



Ingrid Hindahl Natvig og Jane Henriksson

Styring og ledelse av asylprosessen ved Nasjonalt ankomstsenter

Fra asylkrise til pandemi

Masteroppgave i styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Dette er resultatet av tre år med studier ved siden av jobb i Politiets utlendingsenhet. Disse årene har vært lærerike og spennende, og vi har knyttet bånd og nettverk med både lærere og medstudenter, og hatt gode og fruktbare diskusjoner. Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder ved OsloMet, Sissel Hovik, for god og grundig veiledning, refleksjon og nyttige tips.

Vi vil også takke OsloMet ved fakultet for samfunnsvitenskap for SAM masterstipend. Vi er takknemlige for at vi i siste semester fikk presentere oppgaveutkastet vårt for forskningsgruppen Organisering og styring i offentlig sektor (ORGOFF), og at vi ble invitert til presentasjonene i gruppen. Takk for nyttige innspill fra ORGOFF-forskerne underveis i vår oppgaveskriving, som ga oss ekstra motivasjon og tro på at vi har et spennende prosjekt som andre vil være interesserte i.

Vi ønsker også å rette en takk til vår arbeidsgiver PU, og samarbeidspartner UDI, som var positive til prosjektet, hjalp oss å komme i gang, og knytte til oss de informantene vi ønsket oss. Informantene fortjener alle en stor takk da de alle var positive til våre henvendelser, og som raskt ryddet plass i sine travle kalendere for å stille opp på intervju. Vi har satt stor pris på at de delte så mange refleksjoner om fortid, nåtid og fremtid med oss, svarte på spørsmål som ikke alltid var like greie å svare på, og som har bidratt med verdifull innsikt og kunnskap om tema i oppgaven.

Vi ønsker å gi våre familier en stor takk for at vi har fått handlingsrom og støtte til å gjennomføre studiene. Takk til Jamal for gode innspill og diskusjoner fra hans systemperspektiv, og hjelp til å visualisere vår analytiske modell. Og takk til Anders for fleksibilitet og tålmodighet når Jane har vært sliten og opptatt i en travel småbarnshverdag. Takk også til venner, ledere og kollegaer som har heiet oss frem.

Denne masteroppgaven har vært et herlig samarbeidsprosjekt, og vi føler oss heldige som har hatt hverandre i dette arbeidet. Det er fantastisk i et samarbeid man kan veksle på å ta lederrollen, motivere, tenke de smarte tankene og produsere god tekst.

Vi håper at andre vil ha nytte av det vi har skrevet, og lese det med interesse.

Oslo, 28.05.2021, Ingrid Hindahl Natvig og Jane Henriksson

Innhold

Forord	2
Sammendrag	5
Abstract	6
1. Introduksjon	8
1.1 Tema og oppgavens interessefelt	8
1.2 Problemstilling og begrepsavklaringer	9
1.3 Avgrensning	10
1.1 Oppgavens oppbygging	11
2. Teoretisk perspektiv	12
2.1 Samstyring	12
2.2 Å styre gjennom samhandling	12
2.2.1 Oppstartbetingelser	12
2.2.2 Institusjonelt design	13
2.2.3 Tilretteleggende ledelse	15
2.2.4 Samhandlingsprosessen	16
2.3 Studiens analytiske modell	16
3. Metode og data	17
3.1 Forskningsdesign og pragmatiske valg	17
3.2 Datainnsamling	17
3.2.1 Dokumentanalyse	18
3.2.2 Semistrukturerte intervjuer	19
3.3 Studiens pålitelighet, gyldighet og overførbarhet	22
3.3.1 Studiens pålitelighet og forskningsetiske aspekter ved å forske på egen arbeidsplass	22
3.3.2 Studiens gyldighet	24
3.3.3 Studiens overførbarhet	25
4. Analyse	26
4.1 Samstyringens oppstartsituasjon	26
4.1.1 Forhistorie med konflikt og samarbeid	26
4.1.2 Makt- og ressursbalanse	29
4.1.3 Motivasjon for deltakelse	32
4.1.4 Institusjonelle logikker	33
4.1.5 Oppsummering oppstartsituasjonen	35

4.2	Institusjonelt design	35
4.2.1	Primærstrukturen.....	36
4.2.2	Sekundærstrukturen	38
4.2.3	Oppsummering institusjonelt design	39
4.3	Tilretteleggende ledelse	39
4.3.1	Oppsummering tilretteleggende ledelse.....	41
4.4	Samhandlingsprosessen	41
4.4.1	Ansikt til ansikt dialog under pandemi og tillitsbygging.....	42
4.4.2	Felles forpliktelse.....	45
4.4.3	Delt forståelse	48
4.4.4	Suksesshistorier og små seire.....	50
4.4.5	Oppsummering samhandlingsprosessen	52
5.	Drøfting og konklusjon	53
	Litteraturliste.....	57
	Dokumenter	58
	Vedlegg 1 – Godkjenning NSD	62
	Vedlegg 2 – Informasjonsskriv personopplysninger og samtykkeerklæring	64
	Vedlegg 3 – Intervjuguide.....	67

Sammendrag

Etter asylkrisen i 2015 ble det klart for norske myndigheter at det var behov for en mer effektiv, sikker og robust oppgaveutførelse i utlendingsforvaltningen, og det ble startet opp et tverretatlig samarbeidsprosjekt kalt PUMA. På bakgrunn av dette arbeidet ble Nasjonalt ankomstsenter og ny asylprosess etablert høsten 2020 med samlokalisering av ansatte fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politiets utlendingsenhet (PU) på ankomstsenteret.

I denne oppgaven benytter vi oss av Ansell og Gash' (2008) modell om samstyring for å se på hvordan ny asylprosess ved Nasjonalt ankomstsenter styres og ledes, og hvordan dette påvirker samarbeidet mellom UDI og PU. Gjennom perspektivet vi anlegger ser vi hvordan prosjektarbeidet forutfor implementeringen av ankomstsenteret og asylprosessen, har vært en påvirker for videre samarbeid. Vi ser prosjektarbeidet virke som en oppstartbetingelse i form av grad av tillit, relasjonsbygging og maktbalanse i samarbeidet som har startet opp i ny form på ankomstsenteret.

UDI, som fagmyndighet i utlendingsforvaltningen, er utpekt som den ledende parten i samarbeidet. Vi ser på hvordan det virker inn på samarbeidet at UDI som direktorat er plassert høyere i forvaltningshierarkiet enn PU, som er et særorgan underlagt Politidirektoratet. Å se dette som et møte mellom to ulike institusjonelle logikker gir oss et perspektiv for å forstå relasjonen mellom aktørene, og deres forståelser og meninger.

Studien har vært utført under en pandemi, og det viste seg at pandemien hadde betydning både på selve samhandlingsprosessen og på organisasjonenes faktiske arbeidsoppgaver. Pandemien har hatt en innvirkning på antallet asylankomster, og har medført nye utfordringer og oppgaver knyttet til smittevernhandlinger og karantenebestemmelser.

Sekundærstrukturen som er en vesentlig del av det institusjonelle designet, er midlertidig. Denne midlertidigheten beror både på at UDI er i en organisasjonsutviklingsprosess, samtidig som at pandemien har ført til at samhandlingsprosessen ikke er kommet like langt som man forventet, grunnet mindre fysisk samhandling og færre asylsaker. Midlertidigheten i sekundærstrukturen kan medføre utfordringer i det videre samarbeidet, ettersom vi fant en usikkerhet og ulike forståelser av hvordan denne styringen bør designes permanent.

Likevel, selv om sekundærstrukturen er midlertidig, er det trekk ved det institusjonelle designet som løftes frem av informantene som sentralt i samstyringen. Det er interessant å se vektlegging av en eskaleringstrapp for å håndtere uenigheter mellom organisasjonene, i sammenheng med en historikk preget av uenighet og maktubalanse. Vi antar at dette kan ha ført til et behov for å få på plass et stramt institusjonelt design for å løse fremtidige eventuelle uenigheter.

Abstract

After the asylum crisis in 2015, it became clear to the Norwegian authorities that there was a need for a more efficient, safe and robust execution of tasks and processes throughout the asylum procedure. Hence a cross-agency cooperation project called "The Police and the UDI in the Reception and Asylum Flow" (PUMA) was initiated. This work resulted in the establishment of the National Arrival Centre, and a new asylum process. Employees from the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) and the National Police Immigration Service (NPIS) were co-located at the centre in the autumn of 2020.

In this study, we use the Ansell and Gash model Collaborative Governance (2008) to understand how the new asylum process at the National Arrival Centre is managed and governed, and how this affects the collaboration between the UDI and the NPIS. Through our analytical perspective, we explore how the PUMA-project prior to the implementation of the asylum process has been an influence on further cooperation. We see the PUMA-project as a start-up condition in terms of degrees of trust, relationship building and balance of power in the collaborative process.

NDI, as the legally competent authority in the immigration authority, has been appointed as the head of collaboration. Since the UDI is a directorate on a higher authority level in the public administration system than the NPIS, we discuss how this affects the collaboration. Through the perspective of institutional logics, we explore the relationship, understandings and opinions between the stakeholders, that are relevant in the collaboration.

This study was carried out during a pandemic, and we found that the pandemic had an impact on the collaboration process, as well as on the tasks of the organizations. The pandemic has also had an impact on the number of asylum arrivals, and has resulted in new challenges and tasks related to infection control management and quarantine regulations.

The secondary structure, which is an essential part of the institutional design, is temporary. This temporariness depends on the UDI going through an organizational development process, and that the pandemic has led to a collaboration process that has not developed as expected, due to less physical interaction and fewer asylum arrivals and applications. The temporariness of the secondary structure may entail challenges in further collaboration, as we found uncertainty and different understandings of how the collaborative governance should be designed permanently.

Although the secondary structure is temporary, there are features of the institutional design that are highlighted by the informants as central to the collaboration. The emphasis on the problem solving in the institutional design, is interesting to understand in context of a history of disagreement and imbalance of power. We assume that this may have led to a need for a more rigid institutional design, in order to resolve possible future disagreements.

OsloMet – storbyuniversitetet, Handelshøyskolen, Fakultet for samfunnsvitenskap

Oslo 2021

1. Introduksjon

1.1 Tema og oppgavens interessefelt

Forvaltningsmeldingen legger vekt på samordning som et av flere forhold for samlet sett å oppnå god måloppnåelse. "Organisering, arbeidsdeling, styringssystem og arbeidsformer må legges til rette for å samordne dei politikkområda og verkemidla som må sjåast i samanheng – også om dei ligg til ulike departement eller ulike underliggjande verksemdar" (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2008, 78).

Siden 90-tallet har det vokst frem et nytt offentlig styringsregime etter at New Public Management hadde hatt stor innflytelse i offentlig sektor og ble oppfattet som et styringsparadigme fra slutten av 70-tallet (Osborne 2006). Denne nye styringsformen New Public Governance, eller samstyring på norsk, har siden 90-tallet økt i popularitet, og bygger på at det er en økende fragmentering og usikkerhet når det gjelder offentlig styring (Osborne 2006). Fremveksten av ideer om samstyring og innføring av denne styringsformen begrunnes gjerne i at det er behov for tettere samarbeid mellom virksomheter i offentlig sektor, og mellom virksomheter i offentlig og privat sektor, for å løse oppgaver som er virksomhetsovergrepene (Røiseland og Vabo 2016). DIFI-rapporten «Mot alle odds» viser til at man i det offentlige Norge i økende grad ser at man står overfor stadig flere komplekse etatsovergrepene utfordringer, eller gjenstridige problemer, som krever samordning (Direktoratet for forvaltning og IKT 2014).

Utlendingsforvaltningen, og asylfeltet især, tilhører et samfunnsområde som er underlagt sterk politisk styring og oppmerksomhet, ettersom ankomster av asylsøkere har stor samfunnsmessig interesse. Utlendingsdirektoratet (UDI) har det faglige ansvaret i utlendingsforvaltningen, og gjennomfører blant annet asylintervju og fattar vedtak på bakgrunn av beskyttelsesbehov (Justis- og beredskapsdepartementet 2020b). Politiets utlendingsenhet (PU) har ansvar for å registrere asylsøkere når de ankommer Norge og søker asyl, og forbereder sakene for UDI. I tillegg gjennomfører PU undersøkelser for å ivareta eget samfunnsoppdrag, som er at «Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste

borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig» (Justis- og beredskapsdepartementet 2020c, 2).

Etter asylbølgen i 2015 ble det klart for norske myndigheter at det var behov for en mer effektiv, sikker og robust oppgaveutførelse i utlendingsforvaltningen, og det ble startet opp et tverretatlig samarbeidsprosjekt kalt "Politiet og UDI i Mottaks- og Asylflyten" (PUMA) (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2017). Denne sluttrapporten, og etterfølgende implementeringsprosjekter (PUMA2 og PUMA2020), resulterte i en ny asylprosess og samlokalisering av UDI og PU på Nasjonalt ankomstsenter på Råde i Viken. I og med at ny asylprosess innebærer en større grad av styring gjennom samarbeid i en samhandlingsprosess, ønsker vi å utforske denne formen for styring.

1.2 Problemstilling og begrepsavklaringer

Oppgaven tar sikte på å utforske hvordan ny asylprosess styres og ledes. Vår problemstilling kan uttrykkes som:

Hvordan styres ny asylprosess ved Nasjonalt ankomstsenter, og hvordan påvirker styring og ledelse samarbeidet mellom UDI og PU?

Vi har valgt å undersøke problemstillingen gjennom modellen Ansell og Gash (2008) har utviklet om «Collaborative Governance», som kan oversettes til det å styre gjennom samhandling, altså samstyring (Ansell og Gash 2008). Røiseland og Vabo definerer samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2016, 21). Huxham og Vangen benytter begrepet "collaboration", som refererer til "any situation in which people are working across organisational boundaries towards some positive end» (Huxham og Vangen 2005, 4). Samstyring skjer mellom aktører som representerer ulike organisasjoner, og som bidrar med sin myndighet, kunnskap, ressurser, og så videre, for å nå et felles mål, eller mål som ikke kan nås alene. Videre kan samstyring være pålagt av overordnet myndighet, men den er likevel basert på frivillighet og bygger på ikke-hierarkiske

og likeverdige relasjoner. Aktørene er slik gjensidig avhengig av hverandre, og beslutninger fattes gjennom forhandlinger og diskusjoner (Røiseland og Vabo 2016).

Gjennom bruk av dette teoretiske begrepsapparatet vil vi se nærmere på oppstartssituasjonen for samstyringen. Organisasjonene UDI og PU kan sees som å ha hver sine institusjonelle logikker som potensielt vil kunne virke inn på samstyringen og oppstartbetingelsene, og slik gjøre samarbeidet mer utfordrende. “Med institusjonell logikk menes de verdier, normer og forestillinger om den sosiale virkeligheten som gir mening i organisasjonen” (Wathne 2018, 32). Vi ser det derfor som hensiktsmessig å innlemme institusjonelle logikker som en del av oppstartbetingelsene.

Ansell og Gash (2008) har i sin modell tilretteleggende ledelse og institusjonelt design som påvirkere på samhandlingsprosessen. For å forstå den nye dimensjonen med samstyring og samhandlingsprosessen, finner vi det fruktbart å se samstyringen som en sekundærstruktur som sameksisterer med primærstrukturen, den tradisjonelle hierarkiske linjestrukturen til hver organisasjon (Hanssen et al 2017).

Vi tilnærmer oss samhandlingsprosessen og erfaringene aktørene har hatt så langt i samarbeidet gjennom å analysere intervjudataene ved hjelp av Ansell og Gash (2008), som modellerer samhandlingsprosessen. Gjennom det teoretiske perspektivet søker vi å belyse problemstillingen.

1.3 Avgrensning

Ny asylprosess med samlokalisering på Nasjonalt ankomstsenter ble implementert i november 2020. Det er for tidlig å kunne konkludere med oppnådde gevinster og mål som resultat av samarbeidet, og vi vil derfor i denne oppgaven ikke studere selve resultatene av samarbeidet.

På Nasjonalt ankomstsenter er det samlet mange aktører, både offentlige og private, som har ulike oppgaver knyttet til en asylsøkers ankomst til riket og drift av bygget, som for eksempel Sykehuset Østfold, Nokas og Link AS. Region- og mottaksavdelingen (RMA) i UDI er

ansvarlig for alle kontraktører, både offentlige og ikke-offentlige, og representerer disse inn i samstyringen. I studien vil vi kun undersøke aktørene som i fellesskap styrer og leder asylprosessen, altså PU og UDI.

Nasjonalt ankomstsenter har i lang tid blitt ombygget og tilpasset oppgaveløsningen i den nye asylprosessen. Det har derfor vært flere utfordringer forut for, og i implementeringen, som har hatt påvirkning på både oppgaveutførelse og samarbeid, blant annet utfordringer knyttet til infrastruktur, lydskjerming og intervjurom. I tillegg har teknologisk utvikling av ulike IKT-systemer vært en viktig parallellprosess til utviklingen av asylprosessen. Vi har i denne oppgaven valgt å ikke undersøke hvor mye disse byggmessige utfordringene og de teknologiske utviklingene har påvirket samstyringen, men kun konsentrert oss om samhandlingen mellom aktørene UDI og PU, som hovedaktørene i asylprosessen.

1.1 Oppgavens oppbygging

Kapittel 1 er oppgavens innledende kapittel, hvor vi presenterer oppgavens tema og interessefelt. Vi presenterer oppgavens problemstilling, samt avgrensninger.

Kapittel 2 gir en gjennomgang av oppgavens teoretiske rammeverk. Vi presenterer her teorier om samstyring, institusjonell logikk og primær- og sekundærstruktur, og utformer en analytisk modell vi vil benytte på empirien.

Kapittel 3 gjennomgår oppgavens forskningsdesign og metode. Vi redegjør for innsamling av empiri samt analysemetodene vi bruker i oppgaven. Vi drøfter oppgavens pålitelighet, gyldighet og overførbarhet, samt våre refleksjoner knyttet til forskningsetiske aspekter ved å forske på egen arbeidsplass.

Kapittel 4 inneholder oppgavens analyse, hvor vi presenterer våre funn og anvender vår analytiske modell på empirien fra dokumentanalysen og intervjuer.

Kapittel 5 inneholder oppgavens drøfting og konklusjon. Her diskuterer vi våre funn og gjør oss noen tanker om relevant videre forskning.

2. Teoretisk perspektiv

2.1 Samstyring

Røiseland og Vabo (2016) peker på at samstyring innebærer at aktørene er gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå mål gjennom en planlagt og målrettet aktivitet, samt at bruk av makt gjennom direktiver ikke vil fungere særlig godt, og beslutninger relatert til samstyring må basere seg på diskurs eller forhandlinger (Røiseland og Vabo 2016, 22-23). Ansell og Gash legger til grunn en noe annen definisjon for samstyring i sin modell; "A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets" (Ansell og Gash 2008, 544).

Ansell og Gash` teori er basert på en mengde casestudier, og de anvender en streng definisjon opp mot casene de undersøker. I vår case er UDI og PU begge offentlige, mens de ikke-offentlige aktørene er representert og ledet av Region- og mottaksavdelingen i UDI. Vi har avgrenset oppgaven til å kun se på samarbeidet mellom hovedaktørene UDI og PU. Teorien til Ansell og Gash anser vi likevel som et nyttig og relevant perspektiv for å analysere styringen og ledelsen av den nye asylprosessen ved Nasjonalt ankomstsenter.

2.2 Å styre gjennom samhandling

Samhandlingsprosessen sees som kjerne for samstyringsmodellen og er syklisk, iterativ prosess. Oppstartssituasjonens betingelser, institusjonelt design og tilretteleggende ledelse representerer kritiske bidrag til eller kontekst for samhandlingsprosessen (Ansell og Gash 2008).

2.2.1 Oppstartbetingelser

Oppstartbetingelsene består av aktørenes forhistorie med konflikt og samarbeid, makt- og ressursbalanse, samt motivasjon for deltakelse. I oppstartssituasjonen etableres det

grunnleggende nivået for sosial kapital, tillit og konflikt, som enten blir hindringer eller ressurser i samhandlingen (Ansell og Gash 2008). Dersom det er betydelig ubalanse i makt og/eller ressurser blant aktørene, som fører til at viktig aktører ikke kan delta på en meningsfull måte, mener Ansell og Gash at en effektiv samstyring vil kreve forpliktelse til å arbeide strategisk for å styrke og inkludere svakere aktører (Ansell og Gash 2008, 551-552). Ansell og Gash peker på at i de fleste tilfeller er samhandlingsprosessen avhengig av enighet om felles mål, samt tillit til at alle aktørene bidrar for å innfri dette. Man utnytter seg slik av synergiene i ulikhetene mellom organisasjonene. Disse ulikhetene innebærer også et paradoks da de stammer fra organisasjonenes ulike formål, og organisasjonene vil derfor søke å oppnå ulike fordeler fra hverandre og samhandlingen.

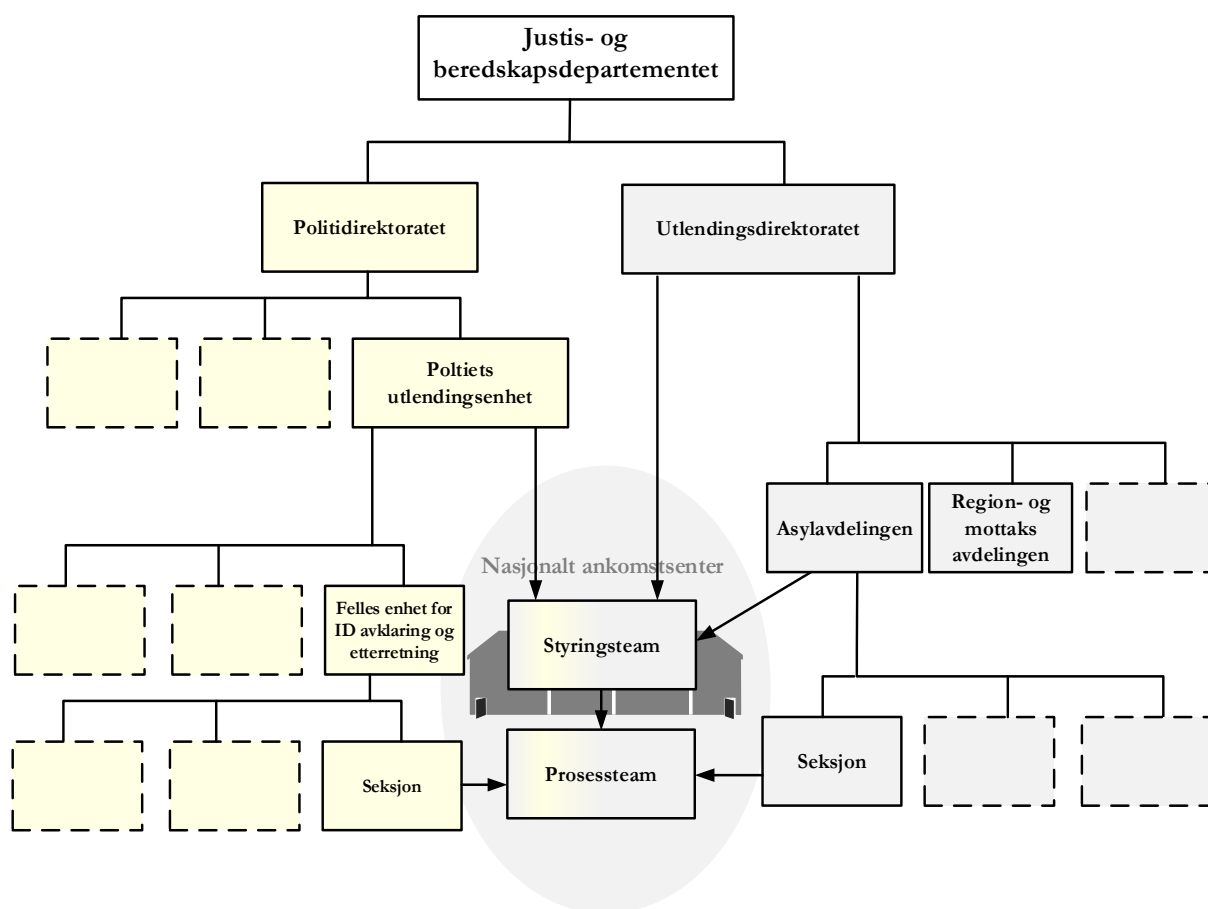
Andreassen og Fosseth (2014) viser hvordan gevinster fra å samordne aktører med ulike strategier, forståelser og målsettinger er knyttet til at oppgaver, ressurser og tilnærminger mobiliseres. Samtidig vil ulikhetene skape utfordringer i samarbeidet, og måloppnåelse gjennom samstyring forutsetter at aktørene har en felles forståelse av formålet (Andreassen og Fosseth 2014, 181). Denne felles forståelsen som danner et grunnlag for samarbeid, kan ses å være en del av det Ansell og Gash (2008) beskriver som oppstartbetingelsene. Ifølge Thornton og Ocasio (2008, 103) ser man i et institusjonelt logikk-perspektiv individenes og organisasjonenes interesser, identiteter, verdier og antakelser som deler av de rådende institusjonelle logikkene. Vi anser at aktørene som skal samhandle og styre asylprosessen sammen på Nasjonalt ankomstsenter, tilhører ulike institusjonelle logikker. Andreassen og Fosseth (2014) viser til at konkurrerende eller opposisjonelle logikker i et felt kan skape spenninger og være en kilde til institusjonell endring. Slik kan vi se UDI og PU som del av justissektoren, og derved del av samme felt med samme institusjonelle logikk, samtidig som vi forstår UDI og PU som bærer av to ulike institusjonelle logikker innenfor sine respektive organisasjoner.

2.2.2 Institusjonelt design

Det institusjonelle designet setter grunnreglene for hvordan samhandlingen skal foregå, med tilgangen til samhandlingsprosessen som det mest fundamentale. Litteraturen legger vekt på

at prosessen må være åpen og inkluderende, da grupper som føler at de har en legitim mulighet til å delta har en høyere sannsynlighet for å føle en forpliktelse til prosessen (Ansell og Gash 2008). I tillegg bør det institusjonelle designet ha klare grunnregler og prosessgjennomsiktighet, som begge kan forstås i form av tillitsbygging og prosessuell legitimitet. Legitimiteten avhenger delvis av at aktører føler at de høres på rettferdig grunnlag, og prosessgjennomsiktighet innebærer at aktører er trygge på at forhandlingene er reelle og at samhandlingsprosessen ikke er en skinnprosess. Klare rolledefinisjoner og formalisering av styringsstrukturene sees også som viktige designtrekk, i tillegg til bruk av realistiske tidsfrister. Ansell og Gash (2008) definerer samhandlingsprosessen som konsensusorientert, men påpeker også at det ikke alltid er mulig å oppnå enighet.

Det er ikke slik at samstyring er en ny styringsform som erstatter tidligere styringsform, snarere et tillegg til styringsformen (Osborne 2006; Røiseland og Vabo 2016). Samstyringen av asylprosessen kan sees som en utvikling fra tradisjonell linjeledelse i ulike etater mot et mer partnerskapsforhold, altså et forhandlende og likeverdig forhold mellom ulike styringsnivåer, lik den som skisseres i NIBR-rapporten «Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv» (Hanssen et al 2017). I deres studie er primærstrukturen preget av en tradisjonell, hierarkisk styringslogikk, mens sekundærstrukturen, altså den nye vannforvaltningen, er preget av en nettverkslogikk. Formålet med sekundærstrukturen er å kompensere for uheldige effekter av primærstrukturen, og begge eksisterer parallelt og skal samspille. Som en konsekvens får man en institusjonell lagdeling av styringslogikker. Ved å bruke begrepsparet primær- og sekundærstruktur tydeliggjør vi at det er opprettet en egen struktur for samarbeidet om den nye asylprosessen, som kommer i tillegg til den ordinære linjestrukturen. Sekundærstruktur er designet for samhandlingsprosessen for å oppnå mål gjennom en planlagt og avtalt aktivitet. Samtidig får vi frem at primærstrukturen er den ordinære linjestrukturen som fortsatt er styrende for de to organisasjonene, ettersom den nye sekundærstrukturen ikke erstatter linjehierarkiet. I figur 1 visualiseres primær- og sekundærstrukturen.



Figur 1 - Primær- og sekundærstruktur

2.2.3 Tilretteleggende ledelse

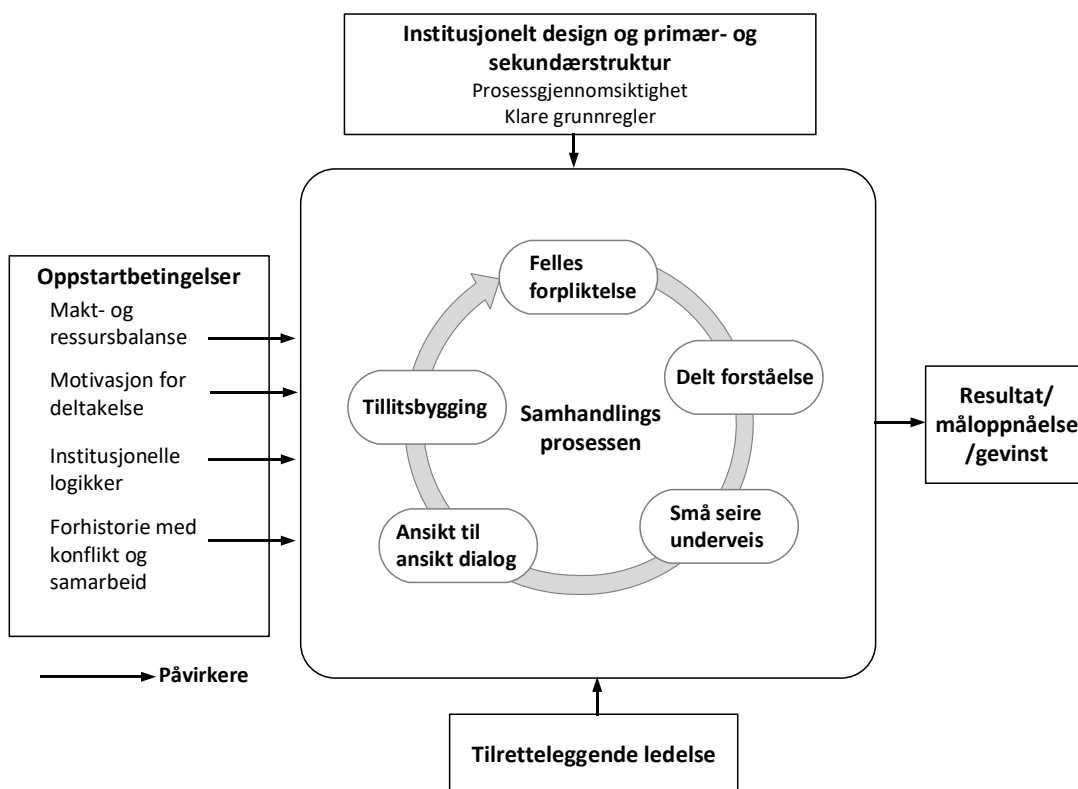
Ansell og Gash påpeker at et samarbeid må ledes for å kunne være vellykket, og at den beste måten å gjøre det på er gjennom tilretteleggende ledelse. Tilretteleggende ledelse skal legge til rette for at aktørene når felles mål, og ikke for at ledelsen skal nå sine mål; «helping others to make things happen» (Ansell og Gash 2012, 6). De peker på at en stor del av litteraturen viser at det er behov for tilretteleggende ledelse for å bringe aktørene til forhandlingsbordet og få dem til å interagere i samarbeidsånd. I samhandlingsprosessen er tilretteleggende ledelse avgjørende for å sette og opprettholde klare grunnregler i det institusjonelle designet, for å bygge tillit, tilrettelegge for dialog, samt finne mål som partene vil ha en felles nytte av (Ansell og Gash 2008, 554). Tilretteleggende ledelse skal slik lede et samarbeid innenfor rammene av frivillig deltakelse og delt makt, eller for å sikre effektiv tjenesteleveranse, kreativ problemløsning eller konsensus (Ansell og Gash 2012).

2.2.4 Samhandlingsprosessen

Ansell og Gash (2008) viser til at modeller på samhandlingsprosesser ofte viser flere utviklingsstadier. Samhandlingsprosessen modelleres som en syklisk prosess, en forenkling av virkeligheten, men illustrerer at erfaringer og påvirkninger kan virke både positivt og negativt i den videre samhandlingen, der aktørene møtes i direkte dialog, ansikt til ansikt, i en gjentakende interaksjon. Dette forsterker den delte forpliktelsen, felles forståelse, samt tilliten mellom aktørene. Gjennom å oppnå resultater, små seire, oppmuntres en videre syklus med forpliktelser og tillitsbygging. Tre nøkkelbetingelser for samhandlingsprosessen er gjensidig avhengighet, tid og tillit (Ansell og Gash 2008).

2.3 Studiens analytiske modell

Teoreien vi her har skissert, vil vi benytte i vår videre analyse av asylprosessen på Nasjonalt ankomstsenter. Vi har justert Ansell og Gash` modell (2008) til å innlemme institusjonelle logikker som en oppstartbetingelse, samt begrepsparet primær- og sekundærstruktur som sentralt for forståelsen av det institusjonelle designet.



Figur 2 – Studiens analytiske modell, bygget på Ansell og Gash (2008)

3. Metode og data

Dette kapitlet gir en innføring i studiens forskningsdesign, metodiske fremgangsmåte og forskningskvalitet. I denne studien vil vi ha en kvalitativ tilnærming, og vil i hovedsak forholde oss til det hermeneutiske, fortolkningsbaserte paradigmet. Hermeneutikere mener at et fenomen alltid må forstås og fortolkes ut fra sin kontekst, og at kumulativ kunnskap er vanskelig å opparbeide seg (Tjora 2021). Vi søker derfor å avdekke empirien i et hermeneutisk perspektiv, men vil ha en pragmatisk tilnærming.

3.1 Forskningsdesign og pragmatiske valg

Vår studie av UDIs og PUs samarbeid om styring og ledelse av asylprosessen ved Nasjonalt ankomstsenter er en casestudie. Vi benytter slik en allerede eksisterende grense for hvem og hva studien ekskluderer og inkluderer (Tjora 2021). Tjora peker på at det er pragmatiske hensyn å ta ved valg av metode og for hva som vil kunne være hensiktsmessig for å generere data til problemstillingen, som for eksempel tilgang til case og informanter. Vi jobber begge i PU og har deltatt som fagpersoner fra ordinær linjedrift inn mot PUMA-prosjektene, samt ved implementeringen av den nye asylprosessen ved Nasjonalt ankomstsenter. Vi har derfor god oversikt over konteksten, aktuelle problemstillinger, og hvilke personer fra begge etater som vil være nyttig å intervjuer – i tillegg til å ha tilgang til disse. Vi kjenner dessuten godt til organisasjonsstrukturene i begge etater, og har god oversikt over relevante dokumenter som er aktuelle å undersøke i studien.

3.2 Datainnsamling

For å generere relevante data har vi i hovedsak benyttet dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer. Vi sendte en formell henvendelse til begge etater med forespørsel om å få bruke UDI og PU ved Nasjonalt ankomstsenter som case i vår masteroppgave. Vi ba om innsyn i spesifikke dokumenter og om å få gjennomføre intervjuer av navngitte personer med relevante roller i samarbeidet. Vi ønsket også å observere

styringsteamets møter, som er en del av samhandlingsprosessens institusjonelle design. I vår datainnsamlingsperiode ble det kun avholdt et styringsteammøte, og etatene anså styringsteamets form som såpass umoden at de ikke så det som hensiktsmessig at vi deltok. Vi kompenserte for dette ved å innlemme i vår intervjuguide spørsmål om møteforumets mandat, form og innhold da vi intervjuet styringsteamets medlemmer.

3.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen er gjennomført ved gjennomgang av dokumenter som foreligger i PUMA-prosjektene, både i form av prosjektdokumentasjon som mandat, styringsdokumenter, arbeidspakker (oppdrag fra prosjektledelsen til arbeidsgruppene) og leveranser, men også dialog og korrespondanse mellom etatene. Vi undersøkte også andre casespesifikke dokumenter, som virksomhetsstrategier, styringsdialog, tildelingsbrev og oppdragsbrev, og i tillegg mer generelle politiske dokumenter, slik som statsbudsjettet.

Vi benyttet oss av Offentleglova gjennom elnsyn.no for å be om innsyn i dokumenter og korrespondanse som ble utarbeidet i forbindelse med PUMA-prosjektene, samt i styringsdialogene av etatene. I tillegg ba vi om innsyn i spesifikke dokumenter i de skriftlige henvendelsene direkte til PU og UDI, og direkte til informantene under intervjuene hvis vi fikk informasjon om spesifikke dokumenter som kunne være relevante. Vi fikk innsyn i det meste av PUMA-prosjektene dokumenter, og også i mange dokumenter som omhandlet organisasjonenes styring. Vi hadde derfor et stort utvalg dokumenter, og brukt mye tid på å lese og velge ut relevante dokumenter.

I dokumentene fant vi relevant historikk og bakgrunnsinformasjon for hvorfor det var behov for ny asylprosess, og hva som er spesifikke målkrav for prosessen og samarbeidet på ankomstsenteret. Vi fant også informasjon om hvordan den nye asylprosessen er gjennomarbeidet og bygget opp gjennom alle PUMA-prosjektene, hva som har vært de største utfordringene og uenighetene, hvordan det endelige resultatet ble, samt hvordan det er planlagt at den nye asylprosessen skal styres og ledes.

Etter at vi hadde gjennomført denne innledende dokumentanalysen stod vi igjen med spørsmål dokumentene ikke hadde gitt oss entydige svar på. Vi gjennomførte derfor intervjuer, fulltranskriberte disse, og utførte en sorteringsbasert koding av analysedataene. Vi utførte i tillegg en forenklet empirinær koding av materialet, der vi samlet alle intervjuene i et word-dokument, og trakk ut utsagn som ikke var dekket av den sorteringsbaserte kodingen. Slik forsøkte vi å unngå variabeltenkning og kunne se på analysedataene med et annet blikk. Kodene sorterte vi så tematisk ved å gruppere de som hadde en tematisk sammenheng, og skilte ut koder vi anså var irrelevante i en restgruppe. Disse kodegruppene dannet utgangspunkt for temaene i analysen (Tjora 2021).

3.2.2 Semistrukturerte intervjuer

Kvalitative intervjuer anvendes som metode når man vil undersøke erfaringer, holdninger og meninger. Det kvalitative intervjuet er gjerne preget av dialog og åpne spørsmål, slik at informanten kan bruke egne ord om temaet som undersøkes (Johannesen et al. 2020). Ettersom vi nettopp ønsket å frem aktørenes erfaringer, holdninger og meninger for å undersøke samhandlingsprosessen valgte vi å anlegge et forskningsdesign med kvalitative intervjuer. Kvalitative intervjuer har ulike grader av struktur, og vi valgte å benytte semistrukturerte intervjuer, der vi benyttet oss av en intervjuguide. I semistrukturerte intervjuer er den overordnede intervjuguiden et utgangspunkt, men rekkefølgen på tema og spørsmål kan varieres (Johannesen et al. 2020). Målet er hovedsakelig å ha en relativt fri samtale, med en halvfast struktur, som dreier seg rundt spesifikke temaer som er forhåndsbestemt av forskeren (Tjora 2021).

Ettersom problemstillingen søker å utforske styring og ledelse av asylprosessen, og hvordan dette påvirker samarbeidet mellom UDI og PU, tok vi utgangspunkt i ledere fra begge etater som er deltakere i samhandlingsprosessen ved Nasjonalt ankomstsenter. Ved hjelp av et strategisk utvalg, valgte vi ut 10 ledere fra begge etater som informanter, fem fra hver etat, og med sentrale roller i den nye asylprosessen. Alle våre henvendelser om intervju ble mottatt positivt, og alle intervjuer ble holdt til avtalte tidspunkt.

Intervjuene ble gjennomført i perioden januar – mars 2021. De første to intervjuene ble gjennomført med fysisk tilstedeværelse, mens de resterende åtte ble gjennomført digitalt, via Teams, i henhold til daværende nasjonale smitteverntiltak under koronapandemien. Hadde vår datainnsamling blitt gjennomført tidligere i pandemien kunne nok bruk av digital plattform hatt en negativ påvirkning på intervjusituasjonen, da dette ville ha vært en uvant form for samtale for oss og flere av informantene. De fleste i utlendingsforvaltningen hadde imidlertid blitt godt vant med å holde møter og ulike typer jobbrelevante samtaler på digitale plattformer på tidspunktet for vår datainnsamling, slik at vi ikke opplevde dette som noen nevneverdig hemsko for intervjusituasjonene. Intervju gjennom digital plattform kan også ha gitt en positiv effekt, da informantene selv kunne bestemme hvor de fysisk skulle befinne seg under intervjuet. De fleste var hjemme eller på eget kontor på arbeidsplassen. Rammene for intervjuet ble slik i kjente omgivelser, og kan ha gitt en følelse av trygghet.

Vår intervjuguide ble utarbeidet med utgangspunkt i dokumentene vi hadde fått innsyn i, og dokumentanalysen vi utførte av disse. Dette var viktig for oss for å sikre avstand fra studiens materiale da vi begge er ansatte i PU. Vi orienterte intervjuguiden rundt tre temaer; målstyring, styring av asylprosessen på Nasjonalt ankomstsenter og institusjonell logikk, da vi etter dokumentanalysen manglet mer informasjon om særlig disse temaene, se vedlegg 3. Vi justerte intervjuguiden noe underveis på bakgrunn av informasjon vi fikk av de første informantene, samt tilpasset intervjuguiden til den enkeltes rolle, ansvar og beslutningsmyndighet i egen organisasjon og på Nasjonalt ankomstsenter.

Intervjuene varte mellom en og to timer. Vi tok lydopptak av alle intervjuene, etter samtykke fra informantene. Intervjuene ble så transkribert og slettes etter prosjektets slutt. Vi deltok begge to på alle intervjuene, og hadde en arbeidsdeling som gikk ut på at vi vekslet på å lede intervjuer og ha den uformelle frie samtalen som fokus, mens den andre konsentrerte seg om intervjuguiden og holdt rede på at alle spørsmålene ble dekket.

Det fremgikk av invitasjonene til intervju at vi ville være to som deltok på intervjuet, slik at alle informantene var forberedt på dette. Relasjonen forsker-informant vil uansett ikke være symmetrisk, og det faktum at vi var to og fra samme etat, mens informantene var alene, kan ha ført til at noen av informantene kan ha følt seg overrumplet, særlig når vi kom inn på det

som kunne oppfattes som mer sensitive temaer som eksempelvis uenighet i samarbeidet og makt (Tjora 2021).

3.2.2.1 Personvern og taushetsplikt

Vi meldte prosjektet vårt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), som vurderte at vår planlagte behandling av personopplysninger var i samsvar med personvernlovgivningen, se vedlegg 1.

I invitasjonene til intervju vedla vi et informasjonsskriv om hvordan vi ville ivareta personopplysninger og en samtykkeerklæring, se vedlegg 2. I denne erklæringen ble informantene bedt om å signere på at de samtykket til å delta på intervju, og til at opplysningene om personen kunne behandles frem til prosjektet ble avsluttet. I tillegg måtte de ta stilling til om opplysninger om personen kunne publiseres slik at man kan gjenkjennes. De fleste av informantene ønsket anonymisering av sitt navn og rolle, og vi anonymiserte derfor samtlige informanter. I studien vil vi ved henvisning til sitater og utsagn kun vise til hvilken etat informanten jobber i, og ellers bare nummerere informantene, f.eks. *Informant 3, UDI* eller *Informant 5, PU*. Vi har også med dette i mente anonymisert noen av sitatene vi har anvendt i denne oppgaven, slik at de ikke ville tilkjenne den spesifikke informanten.

Videre var vi bevisste på, som NSD anfører (vedlegg 1), at det følger med en taushetsplikt knyttet til informasjonen vi får tilgang til som forskere. Denne taushetsplikten kommer i tillegg til den taushetsplikten vi har som ansatte. Vi var derfor særlig bevisste våre roller og den informasjonen vi på den ene siden får som ansatt, og på den andre siden vi får i forskningsøyemed. Noen av informantene ønsket at informasjon de ga oss ikke skulle siteres eller brukes, dette har vi hensyntatt.

3.3 Studiens pålitelighet, gyldighet og overførbarhet

3.3.1 Studiens pålitelighet og forskningsetiske aspekter ved å forske på egen arbeidsplass

Pålitelighet handler om å ha en sammenheng eller en intern logikk gjennom hele forskningsprosjektet (Tjora 2021). Vi har underbygget slik pålitelighet gjennom et tydelig definert forskningsprosjekt, da vår datagenerering er utført gjennom dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer, analyseutviklingen fra empiri er gjort gjennom koding og gruppering av disse, samt at vi har gjort teorier relevante i flere stadier av arbeidet vårt.

Tjora (2021) peker på at kvalitativ metodes fortolkende tradisjon ikke har et ideal om å være en fullstendig nøytral og objektiv forsker, ettersom man ikke ser det som mulig da forskeren som person alltid vil ta med seg sine erfaringer og meninger. Åpenhet om dette er derfor viktig ved å redegjøre for eget engasjement og posisjon, og hvordan dette vil kunne komme til å prege forskningsarbeidet. Tjora poengterer at det i mange forskningsarbeid er en forutsetning at forskeren har særlig kunnskap om temaet.

Siden vi begge er ansatt i PU og har hatt ulike roller i PUMA-prosjektene gjennom årene, trådte vi inn i forskerrollen med en subjektivitet og med erfaringer som ville kunne påvirke hvordan vi fortolket ulike situasjoner. Dette vil ha kunnet påvirke hvilke spørsmål vi stilte og vinklet dem, og hvordan vi analyserte data. PUMA-prosjektene har dessuten behandlet mange uenigheter og ulike forståelser mellom etatene, og vi anså det som en sannsynlighet at informantene kunne tolke vårt tema som en videre graving i mer sensitive og konfliktfylte temaer. Vi valgte derfor en problemstilling bevisst på et mer overordnet nivå enn våre normalarbeidsoppgaver og som var mer fremtidsrettet, for å skjerme oss fra eventuelle habilitetsspørsmål, samt ansvars- og interessekonflikter. Dette for å gi en viss distanse til forskningsprosjektet som vil kunne bidra til å skille rollene som ansatte og forskere. Vi ønsket også en problemstilling der vi kunne agere mest mulig objektivt og at vi hadde minst mulig påvirkning og kunnskap om temaet i form av våre roller som ansatte i PU. Vi benyttet oss dessuten av tilgjengelig dokumentasjon for å utvikle intervjuguiden som et nøytraliserende grep.

Det at vi benyttet eget arbeidssted som utgangspunkt for vår casestudie, ga oss flere fordeler sett hen til tidsperspektivet og det å kunne sette seg inn i situasjonen og bakgrunnen, samt tilgangen til en tilstrekkelig gruppe informanter i løpet av en kort tidshorisont. UDI er ikke vår egen arbeidsplass, men ettersom UDI er en virksomhet som PU arbeider tett med, gjaldt flere av de samme fordelene. Vi hadde i tillegg fokus på å opptre etisk forsvarlig, og at gjensidighet, respekt, konfidensialitet og tillit skulle prege kontakten vi hadde med informantene - uavhengig av etatstilhørighet.

For potensielle informanter kan det være vanskelig å takke nei til å delta på intervju dersom en ikke ønsker det, når forskeren også er en leder eller kollega. Johannesen et al. (2020) peker på at det er viktig å være bevisst ved studie av egen organisasjon kan en risikere å komme i rollekonflikt ved å være både forsker og kollega. På bakgrunn av dette rettet vi henvendelsene sentralt til de to virksomhetene med forespørsel om å intervju spesifikke personer knyttet til deres rolle. På denne måten kunne virksomhetene diskutere internt med de enkelte ansatte hvem som eventuelt samtykket til intervju, slik at vi ikke tok denne kontakten direkte selv først.

Vi innledet intervjuene med å være spesifikke på at vi gjennomførte dette studiet som studenter ved OsloMet, og ikke som ansatte i PU, slik at ikke studiens innhold skulle kobles opp mot våre roller som PU-ansatte. Det viste seg likevel at de fleste av våre informanter syntes det var vanskelig å skille oss fra våre roller i PU og i PUMA-prosjektene. Vår tilhørighet til den ene organisasjonen som studien fokuserer på bidro likevel, slik også Tjora (2021) beskriver, til å skape rammer for kommunikasjonen under intervjuet. Dette kan ha skapt skjevhet i rapporteringen da informantene kan ha antatt at vi hadde mer kunnskap enn det vi i realiteten hadde, og slik unnlatt å beskrive forhold tydelig ettersom de anså at vi hadde felles referanseramme. Om vi hadde intervjuet som eksterne forskere, kan det tenkes at informantene hadde forklart seg på en annen måte, men eksterne forskere ville samtidig hatt en utfordring med å forstå problemstillingene på samme måte som man kan si var vår fordel.

Etter intervjuene ble det tydelig for oss at vår opprinnelige idé om teoretisk ramme ikke var tilstrekkelig for å kunne si noe om hva empirien vår faktisk handlet om. Hovedideen vår da vi lagde vårt opprinnelige forskningsdesign var at vi ønsket å fokusere på tematikk rundt

samarbeid og målstyring i nåtid og fremtid. Vi ønske å unngå å gå inn i tidligere uenigheter og vanskeligheter i samarbeid. Det vi derimot så da vi gikk gjennom de transkriberte intervjuene, var at informantene la vekt på historikken fra tidligere samarbeid for å forstå dagens situasjon. Dette bidro til at vi så nødvendigheten av å endre teoretisk perspektiv og justerte vår problemstilling. Denne prosessen ledet oss til utformingen av vår analytiske modell, se figur 2.

3.3.2 Studiens gyldighet

Tjora (2021) forklarer gyldighet som at vi må vurdere om svarene vi har funnet faktisk er svar på de spørsmålene vi stiller. «Gyldighet handler om en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmål man søker å finne svar på, altså om forhold mellom undersøkelsen og den verdenen den undersøker» (Tjora 2021, 260). Gyldigheten kan styrkes ved å «tydeliggjøre hvordan vi praktiserer forskningen ut fra spørsmålene vi stiller, og hvordan disse spørsmålene formes med utgangspunkt i temaer vi vil utforske og etablert kunnskap om disse i relevant forskning» (Tjora 2021, 262).

Vi har i vår studie tatt i bruk metodene dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer. Vi fikk tilgang til en stor mengde dokumenter som langt på vei ga oss svar på våre spørsmål. Vi fokuserte derfor intervjuene på spørsmål vi ikke fikk svar på i dokumentene, og informantene var alle villige til å la seg intervjuer. Vi kan heller ikke se at det systematisk ble gjennomført noen form for underrapportering i intervjuene, selv om noen av temaene ble oppfattet som mer sensitive enn vi var forberedt på. Vi vurderer at endringen av vårt teoretiske rammeverk underveis førte til en bedre logisk sammenheng mellom problemstillingen og empirien. Kombinert med at vi har god oversikt og forståelse for historikk i PUMA-prosjektene og om implementeringen av den nye asylprosessen, gjør samlet sett at vi vurderer gyldigheten i vår studie som høy.

3.3.3 Studiens overførbarhet

Johannesen et al. (2011) viser til begrepet overførbarhet i kvalitative undersøkelser i vurderingen av et forskningsprosjekts relevans til liknende fenomener. Dette dreier seg om at de innsamlede dataene systematiseres og analyseres til et forenklet bilde av den opprinnelige virkeligheten, og «hvorvidt det lykkes å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres» (Johannesen et al. 2011, 248).

Vi har her systematisert og analysert de innsamlede dataene, og vil forhåpentlig bidra til en ytterligere nyansering og berike litteraturen på området. Slik vil studiens fortolkninger og forklaringer kunne være relevant for andre studier av samstyring.

4. Analyse

I dette kapitlet presenterer vi vår empiri i lys av den analytiske modellen vi har redegjort for over. Vi vil vise hvordan de ulike variablene for samstyring virker på samhandlingsprosessen. Vi vil gjennom dette vise hvordan ny asylprosess ved Nasjonalt ankomstsenter styres, og hvordan styring og ledelse påvirker samarbeidet mellom UDI og PU.

4.1 Samstyringens oppstartsituasjon

Ansell og Gash (2008) viser til at oppstartsituasjonen er betydningsfull for den videre samhandlingsprosessen. Ved å ta utgangspunkt i vår analytiske modell, figur 1, knytter vi samstyringens oppstartsituasjon på Nasjonalt ankomstsenter til en forhistorie med både samarbeid og uenighet mellom organisasjonene, makt(u)balanse, motivasjon for deltakelse, og institusjonelle logikker.

4.1.1 Forhistorie med konflikt og samarbeid

4.1.1.1 Asylkrisen 2015

Under asylbølgen i 2015 kom det i løpet av få måneder over 31 000 asylsøkere til Norge. Til sammenlikning kom det totalt i 2013 og 2014 ca. 11-12 000 i året (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2017), og i 2020 var antallet kun 1386 (Utlendingsdirektoratet 2021b, 6).

Både UDI og PU opplevde asylbølgen som både kaotisk og krevende, og begge etater forsøkte å tilpasse oppgaveutførelsen for å håndtere masseankomstene. Tilpasningen innebar at man måtte senke informasjonsinnhentingskravene til et minimumsnivå, noe som bød på utfordringer for den videre saksbehandlingen. For å løse de akutte behovene for innkvartering som de eksisterende asylmottakene ikke kunne oppfylle, ble asylsøkerne som ankom Norge plassert på hoteller, campinghytter og der det ellers var ledig plass.

I løpet av høsten 2015, da ankomstene var på sitt høyeste, inngikk UDI kontrakt om bruk av et tidligere SmartClub-bygg i Råde kommune, senere døpt Ankomstsenter Østfold, for å bidra til å løse de akutte utfordringene med å plassere et stort antall asylsøkere (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2017).

4.1.1.2 Initiativ til samarbeid: PUMA 1

I kjølvannet av asylbølgen viste det seg et behov for en mer robust, effektiv og sikker oppgaveutførelse i utlendingsforvaltningen. UDI og PU tok derfor initiativ til en oppgave- og ansvarsutredning (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2016), og i april 2016 startet det første samarbeidsprosjektet; PUMA. UDI og PU skulle her samarbeide om tre hovedmål; å anbefale en sikker og effektiv asylankomstfase, en modell for å håndtere ankomstsvingninger, samt effektive kontaktpunkter mellom utlendingsforvaltningen og søker (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2017).

PUMA leverte sin sluttrapport i februar 2017, som anbefalte at alle asylsøkere bør fremsette sin asylsøknad på et ankomstsenter, og at de bør rutes direkte dit ved ankomst og oppholde seg der til videre løp er avklart for både søker og sak. På ankomstsenteret bør PU, UDI og andre relevante aktører samlokaliseres, og det skal fattes vedtak i hovedparten av asylsakene i løpet av tiden søkeren oppholder seg på senteret. Plassering videre i mottakssystemet avhenger av sakens sannsynlige utfall, samt søkerens og samfunnets behov. PUMA-prosjektet foreslo en ny innledende asylprosess hvor saksflyten fordeles på fem faser; sikre spor, analyse og undersøkelser, strategiske samtaler, vedtak og strategisk mottaksplassering, der etatene PU og UDI skulle jobbe tett sammen tidlig i løpet (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2017). Samlokalisering og den anbefalte prosessen skulle slik driftes for alle nyankomne asylsøkere, og samtidig fungere som et beredskapstiltak.

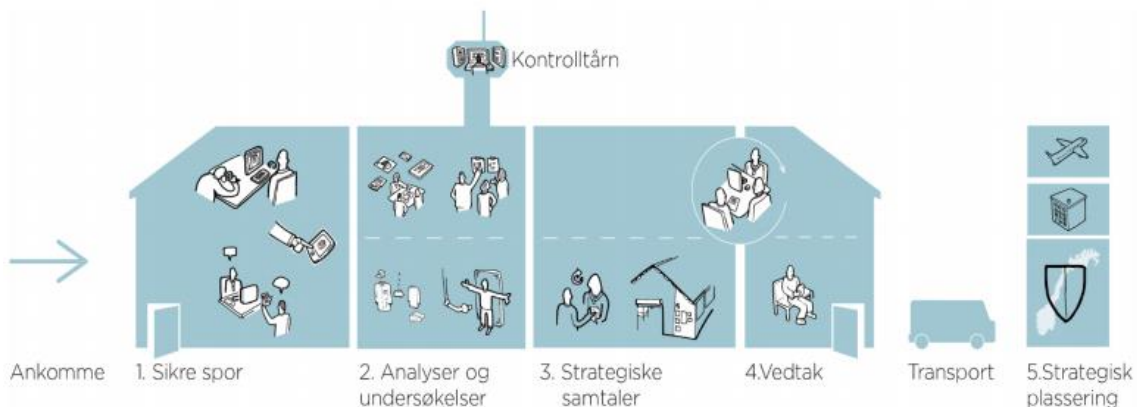
4.1.1.3 Ankomstberedskap

Deloitte, som på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har sammenfattet de ulike evalueringssrapportene som ble gjort i hver enkelt etat etter asylkrisen i 2015, fant at flere av evalueringene påpeker at «aktørenes beredskapsplaner ikke var tilstrekkelig detaljerte med

hensyn til opplysninger om samhandling, hvordan aktørene skulle koordinere seg og ansvarsforholdet mellom dem. Det manglet planer for hvordan de ulike aktørene kunne samhandle effektivt i en krise med masseankomster» (Deloitte 2017, 03).

I Justis- og beredskapsdepartementets (JD) oppdragsbrev til UDI og Politidirektoratet (POD) av 19.10.2017, ble Ankomstsenter Østfold, som senere har fått nytt navn som Nasjonalt ankomstsenter, angitt som lokasjon (Justis- og beredskapsdepartementet 2017).

«Ankomstberedskap», sammen med å « redusere risiko for ekstraordinære merutgifter», ble i oppdragsbrevet gitt som overordnet mål for asylprosessen og ankomstsenteret (Justis- og beredskapsdepartementet 2017, 2).



Figur 3 – PUMA-prosess (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2017b)

4.1.1.4 PUMA-prosjektene: Utvikle senter og asylprosess

Et nytt samarbeidsprosjekt, kalt PUMA 2, ble igangsatt desember 2017 med mål om å bygge ut Ankomstsenter Østfold for å kunne tilpasses oppgaveutførelsen, innkvartering av søkerne og antall ansatte som skal jobbe der, samt implementere den nye asylprosessen (Utlendingsdirektoratet 2017).

4.1.1.5 Ulik forståelse, stans i samarbeidet og ny prosjektorganisering

Det viste seg snart at etatene hadde ulik forståelse av prosjektets premisser og mandat, samt ulik regelverksforståelse (Utlendingsdirektoratet 2018, Utlendingsdirektoratet 2018b, Politiets utlendingsenhet 2018). Problematikken ble løftet til felles overordnet myndighet,

Justis- og beredskapsdepartementet, for avklaring og prosjektet ble formelt satt i bero i påvente av dette. I møte med JD i desember 2018 ble det enighet rundt en rekke punkter (Utlendingsdirektoratet 2018c). Prosjektarbeidet startet opp igjen i februar 2019, da prosjekteier mente at de hadde fått de nødvendige avklaringer og rammer for å fortsette. Fortsettelsen innbefattet imidlertid noen organisatoriske endringer som medførte at prosjektet ble mindre i omfang ved at byggprosjektet ble skilt ut som eget prosjekt, prosjektorganisasjon ble lagt til linjene og teknologisk utvikling ble lagt inn under andre eksisterende programmer. Prosjektet gikk videre med nytt navn, «PUMA 2020», ny styringsdokumentasjon, en slanket styringsgruppe og ny prosjektleder (Utlendingsdirektoratet 2019).

4.1.1.6 Etablering av samstyring

PUMA 2020 resulterte i at asylprosessen ble godkjent og oppgavefordelingen mellom etatene ble avklart. UDI og PU flyttet inn på ankomstsenteret i november 2020, og startet samarbeidet som skissert i den nye asylprosessen. To delleveranser i prosjektet ble ikke ferdigstilt, og ble lagt til sekundærstrukturen for videre arbeid; utvikling av styringsverktøyet Dashboard og plan for skalering og beredskap ved senteret.

At det er en form for samarbeid mellom PU og UDI er i seg selv ikke nytt, ettersom etatene er del av samme forvaltningskjede, og har slik sett lang historikk for samarbeid. PUMA-prosjektene er i seg selv et langt samarbeid, men det har også i perioder vært preget av uenighet. Flere av informantene har fremhevet denne at denne uenigheten ligger som et bakteppe for dagens samarbeid.

4.1.2 Makt- og ressursbalanse

Ubalanse i kapasitet, organisasjon, status eller ressurser til å delta på likefot med de andre aktørene er et vanlig observert problem i samstyring, og dette kan medføre at samhandlingsprosessen kan bli manipulert av den sterkere parten og at ubalansen kan skape mistillit eller lav forpliktelse (Ansell og Gash 2008, 551). En informant beskrev en problematikk med mistillit som hang igjen fra PUMA-prosjektene som ble ledet av UDI.

Ettersom PUMA-prosjektene var UDI-styrt, opplevdes det som vanskelig å skille mellom PUMA-prosjektene i seg selv, og UDI som etat:

Altså, hele problemet med puma-prosjektene har jo vært mangel på tillit, det har jo vært mistillit over en lav sko. Også tror jeg egentlig at det avslører hovedproblemet med innretningen av PUMA. For jeg tror PUMA hadde stått seg mye bedre på å være noe annet enn UDI. At det hadde vært et frittstående prosjekt på godt og vondt, men akkurat nå så ble det for oss UDI, PUMA ble UDI. For PU har det vært veldig tydelig at det har vært det samme, og det har vært vanskelig, tror jeg (Informant 1, PU).

Flere informanter pekte på ubalanse i nivåforskjeller mellom PU og UDI. En informant uttrykte dette slik:

UDI er et direktorat og vi er en underliggende etat, så det er en nivåforskjell der. Også er jo UDI vedtaksmyndighet og vi er et forberedende organ, så i struktur så er vi underordnet de på deler av vår virksomhet. Så de er på et vis overordnet og vi er underordnet. Og i det så ligger det at det er en naturlig maktbalanse som ikke er i vår favør (Informant 3, PU)

I etatenes tildelingsbrev kommer ulikheten i ansvar og eierskap til syne når det gjelder mål- og resultatkrav. UDI skal realisere ny asylprosess på Nasjonalt ankomstsenter, og 70 % av disse sakene skal behandles innen 21 dager (Justis- og beredskapsdepartementet 2020d). Det tilsvarende målet POD har fått fra JD, er at politiet skal bidra til gjennomføringen av ny asylprosess på Nasjonalt ankomstsenter, og 70 % av nye asylsøknader skal være oversendt ferdig registrert fra politiet til UDI innen ni dager (Justis- og beredskapsdepartementet 2020e). UDI er slik gitt eierskap og ansvaret for å realisere ny asylprosess på Nasjonalt ankomstsenter, mens politiet skal bidra til realiseringen.

Som figur 1 viser er de to organisasjonene som deltar i samhandlingsprosessen plassert på ulike nivåer i forvaltningshierarkiet, der PU befinner seg under Politidirektoratet, som er på samme nivå som UDI. Informanter fra begge etater berørte denne problemstillingen i intervjuene. Noen av UDI-informantene uttrykte en viss usikkerhet for hvordan for et ledernivå i UDI skal møte et tilsvarende ledernivå i PU, som befinner seg på et annet nivå i forvaltningshierarkiet. PU-informanter fortalte også om spørsmål som blir reist fra tid til annen om hvilket nivå som er riktig å delta på. Det fremsto for oss som at det er ulike syn på dette i PU og UDI. En UDI-informant uttrykte det slik:

I hierarkier som vi jobber innen, har vi et visst handlingsrom til et visst nivå, før en må ta det videre. Og dette har jo vært en litt utfordring tidligere at det kanskje har vært litt ulikt da mellom PU og UDI, hvem du har satt inn i forskjellige grupper i forhold til nettopp hvilke beslutningsfullmakter en har (Informant 2, UDI).

Ubalanse i makt eller ressurser kan skape mistillit eller lav forpliktelse i samhandlingsprosessen (Ansell og Gash, 2008; Huxham og Vangen, 2005). Huxham og Vangen presiserer at makt ikke nødvendigvis er et problem, men at makt også kan være nødvendig og at det kan brukes til å både lede samarbeidet videre eller ødelegge samarbeidet.

Vi er jo tross alt et forberedende organ innenfor når det gjelder forvaltningsdelen av vårt ansvar. Og det er jo ikke så unormalt at de forteller oss hvordan de vil ha det Og så må vi fortelle dem at vi skal gjøre så godt vi kan. Og så har vi noen andre hensyn vi må ivareta. Og de andre hensynene de har jo ikke UDI de helt store forutsetningene for å mene så mye om. Ergo er de ofte mindre interessert i de hensynene da. Så de må vi balansere ut. Og det er jo her kimen til disse diskusjonene ligger da (Informant 5, PU).

I intervjuene registrerte vi at informantene fra PU snakket relativt villig om maktbalanse og utfordringer knyttet til makt i samarbeidet, mens informantene fra UDI i større grad ga uttrykk for at dette var et ukomfortabelt samtaleemne og anså dette for et mindre relevant begrep:

Jeg har aldri diskutert maktbalanse, det er et begrep jeg er veldig lite tilhenger av. Det er en helt feil måte å snakke om samhandling mellom to etater på. Her er det samhandling, vi har samme departement. Vi har fått et oppdrag vi skal løse sammen. Så for meg er maktbalanse et helt fremmedord (Informant 1, UDI).

Dette kan dreie seg om forskjell i de institusjonelle logikkene, at å snakke om makt er mer naturlig i en politiorganisasjon. Samtidig, ettersom det er UDI som har ledet PUMA-prosjektene og er prosesseier, kan det også tenkes at dette dreier seg om uttrykk for forskjell i maktbalanse og tillit. I samarbeid mellom større offentlige organisasjoner finnes det eksempler på at en organisasjon tar kontroll gjennom å ta en sterk ledelse ved å skape en overordnet plan, og slik forsøke å påvirke andre aktører for å agere i henhold til planen. Ledere i disse organisasjonene som tar slik ledelse, anerkjenner sjelden at deres handlinger kan tolkes i en annen retning enn samarbeid, men de som på den annen side blir ledet, er

aktørene vanligvis mer opptatt av at det dreier seg om maktkamp (Huxham og Vangen 2005, 158).

4.1.3 Motivasjon for deltakelse

Insentivene en aktør har for å gå inn i et samarbeid kan ha mye å si for om samstyringen vil bli vellykket, og er således en del av oppstartsituasjonen. Motivasjonen for å delta avhenger av aktørenes forventninger til at samhandlingen vil gi meningsfulle resultater og om man er avhengig av andre for å oppnå målene (Ansell og Gash 2008). Huxham og Vangen (2005) peker på man at i et samarbeid ofte er enige om at det er viktig med klare mål, men at det i praksis ikke er like enkelt å få dette til. Dette skyldes at det er vanskelig å forstå, og jobbe seg rundt de ulike og ofte motstridende skjulte agendaene som både individer og organisasjoner har med seg når de går inn i samarbeid.

Samarbeidet som asylprosessen forutsetter er et formalisert og pålagt samarbeid, gitt på oppdrag av JD. Hierarki som underliggende mekanisme for koordinering skjer ved at overordnede instanser pålegger underliggende enheter å samarbeide, da det er disse som ser behovet for koordinering. Grunnlaget er autoritet i hierarkiet hvor de overordnede instansene kan gjøre grep for å sikre at de underordnede koordinerer seg, for eksempel gjennom lover, budsjetter, insentiver, oppmuntringer og/eller tvang (Bouckaert, Peters og Verhoest 2010). UDI og PU er slik avhengige av hverandre da de er instruert i å følge opp ulike oppgaver i asylforvaltningen, og deres motivasjon for å delta kan sies å være pålagt av overordnet myndighet.

Siden oppstart av PUMA-prosjektene har det vært en tydelig forventning til måloppnåelse og gevinster ved samlokalisering og ny asylprosess, som også kan motivere til deltakelse. Den nye asylprosessen og samlokaliseringen på senteret har overordnede mål som «bedre ankomstberedskap og redusere risiko for ekstraordinære merutgifter ved eventuelle større økninger i antallet asylsøkere i Norge» (Justis- og beredskapsdepartementet 2017, 2), Styringsgruppen i PUMA-prosjektet presiserte i mai 2019 at "Det primære formålet med hele prosessen på AØ er å sikre en effektiv asylsaksbehandling og riktige asylvedtak med

påfølgende mulighet for rask retur og tidlig integrering, i tillegg til andre ankomstfunksjoner som helsesjekk og informasjon" (Utlendingsdirektoratet 2020d, 10).

Andreassen og Fossetøl (2014) viser til at samstyring synes å forutsette at de berørte aktørene oppfatter en viss grad av gjensidig avhengighet slik at de ser nytte i samarbeidet. Både oppnåelse av mål og uttak av gevinster er førende for motivasjonsgrunnlaget for å delta i samarbeidet.

Så synes jeg det er veldig godt samarbeid med ledelsen i PU, veldig stort fokus på at dette skal vi lykkes med. Jeg har respekt for at vi er forskjellige organisasjoner og har jobbet på forskjellige måter, og at vi har noe forskjellig bakgrunn (Informant 1, UDI).

PUMA-prosjektene har skissert flere gevinster for samarbeidet, og arbeidet med gevinstrealisering og gevinstuttak ble lagt til organisasjonene etter implementering på senteret. Gevinstene er delt inn i prissatte og ikke-prissatte gevinster, og i tillegg forventes det en «invers» gevinst, altså unngåelse av potensielle merkostnader i fremtiden om ikke den nye asylprosessen og samlokaliseringen hadde blitt realisert (Utlendingsdirektoratet 2021).

4.1.4 Institusjonelle logikker

PU og UDI er to ulike organisasjoner på ulike nivåer, under Justis- og beredskapsdepartementet, med ulike målsetninger, oppgaver og strategier. Andreassen og Fossetøl (2014) beskriver at ulike målsetninger, oppgaver og strategier kan skape felles mobilisering, men samtidig medføre utfordringer i et samarbeid. Disse elementene kan sies å være en del av organisasjonenes institusjonelle logikk.

Som førstelinje og saksforberedende organ til UDI, så har PU innrettet seg kanskje mer i forhold til det polisiære enn i forhold til forvaltningsmessige. Men på den annen side så har jeg jo stor respekt for at man har en bagasje med seg, en kultur med seg. Så tenker jeg at vi nå er på det stadiet at vi må skape en felles kultur på ankomstsenteret (Informant 1, UDI).

Informanter fra begge etater trakk frem at det virker å være forskjeller mellom UDI og PU når det kommer til organisasjonsideer, og etatene er på ulike steder når det gjelder å ta inn

over seg nye idestrømmer om organisasjonsutvikling. UDI informanter mente at en forskjell mellom UDI og PU er at UDI er mer progressive og fremoverlente, mens politiet oppfattes som mer konservative. En informant fra UDI omtalte det på denne måten;

Generelt er UDI mer fremme i å tenke nye alternativer og løsninger, tenke utenfor boksen. Hva er den beste løsningen uavhengig av hvem som gjør oppgaven og av hvem som har ansvaret, hva er mest effektivt. Der skilles nok våre veier litt ad (...) Men jeg vil generelt si at i politiet er man mer opptatt av hierarki enn det man er i UDI, stillingstittel og hvor man er på lønnsstigen. Jeg opplever kanskje politiet som en mer konservativ etat og mindre fremoverlent enn det UDI er (Informant 3, UDI)

Det kom frem under intervjuene at UDI i stor grad har inntatt et brukerperspektiv, altså å ha asylsøkerens behov i fokus, i tillegg til konseptene flyteffektivitet og lean som metodikk for kontinuerlig forbedring, mens PU i mindre grad har inntatt dette.

Alle disse Lean-prinsippene, der det retningsgivende skal være det å gi personen svar uten unødvendig liggetid, og det svaret skal være kvalitativt godt, og at man hele tiden jobber kontinuerlig med å fjerne flaskehals, passiv liggetid, alle disse tingene her, det er jo det vi ønsker å ha fokus på i UDI (Informant 4, UDI).

PU-informantenes inntrykk av UDIs organisasjonsideer samsvarer med UDI-informantenes beskrivelser om at UDI har tatt innover seg nye idestrømmer, som PU ikke vektlegger like sterkt. I tillegg oppfatter informanter fra PU UDI som mer byråkratisk. PU-informantene på sin side har en selvoppfattelse av å tilhøre en institusjonell logikk som preges av praktikere, og en operasjonell tilnærming til arbeidsoppgaver som ofte må løses umiddelbart uten mulighet for lange prosesser.

UDI er kanskje litt mer byråkratisk, så mer prosessorientert da. Så syns ikke jeg nødvendigvis det er negativt. Vi er nok vant til å ikke gjøre ting så komplisert da, være litt mer operative, eller operasjonelle. Det kreves at vi er raskere, at vi har høyere mobilitet. I prosjektsammenheng tror jeg nok at vi ville ha gått for en noe mindre kompleks modell, og ikke Prince 2 håper jeg da. Eller funnet en mer praktisk tilnærming til det. Jeg opplever nok at den ble veldig komplisert, de brøyt ned alt i veldig små biter, og hver lille bit ble ganske nøye vurdert, og det gjorde at det tok veldig lang tid. Og det ble en slitasje. Og det er også tungt når du da går opp og ned i hvor vidt det flyter eller ikke flyter sånn samarbeidsmessig (Informant 3, PU).

Å bidra inn i politiets samfunnsoppdrag trakk flere PU-informanter frem som grunnleggende for politiets bidrag inn i samarbeidet.

PU-ansatte er veldig opptatt av helheten i det man leverer, at vi har et samfunnsoppdrag. At vi kan godt gå ned på et detaljnivå om at vi skal overføre sakene innen ni dager, men det kan være noe vi jobber etter, men det som er styrende for oss er samfunnsoppdraget vårt, at vi faktisk ivaretar det. Det virker som, på meg i hvert fall, som de aller fleste PU-ansatte har godt inne i ryggmargen at her jobber vi for hele samfunnet (Informant 4, PU).

4.1.5 Oppsummering oppstartsituasjonen

Vi har i det overstående sett at oppstartsituasjonen består av flere elementer som henger tett sammen. Organisasjonene har en lang forhistorie med samarbeid, også før PUMA-prosjektene oppstart, men det var noe uenighet i prosjektperioden som har farget asylprosessens oppstartsituasjon. Det finnes dessuten en maktubalanse i samarbeidet når det kommer til ansvarsforhold og ansvarlige roller. UDI og PU tilhører i tillegg ulike nivåer i forvaltningshierarkiet. Denne maktubalansen kan ha betydning for hvordan aktørene forholder seg til samarbeidet og resultatene dette skal gi. Motivasjonen for deltakelse er knyttet til forventet samstyrings resultater, altså beredskap, måloppnåelse og gevinstuttak. Vi har vist at etatene har ulike perspektiver på organisasjonsideer og metodikk for organisasjonsutvikling, som kan sees som uttrykk for ulike institusjonelle logikker.

4.2 Institusjonelt design

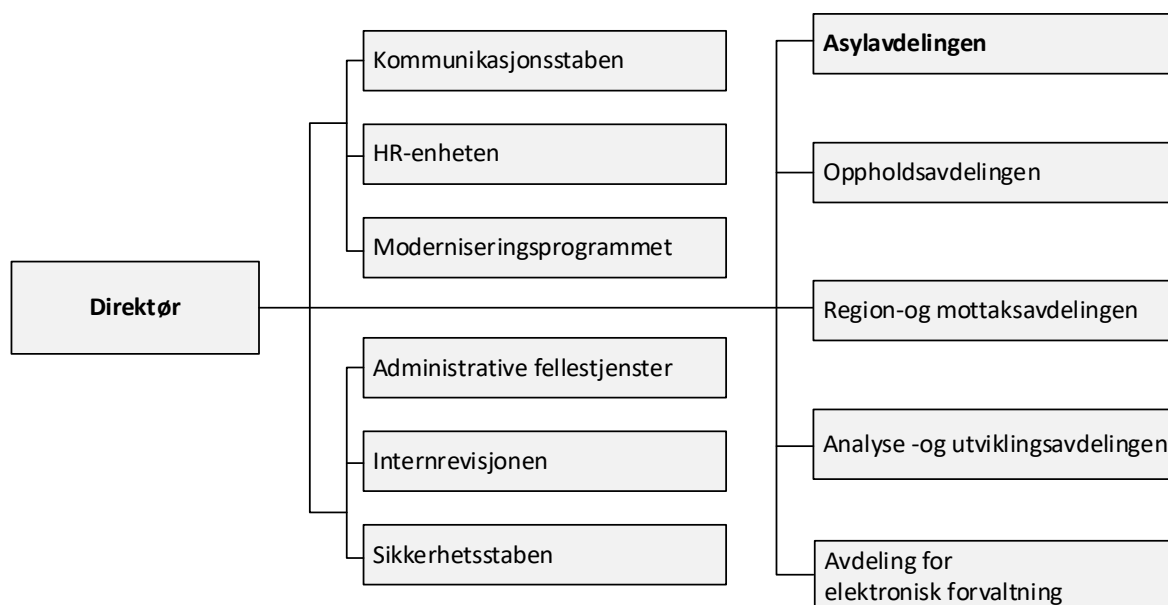
Klare grunnleggende regler og gjennomsiktighet i prosesser er viktige trekk ved institusjonelt design, da dette vil virke med i tillitsbygging. Ansell og Gash (2008) peker på at selv om deltakere i samhandlingsprosessen blir bedt av ledere å delta med åpent sinn og se på muligheter som kan være til beste for alle, er det vanlig å gå inn i samhandlingsprosessen med skepsis, hvor man er opptatt av andres makt og muligheten for å bli manipulert. I følge Ansell og Gash (2008) beror samhandlingsprosessens legitimitet på om man oppfatter at man har blitt hørt. Slik vil det institusjonelle designet være viktig for aktørenes oppfatning av prosessen er tilstrekkelig transparent og at man blir hørt i sine perspektiver.

Den nye asylprosessen ble utviklet gjennom PUMA-prosjektene, gjennom styringsdokumenter og leveransebeskrivelser av prosessens ulike prosesssteg. Denne dokumentasjonen har vært gjenstand for forhandlinger og avtaler, og munnet ut i en samarbeidsavtale mellom UDI og PU som ble signert i oktober 2020 (Utlendingsdirektoratet 2020d). Disse dokumentene til sammen legger rammene for samarbeidets institusjonelle design. Designet for samarbeidet kan ses som en sekundærstruktur som eksisterer parallelt med primærstrukturen, altså den tradisjonelle hierarkiske styringslogikken som henger sammen og eksisterer i et samspill (Hanssen et al. 2017).

4.2.1 Primærstrukturen

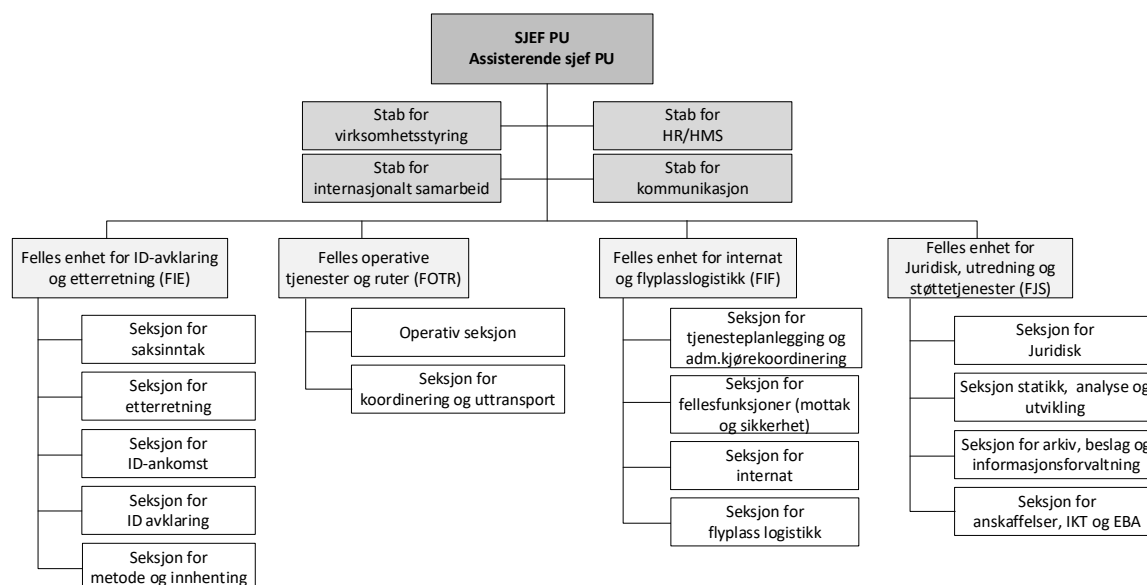
UDI og PU er målstyrte og rapporterer på satte måleindikatorer for asylprosessen ved Nasjonalt ankomstsenter. UDI og PU, gjennom POD, styres slik på denne måten av Justis- og beredskapsdepartementet. UDI styres etter mål gitt i tildelingsbrev fra JD, mens JD er nærmeste overordnede for POD som styres gjennom tildelingsbrev gitt av JD. POD styrer videre PU gjennom resultatavtale. Resultatavtalen PU har med POD, er en videre delegering av tildelingsbrevet POD er gitt fra JD i henhold til reglementets § 7 tredje ledd. Slik er UDI plassert på et høyere nivå enn PU i forvaltningshierarkiet, og sidestilt med Politidirektoratet (POD) (se figur 1).

UDI rapporterer at de hadde 862 ansatte i 2020. I 2020 var UDI satt sammen av fem avdelinger samt syv staver, enheter og program (Utlendingsdirektoratet 2021b). UDI er for tiden i omorganisering, men det er ansatte fra Asylavdelingen som primært har tilstedeværelse ved Nasjonalt ankomstsenter, i tillegg til noen ansatte ved Region- og mottaksavdelingen (RMA).



Figur 4 - Organisasjonskart UDI (Utlendingsdirektoratet 2021b)

PU hadde i 2020 om lag 555 ansatte, både sivile og polititjenestepersoner. PU har fire avdelinger, samt fire stabsfunksjoner. Det er to seksjoner tilhørende Felles enhet for ID avklaring og etterretning som arbeider ved Nasjonalt ankomstsenter; Seksjon for ID ankomst og Seksjon for Saksinntak.



Figur 5 – Organisasjonskart PU (Politiets utlendingsenhet 2021)

4.2.2 Sekundærstrukturen

UDI utpekte en midlertidig senterleder sommeren 2020 for å lede gjennomføringen av implementeringen av asylprosessen. Det ble samtidig etablert en interimorganisasjon med et styringsteam som skulle ledes av denne senterlederen frem til våren 2021. Styringsteamet skal sikre implementeringen av den nye ankomst- og asylprosessen, lede den etablerte prosessen og sikre helhetlig samordning og utvikling av denne, samt være pådriver for tilfredsstillende beredskap.

I november 2020 sa senterleder opp sin stilling, og UDI endret på både styringslinjer og ansvar i sin organisasjon og i styringen av senteret. Blant annet ble det besluttet at avdelingsdirektør Asylavdelingen skal være prosesseier som eier asylprosessen og som skal lede styringsteamet. Styringsteamet består i tillegg av assisterende avdelingsdirektør Asylavdelingen UDI, avdelingsdirektør Region- og mottaksavdelingen UDI, og assisterende Sjef PU (Utlendingsdirektoratet 2020).

Det ble også opprettet et prosessesteam med deltakere fra både UDI og PU, der prosessesteamleder rapporterer til prosesseier. Prosessesteamets mandat er å støtte prosesseier samt produksjonsteamene i linjene med stabilisering og utvikling av prosessen. Videre skal prosessesteamet søke å løse utfordringer på et så lavt nivå som mulig (Utlendingsdirektoratet 2020b). Dersom deltakerne i prosessesteamet ikke blir enige, skal prosessesteamets leder, som er ansatt i UDI, bringe saken opp til styringsteamet for avgjørelse. Hvis ikke styringsteamet blir enige skal det bringes videre opp i linja til direktør POD og direktør UDI. Videre løftes saken til JD hvis man heller ikke på dette nivået kommer til enighet (Utlendingsdirektoratet 2020c).

Fordi da handler det altså om å samarbeide, eller ikke samarbeide heller. PU og UDI skal jo jobbe i hver sin prosess, men deler av prosessene er jo koblet på hverandre. De skal også veksle og snakke med hverandre, sånn at det er ikke snakk om at man går i to parallelle helt sånn isolerte spor. (Informant 3, PU).

Sekundærstrukturen er så langt midlertidig frem til september 2021, og det var ulike tanker blant informantene om hvordan den permanente samstyringen vil formes. Enkelte informanter fra PU uttrykte at det vil være nyttig å ha en viss struktur for samstyring:

Om det i fremtiden skal hete styringsteam eller prosessteam eller hva det skal hete er ikke opp til meg, men det er i hvert fall nyttig å kunne diskutere uten at det må opp til Justisdepartementet hver gang, og uten at PU må via POD hver gang vi må diskutere med UDI (Informant 2, PU).

Noen informanter fra UDI hadde med seg ideene fra tidligere faser i PUMA-prosessen der en sentral tanke var et «kontrolltårn» som skulle styre og overvåke prosessen.

Det var tegnet inn i PUMA1 et kontrolltårn med en leder på toppen. Vi er vel på en litt mer moderne variant nå, med samledelse eller hva man kaller det, som jeg tror er mer velfungerende på et sånt sted. Så er det jo et veldig ønske fra min side, nokså sikkert fra hele UDI også, at det er ikke noe poeng å tvinge politiet, altså vi må samarbeide, det er jo der vi finner de gode løsningene også (Informant 1, UDI).

Informanter fra PU la vekt på at PU skal bevare egen ressursstyring i samarbeidet. Flere poengterte at det meste av styringen ligger i linjene, og ikke i styringsteamet eller prosessteamet.

Prosessteam eller styringsteam har ikke beslutningsmyndighet over etatenes ressursbruk, men det er et sted hvor man avstemmer ressursene og avvikene og hva som kan aksepteres på begge sider og ikke minst at man har et grunnlag hvis man skal løfte det til departementet, at man har utredet det fra begge sider, at man er sikker på hva som faktisk meldes oppover. Og det håper jeg vil være konfliktreducerende også hvis det skulle skje en gang, at man har fått gjennomarbeidet det godt og beskrevet det godt, for til syvende og sist så er alt et ressurs spørsmål. (Informant 2, PU)

4.2.3 Oppsummering institusjonelt design

Samstyrings institusjonelle design består av avtalte grunnregler og en primærstruktur med den tradisjonelle linjestyringen, og en sekundærstruktur etablert midlertidig med en avtalt eskaleringstrapp. Det er i skrivende stund ikke avklart hvordan styringen og ledelsen av asylprosessen på ankomstsenteret skal ivaretas når interimorganisasjonen avsluttes.

4.3 Tilretteleggende ledelse

Ansell og Gash (2008) viser hvordan forskning har funnet at «facilitative leadership», eller tilretteleggende ledelse på norsk, er viktig for å kunne få partene til å snakke sammen og

tilrettelegge for å komme over vanskelige hindre i samhandlingsprosessen (Ansell og Gash 2008, 554).

Senterlederfunksjonen som en kort tid ble prøvd ut, kan sies å ha hatt en tilretteleggende lederrolle slik Ansell og Gash beskriver, men som viste seg å være vanskelig.

Vi hadde en senterleder en kort periode og mandatet til senterleder var ikke så lett å definere. Fordi en senterleder skal inn og lede et senter, men har egentlig ikke den tradisjonelle styringslinjen. Og det betyr at det var mer som en koordinator eller prosjektleder, fordi at da har en gjerne ansvaret for en leveranse, men ikke for folka. Så en må hele tiden sørge for at det er et godt samarbeid og samspill som foregår. Der en kan være med å smøre det, men en klarer egentlig ikke å gjøre noe, en kan ikke bare beordre. Så en har ikke kommando og den klassiske muligheten til å styre da (Informant 3, PU).

En UDI-informant forklarte utfordringene med at rollen ikke fikk tilstrekkelig råderett over ressursene:

Da det ble utnevnt en senterleder som også skulle være prosesseier og som egentlig ikke hadde noen myndighet til å disponere ressursene, han kunne jo ikke gå å si til en fra PU at du skal ikke jobbe med det, du skal jobbe med noe annet fordi jeg som prosesseier ser at det er bedre ressursutnyttelse. Så ble det veldig vanskelig siden han ble prosesseier på papiret, uten egentlig noen reell myndighet eller makt eller mulighet til å gjøre endringer i organisasjon. Dette var også fordi man da i UDI tenkte at prosesseier var noe som skulle gå på tvers, men som det ser ut nå, blir det slik som det er i dagens organisering, nemlig at prosesseier er mer vertikalt i linja (Informant 3, UDI).

Informantene fortalte at styringsteamet siden november 2020 har hatt møter som har vært gjennomført uten store vanskelige problemstillinger. Når informantene ble bedt om å beskrive samstyringen la de vekt på å beskrive eskaleringstrappen, og hvor saker skal gå når ting må løftes, heller enn å si noe om lederfunksjoner. Flere av informantene forklarte den midlertidige samstyringen der man hadde gått fra en senterleder til et styringsteam med støtte av et prosesseam. Ved oppfølgings spørsmål om hvordan samstyringen vil være i fremtiden, la informantene vekt på vanskeligheten med at lederen ikke kan styre over begge organisasjonenes ressurser. Selv om vi på dette tidspunktet ikke stilte spørsmål inn mot tilretteleggende ledelse, finner vi likevel lite spor av en tankegang om viktigheten av tilretteleggende ledelse slik Ansell og Gash (2008) foreskriver.

Det er vel et ønske fra oss i UDI at det blir en senterleder der som har en viss samhandlingsledelsesfunksjon. Men kanskje med litt begrensede fullmakter da, i og med at det er flere etater som er inne, så er det en person som kan påpeke ting. (...) En form for en koordinerende funksjon som har en oversikt og som kan samhandle godt med alle etatene som er der nede og påpeke svakheter og utfordringer, det tror jeg nok er ønskelig (Informant 2, UDI).

4.3.1 Oppsummering tilretteleggende ledelse

Informantene la stor vekt på råderetten over ressurser, samt løsning av uenigheter gjennom det institusjonelle designet. Vi fant i mindre grad at informantene viste til en eksisterende rolle som den tilretteleggende lederrollen som Ansell og Gash (2008) omtaler.

4.4 Samhandlingsprosessen

Samhandlingsprosessen i samstyringen kan sees som en prosess som startet i 2020, samtidig som den kan sies å ha foregått gjennom flere år i PUMA-prosjektene som vi her primært har omtalt som oppstartbetingelser. Relasjonsbyggingen kan slik sies å være startet i PUMA-prosjektene, samtidig som det er relasjonsbygging i en ny kontekst som startet ved implementeringen i november 2020.

Samhandlingsprosessen skjer i primærstrukturen og sekundærstrukturen. Det samhandles i den operative linja, i primærstrukturen, der oppgavene utføres og man forhandler i samhandlingsprosessen om detaljer, justeringer og grenseskiller i utførelsen. I primærstrukturen foregår også samhandlingsprosessen oppover og på tvers i linjene. I sekundærstrukturen foregår samhandlingsprosessen i prosessteamet og styringsteamet. Styring og ledelse av eksempelvis spesifikke problemstillinger kan tas opp i den ene strukturen, og tas med inn i den andre strukturen. Aktørene i primær- og sekundærstrukturen er i hovedsak de samme personene, og slik vil de to strukturene være i samspill.

4.4.1 Ansikt til ansikt dialog under pandemi og tillitsbygging

Samhandlingsprosessen bygger på at aktørene knytter relasjoner og har ansikt til ansikt dialog. Den tykke kommunikasjonen, den uformelle relasjonsbyggingen, man oppnår ved direkte dialog og samvær, sees som viktig for at aktørene skal finne gode felles løsninger (Ansell og Gash 2008). Ny asylprosess og samlokalisering ble innført samtidig med at hjemmekontor ble pålagt i stadig større skala som følge koronapandemien. Dette har betydning at asylprosessen og samhandlingsprosessen knyttet til det som skal skje ansikt til ansikt, der relasjoner skal bygges over tid, i stor grad har skjedd digitalt. Samhandlingen i asylprosessen var ikke designet for en pågående pandemi, med restriktiv nedstengning av grenser og samfunnet generelt. Informantene viste alle til pandemien og påvirkningen pandemisituasjonen så langt har hatt på samhandlingsprosessen. Det ble trukket frem av informantene at de som ledere fikk mindre mulighet til tilstedeværelse, og at det oppleves som vanskeligere å plukke opp hva som skjer, ettersom de ansatte heller ikke sitter sammen.

I og med at rammene har vært så utfordrende, at man skal drive samlokalisering på hjemmekontor, på tvers av etater, bare det skulle vært i en sånn «Lunch»-tegnerieseriestripe nesten: «Ja, åssen går det med dere da, nå som dere er samlokalisert?», og så sitter vi på hvert vårt hjemmekontor (Informant 4, UDI).

Tida fra 2. november og den tida fremover nå, skulle vi ha brukt til å bli kjent med hverandre, til å finne ut hvordan vi skal jobbe slik at begge etater når målene sine. Det har vi ikke testet ut i praksis enda. Så den samhandlingen som foregår nå er digital og per epost og telefon og slik. Og så får ikke vi tatt de diskusjonene så grundig, selv om vi så vidt er i gang med de da. Men jeg tenker at det er viktig at vi forstår hverandres mål. Og den forståelsen må vi jobbe for å skape (Informant 4, PU).

Med en pandemisituasjon ikke bare i Norge, men også i Europa og ellers i verden, har dette hatt konsekvenser for asylankomstene ved at det siden pandemien brøt ut har vært svært få ankomster av asylsøkere, og derfor mindre behov for samarbeid om sak og avklaringer. Flere av informantene pekte også på at pandemien har vært en årsak til at man ikke har kommet like langt i stabilisering av prosessen, og at beredskapskonseptet med innkvartering i teltsal har bydd på utfordringer:

Hovedutfordringen nå er jo koronasituasjonen som gjør det ganske krevende å klare det. Men nå er det sånn sett veldig lave ankomster, så vi hjelpes jo av det. Men det er klart at ankomstsenteret ikke er laget for en langvarig pandemi. En teltsal som den er

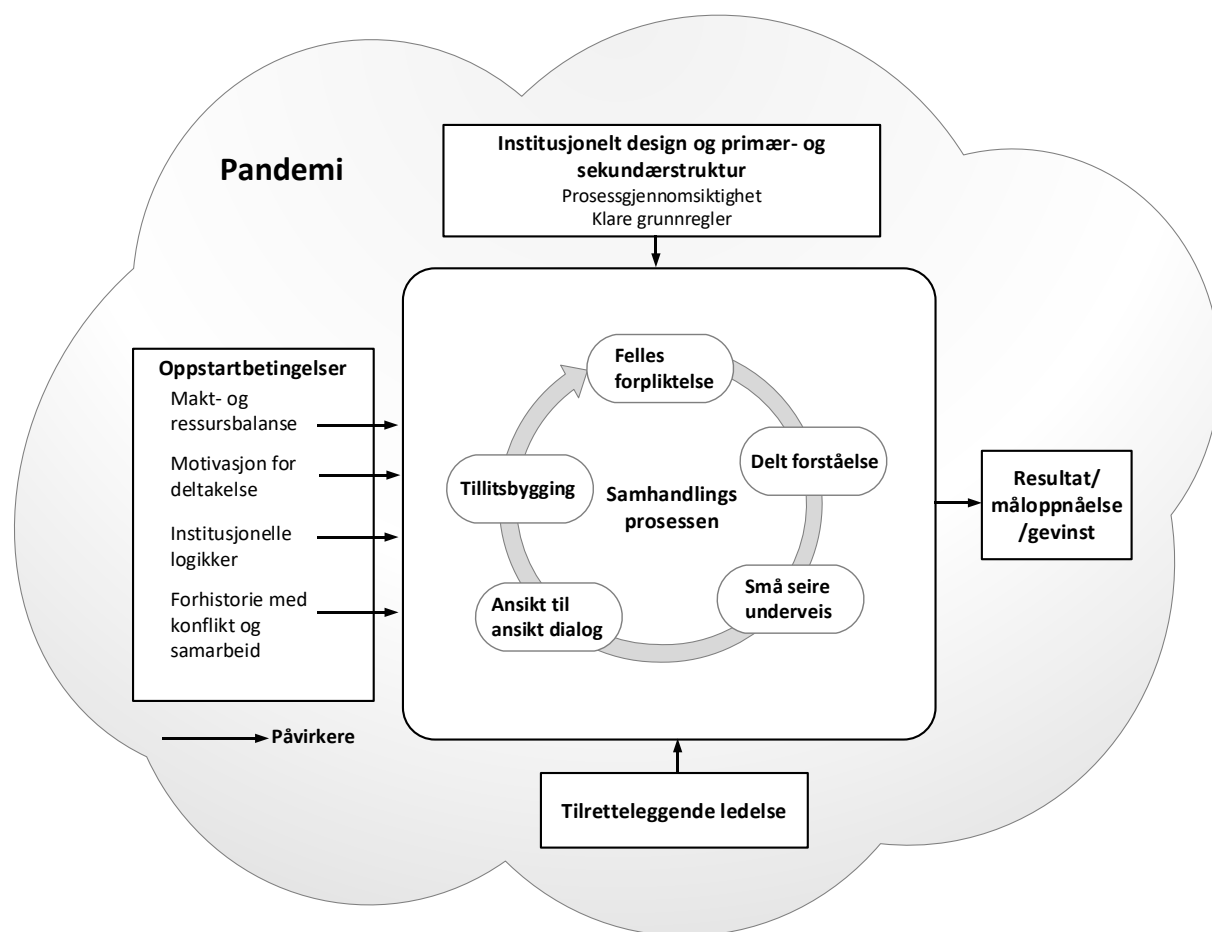
laget nå, for store ankomster, og en pandemi går dårlig sammen. Som sagt så redde man nå av lave ankomster og mulighet for inndeling i soner og karantene (Informant 1, UDI).

Vi har ikke en stabil prosess enda, det lugger litt her og der, men det er mange gode grunner til det. Bare alt med korona og manglende samhandling fordi man faktisk ikke er fysisk på senteret, det har utrolig mye å si. Det er mye lettere å samhandle når man kan møtes fysisk enn når man må ringe opp på Teams eller noe, så alt det er grunner til at vi ikke har kommet så langt med implementeringen som man kunne ønske og at vi ikke har en stabil prosess hvor det flyter (Informant 3, UDI).

Praktiske uforutsette problemer som har oppstått i forbindelse med pandemien ble også tatt opp av flere, som noe som har tatt mye tid og fokus. Dette har dreid seg om karanteneutfordringer, skillevegger, samtalerom, eller «praktisk mekk» som en av informantene oppsummerte situasjonen med.

Alt har jo blitt annerledes enn det vi så for oss, så kanskje det kommer etter hvert, men når vi er kvitt pandemien og vi jobber sånn som det er tenkt, så tror jeg at vi bør ha fokus på dette med Lean, på flyteeffektivitet, på ventetider, hva er brukeren mest opptatt av, hva er i brukerens interesse, hva er brukerperspektivet her. Jeg håper i hvert fall at vi er der om en stund (Informant 3, UDI).

Opptatt av samhandlingsprosessen mens det er en pågående pandemi har hatt stor innvirkning på vår case. Vi kan illustrere denne midlertidige situasjonen som har fått betydning for vår studie på denne måten:



Figur 6 - Studiens analytiske modell, bygget på Ansell og Gash (2008), i pandemikontekst

Selv om pandemien har bydd på færre muligheter til å møtes enn i en normalsituasjon, har prosessen med å knytte relasjoner og tillit gjennom direkte dialog startet forut for implementeringen. Slik kan vi si at til tross for at pandemien er en brems på den sykliske utviklingen i samhandlingsprosessen, veies noe opp ved at man har kunnet bygge videre på relasjoner som allerede er knyttet, og felles erfaringer om at man har kommet forbi vanskelige hindre sammen tidligere. En PU-informant uttalte dette om utfordringer i samarbeidet mellom PU og UDI, og hvordan man har kommet seg videre:

Vi har jo klart å dra inn og forankre de tingene som har vært viktige for oss, vi har klart å få det gjennom. For da har de lyttet til det, da har de sagt at greit, da kommer vi oss ikke forbi det, da gjør vi det sånn. Så har vi klart å skille sak og person har jeg inntrykk av også. Så mellom slagene har det likevel alltid vært en god runde med ålreit stemning, at vi har klart å bevare den profesjonaliteten da, som trengs for å

fortsatt klare å ønske hverandre vel, og ville at vi skal lykkes begge parter. Og jeg opplever at også UDI er opptatt av at de ser ikke på PU som bare sånn som gjør det vanskelig for dem, som ikke er med på å støtte. Jeg opplever at de har tillit til oss og at de ser at vi får gjensidig glede av det samarbeidet (Informant 3, PU).

Når det gjelder tidsaspektet, som Ansell og Gash (2008) peker på er viktig, har samhandlingsprosessen siden november 2020 vart i kort tid, og pandemien har gjort at det vil ta lengre tid før prosessen får prøvd seg i en normalsituasjon med flere ankomster, samlokalisering av ansatte, og fysiske møter mellom ledere.

4.4.2 Felles forpliktelse

Litteraturen viser at forpliktelse til samarbeidet er kritisk for samhandlingsprosessen. Forpliktelse er nært forbundet med den opprinnelige motivasjonen for samarbeidet, og det innebærer en utvikling av en tro på at samhandlingsprosessen er den beste måten å oppnå de ønskede resultatene (Ansell og Gash 2008). Det er altså snakk om en utvikling som går i retning av en økt forpliktelse. Dette innebærer at aktørene satser og investerer. Investering i form av et bygg og flytting av ansatte er gjennomført, asylprosessen er iverksatt, og den skal følges opp videre av aktørene fra begge etater:

Jeg tenker at vi nå har laget en ny ankomst- og asylprosess i fellesskap som vi er bundet av. Det er en tidssatt prosess. Tidssatt prosess betyr at vi må jobbe på en litt annen måte enn det vi gjorde før, både UDI og PU, og andre aktører også. Det krever en litt annen tilnærming, annen fleksibilitet, bruk av ressursene, organisasjonsendring, og det krever et annet lederskap som det naturlig nok tar litt tid å få på plass. Så jeg tenker jo at dette er vi på god vei til å få til. Men at det er krevende (Informant 1, UDI).

Det er to etater skal jobbe sammen med ulike behov og det er gjenspeiler jo seg i det som har vært diskutert i prosjektet. Så gjenstår det å se da hvordan vi klarer å få det til i linja (informant 4, PU).

Informantene fortalte om hvordan samarbeid og dialog i PUMA-samarbeidet hadde opplevdes som krevende, men også om hvordan de erfarte at forståelsen for hverandre etter hvert har økt. Informanter beskrev hvordan man har opplevd en positiv utvikling i

samarbeidet gjennom dialog. Flere informanter omtalte det å være del av et større hele og en vilje og en tro på å få til noe sammen.

Men det som er fremtiden er jo det da, at vi kan klare det. Slik at vi klarer å knekke de kodene, slik at vi lykkes med å dra inn de relevante aktørene. Å klare å koble oss litt fra det å tenke bare meg og mitt, men se at det lønner seg å støtte opp med et verktøy der. For hvis vi gjør det så får vi de dataene, da kan vi bare sende det rett over og være trygge på at det blir forvaltet videre. Da blir det ikke skjærings her. Det ser vi at i neste ledd igjen så vinner vi på det da. Hvis vi klarer den sirkelen, at vi klarer å tenke litt lenger enn bare vår delleranse, så kanskje det vil løsne litt. Det å klare å finne ut av hvordan to så ulike etater som UDI og PU jobber, men likevel som har et helt klart felles mål. Vi burde kunne klare å jobbe ut gode løsninger sammen, vi burde jo det. Så sier ikke jeg at virkeligheten alltid er sånn, men det er ideelt da (Informant 3, PU).

Forpliktelsen til samhandlingsprosessen er ikke frivillig, dette samarbeidet er pålagt fra overordnet myndighet, og på bakgrunn av dette vil det uansett ligge en høy grad av forpliktelse til å få til samarbeidet. Noen informanter ga også uttrykk for at beskjeden har vært tydelig fra overordnet myndighet, at UDI og PU må klare å finne ut av det med hverandre. Beslutningen om at samarbeidet skal skje er tatt uansett, slik ser vi her at primærstrukturen gir tydelige styringssignaler ovenfra om at samarbeidet skal skje, og så blir det opp til aktørene å finne en løsning som kan virke med de premissene som er gitt.

Fra mitt perspektiv syns jeg at vi har fått en veldig god dialog om de utfordringene vi har på hver vår kant med å få til ting da, vi er jo åpne om det også. At man står i dilemmaer som ledere og det hjelper jo litt på forståelsen for at det er noen avveininger her som må gjøres, og så må vi må jo bare være kjempeyrdige på å rapportere oppover da. Det er ganske tøft for Justisdepartementet, Innvandringsavdelingen og POD følger jo opp veldig tett her på at vi skal klare det. Så vi må være veldig ryddige på grunnen til avvik fremover (Informant 5, UDI).

Det vi har sagt er at denne PUMA-prosessen som er en tidssatt prosess, den krever at man må legge om styringsparameterne, man må legge om hvordan man jobber, hvordan man styrer, leder og organiserer seg. Så er vi jo selvfølgelig inneforstått med at det vil ta litt tid. Men hvis man ikke lykkes med det, så lykkes man ikke med prosessen. Her er det overordnede ansvaret hos Justis på å styre og lede sine underliggende etater på den måten som gjør at man lykkes med disse kravene som de stiller da (Informant 1, UDI).

Forpliktelsen dreier seg også om at det er forventninger til måloppnåelse og gevinstuttak. PU omorganiserte seg i 2018 etter PUMA-prinsippene med en ressursforskyvning og økt fokus

på ID-arbeid og kontroll tidligere i ankomstfasen. Slik sett har PU allerede tatt ut de prissatte gevinstene. Høy måloppnåelse på andelen saker der asylsøkere raskt kan uttransporteres etter endelig avslag på asylsøknaden kan knyttes til omorganiseringen (Utlendingsdirektoratet 2021). Utover dette peker ikke PUs informanter på noen store prissatte gevinster for egen organisasjon, men henviser heller til at ankomstsenteret er et beredskapstiltak og at dette er opprinnelsen og motivasjonen for samarbeidet.

Og så skal vi også være litt realistiske når det gjelder hva er potensialet her da. Vi må se det i en sammenheng med hva det har kostet, og hva det vil koste oss fremover. Men jeg vil også si at i en sånn beredskapstankegang da, så er dette nå bygget for å demme opp om en ny 2015-krise (...) Nå har vi jo i hvert fall en god infrastruktur for å ta det da. Så det er jo en sånn samfunnssikkerhetsmessig kostnad som man har valgt å ta. Så det må man ikke glemme (Informant 3, PU).

Selv om PU ikke kan peke på noen store prissatte gevinster vektlegges det likevel at man ønsker å være en del av samarbeidet:

Foreløpig er det vel vanskelig å se noen gevinster. Den store gevinsten skal ligge på færre døgn i mottak, og på bedre saksbehandling - at asylsøkerne oppfatter at de er mer fornøyd rett og slett. Og at det skal gi noen gevinster i form av færre medarbeidere. Men det blir bare teori med det ankomstbildet vi har nå. Foreløpig er det bare det motsatte, altså at det er mye dyrere. Det har vært voldsomme investeringer, og når prosessen fungerer og ankomstbildet er på et visst nivå. Det må være betydelig høyere enn det er i dag, da er det vel kanskje mulig å snakke om noen gevinster (Informant 5, PU).

UDIs informanter var udelt positive til samlokaliseringen, og hva samarbeidet kan bety for fremtidens oppgaveløsning. Både PU og UDI var enige om at "det vil være kvalitative gevinster knyttet til håndtering av svingninger og beredskap for masseankomster ved ankomstsenteret sammenlignet med spredt lokasjon, samt at det vil være ytterligere gevinster å hente ut i asylyflyten gjennom samlokalisering" (Utlendingsdirektoratet 2021, 19).

UDI har flere prissatte gevinster å vise til når det gjelder forventede besparelser på ressursinnsats knyttet til saksbehandlingstid, mottaksdøgn per søker og tilpasning av mottakskapasiteten (Utlendingsdirektoratet 2021).

Vi har allerede tatt ut gevinster i forhold til mottak, altså i økonomi. Så vil det jo være en gevinst for brukerne å få svar raskere. Og hvis man også klarer å jobbe bedre om

ID, så er jo det bra i forhold til færre tilbakekall. Bruke teknologien godt. Så er det beredskapen, den får vi først testet hvis, eller når, det smeller igjen da. Men det føles jo litt tryggere å ha det ankomstsenteret enn sånn som det var før (Informant 5, UDI).

Beredskapstankegangen, mål og gevinster kan slik sees som motivasjon og forpliktelse til samarbeidet. Det er en forutsetning for asylprosessen at den skal være skalerbar, og er i dette også et beredskapstiltak ved masseankomster av asylsøkere. Da vi gjennomførte vår datainnsamling, skulle det startes opp et arbeid med planverk for skalering og beredskap av asylprosessen ved senteret.

4.4.3 Delt forståelse

I samhandlingsprosessen må partene utvikle en delt forståelse av hva man sammen kan oppnå (Ansell og Gash 2008). I Ansell og Gash (2008) sitt perspektiv vil organisasjoner i samarbeid, basert på at de har ulike mål, søke å oppnå ulike fordeler fra hverandre og fra samhandlingen. Enighet om felles mål, oppnåelse av tillit og god kommunikasjon må derfor være i konstant fokus.

I det institusjonelle designet er det forhandlet frem et rammeverk for samarbeidet, inkludert samarbeidsavtalen, der de overordnede målene for samarbeidet er definert. Dette danner grunnlag for den delte forståelsen.

Røiseland og Vabo (2016, 78) viser til at båndene som binder aktørene sammen må skapes og vedlikeholdes i et nettverkslignende samarbeid. Flere informanter ga uttrykk for nettopp dette:

Jeg er opptatt av å anerkjenne at relasjoner har mye å si, at hvis man virkelig vil få til noe så nytter det faktisk ikke å dunke folk i hodet og si at «dere må gjøre sånn fordi vi har sagt det». Det kan sikkert være veldig tilfredsstillende og sitte i forum og si at de må gjøre sånn, så nå må dere bare si at nå skal de gjøre sånn og sånn. Men problemet med det, er at det ikke går i praksis. At hvis man skal samarbeide så må man faktisk samarbeide, da må man være konstruktiv og sørge for at man jobber mot et felles mål (Informant 4, UDI).

Informantene delte forståelsen av at beredskap for fremtidige større asylankomster er sentralt for Nasjonalt ankomstsenter og asylprosessen. Flere informanter fra UDI mente at

UDI og PU burde ha felles målstyring opp imot resultatmålet om 70% vedtak innen 21 dager, og at dette ville bedre forutsetningene for å lykkes med samarbeidet. Det ble uttrykt bekymring for at PU ikke er med på å ivareta dette målet, ettersom PU kun skal svare for målet om å oversende 70% av sakene innen ni dager. Det ble også hevdet fra informanter fra begge etater, at UDI skal ha rett et direkte innspill til overordnet myndighet i Justis- og beredskapsdepartementet om at politiet bør svare for samme mål- og resultatkrav som UDI.

Vi hadde en prosess i fjor hvor det ble spilt inn et behov fra UDI for å samordne de kravene som stilles til UDI og til politiet når det gjelder ny ankomst- og asylprosess. Og det gikk på dette med tidskrav, felles mål, vedtak innen 21 dager osv. Og der opplever nok vi i UDI at vi ikke har blitt hørt av JD, som da ikke har vektlagt det i tildelingsbrevet til POD. Hvorvidt POD da tar det ned til PU vet jeg ikke. Det gjør det lettere å styre på mål hvis det er et felles mål mellom de to etatene som er mest sentrale i prosessen og saksflyten (Informant 3, UDI).

Informanter fra PU på sin side forklarte at PU ser viktigheten i å bidra inn til det overordnede 21-dagers målet som UDI svarer for. De ga uttrykk for at de forstår UDIs ønske og behov, men mente at samarbeidet ville bli mer utfordrende mellom PU og UDI dersom UDIs ønske om felles mål hadde blitt hørt:

Det kan godt være en felles ambisjon, at det skal være sånn etter 21 dager, men at det er likevel noen delmål stykket under det, som klart definerer hvem som har ansvar for hva. Det er jo noen styringsprinsipper i norsk politi, men også i forvaltningen, som er vanskelig å frikoble seg helt fra (Informant 3, PU).

PU-informanter la samtidig vekt på at et felles mål kan komme i konflikt med at PU skal jobbe for samfunnsikkerhet, kriminalitetsbekjempelse og å vite hvem som oppholder seg i riket:

Vi skal levere så raskt som mulig til UDI slik at de også så raskt som mulig skal kunne fatte vedtak, for alle er enige i det at å fatte et vedtak raskt er viktig. Men så skal det også inneholde god nok kvalitet, og vi har vårt syn på hva som er god nok kvalitet, UDI har kanskje et noe lavere behov for sannsynliggjort ID enn det vi har. De har nok andre kvalitetsmål. Jeg vil ikke nødvendigvis si at de har lavere kvalitet, det kommer an på hvordan de definerer sin kvalitet. Men vår kvalitet i henhold til identitet og samfunnsoppdraget er høyere. Så kvalitet vil alltid kunne utfordre tidsaspektet, det vil være noe med balansegangen der så vi er trygge på at vi får gjort de undersøkelsene vi skal og i riktig rekkefølge, og så må vi samtidig være så effektive som mulig (Informant 3, PU).

Selv om organisasjonen har ulike mål- og resultatkrav, uttrykte informantene at de har en felles forståelse for at det er viktig at asylprosessen og samarbeidet ved Nasjonalt ankomstsenter lykkes, og at samhandlingen har nærmet seg dithen at det finnes en delt forståelse av det som skal oppnås i samhandlingsprosessen. En UDI-informant oppsummerte det slik:

Hvis man vil det samme, ha forståelsen for hvilke bidrag den andre skal ha, at det er noen dilemmaer her, vise litt respekt da; at dere blir målt på det, mens dere blir målt på det, men sammen måles vi på det. Jeg tenker det er en utrolig kraft hvis man har felles mål (Informant 5, UDI).

Informantene fra begge etater uttrykte en tillit til at medarbeiderne og lederne nederst i linja løser godt problemstillinger. En slik overføring til primærstrukturen kan sees som en nedskalering av problemstillinger, og en tro på at ledere på laveste nivå evner å drive tilretteleggende ledelse:

Det har alltid fascinert meg, det fungerer veldig bra på et operativt nivå, men når man kommer på et strategisk nivå er det mange kamper og omkamper som kan komme av flere ting. Det kan være at man har ulik interesse i dette, og det er ikke sikkert at det er mulig å bli enig om et felles mål på det strategiske nivået, og det er litt synd. Eller kanskje er det mulig, jeg skal ikke si noe om det, for det er ulike mål for etatene. Jeg er ganske sikker på at den samlokaliseringen kommer til å gjøre noe med hvordan man leser tegninga, og hvordan man tenker at man skal måles fremover. Jeg tror at det kommer til å piple oppover i begge etatene, slik at sjansene for å bli enige om felles mål som er fornuftige, de tror jeg er større når man er samlokalisert og får prøvd det. Men jeg tror at senteret må prøves med større antall først (Informant 1, PU).

4.4.4 Suksesshistorier og små seire

Konkrete fordeler og små suksesser underveis, vil ifølge litteraturen på samstyring bidra til et vellykket samarbeid. Slike små seire kan igjen styrke syklusen med tillitsbygging og forpliktelse (Ansell og Gash 2008).

Det å være med på et sånt prosjekt og det å jobbe med en annen etat, det å finne ut av det, å knekke den koden - det tror jeg jo er en gevinst i seg selv. For jeg tror at hvis vi klarer det, og lykkes, og får noen suksesshistorier, så vil jo det være liksom banebrytende (Informant 3, PU)

Måloppnåelsen har vært relativt god i de første månedene etter implementeringen, til tross for hjemmekontor i oppstartsfasen. Dette kan bero noe på at det er få asylankomster, men også på at det operative nivået bygger relasjoner og blir kjent delvis gjennom delvis fysisk tilstedeværelse og digitale plattformer.

Ansell og Gash (2008) nevner “joint fact finding”, som et grep som flere forskere peker på som positivt. For asylprosessen er det blitt utviklet et styringsverktøy, Dashboard, som kan virke slik Ansell og Gash peker på, at man i fellesskap finner suksesshistoriene. Informantene fortalte at siden iverksettingen av asylprosessen har det både i styringsteamet og i prosessesteamet vært brukt tid på å analysere data i Dashboard. Det ble påpekt at hvordan man jobber med disse dataene for å skape konsensus om funn er utvikling:

Det er her Dashboardet er viktig, men selvfølgelig også innspillene. Men så må jeg bare få legge til, for det er viktig – sist gang var det primært UDIs representanter i prosessesteamet som jobba med det, og så fikk vi innspill underveis. Tanken nå er å snu på det, og så sende en bestilling til leveranseteamene og få de til å komme med noen tall, noe data, og så skal vi sammenstille det og lage en analyse. For det er jo de som er nærmest som bør ha eierskap til dette, som ser ting. Også kan det hende at de har et mer negativt eller mer positivt bilde av hva situasjonen er, men da blir det vårt privilegium å se på det, og lage en god analyse til styringsteamet. Vi prøvde oss frem sist og gjorde det på den måten da, og nå ser vi at det er mye bedre å snu litt på det (Informant 3, UDI)

Jeg tenker at det er viktig med styringssystemet bare som viser hvor vi er. Så håper jeg at vi får til et samspill som gjør at vi motvirker en kultur der vi driver og peker på hverandre for at nå gjorde du noen feil og der gjorde du noen feil. Jeg mer sånn at, håper at vi sitter der sammen og sånn at får til mer sånn felles måltankegang. Og at man heller prøver å hjelpe hverandre og at man heller prøver å være litt åpne for innspill (Informant 5, UDI).

Informantene refererte til styringsverktøyet som nyttig og viktig, men det kom også frem at tolking av disse dataene har vært gjenstand for noe uenighet, og det har krevd en del tid å gå inn i dataene og skape enighet mellom organisasjonene om hva de foreløpige funnene faktisk innebærer.

Også må UDI og PU snakke sammen om det, også komme til enighet om hva betyr disse tingene her, også får vi i hvert fall være flinke til å ha notoritet. Det er ikke nødvendigvis at vi skal bli enige om hva som er viktigst i denne saken, men at vi styrer våre egne ressurser selv på begge sider. Det er viktig for felles rapportering til

departementet, og på gevinstrealiseringsplanen vil det være viktig å begrunne hvorfor man har gjort de valgene som er gjort. Og i hvert fall, hvis det viser seg at noe er gjort på tvers av den målstyringen på senteret, må det forklares for departementet på en god måte (Informant 2, PU)

4.4.5 Oppsummering samhandlingsprosessen

Samhandlingsprosessen er en syklus i stadig utvikling, vi kan se den som at den startet i PUMA-prosjektene, som på samme tid virker som oppstartsbedingungen for dagens samhandlingsprosess. Pandemien har fungert som en brems på samhandlingsprosessen da man i mindre grad har hatt anledning til ansikt til ansikt relasjonsbygging og tillitsbygging. Ettersom samhandlingsprosessen kan sies å ha hatt et tidligere startpunkt, har pandemien vært en brems, men den har likevel ikke stanset prosessen totalt. Samarbeidet er pålagt av overordnet myndighet, og aktørene har slik felles forpliktelse til samhandlingsprosessen og gevinster og måloppnåelse. Organisasjonene har satset og investert både når det gjelder tid og ressurser. Informantene uttrykte en positiv forpliktelse til en videre utvikling av samarbeidet. Man har en delt forståelse av rammeforutsetningene for samarbeidet som blant annet innebærer at ankomstsenteret er et beredskapstiltak, samtidig som det skal fungere i normaldrift. UDI og PU har ulike målkrav, og informanter fra UDI uttrykte et ønske om felles målrapportering, noe PUs informanter ikke så som hensiktsmessig. Det er tillit til at det operative nivået kan løse problemstillinger som kan være vanskeligere på et strategisk nivå. Når det gjelder små seire, har samarbeidet så langt relativt god måloppnåelse, men her må det tas forbehold ettersom det har vært svært lave asylankomster. Man har utviklet et styringsverktøy som kan benyttes for å i fellesskap finne suksesshistorier. Det kreves imidlertid videre innsats for å enes om tolking av dataene.

5. Drøfting og konklusjon

I denne oppgaven har vi undersøkt hvordan ny asylprosess ved Nasjonalt ankomstsenter styres, og hvordan styring og ledelse påvirker samarbeidet mellom UDI og PU. For å analysere empirien vi innhentet gjennom dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer, utviklet vi en analytisk modell med utgangspunkt i Ansell og Gash` (2008) modell om samstyring. Vi innlemmet institusjonelle logikker som en oppstartbetingelse, samt benyttet begrepsparet primær- og sekundærstruktur i det institusjonelle designet.

Arbeid med å utarbeide en asylprosess som høsten 2020 ble realisert ved Nasjonalt ankomstsenter, startet opp etter de store asylankomstene i 2015. En av lærdommene som ble trukket frem i evalueringene, var at det ikke fantes tilstrekkelige beredskapsplaner for samhandling i en krisesituasjon (Deloitte 2017). Nasjonalt ankomstsenter og den nye asylprosessen er slik etablert i beredskapsøyemed, men skal driftes som ankomstsenter også i normalsituasjon, og skal slik være skalerbart.

Aktørene PU og UDI, både som organisasjoner og som enkeltpersoner i form av ledere og ansatte, har ved oppstart av samarbeidet en historikk fra samarbeid generelt, og i PUMA-prosjektene spesielt. Historikken er en del av oppstartbetingelsene, og som preger det videre samarbeidet.

Ettersom organisasjonene ikke tilhører samme nivå i forvaltningshierarkiet, kan dette være en grunn til at UDI har hatt større kapasitet til å innta nye ideer om arbeidsprosesser og utvikling. Dette kan bero på at UDI er et direktorat og på et høyere strategisk nivå enn PU, med blant annet en større andel ansatte som arbeider direkte med slikt utviklingsarbeid. Når UDI er den ledende parten i samarbeidet og samtidig er mer progressiv og driver samarbeidet fremover gjennom metodikker for kontinuerlig forbedring, som PU ikke på samme måte har internalisert i sin institusjonelle logikk, vil dette kunne være en medvirkende faktor til at tillit og delt forståelse kan svekkes i samarbeidet.

Som vi har sett, bærer det institusjonelle designet med sekundærstrukturen preg av midlertidighet. I vår studie ble vi ikke kjent med at det pågår en åpen diskusjon eller forhandling om hvordan samstyringen skal være etter den midlertidige strukturen, som er

forlenget frem til september 2021. I intervjuene fant vi ulike forventninger til hvordan sekundærstrukturen bør utformes permanent. En midlertidighet i sekundærstrukturen med innbakt usikkerhet om hva den permanente løsningen vil bli, kan være en kilde til utfordringer for samarbeidet. Man vil i samhandlingsprosessen kunne oppleve å ta flere skritt tilbake når det skal etableres en fast løsning, og det kan slik være gjenstand for ny uenighet. Samtidig, gitt pandemisituasjonen kan det sees som en fordel at denne strukturen ikke er så fastsatt, ettersom man ikke har fått prøvd seg tilstrekkelig i en normalsituasjon. Ettersom UDI er midt i en organisasjonsutviklingsprosess av sin primærstruktur, oppga informantene at dette var en del av grunnen til at det er praktisk med å ha en midlertidig sekundærstruktur med et styringsteam. Ansell og Gash (2008) peker på viktigheten av prosessgjennomsiktighet, og det vil derfor kunne være sentralt at valg av en permanent sekundærstruktur gjennomføres gjennom en åpen prosess for å sikre felles forpliktelse og tillit. På denne måten kan en motvirke at etableringen av en fast struktur vil virke som en brems for videre samhandlingsprosess.

Til tross for midlertidig styring gjennom styringsteam og prosessteam, er det likevel slik at andre elementer i det institusjonelle designet er mer fastlagt, ettersom rammeverket som inkluderer samarbeidsavtalen med eskaleringstrapp for uenigheter er godkjent og implementert. Denne avtalte eskaleringstrappen trakk flere av informantene fra begge organisasjoner frem i intervjuene da de redegjorde for styringen av prosessen. I Ansell og Gash' modell for samstyring (2008), er tilretteleggende ledelse en påvirkning for å smøre samhandlingsprosessen. I våre funn ser det ut til at eskaleringstrappen i det institusjonelle designet er blant informantene tillagt større vekt enn tilretteleggende ledelse, enn slik Ansell og Gash foreskriver i sin modell.

Den kortvarige senterlederfunksjonen høsten 2020 kan minne om en tilretteleggende ledelse av samarbeidet, men også i omtalen av denne funksjonen tas det opp som en utfordring fra UDIs informanter at senterleder for eksempel ikke kunne styre over ressursene til PU. I Ansell og Gash' teori om tilretteleggende ledelse (2008) legges det vekt på det tilretteleggende, fasiliterende aspektet. I våre intervjuer, når det snakkes om ledelse, har informantene mer oppmerksomhet rettet mot hva en leder eventuelt kan bestemme,

om beslutningsmyndighet og primærstrukturens råderett over egne ressurser. Her må det tas et forbehold ettersom vi ennå ikke hadde valgt dette teoretiske perspektivet da intervjuene ble gjennomført, og vi hadde således ikke et spesifikt mål om at informantene skulle reflektere over temaet tilretteleggende ledelse. Om vi hadde mer målrettet tatt dette inn i intervjuguiden vår, kan det være at vi hadde fått noe mer tydelige svar. Selv om dette ikke var en valgt teori i forkant av intervjuene, ser vi det gjennom vår analyse likevel som et interessant funn at det er et fellestrekk i intervjuene at når man snakker om styring og ledelse av asylprosessen, trekkes eskaleringstrappen frem som en måte å løse uenigheter på.

En grunn til at informantene er mindre opptatt av tilretteleggende ledelse av samarbeidet, kan ha noe med den felles institusjonelle logikken som begge organisasjoner er del av i forvaltningen og justissektoren - nemlig at dette er tradisjonelle, hierarkiske organisasjoner. Å forstå ledelse som utøvelse av makt gjennom beslutninger og å råde over ressurser, kan hindre aktørene i å se det tilretteleggende aspektet som et sentralt, mykt styringsmiddel i et samarbeid. Det kan se ut til at samstyringen ved Nasjonalt ankomstsenter så langt bærer preg av en tro på et institusjonelt design, med en eskaleringstrapp ved uenighet, snarere enn et tilretteleggende lederskap. Denne vektleggingen av eskaleringstrappen kan sees som et uttrykk for en historikk preget av uenighet og maktubalanse i oppstartssituasjonen. Dette kan ha ført til et behov for å få på plass et stramt institusjonelt design for å løse fremtidige uenigheter. Tilretteleggende lederskap kan derfor ha blitt tillagt mindre vekt.

Informantene fra PU fortalte at det var viktig for dem i PUMA-prosjektene å bevare PUs kontroll over egne ressurser i samarbeidet, og de arbeidet på denne måten for at det meste av styringen ved implementering av asylprosessen skulle tillegges linjene. Slik sikret PU autonomi og råderett over egne ressurser, og dette kan oppfattes som en strategi for å redusere maktubalansen i oppstartbetingelsene. Råderett over ressurser var et gjentagende tema som ble tatt opp av informantene fra begge organisasjoner. PUs informanter poengterte i flere sammenhenger at PU har råderett over egne ressurser. UDI-informantene på sin side, trakk frem at ettersom UDI ikke har råderett over PUs ressurser, vanskeliggjør dette en ønsket senterlederfunksjon og realiseringen av ideen om et kontrolltårn som ble utviklet i PUMA-prosjektet (se figur 3). Slik ser vi at oppstartbetingelser påvirker

samhandlingsprosessen, og etter Ansell og Gash` modell (2008) kan man si at tillitsbygging må til for å dempe en eventuell fremtidig utfordring i samhandlingsprosessen.

At det har vært små seire så langt i samhandlingsprosessen, til tross for store utfordringer knyttet til pandemien, kan gi en positiv effekt på samhandlingsprosessen. Slik kan styringsteamet konsentrere seg om relasjonsbygging og å øke tilliten blant den øverste ledelsen. Ledere og ansatte på lavere nivåer vil i større grad kunne drive relasjonsbygging og øke tilliten på operativt nivå, når det igjen vil være rom for reell samlokalisering og ansikt til ansikt dialog.

Da vi startet arbeidet med denne masteroppgaven, hadde vi opprinnelig et ønske om å se på målstyring og måloppnåelse i en nyoppstartet samhandlingsprosess. Dette viste seg å være mindre relevant enn den vinklingen vi endte opp med i vår analyse, ettersom pandemien hadde lagt en demper både på asylankomstene og samhandlingen. Det kan være interessant å undersøke dette nærmere i fremtiden - når samarbeidet har fått prøvd seg litt mer, sekundærstrukturen har fått sin faste form, og pandemien ikke lenger legger begrensninger.

Ved en ytterligere gjenåpning av samfunnet, vil det mest sannsynlig også medføre flere asylankomster. På hvilket tidspunkt det eventuelt blir snakk om en asylokning som gjør at asylprosessen og ankomstsenteret må oppskaleres, kan vi ikke si noe om her. Hvordan samstyringen og samhandlingsprosessen har blitt videreutviklet når dette eventuelt skjer, vil kunne bli spennende å se på i et nytt forskningsprosjekt ettersom det i dagens situasjon er preget av midlertidighet, både i form av pandemihåndteringer, og en sekundærstruktur som er midlertidig designet. Samhandlingsprosessen er i dag kun prøvd ut i en pandemi med svært lave ankomster. Når det foreligger planverk for skalering og beredskap, vil det være interessant å se på hvordan dette vil kunne innvirke på samhandlingsprosessen, og om planverket er tilstrekkelig for samhandling i en beredskapssituasjon, slik evalueringene etter asylkrisen i 2015 etterlyste.

Litteraturliste

Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl. 2014. «Utfordrende inkluderingspolitikk. Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV». *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Volum: 55 (2): 173–202. Oslo: Universitetsforlaget.

Ansell, Chris og Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Volum: 18 (4): 543-571. Oxford University Press. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

Ansell, Chris og Alison Gash. 2012. "Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership." *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*. Volum: 17 (1). Artikkel 7: 1-21.

Bouckaert, Geert, Guy Peters og Koen Verhoest. 2010. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Hanssen, Gro Sandkjær, Sissel Hovik, Marthe Indset og Jan Erling Klausen. 2017. *Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Huxham, Chris og Siv Vangen. 2005. *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.

Johannesen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt Forlag AS.

Johannesen, Asbjørn; Christoffersen, Line og Tufte, Per Arne. 2020. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt Forlag AS.

Johnsen, Åge, red. 2014. *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Osborne, Stephen P. 2006. "The New Public Management?" *Public Management Review*. S 377-387

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2016. *Styring og samstyring – governance på norsk*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Thornton, Patricia H. og William Ocasio. 2008. «Institutional Logics». I *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, redigert av Greenwood, Royston, Christine Oliver, Roy Suddaby og Kerstin Sahlin, 99–129. Los Angeles: SAGE.

Tjora, Aksel. 2014. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 4. utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.

Wathne, Christin Thea. 2018. *Målstyring i politiet. I teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Dokumenter

Deloitte. 2017. *Sammenfatning av evalueringsrapporter etter asylkrisen 2015. Viktige læringspunkter. Mars 2017*. På oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet. <https://evalueringsportalen.no/evaluering/sammenfatning-av-evalueringsrapporter-etter-asylkrisen-2015-viktige-laeringspunkter>

Direktoratet for forvaltning og IKT. 2014. *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. St.meld. nr. 19 (2008-2009). Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008. <https://www.regjeringen.no/contentassets/307c7a3832184bbba25b75f4b6c5a40e/no/pdfs/stm200820090019000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. 2017. *Oppdragsbrev – videreutvikling av ankomstsenterfunksjonen*. Innsyn innvilget 11.11.2019.

Justis- og beredskapsdepartementet. 2020. *Prop. 1 S (2020-2021). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2021. Utgiftskapitler: 61, 400-491. Inntektskapitler: 3400-3490*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop2.-1-s-20202021/id2768489/?ch=1>

Justis- og beredskapsdepartementet. 2020b. *Hovedinstruks til Utlendingsdirektoratet (UDI). Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 6. januar 2020.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/hovedinstruks-udi-2021.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. 2020c. *Tildelingsbrev 2020 Politidirektoratet.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-2020-pod.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. 2020d. *Tildelingsbrev 2021. Utlendingsdirektoratet (UDI). 18. desember 2020.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-udi-2021-av-18.12.201431798.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. 2020e. *Tildelingsbrev 2021. Politidirektoratet.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-pod-2021.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet. 2020. *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten. Sluttrapport februar 2020.* Boston Consulting Group.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5b7b53b0faf541368a5d1f6c9cbb374b/sluttrapp-ort-og-styring-av-politi-og-lensmanssetaten.pdf>

Politiets utlendingsenhet. 2018. *Prosesser og utvikling i PUMA 2-prosjektet.* E-post fra Sjef PU av 27.09.18. Innsyn innvilget 14.11.19.

Politiets utlendingsenhet. 2021. *Organiseringen av Politiets utlendingsenhet.* Oppdatert 13.05.2021. <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/sarorganene/politiets-utlendingsenhet/organisering/>

Utlendingsdirektoratet. 2017. *Styringsdokument. PUMA 2.* Innsyn innvilget 14.11.2019.

Utlendingsdirektoratet. 2018. *PUMA2 – rapportering mars 2018*. Innsyn innvilget 14.11.19.

Utlendingsdirektoratet. 2018b. *PUMA2-prosjektet. Statusrapport august 2018 2. gjennomføringsfase*. Innsyn innvilget 14.11.19.

Utlendingsdirektoratet. 2018c. *Oppfølging etter særmøte 3. desember*. Brev fra direktør UDI og beskikket politidirektør av 20.12.18. Innsyn innvilget 20.12.18.

Utlendingsdirektoratet. 2019. *Prosjektstyre Puma 2020*. E-post fra prosjekteier UDI av 13.02.2019. Innsyn innvilget 13.11.2019.

Utlendingsdirektoratet. 2020. *Styringsdokument for ledelsen på Nasjonalt ankomstsenter – Interimorganisasjonen*. Innsyn innvilget 25.05.2021.

Utlendingsdirektoratet. 2020b. *Mandat for prosesseier med prosesseamleder for ny ankomst- og asylprosess*. Innsyn innvilget 25.05.2021.

Utlendingsdirektoratet. 2020c. *Samarbeidsavtale mellom PU og UDI vedrørende ny ankomst- og asylprosess*. Innsyn innvilget 25.05.2021.

Utlendingsdirektoratet. 2020d. *Styringsdokument. Prosjektet PUMA 2020*. Innsyn innvilget 01.04.2021.

Utlendingsdirektoratet. 2021. *Ny ankomst- og asylprosess («PUMA-prosess) ved nasjonal ankomstsenter. Gevinstoversikt med gevinstrealiserings- og gevinstevalueringsplan*. Innsyn innvilget 25.05.2021.

Utlendingsdirektoratet. 2021b. *Årsrapport 2020. Utlendingsdirektoratet*.
https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsrapport-2020.pdf

Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. 2016. *Utrede grenseflaten mellom PU og UDI, og iverksette aktuelle endringer*. Notat av 09.03.16. Innsyn innvilget 14.11.2019.

Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. 2017. *Puma-prosjektets sluttrapport. Siste leveranse til styringsgruppen.* Innsyn innvilget 14.11.2019.

Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. 2017b. *PUMA2- prosjektet. Informasjonsmøte 21. desember 2017.*

<https://einnsyn.no/api/fil?uri=http://data.einnsyn.no/noark4/8e93926a-e4ee-4673-9962-ccacfc115b6b>

Vedlegg 1 – Godkjenning NSD

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 857247 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 21.12.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

nsd.no/personverntjenester/fulle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.07.2021.

LOVLIG GRUNNLAG UTVALG 1

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

LOVLIG GRUNNLAG UTVALG 2

Prosjektet vil behandle personopplysninger med grunnlag i en oppgave av allmenn interesse. Vår vurdering er at behandlingen oppfyller vilkåret om vitenskapelig forskning, jf. personopplysningsloven § 8, og dermed utfører en oppgave i allmennhetens interesse. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være utførelse av en oppgave i allmennhetens interesse, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav e), jf. art. 6 nr. 3 bokstav b), jf. personopplysningsloven § 8.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER UTVALG 1 Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

DE REGISTRERTES RETTIGHETER UTVALG 2

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og protest (art 21).

Det unntas fra informasjonsplikt for utvalg 2 etter art. 14 nr. 5 b), siden personopplysninger ikke blir samlet inn fra den registrerte selv, varigheten for behandling av opplysningene er kort, og omfanget av opplysninger er svært begrenset. Mange i utvalg 2 vil også inngå i utvalg 1 og vil da samtykke til behandlingen.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vil du delta i forskningsprosjektet ” Mål- og resultatstyring ved Nasjonalt ankomstsenter”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan samhandlingsledelsen som er etablert ved Nasjonalt ankomstsenter vil fungere i oppstarten av senteret, og hvordan det vil virke når UDIs og PUs ulike institusjonelle logikker møter hverandre for å arbeide for både felles mål og samtidig egne mål. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette prosjektet er en masteroppgave ved OsloMet i Styring og ledelse, med innlevering våren 2021. Tema for oppgaven vil dreie seg om etableringen av Nasjonalt ankomstsenter i et samhandlingsledelsesperspektiv. Ved implementeringen på ankomstsenteret, der to etater med ulike mål- og resultatkrav skal arbeide tett sammen, vil det være interessant å undersøke hvordan man håndterer overgangen til samhandlingsledelse.

Problemstillingen søker å utforske den overordnede mål- og resultatstyringen av aktørene, og deres institusjonelle logikker. Vi ønsker å se på hvordan samhandlingsledelsen som etableres vil fungere ved oppstart, og hvordan det vil virke når to institusjonelle logikker møter hverandre for å arbeide for felles mål og samtidig egne mål. Vil møtet mellom to institusjonelle logikker skape nye gjenstridige problemer, og vil aktørene ha de samme forståelsene for prioritering av mål som kan tenkes å stå i veien for hverandre?

Problemstillingen kan uttrykkes som:

Hvordan påvirker mål- og resultatstyringen av UDI og PU samhandlingsledelsen ved Nasjonalt ankomstsenter?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi ønsker å intervju styringsteamet ved Nasjonalt ankomstsenter for å finne ut hvordan de løser eventuelle overordnede konflikter mht måloppnåelse. Vi ønsker også å intervju PUs og UDIs ledelse om temaer knyttet til målstyring, styringsdialog opp mot avtalen som ligger i PUMA.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at vi intervjuer deg om mål- og resultatstyring i etatene og ved Nasjonalt ankomstsenter, samt samhandlingsledelse ved senteret. Vi tar lydopptak og notater fra intervjuet. Lydopptak vil kun lagres lokalt og slettes etter transkribering.

Vi ønsker også å delta på/observere et eller flere av styringsteamets møter, og vil ta notater fra møtet/ene.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Veileder Sissel Hovik og studentene Jane Henriksson og Ingrid Hindahl Natvig vil ha tilgang til opplysningene.
- Vi vil låse inn dokumenter, ha automatisk tastelås på mobile enheter, samt passordbeskyttelse for å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til dine personopplysninger.

Vi ønsker å vise til din stilling og ansvarsområde i publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Når prosjektet avsluttes/masteroppgaven er godkjent, noe som etter planen er juni 2021, vil alle data og lydopptak slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra OsloMet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- OsloMet ved:
 - professor Sissel Hovik, sissel.hovik@oslomet.no, tlf 67 23 82 36
 - Jane Henriksson, s328554@oslomet.no, tlf 920 21 439
 - Ingrid Hindahl Natvig, s335690@oslomet.no, tlf 408 62 033
- Vårt personvernombud: Mette Sandberg, Mesand@oslomet.no, tlf 67 23 73 58

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Sissel Hovik
(veileder)

Jane Henriksson

Ingrid Hindahl Natvig

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Mål- og resultatstyring ved Nasjonalt ankomstsenter*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide

Innledning:

Beskrive prosjektet vårt og problemstillingen vår.

Vi ønsker derfor i dette intervjuet å snakke med deg om følgende temaer som er knyttet til problemstillingen vår:

Målstyring, styring av asylprosessen på Nasjonalt ankomstsenter og institusjonell logikk (definere kort).

Bakgrunn

Beskriv din rolle/funksjon/stilling i egen etat og på ankomstsenteret.

Hvilken beslutningsmyndighet har du?

Målstyring

Hvilke mål er styrende for egen etat*UDI/PU på Nasjonalt ankomstsenter?

Vurderer du noen utfordringer ifht måloppnåelse av egen etats*UDI/PU interne mål?

Er du kjent med den andre etats*UDI/PU mål i asylprosessen på senteret? Hva er disse?

Vurderer du noen utfordringer ifht måloppnåelse av UDIs mål og PUs mål?

(konkurrerende hensyn)

Har PU og UDI felles prioriteringer?

Hva tenker du om målstyring som styringsverktøy av asylprosessen på NAS?

Etter din mening, har asylprosessen på NAS de rette målene? Og er det andre mål det burde blitt målt på her? Evtnt hvorfor.

Styringen av asylprosessen på NAS

Hvordan vil du beskrive styringen av asylprosessen på NAS?

*Hvilken rolle har du i styringen av asylprosessen på senteret?

*Kan du beskrive styringsteamets funksjon og myndighet?

*Kan du beskrive prosessteamets funksjon og myndighet?

Hvilke forventninger har du til samlokaliseringen og ny asylsaksprosess på ankomstsenteret?

Hvordan vurderer du samarbeidet om styringen av asylprosessen på NAS så langt?

Kan du peke på oppnådde gevinster ved samarbeidet så langt?

Hvilke fremtidige gevinster forventer du?

Er det utfordringer i samarbeidet som det har vært nødvendig å ta tak i, som må følges opp?

Er det andre utfordringer som du ser at kan bli aktuelle?

Hva vurderer du er grunnen til at utfordringene vil kunne oppstå?

Hvordan vurderer du maktbalansen mellom UDI og PU?

Institusjonell logikk

Er det kulturforskjeller mellom PU og UDI?

I prosjektperioden er det dokumentert at de to etatene hadde ulike forståelser av prosjektets mandat og premisser, og prosjektet sto en periode stille i påvente av avklaringer med JD. Vi kan se

disse ulike forståelsene som et uttrykk for to ulike institusjonelle logikker som aktørene har med seg inn i samarbeidet. Hvordan tenker du at det er i dag?

Hvordan tror du etatenes institusjonelle logikk påvirker styringen av senteret?