

Se adresseliste

Deres ref.

Vår ref.
17/5793 - TØM

Dato
19.10.2017

Oppdragsbrev - videreutvikling av ankomstsenterfunksjonen

Som det framgår av regjeringens budsjettforslag til Stortinget for 2018, er det ønskelig å samle den innledende asylsaksbehandlingen på ett ankomstsenter¹ i Norge, for å sikre at myndighetenes og asylsøkernes behov blir ivaretatt på en god måte. Det legges til grunn at oppgavene til UDI og PU i den innledende asylfasen skal samlokaliseres med utgangspunkt i videre planer for ankomstsenter Østfold. Dette innebærer bl.a. at asylsøkernes første oppmøtested skal være på ankomstsenteret².

Departementet ber UDI og POD om sammen å videreutvikle og gjennomføre ankomstsenterløsningen innenfor krav og forutsetninger gitt i dette brevet. Dette innebærer at driften på ankomstsenteret videreføres og videreutvikles, og at etatene jobber parallelt med å innføre PUMA³-anbefalingene i den innledende asylfasen. Vi gjør oppmerksom på at det videre planleggingsarbeidet bør starte umiddelbart, men at det må tas forbehold om Stortingets budsjettvedtak, forventet medio desember 2017, når det gjelder tildeling fra 2018-budsjettet. Det forventes at nødvendige investeringer knyttet til videre drift og implementering av ny saksflyt på ankomstsenteret gjøres så raskt som mulig.

¹ Dette er ikke til hinder for lokale løsninger etter behov, slik som ankomstberedskap knyttet til Storskog

² Se omtale nedenfor når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere.

³ PUMA = Politiet og UDI i Mottaks- og Asylprosessen, samarbeidsprosjekt mellom politiet og UDI som har jobbet med forslag til en forbedret ankomstfase for asylsøkere som kommer til Norge, særlig sett opp mot rettssikkerhet, effektivitet og samfunnssikkerhet

1. BAKGRUNN

UDI og politiet leverte 19. juni 2017 en oppdatert utredning av aktuelle alternative løsninger for håndtering av ankomstfasen. Ett av alternativene som ble utredet var å beholde og videreutvikle Ankomstsenter Østfold (AØ) for bl.a. å implementere anbefalingene fra PUMA-prosjektet samt ha god beredskap for ankomster i den innledende asylfasen (alternativ 2). Dette konseptvalget er nå lagt til grunn i regjeringens budsjettforslag for 2018. Den videre detaljplanleggingen forutsettes nå å foregå innenfor dette konseptvalget, men samtidig bør man i detaljplanleggingen vurdere ytterligere grep for optimalisering innenfor avsatt budsjetttramme.

2. MÅL FOR ANKOMSTSENTERET

Løsningen skal ivareta hensynet til en fleksibel, effektiv og sikker ankomstfase, som ivaretar svingninger i ankomsttallene og behovet for innkvartering i den innledende fasen. Ny saksflyt for den innledende fasen skal utvikles i tråd med PUMA-anbefalingene, jf. omtale nedenfor. Dette skal gi bedre kvalitet i asylsaksbehandlingen, styrke det innledende ID-arbeidet, bidra til bedre kontroll, raskere saksbehandling, økt kriminalitetsbekjempelse, bedre samfunnssikkerhet og en mer formåls- og kostnadseffektiv mottaksstruktur. På samfunnsnivå skal tiltaket legge til rette for reduserte nettoutgifter for det offentlige gjennom enten raskere retur eller raskere bosetting, og fortrinnsvis raskere deltakelse i arbeidslivet for dem som får opphold. Videre skal tiltaket utformes slik at det sikrer en bedre ankomstberedskap og redusert risiko for ekstraordinære merutgifter ved eventuelle større økninger i antallet asylsøkere til Norge.

3. NÆRMERE OM PUMA-ANBEFALINGENE

UDI og PU gjennomførte i 2016 PUMA-prosjektet, der etatene i fellesskap kom frem til en anbefalt løsning for en effektiv og sikker ankomstfase for asylsøkere som kommer til Norge. Vi viser til sluttrapport fra prosjektet som departementet har mottatt til orientering. Kort oppsummert innebærer løsningen at:

- søkeren rutes direkte til et ankomstsenter der søknad om asyl fremsettes for politiet
- alle relevante aktører for ankomstfasen er plassert i ankomstsenteret
- ankomstsenteret styres helhetlig gjennom en effektiv og hensiktsmessig driftsstruktur
- søkeren oppholder seg på et ankomstsenter frem til det er avklart videre løp for både søker og sak
- hovedparten av alle asylsaker får et vedtak i løpet av tiden søkeren er på ankomstsenteret
- det er god systemstøtte og nødvendige fellestjenester på ankomstsenteret
- søkeren plasseres videre i mottakssystemet ut fra sakens sannsynlige utfall og søkerens og samfunnets behov

PUMA utviklet i tillegg et forslag til en ny måte å jobbe på i den innledende fasen, som igjen er delt inn i fem faser, henholdsvis 1) sikre spor, 2) analyse og undersøkelser, 3) strategiske samtaler, 4) vedtak og 5) strategisk mottaksplassering. Alle fasene inneholder en rekke underoppgaver. Registrering skal gjennomføres kort tid etter ankomst for å innhente mest mulig av den informasjonen som bør være på plass for å kunne foreta analyser, undersøkelser og videre saksbehandling.

Med ny saksflyt i tråd med PUMA-anbefalingene antas det at anslagsvis 80 prosent av alle asylsøkerne som oppholder seg ved ankomstsenteret får svar på søknaden i løpet av oppholdstiden på senteret. Dette er et mål på sikt. Prosjektet beregnet at det kan gjøres innenfor en botid på senteret på om lag 21 dager. Hvor søkerne så skal flyttes videre, avhenger av opplysninger og forhold i saken.

Etatene bes om å finne frem til løsninger som virker til det beste for hele migrasjonskjeden, fra ankomst til bosetting eller retur.

4. DEPARTEMENTETS FORVENTNINGER TIL VIDERE PROSJEKTPLANLEGGING OG GJENNOMFØRING

Roller og ansvar

UDI og politiet forutsettes å utføre sine oppgaver i den innledende asylsaksbehandlingen på ankomstsenteret i tråd med anbefalingene i PUMA-prosjektet.

Departementet ber om at det umiddelbart etableres en hensiktsmessig prosjektorganisering mellom etatene for å gjennomføre tiltaket, og at det utarbeides nødvendig styringsdokumentasjon og øvrig planverk for å sikre at risiko i gjennomføringen håndteres på en god måte. Styringsdokumentasjonen må kunne ut i en tidsplan for implementering av en ankomstsenterfunksjon som understøtter PUMA-anbefalingene, og beskrive implementeringsansvaret de ulike etatene har.

UDI vil være prosjekteier og ansvarlig for samordning av arbeidet med en helhetlig styringsdokumentasjon, samt den særskilte rapporteringen til departementet. Politiet har ansvar for eventuelle egne delprosjekter i samsvar med hvordan fagmyndighet og budsjett disponeringsmyndighet er fordelt. Styringsdokumentasjonen må angi rolle- og ansvarsdelingen på de ulike områdene i prosjektet. Det forutsettes at behov for eventuelle avklaringer knyttet til roller og myndighetsområder som følger av det videre arbeidet med implementering av PUMA tas opp med departementet, herunder behov for endringer i regelverk eller aktuelle instruksjoner fra departementet til etatene.

UDI har ansvar for den administrative ledelsen av prosjektarbeidet og den senere driften ved ankomstsenteret. Dette inkluderer også kontakt med andre relevante aktører når det gjelder drift av senteret. Den faglige styringen foregår i de respektive etatenes linjer, i samsvar med fastsatt myndighetsfordeling.

Budsjettmessige forutsetninger

Departementet forutsetter at det videre planleggingsarbeidet og eventuelle andre tiltak som er rasjonelt å gjennomføre allerede i 2017, dekkes av etatene innenfor de respektives budsjetter tildelt for 2017.

For 2018 er det lagt inn drifts- og investeringsmidler, samt transportutgifter for politiet. Ut over dette legges det til grunn at alle utgifter til drift og investeringer av ankomstsenteret belastes kap. 490, post 21. Det er øremerket 159,796 mill. kroner til ankomstsentrene over kap. 490, post 21 i forslag til statsbudsjettet for 2018. Følgende ytterligere budsjettkonsekvenser er lagt til grunn for anbefalt løsning:

Kap.	Post	(i 1000-kroner)	2018	2019	2020	2021
490	21	Investeringer og drift AØ	74 100	37 200	-26 000	-26 000
490	21	Redusert kapasitet i øvrige transittplasser	-37 086	-37 086	-37 086	-37 086
490	60	Redusert kapasitet i øvrige transittplasser	-3 934	-3 934	-3 934	-3 934
440	01	Drift og investeringer PU	22 040	7 782	807	807
440	21	Transport	3 316	2 711	3 582	2 486

Tilpasninger og investeringer i bygningsmasse og tilhørende uteområde/infrastruktur

Det er behov for å foreta ytterligere investeringer for å tilrettelegge for den innledende asylfasen og støtte oppunder en effektiv gjennomstrømming. UDI er ansvarlig for å gjøre nødvendige investeringer for å tilpasse virksomheten i senteret. Dette skal gjøres i samråd med politiet og andre etater som skal ha arbeidsplass på stedet.

Departementet forutsetter videre at øvrige virksomheter, herunder lokale og sentrale myndigheter på helse- og sosialområdet, barnevern/integreringsområdet m.fl., i tilstrekkelig grad gis anledning til å bidra til kvalitetssikring og å avklare sine forutsetninger for å kunne yte tjenester innenfor eget ansvarsområde.

Arbeid med kontraktsstrategi

Beslutningen om en videreutvikling av ankomstsenterfunksjonen bygger på en konkret lokalisering på Råde og utleie av en eiendom der en større del av driften allerede er etablert gjennom en kortsiktig avtale. UDI har ansvar for å inngå en kontrakt med utleier som ivaretar statens økonomiske interesser. Hensynet til formåls- og kostnadseffektivitet skal vektlegges i forhandlingene med utleier.

Departementet ber om at UDI benytter seg av fagmiljøet i Statsbygg som rådgivere når det gjelder utforming av kontraktsstrategi og kvalitetssikring av kontraktsutformingen, slik at statens interesser sikres best mulig, jf. instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor gitt av KMD 13.1.2017. Vi ber om at Statsbyggs anbefalinger knyttet til løsningsmodeller og kontraktsstrategier dokumenteres særskilt.

Det må vurderes om et ankomstsenter kan defineres som formålsbygg, og kontraktsstrategien må håndteres i tråd med denne vurderingen. Dersom det er aktuelt å inngå en langsiktig kontrakt der det må foretas betydelige investeringer, bør en opsjon med mulighet for statlig kjøp av bygget vurderes inntatt i kontrakten med utleier.

Enslige mindreårige asylsøkere

Håndteringen av enslige mindreårige asylsøkere inngikk ikke i beslutningsgrunnlaget som er behandlet. Departementet antar imidlertid at det er gunstig å samle registreringen av alle asylsøkere på ankomstsenteret. I lys av dette ber departementet etatene om å utrede budsjettmessige og andre konsekvenser av å gjøre ankomstsenteret til første oppmøtested også for enslige mindreårige asylsøkere, og fra hvilket tidspunkt dette kan gjennomføres, eventuelt som en opsjon. Frist for en slik utredning er 1. februar.

Gevinstplanlegging og -realisering

I den samfunnsøkonomiske analysen av Ankomstsenter Østfold anslås kost- og nytteeffekter med betydelig usikkerhet. Det er ikke dokumentert en tilsvarende samfunnsøkonomisk analyse av i tillegg å implementere PUMA-anbefalingene i ankomstfasen.

Kostnadseffektivisering er imidlertid et vesentlig mål for tiltaket, og nettogevinstene skal derfor primært tas ut i form av reduserte utgifter i statsbudsjettet. De budsjettmessige gevinstene skal bl.a. tas ut i form av færre mottaksdøgn. Andre gevinster som følge av ny saksflyt må også vurderes.

Vi ber derfor etatene i samarbeid om å synliggjøre gevinster gjennom å definere tjenestene der tiltaket antas å ha positive forvaltningsøkonomiske gevinster, tilhørende produktivitets- og volumparametre og tilhørende referansepunkt. Kvalitet i saksbehandlingen i form av riktige vedtak, økt samfunnssikkerhet osv. vil også være en viktig gevinst å synliggjøre. Det forventes at gevinstene kan måles og sammenlignes over tid. Styringsdokumentets versjon 1.0 skal inneholde en foreløpig gevinstplan som viser hvordan tiltaket forutsettes å påvirke kostnader og resultater for prosjektets levetid, herunder hvordan tiltakets budsjettmessige forutsetninger skal oppnås. Fordelingen mellom etatene skal synliggjøres. Ferdigstilt gevinstplan som grunnlag for budsjettmessig behandling ettersendes i forbindelse med innspill til rammefordelingsforslaget for 2019-budsjettet.

Rapportering til departementet

Som prosjekteier vil UDI ha ansvar for rapportering til departementet. Vi ber om å bli holdt informert månedlig gjennom kortfattede risikorapporteringer om fremdriften, som fokuserer på vesentlige avvik, risikoreduserende tiltak og restrisiko. Vi ber også

om å få til orientering sentrale dokumenter underveis, slik som styringsdokumentasjon for gjennomføringen, kontraktstrategiske vurderinger, o.l.

Departementet vil benytte framlagt styringsdokumentasjon som grunnlag for å

utarbeide tildelingsbrevet for 2018. Foreliggende materiale oversendes departementet senest primo desember. Konkret frist avtales på et senere tidspunkt.

Med vennlig hilsen

Terje Sjeggstad
ekspedisjonssjef

Thor Arne Aass
ekspedisjonssjef

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur

Kopi til
Politiets Utlendingsenhet

Adresseliste

Politidirektoratet

Utlendingsdirektoratet