



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen



Godkjenning

Dato	Godkjent	Versjon - Beskrivelse av endring
2. juli 2021	Frode Forfang	1.0

Distribusjon

Dato	Sendt til	Versjon
9. juli 2021	Styringsteamet	1.0

Forord

Dette er en skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen, og dokumentet gir informasjon om hvordan asylprosessen kan gjøres skalerbar, dvs. hvordan prosessen skal håndtere en situasjon hvor det kommer inntil 300 asylsøkere i døgnet, og hvem som beslutter endringer.

Etter flere år med utredning startet norsk asylforvaltning implementeringen av en ny ankomst- og asylprosess høsten 2020. Prosessen har Nasjonalt ankomstsenter i Råde kommune som sitt sentrum, men prosessen vil også gjennomføres på andre lokasjoner, som i Oslo, i Finnmark ved ankomster over Schengen yttergrense, eller andre relevante lokasjoner. Den nye prosessen har to hovedformål: Det ene er knyttet til innføring av flyteffektivitet og kortere ventetider for asylsøker, den andre bevissthet rundt en prosess som skal tåle mer.

Asylankomstene ved implementering høsten 2020 var lave, samtidig som verden opplevde en alvorlig pandemi. Den nye prosessen er designet for at vi skal håndtere også økte ankomster. Måten vi har innrettet den nye ankomst- og asylprosessen gjør at den skal håndtere inntil 300 asylsøkere om dagen. Dette planverket skal gi råd i en situasjon hvor prosessen må endres og tilpasses på grunn av skaleringsbehov, og mulig også en beredskapssituasjon. Skaleringen stiller krav til organisasjon, rutiner og materiell, som vil variere ut fra ankomstnivået, og andre forutsetninger. Dokumentet er primært skrevet for at UDI og politiet, som sentrale etater i asylprosessen i Norge, skal ha et felles grunnlagsdokument til bruk i en skaleringssituasjon.

Planverket må leses rådgivende med hensyn til tiltak, og gir i seg selv ikke klare føringer for hva som må gjøres i ulike situasjoner. Pga. uoversiktlig informasjon, uklart situasjonsbilde og uventede variabler vil et skalerings- og beredskapsplanverk ikke være mer enn til hjelp og støtte, men selvfølgelig like fullt kreve ledere som løpende beslutter hvilke tiltak som skal iverksettes. Det er viktig å gjennomføre tiltak etter prosessens overordnede primærformål: «Det primære formålet med hele prosessen er å sikre en effektiv asylsaksbehandling og riktige asylvedtak, med påfølgende mulighet for rask retur eller tidlig integrering, i tillegg til andre ankomstfunksjoner som helsesjekk og informasjon. Bygningsmessige løsninger må ta utgangspunkt i dette». Tiltakene som etableres løpende må gjøres med hensyn til dette primærformålet.

For at forvaltningen skal være forberedt på en ny situasjon med endringer i asylankomstene er det viktig at andre planverk knyttet til ankomst- og asylprosessen oppdateres i henhold til den nye prosessen.

De konkrete tiltak og planene er definert i kapittel 5 til 7.

Denne versjonen (1.0-versjon) gjelder til ny versjon er utgitt.

Oslo, 2. juli 2021,

Frode Forfang

Innhold

1. Formålet med planen.....	6
1.1 Forutsetninger	6
1.2 Forholdet til annet planverk	7
1.3 Andre uønskede hendelser som påvirker asylprosessen	7
2. Definisjon av roller og begreper	8
2.1 Begreper brukt i plan	8
2.2 Samhandlingsaktørene i asylprosessen, og ansvarslinjer	9
3. Prinsipper for beredskap (derav prinsipper for skaleringsarbeid)	11
4. Kontekst for scenarioer.....	13
4.1 Asylprosessen.....	13
4.1.1 Prosessens hovedprinsipper	13
4.1.2 Basisprosessen versjon 1.0.....	13
4.2 Materiell/ teknologi.	14
4.2.1 Materiell i form av IKT-utstyr.....	14
4.2.2 Materiell i form av samtalerom	14
4.2.3 Rammen for samtidig tilstedeværende ansatte på Nasjonalt ankomstsenter	15
4.2.4 Oppsummering: Systemets ytre rammer	16
4.3 Organisasjon	16
4.4 Asylsøkeren	17
4.5 Ankomstsystemer.....	17
5. Mulighetsrommet for tiltak.....	19
5.1 Prosessuelle tilpasninger	20
5.2 Organisatoriske tilpasninger.....	20
5.3 Materielle tilpasninger (inklusive teknologiske tilpasninger).....	21
5.4 Forutsetning: Kunnskap om bemanningsbehovet gitt ulike ankomstscenarioer	21
6. Organisering av skalering- og beredskapsarbeidet	24
6.1 De ulike nivåene.....	24
6.2 Skalering- og beredskapsorganisasjon	24
6.2.1 Nivåer	24
6.2.2 Fullmakter og forholdet til linjeorganisasjonen	25
6.2.3 Felles situasjonsforståelse	26
6.2.4 Eskalering.....	26
6.3 Varsling og mobilisering	26
6.4 Gjennomføring av statusmøter for operativt nivå	27
7. Situasjonsbestemte planer for forhåndsdefinerte system	28
7.1 Grønt system.....	28

7.2 Gult system	29
7.3 Oransje system	30
7.4 Rødt system	31
7.5 Grått system.....	32
8. Kommunikasjon	33
8.1 Intern kommunikasjon	33
8.2 Ekstern kommunikasjon	33
9. Læring og forbedring for ny kunnskap	34

1. Formålet med planen

Dette er skalerings- og beredskapsplanen for ankomst- og asylprosessen i Norge, og skal gi råd om *hvordan* asylprosessen best kan skales, det vil si kunne håndtere inntil 300 asylsøkere i døgnet - på ankomstsenteret, eller på andre lokasjoner om nødvendig. Skaleringen stiller krav til organisasjon, rutiner og materiell, som vil variere til enhver tid ut fra ankomstnivået og andre forutsetninger.

Hovedformålet med planverket er å bidra til at utlendingsforvaltningen som helhet organiserer seg og ivaretar oppgaver på en samordnet, ansvarlig, fleksibel og hensiktsmessig måte i en situasjon med varierende (og ekstraordinært høye) ankomster. Summen av virksomhetenes skalerings- og beredskapsplanverk skal skape forutsigbarhet og tilpasse asylprosessen når ankomstene øker (eller synker). Planverket skal beskrive relevante tiltak ved ulike ankomstnivåer.

Planverket skal gi kjennskap til:

- forutsetninger planverket er basert på
- prinsippene for prosessens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid
- hvordan skalerings- og beredskapsarbeidet er organisert
- hvordan asylprosessen styres og ledes i en skaleringssituasjon, inklusive ekstraordinært høye ankomster
- hvordan varsling og mobilisering foregår
- hvordan arbeidet med vedlikehold og forbedring av planverket organiseres

Planen vil da:

- gi rammer for ankomst- og asylprosessen knyttet til endringer i ankomstbildet.
- beskrive hvordan ulike nivåer av asylankomster skal håndteres
- beskrive hvilke tiltak som kan settes inn ved ulike ankomstnivåer
- sikre felles forståelse og rammeverk for hva som må gjøres, og hvordan det bør gjøres
- sikre at de som har en rolle i forbindelse med skalerings- og beredskap er kjent med ansvaret, oppgavene og fullmaktene

Planverket er ikke et statisk dokument, men må oppdateres og tilpasses etter hvert som utviklingen og endrede forutsetninger krever det.

Planen gir ikke konkret anvisning for hva som må gjøres i alle ulike situasjoner, men stiller opp tiltak som bør vurderes iverksatt. I en situasjon med behov for rask skalerings- og beredskapsarbeid vil det alltid være manglende oversikt, mangelfull informasjon, uventede variabler etc., og av den grunn vil det være vanskelig å gi en plan som skal være annet enn veiledende, og fungere som støtte for beslutning. Et viktig formål med planverket, foruten å gi retningslinjer for skalerings- og beredskapsarbeid, er å beskrive de forskjellige aktørenes rolle, ansvar og myndighet. God gjensidig rolleforståelse, informasjonsutveksling og situasjonsforståelse er viktige premisser for en felles oppgaveløsning.

1.1 Forutsetninger

En forutsetning for at skalerings- og beredskapsplanen treffer med sine scenariobeskrivelser er at utlendingsforvaltningen jobber etter prosessen som ble besluttet av PUMA 2020-prosjektet.

Før prosessen er fullt ut implementert vil ikke denne skalerings- og beredskapsplan treffe tilstrekkelig med sine analyser av ulike scenarioer. Den nye ankomst- og asylprosessen vil i seg selv avhjelpe da økt skaleringssevne har vært et av de sentrale utviklingsfokus, det vil si utvikle en prosess som skal tåle mer variasjon i ankomstbildet.

Det legges videre til grunn at etatene er ansvarlig for bemanning av prosessen, og det vises her til samarbeidsavtalen for forpliktelser innen ressurssetting av prosessen. Det forutsettes at alle etater og

organisasjoner har interne beredskapsplaner som sikrer lokal utøvelse av ansvar fra denne planen¹. Det vil si at UDI og PU har egne rutiner for oppskalering av personell og materiell (som IKT, bygg og mottak).

Det vil foruten økte ankomster kunne oppstå andre ytre omstendigheter (som Covid-19) som vil kunne redusere kapasiteten til prosessen. Ved slike omstendigheter vil det trolig utløse skalering- og beredskapsmekanismene allerede ved lavere ankomstnivåer enn det forespeilet i denne planen.

1.2 Forholdet til annet planverk

Etatene har beredskapsplaner både på strategisk og operativt/taktisk nivå. Det er viktig at lokale beredskapsplaner er i overensstemmelse med denne planen knyttet til det som omhandler ankomst- og asylprosessen.

Denne skalerings- og beredskapsplanen beskriver hvordan ulike ankomstnivåer vil påvirke asylprosessen, og hvilke tiltak man kan sette inn ved ulike ankomstnivåer (scenarier), inkludert hvilken ressursinnsats det antas å være behov for, fra de aktørene som skal håndtere dette. Planen gjelder ulike ankomstnivåer og andre forhold som har konsekvenser for asylprosessen. Politiet og UDI har i tillegg beredskapsplaner for masseankomster som beskriver hvordan de skal ivareta sine spesifikke ansvarsområder i en beredskaps- og krisesituasjon. Denne planen må derfor ses i sammenheng med disse planene.

Det forutsettes dermed at etatene har både overordnet og detaljert planverk for:

- oppskalering (og nedskalering) av mottaksplasser (tilligger Region- og mottaksavdelingen/Mottak- og returprosessen i UDI)
- oppskalering av kontraktørenes kapasitet (tilligger særlig Asylavdelingen/Beskyttelsesprosessen (informasjon fra uavhengig organisasjon) og Region- og mottaksavdelingen/Mottak- og returprosessen, for de fleste kontraktører)
- oppskalering av personell inn i prosessen (tilligger særlig Asylavdelingen/Beskyttelsesprosessen i UDI og Politiets utlendingsenhet)
- gjennomføring av samtaler og andre prosesssteg ved andre lokasjoner (tilligger særlig Asylavdelingen/beskyttelsesprosessen i UDI og Politiets utlendingsenhet)
- kommunikasjon og informasjon (for UDI og PU)
- annen støtte knyttet til prosessene

De øvrige aktørene på ankomstsenteret vil i tillegg ha egne mer detaljerte planer for sin opp- og nedskalering, som er regulert i de respektive avtalene med UDI. Disse inkluderes ikke i dette dokumentet.

1.3 Andre uønskede hendelser som påvirker asylprosessen

Uønskede hendelser ved ankomstsenteret, som for eksempel pågående livstruende vold, brann, epidemi, helseutfordringer, HMS-utfordringer, streik eller lignende, må håndteres gjennom andre beredskapsplaner. Skalerings- og beredskapsplanen legger ikke føringer for hvordan håndtere slike hendelser.

Uønskede hendelser, slik som en pandemi, brann, jordskjelv, ras, terror etc. vil kunne påvirke asylprosessen, og kan skape store utfordringer for aktørenes oppgaveløsning. Det gjelder særlig når slike hendelser skjer samtidig med en endring i ankomstnivået. Denne plan tar ikke høyde for andre definerte uønskede hendelser, og er ene og alene et planverk for skalering og beredskap ved endringer i ankomstbildet for asylsøkere i Norge. Dersom det oppstår flere situasjoner samtidig, må disse løses ved bruk av flere beredskapsplaner.

¹ Politiets beredskapssystem 1 sier at «ved [en] masseankomst må politidistriktene påregne å utføre særskilte oppgaver utover å opprettholde ro og orden, for eksempel gjeninnført grensekontroll på indre Schengen-grenser, styrket utlendingskontroll på territoriet, bistand til opprettelse av samleplasser, forenklet registrering og ledsaget transport til PU eller annen bistand til PU. Andre enheter i politiet (UP, Kripos og Nasjonalt ID-senter) må påregne å yte bistand ved behov».

2. Definisjon av roller og begreper

I dette kapitlet defineres de mest relevante ansvarsroller, ord og begreper.

2.1 Begreper brukt i plan

Beredskap er planlagte og forberedte tiltak som håndterer uønskede hendelser og kriser slik at konsekvensene blir minst mulig (Kilde: Veileder til samfunnssikkerhet 2019). Beredskap betyr «å være beredt», altså å være forberedt på en situasjon. Beredskap viser her til planlagte og forberedte tiltak og aktiviteter, som gjør oss i stand til å håndtere ulike hendelser eller situasjoner, slik at konsekvensene blir minst mulig. Det er den enkelte etat som vurderer selv når den setter beredskap, eller «setter stab». Prosesseier kan spille inn til sine overordnede at beredskap må settes, men det er øverste leder i hver etat som beslutter om beredskapsplanene skal iverksettes. I en beredskapssituasjon vil man kunne sette i gang nærmere definerte tiltak. Med migrasjonsberedskap menes samfunnets evne til å opprettholde samfunnssikkerheten ved en kraftig økning i antall asylsøkere og migranter.

En krise er en (uønsket) hendelse eller situasjon som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en etatens evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner (Kilde: NOU 2000: 24 - Et sårbart samfunn). Det vil være ulike nivåer i en krise, som 1) oppskalert situasjon, 2) krise (beredskap er satt i forvaltningen) og 3) nasjonal krise (store konsekvenser for samfunnet for øvrig).

Å sette stab betyr å gå i en beredskapssituasjon. Dette gjør man når det er behov for å forsterke beslutningssystemene og samvirkesystemene på operasjonelt nivå. Følgende forhold kan indikere at en slik situasjon er i ferd med å oppstå:

- ankomstene overstiger prognosene betydelig over et tidsrom
- mange asylsøkere ankommer Norge på ett sted (annet enn Oslo-området)
- kapasiteten i mottakssystemet er ikke tilstrekkelig til å håndtere videre ankomster på et forhøyet nivå eller en ytterligere økning
- dersom vi ser en stor økning i antallet enslige mindreårige som søker asyl i Norge, samtidig som totalantallet øker.

Skalering viser til de endringer man må gjøre i systemet (organisasjon, teknologi og materiell) for å opprettholde en så stabil prosess som mulig i forbindelse med endringer i asylankomstene.. Skalering er også tidlige forberedelser (og mini-øvelse) forut for en beredskapssituasjon. Lenge før en asylkrise inntreffer må de som jobber med prosessen tenke på skalering og tilpasning av prosessen. Skalering betyr her tilpasning av asylprosessen til endringer uavhengig av sesongjustert ankomstprognose, og tilpasning til lavere ankomster enn sesongjustert prognose. Dette er tilpasninger som kan håndteres innenfor eller utenfor ordinære driftsrammer. Med skalering betyr det å tilpasse størrelsen på behovene i prosessen (bemanning, materiell etc.). Å skalere opp betyr å forstørre, dvs. tilføre mer ressurser, og skalere ned betyr å forminske, dvs. ta vekk ressurser fra prosessen.

Prosess er en samling av beslektede eller samvirkende aktiviteter som omformer tilført grunnlag til resultater, sagt på en annen måte en systematisk rekke av handlinger som transformerer noe (input) til et sluttresultat (output).

Prosessteg er en avgrenset aktivitet i ankomst- og asylprosessen. Hvert prosessteg er utformet med en gjeldende produktbeskrivelse.

Basisprosessen (versjon 1.0) viser sammenheng mellom faser og prosessteg i den nye ankomst- og asylprosessen. Basisprosess viser til den besluttede ankomst og asylprosessen som ble tatt fram av PUMA 2020-prosjektet ved overlevering sommeren 2020. Da ble basisprosess versjon 1.0 overlevert med definerte prosessbeskrivelser. Det ble også definert basisprosess for fire differensierte løp: enslige mindreårige, dublin, privatboende og hurtigsaker. I den grad denne basisprosessen utvikler seg skal den nedtegnes, og følges oppsett for endringshåndtering. Det er prosesseiers ansvar at prosessen blir

synliggjort, og at basisprosessen oppdateres ved utvikling og forbedring. Se basisprosess i vedlegg 1. UDIs strategi vektlegger visualisering av prosesser, og visualiseringen skal følge etablert standard og notasjon (BPMN 2.0).

Utnyttelsesgrad viser til den prosentvise grad av utnyttelse av arbeidstiden til en medarbeider arbeider med primæroppgavene, dvs. prosessstegene i ankomst- og asylprosessen. Ved lave ankomster vil utnyttelsesgraden være lav, og medarbeiderne gjøre andre oppgaver/utviklingsoppgaver, ved høyere ankomster vil utnyttelsesgrad nødvendigvis gå opp. Når man beregner medarbeiderressurser er et råd at man setter utnyttelsesgrad til 60 %. Behovet knyttet til ledelse og andre støttefunksjoner kommer i tillegg.

Beredskapssystem grønn, gul, oransje, rød og grå viser til de predefinerte systemene relatert til skaleringsbehov i ankomst- og asylprosessen.

Toleranser viser til avtalte rom for avvik i positiv eller negativ retning. En toleransegrense er da det definert avviksrom for tid, kostnad, kvalitet, omfang, usikkerhet eller gevinst før avviket skal eskalere til neste ledelsesnivå.

Etatene i dette dokumentet viser til UDI og PU. UDI har ansvar for en rekke kontrakter med andre leverandører inn i prosessen på ankomstsenteret, så oppfølging av disse vil også inngå innenfor UDIs ansvar. Planen ble skrevet mens UDI fremdeles hadde organisasjonsmodell basert på avdelinger, men planla overgang til prosesseierskap, så her brukes begrepene avdeling og prosess parallelt.

Kontraktører viser til de som på oppdrag fra UDI har en rolle inn i ankomst- og asylprosessen på ankomstsenteret, som driftsoperatør, vekterselskap, informasjon fra uavhengig tredjepart, helse etc.

NA – forkortelse for Nasjonalt ankomstsenter, sentrum for ny ankomst- og asylprosess i Råde kommune, Viken.

2.2 Samhandlingsaktørene i asylprosessen, og ansvarslinjer

Her følger de aktører som har en større eller mindre rolle i den nye ankomst- og asylprosessen

- Utlendingsdirektoratet (UDI)
- Politidirektoratet (POD)
- Politiets utledingsenhet (PU)
- Lokale sykehus og helsevesen
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Statsforvalteren for Oslo og Viken (med nasjonalt ansvar for å få oppnevne representant (verge) for enslige mindreårige som søker asyl i Norge)
- UDIs kontraktører, samt advokater og tolker

I tillegg vil Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ha en rolle som UDIs og politiets overordnede departement.

Den nye ankomst- og asylprosessen er satt sammen av fem faser og 22 prosesssteg. Prosessen går på tvers av organisatoriske linjer, og involverer i særlig grad tre større hovedprosesser: 1) beskyttelsesprosessen, hvor asylsaken behandles, 2) mottaks- og returprosessen, hvor asylsøkere som beboere på asylmottak behandles, og sist 3) den polisiære prosessen, prosessen politiet jobber i knyttet til sine samfunnsoppdrag.

- Faglig styringslinje er de som kan gi faglige føringer for prosesssteget, da inklusive retningslinjer til den som utfører prosesssteget.
- Administrativ styringslinje er den eller de som har ansvaret for å påse at prosesssteget har tilstrekkelig med ressurser i form av ansatte, og annet materiell.
- Utfører pekes mot den etat, avdeling/prosess, eller kontraktør som gjennomfører prosesssteget.

Fase	Prosessteg	Faglig styringslinje	Administrativ styringslinjer	Utfører av arbeidsoppdraget
1	Sikkerhetskontroll	UDI	UDI	Kontraktør (sikkerhet)
	Ankomstregistrere	UDI/POD	POD	PU
	Digital informasjon til og fra asylsøkeren: Start	UDI	Utpekes av UDI	Utpekes av UDI
	Adgangskort til asylsøkeren (FLYT-kort)	UDI	UDI	Kontraktør (driftsoperatør)
	Signalering og søk	POD	POD	PU
	Visitering	POD	POD	PU
	Kles- og bagasjehåndtering	UDI	UDI	Kontraktør (driftsoperatør)
	Tildele mottaksplass (skjermet bosesksjon)	UDI	UDI	Kontraktør (driftsoperatør)
2	Innledende registreringssamtale	POD/UDI	POD	PU
	Lovpålagt tuberkuloseundersøkelse	UDI og Sykehuset Østfold	UDI og Sykehuset Østfold	Kontraktør (Sykehuset Østfold og kommunehelsetjenesten)
	Tildele mottaksplass (åpen del)	UDI	UDI	Kontraktør (driftsoperatør)
	Vurderer behovsdrevne undersøkelser	UDI/POD	UDI/POD	UDI, med støtte fra politiet
	Informasjon til søkerne fra uavhengig part	UDI	UDI og kontraktør	Kontraktør
	Gjennomføre behovsdrevne undersøkelser	UDI/POD	UDI/POD	UDI, politiet, med flere
	Analysere og saksvurdere	UDI/POD	UDI/POD	UDI, politiet
3	Forberede kunnskapsbasert samtale	UDI/POD	UDI/POD	UDI (eller politiet avtalte tilfeller/porteføljer)
	Gjennomføre kunnskapsbasert samtale	UDI/POD	UDI/POD	UDI (politiet og IMDI)
4	Fatte asylvedtak	UDI	UDI	UDI
	Informasjon etter vedtak	UDI	UDI	UDI
	Advokatsamtale	UDI/advokat	UDI, advokat	Advokat
5	Strategiske mottaksplassering ved innvilgelser	UDI	UDI	Kontraktør (driftsoperatør)
	Strategiske mottaksplassering ved avslag	UDI	UDI	Kontraktør (driftsoperatør)

Figur: Oversikt over styringslinjene i prosessen, informasjon hentet fra siste godkjente versjon av produktbeskrivelsene (besluttet i PUMA 2020-prosjektet).

3. Prinsipper for beredskap (derav prinsipper for skaleringsarbeid)

Hensikten med kapittelet er å gi en beskrivelse av grunnlaget for arbeidet med skalering- og beredskap med utgangspunkt i usikkerheten som følger av variasjonen i antallet asylsøkere som søker beskyttelse i Norge, og hva dette betyr for utlendingsforvaltningen, inklusive hvilke scenarier planen skal dekke.

Alt beredskapsplanarbeid bør gjennomføres i tråd med regjeringens fire grunnleggende prinsipper for beredskapsarbeid. Prinsippene tydeliggjør hvordan vi organiserer oss når en beredskapssituasjon oppstår. På samme måte som i en beredskapssituasjon så vil disse prinsippene også gjelde ved skalering av asylprosessen, det vil si at det minst mulig grad av endringer med tanke på ansvar, likhet, nærhet og samvirke gitt en nedskalering eller oppskalering. Her presenteres regjeringens fire prinsipper for beredskapsarbeid, og hvordan det påvirker den nye ankomst- og asylprosessen.

1. Ansvarsprinsippet

Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Det betyr at politiet, ulike prosesser i UDI og andre aktører har ansvar for sine fagområder, inkludert planverk, bemanning, vedlikeholdstrening, kvalitetssikring og klargjøring av materiell. UDI har imidlertid et generelt ansvar for å koordinere innsatsen i utlendingsforvaltningen og opp mot samarbeidende virksomheter, og rapportere om status til departementet. I en krisesituasjon blir UDIs ansvar særlig tydelig.

2. Likhetsprinsippet

Den organisasjonen man opererer med under beredskapssituasjoner eller kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik organisasjonen i en normalsituasjon. Prosesser, PU, avdelinger/prosesser i UDI og andre aktører forholder seg til egne linjeorganisasjoner. Imidlertid forutsetter asylprosessen en utstrakt grad av samhandling og samarbeid på ankomstsenteret, og også mulighet for noen nye roller. Det kan bety noe grad av endringer sammenlignet med en normalsituasjon, også relatert til økt samhandling (som økt møtevirkosomhet).

3. Nærhetsprinsippet

En beredskaps- og krisesituasjon skal håndteres på lavest mulig organisatorisk nivå. Dette overlater mye ansvar for å løse konkrete utfordringer på ankomstsenteret til medarbeiderne på ankomstsenteret og strukturen rundt denne organisasjonen. Omfanget avhenger av hvor akutt situasjonen er, og i hvilket omfang det er behov for ressurser, utover det som disponeres lokalt på senteret.

4. Samvirkeprinsippet

Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Asylprosessen forutsetter samvirke og samarbeid mellom aktørene, og dette arbeidet må utnyttes og intensiveres i en beredskaps- og krisesituasjon. Samvirke og samarbeid må derfor skje på ethvert trinn i prosessen, for å sikre en effektiv ankomst- og asylprosess. Dersom aktørene må håndtere en uønsket hendelse, som påvirker asylprosessen (f.eks. Covid-19), stiller det ytterligere krav til samarbeid og samhandling.

En ofte kjent feil i krisesituasjonen er at man ikke er proaktiv nok, eller tidlig nok ute med tiltak, men i ettertid vurderer at man aksjonerte for sent og ikke hadde nok ressurser til rådighet. I krisesituasjoner bør man benytte seg av tre proaktive beslutningsprinsipper. Dette er en plan for både skalering og beredskap, som igjen betyr at man vil aksjonere tidlig, lenge før man setter stab, tiltak vil bli igangsatt *før* omstendighetene tvinger en til å gjøre det gjennom en definert krise eller beredskapssituasjon. En proaktiv ledelse jobber med å minimere omstendighetenes påvirkning av situasjonen og selv styre den. Prinsippene i proaktiv beredskapsledelse er tredelt:

1. Sikker usikkerhets-prinsippet

Ved usikkerhet på om det er nødvendig å varsle, mobilisere eller gjennomføre tiltak, skal man tolke dette som at det vil være riktig å gå til handling. Å være «føre var» uttrykker ansvarlighet, og ikke utrygghet. Dette betyr at man skal mobilisere ressurser og iverksette tiltak for å forhindre at situasjonen utvikler seg mot sitt potensial, selv om den begrensede informasjonen man har på planleggingstidspunkt gjør det usikkert om mobilisering og iverksettelse av tiltak egentlig er nødvendig, man skal kun avstå dersom man er helt sikker på at beslutningen er riktig.

2. Moderat overreaksjon-prinsippet

Man skal alltid så tidlig som mulig mobilisere tilstrekkelig med ressurser og iverksette nødvendige tiltak for å kunne håndtere all den mulige negative situasjonsutviklingen man har identifisert. Man skal stå klar til å mobilisere når en hendelse oppstår. Dette betyr i praksis at en responderer på en melding om en hendelse som om det var litt mer krevende enn det som først er meldt eller at den har et potensiale til å eskalere. Det er viktig å presisere at overreaksjonen skal være moderat.

3. Første informasjons-prinsippet

Man skal alltid forsøke å være den første som gir informasjon til media og andre interessenter. Informasjonen man gir skal være så korrekt som mulig, uansett om informasjonen kan gi negativ publisitet. For å alltid kunne være i forkant med å frigi informasjon kan man ha ferdig formulerte forslag til pressemelding, da også tilgjengelig i overordnet beredskapsplan. Prinsippet innebærer at vi skal alltid være de første til å informere interessenter om situasjonen slik vi kjenner den og hvilken beredskapssituasjon som er opprettet. Dette er et viktig og vanskelig prinsipp. Informasjonen må være korrekt og bli forstått. De ulike kommunikasjonsmulighetene i dag gjør det spesielt vanskelig å ha oversikt og respondere til rett tid.

4. Kontekst for scenarioer

Vi skal her introdusere konteksten som avgjør dimensjonene på skalering og beredskapen, og gi en kortfattet vurdering av hva scenariene betyr for systemet.

Systemet som bidrar til at vi når hovedformålet med asylprosessen består av tre hovedkomponenter. Dette er selve prosessen, det er de materielle/ teknologiske rammene (bygg, IKT etc.) som vi benytter i prosessen og det er personell og organisering som benyttes for å bemanne prosessen. I tillegg kommer selvfølgelig utlendingene som søker om beskyttelse i Norge.

Det er dette systemet som utgjør asylprosessen, som får betydning for hvordan vi skal opprettholde asylprosessen ved ulike ankomstnivåer, og hvordan vi skal sikre å nå hovedformålet med asylprosessen.

Som vi skal se så må vi gjøre endringer i systemet i takt med endringer i

- antallet utlendinger som søker om beskyttelse i Norge
- kjennetegn ved de som søker om beskyttelse i Norge (språk, alder, helse, kultur, antatt beskyttelsesbehov, ferdigheter/ kompetanse etc.)

Under følger en kort gjennomgang av de ulike komponentene i systemet. Det følger også en kort gjennomgang av hvorfor det er viktig med å ha god kunnskap om de som til enhver tid søker (og de vi tror kommer til å søke) om beskyttelse i Norge.

4.1 Asylprosessen

4.1.1 Prosessens hovedprinsipper

I forbindelse med etablering av ny ankomst- og asylprosess fikk etatene følgende avklaring for etablering av ny prosess som førende for påfølgende arbeid, hovedprinsippene ble gitt av direktørene i UDI og POD i november 2018. Disse hovedprinsippene er også relevante å hensynta i en situasjon med behov for å skalere opp ved økte asylankomster.

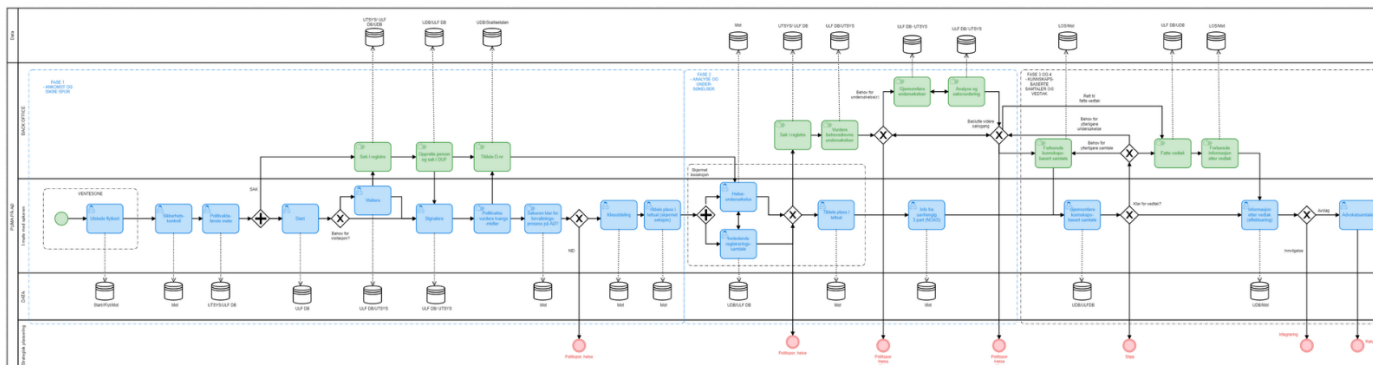
1. Det primære formålet med ankomst- og asylprosessen er å sikre en effektiv asylsaksbehandling og riktige asylvedtak, med påfølgende mulighet for rask retur og tidlig integrering, i tillegg til andre ankomstfunksjoner som helsesjekk og informasjon. Bygningsmessige løsninger må ta utgangspunkt i dette.
2. Foruten at politiet har en lovpålagt oppgave som saksforberedende organ i asylsaken, er det viktig å utnytte den merverdien som ligger i at politiet har virkemidler som kan styrke arbeidet med å avklare søkerens identitet for å sikre riktige vedtak.
3. Politiet og UDI skal jobbe tett sammen om sakene umiddelbart etter at søknad er registrert. Begge etaters arbeid skal bygge på risikovurdering og differensiering, og baseres på at etatene utnytter sine faglige fortrinn, UDI rettet mot forvaltningssaken og politiet mest mulig spisset mot arbeid som krever polisier kompetanse.
4. POD og UDI skal i samarbeid bidra til å utvikle regler og rutiner som sikrer rask og god deling av informasjon som er innhentet av politiet med det formål å bidra til avklaring av søkers identitet.
5. For å sikre tydelige styringslinjer og beslutninger vedrørende byggeprosessen og drift av NAS, må det presiseres at ansvaret for bygget og driften av NA ligger hos UDI. UDI skal ivareta dette ansvaret på en måte som sikrer lovpålagte krav og som på en best mulig måte ivaretar og avveier hensynene til de ulike aktørenes roller og oppgaver.
6. Beredskapsdimensjonen er også en viktig premissgiver for utvikling av både prosess og bygg.

4.1.2 Basisprosessen versjon 1.0

Basisprosessen er en sentral leveranse fra PUMA 2020-prosjektet sommeren 2020, og danner grunnlag for implementering av ny ankomst- og asylprosess, både ved Nasjonalt ankomstsenter, og ved andre lokasjoner. Basisprosessen danner grunnlaget for den prosessen etatene har besluttet å gjennomføre

Det foreligger tegninger og beskrivelser også av prosessen for fire differensierte løp, 1) enslige mindreårige, 2) dublinsaker, 3) hurtigprosedyre, og 4) privatboende. Erfaringer fra høsten 2020 tilsier at det kan være behov for å lage en etablert basisprosess også for relokaliserte² fra andre land i Europa, og de som søker ved Schengen-yttergrense på grensestasjon Storskog i Finnmark.

Ansvar for oppdatering og distribusjon av basisprosessen ved eventuell utvikling og forbedring av prosessen ligger til prosesseier. Gjeldende basisprosess, basisprosess for differensierte løp og produktbeskrivelser for alle prosessesteg lagres som vedlegg til denne plan i UDI.



Figur: Basisprosessen

4.2 Materiell/ teknologi.

4.2.1 Materiell i form av IKT-utstyr

- RMA har ansvaret for at det er tilstrekkelig med utstyr for å gjennomføre sikkerhetskontroll, oppfølging av ansvar for nødvendig materiell for kontraktører i henhold til kontrakt (som bagasjeskanner ved inngangen til NA).
- ASA har ansvaret for Start-nettbrett, inklusive systemet som sådan. Etablering av nye nettbrett vil ha en omstillingstid på inntil to uker for innkjøp og oppsett, samt oppfølging for materiellansvar for kontraktør for informasjon fra uavhengig part.
- PU har ansvaret for å ha tilstrekkelig med biometri-materiell, samt tilgang til materiell for å håndtere for sine prosessesteg i basisprosessen med ankomster inntil 300 asylsøkere om dagen.
- UDI vil levere en helhetlig løsning for infrastruktur som skal dekke behov til etater og kontraktører samt asylsøkere på Nasjonalt ankomstsenter.
- Utvikling og feilretting i DUF, MOT og andre relevante systemer følger vanlig saksgang.
- På andre lokasjoner enn Nasjonalt ankomstsenter har etatene ansvar for egen infrastruktur så fremt annet ikke er avtalt.

4.2.2 Materiell i form av samtalerom

På ankomstsenteret er det 1. november 2020 levert 26 (23 + 3) samtalerom.

I tillegg er det etablert 8 samtalebåser i teltsalen med plass til asylsøkeren, til særlig bruk i pågående smittesituasjon, men disse vil kreve romkapasitet andre steder for å gjennomføre med også intervjuer og tolk.

I tillegg er det muligheter for ytterligere utvidelse av samtalekapasitet på denne måten, i rekkefølge for relevans, lav investering og rask omstillingstid.

1. Oslo: UDI har 12 samtalerom på Helsefy. Disse er tilknyttet et intervjusenter. På få ukers varsel kan innovasjonslaben nært tilknyttet intervjusenter konverteres om til ytterligere 11 samtalerom, som betyr at kapasiteten kan gjøres om til 23 rom. UDI er da nødt til å ta en ombygningskostnad, men dette er

² Relokalisering er et begrep som først og fremst viste til EU-landenes beslutning om å avlaste Hellas og Italia ved å ta imot asylsøkere som får asylsøknaden behandlet i andre europeiske land enn der de først ankom. Norge tok imot relokaliserte i 2016/17, og på ny i 2021.

estimert til forholdsvis lave kostnader. Ved ombygging må da verdien av ytterligere rom vektes mot behovet for en innovasjonslab.

2. PU har ikke tilgjengelig samtalerom i Oslo.
3. Hjemmekontorløsning for ansatte i ankomst- og asylprosessen, i samvirke med løsning 4. Bruk av hjemmekontor for tolker forutsetter en oppdatert ROS-analyse gjennomført av relevante etater, uten innføring av dette vil hjemmekontor for ansatte ikke ha ønsket gevinst, gitt at tolker uansett vil kreve et samtalerom i regi av utlendingsforvaltningen.
4. Samtalerom andre steder i landet enn NA og Oslo: Operativ videosamtalekapasitet per 1.1.2021 er 35 samtalerom rundt i landet (inkl. ett rom på hvert regionkontor, flere rom på Kasper mottak og to rom på Mysebu EMA-mottak). Denne kapasiteten er i stadig endring, og her vil det også være stor bevegelse i en situasjon med masseankomster. Utfordring er også at rom primært er tilgjengelig for beboere på senteret logistisk sett, og samtalekapasiteten vil være beheftet med stor grad av usikkerhet.
5. Konvertering av kontorer til samtalerom: Behovet for kontorlokaler kan bli redusert siden en del funksjoner og oppgaver flyttes ut av senteret i en slik situasjon (ref. at kun fase 1 og de mest sentrale prosessstegene i fase 2 skal ivaretas på lokasjon ved masseankomster). Dette gjør at det i en masseankomstsituasjon vil være mulig å konvertere kontorarealer til samtalerom, da raskere gjennomstrømning gir økt behov for samtalerom og redusert behov for kontorer.
 - 15 enkeltkontorer på 7-10m² konverteres til samtalerom (dette kan gjøres raskt og uten særskilt kostnad)
 - 20 samtalerom etableres ved oppdeling av åpne arbeidsplasser, kantine eller annet – estimert til fem ukers byggeperiode, og kostnad på ca 900.000 kroner inkl. mva.
6. Brakkerigg: Dersom det er ytterligere behov eller hensiktsmessig av andre grunner, vil 40 samtalerom kunne etableres i utvendig brakkerigg med tre ukers leveringstid, til en ca pris på 750.000 kroner i engangskostnad pluss 100.000 kroner månedlig leie inkl. mva.
7. Reservearealet på NAS, disponibelt rom på mesanin: Arealet er prosjektert for ytterligere 23 samtalerom. Utbygging av dette arealet til permanente samtalerom kan gjøres forutsatt bevilgning.

Beslutning om behov for utvidelse av samtalekapasitet tas av prosesseier for beskyttelse og prosesseier for mottak og retur, sammen med direktør for UDI. Det må tas en helhetlig beslutning som hensyntar leie, det bygningsmessige, samt relevans opp mot kommunen, budsjettet på post 21 og mottakssystemet for øvrig.



Oslo-området

- 12 samtalerom på Helsfyr
- Mulig utvidelse med ytterligere 11 rom på Helsfyr
- Ytterligere kapasitet oppnås gjennom hjemmekontorløsning for saksbehandlere og tolker, i sambruk med åtte samtalebåser på NAS og 35 intervjurom på mottak rundt i landet hvor søkerne kan sitte



Mulig utvidelse på Nasjonalt ankomstsenter

- Konvertering av 15 kontorer til samtalerom (rask omstilling)
- Etablere 40 samtalerom i brakkerigg (tre ukers omstilling)
- Nyetablere 20 samtalerom ved oppdeling av åpne kontorlandskap, kantine mm (fem ukers omstilling)
- Nyetablere 23 samtalerom i disponibelt rom på mesanin

Figur: Oversikt over mulig utvidelse av samtalekapasitet per vår 2021

4.2.3 Rammen for samtidig tilstedeværende ansatte på Nasjonalt ankomstsenter

200 samtidig tilstedeværende er en veiledende begrensning for bemanning i administrasjonsdelen av bygget i en normalsituasjon, dvs. opptil 30 ankomster om dagen. Tilsvarende gjelder en begrensning på 630 asylsøkere innlosjert i teltsalen, økt til 1000 i kortere perioder.

Problematisering i drift 200 samtidig tilstedeværende var ett sentralt premiss for å bli enig om disponering av arealer, fordeling av arbeidsplasser, dimensjonering av dagslys, luftmengder, sanitære fasiliteter, garderober etc. der det stilles krav til et byggetiltak fra plan- og byggemyndigheter, arbeidstilsyn etc. Det ligger bl.a. til grunn for plantegninger og øvrig dokumentasjon som er sendt inn. Begrensningene er mindre relevante/absolutte når det er snakk om beredskapssituasjoner, og mindre relevant når det er snakk om arbeidsplasser i andre deler av bygget enn i administrasjonsdelen (f.eks. i forhold til miljøarbeidere i teltsalen). Det er gitt brukstillatelse på bygget, og blir et lokalt arbeidsgiveransvar å påse at det er tilstrekkelig med fasiliteter til å opprettholde drift. Det må være UDIs vurdering hvor stor bemanning det er forsvarlig å ha i bygget til enhver tid, med utgangspunkt i tilsvarende vurderinger for hver enkelt bruker, og evt. innspill/anbefalinger fra relevante sektormyndigheter. Det vil være en løpende vurdering, der også beskaffenheten i den enkelte krise, kan endre forutsetninger og redusere rammen (som i pågående Covid-19 pandemi). Tilsvarende kan man også se for seg tiltak som øker rammen. Det vil være nødvendig med avklaringer mot brukere, der man bl.a. må vektlegge vurdering fra vernetjenestene og de ulike ledere/linjer.

4.2.4 Oppsummering: Systemets ytre rammer

For å forstå prosessens forutsetninger på ankomstsenteret må man være kjent med byggets rammer. De viktigste fysiske rammebetingelsene på ankomstsenteret er som vist under, og setter rammer for hva som kan gjennomføres av prosesssteg på lokasjon.



Samtalerom

Ankomstsenteret har 26 lydisolerte kontorer, tilpasset samtaler med søkerne. Dette inkluderer kontorer i ankomstsonen. Det ble det tidlig 2021 etablert 8 samtalebåser i teltsalen, men her er det bare søkeren som kan møte, så en samtale her beslaglegger samtaleromkapasitet andre steder.



Overnattingsplasser i teltsalen

Ankomstsenteret har en teltsal som på det meste kan innkvartere 1 000 søkere. I tillegg kommer et antall personer i skjermet del i teltsalen (den skjermede delen kan med enkle midler opp- og nedskaleres etter behov).



Samtidig tilstedeværende ansatte

Ankomstsenteret har en begrensning om 200 samtidig tilstedeværende ansatte (lys og luft), dette inkluderer alle som arbeider i prosessen, som UDI, politiet, helse, kontraktører (driftsoperatør, vektere etc), tolker, advokater mf.

Figur: Oversikt over Nasjonalt ankomstsenter fysiske rammer for prosessgjennomføring

Av disse tre har simuleringsdata fra PUMA 2020-prosjektet vist at det er kapasiteten på samtalerom som først kan påvirke asylprosessen negativt. For politiet og UDI er det også relevant hvor mange som har Nasjonalt ankomstsenter som oppmøtested da dette kan påvirke hvilke prosesssteg som kan og bør gjennomføre på lokasjon.

4.3 Organisasjon

For å opprettholde en stabil asylprosess er systemet avhengig av at vi bemanner prosessen riktig. Å bemanne prosessen riktig betyr å sikre at prosessen har tilstrekkelig antall medarbeidere og at disse medarbeiderne har den nødvendige kompetansen for å opprettholde en stabil asylprosess og dermed etterleve hovedformålet med asylprosessen.

I beskrivelsen av de enkelte prosessstegene i asylprosessen er det klargjort kvalitets- og kompetansekrav. Disse er nyttige å se hen til når vi skal bemanne prosessen riktig.

Gjennom det kontinuerlige arbeidet med å samle relevante fakta, gjennom prognoser, overvåking av prosessen, erfaringer, simuleringsarbeid og analyser, finner vi riktig bemanning ved ulike ankomstnivåer. Dette gjelder også skalering av tolketilgang.

Som nevnt over er det en begrensning på antallet samtidig tilstedeværende ansatte på Nasjonalt ankomstsenter. Dette må vi ta hensyn til ved behov for å gjøre endringer/ tilpasninger for å bemanne prosessen riktig.

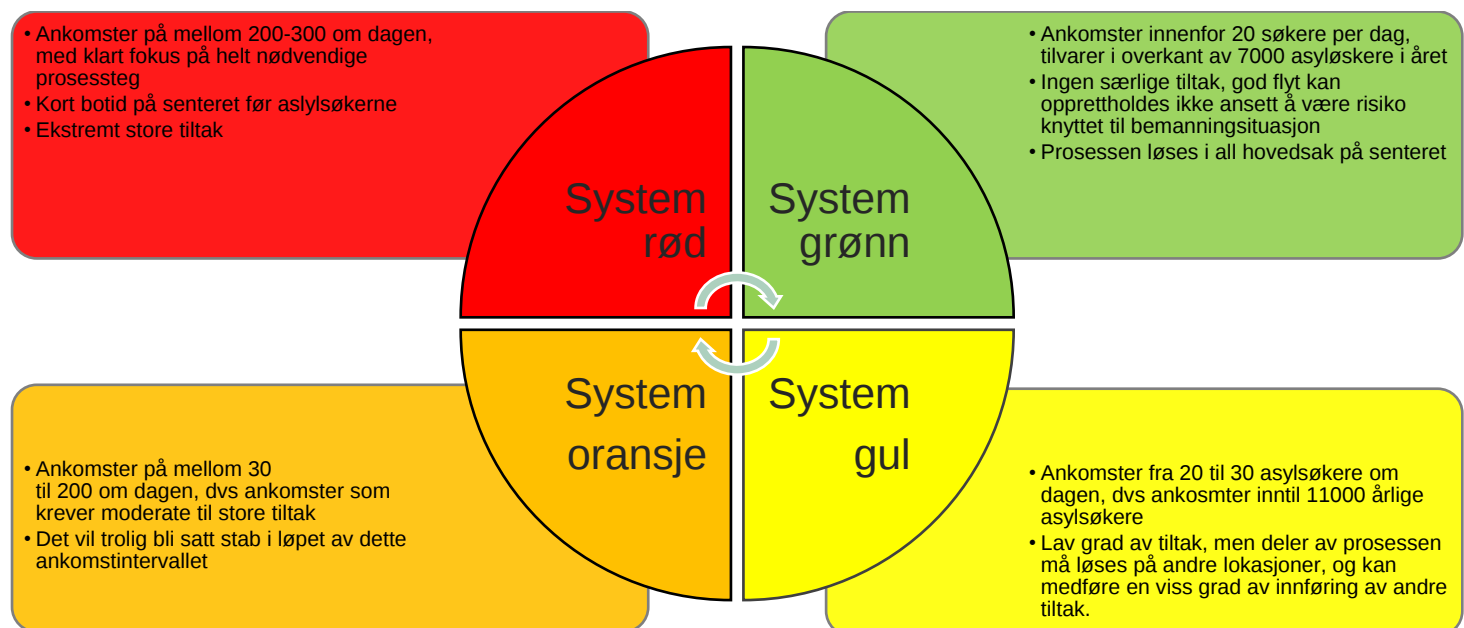
4.4 Asylsøkeren

For å opprettholde en stabil asylprosess er det viktig at vi har god og oppdatert kunnskap om antallet utlendinger som søker (og antallet som vi tror kommer til å søke) om beskyttelse i Norge.

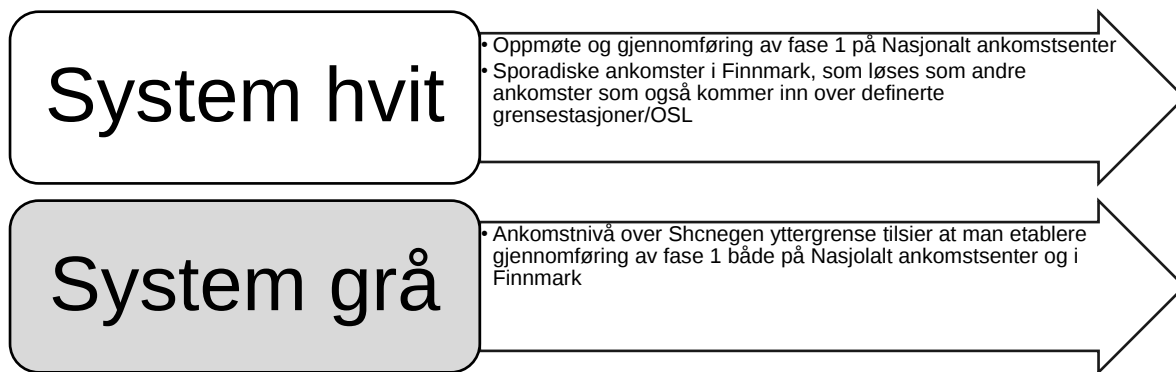
Vel så viktig er at vi til enhver tid har god og oppdatert kunnskap om kjennetegn (egenskaper, kompetanse og behov) asylsøkerne har. Kjennetegn ved asylsøkerne har betydning for hvilken asylprosess søkeren skal følge (basisprosess eller ulike differensierte løp), for å treffe med riktig kontrollnivå og kostbare undersøkelser, behov for samtaler, informasjonsarbeid rettet mot retur eller integrering, for materiell/ IKT (bygg og utforming av bygg, IKT-som medarbeiderne og søkeren bruker i prosessen), samt for å bemanne prosessen riktig (antall og kompetanse). Slik kunnskap er derfor viktig for å tilpasse systemet hvor asylprosessen utspiller seg og har betydning på hvordan vi skal oppnå hovedformålet med asylprosessen.

4.5 Ankomstsystemer

Vi setter følgende systemer knyttet til ankomstnivåer:



Figur: Systemer for ankomst- og asylprosessen knyttet til ulike nivåer av ankomster. Systemene ser slik ut per våren 2021, men vil kunne endre seg avhengig av prognoser og bemanning/kapasitet på Nasjonalt ankomstsenter.



Figur: System for ankomst- og asylprosessen knyttet til behov for tilstedeværelse på lokasjon

Hvert nivå inneholder et sett med tiltak som kan tas i bruk, men tiltakspakkene er fleksible. De må tilpasses situasjoner. Det er ikke automatikk i når man går fra et nivå til et annet, og ei heller en automatikk i hvilke tiltak som settes i verk. Det må alltid gjøres konkrete vurderinger.

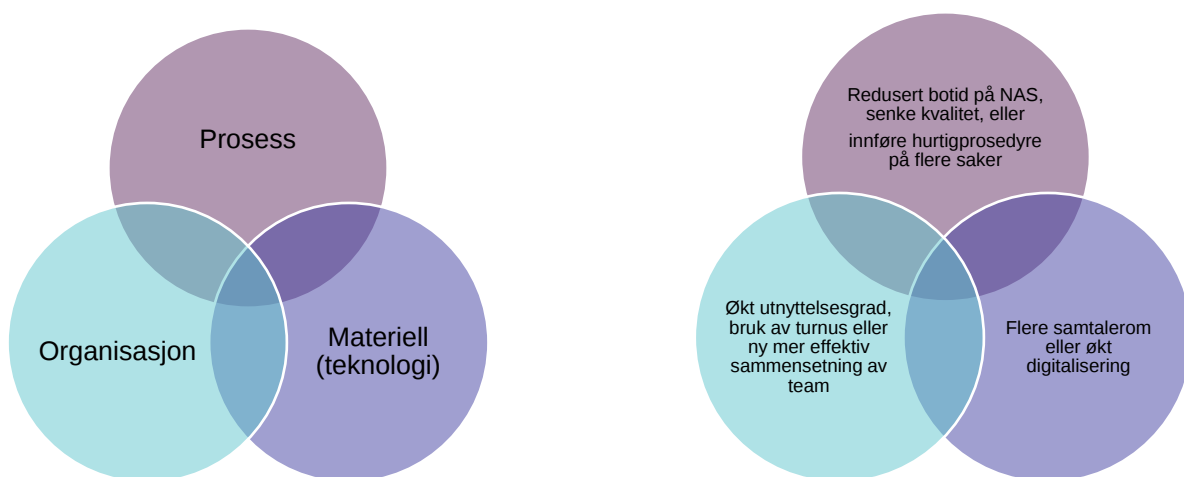
Systemene vil gjøre oss i stand til å kunne handle raskt, og kan være med på å skape forutsigbarhet, både for de som skal beslutte nivåer og tiltak, og de som skal jobbe under ulike nivåer og tiltak.

5. Mulighetsrommet for tiltak

Innenfor ankomstsenteret har man mulighet til å kjøre en prosess inntil ca. 7000 årlige ankomster (ankomst på ca. 20 asylsøkere hver dag), og holde asylprosessen stabil uten særlige tiltak, her rommer bygget, tilgjengelige bemanningsressurser og oppsatt materiell at man kan kjøre prosessen innenfor rammen av rom, samtidig tilstedeværende ansatte og med god botid på senteret.

Ved ankomster over dette nivået må man i ankomst- og asylprosessen jobbe med tiltak på ulike akser for å sikre god flyt og gjennomstrømning: Vi kan endre prosessen, vi kan endre organisasjonen eller vi kan endre materiell, som lokasjon eller teknologi. Noen endringer vil berøre både prosess, organisasjon og materiell (teknologi).

Dersom prognosene tilsier økte ankomster eller ved akutt, uforutsett økning i ankomstene, må etatene tilføre prosessen flere menneskelige ressurser, ved å flytte medarbeidere fra andre arbeidsoppgaver over på ankomst- og asylprosessen og styrke kompetanse i forhold til ankomstbildet, eller også ansette medarbeidere. Dette jamfører prinsippene om pro-aktivitet, og samtidig med at man skaffer til veie de mottaksplasser man trenger for å gi asylsøkerne husly.



Figur: Tiltaksmeny for endringer av ankomst- og asylprosessen

Her beskrives ulike tiltak nærmere:

- **Prosessuelle tilpasninger:**
 - redusert botid på Nasjonalt ankomstsenter for asylsøkerne gir konsekvenser for systemet, og vil starte med forkortet botid for noen, men i ytterste konsekvens medføre kort botid på bare få dager for alle asylsøkere.
 - gjennomføre prosesssteg på andre lokasjoner, som å flytte samtaler med asylsøkere til Oslo eller andre lokasjoner, eller gjennomføre fase 1 i Finnmark (for de som ankommer via Schengen yttergrense) – henger sammen med materielle endringer, hvor samtaleromkapasiteten må økes
 - senke kvaliteten (standard) på arbeidet, dette kan gjøres sammenholdt med å eventuell legge inn etterkontroll eller stikkprøvekontroll
 - innføre hurtigprosedyre på flere saker
- **Organisatoriske tilpasninger:**
 - øke bruk av turnus slik at vi utnytter bygget mest mulig
 - heve utnyttelsesgrad av saksbehandlere, det vil si at de som jobber i prosessen legger vekk alt av oppgaver og utviklingsarbeid for en periode, og konsentrerer seg i all hovedsak om arbeid inn i prosessstegene
 - innføre nye teamstruktur eller organisasjonsløsning som imøtegår behovene på en mer effektiv måte
- **Materielle tilpasninger (inkl. teknologi):**

- øke kapasitet på samtalerom ved å øke senteres kapasitet
- etablere samtalerom på andre lokasjoner
- øke digitaliseringsgrad

5.1 Prosessuelle tilpasninger

Prosessten er laget slik at den skal være mest mulig stabil uavhengig av ankomstbildet. Det kan imidlertid være behov for å foreta endringer, som å bytte om rekkefølgen på prosesssteg, dersom ankomstbildet tilsier dette. Ved sykdom hos en asylsøker kan det for eksempel være behov for å flytte personer raskt til skjermet del, og tilpasse øvrige prosesssteg til dette. Noen søkere vil det være behov for å beholde lengre på ankomstsenteret og gjennomføre hele asylprosessen der, til tross for generelt høye ankomster. Ved høye ankomster vil det være behov for å foreta utfordrende prioriteringer. Taktisk nivå vil måtte vurdere å flytte søkere ut til andre lokasjoner, selv om det ideelt sett hadde vært best å gjennomføre hele asylprosessen på stedet.

Videre kan prosesseier innføre hurtigprosedyre på flere saker, og med dette mulig senke kvaliteten i sakene (jamfør hovedprinsipp 3). Dersom beslutning om innføring av hurtigspor i flere saker berører behov for økt ressursinnsatsen til etatene må denne beslutning tas i samråd mellom etatene.

Det kan være aktuelt for aktørene å gjennomføre (deler av) prosesssteg innenfor andre prosesssteg. For eksempel kan PU gjennomføre visitering (ID-undersøkelser, som å søke for pass og ID-dokumenter) under sikkerhetskontrollen. Innenfor rettslige rammer kan det vurderes om deler av, eller hele prosesssteg skal kuttes for søkergrupper, dersom det ikke er behov for prosesssteget: Et eksempel kan være tuberkuloseundersøkelse for søkere som har bodd i Norge over lengre tid, eller etatenes samtaler med søkere hvor det er vurdert behov for bare én samtale i hurtigspor. Dersom det er tvil om det rettslige grunnlaget for tiltaket, må problemstillingen løftes i god tid til faglig styringslinje, ev. departementet.

Asylankomstene, og sammensetningen av hvem som søker om beskyttelse, varierer. Det vil være behov for å tilpasse fasene og prosessstegene, og vurdere og iverksette ulike tiltak avhengig av disse faktorene. For eksempel kan et høyt antall personer i hurtigprosedyre eller Dublin-sporet ofte håndteres raskere og mer effektivt enn for eksempel en gruppe med tredjelandsborgere uten dokumentert identitet, som kommer direkte fra hjemlandet. Det kan påvirke fasene, prosessstegene og tiltakene.

5.2 Organisatoriske tilpasninger

I perioder med lavere ankomster (som i 2021) vil medarbeiderne i prosessen ha andre arbeidsoppgaver, eller lavere utnyttelsesgrad enn hva man kan forvente i perioder med høyere ankomster. Utnyttelsesgraden kan være lavere ved at man brukes til å løse andre arbeidsoppgaver enn primæroppgaven fra ankomst og asylprosessen og dens prosesssteg. I simulering har man tatt utgangspunkt i at en medarbeider skal ha 60 prosent utnyttelsesgrad, og dersom man simulerer på en utnyttelsesprosent på opp mot 100 prosent vil man simulere på en prosess som ikke er realistisk. I perioder med høye ankomster, eller ankomster som overgår ressursinnsatsen på senteret eller i prosessen, vil det være naturlig å legge vekk andre arbeidsoppgaver enn de som går fram av basisprosessen, og også forvente en økt utnyttelsesgrad fra medarbeiderne i prosessen.

For å utnytte bygget, og da særlig den knappe ressursen samtalerom, vil det være naturlig å vurdere økt bruk av turnus, det vil si at man jobber i bygget i mer enn vanlig arbeidstid på dagtid. Dette gjelder da særlig for UDI som i liten grad går i turnus, og kan vurdere å sette inn arbeidstid som utnytter byggets kapasitet bedre, politiet har i større grad enn UDI har innebygde mekanismer for å vurdere dette jevnlig. Turnus for UDI-ansatte kan være aktuelt for å redusere trykket på samtalerom, det vil si i forbindelse med kunnskapsbasert samtale/andre samtaler. Å gjennomføre samtaler med asylsøkerne på natt er ikke aktuelt, og det må vurderes i hvilken grad det har noe for seg sent på kveldstid. De organisatoriske enheter som vurderer turnus til å være et relevant tiltak bør allerede før skaleringsbehovet innsetter jobbe fram en plan og få på plass en fremforhandlet løsning, slik at tiltaket kan settes i gang raskt ved behov.

Ved økte ankomster kan man også vurdere organisatoriske endringer som støtter behovet, som økt bruk av tverrgående team sammensatt på tvers av organisatoriske skiller, dersom dette anses som et kompetansegivende eller effektiviserende tiltak.

5.3 Materielle tilpasninger (inklusive teknologiske tilpasninger)

Ved oppskalering i ankomstbildet vil særlig UDI, men også mulig politiet, flytte arbeidsoppgaver (faser og prosesssteg) ut av ankomstsenteret. I ny ankomst- og asylprosess er det konkludert at visse prosesssteg kan gjennomføres på andre lokasjoner. Etatene må være forutseende, og vurdere å gjennomføre prosesssteg på andre lokasjoner i god tid før behovet oppstår. Prosesssteg kan da gjennomføres på lokaler de allerede disponerer, nye lokaler, samtaler kan foregå på videolink med mottak, eller ved nyopprettede mottak.

Når ankomstene øker vil det bli større press på samtalerommene på NAS: Det viktige her blir å prioritere trinnene i fase 1 og andre nødvendige oppgaver. Prosesssteg som kommer sent i prosessen må overføres til andre lokasjoner. Man kan se for seg at man begynner bakfra og reduserer antall vedtakssamtaler (informasjon etter vedtak), etter hvert reduserer både vedtak og prioriterer hvem som skal få gjennomført kunnskapsbasert samtale på NAS, og hvilke samtaler som gjennomføres på andre lokasjoner. Opprettelsen av nye kontorer eller nye mottak er naturlig nok tidskrevende prosesser. UDI må tilrettelegge for at prosesssteg relatert til samtaler kan gjennomføres på mottak. De prosesssteg som kan overføres til egne lokaler man allerede disponerer er enklere å planlegge.

I bygget vil det kunne opprettes ekstra samtalerom ved NA i en masseankomstsituasjon. Videre vil det ved særskilt behov kunne etableres samtalerom i utvendig brakkerigg. Det legges da til grunn at ankomstsenteret i takt med økning i ankomstene må øke gjennomstrømningen pga begrenset kapasitet i teltsalen. Det kan føre til at behovet for kontorlokaler med videre vil reduseres etter hvert som ankomstene øker, siden en del funksjoner og oppgaver flyttes ut av senteret i en slik situasjon (ref. at kun fase 1 skal ivaretas ved NA ved masseankomster). Dette gjør at det i en masseankomstsituasjon ved behov for gjennomføring av samtaler vil være mulig å benytte/konvertere kontorarealer til samtalerom: 15 enkeltkontorer på 7-10m² konverteres til samtalerom (raskere gjennomstrømning gir redusert behov for kontorer) – dette kan gjøres raskt og uten særskilt kostnad³. Det er ønskelig for god prosessflyt at det også opprettes inn i kontrakter med nye mottak (som opprettes underveis i en krise) behov for rom som kan brukes til samtale (fjernsamtale) med asylsøkere, som også kan være med på å sikre gjennomføring av nødvendige samtaler. Konvertering av disse kontorlokaler til samtalerom må veies mot ulempene ved å miste denne type kontorkapasitet i en skaleringssituasjon, hvor man også vil trenge denne type kontorer.

En annen materiell endring i systemet vil være økt digitalisering, eksemplifisert ved at man utvikler Start til å også gi eller innhente informasjon på nye områder.

5.4 Forutsetning: Kunnskap om bemanningsbehovet gitt ulike ankomstscenarier

For å si noe om fordeling av kontorplasser på senteret er det etablert en forenklet simuleringsmodell som kan gi veiledning.

Etatene har tatt på seg å bemanne ankomstsenteret med utgangspunkt i asylprosessen, den gjennomstrømning som forventes på ankomstsenteret, samt gjeldende prognoser på asylankomster. Bemanningen tar minimum utgangspunkt i de behovene ankomst- og asylprosessen har for å nå 70% vedtak innen 21⁴ dager med riktig kvalitet gitt gjeldende ankomstprognose.

Prognosen for antall asylsøkere til Norge fastsettes i Asyltrendgruppa i Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) fire ganger i året i forbindelse med milepæler i statsbudsjettarbeidet. UDI

³ UDIs byggkonsulent (T-2 Prosjekt AS) har levert et forslag til løsning som gjelder behov for samtalerom ved økte ankomster.

⁴ Det formelle kravet er vedtak innen 19 dager, for å få tid til å informere om vedtaket før søkeren flytter ut innen botidsfristen på NA på 21 dager.

leder dette arbeidet, men har med seg de andre aktørene i prosessen. Det vil være naturlig å tilpasse prosessen i henhold til det prognosen tilsier av forventede ankomster.

Under beskrives behovet for personell til å håndtere søkere og asylsaker. Estimatenes er hentet fra målinger og innspill fra faglinjene, og tidsdata kan også endre seg. Personellbehov for ledelse og administrasjon er ikke inkludert.

Fase	Prosessteg	Utfører av arbeidsoppdraget	Front Office - mode time i minutter	Back-office – mode i time - minutter
Fase 1	Sikkerhetskontroll	Kontraktør (sikkerhet)	5	
	Ankomstregistrere	PU	10	
	Digital informasjon til og fra asylsøkeren: Start	Utpekes av UDI	25	
	Adgangskort til asylsøkeren (FLYT-kort)	Kontraktør (driftsoperatør)	5	
	Signalering og søk	PU	16	
	Visitering	PU	15	
	Kles- og bagasjebehandling	Kontraktør (driftsoperatør)	20	
	Tildele mottaksplass (skjermet bosesjon)	Kontraktør (driftsoperatør)	5	
Fase 2	Innledende registreringssamtale (+ forberedelser og etterarbeid)	PU	180	120 (forberedelser og etterarbeid)
	Lovpålagt tuberkuloseundersøkelse	Kontraktør (Sykehuset Østfold)	15	
	Tildele mottaksplass (åpen del)	Kontraktør (driftsoperatør)	5	
	Vurderer behovsdrevne undersøkelser	UDI, med støtte fra politiet		20 for UDI og 110 for PU ⁵
	Informasjon til søkerne fra uavhengig part	Kontraktør	60	
	Gjennomføre behovsdrevne undersøkelser	UDI, politiet, med flere		Stor grad av variasjon i tid, utførerrolle og sted undersøkelser krever kontorkapasitet
	Analysere og saksvurdere	UDI, politiet		20 for UDI og 45 for PU
Fase 3	Forberede kunnskapsbasert samtale	UDI (eller politiet avtalte tilfeller/porteføljer)		60
	Gjennomføre kunnskapsbasert samtale	UDI (politiet og IMDI)	300	
Fase 4	Fatte asylvedtak	UDI	360	
	Informasjon etter vedtak	UDI	60	
	Advokatsamtale	Advokat	-	
Fase 5	Strategiske mottaksplassering ved innvilgelser	Kontraktør (driftsoperatør)	10	
	Strategiske mottaksplassering ved avslag	Kontraktør (driftsoperatør)	10	

Oppsummeringen tilsier at

- kontraktørene er i kontakt med asylsøkerne ca. to timer (110 min) i gjennomsnitt sak,
- PU i kontakt (prosesstid) ca. 1 time (66 min) i fase 1, deretter fem timer prosessid per innledende registreringssamtale, inkl. forberedelser og etterarbeid, deretter nesten 2 timer (110 min i snitt) i forbindelse med vurdering av undersøkelser.
- UDI er i prosessid med hver asylsøker i nesten 14 timer (mode 820 minutter), da kunnskapsbasert samtale (i all hovedsak gjennomført av UDI) og vedtak er tidskonsumerende. Det er også disse prosessstegene som vil flyttes ut av senteret til andre lokasjoner, først.

Gjennomførte undersøkelser ligger her utenfor beregning. Disse gjennomføres både på og utenfor senteret, for alle etater. Det bemerkes at tallene kun er knyttet til gjennomføring av hvert enkelt prosesssteg, og omfatter ikke ledelse, koordinering, logistikk, faglig oppfølging, annen polisiær aktivitet og administrative oppgaver på senteret.

⁵ Merk at noe av denne tidsbruken til PU kan splittes mellom dette punktet og gjennomføring av behovsdrevne undersøkelser.

Vedlegg til denne plan er Excel-fil som setter opp en enkel simuleringsmodell basert på basisprosess versjon 1.0 med innmeldte tidsdata og på en definert ankomstsammensetning, og modellen gir tall på bemanningsbehovet nyttet til ulike ankomstsituasjoner. Utnyttelsesgraden til medarbeiderne er satt til 60 % og sykefravær til 6 %. Dette kan endres i modellen ved behov.

UDI er bemannet med at de fleste UDI-oppgaver gjennomføres av en enhet som har hele prosessen som sitt arbeidsfelt. I tillegg vil det være en liten tilstedeværelse fra UDI knyttet til mottaks- og returprosessen (2-4 medarbeidere). PU er bemannet med at ulike seksjoner og avsnitt dekker ulike prosesssteg i den nye ankomst. og asylprosessen, og deres bemanning er dermed inndelt tilsvarende. Det er de samme som bemanner fase 1 og fase 2 med innledende registreringssamtale, men oppgaven er skilt i diagram under. Det er ikke simulert med at politiet jobber turnus, som i seg selv vil kreve noe tilleggsbemanning. Modellen kan utvikles slik at den dekker behovet for informasjon knyttet til riktig bemanning gitt innspill på basisprosessen. Igjen er det viktig å bemerke at modellen kun er knyttet til gjennomføring av hvert enkelt prosesssteg, og omfatter ikke ledelse, koordinering, logistikk, faglig oppfølging, annen polisiær aktivitet og administrative oppgaver på senteret, som er ansett å utgjøre en viss prosentandel av bemanningsbehovet i prosessen relatert til andelen ansatte i prosessen som sådan.

antall søkere	1 500	2 000	2 500	3 000	3 500	4 000	4 500	5 250	6 000	6 750	7 875	9 000	10 125	11 812	13 500
PU, fase1	1,1	1,4	1,8	2,1	2,5	2,8	3,2	3,7	4,3	4,8	5,6	6,4	7,2	8,4	9,6
PU, fase 2 reg	7,8	10,4	13,0	15,6	18,2	20,8	23,5	27,4	31,3	35,2	41,0	46,9	52,8	61,6	70,4
PU, fase 2 undersøk	4,4	5,8	7,3	8,7	10,2	11,6	13,1	15,2	17,4	19,6	22,9	26,1	29,4	34,3	39,2
PU, totalt	13,2	17,7	22,1	26,5	30,9	35,3	39,7	46,3	53,0	59,6	69,5	79,5	89,4	104,3	119,2
UDI	18,0	24,0	30,0	36,0	42,1	48,1	54,1	63,1	72,1	81,1	94,6	108,1	121,6	141,9	162,2

Figur: Oversikt fra modellen over flat beregning av bemanning fra UDI og politiet ved 1500 til 13500 i årlige ankomster knyttet til faser (som heller ikke har tatt inn over seg de stordriftsfordeler man ser kan komme ved høye ankomster). Modellen er vedlegg til denne plan

6. Organisering av skalering- og beredskapsarbeidet

I dette kapittelet vil vi beskrive hvordan man skal etablere, forberede og videreutvikle skalering- og beredskapsplanverket.

6.1 De ulike nivåene

Taktisk nivå:

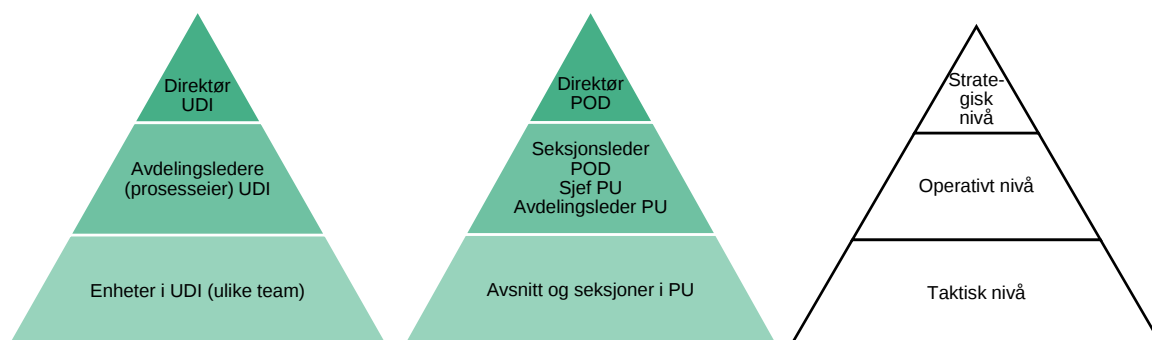
- Taktisk nivå er førstelinjen, møte med asylsøkerne og stedet hvor hendelser oppstår. De fleste aktivitetene i prosessen (og på ankomstsenteret) defineres som taktisk nivå. De sektorvise oppgavene – prosessstegene – på dette nivået er beskrevet i de fem fasene i asylprosessen på ankomstsenteret.

Operativt nivå:

- Prosesseieren er neste nivå (operativt nivå), og anses som eier av ankomst- og asylprosessen, og er den som beslutter og koordinerer tiltak i prosessen. Ved økende ankomster kreves en høy grad av samhandling og samarbeid mellom aktørene på ankomstsenteret og i det øvrige systemet, enn i en situasjon med normal kapasitet. Bevissthet rundt god informasjonsdeling og rapportering til operativt nivå er en integrert del av arbeidet på taktisk nivå.
- Samlet operativt nivå består av avdelingslederne/prosesseiere i UDI og ledelsene sentralt i politiet (PU/POD) ut fra ansvarsområder og oppgaver i asylprosessen. Nivået styrer aktivitetene på ankomstsenteret innenfor sine ansvarsområder, og må innhente tilstrekkelig informasjon og sikre rapportering til prosesseier og øvrig ledelse på senteret (taktisk nivå).

Strategisk nivå:

- Strategisk nivå er ledelsen i UDI og POD, samt andre relevante aktører, med eventuell involvering av departement. Det forutsettes en felles situasjonsforståelse og høy grad av samhandling og samarbeid mellom aktørene på dette nivået.
- Strategisk nivå får i hovedsak informasjon om situasjonen på ankomstsenteret og i asylprosessen via operativt nivå. Nivåene forutsetter at det er definerte toleranser inn i prosessen som tilsier hva som behandles på ulike nivåer, og hva som skal løftes til neste nivå. Myndighet og beslutningsstruktur på tiltak som omfatter fullmakter, kostnader defineres i lokal planer.



6.2 Skalering- og beredskapsorganisasjon

Hensikten med kapittelet er å beskrive skalering- og beredskapsorganisasjonen, det vil si det organisasjonen som skal beslutte endringer i prosessen i kraft av å iverksette tiltak for å møte behovet i takt med endringer i ankomstbildet.

6.2.1 Nivåer

I dag er det etablert et samarbeid både på taktisk og operativt nivå som er tenkt videreført i en skalering- og beredskapssituasjon.

- Taktisk nivå: Prosessteamleder med prosessteam bestående av lederne og støtte⁶.
- Operativt nivå: Prosesseier og styringsteam⁷.

Begge team er representert fra beskyttelsesprosessen, mottak- og returprosessen og den polisiære prosessen, og styrer slik sett også kontraktørene i prosessen.

Taktisk nivå har ukentlig møter, og operativt nivå har jevnlig møter. Ved behov vil man øke møtehyppigheten i strategisk team mellom direktørnivå UDI og POD.

6.2.2 Fullmakter og forholdet til linjeorganisasjonen

Dette delkapittel beskriver hvilke fullmakter som ligger til ankomst- og asylprosessen i forhold til skalering- og beredskap.

UDI har en etablert ledelse av både den helhetlige asylprosessen (prosesseier), og en driftsledelse for Nasjonalt ankomstsenter. Prosesseier har anledning til å sette stab for ankomst- og asylprosessen. Det er utarbeidet et eget mandat for prosesseierskapet. Den overordnede målsettingen er å legge til rette for en helhetlig implementering av beslutningene fattet i PUMA 2020-prosjektet, i tillegg til beslutninger fattet i etterkant av prosjektperioden, dette for å sikre en helhetlig utvikling av asylprosessen, samt bidra til å iverksette et felles beredskapssystem knyttet til asylprosessen. Asylprosessen skal samlet sett bidra til riktige vedtak, rask retur eller tidlig integrering.

Det er etablert et styringsteam på operativt nivå bestående av avdelingsdirektører/prosesseiere fra UDI og etatsleder fra PU, hvor prosessteamet har sekretariatsfunksjon. Prosesseier sammen med strategisk styringsteam beslutter eventuelle endringer i den vedtatte ankomst- og asylprosessen. Endringer som berører basisprosess forutsetter oppdatert prosessvisualisering og -beskrivelse. Endringshåndteringen av basisprosessen skal følge avtalte rutiner for endringshåndtering. På bakgrunn av prognoser og ankomstbildet, spiller prosesseier inn forventet bemanning, lokaler, og bistand til aktørene i asylprosessen jevnlig, som hvert kvartal. Ved økninger i asylankomstene må trolig møtefrekvensen legges hyppigere. Det kan være ressursallokering på ankomstsenteret eller andre steder, eller behov for opprusting på andre lokasjoner som andre ankomstsentre, mottak, eller aktørenes hovedkontorer.

Møtene på operativt nivå skal inneholde informasjon om nåværende og fremtidig ankomstsituasjon, og avklare behov for ressurser fra aktørene. Det er naturlig at møtene sammenfaller med og kan gi innspill til aktørenes budsjettbehandling. Møtevirksomheten må være hyppigere, dersom situasjonen krever dette.

Prosesseier, sammen med operativt nivå i både UDI og PU, er ansvarlig for å anbefale særskilte behovsdrevne møter på strategisk nivå angående ankomst- og asylprosessen og ankomstsenteret, i tillegg til allerede etablerte møtefora på dette nivået.

Det er viktig å sikre god informasjonsflyt og koordinering mellom aktørene, og vurdere felles løsninger eller endringer. Dette gjelder på alle tre beredskapsnivåer. Blant annet er det viktig å sikre at informasjon om hendelser går ut til alle aktører samtidig. Ved høyere ankomster eller ved andre endringer på ankomstsenteret vil det være behov for å øke møtehyppigheten.

Det er etablert møter mellom aktørene på ankomstsenteret. Ved spesielle hendelser eller under beredskap er det naturlig at møtefrekvensen økes. Ved krise defineres det i etatenes planer hvordan det skal være kobling mellom prosesseier og kriseledelse sentralt.

Både ved økte og reduserte ankomster er det behov for å optimalisere bemanningen både på senteret og i prosessen som sådan. UDI vil kunne justere bemanning hos alle aktørene som er på kontrakt. Dette er nedfelt i kontraktene, men det vil kunne ta noe tid varierende fra aktør til aktør. Ulike grupper av asylsøkere

⁶ Prosessteamleder er leder fra taktiske nivå i beskyttelsesprosessen: Teamet består av taktiske ledere fra politiet og UDI, samt andre som representerer relevante støttefunksjoner.

⁷ Prosesseier er pr sommer 2021 avdelingsdirektør for Asyl (beskyttelse), med seg i styringsteam er én fra leder fra operativt nivå fra hhv beskyttelsesprosessen, mottaksprosessen og polisiær prosessen.

vil kunne skape behov for å innhente spesialkompetanse i tillegg til den kompetansen som finnes i prosessen. Særlig gjelder dette sårbare asylsøkere.

Ansvar for innhenting av ekstern kompetanse innenfor helsefaglig område ligger hos kommunehelsetjenesten. Logistikkkompetanse er et annet eksempel som kan bidra til en bedre gjennomstrømming i asylprosessen. I tillegg vil det i en beredskapssituasjon være behov for økt tilgang på tolker, og på representanter for enslige mindreårige, videre justere bemanningen på sikkerhet og vakthold, osv.

PU vil vurdere allokering av ressurser, og eventuelt anmodning om bistand intern i politietaten, for å ivareta de polisiære prosessstegene i ankomst- og asylprosessen. Enheten fra UDI som jobber med behandling av asylsøknader på senteret vil kunne få bistand fra andre enheter/team og etter hvert prosesser som jobber i UDI. Bistand kan også være et relevant tiltak på tvers av virksomhetene. En tredje bistandsmulighet er bistand fra andre aktører.

6.2.3 Felles situasjonsforståelse

Samarbeid, koordinering, rapportering og informasjonsflyt på alle nivåer bidrar til at alle parter får en felles forståelse av situasjonen på ankomstsenteret og i prosessen for øvrig.

Det er nødvendig at alle nivåer skaffer seg oversikt over ankomstbildet og asylflyten for å være forberedt og kunne ta de riktige avgjørelsene i asylprosessen. Arbeid med prognoser, innhenting av informasjon fra flere kilder om ankomstbildet i andre land, samt etterretningsinformasjon skal bidra til å bli forberedt på fremtidige utfordringer for håndteringen av asylstrømmen på ankomstsenteret. Dette arbeidet sammenstilles i BGU-arbeidet, som legges til grunn for vurderingen av fremtidsbilde. Videre kan blant annet en oversikt over mottakssituasjonen i Norge, returbildet og bemanningskapasiteten til aktørene bidra til å planlegge for hvordan fasene og prosessstegene skal håndteres. Her vil det være nødvendig å bruke tilgjengelig styringsverktøy, slik som Innsikt asylprosess (Qlik) for å få oversikt, og det forventes at relevante aktører har tilgang og bruker og videreutvikler verktøyet.

6.2.4 Eskalering

Hovedregel er at uenigheter/konflikter skal håndteres på lavest mulig nivå. Samtidig er det viktig for det kontinuerlige forbedringsarbeidet med ankomst- og asylprosessen at det er god notoritet i håndteringen av konflikt, og dette blir spesielt viktig i en situasjon med behov for skalering. Inntrer en uenighet eller konflikt i forhold til gjennomføring av basisprosess eller vedtatte forpliktelser mellom etatene som prosesseier ser seg nødt til å løfte, gjelder følgende prinsipper: Eskaleringspyramide for ny ankomst- og asylprosess, og ankomstsenteret følger figur under punkt 6.1. Øverste beslutningsmyndighet for senteret er Justis- og beredskapsdepartementet. Det skal informeres om uenigheter/konflikter som er relevante for den andre part. Dette for å gi en forutsigbarhet, ryddig og effektiv prosess. Lar ikke uenigheten/konflikten seg løse på lavest mulig nivå, løftes den linjevei i henhold til vedtatte bestemmelser. Det bør etterstrebes at hvert nivå får en frist for avklaring, som en uke, dette er særlig viktig i en situasjon med behov for raske avklaringer.

For øvrig gjelder «Samarbeidsavtale mellom PU og UDI vedrørende ny ankomst- og asylprosess».

6.3 Varsling og mobilisering

I dette delkapittel vil vi gi korte beskrivelser for, og hvordan man gjennomfører, varsling og mobilisering i ulike scenarier.

Det er erfaringen fra taktisk nivå og publisering av ankomsttall som først vil gi informasjon om en økning i ankomstene. Forventninger vil basere seg på BGU-prognose. Relevant teamleder møter prosesseier jevnlig, og har ukentlige møter om situasjonen i ankomst- og asylprosessen.

- Ved grønt system (nivå) styrer taktisk nivå i all hovedsak prosessen, og gjør de tilpasninger som må til, med støtte av operativt nivå. Dersom beslutninger går ut over taktisk nivå sine toleranser må operativt nivå inn. Dette gjelder også dersom det er uenighet eller utfordringer med samarbeidet på taktisk nivå knyttet til skalering av prosessen.

- Ved gult nivå trenger det taktiske nivået i større grad operativt nivå for å være med på å styre endringer i prosessen (prosess, organisasjon og materiell)
- Ved oransje og rødt nivå kan det operative nivået og strategiske nivået for å være med på å styre endringer i prosessen (prosess, organisasjon og materiell).

Både prosessteam og styringsteam har etablerte samhandlingskanaler i UDI O365 for dialog og deling av dokumenter, og lagring og deling av innhold følger til enhver tid gjeldende retningslinjer. Ansatte i UDI får ivarettatt behovet med å bli oppmerksom på meldinger i plattformen, mens eksterne aktører får også (for en periode) oversendt link til dialog eller delte dokumenter. Jamfør proaktive prinsipper er terskel lav for å dele informasjon i teamene på taktisk og operativt nivå knyttet til situasjoner med endringer i ankomstbildet.

6.4 Gjennomføring av statusmøter for operativt nivå

I forbindelse med økning i ankomstbildet vil prosesseier avholde møter med styringsteam, representanter fra prosessteamet kan også delta i møter ved behov. Forslag til agenda for møtene:

1. Velkommen v/prosesseier (agenda for møtet, hensikt med møtet, tidsramme)
2. Situasjonsbildet v/prosesseier (situasjonsbildet og vurdering av utviklingen fremover, innføring av tiltak)
3. Kort status fra involverte enheter (etater og prosesser)– situasjonsvurdering nå og fremover (orientering fra de som har noe nytt å melde).
4. Forventet utvikling
5. Drøfting av tiltak og risikoarbeid
6. Fordeling av oppdrag
7. Kommunikasjonshåndtering
8. Oppsummering (konklusjon og oppfølgingspunkter, neste møte, praktisk info, avklare møte- og rapporteringshjul).

Det skal alltid skrives referat. Referat sendes til deltakere, og ev. andre relevante, og journalføres.

Møtene kan gjennomføres på Teams eller annen teknisk plattform, eller i møterom hos UDI.

7. Situasjonsbestemte planer for forhåndsdefinerte system

7.1 Grønt system



Situasjonsbestemt plan i en situasjon for inntil 20 asylsøkere om dagen, her vil rammen på NA (tilgang på ressurser og materiell/ teknologi) dekke behovet for å ivareta en stabil prosess. 20 asylsøkere om dagen flatt et helt år tilsvarer årlige ankomster på litt i overkant av 7000 asylsøkere, og er et teoretisk knekkpunkt hvor man balanserer på litt under det maksimale taket for hva ankomstsenteret har kapasitet til å håndtere på lokasjon. Med disse ankomstene opprettholder vi faser og prosesssteg for alle søkere, med noen få unntak.

Kontekst: Basisprosess og prosess for differensierte løp går som normalt, og det er tilstrekkelig kapasitet på senteret til å gjennomføre prosessen på Nasjonalt ankomstsenter. Etatene regulerer bemanning innenfor sine avtalte toleranser, og det kan tolereres en viss overbemanning inntil dette nivået. Det fortsettes at etatene ikke vil ha utfordringer med å bemanne prosessen på dette nivået, men tilføre ressurser fra andre arbeidsoppgaver ved behov for kortere eller lenger perioder med økte ankomster. Det kan tolereres noe overbemanning og overkapasitet for ressurser i systemet.

Ansvarlig: Linjeledere er ansvarlig, med støtte fra prosesseier som er overordnet ansvarlig for prosessen. Endringer i basisprosessen skal endelig besluttes av prosesseier, og alle planer må oppdateres i henhold til ny basisprosess. Prosesseier beslutter overgang til neste system, som er gult system.

7.2 Gult system



Situasjonsbestemt plan i en situasjon som trer inn når ankomstbildet overstiger dagsankomster på over 20 og inntil 30 asylsøkere om dagen over en periode, det vil si når rammen på NA og andre ressurser ikke lenger dekker behovet. Dette tilsvarer årlige ankomster på ca. 11000 asylsøkere. Med disse ankomstene må man sette inn mindre tiltak for å ha kontroll på flyt og gjennomstrømning.

Kontekst: Med ankomster over 20 i døgnet vil det oppstå press på samtalerommene på NAS. Vi prioriterer innledende registreringssamtale og reduserer antallet kunnskapsbaserte samtaler som gjennomføres på ankomstsenterets. Kunnskapsbaserte samtaler må gjennomføres et annet sted enn NAS, eventuelt etter at søkerne er flyttet ut av ankomstsenteret. Dette forutsetter i tillegg at ingen vedtakssamtaler i fase 4 gjennomføres på senteret. Mellom 20 og 30 daglige ankomster ser vi at flere av prosessstegene må håndteres andre steder enn på ankomstsenteret. Vi har altså flere potensielle knekkpunkter her som må avklares på et senere tidspunkt. Prosesseier bør også vurdere å ta i bruk andre tiltak for å sikre flyt og gjennomstrømning.

Ansvarlig: Prosesseier er ansvarlig for innføring av tiltak, og beslutter overgang til neste system, som er oransje system.

7.3 Oransje system



Situasjonsbestemt plan i en situasjon som trer inn når ankomstbildet overstiger dagsankomster på over 30 og inntil 200 asylsøkere om dagen over en periode, det vil si når rammen på NA og andre ressurser ikke lenger dekker behovet. Dette tilsvarer årlige ankomster på ca. 11000 asylsøkere. Med disse ankomstene må man sette inn mindre tiltak for å ha kontroll på flyt og gjennomstrømning.

Kontekst: Ankomster på mellom 30 til 200 om dagen, dvs. ankomster som krever fra mindre via moderate til store tiltak. Har man tenke langs flere akser, både relatert til etablering av samtalerom ved NA og andre lokasjoner, men også alle tiltak må vurderes.

Ankomstene er nå på et nivå at det er naturlig at det settes krisestab.

Ansvarlig: Prosesseier er ansvarlig for innføring av tiltak, og beslutter overgang til neste system, som er rødt system.

7.4 Rødt system



Situasjonsbestemt plan i en situasjon som trer inn når ankomstbildet overstiger dagsankomster på opp mot 200 – 300 ankomster om dagen over en periode, det vil si når rammen på NA og andre ressurser ikke lenger dekker behovet, og man må bruke stor grad av tiltak for å ha kontroll på flyt og gjennomstrømning.

Kontekst: trer inn ved ankomster på mellom 200 – 300 om dagen.

I dette systemet gjennomføres de nødvendige prosessstegene som sikrer både søkerens og forvaltningens behov før søkerne forlater Ankomstsenteret, og prosessen reduseres til fase 1 «ankomst og sikre spor», samt prosessstegene lovpålagt tuberkuloseundersøkelse og innledende registreringssamtale i den grad det er kapasitet/behov. I tillegg er det behov for at et minimum av prosesssteget "Vurdere behovsdrevne undersøkelser" gjennomføres før søkeren sendes videre, da dette kan gi viktig informasjon for å vurdere strategisk mottaksplassering. All aktivitet på senteret i form av tilgjengelige rom, materiell og bemanning rettes inn mot å gjennomføre disse prosessstegene i løpet av søkerens reduserte botid på senteret.

Ansvarlig: Det er prosesseier som beslutter at vi er kommet til system rødt.

7.5 Grått system



Situasjonsbestemt plan for en situasjon med ankomster over grensestasjon Storskog, eller andre relevante steder. Ankomstbildet og sammensetning av søkere tilsier at NA ikke lenger dekke behovet, og man må bruke andre lokasjoner.

Kontekst: Ankomst via andre lokasjoner som vil kreve bemanning på andre lokasjoner enn NA og sentrale Oslo-området..

Den nasjonale prosedyren for ankomst- og asylprosessen, basisprosess (versjonen 1.0) gjelder. Andre lokasjoner gjør seg gjeldende i tillegg til Nasjonalt ankomstsenter og østlandsområdet. Prosessteg eller faser gjennomføres på annen lokasjon med personell og materiell fra utlendingsforvaltningen. Det mest nærliggende grå scenario er ved ankomster over en viss størrelse og over en viss tid over grensestasjon Storskog.

System grå vil være sammenholdt med andre systemer basert på den generelle ankomstsituasjonen.

Ansvarlig: Det er prosesseier for asylprosessen som beslutter utfra ankomstbildet at man ønsker tilstedeværelse på andre lokasjoner. Det er etatene som er ansvarlig for å bemanne relevante faser og prosessteg så lenge system grå gjør seg gjeldende.

8. Kommunikasjon

Rask og presis kommunikasjon, både internt og eksternt, er en av suksessfaktorene ved endringer. Både i en situasjon med skalering, og selvfølgelig etter at beredskap er satt, vil kommunikasjon, både intern og eksternt, være en viktig og høyt prioritert oppgave. Hver etat har sin egenart og må derfor utarbeide egne planer for kommunikasjon ved økte ankomster.

8.1 Intern kommunikasjon

Kommunikasjon er et linjeansvar, og etatene og avdelinger/prosesser er selv ansvarlig for den interne kommunikasjonen. Den viktigste jobben er å bruke kommunikasjon på en slik måte at den bidrar til arbeidsro for de som håndterer skalerings- og beredskapssituasjonen, og støtter opp under arbeid som gjøres. UDI ved prosesseier har et ansvar for å lage *felles informasjon* til involverte etater og kontraktører om de valg som gjør seg gjeldende for valg av system og tiltak i prosessen ved endringer i ankomstbildet.

8.2 Ekstern kommunikasjon

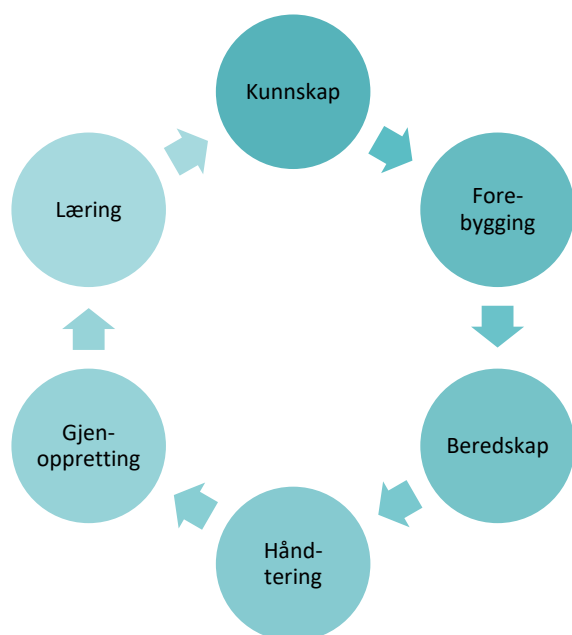
Når det kommer til ankomst- og asylprosessen som sådan har UDI ved prosesseier for beskyttelsesprosessen hovedansvaret for utsendelse av pressemeldinger og organisering av eventuelle pressekonferanser, med støtte fra styringsteam, og kommunikasjonsenheten i UDI. Dette ansvaret avgrenses mot det polisiære og helsefaglige, hvor politiet, sykehuset og Råde kommune har planer for å håndtere mediehenvendelser for å svare for egne beslutninger og egne ansvarsområder. Dette betyr at prosesseier må ha planer for følgende oppgaver:

- Være representert i kriseledelsen og -staben.
- Utarbeide fortløpende kommunikasjonsstrategi for virksomhetens håndtering av kommunikasjon under krisen.
- Utarbeide kommunikasjonskart som viser den spesifikke krisens viktigste målgrupper og interessenter.
- Håndtere mediehenvendelser og innsynsbegjæringer.
- Avklare talsperson.
- Utarbeide talepunkter og gi råd til dem som skal uttale seg.
- Utføre medieovervåking og omverdenanalyse.
- Skrive innhold til websider, sosiale medier og pressemeldinger.
- Koordinere og sjekke fakta og budskap mot andre aktører.
- Publisere på interne kanaler, nett og sosiale medier.
- Opprette kontakt og samarbeid med personalavdelingen i forbindelse med håndtering av pårørende og egne ansattes behov for informasjon.

[Statens kommunikasjonspolitikk](#) gjelder også i kritesituasjoner.

9. Læring og forbedring for ny kunnskap

Hensikten med dette kapitlet er å lukke læringssløyfen, det vil si bruke erfaringene fra øvelser og reelle hendelser til å forbedre krisehåndteringsevnen.



En viktig læringsmulighet er å lære fra skaleringsarbeidet, lenge før krisen inntreffer. Det vil si at man vet hver enkelt oppskalering som tilsier vurdering og bruk av tiltak fra tiltaksmenyen bør evaluere og lære av hendelsen. Med vedvarende lave ankomster anbefales det å gjennomføre øvelser. De som planlegger øvelsene kan la seg inspirere av DSB veileder i øvelse:

https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/grunnbok_oving.pdf

Kapittel 11 i [veilederen nevnt over](#) beskriver også hvordan man kan evaluere. Det er også sentralt at læringen bakes inn i oppdaterte avtaler, planer og retningslinjer, det vil si at læringen omsettes til konkrete forbedringstiltak som innarbeides i organisasjonen.