

Fra ritual til verktøy

Mål- og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet 1998-2003

Arne R. Ramslien

Forord

Denne studien er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet ”Regulation, Control and Auditing”. Det er en bearbejdet versjon av Arne. R. Ramslis hovedoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Vi vil takke Paul G. Roness og informanter i Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet for god hjelp.

Per Lægred
Prosjektleder.

Sammendrag

Denne studien tar for seg styringsrelasjonen mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet i perioden 1998 til 2003, som var preget av kraftig vekst i tilstrømmingen av asylsøkere og massiv kritikk av utlendingsforvaltningen fra eksterne aktører. Med utgangspunkt i Økonomireglementets krav til en styringsdialog basert på mål- og resultatstyring, undersøkes det hvordan denne har fungert på et forvaltningsområde som kjennetegnes av høy grad av politisering og stor kompleksitet.

I den første treårsperioden var styringsdialogen preget av manglende samordning mellom Kommunaldepartementet og Justisdepartementet og ulik forståelse av og tilnærming til mål- og resultatstyringssystemet. Etter hvert stod Kommunaldepartementet fram som den viktigste etatsstyreren, men Utlendingsdirektoratet var på mange måter en pådriver for utviklingen av en realistisk og forpliktende styringsdialog. Direktoratet ønsket også å bruke mål- og resultatstyringssystemet til å styrke sin autonomi, mens departementene vektla styring i form av en økende mengde resultat- og rapporteringskrav som direktoratet hadde problemer med å innfri. Manglende måloppnåelse over tid, store utgifter og voksende kritikk førte til et dårlig styringsklima og krise i utlendingsforvaltningen i mot slutten av 2000 og i 2001. Dette falt sammen med at Kommunaldepartementet fikk eneansvar for UDI. Politisk ledelse tok da initiativ til en ekstern gjennomgang av UDI, samtidig som departementet oppgraderte sin etatsstyringsrolle. De første tre årene kan oppsummeres av at det gradvis foregikk en holdningsendring knyttet til mål- og resultatstyring, men at den faktiske bruken likevel synes å være preget av å være et ritual med begrenset nytte.

Etter at Kommunaldepartementet tok over hele styringsansvaret for UDI fremstod departementet som en tydeligere hierarkisk etatsstyrer. UDI ble fremdeles trukket med i utformingen av tildelingsbrevene, men departementet satte klarere krav og forventninger til UDI. Det ble også i økende grad lagt vekt på å utforme kvantitative målbare resultatindikatorer, god styringsinformasjon og gode internstyringssystemer i UDI. På tross av ønsket om at målene var forpliktende, slet man med realismen i dem.

Et hovedfunn er at styringsdialogen i det alt vesentlige handlet om administrative forhold i direktoratet og langt mindre om policy. Et annet sentralt funn er at det var flest aktivitetsmål for UDI og dette var spesielt fremtredende på integreringsområdet. På tross av Økonomireglementets vektlegging av at kvantitative resultatmål bør utformes for å styrke styringen, viser denne studien seg at det var vedvarende problemer med å utforme kvantitative mål som både var forpliktende, realistiske og entydige. Dette skyldtes manglende læring, dels omskiftlige omgivelser og dels mangelfull teknologi.

Det empiriske materialet analyseres ved hjelp av tre teoretiske hovedperspektiver: et instrumentelt perspektiv, et institusjonelt perspektiv og et konsensusperspektiv. Etatsstyringen kan i størst grad forstås ved at dens instrumentelle funksjon styrkes over tid.

Summary

This case study explores the relationship between the Norwegian Directorate of Immigration (NDI), the Ministry of Local Government and Regional Development (MLRD), and the Ministry of Justice (MJ) in the years 1998 through 2003. This period was characterized by a strong increase in the arrivals of asylum-seekers and massive critique of the immigration authorities by external actors. The study further explores how the principles of management by objectives and results (MBOR) are implemented in a policy sector characterized by a high degree of political salience and great complexity.

The first three years were characterized by a lack of coordination between the parent ministries and different approaches to, and understanding of the MBOR system. Over time the Ministry of Local Government became the dominant parent ministry in regard to agency steering, while the directorate pushed for the development of a more realistic and binding steering dialogue. The Directorate of Immigration also tried to increase its institutional autonomy, while the ministries wanted to increase steering through an ever greater number of objectives and targets, which were not reached by the directorate. As the directorate over time was unable to live up to these expectations, a crisis developed leading to an external examination of the directorate but also a strengthening of the steering capacity in the ministry.

After the Ministry of Local Government became the sole parent ministry it became a more pronounced hierarchical agency steerer. The letter of allocation was still worked out with assistance from the NDI, but to a lesser extent than before. Additionally, the ministry stressed the use of quantitative, measurable targets and good steering information.

A main finding is that the formal steering dialogue to a large extent dealt with administrative issues in the NDI and to a far lesser extent addressed policy issues. Another finding is that, in spite of the emphasis on measurable outcome targets, the majority of the targets continued to be “activity targets”, especially on the area of immigrant integration. Although there were developed more quantitative, measurable performance indicators over time, there were continuous problems with making them both binding, unambiguous and realistic due to the lack of learning, the ever changing environmental factors and inadequate technology.

The empirical material is analyzed through three main theoretical perspectives: a rational instrumental perspective, an institutional perspective and a consensus perspective. The agency steering can be best understood through the rational instrumental perspective as its instrumental functions increase over time.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	iv
Introduksjon.....	1
Tema og problemstilling.....	1
Nærmere om etatsstyring.....	3
Om studiens teoretiske tilnærminger og datagrunnlag.....	4
Den videre gangen i oppgaven.....	5
Teori og metode.....	7
En idealtypisk styringssyklus.....	7
Om strategier for bruken av teoretiske perspektiver.....	8
Overordnet analyseramme -output eller outcome.....	9
Instrumentelt rasjonelt perspektiv.....	10
Et institusjonelt perspektiv.....	18
Konsensusperspektiv.....	20
Metodiske betraktninger.....	21
Oppsummering.....	27
Bakgrunn og kontekst.....	28
Forvaltningspolitikk og styring.....	28
Trekk ved departementsområdet.....	31
Hovedprinsippene i norsk innvandringspolitikk.....	36
Oppsummering.....	39

Fra ritual til krise - etatsstyringen fra 1998 til 2000	41
Utarbeidelsesfasen.....	41
Tildelingsbrevene i 1998-2000.....	45
Rapportering og oppfølging 1998-2000.....	58
Hvordan skal det nå egentlig styres - avsluttende oppsummering	79
Fra krise til verktøy- etatsstyringen fra 2001 til 2003	80
Utarbeidelsesfasen.....	80
Tildelingsbrevene 2001-2003.....	90
Rapportering og oppfølging 2001-2003.....	101
Etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet 2001 til 2003- en oppsummering...	115
Analyse i lys av teoretiske perspektiv.....	116
Etatsstyringen i perioden 1998 til 2003: en sammenlikning.....	116
Etatsstyringen i lys av det instrumentell-rasjonelle perspektivet	121
Etatsstyringen i lys av prinspal/agent- perspektivet.....	126
Etatsstyringen i lys av et omgivelsesperspektiv	129
Etatsstyringen i lys av et institusjonelt perspektiv	132
Etatsstyringen i lys av konsensusperspektivet	133
Perspektivene sammenholdt.....	135
Oppsummering.....	138
Avsluttende betraktninger.....	139
Mine funn i lys av tidligere forskning	139
Forvaltningspolitiske implikasjoner	143
Teoretiske implikasjoner.....	149
Litteraturliste	151

Introduksjon

Tema og problemstilling

Temaet for denne studien er etatsstyring og da spesielt hvordan den rådende forvaltningspolitiske doktrinen om mål- og resultatstyring har vært praktisert i en periode hvor forvaltningen har vært gjenstand for betydelig press og kritikk for blant annet manglende måloppnåelse. Jeg vil ta for meg styringsrelasjonen mellom Kommunaldepartementet, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet.

I siste halvdel av 90-tallet opplevde Norge, i likhet med resten av Vest-Europa, en kraftig økning av antall asylsøkere. I treårsperioden 1995-1997 ankom det totalt 5509 asylsøkere og i 1996 mente UDI at "...det [er] mye som tyder på at ankomsten av asylsøkere og flyktninger vil kunne holde seg på et relativt stabilt og lavt nivå, i alle fall sammenliknet med situasjonen i slutten 80-årene, og den særskilte situasjonen som oppstod i 1993 på grunn av krigen i Bosnia" (UDI 1996). I den neste treårsperioden fra 1998-2000 ankom 29545 asylsøkere og 2001-2003 søkte 47876 om asyl i Norge. Sett i forhold til den rolige perioden fra 1995 til 1997 var veksten eksplosiv. Denne veksten satte utlendingsforvaltningen i sin helhet under et sterkt press og viser med all tydelighet hvor uforutsigbare denne forvaltningssektorens omgivelser er. Forvaltningen og ansvarlige statsråd ble til stadighet gjenstand for kritikk fra stortingspolitikere, media og ulike press- og interessegrupper.

Det som vil være mitt hovedfokus er hvordan etatsstyringen gjennom mål- og resultatstyring foregikk i perioden 1998-2003. Den kritikken som forvaltningen var utsatt for vil utgjøre en viktig styringskontekst. Det har vært hevdet at innføringen av mål og resultatstyring i etatsstyringen både har styrket og svekket styringsmulighetene av underliggende virksomheter, både politisk og administrativt. (Røvik 1998, Christensen og Lægreid 2001a). Spenningen mellom institusjonell autonomi og overordnet styring synes å være et vedvarende tema hva utformingen av den sentrale statsforvaltningen angår. Ørnstrud (2002) hevder at det eksisterer to parallelle styringssystemer i norsk forvaltning. På den ene siden har man et etatsstyringssystem basert på en administrativ logikk, hvor effektivitetshensyn er avgjørende. Innenfor dette systemet ønsker man at styringen skal være overordnet, prinsipiell og strategisk og ivareta departementets styringsbehov samtidig som virksomhetene får frihet til å ta i bruk de virkemidlene som de ut fra faglige hensyn mener best kan nå de målene som er satt. På den annen side finner ikke etatsstyringen sted i et politisk vakuum. En politisk logikk kan ha andre hensyn å ivareta en effektivitet, klarhet og overordnet styring. Eksempelvis kan enkeltsaker få en helt

avgjørende symbolpolitisk betydning og politikere kan søke å gripe inn i disse på en måte som sett fra et mål- og resultatstyringsperspektiv burde vært overlatt til forvaltningen.

Det norske politisk-administrative systemet er basert på det grunnleggende prinsipp at forvaltningen skal iverksette de politiske mål som er satt av Stortinget. Mål- og resultatstyring, som en del av forvaltningspolitikken, er fra et slikt ståsted et virkemiddel for iverksettingen av annen politikk, i dette tilfellet norsk innvandringspolitikk og ikke et mål i seg selv. Forvaltningen er på mange områder avhengig av tillit i omgivelsene og den politiske ledelse er ansvarlig for det som underliggende virksomheter foretar seg. En institusjonell krise kjennetegnes at en politikkområdes institusjonelle struktur opplever en relativt sterk nedgang og uvanlig lav grad av legitimitet (Alink et al. 2001:290). Det er med dette bakteppet jeg ønsker å studere etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet. Min overordnede problemstilling blir dermed:

Hvordan har etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet foregått i en periode med stort politisk press og manglende måloppnåelse og hva kan forklare denne styringspraksisen

Perioden jeg tar for meg strekker seg over seks år og vil kunne avdekke om det har skjedd endringer i etatsstyringen i denne perioden og hva disse endringene har bestått i. Jeg vil med andre ord se på endringer over tid og søke å forklare disse endringene.

Utlendingsforvaltningen, og spesielt asylsektoren har vært og er sterkt politisert, noe som medfører oppmerksomhet fra omgivelsene. Samtidig har utgiftene knyttet til dette området blitt mangedoblet. Dette er forhold som gjerne medfører et større informasjons- og styringsbehov for departementene, og det gir grunn til å stille spørsmål om mål- og resultatstyringen har tilfredsstillt departementets informasjons- og styringsbehov. Dette spørsmålet dreier seg om forholdet mellom overordnet styring og institusjonell autonomi. Denne relasjonen har vært beskrevet som en labil likevekt (Pollitt 2004). En hypotese kan være at med økt oppmerksomhet og kritikk fra omgivelsene vil departementet styrke styringen på bekostning av den institusjonelle friheten. Det har vært påpekt av etatsstyringen kan bli for formell og stiv og at den dermed står i fare for å bli en øvelse uten et reelt innhold (Statskonsult 1999a). Har dette også vært tilfelle for styringsrelasjonen mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet?

Hovedtilnærmingen min vil med andre ord være todelt. For det første vil jeg se på hvordan mål- og resultatstyringssystemet har vært praktisert i styringsaksen mellom Kommunaldepartementet, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet. Fra 1. januar ble det samlede ansvaret for UDI overført til Kommunaldepartementet og i den forbindelse vil det være interessant å undersøke om denne strukturelle endringen fikk betydning for hvordan styringsdialogen ble praktisert. Har styringssystemet fungert som et effektivt virkemiddel for styring og kontroll av Utlendingsdirektoratets virksomhet?

Utlendingsdirektoratets arbeidsområder preget av stor kompleksitet, samtidig som de er svært forskjellige. Gjennom håndhevelse av utlendingsregelverket skal UDI sikre at innvandringen til Norge er regulert og kontrollert. Samtidig skal flyktinger og asylsøkere som trenger beskyttelse få dette i tråd med internasjonale forpliktelser. I ventetiden fram

til endelig vedtak er fattet skal også asylsøkerne ha et botilbud, noe som fordrer et fleksibelt mottaksapparat. UDI spiller også en viktig rolle i arbeidet med å integrere de innvandrerne som kommer til Norge, selv om direktoratet ikke i samme utstrekning som på reguleringssiden er myndighetsutøvende organ. Jeg vil derfor være av spesiell interesse å se på hvordan mål- og resultatstyringen har vært praktisert på de forskjellige områdene av direktoratets virksomhet.

Nærmere om etatsstyring

Det har gjennom hele 1990-tallet vært økende fokus på styringsrelasjonen mellom departement og underliggende etater og hvordan denne best kan organiseres og innrettes. Internasjonale forvaltningspolitiske reformer, ofte gitt samlebetegnelsen New Public Management, har i økende grad har slått gjennom innenfor ulike offentlige forvaltningssektorer. Et av de reformtiltak som i sterkest grad har fått gjennomslag i norsk statsforvaltning er mål- og resultatstyring (Christensen og Lægveid 1997:376) og med innføringen av nytt økonomireglementet (ØR) i 1997 ble dette styringsprinsippet kodifisert og gjort bindende på tvers av forvaltningssektorer¹. Økonomireglementet hadde relativt omfattende krav til hvordan styringen av underliggende etater skulle foregå (Statskonsult 1997). Etatsstyringssystemet bygger i stor grad på prinsippene for mål- og resultatstyring.

Departementene har en rekke ulike roller og oppgaver. For det første skal departementene fungere som sekretariater for politisk ledelse. For det andre er departementene øverste forvaltningsmyndighet i et hierarkisk forvaltningssystem. For det tredje har departementene et etatsstyringsansvar. Etatsstyringen kan også betraktes som en del av det generelle sektoransvaret for forvaltningssektoren da denne er et virkemiddel for gjennomføringen av politikken på forvaltningssektoren. Sett i lys av mine problemstillinger heller jeg mot en oppfatning av etatsstyring som en del av departementets generelle sektoransvar.

Statskonsult(1997:12) definerer etatsstyring som ”systematiske aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp underliggende virksomheters oppgaveløsning og resultater”. Videre heter det at formålet er å sikre at underliggende virksomheter bidrar til å oppnå politiske mål og prioriteringer, sikre at ressurser brukes i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet, sikre at virksomheten opererer innenfor det juridiske rammeverket som er satt for virksomheten, samt at organisasjonen utnytter og utvikler organisasjonens potensial (ibid). Deres definisjon av etatsstyring er med andre ord vid. I følge denne definisjonen faller den uformelle og ad hoc pregede kontakten mellom departement og virksomhet utenfor, selv om denne kontakten er viktig for å sikre god kommunikasjon mellom etat og departement. Av praktiske grunner må jeg i all hovedsak avgrense til den formelle etatsstyringen slik den kommer til uttrykk i de formelle styringsdokumenter kort beskrevet nedenfor.

¹ Nytt økonomireglement trådte i kraft fra 1.1 2004, men jeg forholder meg til det da gjeldende reglement.

I økonomireglementet stilles det opp en del funksjonelle krav til hvordan etatsstyringen skal foregå. Etatsstyringen er formalisert gjennom en styringsdialog bestående av tildelingsbrev og virksomhetsrapporter, samt ulike etatsstyringsmøter. Det skal også gjennomføres evalueringer etter behov.

Mål og resultatstyring

Litteraturen fremhever to ulike måter å betrakte mål- og resultatstyring på (Røvik 1998, Christensen og Læg Reid 2001a, Statskonsult 1999a, Birkeli 2000). En vid forståelse fremhever mål- og resultatstyring som en generell ide om hvordan statlig styring av underliggende virksomheter bør foregå, en overordnet styringsfilosofi i synet på statlig styring. Mer styring i stort, mindre i smått er uttrykk for denne forståelsen av begrepet. Mål- og resultatstyring er en sosial konstruksjon og i dette ligger det at konseptet må fortolkes og tilpasses til den kontekst det inngår i (Røvik 1998). Det er derfor grunn til å tro at hvordan dette praktisk kommer til uttrykk i styringen vil variere departementer imellom (Ørnstrud 2002). På den andre siden kan begrepet oppfattes snevert, som en styringsteknikk (Statskonsult 1999, Christensen og Læg Reid 2001a) og har tre hovedelementer. For det første må målene være klare, stabile, konsistente og konkrete slik at de lar seg operasjonalisere og danne grunnlag for måling av oppnådde resultater. For det andre må resultatene måles og gi grunnlag for rapportering om oppnådde resultater til overordnet myndighet. For det tredje skal resultatene følges opp og danne grunnlag for belønning eller straff. Resultatene skal brukes ved utformingen av videre mål og få ” atferdsmessige, ressursmessige eller personalmessige konsekvenser”. (Christensen og Læg Reid 2002:156). Jeg vil i hovedsak se på mål- og resultatstyring som en styringsteknikk. Dette vil blant annet komme til uttrykk i mitt empiriske opplegg. Samtidig vil studien også gi grunnlag for å si noe om systemet brukes som en teknikk eller prinsipp.

Om studiens teoretiske tilnærminger og datagrunnlag

Min studie fokuserer på styringsrelasjonen mellom Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet, organisasjoner som er den del av et hierarkisk politisk-administrativt styringssystem. Ulike teoretiske perspektiver kan på forskjellige måter belyse og forklare styringspraksis. Perspektivene har grunnleggendes forskjellige antagelser om hvordan organisasjoner fungerer og samhandler. Mål- og resultatstyringssystemet legger til grunn et syn på organisasjoner som instrumentelle verktøy for måloppnåelse (Christensen m.fl. 2004a) og denne studiens hovedperspektiv er derfor et instrumentelt-rasjonelt og bygger i stor grad på en konsekvensorientert handlingslogikk (March og Olsen 1995). Her blir organisasjoner betraktet som instrumenter til å nå på forhånd gitte mål og mål- og resultatstyringen vil innen for dette perspektivet være et formålstjenlig styringsverktøy. Styring skjer med utgangspunkt i hierarkisk posisjon. Innenfor dette perspektivet vil jeg i tillegg benyttet to undervarianter: et prinsippal/agentperspektiv og et omgivelsesperspektiv. I motsetning til det

overordnede instrumentell-rasjonelle perspektivet med vekt på hierarki og interessesammenfall, vektlegger agentperspektivet interessemotsetning og at styringsrelasjonen er å betrakte som en kontraktsrelasjon (Lane 2000). Denne tilnærmingen har oftest vært benyttet i studier av kontraktsrelasjoner mellom aktører i markedet. Jeg mener likevel en slik analytisk innfallsvinkel vil være fruktbar fordi NPM-reformer henter mye av sitt ideologiske tankegods i de samme grunnsetninger om menneskelig motivasjon som prinsipal/agentperspektivet har som utgangspunkt (Boston et al. 1996, Molander et al. 2002). De to ovennevnte perspektivene ser på organisasjoner som i hovedsak å være lukkede systemer. For å fange inn hvordan omgivelsene spiller inn på styringssystemet vil jeg vil jeg anvende et instrumentelt omgivelsesperspektiv (Hatch 2001). Dette vil i større grad kunne fange opp forhold utenfra som påvirker hvordan etatsstyringen ble praktisert.

Fram til 2001 var ansvaret for Utlendingsdirektoratet fordelt på både Kommunaldepartementet og Justisdepartementet. Et institusjonelt perspektiv med vekt på kulturelle forskjeller mellom institusjoner kan bidra til å forklare etatsstyringspraksis i den perioden Utlendingsdirektoratet var underlagt to departementer. Perspektivet legger i motsetning til det instrumentelle perspektivet vekt på at handlinger er drevet av en passende logikk fremfor en konsekvenslogikk (Selznick 1997, March og Olsen 1995).

Et siste perspektiv jeg vil benytte meg av for å analysere styringsrelasjonene mellom UDI, KRD og JD er et konsensusperspektiv med utgangspunkt i begrepet om kommunikativ rasjonalitet (Eriksen 1999). Dette perspektivet bygger på et utvidet rasjonalitetsbegrep en det som oppfattes som moderne. De ulike hensyn som det offentlig skal ivareta skiller seg fra de snevre effektivitetshensyn og det rasjonale som danner utgangspunktet for New Public Management reformer. Det er derfor nødvendig at styring innen det offentlige tar høyde for de mange ulike og til dels motstridende hensyn og verdier som preger offentlig virksomhet.

Datagrunnlaget i denne studien består av to typer kilder. For det første vil jeg benytte meg av skriftlige kilder, både primær- og sekundærkilder. Styringsdokumenter som er utarbeidet som ledd i styringsdialogen mellom Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet utgjør mine primærkilder og består av tildelingsbrev, virksomhetsrapporter, møtereferater, samt diverse skriftlig korrespondanse mellom aktørene. Disse er alle formelle dokumenter knyttet til styringsdialogens ulike faser. I tillegg vil forskjellige utkast til referater, tildelingsbrev annen korrespondanse utgjøre de skriftlige primærkildene. Jeg vil også dra veksler på sekundærkilder i form av rapporter som kaster lys over styringsdialogen mellom KRD/JD og UDI. Det skriftlige kildematerialet utgjør hovedkildene mine, men jeg har også gjennomført halvstrukturerte intervjuer eller kunnet dra veksler på intervjuer av ledere i Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet.

Den videre gangen i oppgaven

I neste kapittel vil jeg presentere oppgavens teoretiske perspektiver i større detalj, samt utlede hypoteser og forventninger til empiriske funn med utgangspunkt i

perspektivene. Videre vil jeg gjøre rede for studiens metode og datagrunnlag. I kapittel 3 vil jeg beskrive den rådende forvaltningspolitiske doktrinen om mål- og resultatstyring og hvordan den kommer til uttrykk gjennom Økonomreglementet for staten. Jeg vil kort gjøre rede for forvaltningsområdets oppbygning, viktige rammebetingelser for politikkområdet samt hovedtrekkene ved innvandrings- og integreringspolitikken. Jeg vil også beskrive mål- og resultatstyringsprinsippet slik det kommer til uttrykk gjennom Økonomiregelverket av 1996. Kapittel 4 vil være det første empirikapittelet og vil ta for seg perioden fra 1998-2000. Det påfølgende kapittelet vil ta for seg neste treårsperiode. I kapittel 6 vil jeg analysere funnene i lys av de teoretiske forventninger som ble presentert i kapittel 2, før jeg avslutningsvis vurderer min funn i forhold til andre studier av mål- og resultatstyring og drøfter noen forvaltningspolitiske og teoretiske implikasjoner.

Teori og metode

I dette kapitlet vil jeg presentere ulike teorier jeg vil bruke til å analysere etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet. De teoretiske perspektivene vil på forskjellige måter og i ulik grad bidra i forklaringen av etatsstyringen og forståelsen av denne. Innledningsvis vil jeg presentere en idealtypisk etatsstyringssyklus som kan fungere som overordnet modell for presentasjonen av det empiriske materialet i kapitlene fire og fem. Jeg vil så vise hvordan jeg har til hensikt å bruke perspektivene for en overordnet analyseramme og de teoretiske perspektivene og forventninger på grunnlag av disse presenteres.

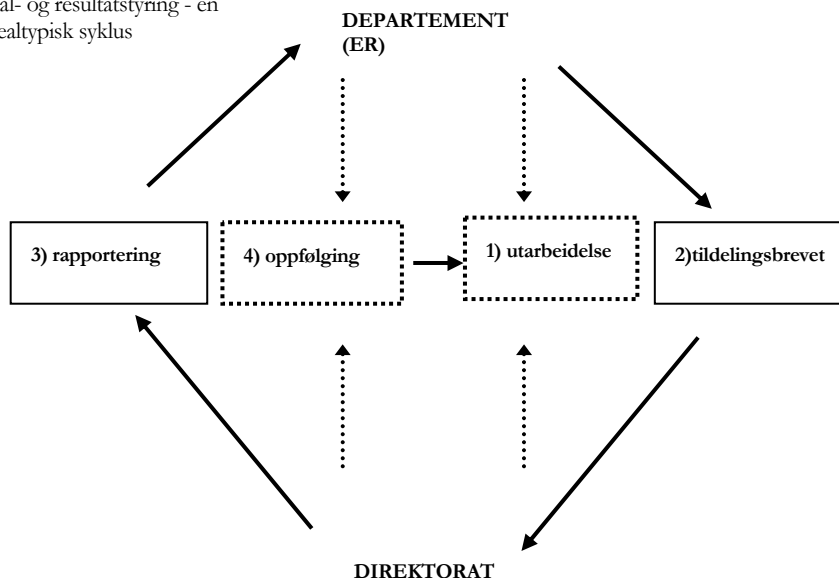
En idealtypisk styringssyklus

Økonomireglementet av 1996 setter de overordnede rammene rundt etatsstyringsprosessen i basert på prinsippene for mål- og resultatstyring (jf. kap.3). Det har i hele perioden vært en formell samhandlingsstruktur knyttet til etatsstyringen og denne prosessen kan for analyseformål deles i fire overordnede elementer som vil danne rammeverket for hvordan jeg presenterer oppgavens empiri. Det er også forskjellige spørsmål og problemstillinger knyttet til de ulike elementene i etatsstyringen og de teoretiske perspektivene har i ulik grad aktualitet og relevans i forhold til disse elementene.

Figur 2.1 viser en idealtypisk mål- og resultatstyringssyklus. De heltrukne pilene representerer de formelle dokumenter som går mellom aktørene og de stiplede linjene representerer samhandlingsarenaer. Figuren slik den er fremstilt her har ikke til hensikt å forskuttere forventninger om samhandlingsmønstre eller relasjonen mellom aktørene. I forbindelse med de ulike elementene i denne syklusen reiser det seg spørsmål av både strukturell karakter og om det faktiske innholdet i brevene, rapportene og møtene, og jeg vil under skissere noen aktuelle spørsmål knyttet til de ulike siden ved etatsstyringen. Det første elementet i etatsstyringen er prosessen rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevene og jeg vil kalle utarbeidelsesfasen 1).

I tilknytning til utarbeidelsesfasen er noen sentrale empiriske spørsmål: Hva kjennetegner forholdet mellom departementene og direktoratet? Hvordan har prosessen vært organisert og hvem har vært mest sentral i prosessen? Hvilke type problemstillinger har vært dominerende? Utarbeidelsesfasen har munnet ut i tildelingsbrevet 2) for Utlendingsdirektoratet hvor mål har vært satt opp, rapporteringskrav skissert og ressurser stilt til disposisjon. I forbindelse med analysen av tildelingsbrevene er det en rekke spørsmål som er interessante: Hvordan er de strukturert, hva kjennetegner målene som er satt for virksomheten? Hvilke rapporteringskrav har brevet inneholdt? Har det skjedd endringer i tildelingsbrevene og hva kan forklare disse eventuelle endringene? Det neste elementet i denne syklusen som jeg vil ta for meg er resultatinformasjonen som

Figur 2.1
Mål- og resultatstyring - en idealtypisk syklus



departementet har mottatt, altså rapporteringen 3): hvilket omfang og innhold har disse hatt og hvordan har dette utviklet seg over tid? Hva slags type informasjon har det vært rapportert på? Oppfølgingsfasen 4) er det siste elementet før sirkelen er sluttet og noen spørsmål knyttet til denne er om rapporteringen vært i samsvar med de krav som har vært stilt fra departementets side? Hvilket omfang har rapportmøtene hatt og hva har preget eller kjennetegnet disse møtene? Hva har vært diskutert? Hvordan har rapportene blitt fulgt opp og har de tilfredsstilt departementets krav til resultatinformasjon? Hvilke konsekvenser har eventuelt manglende resultater fått for direktoratets virksomhet? Hvordan har møtene utviklet seg over tid? I tilknytning til alle elementene reiser det seg spørsmål også om hvilke rolle den politiske ledelsen har spilt. Disse fire generelle kategoriene danner rammen rundt presentasjon av empirien i neste kapittel, men de vil også ha implikasjoner for forventninger avledet fra de ulike teoretiske perspektivene. Før jeg kommer nærmere inn på disse vil jeg kort gjøre rede for hvordan jeg vil benytte meg av perspektivene i denne oppgaven.

Om strategier for bruken av teoretiske perspektiver

Roness (1997) skisserer ulike strategier for bruken av teorier og jeg vil denne oppgaven i hovedsak bruke en utfyllende strategi. Sentralt for valg av teoretisk perspektiv og strategi er siktemålet med oppgaven om å forstå og forklare en styringsprosess i dens konkrete kontekst, ikke å forklare etatsstyring generelt eller utvikle generelle teorier om dette på tvers av forvaltningssektorer og over tid. En utfyllende strategi vil hjelpe meg å

fange opp ulike observasjoner og jeg forventer at teoriene samlet vil gi meg en bedre forståelse for fenomenet som studeres (Roness 1997:102). De forskjellige teoretiske perspektivene har i ulik grad relevans og forklaringskraft for ulike sider ved etatsstyringen. Når det gjelder de forskjellige og til dels motstridene hensyn som perspektivene er tenkt å ivareta har jeg ikke generaliserende ambisjoner. Det er heller ikke viktig å kunne falsifisere det enkelte teoretiske elementet. Det er spesielt kravene om gyldighet og realisme som jeg mener er sentrale i bruken av de ulike teoretiske perspektivene jeg har valgt. Det som likevel er et fellestrekk ved de ulike teoriene som presenteres under er at de i hovedsak legger vekt på ulike strukturelle forhold ved organisasjoner og betydningen av disse for individers handlinger. De heller mot strukturelle forklaringer. På den annen side kan det være gode grunner til bruk av slike teoretiske perspektiver, blant annet at praktiske og metodiske hensyn og ressurs-hensyn begrenser muligheten for bruke teorier som vektlegger forklaringer på individnivå. Jeg vil i avsnitt 2.4 presentere ulike teoretiske perspektiv og utlede forventninger til empiriske funn. Perspektivene vil på ulike måter trekke frem elementer som kan bidra til forståelsen av hvordan mål- og resultatstyringssystemet har vært praktisert i seksårsperioden 1998-2003.

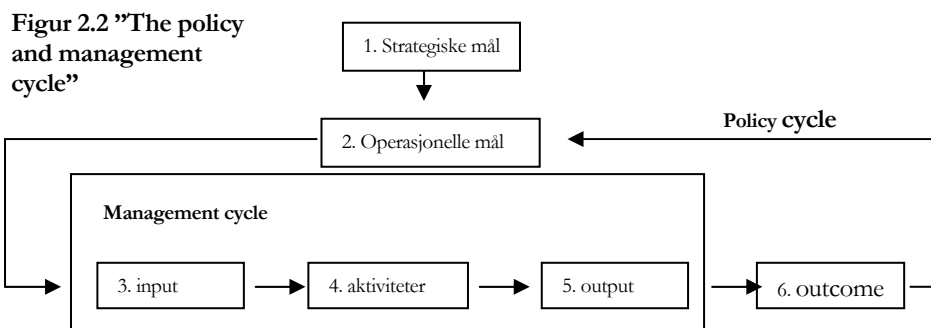
Overordnet analyseramme -output eller outcome

Et av de mest sentrale problemstillingene i offentlig forvaltning de siste tiårene har vært de økte forventningene og kravene til dokumenterte resultater og effekter av forvaltningens virksomhet (Heinrich 2003, Lonti og Gregory 2004, Christensen og Lægred 2001a, Olsen 1996:201). I forlengelsen av dette vil derfor spørsmålet om hvordan målene utformes og resultatene måles, være avgjørende for hvilke konklusjoner en trekker om de samfunnsmessige effektene av forvaltningsvirksomheten. Mål- og resultatstyringssystemet har til hensikt å gi bedre innsikt i denne problematikken (se kapittel 3).

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er nært knyttet til dette: jeg spør hva som har kjennetegnet etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet i perioden 1998-2003. Har det vært "managing for outputs" eller "managing for outcomes" (Lonti og Gregory 2004, Aucoin og Jarvis 2004, Barzelay 2001). I bruken av disse to begrepene har jeg tatt utgangspunkt i Wilson (1989) organisasjonstypologi basert på variasjoner i observerbarheten til organisasjoners output og outcome. Han presenterer de to teoretiske begrepene output og outcome. Med output mener Wilson de aktiviteter som virksomheten utfører, mens han med outcome sikter til resultatene av virksomhetene. Begrepene output og outcome kan forstås på noe ulike måter (Barzelay 2001). Barzelay hevder at Wilsons output begrep er svært oppgaverrettet, til dels på individnivå. Implisitt ligger det to forutsetninger til grunn for begrepet. For det første at personellens oppgaver nærmest kan forhåndsprogrammeres og dernest at de rent faktisk kan overvåkes eller kontrolleres. Hvis ikke disse betingelsene er til stede vil output ikke være observerbart. Tilsvarende vil outcome ikke være observerbart dersom organisasjonens mandat eller mål er uklart eller at effektene på samfunnet og omgivelsene er uklare. Wilsons begrep må forstås i lys av et noe snevrere styringsperspektiv, nærmest intra-organisatoriske forhold.

Outputbegrepet slik jeg velger å bruke det må forstås i lys av forholdet mellom overordnet departement og direktorat. Dette vil være i tråd med Boston et al. (1996), Aucoin og Jarvis (2004:34) og Lonti og Gregory (2004). Her vil output være de direkte resultatene av virksomhetens aktiviteter, som produserte varer eller tjenester, eller forvaltningsvedtak. Outcome vil være de samfunnsmessige effekter av virksomhetens aktiviteter (output). Wilson uttrykker denne dimensjonen (outcomes) som om virksomheten ved sine aktiviteter ”forandrer verden” rundt seg (Wilson 1989:158). De sistnevnte handler i stor grad om organisasjonens eksistensberettigelse (Eriksen 1999). Oppsummert handler med andre ord begrepsforskjellene til dels om analysenivå (Barzelay 2001:139) og til dels at Aucoins begreper har utgangspunkt i prinsippal/agent-teori.²

Figur 2.2 er et uttrykk for to idealtypiske styringssyklusler innenfor det politisk-administrative systemet hvor det skilles mellom en ”management cycle” og ”policy cycle”. Modellen viser ulike elementer som inngår i styringen av offentlige organisasjoner. Ut fra de ulike perspektivene som vil bli presentert i neste avsnitt vil jeg utlede forventninger til elementer i disse styringssyklusene, med spesiell vekt på utformingen av målene i tildelingsbrevet.



Fritt etter Boucaert og van Dooren (2003)

Instrumentelt rasjonelt perspektiv

Organisasjoner kan betraktes på mange måter og en sentral retning innen organisasjonsteorien er organisasjoner som instrumenter for måloppnåelse (Egeberg 1984, Roness 1997, Christensen m.fl. 2004a). Det at organisasjoner har spesifikke mål er et av to grunnleggende kjennetegn ved denne hovedretningen innenfor organisasjonsteorien (Scott 1998). Målene må være så klare at de blir bestemmende for

² Prinsippal/agent-teori presenteres nedenfor

individens atferd i organisasjoner. De er avgjørende for hvilke handlinger organisasjonsmedlemmene skal foreta blant mulige alternativer, samt grunnleggende for hvordan organisasjonsstrukturen i seg selv skal utformes. Det andre definatoriske kjennetegnet er at organisasjoner har formell struktur. Med dette menes at rollene i organisasjonen utformes uavhengig av personlige egenskaper, og at de kan fylles av ulike personer. Rollene, reglene og arbeidsbeskrivelsene utformes på om måte som sikrer organisasjonens måloppnåelse som helhet. Koblingen mellom formell struktur og faktisk atferd vil være tett og uproblematisk (Egeberg 1984). Atferd kan endres ved å endre den formelle strukturen, rollene og reglene tilknyttet denne. Organisasjonsstrukturen er en manipulerbar størrelse og resultat av rasjonelle valg og bevisst design.

Synet på individens motivasjon for handling varierer noe innenfor denne hovedretningen. Noen retninger fremhever at individene handler konsekvenslogisk, som for eksempel rational choice teoriene³ (Elster 1986, Zey 1998). Weber (2000) skiller mellom teknisk rasjonalitet med vekt på mål-middel tankegang, og formell rasjonalitet som er hovedkjennetegnet i hans byråkratteori. Her er rasjonalitet forstått som regelstyrte handlinger (Scott 1998). Perspektivet legger vekt på struktur fremfor aktør. I en byråkratisk modell vil individens nytte (forfremmelse) søkes maksimert ved å handle i tråd de formelle reglene som er knyttet til deres posisjon i hierarkiet. Individene disiplineres slik at det ikke blir noen konflikt mellom individens og organisasjonens nyttefunksjon (Egeberg 1984, Lægreid og Olsen 1978). Det er med andre ord primært organisasjonene og strukturene som er instrumentelt rasjonelle (Scott 1998). En måte å sikre rasjonalitet i dette perspektivet er gjennom formelle rutiner for samhandling. Rutiner, forstått som et strukturelt trekk ved organisasjonen, er utformet fordi de antas å være best skikket til å ivareta organisasjonens mål. Dersom det skjer endringer i rutinene vil dette være et resultat av bevisste og planlagte valg.

Det instrumentell-rasjonelle perspektivet er styringsoptimistisk (Helgesen 2001:17) og forutsetter at det er mulig å føre en aktiv forvaltningspolitikk. Med det forstår jeg at politiske og administrative ledere i offentlig sektor kan endre politikkinnholdet ved å endre strukturene, prosessene og personellet som politikken utformes ved hjelp av (Christensen et. al 2001). Mål- og resultatstyringssystemet er et utslag av forventningen om at forvaltningens innretning skal påvirke det endelige resultatet av offentlig politikk ved å gi ulike aktører ulike roller i styringssystemet. Dette bygger igjen på to sentrale forutsetninger, hentet fra Dahl og Lindblom (1953). Ledelsen må for det første ha evne til rasjonell kalkulasjon og kunnskap om mål-middel sammenhenger. Hva er årsakssammenhengene og hvordan oppnår man de ønskede målene? Denne kunnskapen er på den annen side ikke et tilstrekkelig vilkår. En må også ha evne til å utøve sosial kontroll gjennom hierarkisk styring, med andre ord evne til å sette målene ut i livet (Christensen m. fl. 2004a:45, Lægreid 2001, Christensen m.fl. 2000).

Oppsummert kan man si at styring og måloppnåelse i det instrumentell-rasjonelle perspektivet oppfattes som et analytisk problem (Rønness 1997). Det har vært vanlig å

³ Det kan diskuteres om rasjonell-valg teorier er å betrakte som organisasjonsteorier (Zey 1998), men jeg lar den diskusjonen ligge her.

betrakte det politisk- administrative systemet som et hierarki. Hierarkivarianten legger vekt på sentrale sider innenfor det mer generelle og overordnede instrumentell-rasjonelle perspektivet. Hierarki er eksempelvis et definitorisk kjennetegn ved byråkratier slik Weber (2000) beskrev dem. Innenfor dette perspektivet er organisasjoner struktur preget av et over- underordningsrelasjoner, ansvar og makt samles på toppen av organisasjonspyramiden. Elementene som er relevante for studiet av styringsrelasjonen mellom de overordnede departementene og Utlendingsdirektoratet vil i størst grad rette seg mot maktrelasjonene i utformingen av tildelingsbrevet, samt oppfølgingen av rapportene i rapporteringsmøtene. Hierarkiperspektivet forutsetter en relativ stor grad av interessesammenfall mellom overordnede og underordnede instanser, siden kunnskapen om mål-middelsammenhengene er klare og basert på enighet (Christensen m.fl. 2004a:43, Thompson 1967), samt at individers interesse primært er knyttet til den rollen som deres hierarkiske posisjon tilsier. Ledelsen i departementet vil i en slik modell være bærer av både myndighet og kyndighet (Eriksen 1999:164).

Forventninger ut fra et instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Det knytter seg ulike forventninger til elementene i mål- og resultatstyringen ut fra et instrumentelt-rasjonelt perspektiv. I forhold til utarbeidelsesfasen forventer jeg at dette vil være en arena hvor relasjonene preges av et over-underordningsforhold, med tydelige hierarkiske trekk. Departementene vil ha klare oppfatninger om hva direktoratet skal gjøre og i og med at disse også har betydelig innsikt i hvordan mål best realiseres vil de ikke være prisgitt direktoratets forslag. En kan forvente at overordnet departement i stor grad har tilstrekkelig informasjon og kunnskap om forhold av styringsmessig relevans. Interesser og roller knyttet til aktørenes formelle posisjoner og den formelle strukturen vil være utformet på en måte som harmoniserer eventuelle interessemotsetninger. Jeg forventer derfor at det i liten grad vil være knyttet vesentlige interessemotsetninger til utarbeidelsen av mål- og resultatkrav. I den grad slike kommer frem, vil overordnet departement i stor grad ha både evne og vilje til å bruke sin hierarkiske posisjon til å pålegge direktoratet oppgaver og mål som de mener er nødvendig for å nå de overordnede målene for forvaltningssektoren. Fastsettelsen av mål vil være en analytisk prosess og jeg forventer derfor at diskusjonene i utarbeidelsesfasen vil ha preg av å være en arena for problemløsning, hvor ny kunnskap som kan bidra til bedre måloppnåelse aktivt vil utgjøre grunnlag for eventuelle justerte mål. Læring, forstått som justering og endring av mål på bakgrunn av ervervet erfaring, vil være stor (Olsen 1996:182).

Når det gjelder selve tildelingsbrevet forventer jeg for det første at det vil være stor grad av samsvar mellom begrepsbruken og det faktiske innholdet i målene. Det vil med andre ord ikke bare være snakk om at mål- og resultatstyringsbegrepene er tatt i bruk (jf. kap 3), men også at deres innhold står i forhold til de teoretiske begrepene. Jeg forventer at målene i mållhierarkiet står i et innbyrdes logisk og konsistent forhold til hverandre. Målene på lavere nivå vil med andre ord logisk kunne avledes av de overordnede målene. Det knytter seg også forventninger til målenes faktiske innhold. Da organisasjoner innenfor det instrumentelle perspektivet oppfattes som redskaper for måloppnåelse må en forvente at målene på laveste nivå er så klare og presise at de faktisk gir grunnlag for å

vurdere graden av måloppnåelse. Tvetydige og symbolske mål som åpner opp for tolking forventer jeg at det i liten grad vil være. En naturlig konsekvens av dette er at det vil være utarbeidet kvantitative resultatindikatorer knyttet til målene. En annen forventning er at målene vil fungere som entydige rettesnorer for hvordan direktoratet skal prioritere sine ressurser og oppgaver.

Hierarkimodellen forutsetter i stor grad interessesammenfall. Departementene vil derfor i liten grad være bekymret for at direktoratet ikke gjøre som de er bedt om. De vil derfor i stor grad tilstrebe å utvikle outcomerettede mål og ikke mål som legger detaljerte føringer på direktoratet eller som er rettet mot oppgaveløsning eller ”produksjon”, altså output.

H1: Det vil være flere outcomemål på regulerings- og beskyttelsesområdet, enn på integreringsområdet, og flere kvantitative mål på reguleringsområdet enn på integreringsområdet.

Hypotesen over henger sammen med at det vil være enklere med rasjonell kalkulasjon hvor det er god kunnskap om mål-middelsammenhengen og hvor departementet har stor evne til å utøve sosial kontroll, noe jeg forventer i større grad å være tilfelle for regulerings- og flyktning, enn integreringsområdet. Et annet trekk ved integreringsområdet er kommunenes rolle for iverksettingen av integreringspolitikken. Kommunenes rett til selvstyre vil legge begrensinger på statens mulighet til å utøve hierarkisk kontroll og styring. Tildelingsbrevet vil innenfor et instrumentelt perspektiv i stor grad kunne oppfattes som en bindende instruks.

Rapporteringen vil i stor grad forholde seg til kravene som er satt i tildelingsbrevet. Resultatrapporteringen vil bære preg av høyt presisjonsnivå, den vil i stor grad forholde seg til tildelingsbrevets målstruktur og være resultatorientert. Den vil i det vesentlige gi overordnede departementer god oversikt om måloppnåelse og situasjonen for virksomheten generelt, samt den informasjonen de har behov for effektivt å kunne styre direktoratet og utarbeide nye eller justerte mål for virksomheten. Dersom det viser seg å være behov for endringer med hensyn til resultatrapportering vil dette skje ved endringer i rutinene for denne rapporteringen, de formelle strukturene vil bli endret for å bedre rapporteringen. Oppfølgingsfasen vil ha preg av å være en arena hvor signaler om eventuelle endringer på bakgrunn av manglende måloppnåelse blir gitt fra overordnet departementer. Det vil sånn sette også være en læringsarena hvor det utveksles erfaringer og informasjon om arbeidet eller endrede forutsetninger for oppnåelse av målene. Endring vil følge av læring over tid og i den grad avvikene fra målene er små, vil endringene være inkrementelle og gradvise.

Hierarkivarianten av det instrumentelle perspektivet problematiserer ikke i særlig grad de overordnede departementenes kunnskaps- og informasjonsgrunnlag i en etatsstyringssammenheng. I prinsipp/agentperspektivet er dette en sentral problematikk. Kontrakter mellom to parter er den viktigste analyseenheten i dette perspektivet og det vil derfor også ha relevans i forhold til utformingen av tildelingsbrevet. Jeg vil nå ta for meg dette perspektivet som bygger på de generelle forutsetningene i det instrumentell-

rasjonelle perspektivet: Styring er et analytisk problem, handlingslogikken er konsekvensorientert og organisasjoner er instrumenter for måloppnåelse.

Prinsipal/agentperspektiv

En annen måte å betrakte forholdet mellom politikk og administrasjon eller departement og direktorat er som en prinsipal/agentrelasjon. Denne teoretiske retningen har i hovedsak vært anvendt innenfor økonomisk teori og da spesielt i studier av forholdet mellom aktører i markedet, eksempelvis aksjonærer og bedriftsledere (Sandmo og Hagen 1992). Eisenhardt (1989) viser hvordan denne teoretiske retningen⁴ gir viktige innsikter og bidrag til mer tradisjonell organisasjonsteori, men anbefaler at den brukes i kombinasjon med andre teorier, noe jeg også har valgt å gjøre, spesielt fordi jeg her anvender perspektivet i randsonen av det den opprinnelig var utviklet for (ibid.). Perrow (1986) stiller seg kritisk å bruke prinsipal/agentteori i studier av organisasjoner og han hevder den er basert på sterke antagelser om menneskelig natur som egoistisk og nyttemaksimerende, samt hvordan individer definerer sin egen nyttefunksjon. Fokus ligger også, i følge ham, i for stor grad på individplan og tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til de strukturelle forhold som påvirker hvordan individer definerer nytte (Perrow 1986:234). Perspektivet har likevel vært anvendt også i studier av forholdet mellom ulike offentlige virksomheter med forskjellige roller (Helgesen 2001, Lane 2000), samt at det har vært et teoretisk utgangspunkt for denne type NPM-reformer som mål- og resultatstyring er (Boston et al. 1996, Christensen m.fl. 2000). Molander m.fl.(2000) anvender perspektivet til å belyse styringsrelasjoner mellom svenske departementer og underliggende direktorater. Prinsipal/agentperspektivet retter fokus på noen sentrale forhold som også er grunnleggende for offentlig virksomhet. Ofte er dette knyttet til utfordringer i forhold til iverksetting og desentralisering av ansvar og arbeidsoppgaver, eller forholdet mellom politikk og iverksetting av denne (Peters 1999:60).

Dette teoretiske perspektivet bygger for det første på at det er to aktører hvor den ene (agenten) skal utføre noe for den andre (prinsipalen). En kan si at denne underliggende logikken utgjør et grunnleggende prinsipp i en moderne stat, (ibid.) og den finnes på mange nivåer, eksempelvis mellom Storting og departementer, mellom stat og kommune eller mellom departement og direktorat. Det finnes altså en rekke prinsipal/agentkjeder, og hvilke rolle aktørene har vil avhenge av studieobjekt og analysenivå. For det andre bygger perspektivet, i sin reneste form, på en antagelse om motstridende interesser mellom prinsipalen og agenten (Eisenhardt 1989). Begge parter søker å maksimere sin egen nytte, her forstått som måloppnåing og autonomi. Det medfører et nyttetap eller ulempe for agenten å ivareta prinsipalens ønsker og den vil derfor søke å minimere dette nyttetapet ved å unnlate å følge prinsipalens ønsker fullt ut (Hagen 1992, Molander et al. 2002). I en styringsrelasjon vil det at organisasjoner søker å maksimere autonomi kunne anses å være en slik nyttefunksjon. Et videre problem er at dersom prinsipalen ikke har samme informasjon som agenten om dennes innsats, vil det

⁴ Eisenhardt (1989) deler retningen i to hovedgrupper. En snevrere empirisk orientert retning og en mer generell og abstrakt retning.

være utfordringer knyttet til om hvorvidt agenten faktisk gjør det som er i prinsipalens interesse. Relasjonen er preget av asymmetrisk informasjon og til en viss grad mistillit. Problemet med moralsk hasard oppstår dersom agenten ikke gjør som prinsipalen vil. Kostnadene for prinsipalen ved å tilegne seg denne informasjonen er svært høy, noe som gjør kontroll av agenten vanskelig og uhensiktsmessig. Informasjon er på den annen side noe som nærmest kan kjøpes, og dersom bedret informasjon om agenten anses som viktig for å kontrollere agentens opportuniste, kan prinsipalen investere i informasjonssystemer som fremmer bedre kontroll (Eisenhardt 1989:64). Informasjonsproblemet består også i at utenforliggende forhold som agenten ikke har kontroll over har betydning for oppnådde resultater. Det sentrale i teorien er at styring blir oppnådd ved at det opprettes kontrakter mellom de to aktørene.

Det er kontraktene som er den viktigste analyseenheten i prinsipal-agentrelasjoner. I følge Lane (2000) er et sentralt kjennetegn ved NPM- reformer bruken av kontrakter som styringsinstrumenter og disse kan variere hva innhold og utforming angår. Lane (2000:197) hevder at "contracts under NPM would thus include the signing of an agreement between politicians and managers or between managers about what is to be done or what is to be delivered at what cost during what time and with what consequences if there is either contractual failure or disagreement about contractual fulfilment". Det vil altså være belønning eller insentiver knyttet til agentens oppfølging av kontrakten. Et viktig spørsmål blir derfor hvordan disse kontraktene best skal utformes for at prinsipalens ønsker ivaretas. Kontraktene vil sette mål og resultatkrav som agentene skal nå, samt at det er knyttet insentiver til oppnåelsen av disse målene (Thiel og Leeuw, 2002:268). Styring blir da et spørsmål om å designe en kontrakt som gjøre at agentens interesser sammenfaller med prinsipalens. Dette er nært knyttet opp til den underliggende logikken i mål- og resultatstyringsystemet (se kapittel 3).

Eisenhardt (1989) trekker opp to hovedtyper av kontrakter. De kan for det første være output-kontrakter, med vekt på agentens handlinger og atferd, og for det andre outcome-kontrakter, med vekt på effektene eller resultatene agentens handlinger. Dersom det er usikkerhet knyttet til effektene av agentens arbeid vil en kunne forvente av kontrakten legger vekt på agentens handlinger framfor utfallet av disse. En videre implikasjon er at kontrakten vil variere med virksomhetsområde i og med at disse varierer med hensyn betydningen av agentens innsats. Graden av målbarhet vil også påvirke utformingen av kontrakten. Der det er ansett som vanskelig å måle effekten av agentens innsats eller at dette vil ta for lang tid vil kontrakten være atferds- oppgave eller handlingsorientert.

Forventninger ut fra prinsipal/agentperspektivet

Det knytter seg ulike forventninger til de ulike elementene i mål- og resultatstyringscyklusen.

Når det gjelder utarbeidelsesfasen så vil disse ha preg av interessemotsetninger og uenighet. Fasen vil til en viss grad kunne oppfattes som en forhandlingsarena hvor informasjon utgjør en viktig ressurs. I motsetning til det overordnede instrumentelle perspektivet, forventer jeg at styringsdialogen i større grad vil være preget av mistillit

mellom partene. I den grad departementet mangler konkret informasjon og kunnskap om agentens oppgaveløsning og handlingsbetingelser, vil agenten fungere som en premissleverandør og til en viss grad legge rammene for hva som er oppnåelig eller ikke. Målene vil derfor i stor grad være utformet nedenfra og opp, altså omvendt hierarkisk. I den grad det ikke er informasjonsasymmetri vil prinsipalens evne til å spesifisere konkrete mål være styrket.

Når det gjelder tildelingsbrevets utforming forventer jeg at departementet vil søke å legge vekt på å spesifisere resultatmålene, da dette fjerner tvetydighet om hvorvidt målene er nådd eller ikke. Kvantifiserte mål vil av departementet oppfattes som et gode og styrke styringen. En detaljert og konkret kontrakt vil i større grad legge føringer på direktoratets arbeid og medføre tap av handlefrihet og ut fra dette perspektivet forventer jeg av direktoratet vil motsette seg dette. Jeg forventer også at departementet vil ønske flest mulige resultatindikatorer for å dekke et størst mulig område av direktoratets virksomhet. En annen mulighet vil være å utforme outcomerettede resultatmål, men dette vil innebære risiko for agenten siden denne kun delvis har mulighet til å kontrollere de forhold som har betydningen for effekten av sin egen innsats. Også andre faktorer utenfor agentens kontroll vil være av betydning. Jeg forventer derfor at tildelingsbrevets resultatmål i større grad vil være outcomebasert når usikkerheten knyttet til dette er lavere. Dette kan derfor variere med virksomhetsområde. I hovedsak forventer jeg at det vil være færre outcomebaserte resultatmål enn output- eller atferdsmål siden det er knyttet så stor utsikkerhet til effektene av UDIs virksomhet. Jeg har også enkelte forventninger knyttet til oppfølgingsfasen. For det første forventer jeg at prinsipalen forholder seg til tildelingsbrevets innhold og de resultatmål som er formulert der. Tildelingsbrevet vil være kontrakten og vil i stor grad være bestemmende for oppfølgingen av direktoratet (agenten).

Informasjon er viktig i en prinsipal-agentrelasjon og jeg forventer at departementene vil søke å få så mye informasjon som mulig gjennom rapportene og rapporteringsmøter. Hvis rapportene anses som utilstrekkelige vil dette bli påpekt og mer informasjon etterspurt. Informasjon vil være et viktig styringsinstrument ut fra dette perspektivet og departementene vil søke å maksimere denne. Med dette utgangspunktet har jeg utformet følgende hypotese:

H2: Styringsdialogen vil være preget av spørsmål om tilstrekkelig informasjon og rapportering, og det vil i stor grad være interessekonflikter til omfanget og innholdet av UDIs rapportering

Direktoratet vil på sin side søke å begrense mengden av informasjon og rapportering. Informasjon om resultatoppnåelse utgjør en nøkkel i mål- og resultatstyringssystemet. Informasjon og måten denne formidles på er sjelden teknisk og nøytral, men kan brukes strategisk til å fremstille virksomheten som så fordelaktig som mulig. Dette fordi det blant annet er knyttet økonomiske interesser til resultatoppnåelsen. Jeg forventer derfor at UDI vil sile vekk negativ resultatinformasjon, blant annet ved å underkommunisere manglende måloppnåelse og å vektlegge oppnådde mål og positive resultater. Jeg forventer også at manglende måloppnåelse vil få konsekvenser for agenten i form av

Manglende mål-middelforståelse som følge av komplekse omgivelser kan også føre til at det i liten grad utformes mål som forholder seg til disse omgivelsene, eksempelvis ved at det utformes aktivitets- eller oppgavemål.

Ulike sider ved omgivelsene vil i ulik grad være stabile eller heterogene. I forhold til innvandrings- og flyktningområdet er det spesielt to omgivelser som kan tenkes å spille inn på hvordan mål- og resultatsstyringen praktiseres. For det første vil trekk ved de politiske omgivelsene påvirke styringen, og for det andre de internasjonale omgivelsene. Med politiske omgivelser forstår jeg press fra Stortinget og opposisjonen, gjerne satt på dagsorden gjennom medias fokus på enkeltsaker eller forhold i utlendingsforvaltningen. Dette presset knytter seg til direktoratets avhengighet av disse omgivelsene, både i forhold til ressurser og legitimitet og kommer på et vis ovenfra og ned. Den andre hovedtype omgivelse dreier seg mer om brukerne av forvaltningen, blant annet variasjon og uforutsigbarhet i tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger. Et interessant spørsmål blir dermed hvordan mål- og resultatstyringssystemet anvendes innenfor og målene utformes innenfor de ulike områdene av direktoratets virksomhet? Med utgangspunkt i dette perspektivet har jeg utledet følgende hypotese.

H3: Mål-middelforståelsen og målene vil være klarere jo mer stabile og homogene omgivelsene er

De ovennevnte teoretiske perspektivene har som grunnleggende antagelse at formelle organisasjoner er formålsrasjonelle instrumenter og bygger på det Scott (2001) kaller den regulative pilar. Legitimitet oppnås gjennom effektivitet (Eriksen 1999:68, Suchman1995). Dette er i tråd med det den kan kalle en administrativ logikk (Ørnstrud 2002). Denne logikken ligger strukturelt innbakt i mål- og resultatstyringssystemet. Er det likevel slik at denne styringsprosessen kun kan forklares som instrumentell- rasjonell eller kan andre perspektiver utfylle dette noe ensidige bildet og forståelsen av organisasjoner og organisasjonsatferd?

Et institusjonelt perspektiv

En annen hovedretning innenfor organisasjonsteorien er å betrakte organisasjoner som institusjoner. Institusjonsbegrepet er likevel ikke et entydig begrep og det brukes på mange forskjellige måter (Peters 1999:43). Scott (2001) opererer med et svært vidt institusjonsbegrep og han hevder at institusjoner bygger på tre ulike pilarer; den regulative (beskrevet over, jf.avs.2.4), den normative og den kognitive. Jeg vil i det følgende ta utgangspunkt i institusjoner forstått som normative systemer (March og Olsen 1989;1995). I motsetning til det instrumentell-rasjonelle perspektivet, hvor handlinger er basert på konsekvenslogikk hevder March og Olsen (ibid.) at den grunnleggende handlingslogikken innenfor det institusjonelle perspektivet er passende logikk. I motsetning til mål-middel rasjonaliteten i det instrumentelle perspektivet bygger det institusjonelle perspektivet på en normativ rasjonalitet. Når individer står overfor en valgsituasjon er ikke spørsmålet primært om hvilke handlingsalternativ som vil maksimere nytten eller finne de beste mål-middel sammenhenger, men hvilke handling er det som er

passende i en handlingssituasjon gitt rollen personer innehar (Scott 2001, March og Olsen 1995, Peters 1999). Roller, identiteter og verdier er sentrale begreper innenfor et institusjonelt perspektiv. Individuer har identiteter knyttet til den rollen de har i organisasjonen. Organisasjoner blir bærere av verdier og samt at den har egenverdi for organisasjonsmedlemmene (Scott 2001; Selznick 1997). De verdiene som organisasjonen er bærer av internaliseres hos enkeltindividene, både verdiene knyttet til organisasjonen som helhet og til den enkelte rolle. Organisasjoner blir med andre ord ikke primært å oppfatte som instrumenter for måloppnåelse (Selznick 1997) eller rasjonelle bytter (March og Olsen 1995). Også innenfor dette perspektivet er rollene upersonlige i den forstand at de ikke er knyttet til individuelle egenskaper hos rolle innehaveren (Roness 2005). Scott (2001:59) hevder likevel at det naturlige organisasjonsperspektivet, som Selznicks kulturell-institusjonelle perspektiv er en del av, står for det motsatte, dvs. at den uformelle strukturen er knyttet til individuelle egenskaper og personlige relasjoner. I bruken av begrepet struktur mener jeg det implisitt ligger forventning om noe uavhengig av individers personlige egenskaper, og forstår derfor institusjonell struktur som normer og verdier antas å være avgjørende for individers handlinger og valg. I internaliseringsprosessen vil likevel de uformelle normene og verdiene til en viss grad måtte fortolkes hos den enkelte organisasjonsmedlem (Roness 2005). Dette åpner opp for at struktur og aktør gjensidig påvirker hverandre (Giddens 1984, Peters 1999:35). Det institusjonelle perspektivet har mange varianter til dels avhengig av hvilket fokus de har. Selznicks (1957) institusjonelle perspektiv kan oppfattes som et organisasjonskulturperspektiv (Christensen m.fl. 2004a). Dette bygger på de generelle forutsetningene beskrevet overfor, men fokuset er på de interne organisasjonsforhold.

Forventninger ut fra et institusjonelt perspektiv

I forhold til mål- og resultatstyringsprosessen forventer jeg at dette perspektivet kan bidra til forståelse for hvordan systemet blir praktisert. Synet på styring innenfor et kulturelt perspektiv vil være annerledes enn innenfor et instrumentelt perspektiv og dette kan variere mellom institusjoner avhengig av historiske forhold og etablerte uformelle normer og verdier. UDI var fram til 2001 underlagt to departementer med ulikt ansvar. En sentral antagelse er at departementskulturen i Justisdepartementet vil være preget av de materielle og prosessuelle rettsikkerhetsverdier som er sterke på flyktningområdet. En profesjonsbasert juristkultur i Justisdepartementet vil være regelorientert, med stor vekt på rettsikkerhetshensyn, både materielle og prosessuelle. Likebehandlingshensyn og kontrollhensyn vil stå sentralt.

Kommunaldepartementets administrative og økonomiske ansvar vil komme til uttrykk gjennom en resultatorientert kultur som i større grad er i tråd med de verdier som ligger nedfelt i mål- og resultatstyringssystemet med vekt på effektivitet og konkrete resultater. Ut fra det institusjonelle perspektivet forventer jeg derfor at de ulike departementskulturene vil komme til uttrykk ved at departementene har forskjellige måter å anvende mål- og resultatstyringsteknikken. Med utgangspunkt i det institusjonelle perspektivet har jeg utledet hypotesen H4.

H4: Kommunaldepartementet vil i større grad enn Justisdepartementet utøve en etatsstyring som er mer i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring.

Som følge av at ansvaret for Utlendingsdirektoratet ble overført til Kommunaldepartementet i 2001 forventer jeg derfor også at perspektivet har mindre forklaringskraft mot slutten av perioden. Dette henger også sammen med at politikerne da mistet instruksjonsretten i enkeltsaker etter utlendingsloven.

Mål- og resultatstyring bygger som nevnt tidligere på et klart skille mellom politikk og administrasjon, hvor effektivitetshensyn og utvetydig måloppnåelse er de viktigste hensyn. Politikere skal formulere overordnede og prinsipielle mål, mens administrasjonene skal utforme mer operasjonelle og detaljerte mål. Et institusjonelt perspektiv kan bidra til å moderere dette aspektet ved styringssystemet. Det samme gjelder også aktuelle saker som media eller andre pressgrupper setter på dagsorden. Den administrative ledelsen i departementet står i skjæringspunktet mellom administrasjon og den politiske ledelsen, som igjen forholder seg til Stortinget og andre omgivelser for øvrig. Innenfor en politisk virkelighet er det ikke nødvendigvis et problem at mål er tvetydige eller uklare. Innenfor en politisk logikk vil ofte enkeltsaker være av stor betydning som symbolske markører for hva den politiske ledelsen står for (Lægreid 2001). Jeg forventer derfor at vektleggingen av symbolske og politiske mål vil være større hos Justisdepartementet enn hos Kommunaldepartementet fordi, Justisdepartementets ansvar for enkeltsaker i større grad har vært gjenstand for politisk debatt på 1990-tallet. Denne type mål kan åpne opp for politisk handlefrihet og fortolkningsmuligheter, noe som kan være viktig i en politisk virkelighet. Symbolske mål og enkeltsaker kan eksempelvis være viktige for å signalisere hva den politiske ledelsen ønsker å stå for.

Konsensusperspektiv

Dette perspektivet vil i hovedsak har relevans i forhold til utarbeidelsesfasen og oppfølgingsfasen. Perspektivet står i kontrast til hierarkimodellen og det instrumentell-rasjonelle perspektivet presentert over. Selve styringsbegrepet har et klart instrumentelt preg. Manglende måloppnåelse og dårlige resultater vil være et tegn på dysfunksjonalitet som en med rasjonell kalkulasjon kan endre på. Organisasjonene antas å ha stor evne til læring basert på erfaring (Olsen og Peters 1996). Innenfor hierarkiperspektivet er autoritet og myndighet nært knyttet til vilje og evne til å bruke disse virkemidlene for å oppnå de mål som er satt. Eriksen hevder at hierarkimodellen i mange tilfeller vil være utilstrekkelig for forstå beslutningsatferd i offentlige organisasjoner og at mye organisasjonsatferd vil fortone seg som ”uforståelig og irrasjonell om det ikke var plass til det opplyste argument som forklaringskategori” (Eriksen 1999:71), blant annet fordi formelle strukturer også er møteplasser for kommunikasjon og diskusjon. Begrepet styringsdialog brukes om kontakten mellom departement og direktoratet i etatsstyringssammenheng og dette gir i det minste rent språklig forventninger til at denne er konsensusorientert. Samhandlingsarenaene vil i et slikt perspektiv være kjennetegnet av at likeverdige aktører møtes og diskuterer seg fram til enighet. Beslutningsprosessen vil

være deliberativ og konsensusen provisorisk (Eriksen 1999:61, 2000:511). Med dette forstår jeg at det ikke er krav til lik begrunnelse for den oppnådde enigheten, er krav som ville være urealistisk i en konkret situasjon hvor ”aktørene er underlagt handlingstvang og hvor tids- og ressursknapphet er et brutalt faktum” (ibid). I følge Eriksen (1999:69) vil læringsevnene og endringskompetansen med komplekse og skiftende omgivelser i større grad ivaretas med en delibererende beslutningsstil. I komplekse beslutningsarenaer med aktører med ulike verdier, normer og tilhørighet vil både et instrumentelt og et normativt rasjonalitetsbegrep være utilstrekkelige og få kvantitative indikatorer ekskluderer det instrumentelle rasjonalitetsbegrepet (Eriksen 1999:125). Perspektivet om kommunikativ handling har i hovedsak vært brukt konstruktivt og normativt i studier av formelle organisasjoner, men også analytisk og deskriptivt (jf. Eriksen 2001:481). Eriksen strekker det empiriske nedslagsfeltet for dette perspektivet langt, men i en mål- og resultatstyringssammenheng vil den kunne bidra til å fange opp sider ved styringsdialogen som hierarkiperspektivet ikke gjør knyttet til utarbeidelsen av tildelingsbrevet og i oppfølgingen av dette i rapporteringsmøtene.

Forventninger ut fra konsensperspektivet

Ut fra konsensusmodellen forventer jeg at det vil bli lagt betydelig vekt stor grad av deltakelse fra alle partene gjennom styringsdialogen. Styringsdialogen vil være orientert mot gjensidig forståelse og de vil tilstrebe enighet. Med utgangspunkt i konsensusperspektivet har jeg utledet følgende hypotese:

H5: Styringsdialogen vil være preget av lavt konfliktnivå og stor grad av enighet.

Utarbeidelsesfasen vil i stor grad være preg av diskusjon hvor de ulike partenes synspunkter legges fram og hvor målene som blir utformet i stor grad et resultat av disse diskusjonene. Styringsdialogen vil gi reelle muligheter for å påvirke av innholdet i tildelingsbrevet, og jeg forventer derfor at det i stor grad vil være resultat av samhandlingsprosesser. Målene vil videre i liten grad være gitt på forhånd og bruk av hierarkisk makt vil ikke være fremtredende. Når det gjelder målenes utforming vil det ikke nødvendigvis være et problem at de ikke kvantifiseres. Måloppnåelse vil ikke bare være et spørsmål om objektive fakta, men delvis også et resultat av samtaler om mer kvalitative sider ved resultatene og arbeidsinnsatsen. Relasjonen mellom departementer og direktorat vil være preget av gjensidig tillitt. UDI vil i liten grad bli stilt til veggs for eventuelt manglende måloppnåelse og overordnede departementer vil i begrenset grad bruke sin formelle hierarkiske makt.

Metodiske betraktninger

Jeg vil nå komme nærmere inn på og drøfte de metodiske valgene jeg har gjort i forbindelse med studiet av etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet. Først vil jeg ta for meg hvilke forskningsdesign og strategi, før jeg går nærmere inn på de ulike datakildene jeg har benyttet med av i arbeidet og drøfte styrker og svakheter ved dem. Drøftingen vil også være knyttet til spørsmål om gyldighet og pålitelighet..

Forskningsdesign

Det som er avgjørende for valg av forskningsdesign er studiens problemstilling (Yin 1994). Valg av forskningsdesign vil også være påvirket av implisitte eller eksplisitte antagelser om hva sannhet og kunnskap er og hvordan denne kan oppnås (Ragin 1989, Creswell 2003). I denne studien stilles spørsmålet om hvordan etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet har foregått i årene 1998 til 2003, og hva som kan forklare denne praksisen. Problemstillingen har både et beskrivende og et forklarende element og dette i kombinasjon med at jeg studerer et fenomen over tid i dettes kontekst gjør at et casedesign passende (Yin 1994:21, Andersen 1997). Et casedesign åpner også opp for å justere problemstillingen etter hvert som en vinner ny kunnskap i løpet av studiet og til en viss grad foregår det en dialog mellom forsker og empirien som gjør bedre forståelse av materialet mulig.

Det er også viktig å avklare hva som er studieobjektet eller oppgavens case. Begrepet case har ingen entydig definisjon og kan forstås på mange måter (Ragin og Becker 1992). Forståelsen av caset kommer for det første til uttrykk gjennom det vitenskapsteoretiske utgangspunktet en har, ofte eksemplifisert ved dikotomiene konstruktivisme/postmodernisme - positivisme og for det andre om casene tas for gitt og dermed eksisterer uavhengig av forskeren eller om de må "oppdages" i løpet av forskningsprosessen (ibid, Creswell 2003). Etatsstyring av Utlendingsdirektoratet er mitt case. Det består av to elementer av ulik karakter. For det første utgjør organisasjonene (direktoratet og departementene) som inngår i studien klart avgrensede og tatt for gitte størrelser. Etatsstyring som fenomen er en teoretisk konstruksjon som trenger nærmere avklaring. Det er ikke på forhånd gitt hva etatsstyring er. Fra et positivistisk ståsted har ofte casestudier blitt anklaget for ikke å være generaliserbare. Det kvalitative caset gir ikke grunnlag for statistisk generalisering, men det Yin (1994, jf. Kvale 1997) kaller analytisk generalisering, et uttrykk for studiens eksterne validitet. Hensikten er her ikke å generalisere til en populasjon eller et univers, men fra en situasjon til en annen ved hjelp av generaliseringsargumenter basert på teorier (Kvale 1997:162, Yin 1994:10). I denne studien har jeg benyttet meg av ulike kvalitative data for å besvare problemstillingene, med hovedvekt på ulike skriftlige kilder.

Datagrunnlag

Studios problemstilling har i avgjørende grad vært bestemmende for hvilke datakilder som har vært relevante å benytte seg av. Avgrensingen mot den formelle og rutiniserte etatsstyringen som bygger på prinsippene for mål- og resultatstyring gjorde det naturlig å bruke de skriftlige kildene som følger av styringsdialogen og økonomireglementet for staten. Dette inkluderer også skriftlig korrespondanse mellom departementet og direktorat, samt møtereferater. Jeg har også benyttet skriftlige sekundærkilder, samt muntlige intervjuer. Jeg vil under gjøre rede for de skriftlige og muntlige datakildene jeg har benyttet i studiet.

Skriftlige kilder

Etter innledende henvendelser med Kommunaldepartementet fikk jeg oversendt postjournalen elektronisk og på bakgrunn av denne ba jeg om innsyn i de sakene jeg da vurderte som interessante. Jeg tilbrakte videre i underkant av en uke i arkivet i Kommunaldepartementet for å gjennomgå en mengde saker og tok kopier av de relevante dokumentene, i all hovedsak saker knyttet til den formelle styringsdialogen. Dette ble forelagt Innvandringsavdelingen og jeg signerte en taushetserklæring. De aller fleste dokumentene er likevel ikke unntatt offentlig innsyn, og i den grad så har vært tilfelle har grunnen i hovedsak vært deres midlertidige status eller som ledd i intern saksbehandling, jf. Offentlighetsloven. Sakene inneholdt både de formelle styringsdokumenter, som tildelingsbrev og virksomhetsrapporter, men også korrespondanse i form av brev og e-poster, møtereferater og uformelle kommentarer. Dokumentene har gitt meg mulighet til å få innblikk i prosessene fram mot utformingen av tildelingsbrevet og arbeidet med oppfølgingen av rapportene, og til å si noe mer substansielt om den dynamiske styringsrelasjonen mellom departementene og direktoratet. Mangfoldet av skriftlige datakilder har gitt meg informasjon på et detaljert nivå som verken formelle styringsdokumenter eller intervjuer ville kunne gi. Med unntak av de formelle dokumentene har ikke alt materiale blitt journalført og arkivert på samme måte i hele perioden og materialet har derfor en noe mer fragmentarisk karakter. Det ser blant annet ut til at det har vært enkelte møter om tildelingsbrevet hvor det enten ikke har vært ført referat, eller i det minste har de ikke vært journalført sammen med de øvrige dokumentene. Jeg har også benyttet meg av andre dokumenter som ikke har vært journalført sammen med ”styringsdokumentene”, men som likevel har hatt stor relevans for styringsdialogen, blant annet møtereferater knyttet til statistikkrapportering. Av praktiske og ressursmessige grunner har jeg kun benyttet Kommunaldepartementets arkiv og i hovedsak forholdt meg til Innvandringsavdelingens journalføringspraksis. Eksempelvis har referater fra informasjonsmøter både blitt arkivert sammen med styringsdialogdokumenter og som egne saker. Dette kan til dels illustrere den uavklarte status disse møtene har hatt. Jeg har ikke data som kaster lys over interne prosesser i Utlendingsdirektoratet eller Justisdepartementet, eller kontakt mellom UDI og JD med mindre det har vært sendt kopier til KR D. Oppgavens problemstilling gjør likevel ikke tilgang til internt materiale av noen art påkrevd og i den grad jeg har hatt tilgang til det, har jeg har ikke hatt anledning til å benytte meg av dette direkte.

De ulike skriftlige kildene har svært ulik status og form, noe som gjør at de må leses og tolkes på ulike måter. Et trekk ved skriftlige dokumenter er at de har en tendens til å underkommunisere uenighet og sånn sett fremstiller en dialog som mindre konfliktfylt enn den muligens kan ha vært. Dette gjelder spesielt møtereferater. Manglende tilfredshet uttrykkes sjelden i klartekst, men ofte i mer diplomatiske vendinger. Formuleringer som å ”ta til etterretning” eller ”har merket seg” går igjen og for utenforstående kan det være uklart hva departementet egentlig har ment i slike tilfeller. Dokumenter har også en tendens til å være svært faktaorienterte. Andre skriftlige kilder har i enkelte tilfeller bidratt til å gjøre bildet mer nyansert, og gjennom disse har jeg fått et

innblikk i samtidige meninger og vurderinger som de formelle dokumentene og muntlige kilder ikke ville kunne gi. En annen faktor som har betydning er at form og innhold i møtereferatene har variert over tid og med referent, selv om oppgaven har en styrke i at ledelsen i Kommunaldepartementet har vært stabil gjennom hele perioden, og disse har alltid kvalitetssikret referatene. Den grundige gjennomgangen av møtereferater gjør det likevel sannsynlig at all informasjon av betydning er tatt med og at de gir et riktig bilde av hovedinnholdet ved rapporteringsmøtene. Det som kan variere er først og fremst omfanget av detaljer som er tatt med i referatene.

Jeg har også kunnet dra veksler på sekundærkilder for å belyse etatsstyringen av UDI i denne perioden. Det dreier seg om en rapport fra Statskonsult, Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av UDI, et styringsprosjekt gjennomført av Finansdepartementet, og en ekstern gjennomgang av UDI foretatt av PricewaterhouseCoopers. Dette er alle dokumenter med svært ulik status og er skrevet med ulike formål, noe som er viktig å ha klart for seg. De kommer likevel inn på forhold som denne oppgaven berører, om enn i varierende grad. Sentralt i samtlige rapporter er at de tar opp forhold knyttet til departementets styring av UDI ved bruk av ulike resultatmål, i hovedsak knyttet til direktoratets effektivitet i saksbehandlingen.

Muntlige kilder

I tillegg til det skriftlige materialet har jeg gjennomført intervjuer av ledelsen i Innvandringsavdelingen i Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet. Informantene i departementet bestod av ekspedisjonssjef, avdelingsdirektører og en seniorrådgiver. Ekspedisjonssjefen og avdelingsdirektøren i etatsstyringsseksjonen hadde deltatt i samtlige rapporteringsmøter de seks årene studien omhandler. Jeg intervjuet også tidligere direktør i Utlendingsdirektoratet (fra 1996 til 2001). I tillegg til disse intervjuene som jeg selv utførte, var jeg til stede under intervjuer med assisterende direktør i UDI og avdelingsdirektør i asylavdelingen, samt benyttet transkripsjoner fra intervju med Statsråden i Kommunaldepartementet. Jeg har også hatt et kort telefonintervju med en informant fra Statskonsult som deltok aktivt i utarbeidelsen av tildelingsbrevet for UDI høsten 2001. Informantene har på ulike måter og tidsrom hatt sentrale roller i styringsdialogen mellom Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet, og deres ulike institusjonstilhørighet og roller i styringsdialogen gjør at et mangfold av ståsteder er representert.

Som det går frem over har intervjuene hatt noe ulike karakter, men de var alle, hvis man ser bort fra telefonintervjuet, det Kvale (1997) kaller halvstrukturerte og tok utgangspunkt i en intervjuguide. Dette åpner opp for at informantene kan snakke fritt rundt et tema og at intervjueren kan komme med oppfølgingsspørsmål. Spørsmålene ble tilpasset informantene, men dekte den samme tematikken. I forkant av intervjuene ble informantene skriftlig orientert om oppgavens formål og hovedtema, men de hadde ikke fått de konkrete spørsmålene til gjennomlesing. Intervjuene hadde en times varighet. Ledelsen i Kommunaldepartementets innvandringsavdeling ble intervjuet samlet, mens den tidligere direktøren i Utlendingsdirektoratet ble intervjuet alene. Sammen med professor Per Læg Reid og professor Tom Christensen deltok jeg også i intervjuer av

assisterende direktør i Utlendingsdirektoratet og avdelingsdirektøren i asylavdelingen i direktoratet. Av praktiske og ressursmessige hensyn hadde jeg her ikke anledning til å stille så mange og konkrete spørsmål, men sentrale temaer ble likevel berørt, om enn på et noe mer generelt nivå. Telefonintervjuet med en tidligere ansatt i Statskonsult gav meg innspill på hvordan de hadde bidratt til utviklingen av etatsstyringen høsten 2001. Som en del forskningsprosjektet "Regulation, control and auditing" ved Rokkansenteret i Bergen, har Lægreid og Christensen blant annet intervjuet Statsråden i Kommunaldepartementet, og jeg har kunnet dra veksler på dette materialet.

I forkant av intervjuene hadde jeg lest gjennom det skriftlige materialet og utarbeidet spørsmål fordelt på de tre hovedtemaene som empirikapitlene er strukturert langs; prosessen med å utarbeide tildelingsbrevene, rapporteringen, og oppfølgingen av rapportene. Jeg la vekt på å stille spørsmål som ikke dupliserte det skriftlige materialet og ønsket å få frem aktørenes vurderinger av styringsdialogen som helhet, samt utviklingen over tid. I overensstemmelse med informantene ble intervjuene tatt opp og transkribert. For å sikre at sitater ikke er tatt ut av sin sammenheng og for å rydde eventuelle misforståelser av veien, har informantene fått de relevante kapitlene til gjennomlesning. Dette styrker både konstruksjonsvaliditeten og er forskningsetisk det beste (Creswell 2003, Kvale 1997).

Rammene rundt intervjuene og situasjonsspesifikke faktorer jeg ikke kunne forutse eller kontrollere, har naturligvis påvirket intervjuenes kvalitet. Ønsket om å gjennomføre det forskningsmessige ideelle intervjuet møter ofte en praktisk virkelighet. Gruppeintervjuet skilte seg vesentlig fra de andre. Fordelen ved å ha en gruppe samlet var at de kunne komme med utfyllende informasjon og samlet hadde en slags kollektiv hukommelse av etatsstyringen. Dette skjedde til en viss grad og informantene supplerte hverandres svar. Situasjonen bød likevel på noen uforutsette utfordringer. En ulempe var at det ikke alltid var klart hvem som skulle svare og at det i denne konkrete intervjusituasjonen ikke foregikk særlig høyttenkning og samtale mellom de forskjellige informantene. Jeg opplevde intervjuobjektene som noe reserverte. Det krever atskillig erfaring å mestre en intervjusituasjon (Kvale 1997) og en situasjon med flere informanter gjør det enda vanskeligere. Det som likevel i størst grad påvirket intervjuet var at informantene ikke var til stede samtidig, men kom og gikk underveis. Følgene av dette var til dels at resonnementer ble avbrutt, at både jeg og informantene mistet tråden og at jeg ikke fikk stilt viktige oppfølgingsspørsmål, noe jeg under transkriberingen av intervjuet ser jeg var i ferd meg å gjøre. I disse situasjonene var likevel intervjuguiden til avgjørende hjelp og vi fant fort tråden. Flyten og roen i intervjuet ble likevel ikke så god som ønskelig og selv om jeg i stor grad fikk svar på spørsmålene jeg stilte, var rammene om intervjuet ikke optimale. I en-til-en intervjuet var situasjonen en ganske annen. Intervjuguiden ble tilpasset en ny informant, men tematikken var den samme. Intervjuet ble mer helhetlig, tankerekker ble i større grad fullført og samtaleformen var friere. Det ble i begge intervjuene stilt spørsmål om forhold som la tilbake i tid, og informantene hadde enkelte ganger problemer med huske fakta eller samtidige vurderinger av situasjoner. "En-til-en"-intervjuet gjorde de mulig for informanten å vende tilbake til tidligere stilte spørsmål for å gi utdypende svar etter hvert som erindringene ble klarere. I

intervjuene jeg selv ikke var til stede benyttet jeg meg av transkripsjonene, noe som naturligvis ikke gav meg mulighet til å tolke den ikke-muntlige kommunikasjonen som foregikk.

Intervjuobjektene var sentrale embetsmenn og forvaltningsansatte. Sterke lojalitetsnormer er knyttet til disse rollene og det synes rimelig at handlingsplikten til å opptre formelt korrekt på et svært politisert område vil ha betydning for de svarene de gir og hvor "fritt-talende" de er. De vil eksempelvis være tilbakeholdne med å gi vurderinger og meninger som er ufordelaktige for andre sentrale aktører på forvaltningsområdet. Dette var noe jeg tok høyde for ved utformingen av spørsmålene, men slike hensyn kan likevel ha ført til at intervjusituasjonen ble mindre fri enn den ville vært om informantene ikke hadde slike hensyn å ta. Denne problemstillingen har liten relevans for faktaorienterte spørsmål, men i likhet med formelle referater synes det klart at uenighet underkommuniseres.

Forholdet mellom skriftlige og muntlig kilder

Opgaven bygger i hovedsak på skriftlig dokumentasjon og intervjuene har vært brukt for å få supplere det skriftlige materialet. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom måten jeg har disponert de empiriske kapitlene på. Dokumentene gir grunnlag for å ta med detaljer og kronologiske fremstillinger som en ikke kan forvente at informanter har, med mindre det dreier seg om svært spesielle situasjoner eller begivenheter. Detaljrike svar fra informantene kan derfor være et uttrykk for en viktig hendelse eller periode, sett fra informantens ståsted. Problemene med å huske og å gi presise og dekkende beskrivelser og vurderinger av forhold som ligge tilbake i tid gjør at informantenes svar i stor grad har en mer generell karakter enn de skriftlige kildene. De skriftlige kildene er også samtidige og derfor ikke gjenstand for etterrasjonalisering eller tilpasning til studiens tematikk og problemstilling. Muntlige kilder gir likevel på en annen måte mulighet til å få et innblikk i aktørenes opplevelse av kontekstuelle forhold knyttet til etatsstyringen. Et prinsipp jeg har bruk for å forstå intervjumaterialet har vært å tolke utsagnene lys av de skriftlige kildene. En uttalelse kan virke i strid med funn gjort i dokumenter fra en periode, kan være beskrivende og i dekkende for en annen. Kombinasjonen av kildene gir et mer helhetlig bilde. Sitatene er brukt der de i størst grad oppleves å sammenfalle med de skriftlige funnene, med mindre det er klart at det dreier seg om ulike oppfatninger. Skriftlige kilder har også blitt tolket i lys av informantuttalelser.

Det er et samfunnsvitenskaplig ideal at studier skal være gjennomført på en måte som sikrer at funnene er pålitelige (reliable) og gyldige (valide). Kvale (1997:158) omtaler disse to begrepene, samt generaliserbarhet, noe humoristisk som en "hellig vitenskaplig treenighet". Han understreker likevel at det ikke hersker noen universell enighet om hvilke vurderingskriterier som skal legges til grunn for å vurdere kvalitet på en kvalitativ studie. Det vil blant annet avhenge av hvilke vitenskapsteoretiske utgangspunkt en har (Ragin og Becker 1992, Creswell 2003, Kvale 1997).

Gjennom de metodiske valg jeg har gjort i arbeidet med denne oppgaven og drøftingen av forhold knyttet til kildene og kildebruk, har jeg forsøkt å tilstrebe å holde disse idealene. Det forholdet som bød på de største problemene knyttet til det Yin

(1994) kaller begrepsvaliditet, sammenhengen mellom teoretiske og empiriske begreper, var kodingen av resultatmålene i fire kategorier. Jeg har i empirikapitlene redegjort for kriteriene som er valgt, problematisert grensetilfeller og satt opp tabeller av resultatmålene, noe som kan bidra til at leseren selv kan vurdere hvorvidt kategoriseringen synes rimelig. De skriftlige datakildene er videre offentlig tilgjengelige og kan etterprøves. I dette studiet har jeg lagt vekt på benytte meg av et mangfold av kilder og å triangulere dem (Creswell 2003). Samtlige intervjuer er tatt opp og transkribert, noe som øker nøyaktigheten i bruken av dem.

Oppsummering

Dette kapitlet har vært todelt. Først har jeg presentert en idealtypisk styringscyklus og en teoretisk policy- og managementsyklus som danner grunnlaget for de empiriske kapitlene som følger. Jeg har også presentert et instrumentelt-rasjonelt organisasjonsperspektiv som hovedinnfallsvinkelen til studien, samt agentperspektiv og omgivelsesperspektiv som to undervarianter av dette. I tillegg har jeg presentert to supplerende perspektiver på organisasjoner gjennom et institusjonelt og et konsensusorientert perspektiv. Med utgangspunkt i perspektivene har jeg utledet forventninger til empiriske funn i styringsforholdet på departementsområdet jeg i denne oppgaven tar for meg. Jeg har knyttet flest forventninger til det instrumentelle perspektivet, men mener at de andre perspektivene vil kunne bidra til å fange opp andre sider ved styringsrelasjonen som hovedperspektivet ikke gjør.

I kapitlets andre del viste jeg hvordan jeg har gått fram i arbeidet med oppgaven, presentert oppgavens datagrunnlag og drøftet styrker og svakheter ved dette materialet. Gjennom de metodiske refleksjonene har jeg søkt å gjøre leseren i stand til selv å vurdere mine funns troverdighet og konklusjonenes gyldighet.

Bakgrunn og kontekst

Hensikten med dette kapitlet er todelt. For det første vil jeg gjøre rede for det forvaltningspolitiske prinsippet om mål- og resultatstyring slik det kommer til uttrykk gjennom Økonomiregelverket for staten, samt plassere det innenfor en den internasjonale forvaltningspolitiske doktrinen om New Public Management. Deretter vil jeg gi en oversikt over den institusjonelle strukturen på innvandringssektoren, samt de viktigste trekkene ved omgivelsene. Jeg vil også kort trekke opp hovedlinjene i norsk innvandrings- og integreringspolitikk, slik de kommer til uttrykk gjennom Utlendingsloven og sentrale Stortingsmeldinger. Dette vil i sum danne et bakteppe for de påfølgende to empiriske kapitlene hvor jeg tar for meg styringsrelasjonen mellom Utlendingsdirektoratet, Kommunaldepartementet og Justisdepartementet i perioden 1998 til 2003.

Forvaltningspolitikk og styring

Forvaltningspolitikk kan forstås som den politikk som retter seg mot det administrative apparatet i stat eller kommune; mot indre oppbygning, personalsammensetning, organisasjonsformer og prosedyrer (Christensen og Læg Reid 1997). Ut fra et demokratisk og samfunnsmessig ståsted er ikke forvaltningspolitikk et mål i seg selv, men et middel for å påvirke forvaltningens faktiske virkemåte. Dette perspektivet er også denne oppgavens utgangspunkt.

Fra begynnelsen av 1980-tallet var OECD-land preget av en reformbølge i offentlig sektor (Læg Reid og Olsen 1993, Christensen og Læg Reid 1997). Mange av reformene hentet sitt forbilde i privat sektor og hadde mye av sitt fundament i økonomisk teori (Christensen og Læg Reid 2001a, Pollitt 2005). Den liberalistiske kritikken gikk ut på at offentlige sektor var blitt for stor og kostbar, samt at velferdsstaten ikke maktet å løse de samfunnsmessige utfordringer den stod overfor. Ved å innføre nye prinsipper organiseringen av offentlig sektor og ta i bruk nye styringssystemer skulle det hentes ut effektiviseringsgevinster og samfunnet skulle revitaliseres. De ulike reformene fikk fellesbetegnelsen New Public Management, (Hood 1991) og gjorde krav på å være apolitiske og ha universell gyldighet (Hood 2000). Den liberale utgangspunkt bygger videre på et individualistisk rasjonalitetsbegrep og forvaltningsinstitusjonene forsettes å være nøytrale, apolitiske iverksettings- eller interesseaggregeringsinstrumenter uten egenverdi (Eriksen 1999, March og Olsen 1995). New Public Management (NPM) består av en rekke ulike reformelementer som mål- og resultatstyring, konkurranseutsetting, privatisering, fristilling, bruker- og serviceorientering, større vekt på kontrakter og prestasjonslønn, og budsjett disiplin (Christensen og Læg Reid 1997). Reformiveren og tempoet har variert mellom land og Norge har vært beskrevet som en nølende

reformator (Olsen 1996), selv om reformtempoet har tiltatt ved årtusenskiftet (Christensen og Læg Reid 2002). Det reformelement som i Norge har slått sterkest gjennom er mål- og resultatstyring (Christensen og Læg Reid 1998). Det fikk sin forsiktede start i Haga-utvalgets innstilling om budsjettssystemet i 1984 (Christensen 1991), men ble for alvor et viktig reformelement med fornyelsesprogrammet "Den nye staten" i 1987 hvor det ble bestemt at mål- og resultatstyring gjennom virksomhetsplanlegging skulle være obligatorisk i statlige virksomheter. Virksomhetsplanlegging ble obligatorisk fra 1991. I forhold til mål- og resultatstyring har spesielt to reformer vært sentrale. Den første, budsjettreformen i 1986 hadde som mål å forbedre Stortingsproposisjon nr. 1 som budsjett- og styringsdokument. Den andre, innføringen av nytt økonomireglement fra 10. januar 1997 hadde som hovedfokus departementenes styring av underliggende virksomheter (Ørnsrud 2002).

Økonomiregelverket av 1996

Fra 10. januar 1997 trådte det nye økonomiregelverket for staten i kraft og erstattet de da gjeldende økonomiregelverket fra 1970 og gjelder for alle departementer og statlige virksomheter.⁵ Regleverket samler og formaliserer mange av elementene i mål- og resultatstyringsteknikken i en helhetlig modell (Helgesen 2001:63). Økonomiregelverket består av et økonomireglement og av funksjonelle krav (FK) gitt av Finansdepartementet og som utdypet bestemmelsene i reglementet og er det øverste administrative styringsdokument i det samlede styringskonseptet (Kommentar til ØR). Reglementet kan tematisk deles inn i tre deler som henholdsvis omfatter statsbudsjettet og gjennomføringen av dette, regnskap og rapportering og kontrollfunksjoner. I reglementets § 3 heter det at:

Hvert departement skal innenfor sine ansvarsområder fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgninger uten uhjemlede overskridelser, samt å rapportere på en hensiktsmessig måte om oppnådde resultater, jf. bevilgningsreglementet §§ 2 og 13. For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering, skal departementet påse at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer/kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater i samsvar det som er fastsatt. Mål- og resultatstyringsteknikken gjennomsyrrer hele reglementet og siktemålet med reglementet mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og en bedre mål- og resultatoppnåelse (Kommentar til ØR). I kommentarene til § 3 slås det fast at det ikke lar seg gjøre å entydig definere hva resultater er, men at dette må tilpasses den enkelte virksomhetens egenart. Det må imidlertid både inneholde en kvantifisering av virksomhetens ytelser ved plantall og en vurdering av nyttevirkingen, effekten ytelsene har på brukerne og samfunnet, også i et flerårig perspektiv.

Økonomiregelverkets funksjonelle krav omhandler departementenes styring av underliggende virksomheter. Bestemmelsene omhandler krav til formelle

⁵ Dette regelverket ble erstattet av et nytt regelverk gjeldende fra 1. januar 2004. Jeg forholder meg i oppgaven til det da gjeldende regelverket.

styringsdokumenter, prosessuelle krav til styringsdialogen mellom departement og virksomhet, rapporteringskrav og en spesifisering av departementets kontrollansvar. De viktigste styringsdokumentene er fagproposisjonen, tildelingsbrevet og virksomhetsplan. Disse ulike dokumentene må henge sammen på en helhetlig måte og danne grunnlag for styringsdialogen mellom departement og direktorat. Tildelingsbrevet er det sentrale styringsdokumentet fra departement til underliggende virksomhet. Dette skal inneholde bevilgninger, hovedmål, resultatkrav og resultatindikatorer og presisering av eventuelle satsingsområder. Det stilles også krav til rapportering fra virksomhet til departement. Bestemmelsene om tildelingsbrevet er til dels lite spesifikke og det opereres med elastiske begreper som "hensiktsmessige resultatkrav" og "hensiktsmessig rapportering" og at kontroll må avpasses virksomhetens "omfang og kompleksitet" og "egenart". I vurderingen av rapporteringens omfang og kontrollaktivitet må nytte-kostnadsvurderinger være avgjørende. Mål- og resultatindikatorer skal utvikles i samråd med virksomhet og tilpasses dennes egenart.

Den idealtypiske mål- og resultatstyringsmodellen

I teorien skilles det ofte mellom to ulike aspekter ved mål- og resultatstyring (Læg Reid 2001, Christensen og Læg Reid 2002). For det første kan denne type styring oppfattes på et idéplan, som en styringsfilosofi. Hensikten er da å vri oppmerksomheten hos overordnet forvaltningsmyndighet og politisk ansvarlige bort fra prosess- og regelorientering og detaljstyring, mot et sterkere fokus på langsiktige mål og resultater av forvaltningen virksomhet. I smal forstand er mål- og resultatstyring en konkret kvantifisert styringsteknikk, med en rekke konkrete kjennetegn (Christensen og Læg Reid 1998). Idealtypisk består mål- og resultatstyring da av følgende komponenter (Læg Reid 2001:134): For det første en målformulering som bygger på klare, konsistente, stabile og konkrete mål. Målene må være operasjonaliserbare. Målene må også ordnes i et målhierarki med hovedmål og delmål (Christensen og Læg Reid 1997). For det andre resultatmåling der informasjon om oppnådde resultater rapporteres til overordede organ. Resultatrapportering og tilbakeføring av informasjon om virkningen av offentlige tiltak skal danne utgangspunkt for justering av målene og læring i organisasjonen (Nilsen 1994). For det tredje skal resultatoppfølgingen føre til at suksess premieres og fiasko straffes. Målene må oppleves som forpliktende og det må være sanksjoner knyttet til virksomhetenes prestasjoner.

Mål- og resultatstyringsteknikken er tiltenkt å løse mange av de styringsproblemene som har preget styringen av offentlig forvaltning. Et hovedproblem i det politisk-administrative systemet er tendens til overdreven detaljfokusering fra overordnet nivå. Gjennom å utarbeide klare og langsiktige mål skal overordnet myndighet, enten dette er den administrative ledelse i departementer eller politikere, få ivaretatt sitt styringsbehov samtidig som at iverksettende organ skal ha frihet i valg av virkemidler. Mål- og resultatstyringsteknikken skal altså samtidig sikre overordnet styring, og institusjonell autonomi. Slagordet "Let the managers manage" er et uttrykk for autonomidimensjonen i denne styringsteknikken, "Make the managers manage" er et uttrykk for

styringsdimensjonen (Pollitt 2005). Politikeres rolle innenfor dette styringssystemet er at disse skal sørge for de store linjene og langsiktige målene. Mål - og resultatstyring gjennom Økonomiregelverket er altså et viktig forvaltningspolitisk prinsipp som regulerer forholdet mellom departement og direktorat i sentralforvaltningen. Mitt hovedfokus i denne oppgaven er praktiseringen av dette styringssystemet i styringen av Utlendingsdirektoratet. Før jeg i neste kapittel går nærmere inn på hvordan dette har foregått i årene 1998 til 2003 vil jeg ta for meg hovedprinsippene ved norsk Innvandrings- og integreringspolitikk ved slik det kommer til uttrykk gjennom sentrale stortingsmeldinger. Jeg vil også ta for meg viktige sider ved styringskonteksten på Utlendingsdirektoratets ansvarsområde.

Trekk ved departementsområdet

Da Utlendingsdirektoratet ble opprettet 1. januar 1988 innebar det at det operative ansvaret for funksjoner og oppgaver som tidligere hadde vært fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivå ble samlet. Med opprettelsen ble innvandringsregulering og integrering samlet i ett direktorat og sett i sammenheng. Målet var å bedre samordningen av de ulike tiltak overfor utlendinger (Kvåle 1989). Utlendingsdirektoratet har ansvaret for å iverksette statens innvandrings-, flyktning og integreringspolitikk. Direktoratet har hovedansvaret for å behandle alle saker etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven i første instans. Dette innebærer blant annet søknader om asyl, arbeids- og oppholdstillatelse, visum og statsborgerskap. Videre har direktoratet hovedansvaret for mottak og bosetting av asylsøkere og flyktninger. På det integreringspolitiske området har UDI ansvar for å samordne ulike tiltak overfor innvandrere for å fremme likestilling mellom innvandrere og nordmenn. De har et særskilt ansvar for å koordinere og samordne tiltak overfor nyankomne asylsøkere og flyktninger. Mens UDI er den sentrale forvaltningsenhet på kontroll siden, er det sektorprinsippet som gjelder for integreringssiden.

Fra opprettelsen av Utlendingsdirektoratet har ansvaret for Utlendingsdirektoratet vært delt mellom to departementer. Justis- og politidepartementet hadde ansvaret for utlendingsloven, mens Kommunaldepartementet hadde ansvaret for asylmottak, bosetting og integrering. Kommunaldepartementet hadde også det administrative og økonomiske ansvaret, herunder den formelle etatsstyringen. 1. januar 2001 ble det samlede ansvaret for Utlendingsdirektoratet overført til Kommunal- og regionaldepartementet. Veksten på departementsområdet har vært kraftig i seksårsperioden denne studien tar for seg.

Utviklingen i driftsutgifter, antall ansatte og lønnsutgifter viser dette med all tydelighet. Driftsutgiftene i perioden 1998 til 2003 økte fra 152 millioner kroner til 436 millioner. Det var i overkant av 350 ansatte i 1998, mens tallet var steget til 720 i 2003. I samme periode økte lønnsutgiftene fra 97 til 274 millioner kroner. UDI fattet mellom 70

000 og 100 000 vedtak i året. Utgiftene til drift av asylmottak økte fra 510 millioner kroner i 1998 til 1,7 mrd. kroner i 2003.⁶

Kompleksitet og mangfold

Funksjonelt og institusjonelt mangfold

Utlendingsfeltet er preget av institusjonelt mangfold og komplekse omgivelser. Jeg nedenfor vise dette ved kort å skissere prosessene knyttet til ankomst, saksbehandling, mottak og bosetting av asylsøkere.

Politiet har en sentral rolle knyttet til registreringer av asylsøkere, avklaring av deres identitet og reiserute. Fram til 1. juli 2000 hadde også politiet ansvaret for å avhøre asylsøkerne, men UDI overtok da asylintervjuene for å styrke søkerens rettssikkerhet og bedre effektiviteten i saksbehandlingen. Behandlingen av asylsaker byr på vanskelige vurderinger av søkerens beskyttelsesbehov og troverdighet. Enkelte år har så mange som ni av ti søkere ikke gyldige identitetspapirer noe som medfører problemer i alle ledd i saksbehandlingen.⁷ I behandlingen er det viktig å gi de som har krav på beskyttelse opphold samtidig som en må unngå at asylinstituttet misbrukes. Denne prosessen er i asylsaker i mange tilfelle svært krevende. Videre krever saksbehandlingen god kjennskap om forholdene i en rekke land. Undersøkelser av enkeltsaker må i en del tilfeller foretas og det er nødvendig med et stort nettverk av kontakter og organisasjoner i utlandet, herunder FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), ideelle organisasjoner og norske utenriksstasjoner. Fra våren 2001 er også det europeiske samarbeidet knytte til asylsaksbehandlingen utvidet.

Under intervjuene og saksbehandlingen i Norge gjør språkforskjeller det nødvendig med et stort apparat for tolking og oversetting. Mens søknadene er til behandling må søkerne innkvarteres og mottaksapparatet er bygd opp for å sikre nødvendig fleksibilitet. Dette medfører at mottakssystemet må være fleksibelt og kapasiteten tilpasses tilstrømningen asylsøkere. Bo og servicetilbudet i mottakene skal også tilpasses en svært uensartet gruppe mennesker og legge til rette for integrering eller hjemsendelse. Dersom søkerne får oppholdstillatelse skal de bosettes i kommunene. Dette nødvendiggjør et godt samarbeid mellom staten og kommunene, både hva finansiering og integreringsarbeid angår. Hensynet til kommunal frihet på den ene siden og behovet for å rask bosetting på den andre siden kan i en del sammenhenger stå mot hverandre. Dersom søkeren får avslag, plikter vedkommende å forlate landet frivillig, men frivillig retur er svært ofte et problem. Myndighetene må da, om nødvendig med makt, effektivt vedta og dette ansvaret tilligger politiet.

De ulike prosessene og tiltakene krever et omfattende offentlig apparat hvor det er nødvendig med samarbeid og koordinering på mellom forvaltningsnivåer og på tvers av forvaltningssektorer, eksempelvis mellom kommuner og stat, justismyndighetene,

⁶ St.prp. 1 for årene 1998 til 2003, UDIs årsrapporter, www.udi.no

⁷ Aftenposten 14. oktober. De er "asylturister", sier statssekretær Jørn Holme i Justisdepartementet. (<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article417367.ece>)

utenriktstjenesten, helsesektoren og utdanningssektoren. I Norge er også private organisasjoner og interessegrupper i stor grad involvert på ulike måter og tidspunkt, spesielt i mottaksarbeidet. Dette institusjonelle mangfoldet stiller utlendingsmyndighetene, og spesielt Utlendingsdirektoratet overfor store utfordringer.

Også de internasjonale omgivelsene er mangfoldige. Immigrasjonsspørsmål er i sin egenart transnasjonale, men har inntil relativt nylig blitt håndtert på nasjonalt nivå, blant annet fordi spørsmål knyttet til innreisetillatelse og grensekontroll har vært et sentralt element i statligmyndighetsutøvelse (Brochmann 2003). Disse spørsmålene blir likevel stadig viktigere og en felles europeisk politikk er under utvikling (Guiraudon 2003). Dette skyldes blant annet en økende erkjennelse av at ensidige nasjonale tiltak rundt de utfordringer som internasjonal migrasjon representerer ikke er effektive nok. Manglende nasjonal autonomi kan illustreres ved utviklingen av en mer restriktiv europeisk politikk.

Dersom en stat strammer inn sin nasjonale politikk og øker kontrollnivået vil en annen stat som oppfattes som å ha en mer liberal praksis kunne få økt tilstrømning. Det var dette som skjedde i Norge ved inngangen til 1998. Norge signaliserte at det skulle bli lettere å oppnå asyl, ikke å få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. At Norge liberaliserte litt, mens andre europeiske land strammet til førte til en økt tilstrømning i Norge (UDI 1998). En naturlig reaksjon på dette er en tilstramning av den nasjonale politikken. En kan på denne måten få en spiral som totalt sett fører til en svært restriktiv asylpolitikk og flyktningpolitikk. Insentivene for å etablere internasjonalt forpliktende samarbeid eller overnasjonale løsninger vil være mindre for stater med et lavt antall asylsøkere. Stater med et høyt antall søkere vil ønske å dele byrdene, mens det i mindre grad er tilfelle for land med lave søkertall (Alink et al. 2001).

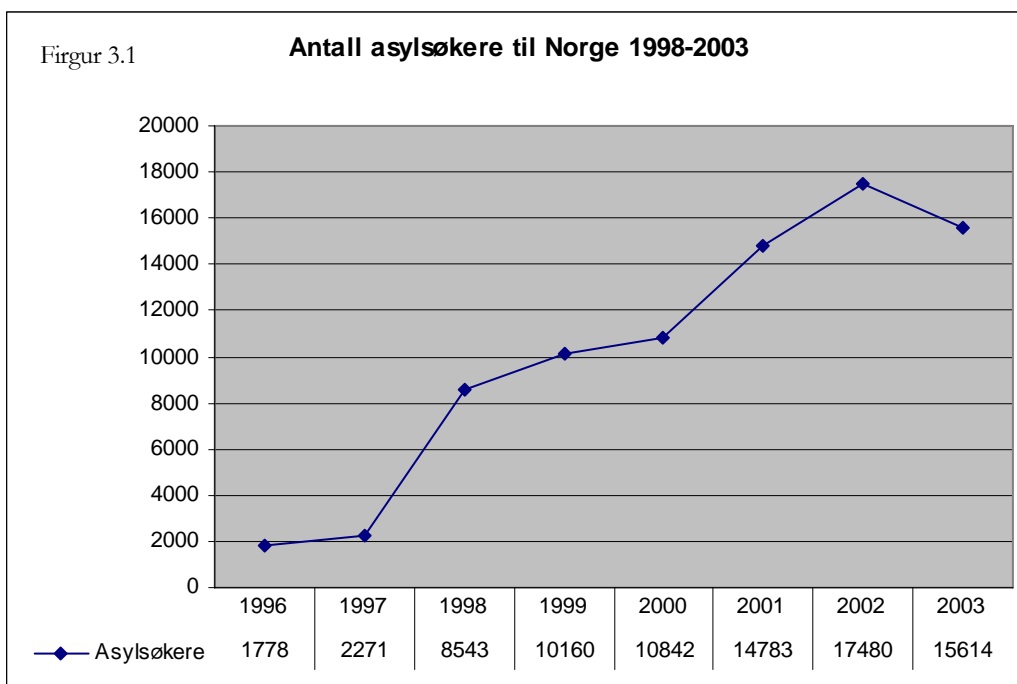
Erkjennelsen av at ensidige nasjonale tiltak og politikk gjør at Norge deltar på en rekke internasjonale samarbeids- og beslutningsarenaer hvor asyl- og flyktningsspørsmål blir tatt opp. Spesielt deltakelsen i Schengensamarbeidet med blant annet felles visumpolitikk og tilslutningen til Dublinsamarbeidet som handler om behandlingsreglene i asylsaker og som sikrer at asylsøkerer får realitetsbehandlet sine søknader i kun ett land, danner viktige rammer om utviklingen av nasjonal politikk.

Variasjon og uforutsigbarhet

I tillegg til at behandlingen av spesielt asylsaker i seg selv er krevende og fordrer koordinering og samarbeid mellom en rekke aktører, er omgivelsene preget av variasjoner og uforutsigbarhet (Alink et al. 2001). For det første er det store årlige variasjoner i antall asylsøkere som kommer til Norge. Årene 1998 til 2003 var preget av en sterk økning i asyltilstrømningen til Vest-Europa og Norge (Alink et al. 2001, Brekke 2004). Økningen i antall asylsaker har representert en stor utfordring for direktoratet, grunnet sakenes kompleksitet og de rettsikkerhets- og effektivitetshensyn som stilles i denne type saker. Figur 3.1 viser denne veksten av søkere.

I 1997 ankom 2271 asylsøkere Norge. Antallet firedoblet seg så på ett år og steg til 8543. Toppen ble nådd i 2002 med 17448 asylsøkere, noe som nesten er åtte ganger så mange søkere som i 1997. I tillegg til variasjoner i ankomsttall varierer det hvor

asylsøkerne kommer fra. Et eksempel, om enn et ytterpunkt, på dette er at det i 2000 kom 4 asylsøkere fra Mongolia, mens det året etter ankom 545 asylsøkere.⁸ Foruten store årlige variasjoner er også sektoren preget av uforutsigbarhet og usikkerhet. Det er vanskelig og til dels umulig å vite hvor mange som vil søke om asyl eller hvor de vil komme fra. Dette medfører store utfordringer for planleggingen i alle ledd i



forvaltningen. Usikkerheten skyldes i stor grad at forhold som påvirker flyktning- og asylstrømmer ligger utenfor hva norske myndigheter har oversikt og kontroll over og dermed mulighet til å styre. Mellomstatige eller interne konflikter, etnisk, religiøs eller sosial uro innad i land, menneskesmugling eller naturkatastrofer er av en slik karakter at de er svært vanskelig eller umulig å forutsi eller kontrollere.

Den politiske kontekst

Innvandringspolitikk, herunder asyl- og flyktningpolitikk, og integreringspolitikk har i økende grad blitt politisert. Fram til 1970-tallet var spørsmål om innvandring nærmest fraværende i norsk politikk (Hagelund 2003). Det partiet som de senere år i størst grad har markert seg som motstander av innvandring til Norge, Fremskrittspartiet, gjorde for første gang dette til tema under valget i 1987 og vant oppslutning for sine standpunkt (Kvåle 1989, Bjørklund 1999). Før 1987 var skillelinjene mellom partiene på Stortinget

⁸ <http://www.udi.no/templates/OversiktssidePerAar.aspx?id=3589> 31.03.04. Eksempelet er et ytterpunkt, men illustrerer hvor uforutsigbare omgivelsene kan være.

ikke klare og innvandringsrelaterede spørsmål var i liten grad gjort til eget selvstendig tema i partiprogrammene og den politiske debatten. Valget i 1987 markert et vannskille i så måte (Brochman 2003:193). Etter den tid har en svært restriktiv innvandringspolitikk og en integreringspolitikk som for mange tenderer mot assimilering, vært et sentralt kjennetegn ved FrP. Andre partier har gjort et stort poeng av å markere avstand til Fremskrittspartiets holdninger på dette feltet. Brochman (ibid.) uttrykker det som om at etter 1987 ”kunne man ikke diskutere innvandringspolitikk uten at Fremskrittspartiet hadde en sentral rolle”. Kritikken av Fremskrittspartiet har på mange måter dreid seg om anstendighet, og andre partier har gått langt i å definere seg selv på dette området ved negativ avgrensing; de er det FrP ikke er (jf. Varland 1998). FrPs økende oppslutning har ikke bare vært ansett som et spørsmål om innflytelse og makt i det politiske systemet, men ”også som et politisk og moralsk problem i seg selv” (Hagelund 2003:59).

Innvandringsspørsmål har ikke vært et sentralt tema før alle valg, men ved stortingsvalget i 1997 var en liberalisering av asylpolitikken en viktig valgkampsak for KrF og noe av forklaringen på det gode valget partiet da gjorde. Bondevik I regjeringen overtok den høsten etter Jagland og med virkning fra 1. januar 1998 ble gjennomført en moderat oppmykning av kriteriene for å innvilge flyktningstatus. Stortingsvalget i 2001, som førte til at Bondevik II-regjeringen overtok for Stoltenbergregjeringen, var ikke preget av at innvandringsrelaterede spørsmål dominerte debatten (Hagelund 2003).

Politikkområdet er videre preget av vanskelige etiske og moralske avveininger om forhold mellom individ og fellesskap, identitet og kultur, men hvor moralske imperativer ofte støter mot en praktisk virkelighet (Carens 1997, Varland 1998). Det har vært likevel vært bred politisk enighet om hovedlinjene i norsk flyktning- og innvandringspolitikk, da med det klare unntak av Fremskrittspartiet. Sentrumspartiene og Sosialistisk Venstreparti har stått for en noe mer liberal linje, mens Høyre og Arbeiderpartiet ofte har funnet sammen i disse spørsmålene (Brochmann 2003).

Politiseringen av innvandringspolitikken og samfunnsengasjementet har også kommet til uttrykk ved at vært utøvd et betydelig press på forvaltningen i enkeltsaker, uavhengig av hvilke partier som har sittet i regjeringen. Forvaltningen og politiske beslutningsmyndigheter har vært utsatt for kritikk for behandlingsutfallet. Den har vært beskyldt for å være for restriktiv og for liberal, og for forskjellsbehandling (Heiberg 1998, Skirbekk 2003). Gjennom hele 1990-tallet har spørsmål rundt utfallet av enkeltsaker vært et omstridt tema. Instruksjon og inngripen i enkeltsaker har også vært et politisk styringsredskap, samt hatt en viktig symbolpolitisk effekt.

Utover 1990-tallet ble det i økende grad stilt spørsmål ved om denne styringsformen svekket flyktningenes rettsikkerhet og prinsippet om likebehandling. Uenighetene har vært mange og frontene harde. Justisminister Grethe Faremo igangsatte i 1993 et arbeid med å utrede opprettelsen en uavhengig klagenemnd i utlendingssaker (Justisdepartementet 1994). Brundtlandregjeringen fremmet første gang et forslag om en egen klagenemnd i utlendingssaker 22. mars 1996.⁹ Forslaget fikk ikke tilslutning i Stortinget og regjeringen ble bedt om å utrede en uavhengig klagenemnd kun i asylsaker.

⁹ Ot.prp. nr. 38 (1995-1996)

Bondevik I regjeringen fremmet et fornyet forslag om en utlendingsnemnd ble gjennom våren 1999.¹⁰ KrF hadde da snudd i spørsmålet om asylnemnd og det opprinnelige forslaget gikk flertall. Den uavhengige klagenemnden i utlendings saker, Utlendingsnemnda, ble virksom fra 1. januar 2001. Det tok altså syv år fra det første initiativet ble tatt til nemnda var operativ. Striden omkring opprettelsen har kort oppsummert dreid seg om forholdet mellom rettsikkerhet mot behovet for politiske styring. Høyre og FrP har hele tiden fremhevet at en uavhengig nemnd ville innbære ansvarsfraskrivelse og vanskeliggjøre regjeringens politiske styring av feltet (Inst. O. nr. 24 (1998-1999)). Tilhengere fremhevet at enkeltsaker nå ville bli skjermet fra utilbørlig press og tilfeldigheter. Et annet og viktig tilleggsargument for opprettelsen var at enkeltsaksbehandling i departementene ble oppfattet som i strid med de generelle forvaltningspolitiske utviklingen hvor departementene skulle være sekretariater for politisk ledelse.

Opprettelsen av Utlendingsnemnda påvirket også styringsforholdene mellom Utlendingsdirektoratet og overordnet departement, slik at heller ikke direktoratet kunne instrueres om utfallet i enkeltsaker, lovtolkning eller forvaltningens bruk av skjønn, med unntak av forhold som berørte rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn (jf. Utlendingsloven § 38). Politisk styring måtte med dette skje gjennom lov- eller forskrifts endringer. I forbindelse med denne reformen ble det også besluttet å samle alt ansvaret for utlendingsfeltet i ett departement og Kommunal- og regionaldepartementet overtok det politiske og konstitusjonelle ansvaret 7. juni 2000.

Hovedprinsippene i norsk innvandringspolitikk

Jeg vil i det følgende avsnitt gjøre rede for hovedtrekkene i norsk innvandrings-, asyl- og flyktningpolitikk slik den kommer til uttrykk gjennom utlendingsloven, og sentrale Stortingsmeldinger på 1990- tallet.

Utlendingsloven

Utlendingsloven¹¹ ble vedtatt i juni 1988 (Ot.prp. nr. 46 (1886-1987)) og trådte i kraft fra 1. januar 1991 og avløste den tidligere fremmedloven av 1956.¹² Det hadde da tatt nærmere 14 år siden det ble nedsatt et fremmedlovutvalg i 1977 (Brochmann 2003). En hovedpilar i norsk innvandringspolitikk etter innvandringsstoppen i 1975 har vært at den skal være regulert, samtidig som den gir grunnlag for å innvilge beskyttelse til flyktninger. Loven har som formål å gi grunnlag for kontroll med utlendingers innreise og opphold i Norge og ivareta utlendingers rettsikkerhet, samtidig som personer med et beskyttelsesbehov skal få vern mot forfølgelse. Personer som gis rett til opphold i Norge

¹⁰ Ot. prp. nr. 17 (1998-1999)

¹¹ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

¹² Regjeringen Bondevik II nedsatte Utlendingslovutvalget i desember 2001. Utvalget la frem NOU 2004:20 "Ny utlendingslov" 1. oktober 2004. Det arbeides nå med ny utlendingslov.

får dette i hovedsak som følge av et beskyttelsesbehov, arbeid, eller familiegjenforening og tillatelsene kan være midlertidige eller varige. Loven er en fullmaktslov og selv om en hensikt med loven var å begrense myndighetens bruk av skjønn har det vist seg at dette har vært en viktig faktor ved håndhevelse av loven (ibid.).

Loven viser til FNs flyktningkonvensjon for definisjonen av flyktning. En flyktning er en som har en velbegrunnet frykt for å bli forfulgt på grunn av rase, religion, nasjonalitet, spesiell sosial tilhørighet eller politiske oppfatning. Dette kriteriet har inntil 1998 vært praktisert slik at kun forfølgelse fra et lands myndigheter ga rett til politisk asyl. Dette ble utvidet i 1998 slik at også forfølgelse av andre enn landets myndigheter gir grunnlag for asyl, dersom landets myndigheter ikke vil eller evner å gi vedkommende beskyttelse. De som av flyktningliknende grunner trenger beskyttelse, men som ikke kan sannsynliggjøre personlig forfølgelse kan gis opphold på humanitært grunnlag.

FNs flyktningkonvensjon av 1951 har i hele etterkrigstiden vært den viktigste konvensjonen som har forpliktet Norge i flyktningsspørsmål. En tilleggsprotokoll av 1967 innebar at de friheter som konvensjonen tidligere hadde gitt statene til å avgrense flyktningdefinisjonens virkeområde geografisk, falt bort. Norsk utlendingslovgiving viser fremdeles til konvensjonens flyktningdefinisjon og Norge har forpliktet seg på konvensjonens bestemmelser og gjort den til en del av norsk rett. Konvensjonen er allikevel så generell at det er rom for et visst nasjonalt spillerom i den konkrete praktiseringen av konvensjonsbestemmelsene. Norge er også forpliktet på en rekke andre internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. Felles for disse er at de i stor grad har sprunget ut av samarbeid gjennom FN¹³ og er uttrykk for grunnleggende liberale demokratiske verdier.

Helhetlighet og midlertidighet

Mot slutten av 1994 la regjeringen Brundtland fram en stortingsmelding om flyktningpolitikken (Stortingsmelding nr. 17 (1994-1995)). Denne meldingen representerte en omlegging av norsk asyl- og flyktningpolitikk og var et resultat av nyorientering som følge av at de internasjonale forholdene hadde endret seg (Brochmann 2003). Siden tidlig på 90-tallet hadde ideen om å anlegge et helhetlig perspektiv i denne politikken slått rot. Helhetligheten består i å se de nasjonale og internasjonale sidene i sammenheng. Norge må i større grad sette inn ressurser på å forebygge konflikter som fører til flyktningstrømmer. Slik forebygging skal finne sted innefor rammene av norsk utenriks- og bistandspolitikk. Videre slår meldingen fast at et nærhetsprinsipp må gjelde for flyktningpolitikken. I tråd med UNHCR anbefalinger anses det som det beste at flyktninger gis hjelp i sine nærområder. Dette vil føre til forholdsmessig større byrder på landene i nærområdene. For å bidra til byrdefordeling må Norge derfor yte økonomisk og annen bistand både til internasjonale organisasjoner og direkte til de landene som er

¹³ Disse konvensjonene må kunne sies å være uttrykk for ideer og verdier som er helt sentrale i vestlige liberale demokratier (Carens 2001). Noen eksempler på disse konvensjonene er Torturkonvensjonen 1984, Barnekonvensjonen av 1989 og den Europeiske menneskerettskonvensjon, nå inkorporert i norsk lov.

sterkest berørt. Nærhetsprinsippet vil også gjøre tilbakevending enklere. Tilbakevending er ønskelig og betraktes som en normalisering av flyktnings situasjonen. Tidligere tillot ikke den geopolitiske situasjonen en aktiv tilbakevendingspolitikk. Konfliktene ble betraktet som fastlåste og varige. Med den kalde krigens slutt fikk denne tilbakevendingstanken større tilslutning. Nasjonalt innebar dette prinsippet at flyktninger som er gitt beskyttelse skal oppmuntres til å vende tilbake til sine land når de anses som trykt. En slik politikk innholder et dilemma. Politikken skal både sette flyktninger i stand til å tilpasse seg en tilværelse i Norge samtidig som den skal formidle et ønske om at de vender tilbake til sine hjemland når forholdene tillater det.

En annet og nytt virkemiddel i flyktningspolitikken var innføringen av kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjoner og midlertidig beskyttelse. Dette ble innført ved midlertidig lov i forbindelse med Bosnia-Hercegovina flyktingene, men gjort til en del av utlendingslovgivningen i 1995. Ordningen kom til anvendelse i april 1999 da Norge tok i mot 6000 kosovo-albanske flyktninger fra Makedonia, men ble opphevet fra august samme år. Denne ordningen åpnet opp for at midlertidig beskyttelse kunne bli gitt på bakgrunn av gruppetilhørighet og ikke på bakgrunn av individuell vurdering av beskyttelsesbehovet.

Likestilling og likeverd

Hovedtemaet i Stortingsmelding nr. 17(1997-1998) er integreringspolitikk. Meldingen ble lagt fram for Stortinget 28. februar 1997 og har som utgangspunkt at Norge i økende grad er et flerkulturelt samfunn og at den innvandringen som har funnet sted i Norge har beriket landet og bidratt til utvikling. Utrykket flerkulturelt brukes i meldingen både deskriptivt og normativt. Innenfor rammene av norsk lov og menneskerettigheter skal alle innbyggere kunne hevde sine verdier, følge kulturelle tradisjoner og praktisere sin tro. ”Det er mange måter å være norsk på” heter det i meldingen og i et flerkulturelt samfunn må det derfor stilles krav til gjensidig respekt og toleranse. Et bærende prinsipp for norsk integreringspolitikk er at den søker å sikre alle samfunnsborgere like muligheter til deltakelse. Fokuset på likhet må ses innenfor rammene av en velferdspolitisk tenkning og de egalitære verdier som i stor grad har kjennetegnet Norge. Integreringspolitikken har som mål, innenfor rammene av en generell fordelings- og utjevningpolitikk, å motvirke at nye sosiale forskjeller vokser fram. Norsk innvandringspolitikk har vært preget av kontinuitet helt siden 1970-tallet og Integreringsmeldingen er en videreføring av allerede etablert politikk. Det tas ikke oppgjør med tidligere politikk eller virkemidler. Det som kjennetegner den er en ytterligere raffinering av virkemidlene. Troen på tiltak og frykten for varig marginalisering kjennetegner denne meldingen i likhet med tidligere meldinger på området (Brochmann 2003:379). Til en viss grad legger meldingen større vekt på det individuelle ansvar for integreringen enn tidligere meldinger har gjort. Til forskjell fra tidligere var denne meldingen derimot sterkere forankret på politisk nivå og på tvers av flere departementer.

Norske integreringspolitikk har som mål å legge til rette for at personer med innvandrerbakgrunn skal være aktive borgere og deltakere på ulike arenaer i samfunnet og

en forutsetning for dette er at det føres en aktiv kamp mot alle former for rasisme og diskriminering. Arbeidsledigheten blant innvandrere og flyktninger er høyere en hos befolkningen for øvrig. De er også overrepresentert som mottakere av ytelser etter sosialtjenesteloven. Dette gjelder i særlig grad nyankomne flyktninger. Det er et mål at innvandrere og flyktninger skal være selvhjulpne. For å legge til rette for dette drøftes ulike kvalifiseringstiltak, herunder en styrket opplæring i norsk med samfunnskunnskap. Barn og unges oppvekstvilkår drøftes særskilt og det slås fast at forholdene må legges til rette for store deler barn og unge med innvandrerbakgrunn for å oppnå likeverdige levekår og muligheter for deltakelse som befolkningen for øvrig. Tiltak rettet mot voksne for å bedre boforhold, norskkunnskaper og situasjon på arbeidsmarkedet er viktige for også å sikre barns levekår. Meldingen tar også opp en rekke andre sektorpolitiske tiltak og virkemidler innen en lang rekke politikkområder som for eksempel kultur og religion, helse, likestilling mellom kjønnene.

Integrering er et mangfoldig og dynamisk begrep. Det er både et resultat av en prosess og denne prosessen i seg selv. I følge Brochmann (2003:205) er ”integrasjon som prosess handler om hvordan sosialisering, gjennom normer og forventningsdannelse, [som] bidrar til å skape sosialt samhold og samfunnsmessig orden. Med andre ord, hvordan orden skapes”. Hva vil det så si at noen er godt integrert? Hva skal sammenligningsgrunnlaget være? Det er en iboende spenning mellom reell likestilling forstått som målet om like levekår og tilgang til goder på den ene siden og likhet i livsførsel på den andre. Hvor går grensene for å akseptere annerledeshet? Hva vil det si å være norsk? Hva vil det si å utgjøre et fellesskap og hvor trekkes grensene for dette? Målet om likhet går igjen i hele meldingen, men den tar i liten grad opp hvor grensene for annerledeshet går annet enn at en må vise gjensidig respekt og toleranse, samt at ingen kulturell eller religiøs praksis som bryter med norsk lov og menneskerettighetene kan aksepteres.

Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet trukket opp bakgrunnen for og hovedprinsippene for den forvaltningspolitiske doktrinen om mål- og resultatstyring. Systemet søker å oppnå bedre styring samtidig som underordnede organ skal få nødvendig handlingsrom. Jeg har også skissert hovedtrekkene ved omgivelsene og politikken på departementsområdet som utgjør oppgavens empiriske nedslagsfelt, forhold som i utgangspunktet skulle tilsi at vilkårene for mål- og resultatstyring er langt fra optimale. Politikkområdet er preget av kompleksitet og mangfold, variasjon og usikkerhet. UDIs ansvarsområder er preget av kompleksitet av svært ulikt art og hvor de rår over svært forskjellige virkemidler, fra myndighetsutøvelse til informasjonstiltak. Kompleksiteten er eksempelvis knyttet både til håndhevelsen av et komplisert lovverk med tunge rettsikkerhetshensyn, variasjon og uforutsigbarhet i saksmengde og sakstype, det store antall aktører både nasjonalt og internasjonalt og skiftende politiske omgivelser preget av stort fokus på direktoratets arbeid. I de påfølgende to kapitlene vil jeg ta for meg styringsrelasjonen mellom Kommunaldepartementet, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet i årene 1998 til

2003. I kapitel fire vil jeg presentere årene 1998 til 2000. Jeg har valgt å dele seksårsperioden i to på grunn av grunnleggende strukturelle endringer som inntraff på det tidspunktet. For det første ble det samlede ansvaret for hele utlendingsadministrasjonen overført til Kommunaldepartementet fra 1. januar 2001. Denne endringen representerte en strukturell forenkling, noe som kan ha hatt betydning for styringsdialogen. I tillegg fikk UDI en trådte endringene i utlendingsloven i kraft fra samme dato og dette begrenset departementets og politisk ledelses mulighet til å instruere UDI på utlendingslovens område. Ved valg av case stod det også klart fram at overgangen UDI i samme tidspunkt ble utsatt for ekstra sterk kritikk fra omgivelsene.

Fra ritual til krise - etatsstyringen fra 1998 til 2000

Årene 1998 til 2000 utgjør den første av to treårsperioder som denne studien tar for seg. Det var generelt mye oppmerksomhet på forvaltningsområdet, i likhet med tidligere, men det var ingen krise eller alvorlig kritikk av direktoratets drift. Asyltilstrømmningen var relativt lav, men det endret seg i 1998. Høsten 1997 hadde Bondevik I regjeringen tiltrådt, og gjennomførte en moderat oppmykning av reguleringspolitikken på asylfeltet. Det var også en pågående debatt om opprettelsen av et uavhengig klageorgan for utlendingssaker og om norsk deltakelse i Schengensamarbeidet. 1998 var også det første hele året hvor det nye økonomiregelverket ble anvendt. I dette kapitlet vil jeg se nærmere på hvordan etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet foregikk i denne perioden og jeg har valgt å tredele gjennomgangen. Først vil jeg se på prosessen med utarbeidelsen av tildelingsbrevene for årene 1999 og 2000, som begynte høsten 1998. Hvem deltok og hvordan var arbeidet organisert. Hvilke aktører var mest aktive og hvilke spørsmål eller problemstillinger ble oppfattet som viktigst? Deretter vil jeg samlet presentere selve tildelingsbrevene til UDI. Hva kjennetegnet disse og hvordan ble resultatmålene utformet på de ulike virksomhetsområdene? Hvilke rapporteringskrav ble UDI pålagt? Til slutt å se på rapportering og oppfølgingen av denne gjennom rapporteringsmøtene. Hvordan rapporterte UDI på sin virksomhet og måloppnåelse? Hva var rapportenes innhold og hvordan ble de fulgt opp av departementene? Dette er noen av spørsmålene som jeg søker svar på i dette kapitlet.

Utarbeidelsesfasen

Tildelingsbrevene var et resultat av en prosess som ble koordinert av Kommunaldepartementet og hvor Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet kom med innspill og forslag underveis. Arbeidet fulgte en på forhånd fastsatt styringskalender og tok til i slutten av august og ble avsluttet med at av det endelige tildelingsbrevet ble oversendt direktoratet tidlig på nyåret. Første del av arbeidet bestod i å fastsette satsingsområder for direktoratet det påfølgende året og disse ble fastlagt i møte mellom de tre partene. Etter at en hadde kommet frem til satsingsområder utarbeidet UDI forslag til resultatmål og rapporteringskrav, mens departementene utarbeidet den generelle teksten i tilknytning til sine ansvarsområder. Det ble videre utarbeidet et utkast til tildelingsbrev på bakgrunn av direktoratets forslag til resultatmål og til rapporteringskrav og Justisdepartementet og direktoratet kom med innspill til utkastet. Det endelige tildelingsbrevet ble så forelagt politisk ledelse og signert av Statsråden. Jeg

vil i følgende avsnitt gå nærmere inn i prosessene forut for tildelingsbrevene i 1999 og 2000.

Ulik forståelse og addisjon av mål høsten 1998

I forhold til styringen av Utlendingsdirektoratet er det viktig å stille spørsmålet om hva som kjennetegnet prosessen med utarbeidelsen av tildelingsbrevets innhold? Hvilke rolle spilte de ulike partene? Var det slik at direktoratet var den aktive premissleverandøren som i stor utstrekning fikk bestemme tildelingsbrevets innhold eller ble de overstyrt med omfattende endringer og direkte pålegg? På hvilke områder og i hvilke grad var det eventuelt uenighet om innholdet tildelingsbrevet skulle ha?

Høsten 1998 foreslo Kommunaldepartementet at arbeidet med nyankomne flyktninger og asylsøkere skulle være et satsingsområde og knyttet dette til delmålene i budsjettproposisjonen. UDI var enig i dette, men knyttet også satsingene til en intern langsiktig strategiplan¹⁴, samt at de ønsket satsing på effektivitet i søknadsbehandlingen. UDI hadde som langsiktig mål at saksbehandlingstidene for alle saker innen 2003 skulle reduseres i forhold til 1998-nivå, men mente at en ikke kunne forvente at satsingsområdet ville føre til reduserte saksbehandlingstider på kort sikt, altså i løpet av 1999. Satsingen dreide seg med andre ord kun om kartlegging av muligheter for reduksjon av saksbehandlingstidene. Deres konkretisering av satsingen på nyankomne innebar et noe større fokus på forsøksprosjekter og kunnskapsutvikling, mens KRD mente at det også var viktig å fokusere på kvaliteten i mottakene, med andre ord en mer operativ funksjon. Justisdepartementet foreslo å videreføre satsingen på økt kvalitet og service i forhold til berørte parter i utlendingsforvaltningen, i tillegg til regjeringens satsing for 1999, om en human asyl- og flyktningpolitikk. Justisdepartementet fikk ikke gjennomslag for sine forslag fordi direktoratet mente at en human asyl- og flyktningpolitikk alltid hadde vært et overordnet prinsipp for hele virksomheten og at det vanskelig kunne komme til uttrykk ved mål og rapporteringskrav, slik det er grunn til å tro Justisdepartementet mente. Kommunaldepartementet mente at Justisdepartementets forslag ble for generelt og hadde for uklart fokus.

I alt fremmet direktoratet forslag om 22 resultatmål fordelt på tre hovedmål og 12 delmål. UDI ønsket ikke resultatmål for administrative og organisatoriske forhold fordi de mente de var interne funksjoner. Dette var Kommunaldepartementet ikke enig i og føyde til dette målområdet sammen med mange resultatmål. UDI foreslo heller ikke mål for saksbehandlingstider. Direktoratet ønsket at mellomrapportene skulle ha et klarere fokus på avvik og tiltak for å avhjelpe disse, og at de kun skulle inneholde en kort beskrivelse av status på satsingsområdene hvor det ikke lot seg gjøre å vurdere effekter på kort sikt.

Etter at departementene hadde lagt til sine resultatmål kom det endelige antallet opp i 39, noe som nær var en dobling i forhold til UDIs opprinnelige ønsker.

¹⁴ Denne strategiplanen fokuserte på tre områder av direktoratets virksomhet; nyankomne, effektivitet i søknadsbehandlingen og informasjon og samfunnskontakt. Målet innenfor saksbehandling var at innen 2003 skulle alle saksbehandlingstidene være lavere enn nivået pr 1998

Justisdepartementet la til mål for saksbehandlingstider i utlendingssaker på tross av at UDI syntes disse målene var problematiske. Departementet ønsket også et resultatmål om generell utlendingskontroll, men etter at UDI klart gav uttrykk for at kontrollhensynet ble ivaretatt gjennom deres håndheving av lovverket og dermed var et overordnet prinsipp, ble dette resultatmålet til slutt fjernet. I tilknytning til de seks målene JD fremmet, var det behov for betydelig avklaring mellom dem og UDI, og Kommunaldepartementet måtte til dels være pådriver for å få til dette. Mot direktoratets ønske, føyde Kommunaldepartementet et av UDIs interne mål for bosetting av mindreårige, på tross av at dette målet under revurdering i direktoratet og egentlig skulle fjernes.

UDI mente at ukastet til tildelingsbrev i for stor grad fokuserte på virkemidler fremfor målene, og at dette ikke bidro til en resultatorientert styringsdialog i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. De mente også at rapporteringskravene i mellomrapporten var for omfattende og fikk i hovedsak gjennomslag for sine synspunkter. I tilknytning til enkelte resultatmål mente de at ressursinnsatsen ikke ville stå i forhold til resultatet, eller at de trengte nærmere informasjon om hva som var forventet av dem. I det endelige tildelingsbrevet ble det føyd til egne og skjerpede saksbehandlingstidsmål for sesong- og spesialistarbeidstillatelser, som følge av at Stortinget økte driftsbevilgningen med tre millioner kroner nettopp for å styrke dette området. UDI ble også pålagt særskilt rapportering på dette målet.

Det satses på alt

Prosessen med tildelingsbrevet høsten 1999 foreløp i hovedsak på samme måte som året før. Kommunaldepartementet foreslo satsingsområdene økt gjennomstrømning av asylsøkere i statlige mottak, herunder økt effektivitet i søknadsbehandlingen og raskere bosetting, og arbeid med å utvikle et ”samordnet og helhetlig” kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger og innvandrere. Satsingen med økt gjennomstrømning var knyttet til prosjektet som Statskonsult på dette tidspunktet gjennomførte. Justisdepartementet sluttet seg til KRDs forslag, men la til satsingsområdet om å tilrettelegge virksomheten for å takle omstillingsprosesser utlendingsforvaltningen knyttet til Schengen, overtakelse av asylavhør og opprettelsen av Utlendingsnemnda. Etter at satsingsområdene var behandlet i møte, oversendte Kommunaldepartementet et nytt forslag med en videre operasjonisering av satsingsområdene som innebar at de ble mer omfattende.

Utlendingsdirektoratet foreslo 23 resultatmål, hvorav ni var knyttet til satsingsområdene, flest til ”beskyttelse til flyktninger”. Direktoratet mente at kravene til rapportering om status var for omfattende og innebar ”heldekkende rapportering tre ganger i året” og at slike bare burde stilles unntaksvis på utvalgte. Direktoratet mente også at avviksrapportering i mellomrapportene kun burde skje når effektene lot seg påvise på kort sikt, men det var som regel ikke tilfelle. UDI ville derfor begrense mellomrapporteringen til resultatmålene ”omstillingsprosesser”, ”saksbehandlingstider”, ”bosetting” og ”Flyfremprosjektet” (utvikling av nytt datasystem). Direktoratet mente

dessuten at ledermøtene kunne fungere som viktige arenaer for gjensidig og supplerende informasjonsutveksling. Direktoratet fremmet forslag om saksbehandlingstidsmål, men mente at de, som før, var urealistiske og ikke gav grunnlag for å prioritere mellom sakstyper. Justisdepartementet la til to målområder med til dels omfattende rapporteringskrav, da spesielt på ulike effekter av UDIs overtakelse av asylintervjuene fra 1. juli 2000. De la også til et eget resultatmål knyttet til saksbehandlingstider i politiet. UDI motsatte seg dette og mente at dette var noe politiet burde gjøre selv siden UDI ikke hadde virkemidler når de gjaldt bruken av politiets ressurser.

Den største endringen Kommunaldepartementet foretok var at de reduserte antall mellomrapporter fra to til en, noe direktoratet var svært tilfreds med. De foreslo også at det skulle avholdes minst to bilaterale ledermøter i løpet. Kommunaldepartementets forslag innebar for øvrig at antall resultatmål økte fra 25 til 35, blant annet detaljerte mål på det organisasjonsinterne området. Endringene var til dels presiseringer og til dels skjerpede resultatmål og rapporteringskrav.

På tross av at det tilsynelatende tidligere var enighet om satsingsområdene, var tonen noe skjerpet i kommentarene direktoratet hadde til utkastet. De mente at de favnet for vidt og i realiteten ble overskrifter for store deler av deres virksomhet. ”Opplistingen gir ingen prioritering og dette svekker styringen”.¹⁵ De mente at satsingene burde fokusere på oppgaver som det var akutt viktig å få løst, som overtakelsen av asylintervjuene, oppfølging effektiviseringsprosjekt og rask og god bosetting av flyktninger i kommunene. Når det gjaldt de andre foreslåtte satsingene var dette oppgaver som ”uansett [måtte] håndteres når de kom”. UDI mente også at en på sikt burde tilstrebe å gjøre resultatmålene og rapporteringskravene mer presise og konkrete. Når det gjaldt saksbehandlingstidsmål skrev de at ”opplevelsen av at det meste skal prioriteres gjelder ikke minst de mål som er satt for saksbehandlingstider innenfor enkeltsaksbehandling. Det kan ikke være god målstyring å sette mål som alle vet ikke kan nås i perioden”. Om saksbehandlingstidsmålene uttalte informant at:

”De forble uendret over flere år, og vi fikk beskjed om at det var politisk vilje til å ha dem. Vi nådde dem aldri og på grunn av ressursituasjonen kunne vi heller ikke nå dem. Det tok flere år før de ble justert på tross av at vi gjentatte ganger tok dette opp med departementene. Det ødela på en måte forholdet til denne type resultatindikator som styringsmekanisme når det var så håpløst å få endret dem. Det mistet kraften innad, det var få som tok dem alvorlig. Sånn sett tror jeg det var en bedre dialog i forhold til målsettingen på integreringsområdet og mottaksområdet. Der var det noe større forståelse fra Kommunaldepartementets side”¹⁶

UDI mente at tildelingsbrevet i større grad burde gi politiske signaler om prioritering av sakstyper. De mente også at resultatmålene på det organisasjonsinterne område var for detaljerte. Med tanke på KRDs ønske om rapportering på HMS-tiltak og minimumskrav

¹⁵ Brev fra UDI til KRD 18. november 1999

¹⁶ Intervju med tidligere direktør i UDI, Oslo 30. aug. 2004

til bruk av nynorsk skrev de at det burde ” være unødvendig å ha resultatmål som i praksis innebærer at UDI skal følge norsk lov”. I tilknytning til et par resultatmål kan det kan virke som om direktoratet var uenig i utformingen til tross for at de selv hadde foreslått dem. Utkastet ble behandlet i eget møte og der understreket Justisdepartementet at i den grad målene ikke ble nådd skulle asyl-, visum-, og arbeidstillatelsessaker prioriteres.

Foreløpig oppsummering

Arbeidet rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevet viser at alle partene deltok aktivt, men at det var uenigheter om hvor omfattende tildelingsbrevet burde. Det var også forskjellig forståelse av hva et satsingsområdes innhold og omfang skulle være, samt at forståelsen endret seg fra det ene året til det neste. Generelt ble det et mer kortvarig fokus høsten 1999. Justisdepartementets forslag var i mindre grad konkrete og operasjonaliserte, men synes å ha hatt et klarere symbolpolitisk innhold. Det neste året var forslaget derimot svært konkret og knyttet til reformer i utlendingsforvaltningen. Kommunaldepartementets forslag var mest resultatorientert, og forslagene økte omfangsmessig. Også direktoratet endret oppfatning av hva satsingsområdet var med den sterke vektleggingen av at de skulle gjenspeile akutte satsingsområder.

Fastsettelsen av resultatmålene bar preg av at de ulike aktørens ønsker i stor grad ble lagt sammen og i svært liten grad avveid mot hverandre. Det synes også klart at det var lite samordning mellom departementene. UDI ønsket å begrense omfanget og innholdet av både satsingsområdene, resultatmålene og rapporteringskravene, og mente departementene på enkelte områder ønsket for mange eller fordeltjerte resultatmål. De var i denne perioden også mest oppatt av at målene måtte være realistiske og gi klare styrings- og prioriteringssignaler. Det ser ut til at UDI presset på for å maksimere frihetsgradene som mål- og resultatstyringssystemet åpnet opp for, og de ser også ut til å ha hatt klare oppfatning av hva de mente dette systemet innebar. De kunne oppfattes som en pådriver i bruken av mål- og resultatstyring.

Jeg vil nå gå nærmere inn på utfallet av prosessene jeg har beskrevet over, selve tildelingsbrevene. Jeg vil kort først ta for med brevenes struktur, begrepsbruk og omfang. Deretter vil jeg gå nærmere inn på det faktiske innholdet og egenskaper ved målene fordelt etter hovedmålområde. Jeg vil også se på målenes stabilitet over tid, hvorvidt de innholdsmessig har endret seg.

Tildelingsbrevene i 1998-2000

Struktur – innledning, overordnede mål og bevilgningen

Gjennom den første treårsperioden bestod tildelingsbrevene av tre hoveddeler; innledning med generelle føringer og overordnede rammer, hovedmål med tilhørende resultatmål, og bevilgningen med omtale og føringer for bruken under de ulike budsjettpostene. Innledningen inneholdt også de viktigste meldingene og lovene og

påpekning av direktoratets ansvar for å sette i verk innvandrings-, flyktning-, og integreringspolitikken på Justisdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområder. Det gikk fram av innledningsdelen at styringsdialogen skulle være basert på mål- og resultatstyring, med generell beskrivelse av hva som ble oppfattet som dette styringssystemets viktigste prinsipper. De generelle rapporteringskravene og rapporteringstidspunktene ble også trukket opp. UDI ble pålagt en generell informasjonsplikt dersom forutsetningene for politikken endret seg. Satsingsområdene ble trukket fram, men presentasjonen av disse varierte en del, fra en setning i tilknytning til et delmål, til en egen seksjon med delmål og resultatmål. En av utfordringene var å tydeliggjøre satsingsområdene, og å balansere dem mot andre resultatmål. Satsingsområdene ble etter hvert i større grad knyttet opp til særskilte og konkrete prosesser, prosjekter eller tiltak, i motsetning til 1998 hvor eksempelvis saksbehandlingstidsmålene og hele integreringsfeltet i seg selv var satsingsområder uten at det ser ut til at det førte til noen endring i forhold til arbeid på andre områder.

Tildelingsbrevets andre hoveddel inneholdt de fire hovedmålene med tilhørende delmål og resultatmål. Hovedmålene ble ikke endret i treårsperioden, om man da ser bort fra justeringer av språklig karakter. I 2000 inneholdt også tre av målområdene en innledning av mer generell og politisk karakter, eksempelvis at regjeringens mål om en human asyl- og flyktningpolitikk ble fremhevet. Gjennom hele perioden hadde målhierarkiet tre nivåer, med overordnede mål, delmål og resultatmål. Begrepsbruken var relativt stabil gjennom denne treårsperioden, men bruken av resultatmål som begrep ble etter hvert tydeligere. Den andre hoveddelen inneholdt også spesifikke krav til resultatrapportering i tilknytning til det enkelte resultatmål. Et utviklingstrekk er at resultatmålene i større grad fikk tale for seg selv. I 1998 ble det, spesielt fra Kommunaldepartementet, lagt omfattende føringer på, og forventninger til hvilke aktiviteter direktoratet skulle gjennomføre i forbindelse med resultatmålene.

Bevilgningsdelen bestod av rammer og fullmakter, kommentarer til de ulike postene, og krav til bevilgningskontroll og budsjettoppfølging. Denne delen endret seg ikke stort innholdsmessig i treårsperioden, men departementet understreket i enkelte tilfeller føringer fra Stortinget, eksempelvis i forbindelse med økningen av driftsbudsjettet i 1999.¹⁷

Innhold – overordnede mål, delmål og resultatmål

I dette avsnittet vil jeg gå nærmere inn på innholdet i målene som har vært satt for Utlendingsdirektoratet. Jeg vil kategorisere de ulike resultatmålene etter egenskaper ved dem. Hovedmålene omfatter tre forskjellige politikiverksettingsområder, samt et mål som for dem meste var rettet mot interne organisatoriske forholdene i direktoratet. For å få fram endring over tid har jeg valgt å presentere resultatmålene under det enkelte

¹⁷ UDI har gjennom hele treårsperioden vært pålagt å avgi kvartalsvise regnskapsrapporter og disse har blitt fulgt opp i egne regnskapsrapporteringmøter. Siden mitt hovedspørsmål omhandler hvordan styringen forstått som mål- og resultatstyring er hovedfokus for denne oppgaven går jeg ikke her nærmere inn på bevilgningsdelen.

hovedmålet samlet og jeg tar først for meg hovedmålet ”effektiv, korrekt og hensynsfull håndheving av den regulerte innvandringen”.

Regulert innvandring

Tabell 4.1 viser at det var i alt ni ulike delmål under dette målområdet og at disse endret seg noe fra fokus på generell kvalitet i saksbehandlingen til rask saksbehandling. Delmålene hadde en begrenset funksjon som selvstendig målnivå og fikk meningsinnhold etter hvordan de tilhørende resultatmål var utformet. Det var flest delmål og resultatmål i 1999. Antall mål var ikke et uttrykk for hvilke arbeids- og ressursmessige konsekvenser de hadde for direktoratet. Eksempelvis medførte delmålet ”omstillingsprosesser” og tilhørende resultatmål betydelig større innsats, og berørte større deler av direktoratets virksomhet, enn det som var tilfelle for ”internasjonalt samarbeid” som var omfangsmessig begrenset.

Tabell 4.1 viser at få resultatmål går igjen i hele perioden, med unntak av saksbehandlingstidsmålene for oppholdssaker. En del aktivitetsmål var riktignok uttrykk for kontinuitet ved at de ett år handlet om utredning, mens det neste året gjaldt iverksetting av tiltakene, noe som eksempelvis var tilfelle for Utlendingsdirektoratets overtakelse av asylintervjuer. Enkelte resultatmål var også overlappende. Spesielt gjaldt dette resultatmålene i 1999 hvor vektleggingen av å ivareta barn og kvinner i asylintervjuene i stor grad var en del av det mer generelle resultatmålet om å forberede overtakelsen av asylintervjuene fra politiet. De er sånn sett et uttrykk for en spesiell prioritering fra departementet. Det som synes klart når det gjelder delmål og resultatmål på reguleringsområdet er at det utover i perioden ble økt fokus raskere saksbehandling. En informant uttaler seg på slik om utviklingen i mål- og resultatstyring i denne perioden:

”Det skjedde en utvikling hvor styringen, særlig på det som hadde å gjøre med saksbehandling og produksjon, ble tydeligere. Målstyringen ble tydeligere etter hvert.”¹⁸

For 2000 var det kun satt opp fire resultatmål og selv om disse var omfattende hadde de et fokus mot omstilling og endring i forvaltningen med det mål å bedre effektiviteten. Reduksjonen i antall resultatmål kan til en viss grad være et uttrykk for at de innholdsmessig ble mer fokuserte, og at andre områder av direktoratets arbeid på reguleringsiden derfor fikk mindre styringsmessig oppmerksomhet.

¹⁸ Intervju med tidligere direktør i UDI, Oslo 30. august 2004

Tabell 4.1 **Resultatmålene for reguleringsområdet**

Resultatmål	Delmål	Økt kvalitet og service og rask saksbehandling	Tidsmessig og oppdatert regelverk	Ulovlig opphold og innreise	Internasjonalt samarbeid	Søknads- behandling, mulighet for økt effektivitet	Sammenheng regulering og integrering	Tilrettelagt asylavhør	Omsstillingsprosesserr	program for asylsøkere med avslag
Behandlingstidsmål 75 % innen x antall uker		X O V								
Samordning og likebehandling		X								
Bedre språkbruk i vedtak		X O								
Regelverksutvikling			X							
Måltrettet kontrollvirksomhet				X						
Forberede visumbehandlingen etter Schengen-avtalen					X					
Bilaterale kontakter					X					
Foreslå tiltak til effektivisering						O				
Forberede brukerundersøkelser		O								
Utrede kontrollhensyn vs integreringshensyn							O			
Forbedre overtakelse av asylintervjuer								O		
Ivareta barn og kvinner i asylintervju								O		
Utføre nødvendig arbeid i forbindelse med Schengeninntreden					O					
Samarbeid med Baltikum					O					
Ferdigstille forslag til returprogram										V
Iverksette tiltak knyttet til effektiviseringsprosjektet		V								
Behandlingstidsmål for politiet		V								
Tilrettelegge virksomheten i forbindelse med omstillingsprosesser									V	

X= resultatmål for 1998, **O** = resultatmål for 1999, **V**= resultatmål for 2000

Egenskaper ved målene

Jeg vil dette avsnittet ta for meg egenskaper resultatmålene på reguleringsområdet. Jeg har valgt å kategorisere resultatmålene etter ”outputmål”, ”outcomemål” (se kap. 2), oppgaver eller bestillinger med tidsfrist, og arbeidsbeskrivelser eller aktivitetsmål. Under output- og outcomemålene har jeg videre delt målene i kvalitative mål og kvantitative resultatmål. Med kvantitative mål forstår jeg numeriske målbare mål. Med kvalitetsmål forstår jeg mål som handler om det substansielle innholdet på en tjeneste, produkt eller et

forhold i samfunnet som UDI har til hensikt å påvirke. Tjenesten eller servicen kan eksempelvis være beskrevet som god eller tilfredsstillende. Graden av måloppnåelse vil i større grad bygge på skjønsmessige vurderinger. Jeg har delt denne opp i tidsavgrensede arbeidsoppgaver/bestillinger, og løpende aktiviteter.

Når det gjelder plasseringen av de ulike resultatmålene i forskjellige kategorier, kan det by på grensedragningsproblemer. De største utfordringene ligger i å skille kvalitetsmål fra aktivitetsmål. En del mål er eksempelvis formulert som at direktoratet skal "bidra til" å styrke kommunenes kunnskap, eller lignende. Selv om hensikten med UDIs arbeid er klar, er fokuset i målet rettet mot aktiviteten. Dersom det står at "kommunene skal ha god kunnskap om", vil målet være kategorisert som et kvalitativt mål.

Det totale antall resultatmål var relativt begrenset på reguleringsområdet, med klart flest resultatmål i 1999. I tabell 4.2 oppsummeres egenskapene ved resultatmålene på reguleringsområdet. Det kvantitative resultatmålet var samtlige år

Tabell 4.2 *Egenskaper ved resultatmålene på reguleringsområdet*

		1998	1999	2000	Tot. antall
Output	Kvantitativ	1	1	2	4
	Kvalitativ	2	2		4
Outcome	Kvantitativ				
	Kvalitativ				
Oppgave/ bestilling			3	1	4
Aktivitet		4	4	1	9
Totalt ant. resultatmål/krav		7	10	4	21

saksbehandlingstidsmålet om at 75 % av sakene skulle være behandlet innen et gitt antall uker og måltallene var uendret, med unntak av differensieringen av spesialist og sesongarbeidstillatelser i 1999, og en justering av behandlingstidsmålet for asylsaker etter overtakelsen av intervjuene sommeren 2000 (fra 9 til 11 uker). Resultatmål for politiets saksbehandlingstider forklarer økningen i denne typen resultatmål. Resultatmålene om bedre språkbruk i vedtak var kvalitative outputmål, selv om målet i stor grad handlet om at UDI skulle gjennomgå ulike begrep med tanke på forenkling. Det som likevel er helt klart er at det samtlige år var flest oppgave- eller aktivitetsmål for direktoratet. Eksempler på slike er resultatmålene om deltakelse i arbeidet med å utvikle regelverket på utlendingsfeltet (1998), gjennomføre opplæring av utlendingsforvaltningen i Baltikum (1999) eller forberede og iverksette tiltak for en gradvis overtakelse av asylintervjuene (1999). Oppgavemålene fikk et klarere fokus mot å takle konkrete omstillingsprosesser eller iverksette tiltak for å bedre saksbehandlingseffektiviteten om satsingsområdene, og ble ikke så detaljfokuserte som de opprinnelig var.

Beskyttelse til flyktninger

Beskyttelse til flyktninger eller helhetlig flyktningpolitikk som det ble kalt i 1998 var det mest omfangsrike målområdet, og det var også mer stabilt enn reguleringsområdet. Nytt navn på hovedmålet innebar ingen substansiell endring i tildelingsbrevet. Det var totalt seks delmål og fire var tilnærmet uforandret gjennom treårsperioden, selv om resultatmålene i tilknytning til dem varierte. Det skjedde en viss dreining fra politikkutvikling eller kunnskapsutvikling til kunnskapsanvendelse og iverksetting. Delmålene handlet om kvalitet i mottak, bosetting av flyktninger, uttak av overføringsflyktninger og tilrettelegging for tilbakevending til hjemland. I 2000 ble også saksbehandlingsmål for asylsaker overført til dette målområdet. Tabell 4.3 viser at det på dette området kom til administrative og organisasjonsmessige resultatmål, med vekt på behandlingstider og omstillingsprosesser. Den viser også at det var en økning i resultatmål og at relativt mange mål var likelydende i både 1999 og 2000.

En gjennomgang av resultatmålene viser at det var en ganske kraftig økning i antall resultatmål og satsingsområder på dette området. Ingen resultatmål var satsinger i 1998, mens hele seks resultatmål ble trukket fram som satsingsområder to år senere. Satsingsområdene i 1999 var fokusert på kvalitet i mottak og informasjon til og om overføringsflyktninger. Dette ble videreført i 2000, samt utvidet til også å omfatte raskere bosetting, uten at de tilhørende resultatmålene endret seg vesentlig. Eksempelvis ble kravet til bosetting innen 6. måneder for 1998 og 1999 videreført, med den forskjell at det ble gjort til et satsingsområde for 2000.

Tabell 4.3 Resultatmålene på beskyttelsesområdet

Resultatmål	Delmål	Effektiv kapasitetsutnyttelse, god informasjon og stor grad av beboermedvirkning i statlige mottak	Rask og god bosetting av flyktninger	Tilrettelegge for at så mange flyktninger som mulig skal kunne vende trygt tilbake til hjemlandet	Utak og overføringer av flyktninger med gjenbosettingsbehov i Norge	Behandling av asylsøknader	Oppfølging av prosjekter om raskere gjennomstrømming i mottak
Aktiv beboermedvirkning		X V					
Kvalitetssikre tilbudene i mottak		X O V					
Bidra til økt kunnskapsutvikling om levekår i mottak		X					
Bidra til at Onsrud leir er klar til operativ drift ved ferdigstillelsen		X					
Alle bosatt innen 6 mnd. etter positivt vedtak			X O V				
Bidra til økt kunnskapsgrunnlag om effekten av ulike strategier og føringer i bosettingsarbeidet			X				
Bidra til at det utarbeides planer for enslige mindreårige ved bosetting			X				
God gjenbosetting av overføringsflyktninger			X				
Gjøre det lettere for reetablering i hjemlandet				X			
Stimulere til utvikling og utprøving av tiltak som forbereder flyktninger på tilbakevending til hjemlandet				X			
Bidra til kunnskapsutvikling og erfaringsutvikling, samt gjøre foreliggende kunnskap og erfaringer i tilbakevendingsarbeidet kjent				X			
Informasjon om overføringsflyktninger					O V		
Informasjon til overføringsflyktninger.					O V		
Utnytte kvoten for overføringsflyktninger					O V		
Kapasitetsutnyttelse i mottak på min. 90 %		O V					
Ikke overstige 85 % av forhandlingsfullmakten...		O					
Best mulig samarbeid med vertskommuner		O V					
Videreutvikle styringsdokumenter for statlige mottak		O					
Alle enslige mindreårige skal være bosatt innen 3. mnd			O V				
God informasjon og rådgivning knyttet til tilbakevending over for alle flyktninger				O V			
Bidra til at tilbakevendingsperspektivet innlemmes i det kommunale arbeidet overfor alle flyktninger				O V			
Kunnskap om tilbakevendingsprosjekter skal være kjent for kommunene...				O			
Tilrettelegge for at virksomheten skal takle omstillingsprosesser i forbindelse med asylintervjuer						V	
Saksbehandlingstider for asyl- og overføringsflyktninger					V	V	
Saksbehandlingstider i politiet						V	
Videreutvikle planer for eventuellmassetilstrømming		V					
Følge opp gjennomstrømningsprosjektet etter retningslinjer fra departementet							V
Tilbud om individuell støtte for tilbakevending overfor Kosovoflyktninger...				V			

X = resultatmål for 1998, O = resultatmål for 1999, V = resultatmål for 2000

Egenskaper ved målene

På dette målområdet var det for det første en økning i målbare og kvantifiserbare resultatmål, fra ett i 1998 til syv i 2000. Hele denne økningen er likevel ikke kun et uttrykk for en reell økning av denne type mål, men også for forandring i hvor målene ble plassert i tildelingsbrevet.

Tabell 4.4 *Egenskaper ved resultatmålene på beskyttelsesområdet*

		1998	1999	2000	Tot. antall
Output	Kvantitativ	1	5	7	13
	Kvalitativ	1	3	3	7
Outcome	Kvantitativ				
	Kvalitativ		2		2
Oppgave/ bestilling				2	2
Løpende aktivitet		9	3	5	17
Totalt ant. resultatmål/krav		11	13	17	41

Noe av økningen skyldes at det i tildelingsbrevet i 1998 ble vist til kapasitetsutnyttelseskrav i budsjettproposisjonene og tildelingsbrevet for foregående år, mens disse ble trukket inn i tildelingsbrevet året etter. I 2000 ble saksbehandlingsmålene for asyl- og overføringsflyktninger overført til dette hovedmålet, noe som også gjaldt målet for politiets saksbehandling i disse sakene. Dette ble gjort fordi asylsaker og saker knyttet til overføringsflyktningene ble oppfattet som naturlig tilhørende under hovedmålet om beskyttelse til flyktninger.

I 1999 er det en relativt stor andel av kvalitetsmål. En del resultatmål var formulert som kvalitetskrav, eksempelvis at det skulle være best mulig samarbeid med kommunene om mottakseetablering, om at informasjonen til ulike aktører skulle være god eller at en viss type informasjon skulle være kjent for aktørene. Selv om dette naturligvis innebar aktivitet fra direktoratets side var målene rettet mot et kvalitativt innhold i en aktivitet eller hos en mottaker av informasjonen, med andre ord hadde det et visst innholdsmessig resultatfokus. Det som likevel kjennetegner resultatmålene er at mange er uttrykk for en kontinuerlig arbeidsoppgave hos direktoratet og endringene i resultatmålenes innhold var justeringer av eksisterende mål fremfor etableringen av nye. Et spesielt trekk ved tildelingsbrevet i 1999, er at det var to outcomerettede kvalitative mål. Målet om norske kommune skulle ha ”bedre forståelse for hvem overføringsflyktningene er”, og målet om kunnskap om ulike forskingsprosjekter skulle ”være kjent” for kommuner og samarbeidspartnere, kan sies å være samfunnsmessige effekter av direktoratets virksomhet, og sånn sett kvalifisere til å være outcome, jf. kapittel 2. Sett under ett er det likevel flest aktivitetsmål også på dette målområdet. Eksempler på slike fra 1998 er at UDI skulle bidra til økt kunnskapsgrunnlag om levekår i mottak, eller bidra til at Onsrud leir var klar til operativ drift ved ferdigstillelsen. I 1999 skulle UDI ”videreutvikle styringsdokumentene for statlige mottak” eller ”bidra til at tilbakevendingsperspektivet innlemmes i det kommunale arbeidet overfor alle flyktninger”. Satsingsmålet i 2000 om at UDI skulle følge opp rapporten om gjennomstrømming i statlige mottak etter nærmere

retningslinjer fra departementet var et klart oppgavemål, hvis praktiske konsekvenser for direktoratet var relativt uklart.

Likestilling, deltakelse og integrering

Det tredje hovedmålet for Utlendingsdirektoratet var i større grad rettet seg mot den noe mer langsiktige integreringen av flyktninger og i begrenset grad innvandrere for øvrig. Antall delmål på integreringsområdet var relativt lavt i treårsperioden med to delmål og fire resultatmål i 1998 og fire delmål og åtte resultatmål i 2000. De to delmålene om arbeid mot rasisme og diskriminering, og økt kunnskapsgrunnlag om innvandrerbefolkningen forble uendret. Resultatmålene i tilknytning til disse var også stabile, men det ble et økt fokus på nyankomne asylsøkere og flyktninger utover i perioden. I 1999 og 2000 ble det lagt til delmål om utvikling av et kvalifiseringstilbud for nyankomne, og et delmål som omhandlet UDIs ansvar på tolkefeltet. Det sistnevnte var til dels knyttet opp til overtakelsen av asylintervjueene fra juli 2000.

Tabell 4.5 Resultatmål på integreringsområdet

Resultatmål	Delmål	Redusere omfanget av rasisme og diskriminering ¹⁹	Bidra til økt kunnskap om situasjonen for innvandrerbefolkningen	Forsøksprosjekter for nyankomne innvandrere i kommunene ²⁰	Bidra til tilstrekkelig og god bruk av tolk
Bidra til økt kunnskapsgrunnlag om art og omfang av diskriminering og rasisme i Norge		X O V			
Bidra til økt kunnskapsgrunnlag om gode arbeidsmetoder og virkemidler som kan brukes lokalt for å forebygge og bekjempe rasisme, diskriminering og fremmedfiendtlighet		X O V			
Bidra til at kommuner, sektormyndigheter og arbeidslivets parter får økt oppmerksomhet og kunnskap om diskriminering og rasisme		X			
Utvikle en rapportering og kommunene regelmessig og sammenlignbar kunnskap om situasjonen for innvandrerbefolkningen i kommunene			X O V		
Oppfølging av forsøksprosjekter: Vurdere behov for generelle forbedringer i kvalifiseringstilbudet m. m				O V	
Kommunerapportering -kunnskapsgrunnlag for nyankomnes kvalifisering for arbeidslivet			O		
Bidra til at kommuner, sektormyndigheter og arbeidslivets parter har kunnskap og oppmerksomhet om hvordan en kan overkomme barrierer og utestengningsmekanismer i arbeidslivet ²¹		O V			
Bidra til økt kunnskapsgrunnlag om bruk av tolk i Norge, samt kompetanse- og kvalitetssikring ved tolketjenester i offentlig sektor					O
Bistå arbeidsgivere i offentlig sektor med å utvikle opplæringstiltak i forståelsestjenesten i forhold til tjenesteyting i flerkulturelt samfunn					V
Oppdatert utredning av spørsmål og lovfesting av rett til bruk av tolk					V
Kvalitetssikre tolkebruk i UDI i forbindelse med asylintervju					V

X = resultatmål for 1998, O = resultatmål for 1999, V = resultatmål for 2000

Egenskaper ved målene

Tabell 4.6 viser at nær sagt alle resultatmålene tilknyttet dette virksomhetsområdet var aktivitetorientert, men med noe større variasjon i 2000. Eksempelvis var resultatmålet

¹⁹ Delmålet ble reformulert fra "reducere" til "arbeide for å redusere" omfanget av rasisme

²⁰ 1999: forsøksprosjekter for nyankomne flyktninger og innvandrere i kommunene 2000: Samordnet kvalifiseringstilbud til nyankomne. Begge handlet om utvikling av kvalifiseringstilbudet

²¹ 2000: Kommuner...skal ha økt kunnskap om hvordan barrierer og utestengningsmekanismer kan overkommes.

”kommuner, sektormyndigheter på lokalt nivå og arbeidslivets parter skal ha økt kunnskap om hvordan barrierer og utestengingsmekanismer i arbeidslivet skal overkommes” et kvalitativt outcomerettet mål. I 1999 var dette resultatmålet formulert ”bidra til at ...får økt oppmerksomhet og kunnskap...”. Målet var altså i 2000 klart rettet mot resultatet, og ikke

Tabell 4.6 Egenskaper ved resultatmålene på integreringsområdet

		1998	1999	2000	Tot. antall
Output	Kvantitativ				
	Kvalitativ				
Outcome	Kvantitativ				
	Kvalitativ			1	1
Oppgave/ bestilling				1	1
Løpende aktivitet		4	7	6	17
Totalt ant. Resultatmål/krav		4	7	8	19

aktiviteten. I 1998 hadde tre av fire resultatmål formen: ”bidra til økt kunnskapsgrunnlag”. Året etter hadde fem av syv denne formen mens kun tre av åtte resultatmål var formulert slik i 2000. Et annet eksempel på aktivitetsmål var at UDI skulle ”utvikle en rapportering som gir statlige myndigheter og kommuner sammenlignbar informasjon om situasjonen for innvandrerbefolkningen”. Et trekk ved aktivitetsmålene er at de var svært generelle, og at det er en relativt stor vanskelig å vite om UDIs arbeid faktisk hadde ønsket effekt, eksempelvis reduserte omfanget av rasisme, jf. delmålet. De handlet i hele perioden i stor grad om å bedre kunnskapsgrunnlaget for politikktutvikling. Det finnes bare ett tidsavgrenset oppgavemål/bestilling i denne treårsperioden, målet om å ”utrede spørsmålet om lovfesting av bruk av tolk innen utgangen av 2000”.

Organisasjon og administrasjon

Det siste av de overordnede målene omhandlet ikke et politikkområde som sådan, men forhold primært knyttet til driften av direktoratet. Dette overordnede målet var ikke et målområde i Stortingsproposisjonene fra Kommunaldepartementet, kun i tildelingsbrevene. De første to årene het det ”effektivt, fleksibelt og serviceorientert direktorat” og i 2000 ble det endret til ”service og støttefunksjoner”. Antall delmål på det administrative området var, som det fremgår av tabell 4.7 mellom fem og syv. Flere av delmålene var også her stabile i perioden, noe som også var tilfelle for de tilhørende resultatmålene. UDI hadde resultatmål om å tydeliggjøre og avgrense sin rolle når det gjelder generell informasjonsformidling, samt aktiv oppfølging av denne (2000), resultatmål tilknyttet personalforvaltning og planlegging, økonomifunksjon og statistikk. En del mål var svært konkrete og detaljerte, eksempelvis målet om å redusere sykefraværet eller publisering i henhold til målloven.

Tabell 4.7 Resultatmålene for det organisasjonsinterne området

Resultatmål	Delmål	Plannmessig og aktiv informasjon	God personalforvaltning og aktiv personal-planlegging	Effektiv og resultatorientert planleggings og økonomi-funksjon	Statistikk	Ny database	Forberedelse til år 2000 problemet	Service-erklæringer	Aktiv oppfølging av tilskuddsforvaltningen	Språkbruk i forvaltningen	Beredskap
Tydeliggjøre og avgrense UDIs oppgaver når det gjelder generell info på utlendingsfeltet + fylkt. og innvandringsfeltet i Norge		X O									
Redusere sykefraværet			X O V								
Lik behandling når det gjelder ansettelse, kompetanse og opprykk			X O V								
Styrking av direktoratets faglige kompetanse			X								
Videreutvikle tilskuddforvaltningen				X O							
Innføring av lønns- og personalsystem og nytt regnskapssystem innen FINs fastsatte frist				X O							
Statistikk skal gi et mest mulig entydig og korrekt bilde og bidra til økt kunnskap om UDIs ansvarsområder					X O						
Vurdere behovet for tiltak og beredskapsplan og eventuelt utvikle en plan							O				
Utvikle en ny database som skal erstatte dagens Flyktningregister og Fremmedkontrollregister						O					
Fremdrift og kostnader (til utviklingen av DUF) skal være i 2000 i tråd med foreliggende planer						V					
Innføring av serviceerklæringer innen fastsatt frist								O V			
Gjennomgå regelverk og tilskuddsforvaltningen med henblikk på mulige forbedringer									V		
Aktiv oppfølging av egen informasjonspolitikk og bevisstgjøre andre off. instanser på deres ansvar...		V									
Minst 25 % av UDIs publikasjoner skal være skrevet på nynorsk										V	

X = resultatmål for 1998, O = resultatmål for 1999, V = resultatmål for 2000

Flere av resultatmålene forble uendret. Dette var spesielt tilfelle når det gjelder personalforvaltning hvor resultatmålene om redusert sykefravær og likebehandling med hensyn til ansettelse m. m var stabile over treårsperioden. Resultatmålet på statistikk stilte krav til at denne skulle gi et riktig bilde av situasjonen. Det var også knyttet resultatmål til utviklingen av nytt datasystem. I tildelingsbrevet for 2000 ble det satt opp et delmål som handlet om beredskap. Det ble likevel ikke knyttet spesifikke resultatmål til dette delmålet, snarere varslet mulige oppgaver for kommende år.

Egenskaper ved målene

Tabellen under viser i likhet med de andre overordnede målene for direktoratet at de fleste resultatmålene var aktivitetsmål, men det er relativt sett noen flere tidsavgrensede oppgaver. Jeg har kategorisert målet om å redusere sykefraværet som et tallfettet målbart mål på tross av at det ikke ble satt noe måltall på dette området. Målet hadde likevel en slik

Tabell 4.8 *Egenskaper ved resultatmålene på det organisasjonsinterne området*

		98	99	00	Tot. antall
Output	Kvantitativ	1	1	2	5
	Kvalitativ	3	2		5
Outcome	Kvantitativ				
	Kvalitativ				
Oppgave/ bestilling		1	3	2	6
Løpende aktivitet		2	3	3	8
Totalt ant. resultatmål/krav		7	9	8	24

karakter at det teknisk sett hadde vært mulig. Kravet om at minst en firedel av publikasjonene skulle være på nynorsk var et målbart resultatmål. Det som er spesielt for 2000 er at det var fire varslede oppgavemål hvor direktoratet ville få nærmere retningslinjer fra departementet om hva som ble aktuelt for direktoratet. Som vist over satt departementet kvalitetskrav til at statistikken skulle ”gi et mest mulig entydig og korrekt bilde av faktiske forhold”, men i 2000 ble dette målet fjernet og var en del av arbeidet med å utvikle et nytt datasystem, DUF- tidligere kalt FLYFREM. Generelt sett er målene på dette området ganske detaljerte og avgrensede, spesielt sett i forhold til målene på beskyttelses- eller integreringsområdet.

Rapporteringskrav

Direktoratet var gjennom rapporteringsperioden underlagt ulike rapporteringskrav. For samtlige år inneholdt innledningen et avsnitt med de generelle rapporteringskravene som UDI var underlagt og følgende formulering gikk igjen:

”Deler av UDIs virksomhet er knyttet til områder hvor det gir liten mening å formulere kvantitative mål og resultatindikatorer. Det kan også være vanskelig å isolere effekten av UDIs innsats på sakfelt hvor resultatene avhenger av innsatsen fra mange ulike aktører. På de områder hvor det ikke er formulert presise krav til effektrapportering, forventes imidlertid at rapporteringen omfatter tilstandsbeskrivelse og en vurdering, en vurdering av hvilken betydning UDIs innsats har hatt, en problematisering rundt de utfordringer en står overfor, samt eventuelt andre innspill som kan tjene som informasjonsgrunnlag for utformingen av politikken på feltet”.

Det var likevel endringer i løpet av denne treårsperioden både med hensyn til antall virksomhetsrapporter og innholdet i disse. I tillegg til den ovennevnte generelle formuleringen var det i 1998 spesifiserte rapporteringskrav i tilknytning til det enkelte resultatmålet, både hva innhold og rapporteringstidspunkt gjaldt. En del av tematikken i forbindelse med utarbeidelsen av tildelingsbrevene handlet om hvilke krav til rapporteringsinnhold og rapporteringsomfang direktoratet skulle være pålagt.

Foreløpig oppsummering

Det var i disse tre årene en utvikling i retning av at satsingsområdene ble tydeligere, samtidig som de ble mer omfattende. Som tabellen under viser, var det en vekst i antall resultatmål, og en viss økning av kvantitative mål og tidsavgrensede oppaver og en nedgang i aktivitetsmål. Dette er til en viss grad uttrykk for at målene fikk et noe mer operativt og brukerorientert fokus. Det ble også færre føringer knyttet til hvordan direktoratet skulle nå målene. For samtlige resultatområder er det en klar overvekt av aktivitetsmål, men dette er spesielt tydelig på integreringsområdet. Målene på reguleringsområdet og for administrative funksjoner er relativt konkrete og avgrensede. Integreringsområdets resultatmål er de mest generelle og overordnede og med et fokus som i størst grad var rettet mot kontinuerlige arbeidsprosesser, eksempelvis kunnskapsutvikling og formidling. Et generelt trekk ved resultatmålene, er at det var lite fokus på outcome, de samfunnsmessige effektene av UDIs virksomhet, og for de få målene som hatt en slik utforming kan det til en viss grad handlet om formuleringer og det reelt sett innebar noen forskjell, synes uklart. Et annet trekk ved utviklingen er den

Tabell 4.9 Alle resultatmål/krav 1998-2000

		1998	1999	2000	alle år
Output	Kvantitativ	10 % (3)	18 % (7)	31 % (11)	20 % (21)
	Kvalitativ	21 % (6)	18 % (7)	8 % (3)	13 % (14)
Outcome	Kvantitativ	0 %	0 %	0 %	0 %
	Kvalitativ	0 %	5 % (2)	3 % (1)	3 % (3)
Oppgave/ bestilling		3 % (1)	15 % (6)	17 % (6)	13 % (13)
Løpende aktivitet		65 % (19)	44 % (17)	42 % (15)	49 % (51)
Totalt ant. resultatmål/krav		100 % (N=29)	100 % (N=39)	100 % (N=36)	100 % (N=104)

kraftige økningen i mål på asyl- og flyktningfeltet (beskyttelsesområdet), og reduksjonen i antall mål på reguleringsiden. I 2000 var det eksempelvis kun fire resultatmål på reguleringsiden, men 18 på beskyttelsesområdet. Det var også en økning av målene på integreringsiden. Integreringsmålene og de administrative målene var i størst grad mest stabile, mens samtlige reguleringsmål, kun med ett unntak, ble endret årlig.

Rapportering og oppfølging 1998-2000

Jeg vil i denne delen av kapitlet gå nærmere inn på hvordan Utlendingsdirektoratets virksomhetsrapportering og rapporteringsmøtene utviklet seg i perioden 1998 til 2000. Jeg vil innledningsvis kort gjøre rede for hvordan denne prosessen var organisert, for så å ta for meg hva som kjennetegnet både rapportene og innholdet i rapporteringsmøtene. I

den sammenheng vil jeg komme inn på spørsmålet om hvilke rolle de to overordnede departementene spilte i styringsdialogen med direktoratet.

Strukturering av prosessen

Kommunaldepartementet hadde etatsstyringsansvaret for UDI og koordinerte arbeidet med rapporteringsmøtene. Ved et par anledninger er det tydelig at det var uklarerheter om hvilke temaer som skulle behandles i møtene og Justisdepartementet stilte derfor ikke så godt forberedt som de ønsket. Som en følge av at UDI hadde to overordnede departementer, var det enkelte samordningsproblemer, noe som førte til at rapporteringsmøtene ikke alltid var så gode som de kunne ha vært.²² Antall mellomrapporter varierte i årene 1998 til 2000. De to første årene avla UDI to mellomrapporter, henholdsvis pr. 15. april og 30. september, foruten årsrapporten og fulgt opp egne rapporteringsmøter etter rapporteringsperiodens utløp. I 2000 ble de kun avlagt en mellomrapport. Denne rapporten ble behandlet i møte i midten av september, to og en halv måned etter rapporteringsperiodens utløp. De første to årene var det ingen rutiner for skriftlige avklaringer og oppklaringer i forkant av møtene, og i den grad det skjedde var det på ad hoc-basis. Møtenes varighet var to til tre timer.

Styringsdialogen var i hele perioden lederforankret i begge departementene og direktoratet. Fra UDI deltok direktøren og flere avdelingsdirektører, mens ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører og til dels også underdirektører og enkelte rådgivere deltok fra departementene. Til sammen var det i overkant av femten personer til stede, færrest fra Justisdepartementets Utlendingsavdeling. I den grad det var kontakt mellom direktøren i UDI og politisk ledelse i departementene skjedde det på ad hoc-basis i forbindelse med enkeltsaker eller ved regjeringsskifter hvor det var naturlig at den nye statsråden hadde møte med etatsledelsen.²³

Jeg vil nå se nærmere på virksomhetsrapportenes omgang og innhold, og rapporteringsmøtene. Hvordan rapporterte direktoratet på sin virksomhet? Hva ble rapporteringsmøtene brukt til? Endret rapporteringen seg i løpet av de tre årene med hensyn til omfang og innhold, og tilfelle på hvilke måte? Hvordan ble rapportene fulgt opp av departementet?

Uklare rapporteringskrav og sprikende meninger - virksomhetsåret 1998

I 1998 ble det avlagt to mellomrapporter og rapporteringen på det flyktningpolitiske området var mest omfangsrik (se tabell 4.10). I tillegg til selve virksomhetsrapporten ble det i september lagt ved omfattende tilleggssrapporter, som den første rapporten om omfang av rasisme og diskriminering i kommunene. Rapporten var oppfølging av et resultatmål på integreringsområdet, men tilsvarende rapportering ble i fortsettelsen lagt til bilaterale møter mellom UDI og Kommunaldepartementet

²² tidl. direktør i UDI 30. aug. 2004

²³ Intervju med Innvandringsavdelingen 16. juni 2004 og tidl. direktør i UDI 30. aug. 2004

Tabell 4.10 Rapporteringsomfang fordelt etter hovedmål

	Regulering	Beskyttelse	Integrering	Administrasjon	Antall sider
Pr. 15. april	3 sider	7 sider	2 ½ sider	2 sider	14 ½
Pr. 30. sept	2 ½ side	4 sider	4 sider	1 side	12
Antall sider	5 ½ sider	11 sider	6 ½ sider	3 sider	26 ½

Mellomrapportene forholdt seg relativt stringent til resultatmålene, men varierte innholdsmessig. Dette skyldes både at det skulle rapporteres på ulike tidspunkt, at rapporteringstidspunkt ble endret underveis og justeringer i rapporteringen som følge av ønsker fra Kommunaldepartementet. På reguleringsområdet var UDI underlagt mest omfattende rapporteringskrav for saksbehandlingsmålene og det var utelukkende asylsaker som ble omtalt. Det ble lagt fram tabeller for grad av måloppnåelse fordelt på sakstype. Datasystemet førte til at tallmaterialet ikke var så godt som ønskelig. UDI skrev blant annet at; ” Saksbehandlingstida i asylsaker varierer sterkt, og FL 032²⁴ er lite forklarende mht til hvor langt UDI er fra å nå målene og om avvikene håndteres fornuftig”.²⁵ I september ble variasjoner i behandlingen av de største ankomstgruppene og håndteringen av disse sakene beskrevet i større detalj, herunder behandlingen av enslige mindreårige asylsøkere. UDI forklarte manglende måloppnåelse med utenforliggende forhold som økt tilstrømming, innføringen av nye asylkriterier²⁶ og behov for verifisering av informasjon i søkerens hjemland, samt til at prosesser knyttet til behandlingen tok tid, som oppdatering av landinformasjon og opplæring av nytilsatte. Det ble også redegjort for tiltak av prosessmessig og organisatorisk karakter på et relativt detaljert nivå og viste at direktoratet ikke var forberedt på den kraftige økningen i asylsøkere. Direktoratet uttrykte først en forventning om at tiltakene ville gi resultater i form av bedre måloppnåelse, men denne optimismen ble noe dempet senere på året. Når det gjaldt de andre resultatmålene redegjorde UDI kort om arbeid de hadde gjennomført eller ville gjøre, men det var ikke noe resultatfokus i rapporteringen.

På det flyktningpolitiske området var rapporten mest omfangsrik i den siste rapporten, spesielt for tilstanden i asylmottakene og situasjonen til enslige mindreårige asylsøkere. De ble lagt fram tallmateriale for antall mottak, mottaksplasser, måloppnåelsen for bosetting og tallmaterialet var mer omfattende i septemberrapporten. Rapporteringen var likevel i stor grad bygd på skjønnsvurderinger og UDIs inntrykk. Manglende tilsyn i april førte til at UDI da skrev: ” ... det er begrenset hva vi kan rapportere om tilstanden i mottakssystemet. Inntrykket er likevel at det utføres god, operativ mottaksdrift og at situasjonen er rolig og uten de store konflikter eller stridsspørsmål” (Virksomhetsrapport pr. 15. april 1998).

KRD syntes ikke første mellomrapport var god nok og etterlyste mer informasjon på mottaks- og bosettingsområdet og en ekstrareport ble oversendt i begynnelsen av september. Til målet om stor grad av beboermedvirkning mente UDI at dette var en

²⁴ Fremmedkontrollregisteret

²⁵ Virksomhetsrapport pr. 15. april 1998

²⁶ Innført av Bondevik I med det formål at flere skulle få flyktningstatus fremfor opphold på humanitært

prosess og at det derfor ”nærmest var umulig på et gitt tidspunkt å konkludere entydig med om kravene til beboermedvirkning er innfridd eller ikke”, men UDI beskrev likevel dynamikken i svingningene i beboermedvirkning. Det ble redegjort for mangler ved mottak og utfordringer for det videre arbeidet med kvalitetssikring. Manglende måloppnåelse for bosetting og overføringsflyktninger skyldtes utenforliggende forhold i kommunene og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). UDI tegnet riktignok et ganske positivt bilde av bosettingssituasjonen, men dette endret seg etter hvert. I forhold til uttak av overføringsflyktninger går det fram av dokumentene at det hadde vært betydelig korrespondanse og møtevirksomhet mellom KRD og UDI. Rapporteringen på tilbakevendingsmålene skjedde kun i aprilrapporten, med henvisning til publisert og utsendt materiell, informasjonsskriv, samt noe data for antall mottatte søknader og behandlingstiden for denne.

Hele integreringsområdet var et satsingsområde i 1998 og rapporteringen på dette området varierende betydelig, fra beskrivelser av fremdriften i arbeidet med å utvikle en rapporteringsmal om situasjonen for innvandrerbefolkningen i kommunene, til omfattende redegjørelser for art og omgang av rasisme i Norge. Direktoratet viste til aktiviteter og initiativ, eksempelvis kurs og seminarer, de hadde tatt overfor diverse aktører eller for fremdriften i ulike prosjekter. Vurderingene av UDIs bidrag overfor kommuner og andre aktører var av generell og skjønsmessig karakter, selv om det kom klart fram at direktoratet hadde lagt ned betydelig arbeid. Rapporteringen på resultatmålene var til dels overlappende. UDI pekte for øvrig på særskilte metodiske utfordringer med hensyn til innhenting og kvalitetssikring av informasjonen, eller på andre strategiske utfordringer på et område hvor UDI ikke hadde sektoransvar. Rapporteringen favnet vidt og bredt, og gav inntrykk av et område med mye aktivitet, men lite resultatfokus i betydningen målbare effekter av innsatsen. Kommentaren fra direktoratet knyttet til hovedmålet om at ”vi mener at vi når dette målet, men i ulike grad og på ulike områder”, illustrerer dette.

Rapporteringen på det administrative området begrenset seg til tall for korttidsengasjement, årsverk og sykefravær og de ble redegjort svært kort for hvordan den sistnevnte problematikken ble håndtert i direktoratet. Arbeidet med avklaring av UDIs informasjonsansvar og forhold knyttet til statistikk gikk ikke som forutsatt grunnet manglende personell. Det ble også redegjort for arbeidet med innføring av lønns- og personalsystem.

Hvordan ble Utlendingsdirektoratets rapportering fulgt opp og hvilke tema fikk mest oppmerksomhet? På hvilke måte var det forskjell på det fokus de to overordnede departementene hadde? Hvordan ble manglende måloppnåelse behandlet i møtene?

Rapporteringsmøtene viste at det var ulike forventninger knyttet til hvordan rapportene burde utformes, til vurderingene av det faktiske innholdet, samt at departementene ikke var samstemte i sine vurderinger. Kommunaldepartementet ønsket at rapportene skulle gi et helhetlig bilde av virksomheten, og i større grad problematisere utfordringene direktoratet stod overfor og siden de fikk informasjon fra andre kanaler var det viktig med ”overgripende vurderinger”. De mente at rapporten var for beskrivende. I oktober var det Justisdepartementet som var mest kritisk. De mente da at rapporten

ikke var fylldig nok på deres ansvarsområder, og tok opp situasjonen med at rapporteringskravene var for uklare, spesielt gjaldt dette den omfattende rapporteringen i vedlegg.

I begge møtene ble rapportene gjennomgått nærmest resultatmål for resultatmål, men integreringsområdet og de interne administrative funksjonene i UDI ble i svært liten grad diskutert. Departementene kommenterte stort seg bare forhold knyttet til eget ansvarsområde, men KRD også la vekt på å formidle sammenhengen mellom økt tilstrømning av asylsøkere og de økonomiske følger det hadde for mottakssystemet. Til en viss grad foregikk det en avklaring mellom de to departementene under rapporteringsmøtene og det var enighet om å "tilstrebe gjensidig informasjonsutveksling" (rapporteringsmøtet 28/10-98). Det var også en del innholdsmessige avklaringer og oppklaringer, samt at departementene ønsket mer informasjon eller oppdatering om den siste utviklingen på feltet.

Måloppnåelsen ble til en viss grad diskutert og departementene gav på ulike områder uttrykk for at måloppnåelsen ikke var god nok eller poengterte betydningen av at områder ble prioritert og fulgt opp bedre. Justisdepartementet mente at måloppnåelsen var for dårlig for prioriterte saker som asyl, visum og arbeid og etterlyste flere forslag til tiltak for å bedre avvikene. Det hersket en viss uklarhet om hvordan UDI faktisk målte saksbehandlingstiden og Kommunaldepartementet etterlyste tall for gjennomsnittlig behandlingstid i asylsaker. UDI sa at manglende måloppnåelse først og fremst var et ressursmangelproblem, men og at asylmålene ikke var realistiske. UDI kunne ikke gi flere forklaringer enn de hadde gitt i rapporten. Justisdepartementet påpekte at arbeidet knyttet til å bedre språkbruk i vedtak og å evaluere hvordan de nye asylkriteriene slo ut, var noe politiske ledelse var opptatt av, og ba UDI forsere det arbeidet. UDI så seg ikke fullt ut i stand til å etterkomme dette ønsket. Kommunaldepartementet var opptatt av situasjonen i mottakene og iverksettingen av ulike forskingsprosjekter. De kan synes som om at direktoratet underkommuniserte problemene knyttet til bosetting av flyktninger. KRD var spesielt opptatt av bosetting av enslige mindreårige asylsøkere.

Integreringsrelaterte spørsmål ble i hovedsak skilt ut i egne bilaterale møter, men departementet var tilfreds med UDIs innsats på området. De mente riktignok at det var viktig å opprettholde innsatsen på tross av økende arbeid med mottak og bosetting. Administrative forhold ble ikke tatt opp i særlig grad, selv om KRD i oktober uttrykte at det var viktig at direktoratet kvalitetssikret statistikken da den ofte inneholdt feil og UDI viste til at det underliggende problemet var to databaser basert på foreldet teknologi.

Det er bedre enn det ser ut som - årsrapporten for 1998

Innledningsvis tegnet direktoratet et overordnet bilde av virksomhetsåret, og pekte på de største utfordringene de ville trekke med seg i det kommende året. Firedoblingen av asylsøkere var den faktoren som i størst grad påvirket direktoratets arbeid, blant annet ved at integreringsarbeidet var blitt nedprioritert. Direktoratet var alt i alt fornøyd med sin innsats, selv om de trakk fram at måloppnåelsen ikke var tilfredsstillende på en del områder. Tabellen under viser rapportens omfang, fordelt etter hovedmål.

Tabell 4.11 Rapporteringsomfang fordelt etter hovedmål

Innledning	Regulering	Beskyttelse	Integrering	Organisasjon	Tot sider
2 ½	8	11	4	3	28

UDI la fram tall som viste ressursinnsats knyttet til hovedmålene. Rapporten inneholdt en del statistikk, eksempelvis ankomsttall for asylsøkere fordelt etter land, antall mottak fordelt på type driftsoperatør, antall personer i mottak og oppholdstid i mottak ved bosetting m.m.

Asylsakene ble viet klart mest plass. Det gikk klart fram av rapporten at saksbehandlingstidsmålene ikke var nådd. Direktoratet poengterte at tallene gav, ”isolert sett [] et nokså dårlig bilde”, men at produksjonen var høyere enn i 1997. De nyanserte dermed det dårlige bildet noe, ved å vise at selv om måloppnåelsen for asylsaker og arbeidstillatelser var henholdsvis 36 % og 42 %, hadde de ferdigbehandlet 73 % og 95 % av de innkomne sakene. Den økte saksmengden var hovedårsaken til manglende måloppnåelse, samt behov for ny landinformasjon, opplæring av nytilsatt og utenforliggende forhold som UDI selv ikke kunne kontrollere. De viste også til mindre tiltak som var iverksatt på organisasjonssiden. Den manglende måloppnåelse i andre sakstyper ble forklart med at asylsakene skulle prioriteres etter pålegg fra Justisdepartementet. For de øvrige målene på reguleringsområdet beskrev UDI hva de hadde gjort, eksempelvis å utforme rundskriv og interne meldinger. Direktoratet var ikke klare på målet om bedre samordning og likebehandling av like saker faktisk var nådd og UDI skrev at: ”Vårt foreløpige inntrykk er at de nye retningslinjene har bidratt til å gi saksbehandlerne økt sikkerhet for behandling av denne type saker (utdanningssaker)”. På et par områder synes det klart at oppgavene enten ikke var utført i samsvar med tildelingsbrevets forutsetninger eller at rapporteringen var sparsom. Som jeg tidligere var inne på, ønsket Justisdepartementet raskere tilbakemelding på virkningen av de nye asylkriteriene. På tross av den store politiske oppmerksomheten om dette spørsmålet, fikk endringen kun virkning for 49 søkere.

De fleste resultatmålene på flyktningsområdet var aktivitetsmål eller generelle kvalitetskrav, noe som gav stort rom for skjønn. Rapporteringen bar preg av dette, og direktoratet konkluderte med at beboermedvirkningen ”varierer svært mye fra mottak til mottak” og at det å lykkes med dette målet ”er så avhengig av de individer som til enhver tid jobber og bor på et mottak, at det nødvendigvis vil gå i bølger”. UDI gav også, i tråd med tildelingsbrevets krav, vurderinger om effekten av beboermedvirkningsprogrammet for spesielle grupper i mottaket, samt utfordringer for det videre arbeidet. Rapporteringen på de øvrige målene på mottaksfeltet var kortfattet og beskrivende i formen. For områdene ”bosetting av flyktninger” og ”EMA” (enslige mindreårige asylsøkere) og gjenbosetting av overføringsflyktninger ble det lagt fram tall som viste målene ikke ble nådd fullt ut, men at forklaringene på avvikene var forhold utenfor UDIs direkte kontroll, som at veksten i asylsøkere, manglende kommunal vilje til å ta i mot flyktninger, noe som til en viss grad skyldtes manglende finansiering og boliger. UDI etterlyste i rapporten at bosettingsproblematikken det kommende året måtte settes på den

politiske dagsorden. Under målet om å ”bidra til at det utarbeides konkrete planer for enslige mindreårige for bosetting” redegjorde UDI for årsaker til at deres interne mål om bosetting innen tre måneder fra ankomst ikke ble nådd selv om dette målet ikke fantes i tildelingsbrevet. Det ble imidlertid tatt inn som eget resultatmål i tildelingsbrevet for 1999, noe som kan forklare hvorfor det ble rapportert på dette målet også i 1998. Rapporteringen på integreringsområdet var minimal og direktoratet viste i hovedsak til rapporten i september. Fremdriften og dermed også resultatoppnåelsen i enkelte prosjekter var ikke som forutsatt. UDI brukte for øvrig relativt mye plass en generell vurdering av tilskuddsordningene og på en redegjørelse av sin innsats på tolkeområdet, uten at det er beskrevet som et resultatmål i tildelingsbrevet. Det gikk fram at ”det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner om effekten av de ulike tilskuddsordningene uten en omfattende evaluering” og videre at ”det er vanskelig å vurdere effekten vi har fått av prosjektene, men de er likevel grunn til å anta at de innenfor de tre prioriterte områdene har gitt positive bidrag”. På det administrative området begrenset rapporteringen seg i hovedsak til statistikk om sykefravær og trekk ved personellsammensetningen i UDI fordelt på nasjonalitet, kjønn og stillingsnivå.

Til avklaring, oppklaring og informasjon - årsrapportmøtet for 1998

I forbindelse med årsrapportmøtet i februar 1999, ble det også, etter initiativ fra embetsverket i Kommunaldepartementet, satt av til en dag til gjennomgang av gjennomstrømningen i asylmottak. Bakgrunnen for dette var bekymringen over økte utgifter hos Kommunaldepartementet:

”Det var en måte å se verden på fra justis var jo at raske vedtak i seg selv kunne være en pullfaktor, så det var ikke noe å bekymre seg for at det tok litt tid. Det var Kommunaldepartementet som hadde budsjettansvaret, så vi synes definitivt det var noe å bekymre seg for at det tok mer tid og ønsket å drøfte dette med Finansdepartementet”²⁷

På møtet deltok også Finansdepartementet. Bakgrunnen for denne gjennomgangen var blant annet pålegg om innsparing i utgiftene til asylmottak og at lang oppholdstid vanskeliggjorde integrering, og samtlige parter så det som hensiktsmessig å få en bredere gjennomgang av forhold som påvirker oppholdstid i mottak. Prosjektet ble kalt ”gjennomstrømningsprosjektet” og munnet ut i en rapport i januar 2000.

Kommunaldepartementet hadde varslet de viktigste spørsmålene i forkant av rapporteringsmøtet, noe UDI var tilfreds med. Departementene var i hovedsak fornøyd med rapporten, spesielt statistikken, men Kommunaldepartementet savnet en mer ”inngående vurdering av oppnådde resultater i forhold til de ressurser som var satt inn”. Justisdepartementet var bekymret for om ressursbruken på deres område var overført til KRDs ansvarsområde, og det ble avklart at den relative ressursbruken på departementenes ansvarsområder var som planlagt og at det ikke var foretatt noen

²⁷ Intervju med Innvandringsavdelingen, KRD 16. juni 2004

overføringer mellom disse, selv om det ikke var uvanlig. I intervju med informant går det frem at dialogen ikke alltid var så god mellom de to overordnede departementene:

”På sett og vis var det en konkurranse om innflytelse. Og selve styringen, koblingen mellom økonomi og mål var fra Justisdepartementet ganske dårlig. Dialogen hadde en grei tone, men man hadde en litt ulik måte å snakke på sammen”²⁸

Det noe ulike fokus i styringen kommer også til uttrykk hos informanter i Innvandringsavdelingen i Kommunaldepartementet:

”Det var en utfordring i at beskjedene til etatene ble gitt på litt forskjellige nivåer. Justisdepartementet var i sin tenkning og kultur mer opptatt av regelstyring. Og regelstyring og mål- og resultatstyring går ikke alltid så lett i hop, fordi regelstyring ofte blir mer detaljert. Det kan være vanskelig å se regelstyring i et økonomisk perspektiv, et effektivitetsperspektiv”²⁹

Det var altså ulike styringstradisjoner i departementene og ulikt syn på styring av underliggende etat. For direktoratet bød det på utfordringer å koordinere politiske signaler fra politiske ledelse som var opptatt av litt forskjellige ting, samt å forholde seg til to ulike departementskulturer.

Departementene forholdt seg i hovedsak til sine ansvarsområder i rapporteringsmøtet. For de målbare resultatmålene, som saksbehandlingstider og oppholdstid i mottak, noterte departementene at måloppnåelsen var dårlig, og UDI gjentok stort sett forklaringene de hadde gitt i rapporten. Det hersket fremdeles en viss uklarhet om hvordan UDI målte saksbehandlingstiden. I forhold til flyktningsområdet ble det uttrykt bekymring for manglende kvalitet i mottak og for få tilsynsbesøk.

Store deler av integreringsområdet ble besluttet lagt til bilaterale møter mellom UDI og Kommunaldepartementet. De administrative målene ble i korthet diskutert. Helhetsinntrykket er at resultatfokuset var fraværende. Det ble foretatt en rekke faglige avklaringer og oppklaringer på et relativt detaljert nivå, eller utvekslet informasjon. Direktoratet ble i svært liten grad stilt kritiske spørsmål om manglende måloppnåelse, og det kan se ut til at møtet tilførte lite nytt hva nye tiltak eller styringssignaler angikk. UDI ba avslutningsvis departementene oppsummere inntrykket av direktoratets innsats slik at de kunne melde tilbake til egen organisasjon. Det var til dels en oppfatning i direktoratet at rapporteringsmøtene ikke var gode nok, og ikke i tilstrekkelig grad dekte deres behov for tilbakemelding på egen innsats:

”Vi syntes ofte de rapporteringsmøtene var ganske dårlige, vi fikk lite tilbakemelding. Det kom ofte opp andre saker. Rapportene ble registrert og så var det noen spesielle saker som ble diskutert. Vi la ganske mye arbeid i rapporteringen

²⁸ Intervju med tidligere direktør i UDI, Oslo 30. august 2004

²⁹ Intervju med Innvandringsavdelingen, KR D 16. juni 2004

og var i grunn ganske skuffet over hva vi fikk ut av møtene. De var ukompliserte og påvirket ikke virksomheten så mye som de burde ha gjort”³⁰

Departementene mente at UDI hadde taklet de mange utfordringene på en positiv måte og lagt ned en formidabel innsats i arbeidet med mottaksetablering. Kommunaldepartementet mente likevel behandlingstiden i asylsaker var ”urovekkende”.

Foreløpig oppsummering

Rapporteringen og styringsdialogen var i hovedsak fokusert om regulerings- og flyktningpolitikken, selv om en i rapporteringsmøtene gikk gjennom de fleste resultatmålene. Det kan synes som om manglende måloppnåelse i stor grad skyldtes forhold UDI ikke kunne planlegge for, eller kontrollere, enten dette var tilstrømning av asylsøkere og situasjonsavhengige forhold i mottakene. UDI la vekt på å nyansere inntrykket av dårlig måloppnåelse for saksbehandlingstider, men mente også at målene var urealistiske. Målene ble likevel ikke justert underveis. Det ble også brukt en del til i møtene til å oppklaring av hvordan målene faktisk skulle forstås, eller avklaringer mellom departementene. Det ble gjort justeringer av rapporteringskravene i løpet av året, om hva direktoratet skulle rapportere på, spesielt fra Kommunaldepartementets side. Departementene gav hver for seg signaler om at det var viktig å følge opp arbeid på deres respektive områder, uten at kravene dette ble avveid i forhold. Det faktum at UDI i årsrapportmøtet måtte be om departementets helhetsinntrykk av virksomheten, viser at det tydelig var svakheter ved kommunikasjonen, samt at det var ulike forventninger til møtene. Manglende måloppnåelse syntes ikke å få konsekvenser for direktoratet og resultatfokuset var ganske fraværende. Initiativet til gjennomstrømningsprosjektet tyder likevel på at det var en økende bekymring de økonomiske og menneskelige belastningene for den lange saksbehandlingstiden.

Endrede handlingsbetingelser og begrenset rapportering - året 1999

Rapporteringen for dette året bar i stor grad preg av at krigen i Kosovo, og påfølgende masseevakuering av Kosovoalbanere fra Makedonia. På oppfordring fra UNHCR besluttet regjeringen 2. april å evakuere 6000 flyktninger, og bestemmelsen om midlertidig kollektiv beskyttelse kom til anvendelse, men ble opphevet begynnelsen av august samme år. En stor del vendte da tilbake til Kosovo, men siden oppholdstillatelsen var gitt for ett år, valgte mange å bli værende i Norge og framsatte individuelle søknader om asyl våren og sommeren 2000. Direktoratet hadde en sentral rolle for evakueringen og dette medførte naturligvis betydelig uforutsett merarbeid. Situasjonen påvirket i stor grad UDIs arbeid og førte til økte saksbehandlingstider, slitasje i organisasjonen og til dels dårligere fremdrift på enkelte områder. I perioden juni til september 1999 fremsatte Aftenposten gjennom en rekke artikler i beskyldninger om korrupsjon i direktoratet. UDI fant derfor grunn til å be om tydeligere støtte fra departementet og politisk ledelse når de ble utsatt for urimelig kritikk i media og viste til at den systematiske og svært

³⁰ Intervju med tidligere direktør i UDI, Oslo 30. august 2004

negativ medieomtalen var belastende for organisasjonen og krevde mye av ledernes oppmerksomhet og tid.

Rapportene var knappe og deskriptive, spesielt den første, og det ble for flere resultatmål bare vist til at arbeid var satt i gang. Tabellen under viser deres omfang for delt på målområde. Regulerings- og flyktningsområdet fikk mest omtale, særlig mottak og bosetting.

Tabell 4.12 Rapporteringsomfang fordelt etter hovedmål

	Regulering	Beskyttelse	Integrering	Organisasjon	Ant. sider
Pr. 15. april	3 ½	6	1 ½	2	13
Pr. 30. sept	2 ½	6	1 ½	1	12
Total ant. sider	6	12	2,5	3	25

Rapporten i oktober gav et mer komplett bilde av situasjonen, problematiserte mer, og var klarere på avvik og iverksatte tiltak. Rapportene inneholdt som tidligere en del statistikk og tallmateriale, eksempelvis saksbehandlingstider, asylankomster fordelt på land, utviklingen i mottak, bosettingstakt og bosettingsprognoser. UDI redegjorde særskilt for saksbehandlingstidene for arbeidstillatelser og asylsaker, men evnet ikke å "få ut statistikk" som kunne si noe om behandlingstiden for enkle arbeidstillatelser.³¹ Graden av måloppnåelse ble derfor kun basert på skjønnsmessige vurderinger. Som en følge av den kraftige mottaksoppbyggingen i 1998 var kvalitetssikring av disse et satsingsområde og andre tertialrapport var mest utdypende, med beskrivelse av kritiske punkter og forslag til tiltak, spesielt knyttet til økende problemer med enslige mindreårige. Her ble også manglende måloppnåelse til en viss grad problematisert og det ble redegjort for forventninger om videre utvikling. UDI hadde problemer med å bosette flyktninger innen 6 måneder og de viste til den manglende entusiasmen i kommunene. På tilbakevendingsområdet medførte situasjonen økt fokus på tilbakevending av Kosovoflyktingene med ett års midlertidig oppholdstillatelse på kollektivt grunnlag (disse skulle ikke bosettes). Det ble gitt korte tilstandsbeskrivelser av direktoratets arbeid på de siste to hovedmålområdene, herunder arbeidet med nytt datasystem og ekstern statistikk.

De to rapporteringsmøtene dette året var svært ulike innholdsmessig. I mai ble det meste av møtet brukt til å diskutere den spesielle situasjonen som evakueringen av flyktninger fra Makedonia hadde ført til, og virksomhetsrapporten som sådan ble nesten ikke behandlet. Utenriksdepartementet deltok i den forbindelse i første del av møtet, og konkrete politiske forslag om bruken av den ekstraordinære kvoten på 6000 personer ble diskutert på embetsmannsnivå og det ble enighet om felles anbefaling i den sammenheng. UDI informerte også særskilt om mottaks- og bosettingssituasjonen i lys av den siste tidens asyltilstrømning og evakuering. Behovet for nye mottaksplasser medførte at kvalitetskravene muligens ikke ble tilfresstilt. KRD uttrykte bekymring for bosettingstakten og ønsket informasjon om hvordan UDI ville håndtere situasjonen. UDI fremla bosettingsprognoser og uttrykte samtidig et ønske om at departementet tok

³¹ Eget mål om 2 ukers behandlingstid for sesong- og spesialisttillatelser

mer aktivt del i utviklingen og iverksettingen av mer effektive tiltak for å få bosatt flere flyktninger. I forhold til virksomhetsrapportene ble det kun foretatt en avklaring om forståelsen av behandlingstidsmålene, og saksmengden av asylsaker. I møtet skulle også et forslag om returordning av asylsøkere tas opp, men dette var ikke Justisdepartementet klar over, slik at oppfølgingen av dette ble lagt til eget møte. Det synes klar at det var noe mangelfull kommunikasjon knyttet til det først rapporteringsmøte våren 1999.

Møtet i oktober var et mer vanlig rapporteringsmøte, hvor alle hovedmålene ble omtalt. Det ble enighet om at skulle få mer støtte fra departementet og politisk ledelse når de ble utsatt for urimelig kritikk. Kommunaldepartementet synes å ha vært mest aktivt i forhold til direktoratets måloppnåelse og stilte de fleste kritiske spørsmålene. Dette gjaldt først og fremst de store variasjonene i mottaks kvaliteten, UDIs manglende innsats på satsingsområdet med å gi informasjon om og til overføringsflyktninger, og de lange saksbehandlingstidene. Direktoratet måtte komme tilbake til disse spørsmålene i etterkant av møtet, og var sånn sett ikke helt forberedt i forhold til kritikken. I forhold til informasjonsvirksomheten hadde UDI rett og slett nedprioritert dette målet, i strid med departementets ønske, men det var ”ikke glemt”.³² Kommunaldepartementet understreket at det var viktig at saksbehandlingstidene ble redusert, og lurte på hvorfor saksbehandlingstidsmålene var utformet som de var, noe Justisdepartementet forklarte. De ble innført i 1993 og hadde etter det vært uendret. UDI redegjorde kort for noen prøvetiltak de hadde satt i gang for å redusere behandlingstiden. KRD poengterte at UDI måtte kvalitetssikre saksbehandlingsstatistikken da den ble brukt for å orientere satsrådene i begge departementer. Ressurs- og bemanningssituasjonen for kommende år ble også diskutert etter initiativ fra Justisdepartementet, noe som kan synes litt overraskende, i og med at de ikke hadde det økonomiske ansvaret for UDI. UDI kunne ikke si noe presist om dette på grunn av nye oppgaver og store usikkerheten. De hadde heller ikke funnet en måte å måle de spesielle arbeidstillatelsene, ”men hadde inntrykk at sakene ble behandlet relativt raskt”. Under de andre overordnede målområdene fikk UDI til dels positive tilbakemeldinger på sin innsats på ulike resultatmål, spesielt uttaket av overføringsflyktninger og tilbakevending til Kosovo. Under ”langsiktig integrering” og ”organisasjonsinterne forhold” knyttet hadde KRD enkelte spørsmål til UDIs prioriteringer eller ønsket UDIs vurderinger. For øvrig ble det til enkelte resultatmål utvekslet informasjon eller gitt korte oppdateringer på tilstanden.

Det skjedde så mye vi ikke kunne forutse- virksomhetsrapporten 1999

UDI innledet med å gi et generelt bilde av virksomheten og de var fornøyd med sin innsats, selv om de i forhold til omverdenens forventninger og enkelte resultatmål, spesielt knyttet til asylsaksbehandlingen hadde et ”forbedringspotensial”. Året hadde vist at det var vanskelig å planlegge virksomheten, og å forutse det som kom til i størst grad kom til å prege direktoratets arbeid. Dette gjaldt Kosovo-evakueringen, negative medieomtalen og veksten i asyltilstrømmingen og mottak. UDI viste til at det var

³² Rapporteringsmøtet 4. nov. 1999

omfattende utrednings- og omorganiseringsoppgaver i juridisk avdeling og at den sterke veksten i organisasjonen gjorde at de ville starte ledelsesutviklingskurs. Direktoratet syntes at samarbeidet med departementet og politisk ledelse hadde vært god og preget av gjensidig tillitt. UDI rettet også blikket fremover og pekte på områder de mente ville være viktige følge opp spesielt i fortsetningen.

I motsetning til 1998, inneholdt ikke rapporten en oversikt over arbeidsmengde og ressurser fordelt på overordnet målområde, og sånn sett så var det ikke gjort noe forsøk på å koble resultatoppgåelse til ressursbruk, noe KRD hadde etterlyst ved forrige årsrapportmøte. Rapporteringen fulgte tildelingsbrevets struktur og satsingsområdene ble presentert separat. Tabellen under viser rapporteringsomfanget fordelt etter hovedmålområde.

Tabell 4.13 Rapporteringsomfang fordelt etter hovedmål

Innledning	Regulering	Beskyttelse	Integrering	Organisasjon	Ant sider
2 sider	8,5	8	4,5	4,5	27,5 sider

Det ble lagt fram samme type statistikk som for 1998. Det var fem satsingsområder i 1999 og rapporten viste at UDI ikke hadde nådd satsingsmålet om kvalitet i mottak, men dette ble begrunnet med den spesielle situasjonen knyttet til Kosovo-evakueringen. UDI skrev at ”på tross for en omfattende opplæringsvirksomhet i 1999, er det fortsatt store udekte behov for dette på mange områder”. Direktoratet redegjorde også for nye problemstillinger som hadde oppstått i løpet av året og tiltak de ville sette inn, samt øvrige planlagte eller gjenopptatte aktiviteter og oppgaver, men UDI rapportering på dette satsingsområdet dekket ikke Kommunaldepartementets behov, som i likhet med i året før, savnet mer detaljer om tilsyn og erfaringer fra disse. UDI hadde ikke fulgt opp målet om informasjon til og om overføringsflyktninger, noe departementet hadde uttrykt misnøye med ved flere anledninger. Direktoratet viste til regionkontorenes generelle kontakt med kommunene og at UDI om at de hadde publisert en håndbok, samt til planlagt innsats. Forutsetningen for arbeidet og rapportering på de to andre satsingsområdene rettet mot nyankomne flyktninger i kommunene, var blitt endret i løpet av året som følge av enighet med departementet og politiske initiativ. En interdepartemental arbeidsgruppe, hvor UDI var representert, hadde avlagt en egen rapport knyttet til dette resultatmålet, og UDI redegjorde derfor bare kort om generelle erfaringer høstet fra ulike forsøksprosjekter knyttet til kvalifisering. Direktoratet informerte også om at det var publisert en rapport om situasjonen for nyankomne basert på informasjon innhentet i 1998 og at denne var blitt svært godt mottatt. For satsingsområdet ”effektivitet i søknadsbehandlingen” hadde direktoratet iverksatt fem ulike organisatoriske, prosessuelle tiltak, og utarbeidet en egen rapport med forslag til ytterligere tiltak.

Direktoratet rapporterte om måloppnåelsen for de fleste sakstyper, men klart mest asylsaksbehandlingen og de største gruppene som hadde ankommet i 1999. Måloppnåelsen gav ”et nedslående bilde, men viser ikke hele sannheten”, da mange enkle saker ble behandlet raskt uten at det kom fram i statistikken. ”Det er gjort store innsatser for å redusere tidsbruken. I desember var saksbehandlingstiden lavere enn årsgjennomsnittet, da på 29 uker”. Direktoratet forsøkte å nyansere bildet noe, men

evnet ikke å få dette fram i statistikken. Det ble ikke lagt fram produksjonstall som på samme måte gav sammenlikningsgrunnlag med tidligere år, slik det ble gjort året før.

Stortinget hadde for 1999 bevilget tre millioner kroner ekstra til drift i UDI for å få ned saksbehandlingstidene for visse arbeidstillatelser. UDI ble pålagt et saksbehandlingskrav på to uker i denne forbindelse, men evnet ikke å rapportere eksakt på dette målet og hadde derfor foretatt en manuell telling i desember som viste at 34 av 274 registrerte saker hadde en saksbehandlingstid over to uker. Avslutningsvis under dette resultatmålet redegjorde direktoratet kort for ulike tiltak av prosessmessig karakter som er iverksatt for å redusere saksbehandlingstiden, samt forventninger til effekten av regelverksendringer og det nye regelverkssystemet. To andre oppgavemål, i tillegg til saksbehandlingstidsmålene, var knyttet til delmålet om bedre brukerservice. Arbeidet med bedre språkbruk var forsinket og målet var sånn sett ikke nådd, mens brukerundersøkelsen gikk som planlagt. I forbindelse med den kommende overtakelsen av asylintervjuer inneholdt årsrapporten en kort redegjørelse for hvordan direktoratet hadde lagt opp arbeidet i ulike arbeidsgrupper.³³ Oppgavene knyttet til internasjonalt samarbeid ble beskrevet over en side i rapporten og det ble i korthet redegjort for UDIs innsats på under disse målene.

Målområdet ”helhetlig flyktningspolitikk” bestod av fire delmål med til sammen 13 resultatmål. Fem av disse var av hadde klare måltall og rapporteringen var konkret og deskriptiv. Kravet om rask bosetting (innen 6 måneder etter positivt vedtak, 3 mnd for mindreårige) ble ikke oppfylt og direktoratet viste til eksterne årsaker til dette, samt redegjorde hva de hadde gjort og skulle gjøre for å bedre situasjonen. Det ble rapportert på aktivitetsmålene ved å beskrive hva som var gjort og hva som skulle gjøres, samt gitt forklaringer for hvorfor aktivitetsnivået har vært lavere enn forutsatt, noe som til dels skyldes nye initiativ fra departementet.

Samtlige mål innenfor det langsiktige integreringsområdet hadde en klar aktivitetsprofil. Den tre siders rapporteringen beskrev aktiviteter og initiativ UDI hadde tatt. En del rapportering var lagt til andre tidspunkt, og årsrapporten inneholdt korte foreløpige inntrykk og tilstandsvurderinger. UDI gav også ulike vurderinger av hvilke effekt de trodde deres innsats hadde hatt. Seks av ni resultatmål på organisasjonsområdet var aktivitetsmål og rapporteringen gjenspeilte dette. Det ble lagt fram statistikk som viste sykefravær og personalsammensetning. UDI foreslo også endringer i regelverket for forvaltningen av ulike tilskudd.

Endringer på gang, ønske om forbedringer - årsrapportmøtet 1999

Da det kun var satt av to og en halv time til rapporteringsmøtet stilte Kommunaldepartementet en del spørsmål knyttet til virksomhetsrapporten. En del handlet om oppklaringer, deriblant tall og statistikk, eller utdypinger og vurderinger fra UDI knyttet til enkelte resultatmål. Departementet savnet også omtale av en del områder eller syntes rapporten ikke var klar nok på om mål var nådd, dette gjaldt spesielt

³³ En egen rapport om prinsipper og rammer for omorganiseringen av JURA som følge av overtakelsen av intervjuene 1. juli 2000 ble oversendt KRD.

mottakssituasjonen, som nevnt over. Departementet ønsket mer presis og detaljert statistikk, noe UDI ikke var i stand til å gi eller så behovet for. UDI mente dette var et generelt problem og skrev at:

”Vi er videre i tvil om behovet for å ha så detaljerte oversikter som KRD her ber om. I så fall må vi få beskjed om detaljkravene på forhånd... Departementet ber ofte om tall som vi ikke har på nøyaktig grunnlag. Etter beste skjønn anslår vi da hva omfanget kan være og gir ca tall samtidig som vi understreker reserverasjoner i forhold til hvordan tallene er kommet fram. Når slike tall i ettertid blir brukt som absolutte grunnlagsopplysninger og noe som krever avviksrapportering på detaljert nivå, da må vi avklare om vi i det hele tatt kan gi anslag. Alternativet er å si at vi ikke gir tallopplysninger utover det Fremkom viser og at bedre statistikk ikke kan komme før vi får bedre verktøy.”³⁴

Departementet ønsket også en vurdering av hvilke effekter Stortingets økning på 3 millioner kroner av driftsbudsjettet hadde hatt for å redusere saksbehandlingstiden for visse typer arbeidstillatelser, men direktoratet skrev at: ”Hvorvidt innsatsen som denne prioriteringen koster, tilsvarer nøyaktig Stortingets bevilgning, har vi ikke grunnlag for å si noe om”. Det synes klart at Kommunaldepartementet opplevde det som et økende problem at UDI ikke hadde godt nok statistisk materiale, og dette ble påpekt både i rapporteringsmøtet i oktober og årsrapportmøtet.

Temaene som ble tatt opp i årsrapportmøtet, var varslet av KRD på forhånd og de var avgrenset til saksbehandlingstider, bosettingssituasjonen og forholdet mellom kortsiktige oppgaver arbeid og langsiktig arbeid. Avgrensingen var i tråd med anbefalingene Statskonsult hadde gitt i rapporten ”Raskere asylsaksbehandling og bosetting” som ble lagt frem i januar. Der forslo de også at møtene skulle ha et klarer styringsfokus og at uklarheter skulle være ryddet av veien i forkant av møtene, samt at UDI måtte dokumentere resultatene av sin virksomhet bedre. Det var også enighet om å forberede rutinene knyttet til rapporteringsmøtene, blant annet ved skriftlighet og en klarere dagsorden. Direktoratet fikk ros fra departementene for sin store innsats knyttet til evakueringen av Kosovoalbanere. De var i hovedsak fornøyd med rapporten.

Kommunaldepartementet var mer aktiv enn Justisdepartementet, og uttrykte stor bekymring for både saksbehandlingstidene og mottakssituasjonen og vektla betydningen at direktoratet fulgte opp tiltakene som var planlagt. De tok igjen opp spørsmål om utformingen av saksbehandlingstidsmålene, spesielt for asylsaker, og mente at disse var urealistiske og uegnet som planleggingsredskaper i budsjettarbeidet og til å gi signaler om behandlingstid overfor søkerne. Kommunaldepartementet presset på for at UDI skulle iverksette ytterligere tiltak for å redusere behandlingstidene. Direktoratet og Justisdepartementet skulle derfor se på dette i fellesskap, mens KRD skulle jobbe med forslag til nye saksbehandlingstidsmål for 2001. En egen arbeidsgruppe ble nedsatt og utarbeidet sommeren 2000 nye saksbehandlingstidsmål for asylsaker. Fokuset i årsrapportmøtet var på mange måter rettet fremover. Kommunaldepartementet var

³⁴ Brev fra UDI til KRD 17. februar 2000

spesielt opptatt av Statskonsults anbefalinger i rapporten ”raskere asylsaksbehandling og bosetting” og ville se nærmere på sitt behov for styringsinformasjon knyttet til saksbehandlingstider, oppholdstider i mottak og direktoratets ressursbruk. KRD informerte også om at en hurtigarbeidende interdepartemental arbeidsgruppe skulle legge fram alternativer til ny bosettingsordning inne 1. april 2000, samt at departementet ville arrangere bosettingskonferanser forskjellige steder i landet.

Foreløpig oppsummering

1999 bar i stor grad preg av at evakueringen av 6000 flyktninger endret forutsetningene for resultatmålene. Resultatmål ble likevel ikke endret som følge av dette, men det var aksept for at rapporteringen i april var knappere enn forutsatt. Det synes likevel klart at Kommunaldepartementet var mest aktiv i oppfølgingen av direktoratet, og i størst grad var kritisk til manglende måloppnåelse, også sammenliknet med året før. Det synes klart at de i stadig større grad presset på for at saksbehandlingstidene skulle ned, på tross av at det i stor grad var Justisdepartementet som hadde den praktiske dialogen med direktoratet knyttet til organiseringen av enkeltsaksbehandling. På Kommunaldepartementets initiativ ble det blant annet satt i gang arbeid med å utarbeide nye saksbehandlingstidsmål. Mens det tidligere bare ble uttrykt bekymring for manglende måloppnåelse, tok Kommunaldepartementet et mer aktivt grep om styringen. Det er også klart at Kommunaldepartementet i økende grad følte de hadde behov for bedre resultatinformasjon og statistikk, og at dette skapte en viss frustrasjon hos Utlendingsdirektoratet. Den klarere avgrensingen av temaene i rapporteringsmøtene, og bruken av oppklarings spørsmål i forkant av møtene, skjedde på Kommunaldepartementets initiativ og var i tråd med Statskonsults anbefalinger. Dette bidro til utvikling av styringsdialogen og en mer aktiv og fokusert bruk av disse styringsarenaene, med mindre detaljfokus.

Dette ser greit ut, eller gjør det nå det - virksombetsåret 2000

I mars 2000 gikk regjeringen Bondevik I av og Stoltenbergregjeringen tok over. Sylvia Brustad ble da kommunalminister. I begynnelsen av juni overtok hun også det samlede politiske ansvar for utlendingsforvaltningen, mens JDs Utlendingsavdeling ikke ble innordnet i Kommunaldepartementet før 1. januar 2001. Det skjedde sånn sett betydelige endringer i den politiske konteksten dette året. Direktoratet overtok ansvaret for å intervju asylsøkerne fra 1. juli, en reform som grunnleggende endret direktoratets måte å arbeide på. I forbindelse med dette skjedde det en rekke organisatoriske endringer og omfattende opplæring av saksbehandlerne.

Direktoratet avla kun en mellomrapport i 2000 og tabellen under viser rapporteringsomfanget fordelt etter hovedmålområde. Den viser at ”beskyttelse til flyktninger” ble viet klart mest plass i rapporten som var på i alt 22 sider. Reduksjonen til kun én mellomrapport, gjorde at denne ble noe mer omfattende enn tertialrapportene var enkeltvis. Rapporten inneholdt ikke så mye og så detaljert statistikk som tidligere års mellomrapporter og statistikken var mer direkte knyttet til resultatmålene.

Tabell 4.14 Rapporteringsomfang fordelt etter hovedmål

Regulering	Beskyttelse	Integrering	Organisasjon	Ant. sider
3 ½	15	2	½	22

Rapporteringen på reguleringsmålene var relativt begrenset og svært deskriptiv, selv om UDI også gav kortfattede, foreløpige vurderinger av effektene av tiltak knyttet til effektiviseringsprosjektet. I hovedsak ble det bare gjort rede for ulike organisasjonsendringer og aktiviteter. Det ble også lagt fra tall for saksbehandlingstidene i oppholdssaker, men disse ble ikke omtalt. Asylfeltet var i sin helhet lagt til området ”beskyttelse”.

Rapporteringsomfanget på de ulike resultatmålene varierte betydelig, alt fra noen få linjer til flere sider. Rapporteringen på satsingsområdene³⁵ var mest omfattende og inneholdt relativt sett mye informasjon om tilstanden og tiltak for å bedre måloppnåelsen. Eksempelvis ble tre av fire sider om mottak, brukt til satsingsmålet. Beboermedvirkningsmålet, som KRD knyttet mye oppmerksomhet i 1998, ble omtalt over noen linjer og UDI poengterte at ”det vil være en løpende oppgave som varierer mht resultat” siden det var så personavhengig. Satsingsområdet ”informasjon til og om overføringsflyktninger” fikk lite omtale og UDI hadde ennå ikke gjort som forventet. På satsingsområdene kvalitet i mottak, rask bosetting og tilbakevending av Kosovo-flyktninger, problematiserte direktoratet i stor grad situasjonen og tegnet er ganske dystert bilde av tilstanden og måloppnåelsen for øvrig. De beskrev også ulike årsaker til manglende måloppnåelse, og spesielt for bosetting var disse de samme som tidligere. Oppfølgingen av gjennomstrømningsprosjektet (Statskonsultrapporten) var et satsingsområde for UDI i 2000 og det skulle følges opp etter nærmere retningslinjer fra ansvarlig departement. UDI hadde på eget initiativ gjennomført organisatoriske endringer og i halvårsrapporten viste de hvordan disse i stor grad sammenfalt med de endringsforslagene Statskonsult hadde kommet med i rapporten. Det synes ikke som at departementene i særlig grad hadde spesifisert hvordan UDI skulle følge opp Statskonsults forslag. Asylsaksbehandlingen som sådan fikk begrenset omtale, selv UDI redegjorde spesielt for status i behandlingen av Kosovosaker og restansenedbygingsarbeid i samarbeid med politiet. Rapporteringen på integreringsområdet og det administrative området var kortfattet, samlet på i overkant av to sider, men da ser de ut til at direktoratets relativt omfattende rapportering knyttet til tolkefaglige spørsmål, ikke var påkrevd før i årsrapporten. På integreringsområdet var noe rapportering lagt til en spesialrapport (rasisme og diskriminering) og mye til årsrapporten. Direktoratet beskrev i korthet aktiviteter og kunne vist til ”arbeidet med nyankomne er i tråd med oppsatte resultatmål, forsøksvirksomheten går som planlagt”.

Kommunaldepartementet stilte de fleste og mest omfattende spørsmålene til virksomhetsrapporten og ønsket forklaringer på manglende oppfølging av resultatmål,

³⁵ ”kvalitetssikring av tilbudet i mottak”, ”rask og god bosetting”, ”tilbakevending til Kosovo” og ”oppfølging av gjennomstrømningsprosjektet” foruten ”informasjon til og om overføringsflyktninger”

mer-rapportering og utdyping av informasjonen i rapporten. Noen av spørsmålene dreide seg om forhold som Justisdepartementet var gjort kjent med mange måneder tidligere. Spørsmålet gjaldt kriminalitet i mottak, og melde- og saksbehandlingsrutiner i den forbindelse, forhold som også hadde relevans for mottaks kvaliteten. UDI syntes at flere av spørsmålene ”var relativt detaljerte og antakelig av mindre interesse i en målstyringsammenheng” og at de først og fremst hadde relevans for tiden etter rapporteringsperioden. Det synes klart at rapporten ikke fullt ut dekte departementets informasjonsbehov, blant annet på grunn av tiden som gikk mellom rapporteringsperiodens utløp og rapporteringsmøtene. Dette er en problematikk som gikk igjen og respondent i departementet uttrykte det på denne måten:

”På vårt felt hvor det skjer mye, er to måneder ganske lang tid. Det kan hende at vi på det tidspunktet er opptatt av helt andre problemstillinger og det er klart at det går en rekke bestillinger på oppdatering av informasjon utenom dette her som ikke kan fanges opp av rapportene, men det betyr ikke at det ikke er mye nyttig informasjon i rapportene. Men vi får bestillinger og henvendelser fra Stortinget som gjør at vi må spørre UDI om det er riktig osv. Det går en serie av sånne enkelthenvendelser på rapportering på informasjon til oss som kommer i tillegg til disse rapportene”³⁶

Slik tilleggrapportering går i bølger og avhenger mye av press fra omgivelsene, og informasjon far informantene er ikke entydige, men det ble antydnet at den har vært være noe økende over tid.

Et begrenset antall temaer ble tatt opp i rapporteringsmøtet. Kommunaldepartementet gav i møtet sterke signaler om politiske prioriteringer både når det gjaldt bruken av kvoten for overføringsflyktninger, og at Kosovo-flyktningene skulle returneres inneværende år. Dette er første gang det så tydelig ble vist til politiske prioriteringer i et etatsstyringsmøte. Øvrige temaer som ble tatt opp var saksbehandlingssituasjonen og UDIs nyorganisering. Samtalene bar i stor grad preg av oppdatering om status, og var i stor grad frikoblet fra selve tildelingsbrevets resultatmål og virksomhetsrapporten. Det ble vist til rapporten for beskrivelse av den generelle måloppnåelsen, og denne ble ikke behandlet i rapporteringsmøtet. Departementene var godt fornøyd med UDIs innsats i rapporteringsperioden og Kommunaldepartementet tok selvkritikk for at de ikke hadde formidlet Statsrådets støtte til direktoratets arbeid klart nok. KRD tok riktignok opp UDIs manglende oppfølging av informasjonsarbeidet knyttet til overføringsflyktninger. KRD informerte også om regjeringens forslag til ny bosettingsordning. Begge departementene uttrykte bekymring over arbeidspresset i direktoratet. Departementene understreket at prioriteringen av asylsakene skulle opprettholdes og at det var viktig at målene ble oppfattet som realistiske. Ulike tiltak ble diskutert, spesielt arbeidet med å bedre fleksibiliteten i saksbehandlingen, en anbefaling gitt av Statskonsult. KRD var bekymret for at manglende dokumentasjon på forholdet mellom ressurser og produksjon ville føre til at Finansdepartementet ikke ville tilrå

³⁶ Intervju med Innvandringsavdelingen i KRD, 16. juni 2004

bevilgningsøkninger neste år og det var derfor enighet om at det var viktig på sikt å utvikle produktivitetsmål. UDI synes for øvrig det var et problem at departementene i stadig større grad bestilte detaljert informasjon om UDIs arbeid. Dette skyldtes, i følge departementet, at de mottok flere spørsmål utenfra om UDIs drift, men at de ville se nærmere på kommunikasjonen med direktoratet. Ulike sider ved saksbehandlingen og tilbakevending for Kosovo-flyktninger ble behandlet i større dybde og KRD vektla å formidle de politiske prioriteringene i denne sammenheng, samt at de ønsket tett kontakt med direktoratet om dette temaet fremover. Denne diskusjonen bar preg av å være av faglig karakter. UDI gav for øvrig vurderinger av den interne situasjonen i forbindelse med nyorganiseringen og KRD gav beskjed om at de ønsket mer differensiert statistikk i asylsaker. På møtet ble det enighet om at de nye rutinene med avgrensning av antall tema og skriftlighet i forkant, var bra, men at det kanskje gikk for lang tid til rapporteringsmøtet og at en måtte se mer på dette fremover. Det var også enighet om at gjensidig oppdatering og informasjon var viktig, noe departementene mente de mange detaljerte spørsmålene viste.

Og så ble det krise - årsrapporten for 2000

Når direktoratet la frem årsrapporten for 2000, hadde Statsråden besluttet at det skulle gjennomføres en ekstern gjennomgang av UDI. Samtidig ble direktoratet sterkt kritisert gjennom en artikkelserie i VG, kombinert med at det ble reist krav fra Stortinget om en gransking av direktoratet. Rapporten inneholdt ikke en generell overordnet vurdering og beskrivelse av tilstanden i direktoratet, noe den tidligere hadde gjort. Om dette skyldes tilfeldigheter, eller ble ansett som unødvendig i en situasjon med voldsomt press på direktoratet, er usikkert. I halvårsrapporten skrev direktoratet at omstillingene de hadde vært gjennom første til ”voksesmerter, men vi har tro på det vi driver med, og tro på at vi skal kunne rapportere ytterligere resultater av det ved neste anledning”. Årsrapporten viste at dette ikke skjedde.

I likhet med 1998 redegjorde UDI for arbeidsmengde og ressursbruk knyttet til hvert hovedmålområde, men det var knyttet usikkerhet til tallene. Det ble lagt frem statistikk knyttet til kvantitative resultatmål, men generelt var statistikk materialet noe mer begrenset enn i tidligere årsrapporter. På enkelte områder var rapporten ufullstendig, i den forstand at det ble vist til orienteringer og rapporteringer som de hadde oversendt departementet høsten 2000, eller som skulle oversendes senere. Dette gjaldt blant annet tilstandrapporter fra asylmottakene. Det ble ved flere anledninger vist til andre orienteringer og oversendt informasjon. UDI rapporterte på alle resultatmålene hvor det var krav om dette, men det var store variasjoner i form og innhold mellom resultatmålene. Flere av resultatmålene, spesielt satsingsmålene, både på reguleringssiden og beskyttelsessiden var rettet mot å redusere saksbehandlingstidene og forberede overtakelsen av asylintervjuene. Tabellen under viser at det ble brukt mest plass på beskyttelsesområdet.

Tabell 4.15 Rapporteringsomfang fordelt etter hovedmål

Regulering	Beskyttelse	Integrering	Organisasjon	Antall sider
5	14	8	3	30

Under reguleringsområdet vurderte direktoratet resultatoppnåelsen for saksbehandlingsmålene. Hovedbudskapet her var at de mange omstillingsprosessene hadde krevd større administrative og organisatoriske ressurser enn forutsatt. Arbeidssituasjonen var svært presset og direktoratet mente at det ikke hadde "vært et rimelig forhold mellom oppgaver og ressurser". Som følge av denne situasjonen hadde enkelte resultatmål, blant annet iverksetting av ulike tiltak til oppfølging av det interne effektiviseringsprosjektet ikke blitt fulgt opp i den grad tildelingsbrevet forutsatte. I tilknytning til det mindre konkrete aktivitetsmålet om å håndtere oppgaver som fulgte av ulike reformer på en god måte, beskrev direktoratet utført eller igangsatt arbeid, spesielt i tilknytning til nye internasjonale avtaler (Schengen- og Dublin), og det så ut til at disse målene var innfridd.

Flere satsingsområder under beskyttelsesområdet ble ikke nådd på grunn av ressurssituasjonen, arbeidet med asylsakene og forhold utenfor UDIs direkte kontroll. Rapporteringen var generelt sett ganske deskriptiv og UDI hadde få forslag til tiltak som kunne bedre situasjonen, selv om de knyttet en del kommentarer og vurderinger til bosettingsproblemene og tilbakevending. I tråd med rapporteringskravene, vurderte direktoratet effektene av at de hadde overtatt asylintervjuene, og med unntak av saksbehandlingstidene, som det var knyttet stor usikkerhet til, var resultatene i samsvar med målene for reformen. Tallene viste at behandlingstiden var gått ned etter at UDI hadde overtatt intervjuene, men UDI viste at restansene var økende og at de enkleste sakene var tatt først og at disse "tallene gir antydninger, men ikke et fullgodt bilde". Direktoratet redegjorde også for særskilte tiltak av prosessmessig karakter knyttet til enkeltgrupper av asylsøkere, samt særlige problemer knyttet til asylintervjuene.

UDI hadde ikke maktet å følge opp informasjonsarbeidet knyttet til uttak av overføringsflyktninger, selv om dette var tatt opp ved gjentatte anledninger tidligere. Heller ikke satsingsområdet kvalitetssikring av mottak var blitt fulgt opp med tilstrekkelig antall tilsyn på grunn av ressurssituasjonen og UDI kunne ikke si at alle mottak hadde et tilbud i tråd med reglementet. Årsrapporten var her knapp, men UDI skulle oversende en tilstandsrapport så snart det var klar. Tildelingsbrevet påla UDI å følge opp Statskonsults anbefalinger etter nærmere retningslinjer fra departementet, men UDI skrev at de ikke kunne se "å ha mottatt nærmere retningslinjer om oppfølgingen av forslagene i rapporten". De hadde derfor ikke iverksatt tiltak ut over de som var beskrevet i halvårsrapporten. UDI mente at ressursbruken rettet mot tilbakevending ikke stod i forhold til antall tilbakevendte, selv om effektene av tilbakevendingsprosjekter ble ikke målt i form av antall tilbakevendte.

Resultatmålene knyttet til integreringsfeltet var alle, med ett unntak aktivitetsorienterte, med vekt på direktoratets rolle overfor kommunene som pådriver, kunnskapsinnsamler og kunnskapsformidler. At målene var relativt generelle og på formen "bidra til" kom til uttrykk ved at UDI beskrev tilstanden i det kommunale arbeidet på dette feltet og knyttet vurderinger til hvordan deres egen innsats hadde hatt betydning. Det hadde blant annet vært gjennomført en spørreundersøkelse i kommunene om betydningen av UDIs innsats. Direktoratet pekte også på utfordringer i det videre integreringsarbeidet. Ett resultatmål påla UDI at andre myndigheter skulle ha

økt kunnskap om utestegningsmekanismer m. m i arbeidslivet. Direktoratet hadde publisert og distribuert noen hefter i den sammenheng og disse var mye etterspurt. Direktoratet hadde også ”inntrykk” av at partene i arbeidslivet hadde vist stor interesse. På dette målet rapporterte direktoratet på effektene av egen innsats med at; ”Vi har begrenset kunnskap om effekten av vårt arbeid på dette området” og videre ”Vi tror ikke at vi har greid å formidle kunnskapen til kommuner og sektormyndigheter i så stor grad som vi ønsket”. Det var mye igjen før kommunene hadde et klart grep om problemstillinger og virkemidler, og at den praktiske effekten av diverse kommunale handlingsplaner var begrenset. På andre aktivitetsmål hadde direktoratet ”forsøkt å bidra til nettverksbygging...”. Enkelte tidsavgrensede oppgaver var også på integreringsfelte blitt nedprioritert grunnet overtakelsen av intervjuene, men det var lagt ned betydelig arbeid med å kvalitetssikre tolker i den sammenheng. Rapporteringen på organisasjonsinterne forhold var ganske kortfattet og konkret, stort sett ved bruk av statistikk. Overskridelsene i arbeidet med å utvikle nytt datasystem, DUF³⁷ ville bli fulgt opp i eget brev.

Mangelfull oversikt og kontroll - årsrapportmøtet for 2000

I forkant av rapporteringsmøtet hadde Kommunaldepartementet stilt 25 spørsmål til innholdet i årsrapporten og i likehet var det i all hovedsak det flyktningpolitiske området som ble viet oppmerksomhet og spørsmålene ble besvart i eget brev fra direktoratet. Mange av spørsmålene var handlet om asylsaksbehandlingen og mottak med ønske om mer og utfyllende statistikk og tallmateriale, noe UDI bare til en viss grad kunne gi, både på grunn av manglende oversikt eller teknologiske begrensninger. Departementet ba også om mer informasjon, vurderinger eller forslag knyttet til enkelte områder. Rapporteringsmøtet ble i stor grad brukt til å diskutere saksbehandlingssituasjonen i direktoratet, da spesielt forholdet mellom ressurser og produksjon. I lys av at det noen måneder tidligere var lagt frem en stortingsmelding (St. meld. 17.(2000-2001)) som nettopp skulle få brakt dette spørsmålet på det rene, viser fokuset i årsrapportmøtet at situasjonen ikke var under kontroll. Departementet knyttet kun en kommentar til integreringsfeltet og mente at rapporteringen var kvalitativt god, men at direktoratets innsats i for liten grad var kjent for andre.

Departementet rettet en rekke kritiske kommentar til direktoratets virksomhet. Kritikken gjaldt først og fremst at departementet ikke fikk oversikt over situasjonen på grunn av utilstrekkelig statistikk. KRD ønsket statistikk som viste hvor i systemet de viktigste ”proppene” befant seg. Videre måtte direktoratet raskt få på plass et system som gjorde det mulig å måle produktivitet, altså sammenhengen mellom antall vedtak og ressursinnsatsen. Bergninger på dette hadde vært gjennomført sommeren 2000 og denne informasjonen ble igjen oversendt departementet i etterkant av årsmøtet. Direktoratet mente at det var for stor fokus på saksbehandlingen og at det også var viktig å fokusere på det positive i organisasjonen, men tok selvkritikk for at den interne styringsinformasjonen ikke var god nok. Diskusjonen rundt saksbehandlingspraksis var

³⁷ Tidligere kalt FLYFREM

svært detaljfokusert, med konkrete forslag fra departementet om hvordan direktoratet midlertidig kunne måle produktiviteten i saksbehandlingen. Direktoratet motsatte seg forslaget på grunn av at det ville være så stor usikkerhet knyttet til resultatet, samt at det ville være arbeidskrevende. Departementet var heller ikke fornøyd med at UDI ikke hadde gjennomført tilstrekkelig tilsyn med asylmottakene. Direktoratet på sin side ba departementet vurdere om de virkelig hadde behov for all informasjonen de mottok og at bestillingene måtte bli klarere, en problemstilling som ble tatt opp igjen i informasjonsmøte og et eget møte om statistikkrapportering i april 2001, og det ble enighet om at bestillinger skulle skriftliggjøres og sendes til UDIs ledelse, og ikke spesifiseres. På tross av UDIs ønske om mindre rapportering og oversendelse av informasjon, mente departementet de trengte ytterligere dokumentasjon både hva månedlig statistikkrapportering og styringsinformasjon angikk. Avslutningsvis ønsket direktoratet klarhet i tolkingen av Utlendingslovens § 38 og departementets syn på muligheten til instruksjon av direktoratet.

Foreløpig oppsummering

Styringsdialogen i 2000 viser at denne spisset seg betydelig til i løpet av høsten 2000, og at det ble en betydelig mer kritisk tone fra Kommunaldepartementet i og med at det i september ble uttrykt tilfredshet med UDIs innsats det første halvåret, selv om de var bekymret for manglende måloppnåelse. Det var lite fokus på saksbehandlingstidsmålene, men et sterkt fokus på de mange omstillingstiltakene i direktoratet. Integreringsspørsmål ble ikke viet oppmerksomhet eller diskutert i særlig grad. Styringsfokuset ble mer intenst i løpet av dette året, og høsten 2000 er det klart at det var en tett oppfølging av direktoratet. Virksomhetsrapporten for 2000 var preget av den pressede ressursituasjonen og på flere områder nådde ikke direktoratet de mål som var satt for virksomheten. Dette gjaldt blant annet målene for saksbehandling, kvalitetssikring av mottakene, bosettingstakten, informasjonsarbeid tilknyttet overføringsflyktninger og at ulike aktører skulle ha økt kunnskap om utestegningsmekanismer i arbeidslivet. Rapporteringsmøtet fulgte praksisen fra halvårsrapporten og fokuserte på kun et lite antall temaer. Møtet handlet i liten grad om selve innholdet i rapportene, men klarere enn noe tidligere rapporteringsmøte var direktoratet klart kritisk til hvordan direktoratet håndterte den pressede situasjonen. De mente eksempelvis at det ikke var holdbart at UDI ikke hadde klart for seg forholdet mellom innkomne saker og ressursbehov og satt klare krav til at det måtte utvikles et system for måling av produktivitet. Dette hadde også vært påpekt i halvårsrapporten, men ble gjort i ennå klarere ordelag i dette rapporteringsmøtet. Et hovedproblem for styringen synes å ha vært at departementet ikke hadde informasjon som gav dem tilstrekkelig oversikt over situasjonen i UDI.

Hvordan skal det nå egentlig styres - avsluttende oppsummering

Gjennomgangen over viser at etatsstyringen knyttet til tildelingsbrev, rapportering og rapporteringsmøter ble mer intens i årene 1998-2000. Kommunaldepartementet ble en mer aktiv etatsstyrer i denne perioden og involverte seg sterkere på områder som tidligere klarere hadde vært oppfattet som Justisdepartementets ansvar, eksempelvis knyttet til saksbehandlingssituasjonen. De ser ut til i størst grad å ha lagt premissene for utformingen av mål- og resultatstyringen, mens direktoratet i størst grad presset på for å utvikle systemet. Utarbeidelsesfasen var i stor grad et samarbeidsprosjekt, men til en viss grad ser det ut til at UDIs ønsker om mer realistiske saksbehandlingstidsmål ikke ble tatt særlig hensyn til, selv om denne bekymringen etter hvert også ble klarere og mer fremtredende hos Kommunaldepartementet. Det er få spor av aktiv politisk engasjement i den konkrete etatsstyringsprosessen i denne perioden, selv om de var formelt inne i sluttfasen.

Tildelingsbrevene ble etter hvert et klarere redskap til å fokusere på de viktigste områdene av direktoratets virksomhet, selv om manglende måloppnåelse stort sett ble møtt med bekymring fra overordnede departementer og ble ikke møtt med negative sanksjoner fra departementene. Et hovedproblem i styringsdialogen, var manglende presisjon i tallmaterialet, samtidig som Kommunaldepartementet i økende grad ønsket mer rapportering og bedre statistikk. Dette problemet toppet seg i slutten av perioden da press utenfra førte til økende detaljfokus fra Kommunaldepartementet. Målene var i stor grad aktivitetsbeskrivelser, og de konkrete kvantitative resultatmålene ser ut til å ha hatt mest symbolsk betydning, og dermed lite styrende kraft. Det var neste ikke fokus på de samfunnsmessige effektene av UDIs virksomhet, altså outcome. Styringsdialogen var i hele treårsperioden mest fokusert på asylsaksbehandlingen, mottaks kvalitet og bosetting. Integreringsspørsmål ble i økende grad skilt ut til fagmøter mellom UDI og Kommunaldepartementet, og fikk lite oppmerksomhet i den formelle etatsstyringen. Møtene ble også betydelig mer fokusert og avgrenset, og innføringen av skriftlig tilbakemelding i forkant av møtene, gjorde at selve møtene ble bedre innholdsmessig.

Fra krise til verktøy- etatsstyringen fra 2001 til 2003

Det kom fram i forrige kapitel at styringsrelasjonen mellom Kommunaldepartementet, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet høsten 2000 hadde preg av krise og at Kommunaldepartementet var kritisk til manglende styringsinformasjon fra UDI. I desember 2000 la regjeringen fram Stortingsmelding nr.17 ”Asyl- og flyktningspolitikken i Norge” etter at Stortinget høsten 1999 hadde bedt om en redegjørelse og analyse av spesielt flaskehalsene knyttet til asylsaksbehandling og bosetting. Høsten var preget av omorganisering i mange deler av utlendingsadministrasjonen, blant annet knyttet til opprettelsen av nytt klageorgan for utlendings saker (UNE), overføringen av det samlede ansvaret for UDI til Kommunaldepartementet og arbeidspresset var derfor stort.³⁸ Hvordan artet så styringsrelasjonen mellom Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet seg i den andre treårsperioden som denne studien omhandler. Jeg vil i det følgende gå nærmere inn på etatsstyringen fra 2001 til 2003 og jeg vil i likhet med i forrige kapitel først ta for meg utarbeidelsen av tildelingsbrevene.

Utarbeidelsesfasen

Sommeren 2000 var det politiske ansvar overført til Kommunaldepartementet, men Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet deltok også høsten 2000 i arbeidet med tildelingsbrevet. Hvordan foregikk så arbeidet med tildelingsbrevet denne høsten? Vi har sett av rapporteringen og oppfølgingen at dialogen ikke var god, men i hvilke grad kom dette også til uttrykk under arbeidet med tildelingsbrevet for 2001?

Mot krise- arbeidet med tildelingsbrevet for 2001

I tråd med styringskalenderen ble først satsingsområdene bestemt, deretter foreslo UDI resultatmål og rapporteringskrav, mens Kommunaldepartementet utarbeidet utkast til tildelingsbrev på bakgrunn av de ulike aktørers innspill og ønsker. De tre partene ønsket å videreføre satsingsområdet fra 2000 om å effektivisere saksbehandlingen, spesielt for asylsaker. Direktoratet hadde et langsiktig perspektiv på dette effektiviseringsarbeidet, mens Kommunaldepartementet mente at saksbehandlingstidsmålene måtte innfris, og var sånn sett betydelig mer utålmodige. I forbindelse med samlingen av ansvar for utlendingsforvaltningen i Kommunaldepartementet, var det en arbeidsgruppe mer representanter fra UDI, UNE, KRD og JD som arbeidet med å utarbeide nye saksbehandlingstidsmål for direktoratet. Samlingen av ansvaret hos

³⁸ Intervju med tidl. direktør UDI, Oslo 30. august 2004

Kommunaldepartementet bidro til et ønske om mer forpliktende resultatkrav. Informant i departementet beskrev holdningene som frem til da hadde rådet til departementene, om saksbehandlingstidene slik:

”I mange år har man jo satt mer ambisiøse mål og man visste at disse målene ikke ville bli nådd. De har stått der år etter år, men man reflekterte ikke over det. Det har heller ikke vært så mye fokus på resultatoppnåelse. Nå er det stor grad av oppmerksomhet rundt dette fordi konsekvensene av å bli sittende med en saksporfølje, særlig på asylområdet, er så stor på budsjettsiden. Så er det mye mer fokus på effektivitet gjennom hele løpet. Dermed så har vi kanskje blitt mer bevisst på at de målene som settes for saksbehandlingen må være noe vi kan bli etterprøvd på”³⁹

UDI ønsket også å videreføre arbeidet rettet mot nyankomne asylsøkere, flyktninger og innvandrere, spesielt for å få til en raskere bosetting. Dette innebar i hovedsak å videreutvikle prosedyrer, rutiner og virkemidler på de respektive arbeidsområdene for å oppnå bedre resultater. Også Kommunaldepartementet ønsket at satse på bosettingsmålet på maksimalt 6 måneder etter positivt vedtak. Justisdepartementet brakte også på banen mer dagsaktuelle problemstillinger, som å bedre brukerservicen på grunn av all kritikken UDI nylig hadde vært utsatt for, og tiltak for å bremse tilstrømmingen av asylsøkere.

Direktoratets forslag til resultatmål og rapporteringskrav ble knyttet til delmålene i Stortingproposisjonen og for å lette oppfølgingsarbeidet forsøkte de å kvantifisere resultatmålene som skulle si noe om effekten de ønsket å oppnå. UDI mente også at rapporteringskravene tidligere hadde vært for omfattende og at det ikke ble skilt tilstrekkelig mellom mellomrapporten og årsrapporten, slik intensjonen hadde vært. UDI hadde over lengre tid argumentert for at rapporteringskravene skulle være mindre omfattende, uten i særlig grad å få gjennomslag for det og det hersket en oppfatning i direktoratet om at det totale omfanget av resultatmål og resultatkrav var for stort.

”Tildelingsbrevene ble bare lenger og lenger. Vi synes det var veldig detaljert og veldig omfattende. Den perioden det var to departementer, la man bare sammen uten å se kravene i sammenheng i tilstrekkelig grad”⁴⁰

UDI ønsket at mellomrapporten skulle gi et ”kortfattet bilde av status” på satsingsområdene, samt avvik på øvrige resultatmål. Som en utvikling av styringsdialogen foreslo direktoratet å innføre informasjonsmøter hvor en kunne utveksle informasjon. Dette ble også gjennomført, men UDI var ikke tilfreds med at de skulle holdes så ofte som hver måned. Totalt foreslo UDI i overkant av 20 resultatmål, klart færrest på etatsinterne området (hovedmål fire)

³⁹ Intervju med innvandringsavdelingen i Kommunaldepartementet 16. juni 2004

⁴⁰ Intervju med tidl. direktør, UDI. Oslo 30. august 2004

Direktoratet har tenkt seg om

Utlendingsdirektoratet hadde, etter å ha foreslått resultatmål, hatt en intern prosess om hvordan de mente tildelingsbrevet burde utformes for å fremme best mulig styring. I tillegg til dette vokste det frem en økende misnøye med forslag til bevilgningen for 2001. Med det utgangspunktet var det UDI sendte et 22 sider langt brev til departementet med kommentarer og omfattende forslag til endringer i tildelingsbrevet. UDI hadde ikke tidligere hatt så store innvendinger til et utkast til tildelingsbrev. Med støtte i anbefalingene i arbeidsgrupperapporten om etatsstyring i utlendingsforvaltningen fra september samme høst, fokuserte de spesielt på behovet for helhetlig styring, relevant og dekkende rapportering og kobling mellom resultatmål og ressursbruk. Rapporten var en del av arbeidet med samlingen av ansvaret hos KRD, og arbeidet ble ledet av avdelingsdirektør i Kommunaldepartementets Innvandringsavdeling. UDI mente at rapporten var generell og at det vanskelige arbeidet med å omsette prinsippene i praksis, gjenstod.

UDI gikk delvis i mot det de tidligere på høsten hadde foreslått. For å sikre helhetlig styring foreslo de kun to målnivåer, med konkrete resultatkrav knyttet til delmålnivået. En overgang i språkbruken fra resultatmål til resultatkrav var et uttrykk for ønsket om å bruke kvantifiserte og presise mål der det var mulig, noe de mente ville lette oppfølgingsarbeidet. Med støtte i Statskonsults generelle anbefalinger om god etatsstyring, mente de at de også at antall delmål ikke burde økes vesentlig fra de ni som budsjettinnstillinger allerede inneholdt. Direktoratet mente at et tildelingsbrev i tråd med deres forslag ville sikre en styring som var helhetlig, gav rom for interne prioriteringer, hadde et klarere resultatfokus og ikke la føringer på konkrete aktiviteter. Rapporteringen og rapporteringskravene burde i større grad enn tidligere være knyttet direkte til direktoratets egen virksomhet, mens informasjonsmøter kunne ivareta andre behov for informasjonsutveksling. Det var viktig med et klart skille mellom rapporteringsmøter og informasjonsmøter, noe som også kom til uttrykk da det senere ble fremmet forslag som åpnet opp for at resultatmål unntaksvis kunne diskuteres i informasjonsmøter. På tross av disse omfattende ønsker om endringer, var det likevel ressursituasjonen de hadde mest å utsette på. Direktoratet mente at tildelingsbrevets totale omfang ikke ”på noen måte” stod i forhold til den foreslåtte bevilgningen og at ”dersom vi skal ha noen som helst mulighet til å oppnå et tilfredsstillende resultat i 2001, må oppgavene avgrenses slik at de blir i samsvar med tilgjengelige ressurser og de utfordringer vi nå står overfor. I tillegg til en klarere avgrensning av oppgavene, ser vi behov for en tydelig prioritering” (Brev fra UDI til KRD, 30. november 2000). UDI var klare på at de ikke maktet å følge opp alle varslede tiltak i den nye Stortingsmeldingen (St.meld. nr. 17 2000-2001) om norsk asyl- og flyktningpolitikk. Fikk så direktoratet gjennomslag for sine ønsker om endringer?

Direktoratets hovedanliggende var å redusere antall resultatmål, sekundært at mer konkrete eller omformet til rapporteringskrav. De mente også at noen resultatmål var virkemidler for å nå andre, og ønsket dem derfor fjernet. Dette viser også at UDI ønsket et klarere resultatfokus i tildelingsbrevet, som ikke la føringer for konkrete aktiviteter. De

fikk kun i begrenset grad gjennomslag for sine ønsker, selv om enkelte resultatmål ble avgrenset bedre, gjort tydeligere. Eksempelvis ble et resultatmål med omfattende krav til statistikkrapportering begrenset noe. At det ble foreslått et resultatmål med krav til statistikkrapportering, kan synes som en litt merkelig måte å bruke resultatmål på. UDI fikk også gjennomslag for å ikke gjøre rapporteringskrav på produktivitet så detaljerte som utkastet la opp til.

Noen steder ble resultatmål flyttet til den generelle teksten, uten at det ble helt klart hvilke status denne da fikk. Eksempelvis ble resultatmålet om at UDI skal "bidra til at bosettingskommunen har kjennskap til Husbankens ordninger for boligfinansiering for flyktninger og hvordan ordningene praktiseres" flyttet til innledningsteksten hvor det i tildelingsbrevet etter endringen stod at det var "viktig at bosettingskommunene får kjennskap til Husbankens ordninger for boligfinansiering...". Et gjennomgående trekk var at UDI ikke så seg i stand til å imøtekomme rapporteringskrav på grunn av teknologiske begrensninger ved datasystemet. Primært ønsket UDI at en del resultatmål ble fjernet helt, eventuelt gjort mer konkrete eller omformet til rapporteringskrav. UDI fikk størst gjennomslag for sine forslag til endringer på integreringsområdet. I sum innebar endringene reduserte krav og forventninger til direktoratets innsats det kommende året. Eksempelvis ble antall resultatmål på delmålet "tilstrekkelig og god bruk av tolk" redusert fra seks til ett, og dette ene handlet i stor grad om UDIs egen bruk av tolketjenester. Et annet eksempel er at de to foreslåtte resultatmålene under delmålet "dialog og samarbeid mellom innvandrere og myndigheter for å sikre aktiv samfunnsdeltakelse", ble fjernet. Den viktigste endringen på under hovedmålet "service og støttefunksjoner", var av tre ulike resultatmål om utvikling av produktivitets- og kvalitetsmål på saksbehandling og mottaksarbeid ble fjernet som eget satsingsområde og samlet under et delmål om utvikling av slike mål, til dels i samarbeid med departementet.

Styringsdialogen spisser seg til

Styringsdialogen spisset seg etter hvert til utover senhøsten 2000. En informant beskriver situasjonen høsten 2000 slik:

"Det var mye stress alle steder. Det var stress i Justisdepartementet også selvsagt på grunn av omlegging, nedlegging og flytting, det var stress i Kommunaldepartementet fordi man skulle få det på plass ny organisasjonsstruktur og virksomhet, det var trykk fra politisk ledelse som registrerte pågang fra Stortinget og aviser og som sikkert følte seg på etterskudd hele tiden"⁴¹

Ressurssituasjonen ble av direktoratet opplevd som så alvorlig at de igjen informerte departementet om dette i eget brev og i møte med politisk ledelse hvor både direktoratets ledelse og representanter for tjenestemannsorganisasjonene i UDI var representert. UDI gav klart uttrykk for at de ikke kunne greie kravene i tildelingsbrevet dersom ikke ressurssituasjonen bedret seg. Direktoratet mente at det ikke hjalp med omorganiseringer

⁴¹ Intervju med tidl. direktør, UDI. Oslo 30. august 2004

dersom ressursene i bunn og grunn var for knappe. Styringsdialogen dette året blir beskrevet som dårlig, preget av mistro og ganske stresset. Dette gjaldt nok mest i forhold til politiske ledelse. Styringsdialogen mellom departementet og direktoratet ble også av andre beskrevet som dårlig: ”Partene hadde lenge snakket forbi hverandre og tilliten manglet”.⁴²

VG satte i januar et kritisk søkelys på pengebruken i UDI gjennom en serie artikler og journalisten uttaler dette om sin egen rolle: ”Jeg hadde heller ikke forestilt meg at Kommunal- og Regionaldepartementet ville reagere så rask som de gjorde da artiklene kom på trykk...[Jeg] trodde de kunne få konsekvenser i form av en granskning. Granskingen ble likevel varslet før jeg hadde fått kjørt alle artiklene som stod på lista”.⁴³

Situasjonen som preget styringsdialogen ved inngangen til 2001 førte til at politisk ledelse i januar tok initiativet til en ekstern gjennomgang av direktoratet. PricewaterhouseCoopers-rapporten, som forelå 1. august 2001 var ”primært ønsket i det politiske miljø og sett på som politisk nødvendig. Det var på mange måter et klart politisk initiativ”.⁴⁴

I det ferdigstilte tildelingsbrevet, som direktoratet ikke mottok før i begynnelsen av mars 2001, ble enkelte resultatmål og rapporteringskrav på reguleringsområdet skjerpet, uten at det ser ut til at direktoratet ble gitt anledning til å kommentere endringene. Politisk ledelse var spesielt opptatt av å redusere saksbehandlingstiden av hensyn til søkerne og tilliten i omgivelsene. Det ble også lagt til et resultatmål med krav om å utvikle et system for å måle total saksbehandlingstid i alle instanser fra registrering av saken til endelig effektivisering av vedtak. Det ble også lagt til eget delmål, med tre tilhørende resultatmål som handlet om å møte brukerne på en publikumsvennlig måte. Direktoratet ble også pålagt å etablere rutiner som gjorde det mulig å ta ut enkle asylsaker til raskere behandling. Det synes likevel som om det var politiske ledelses kritikk og mangel på støtte, framfor deres krav som opplevdes som et hovedproblem.

For direktoratet var det et problem at brevet kom så sent, samtidig som det inneholdt ”nye krav til fordelinger” (Brev fra UDI til KRD 9. april 2001). Direktoratet ba om forståelse for at de som følge av begrensninger ved datasystemet ikke var i stand til å rapportere så ofte og presist på en del forhold knyttet til saksmengde og enkeltsaksbehandlingen som departementet ønsket. Departementet ønsket mer statistikkrapportering enn det direktoratet var i stand til å levere, og i et eget møte om statistikk og rapportering ba direktoratet departementet vurdere sitt behov for omfang og hyppighet av statistikkrapporter. Informasjon fra intervju med informant bekrefter at direktoratet syntes departementet etterspurte for mye informasjon og internt i departementet vokste det fram en oppfatning om at det var nødvendig å ta en kritisk gjennomgang om hva slags rapportering og statistikk de hadde behov for.

⁴² Finansdepartementet
(http://odin.dep.no/fin/norsk/tema/Statlig_ekonomistyring/styring/styring/bn.html#3)

⁴³ www.skup.no/Metoderapporter/2001/2001prisudi.htm

⁴⁴ Intervju med Innvandringsavdelingen i KRD 16. juni 2004

Våren 2001 ble det klart hvordan departementet ville at direktoratet skulle følge opp Stortingsmeldingen. UDIs standpunkt var hele tiden at det i størst mulig grad ville begrense oppgavene til det som fulgte av tildelingsbrevet. UDI mente også at kravet om å skille ut enkle asylsaker til raskere behandling kunne medføre forlengede saksbehandlingstider i de andre sakene og uønsket forskjellsbehandling mellom asylsøkere med ulik nasjonalitet, en vurdering departementet ikke var helt enig i. Direktoratet ønsket å følge opp eventuelle endringsforslag i den varslede konsulentgjennomgangen på en best mulig måte og var i den forbindelse bekymret for at gjennomgangen skulle skje over så kort tid og i ferien, og at dette kunne svekke kvaliteten. For øvrig varslet direktoratet at de ikke var i stand til å nå de nye saksbehandlingstidsmålene i asylsaker. Departementet ønsket mer og utdypende informasjon om ulike forhold ved asylsaksbehandlingen før de eventuelt ville revurdere resultatmålene på dette området, men målene ble ikke endret i løpet av 2001.

En ny tilnærming - arbeidet med tildelingsbrevet for 2002

Den eksterne gjennomgangen av Utlendingsdirektoratet ble lagt fram 1. august og inneholdt kritikk av direktoratets organisering og styring av egen virksomhet (PWC 2001). Et sentralt poeng i rapporten var at det ville være mulig å øke produktiviteten i asylsaksbehandlingen med 15-20% og rapporten foreslo relativt omfattende endringer for å få til dette. Rapporten var den utløsende årsak til at UDIs direktør valgte å fratru sin åremålsstilling ti måneder før denne utløp. Han mente at nye krefter burde lede omstillingsarbeidet som var påkrevd.⁴⁵ Rapporten inneholdt ganske mild kritikk av departementets styring av direktoratet. Departementet slapp relativt ”pent unna, men sier også klart at det burde vært stilt tydeligere krav til UDI” og de var mer kritiske til egen styring enn det rapporten var.⁴⁶ Departementet hadde derfor gjennomført et internt etatsstyringsprosjekt, som sammen med den eksterne gjennomgangen, forsterket etatsstyringsfokuset i departementet. Bakgrunnen for de ulike interne prosjektene var at departementet ikke hadde satt av tilstrekkelige ressurser til etatsstyring og gitt det nok plass i avdelingen. Selv uttrykker de det som at:

”Vi har ikke vært tydelige nok, sterke nok, gode nok, profesjonelle nok og dette innebærer at departementet oppgraderer sitt arbeid på dette feltet”⁴⁷

Det ble blant annet etablert en egen faggruppe for etatsstyring og seksjonen som hadde ansvar for budsjett og etatsstyring fikk navnet etatsstyringsseksjonen for å synliggjøre denne funksjonen.⁴⁸ I tillegg til de interne endringene ble Statskonsult trukket inn i arbeidet med tildelingsbrevet. To personer jobbet i Innvandringsavdelingen og var ”sparringspartnere for medarbeiderne i avdelingen”. De vektla spesielt å vri fokuset fra

⁴⁵ Intervju med tidligere direktør i UDI, Oslo 30. august 2004

⁴⁶ Intervju med ekspedisjonssjef i KRD 23. august 2004

⁴⁷ Intervju med Innvandringsavdelingen i KRD, 16. juni 2004

⁴⁸ Intervju med Innvandringsavdelingen i KRD, 16. juni 2004

aktivitetsmål til resultatmål. De gikk gjennom de ulike målene og spurte departementet om nødvendigheten av dem. En viktig grunn til dette var i følge informant at omgivelsene krevde mer konkrete mål.⁴⁹ Kravene til resultatoppnåelse hadde ikke vært tydelige nok og det ble derfor lagt vekt på å utarbeide ”entydige, målbare, realistiske og forpliktende resultatkrav og å utvikle gode rapporterings- og oppfølgingsrutiner” (Riksrevisjonen 2002:7). Innvandringsavdelingen brukte mye tid høsten 2001 til å arbeide med uformingen av tildelingsbrevet og opplevde dette som en krevende prosess.

Hvordan var så prosessen med tildelingsbrevet for 2002? Direktoratet ble bedt om å foreslå satsingsområder for 2002. UDI knyttet sine forslag direkte til anbefalingene i rapporten som nylig var lagt fram, og ville at effektivisering av saksbehandlingen og restansenedbygging, samt utvikling av et ledelsesinformasjonssystem basert på prinsippene for balansert målstyring skulle være satsinger for 2002.

I samarbeid med Statskonsult utarbeidet etatsstyringsgruppa et utkast til tildelingsbrev for 2002. Utkastet ble drøftet med direktoratet i et uformelt møte. I forhold til tidligere år, hvor direktoratet fremmet forslag til resultatmål og rapporteringskrav for departementet, tok departementet et klarere grep om styringen, ved at de la premissene for hvordan tildelingsbrevets struktur, resultatkrav og rapporteringskrav ble utformet. Sammenliknet med tidligere, da en rekke innspill fra både UDI og Justisdepartementet skulle koordineres og samordnes, synes det klart at den nye tilnæringsmåten var smidigere og mer effektiv. Fastsettelsen av resultatmålene hadde tidligere et preg av at de ulike forslagene bare ble slått sammen og ikke avveid mot hverandre. Departementet ønsket at UDI vurderte resultatindikatorerne knyttet til resultatkravene og tilstrebe rapportering i form av tallgrunnlag. Det kan se ut til at departementet ønsket begrense bruken av skjønn knyttet til direktoratets oppnåelse av resultatkravene, noe som i og for seg var i tråd med forslagene som UDI selv hadde kommet med ett år tidligere, uten at de da ble gjort noe særlig med det.

UDI hadde ikke spesielt mange kommentarer til utkastet, men ønsket at noen områder av virksomheten skulle få en noe større plass i brevet, samt at det måtte gis en klarere bestilling på overordnet nivå ”som kunne gi UDI ryggdekning for gjennomføring av nødvendige reformer samtidig som de kunne bruke dette i sine forventninger/krav til samarbeidspartnere” (Brev fra UDI til KRD 19. okt 2001), men det ser ikke ut til at denne type endringer ble gjennomført. De mente også at det var for få forventninger eller for uklar bestilling på hovedmålområdet om like muligheter for deltakelse (integreringsområdet), noe som ble endret litt i det endelige brevet. UDI mente med andre ord at brevet snarere var for knapt enn for omfattende. Direktoratet ønsket eksempelvis kun at ett resultatkrav på asylområdet skulle fjernes, noe om også ble gjort. Arbeid med retur av asylsøkere ble etter UDIs ønske satt opp som et eget satsingsområde.

Totalt sett var det ingen omfattende endringer i det endelige tildelingsbrevet. Antall resultatkrav økte eksempelvis kun fra 21 til 26. Fire av disse var lagt til under hovedmålet om effektiv forvaltning og god service. Det ble også behov for å avklare omfanget av

⁴⁹ Telefonintervju med Erik Oftedal, Statskonsult, 11. sept. 2004

statistikkrapping og et eget møte ble avholdt i midten av desember, noe som understreker at tydeligere krav til statistikkrapping var noe departementet mente var viktig for å få et bedre styringsgrunnlag. Det hadde også vært holdt egne møter om dette, våren 2001 (se 5.2.1). UDI var tilfreds med omfanget og innholdet i tildelingsbrevet og de gav i møte med statsråd Erna Solberg uttrykk for at de ikke ville ha problemer med målene som var satt for 2002, men embetsverket i departementet syntes likevel ikke å ha vært helt overbevist om dette. Etter valget høsten 2001 overtok Samarbeidsregjeringen for Arbeiderpartiregjeringen og Erna Solberg ble da statsråd i Kommunal- og regionaldepartementet. Hun hadde som innledning til plenumsdebatten knyttet til Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 17. (2000-2001) sagt om utlendingsadministrasjonen at den var ”inne i en alvorlig krise. Saksbehandlingstiden for mange saker er blitt helt uakseptabel, de administrative rutineene i UDI er blitt sterkt kritisert. Informasjonsflyten til søkere og UDIs samarbeidspartnere er også blitt sterkt kritisert i en rekke avisoppslag og artikler... Det er nemlig slik at det for mange oppleves som om vi har et utlendingssystem som har gått totalt i kaos...[D]et er behov for å gjøre mye for å få utlendingsadministrasjonen til å fungere”.⁵⁰ Noen måneder senere hadde hun selv med ansvaret for UDI.

Ønske om realisme - utarbeidelsen av tildelingsbrevet for 2003

I slutten av august 2002 oversendte direktoratet sitt forslag til tre hovedsatsingsområder for tildelingsbrevet for 2003 og foreslo som satsingsområde at alle saker skulle behandles innen ”akseptabel tid”, at UDI skulle gi ”tilfredsstillende brukerservice” og ”utvikle en fleksibel organisasjon”. UDIs forslag ble så diskutert i eget møte. De to første områdene ble satsinger, i tillegg til å forberede iverksetting av introduksjonsloven. Departementet utarbeidet så forslag til resultatkrav som direktoratet skulle kommentere, spesielt de som handlet om saksbehandlingstid, produksjon og produktivitet. Det kan tyde på at UDI hadde avgjørende innflytelse for selve målverdiene for de kvantitative resultatkravene. UDI var i hovedsak tilfreds med utkastet, da spesielt at de konkrete resultatkravene kun var knyttet til forhold UDI selv hadde kontroll over. Dette mente de ivaretok det interne styringsbehovet, men ikke brukerperspektivet og det var derfor viktig at departementet fulgte opp de andre partene. UDI ønsket ikke eget resultatkrav på produktivitet, selv om de kunne rapportere på det. De mente at de målbare resultatkravene burde omfatte produksjon, tid og ytelse. UDI mente for øvrig at resultatkravenes generaliseringsnivå varierte i betydelig grad og at sammenhengen med delmålene i Stortingsproposisjonen var dårlig i utkastet til tildelingsbrev. Sammenhengene mellom de ulike styringsdokumentene var noe UDI selv la stor vekt på at deres interne målstruktur var et verktøy ”som gjorde de mulig å følge en enkelt oppgave som gjøres i UDI hele veien til Stortingets oppdrag til utlendingsforvaltningen”. Som følge av UDIs kommentarer, et eget arbeidsmøte på saksbehandlernivå mellom direktoratet og departementet og et ledermøte ble det oversendt et nytt utkast til direktoratet. I dette utkastet var det foretatt

⁵⁰ Møte i Stortinget 23. april 2001

noen endringer og UDI fikk i stor grad gjennomslag for sine ønsker. Det var UDI som satte målverdiene på resultatkravene. Noen resultatkrav av typen ”søknader om arbeidstillatelse skal prioriteres” ble fjernet da UDI mente at det ikke var noe resultatkrav. Styringssignaler av denne typen ble isteden plassert i hovedmåletts innledningstekst.

Det totale antall resultatkrav var i andreutkastet redusert fra 34 til 30, men dette representerte innholdsmessig ikke omfattende forandringer. I det endelige brevet økte riktignok antall resultatkrav til 35. Mange av endringene som var foretatt hadde preg av å være rydding i strukturen, eksempelvis ble noen resultatkrav flyttet mellom hovedmålene. Departementet fjernet produktivitetsmålene, som var bygd på gammelt og ikke oppdatert faktagrunnlag, og tilføyde produksjonsmål, i tråd med UDIs ønske. I forhold til rapporteringskravene ble det i 2. utkastet lagt større vekt på å se virksomhetsrapporteringen og regnskapsrapportene i sammenheng.

I slutfasen av arbeidet med tildelingsbrevet ble statsråden informert om at direktoratet i 2002 ikke hadde nådd en del viktige resultatkrav, spesielt saksbehandlingstidsmål og krav om å utvikle nye styrings- og statistikk- og rapporteringssystemer. Direktoratet fikk kommentere situasjonen knyttet til måloppnåelsen for disse resultatkravene, og la ikke skjul på at de ikke hadde nådd de ”tidligere optimistiske anslag”.⁵¹ De la likevel stor vekt på å nyansere departementets tildels kritiske bilde, og presenterte ulike beregningsmetoder og tallmateriale som viste at saksbehandlingssituasjonen var betydelig forbedret og produksjonen mangedoblet sammenliknet med tidligere og at de hadde kontroll over asylsaksbehandlingen. Blant annet bygde det seg ikke opp restanser. De var også godt i gang med å etablere nye internstyringssystemer. Møtet med statsråden ble brukt til å diskutere hvilke resultatmål som ville være realistiske og derfor mulig å nå i 2003, samtidig som de ivaretok behovet for å gi direktoratet noe å strekke seg etter. UDI ga overfor statsråden uttrykk for at det ville være mulig å nå de resultatkravene som ble satt i tildelingsbrevet, selv om de var ”tøffe”. Det er verdt å merke seg at UDI selv hadde avgjørende innflytelse på målverdiene for de kvantitative resultatkravene. Ledelsen i Innvandringsavdelingen mener at sittende politisk ledelse har forholdt seg aktivt til etatsstyringen og de kommenterte at:

”Den politiske interessen for etatsstyring har vært økende gjennom årene. Tildelingsbrevet er skrevet under av Statsråden og det betyr jo at Statsråden forholder seg aktivt til innholdet i det. Og statsråden har de siste årene forholdt seg meget aktivt til det. Det har vært egne møter med etatslederen i forbindelse med at brevene skrives under, der man på en måte konfirmerte den avtalen som tildelingsbrevet er med etaten”⁵²

Den politiske ledelsen var hovedsakelig inne i slutfasen i arbeidet med tildelingsbrevet og var mest opptatt av hovedmålene på utlendingsfeltet. Embetsverket jobbet med selve styringsdialogen. Statsråden kontrollerte at tildelingsbrevet var i tråd

⁵¹ Brev fra UDI til KRD 6. november 2002

⁵² Intervju med Innvandringsavdelingen, KRD. 16. juni 2004

med de politiske prioriteringene, og foretok enkelte justeringer dersom det var nødvendig. Svært mye av den politiske ledelsens oppmerksomhet handlet mer om dagsaktuelle forhold. Raske og uventede endringer og medieoppmerksomhet reiser nye problemstillinger som den politiske ledelsen måtte respondere på. Det er likevel klart at det var i budsjettarbeidet Statsråden var tyngst inne og forhold til styringen av direktoratet hadde arbeidet med å få på plass gode økonomiske styringsparametre vært vektlagt, slik at det ikke i ettertid ble nødvendig med tilleggsbevilgninger. Fokuset på den økende betydningen av gode økonomiske styringsparametere ble av informant i direktoratet uttrykt slik:

”Styringen har blitt vesentlig bedre i forhold til hvordan vi bruker våre ressurser. Tidligere var det lite fokus på hvor mye ressurser som ble brukt på hver sak og hvor mange saker vi klarte å behandle i løpet av ett år. Det er det nivået styringen nå går på i tildelingsbrevet”⁵³

Selv om disse informantene uttrykker seg om litt ulike aspekter ved styringsprosessen, viser de klart at politisk ledelse forholder seg aktivt til tildelingsbrevets innhold, og utformningen av dette.

Etter at utkastet hadde vært til politisk behandling, ble det lagt til resultatkrav som påla UDI å etablere rutiner for å orientere departementet i forkant av praksisendringer i utlendingssaker, etablering av rutiner for informasjonsflyt i saker med antatt stort mediefokus og krav til at vertskommuner for asylmottak skulle være kjent med rutiner knyttet til kriminalitet i mottak. Det endelige brevet ble oversendt UDI i slutten av januar 2003.

Foreløpig oppsummering

Gjennomgangen av treårsperioden viser at det var betydelig aktivitet knyttet til utarbeidelsen av tildelingsbrevene og at det har foregått en ganske kraftig oppjustering av dette arbeidet i departementet. Prosessen ser også ut til å ha blitt mer effektiv og smidig, samtidig som departementet har tatt et klarere grep om utarbeidelsesfasen. Det synes klart at UDI høsten 2000 hadde mange forslag og ønsker til endringer i hvordan tildelingsbrevene ble utformet og hva som var viktig for å få til en best mulig styring, men at de i liten grad fikk gjennomslag for sine mer prinsipielle forslag. Endringene som skjedde våren 2001 med styrkingen av arbeidet med etatsstyring i departementet, forslagene fra den eksterne gjennomgangen og bruk av Statskonsult som ressurs i arbeidet med brevet førte på den ene siden til en prosess hvor direktoratet til en viss grad ble mindre involvert, samtidig som at departementet tok et klarere styringsgrep. De to siste årene syntes prosessen i stor grad å ha vært preget av tillitt og departementets oppgradering av styringen ikke førte til overkjøring av direktoratets forslag og ønsker, noe direktoratets begrensede ønsker om endringer til utkastene viser. Situasjonen i 2001, hvor UDI synes brevet var for omfattende var nærmest snudd på hodet i 2002, hvor de

⁵³ Intervju med assisterende direktør i UDI, Oslo 31. august 2004

nærmest syntes det var i knappeste laget. Det ser også ut til at politisk ledelse engasjerte seg på en tydeligere og ryddigere måte i arbeidet med tildelingsbrevet, og at brevet i større grad ble en avtale mellom departementet og direktoratet. Oppgraderingen av styringsdialogen ser også ut til å ha ført til en mer spisset og oversiktlig dialog utover i perioden, i motsetning til høsten 2000 hvor situasjonen var stresset og uoversiktlig for de ulike aktørene på området.

Tildelingsbrevene 2001-2003

Jeg vil i det følgende presentere tildelingsbrevene til UDI for årene 2001 til 2003. Viktige spørsmål i den sammenheng er hva som kjennetegnet målene for de ulike hovedmålområdene regulert innvandring, beskyttelse til flyktninger, like muligheter til deltakelse (integrering), og effektiv og brukerorientert forvaltning. Først vil jeg ta for meg brevenes struktur, for deretter å presentere deres innhold.

Brevenes struktur

Tildelingsbrevenes struktur endret seg mye i denne perioden, selv om de ulike hovedelementene (innledning, satsingsområder, hovedmål med resultatkrav, rapporteringskrav og bevilgning) ble videreført. Finansdepartementet beskrev endringene i tildelingsbrevet for 2002 som en ”radikal omlegging” i forhold til tidligere år.⁵⁴ Brevet for 2001 fulgte det samme grunnmønster som den foregående treårsperioden, med en innledning som listet opp de mest sentrale politikkdokumentene (odelstingsproposisjoner, stortingsmeldinger og stortingsproposisjonen for kommende virksomhetsår). Denne oppstillingen ble fjernet i 2002. Det ble da kun vist til at de overordnede målene fremgikk av budsjettproposisjonen for kommende år. Avsnittet med generelle betraktninger om mål- og resultatstyring som styringssystem ble også fjernet fra 2002. Formen var fra dette året langt mer direkte og oppramsingen av generelle forvaltnings- og arbeidsoppgaver, som at UDI skulle behandle søknader etter utlendingsloven, ble sløyfet. Innledningen inneholdt riktignok fra 2002 signal om at var viktig å arbeide med gode informasjonsrutiner knyttet til direktoratets praktisering av lovverket. I brevet for 2001 ble i forbindelse praksisspørsmål kun vist til UDIs generelle informasjonsplikt dersom det skjedde viktige ting på feltet. I 2003 ble et eget avsnitt i innledningen føyd til som tydeliggjorde UDIs uavhengighet på det på utlendingslovens område. De mest markante endringene i tildelingsbrevet var i oppbyggingen av målstrukturen, i rapporteringskravene, og i at brevet inneholdt en klarere bestilling av statistikkrapporter. Rapporteringskravene ble også gjort betydelig klarere. Tildelingsbrevets bevilgningsdel, hvor ressursene ble stilt til disposisjon og postene omtalt, forble i hovedsak uforandret.

⁵⁴ http://odin.dep.no/fin/norsk/tema/Statlig_okonomistyring/styring/styring/bn.html#3

Innhold – Satsingsområder, hovedmål og resultatkrav

Satsingsområdene hadde en viktig plass i tildelingsbrevene i alle tre årene. Antall satsingsområder økte fra to i 2001, tre i 2002, til fire i 2003. Arbeidet for å effektivisere saksbehandlingen var satsinger gjennom hele perioden, men mot slutten ble fokuset utvidet til å gjelde flere områder av virksomheten, samtidig som særlig viktige virkemidler ble nevnte eksplisitt (utviklingen av IT-strategi, ledelsesinformasjonssystem og DUF). Brukerperspektivet kom sterkere inn etter hvert. Generelt gjenspeilte satsingsområdene utviklingsoppgaver og områder som skilte seg ut fra den ordinære forvaltningsvirksomheten. I tillegg til effektivitet var raskere bosetting, retur av asylsøkere, forberedelse av iverksettingen av introduksjonsloven og kvalitetssikring av mottaksarbeidet satstingsområder i årene 2001 til 2003.

Delmålene, som ble hentet rett fra Stortingsproposisjonens programkategori 13.20 (Innvandring), ble fjernet helt. Språkbruken endret seg også. Bruken av resultatmål ble erstattet helt med begrepet resultatkrav. Et nærliggende spørsmål er da om endringen i språkbruk kommer til uttrykk i innholdet?

Resultatdelen av tildelingsbrevene var på 15 sider i 2001, mens for de to påfølgende årene var den på i overkant av fire. Denne reduksjonen må ses i sammenheng med at rapporteringskravene var samlet i en egen tabell de siste to årene, men endringene var likevel vesentlige. Tre av de fire hovedmålene for Utlendingsdirektoratet endret seg ikke i treårsperioden, selv om det var betydelig endringer i de underordnede resultatkravene, som vi skal se i avsnittene som følger. I 2003 ble hovedmål fire om en effektiv og brukerorientert forvaltning flyttet frem i brevet, uten at dette nødvendigvis var ensbetydende med et det er et signal om økt betydning eller prioritet. Hovedmålet fikk også et større brukerfokus. Et uttrykk for dette er at målet ble formulert ”effektiv og brukerorientert forvaltning”, mens det i 2001 het ”Service og støttefunksjoner”. Et interessant poeng som understreker den økte vektleggingen av dette målområdet, er at dette hovedmålet for første gang ble nevnt eksplisitt i Stortingsproposisjonen for 2003. Jeg vil nå ta for meg de fire hovedmålene for UDI og se på hvordan de endret seg i treårsperioden, samt hva som kjennetegner dem. I 2001 ble det trukket opp generelle hensyn, føringer og arbeidsoppgaver. Dette generelle stoffet ble ikke i samme grad tatt med fra 2002, selv om det også da ble gitt signaler om å prioritere visse typer saker eller arbeidsområder, eksempelvis å legge til rette etterspurt arbeidskraft eller prioritere visse sakstyper. Formen var likevel strammere og mer spisset. Jeg vil nå ta for meg kjennetegn og egenskaper hovedmålenes resultatkrav, samt endringer i disse.

Regulert innvandring

Tabell 5.1 viser at målene på reguleringsområdet endret seg mye fra et år til et annet. Kun målene om oppfølging og utvikling av et DNA-prosjekt knyttet til familiegjenforeningssaker, og om en behandlingstid på maksimalt seks måneder, går igjen to år på rad. Saksbehandlingstidsmålet ble riktignok snevret inn for 2003 til kun å gjelde for UDIs egen behandling av sakene. De fikk dermed ikke ansvar for manglende måloppnåelse når dette skyldes at sakene eksempelvis hadde ligget lenge hos politiet.

Tabell 5.1 Resultatkravene på reguleringsområdet 2001-2003

Produksjonsmål for ulike oppholdssaker	X
Utvikle system for å rapportere på total samlet saksbehandlingstid	X
Oppfølging og utvikling av DNA-prosjektet	X O
Iverksette rutiner for oppsporing av EMAs foreldre	X
Økt produktivitet samtidig som kvaliteten opprettholdes	O
Ingen saker eldre enn 6. mnd	O V ⁵⁵
Maks 5. mnd. Saksbehandling i familiegjenforeningssaker	O
Raskest mulig iverksetting av regelverksendringer, informere om praksisendringer i forkant.	O
Interne mål for behandlingstid i alle sakstyper	V
Aktiv deltakelse i Schengen-samarbeidet	V
Tett samarbeid med politiet i kriminalsaker	V

X= resultatmål 2001 O = resultatkrav 2002 V = resultatkrav 2003

Egenskaper ved målene

Hva kjennetegner målene? Hvilke egenskaper har de? Er de tidsavgrensede bestillinger, pålegg om å rette innsats mot et spesielt arbeidsområde eller konkrete og kvantitative produksjons- eller saksbehandlingstidsmål? Kjennetegn ved resultatkravene oppsummeres i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Kjennetegn ved hovedmålet "regulert innvandring"

		2001	2002	2003	Tot. antall
Output	Kvantitativ	1	3	1	5
	Kvalitativ				
Outcome	Kvantitativ				
	Kvalitativ				
Oppgave/ bestilling		3	1		4
Løpende aktivitet			1	2	3
Totalt ant. resultatmål/krav		4	5	3	12

Det ble i perioden ikke utviklet noen outcomemål hvor det ble satt krav til endringer i omgivelsene og det omkringliggende samfunnet som følge av direktoratets virksomhet og ingen av målene handlet primært om å kvaliteten ved et produkt eller tjeneste. Antall resultatkrav var stabilt og lavt alle tre årene, men de ble endret fra år til år. Det var på dette området en utvikling i retning av å gi signaler om prioritering av arbeidsoppgaver, eksempelvis UDI skulle ha tett samarbeid med politiet i kriminalsaker, og delta aktivt i

⁵⁵ Dette var ikke et eget resultatkrav i 2003, men del av kravet om å sette interne mål for behandlingstid i alle sakstyper.

Schengensamarbeidet. Disse målene var ganske generelle, som hadde til hensikt å sikre UDIs innsats på et arbeidsområde. I 2001 var det en del bestillinger av typen ”utvikle et system for måling av saksbehandlingstid” eller ”etablere rutiner for oppsporing av EMAs foreldre”. Produksjonsmålet i oppholdssaker ble differensiert etter hva slag type oppholdssak det var snakk om, eksempelvis at UDI skulle behandle 14000 visumsaker og 7000 søknader om arbeidstillatelser. Dette resultatkravet ble videreført også de påfølgende årene, men under hovedmål fire.

Beskyttelse til flyktninger

Tabell 5.3 viser at dette målområdet hadde flest resultatmål/krav og at disse ble endret ofte. Det mest spesielle på dette området er den store variasjonen i antall mål. Mens det i 2001 var 17 resultatmål, var det åtte i 2002, for så å øke til 13 i 2003. I 2001 var det også generelle faglige hensyn og prioriteringer lagt inn som tekst i forbindelse med hovedmålet og delmålet. Det ble også lagt føringer på UDIs aktivitet og oppgaveløsning utenom resultatmålene, uten at det kom klart fram hvilke status disse hadde i forhold til resultatmålene. I 2002 og 2003 var slik omtale redusert til et minimum.

Alle tre årene ble det utformet resultatmål/krav knyttet til asylmottakene, men målene varierte noe innholdsmessig. Det ble stilt krav til at kvaliteten skulle være i tråd med føringer og regelverk. For 2001 ble det, grunnet manglende tilsyn året før, stilt krav om at alle mottak skulle ha god kvalitet kombinert spesifisering av antall tilsyn som skulle gjennomføres pr. mottak. Mot slutten av perioden dreide målene seg til dels om utvikling av en ny og differensiert mottaksstruktur. Målene ble mer generelle og overordnede. De økonomirelaterte kravene på mottaksområdet ble tatt ut av tildelingsbrevets resultatdel fra og med 2002, men det ble lagt til mål knyttet til problematikken med kriminalitet i mottakene og informasjon til kommunene om dette.

Hovedinntrykket er at ulike resultatmål/krav knyttet til asylsaksbehandlingen dominerte dette hovedmålområdet. Gjennom hele treårsperioden var det ulike resultatkrav for saksbehandlingen i asylsaker, henholdsvis fire, tre og seks mål. Med unntak av krav til klagesaksbehandlingen ble målene endret årlig. 2002 skiller seg ut som året med færrest og minst differensierte mål. Mens målene i 2001 var splittet opp etter ulike faser i saksbehandlingen, var målene i 2003 differensiert i ulike typer asylsaker. Det faktum at saksbehandlingstidsmålene for asylsaker endret seg så mye, tyder på at det ble forsøkt satt mål som var realistiske og krevende, men som jeg kommer nærmere inn på senere hadde partene store problemer med å få til slike mål på asylsaksområdet. I tillegg til mottak og asyl var det resultatmål om retur av asylsøkere, frivillig tilbakevending, og informasjon til og om overføringsflyktninger.

Tabell 5.3 Resultatkrav på beskyttelsesområdet 2001-2003

1500 overføringsflyktninger skal tas ut	X
Overføringsflyktninger skal være bosatt innen 6 mnd.	X
Etablere alternativ uttaksmodell	X
Foreslå styrket modell for informasjon til og om overføringsflyktninger	X
Kvalitet i mottak, tilsynshyppighet og utforme tilsynsinstruks for EMA-mottak	X
Maks 85 % utnyttelse av forhandlingsfullmakten	X
Minimum 90 % kapasitetsutnyttelse av mottak	X
Gjennomføre asylinerjvuene innen 4 uker	X
Vedtak i asylsaker innen 5 uker	X
Saker ferdigbehandles innen 3. mnd etter at nødvendig info. foreligger	X
Klagesaksforberedelse innen 3 uker	X O V
Avdekke tendenser og iverksette tiltak for å begrense tilstrømmingen av asylsaker	X
Oversikt over trender og utvikling i asyltilstrømmingen	X
Bosetting innen 6 mnd etter tillatelse er gitt	X
Bosetting av ENA innen maksimalt 3 måneder	X
Legge fram rapport om retur innen 30. juni	X
Gi flyktninger tilbud om informasjon om tilbakevending	X O V
Alle asylvedtak (unntatt Dublin) fattes innen 8 uker	O
Antatt grunnløse søknader og ”kriminelle” fattes innen 8 dager	O
Informasjon til og om overføringsflyktninger	O V
Kvalitet i mottak, arbeide med ny mottaksstruktur	O V
UDI skal ha gode rutiner for registrering av gjeninnvandring og tilbakebetaling av støtte	O
Asylsøkere skal tidlig få informasjon om eventuell retur, spesielt grunnløse søkere	O
Retur for personer med avslag skal skje raskt. UDI skal sørge for informasjon og samarbeid mellom aktører for å få til dette	V
Samarbeide med politiet for å begrense kriminalitet i mottak, bidra med innspill	O
”Kategori 1”- saker fattes 4 uker, gjennomsnittstid skal ikke overskride 2 uker	V
Utrede modell for raskere behandling av kategori-1 saker	V
”Kategori 2”- saker innen 8 uker	V
”Kategori 3”- saker innen 12 uker	V
Vedtak i Dublinsaker skal fattes innen 2 uker på de ulike behandlingsnivåene	V
Vedtak i ”kriminelle ” saker skal fattes innen 3 uker	V
Informere vertskommuner om rutiner rundt kriminalitet i mottak	V
Revidere planer om massetilstrømming av asylsøkere	V

X= resultatmål 2001 O = resultatkrav 2002 V = resultatkrav 2003

Egenskaper ved målene

Tabell 5.4 under viser at om lag halvparten av resultatkravene er kvantitative outputmål og de fleste av disse gjelder saksbehandlingstid for asylsaker. De konkrete resultatkravene ble endret, men en viktig endring var at behandlingstidsmålene i 2003 kun gjaldt UDIs egen behandling av sakene. Et eksempel er resultatmålet fra 2001 hvor det het at ”asylsaker hvor ytterligere opplysninger ikke er nødvendig skal ferdigbehandles 5 uker etter ankomst til transittmottaket”. Det viste seg at UDI, til tross for hva departementet

trodde direktoratet hadde sagt, ikke hadde dataverktøy som gjorde det mulig å måle dette, foruten at dette målet ikke tok hensyn til den tiden sakene ble liggende hos politiet.

Tabell 5.4 Egenskaper ved beskyttelsesmålene

		2001	2002	2003	Tot. antall
Output	Kvantitativ	10	3	6	19
	Kvalitativ	2	1	1	4
Outcome	Kvantitativ				
	Kvalitativ				
Oppgave/ bestillinger		3	1	2	6
Aktivitetsmål		2	3	4	9
Totalt ant. resultatmål/krav		17	8	13	38

Til forskjell fra dette var et av resultatkravene for 2003 formulert: ”I asylsaker hvor søknaden antas å være godt begrunnet... skal førsteinstansvedtak være fattet innen 8 uker etter at saken ankom UDI”. Dette gjorde det for det første enklere å måle behandlingstiden, og for det andre ble ikke UDI stilt til ansvar for utenforliggende forhold, eksempelvis den tiden politiet brukte på registrering og oversendelse av saker. De kvalitative målene var rettet mot tilstanden i asylmottakene. Et eksempel på en avgrenset oppgave eller bestilling, var at UDI i 2003, skulle utrede et system for hurtigst mulig behandling av grunnløse asylsøkere, mens et aktivitetsmål var at UDI skulle ”sørge for at vertskommuner for mottak er informert om rutiner for håndtering av kriminalitet i og rundt mottak”. Den kraftige nedgangen skyldes at flere kvantitative mål ble fjernet som egne resultatkrav i tildelingsbrevet, selv om de fremdeles var gyldige. Det var for eksempel en kvote for overføringsflyktninger eller krav til kapasitetsutnyttelse i mottak.

Like muligheter til deltakelse

Tabell 5.5 viser at resultatkravene endret seg mindre på integreringsområdet enn det som var tilfelle for regulerings- og beskyttelsesområdet. Fire av 13 mål i perioden var tilnærmet like i minst to år. Andre ble endret som en naturlig progresjon i et utviklingsarbeid, eksempelvis så var målet om å spre informasjon om introduksjonsprogrammet for flyktninger en videreføring av målet om å spre erfaringer fra arbeidet med nyankomne flyktninger. Det var henholdsvis seks, fem og syv mål på integreringsområdet. Mål for UDIs arbeid for å bosette flyktninger ble flyttet fra asyl til integrering i 2002, samtidig som UDI ikke i samme grad ble stilt ansvarlig for manglende måloppnåelse. Jeg vil under beskrive hva som kjennetegnet målene på integreringsfeltet.

Tabell 5.5 Resultatkrav på integreringsområdet

Spre erfaringer fra arbeidet med nyankomne til aktører	X
Alle bosettingskommuner skal være informert om introduksjonsprogrammet	O V
Erfaringer fra arbeidet med nyankomne skal brukes i arbeidet med bosetting	X
Utarbeide rapporten om kommunenes arbeid med likestilling og diskriminering innen 30.juni	X
Avklare rolle i rasismearbeidet i dialog med departementet	X
Formidle kunnskap og virkemidler om rasisme og diskriminering	X O V
Gjøre autorisasjonsordningen for tolker bedre kjent	X
Videreutvikle opplæringstilbudet og kvalitetssikringen av tolker, opprette tolkeregister, behandle klager på statsautoriserte tolker	V
Øke kommunenes kompetanse om bosetting, kvalifisering og likestilling	O
Bidra aktivt til at kommuner stiller bosettingsplasser til disposisjon for å nå bosettingsmålet på 6. mnd.	O V
Bidra til å utvikle alternativet mottaks- og bosettingsordninger for ENA (følge opp handlingsplan...)	O V
Øke offentlig sektors kompetanse i arbeidet med likestilling og langsiktig integrering med fokus på tjenesteyting	V
Innvandrerorganisasjoner og deres kontakt med myndighetene skal styrkes	V

X= resultatmål 2001 O = resultatkrav 2002 V = resultatkrav 2003

Egenskaper ved målene

UDIs arbeid på integreringsområdet kjennetegnes først og fremst ved at de i liten grad er myndighetsutøvende organ. Deres arbeidsoppgaver er i stor grad knyttet til

Tabell 5.6 Egenskaper ved målene på integreringsområdet

		2001	2002	2003	Tot. antall
Output	Kvantitativ		1	1	2
	Kvalitativ				
Outcome	Kvantitativ				
	Kvalitativ	1	1	2	4
Oppgave/ bestilling		2			2
Aktivitet		3	3	4	10
Totalt ant. resultatmål/krav		6	5	7	18

kunnskapsutvikling og informasjonsarbeid i forhold til ulike offentlige aktører, primært kommunene. Dette gjenspeiles i stor grad i hvordan resultatmålene er utformet. Det er flest aktivitetsmål på dette målområdet og et eksempel er at "UDI skal bidra til økt bevissthet og mer kunnskap om forekomst og bekjempelse av diskriminering og rasisme". Målene er, med få unntak, svært generelle og favner om store arbeidsområder, noe som i begrenset grad legger føringer hvordan direktoratet utretter arbeidet på dette

målområdet. Informant fra Innvandringsavdelingen i Kommunaldepartementet mente av målene på integreringsområdet var

”mer vage og vanskelige å forholde seg til, men det er noe med sakens natur, men også litt manglende fokus på feltet. Det som omhandler integreringspolitikken er vag og lite presis, og det er nok både UDI og vi enige om, og ingen av oss har klart å ta oss i nakken for å gjøre dette noe mer presist”⁵⁶

En annen informant hadde dette å si om resultatkravene på integreringsfeltet:

”det går ikke an å få det like presist på en del av områdene, som det gjør når det er snakk om produksjon av saker. Det er en helt annen type virksomhet”⁵⁷

Det synes som om det er ulike oppfatninger av både muligheten til og ønskeligheten av å gjøre målene på integreringsområdet mer presise. Noen av resultatmålene er kategorisert som kvalitative outcomemål, selv om de er veldig nær å være rene aktivitetsmål. Et eksempel på et slikt resultatkrav er at ”kommunenes kompetanse når det gjelder arbeidet med bosetting, kvalifisering og likestilling skal økes”. Dette medførte nødvendigvis innsats og aktivitet fra UDIs side, men fokuset lå ikke på UDIs bidrag, men på kompetanseøkning. Hvordan dette var tenkt målt er derimot uklart. Det bygger vel snarere på en antagelse om at informasjon pr. definisjon bidrar til kompetanseheving. Hvorvidt dette faktisk skjedde, ble nok et vurderings- og skjønnsspørsmål. I slutten av perioden er det for første gang brukt mer presise og konkrete mål: ”alle bosettingskommuner skal gis informasjon om introduksjonsprogrammet...”. Det vil her være mulig å vite nøyaktig om alle kommuner faktisk fikk informasjon, og således er det ikke et vurderingss spørsmål. En respondent uttrykte likevel håp om at innføringen av introduksjonsloven og oppfølgingen av denne ville gjøre utformingen av mer konkrete resultatkrav mulig. Jeg vil nå ta for meg det siste hovedmålet hvor de mest omfattende endringer ser ut til å ha funnet sted.

Effektiv og brukerorientert forvaltning

Dette hovedmålet endret seg mest i siste treårsperiode. Som tabell 5.7 viser, var det betydelige forandringer i resultatmålenes innhold og kun to mål viser stabilitet (ferdigstillelse av DUF og utarbeide standard for tidsbruken for ulike sakstyper). Disse to målene ble med små endringer gjentatt for 2003 da direktoratet ikke hadde evnet å nå dem året før. Noen mål ble flyttet fra andre målområder, som produksjonsmålene for utlendingssaker.

⁵⁶ Intervju med Innvandringsavdelingen, KRD, 16. juni 2004

⁵⁷ Intervju med Innvandringsavdelingen, KRD, 16. juni 2004

Tabell 5.7 Resultatkrav for hovedmålet "effektiv og brukerorientert forvaltning" 2001-2003

Brukerundersøkelse skal følges opp med sikte på nye servicetiltak	X
Videreføre arbeid med serviceerklæringer og bedret tilgjengelighet og informasjon	X
Bidra til ny servicestrategi for hele utlendingsforvaltningen	X
Sørge for fremdrift og utgifter med DUF i tråd med planer	X
DUF skal være operativt ved utgangen av året	O V
UDI skal kunne måle produktivitet i asylsaker	X
Igangsette arbeid for å måle kvalitet på juridiske siden	X
UDI skal kunne måle produktivitet på mottakssiden, spesielt knyttet til tilsyn	X
Skal ha bevisst og aktivt rekrutteringspolitikk som bidrar til å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn	X
Innen 1. mai utarbeide strategier og tiltaksplaner for å nå målet om døgnåpen forvaltning	X
Synliggjøre forenklingsarbeidet i virksomhetsrapporten	X
Brukeren skal være mer fornøyd med servicen i 2002 enn 2000	O
Arbeide for økt brukertilfredshet	V
UDI skal ha et system for rekruttering og kvalitetssikring av tolker for å sikre effektiv og god saksbehandling	O
Produktivitetsmål i asylsaker	O
Produksjonsmål i oppholdssaker	V
Produksjonsmål i asylsaker	V
Innen 1. mars må UDI dokumentere at feil påpekt av Riksrevisjonen er fulgt opp	O
Utvikle statistikk- og internstyringssystemer innen 1.juli	O
Videreutvikle statistikk- og internstyringssystemer	V
Lage standard for tidsbruk i enkeltsaker og prising av sakstyper	O V
Revidere planer for masseankomster	O
Iverksette regelverksendringer så raskt som mulig- pålegg om å informere om praksisendringer i forkant av disse	V
Følge utviklingen internasjonalt på sitt ansvarsområde	V
Evaluere virkning av regelverksendringer for arbeidstillatelser innen 1. juli. Evaluering av regelverksendringer i virksomhetsrapporter	V
Etablere rutiner for informasjonsflyt i mediasaker	V
God og oppdatert informasjon til søkere	V
Innen 1. mai skal UDI ha utarbeidet en FoU-strategi	V

X= resultatmål 2001 **O** = resultatkrav 2002 **V** = resultatkrav 2003

Dette kan forklare noe av økningen i antall resultatmål fra henholdsvis åtte og syv de to første årene, til 12 det siste. Målet om å øke brukertilfredsheten finnes både 2002 og

2003, men med en noe mer realistisk utforming det siste året. Dette er grunnen til at jeg har valgt å skille dem fra hverandre.

Egenskaper ved målene

Dette målområdet er kjennetegnet ved at det var svært mange bestillinger eller oppgavemål, og svært mange aktivitetsmål, selv om det relativt sett blir færre av dem ut over perioden. For 2002 var det ingen, mens fire av tolv mål var aktivitetsrettet i 2003. Et annet trekk er at det er en markant økning i antall bestillinger i forhold til aktivitetsmål. Flere av disse handlet om å ferdigstille styringssystemer eller få på plass ulike

Tabell 5.8 *Effektiv og brukerorientert forvaltning*

		2001	2002	2003	Tot. antall
Output	Kvantitativ		1	2	3
	Kvalitativ			1	1
Outcome	Kvantitativ				
	Kvalitativ		1		1
Oppgave/ bestilling		2	6	5	13
Aktivitet		8		4	12
Totalt ant. resultatmål/krav		10	8	12	30

administrative rutiner for informasjonsflyt. Et trekk ved utviklingen er at mange av målene rettet seg mot UDIs interne administrative styring, eksempelvis å få på plass nye målesystemer for saksbehandlingen. Jeg har også plassert målet om at brukerne skulle være mer tilfredse i 2002 enn i 2000 som et outcomerettet kvalitetsmål. Målet retter seg klart mot at omgivelsene /samfunnet skal endres og påvirkes av UDIs virksomhet. Det er produksjonsmålene i 2003 og produktivitetsmålet i 2002 som utgjør de kvantitative målene, mens kvalitetsmålet handlet om at innholdet i informasjonen til brukerne skulle være ”god”.

Rapporteringskrav

Jeg vil nå se nærmere på hvordan kravene til rapportering utviklet seg i perioden 2001 til 2003. Det følger av mål- og resultatstyringssystemet at rapportering på direktoratets virksomhet er et sentralt element i etatsstyringen. Som antydning allerede, førte tildelingsbrevet i 2002 til at rapporteringskravene ble klarere og også mer avgrenset. Det første året hadde brevene en del med generelle krav til rapportering, hvor det ble påpekt at det var ”vanskelig å formulere kvantitative mål og resultatindikatorer”, samt å isolere effekten av UDIs arbeid fra andre aktører på området. UDI ble derfor pålagt en del generelle rapporteringskrav. Departementet utarbeidet senere en tabell med hvor det for hvert resultatkrav kom klart fram rapporteringstidspunkt og hva slags rapportering departementet ønsket, f. eks ”avvik” i 1. tertialrapport, ”analyse” i årsrapport. I den grad departementet ønsket spesialrapporter eller andre rapporteringstidspunkter, var dette

gjort eksplisitt. Departementet var spesielt opptatt av at avviksrapportering for resultatkrav dersom UDI fikk problemer med å nå målene innen utgangen av året. De to første årene ønsket departementet kun en mellomrapport, om enn på ulike tidspunkter. I 2001 måtte UDI avlegge rapport pr. 30. juni som ble oversendt i midten av august på grunn av sommerferien. Rapporteringsperioden ble endret til 30. april i 2002, på samme tidspunkt med regnskapsrapporteringen, dette for bedre å gjøre seg nytte av rapporten i arbeide med statsbudsjettet for påfølgende år. Det var også et krav at UDI i sin rapportering skulle se regnskaps- og virksomhetsrapportering i sammenheng, noe som vi skal se de ikke evnet å gjøre i den utstrekning departementet ønsket. I 2003 måtte UDI igjen avlegge to tertialrapporter. UDIs totale rapportering økte med andre ord i 2003 sammenliknet med de to foregående årene. En annen forandring i 2002 var at det ble utarbeidet egne og omfattende krav til statistikkrapportering. Denne rapporteringen bestod i hovedsak av rent tallmateriale som direktoratet bare i begrenset grad måtte kommentere. UDI måtte oversende en mengde data månedlig, tertialvis eller årlig. Kravene var mest omfattende på asylområdet, hvor departementet eksempelvis ønsket tall på ankomster, vedtak, innvilgelser fordelt etter hjemmel i utlendingsloven m.m. På integreringsområdet ble det kun oversendt statistikk for antall bosatte fordelt på fylke, samt gjennomsnittlig ventetid ved bosetting. UDI hadde også tidligere overlevert ulike statistikker, men forskjellen var kravene ble gjort tydelige i tildelingsbrevet. Det synes likevel klart at omfanget av statistikkrapportering økte etter hvert, spesielt etter at DUF kom i funksjon. Departementet hadde opprinnelig til hensikt å selv ta ut ulike statistikker og rapporter fra DUF, men i intervju med informanter⁵⁸ kom det frem at dette ikke hadde vært gjort og at de heller ikke var sikre på om de ville gjøre det. I tillegg til den oversendte statistikken kan det se ut til at UDIs hjemmesider var tiltenkt å fungere som en informasjonskanal også for departementet på statistikkområdet.

Foreløpig oppsummering

Strukturelt endret tildelingsbrevet seg mye fra 2001 til 2002. Nedgangen i generelle føringer og hensyn utenom resultatkravene førte til at disse kom tydeligere fram. Det ser ut til at den samlede mengden rapportering økte noe, samtidig som det ble tydeligere hva departementet ønsket av virksomhets- og statistikkrapportering. Dersom en ser på kjennetegn ved resultatkravene, viser tabellen under at andelen av de ulike typer mål var ganske stabil. Kvantitative mål utgjør med andre ord ikke en vesentlig større andel i 2003 sammenliknet med 2001. Det som riktignok skjedde fra 2001 til 2002 var at en del kvantitative mål ble fjernet som egne resultatkrav i tildelingsbrevet, selv om UDI måtte forholde seg til dem i sin økonomiforvaltning. Dersom en kontrollerer for disse vil det være en relativ økning i antall kvantitative resultatkrav. Den største endringen var den markante nedgangen i antall resultatkrav i 2002, noe som kan forstås som et uttrykk for nytenkningen rundt utformingen av tildelingsbrevet som preget dette året. I 2003 var antall resultatkrav tilbake til det "normale" antall. Et annet sentralt trekk er at de kvantitative resultatkravene endret seg mye innholdsmessig fra ett år til et annet. Dette

⁵⁸ Intervju med Innvandringsavdelingen, KR D, 16. juni 2004

kan være et uttrykk for at aktørene forholdt seg aktivt til dem og endret dem når de ikke var realistiske. Mot slutten av perioden gjaldt saksbehandlingstidsmålene kun UDIs egen virksomhet. Det var i hele perioden flest resultatkrav på asylområdet og færrest på

Tabell 5.9 *Alle resultatmål/krav 2001-2003*

		2001	2002	2003	alle år
Output	Kvantitativ	30 % (11)	31 % (8)	29 % (10)	30 % (29)
	Kvalitativ	5 % (2)	4 % (1)	6 % (2)	5 % (5)
Outcome	Kvantitativ	0 %	0 %	0 %	0
	Kvalitativ	3 % (1)	8 % (2)	6 % (2)	5 % (5)
Oppgave/ enkeltbestilling		27 % (10)	31 % (8)	20 % (7)	26 % (25)
Løpende aktivitet		35 % (13)	27 % (7)	40 % (14)	35 % (34)
Totalt ant. resultatmål/krav		100 % (37)	100 % (26)	100 % (35)	100 % (98)

reguleringsområdet. Det var også relativt få mål for UDIs integreringsarbeid, men i motsetning til de tre andre hovedmålområdene var disse målene mer generelle og overordnede aktivitetsbeskrivelser. Også for de andre hovedmålområdene var det en viss tendens til at spesielt aktivitetsmålene ble mer generelle og av overordnet karakter.

Jeg vil nå se på hvordan rapporteringen og oppfølgingen av direktoratets arbeid med å nå målene i tildelingsbrevet har vært. Hvor omfattende var rapporteringen, hvordan ble avvik forklart, og hvordan forholdt departementet seg til eventuell manglende måloppnåelse? Tilfredsstilte rapporteringen departementets behov for informasjon og hvilke temaer ble behandlet i rapporteringsmøtene?

Rapportering og oppfølging 2001-2003

UDI under press- rapportering og oppfølging 2001

Utlendingsdirektoratets virksomhetsrapporter for 2001 bar i stor grad preg av den pressede situasjonen de var oppe i. Halvårsrapporten var kortere enn årsrapporten og hovedbudskapet var at de var i en svært presset ressursituasjon. Andre halvår 2001 skjedde det betydelige endringer i utlendingssektoren med det direktoratet karakteriserte som en "eksplosjon" i antall innkomne asylsøknader, reformer i asylsaksbehandlingen, og deling av UDIs juridisk avdeling etter pålegg fra departementet i tråd med anbefalingene i rapporten fra PricewaterhouseCoopers fra 1. august dette året. Årsrapporten var på mange måter fremoverskuende og dvelte ikke like mye ved manglende resultatoppnåelse som halvårsrapporten. Jeg vil nå presentere de to rapportene i større detalj.

Halvårsrapporten var helt klar på at den viktigste årsaken for dårlig måloppnåelse på saksbehandlingssiden, var ressursmangel, kombinert med pålegget fra departementet om

å prioritere asylsaker og vedvarende stor tilstrømning av nye asylsøkere. Dette gikk spesielt ut over familiegjenforeningssakene og direktoratet mente at resultatmålene for asylsaksbehandlingen måtte revurderes, samtidig som det var nødvendig med tilførsel av ressurser. UDI beskrev i relativt stor detalj ulike tiltak de hadde iverksatt på organisasjons- og arbeidsprosessiden og overfor andre myndigheter på utlendingssektoren, for å redusere saksbehandlingstidene i samtlige sakstyper. UDI gjorde rede for uforutsette årsaker til at de hadde problemer med å nå de nye og differensierte målene i asylsaker. Dette hadde direktoratet allerede informert departementet om i april, da problemet oppstod. UDI evnet ikke å rapportere på asylsaker slik tildelingsbrevet krevde, blant annet ikke så spesifisert som departementet i utgangspunktet ønsket. I forbindelse med utarbeidelsen av de nye behandlingstidsmålene var de åpenbart dårlig kommunikasjon og i møte med Riksrevisjonene høsten 2001 uttalte departementet at de trodde at UDI sa at de kunne rapportere i tråd med de differensierte målene (Riksrevisjonen 2002:28). Noe av grunnen til problemene med svært dårlig måloppnåelse skyldtes forhold utenfor UDI, eksempelvis restansesituasjonen hos politiet. Et annet felt som det ble redegjort ekstra grundig for sett i relasjon til andre resultatområder var den vedvarende manglende måloppnåelsen på bosettingsfeltet generelt, til tross for økningen av integreringstilskuddet. Et trekk ved bosettingsfeltet var at UDI viste til at problemene lå hos andre aktører, hovedsakelig kommunene. Tiltakene overfor kommunene var mest av pedagogisk art. Integreringsområdet ble nesten ikke viet plass i halvårsrapporten, men rapporten om kommunenes arbeid med integrering og likestilling ble oversendt i begynnelsen av oktober, etter flere forsinkelser. Oppfølgingen av denne var skilt ut fra de ordinære etatsstyringsmøtene. Utviklingen av produktivitets- og kvalitetsmåling var et viktig område for departementet og UDI viste i halvårsrapporten til at dette arbeidet ville bli igangsatt. Det ser for øvrig ut til at løpende og tett kontakt mellom departementet og direktoratet om håndteringen av asyltilstrømningen med påfølgende konsekvenser for mottaksfeltet førte til at UDI sløyfet å rapportere skriftlig på mottak i halvårsrapporten.

I forkant av rapporteringsmøtet hadde departementet over 20 spørsmål til oppklaring, avklaring eller utdyping. Det var en del detaljspørsmål, men også spørsmål av overordnet karakter, eksempelvis om hvordan direktoratet ville følge opp manglende måloppnåelse på bosetting. På noen punkter uttrykte departementet utilfredshet med manglende oppfølging av resultatmål fra direktoratets side, da spesielt i forhold til informasjonsarbeid mot og om overføringsflyktninger, et område som etter hvert var blitt en gjenganger. De etterspurte også mer informasjon og data fra direktoratet eller på UDI ekstrarapportering, eksempelvis en skriftlig redegjørelse for fremdriften i implementeringen av DUF. Tolv ulike temaer ble tatt opp på rapporteringsmøtet, betydelig flere enn ved mellomrapporten året før. UDIs arbeid i rapporteringsperioden ble i liten grad diskutert, men departementet gav flere konkrete styringssignaler, eksempelvis ble direktoratet bedt om å større prioritering av overføringsflyktninger, øke produktiviteten i asylintervjuene betraktelig og få på plass et sorteringssystem for å skille ut enkle saker, noe som var et politisk prioritert mål. Generelt var temaene av overordnet, budsjettmessig og prinsipiell karakter. Departementet ba direktoratet jobbe

ytterligere med å fremskaffe god statistikk og få oversikt over ressursbruk i forhold til årsverk fordelt på arbeidsoppgaver slik at departementet kunne budsjettere realistisk og ikke fatte beslutninger på feil grunnlag. De var også opptatt av at all informasjon de videreformidlet til politikere og andre var korrekt. Ett asylfaglig tema ble tatt opp til diskusjon: tiltak for å begrense tilstrømmingen av asylsøkere. Det ble også videreformidlet at kommunene hadde gitt politisk ledelse ros for direktoratets integreringsarbeid.

Nå ser vi fremover - årsrapporten 2001

Mot slutten av året endret styringsdialogen karakter og ble mer foroverskuende. Årsrapporten var på om lag 30 sider. Satsingsområdene ble først omtalt i relativt generelle vendinger. Rapporteringen for hovedmålet ”regulert innvandring” var relativt begrenset og oppramsende, med en del tabeller og figurer for å illustrere vedtaksproduksjonen og restansesituasjonen i direktoratet. Utviklingen av systemet for måling av samlet saksbehandlingstid var ikke blitt prioritert, men ble sett i sammenheng med ferdigstillelsen av DUF. Resultatmålet om etablering av rutiner for oppsporing av enslige mindreårige asylsøkeres foresatte i hjemlandet var heller ikke blitt prioritert som forutsatt i tildelingsbrevet. UDI hadde med andre ord ikke fulgt opp tildelingsbrevet, uten at det i særlig grad ble problematisert.

Rapporteringen på beskyttelsesområdet var mest omfattende. Tall for overføringsflyktninger ble lagt frem og bosettingsmålet ble ikke nådd grunnet forhold i transittlandet. UDI hadde heller ikke fulgt opp resultatmålene knyttet til informasjonsarbeid i forbindelse med overføringsflyktninger, uten at det ble redegjort særlig til årsakene for dette. Det kom ikke tydelig fram om resultatmålene på mottaksområde var nådd, på tross av et 10-siders vedlegg. De hadde ikke vært i stand til å gjennomføre tilsyn i det omfang som tildelingsbrevet fastsatte, verken i ordinære eller EMA-mottak (enslige mindreårige asylsøkere). Rapporten inneholdt også en del statistisk data om asylsaksbehandlingen, eksempelvis antall intervjuer, vedtak, gjennomsnittlige saksbehandlingstider, opprinnelsesland m.v. Rapporten var på asylfeltet i hovedsak deskriptiv og problematiserte i liten grad den manglende måloppnåelsen. På mange måter ble det ved manglende måloppnåelse vist til at de hadde satt i gang arbeid eller ville gjøre dette i nærmeste fremtid. På områder som ikke handlet om saksbehandlingstider ser det ut til at direktoratet i hovedsak beskrev sine aktiviteter og i begrenset omfang vurderte og analyserte betydningen og effekten av egen innsats.

Omtalen av integrerings spørsmål bestod i aktivitetsbeskrivelser, eksempelvis det å arrangere eller delta i ulike samlinger og konferanser, fordeling av midler til ulike innvandrersorganisasjoner og prosjekter, eller publisering og distribusjon av diverse informasjonsmateriell. Resultatfokuset var fraværende. I den grad effekten av UDIs innsats ble vurdert begrenset den seg til hvor mange prosent av kommunene som var kjent med introduksjonsprogrammet som følge av kontakt med UDI.

På det organisasjonsinterne området ble det for mindre prioriterte områder lagt fram statistikk der det var naturlig, eksempelvis sykefravær eller andel med innvandrerbakgrunn i UDI. Datasystemet DUF var ikke ferdigstilt i tråd med

resultatmålet, men dette hadde departementet vært orientert om løpende. Årsrapporten gikk derfor ikke i dybden på dette målet. Grunnet problemer med DUF og omfattende gjennomganger, omorganiseringer og effektiviserings tiltak i direktoratet hadde UDI heller ikke nådd målet med å utvikle nye produktivets- og kvalitetsmål. Arbeid med disse målene var planlagt iverksatt på nyåret. I rapporten står det at UDI høsten 2001 hadde ”arbeidet mer med å legge til rette for en produktivitetsøkning heller enn å utvikle system for å måle produktivitet”. Delmålet, lagt til av politisk ledelse, om å møte brukerne på en publikumsvennlig måte var ikke fulgt opp som forutsatt, men direktoratet viste til igangsatte tiltak for å bedre tjenesteytingen i førstelinjetjenesten.

Departementet mente at direktoratet ikke hadde gjort som forventet på en del områder, men på tross av dette, mente avdelingsledelsen at det ikke var hensiktsmessig å be direktoratet om å forklare og utdype årsakene til den dårlige måloppnåelsen. De hadde ikke forventninger om at direktoratet ville gi utfyllende svar. De valgte å følge opp rapporten på to måter. For det første stilte departementet flere spørsmål om hvordan UDI håndterte og fulgte opp forhold og spesielle utfordringer de hadde beskrevet i rapporten, samt oppklaringsspørsmål. Spørsmålene handlet ikke direkte om UDIs resultatoppnåelse.

Departements kritiske kommentarer og bemerkninger ble formidlet i et eget brev, som blant annet tok opp prinsipielle styringsmessige forhold de ønsket endret for fremtiden. Departementet forventet ikke utdypende svar vedrørende det som ble tatt opp på tross av at implikasjonene av disse var større enn det som var tilfelle for de direkte og faktaorienterte spørsmålene. Departementet mente at rapporten var for lite problematiserende og analytisk og var følgelig ikke fullt ut tilfreds med hvordan direktoratet hadde rapportert på sin virksomhet. De ønsket at UDI i større grad rapporterte på avvik fra resultatmålene og var tydeligere på hva konsekvensene på manglende måloppnåelse ville være. Det synes klart at departementet mente at manglende ved UDIs strategiske styringsinformasjon var mest uheldig og at dette måtte på plass i 2002. Temaene som ble diskutert i rapporteringsmøtet var i hovedsak av overordnet karakter og fokuserte på forhold som av aktørene ble oppfattet som spesielt viktige. God styringsinformasjon er allerede nevnt, men også en avklaring av roller og rolleforståelse i styringsdialogen ble diskutert etter initiativ fra departementet. Departementet gav signaler om at de ønsket løpende informasjon om praksis og forhold knyttet til regelverksendringer. UDI fikk mot slutten av året ros for sin innsats og for sin vilje til nytenkning. De øvrige temaene var av innvandringsfaglig karakter, eksempelvis problemer med det nye bosettingsregimet og utredning av fremtidige tiltak for at asylsøkere med avslag skulle returnere. Foruten de generelle og overordnede spørsmålene ble åtte temaer tatt opp til diskusjon.

Foreløpig oppsummering

2001 var et år som UDI selv beskrev som kanskje ”det mest dramatiske” i direktoratet historie. Halvårsrapporten var detaljert på satsingsområdene og redegjorde i stor grad for ulike tiltak som var satt i gang. Rapporten ble også brukt til å understreke den anstrengte ressursituasjonen. Årsrapporten er ikke så problematiserende som halvårsrapporten, og

dette er overraskende i og med at resultatoppgåelsen var mangelfull på flere områder. UDI valgte å formidle situasjonen etter det de kalte "snuoperasjonen" var satt i gang høsten 2001 og bildet de da gav av virksomheten var sånn sett ganske positiv. Gjennomgangen av styringsdialogen viser at departementet var aktiv i sin oppfølging av direktoratet, noe de mange spørsmålene til rapportene er et uttrykk for. Det kan se ut som om at den skriftlige korrespondansen i forkant av rapporteringsmøtene, i stor grad ble brukt til oppklaringer av fakta og detaljer, men rapporteringsmøtene ble brukt til å se fremover.

Departementet gav også klare styringssignaler i rapporteringsmøtene. De var spesielt opptatt av å få god og kvalitetssikret styringsinformasjon og mente at manglene på dette området var særlig alvorlig og kritisk. Departementet var tydelig bekymret for å fatte beslutninger på feil grunnlag. Et klart trekk ved styringsdialogen, er at integreringsrelaterte spørsmål fikk en marginal plass. I årsrapporten gav departementet beskjed om at de var fornøyd "med UDIs vilje til nytenkning". UDI hadde på flere områder ikke nådd de målene som var satt i tildelingsbrevet, men dette ble UDI ikke direkte konfrontert med. Spesielt interessant er det at på tross av at departementet var kritiske til en del sider ved virksomheten, ser det ut som om alle omstillingsprosessene UDI stod midt i, og grepene departementet hadde tatt i den forbindelsen, gjorde at de ikke mente det var hensiktsmessig å kreve utdypende forklaringer. Departementet nøyde seg med å påpeke at de ønsket endringer for framtiden. Direktørens avgang og forhold knyttet til oppfølgingen av den eksterne gjennomgangen av direktoratet (PWC-rapporten) ikke ble diskutert i forbindelse med rapporteringsmøtene. Oppfølgingen av de ulike omstillingsprosessene ble videre behandlet i fora utenom rapporteringsmøtene. Departementet ble blant annet orientert i flere informasjonsmøter høsten 2001.

UDI gis et pusterom- rapportering og oppfølging 2002

UDI avla to virksomhetsrapporter for 2002, den første pr. 30. april. Rapporteringstidspunktet var skjøvet frem to måneder sammenliknet med de to foregående årene. Rapporten på 22 sider tok opp situasjonen på de tre satsingsområdene, avvik fra resultatkravene og til slutt en beskrivelse av situasjonen i UDIs fire avdelinger basert på deres egen opplevelse av situasjonen. Det ser ut til at det siste kapitlet var ment mer til opplysning og informasjon enn som rapportering og den skjedde også på UDIs eget initiativ. Rapporten hadde en svært konkret form og språk, og gikk mest i dybden på satsingsområdene effektiv saksbehandling, rask bosetting og rask retur. På satsingsområdene ble det presentert tall for innkomne saker, antall vedtak fordelt månedsvise på sakstype, saksbehandlingstid og restansesituasjonen, og det ble flere steder lagt vekt på å vise at UDI hadde høyere produksjon enn tidligere. UDI forklarte også endringene i produksjonsvolumet og forventninger til utviklingen videre.

På bosettingsområdet presenterte UDI tall for antall bosatte og redegjorde for ulike årsaker for det lave antall bosatte på tross av at den nye bosettingsmodellen var iverksatt og pekte på områder og tiltak det var viktig å fokusere på for å bedre situasjonen på dette satsingsområdet. På satsingsområdet om rask retur beskrev rapporten ulike aktiviteter

som viste at dette arbeidet var prioritert. Rapporteringen på det enkelte resultatkravet var skjematisk, konkret, oversiktlig og fokusert. I forhold til de kvantitative resultatkravene i asylsaker var UDI langt fra å oppnå målene, men kun for resultatkravet om 8 dagers behandlingstid for antatt grunnløse saker ga UDI beskjed om at målet var urealistisk. UDI fant det i tillegg nødvendig å presisere at de mente tiden begynte å løpe fra sakene ankom direktoratet. Rapporten var ikke klar på om UDI forventet å nå målene i løpet av året, kun at de forventet forbedringer. På områder hvor det ikke var avvik å melde stod det kort og godt "ingen avvik", og med andre ord hadde god måloppnåelse. Noen ytterligere situasjons- eller tilstandsbeskrivelse ble ikke gitt. UDI gjorde også rede for avvik og tiltak som var iverksatt for å nå målene som var satt, uten å gå spesielt i dybden på hva tiltakene innebar. På integreringsområdet gjorde UDI oppmerksom på at en del forutsetninger var endret, og at dette fikk følger for hvordan de fulgte opp kravene. På sett og vis vurderte UDI at resultatkravene dermed ikke ble så styrende som tildelingsbrevet forutsatte.

Departementet meldte at de i rapporteringsmøtet i juni først og fremst ville fokusere på de områdene der avvikene var størst. Dette gjaldt måloppnåelsen på bosetting, asylsaksbehandling samt hovedmålet om en effektiv forvaltning og god service. UDI hadde eksempelvis en måloppnåelse på 50 % for asylsaker, hvor målet var at ingen saker skulle ha en behandlingstid lenger enn 8 uker. I forkant av møtet ba departementet direktoratet om vurderinger på hvorvidt det var mulig å nå målene for i løpet av året. De åpnet også opp for å endre mål som måtte vise seg ikke å være oppnåelige og ba direktoratet vurdere hva som i så fall ville være realistiske mål. Det ble understreket at målene måtte være noe å strekke seg etter. Departementet var for øvrig ikke helt fornøyd med at de ikke mottok den statistikken de hadde bestilt i tildelingsbrevet og ønsket et oppklaringsmøte om dette. Tonen i rapporteringsmøtet var god og departementet understreket at spørsmålene de stilte ikke måtte forstås som kritikk av direktoratets arbeid. Departementet gav uttrykk for at de tvert imot var imponert over direktoratets "snuoperasjon". For øvrige ble rapporten gjennomgått resultatkrav for resultatkrav. Sammenliknet med tidligere ble det ikke stilt skriftlig spørsmål til rapporten i forkant av møtet og rapporteringsmøtet var derfor noe mer detaljorientert enn for mellomrapportmøtet i 2001. Det ble knyttet korte kommentarer til hvert resultatkrav og områder med avvik ble fulgt opp av departementet. Det ble stilt spørsmål om målene måtte revurderes eller justeres. Det ble enighet om at mange av saksbehandlingstidsmålene på asylområdet ikke var realistiske og måtte justeres og differensieres bedre i neste års tildelingsbrev. På deler av integreringsområdet mente departementet at UDI ikke gjort som forventet i forhold til kravene i brevet, samtidig som det ikke var rapportert om avvik i rapporten. Departementet var med andre ord ikke fornøyd med UDIs innsats på integreringsområdet.

På vei, men ikke i mål- årsrapporten for 2002

Årsrapporten, som ble lagt frem i begynnelsen av februar 2003, var på 23 sider. Rapporten var todelt. For det første ble det rapportert særskilt på de tre satsingsområdene, dernest ble resultatoppnåelsen for samtlige resultatkrav under de fire

hovedmålene presentert. Formen på rapporteringen varierte med utformingen av resultatkravene. Der disse var konkrete og kvantitative, var også rapporteringen relativt kortfattet. Effektivisering av saksbehandlingen hadde vært et satsingsområde og det ble lagt stor vekt på å legg fram tall for saksbehandlingstider som sammenliknet med tidligere års resultater for på den måten å understreke at direktoratet ved slutten av året ”hadde god kontroll over oppgavesituasjonen” og at situasjonen var betydelig bedre i 2002 enn i 2001. Det ble lagt stor vekt på å vise at produktiviteten var høyere enn det som ble lagt til grunn i tildelingsbrevet, både i asylsaker og i oppholdssaker, selv om tallmaterialet kun ga et ”pekepinn på utviklingen”. Direktoratet ”var av den oppfatning” at asylsaksbehandlingen var mer effektiv enn i 2001. Inntil DUF var i full drift heftet det usikkerhet ved tallkvaliteten. Det synes klart at teknologiske begrensninger førte til at det ikke var mulig å rapportere nøyaktig på resultatoppnåelsen.

På satsingsområdene ”bosetting” og ”retur” var kravene til UDI noe mer unøyaktige og i stor grad aktivitetsrettet. I og med at det var flere aktører som bidro til måloppnåelse bar rapporteringen preg av at UDI på bosetting ikke alene stod ansvarlig for at den nye bosettingsmodellen ikke hadde bidratt til å nå målet om bosetting innen maksimalt seks måneder. UDI hadde oversendt eget brev om problemene med bosetting, men redegjorde også i årsrapporten ganske utførlig for de største problemene med å nå målet, og tiltak de hadde iverksatt. Målet om rask retur bar i stor grad preg av å være et utviklingsarbeid i samarbeid med politiet, men rapporteringen var begrenset til å omhandle frivillig retur.

UDI hadde ikke nådd flere av de kvantitative produksjons- og saksbehandlingstidsmålene i 2002. Begrunnelsene for at målene ikke var nådd gikk dels på at UDI ikke hadde maktet å prioritere dem tilstrekkelig, men hovedinntrykket for oppholdssakene var at det hadde utenforliggende årsaker, eksempelvis at de var mangelfullt opplyst før de ankom direktoratet og at det derfor gikk med tid til å hente inn nye opplysninger. For enkelte krav, eksempelvis at produktiviteten skulle øke, var UDI ikke i stand til entydig si om målet var nådd eller ikke kommer klart til uttrykk i formuleringen: ”hvorvidt produktiviteten økte fra 2001 til 2002 er vanskelig å si, da det ikke finnes produktivitetstall for 2001”.

Avvikene var likevel størst for asylsaksbehandlingen. Dette hadde også vært et tema i dialogen gjennom året. Resultatkravene for asylsaker ble endret betydelig fra 2002 til 2003, og det kan se ut som om UDI dermed ikke forholdt seg aktivt til dem i årsrapporten. De refererte eksempelvis til de nye målene i asylsaker. Problemene med måloppnåelse i 2002 ble også diskutert med UDI i forbindelse med utarbeidelsen av tildelingsbrevet for 2003 og i møter og skriv med statsråden. Ikke alle målene var konkrete og målbare og det ble derfor en vurderingssak om målet var nådd eller ikke. Et mål som gikk igjen over flere år, men som UDI ikke hadde innfridd, var at overføringsflyktninger skulle få informasjon før de kom til Norge. For 2002 het dette informasjonsarbeidet skulle styrkes. Direktoratet rapporterte at de hadde gitt 350 flyktninger informasjon ”av noen timers varighet” og målet var å lette integreringsprosessen ved ”forklare...hvordan det norske samfunnet fungerer og å bidra

til å skape realistiske forestillinger om hvilke rettigheter og forpliktelser de har i Norge". Det kan her virke som om arbeidsinnsatsen ikke helt stod i forhold til ambisjonene.

Rapporteringen på tilstanden i asylmottakene var generell, overordnet og informativ. Årsrapporten hadde også et 20 siders vedlegg om tilstanden i mottak. UDI vurderte måloppnåelsen som god. UDI beskrev videre det som var gjort for å utvikle en ny mottaksstruktur. Rapporteringen på integreringsområdet, med unntak av bosetting, bestod delvis i å beskrive gjennomførte aktiviteter, utgitte publikasjoner eller prosjekter det var gitt økonomisk støtte til. UDI viste riktignok til at 80 % av et utvalg bosettingskommuner hadde deltatt på ulike arrangementer i regi av UDI, knyttet til innføringen av introduksjonsloven, 93 % hadde mottatt skriftlig informasjonsmaterieil og at 63 % hadde brukt UDIs internettsider.

For hovedmålet om "effektiv forvaltning og god service" hadde ikke UDI nådd fire av åtte resultatkrav, men dette var departementet blitt holdt løpende orientert om, dels i møter og dels ved særlige fremdriftsrapporter. Det kom likevel frem at arbeidet var i godt gjenge. For andre mål var det uklart om de var nådd. Eksempelvis kunne ikke UDI si om sine brukere var mer fornøyd i 2002 enn i 2000. UDI viste likevel at de hadde iverksatt en rekke tiltak for å bedre brukerservicen.

Årsrapportmøtet i midten av mars 2003 handlet bare i begrenset grad direkte om innholdet i rapporten og om direktoratets innsats for måloppnåelse dette året. Det var enighet om at rapporten var god og "hadde begynt å finne sin form". Det syntes helt klart at departementet ikke ønsket en rapport som var en "oppramsing av hva UDI gjør". Direktøren mente de hadde god kontroll over situasjonen i direktoratet at de dro "i samme retning og var inne i en god trend", noe departementet var enig i. Det ble gitt uttrykk for at styringsdialogen var god. I den grad UDIs virksomhet ble tatt opp handlet det om status i asylavdelingen og i oppholdsavdelingen, samt mottak og bosetting. Det ble jobbet kontinuerlig med å få ned saksbehandlingstidene. UDI ble bedt om å komme med forslag om hva som kunne være realistiske mål og departementet mente at en måloppnåelse på 80 % ville ivareta behovet om at målet både var realistisk og noe å strekke seg etter. Dette virker litt overraskende i og med direktoratet i begynnelsen av november overfor Statsråden hadde sagt av måloppnåelse var mulig i 2003. UDI informerte også om at de var bekymret for en negativ utvikling av saksbehandlingstidene i oppholdsavdelingen, og redegjorde for en mulig omorganisering av denne. De øvrige temaene handlet ikke direkte om rapporten eller resultatkravene, men hadde mer karakter av å være informasjon og avklaringer. Ett trekk ved utviklingen av rapporteringsmøtene, er at deres karakter varierte en del over tid. En respondent i departementet uttrykker seg slik om rapporteringsmøtene som formålstjenlige i etatsstyringen:

"Jeg synes de har blitt veldig mye bedre, men det er jo alltid en utfordring at en i slike møter diskuterer noe reelt for at de ikke skal bli et ritual. Innholdet i rapporteringen må gi noe til begge parter. Dette er noe en må jobbe med

kontinuerlig. Hvis man setter seg ned og sier at dette trenger man ikke å jobbe mer med, har man et problem”⁵⁹

Styringsforholdene på det juridiske området ble diskutert, da spesielt hvordan UDI best kunne varsle departementet om ”større” praksisendringer, noe som hadde blitt et hett tema sommeren 2002 i forbindelse med ”Flykaprersaken” og ”Rubina-Rana”-saken, hvor det ble avdekket manglende rapporteringsrutiner knyttet til politiske sensitive saker og praksisendringer.⁶⁰ Departementet gav klare signaler om at de ønsket å bli orientert i forkant av større endringer. Det ble informert om innføringen av introduksjonsloven, om rutiner på budsjettensiden og om intern-organisatoriske forhold i UDI knyttet til asylintervjuene.

Som nevnt over skulle det også avholdes informasjonsmøter hvor status på satsingsområdene skulle drøftes. En rekke temaer ble tatt opp på de to informasjonsmøtene høsten 2002. I forhold til krav i tildelingsbrevet informerte direktoratet spesielt om fremdriften i arbeidet med DUF (nytt saksbehandlersystem), progresjonen i arbeidet med LIS (ledelsesinformasjonssystem) og saksbehandlingstidene i statsborgerskapsaker. Det ble også vist til målsettinger og måltall for uttransporterte Dublinsaker, samt behov for å justere målene på dette området uten at dette var et mål som stod i tildelingsbrevet. I desembermøtet ble ikke områder direkte knyttet til tildelingsbrevet tatt opp og møtet hadde et klarere preg av informasjonsutveksling og orientering om kommende forslag til endringer i regelverket.

Foreløpig oppsummering 2002

Rapportene var i 2002 mer konkrete, oversiktlige og mer fokusert enn det som var tilfelle i 2001. Satsingsområdene kom tydeligere frem enn i 2001. Spesielt på integreringsområdet, hvor mange resultatkrav var aktivitetsrettet rapporterte direktoratet på aktiviteter og arbeid det hadde utført. Dette målområdet fikk marginal plass i styringsdialogen dette året. Andre områder som utviklingen av DUF og ledelsesinformasjonssystem, ble fulgt opp utenfor rapporteringsmøtene, blant annet gjennom egne rapporter og i informasjonsmøter. Måloppnåelsen var på flere viktige områder ikke særlig god, men det var saksbehandlingssituasjonen som fikk mest oppmerksomhet i rapporteringsmøtene. I motsetning til 2001 ser det ut til at departementet hadde gått bort fra skriftlige spørsmål i forkant av rapporteringsmøtene, men de meldte bare fra om de viktigste temaene. Oppfølgingen ble dermed noe mer fokusert på selve resultatkravene i tildelingsbrevet, spesielt i møtet i juni 2002. Et inntrykk er også at UDI i rapportene underkommuniserte alvoret ved at en del mål ikke ble nådd. I mellomrapporten kom det ikke klart nok fram om direktoratet ville klare å nå

⁵⁹ Intervju med Innvandringsavdelingen i KRD, Oslo 16. juni 2004

⁶⁰ Begge sakene ble publisert i VG i juni 2002 og førte til sterk kritikk av UDI og departementet. I flykaprersaken fikk to iranere som på begynnelsen av 90-tallet kaprert et Aeroflotfly, tvang det til å lande i Norge, innvilget oppholdstillatelse av humanitære grunner. Departementet ble ikke informert om denne avgjørelsen. I Rubina-Rana-saken ble direktoratet beskyldt for forskjellsbehandling, og manglende rutiner knyttet til praksisomlegging (Neby 2003).

målene i løpet av året. De la stor vekt på å vise at de hadde kontroll over situasjonen og at de var inne i en positiv trend, en vurdering departementet var enig i. Dette var spesielt tydelig i årsrapporten. Departementet fulgte likevel resultatoppnåelsen tett og forholdt seg svært aktivt til resultatkravene for saksbehandlingen. Det ble flere ganger i løpet av året understreket at målene måtte være realistiske. Det synes som om de opplevde manglene måloppnåelse som et større problem enn det UDI gjorde. Møtet mellom UDI og Statsråden i november dette året, hvor den manglende måloppnåelse ble tatt opp, er et uttrykk for dette. Det kan virke som om dette initiativet førte til at den svake måloppnåelsen i 2002 ikke ble et stort tema i årsrapportmøtet mars 2003, i og med at Statsråden hadde signalisert at hun da først og fremst ønsket å utarbeide realistiske mål for 2003.

Først kritisk, så fornøyd- rapportering og oppfølging 2003

UDI avla motsetning til året før, fram to mellomrapporter i 2003. Rapportene var omfangsmessig ganske like og på i overkant av 20 sider. UDI rapporterte mest på satsingsområdene, spesielt på området om akseptabel behandlingstid i alle typer saker og kvalitetssikringa av mottaksarbeidet. Rapportene inneholdt kun i begrenset grad beskrivelser av tiltak for å bedre måloppnåelsen og spesielt for satsingsområdene var det overveiende aktivitets- og tilstandsbeskrivelser. For områdene med manglende måloppnåelse var det noe uklart hvordan direktoratet vurderte mulighetene for å nå målet innen utgangen av virksomhetsåret, selv om det ble tegnet et relativt dystert bilde, spesielt i behandlingen av oppholdssaker. Innføringen av DUF førte til at bedre datakvalitet i 2. tertialrapport, noe som gav et bedre grunnlag for å mer nøyaktig vurdering av måloppnåelsen for enkelte mål.

UDI brukte mye plass på ulike sider ved enkeltsaksbehandlingen, produksjonsvolum, saksbehandlingstid. UDI hadde differensierte saksbehandlingstidsmål i asylsaker og var svært langt fra å nå disse, dette til tross for at Kommunaldepartementet i brev den 10. januar til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite skrev at behandlingstiden gikk ned måned for måned og at direktoratet hadde som mål å nå målene i løpet av 1. halvår.⁶¹ Det var også tydelig at UDI ikke var i stand til å rapportere på en del behandlingstidsmål fordi det ikke var utarbeidet statistikker, eksempelvis kravet om 3 uker til klagesaksforberedelse eller om behandling av kriminelle asylsøkere. Måloppnåelsen ble dermed basert på UDIs vurderinger på disse områdene. Et trekk ved rapportene var at manglende måloppnåelse i asylsaker i liten grad ble problematisert. Rapporteringen virket noe mangelfull. Gjennom resultatkravene ble UDI pålagt ulike krav om å utvikle og sette i drift nye datasystemer som skulle gi bedre styringsinformasjon og statistikk. Rapporteringen på disse målene var rik på detaljer, spesielt i virksomhetsrapporten i august. Det kom fram at det var betydelige problemer med å nå målene på dette området fullt ut, og at innfasingen av DUF skapte problemer med vedtaksproduksjonen og måloppnåelsen i oppholdssaker, noe det i og for seg var tatt høyde for i resultatkravets

⁶¹ Brev fra KRD til Stortingets kontroll og konstitusjonskomite 10. januar 2003

utforming. I den grad UDI forklarte årsakene til manglende måloppnåelse, pekte de i liten grad på forhold utenfor deres kontroll, men snarere at en del av tiltakene ikke hadde full virkning ennå. I første tertialrapport mente de likevel at en knapp ressursituasjon var problemet, men etter økte bevilgninger i revidert nasjonalbudsjett ble ikke dette brukt som argument. Det gikk klart frem av rapportene at UDI hadde lagt ned mye arbeid i forhold til aktivitetsmålene på integreringssiden (inkludert bosettingsarbeidet). Direktoratet var klare på at den nye bosettingsmodellen ikke så ut til å øke bosettingstakten. I forhold til de andre aktivitetsmålene viste rapportene en progresjon i arbeidet og ofte ble "resultatoppnåelsen vurdert som god". Tydeligst kom dette fram i augustrapporten. Det virker også som om det var en løpende dialog knyttet til ulike utviklingsprosjekter, i et løp utenom rapporteringsmøtene.

UDI ble varslet i forkant av rapporteringsmøtene om hva departementet ville fokusere på i møtet. Departementet syntes rapportene var fyldige og omfangsrike, og var fornøyd med dette. Nytt av året var den samtidige rapporteringen på regnskap og virksomhet og departementet mente at UDI kunne forbedre seg på å se forbruk og graden av måloppnåelse i sammenheng. Dette ble UDI gjort oppmerksom på i det første rapporteringsmøtet, uten at det ser ut til at det ble fulgt opp i neste rapportering. Departementet mente også av rapportene var mangelfulle når det gjaldt å vurdere om de var mulig å nå målene i løpet av året. Departementet ønsket bedre forklaringer på manglende måloppnåelse og forslag til tiltak. På en del områder hadde UDI ikke rapportert i tråd med tildelingsbrevets krav. Et spørsmål det var uenighet omkring, var ressursituasjonen i første halvår. Departementet mente den var lik den som lå til grunn ved utformingen av tildelingsbrevet, mens UDI mente at sammensetningen av asylsaker var annerledes og at sakene var mer kompliserte slik at ressursituasjon dermed ble knappere. UDI ble også minnet på at de i møte med statsråden i november 2002, mente at det ville la seg gjøre å nå resultatkravene for 2003, samt at de også hadde fått god anledning til å si sin mening om hvorvidt målene var realistiske. I forbindelse med at Stortingets behandling av Riksrevisjonens dokument 3:8 (2001-2002), blant annet om UDIs saksbehandling i utlendingssaker, uttalte statsråd Erna Solberg i Stortinget;

"Jeg synes det er viktig at vi ikke klager på alle tingene på en gang i forhold til asyl- og flyktningsområdet. Vi må se at noen av de løsningene vi har, skaper dilemmaer. Min målsetting er å få ned tiden, men min målsetting er også å styre UDI på en måte så vi ikke setter urealistiske målsettinger som vi aldri kan nå. Derfor står det ikke åtte ukers saksbehandlingstid i det tildelingsbrevet som de har fått i år, for det er en urealistisk saksbehandling i forhold til innholdet i sakene. Og det er vel noe av det vi skal lære av den rapporten som Riksrevisjonen nå har kommet med, at kanskje vi i fem-seks år har styrt med urealistiske mål. Ingen organisasjon tar urealistiske mål seriøst hvis det går over lang tid"

Denne uttalelsen sett i lys av at Statsråden i etterkant av det første rapporteringsmøtet i mai ble informert om UDIs manglende måloppnåelse, samt at hun da også ble forelagt alternative sanksjoner og virkemidler som kunne benyttes overfor direktoratet når det ikke evnet å oppnå målene, viste klart at departementet forventet at resultatmålene måtte

være forpliktende og realistiske.⁶² Departementet forventet også at UDI sa klart sa i fra om de mente så ikke var tilfelle. Også i neste rapporteringsmøte ble det understreket at saksbehandlingstiden i asylsaker var for lang, og måtte reduseres, selv om de var fornøyd med antall fattede vedtak.

Departementets fokus var i hovedsak rettet mot områder hvor måloppnåelsen var dårlig og stilte flere relativt kritiske spørsmål, spesielt i første rapporteringsmøte. Departementet var spesielt opptatt av saksbehandlingssituasjonen, men ønsket også oppklaringer rundt etableringen av et differensiert mottakssystem. Det kom her frem at det var til dels ulik forståelse av hva dette resultatkravet innebar. KRD var tydelige på at urealistiske mål burde justeres, men det ser ut til at de mente at det ikke var noe poeng å endre disse før neste virksomhetsår. Departementet la betydelig vekt på at det var viktig at en tok lærdom av dette og jobbet med å få realistiske resultatkrav for 2004. Resultatkravet om behandlingstid for Dublinsaker ble riktignok foreslått endret av UDI, og når dette ble gjort førte det nærmest umiddelbart til fullstendig måloppnåelse.

UDI hadde for øvrig fremmet forslag om nytt ankomstregime i asylsaker, med innføring av 48-timersprosedyre i åpenbart grunnløse asylsaker. UDI mente at en gjennomsnitts behandlingstid på i overkant at 13 uker, mot kravet om en maksimaltid på 12 uker for de fleste asylsaker, var god måloppnåelse. I forhold til den dårlige måloppnåelsen i oppholdssaker ønsket direktoratet nye og differensierte mål for kommende år. Denne porteføljen ble for øvrig ikke tatt opp i oktobermøtet, men ble fulgt opp ved særskilte planer og tilleggsrapportering. Departementet fulgte med andre ord tett opp dette målområdet, og de gav ros for UDIs innsats, men var bekymret for situasjonen. Departementet gav i møtene også klare styringssignaler om prioritering av arbeid eller oppgaver knyttet til konkrete krav i tildelingsbrevet hvor de mente at UDIs innsats var dårlig. I møtet i oktober stilte departementet ikke på langt nær så mange kritiske spørsmål som i juni. Det kan se ut som om ny tilførsel av ressurser bedret situasjonen i direktoratet. I dette møtet ble det i noe større grad stilt detaljerte spørsmål UDIs arbeid på enkelte resultatkrav, men det handlet mer om oppklaringer, opplysninger og informasjon enn rapportering på graden av måloppnåelse.

Direktoratet har kontroll- årsrapporten for 2003

UDIs virksomhetsrapport for 2003 var omfangsrik og tegnet i hovedsak et bilde av en virksomhet som hadde kontroll og oversikt over de arbeidsoppgaver og resultatkrav som fulgte av tildelingsbrevet. Rapporten var på omkring 40 sider. UDI drøftet likevel ikke sammenhengen mellom måloppnåelse og ressursforbruk slik som departementet hadde satt krav til i tildelingsbrevet. UDI la i rapporteringen ikke så stor vekt på å sammenlikne med tall fra forrige år. Rapporten innholdt mye statistikk og tallmateriale, men da på et overordnet nivå som kunne knyttes mer direkte til resultatkravene i tildelingsbrevet. Annen og mer detaljert statistikkrapportering ble oversendt jevnlig utenom virksomhetsrapportene.

⁶² Sanskjons- og virkemidlene var av pedagogisk, økonomisk, administrativ og personalmessig karakter.

Rapporten gav et bilde av at direktoratet ser ut til å ha fulgt opp de fleste aktivitetsmålene på en god måte, spesielt de målene som hadde en relativt vid og generell utforming, eksempelvis at UDI skulle følge utviklingen internasjonalt og videreutvikle samarbeidet med utenriktjenesten og delta aktivt i arbeidsgrupper i Schengen. Det ble i slike tilfeller vist til ulike konferanser eller grupper UDI hadde deltatt i. I en del tilfeller konkluderte direktoratet med at ”arbeidet går etter planen”. Generelt ble det for aktivitetsmålene vist til at UDI hadde iverksatt tiltak eller utført et arbeid. Det ble med andre ord et spørsmål om skjønn og vurdering hvorvidt disse tiltakene hadde ønsket effekt, eksempelvis å bedre brukerservicen. UDI ga likevel uttrykk for at de ikke var fornøyd med sitt eget arbeid med å nå dette resultatkravet. For satsingsområdet om å forberede iverksettelsen av introduksjonsloven og resultatkravet om at alle kommuner skulle være informert, beskrev UDI omfattende kursvirksomhet og kunne legge fram eksakte tall for hvor stor andel av kommunene som hadde deltatt på disse, foruten at kursene innholdsmessig ble beskrevet. Enkelte resultatkrav var rene tidsavgrensede bestillinger og UDI viste da til at disse var utført. Et område hvor UDI ikke ser ut til å ha nådd resultatkravet var i å få plass et differensiert mottakssystem, og årsrapporten var ikke spesielt eksplisitt i å få fram årsakene til dette eller vise til hva de hadde gjort for å nå målet. Det sies bare at planen viste seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis, eller at forutsetningene som ble lagt til grunn ikke var til stede.

Det området hvor UDI helt klart hadde dårligst måloppnåelse var i behandlingen av oppholdssaker og direktoratet begrunnet dette både med problemer som følge av det nye datasystemet, mer kompliserte saker, men også feilaktige prognoser knyttet til måltallet. Dette området hadde UDI holdt departementet løpende orientert om, og departementet hadde fulgt UDI nøye gjennom egne møter og rapporter. UDI nådde produksjonsmålet for asylsaker og dette tilskrives i hovedsak en forbedret ressursituasjon i andre halvår. På asylfeltet var det mange saksbehandlingstidsmål som ikke ble nådd og dette går klart fram av årsrapporten. Det ser riktignok ut til at det hadde vokst frem en økt aksept for lange saksbehandlingstider i asylsaker dette året. Dette skyldes nok at departementet hadde brukt styringsverktøyet med å stille saker i bero, for å gjennomgå praksis, for flere store grupper av asylsøkere. Som følge av dette ville naturligvis behandlingstiden gå opp og resultatkravene dermed ikke bli nådd. På grunn av praksisendringer hadde også en av asylkategoriene som det var knyttet saksbehandlingstidskrav til blitt sløffet, og følgelig var resultatkravet ikke lenger relevant. Direktoratet kunne likevel vise til en markant reduksjon i den totale gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i asylsaker, men mye av dette skyldes en kraftig nedgang i tidsbruken hos politiet.

Utlendingsdirektoratet benyttet også årsrapporten til å påpeke uklarheter om ansvars- og oppgavefordelingen knyttet til regelverksutvikling og praksis. UDI mente at grensene mellom deres rolle som fagmyndighet og departementets rolle som politisk sekretariat, måtte avklares. Dette knyttet seg også til spørsmål om UDIs uavhengige rolle på utlendingslovens område og avgrensingen av departementets instruksjonsmyndighet.

Departementet gav beskjed om hvilke temaer de ville ta opp i rapporteringsmøtet, samt at de oversendte noen spørsmål de ønsket konkrete svar på i møtet. Departementet var svært fornøyd med at tallgrunnlaget var blitt ”betydelig bedre” i løpet av året, og gav

direktoratet ros for sitt arbeid med å forberede iverksettingen av introduksjonsloven. De var riktignok ikke fornøyd med at UDI ikke knyttet måloppnåelse til ressursinnsats. De valgte å fokusere på områdene hvor måloppnåelsen var dårligst og dette gjaldt oppholdssaker, mottak og bosetting. Det er verdt å merke seg at asylsaksbehandlingen for første gang i løpet seksårsperioden som denne studien omfatter, ikke ble diskutert i et rapporteringsmøte. Partene brukte også møtet til å avklare forhold knyttet til rolleforståelse, herunder at direktoratet mente at departementet ved flere anledninger skriftlig eller muntlig hadde uttrykt seg på en måte som direktoratet hadde tolket som signaler om praktiseringen av Utlendingsloven, på tross av at departementet ikke hadde instruksjonsmyndighet i sakene det var snakk om. Selv om temaene hadde klar forankring i årsrapporten, ser det ut til at samtalene innholdsmessig dreide seg vel så mye om informasjonsutveksling om veien videre og ulike avklaringer om styringsdialogen for kommende år. Diskusjonen var også svært lite detaljorientert, men dreide seg om overordnede spørsmål. Det ble også diskutert faglige spørsmål, spesielt knyttet til bosettingsordningen. Departementet stilte svært få kritiske spørsmål i årsrapportmøtet og de var i all hovedsak svært tilfreds med UDIs innsats, noe som også ble formidlet til Statsråden. Det ble lagt stor vekt på å formidle at UDI hadde god oversikt og kontroll over egen virksomhet.

Foreløpig oppsummering 2003

Det synes helt klart at departementet var svært aktive i sin oppfølging av UDIs måloppnåelse i 2003 og de forholdt seg aktivt til kravene i tildelingsbrevet. Det at det ikke ble fokusert direkte på kravene i tildelingsbrevet, kan være et uttrykk for at departementet var tilfreds med rapporten og resultatoppnåelsen. Det ble også åpnet opp for å justere resultatkrav i virksomhetsåret. Departementet fulgte ekstra opp områder med dårlig måloppnåelse og stilte flere kritiske spørsmål til direktoratet, spesielt knyttet til første virksomhetsrapport. Direktoratet måtte avlegge egne rapporter om håndteringen av oppholdssaker og arbeidet med å bedre måloppnåelsen på dette området. Det ser også ut til at rapportene, etter departementets vurdering, ble klart bedre i løpet av året og spesielt viktig denne sammenheng var implementeringen av datasystemet, DUF. Dette førte til mer nøyaktig statistikkrapportering, noe som gav bedre grunnlag for styringen på feltet. Asylsaker ble viet mye plass i første halvår, men mot slutten av året ser det ut til at saksbehandlingstidskravene på dette området ikke stod så sentralt, i hovedsak på grunn av praksisomlegginger hvor departementet spilte en aktiv rolle. Måloppnåelse ble dermed ikke så viktig på dette området. Med unntak av bosettingsspørsmål, fikk integreringsområdet lite plass i styringsdialogen, men det synes klart at departementet likevel var godt fornøyd med innsatsen på dette området. I en styringssammenheng kom også spørsmålet om ansvarsfordeling og myndighetsutøvelse på utlendingslovområdet for alvor på banen, også i en etatsstyringssammenheng.

Etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet 2001 til 2003- en oppsummering

Årene fra 2001 til 2003 var en svært aktiv periode i etatsstyringssammenheng i forholdet mellom Utlendingsdirektoratet og Kommunaldepartementet. Overføringen av det samlede ansvaret til ett departement ser ut til å ha gjort etatsstyringen mer smidig og konstruktiv. Det ser også ut til at den eksterne gjennomgangen av Utlendingsdirektoratet, i stor grad fikk betydning for den videre styringen. Det kan se ut som om departementet i større grad ble premissleverandør for tildelingsbrevens utforming og disses innhold, samtidig som de ble betydelig klarere for direktoratet hva slag rapportering, statistikk og styringsinformasjon departementet ønsket. 2002 skiller seg ut ved at det dette året var langt færre resultatkrav enn året før og etter. Økningen til to mellomrapporter kan være et uttrykk for et økt rapporteringsbehov fra departementet side. Oppgraderingen av etatsstyringen førte til en klarer rollefordeling, mellom aktørene, hvor det for departementet innebar at de skulle være kritiske til manglende resultatoppnåelse. I forhold til kvantitative resultatmål, ble det helt klart at det var forventet at disse faktisk skulle være oppnåelige. På den annen side synes det klart at direktoratet var for optimistisk i sin tilbakemelding om hvorvidt de ville klare å nå saksbehandlingstidsmålene. De synes likevel å ha oversikt og kontroll med egen virksomhet, og var tydelige på dette. Tildelingsbrevene viser at kun et fåtall resultatmål var stabile i perioden, og at dette gjaldt for samtlige målområder. Departementet var betydelig mer aktiv i forhold til oppfølgingen av UDIs interne administrasjon og var pådrivere i arbeidet med å få på plass gode internstyringssystemer. Et klart trekk ved perioden er at politisk ledelse forholdt seg aktivt til tildelingsbrevene og resultatmålene, og tilførte egne mål som var uttrykk for politiske prioriteringer. Dette kom til uttrykk blant annet ved resultatkrav om rapportering om praksis i utlendingssaker.

Analyse i lys av teoretiske perspektiv

De to foregående kapitlene har vist at etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet var preget av både kontinuitet og endring. I dette kapitlet vil jeg sammenlikne noen hovedtrekk ved etatsstyringen med utgangspunkt i de to periodene. Første del av kapitlet vil være viet besvarelsen av hovedproblemstillingens første del om hvordan etatsstyringen foregikk. Dernest vil jeg, i lys av de ulike teoretiske perspektivene, besvare problemstillingens andre del om hva som kan forklare denne styringspraksisen. Samlet forventer jeg at perspektivene vil kunne fange opp ulike sider og gi en forklaring på etatsstyringspraksis i årene 1998-2003. Avslutningsvis vil jeg også sammenlikne perspektivenes relative forklaringskraft.

Etatsstyringen i perioden 1998 til 2003: en sammenlikning

Klarere og tydeligere etatsstyring

Arbeidet med utformingen av tildelingsbrevet for Utlendingsdirektoratet var i begge periodene en prosess hvor de ulike partene deltok aktivt. Det synes klart at det i begynnelsen av perioden 1998-2003 var forskjellige oppfatninger om hvilke omfang brevet burde ha, både når de gjaldt satsingsområder, resultatmål og rapporteringskrav. På tross av at UDI i stadig større grad gav uttrykk for at de ønsket å begrense brevetts totale omfang, ser det ut til at de tre aktørenes ulike forslag bare ble lagt sammen, og at de ressursmessige og arbeidsmessige konsekvenser av disse i liten grad ble veid mot hverandre. UDI var en pådriver for en tydeligere og mer fokusert etatsstyring, men lite skjedde de første årene. Utlendingsdirektoratet ble hørt, men på et overordnet og prinsipielt nivå synes det ikke som om at de i særlig grad fikk gjennomslag for sine ønsker. Dette var spesielt tydelig høsten 2000, da konfliktnivået økte. Det er ingen spor av at Justisdepartementet kom med innspill på hvordan etatsstyringen burde foregå, noe som kan være et uttrykk for at de ikke hadde et eierforhold til bruken av mål- og resultatstyringssystemet. I den grad det skjedde forandringer, kom som en følge av at Kommunaldepartementet bestemte det.

Kommunaldepartementet stod mot slutten av 1990-tallet fram som den viktigste etatsstyreren. Arbeidet med tildelingsbrevet høsten 2001 markerte et klart brudd med tidligere etablert praksis. Hele ansvaret for utlendingsforvaltningen var da samlet i Kommunaldepartementet, og med bistand fra Statskonsult utformet de i større grad tildelingsbrevets mål på egen hånd, selv om UDI ble hørt med hensyn til konkrete målverdier. Det er likevel ingen ting som tyder på at dette førte til misnøye i direktoratet, snarere tvert om. Flere av endringene var i tråd med direktoratets tidligere forslag som de ikke hadde fått gjennomslag for. Kommunaldepartementet fikk etter dette også et mer bevisst forhold til hvilke resultatkrav de ønsket og hva de ville at direktoratet skulle rapportere på. Prosessen ble smidigere og forventningene til rollene og bruken av mål- og

resultatstyringssystemet i etatsstyringen tydeligere. Et annet sentralt utviklingstrekk var at den politiske ledelsen i økende grad forholdt seg aktivt til utformingen av tildelingsbrevet og dette som sådan. Politikerne var i hovedsak er inne avslutningsvis i arbeidet og kontrollerte at brevene var i tråd med de politiske prioriteringene. Det ble også avholdt egne møter mellom politisk ledelse og ledelsen i direktoratet hvor tildelingsbrevet som en avtale mellom departementet og direktoratet ble konfirmert. For øvrig ble politisk ledelse holdt løpende orientert om direktoratets måloppnåelse i etterkant av de ordinære rapporteringsmøtene. Det synes klart at utviklingen gikk i retning av at Kommunaldepartementets politiske og administrative ledelse i økende grad forholdt seg aktivt til mål- og resultatstyringssystemet i etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet.

Tildelingsbrevene blir avgrenset og fokuserte

Tildelingsbrevet endret seg også innholdsmessig i perioden. For det første var det en utvikling i retning av at Utlendingsdirektoratet ble pålagt færre føringer for iverksettingen av de enkelte resultatmål. Den første tiden var det en rekke krav og føringer i generell tekst, noe som gjorde resultatmålenes stilling som eget element i styringssystemet mindre tydelig. Målene fikk tale mer for seg selv, noe som til en viss grad gav direktoratet økt handlefrihet knyttet til virkemidler. Dette skjedde samtidig som begrepsbruken ble klarere og mer ensartet. Resultatmål/ resultatkrav ble selvstendige målnivåer. UDI forholdt seg i økende grad til resultatmålnivået i rapporteringen og fra og med 2002 ble delmålnivået fjernet helt fra tildelingsbrevet.

For det andre ble rapporteringskravene gjort mer eksplisitte og mellomrapportene ble tydeligere avviksrapporter, samtidig som at UDI ble pålagt større krav til statistikkrapporteringens omfang og kvalitet. Informasjonsmøtene ble også etter hvert tydeligere møteplasser for gjensidig informasjonsutveksling. Tildelingsbrevene til Utlendingsdirektoratet endret seg mye langs flere dimensjoner, men var stabile langs andre. Dersom en ser på det totale antall resultatmål/krav var dette svært stabilt og lå på i underkant av 40 resultatmål. Et klart og tydelig unntak er tildelingsbrevet for 2002, hvor det kun ble utformet 26 resultatkrav for direktoratet. Innholdsmessig var det omfattende endringer av resultatkravene, men det varierte mellom hovedmålområdene, noe jeg vil berøre nedenfor.

Reguleringsmålene - færre og mer avgrenset innhold

Omfanget av resultatmålene og kravene på reguleringsområdet var lavt i forhold til de andre målområdene, og tendensen gikk i retning av en ytterligere reduksjon. I forhold til det substansielle innholdet i målene skjedde det forandringer, men disse var ikke entydige. Koblingen til reguleringspolitikken som sådan, var ikke særlig klar, selv om det ble utformet aktivitetsmål og oppgavemål som var kontrollrelaterte, ofte knyttet til særskilte prosjekter. Det har likevel ikke handlet om praktiseringen av utlendingsloven. Resultatmålene handlet i stor grad om administrative og organisasjonsinterne forhold.

Det første året var det en del resultatmål knyttet til Utlendingsdirektoratets generelle forvaltningsvirksomhet, mens det skjedde en dreining mot gjennomføring av konkrete

reformer, etablering av systemer eller konkrete og forpliktende behandlingstidsmål. De kvantitative outputmålene var de første tre årene saksbehandlingstidsmål, deretter produksjonsmål for oppholdssaker, og det siste to årene ble målet fjernet helt fra reguleringsområdet. Mens den første treårsperioden var preget av stabilitet rundt lite reelle og forpliktende mål, ble det etter hvert foretatt omfattende endringer både i målenes innhold, og tilknytningen til dette målområdet. Utviklingen gikk i retning av at denne typen kvantitative outputmål ikke ble knyttet til det overordnede målområdet "regulert innvandring". Når det gjelder aktivitetsmålene og oppgavemålene ble disse færre og innholdsmessig mer generelle, samtidig som de handlet om mer avgrensede områder av direktoratets virksomhet. Totalt sett ble omfanget av mål på reguleringsområdet redusert. Aktivitetsmålene ble i stor grad brukt til å sikre at direktoratet viet et område oppmerksomhet, en form for styring av direktoratets fokus og oppmerksomhet.

Beskyttelse til flyktninger - mer om mindre

Målområdet som omhandlet ulike sider knyttet til det å gi beskyttelse til flyktninger og asylsøkere var gjennom hele perioden det mest omfangsrike, med en topp i årene 2000 og 2001. Reduksjonen fra 17 resultatmål i 2001 til 8 resultatkrav i 2002 var en markant nedgang. De kvantitative outputmålene begrenset seg i begynnelsen til krav til bosetting innen seks måneder, samt for økonomiske indikatorer på mottaksområdet. Disse ble etter hvert fjernet fra tildelingsbrevet. I motsetning til oppholdssakene under reguleringsområdet, gikk utviklingen i retning av mer detaljerte og spesifiserte mål for asylsaker, med både produksjonsmål og saksbehandlingstidsmål. Et annet utviklingstrekk er at det i økende grad kun ble gitt kvantitative mål knyttet til forhold UDI selv kunne kontrollere, med det resultat at denne type mål i all hovedsak kun ble satt for asylsaksbehandlingen, mens kvantitative mål knyttet til bosetting og overføringsflyktninger, ble fjernet eller flyttet til integreringsområdet. Svært mange av målene handlet også på dette området om administrasjon, organisasjon og effektivitet. Det var også en nedgang i kvalitative outputmål og økning i tidsavgrensede oppgavemål, samt at aktivitetsmålene ble noe mer generelle og overordnede. Dette kommer eksempelvis til uttrykk gjennom målene knyttet til asylmottak, som gikk fra å være krav til kvalitet og beboermedvirkning, til å handle om å få gode systemer på plass for en differensiert mottaksstruktur.

Integreringsmålene - kontinuitet og generelle arbeidsbeskrivelser

Integreringsmålene kommer i en særstilling ved at de nesten uten unntak var svært generelle aktivitetsmål på et overordnet nivå. Dette gjelder spesielt arbeidet knyttet til rasismeproblematikken. Mange av målene handlet om direktoratets arbeid med kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling. Det var likevel en viss utvikling i retning av at målene omfangsmessig ble avgrenset og mer konkrete, eksempelvis knyttet til utvikling av tolketjenesten, informasjonsarbeid om introduksjonsprogrammet for flyktninger, samt at målene for bosetting ble overført til dette målområdet. Det langsiktige

integreringsarbeidet var i stor grad fraværende i styringsdialogen. Innholdsmessig ble det i økende grad fokus på integrering av nyankomne asylsøkere og flyktninger.

Organisasjon og administrasjon - fra restkategori til styringskategori

Resultatkravene under hovedmålet "effektiv og brukerorientert" forvaltning endret seg betydelig i denne seksårsperioden. Det var for det første en svak økning i antall resultatkrav, men innholdsmessig var målområdet gjenstand for betydelige forandringer. De første årene var det en del resultatmål som synes veldig detaljerte og som ikke ble ansett som viktige for styringen av UDI. Målene fikk etter hver en mer reell betydning og ble mer forpliktende, noe som må ses i sammenheng med hvordan det etter hvert ble rapportert på dette målområdet. Målene fikk økt fokus på brukerne av forvaltningen og virksomhetskritiske funksjoner i direktoratet, eksempelvis utvikling av gode internstyringsystemer. I tildelingsbrevet for 2003 ble det også lagt til resultatkrav som påla UDI å informere om praksisendringer knyttet til praktiseringen Utlendingsloven.

Sammenlikning av målområdene

Det var betydelige forskjeller i utformingen av de ulike resultatmålene eller resultatkravene på de forskjellige virksomhetsområdene. Konkrete og kvantitative resultatkrav fikk økt betydning i styringen av Utlendingsdirektoratet, men dette begrenset seg i all hovedsak til asylsaker. I begynnelsen av perioden var det én resultatindikator for saksbehandlingstid, med ulike målverdier avhengig av sakstype. På beskyttelsesområdet ble det flere og mer differensierte mål, mens det for de øvrige sakene etter hvert kun ble stilt krav om at UDI skulle ha interne mål. Det synes klart at på et saksområde med mye oppmerksomhet utenfra ble satt mer konkrete mål. På reguleringsområdet er det vanskelig å se noe entydig mønster i utviklingen av resultatmål, med det unntak at de er blitt færre. Forhold knyttet til praktiseringen av utlendingsloven har ikke vært en del av styringsdialogen, selv om UDI mot slutten av perioden ble pålagt rapportering knyttet til eventuelle endringer. Tildelingsbrevet handlet altså ikke om reguleringspolitikkenes substansielle innhold. Det var et ønske om mer presise og konkrete resultatindikatorer, men materialet viser at det i stor grad er en rekke aktivitetsmål på alle UDIs virksomhetsområder. Det som skiller aktivitetsmålene fra hverandre er hvor generelle eller overordnede de er. De var mest detaljorientert på reguleringsområdet og for målene knyttet til administrative funksjoner. På integreringsområdet var de helt klart meget generelle, med beskyttelsesområdet i en mellomstilling. Når det gjelder graden av stabilitet synes den å ha vært størst for beskyttelses- og integreringsmålene. Selv om resultatmålenes konkrete innhold varierte, var det på disse områdene stabilitet når det gjelder hvilke del av UDIs virksomhet det ble utarbeidet resultatmål på. De samme områdene gikk igjen over tid. For regulering og organisasjon var det i større grad av variasjon.

Et sentralt funn er at det, uavhengig av målområde, var en økning av resultatmål som i realiteten handler om driften av direktoratet og måten det løser sine oppgaver på, med andre ord organisasjonsinterne og administrative mål. Dette er i og for seg i samsvar med Statskonsults anbefalinger for styringen av UDI (Statskonsult 2000) hvor det ble

påpekt av Kommunaldepartement ikke satte krav til UDIs administrative systemer. Dette gjelder for alle typer resultatmål. Svært mange resultatmål handler enten om at direktoratet skal utvikle bedre målings- og rapporteringssystemer eller om slike mål i seg selv. Målene dreide seg i stor utstrekning om produksjon, saksbehandling, organisasjonsutvikling og de ble i betydelig mindre grad rettet mot politikkenes substansielle innhold og resultater for samfunnet. Et tydelig unntak synes å være målene om kvalitet i mottak. Tildelingsbrevene fungerte med andre ord ikke først og fremst som et redskap for å nå politiske mål eller outcome, men til å styre og kontrollere organisasjonens output og aktiviteter.

Virksomhetsrapportering og oppfølging - bedre oversikt og mer kontroll

Når det gjelder rapportering og oppfølgingen gjennom rapporteringsmøtene, skiller det to periodene seg vesentlig fra hverandre. Den første perioden var preget av uklarhet rundt rapporteringskravene og noe manglende samordning mellom departementene omkring hvordan rapporteringen burde foregå. De første tre-fire årene ble virksomhetsrapportene kun i begrenset grad ble brukt i den videre styringen av direktoratet og møtene tilførte ikke spesielt mye nytt i forhold til rapportene, men det er en klar oppfatning hos informantene at rapportene ble betydelig bedre over tid.

Et annet utviklingstrekk var at departementet ønsket mer rapportering, men at direktoratet ikke fullt ut evnet å produsere den statistikken departementet mente de hadde behov for. Manglende kvalitet i tallmaterialet var et vedvarende problem gjennom hele seksårsperioden, og dett vanskeliggjorde oppfølgingen av konkrete tallfestede resultatkrav. Mot slutten av perioden, spesielt etter at nytt datasystem var i drift, økte omfanget og kvaliteten på statistikkrapporteringen. Det ble også gradvis en større bevissthet om behovet for å ha en god styringsdialog hvor rapportering ble skilt fra informasjon. Informasjonsmøter fikk en mer selvstendig funksjon, men skillet mellom de to møteformene er noe som var gjenstand for kontinuerlig debatt. Det synes likevel klart at styringsdialogen ble mer intens og reell, med en dreining mot å få på plass gode styringssystemer. De mange aktivitetsmålene gjorde likevel måloppnåelse til et spørsmål om gjensidig forståelse om forventet arbeidsinnsats.

Rapporteringsmøtene ble i mindre grad brukt til oppklaring og avklaring av innholdet i rapportene, noe som kan tyde på at både rapportene og møtearenaene fungerte bedre. Det synes også klart at det ikke var et så stort detaljfokus i møtene, og spesielt årsrapporteringsmøtene ble et forum hvor færre, er overordnede og generelle saker ble diskutert. Tildelingsbrevet ble derfor mer forpliktende for direktoratet og det ble en mer reell diskusjon om resultatoppnåelse. Det synes likevel å være en sammenheng mellom hvordan utarbeidelsen av tildelingsbrevet foregikk og tema for årsrapporten påfølgende år. De to siste årene var fokuset i disse møtene på mange måter rettet fremover, noe som blant annet kan ses sammenheng med at UDIs måloppnåelse ble diskutert når de nye tildelingsbrevene ble utarbeidet.

Etatsstyringen i lys av det instrumentell-rasjonelle perspektivet

Det instrumentell-rasjonelle perspektivet utgjør oppgavens viktigste perspektiv og jeg hadde forventninger om at dette i størst grad kunne bidra til forklare etatsstyringspraksisen mellom de overordnede departementene og Utlendingsdirektoratet. Ut fra perspektivet forventet jeg at mål- og resultatstyring gjennom den formelle styringsdialogen ville være et formålstjenlig verktøy i etatsstyringen og for å nå de målene som ble satt for Utlendingsdirektoratet. I tabell 6.1 oppsummerer jeg hovedforventningene knyttet til styringsdialogens ulike faser.

Tabell 6.1 *Forventninger til etatsstyringen i lys av det instrumentelt rasjonelle perspektivet*

	Instrumentelt rasjonelt perspektiv
Utarbeidelsesfasen	Forventninger <ul style="list-style-type: none"> • stor grad av interessesammenfall • bruk av hierarkisk makt, top-down • klar rolleoppfatning • problemløsningsfora
Tildelingsbrevet	<ul style="list-style-type: none"> • konkrete resultatmål • få føringer på bruken av virkemidler • tydelige rapporteringskrav
Rapportering og oppfølging	<ul style="list-style-type: none"> • justering av mål som følge av læring • resultatorientert

I dette avsnittet vil jeg ført drøfte det overordnede instrumentell-rasjonelle perspektivets forklaringskraft i forhold til utarbeidelsesfasen. Med utgangspunkt i dette perspektivet forventet jeg et sterkt innslag av hierarkisk styring i utarbeidelsen av tildelingsbrevene. Det empiriske materialet viser at dette i liten grad var tilfelle, men at det varierte over tid og målområde. Når det gjelder struktureringen av prosessen med å utarbeide tildelingsbrevet er det helt tydelig at Kommunaldepartementet hele perioden la de overordnede føringene for hvordan etatsstyringen skulle foregå. Kommunaldepartementet bestemte i svært liten grad, i kraft av sin hierarkiske myndighet, satsingsområder, resultatmål og rapporteringskrav på egen hånd. Departementene la likevel til et betydelig antall mål, spesielt Kommunaldepartementet. Innslaget av hierarkisk styring må kunne sies å ha økt noe, i og med at Kommunaldepartementet etter hvert ble en tydeligere etatsstyrer og i økende grad la føringer på innholdet i tildelingsbrevet. Samtlige parter hadde innflytelse på hva som skulle være satsingsområder, men Justisdepartementet fikk i minst utstrekning gjennomslag for sine ønsker. Justisdepartementet hadde til en viss grad en underordnet rolle til utarbeidelsesfasen.

Ut fra et instrumentelt rasjonelt perspektiv forventet jeg at det var tydelige og klare rolleoppfatninger og forventninger blant samtlige aktører til hvordan mål- og

resultatstyringssystemet skulle praktiseres, og at Kommunaldepartementet var en pådriver for utviklingen av styringssystemet. Disse forventningene finner ikke støtte i det empiriske materialet. De første årene synes det som om at det var en del uklarheter rundt rolleforståelsen, og at det var noe ulike oppfatninger om hvordan mål- og resultatstyringen skulle utføres i praksis, noe direktoratets mange og økende anmerkninger til tildelingsbrevet viste. Selv om Utlendingsdirektoratet ofte fikk gjennomslag for sine forslag på detaljnivå, var dette ikke tilfelle når de foreslo omfattende endringer knyttet til praktiseringen av styringssystemet, på tross av at forslagene i stor grad var i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring slik de var slått fast i Økonomireglementet. Kommunaldepartementet benyttet sin hierarkiske posisjon for å opprettholde sine prioriteringer når det gjaldt tildelingsbrevets totale omfang. Bildet endret seg likevel seg radikalt høsten 2001 med de grep Kommunaldepartementet da tok. Inntil da hadde det vært Utlendingsdirektoratet som i størst grad hadde forslag og innspill om hvordan mål- resultatstyringssystemet best kunne praktiseres.

Utarbeidelsesfasen synes ikke å ha vært en arena for problemløsning og rasjonell avveining av kravene og målene, sett i relasjon til hverandre. Som en respondent gav uttrykk for, bar den i stor grad preg av å være en addisjonsprosess. Interessesammenfallet synes å ha vært størst mellom Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet i perioden med to overordnede departementer. Empirien viser at Kommunaldepartementet, etter at de fikk ansvaret for sektoren alene, var betydelig tydeligere og klarere, i tråd med forventningene ut fra det instrumentell-rasjonelle perspektivet. Mens første del av perioden bar preg av økende uenighet og intersemotsetninger, kombinert med en viss overstyring fra KRD, gikk utviklingen i retning av sammenfallende interesser, kombinert med økende hierarkisk styring, noe som kan tolkes som at rollene ble klarere. Tydeligere styring som følge av klarere rolleforståelse må ikke forstås som overstyring i negativ forstand, noe som til en viss grad nok skjedde i perioden før 2001. Oppsummert kan man si at det instrumentelle perspektivet fikk økende forklaringskraft ut over i perioden.

Hva så med tildelingsbrevets innhold og utformingen av resultatmål og rapporteringskrav? Ut fra det instrumentell-rasjonelle perspektivet forventet jeg at det var en stor grad av samsvar mellom de teoretiske begrepene og deres faktiske innhold. Det empiriske materialet viser at dette i økende grad var tilfelle, noe som kan være et uttrykk for læring og økende forståelse for mål- og resultatstyringssystemet som sådan. Det instrumentelle perspektivet fikk bedre forklaringskraft over tid. De første årene synes bruken av resultatmål og resultatkrav enten fraværende eller ganske vilkårlig. Bruken av dette ble etter hvert betydelig klarere og mer eksplisitt i brevene, og her var det UDI som syntes å ha den klareste forståelsen av begrepenes innhold. Overgangen til konsekvent å bruke begrepet resultatkrav er i det minste et uttrykk for et ønske om å tydeliggjøre innholdet og tilstrebe å gjøre det mer konkret. Hvorvidt målene innholdsmessig faktisk ble tydeligere synes noe mer uklart.

Tre andre utviklingstrekk styrker også det rasjonelle perspektivets forklaringskraft. For det første ble den logiske sammenhengen mellom hovedmålene og resultatkravene noe bedre. Fra 2002 ble også delmålsnivået fjernet i tildelingsbrevet, da det ikke synes å

ha hatt noen reell funksjon. Den første perioden var en mer opptatt av at det skulle være et formelt korrekt målhierarki, som blant annet samsvarte med budsjettproposisjonen, enn at det skulle være funksjonelt. For det andre skjedde det en endring av innholdet i de kvantitative resultatkravene, slik at denne type mål ble mer instrumentelle, reelle og forpliktende. I den første treårsperioden var saksbehandlingstidsmålene nærmest uforandret for alle typer utlendingssaker, mens etter hvert ble de mindre prioriterte sakstyper fjernet, og prioriterte saker, som asyl, ble betydelig differensierte og detaljerte. For det tredje fikk resultatkravene og rapporteringskravene etter hvert stå uten omfattende kommentarer og føringer. Dette kan være et uttrykk for at kommunikasjonen og forståelsen mellom departementet og direktoratet om hva målene og kravene innebar, ble bedre. Direktoratet fikk større frihet til å velge virkemidler for å nå målene, noe som er i tråd med mål og resultatstyringssystemet.

På den annen side var om lag en tredjedel av resultatkravene fremdeles aktivitetsbeskrivelser. Resultatkravene ble anvendt for å sikre at direktoratet viet et arbeidsområde oppmerksomhet. Jeg finner videre liten støtte for hypotesen H1, om at målene på regulerings- og beskyttelsesområdet i større grad var outcomerettede, enn på integreringsområdet. Det var svært få outcome-mål, kun om lag 5 % av målene, og ingen på reguleringsområdet. De få outcomemålene handlet stort sett om krav til økt kunnskap hos kommunene og var tilknyttet integreringsområdet. I rapporteringen og møtene knyttet riktignok direktoratet enkelte vurderinger til betydningen av egen innsats overfor kommunenes integreringsarbeid. Den dominerende holdningen var likevel at det ikke var mulig å isolere effekten av UDIs innsats i forhold til omgivelsene. Funnene viser at det ikke ble gjort noen forsøk på å systematisk å formulere resultatkrav som handlet om de samfunnsmessige virkningene av direktoratets arbeid. Etatsstyringen var med andre ord ”managing for outputs” og ikke ”managing for outcomes”. I den grad det skjedde var det gjennom eksterne evalueringer utenfor det formelle etatsstyringssystemet. Utviklingen gikk derfor i motsatt retning; mot å begrense resultatkravene til forhold UDI selv hadde kontroll over. Dette gjelder både saksbehandlingstidsmålene, og målet om rask bosetting. Funnene viser at selv om partene i dialogen i økende grad tilstrebet å kvantifisere resultatkravene, gjaldt dette kun for enkelte deler av virksomheten. Det begrenset seg til områder der det var relativt uproblematisk. Uproblematisk betyr ikke det samme som at måloppnåelsen var god, noe jeg vil komme tilbake i neste avsnitt. Funnene viser på den annen side at det var flere kvantitative resultatkrav på regulerings- og beskyttelsessiden enn på integreringsiden, i tråd med hypotesen H1.

På bakgrunn av det instrumentelle perspektivet hadde jeg forventninger om en tett kobling mellom tildelingsbrevets resultatkrav, rapporteringskrav og den faktiske rapporteringen. Videre forventet jeg at de kvantitative og konkrete resultatkravene ville gjøre resultatrapporteringen enklere og gi grunnlag for objektivt å kunne fastslå om målene ble nådd eller ikke. Rapporteringen ville være resultatorientert og presis. Det empiriske materialet viser at styringen ikke var så uproblematisk som jeg forventet med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet. De kvantitative saksbehandlingstidsmålene var sentrale i resultatrapporteringen og oppfølgingen av direktoratet i hele perioden. Materialet viser at kvantitative resultatkrav/mål i seg selv

ikke lettet resultatoppfølgingen og at det var betydelig problemer knyttet til dem. De første tre årene ble det rapportert på saksbehandlingstid for alle sakstyper og UDI var i de fleste tilfeller dårlig måloppnåelse. Måten resultatkravene var utformet på førte til at de ikke fungerte som effektive styringsredskaper, verken innad i UDI eller for departementet. Målene ble ikke oppfattet som realistiske og forpliktende, og hadde ikke betydning for individers atferd da de ikke forholdt seg til dem. I tillegg til at departementene stort sett kun formidlet bekymring over lang saksbehandlingstid, hersket det også en del usikkerhet og uklarhet rundt spørsmål om hvordan UDI faktisk målte behandlingstiden. God mål-middel kunnskap er en forutsetning i det instrumentelle perspektivet, og denne forutsetningen var ikke oppfylt.

Etter hvert ble uklarhetene om målingen ryddet av veien, og Kommunaldepartementet satte i gang arbeidet med å revidere saksbehandlingstidsmålene våren 2000. De tre neste årene ble resultatmålene/kravene endret årlig som følge av at de viste seg ikke å være oppnåelige. Justeringer av mål som følge av dårlig måloppnåelse er i tråd med mål- og resultatstyringssystemet, og den nye praksisen var et uttrykk for økt bevissthet og nye holdninger knyttet til dette styringssystemet. Det var likevel to store utfordringer knyttet til bruken av kvantitative resultatkrav. For det første var det et omfattende teknisk måleproblem. I motsetning til tidligere var det nå teoretisk klarhet i hvordan innholdet i målene, men ved utformingen av de nye kvantitative resultatmålene ble det ikke i tilstrekkelig grad tatt hensyn til om UDI datateknisk og operativt ville være i stand til å måle resultatoppnåelsen. Noe av de samme problemene gjaldt av produktivitetsmålene. Problemene knyttet til kvantitative resultatkrav påvirket naturligvis oppfølgingen, slik at heller ikke de nye målene fikk styrende kraft. For det andre var det manglende realisme knyttet til de konkrete resultatkravene. Kun en eneste gang i denne seksårsperioden finner vi at et urealistisk behandlingstidskrav ble endret midt i et virksomhetsår. Det gjaldt resultatkravene i tildelingsbrevet for 2003 om behandling av asylsaker etter Dublinkonvensjonen. Ambisjonsnivået ble så senket og førte i sin tur til full måloppnåelse, nærmest umiddelbart. Det nye resultatkravet knyttet seg til det internasjonale avtaleverkets saksbehandlingstidsfrister. De var ikke særlig ambisiøse, og hadde ikke blitt utarbeidet med tanke på en norsk forvaltningsvirkelighet.

Den manglende realismen skyldes til dels også at målene ikke tok hensyn til UDIs begrensede mulighet til å benytte autoritative virkemidler for derigjennom utøve myndighet og sosial kontroll. Tydeligst var dette når det gjaldt bosettingsmålet på 6 måneder, et mål som stod uendret i svært mange år. Måloppnåelse var i svært stor grad avhengig av at kommunal var villige til å bosette flyktninger. Målet hadde en klar politisk symbolverdi, og ble ikke endret som følge av dette. Problematikken har klare paralleller til bruken av saksbehandlingstidsmålene de første årene. I likhet med andre kvantitative resultatkrav ble det etter hvert endret, slik at det ble tatt høyde for UDIs rammebetingelser de ble ikke gjort ansvarlig for måloppnåelse alene. Empirien viser med andre ord at det instrumentell-rasjonelle perspektivet i økende grad har forklaringskraft i forhold til aktørenes holdninger og ønske om å benytte kvantitative og tallfestede resultatkrav. Det var betydelige problemer å utforme resultatkrav som er klare og entydige samtidig som de er realistiske og forpliktende. Det ble uttrykt en ønske om

enkle og entydige resultatkrav, men dette strandet ofte på problemer knyttet til sakenes juridiske kompleksitet og eksterne forhold de ikke klarte å forutse. Ved utformingen av de nye resultatkravene ble det heller ikke tatt hensyn til teknologiske begrensninger. Funnene viser at resultatkrav som tilsynelatende var klare og konkrete, ikke dermed førte til at oppfølging av måloppnåelse til et spørsmål om objektive fakta. Viljen til å utforme gode resultatmål og optimismen knyttet til disse, var langt større enn evnen. Funnene modifierer forklaringskraften til det instrumentell-rasjonelle perspektivet når det gjelder faktisk atferd.

En annen type resultatkrav som idealtypisk skulle gjøre oppfølgingen enklere, er oppgavemål med tidsfrister eller konkrete bestillinger. Dette ble benyttet i varierende grad og hadde en topp i tildelingsbrevene for 2001 og 2002. Disse målene la i varierende grad begrensninger på direktoratets frihet, avhengig av deres konkrete utforming. Empirien viser at denne type mål var spesielt utbredt knyttet til departementets styring av direktoratets administrative systemer og funksjoner. Oppgavemål med tidsfrister eller konkrete bestillinger gjorde resultatoppfølging enklere og klarere, men de var i seg selv ikke tilstrekkelig for å sikre god måloppnåelse. Dette gjaldt spesielt arbeidet med å utvikle et nytt datasystem for utlendingsforvaltningen, DUF. For virksomhetsåret 2001 krevde departementet at UDI skulle utvikle en rekke systemer knyttet til måling av ulike sider knyttet til produksjon, kvalitet og produktivitet. Disse målene var i stor grad pålegg fra departementet og var ikke tilstrekkelig forankret i UDI. På tross konkrete tidsfrister, var måloppnåelse dårlig når det gjaldt større og ressurskrevende utviklingsarbeid fordi dette ofte ble tilsidesatt av mer presserende oppgaver. Et hovedproblem med tidsfrister var at de ofte viste seg å være for optimistiske, men den økte bruken av bestillinger eller oppgavemål, er et uttrykk for at de ønsket å legge til rette for en så konkret styringsdialog som mulig, men til dels manglet evnen til å gjennomføre oppgavene i tråd med tidsfristen. Ønsket om å bruke entydige resultatkrav gir det instrumentelle perspektivet økende forklaringskraft.

Et utviklingsstrek som gjorde oppfølgingen av direktoratets virksomhet bedre, var innføringen av bedre rutiner knyttet til møtene. De første årene ble det brukt en del tid i rapporteringsmøtene på å oppklare detaljer og uklarheter i selve rapportene, fremfor å diskutere måloppnåelse og viktige utfordringer videre. Endringene av de formelle rutinene knyttet til møtene bedret grunnlaget for styringen, slik at møtene i større grad ble fylt med reelt innhold og ikke ble en øvelse og et ritual en måtte gjennom. Avgrensningen og innholdet i rapporteringsmøtene var gjentakende tema i styringsdialogen. Forbedrede rutiner, samt avgrensningen av antall temaer som ble tatt opp til diskusjon styrket den strategiske styringen. Ved å fokusere på det viktigste ble det gitt klarere signaler til direktoratet. Materialet og informasjon fra respondenter viser helt klart at mål- og resultatstyringssystemet over tid i økende grad oppleves som et reelt instrument i styringen av direktoratet.

Etatsstyringen i lys av prinsipal/agent- perspektivet

Prinsipal/agentperspektivet skiller seg fra det instrumentell-rasjonelle hierarkiske perspektivet ved at forholdet mellom departementet og direktoratet i større grad betraktes som en kontraktsrelasjon preget av interessemotsetninger og informasjonsasymmetri. Tabell 6.2 oppsummerer perspektivets forventninger.

Tabell 6.2 *Forventninger til etatsstyringen i lys av prinsipal/ agentperspektivet*

	Prinsipal/agent- perspektiv
Utarbeidelsesfasen	Forventninger <ul style="list-style-type: none"> • interessemotsetninger og uenighet • omvendt hierarkisk, bottom-up • mistillit
Tildelingsbrevet	<ul style="list-style-type: none"> • konkrete resultatkrav • tydelig utforming • eksakte rapporteringskrav
Rapportering og oppfølging	<ul style="list-style-type: none"> • mistillit • resultatorientert • strategisk bruk av informasjon rapportering • informasjonsasymmetri

Prinsipal/agent- perspektivet retter for det første søkelyset på styringsrelasjonen mellom departement og direktorat. Ut fra dette perspektivet forventet jeg at styringsdialogen var preget av relativ stor grad av informasjonsasymmetri, som igjen førte til at departementene var avhengig av direktoratet i utformingen av tildelingsbrevene, at målene ble generert nedenfra og opp. Videre ville forholdet være preget av mistillit.

Det empiriske materialet gir ikke grunnlag for å hevde at forholdet mellom departementet og Utlendingsdirektoratet gjennomgående var preget av mistillit. Mine funn er likevel ikke entydige, men varierer over tid. Respondentene i departementet gav uttrykk for at relasjonen var preget av tillit og et ønske om enighet i utformingen av tildelingsbrevet. Det faktum at UDI ble bedt om å utforme forslag til resultatmål og rapporteringskrav, kan tolkes å være et uttrykk for dette kombinert med en erkjennelse av at departementet ikke hadde tilstrekkelig informasjon til å utforme passende resultatmål/krav. Mange mål ble generert nedenfra og opp. På den annen side var det de første årene i økende grad uenighet om hvilke omfang tildelingsbrevet skulle ha, og UDI mente at det totalt sett ble for mange krav. Ved en rekke anledninger frem mot 2001 uttrykte UDI et sterkt ønske om at tildelingsbrevet skulle bli klarere, mer presist og mindre omfattende. Dette kan tolkes som om at utarbeidelsesfasen var en forhandlingsarena hvor direktoratet ønsket å maksimere sin frihet og autonomi, mens departementene, spesielt KRD, ønsket mer styring ved å øke antall resultatmål og rapporteringskrav for å dekke store deler av virksomheten noe som er i tråd med forventningene ut fra prinsipal/agentperspektivet. Selv om direktoratet ønsket klarere og mer presise mål, noe som skulle tilsi mindre frihet, ikke mer, handlet ønskene primært om

at UDI mente departementet måtte prioritere tydeligere, slik at alt ikke skulle være like viktig. En tydeligere prioritering og klarere signaler ville gjøre den interne virksomhetsplanleggingen enklere. Med klare mål mente UDI også at tildelingsbrevet måtte inneholde færre aktivitets- og oppgavemål og flere kvantifiserte resultatmål.

Empirien viser likevel klart at forholdet mellom departementet og Utlendingsdirektoratet høsten 2000 og inn i 2001 var preget av mistillit, og den politiske ledelsens beslutning om å gjennomføre en ekstern gjennomgang av direktoratet kan tolkes som et uttrykk for at departementet ikke hadde tilstrekkelig informasjon om eller oversikt over situasjonen i direktoratet, samt at de ikke hadde tillitt til at UDI selv i stor nok grad ville bidra til klargjøre dette og fylle departementets informasjonsbehov. Tildelingsbrevet inneholdt også flere krav om at UDI måtte utvikle bedre styringssystemer som igjen ville bedre departementets informasjonsgrunnlag. Mangelen på god og kvalitetssikret informasjon og statistikk var et økende problem. Det hadde riktignok siden 1998 vært arbeidet med å utvikle et nytt datasystem for utlendingsforvaltningen, men dette ble kraftig intensivert i tiden etter 2001. Departementet satte også krav til at UDI utviklet andre styringssystemer som ville bedre styringsgrunnlaget, både intern og mellom partene. I 2002 og 2003 var dette en sentral del av styringsdialogen mellom departementet og direktoratet. Disse funnene er i tråd med forventningene ut fra prinsippal/agentperspektivet om at dersom informasjonsgrunnlaget er for dårlig, vil prinsippalen kunne bøte på dette ved å få på plass bedre styrings- og rapporteringssystemer, på tross av at utviklingen av slik kan være kostnadskrevenende. Det er nødvendig å skille mellom ulike typer mistillit. På den ene siden er det en relasjonell mistillit, som delvis preget kriseåret 2001, mens på den annen side en systemisk mistillit, som handler om at departementet forholder seg til tildelingsbrevet som en kontrakt og stiller kritiske spørsmål til måloppnåelsen.

I tiden etter 2001 kan det se ut som at forholdet mellom Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet i tilknytning til bruken av mål- og resultatstyringssystemet var preget av systemisk mistillit, samtidig som at rapporteringen og informasjonssystemene ble bedre. Det vokste fram en klarere rolleforståelse om at departementet skulle være kritiske i forbindelse med oppfølgingen av tildelingsbrevet, og i større grad forholde seg til innholdet i dette i rapporteringssammenheng. Ut over i perioden ble det mer og mer klart at departementet forventet at UDI skulle nå de målene som var satt, og de tok dermed ikke så lett på manglende måloppnåelse. Mot slutten av perioden ønsket departementet mer rapportering, informasjon og statistikk fra direktoratet. Etter tre år med kun en mellomrapport, ville Kommunaldepartementet i 2003 ha to mellomrapporter, samtidig som kravene til statistikkrapportering etter hvert ble klarere, tydeligere og mer omfattende. Et annet trekk ved rapportene var at disse forholdt seg tydeligere til tildelingsbrevets rapporteringskrav, kombinert med at rapporteringskravene ble klarere. Partene ønsket også å trekke opp et tydeligere skille mellom informasjonsmøter og rapporteringsmøter. Samlet kan disse funnene tolkes som om at tildelingsbrevet i økende grad ble oppfattet som en bindende og forpliktende kontrakt mellom departementet og direktoratet, noe som øker prinsippal/agentperspektivets forklaringskraft. Funnene gir også i stor grad støtte til hypotesen H2 om at spørsmål om

riktig mengde og type informasjon og rapportering preget styringsdialogen mellom departementet og direktoratet. Andre del av hypotesen H2 om interessemotsetninger knyttet til brevets omfang har klart mest forklaringskraft i de fire første årene, mens den svekkes etter hvert.

Ut fra et prinsippal/agentperspektiv forventet jeg også at tildelingsbrevet ville oppfattes som en kontrakt med klart spesifiserte mål og klare resultatkrav. Den store andelen med generelle aktivitetsmål gjennom hele perioden, svekker perspektivets forklaringskraft. Dette gjelder spesielt integreringsområdet, hvor målene var svært generelle aktivitetsbeskrivelser. Grunnen til dette er at denne type mål gjør det vanskeligere å fastslå om UDI gjorde som forventet og at det i stor grad vil være et spørsmål om vurdering og skjønn.

Ut fra prinsippal/agentperspektivet forventet jeg at direktoratet ville fremstille sin virksomhet så positivt som mulig og underkommunisere manglende måloppnåelse ved å si negativ informasjon. Dette viste seg ikke å være tilfelle. I sine virksomhetsrapporter presenterte direktoratet både positive og negative resultater. Departementet savnet likevel ved flere anledninger vurderinger av om UDI ville nå målene i løpet av året. Ved manglende måloppnåelse viste direktoratet gjerne til at arbeid ville bli satt i gang senere på året. Det er klart at direktoratet ved flere anledninger de siste årene, på oppfordring fra departementet om nøkterne vurderinger, gav uttrykk for at resultatkrav for saksbehandlingen ville være realistiske. Ved å fastholde resultatkrav som var for ambisiøse gav de dermed inntrykk av å ha bedre kontroll over situasjonen enn de i realiteten hadde. Jeg har likevel ingen holdepunkter for at dette skjedde bevisst eller ved å handle strategisk, altså ved å manipulere med informasjon. Et klart trekk er likevel at de la stor vekt på å nyansere bildet av en dårlig måloppnåelse ved å presentere tallmateriale som viste at situasjonen var bedret i forhold til tidligere. Dette ble typisk nok ikke gjort for virksomhetsåret 2001, det ”dårligste året”. Med unntak påleggene som fulgte av anbefalingene i rapporten fra PricewaterhouseCoopers var det likevel få negative sanksjoner knyttet til manglende måloppnåelse. Et påfallende eksempel er resultatkravet om å informere overføringsflyktninger om Norge, og kommunene om overføringsflyktninger, et resultatkrav som ble gjentatt i ulike varianter over flere år uten at UDI fulgte det opp som forutsatt. Dette ser likevel ikke ut til å ha fått noen konsekvenser for direktoratet, annet enn departementets uttrykte misnøye. Det var i det hele tatt verken knyttet negative eller positive sanksjoner til direktoratets innsats, selv om departementet vurderte dette sommeren 2003.

Rollene knyttet til mål- og resultatstyringssystemet ble klarere, og det er lagt betydelig arbeid ned for å bedre styrings- og rapporteringssystemene. Årsrapportmøtene handlet likevel i begrenset grad om måloppnåelse, men tok i stor utstrekning opp temaer som primært angikk det nye virksomhetsåret. Møtet var ikke et forum for gjennomgang av oppnådde resultater slik jeg forventet ut fra prinsippal/agentperspektivet. Det betydelige innslaget av generelle aktivitetsmål var ikke i tråd med forventningene og dette moderer derfor forklaringskraften til prinsippal/agentperspektivet.

Etatsstyringen i lys av et omgivelsesperspektiv

Omgivelsesperspektivet retter fokus på ulike faktorer i departementet og direktoratets omgivelser som på forskjellige måter virker inn på etatsstyringen og som kan representere utfordringer i forhold til en instrumentell styringsdialog. Forventningene er oppsummert i tabell 6.3.

Tabell 6.3 *Forventninger til etatsstyringen i lys av et omgivelsesperspektiv*

	Omgivelsesperspektiv
Utarbeidelsesfasen	Forventninger <ul style="list-style-type: none">• fokus på det dagsaktuelle• påvirket av press, forventninger og krav fra omgivelsene - kriseoppfatninger i omgivelsene påvirker styringsdialogen
Tildelingsbrevet	<ul style="list-style-type: none">• store variasjoner mellom målområdene• mange aktivitetsmål• mer generelle mål
Rapportering og oppfølging	<ul style="list-style-type: none">• fokus på dagsaktuelle hendelser• sterkt påvirket av press og forventninger fra omgivelsene

Utlendingsdirektoratets omgivelser var preget av ustabilitet, uforutsigbarhet og kompleksitet. Dette gjelder både regulerings- og integreringssiden. Det er opplagt at de skiftende omgivelsene i stor grad påvirket direktoratets arbeid, men det som er mitt spørsmål i forbindelse med dette perspektivet, er hvordan omgivelsene påvirket bruken av mål- og resultatstyringssystemet? Med utgangspunkt i Thompsons (1967) kategorisering av omgivelsene som kombinasjon av variablene stabile/skiftende og homogene/heterogene hadde jeg ulike forventninger til utformingen av resultatmålene og oppfølgingen av disse gjennom styringsdialogen. Det overordnede målet for norsk innvandringspolitikk har vært at den skal være kontrollert og regulert. Tilstromningen av spesielt asylsøkere har variert betydelig, og med det også en rekke andre søknadsgrupper. Dette har stilt store krav til fleksibilitet i utlendingsforvaltningen. En gjennomgang av resultatmålene/kravene for UDI i seksårsperioden viser at et av hovedproblemene var at målene i liten grad gjenspeilet de komplekse tekniske omgivelsene som utgjør direktoratets handlingsmiljø. Det var ingen kobling mellom saksbehandlingstidsmålene og endringer i omgivelsene og det tok lang tid før slike endringer ble gjennomført. Utviklingen av saksbehandlingstidsmålene viser to tendenser. For de fleste sakstypene, med unntak av asylsaker, gikk en etter hvert bort fra konkrete tidsfrister og det ble heller ikke gjort noen forsøk på å etablere nye typer mål i tildelingsbrevet. I etatsstyringssammenheng ser de ut til at de komplekse omgivelsene førte til at en mistet troen på denne type konkrete mål, noe som gir omgivelsesperspektivet økt forklaringskraft og er i tråd med forventningene om at målene vil bli mer generelle for områder med komplekse omgivelser. Som ledd i prioriteringen av familiegjenforeningssaker, ble det riktignok innført krav om maksimal behandlingstid på 5 måneder innen en gitt dato.

For asylsaksmålene gikk utviklingen i en annen retning, mot mer differensierte mål. Selv om det viste seg at målene bygde på bristende forutsetninger ble asylsakenes

kompleksitet det grunnleggende prinsipp for utformingen av målene. Resultatkravene rettet seg også mot UDIs egen behandling av sakene og tok hensyn til at det var en rekke forhold som påvirket den totale saksbehandlingstiden. Ut fra omgivelsesperspektivet kan det virke noe overraskende at en utformet de mest konkrete målene for de mest komplekse sakene, men dette skyldes at de var høyt politisk prioritert, både i Storting og i den politiske ledelsen. Dette kan tolkes som et uttrykk for at de politiske omgivelsene hadde større påvirkning på utformingen av resultatkravene, enn de tekniske omgivelsene. For regulerings- og asylsaksområdet finner vi derfor kun begrenset støtte for H3 siden det mest konkrete målene ble utformet på de mest komplekse sakene. Når det gjelder integreringsmålene viser det empiriske materialet at H3 har god støtte ved at målene var generelle og aktivitetorienterte.

Ut fra et omgivelsesperspektiv forventet jeg også at målene ville bli justert dersom de grunnleggende forutsetningene for direktoratet ble endret. Mine funn viser at resultatkravene i liten grad ble forandret midt i et virksomhetsår, men etter hvert ble de endret fra et år til et annet. Forhold i omgivelsene påvirket i stor grad mulighetene til måloppnåelse. En gjennomgående forklaring på manglende måloppnåelse, spesielt for saksbehandlings- og bosettingsmålene, var utenforliggende forhold som UDI i liten grad kunne gjøre noe med. Forklaringene var enten at de ikke hadde myndighet til å iverksette de tiltakene de anså som nødvendige, eller fordi de ikke hadde kunnet forutse raske endringer i omgivelsene. Målet om at asylsøkere og overføringsflyktninger skulle bosettes innen maksimalt seks måneder etter oppholds-, eller innreisetillatelse strandet på manglende kommunal evne og vilje. Forklaringene var stort sett de samme over år; for dårlige finansieringsordninger, boligmangel eller at de bosettingsklare hadde karakteristika som ikke samsvarte til kommunenes ønsker. Det kommunale selvstyrets sterke stilling i var hovedforklaringen på dårlig måloppnåelse for bosettingsmålet. UDI argumenterte i stadig sterkere for at kommunene skulle kunne bli pålagt å bosette personer med innvilget oppholds- eller innreisetillatelse, noe som på mange måter ville ha gjort omgivelsene, her forstått som andre offentlige aktører og flyktninger, mindre komplekse. Når dette ikke skjedde ble isteden det operative målet for UDI endret slik at det tok inn over seg premissene i de politiske omgivelsene. Målet ble i 2002 utformet som et generelt aktivitetsmål hvor UDI skulle bidra til å nå det som etter hvert ble kalt et politisk mål om å bosetting innen et halvt år, men året etter måtte også UDI dokumentere at de hadde forsøkt å bosette flyktingene. De måtte altså dokumentere at problemet lå hos kommunene. Omgivelsesperspektivet har også forklaringskraft i den forstand at svært mange av resultatkravene og målene var utformet for å sikre at direktoratet viet et arbeidsområde oppmerksomhet, men uten at disse rettet seg mot effektene av arbeidet. Dette kan tolkes som et uttrykk for at det ikke lot seg gjøre å utarbeide konkrete målbare resultatkrav. Også disse funnene støtter H3 om generelle mål eller aktivitetsbeskrivelser for komplekse omgivelser.

Det året hvor omgivelsesperspektivet hadde størst forklaringskraft i forhold til styringsdialogen som helhet, var høsten 2000 og 2001 og dette kan best forstås i lys av at det i økende grad hersket en kriseoppfatning i det politiske miljøet og media. UDI ble oppfattet som grunnleggende ute av stand til å løse de oppgaver det var satt til å gjøre og

tilliten og UDIs legitimitet i omgivelsene var på et lavmål (jf. Alink et al. 2001). Kriseoppfatningen utløste en mer aktiv styring fra Kommunaldepartementets side.

Det var i forkant av dette økende oppmerksomhet om å utvikle bedre resultatmål og styringssystemer for UDI. Utviklingen av produktivitetsmål stod sentralt i dette arbeidet, men det var en rådende oppfatning at slike ikke skulle være fullt utviklet og i bruk før etter tre år. I forbindelse med rapporteringsmøtet i september 2000 fikk UDI tilbakemelding om at politisk ledelse var tilfreds med direktoratets innsats. Det ble ikke oppfattet å være noen krise i UDI på det tidspunktet. Samtidig var KRD blant annet bekymret for at Finansdepartementet de ikke ville anbefale å øke bevilgningene til driften av UDI dersom ikke direktoratet kunne dokumentere sammenhengen mellom ressurser og produksjon bedre, i kombinasjon med at det var budsjettert med at Kosovo-flyktningene skulle ha returnert i løpet av 2000. På nyåret hadde også VG en lengre artikkelserie som satte et meget kritisk søkelys på UDI, med påfølgende kritikk fra Stortinget. Informasjon fra respondentene bekrefter at det totale presset førte til at den beslutningen om å gjennomføre en ekstern gjennomgang av UDI. Gjennomgangen munnet ut i en rapport (PWC 2001) med konkrete anbefalinger som ble fulgt opp av departementet høsten 2001.

Det sterke ytre presset på Utlendingsforvaltningen kan forklare den spesielle styringsdialogen i denne perioden, og gir omgivelsesperspektivet økt forklaringskraft. Det kan også forklare at Kommunaldepartementet gjennom konkrete resultatkrav ba UDI utvikle bedre styringsparametre og politiske ledelses tilføyelse av resultatmål knyttet til bedre brukerservice. Krisen virket som en katalysator og bidro til at departementet ble en klarere etatsstyrer, samt at arbeidet med gode internstyringssystemer ble intensivert.

Tildelingsbrevet for 2002 hadde markant færre resultatkrav enn før og senere. En forklaring på dette som finner støtte i omgivelsesperspektivet, var bruken av Statskonsult som eksterne konsulenter med ekspertise knyttet til etatsstyring. I tillegg til at det var færre resultatmål dette året, var det også færre aktivitetsmål og flere oppgavemål med tidsfrister, et grep som gjør oppfølgingen enklere og styringen mer konkret. Dette var også i tråd med de anbefalinger Statskonsult selv hadde gitt i rapporten som ble lagt frem på nyåret 2000 (jf. kap 4). For øvrig når det gjelder rapporteringen og oppfølgingen gjennom rapporteringsmøtene, viser det empiriske materialet at disse kun i begrenset grad var påvirket av uforutsette endringer i omgivelsene. Den spesielle situasjonen som oppstod våren 1999 med evakueringen av 6000 flyktninger fra Makedonia gjorde at den formelle virksomhetsrapporteringen og oppfølgingen dette året ble ganske begrenset. Det er få spor at eksempelvis kritikk gjennom media påvirket dagsorden i rapporteringsmøtene, annet enn at UDI ba om mer støtte når de ble utsatt for urimelig negativ kritikk. Det synes klart at egne fagmøter, informasjonsmøter eller mer ad hoc baserte møter var fora hvor mer dagsaktuelle saker ble diskutert. Etatsstyringsmøtene handlet i det vesentlige om rutinemessig oppfølging av på forhånd fastsatte mål og rapporteringskrav. Omgivelsesperspektivet synes derfor generelt å ha liten forklaringskraft i forhold til virksomhetsrapportering og oppfølging. Oppsummeringsmessig kan man til en viss grad si at dersom det ble tatt hensyn til omgivelsene i utformingen av målene, ville omgivelsene i mindre grad påvirke

oppfølgingen av disse. På en eller annen måte spiller omgivelsene likevel inn i mål- og resultatstyringen.

Etatsstyringen i lys av et institusjonelt perspektiv

Det institusjonelle perspektivet retter fokus på hvordan organisasjonsintern kultur kan forklare praktiseringen av etatsstyringen. Jeg hadde forventninger til at dette perspektivet hadde størst forklaringskraft i tiden før det Kommunaldepartementet overtok det samlede ansvaret for styringen av Utlendingsdirektoratet.

Tabell 6.4 *Forventninger til etatsstyringen i lys av et institusjonelt perspektiv*

	Institusjonelt perspektiv
Utarbeidelsesfasen	Forventninger <ul style="list-style-type: none"> organisasjonstilhørighet påvirker oppfatninger om styringssystemet kulturelle forskjeller
Tildelingsbrevet	<ul style="list-style-type: none"> symbolske mål
Rapportering og oppfølging	<ul style="list-style-type: none"> formalisme/ ikke reelle diskusjoner ritualiserte rapporteringsmøter

Jeg forventet at det institusjonelle perspektivet hadde størst forklaringskraft årene da Utlendingsdirektoratet var underlagt både Kommunaldepartementet og Justisdepartementet. Med utgangspunkt i ulike kulturer som følge av oppgaver og ansvarsområder, forventet jeg at styringsdialogen ville bære preg av slike kulturelle forskjeller. Hovedforventningen knyttet seg til at Justisdepartementet ville ha en annen holdning til mål- og resultatstyringssystemet som følge av at deres juridiske kultur og vektlegging av regelstyring, mens Kommunaldepartementets forståelse av, og praksis knyttet til mål- og resultatstyringssystemet ville være mer i tråd med generelle prinsippene for dette styringssystemet, da det var mer forenlig med deres administrative og økonomiske ansvar. Jeg forventet også at den politiske logikken i større grad ville prege Justisdepartementet enn Kommunaldepartementet, som følge av det sterke fokuset på enkeltsakers politiske symboleffekt.

Det empiriske materialet viser at funnene delvis er i tråd med forventningene. Det synes klart at Justisdepartementets forslag til resultatmål og satsingsområder i mindre grad var i tråd med de generelle prinsippene bak MRS-systemet. Eksempelvis ble det høsten 1998 foreslått at regjeringens satsting om en human asyl- og flyktningpolitikk også skulle være en satsing for Utlendingsdirektoratet, noe som av de andre partene ble avvist da det vanskelig kunne komme til uttrykk på en operasjonaliserbar måte innenfor rammene av tildelingsbrevet. I forhold til UDI og KRDs synspunkter kan det se ut til at Justisdepartementets forslag var politisk symboltungt. Det samme var tilfelle når det gjaldt JD ønske om å ha et resultatmål om generell utlendingskontroll. De første årene var også Justisdepartementets forslag til resultatmål relativt sett noe mer detaljerte enn

Kommunaldepartementets forslag. Spørsmål om enkeltsaker ble likevel ikke tatt opp i etatsstyringsmøtene, og dette er ikke i tråd med mine forventninger.

Et annet funn som styrker perspektivets forklaringskraft er fastholdelsen av fullstendig urealistiske saksbehandlingstidsmål fordi de var politisk bestemt og hadde symbolverdi, kombinert med at Justisdepartementet ikke hadde spesielle problemer med at denne praksisen. Funnene finner større støtte i en ”passende logikk”, snarere enn en konsekvenslogisk tankegang preget av rasjonell kalkulasjon. Det kan synes som om at målene ikke ble endret og måloppnåelse ikke problematisert i særlig grad på grunn av at dette heller ikke hadde skjedd tidligere. Saksbehandlingstidsmålene hadde eksempelvis stått uendret siden 1993. Det kan virke som om aktørenes handlinger best kan forklares ved at det var den etablerte måten å forholde seg til disse målene og de manglende resultatene på. Justisdepartementet aksepterte i større grad enn Kommunaldepartementet at målene ikke var utformet for å være reelt styrende. Målene ble mer instrumentelle etter hvert som Kommunaldepartementet tok et klarere grep om etatsstyringen. Respondentene gav også uttrykk for Justisdepartementets fokus på regelstyring, og Kommunaldepartementets administrative og økonomiske ansvar var faktorer som gjorde at det var ulike holdninger til etatsstyringen forstått som mål- og resultatstyring. Funnene gir støtte for H4 om at kulturelle forskjeller mellom departementene ville ha betydning for hvordan de forholdt seg til mål- og resultatstyringsystemet. Det synes også klart at UDI også var en hierarkisk organisasjon som var preget av en sterk juridisk kultur. Når UDI de første årene likevel var pådriverer for å utvikle etatsstyringen i en retning som i større grad synes å ha vært i tråd med de generelle prinsippene for mål- og resultatstyring (jf. kap 3), modererer dette det institusjonelle perspektivets forklaringskraft. En forklaring på dette kan være at den daværende direktøren i UDI tidligere hadde ledet Kommunaldepartementets Innvandringsavdeling, og kunne sånn sett i større grad balansere de ulike styringsformene mot hverandre.

Etatsstyringen i lys av konsensusperspektivet

Konsensusperspektivet utgjør det siste perspektivet jeg vil benytte for å analysere styringsrelasjonen KRD/JD og UDI. Perspektivet skiller seg vesentlig fra de andre, med sin vektlegging av at gjensidig forståelse og dialog vil prege styringsrelasjonen. I tabell 6.5 oppsummeres de viktigste forventningene.

Tabell 6.5 *Forventninger til etatsstyringen i lys av et konsensusperspektiv*

	Konsensusperspektiv
Utarbeidelsesfasen	Forventninger <ul style="list-style-type: none">• enighet som følge av drøftinger• forståelsesorientert• arena for diskusjon• likeverdige parter
Tildelingsbrevet	<ul style="list-style-type: none">• mange aktivitetsmål
Rapportering og oppfølging	<ul style="list-style-type: none">• forståelsesorientert• lite resultatfokus• større innslag av faglige diskusjoner

Konsensusperspektivet skiller seg fra de to andre hovedperspektivene ved at rasjonalitet ikke handler om instrumentell måloppnåelse og hierarkisk styring, men om gjensidig forståelse. Ut fra dette perspektivet hadde jeg forventninger om at styringsdialogen i stor grad ville bære preg av å være en arena hvor partene tilstrebet å bli enige om målene etter å ha kommet frem til en felles forståelse av problemene. Det empiriske materialet viser at dette perspektivet til en viss grad har forklaringskraft. Respondentene gav uttrykk for at dialogen var konsensusorientert og i utarbeidelsen av brevene ble det lagt stor vekt på at partene skulle høres. Det synes klart at det verken ville vært mulig eller ønskelig med ensidig hierarkisk styring fra departementenes side. Det er også klart at det ble lagt stor vekt på å at forslagene til resultatkrav og rapporteringskrav skulle bygge på enighet, dette var spesielt tilfelle for satsingsområdene. Tildelingsbrevets innhold var også i stor grad et resultat av samhandlingsprosesser. Perspektivet synes å ha best forklaringskraft de første årene og mot slutten av perioden denne studien omfatter.

I forhold til H5 om at etatsstyringen vil være preget av lavt konfliktnivå og stor grad av enighet synes dette i størst grad å gjelde mot slutten av perioden jeg studerer, samt det første året. De siste to årene var det klart at departementet tok et klarere grep om styringen og på et vis benyttet sin hierarkiske myndighet på tydeligere måte. Dette trenger ikke nødvendigvis å stå i motstrid til et konsensusperspektiv, slik jeg bruker det her. Det empiriske materialet viser at Utlendingsdirektoratet hadde svært få innvendinger til departementets forslag til resultatmål og rapporteringskrav, og at de fikk stor grad av gjennomslag for de få endringsforslagene de hadde. De strukturelle endringene som skjedde høsten 2001 kan i stor grad sies å stemme overens med forslagene direktoratet hadde et år tidligere. Det synes med andre ord å være en konsensus som var knyttet til en felles forståelse av praktiseringen av styringssystemet og de overordnede prinsipper. Den første perioden var det ikke den samme enigheten på et overordnet nivå, men det ble retorikken la stor vekt på å komme frem til en felles forståelse av hvordan mål- og resultatstyringssystemet skulle anvendes i utlendingsforvaltningen. Kommunaldepartementets initiativ våren 1999 om en gjennomgang av ulike sider ved asyl- og mottakssystemet baserte seg på stor grad av felles forståelse og enighet partene i mellom. Mål- og resultatstyringssystemet bygger på en instrumentell rasjonalitet hvor det kvantitative objektive resultatkrav, eller oppgavemål med tidsfrister oppmuntres.

Omfanget av denne type resultatkrav vært relativt begrenset, noe som styrker konsensusperspektivets forklaringskraft, fordi dette ikke innebærer et problem ut fra konsensusperspektivets kommunikativ rasjonalitet.

I tilknytning til de mange aktivitetsmålene og ulike kvalitative outputmål, lot det seg ikke gjøre å objektivt fastslå om målene ble nådd, men det var nødvendig med skjønsmessige vurderinger. Måloppnåelse i et instrumentelt perspektiv var sånn sett fraværende for svært mange av aktivitetsmålene. Denne type mål lar seg bedre fortolke et i et forståelsesorientert konsensusperspektiv. Også kvalitetsmålene forutsetter en forståelsesorientert styringsdialog. Hva som innebærer god kvalitet, eller forventet innsats vil måtte bygge på en form for eksplisitt eller implisitt forståelse og enighet. Det var, som beskrevet tidligere, også vesentlige problemer knyttet til de kvantitative outputmålene. De var ikke så utvetydige som en kunne forvente. Det har derfor vært behov for dialog og felles forståelse knyttet til måloppnåelse også til kvantitative resultatkrav. Det ble eksempelvis uttrykt tilfredshet med direktoratets innsats på tross av at flere av målene ikke ble nådd. Manglende måloppnåelse ble ikke nødvendigvis oppfattet som et stort problem, noe som er i tråd med forventningene ut fra konsensusperspektivet.

Det som likevel synes klart er at konsensusperspektivet har liten forklaringskraft når presset fra omgivelsene økte og resultatoppnåelsen ble oppfattet som kritisk, noe som var tilfelle høsten 2000 og virksomhetsåret 2001. Konsensusperspektivet forutsetter at det er tillit mellom partene og når denne svekkes, slik som i den nevnte perioden, vil perspektivets forklaringskraft reduseres. Et annet element som begrenser dette perspektivets forklaringskraft, er at handlingstvungen er for stor. Dette betyr at det i rapporteringsmøtene vil være knapt med tid og rammene vil være relativt stramme. Det vil være lite tid til å gå i dybden og sånn sett komme frem til en dypere forståelse og felles problemoppfatning.

Perspektivene sammenholdt

Siden mål- og resultatstyringssystemet i utgangspunktet bygger på et instrumentelt-rasjonelt syn på organisasjoner, og i og med at jeg i hovedsak avgrenset det empiriske materialet til å omfatte bruken av dette styringssystemet gjennom den formelle styringsdialogen hadde jeg flest forventninger til dette perspektivets forklaringskraft. De andre perspektivene har jeg brukt utfyllende for bedre å forstå og forklare helheten. Jeg vil nå ta for meg de ulike perspektivenes forklaringskraft knyttet til de ulike fasene og periodene. Tabell 6.6 oppsummerer perspektivenes forklaringskraft.

Tabell 6.6 *Perspektivenes forklaringskraft*

	1998-2000	2001-2003
Instrumentelt rasjonelt perspektiv	middels	stor
Prinsipal/agentperspektiv	middels, økende	først stor, så minkende
Omgivelsesperspektiv	liten, økende	først stor, så minkende
Institusjonelt perspektiv	middels, minkende	liten
Konsensusperspektiv	middels, minkende	liten, økende

Det instrumentell-rasjonelle perspektivet går fra middels til stor forklaringskraft over tid. Den første perioden bar preg av til dels uklare oppfatninger om hvilke rolle partene skulle ha i styringsdialogen og hvilke omfang og innhold tildelingsbrevet skulle ha. Det var ikke felles forståelse om hvordan mål- og resultatstyringssystemet burde fungere i praksis. Dette kom til uttrykk ved at hersket ulike rolleoppfatninger. Det synes nødvendig å skille mellom to typer hierarkisk styring fra departementets side. De først årene, når rollene var uklare kan det synes som om det i stor grad var enighet om tildelingsbrevets innhold og utforming, men når presset utenfra økte på forvaltningen og det oppstod uenighet, brukte Kommunaldepartementet sin posisjon til å bestemme tildelingsbrevets innhold. Det instrumentelle perspektivet hadde da forklaringskraft langs dimensjonen hierarkisk styring, men ikke på interessesammenfall.

Høsten 2001 endret departementet på samhandlingsstrukturen rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevet, og gjennom denne strukturelle endringen styrket de det hierarkiske elementet i styringen av Utlendingsdirektoratet. Rollene ble tydeligere og ved at departementet i større grad først kom med forslag til viktige resultatkrav ble ikke direktoratet overstyrt. Premissene for styringen ble i større grad bestemt av Kommunaldepartementet og når departementet samtidig begrenset tildelingsbrevet totale omfang oppstod det ikke vesentlige uenigheter.

Mot slutten av perioden bar utarbeidelsesfasen preg av en mer konstruktiv hierarkisk styring i kombinasjon med større enighet om rollene. Med konstruktiv forstår jeg at styringen ble oppfattet som positiv og formålstjenelig av aktørene, og at konfliktnivået var lavt. Det kan synes som om enigheten kom som en følge av at departementet hadde større forståelse for de argumentene direktoratet tidligere hadde fremmet om resultat- og rapporteringskrav, og dermed utarbeidet krav som var tilpasset UDIs ønsker. Holdningen til at resultatkravene var forpliktende for aktørene økte også, selv om det gjennom hele perioden var betydelige problemer med å utforme realistiske resultatkrav. Det instrumentelle perspektivet har også forklaringskraft gjennom at et mer enhetlig begrepsbruk, færre føringer på hvordan direktoratet skulle nå målene, økende fokus på de reelle instrumentelle målene fremfor det formelle målhierarkiet, og økning av konkrete og kvantifiserte resultatkrav. Samtidig gikk utviklingen i retning av at flere av resultatkravene ble utformet med samme grad av generalitet, noe som innebærer at målene gjennomgående ble noe mer overordnede og generelle, kombinert med en større avgrensing og fokus. Dette er i tråd med intensjonene bak dette styringssystemet om mer styring i stort og mindre i smått.

Forklaringskraften til prinsipal/agentperspektivet har variert, og når det gjelder utarbeidelsesfasen synes den å ha vært størst midtveis i seksårsperioden. Betydelige intersemotsetninger og også mistillit preget denne tiden styringsdialogen. Når det gjelder utarbeidelsesfasen svekkes perspektivets forklaringskraft mot slutten av perioden, men det synes klart at det jeg har kalt "systemisk" mistillit i økende grad preget resultatoppfølgingen. Dette er en mistillit som ligger til rollen som prinsipal. Resultatkravene ble mer forpliktende og departementet utøvde tydeligere kontroll av direktoratets resultatoppnåelse i etatsstyringsmøtene. Dette perspektivets forklaringskraft knyttet seg i hovedsak likevel mest til de kvantifiserte resultatkravene, som også i stor grad er rettet mot administrative og organisasjonmessige forhold. Det totale rapporteringsomfanget, herunder statistikkrapportering, økte også betydelig samtidig som det ble lagt stor vekt på å utvikle styringssystemer som også kunne bedre departementets informasjonsomfang og styringsgrunnlag. Det er likevel verdt å merke seg at direktoratets konsekvent mot slutten av perioden lovet mer enn de kunne holde når det ble konfrontert med manglende resultatoppnåelse. Det har likevel vært få negative sanksjoner ved manglende måloppnåelse, selv om den eksterne gjennomgangen i 2001 kan tolkes som en slik sanksjon, samt en viss villighet til å bruke sanksjoner sommeren 2003.

Omgivelsesperspektivets forklaringskraft synes å samvariere med prinsipal/agentperspektivet. Med økende press utenfra på at UDI skulle levere resultater, økte også mistilliten. Selve utarbeidelsesfasen som sådan var i all hovedsak preg av å være en intern prosess mellom departement og direktorat, selv om departementet også trakk store vekslers på Statskonsult kompetanse høsten 2001. Oppfølgingen av Utlendingsdirektoratet fulgte også i all hovedsak fastlagte planer, selv om dagsaktuelle hendelser også satte sitt preg på møtene. Den økende vektleggingen av gjensidig informasjonsutveksling gjennom informasjonsmøter kan likevel tolkes om et uttrykk for at det var behov for en annen arena for kontakt utenfor de formelle etatsstyringsmøtene. Et forhold som må sies å gi omgivelsesperspektivet økt forklaringskraft er det at UDI over tid ikke ble gjort ansvarlig for manglende måloppnåelse som ikke de kunne noe for. Det institusjonelle perspektivet har begrenset og minkende forklaringskraft og det var også knyttet få forventninger til dette. Det kan likevel bidra til å forklare de ulike oppfatningene som hersket spesielt mellom Justisdepartementet og Kommunaldepartementet om satsingsområdenes omfang. Det var til en viss grad ulike holdninger knyttet til hvilke omfang og utforming disse skulle ha. Den første perioden bar preg av at målene, på tross av sin tilsynelatende instrumentelle utforming, ikke hadde en slik funksjon. Det forble politiske symbolmål og ble ikke endret ved dårlig måloppnåelse. De første årene var det også en rekke mål som ble inkludert i tildelingsbrevet uten at det i særlig grad ble reflektert over grunnen til dette. Dette kan bedre forstås i lys av det institusjonelle perspektivet med vekt på tradisjoner og en passende handlingslogikk.

Jeg vil argumentere for at konsensusperspektivet har hatt moderat og liten forklaringskraft, men noe økende mot slutten. Perspektivet, med sin vektlegging av dialog og forståelse har bedre forklaringskraft på integreringsområdet hvor målene var

betydelig mer vage og generelle aktivitetsmål, noe som også skyldes dette feltets egenart. Måloppnåelse blir i stor grad et spørsmål om skjønn og dette fordrer en forståelsesorientert dialog mellom partene. Dette gjelder likevel på mange måter for også for de andre målområdene, med det store antall aktivitetsmål og hvor resultatfokuset har vært moderat.

Oppsummering

Det empiriske materialet viser at mål- og resultatstyringen gjennom den formelle styringsdialogen ble styrket over tid og at styringssystemet i økende grad ble oppfattet som et reelt redskap i Kommunaldepartementets styring av UDI. Ulike faktorer bidrar i forklaringen av styringspraksisen, både interne faktorer som strukturell omorganisering og klargjøring av roller, samt press i omgivelsene. Jeg vil i oppgavens siste kapitel løfte blikket og vurderer min funn i en videre sammenheng. Jeg vil først sammenlikne mine funn med liknende studier, for så å utlede forvaltningspolitiske og teoretiske implikasjoner av mine funn.

Avsluttende betraktninger

Denne studien viser at styringsdialogen mellom Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet endret seg vesentlig i løpet av de seks årene jeg har tatt for meg, og at mål- og resultatstyring i økende grad ble et reelt styringsredskap i etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet. Samtidig er det klart at det skjedde en rekke tilpasninger til den konkrete styringskonteksten og at på flere områder er det ikke i samsvar med den idealtypiske teknikken. Det har vært gjennomført flere studier av mål- og resultatstyring i sentralforvaltningen og jeg vil i det følgende ta for meg mine funn i lys av disse studiene. Avslutningsvis vil jeg utlede noen forvaltningspolitiske og teoretiske implikasjoner av mine funn.

Mine funn i lys av tidligere forskning

Det er foretatt en rekke ulike studier av styringssystemer i staten. Ørnsrud (2000) og Helgesen (2001) undersøkte, gjennom sine case-studier, hvordan mål- og resultatstyring ble tatt i bruk på ulike nivåer i statsforvaltningen, mens Lægreid m.fl. (2005), gjennom surveyundersøkelse av alle statlige organisasjoner, har spurt om disses erfaringer med mål- og resultatstyring. Det har også vært gjennomført kvalitative intervjuer av departementsledere og statsråder (Christensen og Lægreid 2002). Disse studiene har på ulike måter og med ulike vinklinger sett på mål- og resultatstyring og jeg vil i det følgende se på mine funn i lys av disse studiene. Jeg vil også se hen til enkelte internasjonale studier foretatt i Nord-Europa (Pollitt 2005), New Zealand (Lonti og Gregory 2004) og Canada (Aucoin og Jarvis 2004).

Hvem bestemmer - departementet eller direktoratet?

Et hovedprinsipp for mål- og resultatstyring i norsk sentralforvaltning er at departementene gjennom tildelingsbrevet stiller ressurser til disposisjon og setter mål for underliggende direktorat. Virksomheten skal så ha frihet til velge hensiktsmessige virkemidler for å nå målene. En undersøkelse som blant annet tok for seg forholdet mellom departementer og underliggende direktorater og etater i Norge konkluderte med at utformingen av målene i hovedsak er preget av gjensidighet, men at målene som regel genereres på nedenfra (Lægreid et al. 2005). De fant også at tildelingsbrevene over tid har blitt kortere, mer overordnede og mer bindende. Dette mønsteret har jeg også funnet i mine undersøkelser, men det kan synes som om at det hierarkiske elementet er mer fremtredende i styringsrelasjonen mellom KRD og UDI enn generelt i forvaltningen ellers. UDI ble gjennom tildelingsbrevet etter hvert heller ikke ble pålagt så mange detaljerte føringer for hvordan oppgaver skulle løses eller mål nås. Tildelingsbrevet er

blitt klarere på prioriteringer, slik at det ikke kun er en opplisting av mange gode intensjoner.

Et generelt trekk er at det er utviklet flere målformuleringer enn konkrete målbare resultatindikatorer (Ørnsrud 2000, Helgesen 2001, Læg Reid et al. 2005). Ørnsrud (2000) viser at det ofte har vist seg vanskelig å oppfylle forutsetningene om objektive og konkrete resultatindikatorer. Dette er et mønster jeg også har funnet i mine undersøkelser. I etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet har det gjennomgående vært utformet få målbare og konkrete resultatmål og indikatorer. Overordnede departementer styrer i liten grad på resultater og i større grad på aktiviteter og oppgaver. En rimelig konklusjon er derfor at mål- og resultatstyring blir en form for oppmerksomhets- og aktivitetsstyring. Ved å utforme aktivitetsmål sikrer de at Utlendingsdirektoratet gjør en innsats på et prioritert område.

Filosofi eller teknikk?

En rekke undersøkelser har konkludert med at mål- og resultatstyring i sentralforvaltningen har fått fotfeste som styringsfilosofi, men ikke som styringsteknikk (Læg Reid et al. 2005, Christensen og Læg Reid 2002, Helgesen 2001, Ørnsrud 2000, Statskonsult 1999a). Mine funn viser utvetydig at det første er tilfelle, men jeg mener mine funn gir grunn for å hevde at dette bildet må nyanseres noe. På den ene siden har det vært et uttrykt ønske om å gjøre resultatmålene mer konkrete, noe bruken av resultatkravbegrepet er et uttrykk for, men det ble ikke gjort noen forsøk på å utarbeide kvantifiserbare mål i særlig utstrekning for mottaks- eller integreringsområdet. På den annen side har manglende samsvar mellom prinsippene og praksis på enkelte områder ført til en ytterligere sofistikering av teknikken. Dette er derfor ikke fullt ut i samsvar med andre funn som viser at den vanligste tilnærmingen til manglende samsvar mellom styringsprinsipp og praksis har vært modifisering, omfortolkning og tilpasning, fremfor sofistikering og teknifisering (Christensen og Læg Reid 2002:187). Utformingen av stadig mer differensierte og konkrete mål for saksbehandlingstider i asylsaker et uttrykk for at mål- og resultatstyring som styringsteknikk til en viss grad er tatt i bruk. Dette er arbeidsområder som i prinsippet relativt enkelt lar seg tallfeste.

De samme studiene har i hovedsak fokusert på skillet mellom målbare og ikke målbare resultatmål og i mindre grad på utformingen av de kvantifiserte resultatmålene. Det er likevel klart at utformingen av kvantifiserte mål og resultatindikatorer ikke i seg selv styrer styringen eller er et uttrykk for en styringsteknisk tilnærming til mål- og resultatstyring. Mine funn viser at det er praksis som avgjør hvorvidt kvantifiserte resultatindikatorer blir symboler eller instrumenter og dermed om styringssystemet kan betraktes som filosofi eller teknikk.

I sin studie av mål- og resultatstyring på tre forskjellige departementsområder fant Helgesen (2001) at departementene stilte mange rapporteringskrav og at utviklingen over tid viste at omfanget økte. Mine funn underbygger denne tendensen. Det faktum at rapporteringskravene også har blitt tydeligere, mer fokusert, klarere koblet til resultatkravene, men også mer omfattende nyanserer derfor også den ensidige

vektleggingen av mål- og resultatstyring som styringsfilosofi. Etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet gjennom mål- og resultatstyring hadde de første årene hadde preg av å være styringsfilosofi, men de siste årene beveget den seg på enkelte områder i retning av å være en styringsteknikk.

Et annet problem som har vært trukket fram er at mål- og resultatstyringen samsvarer dårlig med en politisk logikk hvor det er viktig å sikre politikere handlingsrom og hvor symbolsaker har en funksjon overfor velgerne (Ørnsrud 2002). Det har vist seg vanskeligere å ta i bruk mål- og resultatstyring på politiserte områder og kvantitative resultatkrav og indikatorer har derfor i liten grad blitt tatt i bruk (Lægneid 2001, Lægneid et al. 2005). Noe av grunnen kan være at konkrete resultatindikatorer i større grad begrenser det politiske handlingsrommet. Det faktum at det for Utlendingsdirektoratet ble utformet konkrete resultatkrav på det området av direktoratets virksomhet som var blant de mest politiserte og kritiserte er derfor interessant. Denne kritikken medvirket til at styringsfokus ble oppgradert og teknikken videreutviklet. Spørsmål knyttet til administrativ effektivitet har stått sentralt i den politiske debatten, og en kan spørre seg om bruken og opprettholdelsen av konkrete resultatindikatorer også i budsjettproposisjonene har bidratt til å gjøre forvaltningen ekstra sårbar for kritikk. Det er derfor interessant å merke seg at senere års budsjettproposisjoner og tildelingsbrev ikke har inneholdt konkrete resultatmål for saksbehandlingstider og at målene har blitt mer generelle og overordnede, noe som i prinsippet legger til rette for å øke det politiske handlingsrommet. Omfanget av rapportering ser derimot ut til å ha økt ytterligere.

For politikere eller byråkrater?

Studier av mål- og resultatstyring i staten har vist at det er forskjeller i hvordan den politiske ledelsen forholder seg til dette styringssystemet, men gjennomgående har de vært relativt lite engasjert og hatt et fjernt forhold det (Christensen og Lægneid 2002). Også internasjonale studier viser det samme (Pollitt 2005:13). Mine funn går i en noe annen retning. Det viser at den politiske ledelsen aktivt har brukt den formaliserte styringsdialogen til å gi styringssignaler og også at Utlendingsdirektoratet i økende grad har måttet svare for manglende måloppnåelse. Samtidig bekrefter mine funn det faktum at den politiske ledelsen er mest opptatt av å sette i verk tiltak som kan føre til bedre resultater, fremfor å straffe dårlige resultater. Mål- og resultatstyringen av UDI kan ikke sies å ha svekket den politiske styringsrollen, snarere tvert imot. Dette har likevel ikke i særlig grad vært knyttet til politikens substansielle innhold og effekter på samfunnet, selv om UDI gjennom tildelingsbrevet mot slutten ble pålagt rapporteringsrutiner knyttet til praksisendring i utlendingssaker. Samtidig er viktig å understreke at spørsmål knyttet til driften av direktoratet (indre effektivitet) har stått sentralt på den politiske dagsorden i hele perioden. Administrative og organisatoriske forhold knyttet til UDIs drift har derfor også vært et politisk spørsmål. Tidligere studier (ibid.) har også vist at hyppige regjeringsskifter bidrar til mindre engasjement for mål- og resultatstyring, og noe av forklaringen på økt politisk bruk av systemet i mine undersøkelser kan ligge i at

Kommunaldepartementet de siste årene har hatt kontinuitet i den politiske ledelsen og en proaktiv ledelse med klare mål.

Belønning og straff, eller ingen av delene?

Insentiver i form av straff eller belønning knyttet til måloppnåelse er det elementet av mål- og resultatstyringsteknikken sjelden tas i bruk (Lægneid et al. 2005, Helgesen 2001). Mine funn er i tråd med dette sentrale trekket ved hvordan mål- og resultatstyring anvendes i Norge. Straff i form av å kutte i ressurstilførselen ved manglende måloppnåelse viser seg ikke å være særlig realistisk i en politisk virkelighet, da konsekvensene av dette i første rekke ville ramme brukerne av forvaltningen. At tredjeparter skal bli skadelidende ved at negative sanksjoner, som kutt i ressurstilgangen, tas i bruk og dermed reduserer direktoratets evne til å løse viktige oppgaver, strider med en politisk logikk og sentrale verdier som det norske politisk-administrative systemet bygger på. Innføringen av prestasjonslønn for ledere i norsk sentralforvaltning har vært nølende og blitt møtt med blandet respons og til dels skepsis (Christensen og Lægneid 2002) og er et uttrykk for at økonomiske insentiver i liten grad oppleves som passende innen statlig forvaltning. Økt styringsintensitet, tydeligere resultatkrav og større krav til rapportering kan derimot være egnede virkemidler som svekker den institusjonelle autonomien. Dette kan i sin tur oppfattes som en mild form for straff som ikke rammer brukerne, samtidig som det viser politisk handlingskraft.

Fokus på det som kan måles?

Det har gjennom hele perioden vært problemer knyttet til bruken av de konkrete resultatmålene og dette kan være et uttrykk for det van Thiel og Leeuw (2002) kaller "Performance paradox". Paradokset består i at det er manglende sammenheng mellom faktiske resultater og målte eller rapporterte resultater. De konkrete og målbare indikatorene som skulle styrke styringen, har en tendens til ikke å skille mellom gode og dårlige resultater, og dette kan være både tilsiktet og utilsiktet. Mine funn viser også at styringen av Utlendingsdirektoratet ikke bare hadde et hovedfokus på de målbare områdene av direktoratets virksomhet, men at det var vedvarende problemer knyttet til tolkingen disse resultatene, noe som svekket den faktiske nytten av denne type resultatindikatorer. Det er lite som tyder på at det foregikk noen bevisst manipulering av resultatindikatorer eller underrapportering på områder med svak måloppnåelse.

Et annet problem knyttet til styringssystemets vektlegging av kvantitative resultatmål er at det kan føre til målforskyving. Med dette menes at styringsfokus og arbeidsinnsats rettes mot målbare oppgaver på bekostning av områder som ikke så lett lar seg måle. Dette generelle problemet preget til en viss grad også styringen av Utlendingsdirektoratet. Det synes klart at spesielt integreringsarbeidet fikk mindre oppmerksomhet, primært i den formaliserte styringsdialogen, men også ellers, som følge av departementets store fokus på saksbehandlingsrelaterte problemstillinger. Dette ble også påpekt i Riksrevisjonens undersøkelse av UDI i 2002 (Riksrevisjonen 2002). Opprettelsen av et eget Integrerings- og mangfoldsdirektoratet gjenspeiler dette og er et uttrykk for at en

ønsker å styrke statens innsats på integreringsområdet. Fokus på målbare sider av forvaltningsvirksomheten kan skje på bekostning av viktigere arbeidsområder (Ørnstrud 2000), men det sterke fokuset på UDIs saksbehandling var likevel avgjørende og viktig gitt konsekvensene for enkeltpersoner og de høye utgiftene til drift av asylmottak. Fokus på kvantitative saksbehandlingstider er derfor ikke et uttrykk for målforskyving i retning av fokus på mindre viktige områder, selv om UDI gav uttrykk for at det sterke fokuset på saksbehandlingstider var medvirkende til at inntrykket av virksomheten i omgivelsene var negativt.

Målforskyvningsproblematikken kan også bestå i at fokuset i etatsstyringen blir lagt på produksjonen av tjenester og produkter (output) og at de mer overordnede politiske målene og langsiktige samfunnsmessige konsekvensene (outcome) av virksomheten kommer i annen rekke. Fokus på outcome var et viktig hensyn bak innføringen mål- og resultatstyring i norsk sentralforvaltningen (jf. Økonomiregelverket av 1996). Norske og internasjonale studier har funnet at forvaltningen har store problemer med å vri fokuset fra aktivitet og output til outcome (Helgesen 2001, Læg Reid et al. 2005, Lonti og Gregory 2004, Aucoin og Jarvis 2004, Pollitt 2005). Mine undersøkelser er i samsvar med de ovennevnte studiene, og viser at det er betydelige problemer med å gjøre mål- og resultatstyring til et styringsredskap med fokus på outcome, og ikke bare et ledelsesverktøy for den administrative styringen av virksomheten, selv om det siste også har vært problematisk. I en styringskjede med innsatsfaktorer (input), aktiviteter, output og outcome (jf. Bouckaert og van Dooren 2004) har de fleste av resultatmålene i realiteten vært mer eller mindre generelle aktivitetsmål og outputmål. Mål- og resultatstyringssystemet gjennom styringsdialogen har i tråd med annen forskning vist seg uegnet til å sette samfunnsmessige konsekvenser av forvaltningsvirksomheten i sentrum. Det er heller ikke gjort noen seriøse forsøk på å endre denne praksisen, noe som viser at tilnærmingen til mål- og resultatstyring i Norge er betydelig med pragmatisk og tilpasset en politisk handlingslogikk enn det som eksempelvis er tilfelle i New Zealand. Der har utviklingen over tid gått mot en "one size fits all" tilnærming og i det minste et ønske om "managing for outcomes" som ikke tar inn over seg den politiske styringskonteksten hvor behovet for spillerom ofte gjør målene vage og generelle (Longi og Gregory 2004, jf. Aucoin og Jarvis 2004).

Forvaltningspolitiske implikasjoner

Det synes klart at det er en rekke problemer med å oppfylle forutsetningene for den idealtypiske mål- og resultatstyringsmodellen. Dette gjelder både vektleggingen av kvantitative og målbare resultatindikatorer og at resultatrapportering skal kunne brukes for effektivt og utvetydig slå fast de samfunnsmessige konsekvensene av forvaltningens virksomhet. Spørsmålet blir da hvordan en skal forholde seg til dette? Skal man endre styringssystemet slik at det blir tilpasset den politiske og administrative virkelighet, eller skal man forsøke å jobbe mot enda større teknifisering og sofistikering av teknikken? Er det kartet eller landskapet det er noe galt med (Læg Reid 2001)?

Både mine og andre undersøkelser viser at nye datasystemer og teknologi har økt potensialet for bedre rapportering og styringsinformasjon, men det gjelder i hovedsak for administrative og interne oppgaver. I en styringsrelasjon mellom departement og direktorat reiser dette spørsmål knyttet til hvilke informasjon en skal etterspørre og hvordan denne skal brukes. Økt rapporteringsomfang setter strengere krav til analysekapasiteten i departementet, samt at det ligger en fare i at departementet dupliserer direktoratets arbeid. Det er også et faktum at det alltid vil være datafeil på grunn av feilregistrering og lignende, noe som gjør at tallene ikke taler for seg selv, men må tolkes. Nye datasystemer har likevel styrket muligheten for bedre økonomistyring og oversikt over forholdet mellom input og output, altså produktivitet og kostnadseffektivitet. Mye av etatsstyringen av UDI dreide seg nettopp om slike spørsmål og utviklingen har gått i retning av at departementet setter strengere krav til direktoratets internstyringssystemer. Dette ble påpekt som en mangel ved etatsstyringen av UDI i Statskonsults rapport "Bedre gjennomstrømning i asylsaker" (2000).

Mål- og resultatstyringssystemet inngår som et element i den politisk-administrative styringskjeden, og forutsetter et relativt uproblematisk skille mellom fastsettelsen av politiske mål og den administrative iverksettingen av disse. Jeg mener at det er et grunnleggende skille mellom administrativ styring og politisk styring som mål- og resultatstyringssystemet ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg (Aucoin og Jarvis 2004). Disse bygger på to grunnleggende ulike handlingslogikker; en administrativ og en politisk logikk (Ørnsrud 2002). Den administrative logikken er instrumentell og orientert om effektivitet, mens den politiske logikken er mer reaktiv og opptatt av fordeling av politisk ansvar. Jeg mener forvaltningspolitikken må gjenspeile dette skillet og at styringssystemene må forholde seg til denne virkeligheten.

Det er nødvendig å tilpasse styringsteknikken til en kompleks, offentlig virksomhet med et mangfold av ulike grupper og fora som forvaltningen skal være ansvarlig overfor (Bouckaert og van Dooren 2005). Det er urealistisk å forvente at mål- og resultatstyringssystemet kan tilfredsstillende det mangfoldet av krav ulike samfunnsaktører stiller til forvaltningen, som for eksempel politisk ledelse, Storting, brukere og media. I en hensiktsmessig mål- og resultatstyring må dette komme til uttrykk.

Et fleksibelt resultatbegrep - tilpasset offentlig virksomhet

Mine undersøkelser viste at outcomeorienteringen i styringsdialogen var minimal, men dette er, slik jeg ser det, ikke et uttrykk for feil styringsfokus, men gjenspeiler heller at partene tok inn over seg den kompleksitet som preger utlendingsforvaltningens arbeidsområder. Overdreven vektlegging av outcomemål alltid vil støte på problemer i praksis og en instrumentell administrativ logikk stiller krav til årsaks-virkningssammenhenger og dokumentasjon av effekter av forvaltningens handlinger på samfunnet som i realiteten ikke kan oppfylles. Et slikt fokus på outcome i styringsdialogen vil, slik jeg ser det, føre til en kvasidialog hvor metodiske problemer vil stå i sentrum fremfor reell styring.

Aucoin og Jarvis (2004) konkluderer i sin artikkel "Results-based Reporting: Smart Practices for Improving Public Accountability" om resultatrapporteringssystemer at forventningene om at disse utvetydig skal kunne si noe om måloppnåelse i et outcomeperspektiv er urealistiske. Uansett hvor tekniske styringssystemene er vil de aldri kunne eliminere usikkerhet og tvetydighet knyttet til den iboende komplekse virkelighet som offentlig organisasjoner arbeider under. Vurderingen av de samfunnsmessige konsekvensene av politikken kan ikke objektivt fastsettes, og rapportering på oppnådde resultater vil også måtte ha preg av å være en "fortelling" som sannsynliggjør årsakssammenhenger og de vil derfor alltid være gjenstand for en viss uenighet og debatt. Det finnes ikke absolutte målestandarder for å fastslå hva som er gode resultater.

Slike usikre årsakssammenhenger er derfor et dårlig egnet utgangspunkt for belønning og straff, eller fordeling av skyld. En må leve med tvetydighet og kompleksitet som grunnleggende rammebetingelser for store deler av offentlig virksomhet (Lægredid og Roness 1999), spesielt for organisasjoner som ikke er rene produksjonsenheter (Wilson 1989). Denne tvetydigheten om måloppnåelse er også et viktig premiss i den politiske og demokratiske debatten. Vurderinger knyttet til effekten på samfunnet og brukerne krever et mye videre rasjonalitetsbegrep enn det mål- og resultatstyringssystemet bygger på (Eriksen 1999). I et deliberativt demokratisk perspektiv er tvetydighet et element i debatten om det gode samfunn, og dette vil en instrumentell rasjonalitet ikke kunne fange opp.

Resultatrapportering som en del av styringsdialogen synes ikke å kunne tilveiebringe tilstrekkelig informasjon for å slå fast årsakssammenhenger mellom aktiviteter og effekter (output og outcome). Det kan derimot danne et utgangspunkt for mer omfattende evalueringer av samfunnsmessige effektene av virksomhetens aktiviteter (Bouckaert og van Dooren 2004). Dette ble også kort poengtert av Statskonsult i deres evaluering av gjennomstrømmingen av asylsøkere (2000:17). I det nye Økonomiregelverket som trådet i kraft i januar 2004, er virksomhetene pålagt å gjennomføre evalueringer, men de står relativt fritt til å definere disses innhold og hyppighet. I forbindelse til integreringsområdet kan en eksempelvis objektivt måle hvor mange personer som følger introduksjonsprogrammet og gjennom det sikre at kommune følger opp slik loven forutsetter, men effekten av dette på innvandrernes deltakelse i arbeidslivet, samfunnet for øvrig, eller deres livskvalitet vil kreve betydelig mer omfattende evalueringer enn det en løpende virksomhetsrapportering kan fange opp.

Det er derfor interessant å merke seg at mens Utlendingsdirektoratet opprinnelig ble pålagt å vurdere de samfunnsmessige effektene av sin innsats, så ble dette elementet over tid tonet ned og de ble i økende grad gjort ansvarlig for forhold de selv kunne kontrollere. Dette gjaldt både utformingen av resultatmålene og rapporteringskravene. Styringen har nå preg av at det stilles klarere krav til de direktoratsinterne styringssystemene, men at det ikke settes detaljerte kvantitative resultatkrav i verken tildelingsbrev eller budsjettproposisjon.

Det er også verdt å merke seg at resultatbegrepet i det nye Økonomiregelverket⁶³ er betydelig mer fleksibelt enn det som var tilfelle tidligere og omfatter innsatsfaktorer (input), aktiviteter, produkter og tjenester (output) og effekter på samfunnet (outcome). Dette åpner i større grad opp for tilpasning til virksomhetens egenart og er et uttrykk for at kartet tilpasses terrenget og ikke motsatt. Arbeids- og administrasjonsdepartementet var kritiske til denne utvanningen av resultat- og indikatorbegrepet og ønsket et sterkere fokus på outcome og målbarhet enn det Finansdepartementet la til grunn.⁶⁴

Økt rapportering - et spørsmål om mistillit og atferdskontroll?

NPM-reformer, deriblant mål- og resultatstyring har sitt utspring i liberal økonomisk og individualistisk tankegang med private organisasjoner som opererer i et marked (Pollitt 2005). De bygger på antagelser om at individer og organisasjoner søker å maksimere egen nytten (jf. Zey 1998), og relasjonen mellom individer eller organisasjoner vil derfor være preget av mistillit. Reformelementene har så blitt overført til offentlige organisasjoner (Christensen og Læg Reid 2001b). Mistilliten får den konsekvensen at det blir avgjørende å kontrollere underliggende etaters arbeid og dette gjøres gjennom resultatrapportering. Incentivkontrakter med elementer av belønning og straff blir benyttet for å få endre agentens egeninteresser slik at denne handler i tråd med overordnet myndighets ønsker.

Et annet utgangspunkt for styring baserer seg på tillit og at lederskap går der ut på å utvikle en kultur hvor individer oppfatter seg som en del av et kollektiv, hvis egeninteresser gjennom normdannelse underordnes organisasjonens mål. Kultur blir til her, forskjell fra i et institusjonelt kulturelt perspektiv (Selznick 1997) et instrumentelt virkemiddel. Barzelay (2000:118) mener riktignok at kulturteorien ikke i tilstrekkelig grad klarer å forklare individers eller organisasjoners kollektive orientering. Ut fra en "culture of excellence" blir med incentivkontrakter og detaljerte kontrollregimer ikke nødvendig for å få til effektiv styring og måloppnåelse (Pollitt 2005).

Det norske samfunnet har tradisjonelt vært oppfattet å være preget av tillit, et kulturelt trekk som kan forklare hvorfor belønning og straff ikke benyttes i særlig grad. Over tid økte omfanget av rapportering for Utlendingsdirektoratet og kvaliteten ble bedre. Spørsmål knyttet til rolleforståelse, herunder hvor detaljerte resultat- og rapporteringskrav departementet skulle kreve, stod sentralt. Utfordringene for mål- og resultatstyringssystemet har blant annet vært knyttet til forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi og denne har ofte blitt beskrevet som en labil likevekt (Neby 2003), samt at de to vanskelig lar seg kombinere og står i et motsetningsforhold (Helgesen 2001, Pollitt 2005). Kombinasjonen av målbare og konkrete resultatmål, og omfattende rapporteringskrav øker potensialet for politisk styring på bekostning av den institusjonelle autonomien og jeg har også vist at innslaget av hierarkisk styring økte mot slutten av perioden.

⁶³ Det nye ØR trådte i kraft 1. januar 2004

⁶⁴ AADs høringsuttalelse til nytt Økonomireglement
<http://odin.dep.no/filarkiv/186522/AAD54059.pdf>

Pollitt (2005) hevder at systemer basert på mistillit vil ha omfattende krav til resultatrapportering for å øke kontrollen over underliggende virksomhet. Mål- og resultatstyringsystemet bygger på mistillit, men studier har vist at for at det skal fungere må det være et visst nivå av tillit mellom partene (Christensen m.fl. 2004b). I dette ligger det et paradoks (ibid. 17). Mine funn viser det samme. Når mistilliten øker, fører dette til store problemer med å få til en effektiv styringsdialog. Det som derfor er viktig er at mistilliten ikke blir av en relasjonell og negativ karakter, men mer knyttet til systemutformingen og rolleutøvelsen. Jeg vil argumentere for at tilliten systemet trenger og som kan fungere som ”smøring” i maskineriet er at det er gode samarbeidsforhold og en relasjonell tillit på individnivå. Dette trenger ikke å medføre at departementets rolle som kritisk etatsstyrer ikke også kan opprettholdes eller at etatsstyringsmøtene blir ritualer. Det er nødvendig å skille mellom personer og systemer.

Jeg vil likevel hevde at hvorvidt økt rapportering er et utslag av systemisk mistillit avhenger av hvordan rapporteringskravene er utformet og resultatmålenes detaljeringsgrad. Som nevnt over legger det nye ØR opp til et mer fleksibelt resultatbegrep, som inkluderer styringsparametre som tilstandindikatorer og resultatindikatorer. Siste års tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet er også mer generelt og det er ikke utformet tallfestede resultatmål og indikatorer. Målene er mer generelle, noe som kan tolkes som et uttrykk for tillit. Dette i kombinasjon med økt rapportering på tilstandindikatorer i form av statistikkrapportering kan danne grunnlaget for en bedre balanse mellom styring og autonomi. Utlendingsdirektoratet gis større frihet til å velge virkemidler for å nå målene, men underlegges et strammere rapporteringsregime. I og med at det ikke er utarbeidet så detaljerte målbare resultatkrav, altså entydige vurderingsstandarder, vil de ikke bli etterprøvd på resultatoppnåelse som gir grunnlag for straff eller belønning.

Rapporteringen vil derimot gi bedre styringsinformasjon for overordnet departement. Det kan dermed argumenteres for at en oppnår økt styring gjennom rapportering på tilstandindikatorer. Kontrollen som også oppnåes blir ikke rettet mot direktoratets måloppnåelse, men gir departementet nødvendig oversikt og styringsinformasjon. Målstyringselementet tones ned ved at det uformes mer generelle mål, mens styringsgrunnlaget bedres og fører til mer indikatorstyring. Resultater knyttes dermed ikke direkte til konkrete mål, samtidig som tilstandsindikatorene likevel vil gi grunnlag for å si noe om status og danne utgangspunktet for at departementet kan gi signaler om økt innsats på et område. En slik innretning av styringssystemet vil kunne gi politikerne nødvendig handlingsrom i og med at det blir et klarere skille mellom administrativ og politisk styring. Det utvidede resultatbegrepet gjør at bruken av aktivitets- og oppgavemål kan videreføres i den grad det oppleves om hensiktsmessig.

Mindre detaljerte resultatmål og god tilstandsrapportering vil videre gi et stort kontrollpotensial og oversikt for overordnet forvaltningsmyndighet, uten at dette trenger å gi seg utslag i uforholdsmessig detaljstyring. Departementet vil likevel i større grad unngå komme i en situasjon hvor de mangler oversikt. Økende rapportering fordrer likevel større analysekapasitet i departementet dersom en skal ha nytte av informasjonen. Ny teknologiske muligheter krever derfor et bevisst forhold til at rapporteringsomfanget

står i forhold til det reelle behovet for informasjon. Det må være behovet som styrer rapporteringskravene og ikke de teknologiske mulighetene. Hva som er behovet kan i komplekse og skiftende omgivelser være vanskelig å vite på forhånd (Hatch 2001:110).

Rapportering som et element i Kommunaldepartementets styring av Utlendingsdirektoratet har også fått større betydning på det juridiske området. Mens regelstyringen tidligere i stor grad handlet om at presedens ble skapt gjennom ankebehandlingen i Justisdepartementet eller gjennom politisk instruksjon i enkeltsaker, har rapportering som styringsgrunnlag fått en viktigere rolle også på dette området. Lovendringen som trådte i kraft fra 2001 og som avskar departementet fra å gripe inn i de aller fleste enkeltsakene, var politisk omstridt. Mye av debatten handlet om hvilke muligheter til styring politisk ledelse ville få over forvaltningspraksis. Motstanderne av endringen hevdet at endringen var politisk ansvarsfraskrivelse (Innst.O.nr.42 (1998-1999)).

I etterkant har det vist seg å dukke opp saker hvor avgjørelser i direktoratet har vist seg å være politiske problematiske og hvor det har blitt konkludert med departementet burde vært orientert om praksisomlegging eller utfall av enkeltvedtak. Spesielt flykaprersaken og Rubina Rana-saken sommeren 2002 brakte denne problematikken opp i den offentlige debatten⁶⁵ og i tildelingsbrevet for 2003 ble UDI gjennom et eget resultatkrav pålagt å rapportere på alle praksisendringer i forkant av at disse skjedde, slik at departementet eventuelt kunne stille sakene i bero for å få bedre oversikt over de økonomiske og de prinsipielle sidene ved eventuelle endringer. For at den politiske ledelsen og embetsverket i departementet skal kunne få oversikt og innsikt i lovanvendelsen har dette fordret god rapportering og mye av dialogen om statistikkrapportering har handlet om at denne må bli bedre. Det er derfor grunn til å hevde at den nye styringsformen førte til en resultatstyring også på det juridiske området, eller regelorientert resultatstyring (Christensen og Lægneid 2002). Målene fastsettes politisk gjennom Utlendingsloven og forskrifter og resultatene følger av rettspraksis. Styringen på utlendingslovens område må derfor kunne sies være en mellomløsning med mellom tradisjonell regelstyring på den ene siden og mål- og resultatstyring på den andre. Utlendingsloven er nå vedtatt endret slik at den gir Kommunaldepartementet mulighet til også å instruere Utlendingsdirektoratet om generell lovtolkning og skjønnsutøvelse (jf. Innst. O. nr. 68 (2004-2005)), men dette endrer ikke på styringsformens grunnleggende logikk hvor rapportering om forvaltningspraksis er grunnlaget for styringen også på det juridiske området.

⁶⁵ <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=8416830>, <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=4134842>, <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=2007030>, Dokument nr. 15 (2002-2003), Spørsmål nr.

101, datert 15.11.2002 fra SP til Kommunalministeren (skriftlig spørsmål fra Senterpartiet til Kommunal- og regionalminister Erna Solberg).

Teoretiske implikasjoner

I denne studien benyttet jeg en utfyllende strategi og tre perspektiver med ulike rasjonalitetsbegreper og handlingslogikker. Det teoretiske rammeverket jeg benyttet for å besvare problemstillingens forklarende del hadde et instrumentelt organisasjonsperspektiv som utgangspunkt. Det instrumentelle hovedperspektivet ble supplert med underperspektiver for å fange opp sider autoritets-, tillits- og omgivelsesaspekter som i mindre grad problematiseres i hovedperspektivet. Mål- og resultatstyringssystemets instrumentelle forankring gjorde jeg for analysen tok utgangspunkt i et instrumentelt rasjonelt perspektiv som hovedperspektiv og knyttet flest forventninger til dette perspektivet. Det politisk-administrative systemet i Norge har videre klare paralleller i instrumentelle perspektivet, som hierarki, tillit og formålrasjonalitet. I tillegg til at mål- og resultatstyringssystemet har en generell, instrumentell forankring, ligger det likevel under et premiss om mistillit og kontraktstenkning (Lane 2000). Styring oppnås gjennom kontrakter og ikke ved hierarkisk instruksjon. For å belyse disse potensielle sidene ved styringsrelasjonen benyttet jeg også et prinsippal/agentperspektiv. De forgående perspektivene er i hovedsak lukkede organisasjonsperspektiver. Jeg benyttet derfor også et omgivelsesperspektiv, som i større grad åpner opp for faktorer utenfor organisasjonene. Innenfor organisasjonsteorien har et omgivelsesperspektiv vært knyttet til de institusjonelle omgivelsene, med vekt på hvordan normer og ideer der er avgjørende for eksempelvis reformelementer adopteres eller transformeres når de iverksettes internt. Dette er ofte knyttet til et myteperspektiv (Christensen m.fl. 2004a). I og med at mitt fokus rettet seg mot de sidene ved omgivelsene som kan hindre måloppnåelse eller påvirke utformingen av målene, altså de tekniske omgivelsene (jf. Hatch 2001) plasserte jeg det under det instrumentelle perspektivet, selv om det kunne fungert som eget perspektiv hvor organisasjoner betraktes som åpne systemer (jf. Scott 1998).

Et kulturelt institusjonelt perspektiv ble benyttet som forklaringsfaktor på forskjeller i etatsstyringen mellom de to overordnede departementene fram til samlingen av alt ansvar i Kommunaldepartementet i 2001. En utfordring når det gjelder det institusjonelle perspektivet er operasjonaliseringen av de kulturelle elementene, spesielt gjelder dette følsomhet overfor den politiske logikken. Dette departementets fokus på enkeltsaker og politisk inngripen i disse antok jeg ville føre til en kultur i Justisdepartementet som i større grad var følsom for politiske initiativ og press. Av analytiske årsaker valgte jeg likevel ikke å betrakte dette som et kulturelt trekk, men som et trekk ved sektorens omgivelser. Mitt institusjonelle perspektiv må derfor sies å representere et lukket organisasjonsperspektiv. Konsensusperspektivet ble utledet av fra et kommunikativt rasjonalitetsbegrep og et syn på organisasjonsatferd som ikke bare instrumentelt orientert, men også forståelsesorientert med vekt på konsensus og legitimitet. Dette perspektivet hadde til felles med det instrumentelle perspektivet, ideen om at styringsdialogen var preget av gjensidig tillit. Jeg benyttet det relativt snevert, for å få frem nettopp i hvilke grad relasjonen var preget av gjensidig enighet. Betonningen av sammenfallende interesser har mye til felles med det hierarkiske elementet i det instrumentelle perspektivet, men der

er enigheten i større grad gitt på forhånd, og de kommer ikke i stand som følge av samhandlingen knyttet til styringsmøtene. Videre åpner dette perspektivet i større grad opp for andre typer mål enn de kvantitative målene. Det kan diskuteres hvor fuktbart perspektivet har vært, all den tid kildematerialet på mange måter ikke tillater en å få detaljert innblikk i samhandlingsarenaene, men jeg mener likevel at det har noe for seg.

Selv om prinsipal/agentperspektivet har bidratt med nyttige innfallsvinkler, spesielt med fokus på informasjonsasymmetri synes det klart at perspektivets vektlegging av mistillit likevel ikke generelt kan sies å være en dekkende beskrivelse av forholdet og samhandlingsrelasjonen mellom Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet. Prinsipal/agentperspektivets forutsetning om mistillit må derfor modereres og nyanseres i lys av mine undersøkelser. Den har vist at mistillit ikke er en statisk tilstand, men dynamisk og det synes å øke når kommunikasjonen og informasjonen mellom partene ikke i tilstrekkelig grad dekke kravene fra omgivelsene. Jeg vil derfor hevde at mistillit ikke er et iboende kjennetegn ved styringsrelasjonen i norsk sentralforvaltning, men oppstår som følge av press fra omgivelsene i kombinasjon med at rapporteringen og informasjonen ikke dekker det behovet som oppstår som følge av det samme presset. En negativ form for mistillit må derfor sies i hovedsak å være situasjonsbestemt, samt at den kan forebygges ved å sikre god informasjonsflyt og rapportering. Dersom en legger til grunn at kritisk gjennomgang av direktoratets måloppnåelse gjennom rapporteringsmøtene og dermed en tettere oppfølging av tildelingsbrevet, vil jeg argumentere for at mål- og resultatstyringen gjennom styringsdialogen har et element av systemisk mistillit knyttet til de ulike rollene.

Litteraturliste

- Alink, F., Boins, A. og t'Hart, P. (2001). "Institutional crisis and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe". *Journal of European Public Policy* 8:2 April. 286-306
- Aucoin, P. og Jarvis, M. (2004). "Result-based Reporting: Smart Practices for Improving Public Accountability". Paper prepared for Conference. Smart Practices toward Innovation in Public Management. International Political Science Association, University of British Columbia. June 15
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press
- Birkeli, L. (2000). "Erfaringer med mål og resultatstyring i statsforvaltningen". LOS-senter Notat 0004. Bergen: LOS-senter
- Bjørklund, T. (1999). *Et lokalvalg i Perspektiv. Valget i 1995 i lys av politiske endringer*. Oslo: Tano Aschehoug
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. og Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, Auckland
- Bouckaert, G. og van Dooren, W. (2003) "Performance Measurement and Management in Public Sector Organisations" i Boivard, T. og Löffler, E. (red.) *Public Management and Governance*. London: Routledge
- Brekke, J.P. (2004). "The Struggle for Control The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999-2004", Report 2004:13 Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brochman, G. (2003). "I globaliseringens tid 1940-2000" i Norsk innvandringshistorie Bind 3 Oslo: Pax Forlag
- Carens, J. H (1997). "The Philosopher and the Policymaker", i Hailbronner, K., Martin, D.A. and Motomura, H. (eds). *Immigration admissions: the search for workable policies in Germany and the United States*. Providence: Berghahn Books
- Christensen, T. (1991). *Virksomhetsplanlegging: myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: TANO
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (1997). "Forvaltningspolitikk: mot new public management", i Christensen, T. og Egeberg, M. (red.). *Forvaltningspolitikk*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (1998). *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Wise, L.R. (2001). "Assessing Public Management Reform in Norway, Sweden and the USA", *International Journal of Political Studies*, September 41-70
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2001a). "New Public Management i norsk statsforvaltning" i Tranøy, B.S. og Østerud, Ø (red.). *Den fragmenterte staten: reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2001b). "Transforming Governance in the New Millennium" i Christensen, T. og Læg Reid, P, (eds). *New Public Management. The transformation of ideas into practice*. Aldershot, UK: Ashgate
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2002). *Reformer og lederskap: omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004a). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget

- Christensen, T., Læg Reid, P., Stigen, I.M (2004b) "Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform". Rokkansenter notat 17-2004. Bergen: Rokkansenteret
- Creswell, J.W (2003). Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications
- Dahl, R.A og Lindblom, C. (1953). Politics, Economics and Welfare. New York: Harper & Row
- Egeberg, M.(1984). Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet. Otta: Aschehoug/Tanum Norli
- Eisenhardt, K.M. (1989). "Agency Theory: An Assessment and Review". The Academy of Management Review, Vol. 14. No. 1 Jan. 57-74 (<http://www.jstor.org>)
- Elster, J (ed.). (1986). Rational Choice. Oxford: Basil Blackwell
- Eriksen, E.O. (1999). Kommunikativ ledelse - om styring av offentlige organisasjoner. Oslo: Fagbokforlaget
- Eriksen, E.O. (2001). "Den totale sosialisering", Norsk statsvitenskaplig tidsskrift Vol. 17, 477-484
- Giddens, A. (1984). The constitution of society : outline of the theory of structuration. Cambridge : Polity Press
- Guiraudon, V. (2003). "The constitution of a European immigration policy domain: A political sociology approach" Journal of European Public Policy 10:2 April 263-282.
- Hagelund, A. (2003)."A matter of decency? The Progress Party in Norwegian immigration politics". Journal of Ethnic and Migration Studies Vol. 29, No. 1: 47-65.
- Hagen, K.P. (1992). "Prinsippal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk", i Hagen, K.P. og Sandmo, A. (red.). Offentlig politikk og private incitamentener. Bergen: Tano
- Hatch, M.J. (2001). Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver. Oslo: Abstrakt forlag
- Heinrich, C.J. (2003). "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness", i Peters, Guy B. & Pierre, J. (eds.) Handbook of public administration. London: Sage
- Helgesen, S. B. (2001). "Aktivitetsmåling og atferdskontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom Økonomiregelverket for staten". LOS- senter Rapport R0102. Bergen: LOS-senter
- Hood, C. (1991). "A Public Management for all Seasons?", Public Administration, Vol.69 Spring, 3-19
- Hood, C. (2000). "Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains". International Public Management Journal 3, 1-22
- Innst. O. nr. 24 (1998-1999)
- Innst. O. nr. 68 (2004-2005)
- Justisdepartementet 1994. "Klagenemnd i utlendingsaker". Rapport fra arbeidsgruppe. Justisdepartementet 1. oktober 1994.
- Kvale, S. (1997). Det kvalitative forskningsintervju. Oslo: ad Notam Gyldendal
- Kvåle, G. 1989 "Opprettinga av Utlendingsdirektoratet". Hovedoppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap - Universitetet i Bergen
- Lane, J.E. (2000). New Public Management. London: Routledge
- Lonti, Z. og Gregory, R. (2004). "Accountability og countability? Trends in Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992-2002". Paper prepared for the eight International Research Symposium on Public Management. Budapest University of Economic Sciences and Public Administration, Budapest, 31 March - 2 April.
- Læg Reid, P. (2001). "Mål og resultatstyring i offentlig sektor- erfaringar og utfordringar" i Fimreite, A. L., Larsen, H. O. og Aars, J. (red.). Lekkmannsstyre under press: festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget
- Læg Reid, P.og Olsen, J.P. (1978). Byråkrati og beslutninger : en studie av norske departement. Bergen: Universitetsforlaget

- Lægheid, P. og Roness, P.G (1999) "Administrative Reform as Organized Attention", i Egeberg, M. & Lægheid, P (eds.) *Organizing political institutions : essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press
- Lægheid, P., Roness, P.G. og Rubecksen, K.(2005). "Performance Management in Practice- The Norwegian Way". Paper prepared for the EGPA study group on productivity and quality in the public sector- Public sector performance measurement. EGPA conference, Bern, August 31-Septemeber 3
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press
- March, J.G og Olsen, J.P. 1995 *Democratic Governance*. New York: The Free Press
- Molander, P., Nilsson, J.-E., og Schick, A. (2002). *Does anyone govern? The relationship between the Government Office and agencies in Sweden*. Report from the SNS Constitutional Project.
- Neby, S. (2003)."Politsk styring og institusjonell autonomi- tre illustrasjoner". Rökkansenteret notat 10-2003. Bergen. Rökkansenteret
- Nilsen, T. H (1994). *Fra målstyring til resultatstyring*. LOS-senter Notat 9414. Bergen
- Olsen, J. P og Lægheid, P. (red. 1993). *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: TANO
- Olsen, J. P. (1996). "Norway: Slow Learner or another Triumph of the Tortoise?" i Olsen, J.P & Peters, G. (eds.). *Lessons From Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations. A Critical Essay*. New York: McGraw-Hill
- Peters, B.G. (1999). *Institutional theory in political science : the "new institutionalism"*. London: Pinter
- Pollitt, C (2004). "Theoretical Overview", i Pollitt, C. & Talbot, C. *Unbundled Government A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge
- Pollitt, C. (2005). "Discipline and Punish - or Trust? Contrasting Bases for Performance Management in Executive Agencies" Unpublished paper
- PricewaterhouseCoopers (2001). "Ekstern gjennomgang av Utlendingsdirektoratet". Oslo: Kommunaldepartementet <http://odin.dep.no/filarkiv/136165/Rapport.pdf>
- Ot. prp. nr. 17 (1998-1999). Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.)
- Ot.prp. nr. 38 (1995-1996) Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.)
- Ragin, C.C (1989). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkely: University Press of California
- Ragin, C.C. og Becker,H. S (1992). *What Is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press
- Riksrevisjonen (2002). Dokument nr. 3:8 "Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet". Oslo: Riksrevisjonen
- Roness, P.G (1997).*Organisasjonendringar*. Bergen: Fagbokforlaget
- Roness, P.G. (2005). "Statsvitarfaget og organisasjonsutforming", i Døving, E. og Johnsen, Å. (red.): *Organisasjonsteori på norsk*. Oslo: Liber (under utgiving)
- Røvik, K.A (1998). *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Scott, R.W. (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications
- Scott, R.W. (1998). *Organizations Rational, Natural and Open Systems*. London: Prentice-Hall International
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Otta: Tano Aschehoug
- Statskonsult (1997). *Etatsstyring. Erfaring og utfordringer*

- Statskonsult (1999). "Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen". Rapport 1999:19
Oslo: Statskonsult
- Suchman, M.C (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". The
Academy of Management Review, Vol. 20, No.3 Jul., 571-610
- Stortingsmelding nr. 17 (1994-1995) Om flyktningpolitikken
- Stortingsmelding nr. 17(1997-1998) Om integrering og det flerkulturelle Norge
- Thompson, J.D. (1967). Organizations in Action. New York: McGraw-Hill
- Utlendingsdirektoratet (1996). Årsmelding.
- Varland, E. (1998). "Norsk innvandringspolitikk- et spørsmål om hvem vi er? Analyse av en
stortingsdebatt om norsk innvandringspolitikk i et diskursteoretisk perspektiv". LOS-senter
rapport R9812. Bergen
- Weber, M. (2000). Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og
verdier. 3. utg. Oslo: Gyldendal
- Wilson, J.Q. (1989). Bureaucracy : what government agencies do and why they do it. New York:
Basic Books
- Yin, R.K (1994). Case Study Research Design and Methods Second edition. Applied Social Science
Research Methods Series Volume 5. Thousand Oaks: Sage Publications
- Zey, M. (1998). Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique. Thousand Oaks:
Sage Publications
- Ørnsrud, I. H (2000). "Mye fristilling men lite kontroll: en studie av mål- og resultatstyring
gjennom budsjettreformen i staten". LOS-senter Rapport R0001. Bergen
- Ørnsrud, I.H (2002). "Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer". Rokkansenteret
notat 7-2002. Bergen: Rokkansenteret

Vedlegg 1- intervjuguide

Dette er guiden som ble benyttet som utgangspunkt i intervjuet med direktoratet. Spørsmålene ble tilpasset intervjusituasjonen i departementet.

1. Nytt ØR trådte i kraft i 1997, og bygger på MRS-prinsipper. Hvordan ble dette prinsippet forstått og hva opplevde du var de største utfordringene ved bruk av dette på UDI?
2. Hvordan vil du beskrive styringsrelasjonen mellom UDI- og JD/KRD?
3. På hvilke måte bod forholdet med to overordnede departementer på utfordringer i forhold til styringssignaler som ble gitt? I intervju med KRD har det vært fremhevet at det eksisterte to ulike kulturer i JD og KRD – detaljfokus som ofte følger av regelstyre vs. resultatfokus?
4. Opplevde dere disse signalene som godt koordinert eller var det også motstrid mellom dem? (f.eks i spørsmål om prioritering o.l.)

Styringsdialogen

5. Hvordan vil du beskrive prosessen rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevet med resultatmål og rapporteringskriterier?
6. Hvordan ble målene for UDI fastsatt?
7. I hvilke grad opplevde dere at deres ønsker og forslag ble lagt til grunn for tildelingsbrevet? Varierte dette i tilfelle etter virksomhetsområde?
8. Hva var de største utfordringene ved å bruk av mål- og resultatstyringsprinsippene i styringsrelasjonen KRD/JD og UDI?
9. Hva var etter din mening de viktigste elementene i bruken av dette styringssystemet?
10. I hvilke grad mener du at dere evnet å sette mål som var operasjonaliserbare, klare og presise og realistiske?
11. I hvilke grad ble det arbeidet med å sette denne type resultatmål for virksomheten? I hvilke grad har det vært satt resultatmål til UDI som påvirkes av forhold UDI ikke selv har kontroll over eller kan påvirke og i tilfelle på hvilke områder av UDIs virksomhet?
12. Ett element i MRS er virksomheter skal ha frihet i bruken av virkemidler for å nå de mål som er satt: i hvilke grad mener du dette styringsprinsippet ble fulgt i relasjonen mellom UDI og KRD/JD?
13. På hvilke områder var det eventuelt at overordnet departement ble oppgave- eller detaljfokusert?
14. Hvordan fungerte rapporteringsmøtene mellom UDI og KRD/JD og hvordan utviklet disse møtene seg innholdsmessig over tid?
15. I hvilke grad ble det gitt styringssignaler på disse møtene?
16. Hvilke andre møter var det mellom UDIs ledelse og departementet og i hvilke grad var disse å betrakte som etatsstyringsmøter? (LEDELSESMØTER)
17. Når ble ledelsesmøtene innført og hvordan fungerte disse møtene? I hvilke grad fungerte disse møtene som informasjonsmøter og ikke etatsstyringsmøter?
18. I hvilke grad var uformell kontakt mellom saksbehandlere under ledernivå oppfattet som et problem for etatsstyringen og hva ble eventuelt gjort med dette?
19. Fungerte målene som ble satt for UDI på en slik måte at de dannet grunnlag for en etterprøvbart rundt graden av måloppnåelse?
20. I tdb for 1998 stod at det skulle bli lagt fram et forslag til plan for utvikling av gode målformuleringer og tydelig resultatkrav, og at KRD etter konsultasjon med UDI skulle fremlegge endelig plan for dette utviklingsarbeidet: ble dette utviklingsarbeidet igangsatt og hva innebar det i tilfelle?
21. I forbindelse med samlingen av alt ansvar i ett departement høsten 2000 ble en arbeidsgruppe nedsatt for å utarbeide forslag til saksbehandlingstider for 2001. Hvilke problemoppfatning lå til grunn for dette arbeidet og hva resulterte det i?
22. Var arbeidet med tdb for 2001 høsten 2000 vesentlig annerledes en tidligere år og i tilfelle på hvilke måte? Ble UDI i samme grad som tidligere trykket med og tatt hensyn til?

Satsingsområder

23. Hvilke betydning for UDIs virksomhet fikk vektleggingen av enkelte satsingsområder i tildelingsbrevet sett i forhold til andre områder?
24. I hvilke grad mente dere at dette førte til en reell prioritering av disse områdene til forskjell fra andre områder?

Om politisk ledelses engasjement

25. Hvor ofte og på hvilke måte var det kontakt mellom direktoratets ledelse og den politiske ledelsen i departementene?
26. Hvordan fordelte kontaktene seg mellom de to departementene?
27. I hvilke grad og eventuelt på hvilke måte var det kontakt mellom departementets politiske ledelse og ledelsen i UDI i forbindelse med etatsstyringen?

28. Var det en økning i møter med den politiske ledelsen fra 2001? (Jfr- ønske om mnd. arbeidsmøter fra statssekretær og pol.rådgiver).
29. Hvor aktivt opplevde dere i UDI at den politiske ledelsen tok del i etatsstyring forstått som mål- og resultatstyring?
30. Hvilke type temaer og saker var det den politiske ledelsen i hovedsak interesserte seg for?
31. På hvilke måte opplevde dere i UDI at den politiske ledelsen tok del i den foremelle etatsstyringen, foruten at statsråden er den formelt ansvarlige og signerer tildelingsbrevet?
32. Hvordan vil du beskrive utviklingen av det politiske engasjementet og interessen rundt sektoren i perioden 1998-2001?
33. Våren 2000 la Statskonsult fram en rapport om raskere asylsak-behandling og bosetting. Ett år senere ble det tatt initiativ til en ny gjennomgang av UDI som PWC gjennomførte våren/sommeren 2001. Hva var forskjellige på disse to gjennomgangene med hensyn til UDIs deltakelse og initiativ i utarbeidelsen av mandatene som skulle ligge til grunn for gjennomgangene? På hvilke måter var de ulike gjennomgangene forskjellige?
34. På hvilke måte opplevde UDI at konklusjonene og anbefalingene i Statskonsults rapport i 2000 ble brukt i den videre styringen av UDI?

Rapporter

35. Hvordan vurderte UDI omfanget og innholdet i de rapporteringskrav som ble stilt av departementet i tildelingsbrevene og hvordan utviklet dette seg over tid? |
36. Følte dere at rapportenes innhold gav departementet den styngsinformasjonen de mente de hadde behov for?
37. I hvilke grad mente dere tertialsrapportene fungerte som avviksrapporter?
38. Førte overgangen fra tre til to årlige virksomhetsrapporter for 2000 til en reell reduksjon i rapporteringsomfanget? (tertialrapportert til halvårsrapport)
39. Hvordan opplevde dere omfanget av tilleggsrapportering ut over det som var spesifisert i tdb?
40. Informasjon om virksomheten (UDI) er viktig for å kunne gi de riktige styringsignalene og prioriteringene. I hvilke grad etterspurte KRD / JD etter deres mening riktig type og mengde styringsinformasjon?
41. Hva var de største utfordringene med å gi rapporteringen det innhold og omfang som departementet ønsket? Hva var de største utfordringene for rapporteringen til overordnet departement.
42. I hvilke grad og eventuelt på hvilke områder mente du at departementene (evnt. hvilke dep.) etterspurte for mye informasjon, rapportering?
43. Hvordan var utvikling av statistikk i perioden 1998-2001 og hvordan utviklet departements etterspørsel etter denne type informasjon seg?
44. I hvilke grad opplevde du at dep. etterspurte statistikk som var vanskelig å frembringe, som dere selv ikke brukte internt?
45. Perioden var preget av spesiell stor oppmerksomhet rundt asylsaker og bosettingssituasjonen: på hvilke måte gikk dette eventuelt ut over direktoratets fokus om intergreringsrelaterte problemstillinger?
46. Det ble våren/forsommeren 2001 oversendt til UDIt utkast til rapport kalt Bedre resultatstyring av UDI-delprosjekt 1, hvor UDI uttrykte skepsis til prosjektet. Var dette delprosjektet et ledd i PWC gjennomgang eller var dreide det seg har om andre prosjekter, f. eks Statskonsults bistand forut for tdb for 2002?

Oppfølging

47. I den grad UDI ikke nådde de mål som var satt; førte dette til at målene ble endret eller justert med sikte på bedre måloppnåelse?
48. Fikk manglende måloppnåelse noen konsekvenser for virksomheten og i tilfelle hvilke?
49. Hvis mål ikke ble nådd, mente dere at målene var problemet ved å være urealistiske eller ikke i tilstrekkelig grad ta hensyn til uternfoliggende forhold, eller var det en oppfatning at UDI selv hadde skylden for manglende måloppnåelse?
50. I hvilke grad vil du si at UDI ble belønnet for suksess eller straffet for fiasko? Ble det tatt i bruk none insentiv-, belønnings-, eller sanksjonsmekanismer ved styringen av UDI?
51. Hvilke forhold var det som var avgjørende for hvilke områder departementet fulgte ekstra godt opp eller viet ekstra stor oppmerksomhet?

Vedlegg 2- informanter

Informant	institusjon	stilling	Sted og dato	type intervju	intervjuer(e)
Thor Arne Aass	Innvandrings-avdelingen, KRD	Ekspedisjonssjef	Oslo, 16.6.2004	gruppeintervju	Arne R. Ramslie
Barbro Bakken	Innvandrings-avdelingen, KRD	Avd.direktør	Oslo, 16.2004	gruppeintervju	Arne R. Ramslie
Sissil Pettersen	Innvandrings-avdelingen, KRD	Avd. direktør	Oslo, 16.2004	gruppeintervju	Arne R. Ramslie
Espen Thorrud	Innvandrings-avdelingen, KRD	Seniorrådgiver	Oslo, 16.2004	gruppeintervju	Arne R. Ramslie
Erna Solberg	KRD	statsråd	Oslo, 23. 8.2004	to- til-en	Per Lægreid, Tom Christensen
Petter Drefvelin	Utlendings-direktoratet	Direktør UDI 1996-aug. 2001	Oslo, 30.8. 2004	en-til-en	Arne R. Ramslie
Manuela Ramin Osumndsen	Utlendings-direktoratet	ass. direktør	Oslo, 31.8.2004	tre-til-en	Per Lægreid, Tom Christensen, Arne Ramslie
Paula Tolonen	Utlendings-direktoratet	Avd. direktør	Oslo, 31.8.2004	tre-til-en	Per Lægreid, Tom Christensen, Arne R. Ramslie
Erna Solberg	KRD	statsråd	Oslo, 23. 8.2004	to- til-en	Per Lægreid, Tom Christensen