

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Denne oppgaven er en del av masterprogrammet på Universitetet for Miljø- og Bioteknologi og ser på ulike forhold rundt økonomistyring i Politiets utlendingsenhet (PU). Innsamlede data består av ni kvalitative intervjuer med personer ansatt i både PU og Politidirektoratet.

Jeg ønsker først og fremst å rette en stor takk til min veileder Kjell Gunnar Hoff og biveileder Frode Alfnes. Jeg har også fått god hjelp gjennom uformelle samtaler med professor Åge Johnsen og førsteamanuensis Siv Marina Karlsen ved Høyskolen i Oslo. Politiets utlendingsenhet fortjener selvsagt en stor takk for at jeg har blitt innvilget permisjon for å fullføre min siviløkonomutdanning og for at jeg fikk tillatelse til å skrive denne oppgaven om organisasjonen. Mine kilder skal selvsagt også takkes for at de både tok seg tid til å stille opp og at de ga ærlige og innsiktsfulle svar.

Takk Therese.

Sammendrag

Politiets utlendingsenhet (PU), et særorgan direkte underlagt Politidirektoratet (POD), har som hovedoppgave å registrere, identifisere og uttransportere asylsøkere og andre personer uten lovlig opphold i Norge. Oppgavevolumet innenfor fagfeltet er sterkt varierende og vanskelig å forutse, og dette gjør derfor tildeling, intern budsjettering og generell økonomistyring utfordrende. Denne oppgaven handler om hvordan disse prosessene foregår for organisasjonen. Problemstillingen er derfor: ”*Hvordan foregår økonomistyringen i Politiets utlendingsenhet?*”. Den tar utgangspunkt i prinsippene for god økonomisk styring og er således delt i fire: mål, planlegging, gjennomføring og registrering. Det er benyttet teori innenfor alle disse delene, med et spesielt fokus på prinsipal-agentteorien for å se på forholdet mellom organisasjonen og dens bevilgende myndigheter.

Oppgaven er en case-studie hvor totalt ni kilder i PU og POD er blitt intervjuet. Det er også benyttet aktuell sekundærinformasjon i form av både interne og offentlige dokumenter.

Organisasjonen har, i motsetning til andre aktører på fagfeltet, et rammebudsjett, men rammen kan endres to ganger årlig avhengig av aktivitetsvolum. Utlendingsfeltet er ”*i vinden*” og det har ført til økte bevilgninger, men også mer detaljerte føringer fra overordnede myndigheter. Internt oppleves den økonomiske situasjonen som romslig, men det har trolig ført til at man ikke gjennomfører produktivitets- og effektivitetstiltak. Organisasjonen benytter kontantprinsippet slik at man dermed kan manipulere regnskapet til en viss grad. Budsjettering og regnskap fremstår som lite prioritert og teamledere, som har ansvar for måloppnåelse, har ikke budsjetteringsansvar. Kunnskapen om fagfeltet i bevilgende myndighet fremstår som lav. For å oppnå måltall velger organisasjonen å prioritere *dublin-saker*¹ da de gir mer volum for hver innsatsenhet. Dette får samfunnsøkonomiske konsekvenser ved at Norge slipper å ta ansvaret for å behandle en asylsak, men det medfører også at kriminelle asylsøkere ikke blir prioritert i like stor grad.

Oppgaven avsluttes med et forslag til ny styringsmodell og et forslag til videre forskning: ”*En offentlig organisasjon som ansetter personer med erfaring fra organisasjonens bevilgende myndighet, har større sannsynlighet til å få økte tildelinger*”.

¹ Dette er saker hvor man har søkt om asyl i et annet europeisk land før man søker om asyl i Norge.

Abstract

National Police Immigration Service (PU) is an organization whose main tasks are to detect, identify and deport asylum seekers and other persons without legal residence in Norway. These tasks fluctuate in volume and are difficult to forecast. This makes the allocation, internal budgeting and general financial management challenging. The main research question is: *"How is the financial management of the Police Immigration Unit?"*. The structure of this thesis is based on the principles of sound economic management and thus divided into four parts: goal, planning, implementation and registration. Theories within these parts are used with a special focus on the principal-agent theory to investigate the relationship between the organization and its supervising authority.

This paper is a case study and nine sources in PU and the Norwegian Police Directorate have been interviewed. Relevant secondary information, both internal and public documents, is also used.

While other public organizations in the field of immigration receive funding depending on the level of activities, PU receives a fixed budget, although it can be altered twice a year depending on the level of activities. The field of immigration has high public interest and as a consequence, PU has received increased funding, but also more detailed instructions from the governing authorities. Employees within PU perceive the organizations economic situation as very good, and this is probably why PU does not conduct productivity and efficiency measures. The accounting principle is based on when on when expenses are paid so it is, to a certain extent, open to manipulation. Budgetary preparation and accounting appears to have low priority and team leaders, who are responsible for achieving targets, do not have budgetary responsibilities. The governing authorities seem to have little expertise about the field of immigration and the organization prioritizes *Dublin-cases* as they provide more volume for the money. This means that criminal asylum seekers are not given priority to the same extent.

This paper concludes with a proposal for a new management model and a proposal for further research: *"A public organization which hires employees with previous experience from the authority that funds the organization has higher likelihood of receiving increased funding"*.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
1.1 Problemstilling.....	9
2. Om Politiets utlendingsenhet.....	10
2.1 Historie	10
2.2 Omfanget av arbeidsoppgaver:	11
2.3 Saksgangen i en asylsak	12
2.4 Uvikling av asylankomster og uttransporteringer	13
2.5 Statskonsult sin evaluering av PU:	16
2.6 Viktige begivenheter de siste år.....	17
3. Teoretisk rammeverk.....	19
3.1 Prinsipal- og agentteorien:	19
3.2 Budsjettering	23
3.2.1 Rammebudsjett.....	24
3.2.2 Ulike budsjetteringsmetoder.....	25
3.2.3 Alternativer til tradisjonelle budsjetteringsmetoder.....	27
3.3 Økonomiske styringssystemer:.....	29
3.3.1 Styringsprosessen	30
3.3.2 Ulike filosofier innenfor styringssystemer	32
3.3.3 Vurdering av kvaliteten på kontrollsystemer	33
3.3.4 Kontrollsystemer for offentlig og veldedige organisasjoner.....	34
3.4 Mål- og resultatstyring.....	36
3.4.1 Styringshjulet	36
4. Metode:.....	38
4.1 Innledning / oppsummering.....	38
4.2 Valg av studieobjekt	38
4.3 Forskningsdesign:	39
4.3.1 Casedesign.....	39
4.4 Metode for datainnsamlingen	40
4.4.1 Primærdata	40
4.4.2 Sekundærdata	42
4.4.3 Testintervju og utprøving av intervjuguide	42
4.4.4 Problemer knyttet til innsamling av primærdata	43
4.5 Reliabilitet og validitet	44
4.5.1 Validitet i denne oppgaven.....	45
4.5.2 Reliabilitet i denne oppgaven.....	46

5. Resultater	48
5.1 Budsjetteringsprosessen – tildeling av rammebudsjett:.....	48
5.2 Budsjetteringsprosessen internt i PU	49
5.3 Mål- og resultatstyring i Politiets utlendingsenhet	50
5.4 Historisk tildeling av midler	51
6. Analyse og diskusjon	53
6.1 Mål- og resultatstyring:	53
6.2 Tildeling av midler	55
6.2.1 Hvem er PU sin prinsipal?	55
6.2.2 Interessekonflikt mellom PU og POD?	58
6.2.3 Prinsipalens økte styring	62
6.2.4 Kunnskap om fagfeltet.....	63
6.2.5 Foreløpige vurderinger om tildeling	64
6.3 Budsjettering.....	65
6.3.1 Fortløpende endringer i oppgavevolumet vanskeliggjør budsjettering.....	65
6.3.2 De fire hovedfunksjonene for budsjettet	66
6.3.3 Rammebudsjettering i Politiets utlendingsenhet	68
6.3.4 Budsjetteringsmetode internt i Politiets utlendingsenhet	69
6.4 Økonomistyring	71
6.4.1 Opstads styringsfilosofier.....	74
6.4.2 Ouchis styringsfilosofier	74
6.4.3 Vurdering av styringsfilosofiene	75
7. Konklusjon	78
8. Referanser	83
8.1 URL-liste:.....	86
8.2 Vedlegg:	87

Tabell- og figurliste

Figur 1: Politidirektoratet med overordnet og underordnede enheter (URL 1).....	10
Figur 2: Saksgangen i en asylsak (URL 2).....	13
Figur 3: Antall asylsøkere 2003 til 2009 (Årsrapport PU, 2003-2009).....	14
Figur 4: Uttransporter i perioden 2003-2009 fordelt på kategorier (Årsrapporter PU, 2003-2009).....	15 / 59
Figur 5: Forholdet prinsipal - agent (Opstad og Berg, 1995:112).....	20
Figur 6: Oppbyggingsprinsippet, Hoff (2004).....	25
Figur 7: Nedbrytingsprinsippet, Hoff (2004).....	26
Figur 8: Oppbyggingsmetoden med en iterasjon (Hoff 2004).....	27
Figur 9: Oversikt over ulike navn på de fire fasene i styringsprosessen.....	30
Figur 10: De ulike delene av styringsprosessen (Anthony og Young, 2003:19).....	31
Figur 11: Styringshjulet (SSØ, 2006).....	37
Figur 12: Antall forventede og faktiske uttransporter for 2003 -2009 (Stortingsproposisjon 1 2003-2009).....	51
Figur 13: Forslag, saldert budsjett og regnskap for post 21 i perioden 2003 til 2009 (Stortingsproposisjon 1 2003-2009).....	51
Figur 14: Oppsummering av faktorer som kildene mener påvirker antall asylsøkere som PU skal registrere og antall personer som PU skal uttransportere.....	72

1. Innledning

Politiets utlendingsenhet (PU) ble opprettet som et særorgan i politiet i 2004, direkte underlagt Politidirektoratet (POD), og fikk i oppgave å være en nasjonal enhet for politiets arbeid med asyl- og utlendingssaker. Nærmere bestemt skulle PU ha et nasjonalt ansvar for ankomstregistrering av asylsøkere, uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold i Norge, samt et samordnings- og bistandsansvar på utlendingsområdet overfor andre politienheter.

Bakgrunnen for opprettelsen av PU var et ønske om å redusere kostnadene til politiet innenfor utlendingsfeltet, forebygge ankomsten av grunnløse asylsøkere, samt sikre betryggende prosesser rundt styring, prioritering og analyser. I instruksene til PU ble det fremhevet at organisasjonen skulle sørge for "(...) kostnadseffektive operative og administrative rutiner innenfor sitt ansvarsområde (...)" (Vedlegg 1).

Jeg har selv jobbet i PU siden opprettelsen og har dermed erfart hvordan oppgavevolumet til organisasjonen varierer kraftig. I forlengelsen av dette har jeg ofte lurt på hvordan man kan budsjettere og styre en organisasjon som opererer i et fagfelt hvor oppgavevolumet er sterkt varierende og samtidig virker svært vanskelig å predikere.

Denne oppgaven er en casestudie av Politiets utlendingsenhet. Datainnsamlingen har bestått av kvalitative intervjuer med ni nøkkelinformanter i Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet. Videre har jeg gjennomgått interne dokumenter i organisasjonen som er knyttet opp til styringsdialogen mellom PU og POD, mål- og resultatstyringsdokumenter og dokumenter knyttet til budsjetteringsarbeidet.

Hovedtema i denne oppgaven er hvordan en statlig organisasjon får tildelt midler, hvordan disse midlene fordeles internt i organisasjonen gjennom budsjetteringsprosessen, samt hvordan, og i hvilken grad, man kontrollerer at disse midlene blir brukt fornuftig. Jeg vil starte denne oppgaven med en oppsummering av organisasjonens historie, inkludert grunnlaget for opprettelsen. Videre vil jeg forklare saksgangen i asylsaker og utvikling i oppgavevolumet og samtidig komme inn på hendelser i 2009 som kan ha påvirket forhold i denne oppgaven.

Det teoretiske grunnlaget er valgt ut i fra et ønske om å fokusere på de viktigste faktorene innenfor økonomistyringsbegrepet. Jeg starter med forholdet mellom Politiets utlendingsenhet og den tildelende myndighet og ser dette opp mot prinsippal- agentteorien. Videre vil teori innenfor budsjettering, økonomistyring og mål- og resultatstyring bli gjennomgått sammenlignes opp mot hvordan disse elementene er implementert i organisasjonen.

1.1 Problemstilling

I denne oppgaven ønsker jeg å undersøke hvordan økonomistyringen fungerer for en offentlig organisasjon som ikke vet størrelsen på oppgavevolumet den skal løse og som opererer i et fagfelt med stor politisk interesse. Økonomistyringsbegrepet inkluderer fastsettelse av mål, tildeling av rammebudsjett, den interne budsjetteringsprosessen og oppfølging av den daglige driften. Den sentrale problemstillingen i denne oppgaven er derfor:

Hvordan foregår økonomistyringen i Politiets utlendingsenhet?

Problemstillingen tar utgangspunkt i prinsippene for god økonomisk styring og er således delt i fire: mål, planlegging, gjennomføring og registrering. Sentrale underspørsmål er derfor:

- Hvordan fastsettes målene som Politiets utlendingsenhet skal styres etter?
- Hvordan foregår tildelingsprosessen?
- Hvordan fordeles de tildelte midlene gjennom den interne budsjetteringsprosessen?
- Hvordan foregår oppfølgingen av disse tre forutgående elementene?

2. Om Politiets utlendingsenhet

2.1 Historie

Politiets utlendingsenhet (PU) ble opprettet ved en kongelig resolusjon av 21. november 2003 og skal være en nasjonal enhet for politiets arbeid med asyl- og utlendingsaker. Nærmere bestemt har PU et nasjonalt ansvar for ankomstregistrering av asylsøkere, uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold i Norge og ha et samordnings- og bistandsansvar på utlendingsområdet overfor andre politienheter. PU er organisatorisk plassert som et særorgan som er direkte underlagt Politidirektoratet (POD).



Figur 1: Politidirektoratet med overordnet og underordnede enheter (URL 1)

Tidligere hadde slike arbeidsoppgaver ligget under Oslo Politidistrikt sitt ansvarsområde, men stor pågang av nye asylsøkere, samt generell økt arbeidsmengde innenfor feltet, hadde satt Oslo Politidistrikt under stort arbeidspress. Dette ble håndtert gjennom ekstraordinære tiltak som engasjementer, innleide vikarer og utstrakt bruk av overtid. En arbeidsgruppe bestående av personer fra Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og

Utenriksdepartementet som så på disse problemene, foreslo at det skulle etableres en ny hurtigarbeidende gruppe som skulle vurdere behovet for å opprette en ny enhet som overtok disse arbeidsoppgavene, og som var direkte underlagt Politidirektoratet. Arbeidet resulterte i en midlertidig driftsorganisasjon ved navn Asytrans som bestod av de to gruppene ved Oslo Politidistrikt som jobbet med registrering og uttransportering av asylsøkere. Asytrans fikk som mål av POD å redusere kostnadene til ankomstregistrering og uttransportering av asylsøkere, forbygge ankomsten av grunnløse asylsøkere (altså personer uten reelt behov for beskyttelse i henhold til asylinstituttet), samt sikre betryggende prosesser rundt styring, prioritering og analyse innenfor sitt fagfelt (Statskonsult 2007:26).

Prosjekt Asytrans ble så til Politiets utlendingsenhet den 1. januar 2004. Instruksen til PU var i hovedsak lik instruksen til prosjekt Asytrans og det ble fremhevet at organisasjonen skulle sørge for "(...) kostnadseffektive operative og administrative rutiner innenfor sitt ansvarsområde (...)". Den nye organisasjonen var operativ fra 1. juli 2004 og ble organisert i tre avdelinger: asylavdeling, effektueringsavdeling og transittavdeling, se for øvrig vedlegg 2a for detaljert organisasjonskart. De fleste nøkkelpersoner fra prosjekt Asytrans ble ledere i PU (Statskonsult 2007:26). I 2005 fikk PU en fast instruks av POD og det ble her antatt at et fungerende PU kan "(...) bidra vesentlig til å redusere antall grunnløse asylsøknader (...)".

2.2 Omfanget av arbeidsoppgaver:

PU opererer i et fagområde som har store volumvariasjoner i sine arbeidsoppgaver. Hovedoppgavene er registrering av asylsøkere, undersøkelser omkring asylsøkerens reiserute, fastsetting av identitet, forberedelser og iverksetting av alle negative vedtak i asylsaker og koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge.

Instruksen til PU spesifiserer at organisasjonen har et nasjonalt ansvar for følgende:

- Registrering av alle asylsøkere, undersøkelser av asylsøkernes reiserute, identitetsfastsettelse og iverksettelse av alle negative vedtak i asylsaker.
- Iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.
- Administrasjon og ledelse av politiets internat for utlendinger som pågripes/fengsles etter utlendingsloven.

- Kontinuerlig vurdering av de administrative rutinene for håndtering av asylsøkere og utlendinger for å sikre at disse gjøres kostnadseffektive.
- Det operative og administrative ansvaret for politiets oppgaver knyttet til ordningen med frivillig retur av asylsøkere og andre.
- Samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde og informere videre til rett politimyndighet.
- I samarbeid med politidistriktene og særorganene samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold.
- Registrere og fremsette omkostningsansvar mot utlendingen selv, garantist eller transportør når en utlending etter reglene i utlendingsloven føres ut av riket.
- Bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingssaker.
- Internasjonalt arbeid i henhold til Politidirektoratets direktiver relatert til særorganets ansvarsområde.

2.3 Saksgangen i en asylsak

Hvis en person ønsker å søke om asyl i Norge er det Politiets utlendingsenhet som mottar asylsøknaden. Det betyr i praksis at personer som søker om asyl alltid skal gjennom PU sine lokaler for å bli registrert. Når denne prosessen er ferdig overlates saken til Utlendingsdirektoratet (UDI) for vurdering. Hvis personen får avslag av direktoratet kan søkeren klage til Utlendingsnemda (UNE) og hvis klagen ikke blir tatt til følge sendes saken tilbake til PU for effektivering. Effektivering vil si at politiet har ansvaret for at personen blir sendt til opprinnelseslandet sitt. Mens saken er til behandling i UDI og UNE har PU ansvaret for å etterforske identiteten til vedkommende.

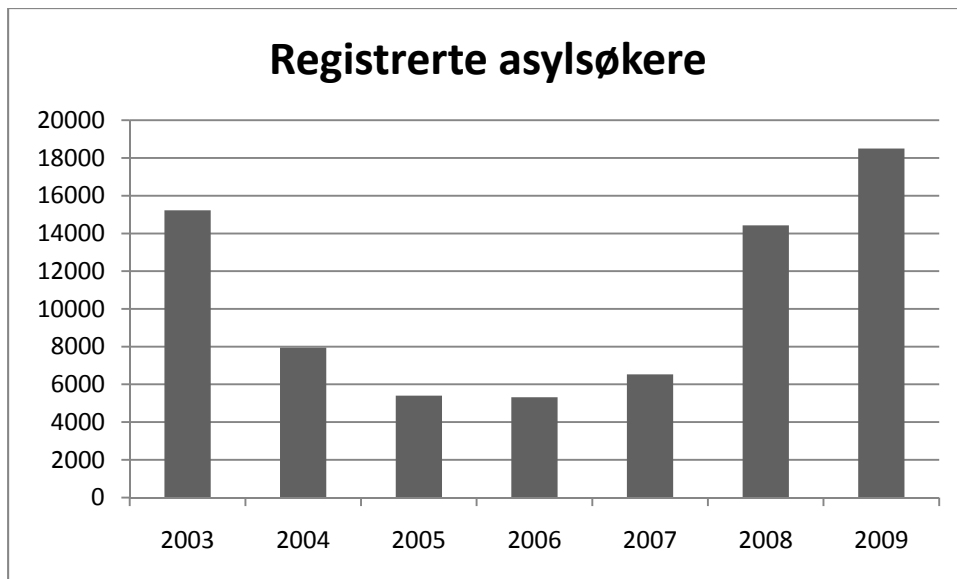


Figur 2: Saksgangen i en asylsak (URL 2)

Nyere tall fra UDI og UNE viser at det tar i gjennomsnitt 10 måneder for UDI å saksbehandle en asylsøknad (URL 3) og 6,5 måneder for UNE (URL 4). Det tar altså i snitt 16,5 måneder fra PU registrerer en asylsøknad til saken blir returnert til organisasjonen for eventuell uttransport.

2.4 Uvikling av asylankomster og uttransporteringer

For å illustrere vanskelighetene knyttet til budsjettering, kan man se på utviklingen i antall asylsøknader i perioden særorganet har eksistert:

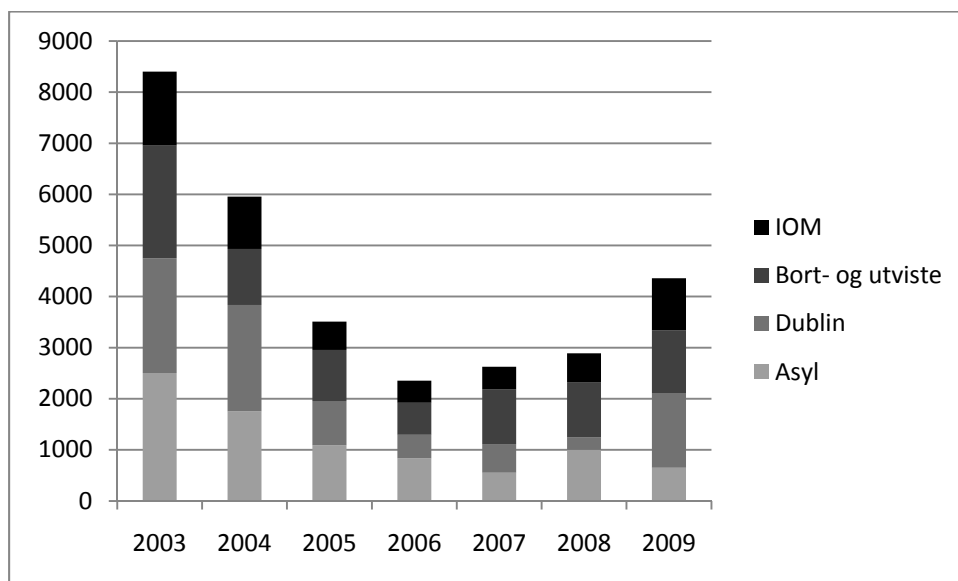


Figur 3: Antall asylsøkere 2003 til 2009 (Årsrapport PU, 2003-2009)

Fra figur tre kan man se at utviklingen svinger stort, for eksempel kom det 126 % flere asylsøkere i 2008 sammenlignet med året før. Dette var ikke forutsett, i statsbudsjettet for 2008 ble det lagt til grunn at det skulle komme 5500 asylsøkere dette året, mens det faktisk ankom 14431 (Stortingsproposisjon 1, 2007). Dette utløste en tilleggsbevilgning på 663 millioner kroner som ble fordelt på alle involverte aktører innenfor utlendingsforvaltningen.

Kostnadene knyttet til å uttransportere en person som ikke har lovlig opphold i Norge er svært varierende. PU opererer med fire kategorier, som har ulike gjennomsnittskostnader knyttet til seg: *Dublin*, *Bort- og utviste*, *IOM* og *Asyl*. Kategorien *Dublin* består av personer som har søkt asyl i et annet europeisk land tidligere og i henhold til Dublinkonvensjonen har det opprinnelige landet personen søkte asyl i ansvaret for å behandle asylsøknaden (URL 5). *Bort- og utviste* er uttransporteringer hvor personen som skal bli sendt ut har begått kriminelle handlinger og dermed ikke lov til å oppholde seg i Norge. *IOM* er en forkortelse for International Organization of Migration og er en ordning med frivillig retur hvor personer uten lovlig opphold kan søke om retur til hjemlandet i "minnelige" former. Det er ofte knyttet en incentivordning til at personen reiser hjem, for eksempel får personer som ønsker å reise hjem til Burundi utbetalt 25.000 kroner (URL 6). *Asyl* er uttransportering av personer som har fått et endelig negativt vedtak på sin asylsøknad og dermed er pliktig etter norsk lov til å reise hjem.

Videre følger en oversikt over antall uttransporterte i de ulike kategoriene i perioden 2003 til 2008:



Figur 4: Uttransporter i perioden 2003-2009 fordelt på kategorier (Årsrapporter PU, 2003-2009).

Ved hver enkelt uttransport blir det foretatt en risikovurdering hvor man ser på hvor sannsynlig det er at personen vil motsette seg å bli uttransportert. Hvis man antar at dette kan bli et problem, plikter man å ledsage personen, det vil si at ansatte i politiet blir med på reisen. Dette gjør selvsagt at transporten blir dyrere da man har ekstra utgifter til lønn og flere flybilletter. Hvis en person er straffedømt for narkotika, voldsforbrytelser eller andre alvorlige forhold, plikter Norge å ledsage personen uansett, i henhold til internasjonale forskrifter.

Kostnadsnivået for de ulike uttransportene varierer altså kraftig avhengig av hva slags kategori man uttransporterer. Det er ikke tilgjengelig informasjon som viser gjennomsnittskostnaden knyttet til de ulike kategoriene, men årsrapporten for 2009 viser at hver uttransport i gjennomsnitt kostet 16.821 kroner i 2009, ned fra 19.852 i 2008. Gjennomsnittskostnadene knyttet til å registrere en asylsøker har derimot økt i samme tidsrom fra 8.326 kroner til 9.438 kroner, men det oppgis samtidig at fordelingen av de faste utgiftene mellom uttransporter og registreringer er usikker. I samme årsrapport er det kun oppgitt gjennomsnittskostnader knyttet til *IOM* og ikke de andre kategoriene uttransporter. Det blir oppgitt at nedgangen i kostnadene tilknyttet uttransport trolig skyldes at ubrukte flybilletter ble refundert fra begynnelsen av 2009² og at *dublin-saker*, som er billigere grunnet europeiske

² Når politiet planlegger en pågrep av en person som skal sendes ut av landet er flybillettene bestilt før pågrepet finner sted. Hvis den som skal uttransporteres ikke blir funnet av politiet, må man avbestille reisen. I 2009 ble 73 % av alle bestilte uttransporter gjennomført (Årsrapport 2009).

destinasjoner, har økt kraftig i volum. Det er dog viktig å påpeke at organisasjonen benytter kontantprinsippet i sine regnskap slik at kostnader påløpt i slutten av 2009 ikke nødvendigvis blir kostnadsført samme år.

2.5 Statskonsult sin evaluering av PU:

Statskonsult fikk i 2007 et oppdrag av Politidirektoratet som gikk ut på å evaluere sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsfeltet samt diskutere og skissere mulige tiltak. Rapportens formål var å vurdere Politiets utlendingsenhet sitt eksistensgrunnlag og oppgaveportefølje, men den gikk også litt inn på områder som økonomistyring og forbruk. Evalueringsrapporten av 22. oktober 2007 påpekte at det virker som om for lite ressurser i organisasjonen går til administrative oppgaver, herunder økonomistyringsrutiner, gjennomgang/oppdatering av internøkonomiinstruks med mer.

Rapporten påpekte at PU ikke hadde registrert hvor mye ressurser som gikk med til ulike arbeidsoppgaver på medarbeidernivå og at det er vanskelig å beregne ressursbruken til ulike arbeidsoppgaver da disse oppgavene ofte utføres av flere ulike enheter. Det ble anbefalt å utvikle god styringsinformasjon og Statskonsult forventet at PU i fremtiden ansatte ledere med økonomifaglig bakgrunn og kompetanse. Volumet av arbeidsoppgaver hadde gått kraftig ned i perioden 2004 til 2007 og rapporten påpekte at kostnadene og tidsbruken per sak hadde gått opp i samme perioden. Man benyttet altså like mye ressurser på å utføre færre oppgaver. Overtidsbruken var heller ikke blitt redusert. Hvis man sammenligner utgiftene knyttet til bruk av overtid i effektueringsavdelingen³ med antall uttransporteringer, som var avdelingens hovedoppgave, viste det seg at utgiftene til overtid var gått opp fra 10 til 12 millioner kroner fra 2004 til 2005 samtidig som antall uttransporteringer var halvert og antall registrerte asylsøkere gikk betydelig ned. Ved å sammenligne perioden 2005 og 2006, hvor det var en betydelig nedgang i antall uttransporteringer og ingen vesentlig endring i antall registrerte asylsøkere, viste det seg at det bare var en mindre nedgang i bruken av overtid. I intervjuer som Statskonsult foretok av ansatte i PU ble det forklart at de økte kostnadene skyldes at man uttransporterte til dyrere destinasjoner. Dette ble ikke godtatt av Statskonsult da de viste til at det er destinasjoner i Europa som dominerer listen over land personer ble sendt til.

³ Effektueringsavdelingen eksisterer ikke lenger i PU, på bakgrunn av blant annet rapporten fra Statskonsult valgte man å omorganisere til ny organisasjonsmodell. Effektueringsavdelingens oppgave var i hovedsak å effektuere, altså uttransportere, personer som ikke hadde lovlig oppholde i Norge.

Statskonsult konkluderte med følgende: ”Økt bruk av overtid må derfor også ha andre årsaker, og vi konstaterer at det skjer til tross for en klar intensjon, både før opprettelsen og fra tidligere leder, om å begrense overtidsbruken”.

2.6 Viktige begivenheter de siste år

Omorganisering

Politiets utlendingsenhet har gjennomgått store endringer i løpet av de siste årene. Organisasjonen omorganiserte seg i 2008 på bakgrunn av rapporten fra Statskonsult og hele organisasjonskartet ble endret. Mens det tidligere var én avdeling som hadde ansvaret for å registrere asylsøkere og en annen avdeling som hadde ansvaret for å uttransportere personer uten lovlig opphold, endret man det slik at nye avdelinger ble etablert med bakgrunn i hvilken verdensdel asylsøkerne kommer fra. Tanken bak dette var at de ansatte på ulike avdelinger dermed fikk bedre mulighet til å sette seg inn i mer landspesifikk kunnskap. Denne omorganiseringen er også nevnt i metodekapittelet, da flere av de som ble intervjuet er uenige i hvordan organisasjonen er bygd opp i dag. Oversikt over gammelt og nytt organisasjonskart er i vedlegg 2a og 2b.

Vern av egen fritid

Gjennom deler av 2009 ble ansatte i politiet mer interessert i å verne om sin egen fritid. Politifolk over hele landet ønsket å få fokus på hvor mye arbeid som utføres på overtid i politiet og valgte derfor å ikke jobbe overtid. Dette fikk innvirkninger på ulike statistikker, for eksempel ble det i januar 2009 kun utført 295 kontroller av sjåførere i Nordre Buskerud politidistrikt, mot 1981 kontroller året før (URL 7). Årsrapporten til PU for 2009 forteller at det var svært vanskelig å finne ledsagere til en del uttransporter på grunn av dette og konsekvensen ble at mange av reisene ble utsatt.

Mens den generelle konflikten mellom politiansatte og deres ledere ble løst i september 2009, fortsatte den i PU. Leder av Politiets Fellesforbund, Arne Johannessen, fortalte i mars 2010 at problemene i PU er knyttet opp til: ”(...) uholdbart arbeidsmiljø som preges av at helse-, miljø- og sikkerheten til de ansatte blir fullstendig oversett” (URL 8). Johannessen begrunner dette med at politiansatte som uttransporterer personer fra Norge ikke får betalt etter at den uttransporterte er overlevert til sitt hjemlands myndighet med mindre reisen har vart i over 12

timer. Da dette regnes som fritid, er den ansatte ikke dekket av yrkesskadeforsikring. Dette har medført at mange ansatte ikke ønsker å jobbe overtid eller delta på uttransporter, og det har dermed satt organisasjonen i en vanskelig posisjon (URL 9). Samtidig er tillitsvalgte i Politiets Fellesforbund blitt anklaget for å trakassere ansatte som aksepterer å jobbe overtid. Justisminister Knut Storberget mener aksjonene er ulovlige og har bedt Fornyings- og administrasjonsdepartementet om å vurdere å bringe Politiets Fellesforbund inn for Arbeidsretten (URL 10).

Det har i tillegg vært en diskusjon om sikkerheten til de ansatte på utlendingsinternatet Trandum. Dette har også fremkommet i media den siste tiden da arbeidstilsynet har nektet Trandum å benytte mer enn rundt 40 % av sitt potensielle belegg. Konsekvenser er at over 100 uttransporter er blitt avlyst på grunn av manglende ledsagelse (URL 11).

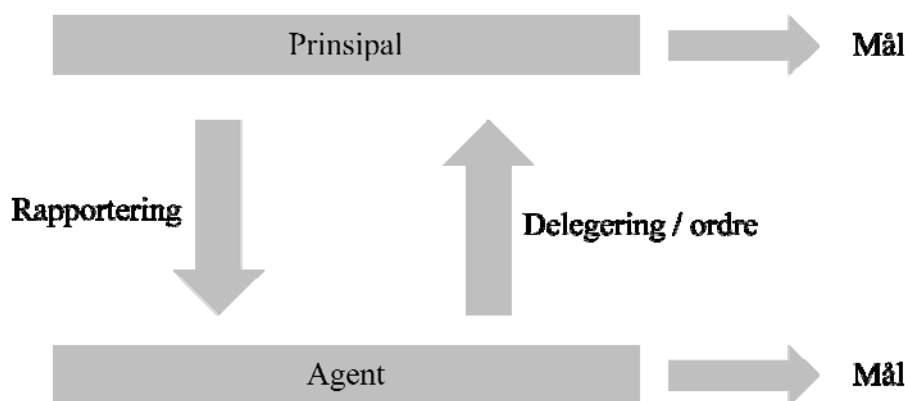
3. Teoretisk rammeverk

For å diskutere økonomistyringen i Politiets utlendingsenhet vil jeg trekke inn teori som isolert tar for seg de ulike delene av problemstillingen. Da organisasjonen er underlagt Politidirektoratet vil prinsippal- og agentteorien benyttes for å se på forholdet mellom overordnet og underordnet myndighet og hvilke utfordringer som kan oppstå i forhold hvor bevilgende myndighet ikke har direkte kontroll over utøvende organ. Sentralt innenfor dette er også mulige tiltak man kan benytte for å begrense slike problemer. Teori innenfor budsjetteringsteknikker og kritikk av den tradisjonelle budsjetteringsmodellen samt forslag til alternative budsjetteringsmetoder følger så. Videre vil jeg fokusere på den ideelle økonomiske styringsprosessen, ulike filosofier innenfor dette temaet og kontrollsystemer spesielt rettet mot offentlige organisasjoner. Avslutningsvis vil jeg se på mål- og resultatstyring innenfor statlig virksomhet med et spesielt fokus mot Senter for Statlig Økonomistyring sin veileder innenfor temaet.

3.1 Prinsipal- og agentteorien:

Prinsipal- og agentteorien benyttes i denne oppgaven for å belyse eventuelle problemer knyttet til forholdet mellom Politiets utlendingsenhet og dets overordnede organ, Politidirektoratet (POD). POD er alle politidistriktene og særorganenes overordnede myndighet og har ansvaret for styring og bevilgning innenfor politisektoren (URL 12).

Prinsipal- og agentteorien omhandler samspillet og motspillet mellom overordnet (prinsipal) og underordnet (agent) i en organisasjon (Hoff, 2004:152). Den gir innsikt i, og forståelse for, hvordan offentlig sektor fungerer og hovedpoenget er at det inngås en kontrakt for en oppgaveutførelse mellom prinsipalen og agenten (Opstad, 2006:268). Forholdet mellom prinsipalen og agenten kan illustreres på følgende måte:



Figur 5: Forholdet prinsipal - agent (Opstad og Berg, 1995:112)

En agent kan ha flere prinsipaler. Johnsen (2007:67) beskriver hvordan politikere kan styre over byråkratiet gjennom felles agent-ordninger. Disse består av et prinsipal-agentforhold hvor flere prinsipaler, som ikke nødvendigvis er gjensidig samordnet, styrer samme agent.

I henhold til teorien kan det ofte være slik at agenten ikke handler kun ut i fra prinsipalens interesser, men også sine egne. Opstad (2006:280) beskriver at en optimal fordeling av budsjettmidler ikke alltid blir som forventet og at to av årsakene til dette kan være at det eksisterer en stor grad av *asymmetrisk informasjonstilgang* mellom agenten og prinsipalen, samt *uklare mål* som disse forsøker å oppnå. Dette kan føre til at forholdet mellom prinsipal og agent kan utsettes for aktører med *opportunistisk adferd*. En slik adferd er som oftest ikke ønskelig da konsekvensene kan være at agenten ikke ivaretar prinsipalens interesser på en god nok måte. Faktiske konsekvenser av slik adferd kan være at budsjettet ikke tas på alvor, evnen og viljen til omdisponering innen gitte rammer kan være minimal og at selve budsjettprosessen blir et spill for galleriet.

3.1.1 Asymmetrisk informasjonsfortrinn

Teoriens hovedfokus er at agenten, som utfører oppgaver for prinsipalen, kan ha et informasjonsfortrinn ved at agenten er nærmere oppgaveutføringen og dermed har bedre oversikt over arbeidsfeltet. Opstad (2006:275-276) beskriver at et *asymmetrisk informasjonsfortrinn* kan gi følgende utslag:

- Agenten bruker tid/ressurser på aktiviteter knyttet til egeninteresser, for eksempel private gjøremål.
- Agenten bruker mer tid på konferanser og møter enn det prinsipalen ønsker, men prinsipalen får ingen informasjon om dette.

- En betydelig del av agentens arbeidstid brukes på oppgaver som medfører ekstraintekter og/eller bedre måloppnåelse uten at dette rapporteres til prinsipalen.
- Agenten senker kvaliteten på utført arbeid uten at prinsipalen blir orientert.
- Feilaktig rapportering fra agent til prinsipal om at oppgavene er mer ressurskrevende enn de faktisk er og at man dermed har økt behov for ytterligere ressurser.
- Kostnadene knyttet til å gi brukerne et bedre tilbud blir feilaktig rapportert å være høyere enn de faktisk er.
- Agenten informerer ikke prinsipalen om slakk i systemet og at produksjonen dermed kan økes uten mer ressurser.

Alle disse punktene er trolig ikke like aktuelle i det prinsipal-agentforholdet som eksisterer mellom en offentlig organisasjon som PU, og dens bevilgende myndighet. Det er også viktig å huske at ikke alle konsekvensene av et asymmetrisk informasjonsfortrinn nødvendigvis er negative. Opstad påpeker, som nevnt over, at agenten kan benytte mye ressurser på oppgaver som medfører bedre måloppnåelse uten at dette blir rapportert til prinsipalen. Det kan også eksistere ulik virkelighetsoppfattelse mellom prinsipalen og agenten.

Opstad (2006:275) beskriver videre at ulik tilgang på informasjon kan gi seg utslag i følgende problemer for prinsipalen:

- *Skjulte handlinger:*
Prinsipalen kan ikke observere agentens handlinger eller det medfører store kostnader å observere dette.
- *Skjult informasjon:*
Prinsipalen kjenner ikke til informasjonen som agenten baserer sine handlinger på.
- *Moralsk hasard:*
Prinsipalen observerer resultatet, men kjenner ikke til innsatsen til agenten. Mange faktorer kan påvirke forholdet mellom innsats og resultat og disse faktorene kan være tilfeldige og/eller utenfor agentens kontroll. Ved moralsk hasard inngås ordninger eller avtaler som endrer atferden til den enkelte aktør, og der kostnadene overføres på andre. Et eksempel på slik adferd innenfor det offentlige er hvorledes en god sykelønnsordning kan medføre unødig sykefravær.

3.1.2 Anbefalinger for å redusere prinsipal- agentproblemer

Samtidig kommer Opstad (2006:277-279) også med anbefalinger på hvordan man kan takle motspillet mellom prinsipal og agent. Man kan for eksempel innføre detaljerte målings- og rapporteringssystemer slik at prinsipalen får mulighet til å detaljstyre agenten. Ulempen ved et slikt system er at det kan være svært ressurskrevende, slik at tid som burde gått med til faktisk oppgaveløsning i stedet blir brukt til ”uproduktiv” rapportering. Med begrepet ”uproduktiv” menes at selve rapporteringen i seg selv ikke bidrar til bedre måloppnåelse.

Hoff (2009) benytter de to begrepene *avvikskostnader* og *systemkostnader* for å skille mellom to ulike kostnader som begge skyldes prinsipal-agent forholdet. *Avvikskostnader* er kostnadene knyttet til at en agent opptrer i strid med prinsipalens ønsker. Sagt på en annen måte er *avvikskostnader* ”(...) de kostnadene som blir påført prinsipalen fordi agenten handler på en annen måte enn hva prinsipalen ville ha gjort i samme situasjon og med samme informasjonsgrunnlag” (Opstad, 2006:271). *Systemkostnader* benyttes for å beskrive kostnadene knyttet til økt ressursbruk som prinsipalens styring medfører, altså kostnader som prinsipalen pådrar seg for å redusere *avvikskostnadene*. Summen av *avvikskostnader* og *systemkostnader* kalles *agentkostnader*. Man kan anta at disse to kostnadene i sum utligner hverandre. En økning i *systemkostnader* ved at prinsipalen bruker mer ressurser på å kontrollere at agenten handler i overenskomst med sine ønsker, bør medføre at *avvikskostnadene* synker.

Opstad (2006:277-279) gir 10 anbefalinger som kan medføre at prinsipalen øker sin styring, samtidig som det blir advart mot at disse punktene kan medføre en betydelig økning av styringskostnadene.

- *Spesifisering av målene:*
Økt spesifisering medfører mindre mulighet for agenten til å tolke målene.
- *Grad av delegering av beslutninger:*
Mindre delegering av beslutningsmyndighet til agenten medfører mindre spillerom og dermed mindre mulighet for å opptre opportunistisk.
- *Omfang av pålagte oppgaver:*
En økning av pålagte oppgaver kan medføre mindre mulighet for agenten til å misbruke sin arbeidstid.
- *Instruks om måten oppgavene skal gjennomføres på:*

En detaljert instruks gir mindre valgmuligheter i hvordan oppgavene skal utføres.

- *Grader av rapportering og tilbakemelding:*

Økt grad av rapportering øker prinsipalens kontroll og mulighet til styring over agenten.

- *Etablering av felles kultur:*

Ved en opplevelse av at alle er ”i samme båt” kan motsetningsforhold reduseres og føre til at medarbeiderne ”ror i samme takt”.

- *Belønnings- og sanksjonsordninger:*

Ved å premiere oppgaver som er i samsvar med virksomhetens mål blir også avvik fra mål straffet indirekte slik at det koster agenten mye å motarbeide prinsipalen.

- *Innføring av kontraktsstyring:*

En reell konkurranse mellom ulike agenter vil kunne redusere betydningen av agentens informasjonsfortrinn.

- *Omorganisering av virksomheten:*

Prinsipalen kan endre strukturen på organisasjonen og frata agenten arbeidsoppgaver.

- *Utskiftning:*

Ved mye støy i en organisasjon kan prinsipalen forlange at agenten slutter.

Ved å følge disse rådene kan man altså minske *avvikskostnadene*, men det er sannsynlig at *systemkostnadene* vil øke. Man kan risikere at *agentkostnadene*, altså summen av *avvikskostnader* og *systemkostnader*, holder seg stabilt.

3.2 Budsjettering:

Hoff (2004:17) definerer et budsjett som et tallmessig uttrykk for en virksomhets handlingsplaner for en gitt fremtidig periode. Økonomisk styring gjennom budsjetter inngår som en integrert og uadskillelig del av selve ledelsesprosessen. Busch med flere (2009:159) forteller at budsjetter representerer målene det skal arbeides etter på kort og lang sikt og derfor er et viktig instrument for ledelsen. De angir rammene for den daglige virksomheten og gir en målestokk for å vurdere effekten av egen innsats.

Busch med flere (2009:160-164) skiller mellom fire hovedfunksjoner for budsjettet innenfor offentlig virksomhet:

- *Styringsfunksjonen:*

Budsjettet er et virkemiddel for å styre mot ulike økonomiske mål eller et måleverktøy for ressursforbruket.

- *Kontrollfunksjonen:*

Den formelle ledelsen er forpliktet til å holde seg innenfor vedtatte rammer og man har da mulighet til å kontrollere ressursforbruket. Gjennom ledelsesprosessen er det mulig å ta bevisst stilling til eventuelle avvik.

- *Den politiske funksjonen:*

Konflikter på det politiske plan er en viktig del av legitimitetsgrunnlaget i den offentlige sektor, budsjettvedtak vil bidra til å skape løsning.

- *Informasjonsfunksjonen:*

Budsjettet gir et konkret bilde av politiske prioriteringer og representerer derfor en viktig tilbakemelding til befolkningen.

3.2.1 Rammebudsjett

Politiets utlendingsenhet blir tildelt et rammebudsjett fra overordnet myndighet. Opstad (2006:361) definerer det som en form for tildeling hvor størrelsen på inntektene til en virksomhet er bestemt på forhånd. I et prinsipal-agentforhold med høy grad av delegering vil denne finansieringsordningen fungere bra da den er en prioriteringsnøytral overføring. Opstad mener at ordningen er kostnadseffektiv ved at agenten blir premiert for å velge den billigste løsningen. Fordelene med et rammebudsjett er at det blir lettere å planlegge, det sikrer utgiftskontroll ved at budsjettgiver har styring over hvor mye ressurser som brukes og den gir frihet for mottakeren. Ulempene er at det er vanskelig å fastsette kriterier for å bestemme riktig nivå på tilskuddene, det motiverer ikke til ekstra innsats, det kan være vanskelig å tilpasse uforutsette svingninger i aktiviteten, det sikrer ikke prioriteringene til prinsipalen og det kan også premiere de rikeste. Sistnevnte begrunnes med at et stykkprissystem kun finansierer en del av kostnadene da det forutsetter at virksomheten også har egne frie midler. Dette kan medføre at de som i utgangspunktet har mest også tjener mest på ordningen.

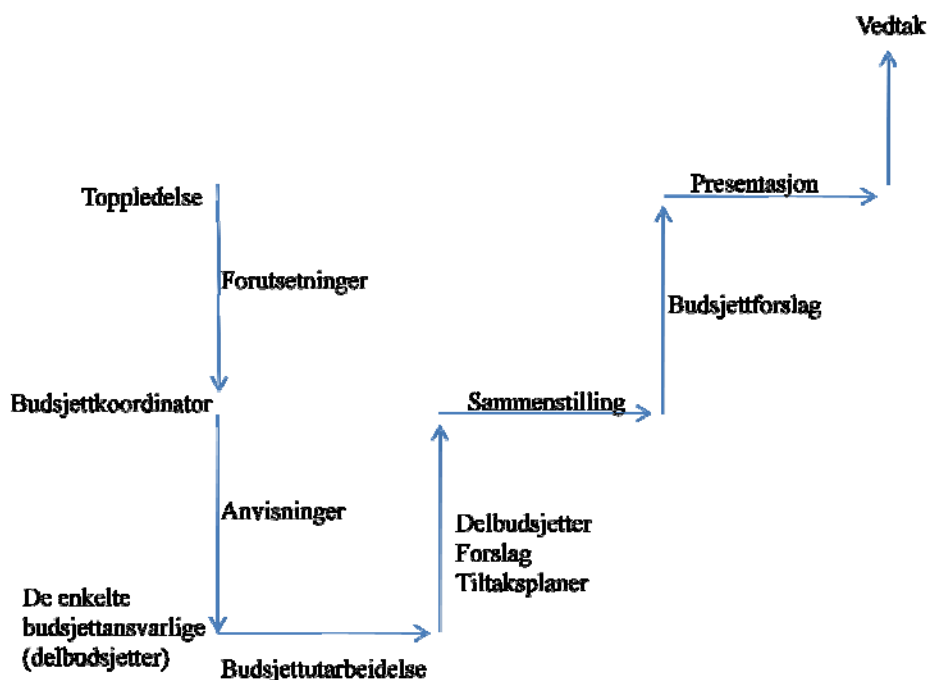
Det er også mulig å kombinere rammebudsjett med stykkprisfinansiering ved at man gir en ramme i bunn og en stykkpris som er avhengig av produksjonsomfang. Dette er forsøkt innført for sykehus i Norge da man ønsker å oppnå at mottakerne ikke fokuserer på hva som gir penger i kassen (Opstad, 2006:366).

3.2.2 Ulike budsjetteringsmetoder

Innenfor lærebokslitteraturen om budsjettering beskrives ulike metoder som kan benyttes i prosessen med å utarbeide et budsjett. Jeg vil her beskrive de ulike prinsippene med hjelp av Hoff sin lærebok "Budsjettering – taktisk økonomistyring" (2004:67-72).

- *Oppbyggingsprinsippet:*

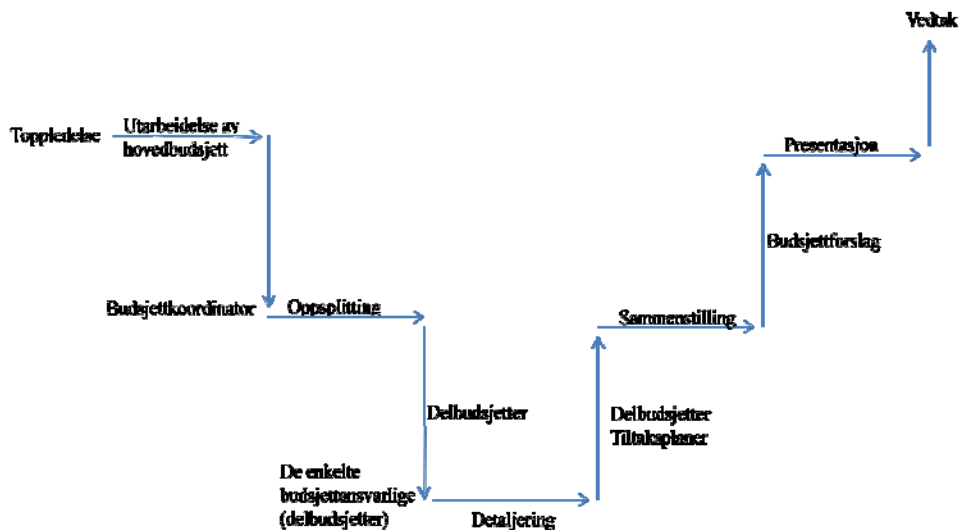
Budsjettarbeidet starter på det laveste nivået i organisasjonen og bygger opp et totalbudsjett fra bunnen.



Figur 6: Oppbyggingsprinsippet, Hoff (2004)

- *Nedbrytingsprinsippet:*

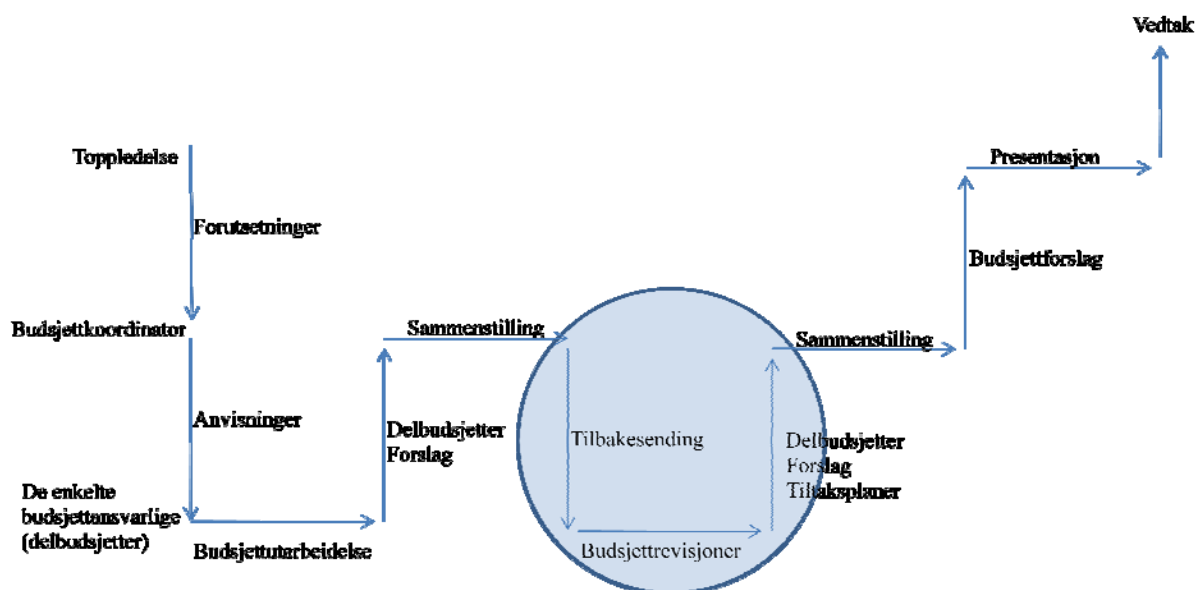
Ledelsen eller politiske myndigheter først utarbeider virksomhetens totalbudsjett som så blir fordelt nedover til de enkelte enhetene.



Figur 7: Nedbrytingsprinsippet, Hoff (2004)

I tillegg til disse to hovedtypene, finnes det også ulike alternativer:

- *Programbudsjettering*: å knytte budsjett opp mot bestemte programmer eller målområder.
- *Nullbasebudsjettering*: systematisk analyse av forholdet mellom nytte og kostnad knyttet til en aktivitetsgruppe.
- Kombinasjonsmetoder hvor man benytter både toppledelsen og de enkelte budsjettansvarlige sine innspill.
- *Iterasjoner*: Man benytter en eller flere *iterasjoner* i budsjettplanleggingen, det vil si at man underveis i budsjetteringsprosessen sammenstiller ulike forslag og sender dette på en slags "høring" tilbake til de som har vært delaktige i prosessen. Følgende kan illustrere en slik iterasjonsprosess innenfor oppbygningsmetoden:



Figur 8: Oppbyggingsmetoden med en iterasjon markert med sirkel (Hoff 2004).

3.2.3 Alternativer til tradisjonelle budsjetteringsmetoder

Politiets utlendingsenhet opererer innenfor et fagfelt hvor de eksterne forutsetningene er i stadig forandring. Dette kan gjøre budsjetteringsprosessen vanskelig da det må budsjetteres etter usikre prognoser. Hva hvis man endrer selve budsjettprosessen og resultatet av den? Wildavsky (1978) kritiserer den tradisjonelle budsjetteringsprosessen som fører til et rigid budsjett for å være likeglad [*mindless*], irrasjonell, kortsiktig, fragmentert og konservativ. Han forslår å endre budsjettets tidshorisont slik at det fokuserer mer på langsiktig planlegging og diskuterer to alternativer til det tradisjonelle budsjettet, henholdsvis *planlegging, programmering og budsjettering* (PPB) og *nullbasebudsetting* (ZBB).

Planlegging, programmering og budsjettering (PPB) består av å sammenligne ulike utgiftspakker for så å bestemme seg for den løsningen som best bidrar til å nå organisasjonens mål. Fordelen med PPB er først og fremst det fokus metoden har på å oppnå mål. Kostnader blir analysert etter hvilken grad de er med på å øke måloppnåelsen og man sammenligner ressursbruken i ulike scenarioer for å maksimere graden av måloppnåelse. Ulempen er at man mister operativ fleksibilitet ved at man ikke kan gå inn i budsjettet for å gjøre mindre endringer. En endring i et element av budsjettet resulterer i endringer i hele budsjettet. Wildavsky eksemplifiserer disse problemene ved å sammenligne med en beslutningsprosess hvor man skal bestemme seg for om man skal kjøpe et slips eller et tørkle. I PPB er man nødt til å se på hele organisasjonen i ett og i Wildavskys eksempel medfører valget mellom slips

eller tørkle at man endre hele garderoben avhengig av hvilket plagg som kjøpes. Man kan ha som utgangspunkt at en godt fungerende organisasjon er interessert i å oppdage og rette sine egne feil. Innenfor PPB er feilrettingskostnadene og den tilknyttede ressursbruken så stor at man risikerer at feil forblir værende.

Nullbasebudsjettering er å starte med "blanke ark" hvert eneste år, man ser altså ikke tilbake på historiske data når man skal budsjettere. Ingenting blir tatt for gitt og alle kostnader må dermed vurderes årlig. Hoff (2004:266) forklarer at man ønsker å få budsjettansvarlige til å rettfærdiggjøre sin ressursbruk ut i fra mål og arbeidsoppgaver. Man starter hver budsjetteringsprosess med at budsjettansvarlige har 0 kroner til rådighet og at de dermed må identifisere og rettfærdiggjøre alle tildelingene i forhold til kostnadsbærer eller programmer som skal gjennomføres. Ved å identifisere kostnader knyttet til ulike oppgaver får man også mulighet til å se på om andre kan utføre oppgavene innenfor en lavere kostnadsramme. Fordelene med en slik budsjettering er at man hvert år får et kritisk søkelys mot alle utgiftene til en organisasjon, men det er også betydelige ulemper med en slik budsjetteringsmetode. Gammel krangling kan fort bli til nye konflikter og ressursene som går med til budsjetteringen er store og kunne kanskje blitt brukt mer effektivt andre steder. Wildavsky benytter følgende påstand for å illustrere problemet knyttet til nullbasebudsjettering: *"Doing without history is a little like abolishing memory – momentarily convenient, perhaps, but ultimately embarrassing"* (Wildavsky, 1978:6).

Begge disse metodene fokuserer på å budsjettere for å oppnå mål med minst mulig ressursbruk. Hvis man fordeler budsjettet etter ulike mål, og disse målene ikke endrer seg over tid, vil trolig de to metodene være godt egnet. Problemet er at de ikke hensyntar læringseffekten ved at en organisasjon kan innse at eksisterende mål ikke er ideelle og at man dermed ønsker å endre målene. Et budsjett bygget rundt ulike mål vil i en slik situasjon være verdiløst da målene ikke lenger eksisterer og man er dermed nødt til å starte en ny budsjetteringsprosess. Wildavsky (1978) oppsummerer de ulike budsjetteringssystemenes styrker ved å si at nullbasebudsjettering (ZBB) er best for produktivitet, mens planlegging, programmering og budsjettering (PPB) er best for effektivitet. Samtidig er det tradisjonelle budsjettet best for legalitet. Sistnevnte har størst utbredelse fordi det er lettere, enklere, mer kontrollerbart og mer fleksibelt enn de to første.

3.3 Økonomiske styringssystemer:

En av målsettingene bak etableringen av PU som et eget særorgan var at organisasjonen skulle sørge for kostnadseffektive operative og administrative rutiner innenfor sitt ansvarsområde (Statskonsult, 2007:25). Jeg ønsker derfor å se på hvordan, og i hvilken grad, organisasjonen benytter prinsipper for god økonomisk styring i sitt arbeid, og hvordan dette påvirker organisasjonen i praksis.

Det er ikke lett å gi en entydig og klar definisjon av begrepet økonomistyring, Opstad (2006:238) deler selve styringen inn i følgende dimensjoner:

- Å være i stand til å prioritere (prioriteringsevne)
- Å være i stand til å påvirke aktiviteten eller å endre kurs (påvirkningsgrad)
- Å ha oversikt
- Å ha kontroll
- Å holde seg innenfor gitte rammer

Hansen og Negaard (2006:34) har derimot definert begrepet i en setning: ”Økonomistyring dreier seg om å fordele begrensede ressurser til konkurrerende behov for å oppnå best mulig resultat”. En annen definisjon på økonomistyring i staten finnes på den danske finansministerens hjemmeside: ”Formålet med økonomistyring i staten er at institusjonene skal være effektive, og de skal kunne dokumentere deres økonomiske resultater” (URL 13). Der blir også begrepet delt i tre elementer: behovsanalyse, produksjon av økonomiinformasjon og resultatoppfølging.

Prinsippene for økonomisk styring innenfor privat næringsliv gjelder også for non-profit organisasjoner. Organisasjoner i privat sektor har økonomisk overskudd som sentral målsetting, mens de fleste organisasjoner i offentlig sektor vil ha som målsetting å gi et best mulig tjenestetilbud innenfor det tjenesteområdet som organisasjonen har ansvaret for. Denne forskjellen påvirker hvordan ledere i non-profit organisasjoner bruker prinsippene for økonomisk styring, da de avviker i noen viktige aspekter (Anthony og Young, 2003:49). Mens ”bunlinjen” i en privat organisasjon forteller noe om hvordan markedet verdsetter en privat organisasjons produkter eller tjenester, vil offentlige organisasjoner med en positiv bunnlinje indikere at organisasjonen ikke har benyttet ressurser stilt til disposisjon og /eller at de har fått mer inntekter enn forutsatt (Mauland og Mellempvik, 2004:61-62).

Det er styringssystemets oppgave å identifisere og prioritere virksomhetens mål og å styre virksomhetens aktiviteter og ressurser mot de målene man har stilt opp. Opstad (2006:238-240) beskriver ulike kritiske faktorer som må være til stede for at økonomistyring skal fungere:

- Virksomheten må ha et system som fungerer
- God organisasjonskultur
- Kunnskap om virksomheten
- Ledelsen
- Helhetlig tenkning

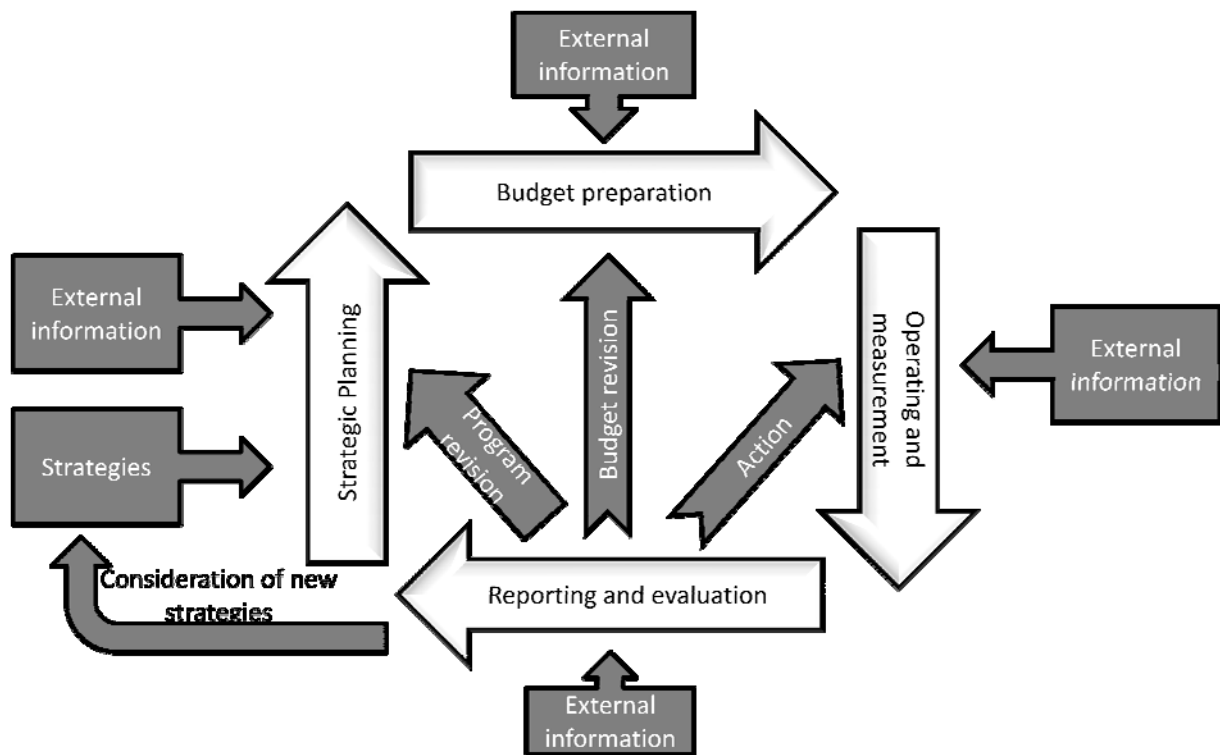
3.3.1 Styringsprosessen

Selve styringsprosessen kan deles inn i ulike faser som gjennomføres syklisk ved at den forutgående fasen legger føringer for fasene som kommer senere. Ulik litteratur benytter forskjellig navn på de ulike fasene og under er en sammenstilling som viser hvilke navn tre forskjellige kilder benytter på de fire fasene:

Anthony & Young (2003)	Busch med flere (2009)	Mauland & Mellempvik (2004)
Strategic planning	Mål	Mål for tjenesteproduksjon - strategi
Budget preparation	Planlegging	Plan for gjennomføring – budsjett
Operating and measurement	Gjennomføring	Realisering av handlinger og oppfølging
Reporting and evaluation	Registrering	Regnskap, rapportering og vurdering

Figur 9: Oversikt over ulike navn på de fire fasene i styringsprosessen

Disse tre lærebøkene benytter også ulikt navn på det som jeg har valgt å kalle styringsprosessen. Anthony & Young (2003) benytter det engelske uttrykket ”management control”, Busch med flere (2009) kaller det for ”læringsløyfe”, mens Mauland og Mellempvik (2004) kaller det ”styringsløyfe”. De tre lærebøkene benytter også forskjellige flytdiagrammer for å illustrere hvordan styringsprosessen foregår. Anthony & Young (2003) har den mest detaljerte og jeg velger derfor å vise den her:



Figur 10: De ulike delene av styringsprosessen (Anthony og Young, 2003:19).

I det påfølgende avsnittet har jeg valgt å benytte Busch med flere sin terminologi.

I planleggingsfasen skal ledelsen bestemme de store linjene i den påfølgende prosessen og forutse hvilke kostnader som dermed påløper. Disse planene er basert på organisasjonens overordnede mål og strategier. Anthony og Young (2003:18) anbefaler å basere planene på økonomiske analyser hvor man sammenligner forventede inntekter eller nytte med tilknyttede utgifter. Dette er dog vanskelig for mange offentlige organisasjoner da slike estimater er vanskelig å tallfeste. Beslutninger om å gjennomføre planer blir derfor ofte tatt av ledelsen og en kritisk suksessfaktor er derfor ledelsens evne til å utøve god dømmekraft.

Gjennomføringsfasen innebærer å konkretisere de overordnede planene og å operasjonalisere dem i et budsjett som viser kostnadsnivå, hva man forventer av påløpte kostnader samt hvem som skal utføre oppgavene. Registreringsfasen er å følge opp budsjettet fortløpende ved å sammenligne hva man har oppnådd til hvilket forbruk av ressurser, mens målfasen oppsummerer, analyserer og rapporterer hva som faktisk har skjedd. Ut fra figuren over kan man se at alle disse fasene inngår i hverandre.

PU har som tidligere nevnt liten påvirkning på oppgavevolumet de skal utføre.

Organisasjonen har i sin instruks ansvaret for mange ulike deler innenfor

utlendingsforvaltningen, men har to oppgaver som blir regnet for å være sentrale; å registrere asylsøkere og å sende hjem personer som ikke har lovlig opphold i Norge. Det er derfor interessant å se på hvordan organisasjonen prioriterer de ulike oppgavene med tanke på fordeling av ressurser og hvordan man velger å styre.

3.3.2 Ulike filosofier innenfor styringssystemer

Opstad (2006:242-244) deler opp styringssystemer i følgende filosofier:

- *Å styre mot mål:*
Man styrer etter gitte målsettinger for virksomheten.
- *Å styre mot ressurser:*
Fokus er på hvor mye ressurser som benyttes i produksjonen
- *Å styre mot aktivitet:*
Det gis direktiver fra overordnede i form av forskrifter og bestemmelser (regelstyring) og overordnede blander seg gjerne inn i hvordan prosessene foregår i virksomheten.
- *Å styre mot produktet:*
Fokus er på hva som produseres, hvilken mengde som produseres og hva som kreves av innsatsfaktorer for denne produksjonen.
- *Å styre mot effekt:*
Fokus er på nytteverdien (og kvaliteten) av det som produseres – verdiskapning.

Teori innenfor ulike styringssystemer består også av andre dimensjoner. Ouchi (1979) har utviklet en styringsmodell som anbefaler ulik styringsfilosofi avhengig av to ulike faktorer. Disse er hvor god kausalkunnskap man har mellom innsatsfaktorer og hvilke resultater innsatsfaktorene gir, samt hvor klare og tydelige de fastsatte resultatmålene er. Modellen består av en matrise hvor disse to faktorene kombineres:

	God kausalkunnskap	Dårlig kausalkunnskap
Klare resultatmål	Mål- og regelstyring	Målstyring
Uklare resultatmål	Regelstyring	Profesjonsstyring

Mål- og regelstyring innebærer å styre adferden til aktørene for å utnytte ressursene best mulig. Man har kunnskap om hvilke innsatsfaktorer som fører til hvilke resultater og man har

også et klart og tydelig resultatmål. Opstad (2006:246) eksemplifiserer mål- og regelstyring ved å vise til produksjon av tannbørster. Økte ressurser i form av flere maskiner og flere ansatte fører til økt produksjon. Salgs- og prisvariasjon kan forekomme, men selve produksjonen kan holdes stabilt i dårlige salgsperioder ved at man produserer for lager. Målstyring innebærer at man har en klar oppfatning om hva målet er samtidig som målet er lett målbart, men man har mindre kunnskap om hva som kreves for å oppnå målet. Dette kan for eksempel skyldes at eksterne faktorer har endret seg. Man må dermed fortløpende analysere sin situasjon og hvordan ulike aktiviteter påvirker resultatet. Manglende kunnskap gjør at man vet hvor man vil, men ikke hvordan man skal komme dit.

Ved benyttelse av regelstyring har man god kunnskap om hvilke innsatsfaktorer som fører til hvilke resultat, men man har ingen måleverktøy for å vurdere graden av måloppnåelse. Det benyttes derfor instruksjoner og omfattende regelverk for å fortelle om riktig adferd. Et eksempel fra PU er målsettingen om at alle asylsøkere skal behandles med respekt og verdighet. Dette er ikke et entydig og kvantifiserbart resultatmål og det er lett å anta at mange organisasjoner innenfor statlig sektor er i samme situasjon. Hvis både resultatmålene er uklare og man ikke har kunnskap om noen klar sammenheng om innsatsfaktorenes resultat, bør profesjonsstyring benyttes. Det innebærer at man overlater styringen til fagprofesjonene ut fra en forutsetning om at de har den best tilgjengelige kunnskapen man trenger for å styre. Vurdering av ulike alternativkostnader for å oppnå mål er sentrale innenfor denne retningen.

3.3.3 Vurdering av kvaliteten på kontrollsystemer

Jeg ønsker å se nærmere på ulike kontrollsystemer i Politiets utlendingsenhet for å undersøke hvordan, og i hvilken grad, organisasjonen benytter disse i sitt daglige virke. Kvaliteten på organisasjonens kontrollsystemer vil også forsøkes evaluert. Samtidig er det også interessant å se på teori som argumenterer for at tradisjonelle ledelsesstyringsverktøy fungerer dårlig for ikke-kommersielle virksomheter.

Anthony og Young (2003:18) beskriver *management control* som en aktivitet mellom den strategiske dimensjonen, hvor man bestemmer de store linjene i en organisasjons mål, og oppgavekontroll som består av den daglige styringen. De påpeker at kontrollsystemer innenfor ledelse avviker i ulike organisasjoner og for å se på kvaliteten til slike systemer, må man fokusere på ulike kriterier. Disse kriteriene er (Anthony og Young, 2003:21-22):

- *Det totale systemet:*
Et godt system skal omfatte alle aspektene til en organisasjon så man kan se at de ulike elementene er i balanse med hverandre.
- *Felles målforståelse [goal congruence]:*
Da mennesker handler i henhold til sin egen nyttemaksimering, er det viktig at et bra system oppfordrer ledere til å handle i overenskomst med organisasjonens mål. Et eksempel på dårlig målforståelse er hvis man fokuserer på å redusere kostnader i en del av organisasjonen, mens det i praksis øker kostnadene for andre deler.
- *Finansiell ramme:*
Med få unntak bør et godt kontrollsystem etableres med en finansiell struktur, altså at estimer og kontroll av måloppnåelse er i økonomiske termer.
- *Rytme:*
Et godt system er avhengig av at kontrollsystemet er forutsigbart og følger bestemte steg.
- *Integrasjon:*
Selv om kontrollsystemet er ett enkelt integrert system, bør man se det som to systemer som jobber sammen; et som fokuserer på programmer og et som fokuserer på ansvarssenter.

Kontrollsystemer avviker fra organisasjon til organisasjon og det som fungerer for noen trenger ikke være like bra for andre. Formålet med kontrollsystemer er å bidra til at organisasjonen kan oppnå sine mål. Anthony og Young (2003:21) hevder at fravær av ett eller flere av de overstående kriteriene kan være en indikasjon på at organisasjonen trenger å forandre sitt system. Dette fremstår for meg noe strengt og jeg ønsker derfor også å benytte litteratur som har et annet utgangspunkt.

3.3.4 Kontrollsystemer for offentlig og veldedige organisasjoner

Hofstede (1981) forteller i artikkelen "Management control for public and not-for-profit activities" at tradisjonelle styringsverktøy [*management control*] ikke fungerer (*godt*) for offentlige og veldedige [*non-profit*] organisasjoner. Graden av kontroll blir kategorisert på seks nivåer og blir målt etter fire ulike parametre:

- klarhet i målsettingene
- produksjonens målbarhet,

- hvor stor effekt det er av å intervere
- i hvilken grad aktiviteten er mulig å repetere

Det kan være flere grunner til at målsettingene ikke er klare. Man kan for eksempel tenke seg at det er konflikter mellom ulike interessegrupper eller manglende kunnskap om hvordan forholdet er mellom en aktivitet og hvordan aktiviteten bidrar til måloppnåelse, tilsvarende modellen til Ouchi (1979). Det kan også være store endringer i den eksterne konteksten som gjør at organisasjonens ulike mål blir unyttige. For å sette i gang tiltak knyttet til en av organisasjonens aktiviteter, er det nødvendig å ha et måleinstrument for å vurdere graden av effektivitet og måloppnåelse. Ved å måle hva en aktivitet produserer og sammenligne det opp mot historiske eller fastsatte data blir man i stand til å vurdere hvordan endringer påvirker aktiviteten. Effekten av en endring er ikke alltid kjent og andre faktorer enn den man endrer kan påvirke resultatet. Repetitive aktiviteter kan bidra til at positive læringseffekter manifesterer seg ved at en aktivitet er gjennomført nok ganger til at man får bedre oversikt over faktorer som påvirker aktivitetens produksjon og kostnad. Hofstede (1981) mener at budsjettssystemer aldri fungerer godt de første årene de blir brukt, men at de kan bli gode etter fire eller fem sykluser.

Management kontroll er lettest hvis objektivene er tydelige, produksjonen er lett målbar, effekten av endringer er kjent og aktivitetene er repeterbare. De seks ulike kontrollnivåene og tilhørende karakteristika er vist i vedlegg 3. Hofstede (1981) skiller mellom tre ulike budsjetter fra et ledelsesperspektiv/ståsted og disse tre typene har ulik grad av management kontroll:

- Investeringsbudsjett: Alle ressurser som skal brukes i mer enn ett år.
- Input-budsjett: Også kjent som "expense centers" ved at man kun kan måle forbrukte ressurser i penger, resultater av forbrukte ressurser er ikke målbart i kroner og øre.
- Input-output-budsjett: Også kjent som profittsenter ved at man lett kan sammenligne innsatsfaktorene med produksjonen.

3.4 Mål- og resultatstyring

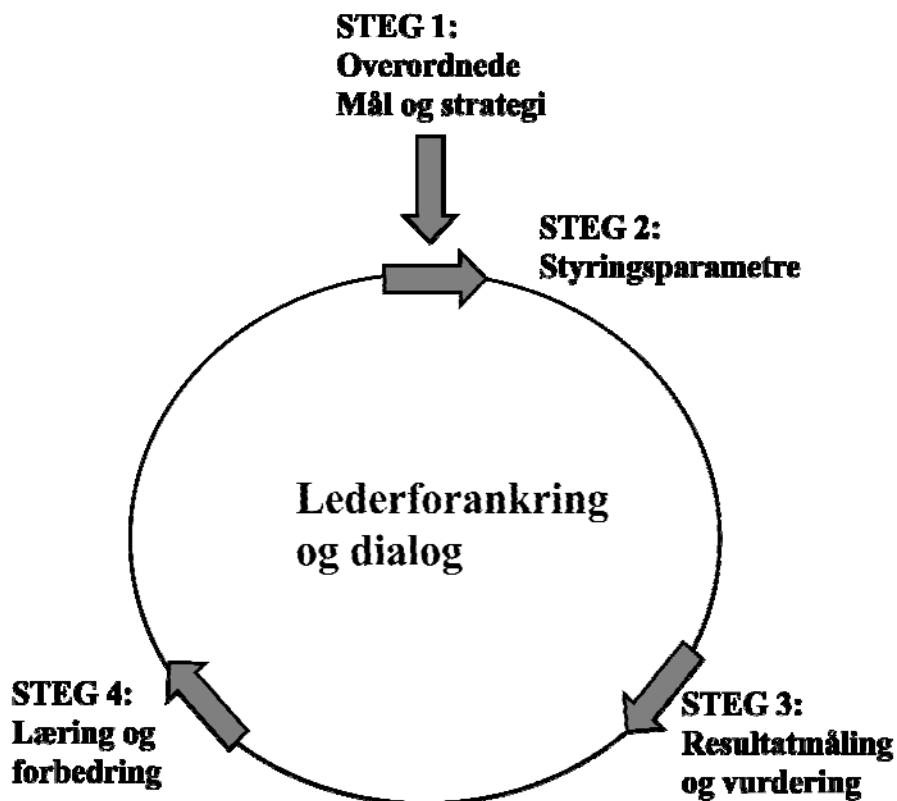
Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet (SSØ, 2006:10). Dette er forankret i § 4 i bevilgningsreglementet hvor det er fastsatt krav om at statlige virksomheter skal formulere mål og rapportere om oppnådde resultater (URL 14). Spesifikt skal de:

- Fastsette mål og resultatkrav
- Sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at ressursbruken er effektiv
- Sikre tilstrekkelig styringsinformasjon
- Tilpasse styringen til virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet

I denne oppgaven er dette interessant da rapporterte mål og resultatkrav trolig benyttes av overordnet myndighet til å vurdere graden av måloppnåelse i Politiets utlendingsenhet. Dette danner så grunnlaget for fremtidige bevillinger. Videre er det i § 9 i reglement for økonomistyring i staten satt krav til at fastsatte mål og resultatkrav skal oppnås på en effektiv måte (Finansdepartementet, 2006). Dette skal sikres ved at virksomheter skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv, gjennomføre fastsatte planer og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.

3.4.1 Styringshjulet

SSØ fastslår at en virksomhet må ha overordnede mål som kan konkretiseres slik at graden av måloppnåelse kan måles og vurderes. Hensikten med dette er at resultatmålingen fører til læring og utvikling av virksomheten. SSØ anbefaler at man bruker de fire stegene i styringshjulet i en mål- og resultatstyringsprosess:



Figur 11: Styringshjulet (SSØ, 2006)

Mål og strategier danner grunnlaget for virksomhetens eksistens ved at målet beskriver en ønsket fremtidig tilstand og strategien beskriver hvordan virksomheten har tenkt til å oppnå dette målet. Styringsparametre er en konkretisering av mål og strategier og brukes for å måle resultater og grad av måloppnåelse. Resultatmåling er en vurdering av virksomhetens produktivitet og ressursbruk ved at man knytter sammen oppnådde resultater med hvilke innsatsfaktorer som man brukte for å nå disse resultatene. Dette kan også sammenlignes med andre tidligere resultater og med andre virksomheter som utfører tilsvarende arbeidsoppgaver. For at dette skal ha en hensikt må resultatene drøftes, vurderes og brukes av ledelsen til å ta beslutninger om tiltak som skal forbedre virksomheten og gi bedre måloppnåelse. Tanken bak dette er at underordnet virksomhet får frihet til å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å oppnå virksomhetens mål.

4. Metode:

4.1 Innledning / oppsummering

Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan vi skal gå frem når vi skal hente inn informasjon om virkeligheten, og ikke minst hvordan vi skal analysere hva denne informasjonen forteller oss slik at den gir ny innsikt i samfunnsmessige forhold og prosesser (Johannessen med flere, 2006:32). Problemstillingen dikterer valg av metode og den blir derfor repetert her: ” Hvordan foregår økonomistyringen i Politiets utlendingsenhet?”.

Det finnes to hovedmetoder innenfor samfunnsvitenskapelig metode, kvantitativ og kvalitativ. Da undersøkelsens formål er å forstå og evaluere ulike forhold innenfor budsjettering, tildeling og styring, vil en kvalitativ metode være best egnet da den kan gjøre oss i stand til å forstå meningen bak en observerbar adferd (Grenness, 2001:194). For å undersøke problemstillingen har jeg foretatt semistrukturerte dybdeintervjuer med ulike nøkkelpersoner i Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet. Jeg benyttet også sekundærdata i form av styringsdokumenter, budsjetter, plan- og rammeskriver samt andre aktuelle dokumenter som omhandler temaet. Dette er et design som tar sikte på å avdekke hva som ligger til grunn for intervjuobjektene meninger, for dermed oppnå dypere kunnskap om fagfeltet. Jeg ønsker altså mest mulig ”dybde” om problemstillingen.

4.2 Valg av studieobjekt

Jeg har valgt å benytte Politiets utlendingsenhet som studieobjekt av flere grunner. For det første er organisasjonen et interessant studieobjekt da det antas at den har liten eller ingen kontroll på oppgavevolumet den er satt til å løse. Den vil dermed ha utfordringer hva gjelder budsjettering og drift. Historien til organisasjonen gjør den også til et interessant valg da den er forholdsvis ung og ble etablert for å spare ressurser og sørge for en effektiv oppgaveløsning innenfor sitt fagfelt. Den er også i en særstilling når det gjelder oppgavene den er satt til å løse. Produksjonsvolumet består av mennesker som ofte er i en svært vanskelig situasjon og det er dermed interessant å se hvordan man forholder seg til verdigheten til disse menneskene samtidig som man skal forsøke å drifte organisasjonen effektivt.

Jeg har jobbet i organisasjonen siden den ble opprettet og har dermed gjort meg en del tanker om hvordan den fungerer, jeg har altså en oppriktig egeninteresse i å få svar på spørsmålene

jeg stiller. Selv om jeg har vært i permisjon fra min faste stilling som rådgiver siden høsten 2008, har jeg fortsatt gode kontakter og lett tilgang på informasjon i organisasjonen og det er således også en viss pragmatisk grunn til valget av studieobjekt.

4.3 Forskningsdesign:

Johannessen med flere (2006:73) definerer forskningsdesign som hele veien fra forskningsspørsmål til konklusjoner. Underveis i denne prosessen er det mange ulike stadier hvor spørsmål omkring hva, hvem og hvordan undersøkelsene skal bli foretatt. Grenness (2001:102) forklarer at forskningsdesign er en mer eller mindre detaljert plan for hvordan vi vil sikre oss at våre forskningsmessige mål nås. Hvis forskningsspørsmål begynner med ”hvordan” eller ”hvorfor”, er et kvalitativt forskningsdesign godt egnet, og formålet er da å gå i dybden på et tema eller fenomen (Yin, 2009:4). Denne oppgaven vil benytte den kvalitative metoden casedesign for å undersøke forskningsspørsmålene.

4.3.1 Casedesign

Casedesign innebærer et studium av en eller flere caser over tid gjennom detaljert og omfattende datainnsamling. Det er særlig to kjennetegn ved et case; avgrenset fokus på den spesielle casen og en mest mulig inngående beskrivelse (Johannessen med flere, 2006:84). Yin (2009:18) definerer casedesign som ”en empirisk studie som undersøker et eksisterende fenomen i dens reelle kontekst: når det ikke er klare grenser mellom fenomen og kontekst og når flere kilder⁴ blir brukt”. Den store fordelen med casedesign er at man har mulighet til å kombinere flere ulike kilder ved innhenting av data. Blumberg med flere (2008) deler disse kildene i tre kategorier; intervjuer, dokumenter/arkiv samt observasjoner. Jeg har benyttet de to første, intervjuer og dokumenter/arkiv i denne oppgaven. Observasjoner er ikke benyttet, men det bør samtidig nevnes at jeg har observert mye informasjon i perioden jeg har jobbet der. Disse observasjonene er ikke brukt direkte da de i høyeste grad er subjektive og ikke nødvendigvis representative. Det er også viktig å påpeke at organisasjonen har endret både organisasjonsstruktur og ledere siden jeg hadde fast ansettelse der. På den annen side har jeg benyttet denne informasjonen som bakgrunnsmateriale for å komme dypere inn i materialet da jeg har forutgående kunnskap om mange ulike prosesser som foregår. Spesielt i forbindelse med utarbeidelse av intervjuguide har denne kunnskapen vist seg å være nyttig. Blumberg

⁴ Yin benytter uttrykket ”*sources of evidence*” som jeg har valgt å oversette til ”kilder”

med flere (2008) påpeker at den store fordelen med deltagende observasjon, altså når den som skal forske på et fenomen selv er en del av fenomenet, er at man som oftest får tilgang på informasjon som ellers er utilgjengelig. Dette kan samtidig skape en situasjon hvor troverdigheten til forskeren blir satt på prøve ved at man kan mistenke personen for å ha en egeninteresse eller være ”farget” og dermed ikke ha graden av objektivitet som kreves.

Casedesign kan grupperes etter antall case og antall analyseenheter som er involvert (Johannessen med flere, 2006:85-86). Denne oppgave har benyttet et enkelt casedesign med én analyseenhet. Antall case i undersøkelsen er kun PU som organisasjon, og analyseenheten er hvordan økonomistyringen foregår. Økonomistyring er et vidt begrep og jeg har sett på budsjettering, målstyring, økonomistyring og forholdet til overordnet og bevilgende myndighet.

4.4 Metode for datainnsamlingen

Det er benyttet både primærdata og sekundærdata i denne undersøkelsen. Primærdata består av intervjuer som er foretatt med ulike roller innenfor Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet. Sekundærdata består av styringsdokumenter, plan- og rammeskriv, årsrapporter og annen relevant informasjon. Jeg fikk tillatelse av organisasjonen til å benytte alle dokumenter jeg anså som relevante. Disse dokumentene er funnet i det elektroniske saksbehandlings- og arkivsystem som PU benytter ved navn DocuLive eller i et ”gammeldags” [analogt] arkiv, og jeg har selv hentet dem ut fra systemet. I tillegg er det innhentet offentlig tilgjengelig informasjon fra ulike samarbeidspartnere innenfor utlendingsfeltet, og da spesielt Utlendingsdirektoratet. Dette benyttes for å sammenligne organisasjonene da de arbeider innenfor samme saksfelt. Ved å benytte både intervjuer og skriftlige kilder har man mulighet til å triangulere informasjonen man finner. Dette muliggjør at ”metodeeffekten” kan minimeres og at større sikkerhet kan knyttes til konklusjonene man finner (Saunders med flere, 2003:100).

4.4.1 Primærdata

Det er gjennomført totalt ni kvalitative intervjuer. Intervjuobjektene ble valgt på bakgrunn av deres innsikt i de ulike delene av problemstillingen og hvilke erfaring og påvirkningsmulighet de har innenfor dette emnet. I Politiets utlendingsenhet har jeg intervjuet tre ansatte på

økonomiavdelingen, to på strategi- og analysegruppen, en som er leder av en Driftsavdeling og en teamleder. I tillegg har jeg intervjuet to ansatte i Politidirektoratet som jobber opp mot PU⁵. Hvert intervju varte fra 30 minutter til to timer. I utgangspunktet hadde jeg rekruttert fem personer som informanter, de resterende fire ble anbefalt av de første intervjuobjektene da disse ble spurt om det er noen andre personer som burde intervjues. Det var også planlagt to intervjuer til med henholdsvis politimester og leder av administrasjonsavdeling, men disse måtte avlyses på grunn av tidspress. Ved gjennomgang av intervjuene kom det frem motsigende informasjon, så to av kildene ble kontaktet i ettertid for oppfølgingsspørsmål.

Jeg har selv foretatt mange intervjuer av personer som søker asyl i Norge og jeg har dermed mye erfaring i å intervju mennesker. Disse asylintervjuene består av både lukkede spørsmål av typen familiebakgrunn og utdanning, samt mer åpne spørsmål som for eksempel ”Kan du fortelle om hjemstedet ditt?” eller ”Kan du fortelle om hvorfor du søker om asyl i Norge?”. Slike intervjuer har vanligvis en varighet på mellom en og fire timer og blir foretatt ved hjelp av tolk. Det blir ikke benyttet opptaksutstyr under slike asylintervjuer slik at man må fortløpende notere spørsmål og svar. Ved ferdigstilling av intervjuet blir det oversatt til intervjuobjektet for å unngå misforståelser og å sikre at innholdet er korrekt referert. Dette har gitt meg god erfaring i å avholde intervju og fortløpende notere hva intervjuobjektet svarer. Uten denne erfaringen ville intervjusituasjonen sannsynligvis blitt mer oppstykket og verdifull informasjon kunne dermed gått tapt.

Alle som er intervjuet fikk vite at deres navn ikke vil bli benyttet i oppgaven, samt at den vil være unntatt offentligheten i fem år. Intervjuobjektene ble også gjort oppmerksomme på at full anonymisering kan være vanskelig da jeg intervjuer personer med ulike stillingstittel. Hvis en som leser denne oppgaven har god kjennskap til personer og stillingstitler i organisasjonen vil vedkommende ha mulighet til å dedusere hvem som har gitt hvilken informasjon. Det er derfor ikke benyttet stillingstitler i så stor grad som jeg kunne ønsket. Rekkefølgen på intervjuene ble bestemt ut fra ansvarsområde og stillingstittel. Antagelsen min var at jo høyere tittel og ansvar en person har, desto mindre tid vil bli satt av til mitt intervju. Dette medførte også en positiv bieffekt ved at jeg først fikk informasjon om ulike temaer fra de som faktisk utfører arbeidsoppgavene. Jeg fikk dermed et bedre grunnlag for å intervju deres ledere og konfrontere disse når de ga informasjon som motsa de som var intervjuet tidligere.

⁵ Da kildene er lovet anonymitet kan ikke stillingstittel beskrives nærmere da det vil avsløre identiteten deres.

Intervjuene var planlagt tatt opp ved hjelp av diktafon, men dette ble ikke anbefalt av veileder da intervjuobjekter sannsynligvis snakker mer fritt hvis dette ikke benyttes. Intervjuene ble derfor fortløpende nedskrevet på en bærbar PC. Dette medførte også noen positive konsekvenser ved at jeg sparte tid da jeg slapp å transkribere intervjuene i ettertid samt at intervjuobjektene trolig snakket mer fritt. Et eksempel på intervjuguide er i vedlegg 5.

4.4.2 Sekundærdata

Datainnsamlingen i denne oppgaven startet med å gjennomgå budsjett og ulike styringsverktøy i PU. Instruksjer, styringsdokumenter, årsrapporter, årsmeldinger⁶ og plan- og rammeskrive fra opprettelsen av særorganet og frem til i dag ble så benyttet som bakgrunnsmateriale for å utarbeide en foreløpig intervjuguide. Organisasjonen gjennomgikk en stor omorganisering i 2008/2009. Dette medførte at mye av de innsamlede sekundærdataene som stammet fra før denne perioden var vanskelig å benytte seg av, da de var irrelevante for hvordan organisasjonen opererer i dag. Samtidig er dette også et interessant faktum da denne omorganiseringen trolig hadde bakgrunn i en erkjennelse av at ting ikke fungerte optimalt. Bakgrunnen for omorganiseringen var en rapport utarbeidet av Statskonsult og jeg har derfor valgt å ha et eget avsnitt med utdrag fra denne rapporten. Mange av nøkkelpersonene i den gamle organiseringen har fått nye arbeidsoppgaver, slik at de som i dag har ansvaret for ulike prosesser mangler kunnskap om hvordan organisasjonen fungerte tidligere.

4.4.3 Testintervju og utprøving av intervjuguide

Jeg har underveis i oppgaveskrivingen arbeidet deltid i Politiets utlendingsenhet og har dermed fått anledning til å drøfte uformelt ulike temaer med ansatte, som så har kommet med verdifulle tilbakemeldinger. På bakgrunn av dette, samt innsamlet sekundærdata, ble det utarbeidet en foreløpig intervjuguide. Den ble så testet ved at det ble gjennomført et uformelt testintervju med en ansatt i økonomiavdelingen. Intervjuet hadde en løs form og i løpet av samtalen ble det gjennomgått mange aktuelle problemstillinger som organisasjonen står overfor, i tillegg til forhold knyttet direkte til denne oppgavens problemstilling. Samtalen forløp meget fritt og det var kun behov for å styre den noen få ganger inn på denne oppgavens

⁶ Årsrapport er en oppsummering av foregående år som produseres av PU for POD. Den er ikke offentlig. Det er derimot årsmelding, som publiseres på internett, men den inneholder ikke på langt nær like mye informasjon.

tema. Dette utforskende designet bidro til mye ny kunnskap og samtidig en utvidelse av oppgavens omfang. Det viste seg at de ulike elementene innenfor økonomistyring, budsjettering og målstyring var tett knyttet opp mot hverandre slik at en isolert beskrivelse av disse elementene ville være vanskelig. Under dette testintervjuet ble jeg også gjort oppmerksom på problemer som kan oppstå i slike intervjusituasjoner. Spesielt fremtredende var det at intervjuobjektet henvendte seg til meg for å høre mine meninger og tanker om ulike temaer. Dette vil bli videre beskrevet i avsnittet om reliabilitet og validitet.

I testintervjuet ble det stilt syv spørsmål. Mange av svarene jeg fikk trakk inn erfaringer som intervjuobjektets hadde fra tidligere stillinger innenfor offentlig forvaltning. Dette anser jeg som meget positivt da intervjuobjektet kunne komme med verdifull informasjon ved å sammenligne ulike offentlige virksomheter og organisasjoner. Uten å forskuttere fremtidige funn, vil jeg spesielt trekke frem intervjuobjektets forklaring på hvordan den løpende dialogen mellom den bevilgende myndighet, Politidirektoratet, og Politiets utlendingsenhet foregår. Intervjuobjektet antok at mye av styringsdialogen foregikk i en uformell prosess hvor leder av PU hadde uformelle samtaler med leder POD. Denne informasjonen ble så inkorporert i alle de fremtidige intervjuguidene.

Jeg laget forskjellige intervjuguider avhengig av personen jeg skulle intervju. Ulike informanter har ulike arbeidsoppgaver i organisasjonene og dermed begrenset kunnskap om hele oppgavens problemområde. Det var for eksempel unyttig å spørre en avdelingsdirektør om hvilke budsjetteringsmetode som ble benyttet da jeg tidlig ble klar over at personen ikke har innflytelse eller innsikt i temaet. Noen av spørsmålene gikk også på ren fakta, som for eksempel korrespondansen mellom PU og POD i forhold til utarbeidelse av måltall og budsjett. Da dette er ren objektiv informasjon, holdt det å spørre en person. Intervjuguiden ble basert på ulike forskningsspørsmål som jeg noterte fortløpende mens jeg leste sekundærdata og ulike teori innenfor fagfeltet.

4.4.4 Problemer knyttet til innsamling av primærdata

Som tidligere nevnt ble det gjennomført et testintervju. Formålet var både å få faktisk kunnskap om problemområde samt å prøve selve intervjusituasjonen. Resultatet av dette viste at jeg hadde mer kunnskap om ulike fagemner enn intervjuobjektet, slik at det flere ganger under intervjuet ble bedt om utdypende forklaringer på begreper og prosesser. Dette er ikke en

ønsket situasjon da det antas at sannsynligheten øker for at intervjuer kan påvirke hvilke svar intervjuobjektet vil komme med. For fremtidige intervjuer ble det derfor ulike begreper og rutiner presisert i spørsmålsstillingen.

I det samme testintervjuet kom det også frem et annet forhold som skulle vise seg å være litt problematisk. Intervjuobjektet henvendte seg til meg flere ganger for å høre hva mine meninger og tanker var om ulike temaer. Som tidligere nevnt gjennomgikk Politiets utlendingsenhet en stor omorganisering i perioden 2008/2009 og jeg har inntrykk av at mange ansatte i organisasjonen er skeptisk til forandringene som fant sted. Mitt inntrykk er at man fikk en form for polarisering blant de ansatte, hvor noen mente at ting var bra før, mens andre synes den nye organiseringen fungerer bedre. Flere intervjuobjekter forsøkte å fastslå hva jeg mente om denne omorganiseringen, men de ble forklart at jeg ikke ønsket å ha noen mening om slike forhold da det kan påvirke hva intervjuobjektet svarer.

4.5 Reliabilitet og validitet

Begrepene reliabilitet og validitet kan defineres på følgende måte:

Kort fortalt dreier reliabiliteten av en undersøkelse seg om hvor nøyaktig undersøkelsen er gjennomført, mens validiteten går på hva undersøkelsen har kastet lys over – om den ga informasjon om det som ble formulert i problemstillingen (Grenness, 2001:41).

Reliabiliteten til en undersøkelse kan man finne ved å besvare tre spørsmål (Easterby-Smith med flere, 2002:53):

- Vil den samme undersøkelsen fått likt resultat under andre omstendigheter?
- Vil de samme observasjonene føre til likt resultat hvis andre observerer?
- Er det god grad av gjennomsiktighet i hvordan funn er trukket fra data?

Robson (2002) beskriver fire kritiske faktorer som kan true reliabiliteten til en undersøkelse:

- Undersøkelses- og deltagerfeil. Saunders med flere (2003:101) eksemplifiserer dette ved en undersøkelse for å måle hvor fornøyd ansatte er med sin arbeidsplass. Undersøkelsen ville trolig få forskjellig resultat om den gjennomføres på en mandag eller en fredag.

- At undersøkelsesobjektet og deltagerne er predisponerte, altså at de svarer det de tror andre forventer at de skal svare
- Feil hos observatøren
- At den som undersøker er predisponert.

4.5.1 Validitet i denne oppgaven

Validitet handler om at funn i en undersøkelse virkelig er det de utgir seg for å være. Yin (2009:40-45) benytter fire ulike kriterier for å vurdere en undersøkelse: reliabilitet, begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet. Johannessen med flere (2003:71) forklarer at begrepsvaliditet er forholdet mellom det generelle formålet som man undersøker og de konkrete dataene man samler inn. Sagt med andre ord dreier begrepsvaliditet seg om å etablere gode operasjonelle mål for de konseptene man vil studere (Yin, 2009:42). Intern validitet er mer aktuelt i kvantitative undersøkelser hvor man ønsker å etablere årsakssammenhenger mellom ulike variabler. En høy intern validitet innebærer at man kan påvise, gjennom eksperimenter, en årsakssammenheng mellom disse variablene (Johannessen med flere, 2003:262). Ekstern validitet er hvordan funn i en undersøkelse kan generaliseres til andre populasjoner eller undersøkelsesobjekter (Johannessen med flere, 2003:307). For at en undersøkelse skal være valid, må den være reliabel, men reliabilitet alene er ikke nok for at den skal være valid.

Begrepsvaliditeten i denne undersøkelsen antas å være høy da mange ledere som er involvert i selve økonomiprosessen ble intervjuet. Det ble i tillegg intervjuet ledere som ikke er direkte involvert i økonomistyring og budsjettering, men som er tilknyttet utførelse av kjerneoppgavene. Dette ble gjort for å få kunnskap om hvordan økonomistyringen blir implementert i praksis og hvilke følger dette får. Alle intervjuobjekter ble lovet anonymitet og fikk samtidig opplyst at oppgaven skal være konfidensiell i fem år slik at de ikke trengte bekymre seg for eventuelle konsekvenser av det som kom frem i intervjuet. Leder av Politiets utlendingsenhet ga tidlig uttrykk for interesse for denne oppgaven og at hun ønsket å få lese den ved ferdigstilling. Dette ble også alle intervjuobjektene gjort kjent med.

Hva gjelder begrepsvaliditeten innenfor budsjettildeling, viste det seg at dette var et vanskelig område da den tildelende myndighet er utfordrende å identifisere. Organisasjonene som har direkte innflytelse på budsjettildeling er Politidirektoratet, Justisdepartementet og Storting og

Regjering. Mens det tidligere var Politidirektoratet som tildelte midler til PU fra en felles pott som skulle dekke hele justissektoren, har det de senere årene blitt tildelt midler med direkte føringer gjennom Stortingsproposisjon 1 og det reviderte nasjonalbudsjettet. Det ville derfor ha vært interessant å intervju ansatte i Justisdepartementet og ulike politikere med ansvar for justissektoren og innvandringsfeltet for å få dypere kunnskap om emnet.

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt den eksterne validiteten til denne undersøkelsen er stor. En hovedgrunn til dette er den unike posisjonen til Politiets utlendingsenhet ved at oppgaveomfanget er usikkert, fagfeltet er under sterkt søkelys fra media og interesseorganisasjoner samt de store endringene internt i organisasjonen med den påfølgende økte bemanningen. I tillegg er organisasjonen relativt ung og har derfor kanskje ikke hatt mulighet til å "sette seg" ennå. Det kan tenkes at et akuttmottak på et sykehus kan være i en noe lik situasjon da man de må behandle alle som trenger akutt legehjelp og samtidig har vanskeligheter med å forutsi når og hvor stort oppgavevolumet vil være. Samtidig kan det antas at variasjonene i oppgavevolum ikke er like store og at et akuttmottak heller ikke er gjenstand for varierende politiske føringer i like stor grad. Det er muligens innen politietaten denne oppgaven kan anses å ha høyest ekstern validitet da ulike politidistrikt kun kan predikere, på basis av historiske data, hvor mange lovbrudd som vil bli begått og hvor mye ressurser det vil kreve å "behandle" dette.

4.5.2 Reliabilitet i denne oppgaven

Et problem innenfor reliabiliteten kan være at det var jeg som utførte intervjuene, da noen av intervjuobjektene kunne ha en forutinntatt holdning til meg. Det kan også tenkes at noen intervjuobjekter ikke stolte på løftet om konfidensialitet, spesielt sett opp mot problemene som er nevnt tidligere i forbindelse med en mulig polarisering av ulike ansattes holdning til omorganiseringen. På den annen side kan det tenkes at intervjuobjektene ga mer informasjon og var mer åpne om utfordringer organisasjonen står overfor, da det var en av "deres egne" som stod for intervjuene. Av de som ble intervjuet i PU var det kun én person som har vært ansatt i organisasjonen like lenge som meg, altså siden opprettelsen.

Intervjuguiden øker reliabiliteten ved at de ulike intervjuene lettere kan bli sammenlignet og man har dermed grunnlag for å si noe om samstemmigheten blant intervjuobjektene. I innledningen til hvert intervju ble intervjuobjektene forklart at de ville få fortløpende sitatrett

slik at de ikke trengte å bekymre seg for om det de sa var ”tabloid” eller kunne oppfattes av andre som illojalt. Dette gjorde sannsynligvis at intervjuobjektene kunne være mer åpne. At intervjuobjektene fikk mulighet til å være anonyme, økte trolig også reliabiliteten da de fikk mulighet til å komme med synspunkter om organisasjonen uten at dette ville stille dem i et dårlig lys i ettertid.

5. Resultater

Jeg vil i dette kapitlet beskrive de formelle prosessene som foregår ved tildeling av rammebudsjett til Politiets utlendingsenhet samt hvordan budsjetteringsprosessen internt i organisasjonen fordeler disse midlene. Videre vil mål- og resultatstyringsprosessen i organisasjonen bli beskrevet og kapitlet avsluttes med en oversikt over utvikling i bevilgningene til organisasjonen. Disse resultatene vil så bli satt opp mot teori og diskutert i neste kapittel. Kildematerialet som ligger til grunn for dette kapitlet er sekundærdata og intervjuer.

5.1 Budsjetteringsprosessen – tildeling av rammebudsjett:

Budsjetteringsprosessen til Politiets utlendingsenhet starter med at Politidirektoratet skriver et rammeforslag for hele Politi-Norge som leveres Justisdepartementet i slutten av april. Justisdepartementet ber videre Politidirektoratet om å bidra med tekst til Stortingsproposisjon 1 (nasjonalbudsjettet) innen mai. Forslag til Stortingsproposisjon 1 blir returnert til Politidirektoratet i begynnelsen av juli og de har da noen uker til å komme med forslag til endringer. I løpet av denne perioden har Politiets utlendingsenhet fått i oppdrag av Politidirektoratet å produsere et dokument ved navn ”Plan- og rammeskriv” som leveres dem i midten av oktober. I dette skrevet ønsker Politidirektoratet innspill til planprosessen inkludert tilstandsbeskrivelse og resultatmål med risikovurderinger knyttet til de ulike resultatmålene.

Politiets utlendingsenhet har et rammebudsjett, det vil si at organisasjonen mottar en økonomisk ramme som skal dekke alle utgiftene knyttet til organisasjonens forventede måloppnåelse. Denne rammen er fordelt på to poster, post 01 og 21. Post 01 er en forvaltningspost som fordeles av Politidirektoratet og deles med de andre ansvarsenhetene som sorterer under direktoratet, det vil si de andre særorganene og politidistriktene i Norge. Denne posten går til å dekke kostnader som påløper uansett aktivitetsnivå, som for eksempel lønn, leie av lokaler, investeringer i IKT, med mer. Post 21 skal dekke de variable kostnadene knyttet til utlendingsforvaltningen, som for eksempel kostnader til flybilletter i forbindelse med uttransport, overtid på uttransport, tolkeutgifter og overnatting for asylsøkere som venter på å bli registrert. Denne posten tildeles direkte av Stortinget gjennom Stortingsproposisjon 1 og for 2010 er denne posten på rundt 170 millioner kroner, hvorav 88 millioner er utgifter knyttet til uttransporteringer.

De store kostnadsdriverne i PU, antall personer som søker asyl og antall personer uten lovlig opphold i Norge som skal returneres til hjemlandet, blir budsjettert ut fra prognoser. Disse prognosene blir utarbeidet av ulike prognosegrupper. Det finnes en prognosegruppe for antall forventede asylankomster og en annen som stipulerer forventede negative vedtak fra Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemda, som Politiets utlendingsenhet har som oppgave å uttransportere. Kostnadene for å registrere en asylsøker er tidligere forsøkt stipulert og dette benyttes som kostnadsnøkkel for utgiftene innenfor denne kategorien. Utgiftene knyttet til å registrere en asylsøker er forholdsvis like uansett opprinnelsesland, kjønn eller alder. Kostnadene til å uttransportere en asylsøker varierer derimot kraftig avhengig av hvilket land personen skal sendes til, om personer må ledsages av polititjenestemenn grunnet frykt for at vedkommende vil motsette seg uttransporten, samt mange andre faktorer.

Den endelige budsjettammen for Politiets utlendingsenhet blir meddelt Politiets utlendingsenhet i form av disponeringsskriv⁷ som mottas medio februar i inneværende budsjettår, altså rundt to måneder ut i budsjettåret. Samtidig er denne rammen noe fleksibel da den kan endres i revidert nasjonalbudsjett og ved høstsalderingen avhengig av faktisk oppgavevolum. Man ser altså på hvor stort oppgaveomfanget har vist seg å være og sammenligner dette opp mot prognosene og bevilgningene som organisasjonen fikk i utgangspunktet.

5.2 Budsjetteringsprosessen internt i PU

Ut i fra tildelingsbrevet etableres det endelige interne budsjettet i organisasjonen. Man har altså ikke et endelig budsjett før en stund ut i budsjettåret. Det er ni ulike budsjettenheter i organisasjonen. Faktorer som avgjør hvordan budsjettet blir fordelt er erfaringer fra tidligere år, innspill fra ulike enheter, beregning av måltall og prognoser i forhold til ankomster og uttransporteringer, samt andre økonomiske bindinger som organisasjonen har påtatt seg.

Den interne budsjetteringsprosessen starter med at økonomiavdelingen sender ut et bestillingsnotat tidlig i desember til ledere for de ulike avdelingene hvor det bes om innspill til neste års budsjett. Utgangspunktet for fordelingen av budsjettmidler er den etablerte virksomhetsplanen for tilsvarende år, og man fordeler etter hvor mye ressurser som kreves for

⁷ Dette brevet har ulikt navn avhengig av avsender. Fra Justisdepartementet til Politidirektoratet blir det kalt tildelingsbrev, mens fra Politidirektoratet til PU heter det disponeringsskriv.

å oppnå tiltakene i denne planen. Resultatene av dette blir diskutert på et møte hvor alle lederne deltar, og man vedtar så foreløpig budsjett i påvente av tildelingsbrevet. For 2010 viste det seg at den endelige tildelingen inneholdt litt over tre millioner kroner mindre enn forutsatt, dette gjorde at man måtte kutte i budsjettet. Denne salderingsprosessen ble utført ved at ledere med budsjetteringsansvar møttes og at leder av organisasjonen fikk det siste ordet ved uoverenskomster.

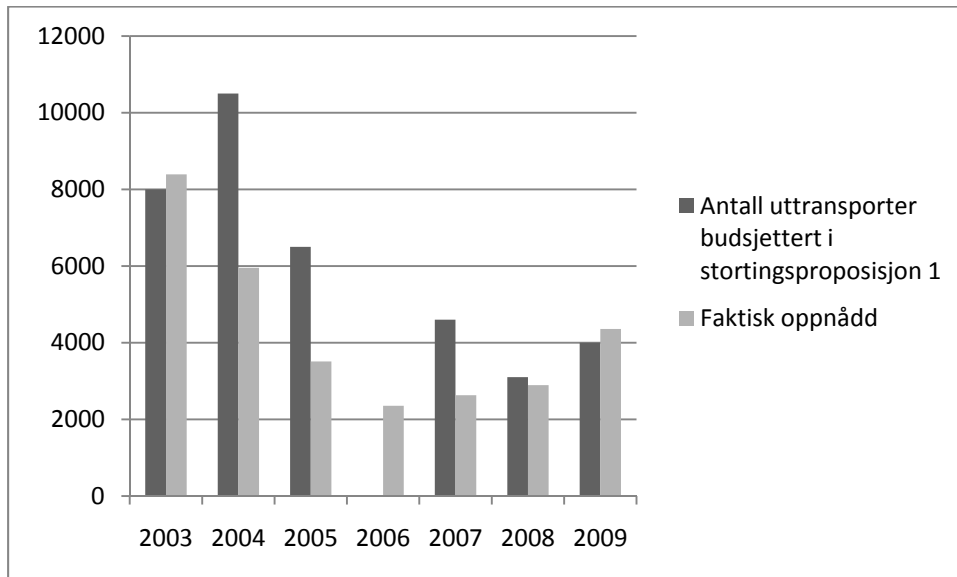
5.3 Mål- og resultatstyring i Politiets utlendingsenhet

Organisasjonen blir styrt etter ulike mål. Instruksen til Politiets utlendingsenhet fastsetter organisasjonens ansvarsområde og kan leses i vedlegg 1. Stortingsproposisjon 1 konkretiserer Regjeringens grunnleggende verdier innenfor justissektoren (trygghet, demokrati og rettsikkerhet) til ulike hoved- og delmål som skal legge føringer for fordeling av midler. I samme dokument er det tallfestet en prognose for hvor mange som vil søke om asyl og antall personer som forventes uttransportert. På bakgrunn av disse tallene bevilges det midler som er direkte knyttet opp til dette aktivitetsbaserte målet. Stortingsproposisjon 1 inneholder også direkte føringer for andre aktiviteter innenfor organisasjonens ansvarsområde. For budsjettåret 2010 kan man for eksempel lese at aksjonene i 2009 mot den åpenlyse narkotikaomsetningen på Gründerløkka skal fortsette. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Oslo Politidistrikt, Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet som tar sikte på hurtig pådømmelse og uttransport av utlendinger som selger narkotika langs Akerselva i Oslo.

I tillegg til føringene gitt av Stortinget gjennom Stortingsproposisjon 1, har Politiets utlendingsenhet et internt mål- og resultatstyringsdokument. Alle offentlige organisasjoner er pliktig til å utarbeide dette slik at man oppfyller kravene gitt i Stortingets bevilgningsreglement og Reglementet for økonomistyring i staten (SSØ, 2006). Politiets utlendingsenhet utarbeidet for 2009 en plan bestående av åtte hovedpunkter som omhandler mål organisasjonen skal forsøke å oppnå. En oversikt over hovedmål, delmål og faktisk måloppnåelse for 2009 kan sees i vedlegg 4. Ut fra dette kan man se at organisasjonen oppnådde syv av 27 delmål og at fem av disse syv var knyttet til uttransporteringer.

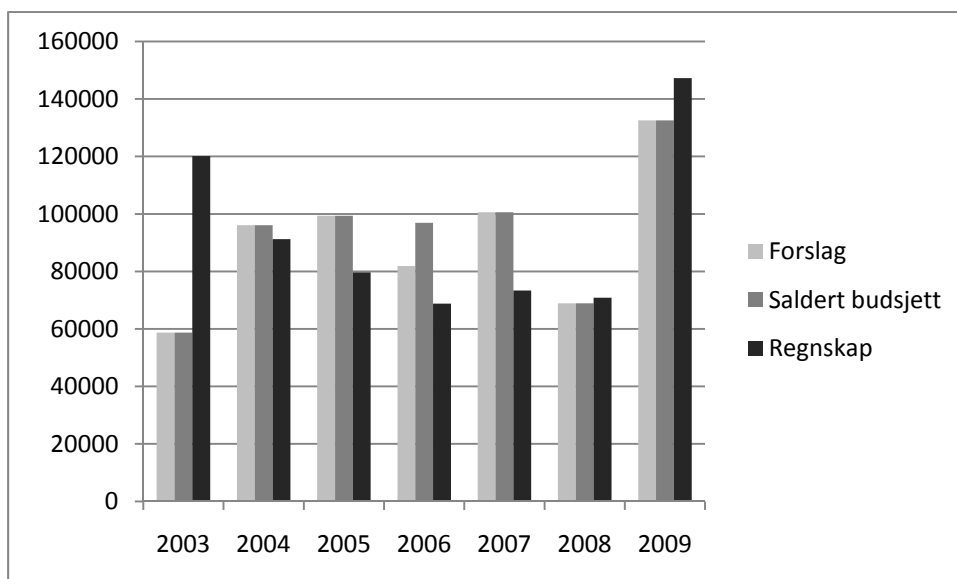
5.4 Historisk tildeling av midler

En gjennomgang av Stortingsproposisjon 1 for perioden 2003-2009 viser at det ble budsjettert med for høye tall i perioden 2004 til og med 2008 hva antall uttransporteringer angår.



Figur 12: Antall forventede og faktiske uttransporter for 2003 -2009. NB: For 2006 var det ikke tallfestet i Stortingsproposisjon 1 hvor mange man forventet uttransportert. (Stortingsproposisjon 1 og Årsrapporter fra PU, 2003-2009)

Dette kan sammenlignes med tildelingene gjennom post 21 som skal dekke de såkalte sideutgiftene i forbindelse med asylsaker. I praksis betyr dette de variable kostnadene direkte knyttet opp til å registrere og uttransportere asylsøkere og andre uten lovlig opphold i landet.



Figur 13: Forslag, saldert budsjett og regnskap for post 21 i perioden 2003 til 2009 (Stortingsproposisjon 1 2003-2009). Alle tall i tusen kroner.

Figuren over viser forslag til tildeling, eventuelle endringer i saldert budsjett og hva det faktiske forbrukte var for post 21 i perioden 2003 til 2009. Tallene er ikke direkte sammenlignbare da man for 2008 flyttet 17 millioner kroner fra post 21 til 01 grunnet ansettelse av vektere på utlendingsinternatet. I 2009 endret man også budsjetteringen slik at utgifter til ansatte direkte knyttet til registrering og uttransportering ble flyttet fra post 01 til post 21. Dette medførte at posten økte med 56 millioner kroner. Bortsett fra dette skal altså tabellen vise de variable kostnadene tilknyttet registrering (figur 3) og uttransportering (figur 14) i perioden.

Det hadde her vært ønskelig å analysere tildelingene nærmere for å sammenligne innsatsfaktorene med hva organisasjonen oppnår. Dette har vist seg svært vanskelig fordi innholdet i budsjettpostene har blitt endret, som nevnt over, samt at det ikke har vært tilgjengelige tall for hele perioden 2003-2009. Fordelingsnøkler av post 21 på registrering og uttransportering vites ikke og det kan videre antas at definisjonen og dermed statistikkgrunnlaget har endret seg i perioden.

6. Analyse og diskusjon

I denne delen vil jeg diskutere problemstillingen gjennom resultatene av de kvalitative intervjuer samt aktuell sekundærinformasjon som stort sett består av interne dokumenter i PU og korrespondanse mellom PU og andre myndigheter. Jeg vil starte med mål- og resultatstyring da dette skal danne grunnlaget for hele styringsprosessen. Deretter diskuteres tildeling av midler fra overordnede myndigheter og hvordan disse midlene blir fordelt gjennom den interne budsjetteringsprosessen. Kapittelet avsluttes med resultater knyttet til den generelle økonomistyringen i organisasjonen.

6.1 Mål- og resultatstyring:

Politets utlendingsenhet har to dokumenter som omhandler hvilke mål organisasjonen skal forsøke å oppnå, *Stortingsproposisjon 1* og et eget mål- og resultatstyringsdokument. Førstnevnte utarbeides av politikerne i forbindelse med statsbudsjettet og der kvantifiserer man de mest sentrale målene for PU, antall personer som organisasjonen skal registrere og uttransportere. I det samme dokumentet er det også andre direkte føringer for PU og begge kildene som ble intervjuet i POD opplyste at *Stortingsproposisjon 1* har inneholdt flere direkte føringer de siste årene. To eksempler på disse føringene fra 2009 er at organisasjonen: "(...) i samarbeid med IOM (International Organization for Migration) gjennomføre særskilte informasjonskampanjer rettet mot personer uten lovlig opphold bosatt utenfor mottak". Videre står det at Politets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet skal etablere et samarbeidsprosjekt med tre ulike politidistrikt med tanke på å få ned den åpenlyse narkotikaomsetningen blant asylsøkere og innvandrere (Stortingsproposisjon 1, 2009). Kilder i både PU og Politidirektoratet har uttrykt at denne detaljstyringen er uheldig. Den ene kilden i POD fortalte at: "Politikere og den politiske ledelsen burde holde seg på et strategisk nivå og ikke drive med enkeltstyring", mens den andre kilden i POD sa "Politikerne ønsker å vise at de er proaktive. Man blir vingeklippet nedover i systemet, det var veldig tydelig i siste tildeling". En ansatt på økonomiavdelingen i PU uttrykte tilsvarende: "Det var overraskende detaljerte føringer i forhold til hva vi skulle satse på".

I tillegg til *Stortingsproposisjon 1* har også PU et eget mål- og resultatstyringsdokument. Dette blir utarbeidet ved at PU kommer med forslag til resultatindikatorer som blir vedtatt i et formalisert møte mellom POD og PU. POD har da ansvaret for at disse målene fremmer ønskene fra Justisdepartementet og politikere. Et intervjuobjekt i Politidirektoratet uttalte: "Vi

har en plikt å sørge for at politisk ledelses postuleringer kommer frem til dem som skal utføre dem”. En gjennomgang av fastsatte mål og graden av måloppnåelse for 2009 er gjengitt i vedlegg 4. Den viser at PU hadde satt seg 27 mål for 2009 og 17 av disse var både kvantifiserbare og mulige å kontrollere. Av disse 17 klarte PU å oppnå seks mål. Fire av disse målene var knyttet til å uttransportere personer fra Norge, de resterende to omhandlet gjennomgang av et ID-arkiv og antall bistandsanmodninger som ble gjennomført. Sistnevnte bør ikke tillegges mye vekt da det ble forklart fra ansvarshavende politimann at man ba politidistriktene om ikke å sende bistandsanmodninger da PU ikke har kapasitet til å imøtekomme disse.

Det kan altså virke som at det er antall uttransporterte som har den høyeste prioriteringen internt i organisasjonen, da fire av seks oppnådde kvantifiserbare mål i målstyringsdokumentet for 2009 var om nettopp dette. Intervjuobjektene var derimot uenige i om det var såkalte *dublin-saker*⁸ eller *kriminelle* som var viktigst internt i denne kategorien. Ved å prioritere *dublin-saker* øker man graden av måloppnåelse på en kostnadseffektiv måte, flere intervjuobjekter har påpekt at å uttransportere en kriminell person koster veldig mye ressurser. Dette ble forklart ved at man ofte må fengsle vedkommende så personen ikke forsvinner, man må etterforske så man kan avklare identiteten, hjemlandet må akseptere å ta imot vedkommende og personen må følges av tjenestemenn på uttransporten. Samtidig ble det også hevdet at prioritering av *dublin-saker* er samfunnsøkonomisk lønnsomt da Norge kan slippe å behandle en asylsøknad med alle de kostnadene det medfører. Eksempler på slike kostnader er asylmottak, stønader, saksbehandlingskostnader og advokatutgifter. En diskusjon rundt prioriteringen av hvem man skal uttransportere vil bli drøftet videre i neste delkapittel.

Da måloppnåelsen for 2009 var relativt lav, ble dette et eget tema under intervjuene. Alle intervjuobjektene i PU forklarte dette med at 2009 var et vanskelig år på grunn av en kraftig økning i både registrerte asylsøkere og uttransporterte personer, samt politiansattes ”vern av egen fritid”, som forklart i kapittel 2.6. Sjef for PU, Ingrid Wirum, presiserte i en e-post til alle ansatte i organisasjonen at 2009 har vært preget av ulike utfordringer og at det ”(...) har presset alle nivåer i vår organisasjon og påført dere alle et stort arbeidspress”. POD mente derimot at økningen i antall asylsøkere og uttransporteringer ikke kan benyttes som forklaring på at organisasjonen ikke oppnådde flere mål. En kilde i POD sa: ”Man setter opp et

⁸ Med *Dublin-saker* menes personer som skal uttransporteres i henhold til Dublin-konvensjonen, altså personer som har søkt asyl i et annet europeisk land før de søkte asyl i Norge.

resultatmål og forutsetter at budsjettet skal dekke utgiftene, det er altså ingen unnskyldning i seg selv at det har vært en økning i asylsøkere og uttransporter og at man dermed ikke har midler til å oppnå andre måltall”. Videre svarte samme person på spørsmålet om målstyring gjør PU til en mer effektiv organisasjon: ”Målsetningen er der, men hvis målene ikke er tilpasset virkeligheten kan man ikke bruke dem. Jeg har en antagelse at de som jobber med utforming av mål ikke har nok kunnskap om selve oppgaveutførelsen”. Dette ble bekreftet av en kilde i PU: ”[Vi] har nå mål som er langt fra realistiske å oppnå fordi registrering av asylsøkere blir prioritert. Dette fordi søkerne skal behandles med verdighet og slippe å sitte 50 timer på en trebenk”. Personer som ønsker å søke asyl i Norge må ofte vente lenge før de blir registrert av PU, i 2009 ble 41 % av alle nye asylsøkere registrert innen 24 timer (PU Årsrapport, 2009). Ventetiden fra man melder seg som asylsøker til man blir registrert og sendt på asylmottak blir som oftest tilbrakt i PU sine lokaler, som ikke er egnet for overnatting.

6.2 Tildeling av midler

Politiets utlendingsenhet mottar sitt rammebudsjett over to poster, post 01 og 21. Post 01 blir bevilget av POD og skal dekke driftsutgiftene, her ”konkurrerer” altså PU om midler på lik linje med de andre politidistriktene og særorganene i Norge. I 2009 var denne posten, inkludert tilleggsbevilgninger, på rundt 193.603.000 kroner og den største kostnaden innenfor post 01 var lønnskostnadene, som eksklusiv arbeidsgiveravgift beløp seg til 117.400.000 kroner. Post 21 blir tildelt direkte gjennom Stortingsproposisjon 1 og skal dekke de antatte direkte kostnadene knyttet til å registrere asylsøkere og å uttransportere personer uten lovlig opphold. Det er altså to delvis uavhengige myndigheter som bevilger midler til organisasjonen og dette gjør at prinsipprollen bør avklares nærmere.

6.2.1 Hvem er PU sin prinsippal?

For å få bedre oversikt over tildelingsprosessen samt dypere grunnlag for å diskutere hvordan man vurderer tildelingene, er det viktig å få avklart hvem som er prinsippalen i Politiets utlendingsenhet sitt forhold til overordnede myndighet. Jeg vil derfor se på ulike forhold som kan bidra til å belyse dette.

Mitt utgangspunkt for denne oppgaven var en antagelse om at forholdet mellom Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet kunne karakteriseres som et prinsipal-agentforhold. Etter å ha innehentet data er dette ikke like sikkert lenger, da det er vanskelig å gi et direkte svar på spørsmålet om hvem som er den bevilgende myndighet. Politiets utlendingsenhet er organisatorisk direkte underlagt Politidirektoratet, som selv er underlagt Justisdepartementet og dets føringer blir bestemt på politisk nivå⁹. Tilsvarende forhold eksisterer for de fleste offentlige organisasjoner. Dette trenger isolert sett ikke være et problem, man kan anta at politikernes ønsker blir formidlet til Justisdepartementet som igjen viderefører det til Politidirektoratet.

Som tidligere nevnt blir altså rammebudsjettet til PU tildelt av to aktører.

Storingsproposisjon 1 gir bevilgninger som skal være direkte knyttet til oppgaveutførelsen innenfor registrering og uttransportering. Man er dermed avhengig av å utarbeide prognoser og kostnadsnøkler for oppgavevolumet for å avgjøre bevilgningen. Prognosene blir etablert på bakgrunn av arbeidet til to uavhengige prognosegrupper, hvor den ene ser på antall forventede asylsøknader og den andre på uttransporter. Prognosegruppene består av ansatte fra både Utlendingsdirektoratet og PU. En kilde i PU med kjennskap til gruppens arbeid forklarte at man nå begynner å få gode prognoser i forhold til antall forventede asylsøkere, men "(...) det er fryktelig vanskelig å si antall som skal uttransporteres. Vi tar en gjetning basert på det vi vet og situasjonen vi er i på det tidspunktet".

Som nevnt i forrige kapittel har føringene gitt av politikerne gjennom Storingsproposisjon 1 blitt mer utfyllende og detaljfokuserte slik at POD sin styringsrolle er blitt svekket. I intervju med en ansatt i POD kom det frem at dette ikke var en ønsket utvikling og at de følte seg vingeklippet og detaljstyrt av politikerne. Samme kilde i POD uttalte "(...) at politikerne detaljstyrer forvaltningen kan være et signal om at politikerne ikke stoler på prinsippene i mål- og resultatstyring" og "PU er blitt et politisk signal og flaggskip for å synliggjøre politikernes politikk så de kan vise handlekraft".

Da prinsipal-agentteorien fokuserer mye på det asymmetriske informasjonsfortrinnet til agenten, er det interessant å se på hvordan informasjonen fra PU blir distribuert til de ulike overordnede nivåene. PU utarbeider regelmessige rapporter; antall personer som er

⁹ Se for øvrig figur 1.

uttransportert blir rapportert månedsvis, økonomistatus rapporteres kvartalsvis og hovedmålene blir rapportert halvårlig. I tillegg lages det en årsrapport hvor man detaljerer måloppnåelse og kommer med forklaringer på eventuelle avvik. Av disse rapportene er det kun årsrapporten som sendes videre fra Politidirektoratet til Justisdepartementet og dette styrker påstanden om at Politidirektoratet er prinsipalen i forholdet. Samtidig bør en også være klar over at Politiets utlendingsenhet utarbeider en del rapporter og innspill som blir bestilt av Justisdepartementet gjennom Politidirektoratet. Eksempler på slike rapporter kan være ønskede innspill til ny utlendingslov eller innspill i forbindelse med opprettelsen av et nytt ID-senter¹⁰. To av kildene i PU har forklart at POD tidligere har redigert og forkortet dokumenter som er skrevet av PU på oppdrag av Justisdepartementet. Man har i noen tilfeller følt seg sensurert av POD. Dette ble tatt opp under intervjuene av ansatte i POD som forklarte at de kun redigerer og sammenfatter informasjon for at den skal bli lettere å lese og samtidig mer spisset. Den ene kilden i POD uttalte også: ”Vi ønsker ikke å videreformidle detaljinformasjon da det kan føre til at overordnede myndigheter styrer mer på detaljnivå”.

Før diskusjonen om prinsipprollen avsluttes er det viktig å gjenta hvem som utarbeider målene som PU styres etter, hvordan man er kommet frem til de ulike målene og hvordan man prioriterer disse. Hovedmålene til PU står i Stortingsproposisjon 1 hvor det for budsjettåret 2010 står at PU skal uttransportere 4900 personer uten lovlig opphold i Norge samt registrere en estimert prognose på 18.500 personer som søker asyl. Mål- og resultatstyringsdokument har spesifisert åtte hovedmål og 27 delmål og det er PU som utarbeider forslag til disse målene og POD som kontrollerer at de er i overenskomst med politikernes ønsker. Et eksempel på hovedmål er at asylsøkere skal behandles på en effektiv, rettssikker og verdig måte. Dette er operasjonalisert ned i fem delmål, men ingen av disse ble nådd i 2009. En oversikt over alle hoved- og delmål for PU, samt grad av måloppnåelse i 2009 finnes i vedlegg 5. Selv om POD legger føringer for dette mål- og resultatstyringsdokumentet, har de ingen ”ris bak speilet”. En kilde i POD forklarte at tanken bak mål- og resultatstyringen var at den skulle bidra til bedre interne prioriteringer: ”Vi har ingen sanksjonsmyndighet i forhold til manglende måloppnåelse (...). Selve målstyringen skal ha en egenverdi for PU i forhold til å fordele ressurser.

¹⁰ Se stortingsproposisjon 1 for 2010.

Vurdering av prinsipalrollen

Det er vanskelig å konkludere på hvem som er prinsipalen til PU. Man kan hevde at både politikere og Politidirektoratet er i en prinsipalsituasjon da bevilgningene kommer fra disse to nivåene, men på bakgrunn av de foretatte intervjuene og tilgjengelig sekundærinformasjon, må POD, til tross for økende grad av detaljstyring fra politisk nivå, defineres som prinsipalen i dette forholdet. Bevilgningen fra politisk hold gjennom post 21 er utarbeidet på bakgrunn av prognosegrupper og gjennomsnittskalkyler. Dette gjør at politikerne ikke har stort valg når de skal bevilge penger over denne posten. Personer som melder seg som asylsøkere må registreres av politiet og politiet har også som oppgave å uttransportere alle personer uten lovlig opphold, uansett antall.

6.2.2 Interessekonflikt mellom PU og POD?

Innenfor prinsipal-agentteorien er den mulige interessekonflikten mellom agenten og prinsipalen sentral. Prinsipalen kan ikke observere agentens adferd, men må stole på at agenten opptrer slik prinsipalen ville gjort hvis prinsipalen selv hadde utført oppgaven. Ingen av informantene har antydning at det er en interessekonflikt i dette forholdet mellom POD og PU, som en kilde i POD uttalte: ”PU fremstår som fokusert på å iverksette de føringene man blir pålagt av overordnet myndighet”.

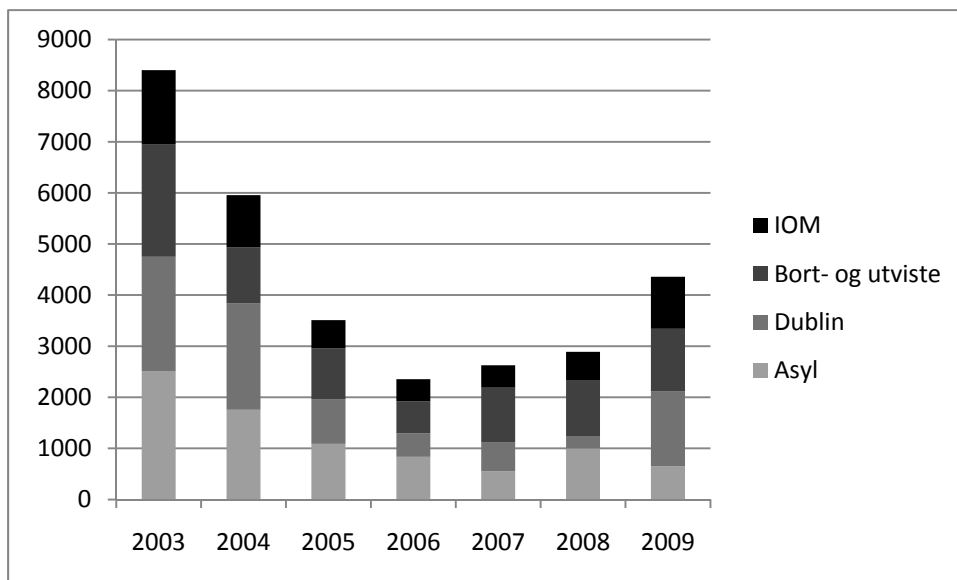
Graden av tillit mellom PU og POD har vært et tema på alle intervjuene jeg har foretatt og begge intervjuobjektene i POD har sagt at de stoler på informasjonen som de mottar fra PU. Økonomiavdelingen i PU har heller ikke opplevd at POD ikke har godtatt noe informasjon fra PU, det være seg regnskap, forklaringer på hvorfor måltall ikke er oppnådd eller andre generelle rapporteringer. Tilsvarende informasjon er kommet frem i intervjuer med ansatte i POD, hvor man sier seg fornøyd med rapporteringen; ”Jeg har ingen grunn til å tvile på soliditeten i rapporteringen, de [PU] skriver bra og rapporterer fint”. På spørsmål om man noen gang har mistenkt PU for å ”pynte” på tallene forklarte en informant i POD at:

”Det er nok menneskelig å pynte på statistikken. Det er en menneskelig ting at man helst vil tilfredsstille andre. Men stort sett kan det leses mellom linjene og jeg tror ikke det spiller stor rolle. Det går an å manipulere resultatene littegrann, men når vi ser det over tid tror jeg ikke noe på det.”

Samlet sett kan man dermed si at POD har tillitt til at PU gir dem korrekt informasjon.

Med bakgrunn i at POD har tillitt til PU sin oppgaveutførelse, har det underveis i denne oppgaven fremkommet et eksempel på at det kan eksistere en interessekonflikt innenfor fagfeltet. I prinsipp- og agentteorien er den ulike tilgangen på informasjon sentral da dette kan gi problemer ved at prinsipalen opplever moralsk hasard. I praksis betyr dette at prinsipalen ikke vet hva som kreves av innsats fra agentens side, prinsipalen kan kun observere resultatet. Jeg vil her beskrive en mulig suboptimalisering av hvem PU uttransporterer ved at organisasjonen fokuserer på uttransporter innenfor *Dublin-kategorien* i stedet for *kriminelle* da disse er billigere samtidig som man isolert sett oppfylder målene i Stortingsproposisjon 1. Mulige konsekvenser kan være at samfunnet som helhet får større kostnader ved at personer uten lovlig opphold i landet som begår kriminalitet ikke blir uttransportert.

En kilde i PU forklarte at det er ikke hensiktsmessig å måle arbeidsprosesser i PU da: "(...) det er veldig stor forskjell på saker. Vi kan ikke måle da saker er forskjellige. (...) [det er] store forskjeller i hva som kreves av innsats for å for eksempel ID-etterforske sakene. Jeg er ikke tilhenger av måling av den grunn". Et av de mest sentrale områdene for PU er å uttransportere personer uten lovlig opphold. Som tidligere nevnt er det fire kategorier uttransporter og det er store utgiftsforskjeller mellom disse kategoriene. Figur 4 viser hvor mange man historisk har uttransportert i de ulike kategoriene:



Figur 4: Uttransporter i perioden 2003-2009 fordelt på kategorier

Som figuren viser har PU i 2009 økt kraftig antall uttransporter innenfor kategorien *Dublin*, som er personer som har søkt asyl i et annet europeisk land før de søker asyl i Norge og som

dermed må uttransporteres til dette landet. Dette er en kategori som er forholdsvis rimelig å uttransportere da billettkostnadene er lavere grunnet europeiske destinasjoner samt at det er færre som må følges av en eller flere politiansatte slik at det påløper mindre lønnskostnader per uttransport. Isolert sett gir altså slike uttransporter høy måloppnåelse med relativt lavt ressursforbruk. Kilder på økonomiavdelingen og strategi- og analyseavdelingen har også fortalt at PU prioriterer *dublin-saker* basert på hva man anser som samfunnsøkonomisk lønnsomt. I slike saker har man bestemte frister innenfor det europeiske systemet så en oversittelse av fristen medfører at Norge må ta ansvaret for å behandle asylsøknaden til vedkommende. Dette betyr i praksis at hvis en asylsøker skal bli sendt tilbake til landet personen først søkte asyl i, må det skje innen seks måneder etter at personen fremla asylsøknaden i Norge. Hvis dette ikke skjer må saken realitetsbehandles¹¹ i Norge.

Kilder med kunnskap om den daglige oppgaveutførelsen påpekte at ulempen med en denne prioritering er at man nedprioriterer andre viktige saker som kriminelle asylsøkere. Dette er en kategori som er svært ressurskrevende å uttransportere da man ofte må fengsle vedkommende i forkant av uttransporten for å avdekke deres reelle identitet samt at det påløper høyere kostnader til selve uttransporten da personene må ledsages til sitt hjemland. Et eksempel på en meget ressurskrevende sak kan være den såkalte "Sjatunov-saken" som er beskrevet i PU sin årsmelding for 2005. Denne saken startet med at en person som hevdet å være fra Russland søkte asyl i mai 2003 og ble fengslet i august samme år for blant annet butikktysterier. Han satt varetekstfengslet frem til februar 2005 da han ble uttransportert til Litauen, hvor han for øvrig var etterlyst i forbindelse med en bilulykke. I løpet av denne tiden hevdet han å være fra Sverige, Litauen, Hviterussland og Ukraina og saken ble ikke løst før et bilde av ham ble vist på TV i Litauen og hans mor kontaktet myndighetene. I slike saker må man benytte mye ressurser til ID-etterforskning, avhør, fengsling og fremstilling for retten¹², uten at ressursbruken fremkommer i noen statistikker.

Kildene¹³ er ikke enstemmige i hva som er prioritert internt innenfor uttransporter. En kilde med kunnskap om den daglige oppgaveutførelsen i PU fortalte at: "Pri [-oritet] 1 er nå i praksis antall *Dublin-uttransporter*, men i prinsippet skulle kriminelle gått foran". Samme

¹¹ Realitetsbehandling vil si at asylsaken behandles som en vanlig asylsøknad hvor man avgjør om vedkommende skal få rett til asyl i Norge.

¹² I saker hvor en person er fengslet på bakgrunn av utlendingslovens § 37,6 (skjellig grunn til mistanke om falsk identitet) må personen fremstilles for retten hver fjerde uke for å vurdere om personen fortsatt skal sitte fengslet.

¹³ Da dette temaet kan anses som svært kontroversielt, er det dessverre ikke mulig å identifisere kildene ytterligere.

person fortalte at ”På effektivering går nå de enkle sakene foran de vanskelige” og ”Statistikken er pri [-oritet nummer] en”. En kilde på økonomiavdelingen ser slikt på det: ” Vi får størst mulig kvantitet med Dublin-uttransporter, det er billigst”. Dette blir delvis motsagt av en kilde på strategi- og analyseavdelingen: ”(...) den eneste føringen fra andre er å prioritere kriminelle. Det er ingen uenighet om at kriminelle har pri [-oritet] 1 og Dublin pri [-oritet] 2”. Den siste kilden med kunnskap om den daglige oppgaveutførelsen oppsummerte dette på følgende måte: ” Det blir ikke ført opp på virksomhetsplanen hva som har høyest prioritet. Internt har vi prioriteringer, men det kommer an på hvilken sjef man snakker med. For noen går Dublin foran alt, og det blir prioritert”. *De fire kildene som er nevnt over har altså avvikende syn på hva slags saker man prioriterer internt i organisasjonen.* De resterende tre kildene i PU som ble spurt om det samme ønsket ikke å gi et svar på spørsmålet da de mente at de ikke hadde nok kjennskap til den daglige driften til å vurdere dette.

Denne usikkerheten innenfor prioriteringene er også lagt merke til av politikerne. Leder av justiskomiteen, Per Sandberg, hevdet i Dagbladet den 23. januar 2010 at PU ikke uttransporterer grove kriminelle, men heller fokuserer på de lette uttransportene for å få bedre statistikker. Man kan dermed se konturene av en mulig interessekonflikt da PU muligens fokuserer på å oppnå fastsatte måltall på en kostnadseffektiv måte, mens det i Stortingsproposisjon 1 for 2010 står at ”(...) rask registrering av asylsøkere og mer effektiv uttransportering skal bidra til å redusere antall identitetsløse asylsøkere og bekjempe kriminalitet”. Det kan altså virke som at kriminalitetsbekjempelse ikke er like høyt prioritert. Dette kan også underbygges ved det faktum at Politiets utlendingsenhet kun hadde ett delmål i 2009 som gikk på kriminalitet og utlendinger – at organisasjonen skulle uttransportere minst 400 personer som er straffedømte. Problemet her er at man ikke har skilt mellom grader av kriminalitet, en person som er domfelt for butikktveri teller like mye i denne statistikken som en som er dømt for voldtekt.

Etter at alle intervjuene var gjennomført tok jeg på nytt kontakt med en av kildene som har god kjennskap til den daglige oppgaveutførelsen og prioriteringen av saker for å få avklart dette nærmere. Kilden forklarte at det som faktisk avgjør hvordan en sak prioriteres er hvor mye innsats som kreves for å få uttransportert personen og hva slags kriminalitet som personen har begått: ”Det som vektlegges er muligheten til å få vedkommende hjem. Hvis vi står med to stk id-løse må vi prioritere og da prioriterer vi voldtektsmannen fremfor han med noen gram hasj”. Tilsvarende prioriterer man etter hvor lenge man antar personen må sitte

fengslet før man kan gjennomføre uttransporten. Økningen i oppgavevolum de siste årene har også endret hvordan organisasjonen jobber med kriminelle: ”*Vi tar de kriminelle som aktivt dukker opp, men vi leter ikke etter dem*”.

Det må i denne sammenhengen også legges til at problemstillingen omkring prioritering av saker ikke er ny i politiet. Kilden, som har mange års erfaring fra feltet uttalte:

”Sykdomstegnet i utlendingsforvaltningen, så lenge jeg kan huske, er at fokuset er for stort på måltall ved at man tar de lette sakene for å få opp statistikken”. Videre forklarte kilden at det ikke lønner seg for asylsøkere å være ærlig i møte med norske myndigheter: ”(...) lyver du og er sleip, vinner du ved at du får bli”. Dette ble begrunnet med at jo mer en asylsøker lyver om personalia, bosted og land, desto mer ressurser kreves for å få avdekket korrekt identitet. *En antatt krevende identitetsetterforskning medfører at saken ikke blir prioritert.*

6.2.3 Prinsipalens økte styring

For å takle spillet mellom prinsipal og agent anbefaler Opstad (2006) 10 punkter som kan medføre at prinsipalen øker sin styring. Fokuset er da på økt styring gjennom bedre innsikt i agentens virke, men mer rigide rapporteringssystemer kan medføre økte *styringskostnader* for prinsipalen. Gjennom sekundærdata har det kommet frem at PU siden opprettelsen har fått flere og mer tydelige mål fra POD. Ved oppstarten av særorganet var det ingen målstyringsdokumenter som bestemte hvordan PU skulle arbeide innenfor sitt fagfelt. Instruksene, som er i vedlegg 1, definerte PU sitt ansvarsområde. Senere kom det mer detaljerte føringer, men dette har muligens også sammenheng med at POD i brev form (18.10.2005) ga alle landets politidistrikt og særorganer beskjed om å utforme egne instruksjoner innenfor rammen av egne aktiviteter og rammer. Den nåværende detaljerte målstyringen i PU er altså et resultat av at særorganet ble pålagt å utarbeide det. Da dette skjedde innenfor hele justissektoren, kan man trolig se bort i fra at endringene ble initiert av POD fordi de ønsket mer styring.

Det er mye løpende kontakt mellom PU og POD. I tillegg til de faste rapporteringsrutinene får PU ofte bestillinger fra POD angående ulike deler av virksomheten. Det kan være konkrete spørsmål om hvorfor borgere av konkrete land fortsatt befinner seg i Norge til tross for at de ikke har lovlig opphold i landet eller mer generelle spørsmål om hva man mener om andelen identitetsløse som befinner seg i Norge. Noen av disse bestillingene har svært korte frister,

flere informanter på økonomiavdelingen har forklart at man kan få en bestilling etter lunsj på en fredag med en svarfrist mandag morgen. Informantene forteller også at kommunikasjonen mellom PU og POD har økt de senere årene, men samlet sett er det vanskelig å si noe om Politidirektoratet bevisst har gått inn for å øke sin styring over Politiets utlendingsenhet. Trolig har en økt grad av rapportering mellom disse to en sammenheng med at fagfeltet er blitt mer ”i vinden” de siste årene og at direktoratet dermed opplever at de må svare på flere spørsmål. De samme kildene på økonomiavdelingen har opplyst at det er lite kunnskap om utlendingsfeltet i Politidirektoratet og at feltet ikke har ”høyeste prioritet”. Det kan derfor tenkes at POD får spørsmål fra Justisdepartementet og politikere som de ikke har kunnskap til å svare på og dermed må kontakte Politiets utlendingsenhet for å utarbeide et svar.

6.2.4 Kunnskap om fagfeltet

Gjennom intervjuene har det altså kommet frem at mange mener kunnskapen om utlendingsfeltet er relativt lav i Politidirektoratet. Dette blir også underbygget ved utsagn fra de som ble intervjuet der. En kilde i POD uttalte: ”Utlendingsforvaltningen generelt, som PU er en del av, har ikke høyeste prioritet” og en leder i PU mente at ”(...) kunnskapen i POD om PU sitt fagfelt kunne vært bedre, men at de [POD] nå gjør noe med det ved at de har opprettet et eget utvalg eller program som skal ta seg av det”.

Samtidig er ikke POD alene om denne kunnskapsmangelen. En gjennomgang av Stortingsproposisjon 1 for 2009-2010 viser den manglende kunnskapen gjennom følgende formulering: ”(...) regjeringen har besluttet at det skal tas fingeravtrykk av alle utlendinger som ikke kan dokumentere identiteten sin, eller der det er tvil om identiteten”. Det står videre at Politiets utlendingsenhet allerede har innført denne praksisen. Dette er feilaktig på flere nivåer da PU er pålagt, i henhold til en europeisk konvensjon, å ta fingeravtrykk av alle som søker asyl, uansett om de kan dokumentere sin identitet eller ikke. Dette har også skjedd helt siden PU ble opprettet.

PU har de siste årene fokusert på å dele kunnskap om fagfeltet med tildelende myndighet. En kilde på strategi- og analyseavdelingen i PU forklarte at man på høyere politisk hold har hatt problemer med å forstå at man ikke kan sammenligne antall ankomster med antall uttransporter innenfor samme år. Det tar i gjennomsnitt 15 måneder å behandle en asylsøknad fra personen søker asyl til endelig vedtak foreligger og kilden uttale at ”Det har vært en

voksenopplæringsjobb i forbindelse med valgkampen å få politikere til å forstå at det ikke bare er å snu [asylsøkere]”.

6.2.5 Foreløpige vurderinger om tildeling

Alle som ble intervjuet forteller altså at utlendingsfeltet i økende grad har vært mer ”i vinden” de siste årene. Samtidig har dette også ført til at PU har fått mer direkte føringer fra politisk hold. To kilder, en i POD og en i PU, uttalte at PU i større grad er blitt et politisk symbol for å synliggjøre politikernes prioriteringer så de kan vise handlekraft og at de er proaktive i forhold til utfordringene innenfor fagfelte. Denne økende graden av detaljerte føringer har ført til at Politidirektoratet har følt seg vingeklippet ved at de har mistet makt og en kilde der antydte at dette kan tyde på at politikerne ikke stoler på prinsippene bak mål- og resultatstyring.

I tillegg fortalte to kilder, én på strategi- og analyseavdelingen og én på økonomiavdelingen, at PU har blitt flinkere til ”å selge seg” som en del av en kjede i utlendingsforvaltningen. Organisasjonen har fokusert på at hele fagfeltet må sees på under ett. En økning i bevilgningene til PU kan føre til at samfunnet som helhet sparer penger. En person som bor på et asylmottak koster samfunnet mye penger, i UDIs regnskap for 2008 oppgis det at gjennomsnittlig bokostnad var 126.000 kroner for hver person som bodde i et statlig asylmottak. En kilde på strategi- og analyseavdelingen i PU forklarte at de har jobbet mye med å få bevilgende myndigheter til å se kostnadene knyttet til feltet samlet slik at en økning i bevilgningene til PU vil føre til at UDI kan spare mye penger; ”Vi er blitt flinkere til å synliggjøre kostnadene ved hvert enkelt ledd i produksjonskjeden”.

Det har ikke vært mulig å få informasjon om hva som dannet grunnlaget for tildelingene før 2008, men kilder har antatt at man har tatt utgangspunkt i tildelingen i foregående år og endret den i forhold til prognoser. Det vites ikke hvordan disse prognosene ble utarbeidet. I 2008 og 2009 benyttet man for første gang kostnadsnøkler i dette arbeidet ved at man så på hvor de variable kostnadene knyttet til disse oppgavene og på bakgrunn av prognosene utarbeidet man forslag til tildeling. Disse kostnadsnøklerne er ikke blitt revidert av noen part og en kilde på økonomiavdelingen fortalte at: ”Grunnlaget for disse kostnadene er nok noe tynt”. Dette fremstår som noe underlig, men da en kilde i POD ble forespurt om dette, var svaret: ”Riksrevisjonen ser på effektivitet, vi sjekker bare at de holder seg innenfor budsjettet”.

6.3 Budsjettering

Jeg vil her se på den interne budsjetteringsprosessen i Politiets utlendingsenhet og sammenligne den opp mot relevant teori. Organisasjonen har et rammebudsjett, men selve rammen kan endres to ganger i løpet av året avhengig av oppgavevolum. Jeg vil her starte med å gi eksempler på faktorer som har ført til endret oppgavevolum før jeg går over til å diskutere hvorvidt Busch sine hovedfunksjoner til budsjettet passer overens med hvordan PU benytter budsjettet. Videre vil rammebudsjettet bli diskutert, før jeg ser på hvordan budsjettet er bygd opp og avslutter med å vurdere hvorvidt alternative budsjetteringsmetoder kan være aktuelle.

6.3.1 Fortløpende endringer i oppgavevolumet vanskeliggjør budsjettering

Som tidligere nevnt har PU liten eller ingen påvirkning på hvor mange som vil søke asyl i Norge. Antall personer som organisasjonen skal uttransportere endrer seg også gjennom ulike føringer fra Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemda samt andre eksterne faktorer. Et ferskt eksempel på dette er den gjeninnførte utreiseplikten for borgere fra Sør-Somalia. Den 6. november 2006 innførte Utlendingsnemda suspensjon i utreiseplikten for personer som kom fra dette område i frykt for at det kunne utvikle seg til en regional krig (URL 15). Dette medførte at mange personer som Politiets utlendingsenhet hadde ansvaret for å uttransportere ikke lenger kunne sendes ut. Vedtaket ble reversert i begynnelsen av 2010 og medførte at Politiets utlendingsenhet fikk økt sitt oppgavevolum betraktelig.

I tillegg til endrede oppgavevolum på grunn av forhold i Norge, opplever organisasjonen ofte at ulike land som borgere skal returneres til endrer egne krav til hjemsendelse av sine egne borgere. Et eksempel kan være at borgere av Iran nå må ha et gyldig reisedokument for å bli sluppet inn i landet. Med gyldig reisedokument menes kun pass, hvis personen som skal bli returnert ikke er i besittelse av et gyldig pass, må man få det utstedt på den iranske ambassaden i Oslo. Problemet er at ambassaden kun utsteder pass til personer som frivillig ønsker å reise hjem. Konsekvensen blir at iranske statsborgere med ulovlig opphold i Norge ikke kan sendes hjem med mindre de selv ønsker det. Informanter har forklart at det finnes mange slike eksempler og at rutine rundt utstedelse av dokumenter endres fortløpende. Man kan altså risikere å benytte mye ressurser på saker som ikke ender opp på uttransporteringsstatistikken.

Disse endringene i oppgavevolum kan medføre overraskende endringer i tildelingene da de kan endres to ganger underveis i budsjettåret. Dette fører videre til at det interne budsjettet må endres og for ansatte i organisasjonen kan endringene komme overraskende. En kilde som er tilknyttet den daglige oppgaveutførelsen uttalte følgende om disse plutselige endringene i budsjettet:

”Når alt går greit skal man spare, man sparte en periode for kraftig inn og det gikk på helsen løs [til de ansatte]. Nå er det plutselig ubegrenset med midler. I fjor og forfjor i desember klarte vi ikke å bruke opp pengene til tross for noens forslag om nye biler, fingeravtrykkmaskiner, printere og så videre”.

På grunn av disse plutselige endringene forsøker organisasjonen å holde stillinger vakante slik at man kan benytte disse lønnsmidlene på overtidbetaling. En kilde i økonomiavdelingen forklarte at organisasjonen er veldig avhengig av at de ansatte kan jobbe overtid.

”Overtid må til, overtid genereres automatisk uansett (...). På ankomstsiden kommer det ca 50 i snitt om dagen, noe som tilsvarer 25 dagsverk, men antall ankomster per dag varierer fra 10 per dag til kanskje 100. Vi kan ikke bemanne for 50 ankomster hver dag, det blir lite effektivt i forhold til dager hvor det ikke kommer mange. Selve oppgaveporteføljen vår er basert på overtid. Det er også stor fleksibilitet på budsjettet, hvis for eksempel jeg slutter kan vi velge å ikke ansette noen i den stillingen og heller bruke pengene på overtid et annet sted.”

6.3.2 De fire hovedfunksjonene for budsjettet

Det fremstår altså som at det er vanskelig å budsjettere med tanke på oppgavevolum i Politiets utlendingsenhet da dette er i stadig endring. Busch (2009:160-164) forteller at de fire hovedfunksjonene for budsjett innenfor offentlig virksomhet er styringsfunksjonen, kontrollfunksjonen, den politiske funksjonen og informasjonsfunksjonen. Styringsfunksjonen, som sier at budsjettet skal brukes for å styre mot økonomiske mål eller være et måleverktøy for ressursbruken, blir dermed ikke helt oppfylt da Politiets utlendingsenhet kan risikere å benytte mye ressurser på arbeid som ikke blir hensyntatt når arbeidsutførelsen skal måles. Å tvangsreturnere en person til sitt hjemland krever ofte mye ressurser innenfor ID-fastsettelse da kun tre til fire prosent har med seg tilfredsstillende dokumentasjon når de søker om asyl. Arbeidet med å etterforske rett identitet på en asylsøker blir vanskeliggjort ved at rundt 60 % av de som ble uttransportert i 2008 benyttet flere navn i løpet av oppholdet i Norge (PU

Årsmelding, 2008). Antall personer som Politiets utlendingsenhet har avdekket korrekt identitet på blir ikke målt, og det er dermed vanskelig å se at budsjettet kan være et måleverktøy for ressursbruken. Samtidig blir også budsjettet endret underveis i perioden. I 2009 startet man året med en ramme på 157.496.000 kroner på post 01, men gjennom økte bevilgninger endte denne posten til 193.603.000. Tilsvarende økte post 21 fra 132.562.000 til 147.197.000 kroner i løpet av 2009.

Kontrollfunksjonen til budsjettet i organisasjonen må sies å fungere godt. For 2009 viser regnskapet at man brukte 1.670.000 mindre enn budsjettet på 01-posten, altså de faste kostnadene knyttet til drift. Hele posten består av 193.603.000 kroner. Man benyttet altså 0,86 % mindre enn budsjettet. Post 21 viser et underforbruk på 44.000 kroner av en ramme på 147.197.000. Isolert sett fremstår det dermed som at kontrollfunksjonen er meget godt oppfylt for 2009, men det er viktig å påpeke at organisasjonen opererer regnskapsmessig etter kontantprinsippet. Det betyr i praksis at regnskapet ikke viser når ressursene blir forbrukt, men derimot når de blir betalt. Konsekvenser av dette kan være at den reelle kostnaden for en periode ikke fremkommer før alle periodens regninger er betalt. *En kilde på Økonomiavdelingen uttalte at på grunn av kontantprinsippet kan regnskapet manipuleres til en viss grad ved at man tilpasser når ulike regninger skal betales avhengig av budsjettssituasjonen.* Personen uttalte: ”Vi bruker kontantprinsippet, så kostnaden påløper ikke før fakturaen blir betalt, dette styrte vi veldig på slutten [av året]. Samme kilde uttalte om regnskapsåret 2009: ”Hadde vi hatt andre prinsipper enn kontant [-prinsippet], ville vi hatt et stort overforbruk. Det gjør det litt strammere i år.” Et motargument mot dette kunne vært at man alltid vil overføre noen utgifter til neste budsjettår og at man dermed vil få en form for forutsigbarhet til tross for kontantprinsippet. Dette er ikke gjeldende for PU da en kilde forklarte at det ble uttransportert 300 i november og desember i 2008, mens det i samme periode 2009 ble uttransportert i underkant av 1000 personer.

Det er vanskelig å vurdere den politiske funksjonen til budsjettet. På et overordnet nivå har de fleste kildene uttalt at utlendingsfeltet er ”*i vinden*”, det vil si at utlendingsfeltet har et stort politisk fokus. Flere mener at dette har ført til økte budsjetter for organisasjonen. Hvis vi fokuserer på budsjettets politiske rolle internt i organisasjonen, er det vanskelig å konkludere. To kilder på økonomiavdelingen uttaler uavhengig av hverandre at ledere ikke etterspør forhold rundt økonomistatus for sine avdelinger og at ledere heller ikke tenker økonomi når de skal ta beslutninger. De har faktisk inntrykk av at økonomi og budsjettering har svært lav

påvirkning på beslutninger som tas. Grunnen til dette kan være at organisasjonen har gode rammer og at effektiviserings- og sparingstiltak ikke medfører noen positive konsekvenser for organisasjonen. Dette vil bli videre omtalt i kapittel 6.2.4 om rammebudsjettering.

Informasjonsfunksjonen til budsjettet er det også vanskelig å vurdere. Busch (2009) sier at budsjettet skal gi et konkret bilde av politisk prioritering og dermed representere en viktig tilbakemelding til befolkningen. Kilder i Politiets utlendingsenhet har karakterisert budsjettssituasjonen som ”romslig” og dette kan også tyde på at feltet er prioritert rent politisk. Dette blir også underbygget ved sitater fra kilder i både POD og PU som sa: ”PU har fått mye penger i det siste, trolig fordi arbeidsfeltet er et politisk trykkområde” og ”PU er et politisk signal eller flaggskip for å synliggjøre politikernes politikk så de kan vise handlekraft”.

6.3.3 Rammebudsjettering i Politiets utlendingsenhet

Organisasjonen har rammebudsjetter som skal dekke alle kostnadene knyttet til drift og måloppnåelse i organisasjonen. Rammebudsjettet skal i utgangspunktet dekke et budsjettert aktivitetsnivå, men organisasjonen opererer i et miljø hvor det kan forekomme store og uforutsette endringer i den eksterne rammen. Dette har medført at rammen kan endres to ganger i løpet av budsjettåret, ved revidert nasjonalbudsjett og ved høstsalderingen. For 2009 endret rammen seg fra rundt 290 millioner til rundt 340 millioner. Det kan dermed argumenteres med at organisasjonen har en tildeling som grenser opp mot stykkprisfinansiering ved at økningen på 50 millioner hadde et grunnlag i det økte oppgavevolumet. Opstad (2006:366) forteller at sykehus i Norge har en kombinasjon mellom rammebudsjett og stykkprisfinansiering ved at man har en ramme som skal dekke de faste kostnadene og en stykkpris avhengig av produksjonsomfanget. Dette kan tilsvare tildelingene til PU ved at post 01 dekker de faste kostnadene, mens post 21 dekker de variable kostnadene knyttet til oppgaveutføringen. Hvis vi ser på to andre aktører i utlendingsfeltet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemda, har de en stykkprisfinansiering basert på produksjonsvolum. Det vites ikke hvorfor Politiets utlendingsenhet ikke har en tilsvarende finansieringsordning, men ut i fra variasjonene i oppgaveomfanget kan dette anses som mer egnet da en slik finansiering kan øke incentivene til mer effektiv drift.

Opstad (2006:361) hevder at rammebudsjett fungerer bra i et prinsipal- agentforhold med høy grad av delegering da den er kostnadseffektiv ved at agenten premieres for å velge den

billigste løsningen. Jeg kan ikke se at dette er tilfelle for Politiets utlendingsenhet. For det første virker det som at ulik grad av måloppnåelse ikke får noen konsekvenser for tildelingene, en kilde i POD forklarte: ”Historisk måloppnåelse får ingen konsekvenser for tildelingen”. Internt i organisasjonen virker det også som om viljen til å benytte kostnadseffektive løsninger er fraværende. En økonomiansatt uttalte at teamledere ”(...) gir blaffen i om en uttransport koster 10 eller 20 tusen så lenge personen blir uttransportert”. Dette fraværet av vilje til å spare kan også komme av at organisasjonen kun har mulighet til å overføre ubrukte midler på post 21, altså de variable kostnadene knyttet til oppgaveutførelsen, til neste regnskapsår. Eventuelle gjenstående midler på post 01, som tilsvarer de faste driftskostnadene, har organisasjonen hvert år søkt POD om overføring, men dette har aldri blitt innvilget.

6.3.4 Budsjetteringsmetode internt i Politiets utlendingsenhet

Forslag til budsjett for neste driftsår må sendes i mars måned til departementet og organisasjonen mottar endelig ramme i februar eller mars måned inneværende budsjettår. Det betyr at organisasjonen styrer etter en foreløpig budsjettamme frem til dette tidspunktet, og kilder har forklart at det ofte er overraskelser i den endelige tildelingen som medfører at man må revidere budsjettet.

Det interne budsjettet blir fordelt ut i fra ulike faktorer og man benytter oppbyggingsprinsippet ved at ledere med budsjettansvar (ni personer) blir bedt om innspill på bakgrunn av den etablerte virksomhetsplanen. Disse forslagene blir så sammenstilt og man utarbeider dermed et helhetlig budsjettforslag. Budsjettforslaget blir drøftet på et ledermøte hvor alle budsjettansvarlige deltar. Man kan dermed si at det foretas en iterasjon ved at dette møtet fungerer som en slags høring. Dette budsjettforslaget anses som midlertidig i påvente av endelig tildeling. Hvis den endelige tildelingen viser at organisasjonen har fått mer eller mindre enn forutsatt, foreslår økonomiavdelingen endringer i budsjettet. Disse forslagene blir vurdert av toppledelsen ved at leder av PU rådfører seg med underliggende ledere med budsjettansvar for så å vedta det endelige budsjettet.

De ulike budsjetteringsenhetene i PU har ikke rammebevilgning, man har derimot spesifisert bevilgningene på tiltak og poster. De enkelte enhetene har ikke lov til å flytte tildelte midler mellom de forskjellige postene. Internt i organisasjonen er man veldig klar på at budsjettet

kan endres to ganger underveis i året avhengig av utvikling i oppgavevolum og gjennomsnittskostnader. En leder med budsjettansvar som benytter færre ressurser på en oppgave blir altså ikke premiert for dette da midlene ikke kan overføres til andre deler av lederens ansvarsområde.

Gjennom intervjuene har jeg fått inntrykk av at budsjetteringsprosessen ikke prioriteres veldig høyt i organisasjonen. Budsjetteringsmyndigheten er delegert på direktørnivå, mens det er på et nivå lavere (teamleder) at de daglige beslutningene som kan påvirke budsjettet blir foretatt. Disse beslutningene blir dermed foretatt uten at man hensyntar budsjettets rolle da ledere på dette nivået kun står til ansvar for måloppnåelsen. En kilde på økonomiavdelingen i PU svarte følgende på spørsmålet om hvilken grad ledere har budsjettet i bakhodet når de foretar beslutninger:

”Veldig lite, de tenker måloppnåelse og resultat. De gir blaffen i om en uttransport koster 10 eller 20 tusen så lenge personen blir uttransportert. De blir tettere fulgt opp på måloppnåelse, vi [økonomiavdelingen] følger de ikke tett nok opp så de bryr seg mer om resultater enn kostnader. Vi har ikke delegerte budsjetter på teamledernivå, så derfor vil vedkommende [teamledere] utelukkende konsentrere seg om måloppnåelse. Vi skal se på om dette bør delegeres mer.”

Som tidligere nevnt hevder flere kilder at organisasjonen nyter gode økonomiske rammer og to kilder har uavhengig av hverandre påpekt at en slik organisasjon aldri vil bli effektiv, effektiviteten går bare opp hvis rammene blir dårligere og man må begynne å vurdere kritisk de ulike budsjettpostene. Det har også fremkommet informasjon i intervjuene som kan tilsi at ledere i organisasjonen oppfatter den interne fordelingen som urettferdig. En uttalte: ”De tre driftsavdelingene har nesten det samme budsjettet til tross for at vår avdeling står for 78 % av sakene og vi har de tyngste og mest kostbare sakene”.

Et annet eksempel som også har fått medieoppmerksomhet den siste tiden er situasjonen på utlendingsinternatet Trandum (URL 16). En kilde uttalte at man har glemt å se på hele kjeden internt i organisasjonen i forbindelse med at man har fått et økt oppgavevolum: ”...[vi] har glemt Trandum i forbindelse med kapasitetsøkningen, antall uttransporterte økte med over 50 % uten at Trandum har økt tilsvarende”. En gjennomgang av årsrapporten til PU for 2009 viste at dette var et forsiktig anslag da antall overnattingsdøgn på Trandum økte fra 6424 i 2008 til 10210 i 2009, en økning på 59 %.

Vurdering av andre budsjetteringsmetoder i organisasjonen

Da gode rammer trolig medfører at organisasjonen ikke maksimerer sitt effektivitetspotensial, kan det være aktuelt å se på om andre budsjetteringsteknikker kan være aktuelle. Ved å benytte *PPB-budsjettering* (Planlegging, Programmering og Budsjettering) kan man øke fokuset på organisasjonenes mål ved at man kritisk gjennomgår alle utgifter og sammenligner disse kostnadene med graden av økt måloppnåelse. Dette fremstår dog som lite hensiktsmessig for Politiets utlendingsenhet da de eksterne omgivelsene er i stadig endring og dermed også organisasjonens mål. En endring i et element av budsjettet krever en gjennomgang av hele budsjettet innenfor denne metoden, og ressursene som da ville medgått til budsjettering sannsynligvis ville blitt uforholdsmessig store da organisasjonens kontekst og mål stadig endres.

Nullbasebudsjettering fremstår derimot som en mer egnet form for alternativ budsjetteringsteknikk for organisasjonen. Man beholder fokuset på å oppnå mål, men starter ”med blanke ark” hvert år for dermed å få et kritisk blikk på hvordan organisasjonen benytter sine ressurser. En slik årlig vurdering av kostnadene opp mot graden av måloppnåelse er trolig meget ressurskrevende, men samtidig nyttig da man sørger for et kritisk blikk på alle utgiftene. Wildavsky (1978) advarer mot at en denne type budsjettering kan medføre at gammel krangling blir til nye konflikter, men jeg vil hevde at dette muligens ikke er et like stort problem innenfor organisasjoner som politiet. Min erfaring er at ansatte i politiet generelt er flinke til å motta og gjennomføre ulike ordrer de blir pålagt, og dette kan øke sannsynligheten for at nullbasebudsjettering kan lykkes i Politiets utlendingsenhet. Problemet, slik jeg ser det, er det samme som ulike kilder har uttalt, organisasjonen har gode økonomiske rammer og dermed lite incentiv for å gjennomføre en kritisk gjennomgang av ressursbruken. Det bør også trekkes inn at stillingsvernet i Norge er meget sterkt så man har få muligheter til å si opp ansatte i perioder med lavt aktivitetsnivå.

6.4 Økonomistyring

Opstad sin definisjon av økonomistyring deler begrepet inn i fem dimensjoner: prioriteringsevne, påvirkningsgrad, oversikt, kontroll og å holde seg innenfor gitte rammer. Gjennom intervjuene har det fremkommet at det forventes at PU, som har et rammebudsjett, skal klare å oppnå alle målene organisasjonen har, innenfor den gitte budsjettammen. PU har dermed mulighet til å prioritere hvilke områder man skal benytte ressurser, gitt føringene fra

overordnet nivå. Påvirkningsgraden på oppgavevolumet må derimot sies å være lav. Alle intervjuobjektene som var tilknyttet den daglige oppgaveutførelsen ble spurt om påvirkningskraften PU har på antall personer som søker asyl og antall personer som blir uttransportert. En ansatt på strategi- og analyseavdelingen oppsummerte dette ved å si: ”PU har ikke innvirkning på antall som kommer [og søker asyl]. Vi har kanskje noe, men det er fryktelig lite”. En leder på en av driftsavdelingene eksemplifiserte dette ved å vise til hvordan PU tar operasjonelle grep hvis man ser at det plutselig kommer mange asylsøkere fra et bestemt land: ”De serberne som kom fikk vi stoppet, men noe utover det [ankomsten av asylsøkere] kan vi ikke styre selv”. Det personen her viser til var den plutselige økningen i antall asylsøkere fra Balkanområdet som søkte om asyl i Norge i begynnelsen av 2010 og som PU tvangsreturnerte med charterfly i midten av mars dette året. (URL 17).

En oppsummering av ulike faktorer som intervjuobjektene mener påvirker hvor mange personer som søker asyl i Norge og hvor mange som oppholder seg ulovlig i landet og som PU dermed skal uttransportere, er vist i figuren under:

Faktorer som påvirker antall som søker om asyl

- Politiakt situasjon i hjemlandet
- Forventing til hvordan asylsaken vil bli behandlet
- Om landet man søker asyl i uttransporterer til landet personen kommer fra
- Andre lands asylbehandling
- Grensekontroller
- Antall tilgang på sosiale stønader i søklandet
- Været
- Politiske føringer og signaler
- Forventet mulighet til å tjene penger

Faktorer som påvirker antall som kan uttransporteres

- Antall negative vedtak fra UDI eller UNE
- Om hjemlandet tar i mot sine egne borgere og hva slags dokumentasjon som hjemlandet krever
- Tilgjengelig flybilletter
- Tilgjengelig ledsagere
- Tilgjengelig personell til å pågripe personene
- Tilgjengelig kapasitet til fengsling
- Hvor mange som forsvinner før de kan bli uttransportert

Figur 14: Oppsummering av faktorer som kildene mener påvirker antall asylsøkere som PU skal registrere og antall personer som PU skal uttransportere.

På bakgrunn av faktorene i figur 14, er det ikke mulig å si at PU har stor påvirkningsgrad overfor sin oppgaveutførelse. At denne påvirkningsgraden er liten eller ikke-eksisterende dikterer hvor mye oversikt og kontroll det er mulig å ha når man arbeider innenfor PU sitt fagfelt.

Budsjetttildelingen, som bevilges av Stortinget, baserer seg på prognoser om hvor mange man forventer skal søke asyl og hvor mange man forventer å uttransportere. Prognosen for antall personer som vil søke asyl blir utarbeidet i et formalisert samarbeid med UDI, mens

prognosen for antall som PU skal sende ut av landet blir utarbeidet i samarbeid med UDI og UNE. Prognosegruppen for utsendelse er forholdsvis ny og man har der lite erfaringsgrunnlag for å vite hvor gode prognosene er, mens prognosegruppen som ser på forventet asylankomst har mer erfaring og dermed bedre forutsetninger. Selve tildelingen blir bestemt ved å multiplisere prognosene med en kostnadskalkyle. Denne kalkylen er det PU selv som har utarbeidet og den har ikke blitt revidert av Politidirektoratet. En kilde i POD uttalte ”Jeg har ikke noe grunn til å tvile på soliditeten i den rapporteringen, de skriver bra og rapporterer fint, synes nå jeg”.

PU sitt rammebudsjett er av en slik størrelse at POD forventer at alle måltallene bør oppnås innenfor rammen. PU har de siste årene holdt seg greit innenfor rammen. Isolert sett kan man derfor si at de har god styring innenfor denne dimensjonen, men hvis man legger årsrapporten for 2009, med tilhørende måloppnåelsestall til grunn, kan det fremstå som at PU fokuserer mest på måltall innenfor uttransporter. Veldig få av de kvantifiserbare målene ble som tidligere nevnt nådd dette året og dette fremstår som noe merkelig da det er PU selv som foreslår hvilke mål organisasjonen skal oppnå. Da en kilde i POD ble spurt om faktiske konsekvenser av ikke oppnådde mål var svaret: ”Vi har ingen sanksjonsmyndighet i forhold til manglende måloppnåelse. PU har laget en risikovurdering, men det er det. Selve målstyringen skal ha en egenverdi for PU i forhold til å fordele ressurser.” Den andre kilden i POD uttrykte at det var viktig å ha mål å strekke seg etter og at deres oppgave i POD var å fremme Justisdepartementets og politikernes ønsker gjennom målstyringsprosessen: ”Vi har en plikt å sørge for at politisk ledelses postuleringer kommer frem til dem som skal utføre dem”.

PU rapporterer månedlig om de viktigste tallene, antall registrerte og uttransporterte. Dette gjør at POD fortløpende kan justere sine prognoser og dermed også bevilge mer eller mindre midler til PU. Et eksempel på dette er antall uttransporterte i 2009, da PU oppdaget på høsten 2009 at organisasjonen hadde kapasitet til å få uttransportert flere personer enn budsjettert. Dette ble kommunisert til POD som da bevilget økte midler for å realisere denne muligheten. Det motsatte har skjedd i tidligere år da organisasjonen på et tidlig stadium har sett at dette måltallet ikke var realistisk å oppnå og at POD dermed trakk tilbake penger. På bakgrunn av dette bør en stille spørsmål om en rammetildeling er heldig, da det virker som organisasjonen i praksis mottar tilnærmet stykkprisfinansiering.

6.4.1 Opstads styringsfilosofier

I henhold til Opstads (2006:242-244) ulike filosofier å styre på, er det ikke entydig hva som preger styringsfilosofien til organisasjonen. PU får hvert år ulike føringer fra politisk hold samtidig som organisasjonen selv bestemmer, i samarbeid med POD, andre mål man skal forsøke å oppnå. Man kan dermed si at organisasjonen blir styrt etter både mål og aktivitet. Målsettingene blir gitt gjennom føringene i Stortingsproposisjon 1 samt PODs veiledning i mål- og resultatstyringsprosessen. Dette tilsier også at PU har en grad av aktivitetsstyring da Opstad definerer denne styringsfilosofien som at det gis direktiver i form av forskrifter og bestemmelser og at overordnet myndighet gjerne blander seg inn i hvordan prosessene foregår internt i virksomheten. Det er ikke grunnlag for å si at organisasjonen styrer etter ressurser da ressurstilgangen endres underveis i budsjetttildelingene og man ikke måler hvor mye ressurser som benyttes til de ulike oppgavene. En styring mot effekt, hvor fokus er på nytteverdien og kvaliteten av det som produseres, passer dårlig med organisasjons oppgaver. Opstad forklarer at det innenfor denne styringsfilosofien er nødvendig å kartlegge kvaliteten på tjenesten, hvem som fikk glede av den og man må også vurdere hvor stor nytte tjenesten har. Indirekte kan man hevde at PU sin oppgave er å beskytte asylinstituttet og sørge for at det kun befinner seg personer med lovlig opphold innenfor Norges grenser. Dette grenser dog opp mot volum og ikke kvalitet på produksjonen slik at denne styringsfilosofien blir lite egnet for organisasjonen. Styring mot produkt er heller ikke egnet da man innenfor denne retningen fokuserer på hva som produseres, til hvilken mengde og til hvilken innsats. Grunnen til dette er at PU sitt oppgavevolum ikke er ensrettet ved at hver enkelt ”produsert enhet” krever ulik innsats.

6.4.2 Ouchis styringsfilosofier

Hvis vi ser på Ouchi (1979) sin matrise kan man med god presisjon hevde at PU bør benytte målstyring som sin filosofi. Organisasjonen har klare mål, både i form av instruks og mer detaljerte målstyringsdokumenter, samtidig som organisasjonen har liten kunnskap om sammenhengen mellom innsatsfaktorer og hva disse faktorene fører til. Samtidig virker det som om organisasjonen ønsker å gjøre noe med dette. En ansatt på økonomiavdelingen uttalte under intervjuet: ” Vi har ingen nøkler om hvilke innsatsfaktorer som skal til for å nå det ønskede resultat. Men det har vi snakket om at det må vi få til”. En annen ansatt på samme avdeling svarte på spørsmålet om man måler endringer i en aktivitet når man setter i gang tiltak: ” Vi burde gjort det, men nei”. Denne manglende kausalkunnskapen kan ha ulike

grunner, men hovedfaktoren er trolig, som tidligere nevnt, at PU ikke har kunnskap om hvor stort oppgavevolumet vil være. Videre avhenger en klar og tydelig sammenheng av at sakene som organisasjonen skal jobbe med er forholdsvis like slik at man lettere kan budsjettere. For PUs vedkommende er alle sakene unike ved at de dreier seg om mennesker som må behandles individuelt.

6.4.3 Vurdering av styringsfilosofiene

Mitt inntrykk er at organisasjonen har gått fra profesjonsstyring og til regelstyring. Dette passer godt med Ouchi sin matrise da organisasjonen tidligere ikke benyttet resultatmål i stor utstrekning. Man fikk føringer gjennom Stortingsproposisjon 1, men som figur 12 viser, har organisasjonen ikke oppnådd disse føringene før år 2009. En kilde i PU med god kjennskap til den daglige oppgaveutførelsen forklarte at: ”Vi merket endringen da vi fikk flere konkrete mål å styre etter. Vi måtte endre rutine, før styrte vi selv, nå blir vi styrt av mål.” Samme kilde uttalte også: ”Før tok vi rekkefølgen på hvem vi skulle registrere ut fra egne følelser, nå er vi mer styrt av statistikken”.

Min egen erfaring fra å ha jobbet i organisasjonen i nærmere syv år tilsier også at man praktiserte profesjonsstyring tidligere ved at ansatte med god kjennskap til fagfeltet benyttet sin kunnskap til å vurdere nytten av ulike aktiviteter. Man var ikke like opptatt av å oppnå høye tall innenfor uttransporteringer, men prioriterte heller etter en politifaglig vurdering hvor man fokuserte på kriminelle asylsøkere. Mål- og resultatstyring, med tilhørende kvantifiserbare mål, er også en ny aktivitet i organisasjonen, det er først i den interne årsrapporten for 2008 at de spesifiserer ulike måloppnåelsesfaktorer. Avslutningsvis kan det påpekes at organisasjonen trolig er på vei mot en mål- og regelstyringsfilosofi. Dette begrunnes ved sitatet fra den ene kilden på økonomiavdelingen som sa at de har snakket om å få til målinger for å se på endring i en aktivitet ved endret ressursbruk, altså en økning i kausalkunnskapen om forholdet mellom innsatsfaktorer og resultater av disse.

Styringsprosessen

Styringsprosessen til PU starter med innspill til Stortingsproposisjon 1. Post 21, som nevnt tidligere, blir i hovedsak tildelt etter prognoser for oppgavevolumet multiplisert med en kostnadsnøkkel som PU har utarbeidet. Post 01 blir derimot tildelt direkte av

Politidirektoratet. Ut fra dette etablerer PU et foreløpig budsjett i påvente av endelig tildeling. Budsjettet blir så revidert hvis den endelige tildelingen er forskjellig fra den foreløpige. Dette interne budsjettet er direkte knyttet opp mot virksomhetsplanen til organisasjonen, man kan altså si at budsjettet er bindeleddet mellom det strategiske og det operasjonelle nivået. Budsjettet er i utgangspunktet endelig, men fortløpende endringer i oppgavevolum kan medføre endringer i tildelingene slik at organisasjonen har en månedlig rapportering til POD om de viktigste oppgavene, registrering og uttransportering.

Ut i fra disse målingene vurderer man om eventuelle endringer i prognosene for oppgaveutførelsen er nødvendig. Uforutsette endringer i oppgavevolumet har ført til at organisasjonen bevisst holder stillinger vakante for eventuelt å benytte disse lønnsmidlene til overtid i perioder med stort oppgavevolum. I tillegg til å følge med på hvor ”skoen trykker”, forklarte en kilde på strategi- og analyseavdelingen i PU at organisasjonen også har fokus på hvor man har ledig kapasitet. Kilden fortalte at: ”Vi fikk økte måltall for 2009, fra [stortings-]proppen til 4900 i høstproposisjonen. Fordi vi anbefalte det. Vi så at dersom vi får så og så mye penger vil vi klare så mye mer. Jeg tror ikke det er så mange i staten som er der”. Organisasjonen kontaktet altså tildelende myndighet for å opplyse om ledig kapasitet og dette førte til at budsjettet innenfor uttransporteringer ble endret. Det finnes også eksempler på at PU har endret uttransporteringsstrategi på bakgrunn av eksterne muligheter. Innenfor EU er det en organisasjon som i utgangspunktet hadde ansvaret for EU sine ytre grenser. Den heter Frontex og har etter hvert fått utvidet mandat til å gjennomføre felles returreiser for personer som skal uttransporteres. Dette kan alle EU-land og Norge være med på. PU betaler ikke for flyturer i regi av Frontex, de står kun ansvarlige for lønnsmidler til personer som ledsager. Dette har ført til at PU har besluttet å fokusere på slike uttransporter da de i mindre grad belastes organisasjons budsjett. Det bør i denne sammenhengen også nevnes at det er mer enn rent økonomiske grunner for at organisasjonen fokuserer på dette. For eksempel blir man da bedre i stand til å uttransportere svært utagerende personer som ville blitt nektet adgang på vanlige rutefly.

Registreringsfasen i PU sin økonomistyring fokuserer på antall enheter man har ”produsert”, dette er ikke direkte knyttet opp mot ressursene som organisasjonen har brukt for å oppnå produksjonen. Som tidligere nevnt rapporterer PU månedlig til POD på de viktigste måloppnåelsestallene, antall uttransportert og registrert, men ikke på hvor mye ressurser som er benyttet. Dette blir rapportert månedlig internt i organisasjonen til budsjettansvarlige

ledere, men en kilde på økonomiavdelingen forklarte om 2009 at "Få av direktørene var klar over den økonomiske statusen for sin seksjon (...) Det var en måned de ikke fikk rapport, men de etterlyste den heller ikke". Forholdet mellom PU og POD ble karakterisert av en kilde på økonomiavdelingen som "*lite formelt og fastsatt*" og kilden etterlyste et mer formalisert samarbeid. POD virket derimot meget godt fornøyd med samarbeidet og den ene kilden der uttalte: "Det er veldig lett å komme i kontakt med PU, hvis vi får en forespørsel fra JD er det bare å ringe PU". Flere kilder på økonomiavdelingen i PU antok også at det var mye uformell kommunikasjon mellom POD og leder av PU. Da leder av PU dessverre måtte avlyse intervjuavtalen vites det ikke noe mer om dette temaet.

En kilde med budsjettansvar svarte på spørsmål om kunnskapen de har om sammenhenger mellom innsatsfaktorer og resultater av disse: "Vi måler ikke, vi er ikke bevisst på slike ting. Vi har ikke kapasitet til det". Denne manglende integreringen mellom resultater og innsatsfaktorer medfører trolig at organisasjonen har et effektiviseringspotensial. Alle kildene ble indirekte spurt om hvor aktiv økonomistyringen i PU er gjennom spørsmål som "Har man kunnskap om forholdet mellom innsatsfaktorer og resultater av disse?" og "I hvilken grad utfører man kontroller-oppgaver hvor man ser på effektivitet og produktivitet?". Ingen av kildene ga et svar som kunne tyde på at økonomistyringen var aktiv i organisasjonen.

Vurdering

Samlet sett kan man si at økonomistyringsprosessen i PU virker mangelfull. De strategiske og operative målene er i liten grad konkretisert og prioritert, men dette har sannsynligvis sammenheng med variasjonene i oppgavevolumet. Gjennomføringsfasen er muligens blitt bedre de siste årene ved at ledelsen gir mer direkte føringer i oppgaveutførelsen, men dette har ikke vært like populært hos alle ansatte. En av kildene i PU uttrykte dette direkte: "Det er en detaljstyrende ledelse". Resultatmålingene innenfor de viktigste arbeidsoppgavene er god, men dette blir ikke satt opp mot ressursinnsatsen. Målingene er også begrenset til deler av virksomheten, oppgaver som organisasjonen benytter mye innsats på blir ikke målt. Dette har trolig sammenheng med at organisasjonen kun måler arbeidsoppgaver som er gitt gjennom direkte føringer enten Stortingsproposisjon 1 eller det interne mål- og resultatstyringsdokumentet.

7. Konklusjon

Denne oppgaven har forsøkt å beskrive økonomiprosessene som foregår i Politiets utlendingsenhet. Organisasjonen er i en særstilling som gjør at den vanskelig kan sammenlignes med andre offentlige organisasjoner da den har store uforutsette variasjoner i oppgaveutførelsen og arbeider innenfor et fagfelt med stor offentlig og politisk interesse.

Gjennom intervjuene er det fremkommet at kunnskapen om organisasjonens fagfelt i bevilgende myndighet er svak. Samtidig opplever man økt fokus fra politikernivå med tilhørende mer detaljerte styringsinstrukser. Organisasjonen styres etter et hovedmål som er å registrere alle asylsøkere og å uttransportere alle personer uten lovlig opphold. PU har også et mål- og resultatstyringsdokument, men kun seks av 17 kvantifiserbare mål ble oppnådd i 2009. Dette må sees i sammenheng med ansattes ønske om ”vern av egen fritid”, ny organisasjonsstruktur og mange nye ledere. Manglende måloppnåelse får ingen konsekvenser for organisasjonen, en kilde i Politidirektoratet fortalte at målstyringen skal ha en egenverdi for PU i forhold til intern ressursfordeling og at POD har en antagelse om at de som utarbeider målene ikke har god nok kunnskap om selve oppgaveutførelsen.

Organisasjonen har mange utfordrende eksterne elementer som påvirker økonomistyringen. Oppgavevolumet som skal løses er usikkert og varierer med faktorer som organisasjonen ikke kan påvirke. Tildeling av endelig budsjett skjer et stykke ut i budsjettåret og man må dermed drifte organisasjonen på antagelser om hvilke rammer dette budsjettet vil inneholde. Økonomistyringen i organisasjon fremstår som svak, men samtidig på bedringens vei. Man har begynt å benytte kostnadsnøkler for å lage kalkyler på utgiftsnivå ved ulike produksjonsnivåer, men har ikke utført effektivitets- og produktivitetsanalyser. En konsekvens av de usikre eksterne omgivelsene er også at organisasjonen bevisst holder stillinger vakante slik at lønnsmidlene kan benyttes til å utføre arbeidsoppgaver på overtid. Prosessen med å ansette og lære opp nye medarbeidere tar naturligvis tid og man velger derfor å tilby ansatte å jobbe overtid i perioder med stort arbeidspress.

Internt i organisasjonen har man delegert budsjetteringsmyndighet på direktørnivå, mens det er teamledere som står nærmest oppgaveutførelsen. Dette kan føre til et problem ved at teamledere, som har det daglige operative ansvaret for driften, kun prioriterer måloppnåelse og ikke økonomiske hensyn ved planlegging av den daglige driften. På den annen side har

organisasjonen aldri hatt behov for å spare penger og den tildelte rammen har internt blitt ansett som ”romslig”. Dette må også sees i sammenheng med at tildelende myndigheter har begynt å se at en økning i bevilgning til PU kan spare de andre aktørene innenfor fagfeltet og resten av samfunnet for store kostnader. En mer helhetlig tenkning fremstår som positivt ved at man dermed ser på hele samfunnets kostnader og ikke hver enkel aktør innenfor feltet. To kilder i PU uttalte uoppfordret og uavhengig av hverandre at enhver statlig organisasjon som har ”romslige” rammer aldri vil bli en effektiv organisasjon. Hvis denne holdningen er representativ for hele organisasjonen fremstår det som betenkelig da man muligens bruker dette argumentet til å rettferdiggjøre dagens mangler innenfor økonomistyringen.

Forslag til ny styringsmodell

Styringsmodellen til Anthony og Young viser hvordan selve styringsprosessen burde fungere i en idealsituasjon. For PU er det mange faktorer som bidrar til at den ikke er mulig å gjennomføre. Organisasjonen har mange faktorer som gjør at den er i en særstilling og jeg vil derfor foreslå en ny modell for styringsprosessen til organisasjonen. Jeg har delt opp forslagene til endring i eksterne og interne forhold og disse avsnittene starter med en kort oppsummering av den påfølgende teksten.

Eksterne forhold

- En prinsipal med full tildelingsmyndighet som utarbeider kvantifiserbare mål.
- Endre finansieringsordning fra rammebevilgning til stykkprisfinansiering.

Utgangspunktet for styringsprosessen er den strategiske planleggingen og dertil tilhørende mål som skal oppnås. Det fremstår som uheldig at PU får sin tildeling fra to forskjellige myndigheter. Dette foreslås endret ved at én enhet blir prinsipalen med det ansvaret som følger med. Den todelte rammebevilgningen med tilhørende direktebevilgninger over statsbudsjettet, som er basert på usikre prognoser og kalkyler som ikke er revidert, burde fjernes og erstattes med en større grad av stykkprisfinansiering tilsvarende andre organisasjoner innenfor utlendingsfeltet som UDI og UNE. En slik finansiering vil ta bort dagens situasjon med mulige endringer i bevilgningene to ganger i året og vil dermed bidra til en mer forutsigbar økonomisituasjon. Med en gang organisasjonen ser at oppgavevolumet øker, kan man sette i gang tiltak uten å måtte vente på enten revidert nasjonalbudsjett eller

salderingen. Stykkprisfinansiering gjør også at organisasjonen kan fokusere mer på de interne mål som skal oppnås. Disse målene burde i større grad utarbeides av personer med god kjennskap til organisasjonen og den daglige oppgaveutførelsen. POD burde selv stått for etableringen av målene, men det krever at de får mer kunnskap om PU. Dette kan for eksempel skje ved at de utplasserer egne ansatte i PU i kortere perioder. I henhold til Opstad sine anbefalinger for å redusere prinsippal- og agentproblemer burde målstyringsdokumentet kun inneholde konkrete og målbare mål. Mål som organisasjonen ikke har verktøy som kan måle graden av måloppnåelse burde tas vekk og de resterende målene burde prioriteres. Da oppgavevolumet er i stadig endring burde man endre mål fra et fast tall av typen: ”Uttransportere minst 400 straffedømte” til ”Kriminelle skal prioriteres ved at minst 20 % av de uttransporterte skal være straffedømt for ett eller flere forhold”. Ved å benytte en prosentandel i stedet for absolutte tall kan målet benyttes i større grad uavhengig av antall uttransporter.

Interne forhold

- Benytte nullbasebudsjettering hvor intern fordeling er knyttet opp mot vedtatte mål
- Implementere verktøyet balansert målstyring
- Etablere incentivsystem for å belønne sparing
- Ansette en kontroller for å utarbeide effektivitets- og produktivitetsanalyser
- Ansette ledere med økonomisk og administrativ utdannelse og erfaring

Ved å endre målene på denne måten, har man et bedre utgangspunkt for økonomistyring internt i organisasjonen. Budsjetteringsprosessen burde i større grad benytte nullbasebudsjettering som utgangspunkt for å få et mer kritisk blikk på ressursbruken. Målene burde deles opp i ulike delmål og man burde budsjettere for å oppnå disse delmålene. Dette vil trolig kreve mer ressurser knyttet til budsjettutarbeidelse, men jeg anser den økte ressursbruken som liten i forhold til den potensielle effektiviseringsgevinsten. I gjennomføringsfasen kan PU vurdere å benytte verktøy som for eksempel balansert målstyring for å knytte mål tettere opp mot ressursbruk. Dette vil også medføre at organisasjonen kan se en negativ utvikling innenfor måloppnåelse og ressursbruk på et tidligere stadium og at man dermed har mulighet til å endre mål, budsjetter eller prosesser før det er for sent. Den siste fasen i økonomistyringsprosessen hvor man oppsummerer,

analyserer og rapporterer det som har skjedd vil således kreve mindre ressurser ved at man har et konstant fokus på dette gjennom hele regnskapsåret ved hjelp av balansert målstyring.

Avslutningsvis i denne anbefalingen vil jeg også foreslå at incentivsystemer for sparing innføres i PU. Mens det i privat sektor kan benyttes incentivordninger i form av bonussystemer, må man her finne en annen løsning for å belønne ønsket adferd. En mulighet er å belønne avdelingsledere som oppnår mål innenfor budsjett med midler til oppgaveløsning de selv anser som viktig, for eksempel en krevende ID-etterforskning. Man må tross alt anta at ansatte i politiet har valgt å jobbe der for å bidra til et tryggere samfunn.

Uavhengig av de forslåtte endringene i styringssystemet vil jeg anbefale å benytte mer ressurser til intern økonomistyring ved å ansette en kontroller som har til oppgave å utarbeide effektivitets- og produktivitetsanalyser. Man bør altså ned på laveste nivå i organisasjonen og gjøre en grundig gjennomgang av hver enkel ressursinnsats og hvor mye denne innsatsen bidrar med til økt måloppnåelse. En ansatt i tildelende myndighet, Politidirektoratet, har uttalt at det er riksrevisjonens oppgave å se på forhold tilknyttet effektivitet og produktivitet i PU. Dette ble tilbakevist av kilder i PU som fortalte at riksrevisjonen ved siste inspeksjon ikke vurderte forhold rundt dette. Det virker altså ikke som om noen utfører denne viktige oppgaven.

Videre bør PU følge anbefalingene fra Statskonsult sin rapport om å ansette ledere med økonomisk og administrativ utdannelse og erfaring. Dette kan bidra til bedret økonomistyring og dermed mer kostnadseffektiv ressursbruk. Organisasjonen har planlagt å sende ledere med budsjetteringsansvar på et ukeskurs hos Statens senter for økonomistyring, men det er usikkert om dette vil gi nok faglig tyngde til å forbedre dagens situasjon.

Avslutningsvis ønsker jeg å fremføre et forslag til videre forskning. Gjennom intervjuene med de ulike aktørene i PU fikk jeg etter hvert inntrykk av at intervjuobjektene med arbeidserfaring fra organisasjonens tildelende myndighet, benyttet sin kunnskap til å øke bevilgningene til organisasjonen. Dette trenger ikke være negativt, i denne oppgaven kan man se på det faktum at en økning i bevilgningene til PU vil medføre lavere kostnader til andre aktører innenfor fagfeltet. Jeg vil derfor foreslå følgende hypotese:

”En offentlig organisasjon som ansetter personer med erfaring fra organisasjonens tildelende myndighet, har større sannsynlighet til å få økte bevilgninger”.

Ved å ansette noen fra tildelende myndighet får man innsidekunnskap om hva prinsipalen tenker og hvordan man best kan argumentere for økte bevilgninger til sin organisasjon. Man kan anta at en person med innsidekunnskap bedre kjenner til “spillet” rundt tildelingene og hva som utløser økte bevilgninger. Personen kan også ha kontakter i tildelende myndighet slik at man kan få en uformell kanal inn i bevilgende myndighets organisasjon, noe som kan medføre økt innsikt i bevilgningsprosessen.

8. Referanser

Anthony, Robert N., og David W. Young. (2003) *Management control in nonprofit organizations*. Boston: McGraw-Hill/Irwin.

Bergstrand, Jan, Trond Bjørnenak, og Knut Boye. (1999). *Budsjettering*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Boris Blumberg, Donald Cooper og Pamela Schindler. (2008). *Business Research Methods*. Boston: McGraw-Hill Higher Education.

Busch, Tor, Erik Johnsen, og Jan Ole Vanebo. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.

Easterby-Smith, Mark, Richard Thorpe, og Andy Lowe. (2002). *Management Research: An Introduction*. London: Sage.

Finansdepartement. (2006). *Reglement for økonomistyring i staten, bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo.

Grenness, Tor. (2001). *Innføring i vitenskapsteori og metode*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Svein Kolstad, og Arve Negaard. (2006). *Økonomi på tvers: Grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Hoff, Kjell Gunnar. (2004). *Budsjettering: taktisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hoff, Kjell Gunnar. (2009) *Strategisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hofstede, Geert. (1981). "Management control of public and not-for-profit activities", *Accounting, organizations and society* 6, 193-211.

Stortingsproposisjon 1. (2003-2009). *Proposisjon 1 S til stortinget (Forslag til stortingsvedtak)*. Oslo.

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte, og Line Kristoffersen. (2006). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.

Johnsen, Åge. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.

Mauland, Helge, og Frode Mellempvik. (2004). *Regnskap og økonomistyring i staten*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.

Opstad, Leiv. (2006). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag.

Opstad, Leiv, og John Erik Berg. (1995). *Helseøkonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ouchi, William G. (1979). "A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms." *Management science* 25: 833-848.

Robson, Colin. (2002). *Real world research: A resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford: Blackwell.

Saunders, Mark N. K., Philip Lewis, og Adrian Thornhill. (2003). *Research methods for business students*. Harlow: FT Prentice Hall.

Senter for Statlig Økonomistyring. (2006). *Mål og resultatstyring i staten: En veileder i resultatmåling*. Oslo.

Statskonsult. (2007). *Evaluering av Politiets utlendingsenhet*. Oslo.

Politiets utlendingsenhet. *Årsmeldinger*. 2003-2009.

Politiets utlendingsenhet. *Årsrapporter*. 2003-2009.

Wildavsky, Aaron. (1978). "A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts." *Public administration review* 38: 501-509.

Yin, Robert K. (2003). *Applications of case study research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

8.1 URL-liste:

- URL 1: http://www.pst.politiet.no/PST/Templates/Organization____157.aspx (lest 15.02.10)
- URL 2: https://www.politi.no/tjenester/asylsoker/saksgangen_i_asylsak/ (lest 15.02.10)
- URL 3: <http://www.sarfi.org/index.php?id=2> (lest 15.02.10)
- URL 4: <http://www.une.no/Sporsmal-og-svar/> (lest 15.02.10)
- URL 5: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/20002001/stprp-nr-38-2000-2001-/4/1.html?id=204258> (lest 15.02.10)
- URL 6: <http://iom.no/burundi/index.htm> (lest 15.02.10)
- URL 7: <http://www.pf.no/id/13086> (lest 23.02.10)
- URL 8: <http://www.pf.no/id/17248.1> (lest 23.02.10)
- URL 9: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3527751.ece> (lest 23.02.10)
- URL 10: <http://www.nettavisen.no/innenriks/article2871533.ece> (lest 23.02.10)
- URL 11: <http://www.politiforum.no/id/3408> (lest 23.02.10)
- URL 12: https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/ (lest 15.02.10)
- URL 13: <http://www.oav.dk/sw222.asp> (lest 13.04.10)
- URL 14: http://www.sfso.no/templates/Page____138.aspx (lest 16.02.10)
- URL 15: <http://une.no/Aktuelt/Redegjorelser/Stornemnd-om-retur-til-Mogadishu/> (lest 06.04.10)
- URL 16: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3606375.ece> (lest 06.04.10)
- URL 17: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3602359.ece> (lest 26.04.10)

8.2 Vedlegg:

Vedlegg 1: Instruks for Politiets utlendingsenhet

Vedlegg 2a og 2b: Organisasjonskart over gammel og ny organisering av PU

Vedlegg 3: Hofstede (1981) sine seks kontrollnivåer med tilhørende karakteristika

Vedlegg 4: Oppsummering av hovedmål og delmål med tilhørende måloppnåelse for 2009

Vedlegg 5: Eksempel på intervjuguide

POLITIETS UTLENDINGSENHET

INSTRUKS

1 Generelt

- 1.1 Opprettelsen av Politiets utlendingsenhet (PU) ble fastsatt ved kongelige resolusjon 21. november 2003.
- 1.2 Politiets utlendingsenhet skal sørge for kostnadseffektive operative og administrative rutiner innen sitt ansvarsområde ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold.
- 1.3 Politiets utlendingsenhets arbeid med asyl- og utlendingsaker er begrenset til forvaltnings- og kontrollopgaver.

2 Ansvarsområde og organisering

- 2.1 Politiets utlendingsenhet er et særorgan i politiet underlagt Politidirektoratet.
- 2.2 Politiets utlendingsenhets hovedoppgaver er registrering av asylsøkere, undersøkelser omkring asylsøkerens reiserute, fastsetting av identitet, forberedelser og iverksetting av alle negative vedtak i asylsaker og koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge.
- 2.3 Politiets utlendingsenhet skal være politiets kompetansesenter innen eget ansvarsområde.

3 Oppgaver

- 3.1 Politiets utlendingsenhet har et nasjonalt ansvar for:
 - a. Registrering av alle asylsøkere, undersøkelser av asylsøkernes reiserute, identitetsfastsettelse og iverksettelse av alle negative vedtak i asylsaker.
 - b. Iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.¹
 - c. Administrasjon og ledelse av politiets internat for utlendinger som pågripes/fengsles etter utlendingsloven.
 - d. Kontinuerlig vurdering av de administrative rutineene i forhold til håndtering av asylsøkere og utlendinger for å sikre at disse gjøres kostnadseffektive.
 - e. Det operative og administrative ansvaret for politiets oppgaver knyttet til ordningen med frivillig retur av asylsøkere og andre.
 - f. Samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde og informere rett politimyndighet om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått

¹ Personer hvor oppholdstillatelsen er utløpt, bortviste/ utviste, og personer som ikke har reist fra riket etter endelig negativt vedtak om asyl/opphold.

alvorlige straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger og krigsforbrytelser.

- g. I samarbeid med politidistriktene og særorganene samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold.
- h. Registrere og fremsette omkostningsansvar mot utlendingen selv, garantist eller transportør når en utlending etter reglene i utlendingsloven føres ut av riket.
- i. Bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingsaker.
- j. Internasjonalt arbeid i henhold til Politidirektoratets direktiver relatert til særorganets ansvarsområde.

4 Saksbehandling

- 4.1 Politiets utlendingsenhet skal sørge for at saker som skal behandles av særorganet, utføres i tråd med god forvaltningsskikk og i samsvar med de regler som gjelder for saksbehandling i offentlig forvaltning.
- 4.2 Politiets utlendingsenhet skal orientere Politidirektoratet om forslag til tiltak innen utlendingsfeltet som særorganet ikke kan gjennomføre selv.

5 Daglig ledelse

- 5.1 Den daglige ledelse av Politiets utlendingsenhet utøves av sjefen for særorganet som har myndighet som politimester.
- 5.2 Sjefen for særorganet skal:
 - a. påse at Politiets utlendingsenhet har en hensiktsmessig og fleksibel organisering og bemanning og at enheten løser sine arbeidsoppgaver i samsvar med lover og regler som gjelder for virksomheten,
 - b. treffe vedtak i alle saker som ikke må forelegges for overordnet myndighet, eller for særskilt tilsettingsråd.
- 5.3 Sjefen for særorganet skal sørge for at særorganet drives i henhold til instruks, regelverk og styringsdialog med Politidirektoratet, slik at særorganet løser de oppgaver de til enhver tid er pålagt.

6 Endringer i instruks

- 6.1 Politidirektoratet kan foreta endringer i instruks.

7 Ikrafttredelse

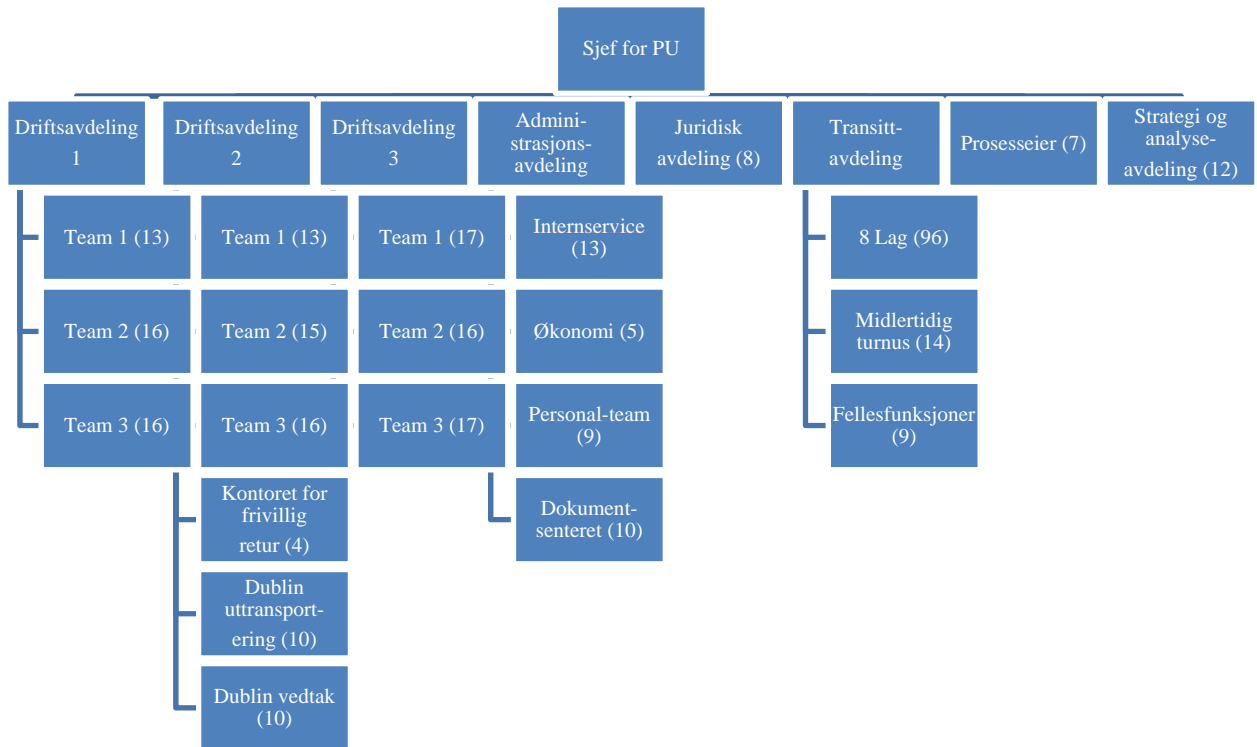
- 7.1 Instruks trer i kraft 1. juni 2005.


Ingelin Killengreen

Vedlegg 2a: Organisasjonskart Politiets utlendingsenhet før omorganiseringen:



Vedlegg 2b: Organisasjonskart Politiets utlendingsenhet etter omorganiseringen. Antall stillingshjemler på de ulike avdelingene står i parentes.



Grader av kontroll

	Routine	Expert	Trial and error	Intuitive	Judge-mental	Political
Er det klarhet i målsettingene?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
- Kan dette løses?						Nei
Er produksjonen målbar?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	
- Kan man finne alternative målemetoder?					Nei	
Er det kjent effekt av å intervere?	Ja	Ja	Nei	Nei		
Er aktivitetene repeterbare?	Ja	Nei	Ja	Nei		

Matrisen viser de fire parametrene som spørsmål i venstre kolonne og de tilhørende seks nivåene av kontroll.

1. Asylsøkere skal behandles på en effektiv, rettsikker og verdig måte

1.1. Alle asylsøkere skal registreres innen 24 timer etter ankomst i PU

- 2009: 41 %
- 2008: 53 %

1.2. Asylregistreringen skal påbegynnes for 80 % av asylsøkerne innen 15 timer

- 2009: 22 %

1.3. Asylregistreringen skal påbegynnes for 90 % av asylsøkerne som er barnefamilier eller enslige mindreårige innen 6 timer

- 2009: 15 %

1.4. Antall klager knyttet til asylregistrering skal reduseres jf rundskriv fra POD

- 2009: 4 klager, ikke oppgitt tall for 2008, men skriver at antall asylsøknader har økt , men antall klager har ikke økt tilsvarende.

1.5. Alle asylsaker utenom artikkel 21-sak/visumsøk som venter på originaldokumenter eller venter på nye fingeravtrykk, skal oversendes UDI innen 5 dager etter at asylsøknad er registrert

- 2009: 37,1 %

2. Identitetsfastsettelse skal ha høy kvalitet og bli gjennomført på en effektiv og rettsikker måte

2.1. 75 % av saker med endelig avslag på søknad om asyl og som blir satt til ID undersøkelse, skal gjøres utreiseklar innen 6 måneder

- 2009: 16 %

2.2. Nye saker skal ikke bli lagt i arkiv uten å ha blitt vurdert på en god og effektiv måte i henhold til instruks

- 2009: Ikke målt, men oppgir i årsrapporten at man har iverksatt tiltak ved å utarbeide egne rutiner samt samlet alle mappen (23.000) på ett sted.

2.3. ID arkivet skal gjennomgås for å avdekke minst 240 personer som kan uttransporteres

- 2009: 242

3. PU skal på en sikker og kostnadseffektiv måte uttransportere personer som har fått avslag på asylsøknad, eller andre utlendinger som oppholder seg ulovlig i landet.

3.1. Antall uttransporter skal økes til minst 4.000 personer

- Dette måltallet ble hevet til 4.150 etter første halvår da det ble bevilget ekstra midler. Totalt uttransportert i 2009 var 4.359 personer.

3.2. Antall uttransporterte straffedømte skal økes til minst 400 personer

- 2009: 673 personer

3.3. Antall frivillige returer skal økes til minst 600 personer

- Dette måltallet ble oppjustert til 850 i løpet av året. Totalt reiste 1.019 personer i 2009 frivillig.

3.4. Antall avbrutte reiser skal reduseres slik at minst 80 % av bestilte reiser blir gjennomført

- 2009: 73 %

3.5. Gjennomsnittskostnadene ved uttransport skal reduseres i forhold til 2008

- 2009: Nedgang på 18 %

3.6. Personer med endelig avslag på søknad om asyl og som er utreiseklare skal uttransporteres innen 14 dager

- Har ikke måleverktøy til å måle dette

3.7. Personer som omfattes av Dublin regelverket skal returneres innen 14 dager etter endelig vedtak

- 2009: 12 %, men PU har endret prioritering for å forhindre at sakene går til realitetsbehandling.

4. PU skal være ledende i Norge på utlendingsforvaltningen og være en attraktiv samarbeidspartner for andre

4.1. Samle inn og bearbeide informasjon om asylsøkernes reiserute

- 2009: PU har ikke tilfredsstillende verktøy for å samle inn og bearbeide informasjon om dette. PU har forsøkt å bearbeide denne type informasjon på best mulig måte, men ikke oppgitt mer i årsrapporten.

4.2. Samle inn og bearbeide informasjon om ulovlig innvandring og ulovlig opphold

- 2009: PU samler inne og bearbeider informasjon om ulovlig innvandring og ulovlig opphold, men ikke oppgitt i hvordan eller i hvilket omfang eller konsekvenser dette har.

4.3. Samle inn og bearbeide informasjon om politidistriktenes utlendingskontroller

- 2009: PU har utviklet et arbeidsverktøy, men implementeringen har vært utfordrende. PU mottar ved årsskiftet informasjon fra 10 politidistrikt, men ikke oppgitt omfang eller hvordan dette bearbeides.

5. Bistå og overføre kompetanse til politidistrikt og særorgan

5.1. Bistå politidistriktene med utlendingskontroll i 75 % av de saker vi mottar bistandsanmodning i

5.2. Bistå politidistriktene med identitetskontroll i 75 % av de saker vi mottar bistandsanmodning i

- PU kun mottatt en bistandsanmodning som ble gjennomført, men har løpende bistand til Follo og Østfold PD i grensenære kontroller. Lundamo opplyste muntlig at han ba distriktene om ikke sende bistandsanmodninger da PU ikke har kapasitet.

6. PU skal ha kunnskap om andre lands arbeid på utlendingsfeltet og følge opp avtaler og regelverk

6.1. PU skal være en aktiv deltaker i Frontex

- 2009: PU har syv personer på stand-by for mulig utsendelse, deltok på tre operasjoner med totalt fire mann i 2009. Deltatt på seks Frontex-charter.

6.2. PU skal være en pådriver og aktiv samarbeidspartner ved utarbeidelse av returavtaler

- 2009: Deltatt i flere møter og levert innspill. Gjennomførte en delegasjonsreise til Bagdad som førte til verifisering av 30 irakiske borgere som ble sendt ut med charterfly.

7. Utlendingene på Trandum skal bli ivaretatt på en human, etisk, trygg og rettssikker måte.

7.1. Antall overnattingsdøgn pr innsatt på Trandum skal reduseres

- 2009: Økning i overnattinger på 59 %, gjennomsnittlig botid økt fra 3,4 til 3,6 dager

7.2. Redusere antall klager

- 2009: Ikke registrert noen formelle klager, ikke oppgitt antall for 2008.

7.3. Redusere bruken av avdeling C / sikkerhetsavdelingen med 20 % sammenlignet med 2008

- 2009: Totalt 225 utlendinger, utgjør 2,2 % av antall overnattinger på Trandum
- 2008: Totalt 123 utlendinger, utgjør 1,9 % av antall overnattinger på Trandum

8. Gode administrative støttefunksjoner skal legge til rette for effektiv måloppnåelse og en velfungerende drift av PU

8.1. Redusere sykefraværet med 1 prosentpoeng sammenlignet med 2008

- 2009: 8,8 %
- 2008: 8 %

8.2. Utvikle og implementere nytt elektronisk saksbehandlingssystem i 2009 (UTSYS)

- 2009: Innledende arbeid med å kartlegge behovsanalysen er foretatt siden november 2009.

Intervjuguide

1. Forklare hvem jeg er; jobbet innenfor utlendingsfeltet i politiet siden 2003, vært med i PU siden opprettelsen og har jobbet på ulike avdelinger i organisasjonen – saksbehandling, Dublin, IKT, analyse- og etterretningsgruppen, direkte underlagt fungerende leder en periode, ID-operativt, dokumentundersøkelser, registrering og desken. Er nå i permisjon fra rådgiverstilling for å fullføre utdannelsen.
2. Forklare oppgaven:
 - a. Masteroppgave ved ”siviløkonomstudiet” – halvårlig prosjekt.
 - b. Problemstilling: Hvordan foregår økonomistyringen av PU, altså fastsettelse av mål, tildeling av midler, den interne budsjetteringsprosessen og generell økonomistyring?
 - c. Benytter kvalitative intervjuer og aktuell sekundærinformasjon
3. Konfidensialitet:
 - a. Oppgaven er klausulert så den blir ikke offentlig før om fem år.
 - b. Kildene vil alltid forbli anonyme, da det trolig er lett å identifisere intervjuobjekter ut i fra stillingstittel vil dette heller ikke bli brukt med mindre det er nødvendig. Jeg vil da ta kontakt med intervjuobjektet og avklare at personens tittel kan brukes i sammenheng med aktuelt sitat eller informasjon.
4. Selve intervjuet: Jeg ønsker mest mulig fri kommunikasjon så hvis det er noe du ønsker å legge til under ulike temaer er det veldig velkomment.

Personalialia:

- Hvor lenge har du arbeidet innenfor fagfeltet?
- Har du erfaring fra tidligere stillinger som kan belyse problemområdene mine?

Tildeling av midler:

- Kan du fortelle om selve tildelingsprosessen til PU? Tidsrammer, formelle dokumenter, uformell kommunikasjon?
- Kan du si noe om rapporteringen som foregår mellom PU og POD, eventuelt mellom PU og Justisdepartementet?
- PU har ulike styringsdokumenter (instruks, stortingsproposisjon 1, mål- og resultatkrav), hva har historisk måloppnåelse å si for fremtidig tildeling innenfor de ulike målene i disse dokumentene?
- Hvordan utarbeider man aktivitetskalkyler i forhold til antall registrerte asylsøkere og antall uttransporterte? Er disse kalkylerne blitt revidert av noen eksterne?
- Kan du si noe om hvordan utlendingsfeltet har fått endret fokus de siste årene og hva har eventuelt dette å si for tildelingen til PU?

- Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom PU og POD? Hvordan oppleves det å ligge under et direktorat når andre aktører på feltet (UDI og UNE) er direkte underlagt et departement, og har dette noe å si for tildelingsprosessen?
- Hvordan er kunnskapen om utlendingsfeltet innenfor tildelende myndighet?

Budsjettering internt i organisasjonen:

- Kan du fortelle om hvordan budsjetteringsprosessen foregår internt i PU?
- Hvordan fordeles de tildelte midlene internt i organisasjonen?
- Hvordan oppleves det at PU ikke mottar endelig budsjett før ut i budsjettåret? Har dette noen implikasjoner?
- Hvordan oppleves det at PU har rammebudsjett, er dette formålstjenelig?

Økonomistyring:

- I hvilken grad utfører man typiske kontroller-oppgaver i PU hvor man ser på effektivitet og produktivitet?
- Har du noen tanker om at budsjetteringsansvaret er delegert på avdelingsledernivå?
- I hvilken grad har avdelingsledere budsjett i fokus når de skal styre?
- Statskonsult sin rapport fra 2007 anbefaler at det ansettes flere ledere med økonomisk /administrativ utdanning, har dette blitt fulgt opp?
- Hvordan oppleves sammenhengen mellom kostnader og resultater når man jobber innenfor utlendingsfeltet? Menneskelige hensyn vs sparing av penger, ingen saker er like, osv
- Har man vurdert andre budsjetteringstyper eller styringsverktøy som for eksempel balansert målstyring?
- I hvilken grad har ulike ledernivåer påvirkning på daglig oppgaveutføring?
- Opererer man med ulike tidshorisonter i forhold til økonomistyring?
- Hvordan oppleves kontantprinsippet?

Resultatmål:

- Hvordan utarbeider man de ulike målene som organisasjonen styres etter?
 - o Stortingsproposisjon 1
 - o Mål- og resultatstyring
 - o Eventuelt andre mål og føringer
- Hvor mye av dette kan PU påvirke?
- Hvilke konsekvenser får ulik grad av måloppnåelse innenfor de ulike målene?
- Hvilke mål anses som det viktigste?
- Forventes det at PU skal oppnå alle mål som er satt?

Diverse:

- Sett i ettertid, var det riktig å skille en del av utlendingsavdelingen i Oslo politidistrikt ut som et eget særorgan (PU)?
- Er det andre spørsmål jeg burde stilt deg?
- Er det noen andre du vil anbefale at jeg bør snakke med?

Avsattes med å takke for intervjuet og høre om intervjuobjektet kan kontaktes på et senere tidspunkt hvis det skulle vise seg nødvendig.