tuberkuloseforskriften.
 - Viktig pasientinformasjon ble ikke utvekslet mellom kommunehelsetjenestene, og det var dermed en risiko for at pasienter ikke fikk behandling i tide.
- Helsemyndighetene endret sine krav og anbefalinger vedrørende den praktiske gjennomføringen av tuberkuloseundersøkelser. Endringene gjorde det vanskelig å tilpasse logistikken knyttet til de andre leddene i kjeden på ankomstsenteret.

3.8.2.3 Intern koordinering, ressursbruk og samhandling i UDI

- UDI hadde få ansatte med kompetanse på helserettigheter og helsetjenester, og i den grad den ble brukt, ble ikke dette gjort på en hensiktsmessig måte.

- Ankomstovervåkningsteamet var en velfungerende kanal til Oslo kommunes helsekontor på Refstad for å sikre at helsekontoret kunne gjennomføre tuberkulosescreening og helseundersøkelse i takt med at ankomstene økte.

3.8.2.4 Etablering av nye typer mottak/innkvarteringer

- UDI og helsemyndighetene har et felles ansvar for å gi helseinformasjon til asylsøkere. Mange i UDI mener at helsemyndighetene burde tatt et tydeligere ansvar for sin sektor på et langt tidligere tidspunkt. Kommunene, som utførende myndighet på helseområdet, kunne da fått riktig informasjon tidligere.
- UDI stilte ikke krav om at akuttinnkvarteringene skulle informere om og tilrettelegge for helsetjenester, og beboerne fikk derfor ikke tilstrekkelig helsehjelp.

3.8.3 Anbefalinger

1. UDI og helsemyndighetene må være enige om hvordan ansvaret for å tilrettelegge for og informere om asylsøkeres helse bør fordeles.
2. 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.
3. Helsemyndighetenes ansvar for samarbeid med og samordning av fylkesmennenes virksomhet på fagfeltet må være kjent i UDI.
4. Samarbeidsavtalen mellom UDI og Helsedirektoratet må oppdateres og tilpasses både en ordinær situasjon og en krisesituasjon.
5. UDI må sikre at vi har tilstrekkelig kompetanse på helserettigheter og helsetjenester for asylsøkere og bruke kompetansen på riktig måte.
6. Ansatte i UDI med ansvar for ankomstsentre og akuttinnkvarteringer må ha oppdatert kunnskap om helserettigheter og tilrettelegging av helsetjenester for asylsøkere.
7. Operative avklaringer om helsetjenester for beboere i mottak må avklares av personer i UDI med nødvendig kompetanse.
8. Prinsipielle avklaringer om helsetjenester for beboere i mottak må i størst mulig grad være gjort før en krise.
9. UDI bør aktivt formidle informasjon til kommunene om vertskommunetilskuddet.
10. UDI må være tydelige og åpen i dialogen med kommunen om hvilke utgifter relatert til helsetjenester UDI dekker.

3.9 Generelt om internkommunikasjon og dokumentasjon

3.9.1 Bakgrunn

I en krisesituasjon er det særlig avgjørende at organisasjonen har gode rutiner og redskaper for informasjonsflyt. En stor del av kommunikasjonen internt i UDI i høst gikk via e-post og e-postgruppa *_udiberedskap*.

3.9.2 Funn

3.9.2.1 Informasjon

- Direktøren opplevde at han fikk den informasjonen han trengte.
- Lenger nede i organisasjonen opplevde mange at de fikk mye usortert informasjon og at det var vanskelig å finne riktig, oppdatert og nødvendig informasjon. De som jobbet operativt med beredskap oppga at de i stor grad manglet nødvendig informasjon.
- UDIs øverste ledelse hadde god situasjonsforståelse, men denne forståelsen ble ikke godt nok spredt til resten av organisasjonen.
- Beredskapssekretariatet satt etter hvert på mye informasjon, men bidro ikke godt nok til å spre denne til resten av organisasjonen.
- Flere på ledernivå savnet bedre informasjon om hva Region- og mottaksavdelingen faktisk gjorde, hvilke beslutninger som ble tatt i direktørmøtet/UDIs beredskapsgruppe, samt beslutninger og informasjon som fremkom i møter med eksterne samarbeidsparter og med Justis- og beredskapsdepartementet.
- Flere ledere mente at det ble for mange møtenivåer. Det ble uklart hvor beslutninger skulle tas, og beslutningsinformasjon forsvant underveis.
- Flere ledere i Analyse- og utviklingsavdelingen påpekte at UDI undervurderte behovet for samordnet informasjon. Man hadde ikke kapasitet til å se helheten eller til å ha tilstrekkelig oversikt.
- Nøkkelpersoner ble etter hvert avgjørende for å samle, sortere og koordinere store mengder viktig informasjon, noe som er en sårbar løsning.
- Analyse- og utviklingsavdelingen spilte en viktig rolle i å få på plass faste dialoger og i å tilrettelegge for fora hvor ulike spørsmål som oppsto, kunne samles og besvares.

3.9.2.2 Dokumentasjon

- E-postgruppa *_udiberedskap* var uoversiktlig og inneholdt for mye informasjon. Mottakerne mistet oversikt over hvem som sendte hva, og hvor man kunne finne igjen informasjon.

- E-post var en viktig kommunikasjonskanal for beslutninger. Det var ofte tilfeldig hvordan implementeringen ble gjort og hvem som mottok e-postene. Dokumentasjonsgrunnlaget ble ofte vanskelig å etterprøve eller var fraværende.
- Det tok tid før Udisia ble utnyttet godt nok som informasjonskanal.
- Det mangler dokumentasjon på viktige beslutninger, både internt i UDI og i dialogen med departementet.
- Mye viktig korrespondanse ble ikke journalført.
- Beredskapssekretariatet etterlyste en fast mottaks- og avsenderadresse for korrespondanse med samarbeidsparter og Justis- og beredskapsdepartementet.
- Sekretariatet har i etterkant arbeidet med å loggføre e-postkorrespondanse.
- Dokumentsenteret har restanser på journalføring.

3.9.3 Anbefalinger

1. UDI bør legge opp en struktur for internkommunikasjon som også fungerer i en krisesituasjon.
2. UDI må ha en plan for hvilken informasjon det er viktig å bringe videre internt og hvem som skal ha ansvar for dette.
3. 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.
4. Det må utarbeides tydelige rutiner for hvilke beslutninger som skal dokumenteres.
5. Det må føres referater fra sentrale møter, og referatene må gjøres lett tilgjengelig for alle med behov for informasjonen.
6. UDI bør vurdere å benytte kommunikasjonsverktøy som fjerner behovet for e-postlister og stor grad av e-postkommunikasjon, som for eksempel Office 365/SharePoint.

3.10 Kommunikasjonsstabens arbeid⁵

3.10.1 Bakgrunn

Kommunikasjonsstaben ble engasjert på flere hold da UDI var i beredskap i høst. Det mest merkbare var den sterke økningen i mediehenvendelser, men også andre aktører forventet mer informasjon. Fra et snitt på rundt ti daglige henvendelser til pressegruppa økte tallet kraftig fra slutten av august. Høsten 2015 fikk Kommunikasjonsstaben i gjennomsnitt rundt 50 til 60 henvendelser per dag. På det meste fikk de 90 mediehenvendelser per dag. Andre henvendelser ble først og fremst håndtert gjennom en felles informasjonsside med oppdateringer om asylsituasjonen: www.udi.no/asylsituasjonen.

3.10.2 Funn

- Direktøren var åpen, synlig og tilgjengelig for media til faste tider.
- Det fungerte bra at regiondirektørene var synlig i media.
- Det var et godt grep at Region- og mottaksavdelingen hadde egne kommunikasjonsmedarbeidere.
- Kommunikasjonsstaben hadde et godt samarbeid med Region- og mottaksavdelingen.
- Det var bra at det kom ekstra ressurser både i pressegruppa og til Region- og mottaksavdelingen.
- Det var en fordel at budskap ble utarbeidet i fagavdelingen.
- Pressegruppa ble avlastet ved at det etter hvert daglig ble lagt ut oppdatert informasjon om asylsituasjonen på udi.no.
- En utfordring i en situasjon som i høst er at ledelsen i de mest berørte avdelingene ikke har tid til å være så tilgjengelig som ønskelig. Kommunikasjonsstaben ønsket derfor i større grad å være med i møtene til Region- og mottaksavdelingens beredskapsgruppe.
- Ledelsen burde vært tydeligere på at det er et kollektivt ansvar å sikre god informasjonsflyt. Åpenhet, tilgjengelighet og synlighet som kommunikasjonsstrategi er nødvendig.
- Pressegruppa hadde et godt samarbeid med Politiets utlendingsenhet.
- Kommunene fikk for lite informasjon, noe som førte til unødvendig støy.
- Under krisen mente Kommunikasjonsstaben at det var viktig å sikre god kontakt med de frivillige organisasjonene på kommunikasjonsnivå.

⁵ Kommunikasjonsstaben har hatt et eget evalueringsmøte hvor UDIs kommunikasjonsarbeid under beredskapssituasjonen ble gjennomgått. Møtet munnet ut i en intern gjennomgang som først og fremst tar for seg pressearbeidet, ikke kommunikasjon som helhet. Punktene er et utdrag fra denne gjennomgangen. Deltagere i evalueringsmøtet var kommunikasjonsdirektør Ingeborg Grimsmo, assisterende kommunikasjonsdirektør Håkon Fenstad, fem personer fra Kommunikasjonsstabens pressegruppe og fire personer som jobbet med kommunikasjon i Region- og mottaksavdelingen i beredskapssituasjonen.

- Vi ventet for lenge med å samordne oss med utdannings- og helsemyndighetene.

3.10.3 Anbefalinger

1. Sentrale ledere bør så langt det er mulig være tilgjengelige for kvalitetssikring av budskap, slik at mediehenvendelser kan besvares raskt og skriftlig.
2. Kommunikasjonsstaben bør sette sammen et team som kan jobbe med informasjon ut mot kommunene.
3. Kommunikasjonsstaben bør ta kontakt med kommunikasjonsmedarbeidere i kommunen der akuttinnkvartering skal opprettes.
4. 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.

3.11 Informasjonsflyt og dialog med Justis- og beredskapsdepartementet

3.11.1 Bakgrunn

Samme dag som UDI satte beredskap, ble det sendt et informasjonsbrev til blant annet Justis- og beredskapsdepartementet om dette. Etter hvert etablerte departementet beredskapsmøter hvor UDI, Politiets utlendingsenhet, Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap deltok, men ofte på ulike møter. Regjeringens kriseråd møttes jevnlig fra september.

I tillegg til de omtalte møtene, var det hyppig kontakt mellom departementet og UDI i løpet av høsten. Direktøren hadde løpende dialog med ledelsen i departementet. Analyse- og utviklingsavdelingen var ansvarlig for dialogen med departementet.

3.11.2 Funn

- Mange mener at det tok for lang tid før Justis- og beredskapsdepartementet innså alvoret i og omfanget av situasjonen.
- UDI hadde dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om situasjonens utvikling. Justis- og beredskapsdepartementet satte ikke beredskap eller krisestab, men såkalt *forsterket linje*.
- Direktøren mener at dialogen med departementet var god og han tvilte ikke på at han hadde støtte for sine valg.
- Ledelsen i Region- og mottaksavdelingen opplevde at de ble sittende med ansvaret alene i for lang tid før departementet kom på banen.

- Informasjonen fra regjeringens kriserådsmøte ble ikke delt godt nok med resten av organisasjonen, blant annet fordi møtet fant sted rett etter onsdagsmøtet i beredskapsgruppa. UDI fikk heller ikke referat fra møtene.
- Departementet ga UDI tydelige, og ofte muntlige, fullmakter til å gjennomføre de tiltak UDI vurderte som nødvendige. Mangelen på skriftlighet skapte usikkerhet nedover i organisasjonen i UDI.
- I både Analyse- og utviklingsavdelingen og Region- og mottaksavdelingen mener mange at UDI ikke hadde fått nødvendige økonomiske fullmakter og at vi dermed manglet viktig dokumentasjon.
- Ledere i UDI har uttrykt bekymring ved at vi ved flere anledninger brøt lovverket, blant annet arbeidsmiljøloven og loven om offentlige anskaffelser, samt at UDI gikk ut over sine budsjettfullmakter. Dette skapte usikkerhet knyttet til en del av beslutningene som ble tatt. Det har i evalueringen for eksempel blitt uttalt: «Vi oppfattet at vi fikk velsignelse til dette muntlig, mens vi skriftlig ble bedt om å holde oss innenfor rammene».

3.11.3 Anbefalinger

1. Dialogen med departementet bør i størst mulig grad være skriftlig og gjøres tilgjengelig for personer i UDI med behov for informasjonen.
2. Økonomiske disponeringer bør gjøres skriftlig.
3. Det bør etableres bedre styringsstrukturer og fullmakter for å sikre at beredskapsarbeidet håndteres i henhold til lovverket.

3.12 Samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmannsembetene

3.12.1 Bakgrunn

UDI fikk bistand fra flere eksterne etater i håndteringen av de høye asylankomstene høsten 2015. Dette gjaldt særlig fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), men også fra andre etater i større og mindre omfang: Helsedirektoratet, fylkesmannsembetene, Forsvaret og Statsbygg. Av kapasitetshensyn vektlegger vi i evalueringen samarbeidet med DSB og dialogen med fylkesmennene. Bistanden vi fikk fra Forsvaret, Helsedirektoratet og Statsbygg blir ikke evaluert i denne rapporten.

DSB var involvert i ankomsthåndteringen fra september 2015. Justis- og beredskapsdepartementet ga dem et formelt oppdrag i et brev datert 13. november der DSB blir bedt om å bistå UDI med håndteringen av den økte asyltilstrømningen. DSB fikk i det samme brevet belastningsfullmakt på post 21. DSB hadde både en overordnet og koordinerende rolle, særlig mot

fylkesmenn og kommuner, og en operativ rolle via Sivilforsvaret, som bistod i opprettelsen av Ankomstsenter Østfold og Finnmark. DSB hadde liaisoner i UDI i store deler av beredskapsperioden. Liaisonene bidro blant annet med informasjonsflyt mellom UDI og DSB. UDI ble også spurt om vi burde ha en liaison i DSB en dag i uka, men det ble vurdert at vi ikke hadde ressurser til dette. DSB leverte også viktige bidrag i de innledende fasene av opprettelse av store akuttløsninger og i arbeidet med å utarbeide oversikt over tilgjengelige lokaliteter. Sivilforsvaret bistod i opprettelsen av mottak i Stavanger, Bærum og Kongsberg.

Fylkesmennene har et koordinerende mandat ved store hendelser. Fylkesmennene skal samle berørte regionale etater og sørge for at de er samordnet. Embetene skal også være informasjonsledd ut mot kommunene. UDI har ingen direkte linje til fylkesmennene, men har gjennom regionkontorene varierende faglig kontakt med fylkesmennene. Det første av de ukentlige koordineringsmøtene med fylkesmannsembetene ble holdt via Skype den 15. september. Det meste av høsten var det UDI som ledet møtene. DSB overtok ansvaret for møtene fra og med 3. desember.

3.12.2 Funn

3.12.2.1 DSBs koordineringsrolle

- Dette var en ny type, vanskelig definerbar krise som utviklet seg over tid, og DSB måtte forholde seg til nye samarbeidspartnere. Situasjonen krevde en annen tilnærming hos DSB.
- Det var usikkerhet i UDI om hva DSB kunne bidra med i begynnelsen. UDI var ikke kjent med DSBs nasjonale koordineringsrolle, og potensialet ble nok derfor heller ikke fullt utnyttet.
- Kriseforståelse: Når «trykker man på knappen»? DSB var uenig i at UDI ikke kalte situasjonen en krise. Når man definerer en situasjon som en krise, utløses en del ressurser og funksjoner og forståelsen for utfordringer og behov øker.
- Det var uklart hva funksjonen til liaisonene fra DSB var. UDI hadde ikke nok kapasitet til å følge opp liaisonene som var plassert i Analyse- og utviklingsavdelingen. Liaisonene fra DSB var imidlertid til stor hjelp ved enkelte situasjoner der det var behov for rask kontakt, som da Sivilforsvaret måtte stille til befarings i Østfold for å finne lokalitet for ankomstsenteret. Liaisonene fra Helsedirektoratet og Forsvaret var operative og fikk direkte ansvar. Det var kanskje mer i tråd med UDIs behov.
- Koordineringsmøtene med andre etater (nivå 2): DSB avholdt det første koordineringsmøtet med andre etater via Skype/videooverføring torsdag 15. oktober 2015. Møtet ble holdt ukentlig. Inntrykket av møteserien var at det var lite koordinering, men mer informasjonsdeling i møtene.

Møtene var i liten grad direkte nyttige for UDI, men ga oss mer detaljert informasjon om utfordringene i de andre etatene.

3.12.2.2 Fylkesmannsembetene

- Fylkesmennenes arbeid ble håndtert ulikt i de forskjellige fylkene.
- Dialogen mellom regionkontorene og fylkesmennene fungerte bedre i noen fylker enn i andre.
- Mange i UDI var ikke godt nok kjent med fylkesmannsembetets koordinerende funksjon.
- Møtene var et nyttig forum for informasjonsdeling og for å sikre en felles virkelighetsoppfatning.
- I ettertid ser vi at UDI tok på seg for mye ansvar: «Alle så på UDI og forventet at UDI skulle ordne alt, også ivareta helsetjenester og skolegang». Etter hvert ble flere av de andre sektormyndighetene også invitert til møtene og sektoransvaret ble tydeligere.
- Det ukentlige møtet med fylkesmennene var først og fremst en informasjonskanal. Beslutninger måtte tas andre steder.
- UDIs regiondirektører følte seg ikke tilstrekkelig inkludert i disse møtene. De mottok ikke alltid referater. Regiondirektørene stilte også spørsmål ved at UDI sentralt uttalte seg på vegne av regionkontorene i disse møtene. Regiondirektørene mente at enkelte av svarene som ble gitt, ble for overordnede, og de savnet det operasjonelle perspektivet.

3.12.2.3 DSB og Sivilforsvarets operative bistand

- DSB bidro i stor grad til at Ankomstsenter Østfold faktisk ble etablert. Dette var et avgrenset prosjekt med en konkret oppgave. Etter å ha opprettet Ankomstsenter Østfold, dro man nytte av disse erfaringene da man skulle opprette Ankomstsenter Finnmark.
- UDI hadde ikke oversikt over egne rammeavtaler og DSBs rammeavtaler ble benyttet i begynnelsen. Etter hvert ble eksisterende avtaler i UDI benyttet.
- DSB gjorde omfattende anskaffelser på vegne av UDI. Flere anskaffelser initiert av DSB mangler dokumentasjon. Når en ekstern etat gjør anskaffelser på UDIs vegne, og senere trekker seg ut, blir det vanskelig å få oversikt. Utfordringene knyttet til fullmakter og bestillinger ble ellers ikke utforsket nærmere i intervjuene, da dette temaet følges opp av Internrevisjonen (se omtale nedenfor).
- Det var uklart hvordan kommunikasjonen mellom UDI og DSB skulle foregå på ulike nivåer. DSB hadde en kontaktperson i Analyse- og utviklingsavdelingen, men hadde også oppgaver for Region- og mottaksavdelingen. Blant annet var det i begynnelsen ikke tydelig for DSB hvem de skulle kontakte på kvelder og i helger.

- UDI var avhengige av operativ bistand fra DSB, men hadde ingen koordinerende ressurs overfor DSB når det gjaldt det praktiske arbeidet. DSB fikk etter hvert opparbeidet en kontaktiliste, men måtte i stor grad jobbe alene. Blant annet i Vestleiren gjorde DSB størsteparten av jobben med å opprette ankomstsenteret.
- DSB, UDI sentralt og UDIs regionkontorer var ikke godt nok samordnet. DSB opplevde noe motstand hos regionkontorene. Sammenhengen med den overordnede koordineringen ble ikke tydelig nok formidlet eller forstått ute. DSB fikk ikke informasjon og hadde ikke god nok oversikt over hvilke befaringer regionkontorene foretok. DSBs «muskler» i regionene ble ikke benyttet. DSB tilbød bistand til befaring, verktøy og forslag til konkrete prosjekter som ikke ble tatt i bruk.
- Regionkontorene erfarte at bestillinger fra DSB kom på tvers av bestillinger fra UDI, og at DSB i noen tilfeller tok for mye regi.

3.12.3 Anbefalinger

1. UDI bør arbeide for å bevare den gode relasjonen til DSB.
2. UDI bør ha en dialog med DSB om det videre samarbeidet og klargjøre mulig bistand i en ny krise.
3. DSBs nasjonale koordineringsansvar må tydeliggjøres når det gjelder denne type kriser. Det må være klart hva ansvaret innebærer og når det inntreffer.
4. Når UDI får bistand fra andre etater, bør en person i UDI ha ansvar for koordinering.
5. En eventuell liaison-rolle må ha et avklart ansvar: UDI og samarbeidende etat bør ha avtalt formål og oppgaver på forhånd.
6. UDI må sikre at beslutninger som også berører regionkontorenes arbeid, er tilstrekkelig kjent og forankret der. Dette er særlig viktig i større prosjekter.
7. UDI bør ta initiativ til et tettere samarbeid med fylkesmennene slik at man raskere og i større grad kan dra nytte av fylkesmennes koordineringsmandat i større kriser i fremtiden.
8. 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.
9. 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.
10. UDI bør ha en plan for hvordan vi sikrer overtakelsen av prosjekter som eksterne har ledet slik at relasjoner ivaretas og avtaler følges opp.

3.13 Arbeidsmiljø

3.13.1 Bakgrunn

Høsten 2015 var krevende både for ansatte i UDI og for de andre aktørene i utlendingsforvaltningen. Arbeidsbelastningen ble svært stor for mange medarbeidere. Samtidig var det andre medarbeidere som ikke i like stor grad var berørt av beredskapssituasjonen. For å se nærmere på temaet om arbeidsmiljø ble det gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle ansatte i UDI. Undersøkelsen fikk 531 svar og hadde en svarprosent på 49. Det har også blitt gjennomført et arbeidsmøte med tillitsvalgte og hovedvernombud.

3.13.2 Funn

3.13.2.1 Beredskapsarbeidet

- I hele UDI hadde 40 prosent av de som svarte, oppgaver knyttet til beredskapssituasjonen i høst, mens 60 prosent ikke hadde det. I Region- og mottaksavdelingen hadde to tredeler oppgaver knyttet til beredskap.
- Flere kommenterte at det var uklart for dem hva det ville si at UDI er i beredskap.
- 62 prosent av de ansatte i Region- og mottaksavdelingen opplevde at arbeidspresset var spesielt høyt, og på grensen til hva man kunne klare. Andelen i Asylavdelingen som svarte bekreftende på dette, var 41 prosent.
- Det var krevende at noen var involvert i beredskapsarbeidet, og andre ikke. Kommentarene viste at mens noen var oppslukt av beredskapsarbeidet, var andre opptatt av kantinetilbudet. Tilsvarende beskriver noen av de som ikke var involvert i beredskapsarbeidet at det var krevende å bli sittende alene med ordinære oppgaver og at de ønsket å bidra, men ikke fikk anledning til det.
- Et stort flertall av de som deltok i beredskapsarbeidet opplevde det som motiverende, mens et fåtall mener at det var lite motiverende. I Asylavdelingen mener imidlertid 17 prosent at beredskapsarbeidet var lite eller svært lite motiverende.

3.13.2.2 Arbeidsmiljø

- De fleste mener at arbeidsmiljøet var uendret som følge av beredskapssituasjonen. Hver femte UDI-ansatt mener at arbeidsmiljøet ble dårligere, mens litt færre mener at arbeidsmiljøet ble bedre. Begrunnelsene for endret arbeidsmiljø varierer fra bedre samarbeid og samhold, mindre tid til småfrustrasjoner, følelse av å være i samme båt og jobbe mot et felles mål, til mindre tid til samarbeid og helhetstenkning, lite tilgjengelige ledere, stress og høyt arbeidspres, mye «kjæft» og skarpere tone medarbeiderne i mellom.

- Oppholdsavdelingen mistet ressurspersoner som ble flyttet til Region- og mottaksavdelingen..

3.13.2.3 Informasjon

- De fleste synes de fikk bedre informasjon om beredskapssituasjonen i siste halvdel av perioden enn i første halvdel. Undersøkelsen viser også at de som jobbet mest operativt med beredskap (for eksempel regionkontorene), var minst fornøyd med tilgang til informasjon, mens de som jobbet mer overordnet (for eksempel Analyse- og utviklingsavdelingen) var mer tilfredse. I Asylavdelingen er det imidlertid en større andel som mener at informasjonen ble dårligere i siste halvdel av perioden.
- Situasjonen var uoversiktlig, og det var vanskelig å vite hvilken informasjon man manglet. Mye informasjon går vanligvis i linjen, men mange ledere var svært operative og fraværende.
- Tilfredsheten med UDIs intranett (Udisia) som kilde til informasjon, øker også betraktelig i den andre halvdel av perioden sammenlignet med den første fasen. De som hadde mindre befatning med beredskapsarbeidet (for eksempel Oppholdsavdelingen), er betydelig mer tilfredse med Udisia som informasjonskanal enn de som jobbet operativt med å håndtere asylankomstene, og som dermed hadde behov for stadige oppdateringer.
- Blant de åpne kommentarene til informasjon om beredskapsarbeidet, er det særlig kommentarer knyttet til håndteringen av Storskog-sakene som skiller seg ut, med ønske om mer åpenhet, tydeligere informasjon og klarere retningslinjer i disse sakene.

3.13.2.4 Involvering

- En av fire sier at de i liten eller ingen grad ble involvert i beslutninger som berørte dem i beredskapsperioden. Det er medarbeidere i Asylavdelingen (35,6 prosent) og Oppholdsavdelingen (32 prosent) som i størst grad mener dette. I Oppholdsavdelingen er det også en stor andel som ikke anser spørsmålet som relevant for seg.
- Blant de åpne kommentarene til temaet om involvering, var det i hovedsak involvering knyttet til håndtering av Storskog-instruksen som ble nevnt.
- 73 prosent er nokså eller svært enig i at UDI håndterte den store økningen i asylankomstene på en god måte. Likevel er det mange kommentarer som nyanserer dette: Viktigheten av å beholde ordinær organisering i en krisesituasjon, involvere regionkontorene tidligere, spre arbeidsbelastningen bedre, bistå politiet tidligere, mer informasjon og tydeligere koordinering av Storskog-sakene, følge regelverk og rutiner (særlig anskaffelser), unngå snarveier, bedre ivaretagelse av de som satt igjen med ordinære arbeidsoppgaver med mer.

- Mange beslutninger ble begrunnet med arbeidsgivers styringsrett.

3.13.2.5 Samarbeid med tillitsvalgte og vernetjenesten

- Tilbakemeldingen er at vernetjenesten og de tillitsvalgte ble involvert tilfeldig og måtte sørge for å følge opp selv. De tillitsvalgte meldte at de ikke var til stede der hvor de viktige beslutningene ble tatt, men kom inn i implementeringsfasen: «Beredskapen ble brukt som unnskyldning for å ta snarveier og hoppe over bred involvering». De tillitsvalgte pekte også på viktigheten av å bruke etablerte kanaler: «Mye av det som gikk galt, skjedde fordi samarbeidet med de tillitsvalgte er basert på plikt. Derfor faller det sammen når det koker. De tillitsvalgte burde heller brukes som ressurs».
- En del opplevde at arbeidspresset var så stort at de ikke fikk utført sine oppgaver som verneombud eller tillitsvalgt. Mange prosesser skjedde svært fort og ga lite rom for involvering.
- Det ble ikke søkt om dispensasjon fra Arbeidstilsynet for økt bruk av overtid. HR vurderte det slik at det var tilstrekkelig å inngå en avtale med organisasjonene om dette, da overtidsbruken startet så pass sent på året. De tillitsvalgte på sin side mente at det tok for lang tid før problemstillingen med høy arbeidsbelastning og stor bruk av overtid ble grepet fatt i.

3.13.3 Anbefalinger

1. 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.
2. 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 egnevalueringer ved hvert kontor.

4. Ankomst/registrering: I hvilken grad klarte UDI å gjennomføre sine oppgaver i ankomstfasen?

4.1 Innledning

Det etablerte systemet for å ta i mot asylsøkere var ikke tilpasset det ankomstnivået vi fikk høsten 2015. Kapasiteten både på registrering, transittinnkvartering og innledende helseundersøkelser ble sprengt, og det var nødvendig å etablere nye strukturer for å håndtere de høye asylankomstene.

Politiets utlendingsenhet hadde ikke kapasitet til å registrere alle som kom til deres lokaler i Oslo. UDI fikk derfor den 4. september 2015 ansvar for å innkvartere asylsøkere som ventet på registrering (såkalt «PU-innkvartering»).

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

Håndtering av ekstraordinært høye asylankomster parallelt med etablering av nye innkvarteringsløsninger og samarbeidsformer krever gode strukturer for samordning og informasjonsdeling. I dette kapittelet vil vi se nærmere på blant annet disse temaene i tilknytning til ankomstfasen.

4.2 Operativt samarbeid, koordinering og informasjonsflyt med politiet – Ankomstovervåkningsteamet

4.2.1 Bakgrunn

Relativt umiddelbart etter at direktøren besluttet at UDI skulle sette beredskap ble det etablert en struktur for operativ koordinering, informasjonsflyt og samarbeid mellom ulike sentrale aktører, herunder politiet ved Politidirektoratet og Politiets utlendingsenhet og Oslo kommune gjennom Ankomstovervåkningsteamet. Møtet ble avholdt på tirsdager. Det første møtet var 22. september 2015.

Formålet med Ankomstovervåkningsteamet var å etablere et operativt samarbeid på tvers av involverte etater med formål å overvåke og identifisere behov for tiltak og iverksette disse, samt å sørge for god informasjonsflyt mellom aktørene. Teamet bestod av nøkkelpersonell for

operativ håndtering og ledere med tilstrekkelig beslutningsmyndighet.
Dagsorden for møtene var:

- Oppfølgingspunkter fra siste møte
- Ankomstbildet generelt, nøkkeltall
- Status og utfordringer
- Avklaringer/problemstillinger som må løftes i linjen
- Oppfølgingspunkter til neste møte

Ankomstovervåkningsteamet var en videreføring av Asylavdelingens «prosesstavlemøte». Endringen bestod i at flere aktører ble invitert inn. Møtet ble ledet av Region- og mottaksavdelingen. Analyse- og utviklingsavdelingen bistod med oppdatert statistikk og førte også logg fra møtene.

4.2.2 Funn

- Det var bra at alle etater møtte og var tilgjengelige for direkte spørsmål og raske avklaringer.
- Ankomstovervåkningsteamet var operativt og klarte å identifisere problemstillinger som skulle løftes i linjen.
- Det var god struktur, godt klima og stor åpenhet i møtene.
- Hensikt, agenda og deltakere ble skissert i den første innkallingen, men det ble ikke etablert et formelt mandat for Ankomstovervåkningsteamet.
- Møteserien kom litt sent i gang. En tidligere oppstart kunne bidratt til tidligere felles virkelighetsforståelse.
- For mange personer fra ulike nivåer møtte i Ankomstovervåkningsteamet, særlig fra UDI. Noen informanter mente at UDI-interne avklaringer burde vært gjort før møtet. Mange deltakere gjorde det også vanskelig å ta operative beslutninger.
- Beslutninger ble ikke alltid fulgt opp i etatene/avdelingene.
- Ett møte per uke var for lite da ankomstene var på det høyeste.
- Ankomstovervåkningsteamet var velfungerende kanal til Oslo kommunes helsekontor på Refstad for å dimensjonere kapasiteten der.

4.2.3 Anbefalinger

1. 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.
2. Det bør etableres et mandat som definerer møtet tydelig når det gjelder deltakelse (nivå og etat), beslutningsmyndighet, roller og ansvar.
3. UDI bør samordne seg internt i forkant og stille med færre personer i møtene.

4. 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.
5. Det bør vurderes om møtet kan gjennomføres på Skype.

4.3 Registrering/saksflyt

4.3.1 Bakgrunn

Politiets utlendingsenhet er førstelinje i asylkjeden og har ansvar for å registrere nye søknader/søkere i DUF slik at sakene kan ekspederes til UDI for videre behandling. Hva som registreres i den enkelte sak, har stor betydning for UDIs arbeid med saken, herunder gjennomføring av asylintervju, saksflyt, logistikk, innkvartering og utbetaling av basisytelser. Innholdet i registreringene er også viktig for innkvarteringen/mottakene.

Politiets utlendingsenhet hadde utfordringer med å fullregistrere asylsøkere tidlig på sommeren i 2015. For en del søkere gjennomførte Politiets utlendingsenhet da kun det som etter hvert ble omtalt som innledende registrering. I uke 37, den uken UDI gikk i beredskap, ble 70 prosent av ankomstene kun innledende registrert. Andelen økte videre utover høsten.

Gjennom det utvidede firermøtet ble det etablert en dialog mellom Politiets utlendingsenhet og UDI/Asylavdelingen om plan for gjennomføring av differensierte registreringer (basert på nasjonalitet og sakstype) i den akutte situasjonen. Det ble også etablert en operativ dialog i Ankomstovervåkingsteamet. Det var videre bilateral dialog på ulike nivåer mellom Politiets utlendingsenhet og UDI.

Gjennomgangen her er avgrenset mot UDIs internrevisjonsrapport *Saksgrunnlaget i asylsaker*. Internrevisjonens rapport tar for seg avvik i registreringene i beredskapssituasjonen og hvilke effekter dette har på styring og kontroll med utlendingssaker.

4.3.2 Funn

- På sommeren 2015 var registreringen av enslige mindreårige asylsøkere mangelfull, på tross av at ankomstene totalt sett var lave. Asylavdelingen varslet da Politiets utlendingsenhet i Ankomstovervåkingsteamet i tillegg til at det ble varslet i linjen i UDI. UDI fikk tilbakemelding fra Politiets utlendingsenhet om at det skulle ordnes. UDI hadde flere møter med Politiets utlendingsenhet om at enslige mindreårige ikke ble tilstrekkelig registrert, da dette skapte data- og logistikkproblemer allerede i juni.
- Deretter eskalerte problemene. Flere i UDI oppfattet at det ble gitt ulike signaler på ulike nivåer. Politiets utlendingsenhet omdisponerte i liten grad egne ressurser og hadde gjennom sommeren fremdeles fokus på returnmåttallene.

- En del enslige mindreårige ble feilregistrert på alder. Mange bilder var feil. Dette har skapt store utfordringer i etterkant. Dette utgjorde også en stor risiko ettersom UDI ikke hadde god nok oversikt over hvem som var hvor.
- De store utfordringene når det gjelder gjennomføring av registreringene kom i august.
- Det ble avholdt flere møter mellom ledelsen i Politiets utlendingsenhet og Asylavdelingen om hvordan registreringene skulle foretas. Det ble også utarbeidet en skriftlig «Kravspesifikasjon». Politiets utlendingsenhet etterlevde ikke den felles beslutningen. Rutinene ble ikke nedskrevet i rundskrivsform, og implementeringen var ulik i de tre registreringsteamene til Politiets utlendingsenhet. Teamene jobbet ulikt, både når det gjaldt innhold, kvalitet og rekkefølge på systemene det ble registrert i. Mangelfulle registreringer påvirker UDI i lang tid fremover.
- UDI tilbød seg å bistå Politiets utlendingsenhet med veiledning og differensiering av saker. Dette ble avtalt med ledelsen i Politiets utlendingsenhet, men mange i UDI opplevde at informasjonen aldri nådde tjenestemennene, som sendte UDI-medarbeiderne hjem igjen.
- Flere i UDI opplyser at Politiets utlendingsenhet var mer optimistiske på egne vegne enn det var grunn til. Flere planer ble lagt som ikke kunne gjennomføres. Erfaringen viste at UDI i mange tilfeller måtte agere på et annet informasjonsgrunnlag enn det Politiets utlendingsenhet gir oss.
- Asylavdelingen fulgte sin egen beredskapsplan, men fikk ikke nedprioritere oppgaver som var besluttet på direktørnivå. Dette vanskeliggjorde oppgaveløsningen i Asylavdelingen.

4.3.3 Anbefalinger

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

4.4 Ivaretagelse av sårbare i ankomstfasen – før registrering

4.4.1 Bakgrunn

Antall enslige mindreårige som kom til Oslo i høst var høyt. Mange kom med buss og tog til Oslo S og Bussterminalen, og det ble meldt om til dels kaotiske forhold i perioder. Derfra måtte de finne veien til Politiets utlendingsenhet på Tøyen. Frivillige (Refugees Welcome to Norway (RWTN), med bistand fra Oslo kommune v/Uteseksjonen og Kirkens bymisjons program «Sporet»), organiserte seg raskt for å ta i mot og følge asylsøkerne til Tøyen.

4.4.2 Funn

- Refugees Welcome to Norway (RWTN), Uteseksjonen og Kirkens bymisjon så at de ikke i tilstrekkelig grad kunne ivareta de mest sårbare. Dette gjaldt først og fremst barn som kom alene, men også andre sårbare grupper.
- Uteseksjonen meldte fra til UDI om sin bekymring for at barn forsvinner på veien. Når barna kommer til Bussterminalen er veien kort til belastede områder som Vaterland, og det er grunn til å frykte at barna lett kan bli offer for menneskehandel og/eller bli trukket inn i kriminalitet i dette området.
- Det ble meldt fra om flere tilfeller der barna åpenbart hadde telefonkontakt med noen i Norge og ikke ønsket å følge med til Tøyen for registrering, men forsvant på veien.
- RWTN rapporterte at det i en periode også var påfallende mange voksne som oppholdt seg på Bussterminalen når bussen fra Sverige ankom klokka fem om morgenen, og som tok kontakt med asylsøkerne, men som forsvant når de frivillige nærmet seg. RWTN styrket derfor tilstedeværelsen på Bussterminalen på dette tidspunktet. RWTN tok også kontakt med politiet for å varsle om dette, uten at politiet responderte.
- Det at frivillige i høst tok i mot asylsøkerne og fulgte dem til Politiets utlendingsenhet på Tøyen, bidro til å sikre at asylsøkerne ble raskere registrert enn om de ikke hadde blitt fulgt. De frivillige er imidlertid ikke fagfolk, og de er ikke nødvendigvis trent i å ivareta sårbare grupper. Å basere seg på frivillige er dessuten en sårbar løsning som ikke kan vare over tid. Per i dag er det ingen frivillige på Oslo S eller Bussterminalen.
- Fasen før registrering er spesielt sårbar. Dersom barn blir plukket opp av uvedkommende på veien til Tøyen, vil de forbli uregistrert og oppholde seg ulovlig i Norge. UDI fremmet i november denne problemstillingen overfor Politidirektoratet. Problemstillingen er fortsatt uløst.

4.4.3 Anbefalinger

1. UDI bør igjen løfte problemstillingen om ivaretagelse av sårbare før registrering, da den ikke er løst. Dersom ankomstene øker betydelig, vil situasjonen for sårbare før registrering være den samme.
2. Kontakten med Uteseksjonen, Kirkens bymisjon og RWTN bør opprettholdes med tanke på en beredskap hvis ankomstene øker igjen.

4.5 PU-innkvartering

4.5.1 Bakgrunn

Da Politiets utlendingsenhet ikke lenger hadde kapasitet til å registrere asylsøkere samme dag som de ankom på Tøyen, fikk UDI ansvaret for å innkvartere de uregistrerte i Oslo, såkalt *PU-innkvartering*. Oppgaven ble gitt av Justis- og beredskapsdepartementet per e-post 4. september 2015. Dette innebar en ny oppgave for UDI, og det ble verken gitt et formelt oppdrag (utover e-post), budsjettmidler eller retningslinjer for arbeidet. Politiet ønsket at UDI skulle ha dette innkvarterings-ansvaret nasjonalt. Det ble etter UDIs innspill begrenset til å gjelde i Oslo.

På det meste var det om lag 1 300 personer i PU-innkvartering i Oslo. Innkvarteringen foregikk primært på hoteller. Enslige mindreårige asylsøkere fikk et eget tilrettelagt tilbud. UDI hadde et overordnet ansvar for koordinering og logistikk mellom Politiets utlendingsenhet, hotellene og Røde Kors.

Helseoppfølgingen på PU-innkvartering ble innledningsvis ivaretatt av frivillige fra Røde Kors. Oslo Kommune etablerte relativt raskt, og etter avtale med UDI, helsetjeneste i tilknytning til innkvarteringen.

4.5.2 Funn

- Den primære oppgaven var å skaffe tak over hodet mens asylsøkerne ventet på registrering, og det klarte UDI.
- Siden det ikke forelå et tydelig oppdrag eller retningslinjer for innkvarteringene, var det uklarheter knyttet til ansvarsfordeling og roller i arbeidet. Dette gjelder for grunnleggende funksjoner som
 - o Helseoppfølging: Hvem hadde ansvar for helseoppfølging av asylsøkerne mens de bodde i PU-innkvartering?
 - o Logistikk: Hvem hadde ansvar for logistikk mellom Politiets utlendingsenhet og innkvarteringsstedene?
 - o Budsjettansvar: Hvem skal betale kostnadene knyttet til innkvartering, helseoppfølging og logistikk?
- Det var utfordrende å kommunisere med de ulike skiftene hos Politiets utlendingsenhet, da informasjon ofte ikke ble overført fra det ene teamet til det andre. Dette medførte mye ekstraarbeid på logistikksiden.

- En del av uklarhetene bunner i manglende kunnskap i Politiets utlendingsenhet og UDI om hverandres arbeidsoppgaver, arbeidsmetoder og ansvarsområder.
- Rammeavtalene UDI hadde, var ikke tilpasset situasjonen, og ingen av hotellene var forpliktet til å stille et visst antall rom til disposisjon. Det medførte mye flytting og mindre grupper på mange forskjellige steder, og følgelig ekstra mye logistikk.
- Hotellene var ikke forberedt på, eller hadde forutsetninger for, å ta i mot store grupper asylsøkere, som har andre behov enn ordinære hotellgjester. De var avhengige av at Røde Kors var til stede, blant annet for å ivareta sårbare grupper.
- Det var utfordringer i samarbeidet mellom Politiets utlendingsenhet og de frivillige (Røde Kors).
- Organiseringen av arbeidet i UDI var ikke god nok. Arbeidet krevde ofte kvelds- og helgejobbing med stort behov for å fatte beslutninger, og ansvaret ble lagt på en person med liten erfaring fra mottaksdrift, og med for lite støtte.
- Det var utfordrende å få avklaringer fra ledere i UDI, da dette var et uregulert område med utydelige linjer og ansvar. Regionkontor Øst ga imidlertid god operativ støtte.
- UDI tok i bruk hele Kampen hotell til innkvartering av uregistrerte, til tross for at hotellet tidligere er satt i karantene på grunn av uryddige arbeidsforhold.
- Det å samle opp mot 800 uregistrerte personer på ett sted var en risiko. Hotellet var heller ikke beregnet på så mange mennesker samtidig, blant annet ble garasjen tatt i bruk som spisesal.
- Det ble ikke gjennomført en risikoanalyse av PU-innkvarteringen.

4.5.3 Anbefalinger

1. 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.
2. UDI og i Politiets utlendingsenhet må definere roller og ansvar for PU-innkvarteringer og spesielt definere grenseflatene på følgende felt:
 - a. helse
 - b. logistikk
 - c. budsjettansvar
3. Det bør etableres mandat og retningslinjer for arbeidet med PU-innkvartering

4. UDI bør ha gode rutiner for å sikre best mulig kommunikasjon mellom UDI og Politiets utlendingsenhet (for eksempel en felles e-post og faste kontaktpersoner).
5. 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 Ankomstovervåkingsteamet) og hospitering.
6. 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.

4.6 Ankomstsenter Østfold

4.6.1 Bakgrunn

Slik ankomstbildet utviklet seg ble det raskt nødvendig å etablere et ankomstsenter med større kapasitet for registrering og innkvartering av asylsøkere. Det første møtet med Råde kommune ble avholdt 29. september. Ankomstsenter Østfold ble offisielt åpnet 16. oktober 2015. Etableringen skjedde på under tre uker og var resultatet av et tett samarbeid mellom blant annet UDI, Politiets utlendingsenhet og DSB/Sivilforsvaret.

Alle funksjoner i ankomstfasen er samlet på Ankomstsenter Østfold. Driften forutsetter derfor et nært operativt samarbeid mellom driftsoperatør Hero, Politiets utlendingsenhet, UDI (Asylavdelingen og Region- og mottaksavdelingen) og helsetjenesten i Råde kommune, samt Sykehuset Østfold. Både DSB og Forsvaret har bistått i opprettelsen av senteret, og Forsvaret er fortsatt til stede.

UDI inngikk helseavtale med Råde kommune om tuberkuloseundersøkelse samt helsetjeneste i ankomstsenteret.

4.6.2 Funn

- UDI fikk bistand av DSB/Sivilforsvaret og Forsvaret i etableringen av senteret, og var helt avhengig av dette.
- Anskaffelser ble gjort i høyt tempo og regelverket for offentlig anskaffelser, herunder UDIs egne rutiner, ble ikke fulgt. Vi viser for øvrig til omtalen av rapporten fra Internrevisjonen i del 7.
- En kompliserende faktor er at mange avtaler er blitt gjort av DSB og Forsvaret, som kun er/var til stede midlertidig. Det har medført en del etterarbeid, og vi har mindre oversikt enn om UDI hadde inngått avtalene selv.

- Kostnadsdelingen mellom UDI og Politiets utlendingsenhet er ennå ikke avklart.
- Fordi ankomstsenteret ble opprettet på så kort tid, var det mange grunnleggende behov som ikke var på plass da senteret åpnet. Blant annet var det problemer med toalettkapasitet, for lav temperatur innendørs på grunn av utilstrekkelig strømtilførsel, manglende reserveløsninger dersom strømmen skulle gå med mer. Som følge av dette begjærte Politiets utlendingsenhets verneombud arbeidet stoppet i to dager på grunn av for lave temperaturer i lokalene.
- Det er utfordrende at det ikke er etablert én felles ledelse på Ankomstsenter Østfold. Dette kompenseres delvis ved jevnlig møter med ledelsen for alle aktørene på ankomstsenteret.
- Innspill fra ansatte på Ankomstsenter Østfold tyder på at samarbeidet mellom de ansatte i Politiets utlendingsenhet, Hero og helsepersonellet ikke er tett nok, og at de ikke kjenner godt nok til hverandre og hverandres funksjoner.
- Det var utfordrende at politiets medarbeidere i stor grad var nyansatte/nyutdannede/studenter da Ankomstsenter Østfold ble etablert.
- Det er uklart om effektene av samlokalisering blir utnyttet maksimalt. Etatene på senteret har ulikt opplæringsopplegg. Sykehuset Østfold har hatt et seminar der de inviterte de andre etatene for å snakke om sine roller.
- Ingen på Ankomstsenter Østfold har et helhetlig ansvar for å samordne informasjonen til søkerne i fellesarealet⁶ og hvordan den blir kommunisert. Informasjonen formidles i dag noe tilfeldig, og uten å sikre at beboerne er mottakelige for den. Blant annet sitter asylsøkerne med ryggen til informasjonsskjermene i ankomsthallen, og da ankomstene var høye i høst, ble stikkontaktene til skjermene ofte trukket ut for å lade mobiltelefoner.
- NOAS flyttet inn på senteret i desember og ivaretar det innledende informasjons- og veiledningsprogrammet. Dette skulle imidlertid vært på plass vesentlig tidligere, og et stort antall asylsøkere fikk derfor ikke den informasjonen de skulle ha i høst. For å kompensere for dette, reiser NOAS nå rundt til ulike mottak for å informere.
- Da det en periode var svært høyt belegg på ankomstsenteret, meldte fylkeslegen om bekymring knyttet til smittevern. Som et tiltak ble det innført vaksineringskampanje av alle barn under 18 år. Ved høyt belegg vil det fortsatt være trangt og fare for smittespredning. Kommunelegen har etterlyst muligheter for hurtig isolering av syke.

⁶ Informasjonen som gis her kommer i tillegg til informasjonen fra NOAS.

4.6.3 Anbefalinger

1. 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.
2. 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.
3. 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 hos de ansatte og bedre effekt av samlokaliseringen.
4. 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.

4.7 Operativt samarbeid, koordinering og informasjonsflyt med lokale helsemyndigheter

4.7.1 Bakgrunn

Systematisk tilgang til helseundersøkelse for nyankomne asylsøkere og lovpålagt tuberkuloseundersøkelse ble frem til opprettelsen av Ankomstsenter Østfold gjennomført av Oslo kommune via helsekontoret på Refstad transittmottak. Asylsøkere med behov for akutt helsehjelp mens de var til registrering, ble sendt til Oslo legevakt.

Inntil 5. september 2015, var UDIs ansvar med å legge til rette for helseundersøkelse derfor knyttet til dialog med Oslo kommune angående kapasitet på helsekontoret på Refstad. Oppdraget om PU-innkvartering endret dette ansvaret, og UDI kom til å dele ansvaret for disse asylsøkerne med Politiets utlendingsenhet.

Det var i utgangspunktet ingen helsetjeneste ved Politiets utlendingsenhets lokaler på Tøyen. Da ankomstene og ventetiden på registrering økte, ble det også et økt behov for helsetjenester, og Røde Kors stilte derfor opp med helsepersonell både i og utenfor lokalene på Tøyen.

UDI hadde møter med kommunelegen i Oslo, legevakten, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet for å bidra til å finne løsninger på

behovet for helseundersøkelse for uregistrerte asylsøkere kort tid etter ankomst. Oslo kommune tilbød seg å etablere en helsetjeneste hos Politiets utlendingsenhet. Denne var på plass i løpet av kort tid og ble organisert av legevakten.

Ved PU-innkvarteringen på Kampen inngikk UDI avtale med Røde Kors om å bistå nyankomne asylsøkerne ved ankomst, under oppholdet på hotellet og ved avreise tilbake til Politiet neste morgen. Røde Kors' frivillige skulle blant annet følge asylsøkere med akutte helsemessige problemer til legevakten. Røde Kors bistod også ikke-registrerte asylsøkere ved andre akuttinnkvarteringer og opprettet PU-innkvartering for enslige mindreårige asylsøkere i Pilestredet.

Da Ankomstsenter Østfold ble etablert, inngikk UDI avtale med Råde kommune og Sykehuset Østfold om gjennomføring av lovpålagt tuberkuloseundersøkelse og helseundersøkelse.

4.7.2 Funn

- Fra transittsystemet ble overbelastet og til Østfold ankomstsenter ble etablert, foregikk det ingen systematisk sortering og identifisering av personer med behov for helsetjenester. Årsaken var blant annet at helsekontoret på Refstad var overbelastet, og asylsøkere ble fraktet til akuttinnkvarteringer uten å ha blitt undersøkt for tuberkulose. På et senere tidspunkt ble de busset tilbake til Refstad for å gjennomgå tuberkuloseundersøkelsen. Det var vanskelig å skille de som kom fra akuttinnkvarteringene fra de som bodde på Refstad, noe som gjorde situasjonen uoversiktlig. For å få oversikt over hvem som hadde vært gjennom tuberkuloseundersøkelsen, begynte helsekontoret i samråd med mottaket å stemple asylsøkernes helsekort.
- Ulik infrastruktur i forskjellige geografiske regioner førte til ulik oppfølging av tuberkuloseforskriften. I Nord-Norge var det utfordringer med å få gjennomført lovpålagt tuberkuloseundersøkelse i nødvendig omfang på grunn av manglende tilgang på radiologer og røntgenapparater, og lang vei mellom sykehus og akuttinnkvarteringene. Ressurser måtte hentes fra andre steder, noe som var utfordrende på grunn av lange avstander. Helseoppfølging ved Ankomstsenter Finnmark var derfor kostbart og krevende logistikkmessig.
- En annen problemstilling knyttet til manglende kapasitet på tuberkulosescreening og avlesning av prøvesvar, var at mange asylsøkere ble sendt ut fra Kirkenes før svarene på tuberkuloseprøvene forelå. På grunn av manglende registreringer i Sesam, hadde man heller ikke god nok oversikt over hvor de ble fraktet, slik at personer med positive prøvesvar kunne få nødvendig oppfølging.
- For Ankomstenter Østfold er for liten kapasitet til tuberkuloseundersøkelser ved Sykehuset i Østfold en mulig flaskehals ved høye ankomster.

- Det ble avdekket relativt sett mange flere tilfeller av mulig tuberkulose på Råde enn det som har vært vanlig i Oslo, og antall tilfeller overskred den alminnelige statistiske andelen av positive resultater. Dermed ble det et mye større behov for ekstra plasser i avlastningstransitt, såkalt helsehold, for å holde tilbake de asylsøkerne som skulle til etterundersøkelse. Kapasiteten på disse plassene ble sprengt. Det synes å være enighet om at årsaken til denne forskjellen er at de som vurderte skjermbildene i Råde, ikke hadde samme kompetanse og erfaring som personalet på Ullevål som tolket disse for Refstad. En kommunehelsetjeneste med lite erfaring på migrasjonshelse trenger tid for å opparbeide seg slik kompetanse.
- Det økte behovet for helseholdplasser ble svært utfordrende og preget dialogen mellom kommunelegen i Råde og UDIs regionkontor, som hadde ansvaret for logistikk. For UDIs del var det utfordrende å fremskaffe tilstrekkelige plasser i avlastningstransitt i Oslo, og etter hvert benyttet UDI plasser på Hvalsmoen avlastningstransitt til dette formålet. Ved en ny stor økning i antall asylankomster, vil det fortsatt være et problem med manglende helseholdplasser.

4.7.3 Anbefalinger

1. 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.
2. 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.

5. Innkvartering: I hvilken grad klarte UDI på en hensiktsmessig måte å skaffe tak over hodet til søkerne?

5.1 Innledning

I en normalsituasjon fungerer innkvartering og gjennomstrømming i mottakssystemet på følgende måte etter at en asylsøker er registrert av Politiets utlendingsenhet:

- Opphold i transittmottak med varighet på opp til to måneder. I denne perioden skal lovpålagt tuberkuloseundersøkelse og helseundersøkelse gjøres, og asylsøkeren skal intervjues av UDI.
- Flytting til ordinære mottak, der asylsøkeren bor i påvente av at søknaden om beskyttelse avgjøres.

Refstad transittmottak i Oslo er en såkalt ankomsttransitt, med noen tilhørende avlastningstransitter som har vært brukt ved behov. For enslige mindreårige asylsøkere er det Hvalstad som er ankomsttransittmottak.

I slutten av august var alle transittmottak for voksne fulle. For å skaffe søkerne tak over hodet startet UDI med såkalt akuttinnkvartering av asylsøkere. Vi leide hoteller, konferansesentre og lignende. Tanken var at dette skulle være et minimumstilbud med seng og mat hvor asylsøkerne skulle bo inntil åtte dager før de ble flyttet videre i systemet.

Samtidig ble det igangsatt et samarbeid med DSB for å kartlegge eiendommer over hele landet som egnet seg for å etablere store mottaksløsninger. DSB jobbet frem en nasjonal liste med mulige lokaliteter, men det kom raskt fram at det var lite tilgjengelig ledig bygningsmasse som for eksempel nedlagte militærleirer, sykehus eller andre store steder som egnet seg. Gjennom Statsbyggs egne nettverk av private tilbydere, som eiendomsmeglere og andre, ble det også søkt etter ledig bygningsmasse. Det kom opp en del ledig kontor- og lagerkapasitet. Dette gjorde at vi endret mål og i stedet begynte å se oss rundt etter lokaliteter for å etablere store, permanente mottak.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps fremgangsmåte var å innkalle alle aktører som senere kunne få en rolle eller innvirkning på prosjektet, helt fra starten av. Dette viste seg å fungere godt. I et prosjekt satte vi opp en kontaktliste og etablerte et nettverk av berørte aktører. Det forenklet arbeidet med å sende hyppig informasjon til mange aktører om endringer som skjedde raskt.

5.2 Akuttinnkvarteringer

5.2.1 Bakgrunn

Det er to hovedtyper asylmottak: Transittmottak og ordinære mottak. Det er egne transittmottak og ordinære mottak for enslige mindreårige mellom 15-18 år. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet har omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Transittmottakene er etablert i nærhet til Oslo og er i utgangspunktet et botilbud inntil asylsøkerne har gjennomført asylintervjuet. Inntil ankomstsenter Østfold ble etablert, var det transittmottaket på Refstad som la til rette for gjennomføring av tuberkuloseundersøkelse, helseundersøkelse, samt informasjon fra Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) til nyankomne asylsøkere. I dag ivaretas disse oppgavene på ankomstsentrene.

UDI-ansatte og mottaksansatte både i transittmottak og ordinære mottak har ansvar for å identifisere og følge opp beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap. Det er god kompetanse og stort fokus på dette arbeidet blant ansatte på mottaket på Refstad.

I uke 38 var transittapasiteten på Refstad i Oslo sprengt, og UDI måtte inngå avtaler med campingplasser og hoteller for å sikre at alle asylsøkere hadde en seng å sove i. Asylsøkerne som ble flyttet ut til disse akuttinnkvarteringene, hadde ikke gjennomført tuberkuloseundersøkelse og helseundersøkelse. Botiden på akuttinnkvarteringen var ment å være 2-7 dager, og beboerne skulle busses til Refstad for å få gjennomført nødvendige helseundersøkelser. Ansatte på akuttinnkvarteringene ble ikke pålagt ansvar for å identifisere og følge opp beboere som kunne vært utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap, slik ansatte på transittmottak og ordinære mottak har ansvar for.

Akuttinnkvarteringene ble i starten underlagt Refstad som hadde det formelle ansvaret for oppfølging av tuberkulose og helseundersøkelse og for identifisering av beboere som kunne være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap. Refstad hadde liten eller ingen reell mulighet til å identifisere og følge opp beboere i akuttinnkvarteringene.

I starten var det Regionkontor øst som opprettet akuttinnkvarteringer, dette ble ansett som mest hensiktsmessig, da det er dette regionkontoret som har ansvar for transittmottak. Etter hvert etablerte alle regionkontorene akuttinnkvarteringer i egen region.

Ganske raskt ble det klart at oppholdstiden ble mye lenger enn opprinnelig tenkt for beboere på akuttinnkvarteringer. I starten av oktober problematiserte for eksempel ansatte ved Regionkontor indre øst den lange botiden i e-poster til regiondirektøren (med kopier til Region- og mottaksavdelingen sentralt). Det ble også stilt spørsmål ved om driftskonseptene skulle endres som følge av dette.

20. oktober ble det sendt oppdragsbrev til regiondirektørene om oppgaver og ansvar i forbindelse med akuttinnkvarteringssteder. Det ble samtidig laget to dokumenter: «Krav til innhold i midlertidig akuttinnkvartering» og «Avtale om drift» som ble sendt som vedlegg til oppdragsbrevet til regiondirektørene.

5.2.2 Funn

5.2.2.1 Generelt

- Innholdet i akuttinnkvarteringene var ikke definert ved oppstart, annet enn som «seng og mat».
- Ulike begreper ble brukt om akuttinnkvarteringene, noe som skapte forvirring.
- Akuttinnkvarteringene ble svært dyre løsninger.
- Med dyre akuttløsninger er det mer lønnsomt for byggeiere å tilby UDI akuttplasser i stedet for ordinære mottaksplasser, noe som kan gjøre det vanskeligere for UDI å opprette tilstrekkelig ordinære mottaksplasser i en situasjon der det er dette vi primært ønsker.
- Når oppholdstiden i akuttinnkvarteringene ble lenger enn den var ment å være, oppsto mange spørsmål både fra leverandører (vertskapet), kommuner og beboere om innholdet i innkvarteringstilbudet, tjenester som helse og skolegang, botid og hva som skjer videre.
- Ingen akuttinnkvarteringssteder hadde tilgang til registreringssystemet Sesam. Beboerne her ble dermed ikke registrert annet enn på manuelle lister og var vanskelige å finne igjen.
- Beboerne i akuttinnkvarteringer fikk ikke utbetalt basisytelser, da dette forutsetter registrering i Sesam. Dette skapte frustrasjon hos beboerne som ikke fikk kjøpt røyk, hygieneartikler og andre personlige ting.
- Når oppholdstiden økte og informasjon manglet, oppsto sikkerhetsrisikoer, særlig ved de store akuttinnkvarteringsstedene. Usikkerheten og frustrasjonen økte blant beboerne, og de fikk ikke svar på sine spørsmål.
- At beboere i akuttinnkvartering ikke var tilstrekkelig registrert i Sesam, eller at flyttinger ikke ble registrert gjorde prioriteringer og logistikk rundt asylintervjuer svært utfordrende. Dette har medført et produktivitetstap i asylavdelingen.
- Det var vanskelig for kommunene å tilby hensiktsmessige tjenester når de ikke hadde oversikt over hvem som bodde hvor, antall barn og hvor lenge de skulle bli.
- Vertskapet på akuttinnkvarteringene hadde veldig mange spørsmål til UDI, da de ikke hadde noen erfaring med å innkvartere asylsøkere.

5.2.2.2 Informasjon/kommunikasjon

- Kommunikasjon med og informasjon til kommunene i forbindelse med etableringen av akuttinnkvarteringene fulgte ikke de etablerte rutinene regionkontorene vanligvis har ved mottaksetableringer. Akuttinnkvarteringer skulle opprettes svært raskt, og Regionkontor øst var i starten de eneste som hadde denne oppgaven. Rådmenn/ordførere ble som et minimum orientert muntlig om opprettelse av nye akuttinnkvarteringssteder. Leverandørene var pålagt å kontakte kommunen for å få på plass de nødvendige tillatelsene for bruk av lokaler til akuttinnkvartering av asylsøkere.
- Kommuner og fylkesmenn fikk ikke alltid beskjed om etablering av akuttinnkvarteringer i tide, enkelte ganger kom beskjeden etter at stedet var tatt i bruk. Praksisen varierte mellom regionkontorene og bedret seg også utover høsten, da UDI sendte ukentlige oppdateringer.
- Det ble gitt feil informasjon fra UDI om at barn i akuttinnkvarteringer ikke hadde rett til skolegang, noe som senere måtte korrigeres. Det skapte utfordringer for kommuner som da ble oppmerksom på at de måtte skaffe skoleplasser til barn i skolepliktig alder.
- Mange kommuner/fylkesmenn hadde god dialog med regionkontorene, men dårligere med UDI sentralt, særlig når det gjelder informasjon som involverer andre sektormyndigheter (særlig skole og helse). Informasjonen om dette måtte korrigeres etter hvert.

5.2.2.3 Helse

- Det var vanskelig å tilrettelegge for at beboerne i akuttinnkvarteringer fikk tilgang til helsetjenester. Akuttinnkvarteringene var ikke definert som asylmottak, og regelverket som skal sikre at mottakene ivaretar sine forpliktelser knyttet til dette, gjaldt dermed ikke.
- Akuttinnkvarteringene ble ikke pålagt ansvar for å informere om, og tilrettelegge for, tilgang til helsetjenester. Beboerne fikk derfor ikke tilgang til de helsetjenestene de hadde rett til.
- De fleste beboerne i akuttinnkvarteringene fikk gjennomført lovpålagt tuberkuloseundersøkelse, men dette skjedde i løpet av 14 dager i stedet for tre. Mange kommunehelsetjenester fikk ikke informasjon om hvem som hadde gjennomført tuberkulosescreening, og hva resultatet var.
- Det var uklart hvilket økonomisk ansvar UDI hadde for å legge til rette for helsetjenester. Det var uklart hva og hvordan pasienters egenandel, pasienttransport, utgifter til ikke-reseptbelagte midler og tannhelsetjenester skulle dekkes.
- UDI feilinformerte kommunehelsetjenestene om hvilket ansvar de skulle ha for beboere i akuttinnkvarteringene. UDI informerte i starten om at det kun var akutt helsehjelp som ville være aktuelt. Dette skapte forvirring, medførte mange henvendelser og gjorde at det tok lang tid

før enkelte kommunehelsetjenester fikk etablert fulle helsetjenester til beboere i akuttinnkvarteringer.

- Røde Kors bisto, ved noen akuttinnkvarteringer, med helsetjenester og differensiering og identifisering av beboere som i en tidlig fase hadde behov for helsetjenester. Innkvarteringsstedene påpekte at dette var nyttig i starten, men helsemyndighetene var bekymret for at den kommunale helsetjenesten ikke fikk nok kunnskap om helseutfordringene for å kunne tilpasse helsetjenestetilbudet i kommunen.
- Mange kommuner uttrykte bekymring over at de ikke visste om beboere i nye akuttinnkvarteringer/mottak hadde gjennomgått tuberkulose screening.
- Som et tiltak gjennomførte noen leverandører informasjonsmøter med ansatte og beboere om hvordan helsetjenester var organisert i kommunen.
- Kommunehelsetjenesten fulgte anbefalingene i «Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente» (IS-1022), og mente ut fra dette at de ikke hadde ansvar for personer over 18 år med behov for omsorgstjenester. Akuttinnkvarteringene har ikke klart å finne noen løsning på dette og opplevde det som utfordrende å håndtere personer som ikke var syke nok for sykehusinnleggelse, men ikke velfungerende nok for å ivareta seg selv og sin grunnleggende hygiene og helse på akuttinnkvarteringen. I begynnelsen ble slike personer sendt tilbake til avlastningstransitt, men etter hvert ble systemet overbelastet og personene ble værende over lengre tid i akuttinnkvarteringen.
- Fordi det var uavklart hvor lenge personene skulle bli boende i kommunen, var det vanskelig for kommunehelsetjenestene å følge opp sine forpliktelser knyttet til tilrettelegging av helsetilbud og behandling i ulike faser, for eksempel behov for spesialisthelsetjenester og behandling for alvorlige, langvarige eller kroniske sykdommer som tuberkulose og diabetes.
- I noen kommuner hadde kommunehelsetjenesten helsepersonell på akuttinnkvarteringen. Kommunene erfarte at dette fungerte bra og avlastet de ansatte på akuttinnkvarteringen. Spørsmål fra beboerne kunne rettes direkte til helsepersonell. Kompetent helsepersonell kunne vurdere behovet for videre helsehjelp på stedet. Ansatte uten kompetanse og tid derfor å gjøre slike vurderinger. Ordningen reduserte også utgifter til transport.
- Samarbeidsavtalen mellom UDI og Helsedirektoratet ble ikke brukt fordi den ikke var tilpasset en situasjon med høye ankomster.

5.2.3 Anbefalinger

5.2.3.1 Generelt

1. Vi bør utarbeide driftsmanual/veileder for eventuelle nye innkvarteringsløsninger.
2. Vi bør legge til rette for at alle asylsøkere på alle typer innkvarteringer blir registrert i Sesam.
3. 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.
4. Vi bør vurdere hvordan kostnadene ved akutte innkvarteringsløsninger kan reduseres ved eventuell framtidig bruk av slike.
5. Vi bør etablere mer forutsigbare beredskapsløsninger for innkvartering (for eksempel vurdere bruk av rammeavtaler med hoteller, kongressentre o.l. om bruk av stedene som akuttinnkvarteringer).
6. I den grad det er mulig, bør vi tilrettelegge for et aktivitetstilbud til beboerne.
7. Vi bør sørge for at alle regionkontorene har kompetanse på opprettelse og drift av transittmottak, da akutte innkvarteringsløsninger ligner på transittmottak.
8. Vi bør vurdere hvilke tiltak som kan innføres for å kunne identifisere sårbare personer også i akuttinnkvarteringsløsninger.

5.2.3.2 Informasjon/kommunikasjon

1. Vi bør sette sammen informasjonspakker til beboerne om hva som skjer og når i prosessen.
2. Vi bør involvere fylkesmennene tidlig slik at de kan være bindeledd til kommunene.
3. 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.
4. 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.

5.2.3.3 Helse

1. 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.

2. Avklare med Helsedirektoratet på hvilke steder, og på hvilken måte, Røde Kors' personell eller frivillige kan benyttes ved en framtidig krise.
3. UDI bør oppfordre leverandøren og kommunehelsetjenesten til å utvikle en plan hvis beboerne blir boende lenger enn forventet.
4. 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.
5. 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.
6. UDI bør oppfordre Helsedirektoratet til å:
 - a. vurdere hvilke krav i veileder IS-1022 de kan be kommunene fire på i en krisesituasjon
 - b. svare på hvordan helseinformasjon kan videresendes mellom kommunehelsetjenester
 - c. svare på hvordan UDI og Helsedirektoratet kan samarbeide om tilrettelagt informasjon til beboere i mottak/akuttinnkvarteringer om rettigheter og helsetjenester

5.3 Store mottak – eksempelet Forus

5.3.1 Bakgrunn

UDI/Region- og mottaksavdelingen etablerte tidlig et samarbeid med DSB om å kartlegge mulige steder for å etablere mottak med opp til 1 000 beboere. Statsbygg deltok også. Grunnlaget for kartleggingen var blant annet en innrapportering fra kommuner og fylkesmenn om egnede lokaler.

Fordelene med innkvarteringsløsninger med mange beboere er at det kan legges til rette for gjennomføring av tuberkuloseundersøkelse, helseundersøkelse samt tidlig identifisering av sårbare beboere med enklere logistikk, transport og administrasjon.

Flere store mottak ble etablert vinteren 2015/2016, og i rapporten her er det Forus i Stavanger vi har valgt å se på, da dette er det store mottaket som har vært i drift lengst. Av kapasitetshensyn har vi vært nødt til å begrense oss til å se på kun ett stort mottak. I etableringen av andre store mottak, for eksempel Kongsberg, har nok både driftsoperatører, UDI, kommuner og fylkesmenn gjort seg helt andre erfaringer enn det som beskrives her om Forus, og vi har derfor valgt å ta inn en anbefaling om at det bør undersøkes hva som ble gjort forskjellig de ulike stedene.

UDI hadde tidlig i dialogen med DSB, Statsbygg og fylkesmennene vært tydelig på at store byer og kommuner må ta ansvar. Stavanger kommune er en proaktiv kommune som tydelig gir uttrykk for at det er viktig å ta ansvar.

Stavanger kommune har erfaring med mottaksdrift fra tidligere, men hadde ingen mottak i kommunen da planene med å starte mottak på Forus ble lagt. UDIs Regionkontor vest har alltid hatt et godt forhold til øverste politiske og administrative ledelse i kommunen, og jobber kontinuerlig med å opprettholde dette gode forholdet.

UDIs erfaringer fra tidligere er at Stavanger er en svært god vertskommune. I forkant av etableringen av Forus var det tett dialog med kommunen, og de var involvert i beslutninger om hvor det var mest hensiktsmessig å etablere mottaket. Mottaket på Forus åpnet de første 500 plassene 18. november, og de resterende 500 plassene en uke etter.

Som en kuriositet, og symptomatisk for en del av forvirringen som oppsto i forbindelse med opprettelsen av mange nye innkvarteringsløsninger høsten 2015, kan det nevnes at Forus har skiftet navn fire ganger siden åpningen: fra Forus akuttmottak, til Forus akuttinnkvartering, til Forus midlertidig mottak, til det nåværende Forus transittmottak (hentet fra Forus sine nettsider).

5.3.2 Funn

- Kommunikasjonen mellom byggeier/driftsoperatør og Regionkontor vest var svært god.
- Kommunikasjonen mellom kommunen og UDIs regionkontor var svært god. Kommunen viste god kriseforståelse. Både UDIs regionkontor og kommunen hadde også god kommunikasjon med fylkesmannen og beredskapssjefen.
- Byggeier/driftsoperatør hadde en svært god dialog med kommunen (ordfører og beredskapssjef), også uavhengig av UDI.
- Den offensive og tydelige støtten fra fylkesmannen og ordføreren personlig var viktig for at etableringen av Forus ble så vellykket. En konsekvens av denne støtten var at beredskapssjefene både i Stavanger kommune og hos fylkesmannen hadde en sterk motivasjon og vilje til operativt samarbeid med UDI. Dette er et godt eksempel på hvordan det strategiske og operative nivået i henholdsvis kommune, fylke og UDI samarbeidet optimalt.
- Det var en del uklarheter rundt DSB og Sivilforsvarets rolle i prosjektet. DSB hadde hatt tett kontakt med UDI sentralt. På regionalt nivå, både hos UDIs regionkontorer og kommunen/fylkesmannen, var opplevelsen at DSB kom og skulle ta styringen over et prosjekt som gikk helt fint av seg selv.
- Driftsoperatøren tok mange avgjørelser på egen hånd da de oppfattet at UDI hadde veldig mye å gjøre og ikke hadde tid til å svare på spørsmål. Dette gikk bra, men er et risikomoment.

5.3.3 Anbefalinger

1. 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.
2. Ved opprettelse av større mottak må UDI etablere gode kommunikasjonslinjer helt fra starten av mellom byggeier/driftsoperatør, kommunen (ved ordfører, beredskapssjef), fylkesmannen og regionkontor.
3. Det må etableres kontaktiliste og nettverk av berørte aktører for rask spredning av informasjon i forkant av opprettelsen av store mottak.
4. UDI bør på forhånd utarbeide ferdige informasjonspakker som kan sendes kommuner der vi planlegger å etablere mottak.
5. UDI bør lage en plan for når, hvor og hvordan DSB og Sivilforsvarets bistand best kan brukes i større prosjekter.
6. UDI bør vurdere å lage sjekklister over hvilke varer og tjenester som er nødvendige når vi oppretter større mottak.
7. 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.

5.4 Innkvartering av enslige mindreårige asylsøkere

5.4.1 Bakgrunn

Ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere steg kraftig fra mai 2015, og fortsatte å stige gjennom sommeren. Bare i august 2015 kom det 1 956 enslige mindreårige asylsøkere, og kapasiteten på ankomsttransitten på Hvalstad for enslige mindreårige ble sprengt. Refstad transittmottak ble da benyttet til innkvartering av enslige mindreårige asylsøkere (15-18 år).

I ankomstfasen gjennomføres normalt en tredelt aldersundersøkelse (håndrotsrøntgen, røntgen og undersøkelse av tennene og en klinisk legeundersøkelse) for å fastsette alder på enslige mindreårige asylsøkere. I høst var det ikke kapasitet til dette, og det ble kun foretatt håndrotsrøntgen. Aldersfastsettelse på bakgrunn av kun denne ene undersøkelsen gir mye mer usikre resultater enn den tredelte undersøkelsen som normalt gjennomføres.

UDI mottok flere bekymringsmeldinger gjennom fylkesmannen i Oslo og Akershus fra representanter som blant annet ikke klarte å komme i kontakt med de barna de skulle representere på Refstad for å gjøre avtale om

besøk. Situasjonen på Refstad førte også til at Redd Barna sendte bekymringsmelding om situasjonen. Region- og mottaksavdelingen hadde da et møte med Redd Barna, driftsoperatører og mottakslederne for transittmottakene for enslige mindreårige i Oslo, Barneombudet og fylkesmannen i Oslo og Akershus ved vergemålsavdelingen. Formålet med møtet var å orientere om situasjonen og finne gode løsninger som sikret at representantene visste hvem de kunne kontakte ved mottaket for å organisere besøk. Etter noe tid inngikk UDI tilleggsavtale med Hero som driftsoperatør om ekstra bemanning på Refstad. I tillegg ble Torshov transittmottak omgjort til transittmottak for enslige mindreårige.

Enslige mindreårige asylsøkere i følge med annen familie som onkler, tanter, eldre søsken eller andre, ble flyttet til akuttinnkvarteringer ved behov i løpet av hele beredskapsperioden. Akuttinnkvarteringene var ikke pålagt ansvar for å identifisere og følge opp sårbare personer. Dette var en av årsakene til at blant annet mindreårige, gifte jenter ble boende i akuttinnkvarteringer.

I løpet av høsten 2015 ble det opprettet mange nye mottak og avdelinger for enslige mindreårige på kort tid, både gjennom anbudskonkurranser og direktekjøp. Mottakene ble tatt raskt i bruk, og fikk fullt belegg rett etter oppstart. UDIs regionkontorer har ikke hatt tilstrekkelig bemanning for å håndtere den raske veksten av mottak og sikre den oppfølgingen som kreves fra UDIs side. Risikoanalysen som Region- og mottaksavdelingens fagstab gjennomførte i oktober 2015, konkluderte med at det er forhøyet risiko for uønskede hendelser og omsorgssvikt i mottak for enslige mindreårige.

Når det gjelder funn og anbefalinger i denne delen av rapporten, har det dessverre ikke vært mulig å innhente så mye informasjon som vi ønsket i datainnsamlingsfasen. Vi har for eksempel ikke fått innhentet informasjon om situasjonen for enslige mindreårige i Nord-Norge og andre steder i høst, men hovedsakelig kun fra hvordan situasjonen var i østlandsområdet.

5.4.2 Funn

- Manglende og/eller feil registrering av Politiets utlendingsenhet ved ankomst fikk store konsekvenser for enkelte. Det førte for eksempel til at søskenflokker ble splittet og barnebruder ikke ble identifisert.
- På grunn av for lav kapasitet til å foreta komplette aldersundersøkelser, ble det kun foretatt håndrotundersøkelse som grunnlag for aldersfastsetting. Denne undersøkelsen kan gi noe forhøyet alder. Fordeling fra transittmottak til ordinære mottak kun på bakgrunn av resultatene fra håndrotundersøkelse har ført til mange feilplasseringer i mottakssystemet. Dette har ført til en god del etterarbeid og flytting av personer mellom mottak.

- I starten måtte enslige mindreårige overnatte på PU-innkvarteringer for voksne, selv om de ble prioritert i registreringen. Senere ble det etablert egne PU-innkvarteringer for enslige mindreårige.
- Samarbeidet med Barne-, ungdoms- og familieetaten og barnevernet var utfordrende når det gjaldt søskenflokker på over/under 15 år.
- Vanskelig å veilede driftsoperatører når informasjon om mottaksdrift er spredt i mange rundskriv framfor i ett samlet dokument.
- Det har vært vanskelig for fylkesmenn og kommuner å få oversikt over omsorgssentra og mottak for enslige mindreårige.

5.4.3 Anbefalinger

1. I samarbeid med politiet må UDI lage en differensiert plan for registreringer for å sikre at alle enslige mindreårige blir fullregistrert.
2. Bistå Politiets utlendingsenhet i registreringsprosessen for å sikre både identifisering og fullregistrering av enslige mindreårige dersom PU ikke har kapasitet til dette selv.
3. Lage en veileder/kravspesifikasjon for mottaksdrift som også gir god veiledning til uerfarne driftsoperatører.
4. Sørge 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.
5. 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.

6. Delrapport til egnevalueringen av beredskapsarbeidet i UDI høsten 2015 – Storskogporteføljen⁷

Delrapporten ser på arbeidet til både Asylavdelingen og Region- og mottaksavdelingen i Kirkenes-området høsten 2015. Hovedvekten av egnevalueringen har likevel vært på Asylavdelingens arbeid.

6.1 Metode for gjennomføring

Alle i UDI ble bedt om å delta i en spørreundersøkelse om beredskapsarbeidet. Tilbakemeldingene fra Asylavdelingen i denne undersøkelsen har blitt brukt i denne egnevalueringen av arbeidet knyttet til Storskog. I tillegg er det gjennomført ni gruppesamtaler med medarbeidere i Asylavdelingen, Politiets utlendingsenhet og Region- og mottaksavdelingen som har deltatt i Storskogarbeidet. I gruppesamtalene har respondentene blitt bedt om å fortelle kronologisk om sine opplevelser og erfaringer. I oppfølgings-spørsmål har respondentene fra Asylavdelingen blitt spurt om synspunkter på hovedtemaene: Forholdet til departementet, forholdet til intern organisering og ledelse, forholdet til regelverket og til øvrige avdelinger og aktører. Gruppesamtalene har gitt et betydelig bidrag til rapporten. Følgende gruppesamtaler er gjennomført (antallet respondenter i parentes):

- Medarbeidere i Politiets utlendingsenhet (2)
- Ledere i Region- og mottaksavdelingen sentralt, leder og medarbeidere ved Regionkontor nord (8).
- Avdelingsledelsen i Asylavdelingen (3)
- Ledere i Asylavdelingen (6)
- Saksbehandlere i B1, saksbehandlere som deltok i Kirkenes-området, og stabsmedarbeidere i Asylavdelingen som jobbet med problemstillinger knyttet til Storskog.(9)

I tillegg har forfatterne lagt vekt på egne erfaringer.

Forfatterne har også deltatt i to samlinger i forbindelse med Politidirektoratets evaluering av politiets arbeid i Kirkenes-området. Innspill som har hatt relevans for vår egnevaluering, har blitt anvendt her.

Funnene og vurderingene i rapporten fremgår punktvis. Det vil si at det ikke har vært mulig å beskrive alle aspekter utførlig, og sammenholde disse

⁷ Utarbeidet av Cato Dobloug Næverdal og George Farnes, Asylavdelingen.

med andres synspunkter. Særlig respondentene i gruppesamtalene har avgitt mye informasjon som det ikke har vært mulig å finne plass til i rapporten. Tilbakemeldingene har imidlertid blitt ivaretatt ved å beskrive problemstillingene på et overordnet nivå.

6.2 Funn

6.2.1 Storskogarbeidet - Arbeidssituasjonen og HMS

- Alle respondenter i gruppesamtalene, både i Region- og mottaksavdelingen og i Asylavdelingen, forteller om et enormt arbeidspress, lange dager, til dels vanskelige arbeidsforhold, men samtidig om et usedvanlig (og kanskje bedre) samhold enn tidligere mellom medarbeiderne, og en dugnadsånd.
- De positive forholdene kommer også frem i spørreundersøkelsen. Over halvparten (ca. 57 prosent), mente at det var motiverende å delta i beredskapsarbeidet, mens ca. 17 prosent hadde et negativt forhold til dette. I kommentarfeltene i spørreundersøkelsen nevnes en del negative forhold. Disse negative forholdene bør følges opp videre i en intern oppfølging.

6.2.2 Region- og mottaksavdelingen sin virksomhet i Kirkenes.

- Respondentene fra Region- og mottaksavdelingen mener at UDI ikke tok grep raskt nok da ankomsttallene over Storskog begynte å øke. Respondentene fra Region- og mottaksavdelingen mener at det tok for lang tid å endre beslutningen om at alle over Storskog skulle forbli i region nord.
- Respondentene fra Region- og mottaksavdelingen mener at før Ankomstsenter Finnmark ble opprettet rådet det til dels kaotiske forhold med å håndtere det store antallet søkere. Politiet og kommunen presset på for å få søkerne ut av Kirkenes, mens det fremdeles ikke var tilstrekkelig antall mottaksplasser å oppdrive.
- Det er delte oppfatninger blant respondentene fra Region- og mottaksavdelingen om en på forhånd eksisterende beredskapsplan hadde hjulpet. Imidlertid mener mange at Region- og mottaksavdelingen sin virksomhet i Kirkenes led av at det ikke var mandat og systemer på plass.
- Respondentene fra Region- og mottaksavdelingen mener at det var uheldig at avdelingen ikke var representert med en leder på fast basis før den 17. november. Alle aktører har respondert at tilstedeværelsen av stedlig leder var positiv.
- Respondentene fra Region- og mottaksavdelingen mener at prosessen rundt opprettelsen av ankomstsenteret var en suksess. Opprettelsen

løste de problemene man hadde hatt med driften av Fjellhallen, men driften av ankomstsenteret hadde imidlertid flere innkjøringsproblemer.

- Region- og mottaksavdelingens forhold til Sør-Varanger kommune og Asylavdelingen:
 - Regionkontor nord opplevde store samarbeidsproblemer med kommunen som ifølge Regionkontor nord ikke kunne følge vanlige prosedyrer for mottaksdrift (kommunen var driftsoperatør av Fjellhallen). Dette medførte behov for permanent tilstedeværelse fra Region- og mottaksavdelingen sin side gjennom mannskap fra Regionkontor nord.
 - Respondentene fra Region- og mottaksavdelingen ønsket å ha tilstedeværelse i Kirkenes fra Asylavdelingen fra de selv var til stede i Kirkenes (midten av august). Respondentene fra Region- og mottaksavdelingen mener at det var veldig nyttig og konkret samarbeid med Asylavdelingen da de først kom med en tilstedeværelse, men at begge avdelingene hadde utfordringer med hensyn til koordinering og samordning i Storskog og i Vestleiren.

6.2.3 Behandlingen av søknadene om asyl

- Respondentene i gruppesamtalene i Asylavdelingen forteller om en sterk styring fra departementets side i dagene før og etter instruksens trådte i kraft 25. november. Dette gjelder både ved regelverksutformingen (instruks og rundskriv), og i praktiseringen av regelverket. Alle i avdelingen var underlagt denne styringen. Styringen toppet seg i dagene rett etter at instruksens ble iverksatt, hvor departementet blant annet krevde at saksbehandlingen av sakene skulle gå mye raskere. Det var videre en utfordring at sentrale forslag ikke kunne formidles internt før de ble publisert, på grunn av departementets bekymring for lekkasjer. Det bidro til problemer med å implementere instruksens.
- Spørreundersøkelsen og gruppesamtalene viser at en av de største utfordringene var å få alle i avdelingen til å forstå hva instruksene innebar, både faglig og prosessuelt, jf. den sterke styringen fra departementet. Flere respondenter mener at Direktøren burde ha tatt på seg ansvaret for å kommunisere denne situasjonen, og hvilke forpliktelser instruksjonen innebar. I stedet ble dette kommunisert av enhetsledere, til tross for den ekstraordinære situasjonen UDI var i og det dilemmaet mange saksbehandlere og ledere i Asylavdelingen følte at de var satt i. Et budskap fra direktøren gir større tyngde enn fra enhetsledere, og dermed en større aksept. Samtidig gis det da et enhetlig budskap til alle medarbeiderne.
- Mange respondenter forteller i gruppesamtalene at ressursituasjonen, sammenholdt med faste oppgaver som måtte løses, og nye oppgaver som oppsto på grunn av høye ankomster generelt, skapte problemer for

avdelingens involvering i beredskapsarbeidet i Storskogsakene. Det var vanskelig å allokere lederressurser og saksbehandlerressurser til Storskog og lederne ble oppfattet som fraværende.

- Alle respondenter forteller at liaison-rollen til Asylavdelingen var svært viktig for gjennomføringen av Asylavdelingens oppgaver. Politiets utlendingsenhet har gitt uttrykk for at de hadde ønsket at UDI hadde formalisert denne rollen gjennom blant annet å informere Politiets utlendingsenhet på Tøyen om dette. De har også sett at de ved en fremtidig situasjon kan ha nytte av å ha en liaison i UDI.
- Det faglige arbeidet som Asylavdelingen stod for ved utforming av retningslinjer holdt et høyt nivå. Deltagelse fra avdelingsledelsen i enhetsmøter var viktig, men mange respondenter har savnet et bedre informasjonsarbeid. Politiet mente at arbeidsmøtet i Kirkenes om saksflyten i sakene i begynnelsen av november i vesentlig grad bidro til en god saksflyt.

6.2.4 Asylavdelingens forhold til andre aktører: Politi, Region- og mottaksavdelingen og andre

6.2.4.1 **Politiets utlendingsenhet**

- Samarbeidet mellom Asylavdelingen og Politiets utlendingsenhet gikk i det vesentlige veldig godt på Storskog og på overordnet nivå i Kirkenes og i Ankomstsenter Finnmark. Det var et bedre samarbeidsklima enn på Råde.
- De innledende registreringene av søkerne, manglende innskanning av dokumenter og Politiets utlendingsenhets manglende implementering av elektronisk saksbehandling gjorde det svært utfordrende å behandle sakene. Det har skapt mye ekstraarbeid for både Politiets utlendingsenhet og UDI senere. Samtidig hadde respondentene forståelse for at de store ankomstene skapte utfordringer for Politiets utlendingsenhet.
- Flere mener at det var en utfordring at det ikke syntes å ha vært lik oppfatning av situasjonen i Politiets utlendingsenhet sentralt og i Kirkenes. Flere mener dette skapte problemer i samarbeidet mellom Politiets utlendingsenhet og Asylavdelingen på begge steder.
- Flere mener også at det var et problem at kommunikasjonen mellom Politiets utlendingsenhet i Kirkenes og i Oslo ikke syntes å ha fungert optimalt. Ifølge respondentene førte det til at det var usikkert om beslutninger gjort i Kirkenes var tilstrekkelig forankret.
- Lokalt politi var svært positive til Asylavdelingens tilstedeværelse, men hadde liten eller ingen kunnskap om utlendingsrett eller

saksbehandling på utlendingsfeltet. Derfor var det desto viktigere med tilstedeværelse fra Asylavdelingen

6.2.4.2 **Region- og mottaksavdelingen**

- Respondentene i Asylavdelingen hadde stor forståelse for den arbeidsbelastningen som Region- og mottaksavdelingen hadde i perioden.
- Med etableringen av UDIs stedlige leder i Kirkenes fungerte samarbeidet mellom Region- og mottaksavdelingen og Asylavdelingen i Kirkenes-området mye bedre enn tidligere. Det var et godt samarbeid på avdelingsledernivå.
- Flere respondenter nevner at det var svært vanskelig at Region- og mottaksavdelingen ikke syntes å ha god nok kontroll på hvor søkere befant seg. Det var nærmest umulig å få booket søkere til intervju eller utvidet registrering. Dette var et mye større problem med Storskogsøkerne enn med søkerne som meldte seg på Østlandet. På ankomstsenteret var det også til tider frustrerende at søkere som var booket til intervju ble sendt videre uten at Asylavdelingen ble varslet. Etter hvert kom det til en ordning slik at disse ikke ble sendt videre.

6.2.4.3 **Landinfo**

- Flere respondenter nevner at Landinfo mye tidligere burde engasjert seg i å utrede situasjonen i Russland, herunder vurdert å reise til Russland for å undersøke forholdene der allerede i oktober. Det blir her også vist til at etterfølgende informasjon innhentet av Landinfo mye tydeligere viser den usikre menneskerettighetssituasjonen for utlendinger i Russland. Andre viser til at Landinfo var svært profesjonelle og hjelpsomme.

6.2.4.4 **HR-enheten**

- Flere mellomledere melder om at HR var fraværende i å bistå og hjelpe lederne, og hadde for liten forståelse for den vanskelige arbeidssituasjonen alle i avdelingen sto overfor.

6.3 Anbefalinger

Det er ikke gitt at det vil komme så mange søkere over grensen mot Russland at det tilsier beredskap mot en slik hendelse. Erfaringene fra hendelsene i Kirkenes kan uansett gi læringspunkter til andre hendelser med store ankomster. Slike hendelser er sannsynlige.

Flere av anbefalingene var sammenfallende med dem i rapporten for øvrig, og disse er ikke gjengitt her.

1. 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.
2. 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 «teig» 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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, der 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 kommunisering innad ville kunnet bidra til å skape en bedre aksept for situasjonen og kanskje hindret følelsen av ikke å bli hørt og bli inkludert.

7. Revisjonsrapporter om anskaffelser og fullmakter i 2015

Internrevisjonen har i henhold til revisjonsplanen for 2016 gjennomført to revisjoner som samtidig inngår som en del av evalueringen av UDIs beredskapsarbeid høsten 2015.

7.1 Revisjonsrapport 1/2016 «Bruk av fullmakter i anskaffelser»

Formålet med revisjonen har vært å undersøke hvorvidt UDIs fullmakter har fungert effektivt som kontrollmekanismer i direktoratets anskaffelsesarbeid gjennom 2015.

Den voldsomme veksten i asylkomstene på høsten 2015 krevde en akutt og omfattende oppbygging av mottakskapasitet. Revisjonen viser at fullmaktene ikke har fungert effektivt som kontrollmekanismer i dette arbeidet. Dette gjelder i hovedsak etableringen av de to mottakssentrene i Østfold og Finnmark. Revisjonen har ikke avdekket avvik ved testing av UDIs ordinære anskaffelser av mottaksplasser i 2015.

Konklusjonen er begrunnet i følgende hovedpunkter:

- Attestasjon og budsjett disponeringsmyndighet har ikke fungert effektivt som kontroller
- Svak styring med bruken av bestillingsfullmakter
- UDIs organisering av fullmaktene gjør det vanskeligere å ha tilstrekkelig kontroll

7.1.1 Attestasjon og budsjett disponeringsmyndighet har ikke fungert effektivt som kontroller

Internrevisjonen har gjennomgått og testet et utvalg på 100 anskaffelser fra 2015. Utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet (BDM) og attestasjon innebærer at fullmaktsinnehaverne skal påse at anskaffelsen er forsvarlig samt at leverandørkravene er i tråd med avtaler og leveranser.

Internrevisjonens vurdering av attestasjon og BDM som kontrollaktiviteter i anskaffelses-arbeidet bygger på følgende observasjoner:

- Et betydelig antall av de testede anskaffelsene ved ankomst-sentrene mangler kontrakt eller bestillingsdokumentasjon
- Grunnlaget for å attestere og godkjenne leverandørkrav har i mange tilfeller ikke vært til stede
- En del kontrakter på akuttinnkvartering er inngått av ansatte uten BDM og forhandlingsfullmakt

Revisjonen har ikke avdekket avvik utenfor den delen av utvalget som er knyttet til utredning og etablering av akuttinnkvartering og ankomstsentre.

7.1.2 Svak styring med bruken av bestillingsfullmakter

Bidraget fra Direktoratet for sivil beredskap (DSB) var viktig for å lykkes med en svært rask etablering av ankomstsentrene i Østfold og Finnmark. UDI delegerte fra oktober flere bestillingsfullmakter til DSB for at etaten skulle bistå i arbeidet med anskaffelsene.

Internrevisjonens vurdering av UDIs styring av disse fullmaktene er begrunnet i følgende punkter:

- UDI delegerte innledningsvis svært vide fullmakter til DSB for at de skulle initiere anskaffelser til ankomstsentrene
- Retningslinjer for bruk av fullmaktene synes ikke å ha vært tilstrekkelig kommunisert
- Flere anskaffelser initiert av DSB mangler dokumentasjon som er nødvendig for å tilstrekkelig kontroll med leverandørkravene

7.1.3 UDIs organisering av fullmaktene gjør det vanskeligere å ha tilstrekkelig kontroll

Fullmaktstrukturen er en viktig del av internkontrollen i en virksomhet. Internrevisjonen har vurdert om UDI har organisert og dokumentert de økonomiske fullmaktene slik at dette bidrar til oversikt og gjennomsiktighet i ressursstyringen.

Vår vurdering er begrunnet i følgende punkter:

- Fullmakten til å disponere budsjettet på det enkelte kostnadssted er i UDI fordelt på unormalt mange ledere
- UDI har ingen samlet oversikt som viser fullmaktene fordelt etter rolle, beløpsrammer og type anskaffelse
- Fullmaktene er likevel beløpsmessig redusert ved delegering ned på kostnadssted

7.1.4 Anbefalinger

1. Etablere plan for bruk av fullmakter og utøvelse av kontroller
 - a. 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

2. 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.

7.2 Revisjonsrapport 2/2016 «Etterlevelse av regelverk i anskaffelser»

Formålet med revisjonen har vært å bekrefte om anskaffelsene på mottaksområdet i 2015 er gjennomført i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

I en ekstremt presset situasjon lyktes ikke UDI i å sikre at anskaffelsene knyttet til ankomstsentrene ble gjennomført innen rammene av lovens minimumskrav. Dette skyldes langt på vei at planene for ekstraordinære ankomster ikke ga tilstrekkelig støtte.

Konklusjonen er begrunnet i følgende hovedpunkter:

- Det grunnleggende kravet til konkurranse er ikke oppfylt ved anskaffelse av ankomstsentrene
- Det grunnleggende kravet til etterprøvbarhet er ikke oppfylt ved anskaffelse av ankomstsentrene
- UDI har ikke hatt god nok styring med denne delen av anskaffelsene høsten 2015

7.2.1 Det grunnleggende kravet til konkurranse er ikke oppfylt ved anskaffelse av ankomstsentre

Internrevisjonen har vurdert om UDI, i lys av den spesielle situasjonen og de unntak fra anskaffelsesregelverket som ble utløst av denne, har oppfylt lovens grunnleggende krav til *konkurranse*.

Vår vurdering er begrunnet i følgende punkter:

- Brevet av 23. oktober 2015 fra Nærings- og fiskeridepartementet innebar ikke noe utvidet fritak fra lovens grunnleggende krav til konkurranse

- For de fleste av anskaffelsene knyttet til ankomstsentrene har vi ikke grunnlag for å bekrefte at det er gjennomført konkurranse
- Det foreligger opplysninger om at det skal ha vært innhentet flere tilbud for flere av anskaffelsene. Disse har imidlertid strengt tatt ingen vekt så lenge de ikke kan dokumenteres

7.2.2 Det grunnleggende kravet til etterprøvnbarhet er ikke oppfylt ved anskaffelse av ankomstsentre

Internrevisjonen har likeledes vurdert om UDI har oppfylt lovens grunnleggende krav til *etterprøvnbarhet*.

Vurderingen er begrunnet i følgende punkter:

- Brevet fra Nærings- og fiskeridepartementet innebar ikke noe fritak fra lovens grunnleggende krav til etterprøvnbarhet
- Den mangelfulle dokumentasjonen utgjør et brudd på kravet om etterprøvnbarhet, og svekker grunnlaget for effektiv internkontroll
- Den mangelfulle tilgjengeligheten i UdiSak bidrar også til å svekke grunnlaget for internkontroll over UDIs anskaffelser

7.2.3 UDI har ikke hatt god nok styring med denne delen av anskaffelsene høsten 2015

Til støtte for direktoratets læring har internrevisjonen også vurdert UDIs styring med anskaffelsene i denne krevende situasjonen.

Vår vurdering er her begrunnet i følgende punkter:

- Oppskaleringen av kapasiteten i innkjøpsarbeidet kom for sent og var for liten til at det var mulig å oppfylle lov om offentlige anskaffelser § 5
- Planene for økning av kapasiteten i avdelingens anskaffelsesarbeid ved økte ankomster synes ikke å ha vært tilstrekkelige
- Omdisponering av ressurser internt i UDI førte til at direktoratets internkontroll med anskaffelsene ble svekket nettopp som behovet var størst

7.2.4 Anbefalinger

1. Etablere plan for oppskalering av kapasitet til anskaffelser
 - a. 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.

2. Etablere gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

- a. For at lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarehet blir oppfylt, er det nødvendig med sporbarhet mellom ulike arkivsaker knyttet til samme anskaffelse i UdiSak.
- b. Det må derfor etableres en rutine som sikrer at ulike saker i UdiSak knyttet til en og samme anskaffelse er knyttet sammen.

8. Kilder for del 3, 4 og 5.

8.1 Arbeidsmøter/gruppeintervjuer

- Ett arbeidsmøte med ca. 25 deltakere fra alle deler av UDI
- To arbeidsmøter med beredskapsgruppa/direktørgruppa
- Ett arbeidsmøte med tillitsvalgte, hovedverneombud og varaverneombud (Heidi Mol Einungbrekke, Alexandra Loe, Irene Brønlund Opseth, Nenad Grujic, Jostein Bakke, Katrina Seefeldt Skyberg og Per Christian Strand)
- Ett arbeidsmøte med DSB (Fra DSB: Hilde Bøhn, Christian Myhre, Jon Ingar Olsen og Lars Sørdsal). Fra UDI: Stephan Mo, Per Engan Skei, Max Johannes Demuth, Knut Berntsen, Aleksander Åsheim, Beate Holter og Kaja Cecilie Johansen)
- Arbeidsmøte med PU (Fra PU: Snorre Øynes, Rolf Arne Kurthi og Tor Espen Haga). Fra UDI: Stephan Mo, Per Engan Skei, Max Johannes Demuth, Vesna Curk, Christer Andreassen og Aleksander Åsheim)
- To forberedende møter før arbeidsmøtet med Politiets utlendingsenhet: Ett med Snorre Øynes og Rolf Arne Kurthi (PU) og ett forberedende møte med Vesna Curk og Lara Benjnouh
- Ett møte med Jan Erik Thomassen i Politidirektoratet
- Ett møte med deltakerne i firermøtet (Hanne Jendal, Vesna Curk, Stephan Mo, Ingeborg Grimsmo og Per Engan Skei for Christine Wilberg)
- Gruppeintervju med Hilde Larsen, Magnus Rønneberg Ruud, Jon Hilmar Iversen (Helsedirektoratet/liason officer Helsedirektoratet/UDI), Max Johannes Demuth, Christer Andreassen, Marius Mølmen Moen
- Ett møte med beredskapssekretariatet (Heidi Vibeke Pedersen, Monica Andersen og Henriette Vigtel)

8.2 Enkeltintervjuer

- Frode Forfang (direktør)
- Stephan Mo (Analyse- og utviklingsavdelingen)
- Aleksander Åsheim (Analyse- og utviklingsavdelingen)
- Beate Holter (Analyse- og utviklingsavdelingen)
- Christine Wilberg (Region- og mottaksavdelingen)
- Knut Berntsen (Region- og mottaksavdelingen)
- Per Engan Skei (Region- og mottaksavdelingen)

- Sidsel Braaten (Region- og mottaksavdelingen)
- Aslak Holtan (Administrative fellestjenester)

8.3 Temaintervjuer

- **Akuttinnkvarteringer:** Eiving Freng Dale, Kommunikasjonsstaben: om informasjon på udi.no
- **Akuttinnkvarteringer:** Rolf Angelsen, Enhet for statistikk og analyse: om registrering av akuttinnkvarteringer og avtaler i tilknytning til dette.
- **Akuttinnkvarteringer:** Christer Andreassen og Magnus Ruud, Regionkontor øst: om akuttinnkvarteringer generelt
- **Akuttinnkvarteringer:** Kjetil Johan Korstvedt, Emil Andre Andersen, Paul Edvard Knudsen, Jo Sigurd Aurvoll, Regionkontor indre øst og Regionkontor nord: om akuttinnkvarteringer generelt
- **Stor-mottak (Forus):** Per Engan-Skei, Knut Berntsen, Atle Berge, Sissel Mehammer
- **EMA-mottak:** Laila Smith og Nina Garby
- **PU-innkvartering:** Sven Kristian Nissen og Terje Smedsrud
- **Ankomstsenter Østfold:** Tellef Grønlie
- **Om bistand fra Oppholdsavdelingen til Region- og mottaksavdelingen:** Unn Helene Bøckmann, Gro Bratseth Johansen, Kristin Sverdrup Efstad

8.4 Spørreundersøkelse gjennom Questback

Spørreundersøkelse om arbeidsmiljø sendt ut til alle ansatte i UDI.

8.5 Intervju via e-post:

8.5.1 Kommuner (rådmenn og kommuneoverleger)

- **Råde kommune:** Rådmann Rene Rafshol, Kommuneoverlege Sarah Frandsen Gran
- **Stokke kommune:** Rådmann Vidar Andersen, Kommuneoverlege Tore Arne Martinsen
- **Vågan kommune:** Rådmann Tommy Stensvik, Kommuneoverlege Jan Håkon Juul
- **Oslo kommune:** Bydelsdirektøren Tore Olsen Pran, Kommuneoverlege Kari Elisabeth Sletnes, bydelsoverlege

- **Stavanger kommune:** Ordfører Christine Sagen Helgø, Kommuneoverlege Ivar Halvorsen Skolesjef Rektor Jørn Pedersen ved Johannes læringscenter
- **Grue kommune:** Rådmann Turid Bjerkestrand, Kommuneoverlege Terje Christiansen
- **Notodden kommune:** Rådmann Svein Aannestad, Kommuneoverlege: Mie Jørgensen
- **Sør Varanger:** Ordfører: Rune Rafaelsen, Kommuneoverlege Anne Brit Røst: abro@svk.no
- **Målselv kommune:** Rådmann Hogne Eidissen, Kommuneoverlege Odd Eriksen

8.5.2 Fylkesmenn

FM Oslo og Akershus (Teisen)

FM Rogaland (Stavanger)

Fylkesmannen i Finnmark (Sør-Varanger)

Fylkesmannen i Hedmark (Grue)

Fylkesmannen i Telemark (Notodden)

Fylkesmannen Østfold (Råde)

Fylkesmannen i Vestfold (Stokke)

Fylkesmannen Nordland (Vågan)

Fylkesmannen i Troms (Målselv)

8.5.3 Driftsoperatører (DRO)

HERO: for Sør-Varanger, Råde, Notodden, Vågan (Svolvær)

Scandic v/Kjetil Kvalvik hotelldirektør (Vågan)

Stokke: Oslo Convention Center

Teisen: Frelsesarmeen

Stavanger: FB35, Alfred Ystebø

Grue: Blostrupmoen, Henrik Mohn

DRO Målselv: Sami Hajzeri og Tor-Einar Svendsen

9. Rapportens samlede anbefalinger

9.1 Anbefalinger vedrørende UDIs beredskapsorganisasjon

9.1.1 Beredskapsplanene

3. I arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner må UDI ta utgangspunkt i regjeringens hovedprinsipper for beredskapsarbeidet.⁸
4. UDIs overordnede plan må angi en overordnet beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar, oversikt over møtестrukturer og nødvendig intern koordinering.
5. Avdelingenes planer må angi avdelingenes eventuelle beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar.
6. Det må være sammenheng mellom UDIs overordnede plan og avdelingenes planer.
7. Alle planene må finnes lett tilgjengelig.
8. UDIs overordnede plan må inneholde en plan for koordinering og møter med samarbeidspartnere.
9. Planene må inneholde en strategi for informasjonsformidling internt og eksternt, herunder en oversikt over roller og funksjoner som bør involveres og informeres.
10. Planene må være tilstrekkelig detaljerte til at de gir god veiledning, mens de samtidig gir rom for å tilpasse arbeidet til ulike situasjoner.
11. 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.
12. UDI bør ha en plan for hvordan HMS ivaretas i ekstraordinære situasjoner og hvordan dialogen med og involvering av de tillitsvalgte bør håndteres.
13. Når det foreligger reviderte/nye beredskapsplaner, bør det gjennomføres en beredskapsøvelse.

9.1.2 Beredskapsgruppa

14. Beredskapsgruppa må ha et klart mandat.
15. Beredskapsgruppas formål må avgrenses mot andre koordinerende fora/møter (i høst var det firermøtet).

16. Arbeidet må tilrettelegges slik at en rydder plass også til diskusjoner på mer strategisk nivå.

9.1.3 Beredskapssekretariatet

17. Et slikt sekretariat/funksjon bør ha et tydelig, men fleksibelt mandat der ansvar og oppgaver er definert.
18. 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.
19. En bør vurdere om et sekretariat av denne typen kan utnyttes på en bedre måte i situasjonen.
20. 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.
21. UDIs sentrale e-postadresse bør være blant mottakerne av alle e-poster fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dette vil sikre at de blir journalført.
22. For å sikre god informasjonsflyt må rutinene for informasjonsdeling være tydelige.

9.1.4 Firermøtet og strategisk samarbeid med politiet

23. 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.
24. 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.
25. Det må føres referat fra møtene.
26. Møtet må definere tydelige oppfølgingspunkter og peke ut ansvarlige.

9.1.5 Region- og mottaksavdelingens beredskapsorganisering

27. 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.
28. Avdelingen bør etablere gode rutiner for informasjonsdeling og kommunikasjon, internt og eksternt.

29. Avdelingen bør etablere rutiner for god og tydelig intern koordinering og samordning.
30. Avdelingen bør utarbeide en beredskapsplan og rutiner som gjør den mindre personavhengig i en krisesituasjon.
31. Avdelingen bør vurdere å utarbeide informasjonspakker tilordnet ulike prosesser, som for eksempel etablering av akuttinnkvartering.

9.1.6 Tilrettelegging av helsetjenester

32. UDI og helsemyndighetene må være enige om hvordan ansvaret for å tilrettelegge for og informere om asylsøkeres helse bør fordeles.
33. 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.
34. Helsemyndighetenes ansvar for samarbeid med og samordning av fylkesmennenes virksomhet på fagfeltet må være kjent i UDI.
35. Samarbeidsavtalen mellom UDI og Helsedirektoratet må oppdateres og tilpasses både en ordinær situasjon og en krisesituasjon.
36. UDI må sikre at vi har tilstrekkelig kompetanse på helserettigheter og helsetjenester for asylsøkere og bruke kompetansen på riktig måte.
37. Ansatte i UDI med ansvar for ankomstsentre og akuttinnkvarteringer må ha oppdatert kunnskap om helserettigheter og tilrettelegging av helsetjenester for asylsøkere.
38. Operative avklaringer om helsetjenester for beboere i mottak må avklares av personer i UDI med nødvendig kompetanse.
39. Prinsipielle avklaringer om helsetjenester for beboere i mottak må i størst mulig grad være gjort før en krise.
40. UDI bør aktivt formidle informasjon til kommunene om vertskommunetilskuddet.
41. UDI må være tydelig i dialogen med kommunen om hvilke utgifter relatert til helsetjenester UDI dekker.

9.1.7 Generelt om internkommunikasjon og dokumentasjon

42. UDI bør legge opp en struktur for internkommunikasjon som også fungerer i en krisesituasjon.
43. UDI må ha en plan for hvilken informasjon det er viktig å bringe videre internt og hvem som skal ha ansvar for dette.
44. Det må legges til rette for at all korrespondanse mellom UDI og sentrale samarbeidsparter journalføres av dokumentsenderet, for

eksempel ved at all e-post til UDI har vår sentrale e-postadresse som adressat.

45. Det må utarbeides tydelige rutiner for hvilke beslutninger som skal dokumenteres.
46. Det må føres referater fra sentrale møter, og referatene må gjøres lett tilgjengelig for alle med behov for informasjonen.
47. UDI bør vurdere å benytte kommunikasjonsverktøy som fjerner behovet for e-postlister og stor grad av e-postkommunikasjon, som for eksempel Office 365/SharePoint.

9.1.8 Kommunikasjonsstabens arbeid

48. Sentrale ledere må være tilgjengelige for kvalitetssikring av budskap, slik at mediehenvendelser kan besvares raskt og skriftlig.
49. Kommunikasjonsstaben bør sette sammen et team som kan jobbe med informasjon ut mot kommunene.
50. Kommunikasjonsstaben bør ta kontakt med kommunikasjonsmedarbeidere i kommunen der akuttinnkvartering skal opprettes.
51. 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.

9.1.9 Informasjonsflyt og dialog med Justis- og beredskapsdepartementet

52. Dialogen med departementet bør i størst mulig grad være skriftlig og gjøres tilgjengelig for personer i UDI med behov for informasjonen.
53. Økonomiske disponeringer bør gjøres skriftlig.
54. Det bør etableres bedre styringsstrukturer og fullmakter for å sikre at beredskapsarbeidet håndteres i henhold til lovverket.

9.1.10 Samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og fylkesmannsembetene

55. UDI bør arbeide for å bevare den gode relasjonen til DSB.
56. UDI bør ha en dialog med DSB om det videre samarbeidet og klargjøre mulig bistand i en ny krise.
57. DSBs nasjonale koordineringsansvar må tydeliggjøres når det gjelder denne type kriser. Det må være klart hva ansvaret innebærer og når det inntreffer.
58. Når UDI får bistand fra andre etater, bør en person i UDI ha ansvar for koordinering.
59. En eventuell liaison-rolle må ha et avklart ansvar: UDI og samarbeidende etat bør ha avtalt formål og oppgaver på forhånd.

60. UDI må sikre at beslutninger som også berører regionkontorenes arbeid, er tilstrekkelig kjent og forankret der. Dette er særlig viktig i større prosjekter.
61. 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.
62. 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.
63. 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.
64. UDI bør ha en plan for hvordan vi sikrer overtakelsen av prosjekter som eksterne har ledet slik at relasjoner ivaretas og avtaler følges opp.

9.1.11 Arbeidsmiljø

65. 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.
66. 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.

9.2 Anbefalinger vedrørende UDIs oppgaver i ankomstfasen

9.2.1 Operativt samarbeid, koordinering og saksflyt med Politiet

67. 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.
68. Det bør etableres et mandat som definerer møtet tydelig når det gjelder deltakelse (nivå og etat), beslutningsmyndighet, roller og ansvar.
69. UDI bør samordne seg internt i forkant og stille med færre personer i møtene.
70. 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.
71. Det bør vurderes om møtet kan gjennomføres på Skype.

9.2.2 Registrering/saksflyt

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

9.2.3 Ivaretagelse av sårbare i ankomstfasen – før registrering

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

9.2.4 PU-innkvartering

80. 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.
81. UDI og i Politiets utlendingsenhet må definere roller og ansvar for PU-innkvarteringer og spesielt definere grenseflatene på følgende felt:
 - a. helse
 - b. logistikk
 - c. budsjettansvar
82. Det bør etableres mandat og retningslinjer for arbeidet med PU-innkvartering
83. UDI bør ha gode rutiner for å sikre best mulig kommunikasjon mellom UDI og Politiets utlendingsenhet (for eksempel en felles e-post og faste kontaktpersoner).

84. 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.
85. 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.

9.2.5 Ankomstsenter Østfold

86. 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.
87. UDI og politiet bør planlegge videre bruk av Ankomstsenter Østfold med utgangspunkt i ankomstszenarioene som er utarbeidet. Vi bør ta initiativ til å utarbeide felles beredskapsplaner for senteret. Planene bør ta hensyn til helsemyndighetenes nasjonale anbefalinger for smittevern.
88. 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.
89. 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.

9.2.6 Operativt samarbeid, koordinering og informasjonsflyt med lokale helsemyndigheter

90. 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.

91. 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.

9.3 Anbefalinger vedrørende innkvartering av asylsøkere

9.3.1 Akuttinnkvarteringer

9.3.1.1 Generelt

92. Vi bør utarbeide driftsmanual/veileder for eventuelle nye innkvarteringsløsninger.
93. Vi bør legge til rette for at alle asylsøkere på alle typer innkvarteringer blir registrert i Sesam.
94. 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.
95. Vi bør vurdere hvordan kostnadene ved akutte innkvarteringsløsninger kan reduseres ved eventuell framtidig bruk av slike.
96. Vi bør etablere mer forutsigbare beredskapsløsninger for innkvartering (for eksempel vurdere bruk av rammeavtaler med hoteller, kongressentre o.l. om bruk av stedene som akuttinnkvarteringer).
97. I den grad det er mulig, bør vi tilrettelegge for et aktivitetstilbud til beboerne i den grad det er mulig.
98. Vi bør sørge for at alle regionkontorene har kompetanse på opprettelse og drift av transittmottak, da akutte innkvarteringsløsninger ligner på transittmottak.
99. Vi bør vurdere hvilke tiltak som kan innføres for å kunne identifisere sårbare personer også i akuttinnkvarteringsløsninger.

9.3.1.2 Informasjon/kommunikasjon

100. Vi bør sette sammen informasjonspakker til beboerne om hva som skjer og når i prosessen.
101. Vi bør involvere fylkesmennene tidlig slik at de kan være bindeledd til kommunene.
102. 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.’

103. 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.

9.3.1.3 Helse

104. 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.
105. Avklare med Helsedirektoratet på hvilke steder, og på hvilken måte, Røde Kors' personell eller frivillige kan benyttes ved en framtidig krise.
106. UDI bør oppfordre leverandøren og kommunehelsetjenesten til å utvikle en plan hvis beboerne blir boende lenger enn forventet.
107. 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.
108. 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:

- a. vurdere hvilke krav i veileder IS-1022 de kan be kommunene fire på i en krisesituasjon
- b. svare på hvordan helseinformasjon kan videresendes mellom kommunehelsetjenester
- c. svare på hvordan UDI og Helsedirektoratet kan samarbeide om tilrettelagt informasjon til beboere i mottak/akuttinnkvarteringer om rettigheter og helsetjenester

9.3.2 Store mottak – eksempelet Forus

109. UDI bør undersøke nærmere hvorfor etableringen av mottaket på Forus gikk bra, særlig når det gjelder hvem som hadde dialog med hvem, og på hvilket 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.

110. Ved opprettelse av større mottak må UDI etablere gode kommunikasjonslinjer helt fra starten av mellom byggeier/driftsoperatør, kommunen (ved ordfører, beredskapssjef), fylkesmannen og regionkontor.
111. Det må etableres kontaktiliste og nettverk av berørte aktører for rask spredning av informasjon i forkant av opprettelsen av store mottak.
112. UDI bør på forhånd utarbeide ferdige informasjonspakker som kan sendes kommuner der vi planlegger å etablere mottak.
113. UDI bør lage en plan for når, hvor og hvordan DSB og Sivilforsvarets bistand best kan brukes i større prosjekter.
114. UDI bør vurdere å lage sjekklister over hvilke varer og tjenester som er nødvendige når vi oppretter større mottak.
115. 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.

9.3.3 Innkvartering av enslige mindreårige asylsøkere

116. I samarbeid med politiet må UDI lage en differensiert plan for registreringer for å sikre at alle enslige mindreårige blir fullregistrert.
117. Bistå Politiets utlendingsenhet i registreringsprosessen for å sikre både identifisering og fullregistrering av enslige mindreårige dersom PU ikke har kapasitet til dette selv.
118. Lage en veileder/kravspesifikasjon for mottaksdrift som også gir god veiledning til uerfarne driftsoperatører.
119. Sørge 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.
120. 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.

9.4 Anbefalinger fra delrapport om Storskog-porteføljen

121. 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.
122. 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 «teig» 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.

123. 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.
124. 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.
125. 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.
126. 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 kommunisering innad ville kunnet bidra til å skape en bedre aksept for situasjonen og kanskje hindret følelsen av ikke å bli hørt og bli inkludert.

9.5 Anbefalinger fra revisjonsrapporter om anskaffelser og fullmakter

9.5.1 Revisjonsrapport 1/2016 «Bruk av fullmakter i anskaffelser»

127. Etablere plan for bruk av fullmakter og utøvelse av kontroller
- a. 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
128. Etablere oversikt over UDIs fullmaktsstruktur
- a. 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.
 - b. UDI bør kritisk vurdere behovet for antall ledere med BDM på kostnadsstedene, herunder behovet for antall ledere med gjennom-gående fullmakt på alle kostnadssteder.

9.5.2 Revisjonsrapport 2/2016 «Etterlevelse av regelverk i anskaffelser»

129. Etablere plan for oppskalering av kapasitet til anskaffelser
- a. 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.
130. Etablere gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

- a. For at lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøv-barhet blir oppfylt, er det nødvendig med sporbarhet mellom ulike arkivsaker knyttet til samme anskaffelse i UdiSak.
- b. Det må derfor etableres en rutine som sikrer at ulike saker i UdiSak knyttet til en og samme anskaffelse er knyttet sammen.