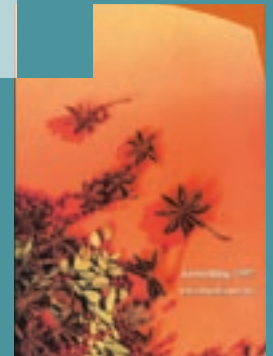
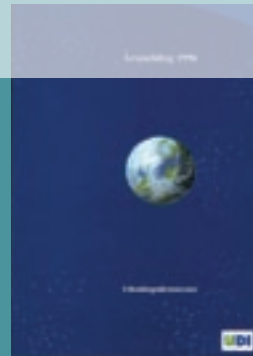
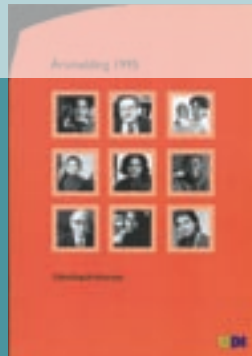
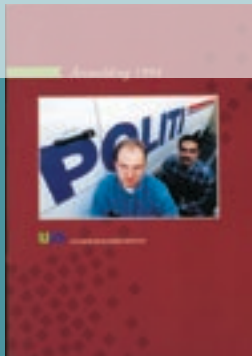
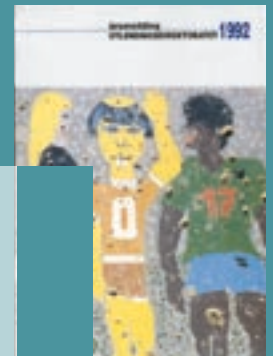


# De første 20 årene





1988-2008

# Innhold

---

<b>20 år med UDI</b>	<i>side</i>
<b>Ida Børresen</b>	<b>4</b>
<b>Fra kaos, via hvetebrødsdager til normalisering</b>	
<b>Arild Kjerschow, 1987 – 1996</b>	<b>6</b>
<b>Med storm i kastene</b>	
<b>Petter J. Drefvelin, 1996 – 2001</b>	<b>24</b>
<b>Fra utlendingskontroll til migrasjonsforvaltning</b>	
<b>Trygve G. Nordby, 2001 - 2006</b>	<b>38</b>

---



## 20 år med UDI

*Å lese de tre tidligere direktørers beskrivelse av sine år i UDI gir meg følgende refleksjon:*

**Alt er fortsatt som før,  
men alt er samtidig forandret.**

Jeg er glad for å kunne presentere de tre tidligere direktørers beskrivelse av sine direktørperioder. Det er spennende lesning og gir et godt bilde av de ulike faser i UDIs første 20 år. Når man leser beskrivelsene får man følgende opplevelse: Alt er fortsatt som før, men alt er samtidig forandret.

Arild Kjerschow beskriver hvordan direktoratet var opptatt av å gi et balansert bilde av utlendingspolitikken for ikke å nøre opp under fremmedfiendtlighet og vanskeliggjøre bosettings- og integreringsarbeidet. Vurderingene kan lett gjenkjennes i sommerens debatt om etablering av asylmottak og tiltak for å begrense asylankomstene. Det samme er debatten om kommunene bør ha lovpålagt plikt til å bosette flyktninger eller mulighet til å si nei til etablering av asylmottak.

De tre tidligeres direktørers beskrivelse av saksmengden som går opp og ned og ressursene som for sent følger etter, er også lett å kjenne seg igjen i. Og medias jakt etter konflikter og dramatisering av enkeltsaker er en velkjent historie.

Kanskje er det noen allmenngyldige utfordringer som er og vil forbli uforandret på området:

- Utlendingsfeltet er politisert og byr på styringsmessige utfordringer for et politisk system
- Utlendingsfeltet er preget av store svingninger i sakstall, noe som er en konstant utfordring for budsjett og planlegging
- Utlendingsfeltet dreier seg om dramatiske enkeltskjebner og ligger dermed vel til rette for medias konfliktorienterte dramaturgi

På den annen side slår det meg at mye er forandret. På 20 år har Norge blitt et radikalt mer mangfoldig samfunn. I dag er det kun to kommuner hvor det ikke bor mennesker med annen etnisk bakgrunn enn norsk. Vi ser at gjennom de siste 20-årene har utlendingsfeltet blitt sterkt påvirket av endringene internasjonalt, av globaliseringen og av migrasjonsutviklingen. Endringene i det norske samfunnet og den norske utlendingspolitikken er i stor grad en gjenspeiling av endringer internasjonalt, og dette vil bare forsterke seg fremover. Norge er, og vil forbli, en del av verden.

Innvandringspolitikken dreier seg om langt mer enn bare flyktninger. De siste tre, fire årene har arbeidsinnvandringen til Norge eksplodert. For få år siden brukte vi knapt ordet arbeidsinnvandrere. Det het gjestearbeider

## “ Vi har kommet et stykke på vei, men mye gjenstår ”

eller fremmedarbeider. Arbeidsinnvandrere blir her lenger og de tar med familiene sine. I dag er polske barn den raskest voksende gruppe av fremmedspråklige elever i Oslo-skolen. Og i vår kom regjeringen med historiens første stortingsmelding om arbeidsinnvandring.

Endringene i innvandringsmønstrer har også bidratt til å øke bevisstheten om at utlendingsforvaltning ikke bare handler om kontroll, men også om å legge til rette for ønsket og lovlig innvandring, som for eksempel å sikre næringslivet tilgang til utenlandsk arbeidskraft. Service og tilgjengelighet har fått vesentlig mer oppmerksomhet. Det har lenge vært en slags aksept for at man i utlendingsforvaltningen kunne ha et langt lavere servicenivå enn i samfunnet for øvrig. Den tiden er definitivt forbi.

Vi har kommet et stykke på vei, men mye gjenstår. Ikke minst når det gjelder å ta i bruk moderne teknologi. Som alle andre forvaltninger må også utlendingsforvaltningen være på nett med sine brukere. Selv om det er vanskelig å tenke seg asylsøknader på nettet, slik NRK meldte foran et innslag om visum på nett, er visumsøknad på nett allerede en realitet. I 2009 vil tilsvarende løsninger for arbeid og utdanning følge. Det er der de store saksmengdene ligger for UDI. Mens asylsøkerne sto for ca tre prosent av innvandringen til Norge i 2007, utgjorde arbeidsinnvandringen 65 prosent familieinnvandringen 24 prosent og utdanningsinnvandringen åtte prosent.

Min ambisjon for UDI, er for alvor å bringe utlendingsforvaltningens saksbehandling over i den digitale tidsalder. Det er den eneste måten å løse håndteringen av de store saksmengdene på og det eneste som kan sikre at vi klarer å yte skikkelig og målrettet service der brukeren til enhver tid er.

Så deler jeg vel også skjebne med mine forgjengere i den forstand at jeg sitter i en utsatt posisjon. Klemmt mellom politikk og administrasjon, med et tidvis uhandterlig spenn i krav og forventninger, ikke minst i det offentlige rom.

Men for meg, som for dem, oppveier utfordringen og spenningen i å lede en stor og mangfoldig virksomhet på et viktig samfunnsområde, langt på vei ulempene. Så trøster jeg meg med at kanskje får det politiske system og media den direktør de til enhver tid fortjener.

Endres rammebetingelser og krav i en takt som gjør det umulig for en direktør å gjøre jobben, eller rettes baker for smed i annen hver sak, er det mulig at det blir mer knall og fall fra direktørkrakken i UDI. Jeg skal i alle fall gjøre mitt til at det ikke skjer. Om det holder stikk, blir kanskje tema ved neste jubileum!

*Ida Børresen, direktør*

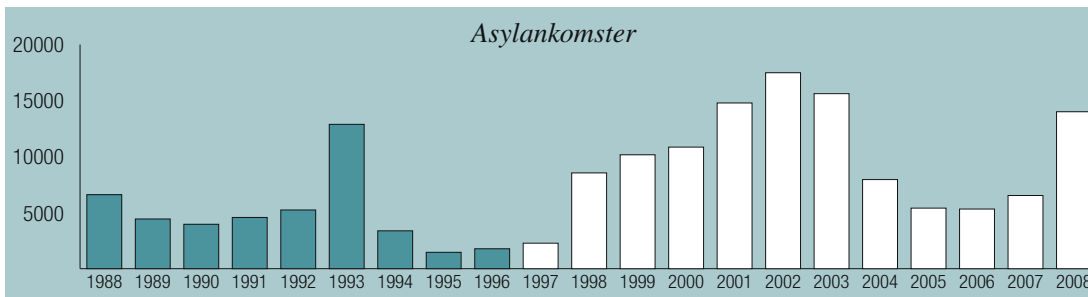
*Direktør Ida Børresen i Utlendingsdirektoratet (UDI). Børresen tok over som leder av UDI i 2006.*



## Fra kaos, via hvetebrodsdager til normalisering

1988-1996





## - Et tilbakeblikk på UDIs unnfangelse og første år

Å skrive en artikkel til UDIs 20-årsjubileum har vært vanskeligere enn jeg trodde. Jeg har riktignok bevart mye skriftlig materiale både fra tiden før UDI ble opprettet og fra de over 8 årene jeg var direktør, mer enn nok til en tykk bok. Det dreier seg om alt fra regjerings- og stortingsdokumenter, offentlige utredninger og rapporter, årsmeldinger og numre av fagbladet Mosaikk og internbladet Udisten, til virksomhetsplaner og strategidokumenter, kvartalsrapporter og referater og et nokså lite og tilfeldig utvalg av avisklipp. Men jeg har bare kunnet dukke ned i noe av alt dette.

Jeg har valgt å konsentrere det meste av oppmerksomheten om den siste tiden før UDI ble opprettet og om UDIs aller første år. Det betyr at store og viktige hendelser på 1990-tallet, som Mossad-saken, storankomsten og storbosettingen av bosnere i 1993-94 og arbeidet med en helhetlig flyktningpolitikk, midlertidig beskyttelse og returperspektivet, forbigås i taushet. Mitt valg av emner er preget av en kombinasjon av hva jeg husker at jeg (og vi) var opptatt av, og hva jeg tror kan være av interesse for gjennomsnittsleseren i dag. Jeg vil benytte anledningen til å nevne noen av dem som spilte en viktig rolle i min tid i bransjen, og som ikke kan påberope seg hensynet til privatlivets fred.

Siden UDI i 1988 også hadde ansvar for bosettings- og integreringsarbeidet, vil artikkelen også inkludere dette feltet. Slik sett trekker jeg også IMDi sentralt og regionalt inn i jubileet.

### Innvandring til Norge før 1985: Jevn og moderat vekst

Norge som innvandringsland i moderne tid har en kort historie. Rundt første verdenskrig hadde vi en viss arbeidsinnvandring, særlig fra Sverige, og i mellomkrigstiden en meget beskjeden flyktninginnvandring fra Mellom-Europa. I 1920 utgjorde bosatte utlendinger 2,3 prosent av befolkningen – et nivå som ikke ble passert før i 1985. I 1950 var prosentandelen av bosatte utenlandske statsborgere helt nede i 0,4 prosent. I 1950-årene skjedde det lite nytt, bortsett fra at det kom cirka 1 500 ungarske flyktninger etter oppstanden i Ungarn i 1956 og dessuten en og annen arbeidsinnvandrer fra så eksotiske områder den gang som Italia, Jugoslavia og Hellas.

Fra midten av 1960-tallet begynte noe nytt å skje. Det dukket opp arbeidsinnvandrere fra den tredje verden, først og fremst pakistane, men også noen tyrkere og marokkanere. I 1975 ble det innført en midlertidig stopp i innvandringen av ufaglært arbeidskraft. I realiteten var det denne forskriften om innvandringsstopp som inneholdt de viktigste

*Av Arild Kjerschow,  
direktør i Utlendings-  
direktoratet fra august  
1987 til juni 1996*

“ Det dukket  
opp arbeids-  
innvandrere  
fra den tredje  
verden ”

“  
**Organiseringen  
 av innvandrings-  
 og flyktning-  
 arbeidet på stat-  
 lig nivå var på  
 mange måter  
 preget av at ut-  
 fordringene var  
 nye og fortsatt  
 lå på et moderat  
 nivå**”

reglene om innvandringsreguleringen frem til utlendingsloven av 1988 trådte i kraft i 1991.

Ved inngangen til 1976 var antallet bosatte utlendinger 71 000, mot 16 000 i 1950. Ni år senere, i 1985 var tallet passert 100 000, en økning fra 1976 på vel 40 prosent. Europeere, inklusive nordiske borgere, utgjorde noe over 60 prosent, nordamerikanere cirka 10 prosent, og personer fra Asia utgjorde 20 prosent. En vesentlig del av økningen skyldtes familiegjenforening og barnefødsler. I tillegg kom det spesialister, hovedsakelig fra vesten. Antallet asylsøkere var lavt, men vi mottok årlig mellom 500 og 1 000 overføringsflyktninger, i det alt vesentlige båtflyktninger fra Vietnam. Tallet på asylsøkere økte imidlertid mot slutten av perioden, fra 150 i 1983 til 829 i 1985.

I denne perioden så man altså sporene av noe nytt, men det dreide seg likevel om en nokså jevn og moderat innvandringsvekst som ikke påkalte rask aksjon.

#### **Tidligere organisering på statlig nivå**

Organiseringen av innvandrings- og flyktningarbeidet på statlig nivå var på mange måter preget av at utfordringene var nye og fortsatt lå på et moderat nivå. Politikken og det operative arbeidet var delt på tre departementer og to underliggende statlige organer. I tillegg hadde det enkelte fagdepartement med underliggende etater sitt alminnelige sektoransvar.

#### **Justisdepartementet**

Justisdepartementet hadde det overordnede ansvaret for utlendingspolitikken og for håndhevingen av fremmedloven av 1956. Forskriften om innvandringsstopp lå imidlertid under Kommunaldepartementet. Justisdepartementet var klageorgan over vedtak truffet av Statens utlendingskontor (SU) og behandlet dessuten asylsaker i første instans med Kongen i statsråd som klageorgan (!).

#### **Statens utlendingskontor**

Statens utlendingskontor (SU) ble opprettet i 1957 og fungerte som et direktorat underlagt Justisdepartementet. SU var faglig overordnet politiet og utenriksstasjonene når det gjaldt håndhevingen av regelverket. Politiet traff vedtak i en del oppholdssaker samt bortvisnings- og utvisningssaker med SU som klageinstans. SU traff vedtak blant annet i saker om visum, arbeidstillatelse og bortvisning av asylsøkere og var forberedende instans i asylsaker. SU ga også innreisetilatelse til kvoteflyktninger og samarbeidet med Statens flyktningsekretariat (SFS) om uttak av disse. SUs sjef fra 1985 til 1988 med den sjarmerende tittel ”fremmedkontrollsjef” var undertegnede, og Paula Tolonen var den første saksbehandleren i SU som ikke var jurist (eller som man sa tidligere, var ikke-jurist).

#### **Sosialdepartementet**

Sosialdepartementet hadde det overordnede ansvaret for flyktningpolitikken, herunder en samordnings- og initieringsfunksjon i forhold til andre departementer. Konkret omfattet



## “ Integreringshensyn var altså den offisielle begrunnelsen for en begrenset og kontrollert innvandring ”

ansvaret blant annet fastsettelse av flyktningkvoten, årlige drøftinger med KS om rammeavtalen for mottak av flyktninger og asylsøkere i kommunene og styring av Statens Flyktningsekretariat (SFS). Petter Drefvelin var den siste sjefen i Sosialavdeling II som hadde ansvaret for flyktningpolitikken. Sosialdepartementet hadde også ansvaret for stiftelsen FLYBO, et organ som skulle skaffe boliger til flyktninger.

### Statens flyktningsekretariat

Statens flyktningsekretariat (SFS) ble opprettet i 1982 ved at det innenlandske flyktningarbeidet ble skilt ut fra Norges Flyktningråd og gjort til et direkte statlig ansvar. SFS hadde ansvar for bosetting av overføringsflyktninger samt familiemedlemmer til herboende flyktninger i kommunene. Arbeidet omfattet inngåelse av avtaler med den enkelte kommune om bosetting og informasjon og veiledning overfor kommunene, andre organer og flyktningene selv. Tidligere var det slik at asylsøkerne var ankomstkommunenes ansvar både mens søknaden ble behandlet og etter et eventuelt positivt vedtak. Sjefen i SFS var Ruth Ryste.

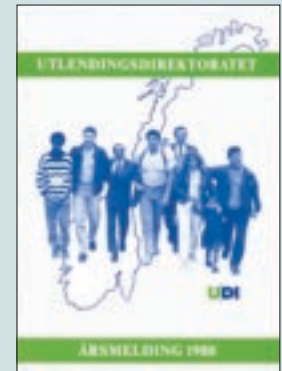
### Kommunaldepartementet

Kommunaldepartementet hadde ansvaret for den generelle utformingen av norsk innvandrerepolitikk og hadde også en rekke operative oppgaver. Arbeidet var lagt til en egen seksjon i departementet, Innvandrerseksjonen. Ansvaret hadde sitt utspring i arbeidsinnvandringen som fant sted først og fremst i perioden 1965 – 1975. Ansvaret omfattet blant annet initiering av forskning og

annen kunnskapsutvikling, informasjon og holdningsskapende arbeid overfor forvaltningen og allmennheten, tilskudd til kommuner og innvandrersorganisasjoner, tolkespørsmål, generelle oppfølgings- og veiledningsoppgaver overfor kommunene. Kommunaldepartementet hadde også ansvaret for Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM). Som koordinerende departement hadde de også ansvar for et samordningsutvalg for innvandringssspørsmål med deltakelse fra flere departementer samt SU og SFS. Den siste sjefen i Innvandrerseksjonen var Margaret Torsvik Vikki som senere ble avdelingsdirektør i UDI. SIBO (Selskapet for innvandrerboliger), som skulle skaffe boliger til innvandrere, lå også under Kommunaldepartementet. Omtrent samtidig med opprettelsen av UDI ble SIBO slått sammen med det tidligere nevnte FLYBO. Det nye organet SIFBO ble etter noen år nedlagt, og oppgavene ble integrert i Husbanken.

### St.meld. nr. 74 (1979 – 80): De første tanker om fusjon

Forholdet mellom kontrolliden og integreringssiden ble antagelig første gang tematisert i St.meld. nr. 39 (1973 – 74) om innvandringspolitikken. Denne meldingen førte blant annet frem til innføringen av innvandringsstoppen i 1975. I meldingen ble det vist til at arbeidsinnvandringen fra utviklingsland også medførte en – etter datidens målestokk – betydelig familieinnvandring. Videre ble det vist til at Norge i de siste årene også hadde mottatt –



## “ Det lå altså i kortene at det skulle opprettes et utlendingsdirektorat ”



igjen etter datidens målestokk – store flyktninggrupper, spesielt fra Vietnam, og at vi var internasjonalt forpliktet til å motta ytterligere betydelige flyktningkontingenter. For å kunne integrere de som allerede hadde kommet, samt nye flyktninger og familiemedlemmer, var det nødvendig med en stopp i den alminnelige arbeidsinnvandringen. Integreringshensyn var altså den offisielle begrunnelsen for en begrenset og kontrollert innvandring.

Tanken om å samle arbeidet eller deler av arbeidet med innvandrere og flyktninger i ett direktorat ble så vidt jeg vet første gang tatt opp i St.meld. nr. 74 (1979 – 80) *Om innvandrere i Norge*. I meldingen er det særlig fokusert på behovet for å samle arbeidet med mottak og integrering av innvandrere og flyktninger, men også ”stormodellen”, en løsning som i tillegg ville inkludere utlendingskontrollen, er nevnt i stortingsmeldingen. Kommunalkomiteen fulgte dette opp i Innst. S. nr. 183 (1980 – 81) og påpekte behovet for en ”administrativ overbygning”. I den forbindelse viste komiteen til organiseringen av Statens Innvandrerverk i Sverige som den gang inkluderte både kontroll- og integreringssiden.

Historisk sett er St.meld. nr. 74 også interessant av to andre grunner. For det første dekker meldingen hele det innvandrings- og flyktningpolitiske feltet, og inneholder derfor også en omtale og drøftelse av ulike spørsmål knyttet til innvandringsreguleringen. For det andre er det interessant at man i omtalen av de innvandringspolitiske prinsippene i stortingsmeldin-

gen finner mange av de ordene og uttrykkene som vi også i dag bruker når vi omtaler disse prinsipper, blant annet: *pluralisme, flerkulturelt samfunn, likestilling og like muligheter, særtiltak, integrering* (ikke assimilering), *respekt og kulturell mangfoldighet* (nå forkortet til mangfold). I dag er prinsippet ”valgfrihet” erstattet med prinsippene om respekt og mangfold. En annen forandring er dagens vektlegging av pliktaspektet. Med rettigheter følger også plikter, et perspektiv som ble stadig sterkere betont utover i 1990-årene, og som for alvor har fått gjennomslag blant annet med introduksjonsloven fra 2003.

### Forarbeidet til opprettelsen av UDI

Uttalelsene om nødvendigheten av en ”administrativ overbygning” i kommunalkomiteens innstilling, ble etter det jeg vet, ikke fulgt opp i de neste par årene. Og opptakten til det arbeidet som skulle lede frem til opprettelsen av UDI i 1988, var et initiativ, ikke fra kommunalministeren, men fra justisministeren.

I 1985 foreslo justisminister Mona Røkke at det ble satt ned en arbeidsgruppe til å se på organisatoriske spørsmål knyttet til opprettelse av et utlendingsdirektorat. Utgangspunktet for forslaget var for det første at det i NOU 1983:47 *Ny fremmedlov* var foreslått at et slikt direktorat skulle erstatte Statens utlendingskontor (SU) og dessuten overta oppgaver fra Justisdepartementet, bl.a. asylsakene i første instans. For det andre ble det i notatet uttalt at det var en svakhet ved dagens ordning at ansvaret for de ulike sider av innvandringspolitikken var så oppsplittet.



Det lå altså i kortene at det skulle opprettes et utlendingsdirektorat. Samtidig var det som nevnt en alminnelig erkjennelse at bosettings- og integreringsarbeidet for flyktinger og innvandrere burde samordnes. Det er nærliggende å tenke at denne situasjonen gjorde det mer naturlig å gå inn for en ”stormodell” enn om Kommunaldepartementet hadde tatt initiativ til en samordning som en direkte oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. 74.

I tråd med justisministerens forslag ble det våren 1985 nedsatt en arbeidsgruppe med deltakere fra de tre departementene samt fra SFS og SU. Gruppens arbeid ledet frem til at regjeringen i august 1986 traff en prinsippbeslutning om å opprette et direktorat som skulle være utøvende organ både for kontrollarbeidet og mottaks-, bosettings-, og integreringsarbeidet, altså at ”stormodellen” skulle velges. I en pressemelding fra Justisdepartementet 22. august 1986 sies det at regjeringens beslutning innebærer at SU og SFS slås sammen, og at direktoratet tilføres enkelte oppgaver fra ”de berørte departementer”. Det nye direktoratet skulle underlegges Kommunaldepartementet, men Justisdepartementet skulle fortsatt være faglig overordnet direktoratet for lovgivningen på området.

Den 24. september 1986 ble det så nedsatt en styringsgruppe ledet av departementsråden i Kommunaldepartementet, Ulf Sand. Gruppen

skulle fremme forslag til arbeidsoppgaver, organisering og bemanning av ”Statens Utlendingsdirektorat”. De samme instanser som var med i arbeidsgruppen fra 1985, var også med i styringsgruppen. I tillegg var Finansdepartementet, tjenestemannsorganisasjonene og forløperen til Statskonsult – Rasjonaliseringsdirektoratet – med. Etter mandatet hadde styringsgruppen frist til 1. juli 1987, men den avga sin rapport allerede 16. mars samme år, over tre måneder før fristen. Den 30. april 1987 gikk St.prp. nr. 91 (1986 – 87) gjennom Kongen i statsråd, og 5. juni samme år gikk forslaget gjennom i Stortinget. Det ble da endelig avklart at det nye direktoratet skulle hete Utlendingsdirektoratet, og at det skulle være operativt fra 1. januar 1988.

### Organiseringen – et UDI med fire avdelinger og 6 regionkontor

UDI ble som foreslått av styringsgruppen, organisert i fire avdelinger: Administrasjonsavdelingen (ADA), Juridisk avdeling (JURA), Mottaks- og integreringsavdelingen (MIA) og Tolke- og informasjonsavdelingen (TIA). Styringsgruppens forslag om at UDI også skulle ha en assisterende direktør, ble av en eller annen grunn ikke fulgt opp. De fire regionkontorene som var opprettet per 1. januar 1988, inngikk i direktoratet og lå direkte under direktøren frem til 1992. I løpet av 1988 – 89 ble det opprettet ytterligere to regionkontorer: Regionkontor Nord og Regionkontor Indre Østland. Organiseringen i fire avdelinger lå fast helt til slutten av 1990-tallet.

“ Det var stor interesse for de fem toppstillingene i UDI ”



## “ Asylankomstene eksploderte i perioden 1984–1987”

Så snart saken var behandlet i Stortinget startet arbeidet med rekruttering av direktør og fire avdelingsdirektører, slik at de kunne tiltre i løpet av september – oktober 1987. Tilsettingsprosessen ble gjennomført med bistand fra konsultentselskapet Habberstad. (“Habba bort” betydde på denne tiden å miste jobben på grunn av rasjonalisering, noe som altså ikke var situasjonen i dette tilfellet.) Det var stor interesse for de fem toppstillingene i UDI: 12 søkere til direktørstillingen, 16 søkere til avdelingsdirektørstillingen i Administrasjonsavdelingen (ADA), 7 søkere til Juridisk avdeling (JURA), 18 søkere til Mottaks- og integreringsavdelingen (MIA) og 22 søkere til Tolke- og informasjonsavdelingen (TIA). Undertegnede ble tilsatt først, og deltok i intervjuer og skrev innstillingene til tilsetting av de fire avdelingsdirektørene. De fire lykkelige vinnere var Steinar Langbakk (ADA), Terje Sjeggestad (JURA), Margaret Torsvik Vikki (MIA), og Arne Simonsen (TIA). Et viktig poeng i rekrutteringsprosessen var å sette sammen et topplederteam med personer som kunne utfylle hverandre kompetansemessig og med hensyn til personprofil. Samarbeidet i dette teamet var preget av at vi hadde kunnet jobbe tett sammen i noen måneder før oppstarten, og at vi hadde en bakgrunn som gjorde at vi utfylte hverandre på en god måte. Uten noen form for beskjedenhet vil jeg karakterisere samarbeidet i dette teamet som meget godt.

En viktig del av forberedelsesarbeidet var å innplassere alle de tilsatte i SU og SFS i det nye direktoratet og ved regionkontorene.



Vi la stor vekt på å samarbeide med organisasjonene og forsøkte å imøtekomme den enkeltes ønsker. Så vidt jeg husker ble dette arbeidet gjennomført uten større konflikter.

Det er neppe tvil om at det høye tempoet som ble holdt etter at regjeringen hadde tatt beslutningen om å opprette UDI i august 1986, hadde nær sammenheng med at asylankomstene eksploderte i perioden 1984–1987: fra 300 i 1984, 829 i 1985, 2 722 i 1986 til 8 613 i 1987. Den sterke økningen frem til 1988 ga med andre ord et klart varsel om at en ny tid var kommet.

### Hvorfor ble UDI slik det ble i 1988?

Begrunnelsen for å opprette et direktorat med det oppgavespekteret som UDI fikk, var nok så kortfattet både i rapporten som ble avgitt i mars 1987 og i St.prp. nr. 91 fra april samme år. Fordelene ved å legge ansvaret for bosettings- og integreringsarbeidet til ett departement og ett direktorat var nok så selvsagte. Mindre selvsagt var det at regulerings- og kontrollarbeidet og mottaks- og integreringsarbeidet skulle utføres i samme direktorat.

I rapporten fra mars 1987 ble det blant annet pekt på at arbeidet på området var oppsplittet på mange organer, og at dette medførte mangelfull samordning og styring, mangel på helhetlig planlegging og lite rasjonell ressursbruk. Det ble vist til at informasjon, veiledning og opplæring overfor kommunene og sektormyndighetene skjedde uten noen gjennom-

## “ Allerede i 1985 – 86 ble det klart at staten måtte overta ansvaret for asylsøkernes innkvartering og livsopphold ”

arbeidet plan, og at det forekom mye dobbeltarbeid. Det samme gjaldt tilskuddsordninger til arbeidet med henholdsvis innvandrere og flyktninger. Det ble videre fremhevet at omorganiseringen ville lette brukernes kontakt med ”sentraladministrasjonen”. I St.prp. nr. 91 ble det særlig fremhevet at en samordning ville gi bedre muligheter for å utøve pådriverfunksjonen overfor resten av sentraladministrasjonen.

Som argumenter for å slå sammen kontrollarbeidet og bosettings- og integreringsarbeidet i ett direktorat ble det i rapporten nevnt at rettighetsinformasjon til utlendinger ble utarbeidet av både Justisdepartementet og Kommunaldepartementet, og at arbeidet med den kommunale tolketjenesten og de tolkeordningene som politiet hadde, ikke var samordnet. Det ble også vist til at arbeidet med uttak og mottak av kvoteflyktninger var delt mellom SFS og SU.

Når man skal vurdere hva som skjedde forut for opprettelsen av UDI, og spesielt det raske tempoet i slutfasen, og hvorfor UDI ble som det ble, er det etter min mening viktig ta i betraktning hvordan situasjonen fortonet seg for politikere/beslutningstakere og folk flest i 1986 og 1987, og hvordan situasjonen ble fremstilt i media.

Med den sterke økningen i antallet asylsøkere fra 1984 til 1987 oppsto det en situasjon som var helt ny her i landet. Situasjonen kan ikke sammenliknes med økningen i ankomster fra

5 238 i 1992 til 12 876 i 1993, eller det som er situasjonen når dette skrives sommeren 2008, hvor UDI regner med 15 – 16 000 asylankomster i 2008 mot 6 500 i 2007. Det var en generell oppfatning både på og utenfor fagfeltet at situasjonen påkalte et akutt behov for rask oppbygging og omstilling på et område hvor det var få erfaringer å bygge på. Asylsakene hopet seg opp hos politiet og i Justisdepartementet, og man måtte ty til nødløsninger når det gjaldt innkvartering av asylsøkere.

Aller mest akutt var oppgaven med å skaffe asylsøkere tak over hodet. Som nevnt var asylsøkernes ankomstkommunenes ansvar fra dag én. Da tallet på asylsøkere for alvor begynte å stige, krevde de kommuner som var sterkest berørt at staten måtte overta ansvaret. Det gjaldt i første rekke Bærum med alle ankomstene over Fornebu, men etter hvert også Oslo og flere andre byer. Allerede i 1985 – 86 ble det klart at staten måtte overta ansvaret for asylsøkernes innkvartering og livsopphold. I denne situasjonen påtok Norges Røde Kors seg et omfattende ansvar med å anskaffe og drive innkvarteringssteder. Samtidig igangsatte Sosialdepartementet et arbeid med å utvikle mer permanente løsninger basert på blant annet Moelvens seksjonshus med selvhushold og nøktern standard. Planen var å etablere en regional statlig mottaksberedskap med kommunene eller humanitære organisasjoner som driftsoperatører for staten. Dette var den første kimen til det som fra 1988 skulle bli regionkontorene.

## “ Med god orden og god informasjon skulle ”fremmedfrykten” nå bekjempes ”



Mens staten kunne utvikle og bygge opp et mer permanent system på en noenlunde planmessig måte, sto Røde Kors i fronten med sine midlertidige løsninger. Slik situasjonen var, ble løsningene i stor grad innkvartering i hoteller og liknende overnattingssteder, inklusive høyfjellshoteller. Noen mente at det var å sy puter under armene på asylsøkerne å la dem flutte seg på luksushoteller, andre mente at det var uverdige å stue dem vekk i den norske ødemarken. Selv om det ble gjort en stor og kompetent innsats av Røde Kors for å møte den raske veksten, ble bruken av høyfjellshoteller – urettferdig nok – selve symbolet på rotet og den manglende kontrollen i ”det gamle systemet”. Avisoppslagene var mange, og på Dagsrevyen kunne man følge med på asylankomstene over Fornebu så og si fra dag til dag. Oppfatningen var nok at med et kraftfullt og nytt grep skulle alt bli så meget bedre.

Dessuten var slutten av 80-årene og begynnelsen av 90-årene en periode der de fremmedfiendtlige kreftene var aktive og synlige, blant annet representert ved Folkebevegelsen mot innvandring (FMI). Dette ble av mange sett i sammenheng med den utbredte følelsen av ”oversvømmelse”, ”strøm” og kaos. Med god orden og god informasjon skulle ”fremmedfrykten” nå bekjempes.

Det er ikke til å undres over at det i en slik situasjon var nærliggende å gjøre et kraftig og synlig grep.

### Var og er stormodellen et riktig valg?

Som nevnt er det nokså lite skriftlig å finne om hvorfor løsningen med ett direktorat for både kontrollsiden og integreringssiden ble valgt. Én sak er hvilke grunner som oppgis, en annen er hva som reelt er beveggrunnene. Med den stemning som rådde fra 1985, tror jeg som allerede antydnet at det var en utbredt følelse av at man nå trengte noe helt nytt og kraftfullt, og at man ikke burde nøye seg med den selvfølgelige og nærmest litt konservative løsningen som lå i en samordning av arbeidet med bosetting og integrering av innvandrere og flyktninger. Det lille som er nevnt i rapporten av mars 1987 og i St.prp. nr. 91 (1986 – 87) er ikke særlig overbevisende.

For mange av oss som jobbet i UDI på denne tiden var stormodellen opplagt den beste løsningen. Om vi ikke allerede i utgangspunktet hadde hatt denne oppfatningen, fikk vi den iallfall i den entusiasmen vi følte ved å være med på noe nytt og stort.

Først og fremst mente vi at stormodellen gjorde det mye enklere å samarbeide om tiltak, prognoser og planer i kjeden asylankomster – søknadsbehandling – mottakskapasitet – bosettingsbehov – langsiktig integrering. Jeg tillater meg å påstå at dette er et gyldig argument for en stormodell den dag i dag. Det er likevel mulig at behovet for samorganisering avtar når samarbeidsrutiner er vel utviklet og i tillegg har eksistert over tid. Jeg har da også merket meg at UDI og IMDi er samlokalisert, og at de deler visse fellestjenester.

Vi mente at stormodellen også bidro til en bedre helhetsforståelse for hele politikkområdet. Helt fra innvandringsstoppen ble innført i 1975 har jo den offisielle begrunnelsen for en kontrollert og regulert innvandring vært nødvendigheten av å lykkes i integreringsarbeidet. I sammenheng med dette var vi også overbevist om at stormodellen ville bidra til at budskapene knyttet til innvandringen og innvandrerne kunne balanseres bedre, og at en slik balanse var viktig. Det var blant annet en utbredt oppfatning blant det vi upresist kan kalle liberalere på denne tiden at et overdrevent kritisk fokus på for eksempel ”uekte” asylsøkere med falsk identitet, asylsøkere med åpenbart grunnløse søknader, reisebyråers og menneskesmugleres rolle, på problemene med proforma-ekteskap osv., nørte opp under fremmedfiendtligheten og gjorde bosettings- og integreringsarbeidet vanskeligere. Det var også en vanlig oppfatning at ansvarlige innen arbeidet med utlendingskontrollen tradisjonelt hadde hatt en tendens til å overfokusere på kontrollproblemene på bekostning av positive eller humanitære aspekter ved politikken.

“ Vi mente at stormodellen også bidro til en bedre helhetsforståelse for hele politikkområdet ”

En illustrasjon på dette poenget gir en lederartikkel som avdelingsdirektør Arne Simonsen i TIA skrev i UDIs fagblad *Mosaikk* i april 1990. Her skriver han blant annet at flere henvendelser fra dem som arbeider med flyktninger i kommunene, går ut på at en del sterkt negative uttalelser om asylsøkere og flyktninger i den senere tid har gjort flyktningarbeidet i kommunene vanskelig. Simonsen avsluttet sin lederartikkel slik:

Vi har kanskje lett for å overse at enkeltuttalelser og enkelt-fenomener må settes inn i en sammenheng, dersom norsk innvandringspolitikk skal bli forståelig og akseptabel for folk. UDI har kontroll- og integreringspolitikken under samme hatt og må gjøre sitt beste for å balansere de ulike politikkområdene. Vi har også et ansvar for å bringe disse synspunktene videre til våre oppdragsgivere. Det har vi gjort.

Lederen i *Mosaikk* førte til et stort oppslag i Aftenposten med overskriften ”Negative signaler om flyktninger”. I lederen i *Mosaikk* var ingen navn eller instanser nevnt, men av Aftenpostens artikkel fremgikk det nokså klart at synspunktene til Simonsen blant annet tok sikte på uttalelser som daværende ekspedisjonssjef i Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet hadde kommet med.





Jeg vet ikke hva UDI og IMDi og deres politiske oppdragsgivere tenker om disse spørsmålene i dag. Er de i det hele tatt et tema? Er bekymringen for negative signaler og mangel på balanse en bekymring man har ”vokst av seg”, fordi både politikere og folk flest vet mye mer om og føler seg tryggere på hva det flerkulturelle samfunnet fører med seg av goder og onder? Hadde bekymringene for de ubalanserte budskapene sammenheng med en form for ”snillisme” som sprang ut av en frykt for fremmedfrykten, og som man i utviklingens medfør trygt har kunnet forlate? Eller er den type nyansering vi mente var nødvendig for å sikre den nødvendige balanse, en profesjonell selvfølgelighet i dag?

Som en person med bakgrunn fra SU var min tilslutning til stormodellen også utslag av en halvtenkt tanke om at samboerskap med integreringssiden ville bidra til en ”menneskeligjøring” av utlendingskontrollen og praktiseringen av regelverket. I den grad dette synspunktet har noe for seg, vil altså en skilsmisse mellom kontroll- og integreringssiden kunne berede grunnen for en strengere praktisering av regelverket. Jeg tror samboerskapet med integreringssiden hadde en slik betydning i de første årene, men at det spilte mindre rolle etter hvert som årene gikk. Særlig tror jeg det kan ha hatt noe å si for hvilken betydning faktisk oppholdstid i Norge skulle tillegges: Hadde de irakiske MUF-erne kommet hit på slutten av åttitallet eller begynnelsen av nittitallet ville de antagelig ha fått bosettingstillatelse for mange år siden.

Jeg har ikke satt meg inn i den offisielle begrunnelsen for at UDI ble delt og IMDi ble opprettet i 2006, og er derfor ikke fullt ut meningsberettiget i spørsmålet om fisjonen var klok. Men to ting er jeg nokså sikker på. For det første: UDI og IMDi har en stor samarbeidsutfordring i grensesnittet ankomster – mottak – bosetting. For det andre: Fisjonen kan være den sikreste måten å skjerme det langsiktige integreringsarbeidet fra det ressurskonsumerende, operative arbeidet med søknadsbehandling og mottak, og dermed sikre at integreringen får oppmerksomhet uansett hvor mange asylsøkere, arbeidssøkere osv. som kommer til Norge. Det er antagelig vanskelig å måle dette, i og med at introduksjonsloven fra 2003 uansett må ha gitt integreringsarbeidet et betydelig løft.

“ *Hadde de irakiske MUF-erne kommet hit på slutten av åttitallet eller begynnelsen av nittitallet ville de antagelig ha fått bosettingstillatelse for mange år siden* ”



## “ Allerede ved innflyttingen i mai 1988 visste vi altså at bygningen ville bli altfor liten ”

### Det aller første året: Pionerånd og brannslukking

Ved oppstarten 1. januar 1988 hadde UDI sentralt og regionalt til sammen 141 faste og tidsbegrensede stillingshjemler. Allerede i løpet av det første året steg tallet til 256. Mye av bemanningsøkningen skyldtes at UDI skulle overta behandlingen av asylsøknadene i første instans fra Justisdepartementet 1. oktober 1988. Samtidig ble også arbeidet med mot-taksberedskapen og informasjonsvirksomheten styrket. Vi hadde allerede vært gjennom en omfattende rekrutterings- og opplæringsprosess i forbindelse med oppstarten. Med en økning på 115 stillinger, var hele 1988 i stor grad preget av rekrutterings- og opplæringsarbeid.

Det var en selvfølge at de ulike delene av UDI skulle flytte sammen så raskt som mulig. Valget sto mellom Ensjø og Lysaker. I juni 1987 falt valget på Lysaker, i en bygning som tidligere hadde vært brukt til fremstilling av Barnengens såpe, og som kunne huse omtrent 140 ansatte. Allerede ved innflyttingen i mai 1988 visste vi altså at bygningen ville bli altfor liten. Derfor ble det satt opp et stort kompleks av seksjonshus på eiendommen. Hit flyttet de

tre landseksjonene i Juridisk avdeling (JURA), mens Generell seksjon i JURA ble værende i ”hovedbygningen”. Man skulle kanskje tro at seksjonshusløsningen var ment å være midlertidig, men husene var faktisk i bruk helt til UDI flyttet inn i nye lokaler i Hausmannsgate i 1997. Landseksjonene hadde med andre ord enkel og nøktern standard i over ni år i samme type seksjonshus som det mange asylsøkere bodde i.

UDIs design ble brukt fra første dag. *Logoen* var laget av en av Norges store designere, Bruno Oldani, som fikk Kulturrådets ærespris i 2006. Ved en feil fra trykkeriets side ble det blå farge der det skulle vært grønt og omvendt. Det var Oldani lite glad for. Likevel smykker UDI seg med denne logoen den dag i dag.

Det første halvåret ble det lagt ned et stort arbeid i å gjøre UDI kjent blant samarbeidspartnere, media og folk flest. I tiden februar – april gjennomførte UDI sentralt i samarbeid med regionkontorene 14 introduksjonskonferanser med deltakelse av til sammen 1500 – 1800 kommune- og fylkesansatte og kommunalpolitikere. Etter hver konferanse hadde vi møter med lokale media. Introduksjonskonferansene var også viktige for å utvikle kontakten med regionkontorene. I tillegg laget vi blant annet presseseminar, annonser og en omfattende skriftlig orientering som ble sendt ut i 6 000 eksemplarer. Introduksjonskonferansene og de andre informasjonstiltakene avstedkom en rekke reportasjer og presentasjoner i aviser, radio og TV i den første tiden.



## “ Det første året var preget av pionerånd, ny organisering og ”brannslukking” ”



Som nevnt skulle UDI overta behandlingen av de nye *asylsakene* 1. oktober 1988 med alle de oppgaver dette medførte. For øvrig sto restansenedarbeiding i fokus: Fra april til juli 1988 hadde antall ubehandlede saker økt fra 5 600 saker til 9 400 saker. Ved årsskiftet 1988 – 89, altså tre måneder etter at UDI hadde overtatt nyinnkomne asylsaker, var restansetallet nede på 5 450.

Oppbyggingen av et *statlig mottak*, som hadde vært drevet av Sosialdepartementet og det som skulle bli regionkontorene, fortsatte, og den 1. november 1988 ble mottakssystemet landsdekkende i den forstand at ingen ankomstkommuner fra da av hadde ansvaret for asylsøkerne. Ved utgangen av 1988 var det etablert vel 2 000 permanente plasser, mens Norges Røde Kors sto ansvarlig for noe over 2 600 midlertidige plasser. Belegget i mottak ved slutten av 1988 var på 4 600. De Røde Kors-drevne mottakene ble ikke avviklet før i 1989.

Den første *bosettingsplanen* ble laget tidlig i 1988 i samarbeid med KS. Det ble sendt forespørsel om bosetting til 304 kommuner, tilsvarende 8 215 kommune-plasser. Antallet bosatte i 1988 var på 5 200 personer, inklusive 827 kvoteflyktninger. I dette tallet ligger også 1 530 asylsøkere som innen 1. november hadde ankommet en kommune som ikke var omfattet av mottakssystemet.

På det *administrative området* var oppgavene naturligvis mange og store også utover det som er nevnt om flytting, rekruttering og opplæring. Min hukommelse forbyr meg å gå i detalj. Men nevnes kan at vi ved flyttingen til Lysaker i dager og uker måtte klare oss med én og etter hvert to inngående *telefonlinjer*. Videre ble et nytt EDB-basert saksbehandlingssystem for JURA tatt i bruk – *FREM-KON*. Systemet var i realiteten først og fremst et registreringssystem. Dessuten krevde arbeidet med en videre klargjøring av samhandlingen og oppgavedelingen mellom UDI sentralt og regionalt innen områdene mottak og bosetting stor innsats. Utover i 1988 la vi også ned mye arbeid i å lage en *virksomhetsplan* for 1989. Det lå i tiden, og topplederteamet var nyopplært av Statskonsult i virksomhetsplanlegging med sin målstruktur og det hele. Men det hører mer hjemme i den allmenne forvaltningshistorien.

Det er riktig som det står i årsmeldingen for 1988 at det første året var preget av pionerånd, ny organisering og ”brannslukking”, og at vi i oppstartsfasen måtte prioritere å gjøre ting fremfor å skrive om det som ble gjort.

## “ For flyktningen var altså bosettingsstedet en tvang, men sett fra kommunenes side var bosetting av flyktninger frivillig ”

### Noen grunnpilarer fra starten

Jeg vil trekke frem enkelte prinsipper som lå i bunnen for UDIs arbeid fra starten. Noen har jeg allerede vært inne på, og flere av dem oppfattes antagelig som selvfølgelige.

Ved etableringen bestemte vi at JURA skulle organiseres, ikke etter sakstype, men etter land og regioner. Det vil si at en seksjon og et kontor skulle behandle alle sakstyper fra bestemte land/regioner. I sammenheng med dette var det også en policy at landseksjonene skulle bemannes tverrfaglig – både med jurister og med folk med annen bakgrunn. Vi ønsket at den samlede kompetanse skulle bestå dels i kunnskaper i utlendingslovgivningen og juridisk metode og dels i land- og kulturkunnskap. I tillegg bestemte vi at JURA skulle ha landrådgivere som skulle samle materiale og videreformidle kunnskaper om politiske forhold, menneskerettssituasjon, lovgivning osv. om hver sin region. Dette var forløperen til den faglig selvstendige enheten Landinfo som ble opprettet i 2005, og som både UDI og UNE benytter seg av.

Som jeg har vært inne på ovenfor, forlot man i perioden 1985–88 gradvis ordningen som innebar at asylsøkere kunne bosette seg i den kommunen de ankom. Siden har bosettingen vært en *styrt bosetting*. For flyktningen var altså bosettingsstedet en tvang, men sett fra kommunenes side var bosetting av flyktninger frivillig. Kommunene kunne m.a.o. si nei til statens anmodning om bosetting eller si nei til det antallet staten ba om, selv om

konsekvensen ble at personer med rett til å bo i Norge, måtte fortsette å bo i mottak i månedsvis. Dette er antagelig velkjente toner. Tvingen for flyktningene og frivilligheten for kommunene er imidlertid ikke opplagt. I en rapport fra 1989 fra en embetsmannsgruppe ledet av Petter Drefvelin som la fram forslag til en helt ny finansieringsordning basert på faste rammetilskudd til kommunene per bosatt flyktning, ble det også foreslått å innføre en plikt for kommunene til å motta flyktninger til bosetting. Forslaget om en lovpålagt plikt ble naturligvis møtt med motstand fra kommunehold, men tanken om en slik plikt var også i årene som fulgte fremme noen ganger. Den samme embetsmannsgruppe foreslo for øvrig også at mottakene skulle deles i primærmottak for dem som hadde asylsøknaden til behandling, og sekundærmottak for dem som skulle bosettes, noe som ble gjennomført i 1991. Men det er for så vidt en annen historie.

Som en konsekvens av omleggingen til styrt bosetting ble en annen grunnpilar etableringen av et *statlig mottakssystem*. De statlige mottakene skulle ha en nøktern, men tilfredsstillende standard og bygge på prinsippet om selvhushold. Videre skulle ytelsene til asylsøkerne være standardiserte. Det ble også ansett som en selvsagt forutsetning at mottakene – til tross for at de var et statlig ansvar – ikke skulle *drives* av staten. I de første årene var det vel bare kommuner og humanitære organisasjoner som var driftsoperatører, men etter hvert kom det også forretningsdrivende aktører inn, blant annet Hero Eiendom. Det ble aldri noen politisk



diskusjon om hvorvidt drift av noe som var et statlig ansvar, burde kunne settes ut til private, slik man har hatt i helsevesenet. Man har altså vært mer betenkt på å sette ut sin bestemor på anbud enn å overlate asylsøkere til private operatører som ønsker å drive med fortjeneste.

Prinsippet om at den enkelte sektor – skolevesen, helse- og sosialvesen, arbeidsmarkeds-etaten mv. – skulle ha det samme ansvaret for tjenesyting til innvandrere og flyktninger som til den innfødte befolkningen – *sektoransvarsprinsippet* – har vært gjeldende politikk helt fra den første St. meld. nr. 39 (1973–74). Prinsippet ble videreført i St.meld. nr. 74 (1979–80) og var sist fastslått i St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken* (s. 49) som ble fremmet for Stortinget i mars 1988, noen måneder etter at UDI hadde startet sitt arbeid. Her ble også Kommunaldepartementets og UDIs pådriverfunksjon (”koordinerings- og initieringsansvar”) omtalt. Sektoransvarsprinsippet hadde altså på papiret stått fjellstøtt i 15 år da UDI kom til. Selv om prinsippet var udiskutabelt, var det likevel en klar tendens til at kommunale innvandrers/flyktningkonsulenter- og kontorer ble overlatt arbeid som andre egentlig hadde ansvaret for. UDI ble – i tråd med gjeldende politikk – en sterk talsmann for sektoransvarsprinsippet, og utga et hefte om kommunenes arbeid. Heftet, som var ført i pennen av den ikke ukjente Skjoldvor Fjeldvær, bygget på en rendyrking av dette prinsippet.

Styringsmessig var det prinsippet om *mål- og rammestyring* som gjaldt. Hukommelsen er en upålitelig følgesvenn, men slik jeg husker det i dag ble dette prinsippet i stor grad etterlevd av Kommunaldepartementet. Kravene i tildelingsbrevene var stort sett noenlunde realistiske og inneholdt i rimelig grad reelle prioriteringer. I tråd med dette var også rapporteringskravene moderate.

“ Man har  
altså vært mer  
betenkt på å sette  
ut sin bestemor  
på anbud enn  
å overlate asyl-  
søkere til private  
operatører som  
ønsker å drive  
med fortjeneste ”

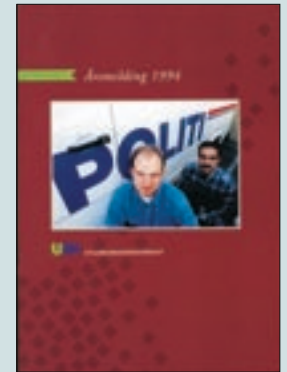
## “ Som man skjønner, var fredningstiden nå over ”

### Fredningstid – økende forventninger og normalisering

Den første tiden var stort sett en fredningstid for UDI. Et unntak var lederen i Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet frem til 1990, som mente at UDI var for liberal, og at utlendingskontrollen måtte styrkes vesentlig. Slik jeg husker det, var det betydelig forståelse for at vi var i en krevende innkjøringsperiode med betydelige endringer i rammebetingelsene. Men i 1990 bestemte Kommunaldepartementet at tiden var inne for den første gjennomgang av organisasjonen, og i mars 1991 forelå en forprosjektrapport fra Statskonsult. I sammendraget ble det på pluss-siden nevnt at UDI hadde god kvalitet på sine enkeltvedtak, at ledelsen var basert på åpenhet og tillit, at det var gode relasjoner til departementene, og at det var et godt kollegialt miljø. På minus-siden ble det i sammendraget trukket frem mangler ved evnen til å beslutte å gjennomføre kompliserte utviklingsoppgaver, mangler ved utnyttelsen av ressursene på tvers i organisasjonen, forholdet mellom UDI sentralt og regionkontorene, og etatens økonomistyring. Som man skjønner, var fredningstiden nå over.

Konklusjonene i forprosjektet resulterte blant annet i en omfattende gjennomgang av forholdet mellom UDI og regionkontorene – RUDI-prosessen – ledet av MIAs avdelingsdirektør fra 1991, den ikke ukjente Erling Kielland. En av konklusjonene fra RUDI-prosessen var at regionkontorene skulle legges under MIA. RUDI-prosessen førte til vesentlig klarere oppgavedeling og bedre rutiner for samhandling mellom UDI sentralt og regionalt.

Kravene til UDI ble altså – som naturlig var – gradvis skjerpet. Men Statskonsult-rapportens utsagn om at det var gode relasjoner til departementene, gjaldt iallfall frem til 1996. Den løpende kontakten gikk i første rekke til departementenes byråkrater. Min direkte kontakt med de forskjellige statsrådene var temmelig begrenset. Kontakten med statssekretærer og politiske rådgivere var i perioder mer omfattende – ikke minst i det meget hektiske året 1993, da det kom nesten 13 000 asylsøkere, hvorav cirka 7 000 bosniere og vel 4 000 fra Rest-Jugoslavia, vesentlig fra Kosovo. Da hadde noen av oss mye å gjøre med den entusiastiske, energiske og utålmodige Roger Ingebrigtsen, som var politisk rådgiver i Kommunaldepartementet, og den langt roligere og mer lyttende Øistein Mæland, statssekretær i Justisdepartementet. Det var neppe Mæland jeg siktet til når jeg i *Udisten* nr. 4 for 1993 skrev noen betraktninger med overskriften ”Aktive politikere = forskrekkede byråkrater?”.



“ *Min opplevelse er at dialogen var preget av at vi både ble stilt krav til, hørt på og vist respekt* ”

Jeg tror det gode samarbeidsklimaet som eksisterte mellom UDI og departementene blant annet skyldtes en relativt høy grad av samforstand om hvordan styringen og styringsdialogen burde foregå. Når det gjelder Kommunaldepartementet, som hadde den generelle styringen, mener jeg de var i stand til å si hvordan de ville styre, og at de langt på vei gjorde det de sa. Min opplevelse er at dialogen var preget av at vi både ble stilt krav til, hørt på og vist respekt. Eksponenten for dette var først og fremst en profesjonell, tydelig og lyttende ekspedisjonssjef ved navn Petter Drefvelin, som selv gjorde seg litt andre erfaringer med forholdet til departementet en stund etter at han selv ble direktør i UDI i 1996. Men mitt inntrykk var at Kommunaldepartementet generelt la stor vekt på at etatsstyring skulle være en mål- og rammestyring, og etatsstyring var et viktig tema på de årlige etatslederkonferansene i Kommunaldepartementets regi. Departementet hadde en god ”styringskultur” som var preget av departementsråden, Ulf Sand. Ekspedisjonssjefen i Utlendingsavdelingen fra 1990, Berit Fosheim, spilte en tilsvarende viktig rolle for styringsdialogen og samarbeidsklimaet som det Petter Drefvelin gjorde.

Også når det gjaldt forholdet til media, opplevde nok UDI langt på vei en fredningstid i starten. Iallfall var det i den aller første tiden mange ”nøytrale” oppslag som formidlet nyheter om hva UDI var, og hva UDI foretok seg. TIA sørget for god informasjon til media, og media var nysgjerrige på alt det nye.

Men nokså snart ble situasjonen at media først og fremst hadde de velkjente kritiske oppslagene om avgjørelser i enkeltsaker. Ved en nærmere gransking vil man sikkert kunne finne noen mer generelle endringer i UDIs og innvandringsfeltets posisjon i mediebildet. Det er likevel påfallende hvor godt jeg kjenner meg igjen i dagens mediebilde. I tillegg til oppslag om enkeltsaker har jeg særlig merket meg de tilbakevendende oppslagene om enslige mindreårige asylsøkere, herunder problemet med at de forsvinner, og oppslagene om problemer på mottakssiden ved høye ankomsttall. Vi hadde Luster sjukeheim for bosniere på en fjellskrent i Sogn. Nå er det telt og kommuner som klager over manglende informasjon ved etablering av mottak. Den aktuelle oppgaven med å skaffe 7 000 nye mottaksplasser i løpet av 2008 står for meg som fryktinngytende, ikke minst når dette skal gjøres i samsvar med lov om offentlige anskaffelser som vi var forskånet for.



### Ikke bare en uriaspost

I min direktørtid fikk jeg ofte spørsmål fra media og privatpersoner om hvorfor jeg påtok meg en slik uriaspost. Det er riktig at det fra tid til annen stormet rundt UDI på en måte som ga tunge stunder. Det vil det høyst sannsynlig fortsette å gjøre. På dette spørsmålet svarte jeg som sant var, at jeg i grunnen ikke syntes det

var så ille, at stormene ikke var det som preget arbeidet til daglig, at jobben var interessant og variert, og at det var utrolig mange flinke, ivrige og interessante folk å samarbeide med. Noe lignende har jeg ganske nylig hørt Ida Børresen si.

*Jeg ønsker UDI og UDIs brukere alt godt.  
Arild Kjerschow.*

“ *Det er likevel  
påfallende  
hvor godt  
jeg kjenner meg  
igjen i dagens  
mediebilde* ”

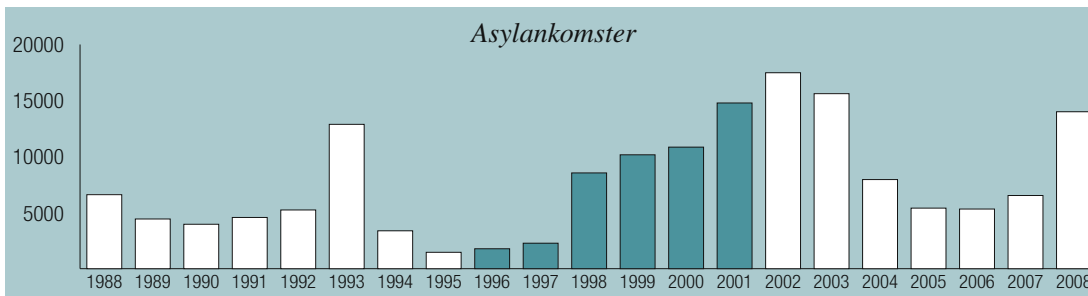


## Med storm i kastene

1996-2001







*Årene som UDI-direktør var den mest spennende, innholdsrike og lærerike perioden i mitt byråkratliv. Det var en tid hvor det skjedde store og viktige endringer, det var betydelig vekst i oppgaver og ansvar, medieoppmerksomheten var til tider intens, og det ble lagt ned enorm arbeidsinnsats fra UDIs ansatte.*

Jeg har, som andre, gjort enkelte underlige ting i mitt liv, og det fins de som vil mene at noe av det underligste var å ta jobb som sjef for Utlendingsdirektoratet. Mens gode venner tidligere hadde kommentert mine små karriere-messige fremganger med bifallsrop og velvil-lige klapp på skulderen, fikk de nå bekymrede rynker i pannen. Urias og Sisyfos var ustoppelig til stede i samtaler omkring temaet. Jeg tok likevel sjansen, og angret ikke.

### **Kjent organisasjon – ny rolle**

En junidag i 1996 troppet jeg derfor opp i de litt loslitte og alt for små lokalene som UDI den gang disponerte på Lysaker. Skrivebordet på direktørkontoret ble dreiet en kvart omdreining, det kom opp noen nye bilder på veggene, og så var jeg i gang med det som skulle vise seg å bli den mest spennende, innholdsrike og lærerike periode i mitt byråkratliv.

UDI og menneskene der var på ingen måte ukjent for meg. Gjennom 9 år hadde jeg ledet Innvandringsavdelingen i Kommunaldepartementet, og sittet med budsjett- og styringsmessig ansvar for direktoratet - fra det ble etablert. Jeg hadde også et godt og nært samarbeidsforhold til min forgjenger, Arild Kjerschow. Men selv med den nærhet jeg hadde hatt til direktoratet og ledelsen der oppdaget jeg selvsagt at det å oppleve organisasjonen innenfra var helt annerledes enn å forholde seg til den utenfra. Jeg oppdaget også at det å være leder for et direktorat var en mye tydeligere og mer utsatt lederoppgave enn å lede en departementsavdeling.

Når jeg skal reflektere litt over utviklingen gjennom min 5 år lange tid som leder for UDI må jeg nødvendigvis sortere litt og konsentrere meg om enkelte temaer. Siden dette ligger

*Av Petter J. Drefvelin  
Direktør i Utlendings-  
direktoratet  
1996 – 2001*



noen år tilbake merker jeg at det er de sakene som var særlig vanskelige og som krevde ekstra tid, engasjement og oppmerksomhet, som ligger lengst fram i minnet. Det kan nok påvirke både fremstillingen og temavalget. Uansett er ikke dette noe forsøk på historisk objektivitet, det er betraktninger slik de fremstår, og fremsto, fra mitt ståsted. Andre vil sikkert vektlegge annerledes, eller gi andre fremstillinger, vurderinger og analyser av ting som skjedde.

Totalt sett oppfatter jeg perioden i UDI som en tid med svært store og viktige endringer, en tid med klargjøring av styrings- og ansvarsforhold, med kraftig vekst i oppgaver og ansvar – og dertil hørende organisasjonsendringer, med intens og krevende mediaoppmerksomhet, og med tidvis enorm arbeidsbelastning på virksomhetens ansatte. Det var også en tid hvor spørsmålene om ressursbehov og ressursdisponering ble kraftig aktualisert.

Den dag i dag sitter jeg igjen med en stor beundring for den innsats og lojalitet som ble vist fra mine medarbeidere – særlig i de to-tre siste årene av perioden, da UDI overtok asylintervjuene fra politiet. Jeg tror at produktiviteten i UDI i de årene, målt for eksempel i antall gjennomførte saker pr. saksbehandler, aldri har vært større. Samtidig har vel kanskje heller aldri klagene fra media, publikum og politikere vært mer høylydte enn nettopp i denne perioden. Det var en slitsom og til dels smertefull prosess med uendelige diskusjoner om ressursbruk, organisering og effektivitet,

og det endte til slutt med at jeg gikk av sommeren 2001 – et snaut år før min åremålsperiode gikk ut. Imidlertid var det kanskje en slik krise som måtte til for at ressursbehovet i utlendingsforvaltningen endelig skulle bli forstått og anerkjent – også i departement og Storting.

### Rolige dager?

Egentlig følte jeg at min periode i UDI startet ganske rolig. Det har alltid vært slik at svingninger i antallet asylsøkere til Norge i stor grad påvirker UDIs situasjon og aktivitet. Asylsaker er krevende å behandle, både enkeltsaker og asylutviklingen generelt er gjenstand for stor oppmerksomhet, og endringer i ankomster medfører behov for oppbygging eller nedbygging av mottaksapparatet. I 1996 kom det imidlertid bare drøyt 1700 asylsøkere til landet, året før var tallet snaut 1500, og i 1997 kom det drøyt 2000. Det var en derfor en viss forventning i systemet om at det var på dette nivået det kom til å ligge. Vi gjennomførte derfor både omorganiseringer og flytting av ressurser mellom områder/avdelinger i direktoratet. Særlig tok vi sikte på å prioritere opp arbeidet med bosetting, integrering og likestilling – og tiltak mot rasisme og diskriminering – saker som den gang var en viktig del av UDIs portefølje. Rent faktisk var det også slik at det totale antall ansatte i direktoratet ble redusert, fra 322 ved inngangen til 1996 til 292 ved utgangen av 1997. Dette var blant annet resultat av en gammel forståelse mellom departementet og direktoratet om at nettopp svingningene i asylankomster skulle være en

“ Det har alltid vært slik at svingninger i antallet asylsøkere til Norge i stor grad påvirker UDIs situasjon og aktivitet ”

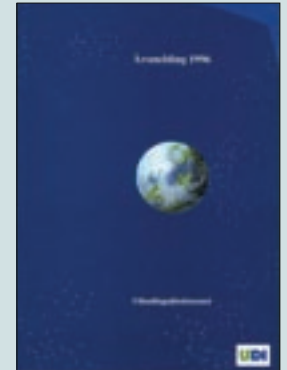
“ På få dagers varsel i påsken startet vi uttak fra flyktningleire i et tempo som tilsvarte én flylast på 100 flyktninger hver dag ”

viktig indikator ved budsjettering av ressurser til direktoratet. Det skulle senere vise seg at det nesten var lettere å redusere ressurser når asyltallet gikk ned, enn det var å øke når asyltallet gikk opp. Vi skulle etter hvert få tydelige eksempler på at det statlige budsjettssystemet ikke greide å henge med i svingene når det plutselig skjedde noe på asylfronten. I tillegg til at det tok tid å få bevilget penger var det også en tid- og ressurskrevende prosess å få tilsatt og lært opp folk. I slike situasjoner ble vi gjerne hengende etter.

Følelsen av at jeg befant meg i rimelig rolig farvann fortok seg imidlertid etter hvert, og jeg har innledningsvis lyst til å nevne en særlig akutt operasjon som virkelig fylte meg med beundring og respekt for mine medarbeidere i direktoratet – det var evakueringen av 6000 flyktninger fra Kosovo i 1999. På få dagers varsel i påsken startet vi uttak fra flyktningleire i et tempo som tilsvarte én flylast på 100 flyktninger hver dag. Det betydde også at vi i en periode måtte etablere og åpne ett nytt mottak om dagen – 61 mottak i løpet av to måneder – inntil vi på det meste hadde 144 flyktningsmottak. Det hører med til historien at det dette året også ankom rundt 10.000 asylsøkere til Norge (slik det forøvrig også gjorde i det foregående og etterfølgende år). Senere måtte vi – også i stort tempo – bygge ned mottak etter hvert som vi hjalp flyktninger hjem igjen. Det var en dugnad, på toppen av andre og omfattende løpende oppgaver, som jeg tror har få paralleller i moderne norsk forvaltningshistorie. For organisasjonen var det en svært slitsom, men

positiv og stimulerende oppgave, som var bra for selvfølelsen og engasjementet, og bidro til tverrgående kontakt og samarbeid mellom avdelinger og personer. Utenfor direktoratet tror jeg kanskje ikke folk virkelig skjønne hvilken enorm oppgave vi løste – med betydelig suksess. Trykket av denne evakueringen på toppen av en stor asyltilstrømming bidro jo selvsagt også til mye støy og problemer, blant annet knyttet til den raske mottaksoppbyggingen/- nedbyggingen, standard og plassering av mottak, kommuners og mottaksoperatørens reaksjoner og frustrasjoner, og det at direktoratet kanskje ikke maktet å opprettholde frister og saksbehandlingstider i andre saker i denne perioden. Media var mest opptatt av disse problematiske tingene, og det var også dette året en avis gikk i bresjen med å fremføre alvorlige påstander om korrupsjon og andre problemer i UDI. Det var kort sagt veldig bratt det året, men det skulle likevel vise seg at vi fikk flere motbakker å forsere etter hvert.

Før jeg går løs på det vil jeg reflektere litt omkring styrings- og samarbeidsforhold slik jeg opplevde det fra min nye posisjon som leder av UDI. For jeg opplevde selvsagt det samme som mange andre har gjort når de flytter seg til en ny posisjon på samme område. Perspektiver, problemstillinger og dimensjoner fortoner seg annerledes, og man risikerer også å møte seg selv i døren.





## Styring eller handlingsrom?

### Ja takk – begge deler.

Da jeg fikk jobben i UDI fortalte jeg til en nederlandsk byråkratkollega at jeg ville stå under instruksjon fra to departementer. Da sa han spontant: ”Ah, you have two masters – then you are a free man!”. Jeg kan imidlertid ikke si at det var den umiddelbare følelsen jeg fikk da jeg kom til UDI.

Ved opprettelsen av UDI i 1988 ble også hovedansvaret i regjeringsapparatet lagt til Kommunal og Arbeidsdepartementet (KAD). Det var da særlig to hensyn som ble fremhevet som viktige. Kontroll- og integreringssiden skulle ses i sammenheng og legges til samme utøvende organ - UDI, og ansvaret for «utforming og utøvelse av Regjeringens politikk på området» skulle ligge til ett departement - KAD. Det ble understreket at både for offentlige instanser og andre brukere ville en samordning lette kontakten med sentraladministrasjonen betraktelig. ”Ett departement og én underliggende etat vil være hovedkontakter i statsforvaltningen” – som det sto i proposisjonen. Slik ble det selvsagt ikke. Justisdepartementet (JD) beholdt faglig ansvar og instruksjon etter Utlendingsloven, og bare et halvt år etter opprettelsen av UDI og den relativt beskjedne Innvandringsavdelingen i KAD ble det opprettet en ny og stor Utlendingsavdeling i JD.

I de følgende årene ble det brukt mye tid, krefter og engasjement fra mange viljesterke og ambisiøse personligheter på å passe på ansvarsforhold og revirer – både politisk og administrativt - mellom de to departementene. Det ble også brukt mye krefter på å søke å samordne styringssignaler og dialog i forhold til UDI, og på å formidle en konsistent innvandringspolitikk som balanserte både kontroll- og integreringsmessige hensyn. Det lyktes ikke alltid like godt, til tross for at relasjonene mellom de ulike aktørene, både i departementer og direktorat, gjennomgående var gode.

Konsekvensene av disse uklare styrings- og ansvarsforholdene ble mye tydeligere for meg da jeg overtok som leder i UDI. Jeg opplevde blant annet at det var ulike kulturer i organisasjonen, sterkt formet av respektive avdelingers faglige identifikasjon og tilknytning til de to overordnede departementer – Juridisk avdeling til Justisdepartementet, Mottak, Integrering og Administrasjon til Kommunaldepartementet. Mer generelt opplevde jeg at politiske målsettinger og beslutninger i regjeringen kunne bli tolket og formidlet ulikt av de to departementer. Kompetansen og forståelsen for ressursdisponering og styring av underliggende etater var ulik, og stilte UDI overfor unødige vanskelige avveininger. Det ble for eksempel stilt mål for saksbehandlingstider fra Justisdepartementet som var åpenbart urealistiske, og helt i utakt med de økonomiske ressurser som ble stilt til rådighet fra Kommunaldepartementet. UDIs selvstendige handlingsrom fremsto dessuten som uklart fordi det ikke var



gått opp tilstrekkelig tydelige grenser mellom departementenes og direktoratets roller og ansvar. Det hele ble ikke noe enklere ved at utlendingsfeltet i stadig større grad fikk politisk og mediamessig oppmerksomhet.

Det er grunn til å minne om at vi her snakker om en forvaltning som var meget fersk i norsk forvaltningshistorie. Det var først i midten og slutten av 80-årene at asylsøkerstrømmen nådde Norge for alvor, og at det virkelig ble behov for å utvikle en praktisk innvandringspolitikk som også omfattet asyl- og flyktningsspørsmål. Det var også få paralleller til det forvaltningsregimet som måtte bygges opp, og veien ble litt til mens vi gikk. Jeg vet den dag i dag ikke om noe annet sentralt forvaltningssystem som så direkte behandler og avgjør liv og skjebne for et stort antall enkeltmennesker i vanskelige livssituasjoner.

På den tiden jeg kom til UDI var det derfor flere av oss som hadde vært med på utviklingen en stund som så behovet for en klargjøring av roller, ansvar og styringsforhold. Den forrige direktør hadde allerede tatt spørsmålet opp med departementet, og nå satte vi i gang et prosjekt med alle de berørte hovedaktører. Prosjektet førte etter hvert til opprydding i mange forhold, og en tydeliggjøring av roller og relasjoner på mange nivåer. Det demonstrerte imidlertid også tydelig de store forskjellene mellom departementene når det gjaldt samhandling, styringsfilosofi og praksis. Det ble også tydelig at mange beslutnings- og samordningsprosesser krevde atskillig mer ressur-

ser og tid enn om avveiningene skulle foregått innenfor ett departement eller mellom ett departement og ett direktorat. For egen del var jeg allerede da klar på at ansvaret burde samles i ett departement, men det skulle gå noen år før det ble en realitet.

Klagesakene gikk den gang til Justisdepartementet, og førte av naturlige grunner til at departementet og politikerne der ble veldig synlige og tydelige i debatten på et temmelig detaljert nivå. Det var ikke lett for UDI å fremstå med en selvstendig stemme. Jeg var opptatt av at institusjonen skulle få klarere rammer for sin virksomhet, og at vi innenfor disse rammer skulle kunne handle selvstendig og være en tydelig samfunnsaktør. En slik målsetting satte vi da også opp i det strategidokumentet vi utarbeidet for perioden 1999 – 2003, sammen med mål om å fremstå som et profesjonelt og effektivt forvaltningsorgan, en åpen, tilgjengelig og troverdig institusjon og et attraktivt arbeidssted.

Samtidig var vi vel inneforstått med behovet for at departementene skulle være tilstrekkelig orientert til enhver tid, både om vanskelige enkeltspørsmål og om generell utvikling. Vi prøvde å ivareta det gjennom løpende og ofte daglig kontakt og gjennom systematisk rapportering. Det skulle imidlertid etter hvert vise seg at vi støtte på vanskeligheter med å få produsert alt det rapportmateriale og de analyser som departementene ønsket seg. Nødvendige datasystemer var ikke på plass – og det tok betydelig lenger tid å få til det enn forutsatt.

“  
*Det var ikke lett for UDI å fremstå med en selvstendig stemme*  
 ”

## “ En gjennomgående undervurdering av ressursbehovet bidro til mange av de problemer vi strevet med ”



Det førte blant annet til at det var vanskelig både for direktoratet og departementene å få et riktig og realistisk bilde av ressursbehov, og jeg mener i ettertid at en gjennomgående undervurdering av ressursbehovet bidro til mange av de problemer vi strevet med, særlig i den siste fasen av denne brytningstiden.

Uklarheter i styrings- og ansvarsforhold gjorde seg også gjeldende i større saker som i ettertid skulle vise seg å bli viktige både for min og UDIs framtid. To saker jeg kan nevne her er prosjektet omkring nasjonalt transittmottak og spørsmålet om lokalisering og organisering av avhørsfunksjonen som UDI overtok fra politiet sommeren 2000.

Det første dreide seg om etableringen av et sentralt transittmottak på Østlandet, med tilhørende lokaler for politiet og for internering av asylsøkere. Departementene var sterkt engasjert. Mottaksetableringer hadde UDI normalt et klart og entydig ansvar for, men i dette tilfellet ble det etablert et meget spesielt og etter hvert mislykket prosjekt med et utall instanser inne i referansegrupper og styringsgrupper; både departementer, UDI og andre etater, og uten klar ledelse og retning. Det gikk med både tid og penger i dette prosjektet uten at det ble noe resultat i den tiden jeg var i UDI. Det var definitivt mye å lære av alle de feil som ble gjort der, for alle instanser og personer som var med. I den tiden prosjektet med dette ene transittmottaket surret og gikk, opprettet for øvrig UDI selv over 200 mottak og nedla rundt 100.

Normalt er det jo slik at etater som får seg tildelt nye oppgaver selv finner ut hvordan arbeidet med de nye oppgavene skal gjennomføres, organiseres og innpasses i den øvrige virksomheten. Riktig så enkelt var det ikke da UDI overtok asylavhørene fra politiet. Departementene hadde sterke oppfatninger om hvordan og hvor UDI burde gjøre dette, oppfatninger som gikk temmelig på tvers av det som UDIs ledelse og ansatte grundig hadde utredet og var helt enige om. La meg i ettertid bare si at saken løste seg på en måte som UDI syntes var bra, men først etter en omfattende og, etter min mening, unødig energikrevende prosess.

Det er mitt inntrykk at mange av de spørsmål vi strevet med når det gjaldt forholdet mellom direktoratet og departementene har funnet nye og bedre løsninger og rutiner i de år som er gått siden. Det henger selvsagt sammen med de ytterligere omorganiseringer som har funnet sted, samlingen av det overordnede ansvaret i ett departement og regelverksutviklingen på utlendingsområdet. Men det henger nok også sammen med at den alminnelige bevisstheten og kunnskapen om etatsstyring og politiske og administrative ansvarsforhold har blitt styrket i forvaltningen generelt, samtidig som innvandrings- og flyktningpolitikken kanskje ikke lenger på samme måte fremstår som et litt sært og spesielt område. Og ikke minst tror jeg det skyldes at både politikere og andre nå har fått et betydelig mer realistisk syn på hva som kreves av ressurser for å drive en forsvarlig forvaltning på området og er villige til å ta konsekvensen av dette.



### UDI i mediebildet

Jeg fikk mye nærkontakt med media i den tiden jeg var direktør for UDI. Det var jeg forberedt på da jeg kom, men det ble til tider mer enn jeg hadde regnet med, og det ble fra tid til annen også mer ubehagelig enn jeg var forberedt på. Med en relativt beskjeden informasjonsstab, og med en uttalt politikk om at direktøren skulle fronte mediasaker av noen betydning, brukte jeg mye tid og energi på disse sakene.

Dette gjorde jeg imidlertid også ut fra en grunnleggende tro på at forvaltningen bør praktisere åpenhet i sin kommunikasjon med omverdenen, herunder media. Det er lettere å løse oppgavene dersom omverdenen har et nyansert og riktig bilde av virksomheten og den politikken som ligger til grunn. Det tror jeg gjelder all forvaltning, og min tro på det er ikke blitt svekket med årene

Jeg visste jo allerede den gang at medias interesse for UDIs virksomhet og oppgaver var større enn gjennomsnittlig, og det er høyst forståelig. UDI forvalter et gode som mange er interessert i, nemlig en inngangsbillett til Norge; for å komme hit på besøk, for å studere eller arbeide, eller for å få beskyttelse. Institusjonen behandler rundt 100.000 slike ønsker i året fra enkeltmennesker, og bak mange søknader ligger det sterke historier og skjebner. Mange saker er slett ikke opplagte, men krever vurderinger og avgjørelser som det lett kan stilles spørsmål ved. UDI har også ansvaret for asylmottak hvor det til en hver tid bor et stort

antall mennesker, stort sett for lenge, under forhold som ikke er beregnet på lange opphold. Mange av dem har en bakgrunn som kunne gi grunnlag for romaner. Og UDI hadde på den tiden jeg var der også et betydelig medansvar for at kommuner og lokalmiljøer tok i mot og inkluderte disse menneskene på en best mulig måte dersom de fikk bli i landet. Det er umiddelbart klart at offentligheten har en betydelig og berettiget interesse av å få greie på hva en slik forvaltning driver med. Fra en journalistisk synsvinkel er det også et stort potensial for ulike vinklinger, fra sterkt gripende enkelt-historier, til system- og forvaltningskritiske omtaler med politisk brodd.

Det er derfor ikke rart at Utlendingsforvaltningen utsettes for kritisk og undersøkende journalistikk. Men ut over denne åpenbare vilje til granskning og kritikk fra mediernes side, oftest i enkeltsaker, savnet jeg imidlertid ofte en vilje til å gå inn i problemstillinger og bakgrunnsstoff som kunne gi allmennheten noe bedre kunnskap om de mange dilemmaene forvaltningen måtte forholde seg til på utlendingsområdet. For eksempel hvilke rammer og hvilket spillerom lovverk og bevilgninger ga, eller hvilke praktiske utfordringer som knyttet seg til store og brå skiftninger i flyktningstrømmen. Flere ganger prøvde vi, etter sterke ønsker fra enkelte aviser, å bidra til en slik økt forståelse ved å åpne for at journalister kom inn i institusjonen, fikk gå omkring og snakke fritt med ledelse og medarbeidere, fikk innsyn i saker (hvor selvsagt personopplysninger var sladdet), og ellers fikk alt det bakgrunnsstoff

“  
*Det er umiddelbart klart at offentligheten har en betydelig og berettiget interesse av å få greie på hva en slik forvaltning driver med*  
 ”

“  
*En avis mente  
 på et tidspunkt  
 at UDI huset  
 en iboende  
 brutalitet*”

de ønsket. Det var ingen positiv erfaring. I ett tilfelle kom det ikke noen artikkel i det hele tatt, til tross for journalistens gjentatte forsikringer om det motsatte. I et annet tilfelle kom det til slutt en ganske giftig artikkel som tegnet et bilde som svært få av oss kjente oss igjen i. I svært liten grad samsvarte den med utkast vi hadde fått oss forelagt underveis, og den bygget på et meget skjevt utvalg av de kilder som hadde stilt opp for journalisten.

Vi gjorde selvsagt feil i UDI, og det var helt klart ting som det var god grunn til å kritisere og hvor både enkeltpersoner og UDI som organisasjon kunne forbedre seg. I en del tilfeller følte vi imidlertid at media skjøt på pianisten. Det politisk vedtatte regelverket og de økonomiske rammene vi arbeidet under skapte ofte forutsetninger og begrensinger for arbeidet vårt. Dette var det vanskelig å skape forståelse for. Blant annet ble vi ofte tiltrodd en type fritt skjønn som vi ikke hadde. På denne tiden tror jeg også at vi for alvor begynte å merke at vi hadde et lovverk som ikke lenger var i harmoni med den kraftige utviklingen på særlig flyktningsområdet. Etter hvert førte dette til at UDI i 2000 overfor departementet foreslo å få utredet en ny utlendingslov, mer i pakt med utviklingen og tiden.



Det som jeg opplevde som vanskeligst i forhold til media var ikke kritikk eller engasjement i forhold til enkeltsaker eller enkeltavgjørelser, men derimot noen tilfeller av en type langvarig kampanjejournalistikk med svært negativ karakter – fra sentrale medier med stor gjennomslagskraft. Vi ble til tider regelrett æreskjelt, og beskyldt for alt fra korrupsjon, ondskap og hjerteløshet, til manglende menneskelighet, integritet og empati. En avis mente på et tidspunkt at UDI huset en iboende brutalitet.

Ikke i noen av tilfellene syntes vi at det var forholdene knyttet til de sakene som lå til grunn for oppslagene som var vanskeligst, selv om våre versjoner og svar i liten grad ble mottatt og forstått. Det ubehagelige var det bildet som direkte og indirekte ble tegnet av organisasjonen og medarbeiderne, dels navngitte, og det inntrykk som ble skapt av institusjonen i offentligheten gjennom lang tids gjentatt kjøring av historiene i forskjellige varianter og vinkler. For det er jo slik at folks hukommelse for enkeltinntrykk og enkeltsaker er relativt kort, mens det akkumulerte inntrykk som dannes ved stadige gjentakelser over tid sitter betydelig lengre i. En av de som etter en langvarig mediesak fikk det for seg at det måtte være noe grunnleggende galt med de som jobbet i UDI var en professor i Trondheim. Han søkte om å få gjennomføre et forskningsprosjekt omkring nestekjærlighet, prososialitet og empati blant UDI-ansatte. Anmodningen ble høflig avslått.



**“ Ett er sikkert, jeg forlot UDI  
som en mer nøktern  
og kritisk nyhetskonsument  
enn jeg var da jeg kom inn ”**

Det sier seg selv at denne type gjennomgående negativ omtale av en arbeidsplass ikke akkurat virker stimulerende på de ansatte. I perioder kom det til å prege arbeidsdagen for mange. Blant annet virket det som om all den negative omtalen bidro til at folk utenfra følte de sto nokså fritt til å skjelle ut saksbehandlere og andre i UDI, både i telefon og på andre måter.

Jeg la selv vekt på å håndtere de vanskelige mediasakene utad, men for øvrig måtte alle ledere i UDI være forberedt på å uttale seg, særlig i konkrete saker som kunne være teknisk vanskelige og som de hadde førstehånds kjennskap til, og ansvar for. Flere måtte da akseptere at de ble omtalt i både forsideartikler og lederartikler, noen ganger som symboler på grusomhet og dumhet, og de var av naturlige grunner ikke så glade for det.

I en kronikk prøvde jeg på et tidspunkt å skape noe mer forståelse for hva slags vanskelige avveininger vi faktisk sto overfor i enkelte saker og hvordan denne formen for generell nedrakking virket på organisasjonen. Det gjorde ikke stort inntrykk på vedkommende avis. På lederplass ble det fnysende avvist som ”julebordstale i juni”.

Det var dessverre også slik i UDI, som flere andre steder, at noen så seg tjent med å lekke opplysninger og rykter, også i enkeltsaker, til pressen – uten først å prøve å ta spørsmålene opp gjennom vanlige kanaler internt. Det ga grunnlag for en god del løse og ubehagelige avisoppslag, og det skapte usikkerhet hos lede-

re og ansatte. En slik sak, som åpenbart bygget på lekkasjer, var en stor og langvarig føljetong om mulig korrupsjon og tilliggende problemer i UDI, ført fram av en stor og meningsbærende avis. Saken skapte et svært dårlig bilde av UDI, det krevde masse energi av ledelsen og organisasjonen, og den var et klasseeksempel på en sak der det var omtrent umulig å komme til med tilsvar og forklaringer. Etter tre måneder var saken såpass betent at Økokrim kom på banen med tre personer og satte i gang en etterforskning som pågikk i et års tid. De fant ikke grunnlag for noen av de påstander som var fremsatt, men denne konklusjonen fikk som ventet ikke noen fremtredende omtale i avisen.

Jeg ser at de eksemplene som er trukket fram her underkommuniserer alt det gode informasjons- og kommunikasjonsarbeid som daglig ble utført i direktoratet, og også all den ”normale” kontakt og informasjonsutveksling som skjedde i forhold til ulike media. Men igjen, visse saker og hendelser bidro på en særlig måte til å prege arbeidet og hverdagen i UDI i perioder, og det dukker fort opp når jeg tenker tilbake. Ett er sikkert, jeg forlot UDI som en mer nøktern og kritisk nyhetskonsument enn jeg var da jeg kom inn.





### Det er ikke ressurser de trenger!

Allerede i 1996 fremmet UDI forslag om at asylintervjuene som ble foretatt av asylsøkere når de kom til landet, skulle overføres fra politiet til UDI. Det var mange gode grunner til det, effektivitet, hensynet til asylsøkerne, og hensynet til en god, konsistent og kvalitativt bedre saksbehandling i ett, sivilt organ. Regjeringen ga raskt sin prinsipielle tilslutning til dette, og så ble det igangsatt arbeid for å realisere omleggingen. Det skulle gå noen år, og gjennomføres mange, og til dels vanskelige diskusjoner mellom departementene, direktoratet og politiet før tingene kom på plass. Løsningen ble til slutt at intervjuene skulle gjennomføres i nye lokaler i tilknytning til UDIs nye hovedkvarter i Hausmanns gate – hvor vi flyttet inn i 1999. Det nye opplegget ble startet sommeren 2000.

Før det var det selvsagt gjort et betydelig forarbeid i direktoratet. Først og fremst ble det gjort et grundig og bredt utredningsarbeid med sikte på en omorganisering av Juridisk avdeling for å ta opp i seg de nye oppgavene på en god måte. Særlig to hovedmodeller ble drøftet, en modell som innebar et skille på avdelingsnivå etter sakstype, med asylsakene i en egen asylavdeling, og en annen modell som innebar en fortsatt organisering i én avdeling med landbaserte seksjoner, men hvor asylsakene og de andre sakene ble skilt innenfor hver seksjon, og hvor saksbehandlere fleksibelt kunne flyttes mellom de to sakstypene i takt med svingninger i asylsøkerstrømmen. Det endte med at ledelsen og tre av de fire tjenestemanns-

organisasjonene i UDI samlet seg om den siste modellen, mens den fjerde organisasjonen, som organiserte de fleste av de kontoransatte, ønsket den første modellen. Saken ble derfor oversendt departementet til avgjørelse, og de avgjorde saken slik de fleste i UDI ønsket.

Organisasjonen var allerede kraftig kjørt på det tidspunkt da vi overtok intervjuene. 1999 var et uvanlig belastende år, med den store evakueringsoperasjonen fra Kosovo og kraftig utvikling og bevegelse i mottaksapparatet. Det kom også dette året over 10.000 ordinære asylsøkere. UDI flyttet fra Lysaker og inn i nye kontorer sentralt i Oslo, og det var omfattende og ubehagelige avvisskriverier med sterke beskyldninger mot folk i apparatet. Asylsøkerstrømmen fortsatte på samme nivå i 2000, og når vi overtok intervjuoppgaven viste det seg at det var et betydelig etterslep i saker der politiet hadde intervjuet. På grunn av utsettelse skjedde også overtakelsen midt på sommeren, et svært ugunstig tidspunkt i forhold til ferieavvikling. Det var dessuten nødvendig med en omfattende kursing av de ansatte som skulle delta i intervjuene. Vi fikk riktignok tilført personalressurser: Fra et stillingstall på ca 300 da jeg begynte i UDI i 1996, vokste stillingstallet til drøyt 470 ved utgangen av 2000. Av denne stillingsøkningen var det omtrent 100 som ble tilført i forbindelse med overtakelsen av intervjuene. De nyansatte måtte selvsagt gjennom omfattende kursing og introduksjon, dels ved hjelp av erfarne saksbehandlere. Alt dette tok tid og krefter fra løpende saksbehandling i den samme perioden.

**“ 1999 var et uvanlig belastende år, med den store evakueringsoperasjonen fra Kosovo og kraftig utvikling og bevegelse i mottaksapparatet ”**

Resultatet ga seg selv. Ut over våren 2000 ble det stor oppmerksomhet omkring restanseoppbygging i UDI. Med den absolutte prioritet som departementet hadde pålagt oss å gi asylsakene, ble særlig behandlingstidene i andre saker uakseptabelt lange. Mange ble med god grunn irriterte, antallet henvendelser og klager til direktoratet økte, saksbehandlere måtte bruke tid på å forholde seg til disse, og det hopet seg også opp på sentralbordet. En avis døpte oss ”Utilgjengeligheidsdirektoratet”. Det var en dårlig sirkel som det var umulig å komme ut av, og den fortsatte ut over høsten.

Etter regjeringsskiftet våren 2000 ble Sylvia Brustad ny statsråd i Kommunaldepartementet, og hun overtok også ansvaret for Utlendingsavdelingen i JD formelt fra sommeren, og en samlet avdeling for både kontroll- og integreringssiden ble så etablert i Kommunaldepartementet fra årsskiftet samme år. Det totale ansvaret for innvandrings- og flyktningpolitikken var nå endelig samlet i ett departement. En ny statssekretær med ansvar for innvandrings-spørsmål kom på plass omtrent på samme tid. Han la temporært ned prestekappen for å utøve sine gode gjerninger i mer profane og departementale omgivelser.

Utviklingen og problemene på området var en stor belastning for administrasjonen i UDI, men det ble også en stor politisk belastning for statsråden. Oppmerksomheten omkring situasjonen var voldsom både i opinionen og i politiske kretser. Stor var derfor min forundring da statsbudsjettet ble lagt fram i oktober 2000 og UDI ble presentert for et driftsbudsjett som i praksis innebar at vi måtte belage oss på å kutte ca. 30 stillinger i 2001, av de drøyt 470 vi da hadde. Dette ble selvsagt stadig tatt opp med departementet i tiden som fulgte, skriftlig og muntlig. Det gikk så langt på et tidspunkt at ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene i UDI sammen hadde et stort møte med den politiske og administrative ledelsen i departementet hvor vi prøvde å skape forståelse for den helt umulige situasjon direktoratet befant seg i. Det hjalp ikke meget. Departementets stadige svar var at UDI hadde fått ressurstilførsler tidligere, og nå måtte vi levere resultater før det var snakk om noe mer. Statsrådens budskap var at det ikke var ressurser vi trengte, vi fikk tydelig beskjed om at det som gjaldt var å skjerpe seg og løse oppgavene på en annen og bedre måte.

**“ Det totale ansvaret for innvandrings- og flyktningpolitikken var nå endelig samlet i ett departement ”**

**“ Ulikt det bildet som mange prøvde å tegne av UDI så hadde jeg hele tiden opplevd direktoratet som en arbeidsplass med gjennomgående høy arbeidsmoral, godt arbeidsmiljø og sterkt engasjerte medarbeidere ”**



Situasjonen ble ikke noe bedre av at en av hovedstadens fremtredende aviser igjen startet en artikkelserie om hvor umulig UDI var, med store og små eksempler som man daglig oppfordret publikum til å bidra med. I dette etter hvert store koret, som statsråd og politikere for øvrig lyttet oppmerksomt til, var det mange som bidro og fisket i rørt vann - blant annet noen høyprofilerte mottaksaktører med sterke økonomiske egeninteresser og tette kontakter inn i politiske miljøer.

Det hele var temmelig nedslående. Ulikt det bildet som mange prøvde å tegne av UDI så hadde jeg hele tiden opplevd direktoratet som en arbeidsplass med gjennomgående høy arbeidsmoral, godt arbeidsmiljø og sterkt engasjerte medarbeidere. Nå opplevde jeg gjennom samtaler og møter med folk i organisasjonen at mange var i ferd med å slite seg ut.

Det er helt klart at i denne anstrengte situasjonen, som nå hadde vart over ganske lang tid, så ble det gjort feil og foretatt (eller ikke foretatt) disposisjoner som det var god grunn til å kritisere. Men grunnleggende tror jeg at alle i organisasjonen følte at vi sto på og gjorde en god jobb så langt vi maktet, men at vi ikke hadde krefter eller folk eller bevilgninger nok til å løse alle oppgavene og møte de forventninger som omverdenen stilte til oss. Vi var slitne.

Det ville være en betydelig overdrivelse å si at jeg følte vi fikk god støtte og bistand fra departementet i denne vanskelige tiden. Og med naturnødvendig kraft kom det selvsagt til et punkt vinteren/våren 2001 hvor statsråden bestilte en ekstern og rask vurdering av direktoratet. Samtidig gjennomførte vi en egen, planlagt evaluering internt. Rapporten fra de eksterne konsulentene var ferdig på sensommeren, og den var ikke dramatisk forskjellig fra de interne vurderinger vi selv gjorde – blant annet i forhold til mulig effektivisering av rutiner og arbeidsoperasjoner. Konsulentene anbefalte imidlertid en annen organisering av asylsaksbehandlingen enn den som var valgt tidligere, og hevdet blant annet at direktoratet med disse tiltak burde kunne håndtere 8.000 asylankomster årlig med de ressurser de hadde. Sett i lys av de store ressurser UDI ble tilført kort tid etterpå, for å løse et minskende oppgavevolum, fremstår i dag disse ressursvurderingene som nokså pussige. For meg på akkurat det tidspunktet var imidlertid tanken på å skulle starte med nye omorganiseringer, uten utsikter til reell ressurstilførsel, og med lunken støtte fra departementet, ikke fristende.

Situasjonen var dessuten nå blitt såpass tilspisset, det politiske presset så stort, og den gjensidige tilliten mellom statsråden og meg såpass frynset, at jeg gikk av – i august 2001.

Etter denne smule turbulens ble jeg innvilget en kort restitusjonsperiode før jeg skulle tiltre min nye departementsjobb som leder for Same- og minoritetspolitisk avdeling. Og stor var altså atter min overraskelse da jeg kom tilbake til Kommunaldepartementet i oktober - og statsbudsjettet ble lagt fram. Med nyvunnet klarhet hadde statsråden nå i budsjettforslaget fra departementet tilgodesett UDIs driftsbudsjett med et betydelig antall millioner. (Det betydde i praksis at UDI i løpet av meget kort tid etter at jeg sluttet kunne tilsette i underkant av 300 nye personer). For en jordnær embetsmann, som hadde slåss i ett år for i det minste å få beholde det driftsbudsjettet og de 470 stillingene vi hadde, fortonte det hele seg nærmest som et mirakel. Jeg tenkte et øyeblikk at det kanskje var statssekretæren med sine gode forbindelser til høyere makter som hadde fått til noe. Men det var vel bare politikk.

“ Utlendingsfeltet vil alltid være utfordrende og krevende ”

### Endringer til det bedre

I ettertid kan man tenke at de relativt stormfulle begivenheter som preget den siste del av min periode i UDI muligens bidro til en mer varig innsikt og forståelse hos både politikere og administrasjon. Økninger i oppgavevolum og forslag om forbedringer i systemet følges så langt jeg nå kan se jevnlig opp med bevilgninger. UDI har vokst ytterligere, og har nå mer enn dobbelt så mange tilsatte som i min periode, til tross for at saksvolumet har vært mindre og at integreringsoppgavene er flyttet over til det nye Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Utlendingsfeltet vil alltid være utfordrende og krevende. Oppmerksomheten vil være stor og dilemmaene mange, både for politikere og administratorer. Den noe mer samstemte forståelse omkring styrings- og ressursforhold som etter hvert har vokst fram bidrar imidlertid, slik jeg ser det, til at fokus i større grad nå kan settes på de reelle og vanskelige politiske og menneskelige avveininger som stadig kommer opp i ulike varianter. Dersom all den uro vi måtte gjennom i den perioden jeg var i UDI før og rundt årtusenskiftet har bidratt til dette, så var det vel verdt det. En god og forsvarlig forvaltning av innvandrings- og integreringspolitikken er i bunn og grunn selve nøkkelen til suksess for utviklingen av fremtidens mangfoldige Norge.

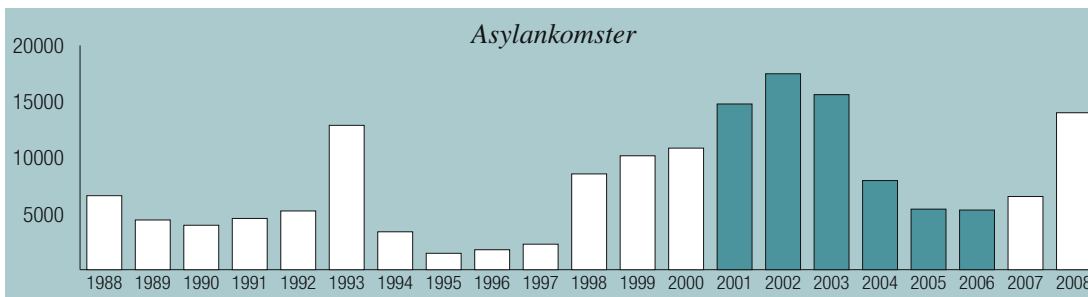
*Petter J. Drefvelin*



## Fra utlendingskontroll til migrasjonsforvaltning

2001-2006





*Innvandringsdebatten i Norge handlet fram til årtusenskiftet stort sett om nasjonal asylpolitikk, og lite om mangfoldet av årsaker til at mennesker i stadig økende grad er på vandring over landegrensener - tvunget og frivillig, lovlig og ulovlig.*

Jeg husker at jeg slo opp ordet migrasjon på internett da jeg overtok som direktør i UDI høsten 2001. Ordet var knapt å oppdrive på norske nettsteder, selv om en bredere forståelse av forholdene rundt ut- og innvandring var i ferd med å spre seg også til vår del av verden. Til tross for at det meste av Europa fram til årtusenskiftet kategorisk undertrykte debatt om dette fenomenet. Når jeg slår opp på ”migrasjon” i dag – sommeren 2008 – i forbindelse med at UDI runder 20 år, får jeg nærmere 224 000 treff på norske nettsteder.

Det systemet som ble satt opp den gang Utlendingsdirektoratet ble etablert for 20 år siden hadde til hensikt å kontrollere og regulere hvem som skal få komme til, og oppholde seg i, vårt land. Kontroll er viktig, men dette fyller bare en liten del av behovet for en helhetlig migrasjonsforvaltning. Det nye årtusenets migrasjonsutfordringer handler om langt mer.

Særlig viktig for den jobben UDI skulle gjøre var elementer som EU-utvidelsene og åpnere interne grenser i Europa, økende familieinnvandring, økende kultur- og utdanningsmigrasjon, økende behov for og ønske om arbeidsmigrasjon, migrasjonspress uavhengig av våre regler, illegal innvandring, integrering av individer og nasjonalitetsgrupper, transnasjonalitet og diasporagrupper, sammenhengen mellom bistand og migrasjon og presset mot asylinstituttet.

Som overordnet fagorgan på migrasjonsfeltet var det min vurdering at direktoratet måtte bli en viktigere premissleverandør for utviklingen på området, slik det faktisk sto i departementets tildelingsbrev. Men til det ville vi trenge betydelig bedre kunnskap om migrasjon, flere virkemidler, og dermed aktiv deltakelse fra praktisk talt alle andre samfunnssektorer, enn det vi hadde.

*Av Trygve G. Nordby,  
direktør i Utlendings-  
direktoratet  
2001 - 2006*

## “Deler av UDIs saksportefølje vil alltid pådra seg betydelig medieoppmerksomhet. Da kan man ikke forholde seg defensivt til mediene”



For en leder er det viktig at man kan sette det arbeidet man gjør inn i en større sammenheng – og sette seg selv inn i denne sammenhengen. Det er særlig nødvendig i en kunnskapsbedrift. Medarbeidere trenger løpende faglig påfyll og inspirasjon, og de må se at de gjør et viktig og samfunnsnyttig arbeid. For UDI som institusjon var det ikke minst nødvendig å komme på offensiven i en situasjon hvor søknadsbunkene var rekord høye og omdømmet var rekord lavt. Men det var vanskelig å finne inspirasjon og gode innspill til utvikling av det fagfeltet man var satt til å forvalte. Det var lite forskning på de norske migrasjonsutfordringene, med hederlig unntak for spørsmål knyttet til integrering av flyktninger.

Det hører med til historien at det lå en konkret bestilling fra statsråd Sylvia Brustad på den nye direktørens bord. På bakgrunn av en ekstern konsulentrapport ønsket departementet at UDI skulle starte et restanseprosjekt, vurdere en total omorganisering av juridisk avdeling og sette i gang et reformprogram. Dessuten så jeg raskt at direktoratet var alvorlig underfinansiert, noe min forgjenger også hadde tatt opp med departementet mange ganger. Det var bare å ta fatt.

### Faglig utvikling

Deler av UDIs saksportefølje vil alltid pådra seg betydelig medieoppmerksomhet. Da kan man ikke forholde seg defensivt til mediene. For det første har offentligheten krav på å høre forvaltningens begrunnelser, for det andre skapes det lett en situasjon av å bli ”jaget vilt”. Sammen med dyktige medarbeidere på informasjonssiden la vi derfor opp til en offensiv mediestrategi som dels gikk på å svare på alle påstander og spørsmål slik at ingen ting skulle bli stående uimotsagt. Denne strategien ga også inngang til et stort antall intervjuer og diskusjoner hvor man kunne benytte anledningen til å forklare direktoratets situasjon og viktige momenter som sjelden blir trukket fram av mediene selv. Den andre delen av strategien gikk ut på å benytte enhver anledning til selv å ta initiativ overfor massemediene. Som et eksempel på dette siste er det morsomt å minnes hvordan vi nesten alltid klarte å samle fullt hus på våre egne pressekonferanser, enten det gjaldt tall og statistikk eller presentasjon av vanskelige saker.

Når man har så mye makt i forhold til enkeltmenneskers skjebner som man har på utlendingsfeltet, er det viktig at lederne i dette ”vesenet” deklarerer hva de står for og argumenterer åpent for det. Gode innspill fra fagfolk er også en forutsetning for en opplyst politisk debatt. Da må man også leve med at det av og til ikke er like lett å trekke grensen mellom fag og politikk. I dette perspektivet er det særlig interessant å følge den pågående debatten om Norges militære engasjement i



Afghanistan nå i 2008. Trukket i gang av de fagmilitære, med politikere som synes de militære absolutt bør si i fra når det passer deres egen politikk, og er tilsvarende skeptisk til fagfolks ”innblanding” når synspunktene ikke lenger passer partiprogrammene.

Fra tidligere arbeidsplasser tok jeg med meg tradisjonen med å arrangere et åpent, faglig forum for alle medarbeidere, som et frivillig tilbud om debatt og faglig påfyll. Her kunne dyktige enkeltmedarbeidere presentere sine arbeidsfelt eller rapportere fra prosjekter. Her ga vi også noen av direktoratets argeste kritikere anledning til å komme inn i ”løvens hule” og konfrontere oss direkte med sine synspunkter. Alle takket ja, enten det var fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere, Selvhjelp for innvandrere og flyktinger, Dagbladets kommentarredaksjon, eller engasjerte enkeltpersoner og forskere. Sånn fikk vi både utvidet egen og andres horisonter, og kanskje også bygget ned noen fordommer – begge veier. Både politisk ledelse og embetsverket fikk på denne måten også møte direktoratets ansatte. Disse fagmøtene kom i tillegg til mer formelle allmøter og månedlige samlinger for alle direktoratets ca 50 ledere.

En viktig ny institusjon ble introdusert våren 2002. Da arrangerte vi for første gang det som etter hvert skulle bli UDIs årlige vårkonferanse. I en situasjon hvor den bredere migrasjonsdebatten hadde svært trange kår var det ingen tvil om at UDI her fylte et tomrom. Fra første stund ble påmeldingslistene overfylt av fagfolk

fra hele landet og ulike offentlige og private instanser og institusjoner. Temaene som ble gjort til gjenstand for bred faglig og politisk belysning var arbeidsinnvandring, asylinstituttet, integrering, EUs migrasjonspolitik, osv. Jeg er glad for at denne tradisjonen opprettholdes.

Vår store utfordring i Norge er å se alle relevante aspekter av migrasjon i sammenheng. Det gjelder den rollen migrasjon allerede spiller, og for fremtiden bør spille, blant annet for demografi, kultur, arbeid, utdanning, sosialpolitikk, utenrikspolitikk, bistand, flyktningsbeskyttelse og integrering, samt naturligvis i regulerings- og kontrollapparatene. Vår evne til en helhetlig migrasjonsforståelse og migrasjonshåndtering vil til syvende og sist være avgjørende for Norges evne til å lykkes i en globalisert verden, der utvikling skjer i skjæringspunktet mellom ulike kulturer, og på tvers av landegrensene. Derfor var det også så viktig å invitere andre berørte offentlige instanser inn i debatten. Departementer, direktorater, kommunesektoren, osv. Politiet og arbeidsmarkeds-siden hadde vi allerede et nært samarbeid med. Men når det gjaldt helse, sosial, bistand, osv, var dette mer tilfeldig. Noen etater kunne til å begynne med ikke forstå hva vi maste med, andre hilste UDIs invitasjon til samtaler og samarbeid velkommen. Nå, bare fem år senere er det vel ingen offentlig instans i Norge som ikke har en eksplisitt holdning til migrasjonsfeltet innenfor sin eget ansvarsområde.

“ Vår store utfordring i Norge er å se alle relevante aspekter av migrasjon i sammenheng ”



En like viktig side av migrasjonsforvaltningen er samarbeidet med privat sektor, både den kommersielle og den ikke kommersielle. UDI hadde et visst samarbeid med noen av de frivillige organisasjonene, men dette var sporadisk og ofte knyttet til organisasjonenes talsmannsroller i forhold til ulike grupper søkere som ikke vant fram med sine saker. Det var nødvendig å få etablert et bredere samhandlingsgrunnlag, ikke minst av hensyn til integreringsarbeidet. Innvandrere skal først og fremst integreres og inkluderes i det sivile samfunnet. Et systematisk arbeid for å komme i nærmere dialog med arbeidslivets organisasjoner, kirken og andre frivillige organisasjoner bar frukter. Jeg vil særlig fremheve kirken som tok utfordringen på strak arm og nedsatte utvalg og ansatte folk til å engasjere ulike kirken mer aktivt i integreringsarbeidet. I denne perioden ble sekretariatsansvaret for kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) overført fra departementet til direktoratet, noe som på en positiv måte brakte forvaltningen nærmere innvandrersorganisasjonene.

“ Det var et absolutt behov for annen og bredere internasjonal kontakt for å kunne orientere den norske forvaltningen i virkelighetens verden ”

Det har lenge eksistert nordisk og europeisk samarbeid på departementsnivå. I disse møtene ble også UDIs toppledelse invitert til å være med. Men for en som hadde erfaring fra internasjonalt samarbeid og store forventninger til faglig debatt må jeg si at dette var noe av det tristeste jeg har vært borti. Disse forsamlingene hadde utviklet seg til en blanding av tekniske ”idebanker” for å holde asylkomstene på lavest mulig nivå - og reiseklubber. Her var det ikke mye å hente når det gjaldt de store migrasjonsutfordringene våre respektive stater sto overfor. Dette bedret seg riktignok med årene, men det var et absolutt behov for annen og bredere internasjonal kontakt for å kunne orientere den norske forvaltningen i virkelighetens verden.

Vi engasjerte oss derfor aktivt i å få opp et faglig nettverk på europeisk nivå mellom alle utlendingsforvaltningene i det nye, utvidete Europa. Det vil si EU og EØS området, sammen med alle kandidatlandene til framtidige EU medlemskap. Over tretti land til sammen. Dette resulterte blant annet i at historiens første felleseuropeiske møte om helhetlig migrasjonsforvaltning ble arrangert av UDI – i ”utenforlandet” Norge!

For å etablere et tydeligere analyserende og tenkende ”hode” på den store, operative ”UDI kroppen” var det nødvendig å organisere arbeidet med regelutvikling, dokumentasjon, faglige nettverk, styringsdialog, osv. på en ny måte. Resultatet var at det ble opprettet en egen linjeavdeling med egen avdelingsdirektør

## “Regulering av migrasjon må legge til rette for lovlig bevegelse over landegrensene uten unødvendige hindringer, og bidra til økt mangfold i det norske samfunnet”

i toppledergruppen. Til å begynne med ble nyskapingen kalt ”Strategi og dokumentasjonsavdelingen”, senere ”Avdeling for faglig strategi og koordinering”, med det vanskelige akronymet FSK. Sammen med klargjøring av fagutviklingsansvar i de øvrige avdelingene bidro dette sterkt til at vi klarte å aksle direktoratets høye ambisjoner om å få tilfredsstillende overordnet styring på våre deler av den norske migrasjonsforvaltningen. Ikke minst gjaldt dette å få å på plass et ledelsesinformasjonssystem med økonomistyring basert på løpende produksjonstill.

### Ny utlendingslov

Ved at departementet startet arbeidet med ny utlendingslov i 2001 fikk vi viktig drahjelp i å få utviklet en mer foroverlent og tidsmessig utlendingsforvaltning. Den loven man var satt til å forvalte var allerede da 13 år gammel, og forarbeidende enda eldre. Sammen med et omfattende forskriftsverk utgjorde dette et temmelig utdatert lappeteppe.

Et stort antall grupper med flinke fagfolk i UDI gikk inn i lovarbeidet med stor entusiasme. Gjennom behandling av over 70 000 utlendingssaker hvert år, i tillegg til de sakene som sluttbehandles av politiet og ved utenriksstasjonene, hadde UDI et vell av erfaringer å høste av når det gjaldt behovet for regelendringer. Direktoratets endelige hørings svar på lovutkastet fra 2005 representerer da også en imponerende mengde innsikt og spenstige forslag til forbedring av lovverk og forvaltning.

UDIs viktigste innspill til NOU 2004:20 ”Ny utlendingslov” var at regulering av migrasjon må legge til rette for lovlig bevegelse over landegrensene uten unødvendige hindringer, og bidra til økt mangfold i det norske samfunnet. Vi mente at loven må legge til rette for utøvelse av familieliv og sosiale og profesjonelle relasjoner på tvers av grenser. For å sikre velferd når demografien endrer seg, må lovgivningen være tilpasset behovet for arbeidskraft og kompetanse utenfra.

I vår høringsuttalelse drøftet vi også hva som ligger i den nærmest magiske betegnelsen ”innvandringspolitiske hensyn”. Til da hadde dette begrepet utelukkende blitt tolket restriktivt. Det vil si at samfunnet nærmest a priori har interesse av å begrense innvandring. UDI mente imidlertid at innvandringspolitiske hensyn også må kunne tjene det motsatte formål, nemlig å dekke behovet for ønsket innvandring, for eksempel knyttet til behov for arbeidskraft.

Vi anbefalte at den nye loven måtte gi hjemmel for en fleksibel forskrift som kunne justeres i takt med skiftende behov på arbeidsmarkedet. Videre måtte reglene legge til rette for smidig og rask saksbehandling. Arbeidsgivere bør kunne pålegges et større ansvar for at vilkårene for en tillatelse er oppfylt. På den annen side var det viktig at utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår ble sikret.

## “ Økende antall mennesker som ender opp i limbo fordi de ikke kan uttransporteres etter endelig avslag på en søknad eller opphør av en tidsbegrenset oppholdstillatelse ”



Når det gjaldt beskyttelse støttet UDI lovutvalgets anbefaling om et tydeligere skille mellom hvem som gis opphold på grunn av beskyttelsesbehov, og hvem som får opphold av rimelighetsgrunner. Utvalget foreslo at alle som er omfattet av Norges internasjonale forpliktelser om beskyttelse, anses som flyktninger. Direktoratet støttet denne utvidelsen av flyktningbegrepet, og var enig i at alle flyktninger gis like rettigheter.

Da som nå ble direktoratet regelmessig presentert for saker hvor lovverket ikke gir rom for opphold i Norge der dette på ingen måte er i konflikt med noen eller noens interesser. Snarere tvert i mot. Det finnes en morsom karikatur av undertegnede fra side to i VG som kommenterer at en eldre amerikansk seiler som i 2003 måtte overvintre i seilbåten sin på grunn av uvær, ble utvist fra landet. Ordene som VGs tegner legger i munnen på UDI-direktøren er: ”Sorry McLeaud, siden De verken er Mullah eller flykaprer, så må De ut av Norge straks”. UDI mente i likhet med lovutvalget at det er ønskelig å kunne gi opphold



i Norge av rimelighetsgrunner. Direktoratet støttet derfor utvalgets forslag om en egen rimelighetsbestemmelse.

For å unngå at for mange mennesker befinner seg i vårt samfunn med en uavklart status foreslo vi også å bedre situasjonen for personer som plikter å forlate Norge, men hvor hjemreise eller utsendelse ikke er mulig. I motsetning til utvalget, kom UDI til at det bør gis et formalisert opphold til personer som ikke kan uttransporteres mot sin vilje når vedkommende har vært her lenge.

Det er hyggelig å se hvordan mange av direktoratets innspill ble fulgt opp. Samtidig som jeg også ser at den nye loven som vil bli gjort gjeldende fra 2010 fortsatt har hull. Særlig gjelder dette håndteringen av det økende antall mennesker som ender opp i limbo fordi de ikke kan uttransporteres etter endelig avslag på en søknad eller opphør av en tidsbegrenset oppholdstillatelse.

To andre viktige inspirasjonskilder når det gjaldt utviklingen av migrasjonsforståelsen og migrasjonsforvaltningen var for det første de stadig nye utspillene fra EU-kommisjonen som opplagt hadde bestemt seg for å få med seg medlemslandene på en mer helhetlig tilnærming til migrasjonspolitikken, og for det andre arbeidet som FNs generalsekretær Kofi Annan initierte da det ble satt ned en global kommisjon for å se på internasjonal migrasjon og komme med anbefalinger på håndteringen av denne.

### Rekordhøye asylankomster

Hensikten med asylinstituttet er at mennesker som trenger det skal kunne søke beskyttelse i et annet land. To viktige forutsetninger må være tilstede for at dette skal fungere. For det første at stater slutter seg til og står ved sine internasjonale forpliktelser, for det andre at asylinstituttet har støtte i befolkningen.

Det er ingen tvil om den norske stats vilje til å overholde sine internasjonale forpliktelser. Likevel har vi siden slutten av 90-tallet opplevd et omfattende press for å innskrenke denne sjenerøsiteten. Ikke minst på grunn av problemer med forutsetning nummer to: Den solidariteten som er nødvendig for at vi skal være villig til å dele plass, ressurser og goder med personer som trenger beskyttelse hos oss, er i ferd med å forsvinne. Dette er katastrofalt for de tusener av menn, kvinner og barn som er avhengig av å få internasjonal beskyttelse mot vold og overgrep på grunn av sin rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en bestemt sosial gruppe.

I 2002 kom det flere asylsøkere til Norge enn noen gang tidligere, uten at det kunne forklares med flere konflikter. Innen utgangen av 2002 hadde vi mottatt nærmere 18 000 søkere fra 100 ulike land. FNs høykommissær for flyktninger stadfestet samtidig at det totale antallet flyktninger i verden var i ferd med å minke. Forklaringen var å finne i en rekke årsaker som i øyeblikket spilte sammen. Norges inntreden i Schengensamarbeidet var en av de viktigste.

Over natten kunne et hvert menneske som befant seg legalt eller illegalt på det vest-europeiske felles territoriet, ta seg hvor de ville innenfor Schengenområdet, og søke om asyl – med god eller dårlig grunn. Dette, kombinert med det faktum at Norge presenteres verden over som et land som flyter over av melk og honning, med nok arbeid til alle, gjorde oss da som nå til et første valg for mange som søker et tryggere liv.

Det er dessverre et faktum at mange også misbrukte retten til å søke asyl. Særlig når bare noen få ukers ekstra opphold i Norge raskt betalte seg gjennom gratis losji og muligheter for svart arbeid. Tidligere tiders lange saksbehandlingstid, og regler om at bordet fanget om søknaden ikke ble behandlet innen 15 måneder, forsterket denne negative signaleffekten ytterligere. Selv om saksbehandlingstiden var betydelig redusert, og de avviste asylsøkerne ikke lenger fikk noen økonomiske fordeler fra staten, gjorde manglende kapasitet i politiet at flere tusen avviste asylsøkere fortsatt ventet i månedsvis på å bli sendt ut. At dette kostet flere hundre millioner til drift av asylmottak styrket heller ikke oppslutningen om asylinstituttet.

Til tross for tidenes høyeste ankomsttall, var det ingen økning i det faktiske antallet som fikk innvilget opphold i Norge. I 2002 fikk mindre enn 22 % av det totale antall asylsøkere innvilget opphold. I følge FNs høykommissær for flyktninger hadde Norge en strengere praksis enn de fleste andre vestlige land.

“ I 2002 kom det flere asylsøkere til Norge enn noen gang tidligere ”

## “ Det kunne virke som om alle problemer knyttet til utlendinger ble tillagt asylsøkerne ”

Likevel kunne en meningsmåling i regi av TV2 fortelle at 75 prosent av den norske befolkning svarte nei på spørsmålet om ”kontrollen med asylsøknadene er god nok, slik at vi gir de rette personene opphold i Norge”. Og enda alvorligere: 54 prosent tror ikke at ”asylsøkere som får opphold i Norge virkelig er forfulgt i hjemlandet.”

Forvirrende terminologi måtte også ta en del av ansvaret for folks manglende tillit til systemet. Begrepet ”humanitært grunnlag” har i alle år ridd det norske asylinstituttet som en mare. Faktum er at over halvparten av de som ble gitt opphold på såkalt humanitært grunnlag i 2002 faktisk fikk opphold fordi de hadde behov for internasjonal beskyttelse – av flyktninglignende grunner. Mindre enn halvparten av denne samlekategori fikk opphold av andre grunner, som for eksempel barnas situasjon og sykdom. Likevel ble alt dekket av samlebetegnelsen ”opphold på humanitært grunnlag”. Bare et par - tre prosent av søkerne fikk asylstatus etter flyktningkonvensjonen. Det vil si mindre enn 400 personer pr år. Nå er mange av disse tallene og sammenhengene historie, selv om antallet asylankomster forventes å bli relativt høyt i 2008. I dag har en mye større andel av de som kommer sterke grunner for å søke internasjonal beskyttelse.

Det som i utgangspunktet hadde vært et positivt engasjement i mange lokalsamfunn, ble slitt ned ved at landets mange asylmottak i økende grad hadde en sammenblanding av personer som ventet på behandling av søk-

naden, personer med avslag og personer som var innvilget opphold og ventet på integrering. Selv om mye ble endret i løpet av våren 2002 var det systemet som en gang var satt opp med tanke på å forberede varig integrasjon, ikke tilpasset en situasjon hvor åtte av ti mottaksbeboere skulle forlate landet. I tillegg til en høy avslagprosent ble nemlig hver tredje søker av de totalt ankomne returnert tilbake til et annet europeisk land for å få sin søknad behandlet der etter første asylsøknadsprinsippet (Dublinsamarbeidet).

I 2002 rettet mediene et sterkt kritisk søkelys på det som ble rubrisert ”kriminelle asylsøkere”. Til tross for at vi mot slutten av året kunne rapportere om at mindre enn 200 av 16 000 beboere på 140 asylmottak rundt om i landet var blitt rapportert inn til UDI for kriminell virksomhet. Like fullt florerer mytene om asylsøkere som kriminelle. Det kunne virke som om alle problemer knyttet til utlendinger ble tillagt asylsøkerne. Asylsøkerne ble blandet sammen med andre legale og illegale utlendinger etter forgodtbefinnende. Vi ser dessverre noe av det samme i dag: Der asylsøkeren tidligere ble forstått som et offer, presenteres han eller hun i dag som en trussel – mot norske lokalsamfunn.

I utlendingsforvaltningen vil det alltid eksistere et antall saker som enten ikke forstås, eller som uansett forståelse, vil vekke negative følelser i opinionen. En sak er de situasjonene hvor mennesker med en kontroversiell atferd faktisk fyller kriteriene for asyl. En annen sak



er at internasjonale menneskerettighetsforpliktelser gjør at Norge ikke kan sende mennesker tilbake til en situasjon hvor de risikerer tortur eller dødsstraff selv om de *ikke* fyller kravene til å få asyl. Når slike saker ofte presenteres nyansert bidrar det i seg selv til å svekke asylinstituttet. En internasjonal hendelse som også her i landet unektelig var med på å prege utviklingen av folks holdninger til asylinstituttet var terrorangrepet i New York 11. september 2001.

### Tiltak for å styrke asylinstituttet

Mye ble gjort i 2001 og 2002. Men mer måtte gjøres om man skulle klare å øke tilliten til asylinstituttet. Som leder i utlendingsforvaltningen var det min oppgave å spille inn premisser til politiske beslutninger som kunne bedre situasjonen. UDI begynte derfor i samarbeid med departementet å arbeide med en rekke tiltak som kunne gjennomføres i påvente av ny utlendingslov og evt. større og mer langsiktige reformer.

Vi gikk bl.a. inn for at alle som har beskyttelsesbehov som kan defineres under flyktningkonvensjonen etter loven skulle gis asylstatus. Kriteriet ”opphold på humanitært grunnlag” mente vi burde reduseres til et minimum. En slik omlegging av praksis ville ikke føre til en økning av det totale antallet som fikk oppholdstillatelse, men ville kommunisere mye bedre at de som får opphold her i landet faktisk trenger det. Gradvis begynte vi derfor å endre praksis i denne retningen – innenfor gjeldende lov og forskrift.

Mottakssystemet for nyankomne asylsøkere måtte i betydelig større grad enn tidligere differensieres, slik at den enkeltes forventede status kunne avklares i transittsystemet før overføring til ordinære flyktningmottak. Mye var allerede gjort, men ankomst- og transittsystemet måtte gjennomgående redesignes i en situasjon hvor åtte av ti som søkte asyl faktisk ville bli sendt ut av landet. Dette gjorde en rask retur enklere for alle parter og det styrket de ordinære flyktningmottakenes mulighet til å konsentrere seg mer om integrasjon og fremtidig bosetting.

Tiltak som var innført for asylsøkere med grunnløse søknader, hadde redusert denne gruppen betydelig. Vi mente imidlertid at disse søknadene måtte kunne behandles enda raskere. I forståelse med FNs høykommissær for flyktninger fikk vi derfor etablert rutiner som avviste grunnløse søknader i løpet av noen få dager. Bare en resolutt utsendelse av denne gruppen ville gi nødvendige signaler til ”reisebyråer” og andre som spekulerte i sine landsmenns ønske om en bedre tilværelse.

Fra 2002 sank asylankomstene til 16 000 i 2003, 8 000 i 2004 og 5 000 i 2005. Jeg er ikke i tvil om at våre tiltak bidro til at vi ble sittende igjen med ”riktigere” søkere etter intensjonene med asylinstituttet. Men den viktigste årsaken til at tallene gikk ned, lå nok likevel i at det felles europeiske systemet begynte å fungere som tiltenkt, med Schengen- og Dublin-samarbeidet og ikke minst det felles europeiske fingeravtrykksregisteret Eurodac.

“ I forståelse med FNs høykommissær for flyktninger fikk vi derfor etablert rutiner som avviste grunnløse søknader i løpet av noen få dager ”

**“ Mange ganger følte vi at departementet og direktoratet var på forskjellige kloder når det gjaldt forståelse for UDIs ressursbehov i en tid med raskt økende migrasjon også til Norge ”**

**Kryss i taket for raskere behandling av oppholdssaker**

På et tidspunkt hvor antallet oppholdssaker til behandling enda var langt over 20 000 og vi hadde satt oss svært ambisiøse mål om en radikal forbedring av så vel behandlingstid som servicenivå, sa jeg til ledergruppen min at jeg skal sette et kryss i taket på kontoret mitt den dagen bunkene som lå til behandling besto av mindre enn 10 000 søknader. Et temmelig hasardiøst mål tatt i betraktning av at antallet innkomne søknader økte fra måned til måned.

Men vi klarte det. I 2005 satte jeg et stort kryss med svart tusj i taket inne på direktørkontoret. Som for asylsiden, satte vi inn en rekke tiltak for å klare dette. For det første var det en forutsetning for å få kontroll på situasjonen at vi også her differensierte og spesialiserte ledelse, kompetanse og prosedyrer etter søknadstype. Noe av det første jeg gjorde var å avslutte systemet med ”siloe”. Søknadene ble bokstavelig talt lagt bort i store bunker for så å bli behandlet i den rekkefølgen de hadde kommet inn. En ting var at dette førte til en helt umulig situasjon for publikumsbehandlingen. Vi fikk flere eksempler på at folk som ringte inn til direktoratet for n’te gang bare fikk beskjed om at søknaden lå i en ”silo”. En annen ting var at dette også førte til at ingen egentlig hadde ansvar. Et tredje forhold var at store, tunge søknader på denne måten alltid lå og demmet opp for søknader som i prinsippet kunne ha blitt behandlet svært raskt, hvis noen bare begynte å arbeide med dem.

Det er klart at dette også handlet om penger. Mange ganger følte vi at departementet og direktoratet var på forskjellige kloder når det gjaldt forståelse for UDIs ressursbehov i en tid med raskt økende migrasjon også til Norge. Vi satte inn to tiltak for å gjøre noe med det. For det første utviklet vi løpende rapportering på alle aktuelle tall for produksjon og produktivitet. Vi kunne etter hvert til enhver tid opplyse om søknadstifang, saksbehandlingstid innenfor de stadig mer differensierte søknadstypene innenfor hovedgruppene: familiegjengenforening, arbeidstillatelse, statsborgerskap, studietillatelse, osv.

For det andre startet vi med timeregistrering og en grundig gjennomgang av egne kostnads kalkyler i forhold til de ulike ”sluttproduktene” vi leverte. Med betydelig innsats over et par år og nær kontakt ikke bare med vårt eget departement, men også finansdepartementet, fikk vi til slutt aksept på hva det faktisk koster å foreta et asylintervju, hva prisen på en sesongarbeidstillatelse faktisk er, osv. Det gjorde underverker. Med dette redskapet i hånd måtte departementet i langt større grad enn tidligere ta våre ressursbehov på alvor.

Tiltakene ble utviklet i nært samarbeid med de ansatte og de ansattes organisasjoner. Dette ble organisert i utallige prosjektgrupper og gjennom regelmessige samhandlingsmøter med tillitsvalgte og vernetjenesten. Aldri sjeldnere enn én gang i måneden. Ofte hyppigere når situasjonen krevde det.



## “Kunne noe vinnes med endringer, burde det forsøkes”

Det er knapt er noen annen offentlig etat som har en så uforutsigbar arbeidsmengde som UDI. Men statens budsjett rutiner er svært dårlig egnet til å møte dette. Vi ble utsatt for yoyo-bevilgninger som gikk opp og ned knyttet til forvaltningsmessige rutiner som ikke forholder seg til de akutte behovene som oppstår. Pengene kommer alltid for sent til å kunne drive effektiv og serviceorientert forvaltning i forhold til publikum. Og det er jo det UDI til sjuende og sist er til for. Gang på gang foreslo vi budsjettmekanismer som kunne ha gitt oss større fleksibilitet. Dessverre vant vi aldri fram med dette i departementene.

En vanlig uke i UDI var preget av 1 500 nye saker, 1 500 bevegelser i eksisterende saker, 5 500 innkomne telefoner, 6 000 oppslag på internett, 500 besøk i resepsjonen og nærmere ett hundrede pressehendelser.

Ett stort løft var derfor å slutføre første etappe i utviklingen av et nytt datasystem for hele utlendingsforvaltningen (DUF). Med ett tusen samtidige brukere innen politi, utlendingsdirektorat og utlendingsnemnd, som til enhver tid hadde tusenvis av saker til løpende behandling, var det av helt kritisk betydning å få erstattet det gamle systemet med noe langt mer effektivt og publikumsvennlig. Overgangen hadde sin pris, blant annet i betydelige forsinkelser i saksbehandlingen, fordi vi måtte ta penger fra øvrig drift til IT-utvikling. Et av mange eksempler på de begrensningene man sliter med i det offentliges kortsiktige bud-

sjettsystemer. Men vi fikk til slutt etablert det teknologiske utgangspunktet som var nødvendig for å komme videre. Samtidig tegnet vi prospektet av et framtidig fullelektronisk saksbehandlingssystem for hele utlendingsforvaltningen, som jeg nå til stor glede ser at min etterfølger endelig har fått midler til å realisere.

### Integrering og fødselshjelp til et nytt direktorat

I 2003 besluttet Regjeringen å utrede en bedre forvaltning av det langsiktige integreringsarbeidet. Det syntes et samlet fagmiljø i UDI var et godt og betimelig initiativ. Innsatsen for å styrke den langsiktige integreringen av innvandrere som kommer til Norge krevde mer kompetanse, mer oppmerksomhet og mer ressurser enn det man hadde klart å mobilisere til da. Selv om UDIs integreringsavdeling gjorde et profesjonelt og godt arbeid, gitt rammebetingelsene. Kunne noe vinnes med endringer, burde det forsøkes.

Like rettigheter og plikter for alle uavhengig av opprinnelse og bakgrunn, var førende for alt arbeid UDI gjorde på integreringsfeltet. Vårt arbeid var likevel begrenset til å være rettet mot flyktingene. En svakhet da som nå var at det ikke fantes ressurser og politisk vilje til å bidra med integreringsstøtte til arbeids- og familieinnvandrere. Det måtte vi bare ta til etterretning og prioriterte deretter.



## “ Å legge til rette for at flyktninger skal kunne vende tilbake til hjemlandet er også en viktig side ved norsk flyktningpolitikk ”

1. september 2004 ble Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere innført som en obligatorisk ordning i alle kommuner. Utvikling av introduksjonsprogrammet gjennom utprøving i forsøkskommuner, samt evaluering underveis, var en av UDIs viktigste oppgaver på integreringsfeltet i mine år som direktør.

I innspurten fram mot en obligatorisk lov, fulgte UDI kommunene tett opp. Vi tilbød veiledning, ga prosjektmidler og driftet landsdekkende opplæringsvirksomhet. Gode grep, nye arbeidsmetoder og erfaringer ble videreformidlet til praktikere i kommune, Aetat og frivillige organisasjoner. Gjennom vårt oppfølgings- og pådriverarbeid observerte vi en gradvis overgang fra et tradisjonelt omsorgs- og sosialtjenesteperspektiv i flyktningarbeidet, til et klarere tilvekst- og arbeidsmarkeds- perspektiv i kommunene.

Kvaliteten og omfanget av tilbudet lokalt var betinget av kommunal prioritering og ressursfordeling. Som fagdirektoratet så UDI en fare for at trang kommuneøkonomi ville gjøre dette arbeidet svært sårbart – i konkurranse med alle andre gode formål. Vilje blant lokale arbeidsgivere til å åpne sine dører for nyankomne innvandrere som trenger praksisplass, ville være avgjørende. Fadderordning på arbeidsplassen, Røde Kors flyktningguider i lokalsamfunnet og andre frivillige organisasjoners engasjement er viktige elementer i en vellykket integreringsprosess.

Å legge til rette for at flyktninger skal kunne vende tilbake til hjemlandet er også en viktig side ved norsk flyktningpolitikk. Norge la derfor til rette for frivillig tilbakevending til hjemlandet gjennom individuelle støtteordninger og prosjekter. Det besto av informasjon og rådgivning, tiltak med fokus på gjenoppbygging av hjemlandet eller på å skaffe seg et næringsgrunnlag etter tilbakevending.

Den norske befolkningen har blitt mer sammensatt og offentlige institusjoner har behov for å tilpasse praksis deretter. Mange institusjoner har behov for veiledning og økt kompetanse. UDI bidro til dette gjennom å innhente og formidle kunnskap om hvordan tilpasningene kan skje i praksis, samt verktøy og metodeutvikling. Norge er for eksempel et foregangsland innen tolking i offentlig sektor. UDI hadde vært drivkraften på tolkefeltet siden 1988 og initierte mange tiltak rettet mot kvalitetssikring av tolkefunksjonen – både når det gjelder statsautorisasjon, tolkeutdanning og spredning av informasjon om bruk av tolk.

I desember 2004 besluttet Regjeringen å skille ut de delene av Utlendingsdirektoratet (UDI) som arbeidet særskilt med integrering og legget til et nytt, eget direktorat. 1. januar 2006 så Inkluderings og mangfoldsdirektoratet dagens lys. Selv støttet jeg ideen om et nytt direktorat fra første stund og satte store ressurser og flere nøkkelmedarbeidere inn i arbeidet for at dette skulle lykkes.

Vi visste at IMDI ville finne sin form som et eget direktorat og utvikle seg med en egen dynamikk så snart ”navlestrengen var kuttet”. Og det er ingen tvil om at integreringsarbeidet har blitt tydeligere med det nye direktoratet. Når mye står igjen når det gjelder integrering av arbeids og familieinnvandrere, er dette først om fremst en politisk og økonomisk utfordring, som det er opp til Stortinget og Regjeringen å gjøre noe med.

### Intern styring og kvalitetssikring

I forbindelse med en omfattende omorganisering, bl.a. basert på analysen og anbefalingene fra PricewaterhouseCoopers i 2001, ble arbeidsformene i de saksbehandlende avdelingene grundig diskutert. Selv om enkelte ønsket seg tilbake til en situasjon hvor den enkelte ansatte eller grupper av ansatte (i praksisgrupper) nærmest etablerte praksis, ble det bestemt at all praksis skulle forankres i linjeledelse, fra underdirektør og oppover.

Det vil si at praksis ble avklart hos underdirektør når dette ble vurdert som tilstrekkelig. Ellers skulle problemstillingene eskaleres til avdelingsdirektør eller videre til direktør. Bare unntaksvis ble praksis i enkeltsaker behandlet eksplisitt i direktørmøtene. Direktørmøtene ble forsøkt holdt på et mer prinsipielt, overordnet nivå, hva praksis angår. Saksbehandlende avdeling kunne også trekke inn regelverksenheten i Avdeling for strategi og analyse som samtalepartner og rådgiver for å utrede prinsipielle spørsmål knyttet til lovtolkning og praksisutvikling.

Vi arbeidet hele tiden med å utvikle nye og bedre former for kvalitetssikring. Dette dreide seg om alt fra utlysning av offentlige anbud til økonomi og forvaltningsrevisjon. På flere områder ble det gjennomført risikovurderinger. En særlig utfordring i denne forbindelse var kvalitetssikring av vedtak i enkeltsaker. Negative vedtak hadde i utgangspunktet en form for kvalitetskontroll ved muligheten for anke og nemndsbehandling, men for positive vedtak var det tradisjonelt lite systematisk, etterskuddsvis kvalitetskontroll i utlendingsforvaltningen.

Flere konsepter ble diskutert med departementet. Noen ble forkastet, bl.a. et forslag fra UDI om nedsetting av en egen kvalitetssikringskommisjon. Andre ble iverksatt, som for eksempel en systematisk etterprøving av et utvalg positive vedtak. I hele perioden ble rapporteringsrutinene i forhold til departementet styrket, både som følge av løpende dialog og i forbindelse med endringene av styringsforholdene fra 9.9.2005.

I løpet av 2005 initierte jeg i tillegg opprettelse av en egen internrevisjon. Ernst & Young ble engasjert til å utvikle denne i et omfattende prosjekt med oppstart høsten 2005. Organisasjonisk ble det samtidig besluttet å legge flere kontrollfunksjoner til direktørens stab. Jeg er svært fornøyd med at man i ettertid har fulgt opp dette initiativet.

“ Vi visste at IMDI ville finne sin form som et eget direktorat og utvikle seg med en egen dynamikk så snart ”navlestrengen var kuttet” ”



### Forholdet mellom departement og direktorat

Den dagen jeg ble invitert til kommunalminister Sylvia Brustad og fikk én dags betenkningstid på om jeg ville gå inn å lede det hun betegnet som ”et Utlendingsdirektorat i krise”, sa departementsråd Ulf Sand: ”Nå må du huske på at vi snakker om en stilling hvor statsrådene skal ha æren for det som går bra og du må ta kritikken for det som går galt.”

Til det sa jeg at jeg ikke kunne akseptere en slik arbeidsdeling. Å lede forvaltningen av dette store og vanskelige feltet krever at også forvaltningens ledelse står fram tydelig – både på godt og på vondt – overfor allmennheten så vel som egne ansatte. Jeg opplevde å få aksept for dette synspunktet. Selv om det i ettertid ble utfordret.

Fra 1. januar 2001 hadde vi en ny lov som delegerte ansvaret for å fatte beslutning i enkeltsaker til Utlendingsdirektoratet og den nyopnevnte Utlendingsnemnda (UNE). Før den tid satt den til enhver tid ansvarlige minister for utlendingssaker nedgravd i appeller og ankesaker fra asylsøkere og andre som ville ha en politisk overprøving av sin utlendingssak – og ønsket seg til en situasjon hvor forvaltningen kunne ta ansvaret for enkeltavgjørelsene. Etter 1. januar 2001 satt den ansvarlige ministeren fortsatt nedgravd i kritikk og henvendelser på utlendingfeltet - og ønsket seg tilbake en situasjon med mer politisk styring av innvandringspolitikken.

Derfor startet statsråd Erna Solberg rett etter at hun kom i posisjon et arbeid som resulterte i en Stortingsmelding som foreslo å legge mer av ansvaret for behandling av utlendingssakene tilbake til departementet. Med det som dette ville føre med seg av økt press mot departementet - og behov for flere ansatte. Den nye loven som ga departementet mer detaljstyring over utlendingsforvaltningen ble vedtatt og gjort gjeldende fra 9.9.2005. Samtidig var både denne og den forrige regjeringens sentrale fyndord når det gjelder behov for modernisering i staten: delegasjon, desentralisering og fristilling.

Dette falt direktoratet tungt for brystet. For ansvaret for *politikken* lå allerede i departementet. Internasjonale forpliktelser, Utlendingsloven og forskriftene gjorde at UDI bare kunne fatte vedtak i enkeltsaker *innenfor* vedtatt politikk. Det var kun beslutningen i enkeltsaker, og dermed en viss skjønnsutøvelse, som ble delegert til UDI ved reformen i 2001. Statsråden hadde naturligvis alle muligheter til å endre politikken og dermed også praksis gjennom lov og forskrift. Statsråden kunne i tillegg etter loven instruere direkte i saker som angår utenrikspolitiske forhold eller som vedrører rikets sikkerhet. Og statsråden kunne instruere om prioriteringer av saker.

Direktoratets råd til departementet var derfor å konsentrere innsatsen om å bruke den autoriteten de hadde gjennom lov og forskrift. Politisk styring av dette feltet, som er så sensitivt og lett gjenstand for populistiske svingninger, bør skje gjennom lovverket. Prosedyrene for dette er ikke kompliserte. Systemet med UNE som presedensleverandør var også for ungt til å trekke omfattende slutninger og sette i gang endringer så tidlig, mente vi. Vi problematiserte også at en sterkere rolle for KRD i enkelt-sakene ville gjøre at vi i noen sammenhenger ville få tre forvaltningsnivåer før saken evt. går til domstolene. Men ble altså ikke hørt.

Til tross for dette er det interessant å merke seg at domstolene nå etter hvert er i ferd med å spille en betydelig større rolle enn de har gjort tidligere når det gjelder å etterprøve skjønnets i utlendingssaker. Det er en gledelig utvikling.

Flere forhold burde imidlertid forbedres uansett. Vi la blant annet vekt på å endre rapporteringen fra UDI når det gjaldt oppholdssakene slik at det ga bedre innsyn og større muligheter til å initiere lov- og forskriftsendring.

Forholdet til departementets embetsverk var for øvrig i all hovedsak godt. De hadde mange engasjerte og dyktige enkeltpersoner. Når vi av og til var frustrerte, gikk det ofte på at de kunne være mer opptatt av operative detaljer, som var direktoratets ansvar, enn den strategisk dimensjonen vi ønsket oss fra deres side. Vi ønsket oss også en større erkjennelse av at den store kunnskapsbedriften UDI også måtte ha et "hode" – ikke bare en stor "kropp".

Når det gjaldt forholdet til departementets politiske ledelse, varierte dette i min tid som UDI direktør fra korrekt til svært godt. Oftest var det ressurspørsmålene som sto i fokus. Mitt råd til statsråd Bjarne Håkon Hanssen da vi våren 2006 diskuterte UDIs videre utfordringer etter min tid, var da også helt entydig: Det direktoratets framtidige ledelse trenger for å lykkes er først og fremst tilstrekkelige ressurser til å utvikle teknologi og rutiner som sikrer effektivitet og tilfredsstillende publikumsservice.



**“ Politisk styring av dette feltet, som er så sensitivt og lett gjenstand for populistiske svingninger, bør skje gjennom lovverket ”**

### De vanskelige MUF sakene

Ved avslutning av arbeidsforholdet vinteren 2006 var jeg glad for å få stor anerkjennelse fra politisk ledelse, lederkolleger, tillitsvalgte og samarbeidsinstitusjoner innenfor og utenfor statsforvaltningen for godt utført arbeid og gode resultater. Vi kunne glede oss over at utlendingsforvaltningens anerkjennelse i befolkningen hadde økt betydelig. Stor var min overraskelse, og etter hvert også fortvilelse, da en tidligere avgjørelse i de såkalte MUF-sakene ble gitt dimensjoner ut over alle fornuftige proporsjoner. Dette skjedde våren 2006, etter at jeg hadde sluttet i UDI.

Sakene til kurderne som i sin tid hadde fått midlertidig oppholdstillatelse uten rett til familiegjenforening (derav MUF) utgjorde en svært vanskelig portefølje i alle mine år i direktoratet. UDI behandlet disse sakene i hele perioden 2000 – 2005 (og gjør det fortsatt nå i 2008!). Med det store antallet mennesker som her har vært berørt, opprinnelig 2 000, innebar det svært vanskelig tolkning av lovverk og praksis for enkeltskjebner med hundrevis av ulike livshistorier.

I hele min periode fremmet vi flere forslag og betenkninger til departementet om hvordan staten på en mer verdig måte kan komme seg ut av det uføret det er å ha mennesker gående i limbo i årevis. Denne situasjonen som oppstår når staten ikke gir et lovlig opphold og samtidig ikke er i stand til å sende folk hjem hvis de selv ikke vil. Dette er et økende problem og gjelder langt flere enn den spesielle MUF gruppen.

I forbindelse med at det ble vedtatt en særlig forskrift for MUFerne fra sommeren 2005, var direktoratets håndtering av dette oppe i direktørkollegiet gjentagende ganger. Håndteringen av sakene ble tatt opp i forbindelse med løpende rapportering fra avdelingene og i forbindelse med håndtering av saksmengden. Det endte til sist med at hele saksporteføljen av kapasitetshensyn ble flyttet fra Asylavdelingen til Oppholdsavdelingen. Etter at sakene begynte å nærme seg ferdigbehandling senhøstes 2005, ble det også drøftet internt hvorvidt det var UDI eller departementet som burde gå ut i offentligheten med at de fleste sakene nå faktisk så ut til å bli løst, og at vi klarte å gjennomføre dette relativt raskt ved en fleksibel bruk av direktoratets ressurser. Slik gikk det altså ikke.

“ *Utlendingsforvaltningens anerkjennelse i befolkningen hadde økt betydelig* ”

Etablering av praksis og organisering av arbeidet fulgte i denne saken samme åpne og etterrettelige prosedyrer som all annen saksbehandling. Et mye omtalt praksisnotat fra asylavdelingen av 7.10.05 som jeg godkjente 25.10.05 var i så henseende uttrykk for den samme saksbehandling som man kan finne mange tilsvarende eksempler på: De overordnede prinsippene etableres i den løpende debatten i ledelsen og de konkrete avklaringene kvitteres ut av den respektive leder på det nivå som anses riktig for den enkelte sak.

Min vurdering av dette notatet var da, som det er nå flere år senere, at forvaltningen skulle vurdere utlendingslovens humanitærparagraf (§ 8.2.) for de av gruppen som ikke fikk tilatelse etter den midlertidige MUF-forskriften. Dette var i samsvar med Utlendingsloven og en videreføring av praksis. Det var ikke etablering av ny praksis. Og dermed ikke noe som trengte særskilt rapportering til departementet.

Vurderingen som senere ble gjort av Justisdepartementets lovavdeling (21.3.06) er i denne sammenheng svært interessant. Lovavdelingen sier i dette notatet at verken forarbeidene eller *praksis* gir grunnlag for å utelukke de typer hensyn som var nevnt i de interne retningslinjene som vi hadde i UDI for MUF-sakene. Med andre ord, at det i MUF saken ikke dreiet seg om en praksisendring.

I dette spesielle tilfellet handlet det om en gruppe mennesker som lenge hadde levd under stor usikkerhet og i en uverdigg situasjon. De var etter hvert utsatt for negativ særbehandling i en slik grad at uansett konklusjon ville det ikke kunne skape presedens for andre. Som i andre saker hvor vurderingstemaet var sterke menneskelige hensyn, vurderte vi hvordan lov og forskrift kunne anvendes på en korrekt måte til enkeltmenneskers beste.

Et annet moment lovavdelingen understreker i sin gjennomgang er spørsmålet om den midlertidige forskriften av 15. juni 2005, eventuelt tolket i lys av høringsbrevet, kan anses som en instruks til UDI om hvordan vilkåret ”sterke menneskelige hensyn” i utlendingslovens humanitærparagraf skulle tolkes og anvendes i forbindelse med søknader fra MUFerne. Lovavdelingens betenkning sier at forskriften setter klare vilkår for når arbeidstillatelse skal gis. Videre sies det at alle som søker en arbeids- eller oppholdstillatelse, har krav på en vurdering i medhold av utlendingslovens humanitærparagraf. Og at verken forskriften eller høringsbrevet gir føringer for praktiseringen av kriteriet ”sterke menneskelige hensyn” i § 8,2 for de tilfeller der en søker faller utenfor vilkårene i den spesielle MUF-forskriften.



### **Lovavdelingen konkluderer med følgende:**

*”På denne bakgrunn er det etter vår oppfatning ikke naturlig å anse forskriften som også å være en instruks til UDI om behandlingen av søknader etter § 8 annet ledd der søkeren ikke tilfredsstillter vilkårene i forskriften § 2. Det faktum at det er gitt en forskriftsbestemmelse med vilkår som gir lite rom for skjønn, kan ikke i seg selv innebære en innskrenkning i UDIs skjønnskompetanse ved anvendelsen av en helt annen bestemmelse, her utlendingslovens § 8 annet ledd. Dersom departementet hadde ønsket å gi en instruks om anvendelsen av § 8 annet ledd, måtte det ha kommet klarere til uttrykk.”*

Lovavdelingen var med andre ord svært tydelig i sin uttalelse med hensyn til lovanvendelsen. Her opptrådte UDI innenfor sin kompetanse. Lovavdelingen var også tydelig med hensyn til UDIs retningslinjer og at disse ikke brøt med allerede etablert praksis i tolkningen av humanitærparagrafen. Og lovavdelingen var tydelig med hensyn til at en politisk instruks ikke kan anses gitt av departementet med hensyn til de 182 kurderne fra Nord-Irak ettersom dette i så fall måtte ha vært sagt eksplisitt i forskriften. Det var derfor svært skuffende at Statsråden senere unnløt å nevne noe av dette i sitt svar til Stortinget da konstitusjonskomiteen sommeren 2006 behandlet UDIs håndtering av MUF-saken.

Denne saken handler for meg om to hovedspørsmål: Et substansspørsmål om UDI under min ledelse gikk ut over de fullmaktene vi hadde. Og et prosedyrespørsmål om saken ble behandlet på en forsvarlig måte. Jeg mente da som nå at vi ikke gikk ut over de fullmaktene vi hadde og at saken ble behandlet på en korrekt og forsvarlig måte.

I ettertid har jeg sagt at jeg burde ha lagt saken opp til departementet fordi det ble reist spørsmål om vi her ”tøyde grenser”. Hadde vi gjort det hadde vi fått et ja eller nei, og så hadde vi forholdt oss til det.

*“ Jeg mente da som nå at vi ikke gikk ut over de fullmaktene vi hadde og at saken ble behandlet på en korrekt og forsvarlig måte ”*



### Holdninger og verdier

Å bevege seg fra gårsdagens ensidige utlendingskontroll til en mer tidmessig migrasjonsforvaltning handler mye om kultur, holdninger og verdier. Jeg involverte derfor alle ansatte i en omfattende diskusjon om overordnede mål og verdier. Etter en lang og grundig prosess ble vi enige om at:

”UDI vil iverksette og bidra til å utvikle en human innvandrings-, integrerings- og flyktningpolitikk, godt politisk og rettighetsforankret, med tillit hos publikum. Med **menneskeverd, profesjonalitet, helhet** skal vi løse oppgaver i tide, yte service og sikre fleksibilitet”.

Utlendingsforvaltningen har alt for mange kontroversielle saker til at man kan ha forventninger om å bli populær. Det er svært vanskelig å ivareta samfunnets idealer om likhet og rettferdighet på et felt som per definisjon diskriminerer mellom mennesker fra ulike land, gjennom krav til dokumentasjon, forsørgerevne, returforutsetninger, osv. På grunn av de politiske vindene som har blåst over landet en tid har det til og med blitt slik at det skaper mer kritikk å innvilge enn å avslå en kontroversiell søknad.

Desto hyggeligere var det at vi i UDI, gjennom systematisk arbeid i disse årene, faktisk kunne måle økt tillit i befolkningen. Det viser at forvaltningen i det minste kan ha realistiske ambisjoner om å oppfattes som både anstendig og troverdig.

Trygve G. Nordby

“ Utlendingsforvaltningen har alt for mange kontroversielle saker til at man kan ha forventninger om å bli populær ”

“ Med menneskeverd, profesjonalitet, helhet skal vi løse oppgaver i tide, yte service og sikre fleksibilitet ”







Utlendingsdirektoratet  
Postboks 8108 Dep.  
0032 Oslo

Besøksadresse:  
Hausmanns gate 21

Telefon: 23 35 15 00  
Telefaks: 23 35 15 01  
[www.udi.no](http://www.udi.no)