



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Årsrapport 2021

Utlendingsdirektoratet

Innhold

1.	Leders beretning.....	5
2.	Introduksjon til virksomheten og hovedtall	6
2.1	Organisasjon	7
2.2	Hovedtall.....	7
2.3	Nøkkeltall.....	8
2.4	Bevilgning etter post.....	9
3.	Årets aktiviteter og resultater	11
3.1	Overordnet omtale av måloppnåelse 2021.....	11
3.2	Søknader om statsborgerskap - ekstreme tall, men gode resultater.....	12
3.2.1	Automatisering av studiesaker	15
3.3	Pandemi og nye oppdrag til UDI.....	15
3.3.1	Søknader om fritak fra karantenehotell	15
3.3.2	Automatisering av søknader om kjærestebesøk.....	16
3.3.3	Økt trykk på veiledningstjenesten.....	16
3.4	EØS-opphold.....	17
3.5	Brexitinformasjon og nye oppholdsgrunnlag	19
3.6	Arbeidssaker om faglærte under pandemien.....	21
3.7	Familieinnvandring	22
3.8	Sesongsaker	22
3.8.1	Pandemi og utfordringer med retur	22
3.8.2	Prioritering av sesongsakene.....	23
3.9	Utvikling på asylfeltet og behov for beredskap.....	24
3.10	Nasjonalt ankomstsenter og ny asylprosess.....	25
3.10.1	Om gevinster knyttet til Nasjonalt ankomstsenter	26
3.10.2	Målet om 21 dager saksbehandlingstid.....	26
3.11	Hurtigprosedyre.....	28
3.12	Relokaliserte	28
3.13	Overføringsflyktninger, pandemi og evakuering.....	28
3.14	Evakuering fra Afghanistan.....	29
3.14.1	Beredskapsvaktordning	30
3.14.2	Evakuering av enslige mindreårige fra Afghanistan	31
3.15	Enslige mindreårige asylsøkere	32
3.15.1	Saksgang og ventetider.....	32
3.15.2	Hurtigbosettingsprosjektet.....	33
3.15.3	Aldersestimering.....	35

3.15.4	God effekt av barnefaglig kompetanseheving.....	35
3.15.5	Saksflyt til UNE.....	36
3.16	Mottaksfeltet: Et år preget av covid-19 og implementering av mottaksstrategien	36
3.16.1	Arbeidet med å realisere mottaksstrategien fortsatte.....	36
3.16.2	UDIs innsats for å tilrettelegge for rask og treffsikker bosetting	37
3.17	Retur	38
3.17.1	Gjennomførte returer til tross for covid-19 og andre utfordringer	39
3.17.2	Flere returer av personer med særlige utfordringer	40
3.17.3	Utviklingen i målgruppen	40
3.17.4	Pilotprosjekt om retur til Afghanistan og opplæring av utenlandske myndigheter	41
3.18	Tilbakekall	41
3.18.1	Tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 63	41
3.18.2	Opphørs- og tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 37.....	44
3.18.3	Tilbakekall av statsborgerskap – statsborgerloven § 26.....	45
3.19	Utvisning	46
3.20	Andre digitaliseringsprosjekter.....	47
3.20.1	Modernisering av person.....	47
3.20.2	Konseptvalgutredningen (KVU)	47
3.20.3	Internasjonale systemer	48
4.	Styring og kontroll i virksomheten	50
4.1	Organisasjonsutvikling – nye måter å jobbe på, lede, styre og organisere UDI 50	
4.2	Internkontroll.....	51
4.3	Risikostyring.....	52
4.4	Anskaffelser	52
4.5	Internkontroll i mottak	52
4.5.1	MOT	53
4.5.2	Ytelser til beboere i asylmottak (Pengereglementet)	53
4.6	HMS og avvikssystem	53
4.7	Kvalitetsmålinger	53
4.8	Praktisering av EØS-regler i UDI (Blindsonerapporten).....	54
4.9	Porteføljestyling	55
4.10	Sikkerhet og beredskap	55
4.11	Personvern.....	56
4.12	Internrevisjon	56
4.13	Fellesføringer og krav fra Regjeringen.....	57

4.13.1	Inkluderingsdugnad	57
4.13.2	Redusere antall ansatte i virksomheten	57
4.13.3	Bærekraft	58
5.	Vurdering av fremtidsutsikter	59
6.	Årsregnskap	61
6.1	Ledelseskommantar årsregnskapet 2021	61
6.1.1	Formål	61
6.1.2	Bekreftelse	61
6.1.3	Vurdering av vesentlige forhold	61
6.2	Årsregnskap	64
6.2.1	Revisjon	64
6.2.2	Prinsipper	64
6.2.3	Bevilgningsrapportering	64
6.2.4	Artskontorrapportering	64
6.2.5	Noter	65
7.	Oversikt over omtale av rapporteringskravene	77
8.	Tabell- og figuroversikt	83
9.	Vedlegg	84

1 Leders beretning

2021 har vært preget av pandemi og uforutsigbarhet. Utfordringen har vært å levere så godt som mulig under krevende omstendigheter. Samtidig har UDI vært gjennom en omfattende organisasjonsutvikling der ny organisasjon ble iverksatt fra 1. januar 2022. Vel så viktig som selve organisasjonsstrukturen, har det vært å utvikle nye måter å styre, lede og jobbe på. Hovedmålet har vært å få til bedre og mer effektive arbeidsprosesser på alle områder, for på den måten å legge grunnlaget for kortere ventetider for brukerne og bedre utnyttelse av vår totale kapasitet. Vi antar at vi må gjennom en innkjøringsperiode før vi ser resultater av ny organisasjon.

Selv om det har vært et krevende år, er det mye vi kan være tilfreds med. Noen eksempler: Vi klarte å fylle kvoten for overføringsflyktninger, inkludert etterslepet fra året før. Vi håndterte oppgavene knyttet til den store evakueringen fra Afghanistan på en god måte. Vi fikk raskt på plass en ordening for håndhevelse av unntak fra karantenehotell, selv om denne oppgaven lå på siden av vårt ordinære samfunnsoppdrag, samt en ordening for kjærestevisum. Vi nådde vårt eget mål om å automatisere over 30 prosent av søknadene om statsborgerskap. Vi har håndtert stadige endringer knyttet til innreisereglene som følge av pandemien, utarbeidet retningslinjer og praksis, veiledet politiets grensekontroll og håndtert en stor økning i henvendelser fra brukerne våre knyttet til dette.

Samtidig er det en del områder vi ikke er fornøyd med. Det gjelder særlig at restansene økte for flere sakstyper. Det har også ført til lengre saksbehandlingstider. En viktig forklaring er ekstraoppgaver vi fikk, i tillegg til større uforutsigbarhet i saksinngangen som følge av reiserestriksjoner og en betydelig økning i antallet brukerhenvendelser på grunn av stadig endrede innreiseregler. Dersom situasjonen blir mer normal i 2022, ligger forholdene til rette for å få bedre kontroll på de ulike saksporteføljene.

Restanseøkningen var spesielt stor for statsborgerskapsaker. Det henger sammen med den kraftige økningen i antallet søknader etter at det ble åpnet for dobbelt statsborgerskap fra 2020. Økt kapasitet for behandlingen av disse sakene i kombinasjon med økt grad av automatisering, har gjort at vi nå har større kontroll på denne saksporteføljen og etter hvert vil kunne bygge ned restansene.

Asylankomstene var ekstra lave i 2021, men det var stor variasjon gjennom året. Tre av fire asylsøkere kom i løpet av andre halvår. Det er en indikasjon på at vi kan forvente et høyere antall asylsøkere i 2022, men det er vanskelig å forutse det sikkert. I tillegg til de forholdene som vanligvis påvirker asylankomstene, representerer spenningen mellom Russland og Ukraina en ny usikkerhet. Situasjonen på grensene mellom Hviterussland og enkelte EU-land i deler av 2021, illustrerer også hvordan situasjonen raskt kan endre seg. Det viser også behovet for god beredskap.

Andelen innvilgelser i asylsaker var svært høy i 2021. Forklaringen er at Norge, i motsetning til de fleste andre land i Europa, har unngått å få store grupper av asylsøkere uten beskyttelsesbehov.

Oslo, 28. februar 2022



Frode Forfang
direktør

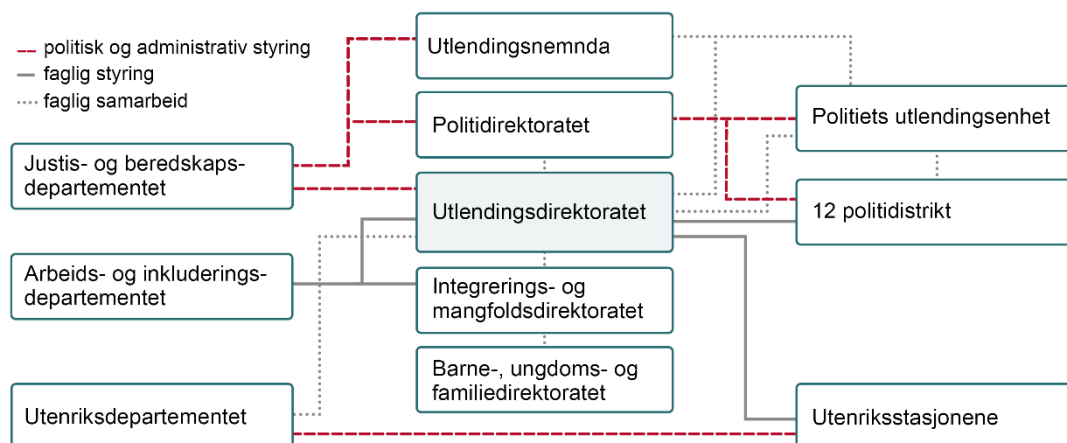
2 Introduksjon til virksomheten og hovedtall

Utlendingsdirektoratet (UDI) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Arbeids- og inkluderingsdepartementet deltar også i den faglige styringen av UDI.

Siden opprettelsen av i UDI i 1988 har direktoratets samfunnsoppdrag vært å gjennomføre regjeringens innvandrings- og flyktningspolitikk. UDIs hovedoppgave er å behandle søknader etter utlendings- og statsborgerloven og være fagorgan på utlendingsfeltet.

UDI er den sentrale virksomheten i utlendingsforvaltningen, men vi samhandler tett med de andre etatene som har en rolle i utlendingsforvaltningen, eller som vi er avhengig av å samarbeide med for å levere effektive tjenester. Politiet, utenriksstasjonene, Utlendingsnemnda (UNE), NAV, Skatteetaten, kommunene, driftsoperatører for asylmottakene og frivillige organisasjoner er blant de vi må samarbeide godt med for å lykkes med oppdraget vårt. At brukerne våre skal møte en enhetlig offentlig forvaltning er et viktig strategisk mål for UDI.

Figur 1: UDI sett i sammenheng med de andre aktørene i utlendingsforvaltningen per 1. januar 2022



UDI behandler mange ulike søknader om opphold i Norge. Det er søknader om besøksvisum, familieinnvandring, oppholdstillatelser for å arbeide og studere, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokumenter. Videre behandler vi søknader om beskyttelse både fra asylsøkere og overføringsflyktninger. Vi fatter også vedtak om bortvisning og utvisning, og vi tilbakekaller tillatelser når det er grunnlag for det. I 2021 har UDI også håndtert nye søknader knyttet til pandemien som gjelder visum ved kjærestebesøk og unntak fra karantenehotell.

Vi har også ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om et sted å bo mens søknadene deres blir behandlet, og vi bidrar til å finne gode returløsninger for de som må reise tilbake til hjemlandet sitt. UDI forvalter og videreutvikler mange IT-løsninger som også blir brukt av de andre virksomhetene i utlendingsforvaltningen.

Oppsummert er UDIs oppdrag å

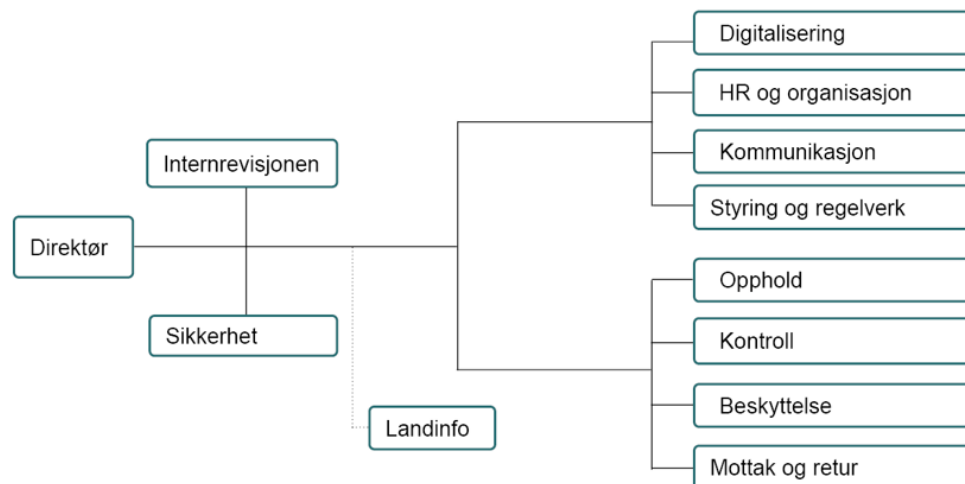
- legge til rette for lovlig innvandring
- gi beskyttelse til dem som fyller kravene
- gi tilbud om innkvartering til asylsøkere
- ha omsorgen for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år
- hindre misbruk av innvandringsregelverket

- bidra til raske returer av personer uten lovlig opphold
- gi faglige innspill til utviklingen av politikken
- ha ansvaret for utlendingsforvaltningens felles IKT-systemer, og datautveksling med andre offentlige instanser
- ivareta forpliktelsene vi har til EU/Schengen

2.1 Organisasjon

UDI har hovedkontor i Oslo og regionskontorer i Narvik, Trondheim, Bergen, Kristiansand og Gjøvik. Fra 2020 er det også driftsoppgaver på Nasjonalt ankomstsenter i Råde.

Figur 2: UDIs organisasjonskart fra 1. januar 2022



2.2 Hovedtall

Tabell 1 viser utvalgte nøkkeltall og produksjonstall i UDI de siste tre årene. Antall behandlede saker og klager inkluderer innvilgelser, avslag, henleggelse og omgjøringer i UDI. Tallene i tabellen er oppdaterte og inkluderer etterregistreringer ¹

Tabell 1: Utvalgte nøkkeltall i UDI 2019–2021

Nøkkeltall	2019	2020	2021
Asylsøknader	2 305	1 386	1 656
Enslige mindreårige asylsøkere	159	89	181
Antall mottak ved utgangen av hvert år	23	22	20
Gjennomsnittlig antall beboere i mottak	3 173	2 328	1870
Antall reist med assistert retur	213	127	127

¹ Tallene i denne rapporten er hentet ut fra en dynamisk database, og endringer og etterregistreringer vil dermed påvirke tallene. Tallene kan derfor avvike fra tidligere års innrapporterte tall. Dette gjelder for samtlige tall i alle kapitler. Antall mottak er eksklusive akuttmottak

Tabell 2: Antall behandlede saker og klager

Antall behandlede saker og klager	2019	2020	2021
Asylsaker	3 693	2 327	1 737
Overføringsflyktninger	3 942	3 099	4 097
Tilbakekall	2 731	3 020	1 835
Statsborgerskapssaker	15 608	21 578	45 337
Oppholds- og andre saker	70 497	51 870	50 574
Totalt	96 471	81 894	103 580

Tabell 3: Antall restanser

Antall restanser	2019	2020	2021
Asylsaker	1 092	696	895
Tilbakekall	4 013	3 409	3 701
Statsborgerskapssaker	15 860	21 745	27 696
Oppholds- og andre saker	21 372	23 770	30 642
Totalt	42 237	49 620	62 934

2.3 Nøkkeltall

I 2021 hadde UDI 896 årsverk inkludert midlertidig ansatte og ekstrahjelp. Fravær og permisjoner er inkludert. Tallene i tabellen er hentet fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og er definert med bakgrunn i Statens personalhåndbok. I dette tallet er fravær og permisjoner inkludert, men sykefravær er trukket ut.

Tabell 4: Nøkkeltall fra årsregnskapet 2019–2021

Nøkkeltall fra årsregnskapet	2019	2020	2021
Antall årsverk ²	834	864	896
Samlet tildeling Post 01 Driftsutgifter (mill. kroner)	1 045	1 038	1 131
Utnyttelsesgrad Post 01	99 %	97 %	100 %
Utnyttelsesgrad Post 01–29	98 %	95 %	97 %
Samlet tildeling post 01–75 (mill. kroner)	2 387	2 269	2 210
Driftsutgifter post 01 (mill. kroner)	1 036	1 010	1 134
Lønnsandel av driftsutgifter på post 01	66 %	71 %	68 %
Lønnsutgifter per årsverk (kroner)	825 706	825 713	863 396

² Antall utførte årsverk er definert i Statens personalhåndbok PM-2019-13: Definisjon av utførte årsverk

2.4 Bevilgning etter post

UDIs samlede bevilgning (post 01-75) utgjorde 2 210 mill. kroner i 2021. Vi viser til kapittel 6 og vedlegget «Regnskapsrapporten» for nærmere forklaringer og vurderinger av vesentlige forhold ved årsregnskapet.

Tabell 5 omfatter midlene som er stilt til disposisjon for UDI gjennom tildelingsbrevet 2021 med tillegg. Bevilgninger som er disponert og regnskapsført av departementet er ikke med.

Tabell 5: Totaloversikt kap. 490 Utlendingsdirektoratet. Tall i tusen kroner.

Kapittel.post	Tildeling 2021	Regnskap 31.12.2021	Regnskap i prosent av tildeling	Mer/mindre-utgift
490.01 Driftsutgifter ³	1 130 876	1 133 695	100,2 %	2 820 ⁴
490.21 Spesielle driftsutgifter, asylmottak	579 239	522 671	90,2 %	-56 568
490.22 Spesielle driftsutgifter, tolk og oversettelse	9 328	8 348	89,5 %	-980
490.23 Spesielle driftsutgifter, kunnskapsutvikling og migrasjon	7 498	5 795	77,3 %	-1 703
490.30 Ombygginger, ankomstsenter for asylregistrering og mottak	15 606	15 456	99,0 %	-150
490.45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	131 607	59 028	44,9 %	-72 579
490.60 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	152 516	145 634	95,5 %	-6 882
490.70 Stønader til beboere i asylmottak	54 897	55 381	100,9 %	484
490.71 Tilskudd til aktivitetstiltak for barn i asylmottak, og veiledning for au pairer	8 480	8 450	99,6 %	-30
490.72 Internasjonalt migrasjonsarbeid, og assistert retur og reintegrering i hjemlandet	23 538	17 294	73,5 %	-6 244

³ Kapittel 490 post 01 hadde i tillegg en mindreinntekt i 2021 på 93 274 kroner.

⁴ Merforbruket hjemlet i overskridelsesfullmakt

Kapittel.post	Tildeling 2021	Regnskap 31.12.2021	Regnskap i prosent av tildeling	Mer/ mindre- utgift
490.73 Beskyttelse til flyktninger utenfor Norge mv., støttetiltak	19 991	19 991	100,0 %	0
490.74 Internasjonale forpliktelser, kontingenter, mv.	43 024	42 809	99,5 %	-215
490.75 Reiseutgifter for flyktninger	32 987	21 012	63,7 %	-11 975
Totalt	2 209 587	2 055 563	93,0 %	-154 024

3 Årets aktiviteter og resultater

3.1 Overordnet omtale av måloppnåelse 2021

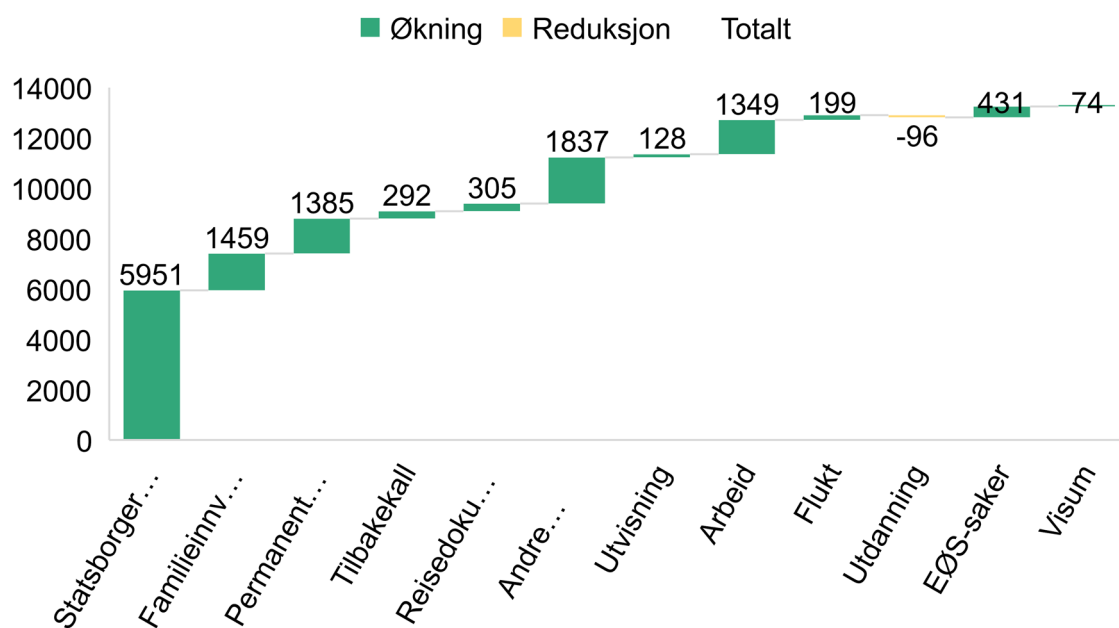
UDI behandlet rundt regnet 100 000 saker og klager i 2021. Dette er et høyere antall enn vi behandlet i 2020 og 2019. Vi mottok omtrent 112 500 saker og klager i 2021, mot 85 000 i 2020 og 90 000 i 2019. UDIs restanse av saker økte i 2021 med 13 500 saker og klager.

De høye tallene knytter seg nesten utelukkende til porteføljen av oppholdssaker og klager, og statsborgerskap mer spesifikt. Statsborgerskap står for 46 prosent av det totale antallet innkomne og behandlede saker og klager i UDI i 2021. Når det gjelder økningen i restanse, står statsborgerskap for 44 prosent av økningen.

UDI har hatt en negativ restanseutvikling på nesten alle sakstyper i 2021, og det er spesielt på sakstypene familieinnvandring, arbeid, permanent oppholdstillatelse, EØS-saker og reisedokument den har økt mest, foruten statsborgerskap.

Sakstypen utdanning har imidlertid hatt en positiv utvikling, med en reduksjon på i underkant av 100 saker og klager. Beholdningen av visum- og utvisningssaker har ligget på omtrent samme nivå som i 2020.

Figur 3: Endringer i restanse per sakstype 2021



Hovedårsaken til økningen i restansene i oppholdssakene, er at covid-19 også har påvirket kapasiteten til å behandle saker i 2021. Førstelinjen, altså politiet og utenriksstasjonene, har hatt begrenset kapasitet, på samme måte som i 2020, og innreiserestriksjoner og regelverksendringer har ført til et økt antall henvendelser fra brukerne.

Vi har vært sterkere berørt av pandemien på flere områder i 2021 enn i 2020. Vi har omdisponert mange saksbehandlere for å håndtere de to ordningene for karantenehotell og kjærestebesøk, samt et økt antall henvendelser til veiledningstjenesten. Videre har vi brukt ressurser på å jobbe med stadig endrede innreiserestriksjoner og tilhørende regelverksendringer. Dette har gått utover kapasiteten til å behandle ordinære saker. Både restansene og saksbehandlingstider har økt. Omdisponeringen av ressurser har medført behov for opplæring og

mindre flyt og effektivitet i arbeidsprosessene, som igjen har påvirket restanseutviklingen negativt.

I 2021 var det fortsatt lave asylankomster (1 656), men det var en liten økning sammenlignet med 2020. Vi behandlet 37 prosent av sakene innen 21 dager. Det var mer enn i 2020, men fortsatt langt unna målsettingen om 70 prosent. Enkelte måneder har vi hatt svært gode resultater, men det har vært store variasjoner gjennom året. Smittevernsituasjonen som fulgte med covid-19 har gjort det vanskelig å utnytte potensialet som ligger i Nasjonalt ankomstsenter og ny asylprosess fullt ut. Vi mener likevel at merkostnadene knyttet til pandemien hadde vært betydelig høyere uten Nasjonalt ankomstsenter. Samlokaliseringen av UDI, politiet og helsemyndigheter på ankomstsenteret har, til tross for pandemien, ført til bedre ID-kontroll og bedre flyt i de øvrige stegene i asylprosessen. Både median saksbehandlingstid og median alder på ubehandlede saker ble dessuten lavere enn i 2020. Vi klarte også å fylle kvoten for overføringsflyktninger.

Når vi vurderer måloppnåelse opp mot kravene i tildelingsbrevet, har vi ikke nådd alle kravene som ble satt til oss for 2021. Vår forventning om at pandemien skulle bli enklere å håndtere i 2021 har ikke slått til. Men hvis vi ser måloppnåelsen i lys av at 2021 har vært et ekstraordinært år med både pandemi, en akutt evakuering av afghanere under krevende forhold, i tillegg til to ordninger knyttet til pandemien som skulle komme opp på kort tid, så mener vi at vi har prioritert ressursene våre hensiktsmessig og gjennomført de oppgavene vi fikk i løpet av året på en god måte.

På mottaksfeltet har vi i stor grad ferdigstilt arbeidet med å implementere mottaksstrategien. Vi har fått billigere kontrakter på drift av basismottak, og dermed bedre kostnadskontroll, som følge av jobben som er gjort med å få mottakene over på nye kontrakter. Videre så vi god effekt av rammeavtalene på akuttinnkvarteringer i tilknytning til evakueringen fra Afghanistan. Vi mener også at mottaksstrategien har vært med på å understøtte det nye ankomst- og asyløpet, og legge til rette for økt gjennomstrømming i mottak til bosetting eller retur. På grunn av pandemien har vi imidlertid ikke sett full effekt av dette ennå.

UDI har god måloppnåelse på returområdet, der det i 2021 var en høyere andel personer (12 prosent) som returnerte innen 12 måneder etter UNE-vedtaket enn i 2019 (9 prosent). I arbeidet med retur av personer med særlige utfordringer, ser vi en økonomisk effekt med innsparinger både på mottak og kommunale tjenester.

3.2 Søknader om statsborgerskap - ekstreme tall, men gode resultater

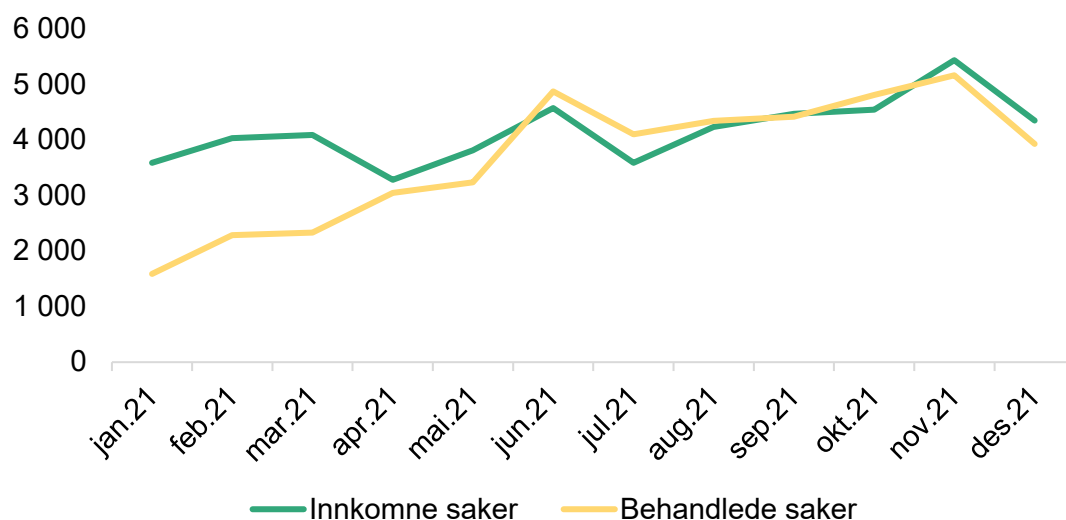
1. januar 2020 opphørte prinsippet om ett statsborgerskap og det ble tillatt å ha flere statsborgerskap for norske borgere. Som følge av dette fikk vi en stor økning i antall søknader i 2020, men ringvirkningene av endringen har også vært svært merkbare i 2021.

Etter at det ble tillatt med flere statsborgerskap har det blitt registrert over 100 000 søknader på nett. Til sammenligning ble det registrert rundt 20 000 søknader i 2019. Av de 100 000 registrerte søknadene ble rundt 51 000 registrert i 2021. 2021 har dermed, i likhet med 2020, vært et år sterkt preget av mange nye statsborgerskapsaker.

UDI har behandlet rekordmange saker i 2021. 45 000 personer har fått svar på søknaden eller meldingen om norsk statsborgerskap. 19 000 av disse sakene er behandlet helautomatisk. Det betyr at de er avgjort på grunnlag av forhåndsdefinerte og godt kvalitetssikrede kriterier, og at det ikke har vært behov for at en saksbehandler skal se på saken. 26 000 saker er behandlet av saksbehandlere. En del utgjør gamle saker der en saksbehandler har vurdert alle vilkårene, og en del er delautomatiserte hvor enkelte vilkår er vurdert automatisk.

Til sammenligning behandlet UDI 21 000 statsborgerskapssaker i 2020, hvor i overkant av 2 000 var helautomatiserte vedtak. 2021 har vært året der automatiseringsløsningen har stått for en vesentlig del av den totale saksbehandlingen.

Figur 4: Antall behandlede og innkomne statsborgerskapssaker per måned i 2021



Til tross for et rekordhøyt antall behandlede saker, har UDI også mottatt et stort antall saker som ikke har blitt behandlet i denne perioden. Statsborgerskapssakene utgjør nå litt under halvparten av UDIs totale restanse, og det er mange søkere som venter på svar. UDI satser videre på automatisert saksbehandling som ett av tiltakene for å bygge ned restansen i 2022.

UDI hadde som et internt mål å oppnå en automatiseringsgrad på minst 30 prosent av innkomne saker ved slutten av 2021. I desember 2020 hadde vi en automatiseringsgrad på 10 prosent, men gjennom kontinuerlig forbedringer av løsningen gjennom 2021 har vi økt automatiseringsgraden til 38 prosent. Automatiseringsgraden gikk noe ned mot slutten av året. Det skyldes at sakene som kom inn til UDI på slutten av året i større grad enn før var komplekse saker, og i mindre grad automatiseringsvennlige.

Forbedringer av løsningen gjør at saker som tidligere ikke kunne bli automatisert, har blitt behandlet av automatiseringsløsningen på et senere tidspunkt ved å kjøre saken gjennom løsningen på nytt.

Arbeidet med automatiseringsløsningen, både når det gjelder automatiseringsgrad og brukervennlighet, har hatt god progresjon gjennom året og vi har oppnådd gode resultater, blant annet som følge av at vi har organisert arbeidet i team med kompetanse både innen utlendingsfaget og IT, interne og eksterne ressurser, og ved å bruke smidig arbeidsmetodikk⁵⁵. Gjennom denne måten å jobbe sammen på, har vi gått bort fra kunde/leverandør-tankegangen for å oppnå tettere samarbeid og har klart å levere raskere enn gjennom et tradisjonelt prosjekt. Stor grad av autonomi og tillit til avgjørelsene i teamet har vært positivt for fremdriften.

For å automatisere statsborgerskapssaker har det vært helt nødvendig å systematisere hele regelverket på en måte som er maskinlesbart. All input må føre til et ja/nei-svar på de ulike vilkårene hvis det skal kunne automatiseres. Når regelverket er automatiseringsvennlig, er det også lettere å forklare regelverket for

⁵⁵ Jf. omtale av smidig metodikk i punkt 1.12

saksbehandlere og søkere. Både automatisk og manuell saksbehandling blir som følge mer effektivt.

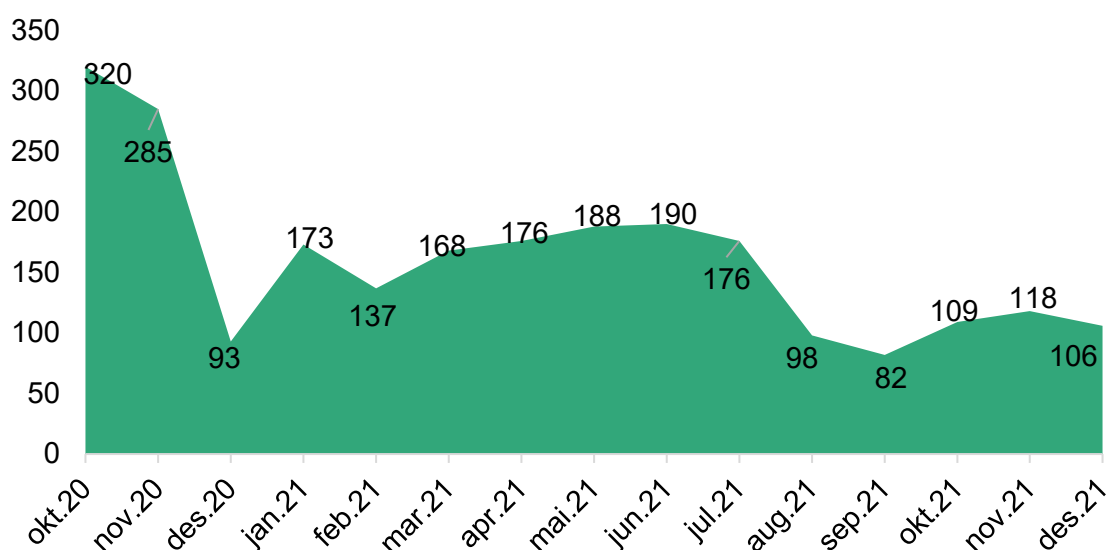
Selv om ikke alle statsborgerskapssakene blir helautomatisert, går alle igjennom automatiseringsløsningen. De som ikke blir helautomatisert blir delautomatisert, og det ligger en gevinst også i disse sakene. Saksbehandlingssystemet «Uma» behandler de vilkårene det har tilstrekkelig informasjon til å godkjenne, og resten går til en saksbehandler. Saksbehandleren trenger dermed bare å bruke tid på de vilkårene det knytter seg usikkerhet til om er oppfylt eller ikke.

Figur 5: Bilde fra Uma som viser et eksempel på delautomatisert behandling og vilkår som saksbehandler må gå gjennom

Generelle krav	Identitet	Alder	Bosatt	Permanent oppholdstillatelse	Oppholdstid	Norsk og samfunnskunnskap	Vandel	Avgjørelse
✓	✓	✓	✓	✓	✓	?	✓	?
Minst en er oppfylt			Alle er oppfylt					
<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Krav om norsk og samfunnskunnskap > ⊗ Særlig gruppe søkere > ⊗ Ikke i aldersgruppen som er omfattet av kravet ⊗ Er nordisk borger, og forstår norsk eller samisk ⊗ Det er særlig sterke grunner til innvilgelse 			<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Prøve i samfunnskunnskap > ⊗ Opplæring i samfunnskunnskap > ⊗ Opplæring i norsk > ⊗ Prøve i norsk muntlig > ✓ Mellom 18-67 år 					

Vi har brukt mye tid på opplæring i saksbehandlingssystemet Uma. Tilbakemeldingen fra saksbehandlerne etter å ha brukt systemet i noen måneder, er at det er svært brukervennlig og at det er lettere å få oversikt over regelverket slik det nå er satt i system. Omtrent 7 000 flere vedtak er fattet av saksbehandlere i 2021 sammenlignet med 2020. Årsaken til dette ligger både i effektiviseringen som delautomatisering innebærer, men også fordi vi har ansatt mange nye og på den måten fått større saksbehandlingskapasitet. Vi forventer å se den fulle effekten av opplæringsarbeidet og delautomatisert saksbehandling i løpet av 2022.

Figur 6: Median saksbehandlingstid i antall dager, alle søknader statsborgerskap oktober 2020 til desember 2021



3.2.1 Automatisering av studiesaker

UDI skal utvide automatiseringsløsningen med flere porteføljer, og søknader om studieopphold er høyest prioritert. Vi mottar mellom 5 000-7 000 studiesøknader fra tredjelandsborgere⁶ per år og inkomsten av studiesaker er preget av store svingninger på grunn av studiestartene for vår- og høstsemesteret, med høstsemesteret som den klart største toppen. Dette gjør at UDI trenger økt bemanning i perioder for å kunne ta unna saker med korte tidsfrister.

UDI jobbet i 2021 med å beskrive behov og gjøre nødvendige forberedelser for å kunne starte utviklingsarbeidet med en automatiseringsløsning for studiesaker. I dette arbeidet er det viktig å få inn nødvendig data strukturert, ettersom både automatiseringsgrad og ønskede gevinster vil være avhengig av dette. Prosjektet er nå i gang med å utvikle nye søknadsskjemaer, lage kontrollister for førstelinjen og løsninger for å utveksle nødvendig data mellom UDIs systemer, Sikt (kunnskapssektorens tjenesteleverandør), studiesteder og studentsamskipnader. I tillegg har prosjektet ferdigstilt et design av vilkår og beslutninger som skal automatiseres. UDI har i høringsuttalelse kommet med forslag om et nytt ledd i utlendingslovens § 84 og en ny bokstav k i utlendingsforskriftens § 17-7. UDI jobber for at automatiseringsløsningen skal være på plass i 2022.

UDI behandlet rundt 6 800 saker og klager om utdanning, hvorav 5 600 ble innvilget studietillatelse i 2021. Til sammenligning med 2020, behandlet vi 5 600 saker og klager, hvorav 4 000 fikk en tillatelse.

3.3 Pandemi og nye oppdrag til UDI

3.3.1 Søknader om fritak fra karantenehotell

Som følge av pandemien og innreiserestriksjonene, ble det etablert en ordning med karantenehotell i forbindelse med innreise til Norge i november 2020, der utenlandske og norske borgere i gitte tilfeller måtte gjennomføre innreisekarantene. I visse tilfeller kunne personer som i utgangspunktet måtte på karantenehotell, få et unntak ved sterke velferdshensyn eller andre tungtveiende hensyn. 21. mai 2021 fikk UDI i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet om å etablere en vedtaksordning for søknader om fritak fra karantenehotell. Oppdraget innebar at ordningen skulle være etablert i løpet av én uke. Det var en forventning om at disse sakene skulle behandles så raskt som mulig. Kort tid og nye brukergrupper gjorde arbeidet krevende.

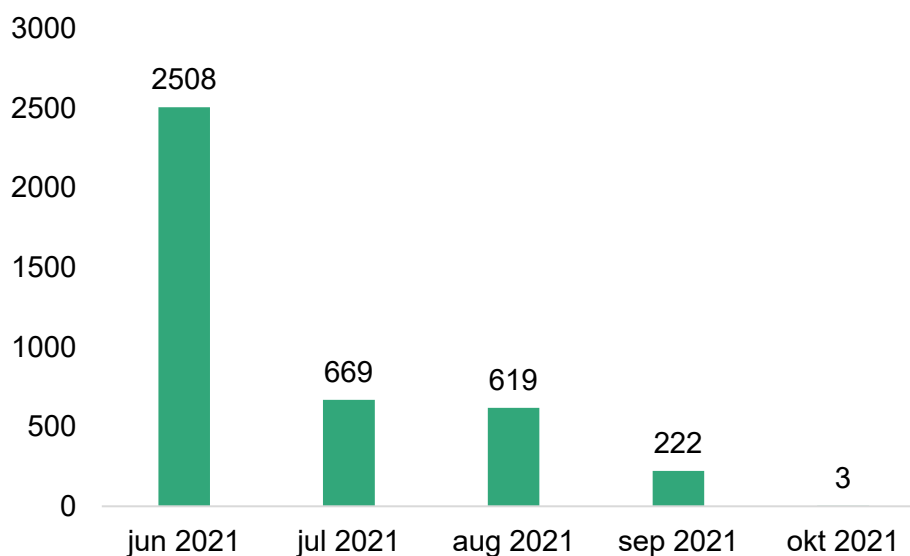
Karantenehotellordningen innebar at vi måtte behandle en type saker utenfor UDIs ordinære portefølje, som også inkluderte søknader fra norske borgere. Dette gjorde at vi måtte etablere en helt ny søknadsløsning og et nytt saksbehandlings-system. For å få til dette på en uke var det helt avgjørende at vi fikk satt sammen den kompetansen som krevdes raskt, både internt i UDI og fra leverandørene våre. I tillegg måtte vi raskt etablere samarbeid med andre etater som politiet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Vi fikk også avgjørende bistand fra Digitaliseringsdirektoratet, og vi tok i bruk flere av de statlige felleskomponentene, som ID-porten og Altinn 3.0. Takket være intensivt arbeid, og svært godt samarbeid på tvers, både internt i UDI og mellom etatene, lyktes vi med å etablere den nye løsningen innenfor tidsfristen. Løsningen var klar til å tas i bruk da regelendringen ble iverksatt.

Søknadsløsningen om fritak fra karantenehotell var gjeldende fra 31. mai til 25. september 2021. I perioder behandlet opp mot 40 saksbehandlere søknader om fritak og veiledet brukere. UDI behandlet totalt 4 021 søknader knyttet til denne ordningen. Listen over land som var omfattet av ordningen kunne endre seg

⁶ Personer som ikke har rettigheter etter EØS-regelverket

ukentlig, og endringene i regelverket medførte svingninger i mengden saker. Vurderingen av hvem som var omfattet av unntak fra karantenehotell og hvor terskelen lå, var til tider vanskelig og bød på utfordrende problemstillinger. Vi hadde et godt samarbeid med departementet om faglige avklaringer.

Figur 7: Antall søknader behandlet per måned karantenehotell



3.3.2 Automatisering av søknader om kjærestebesøk

Et par uker etter at ordningen med karantenehotell var etablert, fikk vi et nytt oppdrag fra departementet. Vi skulle i løpet av kort tid etablere en søknadsbasert ordning knyttet til kjærestebesøk. Da vi fikk oppdraget i begynnelsen av juni 2021, forsøkte vi å gjenbruke så mye som mulig av den tekniske løsningen vi hadde etablert et par uker tidligere for å håndtere søknader om fritak fra karantenehotell. Samtidig så vi at vi i dette tilfellet kunne ta i bruk automatisert saksbehandling. Grunnen til at vi i det hele tatt kunne vurdere det, var at vi gjennom flere år hadde bygget opp en kompetanse på bruk av robot i UDI. Robotteamet vårt ble involvert i arbeidet og vi utarbeidet på få dager en løsning med automatisert saksbehandling. Ordningen for kjærestebesøk var gjeldende fra 19. juni til 26. november 2021. Vi behandlet totalt 8 438 saker i denne perioden.

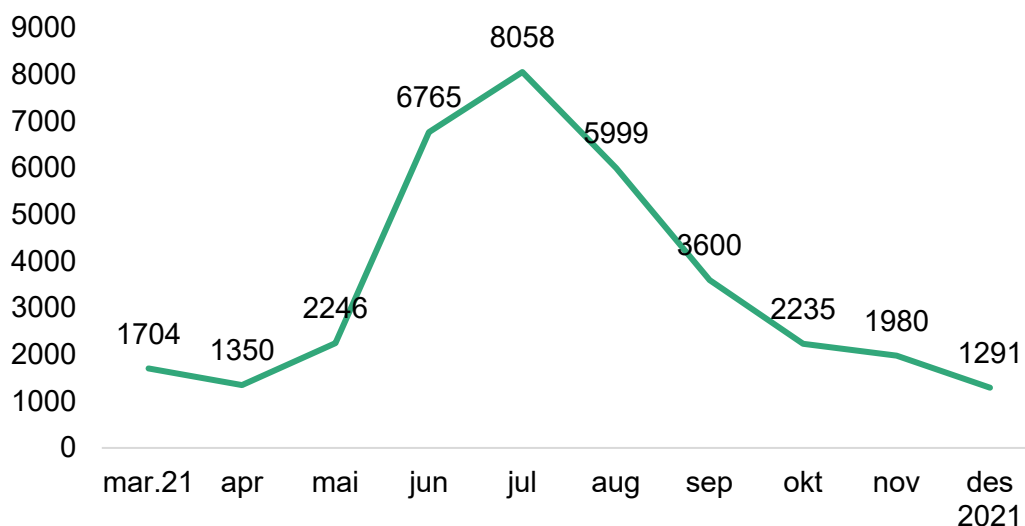
3.3.3 Økt trykk på veiledningstjenesten

UDI fikk mange brukerhenvendelser som følge av innreiserestriksjoner og hyppige regelverksendringer. Dette preget henvendelsene til veiledningstjenesten både i 2020 og i 2021. I mars 2021 opprettet vi en egen telefonlinje for spørsmål knyttet til innreisereglene til Norge (innreiselinjen). Samtidig som UDI fikk ansvaret for ordningene om fritak fra karantenehotell og kjærestebesøk, fikk vi også et veiledningsansvar for en del av regelverket som er knyttet til innreisekarantene og karantenehotell. Dette området hadde helsemyndighetene hovedansvar for, og vi inngikk derfor et samarbeid med Helsedirektoratet for å håndtere brukerhenvendelsene på en hensiktsmessig måte. Det var blant annet viktig å gjøre det mest mulig forståelig for brukerne hvem som hadde ansvar for hva når det gjaldt innreisekarantene og karantenehotell. Vi måtte også utvide åpningstidene våre på telefonen for å ta unna økningen i antall henvendelser, og for at åpningstidene skulle korrespondere med Helsensorges åpningstider, siden våre ansvarsområder ble overlappende.

I 2021 mottok vi til sammen 347 000 henvendelser til veiledningstjenesten på telefon, chat og e-post. Henvendelsene omhandlet i all hovedsak oppholdssaker

og innreiserestriksjoner. I 2020 mottok vi til sammenligning 279 000 henvendelser på de samme temaene. Dette representerer en økning i antall henvendelser på 24 prosent fra 2020 til 2021. En god del av denne økningen skyldtes henvendelser knyttet til ordningene for fritak fra karantenehotell og kjærestebesøk, og var spørsmål om innreiseregler. På innreiselinjen alene, fra den ble opprettet i mars og til den ble avviklet ved årsslutt 2021, mottok vi totalt 36 000 telefoner. Den største andelen av henvendelsene kom i månedene juni, juli og august, slik figuren viser.

Figur 8: Telefonhenvendelser på innreiselinjen mars-desember 2021



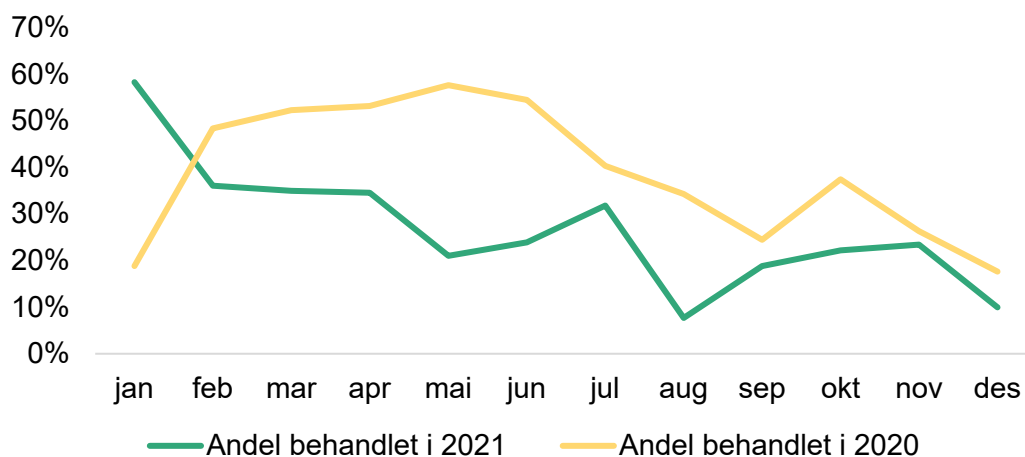
3.4 EØS-opphold

Utlendinger som er familiemedlem til en EØS-borger som har oppholdsrett, plikter å søke om oppholdskort dersom de skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Utlendingsmyndighetene har en lovpålagt frist til å utstede disse oppholdskortene innen seks måneder. Politiet kan fatte vedtak i sakene, men dersom det er tvil om vilkårene er oppfylt, blir saken sendt til UDI.

Ved utgangen av 2021 hadde UDI en restanse på 230 saker og klager fra familiemedlemmer av EØS-borgere (utlendingsloven § 114, første ledd). 112 av disse var eldre enn seks måneder. Vi nådde dermed ikke målet vårt om at vi ikke skulle ha flere enn 50 saker til behandling i denne søkergruppen mot slutten av året. Sammenlignet med situasjonen ved utgangen av 2020, har den totale restansen av saker etter utlendingsloven § 114 gått ned med 40 saker og klager. Ved utgangen av 2020, var andelen av de ubehandlede sakene eldre enn seks måneder 38 prosent. Ved utgangen av 2021, hadde denne andelen økt til 49 prosent.

UDI fattet vedtak i 600 saker og klager etter utlendingsloven § 114 første ledd. 440 saker og klager har hatt en lengre saksbehandlingstid enn seks måneder, en andel på 73 prosent. Til sammenligning med 2020, lå denne andelen på 58 prosent og dreide seg om 340 saker og klager.

Figur 9: Utviklingen i andel behandlet innen seks måneder i 2021 og 2020 utlendingsloven § 114 første ledd



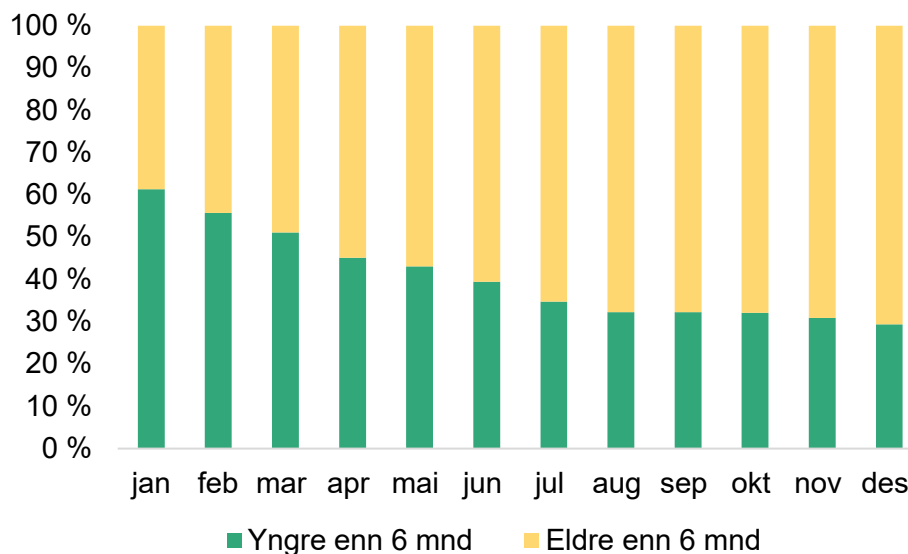
En av årsakene til at vi ikke klarte målet vårt og at flere saker går over fristen på seks måneder, er at situasjonen med covid-19 også i 2021 har påvirket muligheten til å foreta nødvendige undersøkelser, som for eksempel intervju og DNA-test. Det innebærer at de aller fleste sakene hvor dette må gjøres, går over fristen. I tillegg er det fremdeles utfordrende for noen søkere å fremskaffe originaldokumenter fra hjemlandet, både på grunn av strenge innreiseregler og stengte offentlige kontorer. UDI har valgt å vente på slik dokumentasjon fremfor å avslå søknadene. Vi gjør det for å sikre at søkeren ikke blir fratatt rettigheter etter EØS-regelverket grunnet forhold som ligger utenfor søkerens- og forvaltningens kontroll, men det påvirker muligheten til å ferdigstille sakene innen fristen.

Innreiserestriksjonene har også hatt konsekvenser for EØS-borgerne i store deler av året, noe som har resultert i en økning i antall henvendelser til veiledningstjenesten, spesielt fra briter, i første og andre tertial. Det har som nevnt gått mye ressurser til å håndtere ordningene for karantenehotell og kjærestebesøk, og det har også påvirket kapasiteten til å behandle EØS-saker.

UDI har prioritert behandlingen av søknader om oppholdskort etter utlendingsloven § 114 fremfor søknader om varig oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 115 og 116. Dette har vi gjort for å sikre at flest mulig søkere får en vurdering av om de er omfattet av EØS-regelverket, da søkere etter §§ 115 og 116 allerede har et formalisert opphold. Restansen i denne søkergruppen (etter §§ 115 og 116) har derfor økt fra 220 saker og klager ved utgangen av 2020, hvor 38 prosent av sakene var eldre enn seks måneder, til 680 saker og klager ved utgangen av 2021, hvor 78 prosent av sakene var eldre enn seks måneder. Vi har også behandlet en lavere andel av disse sakene innen 180 dager i 2021 enn vi gjorde i 2020.

Ingen saker ble stilt i bero i henhold til instruks AI-3/2020.

Figur 10: Utvikling i restanse i 2021, andel ubehandlet eldre enn seks måneder for §§ 114, 115 og 116



Vi har behandlet flere søknader etter EØS-regelverket i siste tertial av 2021 enn i starten av året. Hovedårsaken er at vi ikke lenger har måttet bruke like mange ressurser på arbeidsoppgaver knyttet til regelverk om innreiserestriksjoner, ordningene for karantenehotell og kjærestebesøk og brexit-regelverket. Vi antar at dette på sikt vil føre til at vi kan behandle flere søknader innen seks måneder.

3.5 Brexitinformasjon og nye oppholdsgrunnlag

I 2021 har det vært en egen søknadsordning for britiske borgere som hadde oppholdsrett i Norge per 31. desember 2020, og som har fortsatt å bo her. Siste frist for å søke en tillatelse eller bestille et oppholdskort etter denne ordningen var 31. desember 2021.

I arbeidet med å lage en ny søknadsordning og nytt regelverk for briter etter brexit, har det hele tiden vært lagt til grunn at britiske borgere i Norge skulle behandles på en slik måte at de beholdt de samme rettighetene de hadde før brexit. Utstedelse av nye tillatelser og oppholdskort skulle i størst mulig grad være basert på lav grad av kontroll. På bakgrunn av dette forventet UDI at de aller fleste sakene skulle innvilges av politiet.

Per 31. desember 2021 hadde 15 360 personer søkt en tillatelse etter brexit-regelverket, mens 12 870 saker hadde fått et vedtak av politiet. Saker der det er tvil om vilkårene er oppfylt har blitt sendt fra politiet til UDI for behandling. UDI har ved utgangen av 2021 fått inn 1 200 søknader etter brexit-regelverket. 230 er blitt behandlet og av disse er fire avslått og 47 har blitt henlagt. Ingen britiske borgere har så langt fått et avslag i UDI som innebærer at de må forlate landet⁷. Restansen av brexit-saker lå på 1 000 saker ved utgangen av året, noe som var betydelig mer enn forventet ved inngangen til 2021. I tillegg har 5 000 britiske borgere bestilt oppholdskort. Dette er personer som har en permanent oppholdstillatelse fra før.

UDI har hatt utfordringer med å prioritere behandlingen av brexit-saker i år da vi ikke forutså at vi skulle få så mange søknader. I tillegg ser vi at et stort antall av sakene er komplekse og vil være tidkrevende å behandle. UDI har dermed behandlet få og relativt sett enkle saker. Vi vil fortsatt ha behov for dialog med

⁷ Noen få har fått avslag på permanent oppholdstillatelse, men har fått innvilget midlertidig oppholdstillatelse isteden.

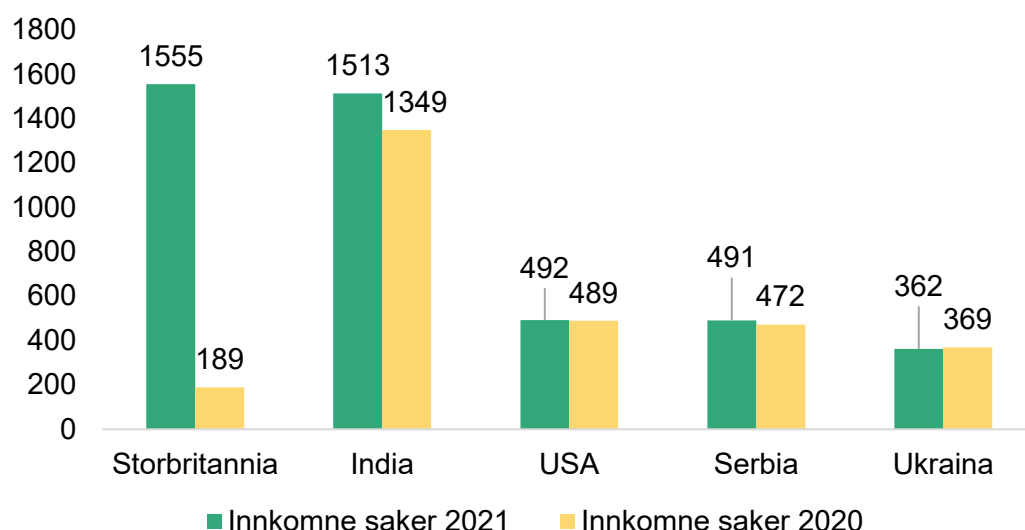
departementet fremover om praksisavklaringer, og vi vil ha utfordringer med å prioritere sakene også i 2022.

I september 2021 sendte vi ut et informasjonsbrev til 17 700 britiske borgere i Norge. Det ble gjort elektronisk og ved hjelp av en robot. Det er viktig for UDI å informere britene i Norge om de nye reglene og den nye søknadsordningen. Vi har hatt et svært godt samarbeid med den britiske ambassaden hele veien. I tillegg til informasjon på nett, har søkerne hatt mulighet til å ta kontakt med veiledningstjenesten på telefon. Vi har mottatt et høyt antall henvendelser om brexit i veiledningstjenesten både på telefon og e-post i 2021, og vi forventer at det vil fortsette i 2022.

Vi anslår at de fleste av de anslagsvis 20 000 britene som oppholder seg i Norge nå har søkt om en tillatelse eller bestilt et oppholdskort. Andelen briter i Norge som har søkt etter de nye reglene er høy sammenlignet med andre europeiske land. Dette tyder på at vi har lyktes med å legge til rette for en mest mulig sømløs overgang til nytt regelverk for briter og familiemedlemmene deres.

I 2021 har UDI mottatt 1 630 søknader fra britiske borgere etter tredjelandsregelverket (dvs. ikke etter EØS-regelverket) som faglært arbeidskraft, og Storbritannia er dermed den største søkergruppen etter nasjonalitet. Vi har mottatt flest søknader etter utlendingsforskriften § 6-13, som er en type tillatelse som ikke blir dekket av overgangsreglene for britiske borgere.

Figur 11: Topp fem søkerland/innkomne arbeidssaker faglært i 2021 sammenlignet med 2020



De fleste søknadene knytter seg til offshore- og oljenæringen. Mange av søkerne som jobbet offshore var allerede i en turnus, og hadde jobbet for en oppdragsgiver over flere år. De ønsket å komme raskt i arbeid igjen i januar 2021. Dette medførte en del henvendelser om prioritet. Flere av søkerne måtte dokumentere kompetansen sin overfor UDI for å få tillatelse til å jobbe.

Briter har gått fra et regelverk med et lavere kontrollnivå, til en form for innvandring som er mer regulert. Brukerne, både søkere, arbeidsgivere og advokatfullmektiger, har hatt utfordringer med å forstå hvordan søknadsprosessen foregår, hvilke krav som stilles til dokumentasjon i søknaden, hvilke rettigheter de har, og at de for eksempel som hovedregel ikke kan begynne å jobbe før UDI har behandlet saken. Dette har i sum gitt et stort informasjonsbehov. Søkergruppen er i tillegg veldig sammensatt og har en variert og spesialisert kompetanse.

3.6 Arbeidssaker om faglærte under pandemien

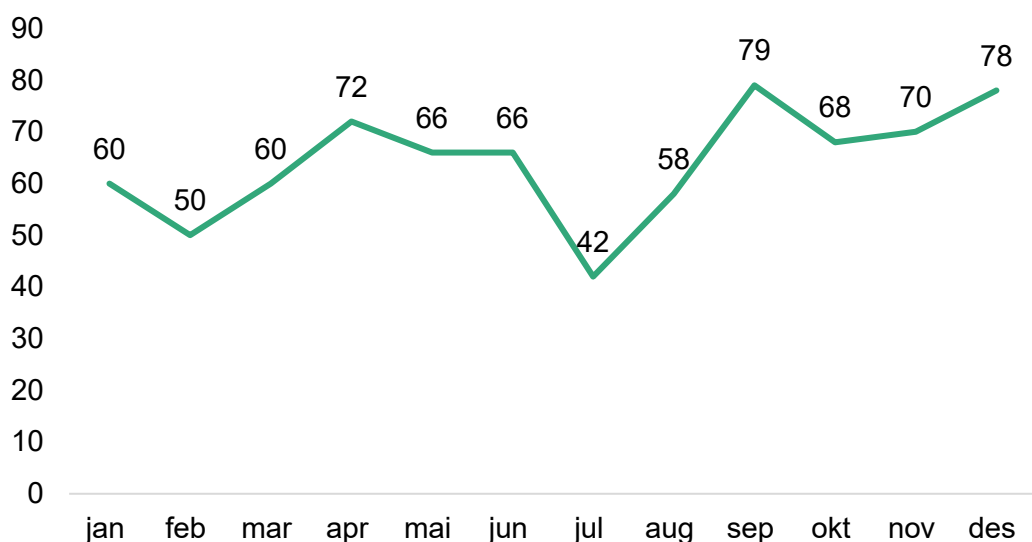
Ordningen for faglærte inkluderer flere nasjonaliteter og næringer enn briter som jobber i oljesektoren (omtalt tidligere), og pandemien og de påfølgende innreiserestriksjonene har gitt større variasjon enn tidligere i saksbehandlingstidene mellom ulike søkergrupper. Innreiserestriksjonene har gitt føringer på hvilke saker vi har kunnet behandle og til hvilken tid. I hovedsak har vi prioritert søkere som har hatt mulighet til å reise inn til Norge eller som har hatt en samfunnskritisk funksjon.

I starten av året fikk få personer innreise til Norge, og vi behandlet derfor saker der søkeren allerede var i landet, som for eksempel saker om fornyelse av tillatelsen. Utover i året kom det flere unntak fra innreiserestriksjonene og vi prioriterte å behandle faglærtsaker som falt inn under unntaksordningene. Dette gjaldt for eksempel søkere som jobbet i offshorenæringen, søkere som var definert som «næringskritiske» og doktorgradsstudenter. Søkere som falt inn under unntaksordningene fikk derfor kortere saksbehandlingstid enn hva som hadde vært normalt hvis vi hadde behandlet sakene etter prinsippet om «eldste sak først». Det motsatte gjaldt for søkere som ikke falt inn under noen av unntakene. Dette har gitt mindre forutsigbare saksbehandlingstider for brukerne våre totalt sett.

Vi har også opplevd at mange søkere ikke får reist inn til landet innenfor fristen i innreisevisumet på grunn av innreiserestriksjoner. Dette gjør at vi må se på saken på nytt for å vurdere om det er grunnlag for å forlenge innreisefristen, gitt at vilkårene fortsatt gjelder. Vi har derfor brukt en del tid på å vurdere noen saker flere ganger.

Median saksbehandlingstid var 64 dager i 2021 sammenlignet med 18 dager i 2019. Saksbehandlingstiden har holdt seg relativt stabil gjennom året, med en liten oppgang mot slutten av året.

Figur 12: Median saksbehandlingstid i antall dager, arbeidssaker faglært per måned i 2021



Median restansealder var 59 dager i 2021 sammenlignet med 18 dager i 2019. Restansealderen har økt jevnt gjennom hele året.

Informasjonsarbeidet ut til brukerne våre har også krevd mye kapasitet i 2021. Vi har blant annet avholdt brukermøter og dialogmøter for å informere om regelverksendringer, og vi har jobbet mye med å holde nettsidene våre oppdatert. Vi har hatt en tett dialog og et godt samarbeid med blant annet politidistrikter, utenriksstasjoner, Skatteetaten og Sjøfartsdirektoratet.

3.7 Familieinnvandring

I 2021 behandlet UDI nesten 15 700 saker og klager om familieinnvandring, som tilsvarer omtrent det samme nivået som i 2020. Vi behandlet 1 650 saker og klager fra Eritrea, 1 500 fra India og 1 350 fra Syria. Vi mottok 17 000 saker og klager. Dette var en økning på 1 000 saker og klager sammenlignet med 2020 og hva prognosen tilsa for 2021. Flesteparten av sakene kom inn i siste halvdel av året.

Restansen av familieinnvandrings saker og klager økte fra 8 200 ved utgangen av 2020 til 9 800 ved utgangen av 2021.

Året har generelt sett vært preget av at vi har hatt mindre kapasitet til å behandle saker. Flere saksbehandlere har jobbet med ordningene med fritak for karantenehotell og kjærestebesøk, og vi har brukt ressurser på å veilede brukerne våre. I de fire siste månedene av året har vi brukt mye kapasitet på å håndtere henvendelser i veiledningstjenesten, spesielt relatert til søknader fra Afghanistan om familieinnvandring.

Median saksbehandlingstid i alle familieinnvandrings saker lå på 129 dager i 2021 sammenlignet med 106 dager i 2019. Saksbehandlingstiden gikk ned i begynnelsen av året, da vi behandlet flere nye saker og prioriterte å sette saker som må på utredning i prosess. Saksbehandlingstiden økte igjen mot slutten av året da vi jobbet med de eldste sakene. Median restansealder lå på 128 dager i 2021 sammenlignet med 162 dager i 2019. Restansealderen har økt gjennom begynnelsen av året, men har gått ned mot slutten fordi vi har fått inn et større antall nye saker.

I de tilfellene der familiemedlemmer søker samtidig som faglærte, behandler vi sakene samlet. Vi har også saker hvor ektefelle eller barn søker senere, og da behandler vi sakene fortløpende når de kommer inn. Innreiserestriksjonene har påvirket familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere, og de har møtt mange av de samme utfordringene som er beskrevet tidligere. Saksbehandlingstiden for denne gruppen følger i all hovedsak utviklingen i arbeidssaker for faglært. Median saksbehandlingstid lå på 76 dager i 2021 sammenlignet med 33 dager i 2020.

3.8 Sesongsaker

Gjennom hele pandemien har sesongsaker vært sterkt preget av innreiserestriksjonene. I praksis har det vært et generelt innreiseforbud for sesongarbeidere gjennom hele det siste året, fra og med 30. januar til og med 25. november. Dette står i kontrast til utviklingen i 2020, da grensene ble gjenåpnet fra 12. mai for sesongarbeidere som skulle jobbe innen landbruket eller grøntnæringen, og fra 1. juli for øvrige sesongarbeidere. Det har samtidig kommet flere unntaksordninger fra dette generelle innreiseforbudet, tilknyttet Landbruksdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet og arbeidskraft innenfor samfunnskritisk virksomhet i 2021.

3.8.1 Pandemi og utfordringer med retur

UDI fikk en instruks fra Arbeids- og sosialdepartementet 16. februar 2021 hvor det var besluttet at vi ikke skulle innvilge sesongtillatelser til utlendinger som kommer fra land det var vanskelig å returnere til. I praksis er det særlig vietnamesere som har blitt omfattet av instruksene, fordi Vietnam stengte ned flytrafikken og innførte strenge innreiserestriksjoner, inkludert for egne borgere, under pandemien. Det forelå derfor en risiko for at vietnamesere ville få vanskeligheter med å returnere til hjemlandet etter endt arbeidsopphold i Norge.

Vi har ikke innvilget oppholdstillatelser til sesongarbeidere fra Vietnam siden høsten 2020, og har henlagt alle søknader som kom før instruksene 16. februar 2021. Søknader som har kommet etter instruksene, har blitt avslått på

grunn av vanskelige returforhold. Ved utgangen av august hadde UDI rundt 430 ubehandlede Vietnamsaker. Ca. 400 av disse ble behandlet i løpet av september og oktober, hvorav 300 ble henlagt og 100 fikk avslag.

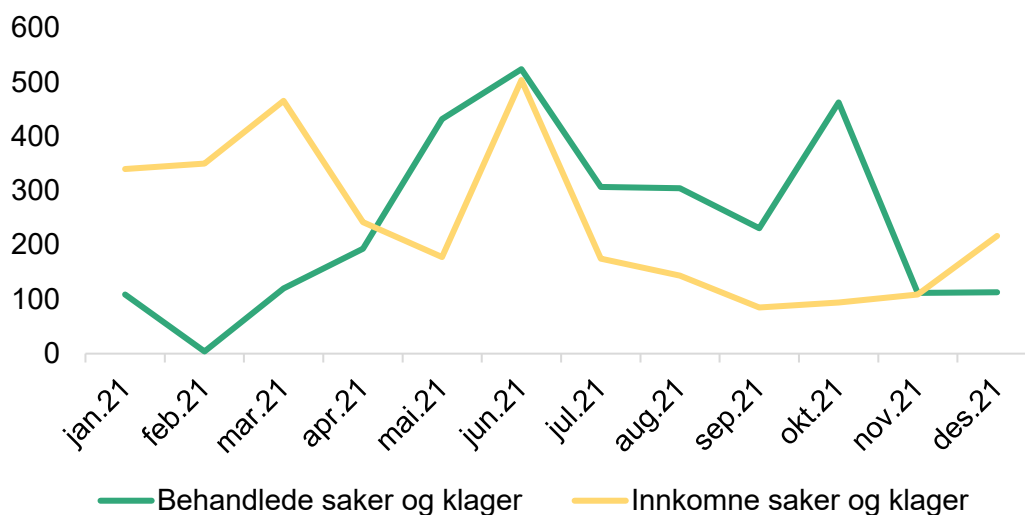
Vi har samtidig fått nye, midlertidige bestemmelser som har gitt vietnamesere som oppholdt seg i Norge, og som har hatt en sesongarbeidstillatelse, rett til å forlenge oppholdet til ut året. Dette ble regulert i to omganger, nettopp som en følge av at det var vanskelig for denne gruppen å reise hjem etter endt opphold.

3.8.2 Prioritering av sesongsakene

Vi har prioritert å behandle søknader der sesongarbeidere har hatt rett til innreise til Norge på vedtakstidspunktet. Det vil si at vi løpende har behandlet søknader der personen er innvilget innreise via Landbruksdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet eller i saker hvor søkeren har hatt en samfunnskritisk funksjon. Vi har prioritert slik fordi sesongtillatelser kun kan gis for inntil seks måneder i løpet av et år, og de er relatert til særskilte sesongtopper. Tillatelsene ville derfor fort blitt uaktuelle hvis vi hadde innvilget en oppholdstillatelse med utsatt innreisefrist.

Det ble også gjort unntak fra innreiserestriksjonene for tredjelandsborgere (ikke EU/EØS-borgere) med digitale vaksinesertifikat som var godkjent av EU fra 27. august 2021. Utover høsten fikk derfor flere sesongarbeidere, særlig fra Ukraina, innvilget oppholdstillatelse med umiddelbar innreise på bakgrunn av godkjent koronasertifikat.

Figur 13: Antall behandlede og innkomne saker og klager arbeid sesong per måned i 2021



Prioriteringen av sakene og de stadig endrede rammene for sesongarbeiderne har medført at mange søknader har blitt liggende ubehandlet i påvente av endringer i innreiserestriksjonene. UDI har også henlagt en god del uaktuelle saker gjennom høsten. Vi har likevel flere eldre ubehandlede saker ved utgangen av året sammenlignet med et ordinært år. Dette har hatt store konsekvenser for restansealderen på porteføljen, og median restansealder endte på 260 dager sammenlignet med 17 dager i 2019. Median saksbehandlingstid lå på 72 dager sammenlignet med 22 dager i 2019.

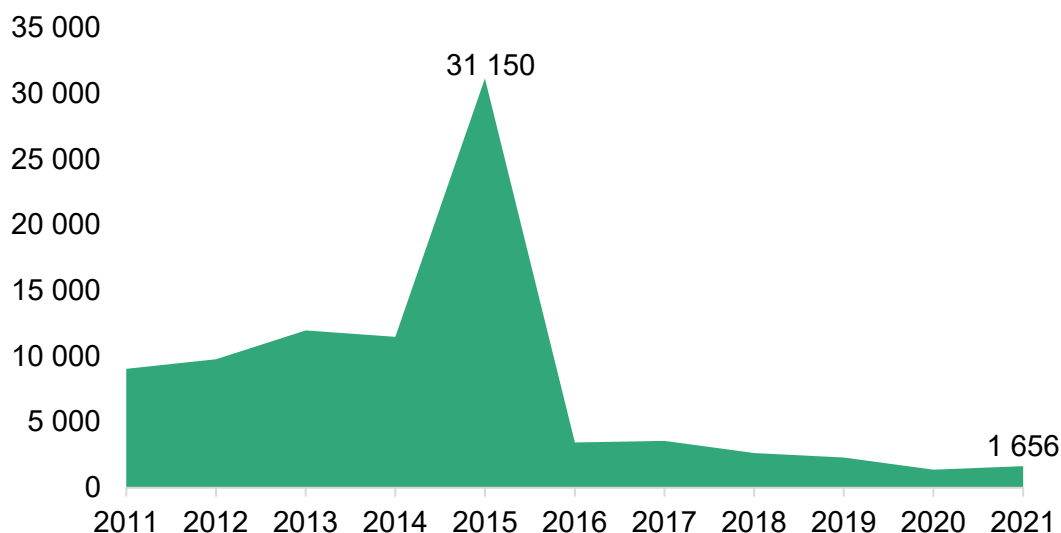
Under pandemien har UDI tatt grep for å informere og samhandle tettere med brukergruppen som har vært i en utfordrende situasjon. Ett av de viktigste grepene vi har gjort er at vi har hatt ukentlige møter med alle interesseorganisasjoner i landbruket slik som Bondelaget, Gartnerhallen, NHO og Virke, i tillegg til Landbruksdirektoratet. Det sikret en god og helhetlig kommunikasjon mellom oss

og næringen. Videre har vi laget en plan for avvikling av sakene i dialog med brukerne og Arbeids- og sosialdepartementet. Vi har forsøkt å tilpasse oss en dynamisk og uforutsigbar situasjon gjennom hele året.

3.9 Utvikling på asylfeltet og behov for beredskap

I 2021 søkte 1 656 personer om beskyttelse i Norge. Det er fortsatt et lavt antall, selv om det representerer en liten økning sammenlignet med 2020.

Figur 14: Antall asylsøkere til Norge 2011-2021



Innvilgelsesandelen i Norge har aldri vært høyere enn i 2021. 87 prosent av søknadene som ble realitetsbehandlet⁸ fikk innvilget opphold. Det har sammenheng med hvilke grupper som kommer til Norge. Omtrent 60 prosent kom fra Eritrea, Syria og Afghanistan, som alle er land med høy innvilgelsesprosent.

I motsetning til Norge, har ankomsten av asylsøkere til landene sør i Europa vært relativt høye, og med høy andel grunnløse asylsøkere. Over 600 000 personer søkte asyl i Europa, med en innvilgelsesandel på 32 prosent i EU. Dette til tross for at antall asylsøkere og irregulære grensepasseringer til Europa har vært merkbart lavere under pandemien i forhold til årene før det. Selv om personer fra Syria og Afghanistan fortsatt utgjør de største gruppene som søker asyl i Europa, er det samlet sett personer som kan reise visumfritt inn til et land i Europa som utgjør den største andelen i 2021⁹.

En visumfri reiserute hadde også gruppen med uigurer som søkte asyl i Norge. Reiseruten var fly fra Tyrkia til Serbia, hvor 101 personer søkte asyl i Norge etter å ha mellomlandet her. Andelen av asylsøkere som ankommer visumfritt til Norge er lav, men det er kanskje en tendens vi også vil se mer av i fremtiden. I et beredskapsperspektiv er vi opptatt av hvordan reiserutene og migrasjonsbildet i Europa utvikler seg, slik at vi kan være forberedt dersom det kommer større flyktningestrømmer.

Migrasjonsbildet i Europa har vært preget av kjente og stabile situasjoner og reiseruter, men vi ser også noen nye tendenser som kan prege bildet framover. Det er fortsatt irregulær migrasjon over den sentrale og den vestlige Middelhavsroute. Rutene over Kanariøyene og over den engelske kanal har også skapt utfordringer.

⁸ En søknad om asyl skal i enkelte tilfeller ikke behandles av Norge, blant annet dersom søkeren har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land

⁹ Kilde EUAA: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

I 2021 har det vært økt spenning knyttet til den østre reiseruten med irregulær migrasjon. Det er høy politisk spenning på grensen mellom Hviterussland og Europa i tillegg til situasjonen i Ukraina. De siste årene har vi sett flere eksempler på at migranter blir brukt som politisk virkemiddel. Trusselen om å sende migranter og asylsøkere til et annet land kan brukes som et pressmiddel eller forhandlingskort. Det er også rapportert om økt bruk av såkalt «push backs», der land aktivt stopper migranter og asylsøkere fra å komme over en grense til Europa. I oktober ble det rapportert at Polen hadde vedtatt et lovforslag som åpnet for at de ikke tar til behandling asylsøknader fra personer som kommer inn i landet irregulært. Denne praksisen er i strid med internasjonale forpliktelser.

På slutten av året hjalp UDI Litauen med å håndtere krisen de opplevde som følge av at det kom mange asylsøkere over den hviterussiske grensen. Bistanden ble gitt etter anmodning fra Litauen og formidlet i samarbeid mellom europeiske sivilforsvarsorganisasjoner. UDI ga overskytende beredskapsutstyr som Sivilforsvaret organiserte transport av. Utstyret omfattet 2 500 senger og 5 000 madrasser til bruk i innkvartering av asylsøkere i Litauen.

I likhet med Litauen og Polen har Norge en Schengen-yttergrense. Sammen med sentrale samarbeidspartnere, har UDI arbeidet videre med å etablere en regional beredskapsplan i nord som skal kunne håndtere kriser ved grensen mot Russland. Bakgrunnen er evalueringene av håndteringen av asylankomstene over Storskog i 2015. Evalueringen viste at de ulike offentlige aktørene hadde et forbedringspotensial når det gjaldt ansvarslinjer og samarbeid.

I tillegg til arbeidet med den regionale planen, arbeidet UDI også med andre tiltak for en økt operativ beredskap ved Schengens yttergrense i nord. Vi etablerte et ordinært mottak i Sør-Varanger kommune som skal sikre lokal kompetanse på opprettelse og drift av mottak, og som kan håndtere sporadiske ankomster over Storskog. Mottaket åpnet i desember med 135 ordinære mottaksplasser og 15 ankomstplasser. UDI har også etablert faste samarbeidsmøter i regionen hvor UDI, politiet og Sør-Varanger kommune deltar. Vi har også opprettholdt Vestleiren. Leiren hadde ankomstsenterfunksjoner i 2015 og 2016. I dag fremleier UDI deler av Vestleiren til politiet. Ut over dette står lokalene tomme og er ren beredskap.

UDI har revidert den overordnede beredskapsplanen for økte ankomster til også å gjelde andre ekstraordinære hendelser, i tråd med oppdraget i tildelingsbrevet. Dette vil bidra til å gjøre UDI bedre i stand til å håndtere ulike typer og sammensatte beredskapssituasjoner. Se også omtale av beredskap under punktene 3.6, 3.16.1 og 1.21.

3.10 Nasjonalt ankomstsenter og ny asylprosess

En viktig del av beredskapen vår er Nasjonalt ankomstsenter. Da det kom historisk mange asylsøkere til Norge og Europa i 2015, satte det UDI og resten av utlendingsforvaltningen under enormt press. Lærdommen fra krisen var at vi måtte designe en ny og skalerbar ankomst- og asylprosess for å være bedre forberedt på en ny migrasjonskrise.

Arbeidet med å utarbeide en ny ankomst- og asylprosess har pågått siden 2016, og det har vært jobbet med å videreutvikle Nasjonalt ankomstsenter. Det er gjennomført omfattende byggearbeid for å tilpasse bygget, og få på plass ny funksjonalitet. Målet har vært rask og effektiv asylsaksbehandling, riktige asylvedtak, og enten rask retur eller tidlig integrering, avhengig av vedtaket. I tillegg har det vært et sentralt mål å øke beredskapskapasiteten vår ved økte asylankomster. Det er en målsetting at 70 prosent av asylvedtakene skal fattes innen 21 dager.

Siden åpningen har pandemien og smitteverntiltak skapt utfordringer for driften på ankomstsenteret. I 2021 åpnet samfunnet i perioder gradvis mer opp, og det var

utsikter til en normalisering av situasjonen. Vi hadde håp om å få på plass en asylflyt mer i tråd med forutsetningene.

I siste tertial var det imidlertid flere uforutsette forhold som økte utgiftene og konsekvensene av pandemien. Vi hadde et større smitteutbrudd på ankomstsenteret i oktober. Det hadde blant annet sammenheng med at evakueringen fra Afghanistan førte til at et større antall personer var på ankomstsenteret samtidig. Delvis som en konsekvens av dette kom også helsemyndighetene i oktober med vesentlig mer omfattende føringer og krav til smittevern på ankomstsenteret. Mot slutten av året ble samfunnet stilt overfor en ny og mer smittsom virusvariant, som også medførte behov for kraftigere smitteverntiltak. Dette fikk konsekvenser for resultatene mot slutten av året, og vil også kunne påvirke situasjonen frem i tid da asylsøkere som gruppe antas å ha lav vaksinasjonsgrad. Erfarings tall viser at kun fem til ti prosent av asylsøkere kan dokumentere å ha fått vaksine eller hatt covid-19 ved ankomst.

3.10.1 Om gevinster knyttet til Nasjonalt ankomstsenter

Hovedgevinsten knyttet til ankomstsenteret skal være reduserte mottaksutgifter basert på kortere saksbehandlingstid. Senteret skal også bidra til at utlendingsforvaltningen som helhet blir bedre i stand til å håndtere migrasjonskriser. I 2021 har krav til smittevern imidlertid gjort at vi har hatt behov for å øke mottakskapasiteten til tross for at antallet asylsøkere har vært lavt. Vi har derfor ikke fått de ønskede gevinstene, verken i reduserte utgifter til mottaksplasser eller i saksbehandlingstid i asylsøknadene. UDIs ansatte har måttet jobbe mesteparten av året på hjemmekontor, og vi har derfor heller ikke fått full uttelling av forventede effekter av å jobbe sammen fysisk med de andre etatene.

Likevel mener vi at ankomstsenteret og ny asylprosess har gitt betydelige gevinster i form av reduserte merutgifter knyttet til pandemien. Pandemien har vist oss at vi klarer å håndtere svingninger og endrede rammeforutsetninger med den nye asylprosessen. Et tettere samarbeid mellom politiet og UDI i ankomstfasen, øker kontrollen av søkerens opplysninger ved å foreta ID-undersøkelser tidligere. Det gjør at vi kan stille flere relevante spørsmål til søkeren i intervjuet/samtalen, og følge opp eventuelle funn. Tidlig kontroll og undersøkelser av søkerens opplysninger før samtalen, reduserer også behovet for at søkeren må møte forvaltningen gjentatte ganger. Med tett dialog, godt samarbeid og en forståelse av de ulike etatenes styrker, har vi sammen klart å håndtere nødvendige tilpasninger for å ivareta smittevernet og likevel gjennomføre den videre behandlingen innen rimelig tid. Vi mener at dette ikke hadde vært mulig uten samlokaliseringen av UDI, politiet, helsemyndighetene og lokale helseaktører på ankomstsenteret.

Vi viser ellers til omtale av arbeidet med beredskapsplaner på Nasjonalt ankomstsenter under punkt 1.21. Flere detaljer rundt vurderingen av gevinstene i 2021 finnes i første og andre tertialrapport.

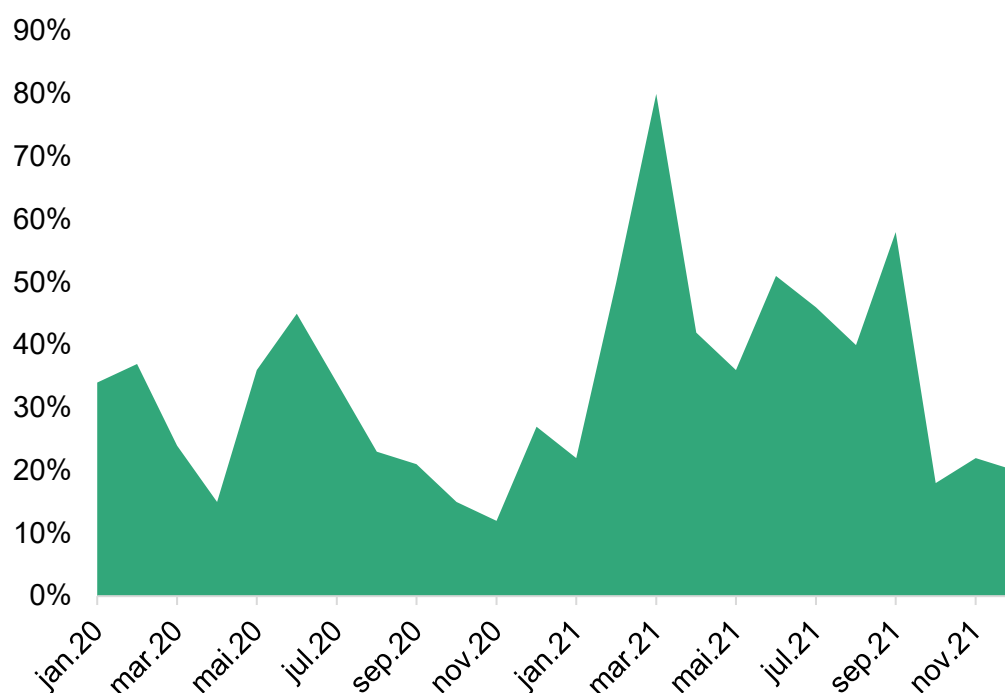
3.10.2 Målet om 21 dager saksbehandlingstid

37 prosent av nye asylsøknader ble behandlet innen 21 dager. Det var mer enn i 2020 (26 prosent), men fortsatt langt unna målsettingen om 70 prosent. Enkelte måneder har vi hatt svært gode resultater, men det har vært store variasjoner gjennom året, og det har ulike årsaker.

Det første er at pandemien har gjort det nødvendig å prioritere helse- og smittevern høyere enn forutsatt. Endringer i karantebestemmelser, tidvise stengninger av Nasjonalt ankomstsenter på grunn av smitte, og generelt smittevern medvirket til at prosessen ble forsinket. Smitteverntiltakene reduserte antall plasser på ankomstsenteret, og karantenetiden for nyankomne gjorde det

vanskelig å gjennomføre de nødvendige prosessstegene for å bringe saken fremover. Både logistikken rundt transport til mottakene og den praktiske tilretteleggingen for asylintervjuer var mer tidkrevende enn normalt, og måtte justeres underveis for å tilpasses smittevernreglene.

Figur 15: Andel nye asylsøknader behandlet innen 21 dager, 2020 og 2021



Sammensetningen av gruppen som søkte påvirket andelen søknader som ble behandlet innen 21 dager. For eksempel var måloppnåelsen i mars på 80 prosent, hovedsakelig på grunn av behandlingen av de syriske asylsøkerne som ble relokalisert fra Hellas. Også blant de evakuerte fra Afghanistan som gikk i det såkalte asylsporet, fikk 83 prosent svar innen 21 dager. Saksbehandlingen av disse gruppene viser at det er mulig å fatte vedtak i en stor andel saker innen 21 dager. Fordelen med disse gruppene, spesielt de relokaliserte, er at vi kunne planlegge ankomsten, og at vi hadde noe informasjon om alle søkerne før de ble overført til Norge. Dermed kunne vi gjennomføre en tidlig differensiering, og sette de rette ressursene på sakene. Vi hadde et tett samarbeid med politiet som hadde vært i Aten og hatt sikkerhetssamtaler med søkerne. Vi så også hvor nyttig det var å ha informasjon som var innhentet av politiet på forhånd når det gjelder gruppen som ble evakuert fra Afghanistan. Det gjorde at UDI kunne fatte vedtak uten asylintervju i saker som var tilstrekkelig opplyst etter politiets registrering. En slik dynamisk justering av prosessen førte til høyere måloppnåelse. Overføringsverdien til spontant ankomne søkere er likevel noe begrenset, all den tid vi ikke kan planlegge når de ankommer, og vi har heller ikke informasjon om søkerne eller gruppesammensetningen.

Forhold som gjør at saker går over 21 dager, er at en del asylsøkere mangler ID-dokumenter på søknadstidspunktet, har dokumenter med lav notoritet, eller at det er behov for å gjøre andre undersøkelser før vi kan fatte vedtak. Det var også søkergrupper det var nødvendig å avklare praksis for før vi kunne behandle saken, blant annet på grunn av endrede forhold i søkerens hjemland, eller på grunn av vurdering av opphold i tredjeland. Vurdering av praksis er tidkrevende, eksempelvis når vi må foreta nødvendige juridiske vurderinger, utrede andre lands praksis på feltet eller innhente landinformasjon. Det er derfor svært sjelden saker i denne kategorien kan behandles innen 21 dager.

223 personer som søkte om beskyttelse i 2021, hadde enten allerede oppholdstillatelse i Norge, eller familie som de flyttet inn til ved ankomst. Å gjennomføre intervjuer av disse personene, som bor spredt rundt i Norge, tar ofte lenger tid. Restriksjoner på grunn av smittevern hensyn har også gjort det krevende å tilrettelegge for intervju av personer som ikke bor i asylmottak. En løsning var at søkeren møtte på nærmeste asylmottak eller UDIs regionkontor for å gjennomføre intervjuet via skjerm derfra. Imidlertid har mottakenes intervjukapasitet ført til lengre ventetider på intervju generelt, i tillegg til at nasjonale og/eller kommunale restriksjoner har påvirket mottakenes og regionkontorenes mulighet til å ta imot privatboende i lokalene sine. Søknader om beskyttelse fra personer som allerede har en familieinnvandringstillatelse i Norge, har ikke blitt behandlet som en prioritert søkergruppe. Noen av disse ble også unntatt fra intervju¹⁰.

Median alder på ubehandlede saker gikk ned med 42 dager i løpet av 2021, og var på slutten av året 97 dager. Resultatet henger imidlertid sammen med at det kom inn mange saker på slutten av året, og ved årsskiftet hadde vi derfor mange saker til behandling som ikke var så gamle. Median saksbehandlingstid¹¹ i 2021 på 193 dager, er bedre enn i 2020 (210 dager) og langt bedre enn i 2019 (280 dager).

3.11 Hurtigprosedyre

Norge mottar få åpenbart grunnløse søknader om beskyttelse sammenliknet med andre land. UDI prioriterer asylsaker der det er sannsynlig med avslag, og vi skal benytte hurtigprosedyrer for antatt åpenbart grunnløse søknader og saker som gjelder kriminelle som antas å være uten beskyttelsesbehov. I året som er gått har det, relativt sett, likevel vært mange saker i denne kategorien.

UDI skal jobbe på nye og mer smidige måter(se punkt 1.12). Vi har testet ut dette i sakene knyttet til hurtigprosedyre, og oppnådd gode resultater. Det handler særlig om å ha løpende kommunikasjon med Politiets utlendingsenhet (PU) om enkeltsakene som kommer inn, og å bistå PU med for eksempel landkunnskap, spørsmålsformulering eller annet. For å få behandlet sakene raskt har vi også en beredskapsvaktordning, og vi benytter oss av advokatordningen for å få vedtaket forkynt, og i klageomgangen.

3.12 Relokaliserte

Norge har bidratt i europeiske solidaritetstiltak som relokalisering, både i 2016-2017 og i 2020-2021. Som følge av brannen i Moria-leiren i Hellas i 2020, tilbød Norge til sammen 50 plasser til relokalisering av asylsøkere som befant seg i Hellas. UDI hadde ansvaret for å koordinere dette uttaket i samarbeid med politiet. Plassene ble stilt tilgjengelige til EU-Kommisjonen i september 2020, og arbeidet fortsatte utover høsten og vinteren 2020. I januar 2021 reiste en delegasjon til Aten, og norsk politi gjennomførte sikkerhetssamtaler med de aktuelle søkerne. Den første gruppen med asylsøkere ble overført til Norge i mars 2021, med påfølgende overføringer i april og mai. Søkerne fra Hellas gikk gjennom det ordinære løpet for asylsøkere i Norge, på Nasjonalt ankomstsenter. Alle søknadene ble innvilget.

3.13 Overføringsflyktninger, pandemi og evakuering

UDI har ansvar for den operative koordineringen av arbeidet med overføringsflyktninger, og for å fatte vedtak i sakene. Flere utfordringer knyttet til

¹⁰ Instruks GI-05/2021

¹¹ Sakene som ble behandlet innen 21 dager er ikke med i dette resultatet

pandemien førte til at 608 kvoteplasser ble overført fra 2020 til 2021. I 2021 var måltallet 3 608 personer, inkludert de overførte plassene fra året før.

Pandemien preget arbeidet med overføringsflyktninger også i første halvdel av året. Det var fortsatt ikke mulig å reise til landene der flyktningene oppholdt seg for å gjennomføre intervjuer. UDI videreførte ordningen fra 2020 med uttak gjennom fjernintervjuer av flyktningene. Fjernuttak er mer krevende planmessig, teknisk og kommunikasjonsmessig. Resultatet er at vi må behandle flere saker for å oppnå samme antall innvilgelser. I første halvår gjennomførte vi likevel fjernuttak i Libya, Uganda, Kenya, Etiopia, Rwanda, Irak og Libanon. Vi har samarbeidet tett med politiet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i disse sakene.

Høsten 2021 kom også evakueringen fra Afghanistan, og i overkant av 800 afghanere fikk tillatelse i Norge som overføringsflyktninger. Evakueringen førte til en omdisponering av hvilke grupper som skulle innvilges opphold på kvoten i 2021. Den store gruppen afghanere var et vesentlig bidrag til at hele kvoten ble fylt, selv om antallet utgjør mindre enn en fjerdedel av personene totalt. Se også omtale av evakueringen fra Afghanistan under punkt 3.14.

Utover høsten ble det igjen mulig å reise til uttaksland, og vi gjennomførte de første fysiske uttakene på halvannet år i Libanon, Jordan og Rwanda. Vi kunne igjen ha intervjuer ansikt til ansikt med flyktningene, noe som alltid er den foretrukne måten å gjennomføre et uttak på. Uttaket ble gjennomført uten covid-smitte, hverken hos ansatte, tolker eller flyktninger.

Vi innvilget totalt 3 470 kvoteflyktninger i 2021. Medregnet 51 relokaliserte fra Hellas og 87 konsulære¹² saker fra Afghanistan, ble kvoten på 3 608 personer fylt.

Det ankom 3 638 overføringsflyktninger til Norge i 2021. Ankomstene har skjedd fortløpende gjennom året. Kommunene har fått på plass gode rutiner for tiltak og karantene ved bosetting under pandemien. Videre har testing og smitteverntiltak internasjonalt bidratt til en mer normal reiselogistikk.

3.14 Evakuering fra Afghanistan

I den hektiske evakueringen fra flyplassen i Kabul hentet Norge ut om lag 900 afghanere i august 2021. Men i god tid før dette skjedde, hadde UDI innvilget tillatelser til lokalt ansatte afghanere i Forsvaret som en del av kvoten for overføringsflyktninger, og koordinert ankomsten av disse personene til Norge i juni i samarbeid med Forsvaret. I midten av august fikk også 70 lokalt personell som hadde vært ansatt ved ambassaden i Kabul innvilget tillatelse på kvoten for overføringsflyktninger, og de ankom noen dager senere. Disse ble innlosjert på Nasjonalt ankomstsenter i påvente av bosettingen.

Situasjonen i Afghanistan eskalerte imidlertid raskt og gikk i august over i en akutt evakueringsfase da Kabul falt til Taliban. Den videre evakueringen ble en omfattende operasjon for store deler av UDI, hvor det var behov for tett samarbeid og kontakt med ulike deler av forvaltningen, inkludert overordnet departement. Forsvaret og Politiets utlendingsenhet var på bakken i Kabul og tok beslutningen om hvem som skulle evakueres basert på en rekke instruksjoner. UDI mottok lister over personene som skulle i militære fly, og fattet vedtak om innreise for de som trengte det, mens de var i luften på vei til Norge. Majoriteten av de som ble evakuert hadde samarbeidet med Forsvaret i Afghanistan, og de fikk innreisetillatelse som overføringsflyktninger sammen med familiene sine. Også flere menneskerettighetsaktivister ble evakuert, og fikk tillatelse gjennom kvoten for overføringsflyktninger.

¹² Hovedsakelig familiemedlemmer til personer med opphold allerede. Disse ble ikke behandlet som overføringsflyktninger, men skulle likevel avregnes på kvoten og er derfor med i summeringen av antall innvilgede kvoteflyktninger.

Evakuerte som ikke ble regnet som overføringsflyktninger, ble behandlet som asylsøkere. Dette gjaldt 92 saker, i hovedsak evakuerte familiemedlemmer av norske borgere. Evakueringen ble ansett som en søknad om beskyttelse, som skulle behandles umiddelbart. På grunn av den uklare situasjonen i Afghanistan på vedtakstidspunktet, ble denne gruppen innvilget beskyttelse.

Som følge av gruppens størrelse, og hvor raskt de ankom Norge, ble det tidlig klart at verken Nasjonalt ankomstsenter eller andre mottak var egnet til å håndtere innreisekarantene for denne gruppen. UDI opprettet kontakt med DSB og det ble konkludert med at Oslofjord Convention Center var et av få steder i landet som hadde en tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for samvirke mellom de ulike aktørene i den innledende fasen.

En forutsetning for bruken av Oslofjord Convention Center var at de evakuerte kun skulle oppholde seg på konferansesenteret i karanteneperioden. UDI måtte derfor etablere akuttinnkvarteringer, og fikk inngått avtaler med anlegg lokalisert i henholdsvis Sundal, Hå og Porsgrunn. Disse kom raskt på plass og de evakuerte ble plassert på disse stedene fortløpende etter hvert som karantenetiden utløp. UDI opplevde her en stor fleksibilitet og evne til å mobilisere fra kommunene vi samarbeidet med.

Mens gruppen på om lag 700 personer var på Oslofjord Convention Center, gjennomførte politiet, UDI og IMDi intervjuer. Gruppen ankom senteret fra slutten av august, og det var et betydelig arbeid for å gjennomføre samtalene med alle før de ble flyttet videre. Et operativt team av UDI-ansatte var hele tiden på plass på senteret for å koordinere denne innsatsen og ivareta samarbeidet med kommune og operatør. På senteret samarbeidet vi også med politiet, Sivilforsvaret, Røde Kors med flere.

Med akuttinnkvarteringene på plass, hadde alle beboerne flyttet ut av Oslofjord Convention Center før 1. oktober. Enkelte beboere ble også bosatt direkte fra senteret, eller de flyttet til slektninger i Norge. Av beboerne på akuttinnkvarteringene, var det ved årsskiftet under 70 personer som ikke var bosatt. Alle disse gjenværende blir bosatt tidlig 2022.

Det foreløpig siste leddet i evakueringen fra Afghanistan ble gjennomført da 80 personer med tilknytning til NATO fikk anledning til å komme til Norge som overføringsflyktninger. Disse personene var allerede evakuert til Kosovo, ble fløyet direkte til Bardufoss, og fikk plass på statlig mottak der.

Planlagt evakuering av tidligere lokalt ansatte i Forsvaret og ved ambassaden, samt personene med tilknytning til NATO, fungerte meget godt i den operative fasen. Godt samarbeid mellom de involverte instansene med daglige møter for korrigerende og avsjekk var nyttig, og ga retning på oppgavehåndtering, ansvar og koordinering. Mer enn 800 av de evakuerte afghanerne er innvilget tillatelse som overføringsflyktninger, og det hele skjedde i løpet av en svært hektisk periode i overgangen mellom august og september.

3.14.1 Beredskapsvaktordning

UDI ble forespurt av Utenriksdepartementet (UD) om vi kunne stille en beredskapsvakt som kunne bistå UD med evakueringen av familiemedlemmer til norske borgere i Afghanistan. Det ble raskt satt sammen en tverrfaglig gruppe bestående av saksbehandlere med visum- og familieinnvandringskompetanse. Vi etablerte en døgnbemannet beredskapsvakt. Det ble etter kort tid klart at det var behov for at UDI var tettere på UD's operative senter, og løsningen ble at UDIs representanter satt i UD's lokaler under oppdraget. Andre involverte instanser var også til stede i UD's lokaler, og daglige møter mellom alle instansene sikret god oversikt over ansvarsfordeling og oppgavehåndtering.

Oppdraget til UDIs beredskapsvakt gikk ut på å besvare henvendelser fra UD og politiet på Gardermoen ved å sjekke passasjerlister opp mot opplysninger i datasystemet for utlendingsforvaltningen (DUF), samt bekrefte om politiet kunne utstede nødvisum i de tilfellene det ble aktuelt. Noen dager inn i oppdraget kom det instruks fra JD om innreiseadgang for afghanske borgere med familie i Norge, som trengte innreisetillatelse for å kunne evakueres. Det skulle i etterkant av innreise avgjøres hvilken prosess de evakuerte afghanske familiemedlemmene skulle følge.

Under innsatsen ble UDIs plan for masseankomster tatt i bruk. Det gjaldt blant annet hvordan vi organiserte oss, hvordan vi samarbeidet med andre etater og i bruk av beredskapsløsninger for raskt å kunne fremskaffe ny innkvarteringskapasitet. I den akutte evakueringsfasen opprettet direktøren strategisk krisestab for å koordinere og holde løpende oversikt over det pågående arbeidet. Vi opplevde for øvrig at departementet ga oss tydelige instruksjoner med det nødvendige handlingsrommet, og at avklaringer ble gjort raskt.

3.14.2 Evakuering av enslige mindreårige fra Afghanistan

Blant personene som ble evakuert, kom en gruppe afghanske mindreårige til Norge uten omsorgspersoner. Disse barna var i en særskilt situasjon, og oppsporing og gjenforening med foreldre og søsken stod sentralt. Se våre forpliktelser etter barnekonvensjonen art. 22 mv. og tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene av 12. august 1949 (Protokoll I) art. 78 om evakuering av barn.

PU rapporterte at de hadde identifisert 28 barn som var uten omsorgspersoner på flyene fra Kabul, og fikk kontakt med foreldre i de fleste sakene. UDI har i tillegg til denne gruppen identifisert 13 barn som er evakuert sammen med følgepersoner som i etterkant har vist seg å ikke være foreldrene deres. Noen kom helt uten omsorgspersoner, andre med utvidet familie.

Syv av de evakuerte barna var på tidspunktet for rapportering gjenforent med sine omsorgspersoner, mens de fleste av barna hadde foreldrene og søsknene sine i Afghanistan. Barna ble ivaretatt av barnevernet i Norge.

UDI opprettet kort tid etter evakueringen en arbeidsgruppe som skulle se særskilt på oppfølging for å ivareta de evakuerte enslige barna og sikre familiegjenforening.

En utfordring for familiegjenforening for barn som har foreldre og søsken i Afghanistan, er at både flyplassen i Kabul og grensene til Afghanistan i praksis er mer eller mindre stengt, og det er knyttet mye usikkerhet til å reise inn eller ut av landet. Videre er det, sett hen til den usikre sikkerhetssituasjonen, heller ikke mulig å få til en gjenforening mellom barn og foreldre i Afghanistan på det nåværende tidspunkt og heller ikke i overskuelig fremtid.

Med formål om å sikre en gjenforening mellom evakuerte barn og deres foreldre og søsken så raskt som mulig, ble det etablert en egen praksis for familiegjenforening i disse sakene. Det ble blant annet åpnet for at familie i Norge kunne søke på vegne av personer i Afghanistan, og at de var fritatt fra gebyr. Etter avtale med Politidirektoratet la lokale politidistrikt raskt til rette for at familiegjenforeningssøknadene kunne leveres direkte uten å gå via søknadsportalen i UDI og booke time. I tillegg vil eventuelle reiseutgifter for familiemedlemmer ved innvilgelse dekkes av norske myndigheter.

En lærdom å ta med seg for fremtidige evakueringer er at det bør sikres noe mer kontroll for å avdekke tilfeller der andre enn foresatte tar med seg barn, med andre ord barn som ikke er deres biologiske barn. Slik kan vi forebygge tilfeller av barne bortføring, menneskehandel eller familiesplittelse. Generelt bør det tilstrebes å unngå å splitte barn fra foreldrene i en evakuering. Det er krevende å gjenforene barn med foreldrene igjen når foreldre og søsken fortsatt er i hjemlandet. Per i dag

er det kun barn som har foreldre i Europa og USA som det har vært mulig å gjenforene. Tre fjerdedeler av de evakuerte enslige mindreårige har UDI ikke lyktes med å gjenforene med sin familie i 2021, og det var på rapporteringstidspunktet uklart når det vil bli mulig å gjennomføre en gjenforening vil.

3.15 Enslige mindreårige asylsøkere

Situasjonen med de enslige mindreårige som ble evakuert fra Afghanistan var spesiell, både med tanke på hvordan de kom til Norge og at det i hovedsak var snakk om små barn. Men det kom også andre barn til Norge alene og uten omsorgspersoner. Enslige mindreårige asylsøkere er en sårbar gruppe i kraft av å være barn og å være uten foreldre eller foresatte til å ivareta dem. UDI skal sikre retten deres til beskyttelse, til informasjon, til å medvirke og bli hørt i sin egen sak og i forhold som berører dem. UDI skal også sikre at enslige mindreårige som bor i asylmottak får forsvarlig omsorg og oppfølging fra andre sektorer der det er behov for det. Det er ulike forhold som har påvirket UDIs ansvar for og håndtering av enslige mindreårige i 2021.

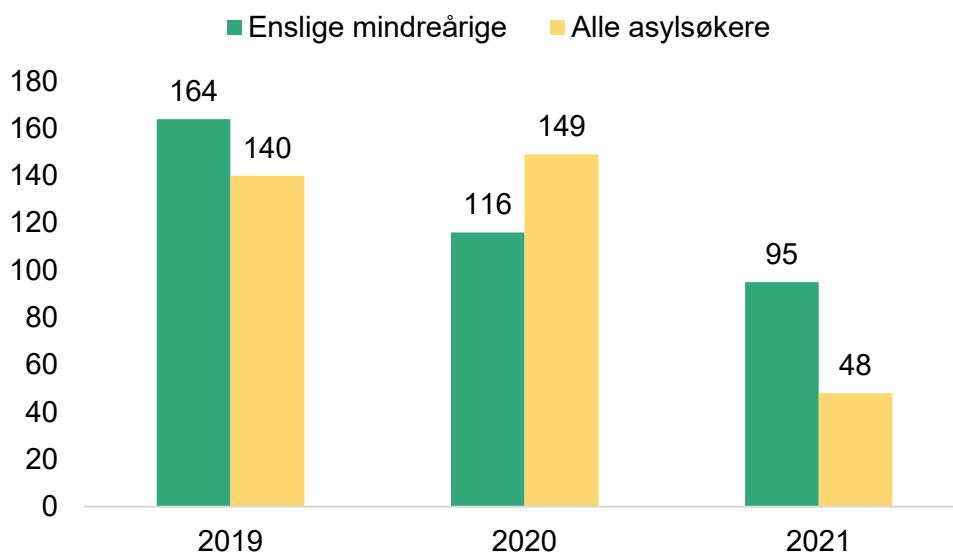
3.15.1 Saksgang og ventetider

UDI har et særskilt ansvar for enslige mindreårige, og de blir prioritert gjennom hele asylsaksgangen fra de blir registrert, mens de bor i mottak og frem til de blir bosatt eller må reise hjem.

Vi mottok 181 søknader fra personer som oppga at de var enslige mindreårige da de søkte om asyl. Det var flest søkere fra Afghanistan, men også en god del fra Syria.

Det har gjennom året vært ulike utfordringer knyttet til de enslige mindreårige og pandemien, men vi har fokusert på å finne løsninger for å gjennomføre asylintervjuer slik at saksbehandlingen ikke skulle stoppe opp. I perioden fra august til desember, da det var få restriksjoner, kunne vi gjennomføre oppmøteintervjuer i UDIs lokaler i Oslo. Enslige mindreårige asylsøkere var i gruppen som først fikk oppmøteintervju.

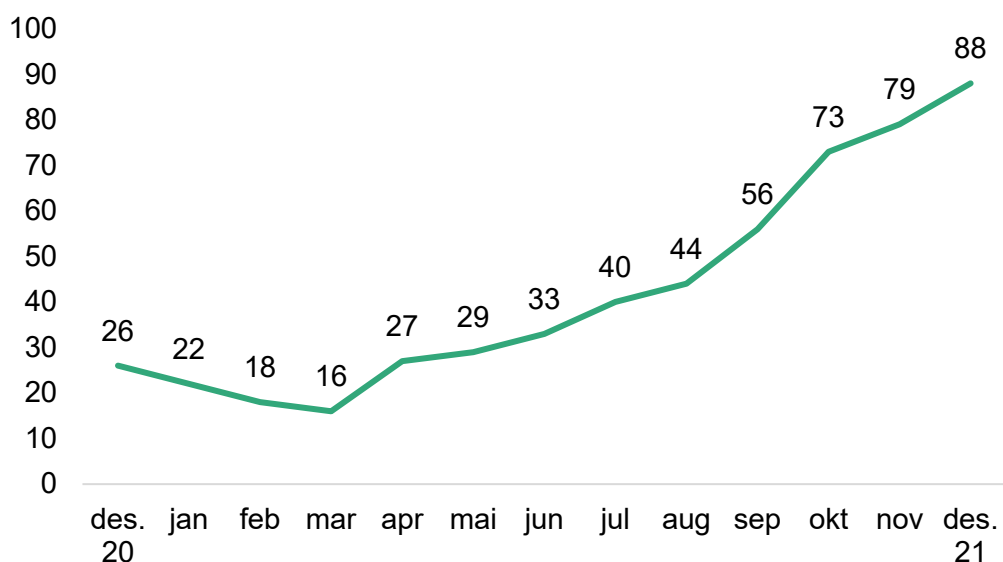
Figur 16: Median saksbehandlingstid for enslige mindreårige og alle asylsøkere de siste tre årene, i antall dager



Et særtrekk dette året har vært at en uvanlig høy andel av de enslige mindreårige har hatt Dublinstatus¹³, noe som øker den samlede saksbehandlingstiden. I tillegg ser vi at logistikken blant annet rundt karantene og behovet for helseklarerer (tuberkulose) før aldersundersøkelse, gjør at det er utfordrende å få intervju og vedtak innen 21 dager for denne gruppen.

Vi har jobbet med implementeringen av asylbarn.no slik at enslige mindreårige og andre barn får god informasjon på eget språk, som er tilpasset dem og støttespillerne deres. Det skal gi dem bedre forutsigbarhet for, forståelse av, og trygghet i, asylprosessen.

Figur 17: Antall enslige mindreårige i mottak



Ved utgangen av året var det ett transittmottak og to ordinære mottak for enslige mindreårige. Median tid fra søknad til bosetting av enslige mindreårige var rundt seks og en halv måned. Median botid var 99 dager for alle enslige mindreårige under 18 år som bodde på mottak per 31. desember 2021. Ved årets slutt bodde det ingen enslige mindreårige asylsøkere under 18 år med utreiseplikt i mottak. To enslige mindreårige ble returnert med programmet for assistert retur. Enslige mindreårige blir prioritert når det gjelder assistert retur. Covid-19 har påvirket situasjonen for enslige mindreårige på mottak. For transittmottaket innebar det at alle nyankomne enslige mindreårige måtte tilbringe den første tiden i mottaket i karantene. Mottakene har forsøkt å legge opp til en tilnærmet normal hverdag med skole og aktiviteter så langt det lar seg gjøre. I tillegg til ordinær bemanning ble det også i 2021 tildelt midler for tre ekstra stillinger på mottak for enslige mindreårige. Mottakene har gitt tilbakemelding om at den økte bemanningen gir mer ro og tettere oppfølging av barna.

3.15.2 Hurtigbosettingsprosjektet

Vi har jobbet med et prosjekt som skulle se på effekten av å raskt tilby enslige mindreårige å bo i omsorgsfamilier i stedet for at de venter i mottak. Prosjektet ble ledet av Bufdir som i samarbeid med UDI, IMDi og Statens sivilrettsforvaltning gjennomførte prøveprosjektet. Inntil ti enslige mindreårige asylsøkere til og med 16 år skulle bosettes så raskt det lot seg gjøre, før det forelå vedtak på asylsøknaden. En forutsetning var at barna som skulle bosettes gjennom prøveprosjektet, var barn som med stor sannsynlighet ville få opphold i Norge.

¹³ ved Dublinstatus er det behov for avklaring om søkeren har søkt opphold og/eller har familie i annet land som inngår i Dublin-forordningen

Prosjektet hadde oppstart tidlig i 2021 og skulle gjennomføres med ordningen i Nederland som modell, men med tilpasninger til norske forhold. Barna skulle bosettes i omsorgshjem som skulle rekrutteres, kurses og følges opp av en ideell eller privat organisasjon. UDI skulle sørge for utvelgelsen av barna og ha ansvar for at asylintervju, identitetsavklaring, alderstest, helseundersøkelse, generell screening og innledende kartlegging ble gjennomført på ordinær måte mens barna oppholdt seg transittmottak.

Den private organisasjonen Aberia fikk i oppdrag å rekruttere og følge opp omsorgsfamilier til prosjektet. Aberia lyktes med å rekruttere totalt tre familier i Trondheim i løpet av hele prosjektperioden.

Høsten 2021 identifiserte UDI kun en aktuell kandidat til prosjektet, og den mindreårige samtykket sammen med sin representant til å bosettes i en omsorgsfamilie. Etter flyttingen til omsorgshjemmet ble det raskt konkludert med at plasseringen var vellykket og at den mindreårige trivdes. Noen uker etter flytting til omsorgshjemmet ble det fattet vedtak om oppholdstillatelse.

I løpet av prosjektperioden opplevde UDI selve tidsperspektivet som utfordrende. Rammene i prosjektet var at aktuelle kandidater skulle identifiseres, samtykke, matches med familie og flytte innen seks uker. For å identifisere aktuelle kandidater var det en rekke avklaringsbehov i innledende fase som påvirker tiden før et asylintervju, herunder behov for avklaring av om søkeren har søkt opphold og/eller har familie i annet land som inngår i Dublin-forordningen, det må foreligge helseundersøkelse, innreisekarantene, aldersundersøkelse ved behov med mer.

Mange kandidater som kunne vært aktuelle for en omsorgsfamilie, var uaktuelle for prosjektet fordi innledende fase oversteg seks uker. Koronasituasjonen med økt grensekontroll i Europa i 2021 medførte at hovedandelen av nyankomne enslige mindreårige hadde avgitt fingeravtrykk i andre land, og dette førte til økt ventetid og behov for avklaring fra andre land i henhold til Dublin-forordningen.

Å utvide tiltaksviften med flere botilbud for enslige mindreårige kan være en god løsning for å ivareta ulike barns behov og for i større grad å sikre beredskaps-perspektivet. Dersom omsorgshjem eller fosterhjem skal vurderes som et alternativt botilbud til enslige mindreårige fremover, anbefaler UDI at det legges til rette for at barn kan bosettes hurtig og så snart som mulig etter at det er fattet vedtak om oppholdstillatelse i asylsaken.

Med kun én mindreårig som ble plassert i omsorgshjem, har vi for lite grunnlag til å si noe om ivaretagelsen av det bosettingsforberedende arbeidet i omsorgshjemmet. Det samme gjelder ivaretagelse av returperspektivet. Erfaringer fra private plasseringer og erfaringer fra Nederland viser at det er en risiko for at returforberedende arbeid ikke ivaretas like godt i en familie som i et asylmottak. Slik UDI ser det er dette et argument som taler for at plassering i omsorgshjem eller tilsvarende bør gjelde for enslige mindreårige som har fått fornybare vedtak om oppholdstillatelse. Ved en eventuell videreføring av hurtigbosetting i familier, anbefaler UDI at rekruttering og oppfølging av familiene hvor enslige mindreårige bosettes blir hjemlet i barnevernloven, slik at både barn og familier blir sikret samme rammebetingelser som ved fosterhjemsplassing. Vi mener at en slik løsning vil sikre god og kvalitetssikret omsorg og ivaretagelse av enslige mindreårige som ønsker å bo i en familie. Vi anbefaler videre en bedre kvalitetssikring og oppfølging av de tilfellene der barn flytter og bosettes hos slektninger som allerede er bosatt i Norge.

NTNU Samfunnsforskning har fått i oppdrag av Bufdir å følgeevaluere hurtigbosettingsprosjektet, og skal levere sin rapport innen utgangen av 1. kvartal 2022.

3.15.3 Aldersestimering

UDI skal finne og utvikle metoder for aldersestimering. Det nasjonale ansvaret for biologiske aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere ligger til Avdeling for rettsmedisinske fag ved Oslo universitetssykehus (OUS) og arbeidet er finansiert av UDI. Forskningsgruppen for biologisk aldersvurdering arbeidet i 2021 videre med å forbedre og oppdatere den nåværende metoden BioAlder. Verktøyet ble oppdatert i 2020 med nye data og nye metoder, og i 2021 har man også gjennomgått alle nye publikasjoner om utvikling av håndskjelett og visdomstenner for bruk i aldersestimering. Det nye datamaterialet var derimot for lite til en ny oppdatering av BioAlder dette året. Bruken av BioAlder har fått kritikk for at det finnes lite informasjon om avhengigheten mellom de to metodene. Det er derfor arbeidet videre med å evaluere avhengigheten mellom tannutvikling og skjelettutvikling. Det er startet et samarbeid med forskere som har undersøkt både tann- og skjelettutvikling i en tyrkisk populasjon. I dette samarbeidet deltar også en norsk og en tysk tannlege for å se på samsvaret av tanngradering mellom ulike odontologiske miljøer.

Arbeidet med å utvikle en ny metode for å estimere alder ved hjelp av DNA-metylering¹⁴ har vært prioritert i 2021, men på grunn av covid-19 har noen samarbeidsparter i Afrika og Asia falt fra. Det har derfor blitt jobbet for å få nye kontakter, og det er opprettet kontakt med forskere i Tyrkia og Serbia. På grunn av forsinkelsen covid-19 har gitt det internasjonale metyleringsstudiet, har de arbeidet med allerede tilgjengelige data fra begrensede populasjoner. Her har kvalitetsanalyse av data og utvikling av best mulig aldersprediksjonsmodell fra metyleringsdata vært i fokus. Disse analysene er nå ferdige, og det vil bli publisert en internasjonal artikkel om dette arbeidet i 2022.

Man ønsker å kombinere DNA-metylering med skjelett- og tannutvikling for å få en bedre prediksjon av alder enn det BioAlder gir i dag. OUS har derfor i 2021 utviklet en statistisk modell som kan gjøre en slik kombinasjon, der også avhengighet mellom metodene kan tas hensyn til. I denne sammenhengen har man fått til et samarbeid med forskere i Kina som har data med skjelett- og tannutvikling, samt DNA-metylering for samme individer. Dette vil hjelpe for å kunne studere hvor mye bedre prediksjon av alder blir ved å bruke de tre metodene sammen.

OUS er også i gang med et samarbeid med radiologi og odontologi ved OUS og Universitetet i Oslo hvor de studerer utvikling av tenner ved hjelp av MR. De planlegger å samle prøver til DNA-metylering og å studere tann- og skjelettutvikling i de samme individene. Dette vil bli et viktig prosjekt som starter i januar 2022.

3.15.4 God effekt av barnefaglig kompetanseheving

I 2017 fikk UDI, UNE og PU i oppdrag av Stortinget å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden. Dette er gjort gjennom å gi ansatte barnefaglig kompetanse. I tillegg er det utviklet informasjonstiltak rettet direkte mot barn, for å gi dem trygghet og bedre forståelse av prosessen underveis. Fafo har evaluert tiltakene gjennom 48 intervjuer med ansatte i utlendingsforvaltningen, barn og unge som bor på asylmottak, og representanter for enslige mindreårige asylsøkere. Vi ser at de opplæringstiltakene som er gjennomført har hatt effekter på kvaliteten i arbeidet vårt. Fafo-rapporten konkluderer med at de ansatte i utlendingsforvaltningen har mer barnefaglig kompetanse nå enn tidligere¹⁵.

¹⁴ En biokjemisk prosess som kan brukes til å predikere alder i en rekke ulike vev.

¹⁵ FAFO-rapport 2021:34

3.15.5 Saksflyt til UNE

UDI og UNE har hatt jevnlig prognose- og saksflytmøter i 2021. Tema har vært status og prioriteringer fremover. Det har blant annet vært en tett dialog mellom etatene om tilbakekallssaker etter statsborgerloven § 26 og omfanget av klageoversendelser til UNE. UDI og UNE har i tillegg et felles, digitalt arbeidsrom som blir oppdatert hver tredje måned, hvor formålet er at UDI skal gi UNE mer detaljert informasjon om hvilke sakstyper UNE kan forvente å motta fra UDI, utover rene tall.

3.16 Mottaksfeltet: Et år preget av covid-19 og implementering av mottaksstrategien

Hovedbildet for 2021 er at antallet plasser i ordinære mottak lå på omtrent samme nivå på slutten av året som ved begynnelsen, til tross for en reduksjon i antall mottak. Basert på prognosen for antall beboere, hadde vi planlagt en reduksjon av antall plasser. Det har i stedet vært nødvendig å utvide kapasiteten i mottakssystemet. Dette skyldtes i hovedsak evakueringen fra Afghanistan (se punkt 3.14), noe økning i øvrige ankomster, og særlig reduksjonen i kapasitetsutnyttelse grunnet smitteverntiltak. Utvidelse av kapasitet ble gjort ved bruk av avrop på tilleggskapasitet innenfor eksisterende avtaler, og er i tråd med mottaksstrategien og hvordan fleksibiliteten i de nye kontraktene er tenkt benyttet.

UDIs arbeid med asylmottak var gjennom hele året preget av covid-19-pandemien og konsekvensene av smitteverntiltakene for beboerne og kapasitetsutnyttelsen. Smittevernveilederen for asylmottak, som UDI og Helsedirektoratet utarbeidet i fellesskap, var retningsgivende for kommunenes vurderinger av smittevern i mottak. Store smitteutbrudd har vært unngått, og den tydelige anbefalingen fra FHI om enerom for beboerne bidro til dette. Samtidig har det medført redusert kapasitetsutnyttelse i mottakene (se også omtale under punkt 3.6).

Antallet asylsøkere som bor i mottak har vært svært lavt også i 2021. Fra høsten så vi imidlertid en økning i antall beboere, noe som i hovedsak skyldtes evakueringen fra Afghanistan i august og september, og gruppen med uigurer som kom i september.

3.16.1 Arbeidet med å realisere mottaksstrategien fortsatte

Et hovedtrekk i 2021 er at vi nå i all hovedsak har ferdigstilt arbeidet med å implementere mottaksstrategien. Målet har vært å lage et mottakssystem som i større grad håndterer endringer, anskaffe mottak til en riktig pris, samt legge til rette for raskere saksbehandling, integrering eller retur. Vi beveger oss derfor nå over i en fase der vi skal hente ut gevinster av arbeidet med ny mottaksstrategi.

Størstedelen av arbeidet gjennom året har vært knyttet til å utarbeide konkurransen om rammeavtaler om variabel kapasitet i ordinære mottak (nivå 2). Disse rammeavtalene gir oss ytterligere fleksibilitet, og tanken er at de skal dekke vårt variable behov for plasser i en normalsituasjon.

Et sentralt mål i mottaksstrategien er å sørge for at vi har et fungerende marked for mottakstjenester i alle regioner, med evne og vilje til å etablere ny kapasitet når behovet inntreffer. Det har vært en utvikling fra om lag 50 ulike leverandører i 2016 til kun 12 leverandører i dag, og enkelte av disse driver flere mottak. Det er seks private bedrifter, en frivillig organisasjon og fem kommuner som driver mottak. Reduksjonen i antall leverandører, samtidig som mange bygg som tidligere er brukt til mottaksdrift nå er omdisponert til andre formål, innebærer en svekket evne til å bygge opp ny kapasitet om dersom det blir behovet for det. Etableringen av basismottak i 2021 skal sikre en grunnstamme av leverandører i alle regioner, og dermed en viss beredskapskapasitet.

En viktig målsetting med strategien er også å få et mer fleksibelt mottakssystem som kan bygges raskere opp, eller ned, ved behov. Arbeidet med å erstatte gamle kontrakter med mer fleksible kontrakter har pågått gjennom hele 2021. Målet er at alle avtaler om drift av asylmottak skal være i tråd med mottaksstrategien. Vi avvirket fem ordinære mottak som hadde utgående kontrakter.

Samtidig som vi avvirket mottak med utgående kontrakter, har vi etablert fire nye mottak. Som et resultat av konkurranser utlyst i 2020, ble det tidlig i 2021 opprettet to mottak med nye kontrakter; Setermoen og Kristiansand integreringsmottak. Begge mottakene eksisterte allerede, men de fikk nye kontrakter i tråd med mottaksstrategien, og de er nå basismottak. Det samme gjelder asylmottaket på Toten, som hadde oppstart sommeren 2021, og som åpnet en avdeling for enslige mindreårige i november. Det fjerde mottaket, Kirkenes mottakssenter i Sør-Varanger kommune, ble åpnet etter egen anbudskonkurranse. Dette er et ordinært asylmottak, men med noen transittplasser for å kunne håndtere eventuelle ankomster over grensen i nord. Asylmottaket i Kirkenes utgjør dermed en del av vår beredskap.

Ved inngangen til 2022 har vi 20 avtaler om drift av asylmottak, inkludert Nasjonalt ankomstsenter og særskilt bo- og omsorgsløsning (særbol)¹⁶. Det er to ordinære mottak færre enn vi hadde ved inngangen til 2021, samtidig som vi altså har økt kapasiteten med ett mottak for enslige mindreårige på Toten.

I tillegg til endringer i ordinære og EMA-mottak, ble det også gjennomført noen andre endringer i mottakssystemet. Nasjonalt ankomstsenter fikk ny driftsoperatør 1. mai, ettersom avtalen med daværende driftsoperatør gikk ut, og ble lyst ut på ordinært vis. I mai åpnet det nye mottak med særskilt bo- og omsorgsløsning (særbol) på Senja og i Gratangen. På høsten ble det gjennomført en konkurranse om to mottak for særskilt pleie- og omsorgsløsning (særpleie). Disse åpnet 1. januar 2022 på Senja og i Østre Toten, og er en type mottak vi ikke har fra før.

Kasper transittmottak og Nasjonalt Ankomstsenter har opplevd en reduksjon av kapasiteten under pandemien. Kasper har hatt en reell kapasitet på mellom 75-85 personer, litt avhengig av sammensetningen av beboermassen. Ankomstsenterets kapasitet ligger mellom 250-330 personer avhengig av sammensetningen av beboermassen. Vertskommunene for disse har vært svært opptatt av å begrense smittespredning, samt ivareta sosial distansering og smittevern i transittfasen.

3.16.2 UDIs innsats for å tilrettelegge for rask og treffsikker bosetting

I 2021 ble det bosettingsforberedende arbeidet i mottak i all hovedsak gjennomført uten stor påvirkning av covid-19. Mottakene fant gode løsninger for bosettingssamtaler og transport til bosettingskommuner, og det var ikke nødvendig med dispensasjoner fra krav til arbeidet.

Vi har jobbet sammen med PU og IMDi for å kartlegge informasjonsflyten i stegene en asylsøker skal gjennom fra ankomst i Norge til bosetting eller retur, og avdekket behov for endringer. Det viste seg at selv om de ulike instansene har behov for noe ulik informasjon for å utføre oppgavene sine, var mye av informasjonen som blir innhentet lik. Vi vil bruke innsikten fra kartleggingen til å finne løsninger som gjør at brukerne slipper å gi samme informasjon til mange ulike instanser innenfor samme tidsrom, slik at vi kan sette i gang nødvendige oppfølgingstiltak i mottakssystemet så fort som mulig.

¹⁶ Målgruppen for særbol er voksne mottaksbeboere som har hatt episoder med utfordrende atferd, og som av den grunn kan utgjøre en risiko for sine omgivelser. Formålet med særbol er å avlaste det ordinære mottakssystemet og ivareta sikkerheten og tryggheten til andre beboere, ansatte og lokalmiljøet, samt sørge for at beboerne får den oppfølgingen de har behov for. Oppholdet skal være et midlertidig tiltak.

I 2021 var det også spesielt fokus på bosetting av personer med særlige helse- og omsorgsbehov som bodde i UDIs særskilte botilbud. UDI vil samarbeide videre med IMDi for å sikre god informasjon til aktuelle bosettingskommuner, og videreutvikle det bosettingsforberedende arbeidet rettet mot denne beboergruppen.

Det ble gjennomført en pilot for å teste en ny metode for å rekruttere beboere til integreringsmottak. Piloten rettet seg mot nyankomne søkere ved Nasjonalt ankomstsenter og Kasper transittmottak. Målet var at målgruppen skulle få bedre informasjon om integreringsmottak, og at flest mulig som ønsket det nyttiggjorde seg tilbudet. I utgangspunktet ble varigheten på piloten satt til tre måneder, men den ble besluttet videreført ut året grunnet lave ankomster og utfordringer knyttet til covid-19. I 2022 vil UDI og IMDi oppsummere erfaringer, og vurdere videre tiltak.

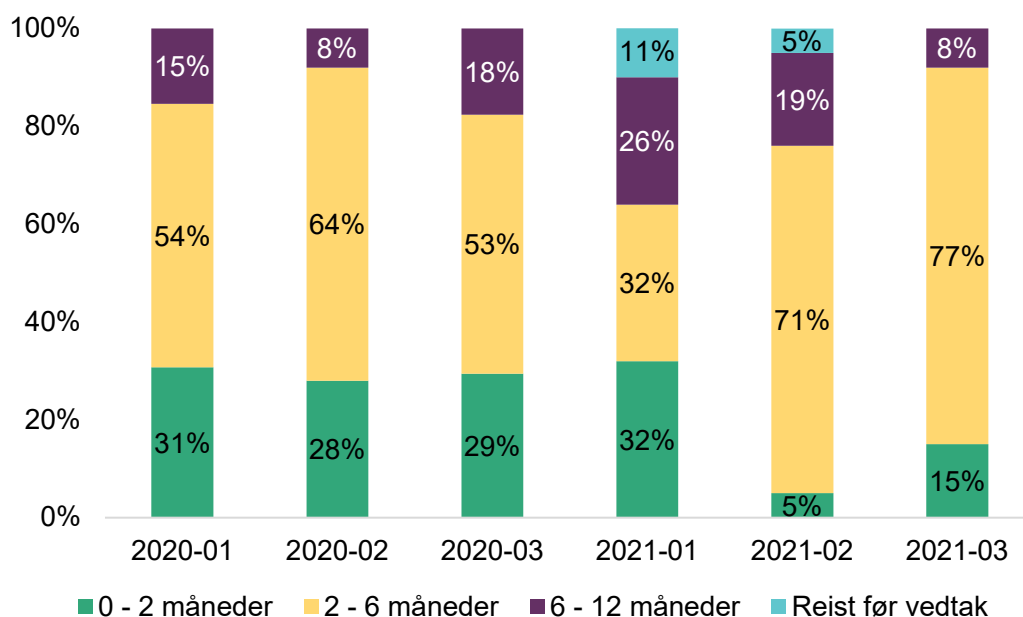
3.17 Retur

Hovedbildet er at det er en høyere andel personer som returnerte innen 12 måneder etter UNE-vedtaket enn i 2019. Innenfor målgruppen reiste de fleste tidlig, det vil si innenfor de seks første månedene. Vi mener det er et resultat av et godt strukturert returarbeid, som starter tidlig i asylprosessen og følger personen gjennom hele saksløpet. Vi har spesielt jobbet med disse returtiltakene:

- Generell og individuelt tilpasset informasjon utfra personens status i asylsaken og personlige forhold.
- Tilskudd gradert før og etter utreisefrist.
- Strukturerte vedtakssamtaler kort tid etter vedtak.
- Returrådgivere i mottak som opparbeider tillit til personer i målgruppen, som er viktig for at de velger assistert retur.

Disse tiltakene treffer i hovedsak de som nylig har fått avslag, og i mindre grad de som har vært her lenge etter avslaget. Andelen av de som har hatt utreiseplikt i åtte år eller mer er nå på rundt 20 prosent.

Figur 18: Fordeling av de som reiste innen 12 måneder etter avslag i UNE, per tertial i 2020 og 2021

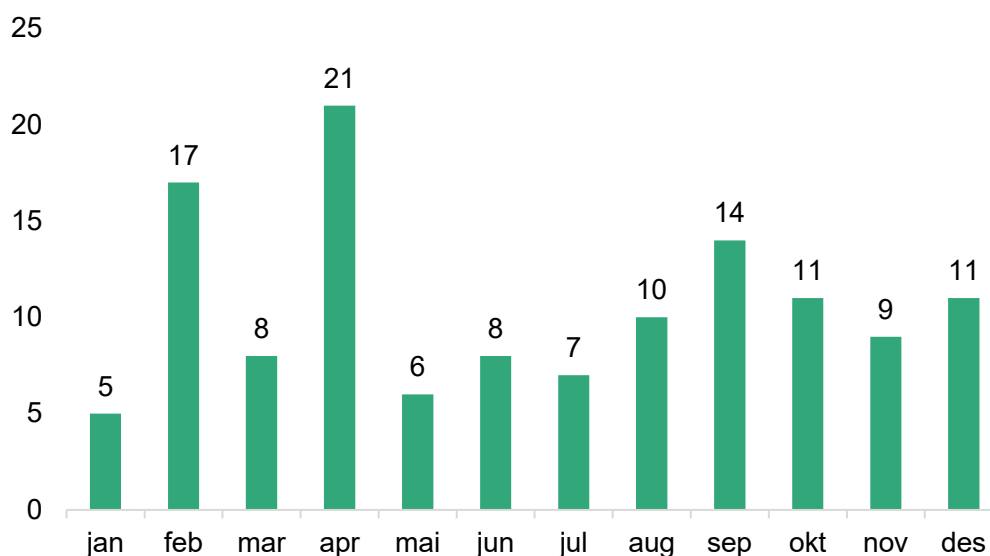


UDI har innrettet returarbeidet etter en analyse av målgruppen, i tillegg til føringene som følger av tildelingsbrevet. Det innebærer at vi både jobbet med

personer som nylig hadde fått avslag, lengeværende, samt personer som kunne kategoriseres som særlig kostnadskrevende for samfunnet.

I motsetning til 2020, hadde vi i 2021 et jevnt antall av returer gjennom hele året, slik også grafen viser.

Figur 19: Antall utreiser per måned i 2021



3.17.1 Gjennomførte returer til tross for covid-19 og andre utfordringer

2021 har vært et utfordrende år for returarbeidet. Smittevernregler og - anbefalinger har fortsatt påvirket tiltak i mottak og lagt begrensninger på tiltak der samtaler og kontakt er sentralt. Det er også usikkerhet knyttet til hvordan koronasituasjonen i Norge sammenlignet med returlandene har påvirket motivasjonen for retur i målgruppen.

I 2021 oppnådde vi 127 assisterte returer, som er det samme som i 2020. Av disse er 34 returer ledsaget og én er en UDI-arrangert retur. Vi mottok 258 søknader, og 60 prosent av dem ble innvilget. Andelen søknader vi har innvilget er høyere enn i 2020, men lavere enn foregående år. Hovedårsaken er at vi mottok en del søknader fra personer som er borgere av visumfrie land, og personer som ikke har en plikt til å forlate landet, eller kvalifiserer til ordningen for tilbakevending.

Rundt 70 prosent av søknadene kom fra personer som bodde utenfor mottak. Vi har over flere år hatt avtaler med organisasjoner som jobber med målgruppen som ikke bor i mottak. Dette er en gruppe som er lite interessert i å ha kontakt med UDI, men vi ser at flere av organisasjonene over tid har etablert gode relasjoner og tillitt til målgruppen. Vi mener at mye av det høye antallet søknader fra personer utenfor mottak skyldes dette.

Flere saker har tatt lang tid. Det har eksempelvis vært utfordringer med å skaffe reisedokument, de som skal reise har ulike helseproblemer, flere venter med å reise til de har fått vaksinen, eller de har familiemedlemmer med opphold. Det var også i mange tilfeller kombinasjoner av årsaker som gjorde det både vanskelig å vurdere sakene opp mot regelverket, og å gjennomføre retur for de som kvalifiserer til tilskudd.

Videre har flere sentrale returland vært preget av uroligheter. Dette gjelder særlig Afghanistan og Etiopia, hvor det ved utgangen av året fortsatt var suspendert utreiseplikt.

3.17.2 Flere returer av personer med særlige utfordringer

I 2021 gjennomførte vi flere tiltak for retur av personer med særlige utfordringer, der personen befant seg i en vanskelig livssituasjon. Noen av disse personene kvalifiserte til ekstra tilskudd etter §§ 8 eller 15, mens andre returnerte gjennom mer ordinære ordninger, som International Organization for Migration (IOM) eller politiet. Forberedelsene til returene krever uansett et tett samarbeid mellom mange aktører i utlendingsforvaltningen. Gjennom langsiktig arbeid har vi fått en mer samstemt prioritering og koordinering i enkeltsaker med PU, spesialutsendingene, mottaksansatte, helsepersonell og UDI.

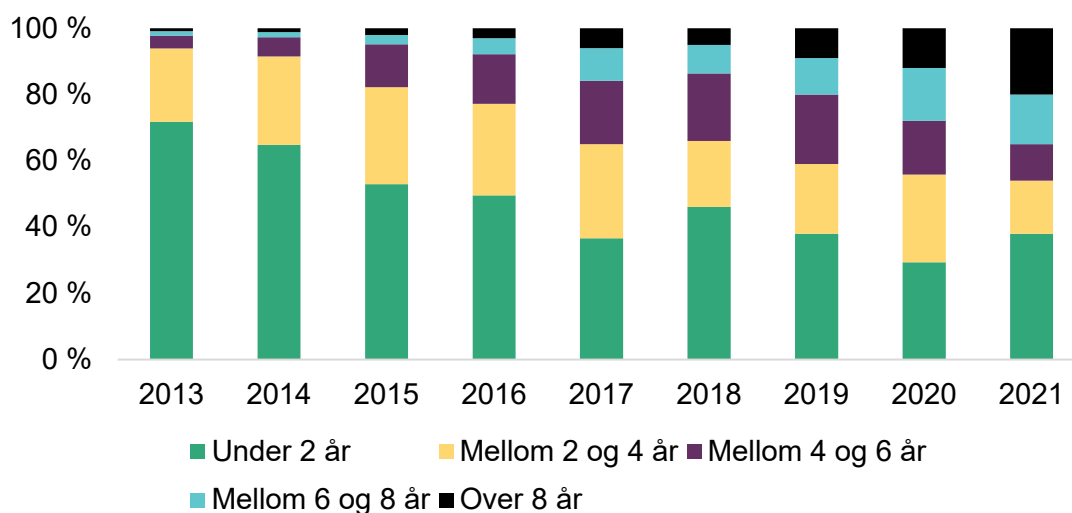
Det er komplisert og krevende å tvangsreturnere personer som har begått alvorlig kriminalitet, er rusavhengige og personer med psykiske utfordringer. De fleste har langvarige opphold i mottak, og har vært mange år uten et regulert opphold i Norge. Gruppen medfører også i mange tilfeller betydelige utgifter for det norske samfunnet. Noen av dem utgjør en potensiell fare ved at de kan utføre kriminelle handlinger her i fremtiden. I 2021 ble ni personer med særlige utfordringer returnert.

3.17.3 Utviklingen i målgruppen

Antallet utreisepliktige i mottak er synkende. Ved utgangen av året hadde 536 personer utreiseplikt, sammenlignet med 730 personer på samme tid i 2020. Disse utgjør 48 nasjonaliteter der de fem største er Etiopia, Eritrea, Iran, Irak og Somalia. I høst ble utreiseplikten suspendert for Afghanistan og Etiopia. Dette har fått konsekvenser for returarbeidet. Etiopiere utgjør rundt 20 prosent av utreisepliktige i mottak. I tillegg har 38 personer i målgruppa for retur familiemedlemmer med ulik status. Flesteparten av dem inngår i en barnefamilie (32 personer). Barnefamilier utgjør rundt 40 prosent av målgruppen. Disse gruppene er spesielt utfordrende å motivere til assistert retur.

De siste årene har de fleste som søker beskyttelse i Norge fått opphold. Det fører til at målgruppa for retur i all hovedsak består av personer som har vært her over tid. Vi ser også at andelen lengeværende¹⁷ (82 prosent) øker for hvert år, og det gjør også andelen hvor det har gått mer enn åtte år siden endelig avslag (20 prosent). Vi ser at vanskelighetene med å motivere en person til å returnere, øker med antall år personen er her etter utreisefristen.

Figur 20: Utreisepliktige i mottak - tid fra endelig vedtak



¹⁷ Vi definerer lengeværende som personer som har vært her mer enn to år etter utreisefrist.

3.17.4 Pilotprosjekt om retur til Afghanistan og opplæring av utenlandske myndigheter

UDI fikk oppdrag i tildelingsbrevet om å bidra til pilotprosjektet «Facilitating returns by providing immediate, sustainable jobs» i Afghanistan og Norge, i samarbeid med organisasjonen Seefar. Vi har tilrettelagt for at Seefar og aktuelle aktører som jobber tett med målgruppen både i og utenfor mottak, har kunnet utveksle informasjon om prosjektet. Målgruppen er blitt godt informert om programmet, i tillegg til at de har kunnet ha direkte dialog med Seefar. Det er imidlertid ingen i målgruppen som har deltatt i programmet. Dette skyldtes blant annet at målgruppen for programmet var liten, og at den endrede situasjonen i Afghanistan resulterte i at utreiseplikten til Afghanistan ble suspendert i august.

Vi har også jobbet med oppdraget knyttet til at UDI skal bidra til opplæring av migrasjonsmyndigheter i samarbeidsland på returfeltet, i regi av samarbeidsprosjektet «Partnerskap for migrasjon» mellom UDI, PU og Nasjonalt ID-senter. Vi har bidratt i utviklingen av første modul i et digitalt opplæringsprogram i ID-arbeid rettet mot utenlandske myndigheter i land der vi ønsker å styrke retursamarbeidet. Prosjektet har videre utviklet et helhetlig opplæringsprogram i registrering og kontroll av identitet bestående av digitale og fysiske opplæringselementer, og utarbeidet et forslag til løsning for lagring og deling av opplæringsmateriell. Det er også utarbeidet en plan for testing av opplæringsprogrammet for ghanesiske myndigheter.

3.18 Tilbakekall

Tilbakekall av tillatelser er et viktig virkemiddel for å nå det overordnede samfunnsmålet om at Norge skal ha få personer med opphold på uriktig identitet eller på feil grunnlag. Tilbakekall vil si at UDI fatter vedtak om at tillatelsen eller flyktningsstatusen som personen har i Norge, ikke skal gjelde lenger. Det er politiet eller UDI som oppretter en tilbakekallssak på bakgrunn av ny informasjon, enten fra personen selv eller fra andre.

Fra 2019 til 2021 behandlet UDI om lag 6 100 tilbakekallssaker etter utlendingsloven, hvorav om lag 3 100 endte med tilbakekall og 3 000 endte med at saken ble avsluttet¹⁸. Blant de som fikk tillatelsene sine tilbakekalt, har om lag 1 400 personer fått nye tillatelser i Norge, mens 1 800 står uten tillatelser og om lag 300 er utvist.

De siste årene har vi tilført flere ressurser til tilbakekallssakene. Til tross for dette er restansen av eldre tilbakekallssaker så stor at saksbehandlingstidene har blitt svært lange, både for tilbakekallssakene og for søknader om oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap fra personene med åpen tilbakekallssak og deres nære familie. Vi ser med bekymring på at restansene har økt også i 2021.

3.18.1 Tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 63

Vi kan tilbakekalle midlertidig og permanent oppholdstillatelse dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger, fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

UDI behandlet totalt cirka 1 380 tilbakekallssaker og klager etter utlendingsloven § 63 i 2021 sammenlignet med cirka 1 770 saker og klager i 2020.

Resultatet ble at

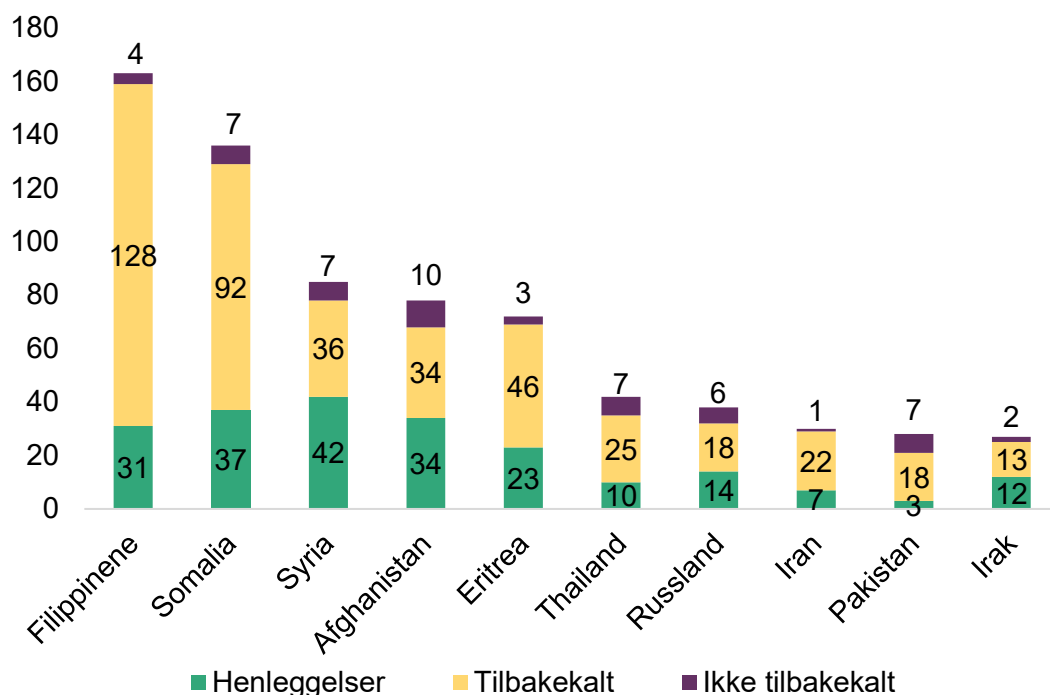
- 705 saker endte med vedtak om tilbakekall

¹⁸ Henlagt eller vedtak om ikke tilbakekall

- 104 saker endte med vedtak om ikke-tilbakekall
- 333 saker og klager ble henlagt

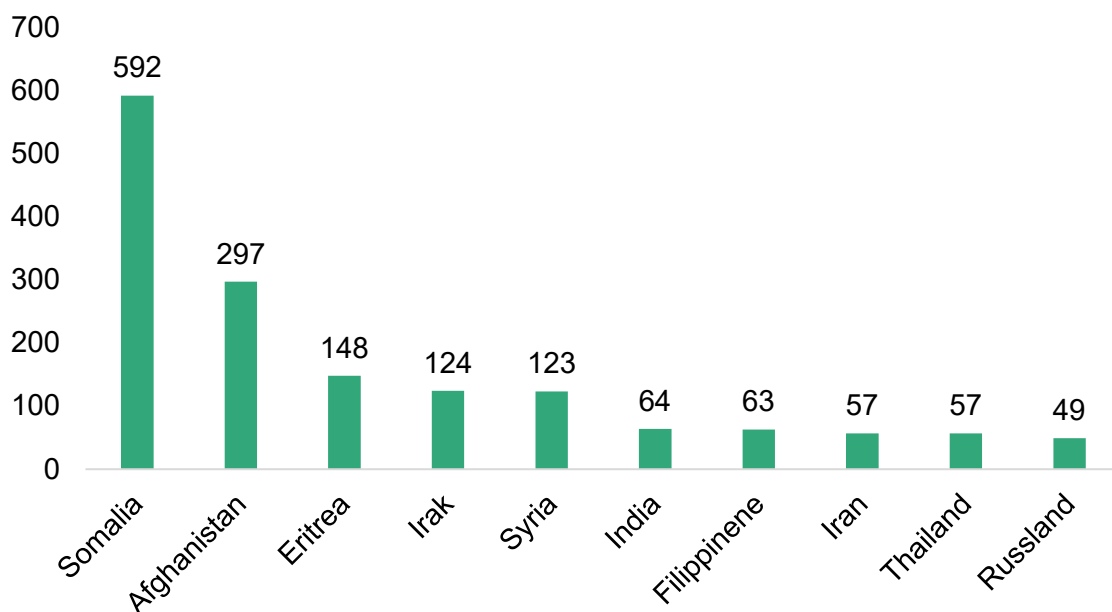
I tillegg behandlet vi 242 klager.

Figur 21: Vedtak i saker om tilbakekall etter utlendingsloven § 63 etter utfall og de ti landene med flest behandlede saker



UDI hadde 2 275 saker og klager etter utlendingsloven § 63 i restanse ved utgangen av 2021 sammenlignet med 2 096 saker og klager på samme tidspunkt i 2020.

Figur 22: Restanse per 31.12.2021 fra de ti landene med flest ubehandlede saker og klager etter utlendingsloven § 63



Hovedårsaken til restanseutviklingen og at UDI behandlet cirka 400 færre saker og klager i 2021 sammenlignet med 2020, er at UDI har hatt mindre kapasitet til å behandle tilbakekallssaker med opphold i bunn på grunn av ordningene med fritak

fra karantenehotell og kjærestebesøk. Vi har også brukt en del ressurser på å lære opp nye saksbehandlere, og det tar tid før de blir selvstendige.

Resultatkrav om reduksjon av restanser

Tildelingsbrevet ga føringer om å redusere restansene på tilbakekallssaker og klager etter utlendingsloven § 63 betydelig, og vi satte oss som et konkret mål at restansen skulle ned med 40 prosent. Dette tilsvarte omtrent 950 saker og klager opprettet før 1. januar 2021. Ved utgangen av året hadde vi redusert restansen med 800 saker og klager.

I tillegg til karantenehotell og kjærestebesøk, er et økt antall henvendelser i veiledningstjenesten årsaken til at vi ikke nådde målet vårt. Noe av denne kapasiteten tok vi fra saksbehandlere som ellers ville ha jobbet med å behandle tilbakekall av saker med opphold i bunn. I mange tilfeller dreier disse sakene seg om tilbakekall av arbeidstillatelse eller tillatelse som au pair. Vi har hele tiden prioritert å behandle tilbakekall av saker med flukt i bunn¹⁹, da disse generelt sett er eldre og mer krevende å behandle.

I 2021 har UDI brukt et sted mellom 33-35 årsverk på tilbakekallssaker etter utlendingsloven §§ 37 og 63, en styrking på cirka åtte årsverk fra 2020.

Resultatkrav om nye saker i prosess

Samtidig som vi har prioritert å redusere restansen av tilbakekallssaker, har vi jobbet med å sette nye saker opprettet i 2021 i prosess, det vil si at saker blir behandlet uten ugrunnet opphold. Dette betyr at en saksbehandler raskt ser på saken etter at den er opprettet, for å kunne sette i gang eventuelle utredninger. Målet er at saken skal bli klar til forhåndsvarsling, det vil si at søkeren blir underrettet om at UDI vurderer tilbakekall, og etter hvert vedtak. «Utredning» kan i denne sammenheng bety verifisering, forvaltningsintervju hos politiet eller andre, eller interne undersøkelser.

Tabell 6: Antall behandlede og ubehandlede saker og klager i 2021 etter utlendingsloven § 63 med saksopprettelse i 2021

Kategori	Antall (avrundet)
Sum opprettede saker og klager	1 380
Behandlede totalt	480
Ubehandlede totalt	900
Antall ubehandlede som er forhåndsvarslet	300
Antall ubehandlede sendt til utredning	100

Gjennom året har vi jobbet mye med datakvalitet i tilbakekallssaker, for å sikre at vi har god informasjon om hvor i saksløpet sakene er og hva som hindrer saksflyten. Målet er å oppnå standardiserte registreringer, både i UDI og i utlendingsforvaltningen for øvrig.

Afghanistan saker ble satt i bero i august på grunn av den usikre situasjonen i landet. Disse sakene utgjør en stor andel av tilbakekallsporteføljen. Ved utgangen av året utgjorde porteføljen cirka 330 saker og klager, uavhengig av hvilket år saken ble opprettet. I praksis vil det si at det ikke ble sendt ut forhåndsvarsel om

¹⁹ Flukt i bunn betyr at utlendingen søkte om beskyttelse i Norge og fikk en tillatelse på grunnlag av dette.

tilbakekall i disse sakene, det ble ikke fattet vedtak om tilbakekall som ville innebære en plikt til å returnere til Afghanistan og klager ble heller ikke behandlet. Den midlertidige suspensjonen av utreiseplikten til Afghanistan blir opphevet 1. mars 2022. Vi vil behandle disse sakene når det foreligger en oppdatert praksis.

3.18.2 Opphørs- og tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 37

En tillatelse kan opphøre og bli tilbakekalt dersom det skjer generelle endringer i hjemlandet til søkeren som gjør at det er trygt å returnere. UDI skal også vurdere opphør i saker der det er endringer i personlige forhold som gjør at personen ikke lenger har et individuelt beskyttelsesbehov.

I 2021 behandlet UDI 11 saker som var omfattet av instruks GI15/2020 (tidligere GI-14/2016). Alle sakene gjaldt personer fra Somalia. Dette ble resultatet:

- 7 saker ble henlagt
- 2 saker endte med vedtak om tilbakekall
- 2 saker endte med vedtak om ikke tilbakekall

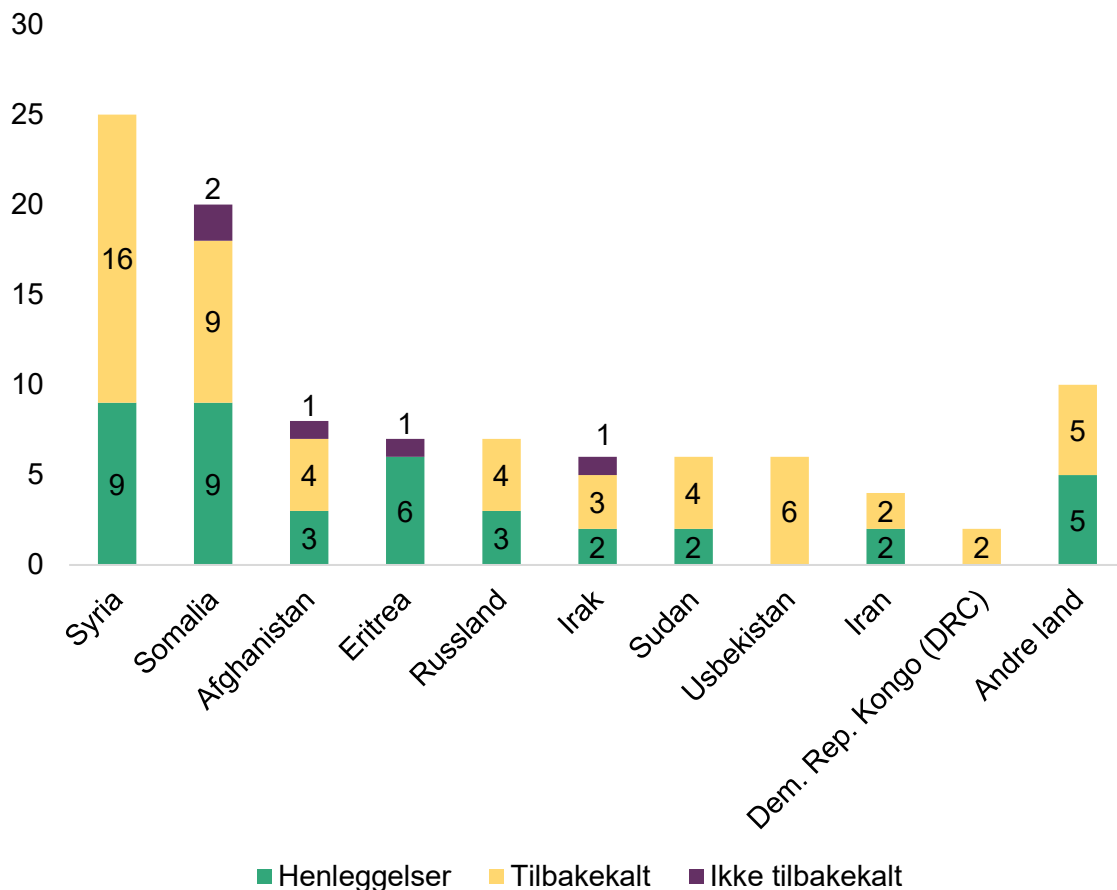
Det gjenstår to ubehandlede saker.

UDI har fattet vedtak etter utlendingsloven § 37 første ledd i totalt 113 saker og klager i 2021. Av disse ble det fattet vedtak om

- tilbakekall i 55 saker
- ikke-tilbakekall i 5 saker
- henleggelse i 41 saker

Av disse var det også 12 klager som ble behandlet.

Figur 23: Vedtak i saker etter utlendingsloven § 37 første ledd etter utfall og fordelt på land



UDI har en restanse på 144 saker og klager som er blitt opprettet etter utlendingsloven § 37 ved utgangen av 2021, sammenlignet med 148 saker og klager i restanse ved utgangen av 2020. Syria-saker utgjør 44 saker av den totale restansen, etterfulgt av 18 fra Afghanistan og 16 fra Russland.

Vi har brukt cirka ett og et halvt årsverk på disse sakene i 2021.

3.18.3 Tilbakekall av statsborgerskap – statsborgerloven § 26

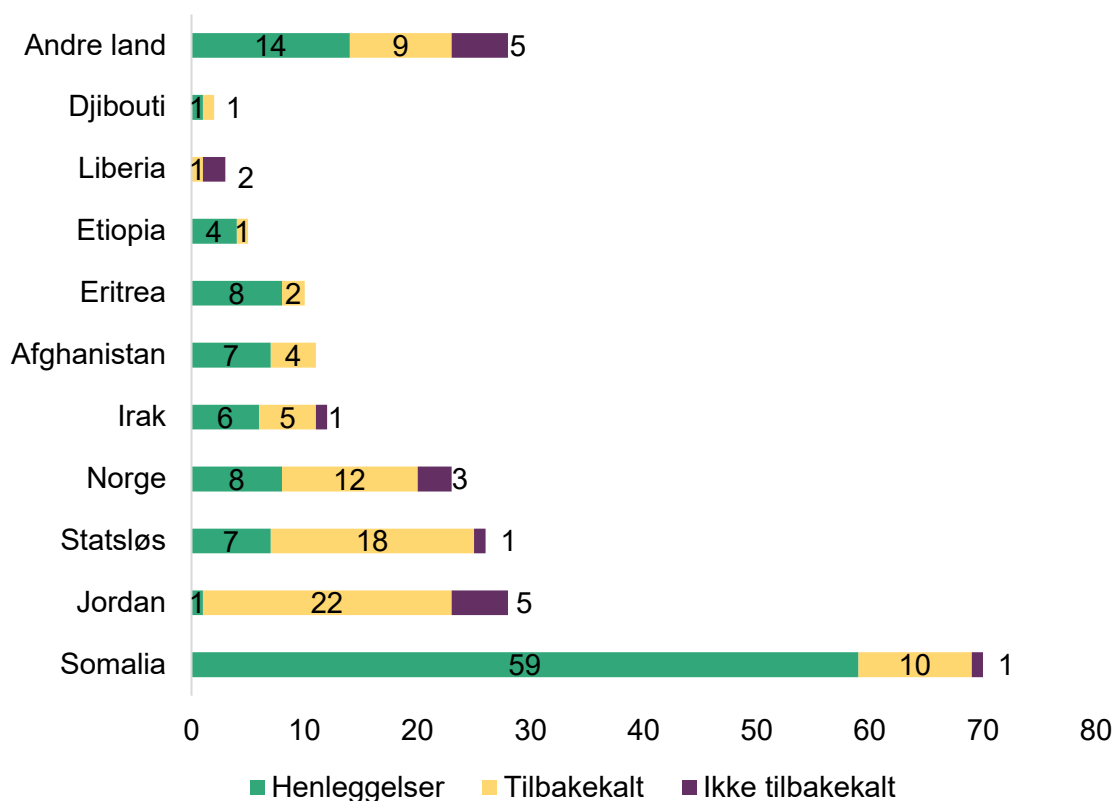
UDI behandlet totalt 276 tilbakekallssaker og klager etter statsborgerloven § 26 i 2021. Dette er cirka 20 flere vedtak sammenlignet med 2020.

Resultatet ble at:

- 85 saker fikk vedtak om tilbakekall
- 18 saker fikk vedtak om ikke-tilbakekall og
- 115 saker ble henlagt

I tillegg ble 58 klager behandlet. Det høye antallet henleggelses skyldes at det var en lav terskel for å opprette saker under berostillelsen, som senere viste seg å ikke oppfylle vilkårene for tilbakekall. En del av henleggelsene gjelder også saker til barn, siden UDI som hovedregel ikke skal tilbakekalle barns statsborgerskap.

Figur 24: Vedtak i saker etter statsborgerloven § 26 etter utfall og fordelt på land



Tilbakekall av statsborgerskap har vært prioritert både i UDI og i politiet. UDI fikk 18,5 årsverk til å jobbe med disse sakene, en styrking på 5,5 årsverk fra 2020. Vi har brukt rundt 17 årsverk på dette arbeidet i 2021. Sakene er krevende, og mye tid går med på innledende undersøkelser og forberedelser. UDI har prioritert å sette saker i prosess. Vi har sendt rundt 200 saker til uttalelse hos politiet i 2021 mot 90 saker i 2020. Videre har vi prioritert saker som berører barn med åpne

søknader og saker som berører voksne (hovedsakelig ektefelle) med åpen søknad eldre enn 2019.

I tredje tertial prioriterte vi å fatte vedtak i eldre saker. Vi gikk gjennom de eldste tilbakekallssakene opprettet i 2017. Det ble i denne forbindelse henlagt en del saker som etter nytt regelverk ikke ville danne grunnlag for tilbakekall. Vi avdekket dessuten nye nettverkssaker som var tidkrevende fordi de omfattet mange personer. Vi ser at en tilbakekallssak genererer flere saker hvor storfamilien eller venner også kan ha gitt uriktige opplysninger om sin identitet. Ikke alle sakene i et nettverk vil sammenfalle med prioriteringene vi har fått fra departementet. Disse må av flere grunner likevel behandles samtidig.

Tabell 7: Utvikling restanse og saksbehandlingstid i saker om tilbakekall av statsborgerskap

Kategori	Resultat 2020 (avrundet)	Resultat 2021 (avrundet)
Restanse	1 030	1 140
Median restansealder	970	740
Median saksbehandlingstid	600	720

Som det kommer frem av tabellen, har restansen økt. UDI fikk nye medarbeidere i løpet av 2021, som trengte opplæring. Opplæringen for denne porteføljen er omfattende, og det tar tid før nye saksbehandlere blir selvstendige. Dessuten brukte vi av kapasiteten til erfarne saksbehandlere i opplæringsarbeidet.

Antallet ubehandlede saker og klager eldre enn 365 dager har økt gjennom 2021, fra om lag 700 i januar til 870 i desember. Andelen eldre saker av den totale restansen har holdt seg stabil på 77 prosent. Median saksbehandlingstid har gått opp som følge av at vi har jobbet med de eldste sakene.

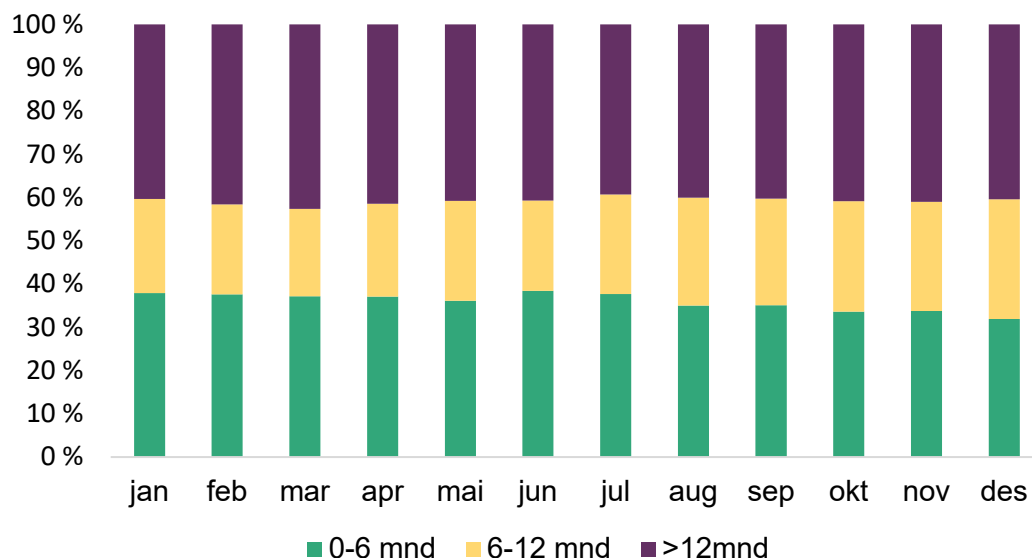
3.19 Utvisning

I 2021 har UDI behandlet litt færre utvisningssaker og klager enn det som har kommet inn. Det har derfor vært en liten økning i restansen fra ca. 1 320 saker og klager ved utgangen av 2020 til 1 440 saker og klager ved utgangen av 2021. UDI behandlet i underkant av 3 000 saker og klager i 2021 sammenlignet med rundt 4 100 saker og klager i 2020.

Median restansealder har vært mer eller mindre stabil gjennom hele året og har økt litt fra 2020.

Vi har opplevd en tredobling av innkomne saker og klager knyttet til bortvisning, som i overveiende grad skyldes pandemien og tilhørende innreiserestriksjoner. Vi har brukt en del ressurser på å håndtere disse sakene fortløpende og behandlet nesten dobbelt så mange bortvisningssaker i 2021 som i 2020. Vi har også brukt ressurser på å håndtere ordningene for fritak fra karantenehotell og kjærestebesøk. Generelt sett prioriterer vi å jobbe med de eldste sakene først samtidig som vi tar unna hastesaker. Vi opplever dessuten at det har vært flere tyngre og krevende saker i år sammenlignet med fjoråret.

Figur 25: Utvikling i andel og aldersfordeling på ubehandlede utvisningssaker og klager per måned 2021



3.20 Andre digitaliseringsprosjekter

3.20.1 Modernisering av person

Modernisering av person skal etablere en ny persontjeneste som vil legge til rette for at UDI kan gi bedre informasjon om persondata til andre offentlige etater og samarbeidspartnere. Tiltaket vil være et vesentlig bidrag for å lykkes med videre automatisering.

Prosjektet har tidligere ferdigstilt en leveranse som gikk ut på å skille data som tilhører utlendingsregisteret fra folkeregisteret. I 2021 har prosjektet sammen med fagsiden definert hvilke dataelementer som er å anse som persondata. Prosjektet er nå inne i sin andre fase, og er i gang med å utvikle en ny datamodell for persondata.

I 2022 vil vi jobbe med å restrukturere persondata, og skal se på data knyttet til kontroll av identitet, samt relasjonsdata. Neste fase skal etter planen levere en modernisert database og et nytt delsystem for registrering, behandling og visning av persondata. Et nytt delsystem for persondata med et tilhørende nytt utlendingsregister for persondata, er en forutsetning for at vi skal kunne ivareta personvernregelverket (GDPR). Samtidig vil et nytt utlendingsregister for persondata være viktig i arbeidet med å sikre god datakvalitet, informasjonsutveksling og videre utvikling av automatiseringsløsninger. Dersom det blir tildelt videre midler til prosjektet, er det et mål å ferdigstille det i løpet av 2024.

3.20.2 Konseptvalgutredningen (KVU)

UDI samarbeider med Utlendingsnemnda (UNE) om en konseptvalgutredning om modernisering av IT i utlendingsforvaltningen. Utredningen er en helhetlig vurdering av hvordan utlendingsforvaltningens IT-portefølje bør videreutvikles, med fokus på brukeren og at den skal gi en økt samfunnsnytte.

Den digitale grunnmuren i utlendingsforvaltningen er gammel og trenger å skiftes ut. En modernisering av systemporteføljen er derfor et nødvendig utgangspunkt for videre leveranser og gevinster. Målet for arbeidet er at utlendingsforvaltningen i fremtiden tilbyr sammenhengende og brukervennlige tjenester gjennom systematisk og digital deling av informasjon for å sikre lovlig, regulert innvandring

til Norge. Effektene vi ønsker å oppnå er gode brukertjenester, effektiv saksbehandling samt en digital grunnmur som ivaretar fremtidige IT-behov.

KVU-prosjektet jobber etter en smidig arbeidsmetodikk og involverer flere andre aktører både i og utenfor utlendingsforvaltningen. Dette gjelder i første rekke etater som vi samhandler og har datautveksling med, som Politidirektoratet, UD, Skatteetaten, NAV, IMDi og Lånekassen.

I det videre arbeidet med KVU, er vi helt avhengige av å bygge opp gjennomføringsevnen, slik at vi har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre et flerårig moderniseringsløp. På bakgrunn av råd fra Digitaliseringsrådet kommer vi til å legge opp til stegvis utvikling i tverrfaglige, autonome team, og vi vil prioritere områder hvor vi raskest mulig kan få til endring. I 2023 ønsker UDI å styrke virksomheten vesentlig på områder for blant annet prosjekt- og testledelse, arkitektur og system- og dataforvaltere. Dette vil bidra til at vi bygger kompetanse innad i direktoratet, og vil gjøre oss mindre avhengige av ekstern, innleid bistand.

3.20.3 Internasjonale systemer

Gjennom Schengen-avtalen er Norge forpliktet til å innføre nye rettsakter som stiller krav til styrket grense-, sikkerhets- og migrasjonskontroll, innen frister vedtatt av EU. Dette innebærer at det må gjøres tilpasninger i IKT-infrastruktur og arbeidsprosesser i UDI, Politidirektoratet og andre offentlige virksomheter. UDI har i 2021 utarbeidet satsingsforslag i henhold til statens prosjektmodell, med beskrivelse av endringer som må gjennomføres som følge av endringer i EU-rettsaktene for områdene Visa Information System (VIS), Schengen Information system (SIS), EURODAC og Interoperabilitet. Disse satsingsforslagene har gjennomgått en ekstern kvalitetssikring (KS2). Det er bevilget midler over statsbudsjettet for å gjennomføre de aktuelle tilpasningene i perioden 2022-2024.

EUs ministerråd besluttet i desember 2021 en revidert fremdriftsplan for alle planlagte tiltak knyttet til bedre grense- og territorialkontroll i Schengen. Årsaken til dette er forsinkelser i utvikling av sentrale systemkomponenter og testmiljøer i Schengen. Dette innebærer at UDI også må revidere sine planer og styringsdokumenter i løpet av første kvartal 2022.

Entry/Exit system (EES)

Prosjektet har ferdigstilt de fleste utviklingsoppgavene i 2021 og konsentrert seg om å gjøre klar til testing mot de sentrale testmiljøene i EU. Det har vært utfordringer med stabiliteten i de sentrale miljøene hos EUs IT-byrå, eu-LISA, og en del nødvendig dokumentasjon og spesifikasjoner har ikke blitt levert i tide. Oppstart av EES ble flyttet flere ganger i 2021, og det ble i desember endelig vedtatt at oppstart av EES utsettes fra mai til september 2022. Den formelle testingen ble følgelig utsatt til 2022. Prosjektet har i 2021 startet arbeidet med å forberede innføring og opplæring av brukerne. EES-prosjektet samarbeider tett og godt med politiet og deres delprosjekt.

Fremdriften i prosjektet er tilfredsstillende, og vi forventer å være klare til oppstart av EES i slutten av september 2022.

SIS Recast

Produksjonsdato for SIS Recast ble flyttet fra februar 2022 til juni 2022. Det har ført til at vi kan få med mer funksjonalitet ved produksjonssetting. Utviklingsaktivitetene på SIS Recast pågikk derfor gjennom hele 2021 og fortsetter frem til juni 2022. SIS Recast har krevd store endringer i fagsystemene samt etablering av nye automatiserte arbeidsoppgaver.

Det vil bli endringer både i UDIs, UNEs, politiets og utenriksstasjonenes arbeidsprosesser i de sentrale saksbehandlingsløsningene DUF og NORVIS. Et

nytt delsystem som skal håndtere automatiserte arbeidsoppgaver i SIS ble også utviklet. Implementering av Returdirektivet har også krevd tilpasninger i fagsystemene. Endringene går i hovedsak ut på at alle returvedtak skal registreres i SIS. UDI har hatt faste arbeidsmøter med politiet for å ha en omforent plan for tilpasninger og testing.

Visa Code Recast

UDI har spesifisert funksjonelle krav til endringer i NORVIS og innhentet tilbud på løsning. Dette gjelder spesielt unntak fra kravet om å avgi fingeravtrykk for registrering i VIS-databasen, slik det fremgår av visumforordningen (Visa Code). Det står i forordningen at det blant annet skal gjøres unntak for barn under 12 år, for personer som av fysiske årsaker ikke kan avgi fingeravtrykk, og for statsoverhoder eller representanter for en internasjonal organisasjon. På grunn av forsinkelser med EES sentralt i Schengen, vil dette komme i produksjon i andre og tredje kvartal i 2022.

VIS Recast og Interoperabilitet

Interoperabilitet er eu-LISAs prosjekt for å sammenligne data på tvers av Schengen-systemene for å avklare ID-tvil. VIS Recast-forordningen, som ble vedtatt i august 2021, består av tre deler. En del beskriver anvendelse av VIS til andre formål, en del omhandler utvidelse av VIS med søknad og vedtak om langtidsopphold og en del omhandler samhandling mellom VIS og Interoperabilitet for å kunne avdekke ID-tvil. EU-kommisjonen har besluttet at det er bare den delen av VIS Recast som omhandler samhandling mellom VIS og Interoperabilitet som skal leveres i desember 2023. Dette skyldes, som tidligere nevnt, forsinkelser sentralt i Schengen med leveranse av løsninger og testmiljøer for EES og ETIAS. De to øvrige delene vil tidligst få en leveranse i 2024.

4 Styring og kontroll i virksomheten

Statlige prinsipper for mål- og resultatstyring er grunnlaget for UDIs interne styring. Vi har redegjort for måloppnåelsen for 2021 i kapittel 3. Virksomhetsstyringen skal bidra til at vi når målene våre. Strategi, virksomhetsplan, budsjett, mål- og disponeringsskriv, risikovurderinger og øvrig styringsinformasjon skal ses i sammenheng. Hensikten er å sikre konsistens og sammenheng i UDIs prioriteringer, målsettinger, disponible rammer og risikoer som truer måloppnåelse.

UDI arbeider kontinuerlig med å forbedre virksomhetsstyringen og internkontrollen gjennom utvikling og tilpasning av systemer, retningslinjer og prosedyrer.

I dette kapitlet trekker vi frem det vi mener er vesentlige forhold ved styring og kontroll.

4.1 Organisasjonsutvikling – nye måter å jobbe på, lede, styre og organisere UDI

I forbindelse med utarbeidelse av målbilde for UDI for 2025 og ny virksomhetsstrategi, identifiserte UDI som organisasjon tre strategiske mål:

- Vi leverer effektive og brukervennlige tjenester.
- Brukerne våre møter en enhetlig offentlig forvaltning.
- Ett UDI som leverer sammen.

Målene er ambisiøse og langsiktige. Vi ønsker å sette brukeren i sentrum og sikre at vi utvikler tjenester de trenger og som er av god kvalitet. Vi skal være sikre på at den interne organiseringen og fordelingen av oppgaver er hensiktsmessig for å møte brukeren på denne måten. Vi vil at tjenestene vi leverer er godt integrert med resten av forvaltningen, og at brukeren selv ikke behøver å tenke på hvilken statlig virksomhet som leverer tjenestene.

For å oppnå dette må vi endre flere områder i organisasjonen. De siste to årene har UDI derfor gjennomført et organisasjonsutviklingsprosjekt for å finne nye måter å jobbe på, lede, styre og organisere oss på. Nye måter å jobbe på handler både om arbeidsmetodikk og om kompetansesammensetning. Vi er i ferd med å innføre smidig metodikk²⁰ i hele organisasjonen, samtidig som vi setter sammen team med komplementerende kompetanse på tvers for bedre å utnytte interne ressurser og effektivisere oppgaveløsningen. For eksempler på hvordan vi har prøvd ut smidig metodikk i 2021, se punkt 3.11 og 3.2.

Nye måter å lede på handler også om smidig metodikk og i forlengelsen av dette er tillitsbasert ledelse, psykologisk trygget et cetera. I forbindelse med ny organisasjonsmodell har vi også innført nye lederroller og ansvarsområder som vi skal fortsette å trene på og utvikle i 2022. De nye lederrollene skal støtte opp om ny organisasjonsmodell slik at den fungerer etter intensjonen. Blant annet ønsker vi å utvikle kompetanse som gjør at vi kan møte fremtidens oppgaver på en fleksibel og forutsigbar måte.

Nye måter å styre på handler både om virksomhetsstyring og økonomi. Vi har innført en ny styringsmodell, nye fora for beslutninger og, som nevnt, nye roller. Vi har identifisert drivere og tilhørende styringsparametere som vi vil styre på fremover for å oppnå den ønskede endringen som er beskrevet i vårt målbilde.

²⁰ Smidig metodikk er både en arbeidsform og et sett med verdier. Å jobbe smidig skal styrke virksomhetens evne til å møte endringer på en fleksibel, rask og effektiv måte. Vi ser på endring og utvikling som en integrert del av arbeidshverdagen og gjennom dette etablerer vi en lærende og tilpasningsdyktig organisasjon.

Det vil si at vi går mot å være en mer fremtidsrettet organisasjon som legger langsiktige planer, setter delmål og jobber aktivt med planer for å realisere disse. Samtidig følger vi med på tallene, men vi styrer ikke på tallene. Som en del av denne vridningen i måten å styre på, beveger vi oss også i retning av en mer dynamisk budsjettstyring som kan understøtte nye arbeidsformer og legger til rette for fleksibilitet og handlingsrom i interne budsjetter.

Vi har i 2021 jobbet med å utvikle dashbord²¹ for å forbedre styringsinformasjonen knyttet til saksbehandlingen, og vi vil fortsette med å utvikle dashbord for bedre støtte til operativ styring av prosessene våre fremover.

Vi skal frem til sommeren 2022 trene på de nye arbeidsformene samtidig som vi bygger og styrker vår kompetanse. Hovedvekten av gevinstene vil derfor først komme fra siste halvår 2022 og fremover.

Samtidig med organisasjonsutviklingsprosjektet har UDI flyttet til nytt bygg og innført et nytt arbeidsplasskonsept som skal understøtte den nye arbeidsformen og fleksibiliteten vi ønsker å oppnå. I 2022 skal vi jobbe med å videreutvikle dette konseptet og løpende tilpasse organisasjonens behov ettersom vi gjør oss nye erfaringer.

4.2 Internkontroll

UDI har gjennomført fase 1 av prosjektet helhetlig rammeverk for internkontroll i år. Vi har definert et dokumenthierarki i fem nivåer, og laget et dokumentbibliotek «UDI-biblioteket» for styrende dokumenter. Formålet er at alle ansatte kan finne interne styringsdokumenter, som stiller krav og beskriver «slik gjør vi det i UDI» på ett sted. Internkontrollprosjektet og UDI-biblioteket bidrar til å styrke internkontrollen i UDI, tydeliggjøre roller og ansvar og hvilke retningslinjer og prosedyrer som gjelder til enhver tid. Det vil fremover være behov for utvikling/oppdatering av UDI-biblioteket, både fordi vi gjør erfaringer ved bruk, men også som følge av ny organisering.

På udiregelverk.no tilgjengeliggjør UDI egne retningslinjer og andre rettskilder som saksbehandlere i UDI, politiet og utenriksstasjonene (førstelinjen) skal følge for å sikre riktig og lik saksbehandling. [Udiregelverk.no](http://udiregelverk.no) er også offentlig tilgjengelig og sikrer en åpen forvaltning. Med etableringen av UDI-biblioteket og ny organisering, har vi flyttet retningslinjer som ikke omhandler saksbehandling, men UDIs interne styring og kontroll, over fra UDI Regelverk til UDI-biblioteket. Dette sikrer at ansatte nå finner hvilke krav som stilles på ett sted, uavhengig av arbeidsområde.

Det gjenstår to faser i prosjektet Helhetlig rammeverk for internkontroll. Fase 2 vil bli startet opp i 2022, og omfatter prosessmodellering av utvalgte prosesser (se. også arbeidet med prosesskartlegging i Nye UDI).

UDIs fullmaktsystem er oppdatert i tråd med ny organisasjonsstruktur som gjelder fra 1. januar 2022, herunder ny retningslinje for økonomiske fullmakter, fullmaktmatriser og prosedyrer. UDI skal i 2022 over på ny innkjøps- og fakturaløsning, og vil prioritere arbeidet med å øke bruk av løsningen for å sikre skriftlig dokumentasjon av utøvd budsjett disponeringsmyndighet før bestillinger gjennomføres.

Den planlagte oppdateringen av retningslinjer for bevertning, inkludert krav til dokumentasjon, er under arbeid og vil bli ferdigstilt i 2022.

²¹ Et dashboard er aggregert kvantitativ informasjon samlet på én side

4.3 Risikostyring

Målene i tildelingsbrevet og kravene i hovedinstruksen utgjør grunnlaget for UDIs risikostyring og den risikobaserte styringsdialogen med departementet. Vi identifiserer og vurderer risikoer ut fra målene i tildelingsbrevet og de tre internkontrollmålsettingene målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler, i tillegg til HMS-området og vesentlige prosjekter. Vi har både top-down- og bottom-up tilnærming ved at direktørgruppen i UDI identifiserer strategiske risikoer, som bruker- og støttetjenestene vurderer og identifiserer relevante risikoreducerende tiltak til. I tillegg identifiserer bruker- og støttetjenestene risikoer innenfor sine områder. Noen risikoer blir håndtert på operasjonelt nivå, mens andre løftes for diskusjon/håndtering i direktørgruppen.

Risikostyring skal være en sentral del av styringen i UDI, og skal gjennomføres i alle prosesser og på alle nivåer i virksomheten. Det er behov for å videreutvikle metodikk for risikostyring i 2022. Opplæring i metodikk for risikostyring vil være en del av kompetanseløpet prosess- og leveranseteamene skal gjennom i 2022. Opplæring i forbedret metodikk vil sikre at vi har gode prosesser for å løpende identifisere risikoer og mulighet til å prioritere tiltak for å redusere/håndtere disse.

Vi viser også til rapportering av risikoer i 2021 som ikke er knyttet til mål og krav i tildelingsbrevet, og kapittel 6 om årsregnskapet angående mindretgift. Vurdering av risikoer ved inngangen til 2022 blir presentert i en egen risikorapport som blir oversendt departementet samtidig med årsrapporten.

4.4 Anskaffelser

UDI har laget en detaljert prosessbeskrivelse for hele anskaffelsesprosessen, fra oppstått behov til kontraktsoppfølging. Prosessen er publisert på intranett, og supplert med maler. Vi vil jobbe videre med dette. Hensikten er å sørge for at vi har gode og effektive verktøy for alle som arbeider med anskaffelser.

Vi har anskaffet ny løsning for konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging som skal bidra til å heldigitalisere anskaffelses- og kontraktsoppfølgingsprosessen.

Videre har vi i flere år kategorisert alle innkjøp i UDI. Det har resultert i et kategoritree som viser oversikt over alle innkjøpskategoriene i UDI. På grunnlag av kategoritreet har UDI begynt arbeidet med kategoristyring av innkjøpene.

4.5 Internkontroll i mottak

I 2021 har UDI fortsatt arbeidet med å ta i bruk det nye systemet for saksbehandling, økonomi og logistikk for mottaksområdet (MOT), vi har implementert endringene i retningslinjen for ytelser i mottak (Pengerementet), tatt i bruk tilleggsavtaler til avrop på rammeavtaler, samt etablert ny rutine for håndtering av økonomioppfølging i forbindelse med evakuering av afghanske borgere fra Kabul til Norge høsten 2021. Dette er tiltak som alle har gitt positive virkninger på internkontroll i mottakssystemet.

Vi har også jobbet videre sammen med Justis- og beredskapsdepartementet med prosessen med forskriftsfesting av ytelser til beboere i asylmottak (per i dag er regelverket for ytelser til beboere i asylmottak ikke regulert i lov eller forskrift), samt satt i gang arbeid med å etablere kvalitetsstandarder for saksbehandling av ulike typer søknader knyttet til beboeres opphold i asylmottak. Implementering av kvalitetsstandarder skal bidra til å øke kvalitet i saksbehandlingen og sikre større grad av likebehandling.

4.5.1 MOT

Formålet med det nye systemet for saksbehandling, økonomi og logistikk (MOT) er forenkling og effektivisering av styring og drift av mottak ved hjelp av nye IT-løsninger og tilhørende endringer i arbeidsprosesser og organisering. Løsningene skal legge til rette for mer automatisering av arbeidsprosesser, og bedre data for kontroll og oppfølging av mottak og beboere, samt for å redusere utgifter i både drift og styring av mottak og beboerforvaltning.

Implementeringen og utviklingen av MOT har vært en viktig oppgave også i 2021. MOT har bidratt positivt i kontraktsoppfølging generelt og i oppfølgingen av pålegg og sanksjoner mot asylmottak spesielt. At alle ledd i kontraktsoppfølgingen kan gjennomføres i samme system, inkludert korrespondanse og rapportering fra asylmottak og driftsoperatører til UDI, gjør at MOT som verktøy bidrar til å gi oss et mer fullstendig og helhetlig perspektiv på kontraktsoppfølgingen. Videre sikrer funksjonaliteten i MOT at pålegg og sanksjoner er i henhold til kontrakt og ikke minst pris, fordi både kontraktsvilkår og pris er lagt inn som grunnlag for beregninger i systemet. Samtlige dokumenter og korrespondanse arkiveres også automatisk.

Gjennom året har det vært en del utfordringer knyttet til å få til stabil drift. Feil i MOT, og i integrasjoner mot øvrige UDI-systemer, har preget arbeidet med beregning og utbetaling av ytelser. For å håndtere utfordringene har det løpende blitt utarbeidet gode prosedyrer for internkontroll for å fange opp og rette feil. Disse prosedyrene blir revidert løpende, og MOT fungerer stadig bedre. Arbeidet med å rette feil, optimalisere og videreutvikle MOT vil fortsette i 2022.

Når driften av MOT stabiliseres, vil de automatiske kontrollsystemene og rutinebidra til å forbedre internkontrollen knyttet til tilskudds- og stønadspostene til beboerne i asylmottak, og systemet vil gi oss god styringsinformasjon for kvalitets- og økonomikontroller.

4.5.2 Ytelser til beboere i asylmottak (Pengereglementet)

Endringene vi innførte med revidert retningslinje gjeldende fra 1. januar 2021 har blitt implementert. Vi har også jobbet videre, sammen med Justis- og beredskapsdepartementet, med forslag til forskrift, herunder gjennomført høringsrunde, samt oppfølging av denne. Tidspunktet for iverksetting av forskriften avhenger av behandling av utlendingsloven § 95 i Stortinget. Ellers har 2021 i stor grad gått med til å ta i bruk og tilpasse seg MOT, ved å finne nye løsninger for å få behandlet enkeltsaker.

4.6 HMS og avvikssystem

UDI vedtok et nytt HMS-årshjul i 2021. Formålet er å beskrive HMS-aktivitetene gjennom året, og hvilke aktiviteter ledere med HMS-ansvar har ansvaret for. HMS-arbeid planlegges og synliggjøres i den enkelte organisasjonens virksomhetsplan, med mål, konkrete tiltak og fordeling av ansvar for gjennomføring av tiltakene innen gitte tidsfrister. HMS-årshjulet skal også sikre at arbeidsmiljøutvalget skal ha en sentral rolle i HMS-arbeidet.

Vi startet i 2021 arbeidet med et nytt avvikssystem som viste seg å ikke fungere som forventet. Vi har derfor måtte bruke mer tid på planleggingen av en bedre løsning. Det nye avvikssystemet er forventet å komme på plass i løpet av i 2022.

4.7 Kvalitetsmålinger

UDI gjennomfører årlige kvalitetsmålinger for å etterprøve at vi har en enhetlig praksis og at avgjørelsene har tilstrekkelig kvalitet ut fra kriterier definert i

kvalitetsstandarder. Målingene, som gjøres basert på revisjonsmetodikk og stikkprøvekontroller, gir også grunnlag for å vurdere behovet for oppfølgingstiltak i utvalgte porteføljer. Valg av porteføljer og saker som måles blir gjort ut fra risikovurdering.

I målingen for 2021 har vi målt seks porteføljer

- Utvisningssaker: Vurdering av begrunnelsen av hensynet til barnets beste i saker med vedtakshjemmel i utlendingsloven §§ 66, 67, 68 og 122, der barn er berørt av utvisning
- Oppholdssaker: Vurdering av kompetanse, relevans og lønn i søknader om førstegangs oppholdstillatelse for britiske borgere som er utsendt arbeidstaker (tjenesteyter) etter utlendingsforskriften § 6-13
- Familieinnvandringssaker: Innvilgelser etter utlendingsloven § 40 av førstegangssøknad om oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap og vurdering av om ekteskapet er frivillig inngått
- Reisedokumentsaker: Vurderingen av hele saksbehandlingen i fornyelser av reisedokumenter og utlendingspass etter utlendingsloven § 64 første og annet ledd
- Oppholdssaker: Vurdering av innvilgelse og avslag av søknader om fornyelse av midlertidig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd, med særlig fokus på vurdering av opphevelse av begrensninger i saker med ID-tvil
- Beskyttelsessaker: Vurdering av innvilgelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b, særlig med fokus på vurdering av bevis og troverdighet ved intervju og i vedtak

I tre av de målte porteføljene ble hypotesene vi testet bekreftet, og UDI anser at det er tilstrekkelig kvalitet i vurderingene som er målt. Dette gjaldt utvisningssakene, søknader om førstegangs oppholdstillatelse for britiske borgere som er utsendt arbeidstaker, og søknader om fornyelse av midlertidig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd. I de tre andre porteføljene ble hypotesen ikke bekreftet. Funn i kvalitetsmålingen følges opp med en plan for tiltak.

Internrevisjonen gjennomførte i 2020-2021 en revisjon av kvalitetssikring av vedtak i UDI, hvor kvalitetsmåling inngikk sammen med øvrige tiltak. Revisjonen avdekket enkelte svakheter og behov for en helhetlig tilnærming til kvalitetsarbeidet. UDI har utarbeidet en tiltaksplan for å forbedre internkontrollen i tråd med internrevisjonens anbefalinger. Tiltakene er planlagt ferdigstilt i 2022.

4.8 Praktisering av EØS-regler i UDI (Blindsone-rapporten)

Norge er bundet av mange rettsakter som følge av EØS-avtalen. I oktober 2019 ble det kjent at NAV hadde feiltolket EØS-regelverket, noe som fikk store konsekvenser for mange personer som hadde en sak til behandling hos NAV. Et utvalg ble nedsatt for å granske hvordan EØS-regler kunne bli praktisert feil, og den offentlige utredningen Blindsonen ble publisert i 2020.

UDI har gått igjennom Blindsone-rapporten for å finne læringspunkter og tiltak som kan sikre en god etterlevelse av relevant EØS-rett i direktoratet. Vi har spesielt sett på dette i tilknytning til direktivet om fri bevegelse av EØS-borgere og familiene deres, som er gjennomført som et eget kapittel i utlendingsloven.

Det er rom for forbedringer, spesielt når det gjelder å ha tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å følge opp gjennomføringen av EØS-rett. Rapporten viser blant annet til viktigheten av å ha en systematisk overvåkning av rettsutviklingen, gode og oppdaterte rundskriv og opplæring. Vi vil derfor i 2022 arbeide videre med disse områdene og konkretisere behovet for ressurser og kompetanse.

4.9 Porteføljestyling

UDI innførte porteføljestyling av sentrale utviklingsprosjekter i 2020, og har jobbet videre med å utvikle porteføljestylingen i 2021. Blant annet har vi sett på prosjektmetodikkens faseoverganger, og hvorfor det er viktig å gjennomføre alle fasene. Vi har jobbet med å styrke evnen til å fullføre allerede igangsatte tiltak, og å gjennomføre behovs- og gevinstvurdering før tiltak settes i gang. Med organisasjonsutviklingsprosjektet og ny styringsmodell fra 2022, må vi ha en gjennomgang av roller og ansvar i prosjektporteføljen. Dette gjelder både i hvilke fora beslutninger om porteføljen skal tas, samt roller og ansvar.

4.10 Sikkerhet og beredskap

Sikkerhetsstaben har gjennomført flere aktiviteter med tanke på utvikling av sikkerhetskultur og sikkerhetsbevissthet blant de ansatte. Grunnlaget for sikkerhetskultur og god sikkerhetsmessig atferd blir svakere gjennom lite fysisk interaksjon med kollegaer. Det har vært viktig å nå ut til alle ansatte i periodene med utstrakt bruk av hjemmekontor. Sikkerhetsstaben har derfor i samarbeid med kommunikasjonsstaben gitt ut en serie med podcaster, sikkerhetspodden. Podcastene har belyst sikkerhetsmessige utfordringer både for den enkelte ansatte, og for organisasjonen. Vi har også utarbeidet en omfattende trusselvurdering for UDI. Trusselvurderingen har blant annet vært benyttet som verktøy for ledere til å sette søkelys på de truslene UDI er eksponert for, for å skape en bedre trusselforståelse hos medarbeiderne. Sikringsrisikostyringen er en integrert del av den helhetlige virksomhetsstyringen i UDI. Sikkerhet har også jobbet målrettet med kompetanseheving for veiledningstjenesten i 2021, for å utvikle bedre systemer, sikkerhetsforståelse og sikkerhetskultur for å motvirke og håndtere trusler mot saksbehandlere og organisasjonen for øvrig.

Vi har også gjennomført en kartlegging av sikkerhetskulturen i virksomheten. Kartleggingen ble utført av eksterne, og ble gjennomført i form av en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle ansatte. I tillegg ble det gjennomført dybdeintervjuer med 12 nøkkelressurser i UDI fra toppledelsen, UDIs sikkerhetsorganisasjon og operasjonelle funksjoner. Rapporten var ferdig i september, og anbefalinger fra rapporten benyttes i det videre sikkerhetsarbeidet i UDI. UDI vil blant annet ha økt fokus på sikkerhet ved reiser og tilbud om opplæring i sikkerhet for alle ansatte i 2022.

Styringsdokumenter for informasjonssikkerhet blir fortløpende lagt til i UDI-biblioteket, der virksomhetens styrende dokumenter for internkontroll er samlet.

UDI har en stor portefølje med egenutviklede saksbehandlingssystemer, og ser et behov for å styrke kompetansen på sikkerhet i programvareutvikling i organisasjonen.

UDI har etablert en formell ansvarsdeling mellom Sikkerhetsstaben og Styring og regelverk, en overordnet innretning for beredskapsarbeidet. Dette skal bidra til ytterligere forutsigbarhet i håndteringen av ekstraordinære situasjoner som treffer driften vår og påvirker hvordan vi løser samfunnsoppdraget.

Som en sentral del av ny asyl- og ankomstprosess, har vi i samarbeid med politiet samordnet beredskapsplanverkene for økte asylankomster. På grunn av den pågående pandemisituasjonen med inngripende smittevernstiltak på ankomstsenteret, har vi imidlertid ikke hatt mulighet til å teste dette i en normalsituasjon.

4.11 Personvern

Gjennom 2021 har vi rapportert én risiko på personvernområdet knyttet til internkontroll. UDI har videreutviklet personverntiltak for å kunne ivareta eget ansvar, herunder ivareta rettighetene til de som er registrert, bedre.

Aktiviteter som er gjennomført på personvernområdet i 2021 inkluderer

- oppdatering og implementering av retningslinjer som skal ivareta kravene som følger av behandlingsansvaret som beskrives i utlendingsloven, statsborgerloven og personopplysningsloven.
- alle avdelinger og enheter har ført sine behandlinger i UDIs nye verktøy for protokoll over behandlingsaktiviteter, jf. art. 30 i personvernforordningen. Respektiv leder (daglig behandlingsansvarlig) har godkjent oppføring for egen linje.
- gjennomført automatiske og manuelle kontroller av aktivitetslogger i fagsystemer med personopplysninger
- oppfølging av brudd på personopplysningssikkerheten, jf. art. 32 i personvernforordningen
- gjennomført forprosjekt til sletteprosjektet knyttet til personopplysninger i UDIs systemer
- ferdigstilt avtale med Utenriksdepartementet om ny ansvarsfordeling, jf. utlendingsforskriften § 17-7b
- planlagt ny organisering og videreutvikling av UDIs arbeid med personvern

Datatilsynet gjennomførte et tilsyn av visumbehandlingen i UDI høsten 2019. UDI mottok utkast til kontrollrapport i juni 2021 og ga innspill til denne primo september. UDI mottok endelig kontrollrapport i januar 2022 hvor Datatilsynets varslede vedtak og kontrollsak bortfaller.

Vi vil arbeide videre med opplæring, systemer og prosedyrer innenfor personvernområdet i 2022.

4.12 Internrevisjon

UDI har en uavhengig internrevisjonsfunksjon som skal evaluere og bidra til å forbedre de interne styrings- og kontrolltiltakene vi har for å sikre at vi når målene våre. I tillegg til operasjonell revisjon, har internrevisjonen ansvaret for å forvalte direktoratets varslingsordning for kritikkverdige forhold, og utrede saker der det er grunnlag for mistanke om at det foreligger misligheter.

Internrevisjonen har levert følgende revisjonsrapporter for 2021:

- 1/2020 Helse, miljø og sikkerhet i UDI
- 5/2020 Organisering av tolketjenester
- 6/2020 Kvalitetssikring av vedtak
- 1/2021 Underretning om vedtak

Det er i tillegg fire pågående revisjoner som vil bli ferdigstilt tidlig i 2022:

- 2/2021 Anskaffelser av programvare
- 3/2021 Sikkerhetssaker
- 4/2021 Innebygd personvern ved systemutvikling
- 5/2021 Aktivitetsmidler til barn i asylmottak

Rapportene er unntatt offentlighet jf. offentleglova § 14, og vil derfor ikke omtales her.

4.13 Fellesføringer og krav fra Regjeringen

4.13.1 Inkluderingsdugnad

Et av tiltakene for å nå målet i inkluderingsdugnaden, er at UDI deltar på traineeprogrammet i staten minst to ganger i året. Det ble gjennomført en rekruttering i henhold til traineeprogrammet våren 2021, der to personer ble ansatt.

Mangfoldserklæringen er med i utlysningstekstene våre, og rekrutterende ledere blir bedt om å særskilt vurdere søkere som har huket av for at de er i målgruppen, og omtale dette i innstillingen.

HR-rådgiverne i avdelingen blir anbefalt å delta på webinarer med tema som «mangfold i rekrutteringsprosessen» fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), og vi har med dette i opplæringen av ansettelsesrådet og ansattrepresentanter.

Ledere som skal gjennomføre en rekrutteringsprosess blir gitt en innføring i mangfoldsrekruttering. UDI ansatte 144 personer til både faste og midlertidige (vikariater) stillinger i 2021. Dette innbefatter en rekruttering i henhold til traineeprogrammet i staten. På traineestillingen mottok vi 87 søkere, hvorav 64 huket av for nedsatt funksjonsevne eller hull i CV. To søkere som tilfredsstilte vilkårene, ble ansatt. I ordinære rekrutteringsprosesser mottok vi til sammen 1 832 søknader, hvorav 164 søkere huket av for enten nedsatt funksjonsevne eller hull i CV. Av disse ble tre personer er ansatt. Dette viser en foreløpig måloppnåelse på 3,47 prosent. UDI er opptatt av måloppnåelse i tråd med departementets anbefaling, og vil fokusere ytterligere på dette i 2022.

4.13.2 Redusere antall ansatte i virksomheten

UDI har gjennom årene hatt stor variasjon i antall ansatte. Dette har sammenheng med større endringer i oppgaver mellom årene. Flere saksporteføljer er forutsigbare med jevnt antall innkomne saker over år. Andre saksporteføljer kan variere mye på grunn av for eksempel endringer i asylankomstene eller regelverksendringer. De siste årene har asylankomstene vært stabilt lave. Samtidig har statsborgerskapssaker og tilbakekall statsborgerskapssaker økt betydelig på grunn av regelverksendringer. Med større endringer i behov for ressurser har ikke UDI til enhver tid en målsetting om å redusere antall ansatte.

UDI har i statsbudsjettet for 2021 fått tilleggsbevilgninger for å behandle økt omfang av statsborgerskapssaker og gjøre flere vurderinger av tilbakekall av statsborgerskapssaker enn tidligere år. Dette betyr som det kommer fram i kapittel 2 at UDI i 2021 hadde flere årsverk enn i 2020 fordi det var forventet en økning i oppgavene. Tilsvarende er det forventet at vi vil ha flere ansatte i 2022 enn i 2021.

Nøkkeltall fra årsregnskapet	2019	2020	2021
Antall årsverk	834	864	896

Departementet forutsatte i tildelingsbrevet for 2021 at UDI bidrar til målet om at antall ansatte i sentralforvaltningen skal reduseres, blant annet gjennom digitalisering. UDI arbeider med å øke bruk av digitale verktøy. Det kan spesielt nevnes at vi i 2021 har automatisert saksbehandlingen av statsborgerskapssaker. Dette betyr at vi behandler økt antall saker i 2021 med en lavere relativ vekst i antall saksbehandlere. Dette arbeidet vil pågå videre og det arbeides med automatiseringsløsninger for andre sakstyper.

UDI har som mål å jobbe mest mulig effektivt og få mest mulig måloppnåelse ut av bevilgningen. Per 2020 ble det aller meste av arbeidet knyttet til drift/vedlikehold/utvikling av IKT systemene (vi forvalter på vegne av utlendingsforvaltningen) håndtert av eksterne leverandører. I 2021 har vi overført noen av disse oppgavene fra eksterne konsulenter til ansatte i UDI. Dette gjør vi fordi vi mener det vil kunne gi bedre måloppnåelse for en gitt bevilgning. Det gir mindre bruk av konsulenter, men vil samtidig bety noen flere ansatte.

4.13.3 Bærekraft

I 2021 flyttet UDI fra fire bygg og seks adresser i Oslo sentrum, til nye lokaler på Helsfyr. Med dette halverte vi antall kvadratmeter, noe som var mulig fordi bygget er mer arealeffektivt og vi gikk fra kontor til alle ansatte til aktivitetsbasert landskap. Arealet er innenfor normen på maksimalt 23 kvm per ansatt i nytt bygg. Bærekraft har vært et viktig prinsipp i utførelsen av bygget. Det er klassifisert i BREEAM-NOR Excellent. En slik sertifisering er basert på dokumentert miljøprestasjon i ni kategorier; ledelse, helse- og innemiljø, energi, transport, vann, materialer, avfall, arealbruk og økologi, samt forurensning. Det betyr blant annet materialer med lite avgass, godt med dagslys og lavt energibruk. Vi har svært få parkeringsplasser for bil, og har heller satset på sykkelparkering, garderobefasiliteter og plasseringen på Helsfyr nær et av de største knutepunktene for kollektivtrafikk i Oslo og med mange sykkelstier og gangveier. Bygget bidrar til at UDI kan oppfylle samfunnsansvaret ved å være fremtidsrettet med minimale miljøbelastninger. Med gode møteromsfasiliteter som er tilrettelagt for digitale møter, har vi også lagt et godt grunnlag for å redusere antallet reiser mellom regionkontorene og hovedkontoret, samt at vi har lagt til rette for økt bruk av mobil arbeidsplass.

Vi har også vektlagt at driften av bygget skal være bærekraftig. Vi har en kantine som måles på matsvinn, og som lager mat fra bunnen av med bruk av ferske råvarer som i stor grad er kortreist og økologisk. Vår kantinedriver bestreber seg etter å bruke mye grove kornprodukter, grønnsaker, belgfrukt, fisk, sunt fett (omega), rene råvarer, krydder og urter.

Vår leverandør på renhold er Eir Renhold, som er miljøsertifisert både gjennom svanemerket og ISO 14001. De leverer høy kvalitet gjennom velprøvde og standardiserte renholdstjenester, kombinert med fagutdannede medarbeidere som sørger for godt innemiljø. Korrekt utført renhold bidrar til økt trivsel, redusert sykefravær og forlengelse av levetiden til bygningsmaterialer, innredning og inventar.

På denne måten har bygget og driften av bygget ikke bare et lavere miljøavtrykk enn våre tidligere lokaler, men legger også grunnlaget for god helse for de ansatte som jobber her, og anstendig arbeid for de vi leier inn, som også er del av bærekraftsmålene.

5 Vurdering av fremtidsutsikter

I vurderingen av hvilke muligheter og utfordringer UDI står overfor i et fremtidsperspektiv, ser vi noen utviklingstrekk som vi tror i stor grad vil påvirke vår evne til måloppnåelse. Oppsummert handler dette om

- forventningen om redusert handlingsrom i offentlig sektor
- utfordringer knyttet til å tilpasse driften vår til en usikker verdenssituasjon som gir store variasjoner i sakstilfanget og økt kompleksitet
- økte forventninger fra samfunnet om digital utvikling

I regjeringens perspektivmeldinger de siste årene, er de opptatt av at handlingsrommet til det offentlige vil bli mindre. Samtidig erfarer vi at effektivitet i vårt arbeid stadig blir utfordret av ytre faktorer. Uforutsigbarhet knyttet til situasjonen i verden og hvordan migrasjonsstrømmene utvikler seg, har alltid vært en utfordring for oss. Variasjonen i antall saker som kommer inn til behandling er stor, og vår evne til å justere kapasiteten vår til rett nivå er ikke god nok.

Til tross for strengt kontrollerte Schengen-grenser og lavere grad av irregulære grensepasseringer i 2021, har vi i året som har gått også sett hvordan land i Europa har gjort politisk spill ut av flyktninger som befinner seg ved grensene til Schengen. Norge har de siste årene hatt et lavt antall asylsøkere, men det er en situasjon som kan endre seg svært raskt, og på uforutsigbare måter. Derfor er det viktig å videreutvikle gode beredskapsplaner som tar høyde for ulike scenarier, i nært samspill med våre mest sentrale samarbeidspartnere. De siste to årene med pandemi har også vist hvordan betingelsene for driften endres, og går på bekostning av effektivitet. Pandemien har gjort arbeidet vårt på alle områder mer ressurskrevende og har gjort at brukerne må vente lenger på å få svar på sin søknad. Selv om man kan si at pandemien er en helt spesiell hendelse og har hatt konsekvenser av en sjelden stor dimensjon, så erfarer vi også mer generelt at det stadig kommer endringer som gjør arbeidet vårt mer komplekst, og dermed mer vanskelig å effektivisere.

Samfunnet blir stadig mer digitalt og forventningene til at også utlendingsforvaltningen leverer gode og moderne digitale tjenester øker. UDI fastsetter ID på alle som innvandrer til Norge, og vil bli en mer sentral aktør på informasjonsforvaltning og leverandør av informasjon om ID og tillatelser til aktører i offentlig forvaltning og privat. Søkerne forventer bedre digitale tjenester, og økt digitalisering vil på sikt sikre økt fleksibilitet til å håndtere svingninger og redusere presset på offentlige utgifter gjennom effektivisering. På denne bakgrunn vil UDI, på vegne av hele utlendingsforvaltningen, levere et forslag (KVU) til et nytt flerårig løft, der vi skal modernisere vår digitale infrastruktur for så å legge til rette for helt nye muligheter til å automatisere mer av saksbehandlingen, gjøre brukerne mer selvbetjente, og å dele informasjon om utlendingers identitet og oppholdsstatus med andre deler av forvaltningen og andre aktører.

Et annet område som kan bøte på noen av utviklingstrekkene oppsummert over, er forenkling av regelverk som legger til rette for digitalisering og automatisering, og som er robust nok til å tåle nye situasjoner og endringer i omgivelsene. UDI opplever at vi i dag har et for detaljert regelverk som hindrer effektivisering.

UDI har fra 2022, etter to års forberedelser, innført en ny måte å styre, lede og jobbe på, i tillegg til endringer i organiseringen som skal understøtte dette. Det handler blant annet om at vi må bygge en mer fleksibel organisasjon som utnytter kapasiteten og kompetansen vi har på en enda bedre måte. Det skal understøtte det strategiske målbildet vårt til 2025:

- Vi leverer effektive og brukervennlige tjenester
- Brukerne våre møter en enhetlig offentlig forvaltning

- Ett UDI som leverer resultater sammen

Det jobbes mer systematisk enn før med arbeidsprosessene, inkludert brukerdialog og samarbeidet i kjeden mellom berørte etater. Her ser vi på alle virkemidler, som organisering av saksflyt, digitale løsninger, flytting av kapasitet og kompetanse tidlig i prosessene, for å nevne noe.

6 Årsregnskap

6.1 Ledelseskommentar årsregnskapet 2021

6.1.1 Formål

UDI ble opprettet i 1988 og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). UDI skal iverksette regjeringens flyktning- og innvandringspolitikk på hhv. Justis- og beredskapsdepartementets og Arbeids- og inkluderingsdepartementets²² ansvarsområder. UDI har ansvar for å behandle søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven. Videre skal UDI utøve direktorats- og støttefunksjoner på utlendingsfeltet, og delta i internasjonale fora om migrasjon. UDI skal gi JD og samarbeidende departementer faglig baserte bidrag til regelverks- og budsjettprosesser. UDI har ansvaret for etablering, drift og nedleggelse av mottak, botilbud for asylsøkere, samt omsorg og botilbud for enslige, mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15-18 år. Videre skal UDI informere personer som har en søknad om asyl til behandling, om mulighetene for assistert retur, og motivere til og behandle søknader om assistert retur for personer uten lovlig opphold. UDI skal også bidra til at politiet kan iverksette tvangsretur.

UDI er ansvarlig for drift, forvaltning og videreutvikling av utlendingsforvaltningens felles IKT-systemer, herunder datautveksling med andre offentlige instanser som Skattedirektoratet, NAV, Lånekassen og Arbeidstilsynet. UDI skal følge opp tilpassing til nye og endrede krav til IKT-løsninger knyttet til forpliktelsene til EU- og/eller Schengensystemer.

6.1.2 Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R- 115 fra Finansdepartementet og krav fra JD i hovedinstruks til UDI (vedtatt 22. januar 2022). Direktoratet er et ordinært forvaltningsorgan med bruttobudsjettering, som fører regnskap etter kontantprinsippet, slik det fremgår av prinsippnoten til årsregnskapet. Direktøren i UDI mener regnskapet gir et dekkende bilde av UDIs disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter og regnskapsførte inntekter, eiendeler og gjeld. Detaljert rapportering på alle poster presenteres i regnskapsrapporten, se vedlegg 1.

6.1.3 Vurdering av vesentlige forhold

Disponible midler

I 2021 har UDI samlet disponert tildelinger på sitt kapittel 0490 på 2 209,587 mill. kroner (nota A i årsregnskapet). UDI disponerer bevilgninger på 13 kapittelposter. I 2021 mottok UDI fem belastningsfullmakter, tre fra Justis- og beredskapsdepartementet, en fra Arbeids- og sosialdepartementet og en fra Bufdir. Totale disponible midler var dermed 2 242,674 mill. kroner i 2021 (bevilgningsrapporten).

Samlet utgift og avvik i forhold til bevilgningene

I 2021 har UDI hatt en samlet utgift på utgiftspostene på 2 054,844 mill. kroner. I tillegg har UDI belastet andre sine kapittelposter med til sammen 12,870 mill. kroner. Totalt har UDI dermed hatt utgifter på 2 067,714 mill. kroner i 2021 (bevilgningsrapporten). UDI har tildelt politiets utlendingsenhet en

²² Gjeldende navn fra 1.1.22. Når vi rapporterer tilbake i tid for 2021, bruker vi daværende navn, som var Arbeids- og sosialdepartementet.

belastningsfullmakt på 1,0 mill. kroner, og av denne er det benyttet 0,719 mill. kroner.

UDI går ut av 2021 med en mindreutgift på 153,931 mill. kroner, som hovedsakelig er oppstått på overførbare poster. Post 45 større utstyrsanskaffelser og vedlikehold har en mindreutgift på 72,579 mill. kroner, post 21 spesielle driftsutgifter, asylmottak har en mindreutgift på 56,568 mill. kroner og post 75 reiseutgifter til og fra utlandet har en mindreutgift på 11,975 mill. kroner. Til sammen utgjør disse postene 141,122 mill. kroner av mindreutgiften. UDI søker om å få overført 103,822 mill. kroner av ubrukte bevilgning i 2021 til 2022.

UDI brukte mye ressurser på ekstraordinære oppgaver i 2021. Det ble blant annet utgiftsført 63,582 mill. kroner i forbindelse med evakuering fra Afghanistan fordelt over flere poster. Beløpet inkluderer ikke lønnsutgifter. Over kapittelpost 451.60 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ble det utgiftsført 11,044 mill. kroner for å dekke UDIs utgifter til ordningen om fritak fra karantenehotell ved sterke velferdshensyn.

Regnskapet viser en merutgift på 2,820 mill. kroner på UDI sin driftspost (post 01) før posten er korrigert for mindreinntekter på 0,093 mill. kroner. UDI har mottatt en fullmakt til å overskride budsjettet med inntil 53 mill. kroner i 2021 på grunn av flytting til nye kontorlokaler. Merutgiften på driftsposten 01 ble imidlertid lavere enn tidligere antatt på grunn av lavere utbetaling til IOM knyttet til overføringsflyktninger og forsinkelser i organisasjonsutviklingsprosjektet, samt at utgifter til tilpasning av nye lokaler er blitt forskjøvet til 2022.

På mottaksdriftsområdet (post 21) er det en samlet mindreutgift på 56,568 mill. kroner, som er 10 prosent av tildelt bevilgning på posten. Totalbevilgningen på posten var 579,239 mill. kroner, og bevilgningen på posten skal dekke statens utgifter knyttet til mottak av asylsøkere. Omtrent halvparten av mindreutgiften er knyttet til evakueringen fra Afghanistan og øremerkede midler som ble lavere enn beregnet. Hovedårsaken er at UDI likevel ikke skulle betale for opphold for de evakuerte i karantenetiden på Oslo Convention Center. I tillegg ble det lavere driftsutgifter på Nasjonalt ankomstsenter. Videre er det mindreutgifter knyttet til volumavhengige utgifter, samt covid-19-tiltak i mottak.

Det ble utbetalt 55,381 mill. kroner i stønader til beboere i asylmottak i 2021 (post 70), noe som var 0,484 mill. kroner mer enn tildelt bevilgning på 4,897 mill. kroner. Hovedårsaken til merutgiften er endringer i beboersammensetningen sammenlignet med det som lå til grunn for bevilgningen. Kommunene mottok til sammen 145,634 mill. kroner i vertskommunetilskudd i 2021 (post 60), som er 6,882 mill. kroner under tildelt bevilgning på 152,516 mill. kroner. Årsaken til mindreutgiften er færre antall plasser enn forutsatt i bevilgningen.

I 2021 hadde UDI en bevilgning på 131,607 mill. kroner til større utstyrsanskaffelser og vedlikehold (post 45), og midlene skal dekke Moderniseringsprogrammet og internasjonale forpliktelser. Moderniseringsprogrammet har som formål å levere nye løsninger på asyl- og mottaksområdet, samt gradvis modernisering av utlendingsforvaltningens databaser og systemer. Det er forsinkelser i flere av de store prosjektene. På posten er det en mindreutgift på 72,579 mill. kroner som søkes overført til 2022 for videreføring av prosjektene.

UDI har fylt hele kvoten for overføringsflyktninger i 2021. I kvoten inngår også relokaliserte fra Hellas og evakuerte fra Afghanistan. Flere enn forutsatt ble evakuert fra Afghanistan, hvor reiseutgiftene ble dekket av Forsvaret, samt at færre ordinære overføringsflyktninger enn antatt kom til Norge i 2021. Det har medført en mindreutgift på 11,975 mill. kroner for reiseutgifter til og fra utlandet (post 75). Bevilgningen på posten beskyttelse til flyktninger utenfor Norge er benyttet i sin helhet (post 73).

På returområdet ble det benyttet 6,244 mill. kroner mindre enn tildelt (post 72). Totalbevilgningen på posten var på 23,538 mill. kroner. Hovedårsaken til mindreutgiften er at flere reiser ble billigere enn antatt, i tillegg til at informasjonsarbeidet ble nedskalert på grunn av restriksjoner knyttet til covid-19.

Oslo, 28. februar 2022

A handwritten signature in blue ink, reading "Frode Forfang", enclosed in a thin black rectangular border.

Frode Forfang
direktør

6.2 Årsregnskap

6.2.1 Revisjon

Riksrevisjonen er ekstern revisor og deres oppgave er å bekrefte årsregnskapet til UDI.

6.2.2 Prinsipper

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 i Reglementet for økonomistyring i staten med bestemmelsene, -grunnleggende prinsipper for årsregnskap:

- a) Regnskapet følger kalenderåret (ettårsprinsippet).
- b) Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret (fullstendighetsprinsippet).
- c) Regnskapet

6.2.3 Bevilgningsrapportering

Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som UDI har rapportert til statsregnskapet. Det er satt opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet som UDI har fullmakt til å disponere. Oppstillingen viser alle finansielle eiendeler og forpliktelser UDI står oppført med i statens kapitalregnskap.

6.2.4 Artskontorrapportering

Artskontorrapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter.

6.2.5 Noter

Tabell 8: Oppstilling av bevilgningsrapportering

Utgifts-kapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Samlet tildeling	Regnskap 2021	Merutgift (-) og mindretgift
0490	Utlendingsdirektoratet	01	Driftsutgifter	1 130 876 000	1 133 695 526	-2 819 526
0490	Utlendingsdirektoratet	21	Spes. driftsutg., asylmottak	579 239 000	522 671 060	56 567 940
0490	Utlendingsdirektoratet	22	Spes. driftsutg., tolk og oversettelser	9 328 000	8 348 203	979 797
0490	Utlendingsdirektoratet	23	Spes. driftsutg., kunnskapsutvikling og migrasjon	7 498 000	5 794 706	1 703 294
0490	Utlendingsdirektoratet	30	Ombygginger, ankomstsenter for asylregistrering og mottak	15 606 000	15 455 794	150 207
0490	Utlendingsdirektoratet	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	131 607 000	59 028 259	72 578 741
0490	Utlendingsdirektoratet	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	152 516 000	145 633 664	6 882 336
0490	Utlendingsdirektoratet	70	Stønader til beboere i asylmottak	54 897 000	55 381 034	-484 034
0490	Utlendingsdirektoratet	71	Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, og veiledning for au pairer	8 480 000	8 449 661	30 340
0490	Utlendingsdirektoratet	72	Internasjonalt migrasjonsarbeid, og assistert retur og reintegrering i hjemlandet, overslagsbevilgning	23 538 000	17 294 436	6 243 564
0490	Utlendingsdirektoratet	73	Beskyttelse til flyktinger utenfor Norge mv., støttetiltak	19 991 000	19 990 504	496

Utgifts- kapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Samlet tildeling	Regnskap 2021	Merutgift (-) og mindreutgift
0490	Utlendingsdirektoratet	74	Internasjonale forpliktelser, kontingenter mv.,	43 024 000	42 808 513	215 487
0490	Utlendingsdirektoratet	75	Reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet	32 987 000	20 292 781	12 694 219
0400	Justis- og beredskapsdepartementet	23	Spesielle driftsutgifter, forskning og kunnskapsutvikling	1 473 000	408 140	
0451	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	60	Refusjoner til kommunene og statsforvalterne mv.	30 000 000	11 043 764	
0601	Utredningsvirksomhet, forskning mv.,	21	Spesielle driftsutgifter, Utredningsvirksomhet og forskning	635 000	635 000	
0858	Barne-, undoms- og familiedepartementet	01	Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	820 000	624 009	
1633	Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift	01	Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift	159 000	158 750	
Sum utgiftsført				2 242 674 000	2 067 713 803	

Inntekts-kapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Samlet tildeling ²³	Regnskap 2021	Merinntekt og mindreinntekt(-)
3490	Utlendingsdirektoratet	05	Refusjonsinntekter	5 589 000	5 495 726	-93 274
5309	Tilfeldige inntekter	29	Tilfeldige inntekter	0	4 769 414	
5700	Folketrygdens inntekter	72	Folketrygdens inntekter	0	94 469 258	
Sum inntektsført				5 589 000	104 734 399	
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet					1 962 979 405	

Kapitalkontoer	Kapitalkontonavn	2021
	Netto rapportert til bevilgningsregnskapet	1 962 979 405
60085501	Norges Bank KK /innbetalinger	55 107 263
60085502	Norges Bank KK/utbetalinger	-2 014 311 345
705010	Endring i mellomværende med statskassen	-3 775 323
Sum rapportert		0

²³ Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter (gjelder både for utgiftskapitler og inntektskapitler). Se note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år for nærmere forklaring.

Tabell 9: Note A forklaring av samlet tildeling av utgifter

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
490.01	31 577 000	1 099 299 000	1 130 876 000
490.21	250 000	578 989 000	579 239 000
490.22	0	9 328 000	9 328 000
490.23	2 747 000	4 751 000	7 498 000
490.30	15 606 000	0	15 606 000
490.45	54 108 000	77 499 000	131 607 000
490.60	0	152 516 000	152 516 000
490.70	0	54 897 000	54 897 000
490.71	0	8 480 000	8 480 000
490.72	0	23 538 000	23 538 000
490.73	5 442 000	14 549 000	19 991 000
490.74	0	43 024 000	43 024 000
490.75	18 825 000	14 162 000	32 987 000
Sum	128 555 000	2 081 032 000	2 209 587 000

Tabell 10: Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Stikkord	Merutgift(-)/ mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter(-)	Merutgift(-)/ mindreutgift etter avgitte belastningsfullmakter	Merinntekter / mindreinntekter (-) iht. merinntektsfullmakt	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp ²⁴	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
490.01		-2 819 526		-2 819 526	-93 274	-2 912 800	54 964 950	-2 912 800
490.21		56 567 940		56 567 940		56 567 940	28 949 450	28 949 450
490.22		979 797		979 797		979 797	466 400	466 400
490.23	"kan overføres"	1 703 294		1 703 294		1 703 294	9 383 000	1 703 294
490.30	"kan overføres"	150 207		150 207		150 207	-	-
490.45	"kan overføres"	72 578 741		72 578 741		72 578 741	152 471 000	72 578 741
490.60		6 882 336		6 882 336		6 882 336		
490.70		-484 034		-484 034		-484 034		
490.71		30 340		30 340		30 340		
490.72	"kan overføres"	6 243 564		6 243 564		6 243 564		
490.73	"kan nyttes under kap. 291 post 60"	496		496		496		
490.74	"kan overføres"	215 487		215 487		215 487	79 694 020	215 487
490.75	"kan overføres"	12 694 219	-718 741	11 975 478		11 975 478	43 960 000	11 975 478

²⁴ Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Følgene kolonner er fjernet fra tabellen grunnet ingen innhold: Omdisponering fra post 01 til 45 eller til post 01/21 fra neste års bevilgning og innsparinger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter:

Mottatte belastningsfullmakter (gjelder for både utgiftskapitler og inntektskapitler)

- Justis- og beredskapsdepartementet har i tildelingsbrevet på kapittel 0400 post 23 stilt til disposisjon 1 050 000 kroner til partnerskap for migrasjon. I 2021 ble 235 922 kroner brukt til dette prosjektet.
- Justis- og beredskapsdepartementet har i supplerende tildelingsbrev nr. 2 på kapittel 400 post 23 fått stilt til disposisjon 423 000 kroner til arbeidet med European migration network (EMN). Regnskapet viser at det ble brukt 172 218 kroner til EMN.
- Justis- og beredskapsdepartementet har i supplerende tildelingsbrev nr. 2 stilt 30 mill. kroner til disposisjon på kapittel 451 post 60 til å dekke utgifter til ordningen for fritak fra karantenehotell ved sterke velferdshensyn. Regnskapet viser at 11 043 764 kroner ble brukt i 2021.
- Bufdir har i en egen fullmakt stilt 820 000 kroner til disposisjon på kapittel 858 post 01 til dekking av lønnsutgifter til kompetanseteamet mot tvangsekteskap. Regnskapet viser at 624 009 kroner ble brukt i 2021.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i egen fullmakt stilt 635 000 kroner eksklusive merverdiavgift på kapittel 601 post 21 og tilhørende merverdiavgift på kapittel 1633 post 01. Regnskapet viser at det ble brukt 635 000 kroner på kapittel 601 post 21 i 2021.

Avgitte belastningsfullmakter (utgiftsført av andre på utgiftskapitler og inntektsført av andre på inntektskapitler)

- UDI har gitt Politiets utlendingsenhet (PU) fullmakt på 1 000 000 kroner til leie av fly for å transportere NATO-ansatte fra Kosovo til Norge på kapittel 490 post 75. PU har brukt 718 741 kroner av denne fullmakten i 2021.

Romertallsvedtak Innst. 16 S (2020-2021)

- Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger på kapittel 490 post 01 mot tilsvarende merinntekter på kapittel 3490 post 05, romervedtak III. UDI fikk inndrevet 93 274 kroner mindre i inntekter enn forutsatt.
- UDI har romertallsvedtak V på post 21, post 60 og post 70. Innkvartering av utlendinger som søker beskyttelse og kapittel 7.1 i tildelingsbrevet. Ikke benyttet i 2021.

Øvrig

- Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i de tre følgende budsjettår. Justis- og beredskapsdepartementet har samtykket til en overskridelse på post 01 på inntil 53 mill. kroner i 2021.
- Innsparing i regnskapsåret som følge av bruk av fullmakt til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i de tre følgende budsjettår. Ikke benyttet i 2021.
- Fullmakt til nettobudsjettering ved utskiftning av utstyr.
- Fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret.
- Fullmakt til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel. Det kan omdisponeres inntil 5 prosent av bevilgningen under kap.post 490.01 til kap. post 490.45. Omdisponeringen må ikke føre til økte utgifter ved at den binder opp framtidige drift- og investeringsutgifter. Fullmakten er ikke benyttet i 2021.
- Overføring av ubrukt driftsbevilgning fra ett år til neste. UDI kan få overført inntil 5 prosent av ubrukt driftsbevilgning under post 01 og post 12 til neste budsjettår.
- Mulig overførbart beløp, se tabellen over.
- Stikkordet «kan overføres» på postene 23, 30, 45, 72, 74 og 75. Maks. overførbart på postene 23, 30, 45, 72, 74 og 75 er årets og forårets tildeling.
- Stikkordet «kan benyttes under» på posten 73.

Tabell 11 Oppstilling av artskontorrapportering 31.12.2021

Artskontorrapportering	Note	2021	2020
Innbetalinger fra gebyrer	1	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	2 057 871	1 064 984
Salgs- og leieinnbetalinger	1	3 438 105	5 404 832
Andre innbetalinger	1	0	0
Sum driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet²⁵		5 495 976	6 469 816
Utbetalinger til lønn	2	773 602 793	713 415 855
Andre utbetalinger til drift	3	914 494 228	1 002 834 969
Sum driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet		1 688 097 021	1 716 250 824
Netto rapporterte driftsutgifter		1 682 601 045	1 709 781 008
Innbetaling av finansinntekter	4	0	0
Sum investerings- og finansinntekter		0	0
Utbetaling til investeringer	5	69 567 003	94 298 577
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	40 687	10 857
Sum investerings- og finansutgifter		69 607 690	94 309 434
Netto Investerings- og finansutgifter		69 607 690	94 309 434
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	3 538 644	2 030 824
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten		3 538 644	2 030 824
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	309 850 592	275 542 339
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		309 850 592	275 542 339

²⁵ Nettorapporterte driftsutgifter for 2020 avviker fra noten fra 2020. Årsaken er en formelfeil i noten i 2020.

Artskontorrapportering	Note	2021	2020
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		1 230 770	1 168 900
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		94 469 258	87 260 392
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		158 750	83 750
Sum inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler		-95 541 278	-88 345 542
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		1 962 979 405	1 989 256 414

Oversikt over mellomværende med statskassen	Note	2021	2020
Fordringer på ansatte		672 216	133 737
Kontanter		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk og andre trekk		-28 458 656	-23 940 364
Skyldige offentlige avgifter		-186 710	-391 201
Avsatt pensjonspremie til Statens pensjonskasse		0	0
Mottatte forskuddsbetalinger		0	0
Lønn (negativ netto, for mye utbetalt lønn m.m)		0	0
Differanser på bank og uidentifiserte innbetalinger		0	0
Sum mellomværende med statskassen	8	-27 973 150	-24 197 827

Tabell 12 Note 1 Innbetalinger fra drift

Innbetalinger fra drift	31.12.2021	31.12.2020
Innbetalinger fra gebyrer	0	0
Sum innbetalinger fra gebyrer	0	0
Tilskudd fra EU	2 057 871	1 064 984
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	2 057 871	1 064 984
Salgsinntekt brukt utstyr (Post 01)	250	53 075
Refusjon DUF	0	2 772 147
Refusjon – Diverse	3 437 855	2 579 610
Sum salgs- og leieinnbetalinger	3 438 105	5 404 832
Andre innbetalinger	0	0
Sum andre innbetalinger	0	0
Sum innbetalinger fra drift	5 495 976	6 469 816

Tabell 13 Note 2 Utbetalinger til lønn

Utbetalinger til lønn	31.12.2021	31.12.2020
Lønn	618 075 583	576 119 201
Arbeidsgiveravgift	94 469 258	87 260 392
Pensjonsutgifter ²⁶	69 579 663	66 701 974
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-26 784 611	-29 917 918
Andre ytelser	18 262 901	13 252 206
Sum utbetalinger til lønn	773 602 793	713 415 855
Antall utførte årsverk:	896	864

²⁶ Pensjoner kostnadsføres i resultatregnskapet basert på faktisk påløpt premie for regnskapsåret. Premiesats for 2021 er 12 prosent. Premiesatsen for 2020 var 12 prosent.

Tabell 14 Note 3 Andre utbetalinger til drift

Andre utbetalinger til drift	31.12.2021	31.12.2020
Husleie	109 519 581	183 233 162
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	206 907	476 937
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	32 988 525	40 044 548
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	2 088 451	4 996 358
Leie av maskiner, inventar og lignende	116 340 909	119 059 105
Kjøp av konsulenttjenester	149 218 207	146 006 003
Kjøp av andre fremmede tjenester	469 633 030	428 972 536
Reiser og diett	5 345 926	4 341 470
Øvrige driftsutgifter	29 152 693	75 704 850
Sum andre utbetalinger til drift	914 494 228	1 002 834 969

Tabell 15 Note 4 Finansinntekter og utgifter

Innbetaling av finansinntekter	31.12.2021	31.12.2020
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	0	0
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	0	0

Utbetaling av finansutgifter	31.12.2021	31.12.2020
Renteutgifter	40 687	10 857
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	40 687	10 857

Tabell 16 Note 5 Utbetalinger til investeringer og kjøp av aksjer

Utbetaling til investeringer	31.12.2021	31.12.2020
Immaterielle eiendeler og lignende	741 725	260 959
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	14 705 524	93 433 983
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	54 119 754	603 636
Sum utbetaling til investeringer	69 567 003	94 298 577

Utbetaling til kjøp av aksjer	31.12.2021	31.12.2020
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

Tabell 17 Note 6 Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	31.12.2021	31.12.2020
Tilfeldige og andre inntekter (Statskonto 530929)	3 538 644	2 030 824
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	3 538 644	2 030 824

Tabell 18 Note 7 Tilskuddsforvaltning

Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	31.12.2021	31.12.2020
Tilskudd til kommuner - Grunnsats	145 633 664	152 253 600
Tilskudd til andre	20 292 781	10 973 181
Tilskudd til husholdninger - Basisbeløp	55 381 034	68 884 524
Tilskudd til ideelle organisasjoner	25 744 096	31 180 133
Tilskudd til gjenbosetting (utlandet)	19 990 504	12 250 900
Tilskudd - Internasjonale kontingenter	42 808 513	0
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	309 850 592	275 542 339

Tabell 19 Note 8 Sammenheng med statskassen

Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen	31.12.2021 Spesifisering av bokført avregning med statskassen	31.12.2021 Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	Forskjell
Investeringer i aksjer og andeler	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
Sum finansielle anleggsmidler	0	0	0
Kundefordringer	406 332	0	406 332
Andre fordringer	331 399	672 216	-340 817
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
Sum omløpsmidler	737 731	672 216	65 515
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
Sum langsiktig gjeld	0	0	0
Leverandørgjeld	-20 190 279	0	-20 190 279
Skyldig skattetrekk	-28 458 656	-28 458 656	0
Skyldige offentlige avgifter	-186 710	-186 710	0
Annen kortsiktig gjeld	-13 929 661	0	-13 929 661
Sum kortsiktig gjeld	-62 765 307	-28 645 366	-34 119 940
Sum totalt	-62 027 576	-27 973 150	-34 054 425

UDI har åpne poster på 2 795 501 kroner, som gjelder et erstatningskrav etter tvist som er avgjort. UDI følger opp dette kravet mot Namsfogden. Statens innkrevingsentral har startet arbeidet med å kreve inn tilkjente saksomkostninger på 118 413 kroner.

7 Oversikt over omtale av rapporteringskravene

Tabell 20: Mål (M), styringsparametere (SP), oppdrag (O) og rapporteringskrav (R) fra tildelingsbrevet (tdb)

Ref. tdb	Tekst fra tildelingsbrevet	Referanse i årsrapporten
M 1	Asylsøkere får sin sak korrekt behandlet uten ugrunnet opphold.	3.1 3.10 3.11 3.123.12 3.13 3.14 3.15
M 2	Søkere får sin oppholdssak korrekt behandlet uten ugrunnet opphold.	3.1 3.2 3.4 3.5 3.6 3.7 3.8
M 3	Få personer med opphold på feil grunnlag.	3.10 3.15.3 3.18
M 4	Alle personer med utreiseplikt reiser ut av landet.	3.1 3.15.1 3.15.2 3.17 3.18
M 5	Alle asylsøkere får et mottakstilbud som fremmer integrering eller utreise.	3.10 3.13 3.15.2 3.16 3.16.2 3.17

Ref. tdb	Tekst fra tildelingsbrevet	Referanse i årsrapporten
SP1	UDI skal realisere ny asylprosess (PUMA) på Nasjonalt ankomstsenter med sikte på at 70 prosent av nye asylsøknader behandles innen 21 dager.	3.1 3.10
SP2	Saksbehandlingstid i familieinnvandringssaker.	3.7
SP3	Saksbehandling i arbeidssaker faglært.	3.6
SP4	Saksbehandlingstid i tilbakekallssaker.	3.18
SP5	Andelen utreisepliktige som reiser med assistert retur.	3.17
O 1	UDI skal prioritere asylsaker hvor det er sannsynlig med avslag og skal benytte hurtigprosedyrer for antatt åpenbart grunnløse søknader og saker vedrørende kriminelle som antas å være uten beskyttelsesbehov.	3.11
O2	UDI skal prioritere enslige, mindreårige asylsøkere i alle ledd i saksbehandlingen.	3.14.2 3.15
O4	UDI skal legge til rette for en sømløs overgang for briter og deres familiemedlemmer som ønsker å opprettholde ervervede rettigheter etter EØS-regelverket (jf. separasjons-avtalen).	3.5
O5	UDI skal bidra til pilotprosjektet «Facilitating returns by providing immediate, sustainable jobs» i Afghanistan og Norge, i samarbeid med organisasjonen Seefar.	3.17.4
O6	UDI skal bidra til opplæring av migrasjonsmyndigheter i samarbeidsland på returfeltet, i regi av samarbeidsprosjektet «Partnerskap for migrasjon» mellom UDI, PU og Nasjonalt ID-senter, herunder gjennomføre digitalt opplæringsprogram fase 1 for utenlandske migrasjonsmyndigheter i 2021, i tråd med prosjektbeskrivelse utarbeidet av UDI i samarbeid med PU og Nasjonalt ID-senter oversendt JD 21.10.2020: Kurs i ID-arbeid for utenlandske myndigheter.	3.17.4
O7	UDI skal få ned antallet lengeværende i mottak.	3.17.2
O8	UDI skal ha beredskapsplaner for en økning i antallet asylsøkere, som også tar høyde for andre ekstraordinære hendelser.	3.9 3.14.1 1.21

Ref. tdb	Tekst fra tildelingsbrevet	Referanse i årsrapporten
O9	UDI skal opprettholde en operativ ankomstberedskap knyttet til Schengen-yttergrense.	3.9 3.16.1 1.21
O10	Hurtigbosetting av enslige mindreårige asylsøkere-prøveprosjekt.	3.15.2
O11	Forskning og kunnskapsutvikling.	Vedlegg 2
O15	UDI skal legge til rette for mest mulig forutsigbar saksflyt til UNE.	3.15.5
R1	UDI skal redegjøre for status for porteføljen av alle asylsaker, herunder aktuelle problemstillinger knyttet til saksbehandlingstider, omfang av ubehandlede saker, og prioriteringer innenfor saksporteføljen.	3.1 3.9 3.10 3.11 3.12 3.13 3.14 3.15
R2	UDI skal rapportere på arbeidet med opphørs- og tilbakekallssaker etter utl. § 37 og instruks GI-14/2016, herunder omfang av arbeidet, hvor mye ressurser som er benyttet, antall vedtak og restanser fordelt på nasjonalitet.	3.18
R3	UDI skal rapportere på fremdriften av uttaket av overføringsflyktninger, herunder aktuelle utfordringer og risikoer.	3.13
R4	UDI skal redegjøre for status og utvikling i porteføljen av oppholdssaker, inkludert utvisningssaker. Det skal legges vekt på saksbehandlingstid, omfang og alder på ubehandlede saker, samt prioriteringer og utfordringer innenfor saksporteføljen.	3.1 3.2 3.3 3.4 3.5 3.6 3.7 3.8 3.19
R5	UDI skal redegjøre særskilt for utviklingen i saksbehandlingstid for familieinnvandringssaker hvor referansepersonen er arbeidsinnvandrere.	3.7

Ref. tdb	Tekst fra tildelingsbrevet	Referanse i årsrapporten
R6	UDI skal rapportere på saksbehandlingstid for søknader om oppholdskort til tredjelandsborgere etter EØS-reglene (utl. § 118). Rapporteringen skal inneholde en redegjørelse for hvor mange saker som har lengre saksbehandlingstid enn 6 måneder (180 dager) i utlendingsforvaltningen, herunder hvor mange saker som er stilt i bero i henhold til instruks AI-3/2020.	3.4
R7	UDI skal redegjøre i årsrapporten for hvilke type søknader om oppholdskort som går over lovpålagt saksbehandlingstid, årsakene til den lange saksbehandlingstiden og om de tiltakene UDI har satt i gang har gitt resultater.	3.4
R8	UDI skal redegjøre for tiltak for å redusere antall ubehandlede statsborgerskapssaker.	3.2
R9	UDI skal gi en vurdering av hvilke resultater som er oppnådd gjennom samarbeidet i ankomstsenterfunksjonen når det gjelder tidlig avklaring av identitet.	3.10.1
R10	UDI skal rapportere om arbeidet med å utvikle og finne nye metoder for aldersestimering.	3.15.3
R11	UDI skal rapportere på arbeidet med tilbakekallssaker, herunder hvor mye ressurser som er benyttet, antall tilbakekallsvedtak og restanser fordelt på nasjonalitet og hjemmelen for tilbakekall (utlendingsloven § 63 og statsborgerloven § 26). I tillegg til tall må UDI forklare utviklingen.	3.18
R12	UDI skal gi en oversikt over status og utvikling i porteføljen tilbakekall av statsborgerskapssaker, herunder aktuelle problemstillinger knyttet til saksbehandlingstider, utvikling i omfang og alder på ubehandlede saker og prioriteringer.	3.18.3
R13	UDI skal redegjøre for antall returer, samt gjennomførte, pågående og planlagte tiltak i arbeidet med assistert retur i henhold til føringer og prioriteringer fra departementet, herunder arbeidet med krevende saker (lengeværende, kostnadskrevende personer, og personer med særskilte behov).	3.17
R14	UDI skal redegjøre for arbeidet med etablering og avvikling av mottaksplasser, herunder involvering av andre virksomheter og samarbeid med kommunene og andre sentrale aktører.	3.9 3.14 3.16

Ref. tdb	Tekst fra tildelingsbrevet	Referanse i årsrapporten
R15	Arbeidet med å videreutvikle et formåls- og kostnadseffektivt mottakssystem må videreføres i 2021. UDI skal redegjøre for dette arbeidet.	3.9 3.16
R16	UDI skal redegjøre for virksomhetens internkontrollaktiviteter knyttet til drift av mottak.	4.5
R17	UDI skal rapportere status for gevinstrealiseringsarbeidet i tilknytning til Nasjonalt ankomstsenter, sammenlignet med planen som legges frem i budsjettarbeidet for 2022. Rapporteringen forutsettes å være samordnet med POD.	3.10.1
R18	UDI skal redegjøre for utfordringer og behov knyttet til ankomstberedskap. UDI skal også rapportere på arbeidet med relevante beredskapstiltak. UDI skal i sin rapportering om ankomstberedskap skille mellom de utfordringer UDI håndterer selv og de utfordringene som UDI mener skal håndteres av departementet. Rapporteringen skal inkludere beredskap knyttet til registrering og asylsaksbehandlingskapasitet.	3.9 3.10 3.16.1
R19	UDI skal jobbe systematisk for forbedring og effektivisering av virksomheten. UDI skal i årsrapporten kort rapportere om hvordan virksomheten i 2021 har jobbet med dette.	1.12
R20	UDI skal gi følgende rapportering om styring og kontroll (kapittel IV i årsrapporten): - overordnet redegjørelse og vurdering av den interne kontrollen i virksomheten - ev. nærmere omtale av vesentlige forhold ved virksomhetens interne kontroll - virksomhetens vurdering av hvor det finnes utfordringer i den interne kontrollen som departementet bør være kjent med - omtale av konkrete svakheter som er avdekket, hvilke tiltak som eventuelt er satt i verk og effekten	Kap. 4
R21	Virksomheten skal i årsrapporten for 2021 redegjøre for arbeidet med forbedring av sikkerheten i virksomheten, med særlig fokus på sikkerhetskulturen. Videre skal det rapporteres på hvordan arbeidet er integrert i den interne virksomhetsstyringen.	4.10

Ref. tdb	Tekst fra tildelingsbrevet	Referanse i årsrapporten
R22	UDI skal i tråd med veiledningen rapportere om arbeidet med å nå målene i inkluderingsdugnaden og oppfølging av egen handlingsplan.	4.13.1
R23	UDI skal redegjøre for hvordan UDI gjennom relevante aktiviteter bidrar i arbeidet for å nå FNs bærekraftsmål.	4.13.3
R24	UDI skal redegjøre for hvordan UDI bidrar til å redusere antall ansatte i virksomheten.	4.13.2

8 Tabell- og figuroversikt

Figur 1: UDI sett i sammenheng med de andre aktørene i utlendingsforvaltningen per 1. januar 2022	6
Figur 2: UDIs organisasjonskart fra 1. januar 2022.....	7
Figur 3: Endringer i restanse per sakstype 2021	11
Figur 4: Antall behandlede og innkomne statsborgerskapsaker per måned i 2021	13
Figur 5: Bilde fra Uma som viser et eksempel på delautomatisert behandling og vilkår som saksbehandler må gå gjennom.....	14
Figur 6: Median saksbehandlingstid i antall dager, alle søknader statsborgerskap oktober 2020 til desember 2021	14
Figur 7: Antall søknader behandlet per måned karantenehotell.....	16
Figur 8: Telefonhenvendelser på innreiselinjen mars-desember 2021.....	17
Figur 9: Utviklingen i andel behandlet innen seks måneder i 2021 og 2020 utlendingsloven § 114 første ledd.....	18
Figur 10: Utvikling i restanse i 2021, andel ubehandlet eldre enn seks måneder for §§ 114, 115 og 116	19
Figur 11: Topp fem søkerland/innkomne arbeidssaker faglært i 2021 sammenlignet med 2020	20
Figur 12: Median saksbehandlingstid i antall dager, arbeidssaker faglært per måned i 2021	21
Figur 13: Antall behandlede og innkomne saker og klager arbeid sesong per måned i 2021	23
Figur 14: Antall asylsøkere til Norge 2011-2021	24
Figur 15: Andel nye asylsøknader behandlet innen 21 dager, 2020 og 2021.....	27
Figur 16: Median saksbehandlingstid for enslige mindreårige og alle asylsøkere de siste tre årene, i antall dager	32
Figur 17: Antall enslige mindreårige i mottak.....	33
Figur 18: Fordeling av de som reiste innen 12 måneder etter avslag i UNE, per tertial i 2020 og 2021	38
Figur 19: Antall utreiser per måned i 2021.....	39
Figur 20: Utreisepliktige i mottak - tid fra endelig vedtak.....	40
Figur 21: Vedtak i saker om tilbakekall etter utlendingsloven § 63 etter utfall og de ti landene med flest behandlede saker	42
Figur 22: Restanse per 31.12.2021 fra de ti landene med flest ubehandlede saker og klager etter utlendingsloven § 63.....	42
Figur 23: Vedtak i saker etter utlendingsloven § 37 første ledd etter utfall og fordelt på land	44
Figur 24: Vedtak i saker etter statsborgerloven § 26 etter utfall og fordelt på land45	
Figur 25: Utvikling i andel og aldersfordeling på ubehandlede utvisningssaker og klager per måned 2021	47

9 Vedlegg

1. Regnskapsrapport
2. Oppdrag 11: Rapportering på forskning og utvikling
3. Rapport 2021: Virkning av utvalgte bestemmelser



UTLENDINGS DIREKTORATET
Org. nr.: 974760746

Riksrevisjonens beretning

Konklusjon

Riksrevisjonen har revidert Utlendingsdirektoratets årsregnskapsoppstillinger for regnskapsåret 1. januar - 31. desember 2021. Årsregnskapsoppstillingene består av oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering og noter, herunder sammendrag av viktige regnskapsprinsipper.

Oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapporteringen viser at 1 962 979 405 kroner er rapportert netto til bevilgningsregnskapet.

Etter Riksrevisjonens mening:

- oppfyller årsregnskapsoppstillingene gjeldende krav, og
- årsregnskapsoppstillingene gir et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger, inntekter og utgifter for 2021 og kapitalposter per 31. desember 2021, i samsvar med regelverket for økonomistyring i staten.

Grunnlag for konklusjonen

Vi har gjennomført revisjonen i samsvar med *lov om Riksrevisjonen*, *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig finansiell revisjon (ISSAI 2000–2899). Våre oppgaver og plikter i henhold til disse standardene er beskrevet nedenfor under «Revisors oppgaver og plikter ved revisjonen». Vi er uavhengige av virksomheten slik det kreves i lov og instruks om Riksrevisjonen og ISSAI 130 Code of Ethics utstedt av International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI's etikkregler), og vi har overholdt våre øvrige etiske forpliktelser i samsvar med disse kravene. Innhentet revisjonsbevis er etter vår vurdering tilstrekkelig og hensiktsmessig som grunnlag for vår konklusjon.

Øvrig informasjon i årsrapporten

Ledelsen er ansvarlig for informasjonen i øvrig informasjon. Øvrig informasjon består av ledelseskomentarene (i del VI) og annen øvrig informasjon (del I–V) i årsrapporten. Riksrevisjonens konklusjon ovenfor om årsregnskapsoppstillingene dekker ikke informasjonen i øvrig informasjon.

I forbindelse med revisjonen av årsregnskapsoppstillingene er det vår oppgave å lese øvrig informasjon i årsrapporten. Formålet er å vurdere hvorvidt det foreligger vesentlig inkonsistens mellom den øvrige

informasjonen, årsregnskapsoppstillingene og kunnskapen vi har opparbeidet oss under revisjonen av årsregnskapsoppstillingene, eller hvorvidt den øvrige informasjonen ellers fremstår som vesentlig feil. Vi har plikt til å rapportere dersom den øvrige informasjonen fremstår som vesentlig feil. Vi har ingenting å rapportere i så henseende.

Basert på kunnskapen vi har opparbeidet oss i revisjonen, mener vi at den øvrige informasjonen i årsrapporten:

- er konsistent med årsregnskapsoppstillingene og
- inneholder de opplysninger som skal gis i henhold til gjeldende regelverk

Ledelsens og det overordnede departementets ansvar for årsregnskapsoppstillingene

Ledelsen er ansvarlig for å utarbeide årsregnskapsoppstillingene som gir et dekkende bilde i samsvar med regelverket for økonomistyring i staten. Ledelsen er også ansvarlig for slik intern kontroll som den finner nødvendig for å kunne utarbeide årsregnskapsoppstillingene som ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil.

Det overordnede departementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon og har forsvarlig intern kontroll.

Riksrevisjonens oppgaver og plikter

Målet med revisjonen er å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapsoppstillingene som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil, og å avgi en revisjonsberetning som gir uttrykk for Riksrevisjonens konklusjon. Betryggende sikkerhet er en høy grad av sikkerhet, men ingen garanti for at en revisjon utført i samsvar med *lov om Riksrevisjonen, instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig finansiell revisjon, alltid vil avdekke vesentlig feilinformasjon som eksisterer. Feilinformasjon kan oppstå som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Feilinformasjon blir vurdert som vesentlig dersom den, enkeltvis eller samlet, med rimelighet kan forventes å påvirke de beslutningene brukerne foretar basert på årsregnskapsoppstillingene.

Som en del av revisjonen i samsvar med *lov om Riksrevisjonen, instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig finansiell revisjon, utøver vi profesjonelt skjønn og utviser profesjonell skepsis gjennom hele revisjonen. I tillegg:

- identifiserer og vurderer vi risikoene for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapsoppstillingene, enten det skyldes misligheter eller utilsiktede feil. Vi utformer og gjennomfører revisjonshandlinger for å håndtere slike risikoer, og innhenter revisjonsbevis som er tilstrekkelig og hensiktsmessig som grunnlag for vår konklusjon. Risikoen for at vesentlig feilinformasjon som følge av misligheter ikke blir avdekket, er høyere enn for feilinformasjon som skyldes utilsiktede feil, siden misligheter kan innebære samarbeid, forfalskning, bevisste utelatelser, uriktige fremstillinger eller overstyring av intern kontroll.
- opparbeider vi oss en forståelse av den interne kontroll som er relevant for revisjonen, for å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige etter omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for en mening om effektiviteten av virksomhetens interne kontroll.
- evaluerer vi om de anvendte regnskapsprinsippene er hensiktsmessige, og om tilhørende noteopplysninger utarbeidet av ledelsen er rimelige.
- dersom vi gjennom revisjonen av årsregnskapsoppstillingene får indikasjoner på vesentlige brudd på administrative regelverk med betydning for økonomistyring i staten, gjennomfører vi utvalgte revisjonshandlinger for å kunne uttale oss om hvorvidt det er vesentlige brudd på slike regelverk.
- evaluerer vi den samlede presentasjonen, strukturen og innholdet i årsregnskapsoppstillingene, inkludert tilleggsopplysningene, og hvorvidt årsregnskapsoppstillingene gir uttrykk for de underliggende transaksjonene og hendelsene på en måte som gir et dekkende bilde i samsvar med regelverket for økonomistyring i staten.

Vi kommuniserer med ledelsen blant annet om det planlagte omfanget av revisjonen og når revisjonsarbeidet skal utføres. Vi utveksler også informasjon om forhold av betydning som vi har avdekket i løpet av revisjonen, herunder om eventuelle svakheter av betydning i den interne kontrollen, og informerer det overordnede departementet om dette.

Uttalelse om øvrige forhold

Konklusjon om etterlevelse av administrative regelverk for økonomistyring

Vi uttaler oss om hvorvidt vi er kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene på en måte som i vesentlig grad strider mot administrative regelverk med betydning for økonomistyring i staten. Uttalelsen gis med moderat sikkerhet og bygger på ISSAI 4000 for etterlevelserevisjon. Moderat sikkerhet for uttalelsen oppnår vi gjennom revisjon av årsregnskapsoppstillingene som beskrevet ovenfor, og kontrollhandlinger vi finner nødvendige.

Basert på revisjonen av årsregnskapsoppstillingene, er vi ikke kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene i strid med administrative regelverk med betydning for økonomistyring i staten.

I tillegg til den finansielle revisjonen av virksomhetens årsregnskapsoppstillinger har Riksrevisjonen gjennomført en etterlevelserevisjon av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser. UDI er en av flere statlige virksomheter som inngår i revisjonen. Rapporten vil bli offentliggjort ved Riksrevisjonens rapportering til Stortinget i Dokument 1.

Oslo; 01.06.2022

Etter fullmakt

Åse Kristin Berglihn Hemsén
ekspedisjonssjef

Kari Haugen
avdelingsdirektør

Beretningen er godkjent og ekspedert digitalt