



ARBEIDS- OG  
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Rapport

# En bedre utlendingsforvaltning



## Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b>	<b>2</b>
1.1 Bakgrunn	
1.2 Granskingen av UDI våren 2006	2
1.3 Innretting og organisering av oppfølgingsarbeidet	3
<b>2. Rolleforståelse</b>	<b>5</b>
2.1 Forholdet mellom departementets styring og UDIs uavhengighet. Styringssignaler	6
2.2 En omforent rolleforståelse basert på en avklart oppgave- og ansvarsdeling	7
2.3 Orden i kontaktarenaer – formell og uformell kontakt	7
<b>3. Et helhetlig styrings- og kontrollsystem</b>	<b>10</b>
3.1 Eksterne rammer for årlig styringsdialog	12
3.2 Elementer i den årlige styringsdialogen	12
3.2.1 Risikostyring	13
3.2.2 Mål og resultatkrav	13
3.2.3 Praksisstyring	13
3.2.4 Supplerende styringsvirkemidler	14
3.3 Interne rammer for årlig styringsdialog	14
3.4 Departementets kapasitet og kompetanse i styringen av UDI	15
<b>4. Styring med praktiseringen av utlendingsloven</b>	<b>17</b>
4.1 Lovgrunnlaget for styring av praksis	18
4.2 Nærmere om departementets behov for kunnskap	19
4.3 Offentliggjøring av praksis i UDI	20
<b>5. Bedre tilsyn og kontroll med UDI</b>	<b>21</b>
5.1 Departements tilsynsrolle	22
5.2 Departementets oppfølging av UDIs internkontroll	22
5.3 UDIs dokumentasjon og rapportering om internkontrollen	23
<b>6. UDIs oppfølgingsprosjekt</b>	<b>24</b>
6.1 Innretting og organisering av arbeidet	24
6.2 Sammendrag av resultatene fra delprosjektene	24
6.2.1 Kvalitet i saksbehandlingen	24
6.2.2 Etablering og synliggjøring av praksis	24
6.2.3 Rammeverk for internkontroll	25
6.2.4 Ledelse og personalpolitikk	25
6.2.5 Verdier og etikk	25
6.2.6 Kompetanse	25
6.2.7 Kommunikasjon og omdømme	26
<b>7. Vedlegg: Oversikt over skriftlige produkter fra prosjektet</b>	<b>27</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har det overordnede ansvaret for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å iverksette regjeringens politikk på utlendingsfeltet. Den viktigste oppgaven er å behandle søknader etter utlendingsloven. I 2006 fattet UDI om- trent 82 000<sup>1</sup> enkeltvedtak.

De nasjonale og globale utfordringene på utlendingsfeltet stiller norske myndigheter overfor viktige valg, og avgjørelsene som fattes, er av stor betydning for enkeltmenneskene det gjelder. Å sikre godt funderte avgjørelser er derfor meget viktig. Det krever en forvaltning som legger vekt på en effektiv og sikker behandling av søknader om beskyttelse og opphold i tråd med målene for feltet og internasjonale forpliktelser.

Den store allmenne interessen knyttet opp til enkelt-saker og til feltet generelt har konsekvenser for både departementet og UDI. Endringer i det utenrikspolitiske bildet og den internasjonale sikkerhetssituasjonen kan på meget kort tid medføre endringer i det nasjonale bildet. Utlendingsforvaltningen behandler mange enkelt-saker, og sakene er til dels ulike. UDI må derfor kunne behandle saker raskt og med høy kvalitet, men samtidig være i stand til å på kort tid omstille seg til nye sakskomplekser. Departementet må kunne styre direktoratet tydelig, stringent og fremtidsrettet. Det krever en tett kommunikasjon mellom dem som styrer og de som blir styrt. Kommunikasjonen må, for ikke å føre til uklare ansvarsforhold, bygge på en klar rolleforståelse i alle ledd. På utlendingsfeltet kan vanskelige situasjoner oppstå raskt og ofte med et uforutsigbart og uventet innhold. Det er derfor behov for å bygge robuste styringssystemer, definere risikoområder og planlegge hvordan disse kan minimeres og eventuelt håndteres.

Departementet har ikke anledning til å instruere om avgjørelse i enkeltsaker, med unntak av saker som

gjelder rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Derimot kan departementet instruere om generell lovtolkning og skjønnsutøvelse, noe som gir mulighet til å instruere UDI om utviklingen av den generelle praksisen på utlendingsfeltet.

## 1.2 Granskingen av UDI våren 2006

Våren 2006 nedsatte regjeringen en granskingskom- misjon for å gjennomgå Utlendingsdirektoratets hånd- tering av 197 saker, hvor tillatelse var innvilget i med- hold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Tillatelsene var gitt til nordirakere som tidligere har hatt midler- tidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettings- tillatelse eller familiegjenforening (MUF-tillatelse). Granskingskommisjonens mandat ble utvidet til også å gjelde tillatelser gitt til homofile iranere. I tillegg ble kommisjonen bedt om å påpeke mulige forbedringer i styringsdialogen mellom AID og UDI, UDIs utforming av praksis og formidling av denne og evt. foreslå justering av regelverk og retningslinjer som sikrer at AID er tilstrekkelig informert om UDIs praksis.

Senere besluttet Stortingets kontroll- og konstitusjons- komité å avholde en åpen kontrollhøring torsdag 1. juni 2006.

Kjernen i saken dreide seg om skillet mellom politikk og forvaltning og forvaltningens lojalitet i oppfølgingen av politiske beslutninger. Det var på denne bakgrunn at regjeringen nedsatte granskingskommisjonen. Statsråd Bjarne Håkon Hanssen sa i sin innledning til høringen i Stortinget at *"Det er min plikt som statsråd å påse at dette skillet respekteres og ivaretas. I denne saken mener jeg at grensene er overtrådt."*<sup>2</sup>

Etter granskingskommisjonens syn la UDI opp til en praksis når det gjaldt behandlingen av de såkalte MUF-sakene som var på kanten av, og til dels utenfor,

<sup>1</sup> Tall fra 2006, jf. UDIs "Tall og fakta" 2006

<sup>2</sup> Referat fra åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen 1. juni 2006 \*3, i Innst. S. nr. 237 (2005-2006)

loven. Kommisjonen mente at praksisen var klart i strid med de hensyn og føringer som var gitt av departementet i forbindelse med arbeidet med den midlertidige forskriften om behandling av søknader fra denne gruppen.

Granskingen av UDI og høringen i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité reiste en rekke problemstillinger, blant annet knyttet til departementets styringsevne, direktoratets lydhørhet og etatsleders rolleforståelse. Granskingen la vekt på departementets plikt til å styre direktoratet og å sikre tilsyn med at direktoratet etterlever lover og regler og følger departementets styringssignaler. Dette avdekket utfordringer på flere områder: rolleforståelse, styringsforhold, kvalitetssikring av vedtak, etablering av praksis i UDI og rapportering til departementet.

AID besluttet å sette i gang et større oppfølgingsarbeid og etablerte et særskilt prosjekt. Prosjektet ble koordinert med, og avgrenset mot, det omfattende oppfølgingsarbeidet som også ble satt i gang i UDI. Departementets arbeid ble basert på statsrådets redegjørelser for Stortinget våren 2006, kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling (Innst. S. nr. 237 (2005-2006)) og en gjennomgang av anbefalingene fra granskingskommisjonen (NOU 2006:14 Gransking av Utlendingsdirektoratet).

### 1.3 Innretting og organisering av oppfølgingsarbeidet

Oppfølgingsarbeidet i AID ble organisert i prosjektet ”En bedre utlendingsforvaltning”. Denne rapporten oppsummerer prosjektets resultater. I kapittel 7 redgjøres det også kort for UDIs oppfølgingsarbeid.

Prosjektet ble igangsatt med et oppstartsseminar 7. september 2006, hvor blant andre departementsråden, ledelsen i Innvandringsavdelingen i AID og UDIs ledelse deltok. Prosjektet har vært organisert med en styringsgruppe, et prosjektsekretariat og seks delprosjekter. Styringsgruppen har vært ledet av departementsråden og har hatt deltakelse fra ekspedisjonssjefer i berørte avdelinger, prosjektdirektør i departementsrådets stab, informasjonssjef og UDIs direktør. Det er utarbeidet et hovedmandat for prosjektet og mandater for hvert av delprosjektene.

Hensikten med prosjektet har vært å sikre at politiske mål og prioriteringer på utlendingsfeltet blir fulgt opp. I arbeidet har departementet vurdert og søkt å gi svar på de utfordringer den såkalte MUF-saken og den etterfølgende granskingen og styringsbehandlingen avdekket.

#### Prosjektets hovedmål har vært å:

- sikre en praktisering av utlendingsloven i samsvar med lov, forskrift og andre gitte instruksjer
- sikre en klar og omforent rolleforståelse mellom departement og direktorat
- sikre at det gis klare styringssignaler
- etablere et helhetlig styrings- og kontrollsystem der alle nødvendige elementer er integrert
- etablere systemer for internkontroll og tilsyn med UDIs virksomhet
- sikre at departementet har nødvendig kapasitet og kompetanse i styringen av UDI

Prosjektet har gitt en samlet gjennomgang av mange av departementets viktigste styringsutfordringer på utlendingsfeltet, og noen tiltak dekker flere temaer enn det som ble berørt av granskningen og høringen.

Ekstern kompetanse har vært benyttet underveis i prosessen. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) og Finansdepartementet (FIN) har gitt innspill i prosessen. Når det gjelder etablering og bruk av rolleutvalg, har det vært innhentet erfaring fra Kunnskapsdepartementet (KD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Statskonsult har blant annet bidratt med innspill til rolleforståelse og styringssystemer. Prosjektet har også med hjelp av en ekstern konsulent gjennomført en kartlegging og vurdering av departementets kompetanse og kapasitet styringen av UDI.

Prosjektet har vært rettet mot styringsutfordringer knyttet til forholdet mellom AID og UDI. Utlendingsforvaltningen som helhet består imidlertid av flere aktører, der blant andre Utlendingsnemnda (UNE) er sentral. Å gå igjennom det samlede styringsforholdet mellom departementet, UDI og UNE har ligget utenfor dette arbeidet, men problemstillinger med relevans for forholdet mellom AID og UNE er blitt påpekt. Styringsforhold som berører lovspørsmål er inkludert og drøftet som en del av departementets arbeid med ny utlendingslov.

---

<sup>3</sup> Innst. S. nr. 237 (2005-2006) s. 11

## 2. Rolleforståelse

En rolleforståelse basert på skillet mellom politikk og forvaltning og den formelle ansvarsdeling mellom departement og direktorat, er viktig for både innhold og form i departementets styring av direktoratet. I Innst. S. nr. 237 (2005-2006) uttaler Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité at kjernen i MUF-saken var *"i hvilken grad Regjeringen med utgangspunkt i gjeldende rollefordeling har en betryggende politisk styring med utlendingsforvaltningen/UDI."*<sup>3</sup> Komiteen ber i sin innstilling om at det foretas nødvendige avklaringer rundt rolleforståelse og styringssignaler for å hindre uklarhet. Etter komiteens mening vitner saken om at det har vært en uklar rolleforståelse i UDI av hva som er forvaltningens område og hva som er politikernes område.

I den åpne høringen i Stortinget slo statsråd Bjarne Håkon Hanssen fast at departementet skulle styrke rolleforståelsen.

I NOU 2006:14 påpekes utfordringer knyttet til rolleforståelse og styringsforhold og forhold knyttet til saksbehandlingstid, kvalitetssikring av vedtak og etablering og utøving av praksis i UDI. Klarere rollefordeling mellom departement og direktorat og bedre samarbeids-

relasjoner må utvikles. Kommisjonen anbefaler at det settes i gang et systematisk arbeid med å klarlegge oppgavefordeling og ansvarsforhold mellom departementet og direktoratet. Videre mener kommisjonen at AID og UDI må bli enige om hvilke styringsvirkemidler som skal brukes og når de skal brukes, og at dialogen må bli mer formalisert og dokumentert.

For å følge opp disse signalene ble det, som en del av departementets oppfølgingsprosjekt, etablert et felles utvalg mellom ledelsen i AID og ledelsen i UDI for å drøfte og avklare roller og samarbeidsprosesser mellom departementet og direktoratet (heretter kalt rolleutvalget).

Rolleutvalget har særlig:

- drøftet og klargjort oppgave- og ansvarsdelingen mellom AID og UDI og den rolleutøvelse som følger av den
- drøftet ansvar og formkrav for overgangen fra politiske signaler til styringssignaler og direktoratets rom for skjønnsutøvelse
- drøftet og klargjort retningslinjer for styringsdialogen og øvrig kontakt mellom departement og direktorat

### Sentrale utfordringer knyttet til rolleforståelse:

- sikre en avklart og felles forståelse av hva som er forvaltningens område og hva som er politikernes område
- sikre at det er etablert en hensiktsmessig og avklart konkret oppgave- og ansvarsdeling mellom departement og direktorat
- sikre ryddighet i relasjoner, styringslinjer og kommunikasjonskanaler
- sikre formidling av styringssignaler på en måte som ikke gir grunnlag for tvil om hvilke signaler som er gitt

<sup>3</sup> NOU 2006:14 s.55

## 2.1 Forholdet mellom departementets styring og UDIs uavhengighet. Styringssignaler

Granskingskommisjonen drøfter i NOU 2006:14 forholdet mellom styring, uavhengighet og lydhørhet overfor politiske signaler. Kommisjonen understreker at *"en forutsetning for gode arbeidsmessige relasjoner mellom departementet og direktoratet er at roller og styringslinjer er avklart kommunisert og forstått i organisasjonene."*<sup>4</sup> Samtidig drøfter kommisjonen spørsmålet om hvordan et krav til politisk lydhørhet bør forstås innenfor en ryddig styringsramme.

UDI er en viktig del av statsrådets apparat for realisering og utvikling av innvandringspolitikken. Det sikres gjennom at UDI selv utøver et godt skjønn i tråd med fastsatte mål.

Politiske signaler kan forstås som ytringer og viljeserklæringer fra politisk hold angående saksforhold som dekkes av underliggende etats ansvarsområde. Et politisk signal blir først et styringssignal når departementet klargjør at det skal følges opp gjennom handlinger i etaten. Styringssignaler skal formaliseres fordi det vil sikre dokumentasjon og etterprøvbarehet i styringen, blant annet ved å gi mulighet for klargjøring i etterkant av møter. Formalisering vil også gi den politiske ledelsen mulighet til å presisere og utdype sine signaler før de gis styringseffekt.

I prosessen med å gi politiske signaler styringskraft har departementets administrasjon et særlig ansvar. Departementets administrasjon skal sørge for å være godt orientert om politiske signaler som gis i ulike sammenhenger, og løpende vurdere behovet for nærmere avklaring med den politiske ledelsen, samt administrativ oppfølging. Departementet må være særlig bevisst på at det gis tydelige styringssignaler dersom en sak har hatt en turbulent politisk forhistorie. UDIs ledelse på sin side må holde seg orientert om politiske signaler som gis i ulike sammenhenger, og be departementet om avklaring dersom det gis politiske signaler som en er usikker på om er ment å ha en styringskonsekvens.

Som følge av endringer i utlendingsloven (1. januar 2001 og 9. september 2005) har UDIs rom for skjønnsutøvelse (handlingsrom) variert over tid fra direktoratet ble opprettet i 1988. Med lovendringen som ble gjort i 2005 og med gjeldende forskrifter, har UDI på det normative området fortsatt et stort rom for skjønnsutøvelse. Dette skyldes både saksområdets utpregede skjønnsmessige karakter og det forhold at departementet fortsatt har begrenset instruksjonsmulighet i enkeltsaker.

UDIs ledelse har ansvar for at virksomheten følger opp departementets styringssignaler som forutsatt og at oppgaveløsningen og skjønnsutøvelsen skjer innenfor disse rammene. Granskingskommisjonen skriver at lydhørhet ikke bare dreier seg *"om rettslige over- og underordningsforhold, men også om betydningen av at forholdet mellom politikere og forvaltningen forløper og utvikler seg på en smidig måte. Kravet til lydhørhet må fundamentalt sett ses på bakgrunn av rollefordelingen mellom de ulike statsorganer. På områder som er politisk sensitive er det særlig viktig at forvaltningen ikke går ut over sin rolle."*<sup>5</sup> UDIs rom for skjønnsutøvelse stiller krav til en godt utviklet forståelse av innholdet i de fastsatte målene for flyktning-, asyl- og innvandringspolitikken og til hva som til enhver tid er spørsmål som krever vurderinger og avveininger av politisk karakter.

UDIs handlingsrom er mer enn en statisk og formelt bestemt størrelse. Handlingsrommet påvirkes også av den tillit som er etablert mellom partene, etatens lydhørhet gjennom evne til selv å iverksette endringer internt der etaten ellers ville ha blitt instruert, informasjon, transparens, åpenhet i kommunikasjonen og eksterne aktørers agering. Stor grad av tillit i etatsstyringen gir grunnlag for delegasjon og må funderes på erfart virkelighet.

Åpenhet og innsyn bygger og vedlikeholder tillit. Et stort handlingsrom fratar ikke delegerende organ ansvar. Tvert imot ser departementet det slik at det er en klar sammenheng mellom stort delegert handlingsrom for UDI og tilsvarende store krav til rapportering. Når departementet ber om rapporter/utøver tilsyn, er det ikke et gitt uttrykk for mistillit, men en følge av departementets styrings- og kontrollansvar.

<sup>5</sup> NOU 2006: 14 s. 55

## 2.2 En omforent rolleforståelse basert på en avklart oppgave- og ansvarsdeling

Granskingskommisjonen peker på at balansen mellom klar rolledeling, ansvarsforhold, tydelig styring og gode samarbeidsformer som kan utnytte kompetanse, kunnskap og erfaring i både departement og direktorat, er vanskelig. Samtidig kan ikke systemet være så rigid at ledelsen og medarbeidere i hhv. departement og direktorat ikke kan samhandle om faglige temaer og sammen utvikle gode løsninger. Slikt samarbeid er nødvendig, men må tuftes på en klar og felles forståelse av roller og ansvar.

Relasjonsbyggingen mellom AID og UDI bør ses på som en kontinuerlig prosess og ikke noe som gjøres på basis av noen måneders intenst arbeid. Utviklingen av relasjonen mellom departement og direktorat skal derfor følges videre opp i AID og UDI, både gjennom en jevnlig gjennomgang av temaer rolleutvalget har diskutert, gjennom årlige diskusjoner om strategiske utfordringer og i den alminnelige styringsdialogen. Den vil også bli fulgt opp gjennom formidling av den forståelse som er oppnådd gjennom rolleutvalgets arbeid, til ansatte i AID og UDI.

Granskingskommisjonen anbefalte *"et systematisk arbeid med å klarlegge oppgavefordeling og ansvarsforhold mellom departementet og direktoratet"*.<sup>6</sup> Generelt følger oppgave- og ansvarsdelingen mellom departementet og direktoratet av alminnelige forvaltningsprinsipper. Statsråden har ansvaret for alle oppgaver på departementets felt, dersom ikke Stortinget har lagt myndighet direkte til underordnet organ. Med utgangspunkt i departementets tre roller, som sekretariat for politisk ledelse, etatsstyrer og forvaltningsorgan, kan departementet, med mindre det er rettslig avskåret fra det, delegere oppgaver til direktoratet. Det er særlig på det forvaltningsmessige området at delegasjon er aktuelt. Utfordringene er knyttet til utviklingsoppgaver med stor politisk oppmerksomhet.

Basisen for en riktig rolleforståelse er en klar oppgave- og ansvarsdeling mellom AID og UDI. Arbeidet i rolleutvalget ble derfor basert på en kartlegging av

oppgave- og ansvarsdelingen. De aktuelle hovedoppgavene er dekomponert i enkeltoppgaver hvor ansvaret eller ansvarsdelingen for den enkelte oppgave er avklart.

I sitt arbeid med dette la rolleutvalget følgende definisjoner av begrepene rolleforståelse, ansvarsdeling og oppgavefordeling til grunn:

- **Oppgavefordeling:** hvor i forvaltningen utførelsen av en konkret oppgave er lagt
- **Ansvarsdeling:** hvor i forvaltningen myndighet til beslutning er lagt. Ikke alle aspekter ved en oppgave behøver å være entydig knyttet til samme forvaltningsorgan, med mindre man dekomponerer oppgaven ned i sine minste elementer
- **Rolle:** utøvelsen av en oppgave med en gitt (og riktig) forståelse av hvilket ansvar man har

En liste som er utarbeidet i prosjektet av rolleutvalget, viser oppgave- og ansvarsdelingen våren 2007. Oppgave- og ansvarsdelingen vil endres over tid. Det vil derfor være behov for å ha nye gjennomganger med jevne mellomrom.

## 2.3 Orden i kontaktarenaer – formell og uformell kontakt

En viktig del av arbeidet med å klargjøre rolleforståelsen mellom departement og direktorat dreier seg om forbedring av og bevisstgjøring rundt dialogen. Statsråd Bjarne Håkon Hanssen sa i sitt innlegg under kontroll- og konstitusjonskomiteens åpne høring at han hadde observert uklare kommunikasjonsrutiner mellom departement og direktorat. Granskingskommisjonen peker på at dialogen må bli mer formalisert og dokumentert.

Liten bevissthet rundt det granskingskommisjonen kaller *"den ikke-formaliserte styringen"*<sup>7</sup>, har ført til et behov for å skape orden i de formelle og uformelle kontaktarenaene mellom AID og UDI.

Formell kommunikasjon i styringssammenheng er når departement og direktorat kommuniserer og er

<sup>7</sup> NOU 2006: 14, s. 79

<sup>6</sup> NOU 2006: 14, s. 56



innforstått med at virksomhetene hefter for det som kommuniseres. Uformell kommunikasjon kan sies å være all annen kommunikasjon mellom medarbeidere i departement og direktorat: all muntlig kommunikasjon som ikke følges av formell skriftlighet og all skriftlig kommunikasjon som ikke journalføres eller på annen måte kan bekreftes er sendt mottaker. Uformell kommunikasjon kan i ettertid gjøres om til formell kommunikasjon gjennom skriftliggjøring og journalføring.

Departementet og direktoratet har i rolleutvalget siden høsten 2006 diskutert relasjonsbygging knyttet til formell og uformell kommunikasjon. På enkelte områder har det også vært behov for særskilte presiseringer av relasjonen mellom departement og direktorat. Det gjelder det internasjonale arbeidet på flyktning-, asyl- og innvandringsfeltet, arbeid knyttet til statsbudsjettet, til UDIs kontakt med Stortinget, politiske partier og interesseorganisasjoner og til informasjon, kommunikasjon og mediehåndtering.

Den formelle kommunikasjonen mellom AID og UDI går i hovedsak via den på forhånd fastsatte styrings-

dialogen (tildelingsbrev, etatsstyringsmøter, kontaktmøter osv.), men i en mangfoldig virksomhet er det nødvendig med løpende kontakt på flere nivåer, både av formell og uformell karakter.

Kommunikasjon av uformell karakter er en viktig del av samhandlingen mellom departement og direktorat, og det er gjennom arbeidet i prosjektet skapt en bevissthet om den uformelle kommunikasjonens betydning. Det er også enighet om at det er avgjørende viktig for god styring at den uformelle kommunikasjonen støtter opp under, og ikke skaper uklarhet i, den formelle styringsdialogen. Kravene til ryddig kommunikasjon er grunnleggende. Fordi sakene som diskuteres mellom departement og direktorat er av større betydning jo høyere opp i organisasjonene de kommuniseres, øker kravene til vurderingen av om det er behov for formalisering gjennom etterfølgende skriftliggjøring og for å sikre bred forankring av kommunikasjonens innhold der det er naturlig. For at uformell kontakt ikke skal undergrave den formaliserte kontakten i styringsdialogen, er det gitt nærmere retningslinjer for kommunikasjonen mellom AID og UDI.

## Gjennomførte tiltak for å bedre rolleforståelsen:

- » Det er utarbeidet en oversikt over ansvarsdelingen mellom AID og UDI på detaljert oppgavenivå.
- » Det er etablert en omforent forståelse av begrepene politiske signaler, styringssignaler, lydhørhet og handlingsrom og hvilke konsekvenser dette har i praksis, herunder blant annet:
  - at styringssignaler så langt som mulig skal inngå i den ordinære styringsdialogen
  - at styringssignaler skal utformes skriftlig og adresseres tydelig til underliggende virksomhet
  - at det skal fremgå klart at det er departementet som gir signalet
  - hvem som har ansvaret for å avklare om politiske signaler skal følges opp med styringssignaler
  - at dersom det foreligger tvil eller usikkerhet om et styringssignal, har UDI ansvar for å ta det opp med departementet
- » Det er utarbeidet tydelige retningslinjer for kontakt og kommunikasjon:
  - kjøreregler for kontakt og kommunikasjon mellom AID og UDI
  - rutiner for kontakt og samhandling mellom AID og UDI mht. informasjon, kommunikasjon og mediehåndtering
  - kjøreregler for UDIs kontakt med Stortinget, politiske partier og interesseorganisasjoner
  - en strategi for det internasjonale arbeidet på asyl- og innvandringsfeltet
- » Relasjonsbyggingen mellom AID og UDI skal følges videre opp gjennom:
  - jevnlig gjennomgang av temaer rolleutvalget har diskutert
  - årlige diskusjoner om strategiske utfordringer
  - den alminnelige styringsdialogen
- » AID og UDI skal utarbeide en plan for formidling av den forståelse som er oppnådd gjennom rolleutvalget, til ansatte i AID og UDI.

### 3. Et helhetlig styrings- og kontrollsystem

En overordnet oppgave for prosjektet har vært å gjennomgå styringssystemet og rutine for styringsdialogen mellom AID og UDI. Formålet med dette har vært å klargjøre, forbedre og samle styringen av UDI i et ledelsesforankret, integrert og helhetlig styrings- og kontrollsystem.

heng, og dermed sikre at den faglige styringen integreres og reflekteres bedre i etatsstyringen.

I arbeidet med et helhetlig styringssystem har det vært sentralt å:

- utrede hvilke elementer som bør inngå i et slikt styringssystem

#### Sentrale utfordringer knyttet til bedre styring av UDI:

- sikre sammenheng og helhet i de ulike styringsvirkemidlene slik at den faglige styringen, herunder styringen med praksis, integreres og reflekteres bedre i etatsstyringen
- sikre økt styringsdyktighet gjennom ledelsesforankring og bevissthet omkring kapasitet, kompetanse og kultur i styringen av UDI
- sikre forutsigbarhet og ryddighet i rammene for den årlige styringsdialogen
- sikre ryddighet i bruken av styringsarenaer, møtestruktur og andre interne rammebetingelser

Både Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og granskingskommisjonen påpekte behovet for en forbedret styringsdialog og klarere rutiner for en sporbar og tydelig kommunikasjon mellom AID og UDI. Under den åpne høringen 1. juni 2006 sa også statsråd Bjarne Håkon Hanssen at det var nødvendig for departementet å klargjøre egne styringssystemer og rutiner for styring.

I arbeidet med å klargjøre rutiner for styringsdialog og kommunikasjon, har det vært viktig å gjennomgå styringssystemet med sikte på å sikre økt styringsdyktighet. Et sentralt element i dette arbeidet har vært rettet mot å samle de ulike styringselementene i den ordinære styringsdialogen. Det har særlig vært viktig å plassere risikostyring, tilsyn med internkontroll og praksisstyring<sup>8</sup> inn i en helhetlig styringssammen-

- beskrive sammenhengen og samvirket mellom de ulike elementene
- integrere de ulike styringselementene i den ordinære styringsdialogen (herunder praksisstyring, økonomistyring og risikostyring)
- sikre deltakelse i utformingen av styringssystemet og kunnskap om innholdet i styringssystemet
- formidle forståelse og prosesskompetanse om styringssystemet og gjennomføring av styringsdialogen til alle som trenger det i departement og direktorat

En forutsetning for god etatsstyring er ledelsesforankring både i departement og direktorat. Ledelsesforankringen av systemet innebærer en institusjonalsert dialog mellom AID og UDI for formidling av mål, resultatkrav og andre styringssignaler fra departement

<sup>8</sup> Praksisstyring er nærmere definert under pkt. 3.2.3 og kap. 4.

til direktorat. Direktoratet formidler resultater og styringsinformasjon til departement. Ledelsesforankringen er sikret blant annet gjennom rutiner for kommunikasjon og retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom departement og direktorat.

God etatsstyring medfører også at det må finnes gode rutiner og kjøregler for kontakt og samordning av styringssignaler også for koordineringen internt i departementet.

Et helhetlig styrings- og kontrollsystem kan beskrives som et samlet sett av tiltak AID betjener i styringen av UDI. Det er et mål at departementets styringssystem overfor direktoratet skal gi et helhetlig og balansert bilde av direktoratets resultater sett i lys av de mål og

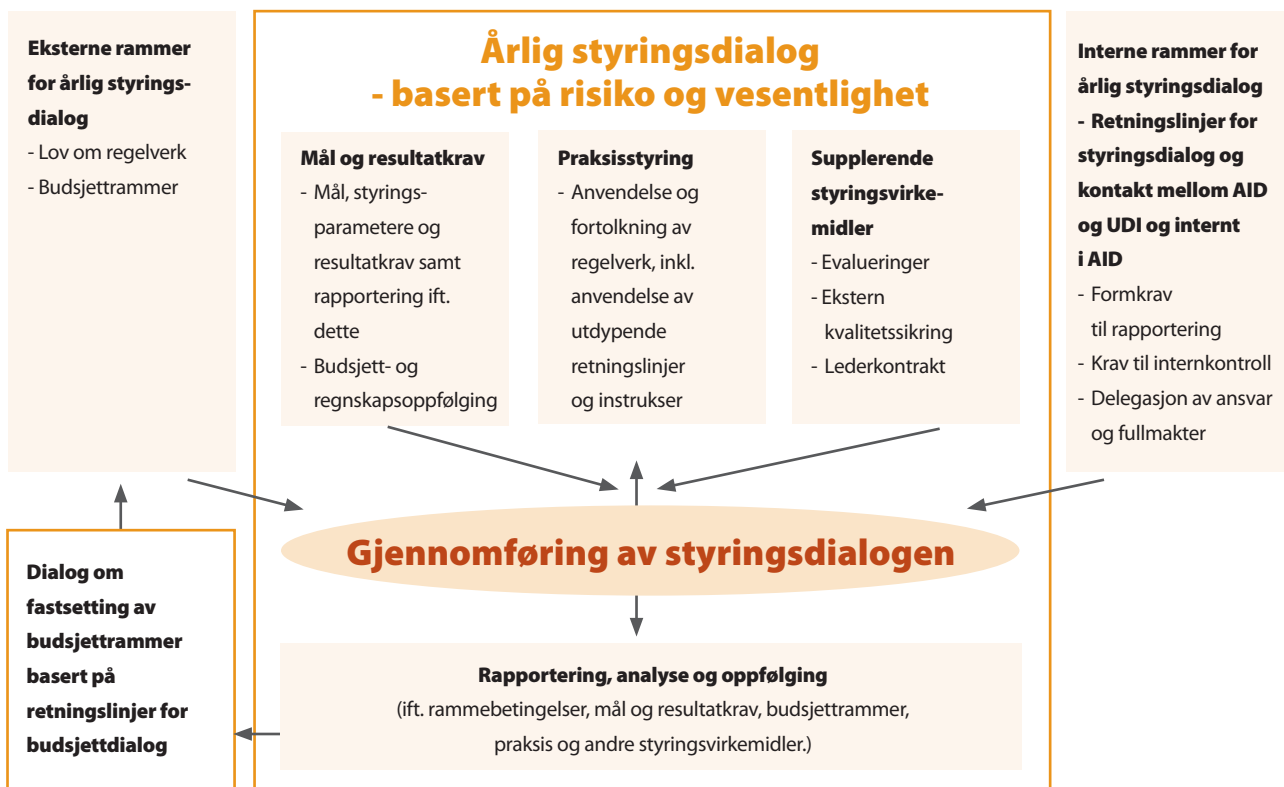
strategier departementet har fastsatt for direktoratets ansvarsområde. Samtidig er det viktig at departementet foretar en gjennomtenkt prioritering av hva som er viktigst i styringen av UDI.

Skissen på neste side er en visuell fremstilling av AIDs helhetlige styring av UDI. Kartet er laget som et pedagogisk hjelpemiddel for departementet i etatsstyringen av direktoratet. Skissen skal bidra til å illustrere sammenhengen mellom de ulike elementene i et helhetlig styringssystem for å sikre at styringen av UDI ikke er fragmentert. Skissen er også et viktig grunnlag for å se på departementets kapasitet og kompetanse i styringen av UDI. En nærmere beskrivelse av hovedelementene i styringssystemet følger nedenfor.

» Med styringsdialog menes den formelle kommunikasjonen mellom departement og underliggende virksomhet og hvordan denne kommunikasjonen organiseres.<sup>9</sup>  
Styringsdialogen skal være dokumentérbar.

<sup>9</sup> Etatsstyring – Erfaringer og utfordringer, s. 22. Statskonsult 1997

## Helhetlig styringsystem for UDI



### 3.1 Eksterne rammer for årlig styringsdialog

Lov og regelverk, budsjettproposisjoner og budsjetttrammer danner de langsiktige og eksterne rammene for styringsdialogen mellom AID og UDI. De er sentrale for å lykkes i den løpende styringen. Dialog og ryddighet i kontakten mellom departement og direktorat om utformingen av de eksterne rammene, er et viktig element i denne sammenhengen.

De økonomiske rammebetingelsene for UDI og god budsjettering er sentrale elementer i styringen av virksomheten. Dagens situasjon på budsjettsiden er preget av store variasjoner i nivået på UDIs driftsbevilgning fra år til år. UDIs ramme varierer med prognoser for ankomst av asylsøkere og inngang av andre søknader etter utlendingsloven. Dette gir i seg selv svært usikre forutsetninger. Denne usikkerheten bidrar også til å komplisere budsjetteringen på de øvrige budsjettpostene som UDI disponerer, og til et

behov for å vurdere endringer i bevilgningene i løpet av året. For å sikre større forutsigbarhet og stabile rammebetingelser for UDI, har departementet sammen med direktoratet gjennomgått forutsetningene som skal ligge til grunn for budsjettering av rammen for UDIs driftsbevilgning.

I arbeidet med å klargjøre og samle styringen av UDI, har departementet og UDI også gjennomgått målstrukturen i budsjettproposisjonen for å sikre at denne er dekkende for hovedinnsatsen på utlendingsfeltet.

### 3.2 Elementer i den årlige styringsdialogen

De eksterne rammene og målene for virksomheten blir nærmere konkretisert og fulgt opp gjennom den årlige styringsdialogen. Styringen skjer gjennom fastsetting og oppfølging av mål og resultatkrav, praksisstyring og bruk av supplerende styringsvirkemidler.

Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

### 3.2.1 Risikostyring

Styring basert på risiko og vesentlighet er et overordnet prinsipp for god etatsstyring. Risikostyring er et relativt nytt styringsverktøy i offentlig sammenheng, og det er derfor behov for å institusjonalisere systemer og metoder for å gjennomføre dette på en effektiv måte. Det er nærmere redegjort for kravene til internkontroll i kap. 5. Det understrekes imidlertid at departementet og UDIs ledelse alltid har benyttet former for risikovurderinger i styringen av UDI.

Det er behov for i større grad å bruke risikostyring som verktøy for å rette fokus mot de viktigste utfordringene for virksomheten. Den årlige styringsdialogen mellom AID og UDI bør derfor utformes slik at man enklere skal kunne identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risikoområder for virksomhetens måloppnåelse slik at risikoen er innenfor et akseptert nivå. God risikostyring er avhengig av at det er fastsatt gode mål og målhierarkier og gode systemer for informasjon og kommunikasjon mellom departement og underliggende virksomhet. Vektlegging av risiko i styringsprosessene vil bidra til økt kvalitetssikring av den løpende styringen og øke mulighetene for måloppnåelse innenfor de budsjettrammer som er stilt til disposisjon.

AID skal påse at UDI har etablert systemer for forsvarlig risikostyring og internkontroll. For å tydeliggjøre fokus på risiko i styringsdialogen skal direktoratet legge frem særskilte risikovurderinger med tilhørende forslag om risikodempende tiltak i forbindelse med styringsdialogen. Rapportering inngår som et element i virksomhetsrapportene og danner grunnlag for diskusjon på etatsstyringsmøtene.

Risikostyring er krevende for både departement og direktorat. Løpende rapporteringer om risikoområder i virksomheten gir departementet en mulighet til å reagere raskere på avvik fra fastsatte mål enn tilfellet ville vært uten slik rapportering. Samtidig er det et spørsmål om hvor langt ned i detalj departementet skal gå i styringen av en underliggende virksomhet. Utgangspunktet er at risikostyring først og fremst skal være et verktøy for direktoratets styring av egen virksomhet.

Rapporteringen til bruk i styringsdialogen med departementet må ikke legges opp slik at den svekker det ansvaret direktoratet selv har for å gjennomføre nødvendige tiltak. Derfor er det avgjørende at direktoratets risikovurdering alltid følges av et forpliktende forslag til risikodempende tiltak.

### 3.2.2 Mål og resultatkrav

Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet overfor underliggende virksomheter i staten for den delen av virksomheten som ikke følger direkte av lov, forskrift eller konkrete betingelser knyttet til bevilgninger. I praksis betyr dette at departementet fastsetter mål og resultatkrav som virksomheten skal oppnå i løpet av året innenfor fastsatte budsjettrammer. Tildelingsbrevet, hvor disse kravene fastsettes, er det sentrale styringsdokumentet for direktoratet. Mens man i budsjettproposisjonen fastsetter sektormålene for utlendingsfeltet, som omfatter flere departementers ansvarsområder, blir UDIs virksomhetsmål fastsatt i tildelingsbrevet, samt at bevilgninger blir stilt til disposisjon.

Departementet har i samråd med direktoratet gjennomgått målstrukturen på feltet og målene som er satt for UDIs virksomhet. Som ledd i dette arbeidet er også tildelingsbrevet gjennomgått med sikte på å tydeliggjøre departementets prioriteringer og sikre at det er god kobling mellom målene som er nedfelt i St.prp. nr. 1 og de kravene som stilles til UDI. En ny målstruktur for budsjettproposisjonen og virksomhetsmål for UDI samt justeringer i tildelingsbrevet er foreslått. I forbindelse med arbeidet med St.prp. nr. 1 og med tildelingsbrevet for 2008 skal styringsparametere og resultatkrav gjennomgås.

### 3.2.3 Praksisstyring

Styringen av utlendingsfeltet skjer primært gjennom lov og forskrift og eventuelle endringer i disse. Regelverket og konsekvensene av UNEs avgjørelser, styrer, sammen med interne retningslinjer gitt av UDI, blant annet det faglige skjønnet i den enkelte sak.

Styringen er preget av hyppige behov for tydeliggjøring av regelverk og regelverksendringer som en følge av

nye problemstillinger, nye søkergrupper og endringer i konfliktområder mv. Det er ofte behov for endringer fordi praksis og prioriteringer kan ha stor betydning for enkeltmenneskers livsvilkår og enkelte gruppers muligheter for opphold i Norge. Instruks om praksis innenfor gjeldende regelverk kan derfor være et nyttig supplement til lov- og forskriftsendringer.

Departementet kan ikke, med unntak av saker om gjelder rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, jf. utlendingsloven § 38 tredje ledd, instruere om utfallet i enkeltsaker. Departementets formelle instruks til UDI om praksis som ikke gis i form av lov- eller forskriftsbestemmelser, kalles praksisstyring. Praksisstyring omfatter også departementets innhenting og vurdering av praksis, og departementets beslutning om hvorvidt det skal gis instruks eller ikke om utøvingen av praksis. Granskningen våren 2006 pekte på behovet for å tydeliggjøre kommunikasjonen mellom departementet og direktoratet når det gjelder praktiseringen av utlendingsloven og hvem som har ansvar for den praksis som føres. Det vises til nærmere omtale av departements styring med praksis i kapittel 4.

### 3.2.4 Supplerende styringsvirkemidler

Et konkret opplegg for mål- og resultatstyring av UDI vil være departementets viktigste redskap for å styre, kontrollere og følge opp forvaltningen. I enkelte tilfeller vil det være behov for andre styringsvirkemidler for å skape større åpenhet om og innsyn i UDIs aktiviteter og prioriteringer og for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor UDIs ansvarsområde.

Formålet med supplerende styringsvirkemidler er å sikre at styringen er kunnskapsbasert og å kunne gjøre forvaltningen mer transparent. Dette gjelder både sett ut fra departementets styringsbehov og det at allmennheten har rett til å vite hva som skjer og hvilke prioriteringer som gjøres i offentlig forvaltning.

Supplerende styringsvirkemidler kan være:

- Evalueringer
- Ekstern kvalitetssikring
- Brukerundersøkelser
- Systematisk bruk av resultater fra FOU
- Statistikk

Det er behov for en mer systematisk bruk av supplerende styringsvirkemidler i styringssammenheng. I dette ligger også bruk av eksterne vurderinger og kvalitets-sikrere. Å vurdere bruk av supplerende styringsvirkemidler vil på kort sikt være aktuelt i arbeidet med å utvikle styringsparametere for UDI og i forbindelse med den varslede gjennomgangen av saksflyten på utlendingsfeltet, jf. St.prp. nr. 56 (2006-2007).

## 3.3 Interne rammer for årlig styringsdialog

God gjennomføring av den årlige styringsdialogen krever at det eksisterer gjennomtenkte interne rammer for styringsdialogen. De sentrale rammene på UDIs område vil være retningslinjer for styringsdialogen og kontakten mellom AID og UDI, retningslinjer for den interne samordningen i departementet i forbindelse med styringen av UDI, særskilte formkrav til hhv. foreleggelse av og rapportering om retningslinjer for praksis, krav til internkontroll og delegasjon av ansvar og fullmakter fra departementet til direktoratet.

Departementet har det overordnede ansvaret for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Styringsdialogen skal være dokumentert.

Mens målene for UDIs virksomhet langt på vei fastsettes gjennom politiske prosesser, skjer etatsstyringen gjennom administrative prosesser. Administrasjonens oppgave er å sikre at den praktiske politikken som følger av den politiske ledelses mål og prioriteringer, blir utformet og iverksatt på en lojal og effektiv måte. Hensikten med styringsdialogen er å sikre at departementet får formidlet styringssignaler, rammer og krav til direktoratet og at direktoratet rapporterer om resultatoppnåelse og eventuelle avvik i forhold til målene. Sentrale forhold rundt dette skal drøftes med tanke på læring, korrigerende tiltak, nye prioriteringer og satsinger. Krav om internkontroll i virksomheten skal bidra til å sikre at de fastsatte målene og resultatkravene nås og for øvrig sikre forsvarlig drift. Hvilken rolle UDIs internkontrollsystem skal ha i departementets styring av UDI, er nærmere omtalt i kap. 5.

Styringsdialogen mellom AID og UDI er formalisert gjennom et sett definerte styringsdokumenter, sty-

ringskalender og fastsatt møtestruktur. Virksomhetsrapporter fra UDI inngår også i styringsdialogen.

Basert på granskingen av UDI er de interne rammebetingelsene og rutineskrivene for den årlige styringsdialogen gjennomgått og revidert. Det er utarbeidet retningslinjer for kontakt og styringsdialog mellom AID og UDI som blant annet klargjør de ulike møte-typenes status. Informasjons- og samordningsmøter inngår ikke i den formelle styringsdialogen. Ettersom det er flere avdelinger i departementet som har styringsansvar overfor UDI, er det også utarbeidet retningslinjer for den interne samordningen i departementet av kontakt og styringsdialog med UDI. Retningslinjene skal være verktøy for ledere og saksbehandlere slik at kontakten skjer på en forutsigbar og formalisert/etterprøvbar måte. Videre er det gjort endringer i oppsett av dagsorden og forberedelse til møtene, og det er lagt opp til økt bevissthet rundt hvem som deltar på møtene. Faste punkter på dagsorden skal være budsjett, regnskap og prognoser, resultatoppfølging, iht. tildelingsbrevet, styring av praksis, internkontroll, oppfølging av riksrevisjonssaker og utfordringer og risikoforhold fremover.

Det er viktig at den løpende rapporteringen av styringsinformasjon ikke blir for omfattende, gitt behovet for en bevisst prioritering i styringen av hva som er viktig og hva som er mindre viktig. Det er derfor viktig å avklare rapporteringshyppighet for de ulike styringsparameterne og eventuelt andre forhold som skal følges opp og drøftes.

### 3.4 Departementets kapasitet og kompetanse i styringen av UDI

En gjennomgang av departementets kapasitet og kompetanse ble varslet av statsråd Bjarne Håkon Hanssen i den åpne høringen 1. juni 2006. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité ba også i sin innstilling om at departementet foretok *"en kritisk gjennomgang av egen kompetanse, kapasitet og ressurser for å sikre god kontroll med et så vidt komplisert og komplekst felt som utlendingsforvaltningen er."*<sup>10</sup>

Departementet har benyttet ekstern konsulentbistand til å gjennomføre en kartlegging og vurdering av departementets kompetanse og kapasitet knyttet til styringen av UDI.

På bakgrunn av denne analysen har prosjektet sett de sentrale utfordringene knyttet til departementets kapasitet og kompetanse i styringen av UDI som:

- prioritering av styringsoppgavene
- utøvelse av ledelse
- et bredere systemperspektiv i arbeidsform og i etatsstyringen
- kompetanse i styringsoppgavene
- den interne organiseringen av styringsdialogen

For å møte disse utfordringene har det vært sentralt å sikre større grad av helhetstenking i styringen av UDI. Et viktig element i dette har vært en bedring av informasjonsflyten og en gjennomgang av arbeidsform, organisering av lederoppgaver, og hvordan lederkompetanse utnyttes.

De aktuelle tiltakene for å bedre departementets kapasitet og kompetanse i styringen av UDI er særlig:

- bedre koordinering og samordning mellom avdelingene i departementet gjennom etablering av klare ansvarsforhold og rutiner
- styrking av etatsstyringskompetansen gjennom opplæringstiltak for medarbeidere i berørte avdelinger
- endring av organiseringen for å øke vektleggingen av etatsstyringsrollen og etatsstyringsoppgaver
- gjennomgang av oppgavefordelingen mellom departementet og UDI for å sikre strategisk styring på bekostning av detaljstyring
- gjennomføring av et ledelsesutviklingsprogram for å styrke etatsstyring, systemperspektiv, helhetstenkning og intern informasjonsflyt
- styrking av styringsperspektiv og systemkompetanse gjennom kompetanseutviklingsprogram for aktuelle medarbeidere
- styrking av budsjettarbeidet gjennom økte ressurser og omorganisering av arbeidet

<sup>10</sup> Innst. S. nr. 237 (2005-2006), s. 14



Gjennom utarbeidelse av retningslinjer for intern koordinering av styringsdialogen med UDI er det også etablert klare ansvarsforhold og konkrete rutiner for samarbeidet mellom berørte avdelinger.

I tillegg har prosjektet "En bedre utlendingsforvaltning" i seg selv medført en styrking av departementets bevissthet i styringen av UDI.

### **Gjennomførte tiltak for å sikre bedre styringsforhold:**

#### **Prosjektet har:**

- » utarbeidet en skisse til et helhetlig, integrert og ledelsesforankret styrings- og kontrollsystem hvor de ulike styringselementene er gjennomgått, definert, avgrenset og sees i sammenheng
- » utarbeidet forslag til ny budsjettmodell for UDIs driftspost, samt gjennomgått rutiner for budsjettprosess
- » utarbeidet skriftlige retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom AID og UDI
- » utarbeidet skriftlige retningslinjer for koordinering innad i AID av styringsdialogen med UDI
- » gjennomgått målstrukturen i budsjettproposisjonen for 2008 og foreslått forbedringer
- » foreslått forbedringer i struktur og innhold i tildelingsbrevet for 2008, basert på en vurdering av hvordan tildelingsbrevet fungerer som styringsverktøy, gjennomgangen av målstrukturen i budsjettproposisjonen og prosessen rundt utformingen av tildelingsbrevet for 2007
- » utarbeidet en plan for bruk av supplerende styringsvirkemidler
- » revidert formkrav til rapporteringer og tilbakemeldinger, samt gjennomgått kriterier for praksisforeleggelse (jf. utlendingsloven § 38 første ledd), jf. kap. 4
- » gjennomført en kartlegging av departementets kapasitet og kompetanse i styringen av UDI, som grunnlag for ressursmessige, organisatoriske og kompetansemessige tiltak i departement for å sikre god styring

## 4. Styring med praktiseringen av utlendingsloven

Granskingen av UDI våren 2006 stilte spørsmål vedrørende departementets styring og veiledning med direktoratets myndighetsutøvelse. Det mest grunnleggende elementet i departementets kvalitets-sikring av direktoratets myndighetsutøvelse er å sikre at lover og regelverk følges. Departementets styring med praktiseringen av utlendingsloven ble satt på spissen i MUF-saken.

Granskingskommisjonen pekte særlig på behovet for å tydeliggjøre hvem som har ansvaret for den praksis

som føres, tydeliggjøre kommunikasjonen mellom departement og direktorat når det gjelder praktiseringen av utlendingsloven, og tydeliggjøre skillet mellom styringsinformasjon og annen rapportering. I tillegg ble det oppfordret til større offentlighet rundt UDIs praktisering av utlendingsloven. Et sentralt tema i oppfølgingsarbeidet i departementet har vært å klar-gjøre departementets behov for kunnskap om praksis.

### Sentrale utfordringer knyttet til styring med praksis:

- styrke styring og veiledning med direktoratets myndighetsutøvelse og sikre fokus på kvalitet i vedtaksfettingen
- tydeliggjøre direktoratets ansvar for å utøve et skjønn basert på gjeldende lovverk og instruksjer som er gitt for praksis
- sikre klare formkrav for kommunikasjonen mellom departement og direktorat slik at det ikke er tvil om hvem som har ansvar for den praksis som føres
- tydeliggjøre skillet mellom styringsinformasjon og annen rapportering
- sikre større grad av offentlighet rundt UDIs praksis

» Med praksis menes UDIs praktisering av utlendingsloven og -forskriften, og instruksjer gitt i medhold av disse. Departementets formelle instruksjer til UDI om praksis som ikke gis i form av lov- eller forskriftsbestemmelser, kalles praksisstyring. Praksisstyring omfatter også departementets innhenting og vurdering av praksis og departementets beslutning om hvorvidt det skal gis instruksjer eller ikke, om utøvingen av praksis.

#### 4.1 Lovgrunnlaget for styring av praksis

Statsråden har det overordnede ansvaret for flyktning-, asyl- og innvandringspolitikken og styrer UDI og UNEs praksis gjennom utlendingsloven og forskrifter gitt i medhold av denne. Departementet har ikke anledning til å instruere om avgjørelsen i enkeltsaker (med unntak av saker som gjelder rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, jf. utlendingsloven § 38 tredje ledd), men er gitt adgang til å instruere UDI om generell lovtolkning og skjønnsutøvelse.

Prosjektet har foretatt en grundig vurdering av hvilken grad av kunnskap departementet bør ha for å ivareta styringen av praksis i UDI. De senere års endringer i organisering av utlendingsforvaltning og dagens

ansvarsdeling tilsier at departementet ikke er tiltenkt å ha uttømmende kunnskap om praksis. Det uttalte målet med omleggingen av utlendingsfeltet i 2001 (blant annet med opprettelsen av UNE) var begrunnet i ønsket om å fjerne enkeltsakene fra departementets ledelse, og heller legge til rette for at departementet kunne konsentrere seg om styringen og utformingen av politikken på området. Dette ble igjen bekreftet i forbindelse med den lovendringen som ble gjort i 2005, hvor departementet ble gitt adgang til å gi UDI, men ikke UNE, generelle instruksjer om lovtolkning og skjønnsutøvelse.

Departementets rolle er blant annet knyttet til å utforme rammer og generelle kriterier for hvilken praksis UDI skal forelegge for departementet for godkjenning før UDI endrer eller etablerer ny praksis.

Det vil så være UDIs ansvar, innenfor de gitte kriterier å foreta en vurdering av hvilken praksis som da skal forelegges departementet for godkjenning. Dette forutsetter god samhandling mellom direktorat og departementet om fastsettelse av kriteriene, samt en løpende dialog om hvor "listen" for rapportering ligger. En slik rollefordeling ble også lagt til grunn i Odelstingsproposisjon nr. 31 (2004-2005).

## 4.2 Nærmere om departementets behov for kunnskap

Selv om det er UDI som vurderer hvilken praksis som innenfor gitte kriterier bør forelegges for departementet, har departementet også behov for å supplere kunnskapen om praksis ved på eget initiativ å be om å få orientering om konkrete sakskomplekser. Dette gjelder både der departementet har ønske om å klargjøre at det er enighet om praksis i UDI og der departementet av andre grunner har behov for kunnskap om praktiseringen av regelverket.

For å kunne utforme lovforslag og forskrifter på en hensiktsmessig måte har departementet behov for kunnskap om praktiseringen av regelverket som går lenger enn det som trengs for praksisstyringen. Det er vanskelig å si eksakt hvilket behov departementet har for mer generell kunnskap om praksis. Dette behovet vil variere over tid og vil kunne påvirkes av en rekke faktorer. Behovet vil for eksempel være tilstede når det er aktuelt å legge om politikken som følge av endringer i søkergrupper osv.

I lys av ansvarsforholdet mellom departement og direktorat og behovet for god styring med praksis vil det være hensiktsmessig å dele departementets behov for kunnskap om praksis i to:

- Praksisendringer eller -etableringer som departementet har behov for å få seg forelagt for en formell godkjenning (praksisforeleggelse)
- Annen praksis departementet kan ha nytte av å kjenne til, men som departementet og UDI ikke har behov for å håndtere innenfor de formkrav som gjelder for praksisforeleggelse (praksisorientering)

Det er viktig å understreke at skillet ikke relaterer seg til hvilken praksis departementet og statsråden er ansvarlig for.

Hensiktsmessigheten av skillet mellom orienteringer og foreleggelse er knyttet til hvordan dialogen om praksis mellom departementet og UDI gjennomføres, og da primært hvilke formkrav som bør gjelde for dialogen. Skillet synliggjør også at departementet har bruk for ulik informasjon til ulik bruk. En orientering om praksis er i utgangspunktet noe departementet ber om. UDI bør på eget initiativ ikke orientere departementet om praksis som ikke følger av departementets retningslinjer for rapportering. Det vil kunne undergrave UDIs ansvar.

Prosjektet har i dialog med UDI gjennomgått kriteriene for hvilke praksisendringer departementet har behov for å bli informert om. Terskelen for praksisforeleggelse er som tidligere lagt på et overordnet nivå, og praksisendringer skal være av en viss art og omfang. Det er også utarbeidet formkrav til UDIs praksisrapporteringer og departementets tilbakemeldinger. Dette skal bidra til å klargjøre kommunikasjonen mellom departement og direktorat og tydeliggjøre hvem som har ansvar for den praksis som føres.

Det er UDIs ansvar å sikre gode interne rutiner og å utøve et godt skjønn for hvilken praksis (basert på kriteriene) som skal forelegges departementet. Departementets styring av praksis, og granskingen av UDI, har pålagt UDI å ha en sterkere bevissthet om hvordan praksis etableres og endres. Samtidig er det gjort et arbeid i UDI for å bedre kunne sikre kvalitet i vedtaksfattingen. Gjennom UDIs oppfølgingsarbeid er det lagt opp til at "all" praksis skal nedfelles skriftlig. UDI vil dermed gjennom sin regelverksportal (RVP) systematisere et stort omfang av praksis. Dette vil gjøre UDI bedre rustet til å forelegge praksisendringer/etableringer for departementet.

UDI har gjort departementet oppmerksom på at de i en overgangsfase kan ha behov for å redegjøre for allerede etablerte retningslinjer for praksis, ikke for å endre dem, men for å forsikre seg om at departementet er innforstått med retningslinjene. Slik foreleggelse skal kun skje for retningslinjer som dekkes av kriteriene for foreleggelse av praksisendringer og -etableringer,

og i tilfeller der det antas at departementet vil ha et særlig behov for/interesse av å få kunnskap om den aktuelle praksis. I den grad etablerte retningslinjer for praksis oversendes departementet, skal de samme formkrav som for foreleggelse av praksisendringer følges.

### 4.3 Offentliggjøring av praksis i UDI

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité la vekt på at det bør bli større offentlighet rundt UDIs praksis og at departementet skal legge til rette for utarbeidelse av jevnlig oppdaterte praksisbeskrivelser. UDI er derfor pålagt å arbeide for en økt offentliggjøring av praksis, og det er besluttet at det skal lages en plan for offentlig publisering av regelverksportalen (RVP).

Offentliggjøring av praksis i UDI er et viktig ledd i styringen med praksis og kvalitetssikringen av vedtaks-

fattingen. Det innebærer imidlertid noen utfordringer for departementet i forhold til de formkravene som ellers gjelder for foreleggelse av praksis. Informasjon om praksis som legges ut på UDIs regelverksportal, kan departementet ikke anses å ha blitt verken forelagt eller orientert om kun i kraft av at det er lagt ut, ev. også offentliggjort. Det legges til grunn at statsrådets ansvar for praksis som legges ut offentlig på RVP, ikke strekker seg like langt som ansvaret for den praksis statsråden er forelagt eller særlig orientert om. Det overordnede hensynet til offentliggjøring av praksis er tungtveiende. Større grad av offentlighet rundt praksis gir offentligheten bedre kontroll med forvaltningen, og dette bidrar igjen til kvalitetssikring av vedtaksfattingen i UDI. Departementet må legge til grunn at den praksis som legges ut offentlig på RVP og som ikke er forelagt departementet for godkjenning, heller ikke skulle vært forelagt departementet i henhold til retningslinjene for foreleggelse av praksisendringer og -etableringer.

#### Gjennomførte tiltak for bedre styring med praksis:

- » utredet rammene for departementets styring med praksis
- » revidert formkrav til rapporteringer og tilbakemeldinger, samt gjennomgått kriterier for praksisforeleggelse (jf. utlendingsloven § 38 første ledd)
- » gjennomgått kriterier for rapportering fra UDI om positive vedtak for overprøving i stornemnd (jf. utlendingsloven § 38 fjerde ledd)
- » utformet formkrav og kriterier for UDIs rapporteringer og departementets tilbakemeldinger i saker som vurderes i henhold til utlendingsloven § 38 tredje ledd (rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn)

## 5. Bedre tilsyn og kontroll med UDI

Både intern og ekstern kontroll av forvaltningen er nødvendig for å sikre at virksomhetene arbeider mot å oppfylle de mål som er satt, og at driften for øvrig er forsvarlig. Granskingen av UDI pekte på behovet for bedre faglig tilsyn og kontroll med virksomheten. Granskingskommisjonen foreslo at dette kunne gjøres *”gjennom pålegg [til UDI] om å føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.”*<sup>11</sup> Gransk-

ingskommisjonen mente også at beskrivelsen av internkontrollen i størst mulig grad bør være offentlig tilgjengelig.

Videre anbefalte granskingskommisjonen at *”departementets tilsyn må basere seg på direktoratets internkontroll, og også bidra til å utvikle denne gjennom at også den gjøres til gjenstand for tilsyn (systemrevisjon).”*<sup>12</sup>

### Sentrale utfordringer knyttet til tilsyn og internkontroll:

- etablere en tilsynsmodell som sikrer departementet bedre faglig tilsyn og kontroll med direktoratets virksomhet, men som ikke fratår direktøren ansvaret for egen virksomhet
- sikre klarhet i hva som er direktoratets forpliktelser knyttet til internkontroll

» Internkontroll kan defineres som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i lover og regelverk og som skal sikre måloppnåelsen for virksomheten.

<sup>11</sup> NOU 2006: 14, s 55

<sup>12</sup> NOU 2006: 14, s. 55

## 5.1 Departements tilsynsrolle

Departementets rolle og oppgaver knyttet til kontroll av underliggende virksomheter kan beskrives som en tilsynsrolle. Økonomiregelverket i staten gir departementet ansvar for at *"det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll."*<sup>13</sup> Tilsynet og kontrollen med underliggende etater skal som hovedregel inngå i den ordinære styringen og oppfølgingen av virksomheten.

Økonomiregelverket gir ingen klare svar på hvordan departementet skal ivareta sin tilsyns- og kontrollrolle. En del sentrale premisser er imidlertid førende for hvilket kontrollsystem departementet ønsker å anvende. Dette baserer seg på de særtrekk som kjenne-tegner utlendingsfeltet og det forvaltningsmessige forholdet mellom departementet og UDI. For utviklingen av departementets tilsynsmodell er derfor følgende premisser lagt til grunn:

- Mål- og resultatstyringen i etatsstyringsdialogen skal være basert på risikostyring og intern kontroll .
- Styrings- og kontrollsystemet må være realiserbart innenfor gitte ressursrammer og ordinære bevilgninger. Kontrollaktivitetene må derfor skje på bakgrunn av en vurdering av kostnad i forhold til nytte.
- Styrings- og kontrollsystemet må baseres på en normalsituasjon med en ordinær samarbeidsrelasjon mellom departementet og UDIs direktør.
- Styrings- og kontrollsystemet skal sammen med andre kontrollmekanismer gi departementet tilstrekkelig faglig tilsyn med direktoratets virksomhet. Andre kontrollmekanismer er blant annet UNEs rolle som klageinstans, muligheten for å prøve positive vedtak for stornemnd, samt økt bruk av ekstern kvalitetssikring.
- Styrings- og kontrollsystemet mellom departementet og UDI bør ikke være vesensforskjellig fra de styrings- og kontrollsystemer departementet har for øvrige underliggende og sammenlignbare etater.

Under henvisning til økonomiregelverket legges det til grunn at departementets kontroll med direktoratets virksomhet i det alt vesentlige kan ivaretas gjennom å stille krav til UDIs internkontroll og å sette mål, resultatkrav og klare rapporteringskrav på alle relevante områder i forbindelse med den ordinære styringsdialogen. Internkontroll og risikostyring sees dermed på som et supplerende verktøy i den samlede styringen av etaten.

Det legges videre til grunn at det ikke vil være hensiktsmessig å opprette et eget "tilsyn" for direktoratet (i ordets tradisjonelle betydning), fordi dette ville rokke ved det etablerte forvaltningsforholdet mellom departement og direktorat. Dette innebærer også at systemet ikke primært rettes inn mot å avdekke et eventuelt avvik mellom det direktoratet hevder å gjøre og det som faktisk blir gjort, men mot å føre tilsyn med at UDI har forsvarlige kontrollmekanismer på plass.

## 5.2 Departementets oppfølging av UDIs internkontroll

Departementets overordnede ansvar er å påse at internkontrollen som iverksettes i ytre etat faktisk sikrer pålitelig drift, gode regnskapsrutiner og rapporteringer, samt at lover, regler og politiske pålegg overholdes. I tillegg skal det påses at underliggende etat har et planverk som sikrer at gitte mål nås. Det er imidlertid direktoratet, ved direktøren, som har ansvar for at det er etablert en forsvarlig internkontroll basert på en vurdering av aktuelle risikoer og de krav departementet setter til virksomheten. Direktøren har videre en plikt til å følge opp at sviktende forhold blir rettet opp. Internkontrollsystemet skal være et hjelpemiddel til å styre risiko slik at UDI kan nå sine målsettinger.

Prosjektet foreslår at departementet skal føre tilsyn med UDIs internkontrollsystem og følge opp områder hvor internkontrollen ikke fungerer tilfredsstillende gjennom den ordinære styringsdialogen. Tilsynet og oppfølgingen vil i hovedsak basere seg på UDIs rapporteringer og vil gjelde både kontroll med det etablerte

<sup>13</sup> Økonomiregelverket s. 15

systemet og kontroll med at systemet fungerer som forutsatt. UDI vil i henhold til dette rapportere jevnlig til departementet om hvordan internkontrollen fungerer og det forbedringsarbeidet som gjøres. Departementet skal videre vurdere resultatene av dette innenfor den ordinære styringen, og eventuelt komme med innspill til virksomhetens kontrollarbeid, herunder risikoanalyse og internrevisjonsplaner. Det står sentralt at departementet ikke skal påta seg en rolle som kan utydeliggjøre direktørens rolle som ansvarlig for egen virksomhet.

Departementet må også føre tilsyn med UDIs interne kontrollsystemer ved bruk av eksterne evalueringer. I første omgang bør departementet foreta en evaluering av UDIs internkontrollsystem når dette er etablert. En slik evaluering bør finne sted i løpet av 2008 og utføres ved hjelp av ekstern fagkompetanse. Øvrige evalueringer og/eller gjennomføres ved behov.

En forutsetning for å sikre bedre kontroll med virksomheten er en felles begrepsforståelse og like forventninger til hva internkontroll er, og hvordan dette brukes i styringen av virksomheten. For å sikre klarhet i hva som er direktoratets forpliktelser knyttet til internkontroll, har departementet i eget brev gitt en nærmere beskrivelse av de krav departementet setter til UDIs internkontroll. I brevet beskrives roller og ansvar, UDIs plikt til å definere innholdet i internkontrollen og krav til dokumentasjon og rapportering til departementet. Det understrekes spesielt at internkontrollen må innrettes mot kvalitet i saksbehandlingen. Som ledd i en effektiv internkontroll vil det være

aktuelt på noen områder, blant annet kvalitet, å kontrollere endelige resultater, for eksempel gjennom periodemessige stikkprøver. Brevet er utarbeidet i nært samarbeid med UDI, slik at både departement og direktorat har en felles forståelse av forventninger og krav.

### 5.3 UDIs dokumentasjon og rapportering om internkontrollen

UDI startet høsten 2005 arbeidet med å etablere et helhetlig system for internkontroll. Flere elementer av systemet har kommet på plass i løpet av 2006, og alle deler skal etter planen være ferdigstilt i løpet av 2007. Systemet brukes nå i styringen av UDI.

Prinsipp- og rammedokumenter som beskriver internkontrollsystemets formål, omfang og aktiviteter, skal være offentlig tilgjengelige. Det skal også til enhver tid foreligge oppdatert og tilgjengelig dokumentasjon for departementet om internkontrollen, samt hvilke kontrolltiltak som er etablert på sentrale risikoområder for virksomheten. UDI skal rapportere om internkontrollen og risikovurderingene i forbindelse med den ordinære virksomhetsrapporteringen. Ved etableringen av internkontrollsystemet skal UDI i tillegg fremlegge en rapport til departementet som dokumenterer etableringen av systemet og gir oversikt over innholdet i de ulike elementene i internkontrollsystemet.

#### Gjennomførte tiltak for å påse tilsyn med internkontroll i UDI:

- » foretatt en begrepsavklaring og gjennomgang av departementets tilsynsrolle og krav om internkontroll i UDI, samt etablert en omforent forståelse i departement og direktorat av roller og begrepsbruk
- » utarbeidet et brev til UDI om kravet til internkontroll som nærmere beskriver roller og ansvar, plikt til å definere innholdet i internkontrollen og krav til dokumentasjon og rapportering



## 6. UDIs oppfølgingsprosjekt

### 6.1 Innretting og organisering av arbeidet

Hovedmålet for UDIs eget oppfølgingsarbeid har vært å svare på de utfordringene som ble pekt på i forbindelse med granskningen våren 2006. Sentralt i dette arbeidet har vært å sikre at UDI iverksetter regjeringens innvandringspolitikk i overensstemmelse med lover, forskrifter og instruksjoner. Videre har det vært et mål at prosjektet bidrar til at UDI anses som en troverdig og brukerorientert forvaltningsvirksomhet med et faglig høyt nivå ved å sikre:

- nødvendig kvalitet og god håndtering av saksmengden i forhold til lov, forskrift og instruksjoner og innenfor gjeldende ressursrammer
- at UDI utøver god rolleforståelse og forståelse for politiske beslutninger og prosesser
- at UDIs virksomhet er forankret i konsistente og omforente verdier
- at brukerperspektiv og omdømme ivaretas
- at UDI er en stimulerende og god arbeidsplass

UDIs oppfølgingsarbeid har vært organisert med en styringsgruppe ledet av UDIs direktør og med delprosjekter på følgende områder:

- Kvalitet i saksbehandlingen
- Etablering og synliggjøring av praksis
- Rammeverk for internkontroll
- Ledelse og personalpolitikk
- Verdier og etikk
- Kompetanse
- Kommunikasjon og omdømme

### 6.2 Sammendrag av resultatene fra delprosjektene

#### 6.2.1 Kvalitet i saksbehandlingen

Delprosjektet har hatt som mål å bidra til å sikre kvaliteten i UDIs saksbehandling, herunder at forholdet mellom kvantitet og kvalitet balanseres på hensikts-

messig vis, og at det finnes kvalitetssikringstiltak i alle sentrale deler av saksbehandlingen.

Delprosjektet har definert hva tilstrekkelig god kvalitet betyr i UDI. Det er utarbeidet et rundskriv om overordnede krav til kvalitet i saksbehandlingen. En kortversjon er delt ut til samtlige ansatte i UDI. Begge dokumentene skal inngå i opplæringsmaterialet til nye ansatte.

Delprosjektet har videre gjennomført en analyse av hvordan tidligere kvalitetsmålinger har fungert. Dette arbeidet har gitt en alternativ, tredelt kvalitetsmålingsmodell som består av etablering av kvalitetsstandarder for alle sakstyper, periodiske kvalitetsmålinger i henhold til standardene og halvårslige enhetsvise kvalitetsgjennomganger foretatt av hver enkelt enhetsleder. Som følge av dette er det utarbeidet kvalitetsstandarder for alle hovedsakstyper. Videre er rutiner for både enhetsvise og periodiske kvalitetsmålinger etablert.

Delprosjektet har også foretatt en kartlegging av alle de viktigste kvalitetssikringstiltakene i oppholdsavdelingen og asylavdelingen. Kartleggingen har resultert i en større rapport med blant annet 57 forslag til tiltak for å sikre eller forbedre kvaliteten i saksbehandlingen.

#### 6.2.2 Etablering og synliggjøring av praksis

Gode rutiner for etablering og synliggjøring av praksis er en viktig premiss for god kvalitet og for internkontroll. Delprosjektet har hatt to hovedoppdrag: å kartlegge hvilke rutiner og systemer UDI hadde fra før som det kunne bygges videre på, og foreslå hvordan arbeidet med rutiner og systemer for etablering, endring, vedlikehold og publisering av praksis skulle gjøres videre. Etter å ha foretatt en begrepsavklaring for å sikre en felles forståelse for utfordringene, har delprosjektet foreslått en tiltaksplan med blant annet opprettelse av et "praksisprosjekt" under direktøren. Praksisprosjektet skal blant annet revidere gjeldende retningslinjer om instruksjoner, publisering og høringsrutiner. Prosjektet skal også utarbeide skriftlige rutiner

for hvordan praksis skal etableres, endres og vedlikeholdes i enhetene. UDI skal lage en offentlig versjon av regelverksportalen hvor praksis skal gjøres tilgjengelig.

### 6.2.3 Rammeverk for internkontroll

Internkontroll og risikostyring skal hjelpe direktoratet til å forstå og agere på forhold som påvirker virksomhetens evne og mulighet til å nå sine mål. Internkontroll er at virksomheten har systematiske og planlagte tiltak og rutiner for å ha kontroll i virksomheten. Målet for delprosjektet har vært å innføre et rammeverk for internkontroll i UDIs asylavdeling og oppholdsavdeling.

Rammeverket består av metodikk for risikokartlegginger, layout på prosesskart og maler for risiko- og kontrollmatriser. Kartleggingen av risiko med tilhørende kontrolltiltak er lagt inn i risiko- og kontrollmatrisene.

Delprosjektets arbeid videreføres i linjen. Risiko- og kontrollmatrisene og prosesskartene skal benyttes ved vurdering og oppfølging av risikoer. Matrisene skal brukes når UDI prioriterer hvilke risikoreduserende tiltak som skal igangsettes. I tillegg vil matrisene tjene som dokumentasjon på eksisterende kontrolltiltak i virksomheten og inngå i styringssystemet i UDI.

### 6.2.4 Ledelse og personalpolitikk

Hovedmålet for delprosjektet har vært å sikre at hovedprosjektet når sine mål ved å klargjøre forventninger til godt lederskap og ved å klargjøre forventninger til medarbeiderne, samt gi retning til sentrale personalpolitiske elementer.

Som overbygning har prosjektet utviklet et HR-system med rutiner og aktiviteter som integrerer HR-arbeidet med de øvrige plan- og styringsrutinene i UDI, slik at disse vil utgjøre helhetlige og kontinuerlige prosesser. Prosjektet har videre utarbeidet nye leder- og medarbeiderkrav. Prosjektet har også utarbeidet en rekrutteringshåndbok som er praktisk og verktøyorientert mer enn et "policydokument". Det er i tillegg utarbeidet et opplegg for 360 graders ledervurderinger. Et semi-

naropplegg for motivasjon og belønning er ferdigstilt, og en beskrivelse og videreutvikling av arenaer for dialog mellom ledere i UDI er utarbeidet. Det har også vært fokusert på sikring og utvikling av kritisk kompetanse. Prosjektet har vurdert og laget et opplegg for videreutvikling av stedfortrederfunksjonen for enhetsledere i UDI.

### 6.2.5 Verdier og etikk

Overordnede mål for delprosjektet har vært å bidra til en felles organisasjonskultur, til verdier og etiske holdninger som samsvarer med og støtter opp om hovedprosjektets mål, og til at UDI er en stimulerende og god arbeidsplass. Kulturen skal reflektere at menneskene i organisasjonen er UDIs viktigste ressurs og bidra til motivasjon, initiativ og entusiasme. Delprosjektet har også arbeidet med å legge grunnlag for en mer effektiv ekstern brukerorientering gjennom å styrke servicenivået i UDI internt og gjennom økt bevissthet og kompetanse.

Det er utarbeidet en verdiplattform for å sikre et felles verdigrunnlag og en felles innretning på alle delprosjektene.

På bakgrunn av en bred kulturundersøkelse høsten 2006 er sentrale utfordringer for UDIs organisasjonskultur identifisert. Disse utfordringene peker særlig på motivasjonsfaktorer som teamorganisering, økt selvstendighet og styrket ansvar som grunnlag for forbedrede prestasjoner. Kulturutfordringene følges opp, og prosessen skal evalueres i januar 2008.

UDIs kjerneverdier er gjennomgått. De overordnede verdiene er beholdt, men undertekstene er endret. Videre er UDIs etiske retningslinjer betydelig endret. Disse skal sluttbehandles høsten 2007.

### 6.2.6 Kompetanse

Delprosjektets formål har vært å lage et kompetanseutviklingssystem for UDI. Dette skal sikre at UDIs ansatte har en helhetlig kompetanse på utlendingsfeltet og den rette kompetansen for å løse sine konkrete oppgaver. Rett kompetanse sikrer at regelansvaret er i overensstemmelse med gjeldende regelverk og

retningslinjer, noe som er en forutsetning for en effektiv håndtering av saksmengden.

Tiltakene i prosjektet er iverksatt gjennom "UDI-skolen". UDI-skolen består av et obligatorisk introduksjonsprogram for nytilsatte. Videre er det generelle moduler på forvaltnings- og utlendingsfeltet, samt påbygnings- og utviklingsmoduler. Lederutvikling er en egen modul i UDI-skolen. UDI-skolen inneholder også en hospiteringsordning med tilbud om hospitering både internt og eksternt. Opplæringstilbudet i UDI-skolen er differensiert og nivåtilpasset. Opplæring gjennom UDI-skolen skal være skreddersydd til UDIs kompetansebehov og utfordringer.

Faglig forum i UDI er gjenåpnet som en felles faglig møteplass for alle tilsatte. Videre er umiddelbare kompetansebehov ivaretatt gjennom strakstiltak rettet mot UDIs kjernekompetanse.

### 6.2.7 Kommunikasjon og omdømme

Delprosjektets mål har vært å legge til rette for et mer målrettet kommunikasjonsarbeid, styrke den interne kommunikasjonen, samt å styrke den kollektive selvfølelsen i UDI.

Det er utarbeidet en ny virksomhetsidé, et nytt verdigrunnlag for UDI og prinsipper for intern kommunikasjon i UDI for perioden 2007-2009 med en egen tiltaksplan for 2007. Arbeidet med å ferdigstille den overordnede kommunikasjonsstrategien er overført til linjen.

Videre er en tiltaksplan for å styrke den kollektive selvfølelsen blitt utarbeidet. Hensikten har vært å sette i verk strakstiltak som gir omgående effekt på medarbeidernes selvfølelse etter en vanskelig periode med uro og mye negativ omtale av UDI. Tiltakene går blant annet på å ruste opp de fysiske omgivelsene, velkomstrutiner for nytilsatte og tiltak som skal redusere avstanden mellom toppledelsen og medarbeiderne.

## 7. Vedlegg: Supplerende dokumentasjon fra prosjektet

- Styring av et direktorat (UDI) og drøfting av direktoratets ”handlingsrom”
- Hva menes med styringssignaler?
- AIDs helhetlige kontroll- og styringssystem overfor UDI – En skisse over elementer og struktur i et slikt system
- Sluttrapport fra delprosjekt 2: Beskrivelse av et ledelsesforankret og helhetlig styrings- og kontrollsystem
- Retningslinjer for intern samordning i AID i styringsdialog og kontakt med UDI
- Retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom AID og UDI
- Retningslinjer for kommunikasjon mellom AID og UDI
- Rutiner for arbeidet med statsbudsjettets kap. 690
- Oppgave- og ansvarsdeling mellom AID og UDI
- Omforent forståelse for UDIs kontakt med hhv. Stortinget, politiske partier og interesseorganisasjoner.
- Strategisk plattform og forslag til rutiner for kontakt og samhandling AID-UDI mht. informasjon, kommunikasjon og mediehandling
- Om Utlendingsdirektoratets plikt til å ha intern kontroll og innholdet i denne (brev til UDI)
- Rundskriv AI-9/2006 Formkrav til redegjørelse og tilbakemelding om retningslinjer for praksis og om positive vedtak etter utlendings – og statsborgerloven (rundskriv)
- Kriterier for foreleggelse av praksis (rundskriv – ikke ferdigstilt)
- Rapportering på positive vedtak for vurdering av overprøving (rundskriv – ikke ferdigstilt)
- Vurdering av AIDs kapasitet og kompetanse i styringen av UDI, AGENDA Utredning & Utvikling AS
- Sluttrapport fra delprosjekt 6: Vurdering av AIDs kapasitet og kompetanse i styringen av UDI
- AI-21/2007 Instruks om behandling av saker etter utlendingsloven § 38 tredje ledd og utlendingsloven § 22 (rundskriv)



Utgitt av: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer av denne publikasjonen fra:

Departementenes servicesenter

Kopi- og distribusjonsservice

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: A-0017 B

Design og illustrasjon: Gjerholm design AS

Trykk: Departementenes servicesenter 06/2007 - opplag 500