

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Andreas Pareli Wahl

Masteroppgave

Fra politikk til retur. En studie av Politiets utlendingsenhets implementering av Stortingets returpolitikk

From policy to return. A study of the National Police Immigration Service implementation of the Norwegian Parliaments return policy.

Master of Public Administration

2017

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA NEI

FORORD

Endelig.

Veien fra studiestart i 2011 og til ferdig innlevert masteroppgave i 2017 har vært (for)lang og krevende.

I 2013 fikk jeg tvillinger, og i 2014 fikk jeg ny jobb som lokallagsleder i Politiets Fellesforbund i Politiets utlendingsenhet (PFPU). Både privat og på jobb har utfordringene i hverdagen vært såpass omfattende at masteroppgaven flere ganger har blitt forskjøvet på.

Helt til nå.

Endelig er jeg i mål med en masteroppgave jeg synes har vært spennende å jobbe med, og som har bidratt til å gi meg et bredere syn på virksomheten jeg jobber i og forvaltningen som helhet.

Tusen takk til alle som har bidratt til oppgaven.

Jeg vil rette en spesiell takk til mine kolleger i PU og PFPU for både hjelp og forståelse for at masteroppgaven måtte prioriteres. Jeg er takknemlig for hvordan PU og kollegaer har lagt til rette for at jeg har fått den hjelpen jeg har trengt, og for den fleksibiliteten arbeidsgiver har vist for at jeg skal komme i mål.

Andreas Pareli Wahl

Oslo, 31.10.2017

Innhold

Innholdsfortegnelse

FORORD	3
INNHold	4
OVERSIKT OVER FIGURER OG VEDLEGG	7
NORSK SAMMENDRAG	8
ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)	9
1. INNLEDNING	10
1.1 BAKGRUNN	10
1.2 PROBLEMSTILLING, UTDYPING OG FORMÅL.....	12
1.3 TEORETISK TILNÆRMING.....	14
1.4 AVGRENSNINGER	15
1.5 OPPGAVENS OPPBYGGING	15
2. POLITIETS UMLENDINGSENHET	17
2.1 ORGANISERINGEN AV NORSK POLITI.....	17
2.2 ORGANISERINGEN AV PU	17
2.3 HVORFOR BLE PU OPPRETTET?	20
2.4 DE MEST SENTRALE EVALUERINGENE AV PU	21
3. TEORI	24
3.1 IVERKSETTINGSTEORI.....	25
3.1.1 <i>Hva betyr det å iverksette?</i>	25
3.1.2 <i>«Ovenfra og ned»</i>	27
3.1.3 <i>Van Meter og Van Horn sin analytiske modell og tankemodell</i>	28
3.1.4 <i>«Nedenfra og opp»</i>	31
3.1.5 <i>En forening av tilnærmingene</i>	32

3.1.6	<i>Finnes det en iverksettingsteori? - iverksetting som kontekstuelet betinget</i>	34
3.2	MÅL- OG RESULTATSTYRING	36
3.2.1	<i>Interessentmodellen</i>	39
3.2.2	<i>Utsiktede virkninger</i>	41
4.	METODE	43
4.1	KVALITATIV FORSKNINGSDESIGN	43
4.2	CASESTUDIE.....	44
4.3	UTVALG AV DATA	45
4.4	INTERVJU SOM METODE.....	46
4.5	VALG AV ENHET	47
4.6	RELIABILITET OG VALIDITET	48
4.6.1	<i>Reliabilitet i intervjustudier</i>	48
4.6.2	<i>Validitet i intervjustudier</i>	49
4.7	ETIKK.....	50
4.8	BEHANDLING AV DATA OG ANALYSE	51
5.	FUNN OG ANALYSE AV OFFENTLIGE DOKUMENTER	54
5.1	POLITIKKUTFORMINGEN	54
5.1.1	<i>Asylforliket</i>	55
5.1.2	<i>Statsbudsjettet</i>	56
5.2	SPESIFISERING PÅ SENTRALT NIVÅ	62
5.2.1	<i>Tildelingsbrev</i>	62
5.2.2	<i>En inkrementell politikk</i>	66
5.3	SPESIFISERING PÅ LOKALT NIVÅ.....	68
5.3.1	<i>Plan-, ramme- og disponeringsskriv</i>	68

5.4	HVA HAR SÅ SKJEDD MED MÅLENE?	72
6.	FUNN OG ANALYSE FRA INTERVJUER MED IVERKSETTERNE.....	76
6.1	POLITIKK.....	76
6.2	MÅL OG OBJEKTIVER.....	78
6.3	RESSURSTILGANG.....	80
6.4	KOMMUNIKASJON MELLOM IVERKSETTINGSSENHETENE.....	82
6.5	TREKK VED IVERKSETTINGSSENHETENE	86
6.6	ØKONOMISKE OG SOSIALE BETINGELSER.....	93
6.7	IVERKSETTERNES HANDLINGSVILJE.....	97
6.8	EVALUERING	101
6.8.1	<i>Kortsiktige mål</i>	101
6.8.2	<i>Langsiktige mål</i>	102
7.	KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE ORD.....	108
	LITTERATURLISTE	112
	VEDLEGG.....	120

Oversikt over figurer og vedlegg

Figurer:

Figur 1: Iverksettingssporets 7 faser

Figur 2: Organisasjonskart PU

Figur 3: Van Meter og Van Horn sin modell for politikkipplementering

Figur 4: Van Meter og Van Horn sin tankemodell med variabler

Figur 5: Audun Offerdal sin sammenligning av iverksettingstilnærmingene

Figur 6: Richard Matland sin kontekstuelle modell

Figur 7: Interessentmodellen

Figur 8: Sammendrag av målene i Statsbudsjettet

Figur 9: Målene for migrasjonsskjeden

Figur 10: Richard Matland sin kontekstuelle modell med markeringer

Figur 11: Mål i disponeringsskriv 2016

Figur 12: Mål i disponeringsskriv 2017

Figur 13: Langsiktige og kortsiktige mål

Figur 14: Budsjettutvikling

Figur 15: Oversikt over innvilgelsesprosent

Figur 16: Linjediagram innvilgelser og avslag

Figur 17: Sammenligning - Norge, Sverige og Tyskland

Vedlegg

Vedlegg 1: Organisasjonskart Norsk Politi

Vedlegg 2: Forespørsel om intervju

Vedlegg 3: Intervjumal

Norsk sammendrag

Politiets utlendingsenhet (PU) har ansvaret for selve uttransporteringen av utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge.

Denne oppgaven studerer Politiets utlendingsenhet sin implementering av Stortingets returpolitikk. Problemstillingen er todelt:

Hvordan implementerer Politiets utlendingsenhet Stortingets returpolitikk? Hvorfor blir produksjonsmålet på antallet som returneres så dominerende for virksomheten?

Oppgaven har fulgt politikken «reise» fra det brede asylforliket som ble inngått på Stortinget høsten 2015, og gjennom forvaltningen. Asylforliket blir til politiske vedtak i Statsbudsjettet og iverksettingen fortsetter gjennom styring fra Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, til politikken treffer ledelsen i PU, og politidistriktene.

Oppgaven har først en analyse av de mest sentrale offentlige dokumentene som setter rammene for iverksettingen. Deretter har fire sentrale iverksettere blitt intervjuet med utgangspunkt i hvilke forhold som styrker eller eventuelt svekker implementeringsprosessen. Analysene kobles fortløpende opp mot aktuell implementeringsteori som er presentert i oppgavens teoridel.

Oppgaven drøfter samtidig aktuelle problemstillinger rundt mål- og resultatstyring, med bakgrunn i relevant organisasjonsteori. Formålet er ikke å kritisere styringsformen da kritikken rundt dette og New Public Management er godt kjent. Utgangspunktet er å finne svar på *hvordan* politikken implementeres og *hvorfor* måltallet er dominerende.

Engelsk sammendrag (abstract)

The National Police Immigration Service (PU) is responsible for the actual return of foreigners who are illegally in Norway.

This thesis studies PU's implementation of the the Norwegian parliament's return policies. The problem is twofold:

How does the PU implement the Norwegian parliament's return policies? Why is the set target number for returns so dominating when it comes to how PU conduct their job?

The thesis has followed the policy's "journey" from the asylum settlement, that was agreed upon in the Norwegian parliament in the fall of 2015, and through the administration. The asylum settlement becomes policy in the national budget, and the implementation continues through directives from the Ministry of Justice and Public Security and the Police Directorate, until the policies reaches the management of the PU and the police districts.

The thesis starts with an analysis of the most important government documents that set the framework for the implementation. Then, four key initiators have been interviewed, based on what conditions strengthen -- or possibly weaken -- the implementation process. The analyses are linked continuously to the current implementation theory, presented in the theoretical part of the thesis.

The thesis also discusses current issues regarding goal and performance management, based on relevant organizational theory. The purpose is not to criticize the governance, as the criticism related to this and New Public Management is well known. The basis for this thesis is to find answers to *how* the policy is implemented and *why* the target number is dominant.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Den 1. januar 2004 ble Politiets utlendingsenhet (PU) opprettet. Hovedoppgavene til PU er å registrere nye asylsøkere, samt identitetsavklaring i utlendingssaker. PU har også ansvaret for å kvalitetssikre og koordinere alle uttransporter av asylsøkere som får avslag på sin søknad om beskyttelse, og utlendinger som blir bort- og utvist fra riket (Politidirektoratet, 2004). PU driver også Politiets utlendingsinternat Trandum og Politiets utreisесenter, begge plassert i nærheten av Oslo lufthavn Gardermoen (OSL). PU fatter ikke avgjørelser i asylsaker, men har tett samarbeid og dialog med Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE), som er de som fatter vedtakene i de fleste oppholdssaker.

Til tross for at politiet ikke fatter vedtak i utlendingssaker, ser man av mediebildet at politiet ofte får kritikk når det gjelder utlendinger som blir tvangsreturnert ut av landet. For det første har politiet fått mye kritikk for sin bruk av Trandum (Lepperød, 2017), og kritikken retter seg spesielt mot frihetsberøvelse for barn og barnefamilier (Foss, 2016). Videre har politiet flere ganger fått kritikk vedrørende fremgangsmåte. Blant annet skriver Redd Barna i et leserinnlegg: «Barn skal ikke pågripes på natta og sperres inne» (Wangen, 2017). I 2015 måtte PUs daværende leder Kristin Kvigne, og politidirektør Odd Reidar Hummelgård møte i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité for å forklare seg om utsendelser av lengeværende barnefamilier. Aftenposten oppsummerte det slik i en artikkel om saken: «Først da polititoppene hadde forklart seg, skjønte Anders Anundsen faktum i asylbarnskandalen: Politiet hadde verken forstått eller gjennomført politikken han hadde bedt om» (Røssum, Gillesvik, Haga, Valestrand & Bjelland, 2015).

En stor del av kritikken mot PU har også handlet om hvordan målstyringen av returer har påvirket arbeidet og arbeidsmiljøet. Sigve Bolstad, leder av Politiets fellesforbund uttalte til Dagens Perspektiv (Rønne, 2015) at «forholdene i PU er et eksempel på hvordan målstyring med skylapper kan ødelegge både arbeidsforhold, tillit mellom ansatte og ledelsen, og i verste fall skape dårligere tillit i befolkningen» Organisasjonen mot offentlig diskriminering har fryktet «racial profiling» som et resultat av PU sin kontrollvirksomhet (Lindvåg, 2016) og har involvert Likestilling- og diskrimineringsombudet. Tillitsvalgte

internt i virksomheten har også kritisert det stadige jaget etter tall (Trædal, 2015). Spesielt kritiske var Norsk Politilederlag da de «slo alarm om praksisen regjeringens måltall tvinger frem» (Dagbladet, 2017)

Til tross for mye oppmerksomhet i enkeltsaker og tilsynelatende stor uenighet i noen av asyldebattene, er det samtidig en bred enighet i Stortinget om hovedlinjene i asyl- og returpolitikken. Flere politikere hevder på at prioriteringen av returarbeidet har vært en stor suksess. Nina Johnsrud i Dagsavisen sier det enkelt: «Mens norsk politi ellers måler sin suksess i oppklaringsprosent, kortere saksbehandlingstid og nedgang i kriminalitet, måler Politiets utlendingsenhet sin oppklaringsprosent i økning av antall tvangsreturer av personer uten lovlig opphold i Norge» (Johnsrud, 2014). En påstand er at svært få land kan vise til et like effektivt returapparat, og både Sverige og Tyskland har i 2016 hatt delegasjonsbesøk til Norge for å lære av PU sine arbeidsmetoder (Politimester Morten Hojem Ervik, i parole, 05.09.2017). I flere år har også justisministrene gått i bresjen for en effektiv returpolitikk. Både Knut Storberget, Grete Faremo, Anders Anundsen og Sylvi Listhaug har de siste årene frontet denne politikken i landets største aviser og har fremvist rekordtall i antall de har klart å uttransportere under sin ledelse.

1.2 Problemstilling, utdyping og formål

Denne oppgaven undersøker og analyserer hvordan politiet har implementert målsettingene i flykning- og asylpolitikken og hvordan politiet imøtekommer og adopterer Stortingets returpolitikk. *Returpolitikk* er et begrep det er vanskelig å knytte en bestemt definisjon til. Begrepet er mye brukt, men lite forklart og definert. Oppgavens bruk av returpolitikk som begrep, knytter seg til politikken som virkeliggjør retur av utlendinger uten lovlig opphold, herunder alt som tilrettelegger og muliggjør en retur.

Problemstillingen er todelt:

*Hvordan implementerer Politiets utlendingsenhet Stortingets returpolitikk?
Hvorfor blir produksjonsmålet på antallet som returneres så dominerende for virksomheten?*

Oppgaven legger spesielt vekt på hvordan iverksettingsteori (se kapittel 3) forklarer returpolitikken PU er gitt mandat til å gjennomføre. Kapitlet presenterer ulike modeller som og variabler som kan påvirke det politiske vedtaket som skal realiseres. Oppgaven legger vekt på hvordan variablene i teorien slår ut for returpolitikken, og oppgaven tester dermed aktuell teori.

Formålet videre med denne oppgaven er å undersøke etatens overordnede syn på eventuelle målkonflikter og målforskyvninger som måtte oppstå ved ett dominerende styringssignal og undersøke *hvorfor* dette synes så dominerende.

For å gjøre dette vil oppgaven se nærmere på hvordan politikken i utlendingsforvaltningen implementeres via administrasjonen i Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet før den når ned til PU og politidistriktene. Hvilke forhold synes viktige for implementeringsprosessen? Jeg vil forsøke å finne ut om noe av dette kan forklare hvorfor et resultatkrav på antallet uttransporter synes så dominerende for virksomheten, og om dette svekker implementeringen av øvrige mål og arbeidsoppgaver.

Oppgaven vil bygge på en dokumentanalyse av relevante offentlige dokumenter, samt kvalitative dybdeintervjuer med et utvalg sentrale iverksettere fra Politidirektoratet, PU og et

politidistrikt.

Denne oppgaven tar videre utgangspunkt i to hypoteser:

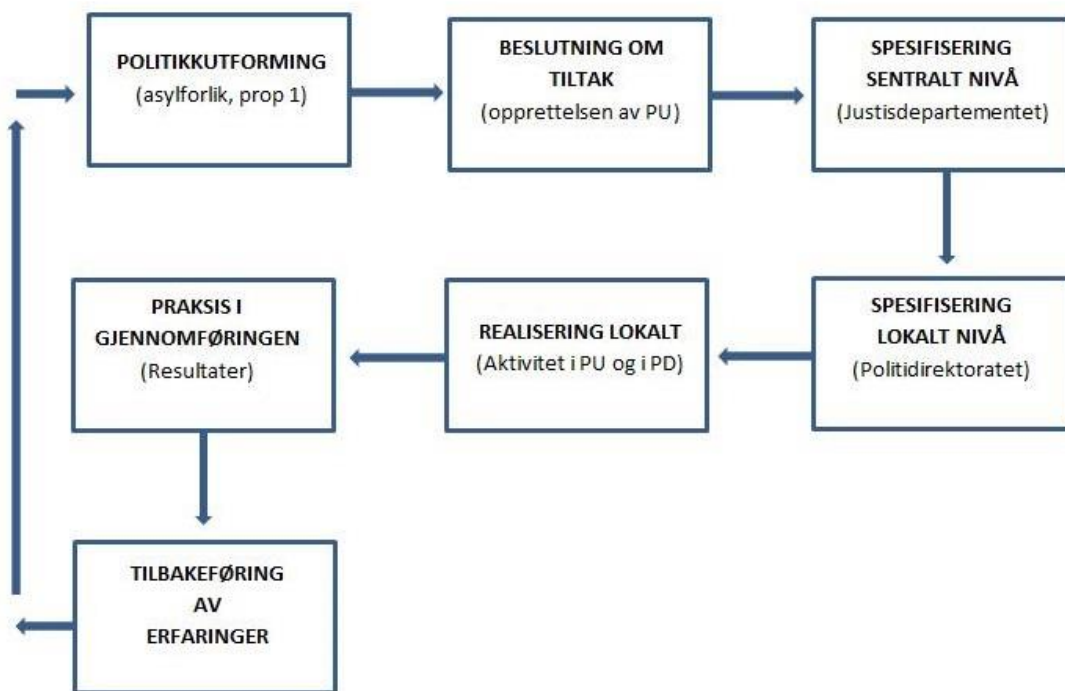
Hypotese 1 er at svært få ansatte på grunnplan (bakkebyråkrater) kjenner helheten i den politikken de jobber for å utøve. Antagelsen er at målbildet på antall uttransporter overskygger de andre målene i politikken. Avhandlingen ser ikke på om den normative diskusjonen om mål- og resultatstyring er en riktig styringsform, men forsøker heller å finne ut om ett sterkt styringssignal eventuelt kan svekke implementeringen av helheten i politikken.

Hypotese 2 er at måltallsstyringen blir sett på som positivt for administrativ ledelse fordi det gjør det enklere både å budsjettere og styre organisasjonen. Til tross for detaljstyring på ett område (antallet uttransporter) gir det ledelsen mye frihet i forhold til hvordan resultatet skal oppnås. Samtidig er utformingen av målet av en slik art at det ikke medfører uenighet innenfor et ellers betent politisk område, noe som gir et overraskende stort handlingsrom i utførelsen.

Å studere iverksetting i denne oppgaven betyr å se både på de politiske beslutningene på nasjonalt nivå og administrative vedtak på sentralt nivå i departement og direktorat. Deretter vil jeg se på hvordan PU som organisasjon iverksetter de politiske vedtakene, og belyse ulike variabler som har betydning for iverksettingsprosessen. Iverksettingen jeg studerer følger to hovedspor. Det ene er iverksetting av Politiets utlendingsenhet som et særorgan med helt spesifikke mål fra opprettelsen, og det andre er den kontinuerlige iverksettingen av løpende politikk på returområdet.

1.3 Teoretisk tilnærming

Oppgaven tar utgangspunkt i implementeringsteori/iverksettingsteori. Oppgaven støtter seg på flere sentrale modeller fra teorien, til hjelp for å analysere iverksettingen. Disse kommer jeg tilbake til i teorikapittelet. Videre har oppgaven utgangspunkt i teori på mål- og resultatstyring for å beskrive kjente utfordringer, og fordeler med denne måten å styre en virksomhet på. For å følge politikken «reise» gjennom forvaltningen vil jeg ta utgangspunkt i Kjellberg og Reitans (1995, s. 134) syv faser for å avgrense og definere når iverksettingen starter og avslutter. Modellen er forholdsvis illustrativ og selvforklarende, men flere av elementene blir redegjort grundigere i teoridelen.



Figur 1 – Studiet av Politiets utlendingsenhet følger dette iverksettingssporet (egen modellering), basert på 7 faser fra Kjellberg og Reitan, 1995, s. 134)

1.4 Avgrensninger

Jeg har i denne oppgaven valgt å studere Politiets utledningsenhet (PU). Oppgavene innenfor utlendingsforvaltningen er fragmenterte og jeg vil ikke trekke inn Utlendingsnemndas (UNE) eller Utlendingsdirektoratets (UDI) synspunkter eller virke. Når det gjelder videre analyse av politikken vil jeg konsentrere meg om innholdet i politikken som har sammenheng med PU sine oppgaver som er knyttet til returpolitikk. Noe av politikken på migrasjonsfeltet har overlappende utslagsfelt, men oppgaven har som formål å forholde seg til politikk og innhold i vedtak og styringssignaler som påvirker returpolitikken. Oppgavens avgrensning er et overordnet strategisk nivå i organisasjonen, og kommer derfor ikke til å trekke inn egne synspunkter til øvrige ansatte i PU annet enn det som finnes hos andre kilder og tidligere forskning.

1.5 Oppgavens oppbygging

I kapittel 1 vil det etter en kort innledning bli redegjort for valg av problemstilling og formålet med oppgaven.

I kapittel 2 vil beskrive virksomheten og dens organisering nærmere.

I kapittel 3 blir aktuell teori som er brukt i oppgaven presentert. Først vil det bli redegjort for den mest sentrale iverksettingsteorien, og deretter vil det bli redegjort for aktuell organisasjonsteori med henblikk til mål- og resultatstyring i det offentlige.

I kapittel 4 vil det bli beskrevet hvilke metoder som er brukt for å komme frem til oppgavens funn. Metodekapittelet vil omhandle fremgangsmåte, hvilke vurderinger som er gjort underveis i oppgaven, og hvilke styrker og svakheter oppgaven inneholder.

I kapittel 5 vil omhandle dokumentundersøkelsene og resultatene av disse. Oppgaven starter med en systematisk, og kronologisk beskrivelse analyse av relevante dokumenter og funn vil bli presentert fortløpende.

I kapittel 6 vil funn fra de kvalitative intervjuene bli presentert og analysert.

Kapittel 7 vil inneholde en oppsummering av oppgavens hovedfunn. Oppgaven vil ha en konklusjon og det vil bli presentert noen avsluttende ord og noen forslag for videre forskning.

2. Politiets utlendingsenhet

2.1 Organiseringen av Norsk Politi

I Norge er politiet organisert under Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet har det overordnede ansvaret samfunnssikkerhet og beredskap og utgjør derfor den øverste administrative ledelsen av politiet. Departementet styrer politiet gjennom Politidirektoratet (POD). PODs overordnede mål er å lede og samordne politiet (Johannesen og Glomseth, 2015, s. 57) Det er videre POD som har forvaltningsansvaret for de fleste programkategorier som handler om politiet på statsbudsjettet. Politidirektoratet er ansvarlig for å sette regjeringens kriminalpolitikk ut i praksis gjennom faglig ledelse, styring og oppfølging av etaten og er politiets øverste ledelse. Slik beskriver Johannesen og Glomseth (2015) ledelsesstrukturen og iverksettingsprosessen:

Politiets er politisk styrt, og styringen går gjennom Justis- og beredskapsdepartementet. Politiske signaler går via POD til lederne av politidistriktene og øvrige politiorganer. Politimesterne blir sammen med sine ledere ansvarlige for å omforme politiske signaler til praktisk polititjeneste. Som for helsesektoren, utdanningssektoren og andre sentrale samfunnssektorer, innebærer den politiske styringen en balansering av faglige, politiske og økonomiske hensyn (Johannesen og Glomseth, 2015, s. 62).

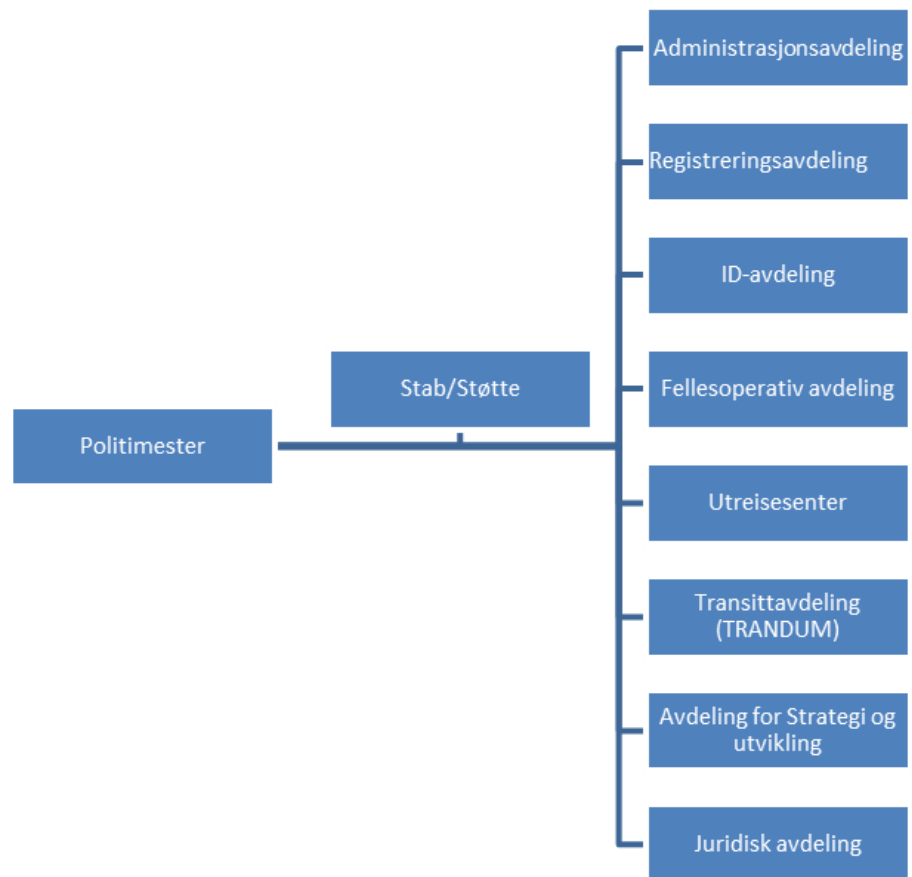
2.2 Organiseringen av PU

Politiets utlendingsenhet er et særorgan direkte underlagt POD på samme måte som Kripas, Økokrim og Utrykningspolitiet. PU er derfor ikke en del av de tolv geografiske politidistriktene (PD). *Særorgan* er et begrep som brukes om PU og noen andre spesielle og sentrale politiorgan. Begrepet brukes flere ganger i oppgaven. Det finnes ingen definisjon,

men er beskrevet som særlige politiorganer med bestemte oppgaver av Særorgansutvalget (Særorgansutvalget, 2017, s. 29). (Organisasjonskart for politietaten er vedlagt oppgaven).

PU har ansvaret for sin saksportefølge uavhengig av geografi, og skal i tillegg til arbeid i sin egen saksportefølge også være et kompetanseorgan for det øvrige politiet med bistand til kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingssaker (Politidirektoratet, 2004).

PU består per 01.11.2017 av 8 avdelinger fordelt på fire lokasjoner. Politimesterens hovedsete er på Tøyen i Oslo, hvor de fleste øvrige ansatte også holder til. PU har også ansvaret for driften av politiets utlendingsinternat kalt Trandum, og Politiets utreisesenter på OSL. PU er også til stede ved Ankomstsenteret i Østfold sammen med blant annet UDI og Sykehuset i Østfold. Dette ble bygget i forbindelse med migrasjonsstrømmen i 2015. For å bemanne de åtte avdelingene har PU i overkant av 800 medarbeidere. Dette er en blanding av ca. 300 politistillinger, samt en stor del ansatte med annen variert sivil bakgrunn. Mange av disse har funksjon som transportledsagere og er tilsatt ved Trandum eller Utreisesenteret på OSL. Mange sivile saksbehandlere har også høyere akademisk utdanning, og har spesiell språk- og/eller områdekunnskap.



Figur 2 - Organisasjonskart PU - avdelingsnivå

2.3 Hvorfor ble PU opprettet?

Opprettelsen av PU i 2004 må sees i sammenheng med de økte asylankomstene i årene før opprettelsen (Sundby, Haarstad & Bøgh, 2007, s. 14). På slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet var det rekordmange som søkte asyl i Norge. Borgerkrigen i Jugoslavia førte mange på flukt, i tillegg var det en stor migrasjonsstrøm fra andre land i Øst-Europa og tidligere Sovjetunionen. UDI mente at mange ble lurt til å reise til Norge uten at de hadde et reelt beskyttelsesgrunnlag (Utlendingsdirektoratet, 2003).

Det var et stort behov for å få kontroll på ressursbruken, og å effektivisere asylprosessene. Selv om det i 2002 kom hele 17 480 asylsøkere, ble bare 20 prosent av søknadene innvilget. Samtidig var andelen som ankom uten reisedokument så høyt som 80-90 prosent (Sundby, et al., 2007, s. 16). Utviklingen i antallet asylsøkere satte hele utlendingsforvaltningen under press, og spesielt politiets oppgaver med retur og identifisering var krevende. Det ble produsert mange negative vedtak som skulle resultere i en retur, men politiet evnet ikke å effektivisere. I 2002 satt det over 2500 personer på norske asylmottak som hadde ulovlig opphold i Norge. Kostnadene til dette var estimert til over 22,5 millioner per måned (Sundby et al., 2007).

Statssekretærene i Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Regional- og kommunaldepartementet, som på den tiden hadde ansvaret for Innvandringsavdelingen, satte derfor ned et utvalg som skulle se på løsninger på uttransportfloken. Utvalget ble kalt Utreiseutvalget. De foreslo en rekke tiltak for å sikre anskaffelsen av flere reisedokumenter, effektivisere/styrke ID-etterforskningen, effektivisere/styrke uttransporteringen og sikre en dynamisk og robust organisering på utlendingsfeltet. Utvalget foreslo også at det skulle nedsettes en hurtigarbeidende gruppe for å vurdere etableringen av et sentralt organ direkte underlagt Politidirektoratet.

Samtidig som utreiseutvalget jobbet med sin utredning, var det en annen parallell gruppe ved navn Parnemann II-utvalget som konkluderte med at politiet kunne frigjøre mye kapasitet ved å overføre ansvaret for transportoppdrag fra politifolk til sivilt tilsatte.

På bakgrunn av arbeidet som var gjort i de to parallelle gruppene sendte Justisdepartementet i april 2003 et brev til POD (Justisdepartementet, 2003). Oppdraget var å utrede etableringen av en ny nasjonal enhet. Sentralt stod hovedhensiktene:

- Redusere antallet grunnløse asylsøkere.
- Redusere samfunnets kostnader knyttet opp mot asyl- og utlendingsfeltet.

Det er disse to hovedhensiktene som jeg senere har definert som de langsiktige målene bak opprettelsen av PU, og som jeg skal forsøke å belyse og evaluere iverksettingen av.

For politiet ble spesielt tre oppgaver skissert. Dette var:

- Øke det generelle fokuset til etatens ansvar på området.
- Sikre at politiets ressursbruk på området ble mer effektiv og at uttransporteringsrestanser skulle unngås.
- Sikre at politiutdannet personell i større grad ble benyttet til for eksempel å etterforske identitet fremfor å bruke mye tid på transportoppdrag.

POD organiserte dette arbeidet som et prosjekt som ble kalt AsyTrans (Politidirektoratet, 2003). Det ble laget en projektskisse der følgende fire mål skulle realiseres:

- Redusere kostnader knyttet til uttransportering
- Ytterligere reduserte kostnader knyttet til ankomstregistrering av asylsøkere
- Sikre betryggende prosesser rundt styring, prioriteringer og analyse
- Sammen med Kommunal- og regionaldepartementet forebygge tilstrømmingen av grunnløse asylsøkere

Allerede i august 2003 forelå prosjektrapporten, og 21. november samme år ble et nytt særorgan underlagt Politidirektoratet vedtatt opprettet ved Kongelig resolusjon. Den 01.01.2004 ble Politiets utlendingsenhet en realitet.

2.4 De mest sentrale evalueringene av PU

PU har siden opprettelsen gjennomført flere organisatoriske endringer og tilpasninger. Et stadig politisk fokus på området har gjort organet til et stort og omfattende særorgan med en

voldsom vekst i antallet ansatte siden opprettelsen. Grunnet det raskt økende antallet asylsøkere til Norge høsten 2015, økte antallet ansatte betydelig. Ved utgangen av 2015 og i begynnelsen av 2016 var det opp mot 1000 ansatte i PU. I løpet av 2016 og 2017 har derimot antallet ansatte blitt redusert grunnet omfattende kutt PUs budsjettsituasjon.

Politiets utledningsenhet har ved to anledninger blitt evaluert:

Evalueringen i 2007 av Statskonsult var forholdsvis omfattende, og formålet var å evaluere politiets svake og sterke sider i organiseringen på utlendingsforvaltningen (Sundby et al., 2007, s. 5). Her ble både samarbeidende aktører i departementer, utlendingsforvaltningen og andre politidistrikt og særorganer spurt blant annet om PU sin måloppnåelse. 68 prosent av de spurte i evalueringen mente at opprettelsen av PU hadde ført til mer effektiv ressursbruk på området (Sundby et al., 2007, s. 51).

I 2015 hadde PU en egen internevaluering. Året hadde vært krevende med både et høyt antall krav til uttransporter og et høyt antall ankomster. Selv om det var PU sin evne til håndtering av den massive migrasjonsstrømmen i 2015 som ble evaluert, ble det i rapporten påpekt at «Høsten har bare vært et forstørrelsesglass for generelle trender i PU» (Politiets utlendingsenhet, 2016, s. 3). Rapporten konkluderte blant annet med at PU hadde utfordringer med implementering av beslutninger fra ledernivå og at PU hadde interne kommunikasjonsutfordringer.

PU er også i to omganger foreslått nedlagt:

I 2013 foreslo Politianalysen (Politianalyseutvalget, 2013, s. 139) å utrede mulighetene om å overføre en del av de forvaltningsmessige oppgavene til PU over til andre etater, da flere av oppgavene ble definert utenfor politiets kjerneoppgaver. Dersom anbefalingene ble tatt til følge, foreslo utvalget å legge ned PU.

Særorgansutvalget hadde i 2017 som mandat å se på strukturelle endringer i særorgansstrukturen. Dette var som en følge av endringene for politidistriktene i forbindelse med den pågående nærpolitireformen der 27 politidistrikt har blitt til 12. Utvalget foreslo i sin NOU som kom i 2017 å legge ned PU i nåværende form. Trandum ble foreslått lagt over til Kriminalomsorgen, mens strategidelen av virksomheten skulle til Politidirektoratet.

Resten av særorganet ble foreslått overført til øvrige politidistrikt, Kripos, og en større del til Øst Politidistrikt (Sæorgansutvalget, 2017).

3. Teori

Formålet med teoridelen er å presentere aktuell teori som kan bidra til å belyse forskningsspørsmålet og danne grunnlaget for videre analyse. Kapittelet er todelt.

I den første delen presenteres iverksetting og implementeringsteori. Iverksettingsteori kan som et utgangspunkt deles i to tilnærminger. «Ovenfra og ned»- og «nedenfra og opp-tilnærmingen» (Kjellberg og Reitan, 1995). Kapittelet er forholdsvis omfattende men inneholder en klar struktur på hvordan tilnærmingen til iverksettingsstudier har endret seg over tid. Selv om ikke all teori vil bli brukt aktivt videre i analysen trekker Kjellberg og Reitan (1995, s. 166) frem:

«Skal man legge ut på en iverksettingsstudie vil den beste strategien være å velge ut forskjellige elementer fra begge tilnærmingene for å unngå en doktrinær holdning til noen av dem. De elementene de fremhever kan alle ha en berettiget plass i en analyse av hvordan et offentlig tiltak kan realiseres. Utfordringen ligger i å finne den kombinasjonen av dem som er best tilpasset de empiriske prosesser en skal studere.»

I teorikapittelets andre del presenteres mål- og resultatstyring. Denne styringsformen knyttes ofte til inntoget av New Public Management, og den etterfølgende kritikken om at det ikke går an å styre med mål, fordi målstyringskonseptet bygger på en del forutsetninger som ikke er til stede i offentlig sektor (Øgård, 2010, s. 33) Teorien omkring mål- og resultatstyring skal hjelpe oppgaven å danne et bredere teoretisk grunnlag for å belyse resultatkravet på antallet uttransporter som er en sentral del i problemstillingen.

3.1 Iverksettingsteori

3.1.1 Hva betyr det å iverksette?

Iverksetting eller implementeringsteori handler om det som skjer etter at et offentlig vedtak er fattet (Kjellberg og Reitan, 1995 s. 131) Behovet for å studere implementeringen oppstod i 1970-årene fordi store deler av offentlige tiltak viste seg mislykkede. Mål ble sjeldent oppnådd eller så ble de fordreid. Implementeringsteorien skulle være med på å identifisere faktorer som førte til dette resultatet, for så å kunne gjøre noe med det. Forestillingen om at politiske seire var vunnet når vedtak var fattet ble problematisert. Politikken slik samfunnet møter den viste seg i stor grad å være påvirket av dem som skulle sette politikken ut i livet (Offerdal, 1995, s. 254)

Johnsen (2007, s. 66) definerer iverksetting som desentralisering av oppgaver fra politikerne til administrasjonen. Forfatterne bak boka «Implementing Public Policy», mener at Mazmanian og Sabatiers definisjon har vært mest innflytelsesrik. (Hill og Hupe, 2014, s. 7, egen oversettelse).

«Implementering er å utføre en politisk beslutning. Den er vanligvis inkorporert i en lov, men den kan også komme i form av en bestilling/ordre fra overordnet myndighet eller en beslutning i retten. Ideelt vil beslutningen identifisere problemet som skal adresseres, si noe om mål som skal oppnås, og gi en nøyere beskrivelse av «strukturen» i implementeringsprosessen».

«Å iverksette betyr at man igangsetter» (Kjellberg og Reitan, 1995, s. 132) Dette innebærer i en dypere forståelse av begrepet «at man både må gjennomføre og virkeliggjøre». Hill og Hupe (2014, s. 3) bruker stikkord som å utføre, fullføre og produsere om iverksettingen. De påpeker at et verb som å implementere også må ha et objekt, som politikk for å kunne ha en bærende mening, fordi noe skal implementeres. Samtidig peker de på at også begrepet politikk innebærer hva som skal gjøres og målene for å nå dette. Kjellberg og Reitan (1995,

s. 133) viser til Pressmann og Wildavsky sin presisering, om at man i implementeringsteorien ikke kan bruke en definisjon av politikk som enten ekskluderer eller inkluderer all implementering. Det må finnes et startpunkt og en slutt. Det må også finnes et mål den kan vurderes ut i fra. Hill og Hupe (2014, s. 4) illustrerer dette med beslutningen om å reise på en ferietur. Vi tenker på *hvordan* før vi setter ideen til live og gjennomfører det i praksis.

Det er ikke alle forskere som er enige i en slik avgrensning, og andre mener at «iverksetting er en uavbrutt prosess, uten begynnelse og uten ende» (Kjellberg og Reitan, 1995, s. 133) Noe av kjernen i ulikhetene er dermed om iverksettingsbegrepet også skal involvere evalueringbegrepet. Noen forskere mener at alle prosessene er sammenfallende, mens andre igjen mener at man kan isolere de prosessene som karakteriserer gjennomføringen, uten å gå inn på beslutningsprosessen eller vurderingen av resultatet. Kjellberg og Reitan (1995, s. 134) deler prosessene som utgjør implementeringen inn i 7 faser. Her ser man igjen en annen bruk av begreper:

1. Politikktutforming
2. Beslutning om tiltaket
3. Spesifisering sentralt nivå
4. Spesifisering lokalt nivå
5. Realisering lokalt
6. Gjennomføringspraksis
7. Tilbakeføring av erfaringer

Jeg har brukt dette utgangspunktet og laget modellen (se figur 1, s. 13) som jeg presenterte tidligere i oppgaven. Denne skal hjelpe meg å systematisere tilnærmingen og hva jeg kan fokusere på i et iverksettingsstudium. Da de ulike synspunktene i iverksettingsteorien i hovedsak synes å dreie seg om punkt 7 skal defineres til å være en del av iverksettingen eller ikke, er modellen et godt utgangspunkt i den videre tilnærmingen.

Kjellberg og Reitan (1995) beskriver dette nærmere. De påpeker at diskusjonene mellom ulike forskere i stor grad baserer seg på hvilke av disse fasene som skal være med i en analyse. Det er en enighet om at man ikke kan studere iverksettingen ved å ta en snarvei fra fase 1 og 2 til fase 6, men det er som nevnt uenigheter hvorvidt fase 7, altså evalueringen, er

en del av iverksettingsprosessen. Det er også en diskusjon hvorvidt vedtaksfasen skal inn i studiet. Kjellberg og Reitan (1995) mener at de ulike standpunktene synes å ha bakgrunn i hvilken type tiltak eller politikk studiene har tatt for seg. Entydige vedtak gjør det lett å oppfatte iverksetting som en adskilt del av politikken, mens mer sammensatte politiske tiltak gir større rom for oppfatninger av gjennomføring som en prosess som ikke er så lett å skille fra vedtaksfasen. Denne oppgaven tar utgangspunkt i et forsøk på å belyse alle 7 fasene.

Siden oppblomstringen av iverksettingsstudiene har det blitt lansert mange forslag til modeller og tilnærminger som skal beskrive hvordan offentlig politikk blir realisert (Offerdal, 2005, s. 256). Hoveddelen av de analytiske modellene som har oppstått har fått tilhørighet i en av to hovedtilnærminger: «ovenfra og ned»-tilnærmingen eller «nedenfra og opp»- tilnærmingen.

3.1.2 «Ovenfra og ned»

I «ovenfra- og ned» -tilnærmingen tar man utgangspunkt i at målsetninger blir utformet på sentralt nivå, og man vurderer i hvilken grad disse målsetninger får gjennomslag nedover (Offerdal, 2005, s. 258) Denne tilnærmingen har også fått navnet «den beslutningsorienterte»- tilnærmingen av Kjellberg og Reitan (1995, s. 139). De beskriver tilnærmingen som «en søken etter forståelse av hvilke elementer ved iverksettingsprosessen som bidrar eller svekker virkeliggjørelsen av den opprinnelige målsetningen».

«Ovenfra og ned»- tilnærmingen har et klart rasjonalistisk tilsnitt. Den iverksettende organisasjonen oppfattes som et instrument for den politiske ledelsen som styrer. (Offerdal 2005, s. 259) Han mener videre at grunnlag for tilnærmingen er at man har et demokratisk styresett som forutsetter at det er de folkevalgte som skal styre. «Forvaltningens oppgave er å utføre de pålegg den blir gitt, uten selv å påvirke innholdet i tiltakene den forvalter. Forvaltningen skal være nøytral» (Offerdal, 2005, s. 259)

Pressmann og Wildavsky, som omtales som implementeringsteoriens grunnleggere av Hill og Hupe (2014, s. 46) mente i sine tidligste studier at graden av suksess i implementeringen kunne beregnes matematisk hvis man tok utgangspunkt i at iverksetterne var en «implementeringsskjede». For å oppnå suksess måtte summen av samarbeid i kjeden være

opp mot 100 prosent. Kjellberg og Reitan (1995, s. 141) siterer Pressmann og Wildavsky slik:

«Jo færre trinn gjennomføringen av et tiltak medfører, desto færre muligheter for at det vil ende med en katastrofe. Jo mer direkte tiltaket sikter mot et klart mål, desto færre avgjørelser vil være involvert i realiseringen av den, og desto større sannsynlighet for at det blir iverksatt»

Med dette utgangspunktet plasserte Pressman og Wildavsky seg klart i «ovenfra-og-ned-tilnærmingen».

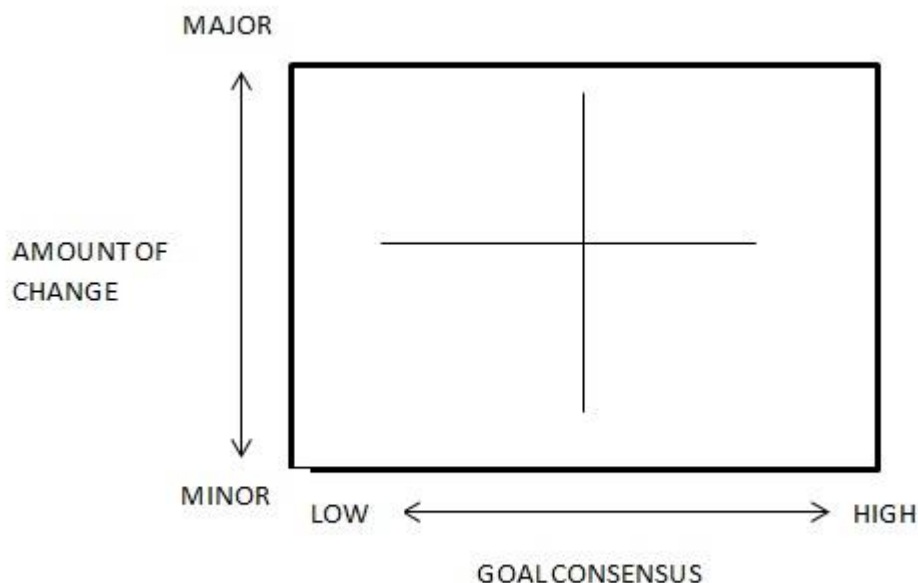
Typisk for «ovenfra-og-ned»-tilnærmingen er derfor at målene må være klare og konsise, og at man må maksimere sannsynligheten for at iverksetterne handler som forutsatt, blant annet ved hierarkisk integrasjon og tilstrekkelige ressurser. Lokale ledere må ha nødvendig kompetanse og vilje til å støtte målene, og politikken må ha legitimitet over tid. Ved å ha en motsatt tilnærming forklarer Offerdal (2005, s. 264) iverksettingsproblemer. Dette oppstår ved mangel på klare mål med bakgrunn i en gyldig teori, mangel på autoritetsstrukturer og motstand hos lokale iverksettere, samt manglende effektivitet lokalt.

Johannesen og Glomseth (2015) sier at mye kan tyde på at politiet er et profesjonelt byråkrati. De (Johannesen og Glomseth, 2015, s.47) refererer videre til Batts, Smoot og Schriver som beskriver politiet som en paramilitær organisasjon. Det vil si at den er hierarkisk med relativt klart definerte roller og ansvar. Med dette som utgangspunkt burde politiets iverksettingsprosesser på en tilstrekkelig måte analyseres med «ovenfra-og-ned»-tilnærmingen som utgangspunkt.

3.1.3 Van Meter og Van Horn sin analytiske modell og tankemodell

Van Meter og Van Horn presenterte i en artikkel fra 1975 en analytisk modell for implementeringsprosessen (Hill & Hupe, 2014, s. 48, Van Meter og Van Horn, 1975, s. 460, Kjellberg og Reitan, 1995, s. 142). Deres arbeid har teoretisk forankring i blant annet

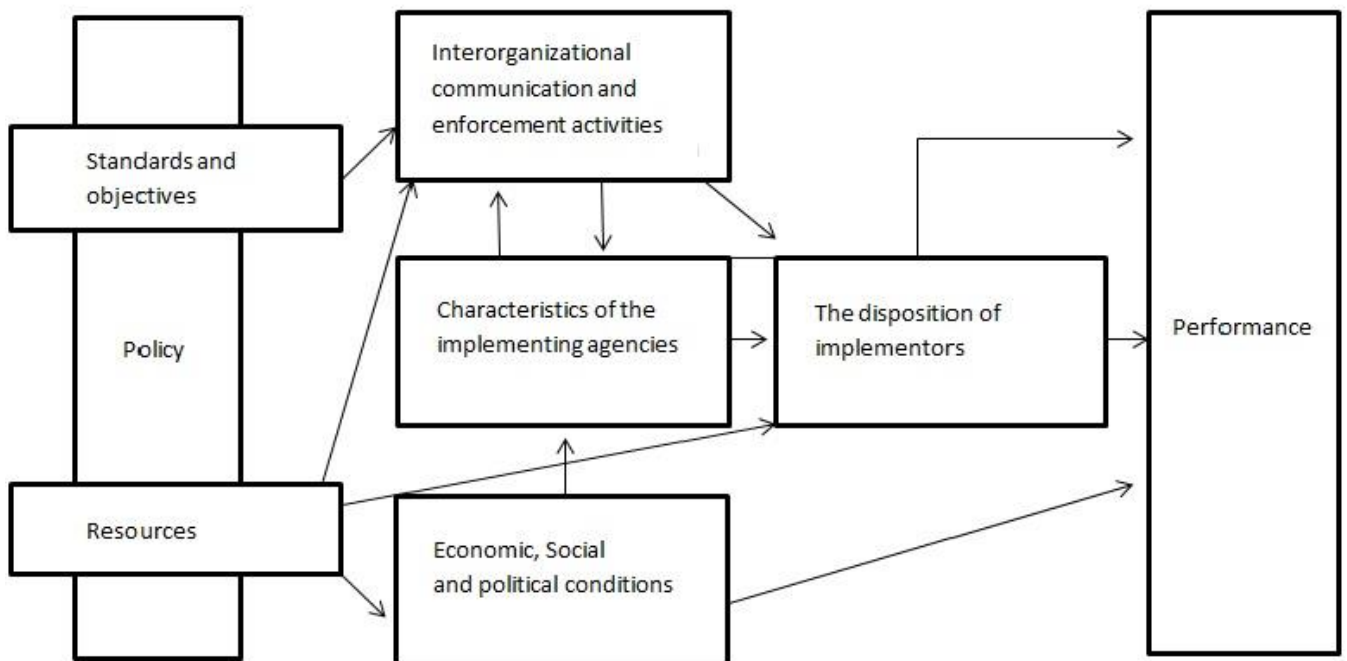
organisasjonsteori og studier av offentlig politikk. Kjellberg og Reitan (1995, s. 142) har senere oversatt modellen og variablene til norsk, og de norske begrepene jeg bruker er hentet fra deres oversettelse. Hypotesen baserer seg på en tilsynelatende enkel tilnærming til *grad av endring* og *grad av enighet* i tiltaket som skulle implementeres. Der man ser en stor grad av endring, og en liten grad av enighet vil iverksettingen være vanskelig. I motsatt fall vil en liten grad av endring og stor enighet føre til en lett iverksetting.



Figur 3 - Van Meter og Van Horn (1975 s. 460), *Dimensions of policy affecting implementation*

Kjellberg og Reitan (1995, s. 142) støtter videre opp om hypotesen og beskriver at gjennomføringen alltid skal gjennom offentlige institusjoner. Disse har en innebygget treghet som påvirkes av graden av endring. Når det gjelder graden av endring mener de at den kan avledes av sunn fornuft: «Jo mer konflikt det har vært om en lov eller et program, desto større er sannsynligheten at mostanden vil gro frem når det skal settes ut i livet» (Kjellberg og Reitan 1995, s. 143). Van Meter og Van Horn (1975, s. 461) påpeker også at politikk uten endring og med høy enighet i stor grad skyldes inkrementelle beslutninger som preger politikken. Dette betyr at politikken i stor grad blir rutine som baserer seg på tidligere beslutninger.

I tillegg til den analytiske modellen er Van Meter og Von Horn sitt hovedanliggende lanseringen av en tankemodell (1975, s. 463) Denne blir sentral i mitt videre arbeid med oppgaven. Tankemodellen beskriver hvilke strukturelle variabler som kan påvirke gangen i gjennomføringen, og dermed også graden av en vellykket iverksetting. Disse seks forskjellige variablene er dynamisk linket til produksjonen av utfallet. Den opprinnelige modellen er gjengitt nedenfor:



Figur 4 - Van Meter og Van Horn sin tankemodell for iverksetting (1975 s. 463).

Utgangspunktet for modellen er variasjoner i to forhold som skal gjennomføres: dens *målsetting* og dens *tilgang på ressurser*. De følger opp dette ved å definere målet for tiltaket som en variabel med tanke på *klarhet* og *presisjonsnivå*. Van Meter og Van Horn (1975) gjengitt og oversatt av Kjellberg og Reitan (1995, s. 143) fremhever særlig fire forhold som vil gjøre seg gjeldende: *Internorganisasjonsforholdene* som ved enheten som står for iverksettingen, *karakteren* ved de enhetene som står for iverksettingen, *de økonomiske, sosiale og politiske forholdene* som omgir prosessen, og *holdningen til aktørene* som står

for den praktiske gjennomføringen av tiltaket. Jeg kommer tilbake til denne modellen under analysen av de kvalitative intervjuene i oppgaven.

3.1.4 «Nedenfra og opp»

«Nedenfra-og-opp»-tilnærmingen som også blir kalt den «prossessorienterte» tilnærmingen vokste frem som en reaksjon på de analytiske perspektivene «ovenfra-og-ned»-tilnærmingen representerer (Offerdal, 1995, s. 262). Tilhengere av denne teorien var opptatt av i hvilken utstrekning, og hvordan en iverksettingsprosess bidro til å løse et samfunnsproblem. Offerdal (2005, s. 262) mener at styrken til «nedenfra-og-opp»-tilnærmingen ligger i at den retter søkelyset mot hvordan en politikk kan utformes slik at effektene av den blir som ønsket. I Kjellberg og Reitan (1995, s. 153) sin beskrivelse av tilnærmingen sier de at det er en konsentrasjon av forholdene på det nederste trinnet i gjennomføringsprosessen.

Michael Lipsky (Hill & Hupe, 2014, s. 53) har i sin analyse av «street-level bureaucracy» eller «bakkebyråkratene» kommet frem til at avgjørelsene, rutinene, usikkerheten og arbeidspresset blir til den offentlige politikken de utfører. Lipsky påpeker at bakkebyråkratene kan handle på andre måter enn tiltenkt, men at dette ikke nødvendigvis er et onde, fordi dette kan vise hvordan politikken kan forbedres.

Richard Elmore og hans reversible logikk trekkes frem av Reitan og Kjellberg (1995, s. 154) som et viktig bidrag til iverksettingsteorien. Han bruker begrepet «kartlegging fremover», og plasserer dette som en «ovenfra-og-ned»-tilnærming. Deretter snur han på det, og bruker begrepet «kartlegging baklengs». Han slår fast at adferden på det laveste nivå er det som skaper behovet for et offentlig tiltak. Det er problemet som skal løses som står i sentrum, og ikke det tiltaket som i utgangspunkt er uttenkt for å løse problemet. Reitan og Kjellberg (1995, s. 154) sier det slik: «Om den opprinnelige målsettingen for tiltaket blir gjennomført eller ikke er nesten irrelevant. Det er erfaringene som er viktige, og videreføringene av dem til nye tiltak». For å sette dette i kontekst til problemstillingen kan man si at fokuset burde vært vridd fra det kvantitative kravet til et større fokus på målet som er bakgrunnen for at målene har blitt satt. Selv om antallet uttransporter er mange er det få politikere og ledere som sier noe om hvordan dette har bidratt til å realisere målet om færre grunnløse

asylsøkere. Dette er også noe i kjernen av kritikken mot måltallet. At det er tallet, og ikke samfunnseffekten man ønsker å oppnå som står i fokus.

Hjern trekkes frem som en viktig bidragsyter til «nedenfra-og-opp»- tilnærmingen av både Hill og Hupe (2014) og Kjellberg og Reitan (1995). Hans fokus var på interaksjonen mellom forskjellige organisasjoner, også kalt nettverk. I hans studier av forskjellige arbeidsmarkedstiltak i Tyskland og Sverige stod iverksettingen overfor et stort antall organisasjoner og aktører. Hans tilnærming beskrives av Hill og Hupe (2014) som en metode der man først skal indentifisere aktuelle aktører, og hvordan de påvirker hverandre og politikken som skal implementeres. Først da kan man gå videre til å finne ut hvordan politikk og administrasjon skal kunne kombineres i den videre politiske prosessen. Som tidligere forklart er utlendingsforvaltningen fragmentert, og en måloppnåelse for politiet og antallet returer er også avhengig av at UDI og UNE, som skal fatte vedtakene, har tilstrekkelig med ressurser. Uten vedtak i sakene er det heller ingen returer å effektivere.

3.1.5 En forening av tilnærmingene

Flere forskere (Offerdal, 2005, Hill & Hupe, 2014) mener nå at iverksettingsstudiene har kommet et steg videre ved at nyere iverksettingsstudier kombinerer nøkkelige fra begge tilnærmingene, eller argumenterer for at begge tilnærminger kan brukes med bakgrunn i hva som skal studeres.

Offerdal (2005, s. 264) mener videre at forskjellene mellom de to tilnærmingene ikke er dramatisk. Han har med utgangspunkt i modeller fra Kjellberg og Retan, og Mazanian og Sabatier, laget en sammenligning av de to tilnærmingene:

	Ovenfra-og-ned	Nedenfra-og-opp
Avgrensning av iverksettelsesfase	Fasen mellom offentlig vedtak og lokal operasjonalisering	Alle faser er relevante
Evalueringskriterier	Samsvar mellom offisielle mål og utfall	Samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og faktiske resultatet av tiltaket
Iverksettere	Tilsatte i forvaltningen	Tilsatte i forvaltningen i samspill med andre interessenter
Organisasjonsmodell	Stabile strukturer, formelle autoritetsrelasjoner. Rasjonell organisasjonsteori	Uformelle strukturer, spesielle nettverk mellom likeverdige aktører. Institusjonell organisasjonsteori.
Styringselementer	Kontroll, direkte påvirkning, regelbruk, påbud	Tilpasninger gjennom forhandling, kompromiss og interessepolitikk. Nettverksbygging
Ledelsessyn	Lederen som styrer	Lederen som tjener

Figur 5: Audun Offerdal (2005, s. 264) sin sammenligning av de to tilnærmingene

Berman som er gjengitt i Offerdal (2005, s. 268), beskriver i sine iverksettelsesmodeller kalt «programmerte» og «tilpassende», flere betingelser som synes å måtte oppfylles dersom man skal bruke en av modellene til for å forklare de prosessene som finner sted. Endringsomfanget i politikken, den tekniske teoris gyldighet, grad av enighet i den iverksettende organisasjonen om politikken, organisasjonsstrukturen i den iverksettende organisasjonen og hvor stabil omverdenen er. Offerdal (2005, s. 268) forklarer det slik: «I de tilfeller endringene er små, sammenhengene mellom mål og middel er velkjente, og omverden er forholdsvis stabil, vil en programmert iverksettelsestilnærming passe best (ovenfra-og-ned). I motsatt fall vil en tilpassende iverksettelsestilnærming (nedenfra-og-opp) fungere bedre». Offerdal (2005) trekker også inn Bo Rothstein, som i en forlengelse av dette, har bragt inn et viktig element, nemlig legitimiteten til politikken som skal føres. Han sier at «folk må ha tillit til politikken og til at den blir gjennomført på en måte som samsvarer med deres oppfatning av hva som er rett og rimelig» (Offerdal, 2005, s. 268). Oppgaven vil i analysedelen forsøke å belyse iverksetternes syn på hvordan tillit returpolitikken har i samfunnet.

3.1.6 Finnes det en iverksettingsteori? - iverksetting som kontekstuelet betinget

Luthen (2009, s. 12) påpeker at flere forfattere i den senere tid har argumentert for at skillet mellom de to tilnærmingene som kunstige og misvisende. Hun trekker spesielt frem synspunktene om iverksettingen som kontekstuelet betinget.

Matland (1995, s. 160) laget en slik kontekstuell modell som viser iverksetting under varierende kombinasjoner av uklarhet og konflikt:

	LAV KONFLIKT	HØY KONFLIKT
LAV UKLARHET	Administrativ iverksetting Ressurser viktig	Politisk iverksetting Makt viktig
HØY UKLARHET	Eksperimentell iverksetting Lokale forhold viktig	Symbolisk iverksetting Koalisjonsstyrke viktig

Figur 6: Richard Matland sin kontekstuelle modell (Matland, 1995 s. 160)

Offerdal (2005) trekker frem den mest interessante kombinasjonen som lav uklarhet og høy konflikt. I en slik situasjon kunne man støttet seg på «nedenfra-og-opp»-tilnærmingen til implementeringen. Matland (1995) fremhever at denne kombinasjonen representerer den *egentlige* politiske iverksettingsprosessen, der makt er viktig for utfallet. Han påpeker at politikk nettopp tar sikte på å endre samfunnsforhold til tross for konflikt og motstand.

Reitan og Kjellberg (1995, s. 160) spør i sin artikkel retorisk: «Finnes det *en* iverksettingsteori?», og konkluderer med at man med rimelig sikkerhet kan svare nei på spørsmålet. De mener at dersom man skal studere iverksetting vil den beste strategien være å velge ut forskjellige elementer fra tilnærmingene. Alle elementene kan ha en berettiget plass i en analyse, men utfordringen ligger i å finne den kombinasjonen av dem som er best tilpasset det som skal studeres.

Offerdal (2005, s. 274) skriver i sin artikkel, som kom ut 10 år etter Kjellberg og Reitans, at *læringsperspektivet* har blitt en fellesnevner i nyere iverksettingsstudier. Han fremhever fire betingelser og vilkår som må være til stede i en organisasjon for at organisasjonen skal kunne utvikle evne til å lære. Vilrårene er av *teknisk, kulturell, etisk og politisk* art:

De *tekniske* vilrårene for læring er hvordan organisasjonen kan formidle informasjon som er relevant i læringssammenheng. Selv om det er utfordringer nok med å få linjeledelsen til å fungere nedover, er det enda vanskeligere å få formidlet relevant kommunikasjon tilbake oppover i linjen. Det er ofte slik i hierarkiske organisasjoner der den som rapporterer om feil, er den som blir kritisert for å ha gjort feilen. Det må derfor være en *kultur* som innebærer en aksept for å gjøre en feil. Politiet har for øvrig flere ganger blitt kritisert for å ha en slik frykktkultur der feilen ikke blir tillagt, politikken eller organisasjonen, men utøveren (Granås, Lindestu, Otterstad, 2015)

Når Offerdal peker på det *etiske*, mener han spørsmålet om hvor langt den enkeltes ansvar og plikt i å informere allmennheten om problematiske sider ved den politikken som vedkommende er med på å iverksette. Det er et dilemma om, og når man eventuelt skal tillate seg å gå over instruksjer og politikk som er utviklet i et politisk-demokratisk system. Selv om mange organisasjoner har et strengt regime om hvem som skal kunne uttale seg i situasjoner, og et lignende strengt reaksjonsregime ved overtramp, kan slike ytringsrestriksjoner være med på å redusere en organisasjons læringsevne.

Det *politiske*, handler om en viktig side ved alle organisasjoner. Organisasjoner må utvikle nye måter å realisere gitte mål på, men også å lære seg å kunne vurdere målene og kunne endre det man ikke lenger kan stå inne for. Offerdal trekker frem at dette vil være enklere i for eksempel kommunene som har et eget politisk styre, som helt legitimt kan stille spørsmål ved påleggende som blir gitt fra overordnet myndighet. Mulighetene er mindre i de sentrale hierarkiske forvaltningsorganene som for eksempel politiet og Politiets utlendingsenhet som er casen i min oppgave.

Siden midt på 80-tallet har antallet iverksettingsstudier avtatt drastisk. Dette er i følge Offerdal (2005, s. 254) fordi de fenomenene iverksettingsstudiene har vært opptatt av, er blitt fanget inn av andre begreper som evaluering, læring, politikkkutforming og administrasjon.

3.2 Mål- og resultatstyring

Politiet i Norge er påvirket av flere ulike styringssystemer (Johannesen og Glomseth, 2015, s. 59). Politiet er regelstyrt gjennom lovverk, planer og instruksjoner. Politiet er også verdistyrt, ved at grunnleggende samfunnsverdier preger styringen av politiet. I politiet er også økonomistyring gjennomgående som i andre organisasjoner. Videre er etaten målstyrt gjennom sitt eget mål- og resultatstyringssystem. Som tidligere nevnt er denne måten å styre politiet på sterkt kritisert av flere. Kritikken mot målstyringen har blitt godt tatt i mot blant mange av de ansatte i etaten. «Ikke alt som teller, kan telles» var innledningen til Arbeiderpartiets nestleder Hadja Tajik i forbindelse med et årsmøte i Politiets Fellesforbund i 2014 (Inderhaug, 2014)

For statlig virksomhet i Norge er det «Reglement for økonomistyring i staten» som er førene for hvordan virksomhetene skal styres. §4 omtaler de grunnleggende styringsprinsippene (Finansdepartementet, 2010).

Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet,
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd,
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Christensen, Egeberg, Larsen og Læg Reid (2010, s. 110) skriver at mål- og resultatstyring innebærer et forsøk på å operasjonalisere mål for offentlig virksomhet, bruke disse mer aktivt for å velge mellom handlingsalternativer, og ikke minst evaluere resultater ut fra dem enn for eksempel motstykket som er regelstyring. De trekker frem at alle statlige organisasjoner siden 1990 har måttet ha en virksomhetsplan der målene er definert.

Mål- og resultatstyring er ofte blitt utskjelt, og politiet er ingen unntak. Busch, Johnsen og Vanebo (2009, s. 65) illustrerer det hele. «Et politikammer kan ikke bestemme at de kun skal etterforske ti drapssaker per år. Når den ellefte kommer, må de etterforske den også...politiet kan selv bestemme hvor mange fartskontroller eller promillekontroller de vil utføre, men oppstår det en trafikkulykke hvor mennesker blir skadet, må de rykke ut».

Kritikken mot målstyringen går ofte på at den har blitt så detaljert, at ledelsesformen er styringsfiksert, og konsekvensene blir at fokus flyttes fra primæroppgavene til styringsdetaljene (Nyseter, 2016).

Christensen et al. (2010, s. 108) trekker frem kriminalitet som et typisk område hvor mål vanligvis er komplekse og mange faktorer virker sammen. De trekker frem at når mål er uklare er det ofte bevisst. Dette påvirker interessekonflikt og er konfliktdempende. Uklare mål gir lederne betydelig fleksibilitet i fremstillingen og iverksettingen, klare mål kan binde opp ledelsen til mål som er vanskelige å gjennomføre, og kan påføre nederlag.

Selv om mål- og resultatstyring ofte er forbundet med New Public Management (Ny offentlig styring – NOS) har styringsformen røtter helt tilbake til 1970-tallet (Christensen et al., 2010, s. 111). Johnsen (2013, s. 5) mener at det finnes mange myter om målstyring, og at forskningen og debatten er for fokusert på de negative sidene ved målstyring. Til tross for mye kritikk fremstår målstyring som den foretrukne styringsformen. Johnsen (2013) mener at debatten har flyttet seg fra *om* man skal måle, til ledelsesspørsmålet om *hva* man skal måle, og *hvordan* dette skal følges opp.

Johnsen (2013) beskriver videre målstyringen som rasjonell, endringsorientert og pragmatisk. Når man i PU sitt tilfelle snakker om pragmatisk kan man se til at utlendingsforvaltningens spredte ansvarsforhold fordrer et godt samarbeid med de ulike aktørene innenfor forvaltningen for å nå det ønskede politiske resultatet om antall returere. Vedtak må produseres i UDI og UNE, og tvinger frem samhandling og samarbeid med PU. Når det gjelder endringsorienteringen kan man her sikte til de overordnede målene som skisseres både for PU som virksomhet og politiets samfunnsoppdrag. PU skal som virksomhet bidra til færre grunnløse asylsøkere til Norge, samtidig som virksomheten skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Ved at tvangsreturere og returere har blitt betegnet

som både kriminalitetsforebyggende og samfunnsbesparende (Politidirektoratet, 2014) kan man si at målet bidrar til ønskede endringer i samfunnet.

Johnsen (2013, s. 10) mener at mye av kritikken mot målstyring får en feilaktig vinkling mot styringssystemet og at den egentlige krikken er rettet mot politikken eller interne forhold. Når det gjelder kritikken fra egne ansatte i PU kan det være tallgrunnlaget, og eventuell manglende involvering man reagerer på. Fra utsiden kan det være at kritikken retter seg mot den strenge og «returvennlige» politikken som Stortinget fører, og ikke kritikken mot målstyringen i seg selv.

Eriksen (2017, s. 74) som har forsket på hvordan måltallstyringen påvirker de ansatte i PU, konkluderer i sin masteroppgave med at det er en viss fare for målfiksering, der man kun tar utgangspunkt i målet og glemmer formålet med hvorfor målet var satt i utgangspunktet. Han viser til at informantene i PU peker på at måltallet i seg selv synes viktigere enn å prioritere «tyngre» saker med kriminelle. Ved at antallet blir viktigere enn sakene virker dette motstridende i forhold til målene om forebygging og kriminalitetsbekjempende. Tallfokuset blir viktig for å nå de kvantitative kravene til virksomheten.

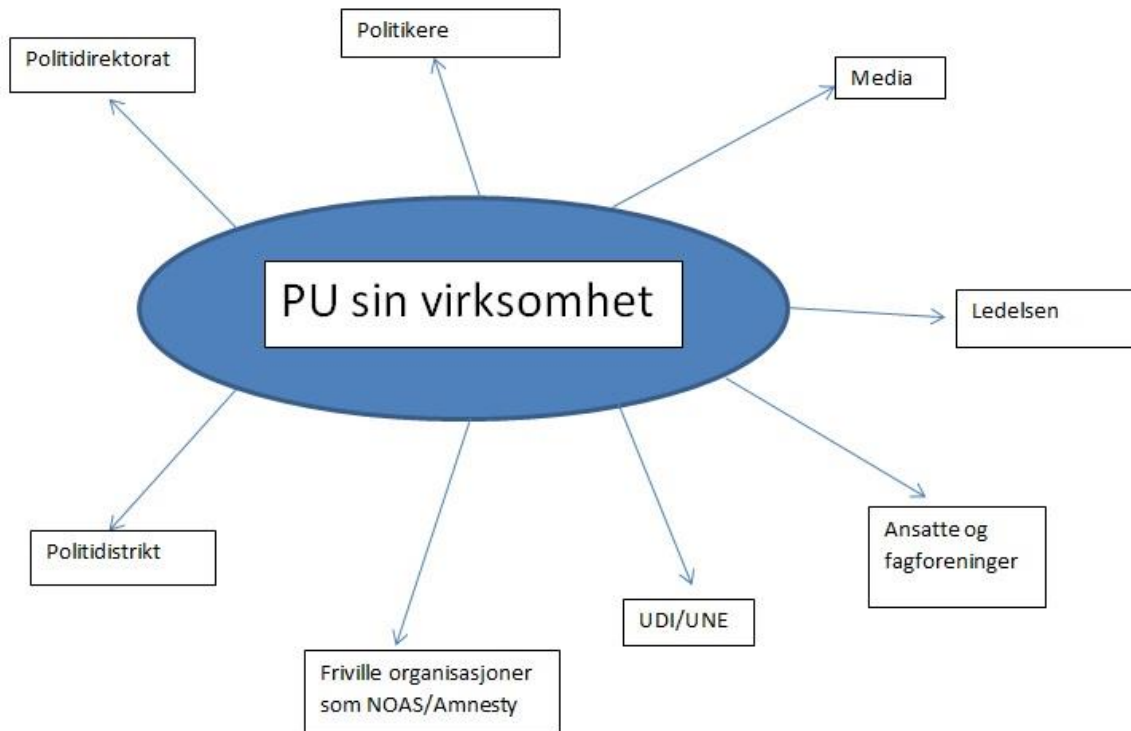
Mål- og resultatstyring handler i følge Johnsen (2013, s. 16) om rasjonalitet. «Vi vet at mennesket, eiere, ledere og medarbeidere er begrenset rasjonelle. Vi vet i tillegg at det er en knapphet på ressurser». Ved synlig å signalisere at det er et gitt antall uttransporter som er viktig, gjør man det enklere å fokusere og prioritere ressursene der måloppnåelsen er best. Gjennom medvirkning til måloppnåelsen kan PU utnytte fagarbeidere og lederes fagkunnskap og erfaring, for å oppnå gode beslutningsprosesser. Man kan også måle ulike prosjekter og prosesser for å oppnå organisasjonslæring. Hva fungerer bra, og hva fungerer mindre bra?

Johnsen (2013) påpeker at et av formålene med at mål- og resultatstyring ble tatt i bruk under NOS, var at man ønsket et verktøy som skulle forbedre virksomhetenes evne til iverksetting av politikken, uten at det skulle føre til detaljstyring av forvaltningen. Grunnen til at resultatstyring kan være god politisk styring av forvaltningen er at indikatorene fungerer som informasjonsbærere i vårt åpne politiske system. Både opposisjon og posisjon kan benytte oppnådde resultater som en pekepinn på om politikken fungerer etter hensikten, og hvor politikk og forvaltning eventuelt må fornye seg for å oppnå ønskede resultater.

Selv om grunnene til å benytte mål- og resultatstyring synes mange, er det heller ikke mangel på kritikk i den etablerte teorien. Christensen et al. (2010, s. 111) viser til at da Riksrevisjonen i en rapport slo fast at Universitetet i Oslo manglet klare mål, var kritikerne raskt ute med å si at forskning nettopp er en type virksomhet det er vanskelig å målstyre. Ved å utvikle mål i slike typer virksomhet blir det stilt spørsmål om konsekvensene av konkretisering og operasjonalisering. Det blir lett å måle det som kan måles, mens kvalitative krav blir oversett eller nedprioritert. I politiet blir det ofte bemerket den manglende forebyggende innsatsen, og at dette har en sammenheng med manglende operasjonalisering. I en kamp om ressurser er det derfor enklere å bevilge ressurser til noe som gir synlig måloppnåelse. Trekker man paralleller til PU er nettopp en av oppgavens hypoteser at andre mål, som fokus på id-avklaring blir oversett og nedprioritert i kampen om oppmerksomhet. Det er også et paradoks at manglende operasjonalisering av forebyggende politiarbeid får kritikk, samtidig som at resultatkravet på uttransport får det samme. Særorgansutredningen (Særorgansutvalget, 2017 s. 181) påpeker nettopp at uttransporter bidrar til å frigjøre ressurser i straffesakskjeden og bidrar til allmenn kriminalitetsbekjempelse. Altså er uttransporter forebyggende politiarbeid operasjonalisert i form at et resultatkrav.

3.2.1 Interessentmodellen

Busch, Johnsen og Vanebo (2009, s. 65) sier at økonomisystemer ikke alltid vil fungere etter hensikten. De trekker frem interessentmodellen som et eksempel på at det vil foreligge målkonflikter i alle virksomheter. Interessentmodellen kan beskrives på følgende måte: «Organisasjonen er en koalisjon av grupper og interessenter som hver for seg forsøker å oppnå noe fra kollektivet gjennom interaksjon med andre og enhver har sine egne preferanser og mål» (Bernard gjengitt i Busch, Vanebo og Dehlin, 2010 s. 68). Jeg har laget et eksempel av hvordan interessentmodellen kunne ha sett ut for PU sin virksomhet:



Figur 7: Interessentmodellen vist gjennom et eksempel med PU som utgangspunkt

Bush, Johnsen og Vanebo (2009, s. 68-71) mener at spekteret av interessenter fører til konflikter mellom interessentene. Maktbruk og politisk spill kan bli resultatet. For å ta et direkte og ganske nylig eksempel ble det i statsbudsjettet for 2017 bevilget 82 millioner kroner ekstra i returmidler til politiet. Det er POD som skal fordele pengene mellom PU og de øvrige politidistriktene. PU vil i en slik sammenheng argumentere for at flest mulig midler bør tillegges PU da politidistriktene har mange flere mål å forholde seg til, slik at man risikerer at pengene blir brukt på andre områder enn opprinnelig planlagt, altså målforskyvning. Samtidig vil også politidistriktene argumentere ovenfor POD at disse pengene bør tilfalle dem da de trenger disse ressursene for å ha en mulighet til å oppnå de ambisiøse målene på uttransporter da det alltid er en knapphet på ressurser.

Målkonflikter kan vi også finne internt i ressursstyringen, hvor hver enkelt avdeling jobber aktivt for å skaffe seg flest mulig ressurser. Bush, Johnsen og Vanebo (2009, s. 68-71) peker på at vi kan få et internt maktspill hvor sentrale beslutningstakere forsøkes påvirket til egen fordel. Slike prosesser reduserer muligheten til blant annet å arbeide systematisk med økonomistyring. Med antallet uttransporter som resultatindikator gir det PU en større

mulighet til å kontrollere ressursbruken enn et politidistrikt som er mer hendelsesstyrt. Dersom man har budsjettert feil kan man demme opp ved å trappe ned aktiviteten. Det er derimot viktig å ha kontroll over de faste kostnadspostene som lønn og drift.

3.2.2 Utilsiktete virkninger

Johnsen (2013, s. 18) mener at målstyring, som alle andre styringsformer kan få utilsiktede virkninger. For det første vil det foreligge et dilemma om hvor klart eller uklart et mål skal være. For å oppnå politisk enighet kan det være en fordel at målet er uklart formulert slik at man oppnår flertall ved utformingen. Det kan også oppstå uberettiget kritikk dersom målformuleringen er for klar eller ambisiøs. Til tross for gode resultater og ressursstyring vil det kunne oppfattes som mislykket dersom målet ikke oppnås. Antageligvis vil politisk ledelse fremheve seg selv dersom PU når målet om antallet uttransporter, og tilsvarende peke på interne forhold i PU, eller andre eksterne faktorer, dersom målet ikke nås. Ved at målene ikke nås i vårt tilfelle vil konsekvensene kunne være en mer detaljert oppfølging fra statsråden, og påfølgende mer detaljstyring og aktivitetsmåling innad i organisasjonen for å kunne vise vilje og handlekraft til å iverksette nødvendige endringer. Til tross for at PU ikke klarte målet om 9.000 returer i 2016 var det likevel en rekord. I følge NRK (Skjeggestad, 2017) jublet Sylvi Listhaug over rekordresultatene. «Det handler om å bekjempe kriminalitet og trygge befolkningen». Det blir spennende å se om kommunikasjonen endrer seg det året man ikke klarer å sette ny rekord, eller når de ambisiøse tallene. Vil man da se en overføring av ansvaret til eksterne faktorer?

Johnsen (2013, s. 19) kritiserer dagens målstyring i staten ved at den blir for omfattende og detaljert, og at oppfølgingen består av et kontrollregime. Prioritet blir vist ved «alle nevnt, ingen glemt»-prinsippet. «Problemet er at systemer utformet etter dette prinsippet med altomfattende målformuleringer, detaljerte aktivitetsregistreringer og rapportering for kontrollformål, ikke er målstyring slik mange synes å tro, men snarere er aktivitetsstyring, (sentral)planlegging eller i beste fall stram politisk detaljstyring». Selv om Johnsen viser til mye kontroll og rapportering mener han også at systemet viser til tillit, ved at man gir en desentralisert enhet tillit til å oppnå et mål man ikke kan utføre alene. Han sier dermed at kontrollsystemet bygger på tillit og ikke mistillit.

Christensen et al. (2010, s. 186) bruker begrepet resultatmålingsproblemet i sin problematisering av styringsformen. NOS har vridt fokus fra ressursinnsats som prosesser, prosedyrer og ressursfordeling til et produksjonsresultat der produkter, tjenester og samfunnsmessige resultater er i fokus. Problemet med slik måling for offentlige tjenester er at aktivitetsmål blir et surrogat for resultatmål og samfunnsmessige virkninger. Christensen et al (2010) fremhever at dette gjelder kriminalitetsforebyggende-tiltak som man argumenterer for at uttransport er en del av. De peker også på at en økning i produksjonen ikke trenger å være en god indikator på et nådd mål, men like gjerne kan innebære en vridning i retning av å overfokusere på enkle saker. Denne frykten kan man kjenne igjen fra PU der man blir kritisert for å fokusere på enkle saker som raskere fører til uttransport, fremfor vanskelige og ressurskrevende saker som ikke nødvendigvis ville gitt god uttelling på aktivitetsmålingen. Dette er også ett av hovedfunnene i masteroppgaven til Eriksen (2017). Det kan likevel synes at Justisdepartementet er klar over denne problemstillingen, og ønsker å demme opp om dette ved å si at politiet skal prioritere de returer som gir best mulig samlet effekt og måloppnåelse. «Her skal kriminalitetsbekjempelse, samfunnssikkerhetsperspektivet og strategiske forhold kunne vektlegges». (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 32)

Johnsen (2013, s. 28) skisserer også noen ulike alternativer til målstyring. Han trekker blant annet frem en mer aktiv politisk styring. Politisk styring kan innebære at politiske hovedmål skal gi rammene for forvaltningens arbeid. Problemet med dette er manglende detaljkunnskap fra politisk ledelse, der man lar kortsiktige forhold prege styringen. I en brennhet debatt som asylpolitikken ofte er, hadde det vært en viss fare for at politikken ble styrt på bakgrunn av enkeltsaker. Johnsen (2013, s. 28) påpeker også at det er politikeres rett å styre på detaljnivå, spesielt om det har stor politisk betydning. Johnsen beskriver det slik: «Da må imidlertid både ministre og departementene våge å kalle en spade for en spade, og være tydelig på at styringen er tiltak- og aktivitetsstyrt og slutte å pakke detaljstyringen inn i målstyringsspråket».

4. Metode

Dette kapitlet vil ta for seg hvordan denne oppgaven er bygd opp metodisk, og hvilke vurderinger som ligger bak ulike veivalg i oppbygningen av oppgaven.

Johannesen, Tufte og Christoffersen (2011) beskriver gjennomføringen av undersøkelser med begrepet forskningsdesign. Når det skal gjennomføres en undersøkelse, må det gjøres mange overveielser og valg. Hva skal undersøkes, hvem skal undersøkes og hvordan skal undersøkelsen gjennomføres.

Det finnes svært mange måter å designe sin oppgave på, og Krumsvik (2014, s. 12) sier at forskning handler om å finne rett metode til rett forskningsspørsmål. Metodene det er vanligst å skille imellom er kvalitative og kvantitative undersøkelser. Jacobsen (2015, s. 64) mener at problemstillingen bør være det styrende for hvilken metode man velger. Ved eksplorerende problemstillinger bør man velge en kvalitativ metode, mens man ved en testende problemstilling bør velge en kvantitativ metode. Krumsvik (2014, s.46) tegner en illustrasjon av et isfjell, der toppen av isfjellet representerer det kvantitative forskningsdesignet, og den delen av isfjellet som er ute av syne som det kvalitative forskningsdesignet. Han beskriver det kvalitative som opptatt av dybdeforståelse, det kontekstnære og kontekstavhengige, med nærhet til feltet og informanter, det partikulære med små utvalg og tekstdata. Ofte benyttes kvalitative metoder som intervju, observasjon og dokumentanalyse i kvalitativ forskningsdesign. Kvantitativ forskningsdesign er opptatt av årsaksforklaringer, det kontekstuavhengige, distanse med store utvalg og talldata.

4.1 Kvalitativ forskningsdesign

I min oppgave har jeg valgt kvalitativ forskningsdesign med dybdeintervju og dokumentanalyse. Dette er det jeg mener gir best svar på min problemstilling. Jeg vil se på en rekke offentlige dokumenter sier noe om hvordan politikken settes ut i live, og intervju personer i sentrale stillinger som skal utføre og iverksette politikk til praksis. Dokumentundersøkelse egner seg godt for å forenkle ressursbruken og muligheten for

undersøkelsen. Politikere er ofte vanskelig å få til å stille til intervju i en slik sammenheng og derfor er en gjennomgang av sentrale dokumenter som eksempelvis Statsbudsjettet et godt alternativ. Når det gjelder individuelle intervju er dette en metode som i følge Jacobsen (2015, s. 146) egner seg godt når få enheter skal undersøkes, når man er interessert i hva det enkelte individ sier, og når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen. I min oppgave er jeg interessert i å vite hvordan toppledere beskriver de ulike variablene som påvirker en vellykket implementering. Intervjuer gir en god og dyp innsikt i hva som lederne mener påvirker denne implementeringen. I følge Dalen (2011, s. 14) vil intervju kunne brukes som hovedmetode for å samle inn kunnskap, men det kan også anvendes som bi-metode for å komplettere annet innsamlet forskningsmateriale.

Dalen (2011, s. 15) definerer intervjuer som: «En utveksling av synspunkter mellom to personer som snakker om samme tema». Hun påpeker videre at forskeren har et overordnet ansvar for å ivareta informanten gjennom hele forskningsprosessen. Jeg kommer tilbake til intervju som innhentingsmetode litt senere i metodekapittelet

4.2 Casestudie

Oppgavens form er en casestudie. Johannesen et al. (2011, s. 199) viser til Robert K. Yin sin definisjon av casestudier. «En casestudie er en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst, fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare» Det er ingen fasit på hvordan casestudier skal gjennomføres, men Yin blir referert på at casestudier egner seg til problemstillinger med hvordan og hvorfor spørsmål (Johannesen, et al., s. 200).

Jacobsen (2015, s. 97) viser til at det er et problem at det ikke finnes en felles og klar forståelse for hva en case er. Han mener at fellesnevneren er at det er en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter. Selv om en case kan være på et individnivå, snakker jeg i min oppgave om det som er en kollektiv enhet, altså politiet. Fokuset er på den enheten som har det operasjonelle ansvaret, PU. Formålet med caser er ofte å utvikle ny forståelse, og dermed gi en mulighet for å fremme nye hypoteser og teorier. Jacobsen (2015, s. 99) sier at slike studier ofte vil ha et eksplorerende eller utforskende preg, der man enten leter etter noe nytt eller forsøker å forstå noe man finner overraskende eller uforståelig. Min oppgave

er en enkelt-case der jeg går dypere inn i en organisasjon, og gjennom dette håper jeg å kunne beskrive hvordan politikk implementeres og resultater produseres.

Ulempene med casestudier er at de har noen klare begrensninger. Det kan være vanskelig å generalisere resultatet fra en case til en annen case. I teorien kunne jeg gjort en sammenlignende case mellom implementering av returpolitikk i Norge og i Sverige, men på bakgrunn av svært ulik organisering ville en slik sammenligning blitt for omfattende i forhold til andre variabler. Slik sett er det ikke sikkert at det man ser gir en virkning i Norge, ville vært overførbart til Sverige og motsatt. Jeg mener at en styrke i min oppgave er at det er valgt informanter på forskjellige nivåer i politiet, noe som vil styrke mulighetene for å kunne trekke generaliserende konklusjoner, for eksempel over til andre iverksettingsstudier i politiet eller andre profesjonelle byråkratier. Ved å få informanter fra både direktorat, særorgan og politidistrikt, har de felles en god kunnskap om hvilke prosesser som påvirker iverksettingen. Ved at de alle er ledere på et høyt nivå, har de god oversikt over prosessene.

4.3 Utvalg av data

Som nevnt tidligere vil det empiriske materialet i denne oppgaven bestå av intervjuer og dokumentanalyse. Dette blir også kalt primærdata og sekundærdata. Primærdataen består av dybdeintervjuer, mens sekundærdataen består av styringsdokumenter og annen relevant informasjon. Alle dokumentene som er brukt i analysen er offentlige dokumenter som er tilgjengelig for alle på internett. Til innsamling av primærdata har jeg valgt å intervjuer de jeg tror kan belyse problemstillingen best mulig, og har lagt vekt på ulike ledere i ulike posisjoner, som alle er med på å implementere politikken på hver sin måte. Som grunnlag for å beskrive politikken har jeg valgt å bruke åpne kilder som media, stortingsmeldinger, tildelingsbrev, plan- og rammeskriv samt disponeringsskriv. Når det gjelder informantene har jeg nøyd meg med forholdsvis få respondenter, men jeg har prioritert å intervjuer ledere fra ulike nivåer av implementeringsfasen. Grunnen til få informanter er delvis av ressurshensyn, men også fordi jeg har klart å innhente respondenter av høy relevans. Utfordringen med få respondenter er at det er en fare for at dette vil kunne medføre et visst generaliseringsproblem ved at man risikere at respondentene kun er representative for seg selv (Jacobsen 2015, s. 131).

Først og fremst har jeg valgt å intervju politimesteren i PU. Han er den med størst kjennskap til prosessene og den med implementeringsansvaret i organisasjonen. Videre har jeg valgt å intervju en av avdelingsdirektørene i samme organisasjon. Videre har jeg valgt å intervju en avdelingsdirektør i Politidirektoratet som har god oversikt over fagfeltet. Jeg har også valgt å intervju en ledende politiinspektør med fag- og implementeringsansvar ute i et politidistrikt.

Datainnsamlingsmetoden vil ifølge Jacobsen (2015, s. 145) påvirke dataens gyldighet (validitet). Metoden vil også påvirke dataens pålitelighet fordi alle metoder er selektive i sin informasjonsinnsamling, og fordi selve metoden kan påvirke resultatene på en spesiell måte. Dette kommer jeg litt tilbake til.

4.4 Intervju som metode

Som tidligere nevnt er intervju sammen med dokumenter kildene til min analyse. Jeg vil kun foreta individuelle intervjuer. Dette egner seg godt da jeg er veldig interessert i hva det enkelte individ sier.

Selv om det i fremveksten av teknologiske hjelpemidler har dukket opp flere metoder å intervju på, tar jeg utgangspunkt i ansikt-til-ansikt. Jacobsen (2015, s. 147) mener at dette er en god form for å etablere tillit og åpenhet. Det er enkelt å få en god flyt i samtalen, og å unngå mange distraksjoner. Intervjueren kan observere, og har derfor god kontroll over intervjusituasjonen. Ulempene med dette, på generell basis, kan være kostnadene og logistikken rundt planlegging og gjennomføring. Det er også mange som kan kvie seg for å stille til intervju fremfor for eksempel å svare på en mail eller et spørreskjema.

Jeg har valgt å gjennomføre pre-strukturerte intervjuer. For det første er det for å hindre at dataene blir for komplekse, men også fordi jeg mener at det vil belyse spørsmålene bedre, ved å ha en klar form for struktur på intervjuet. Målet var likevel å ha en åpen form på intervjuet. Jeg ville klassifisert intervjumalen som middels strukturert fordi jeg ofte falt ut av malen ved interessante uttalelser og fulgte opp med oppfølgingsspørsmål fremfor å følge malen slavisk.

Før intervjuene tok jeg, etter nøye vurdering, en beslutning om at intervjuene ikke skulle være på lyd. Det er fordeler og ulemper med lydopptak. Med bakgrunn i hvilke kilder jeg planla å intervjuer, og min kjennskap til politiet, valgte jeg ikke å ta opp intervjuene på lydbånd. Jeg tror at dette var med på å skape en mindre formell setting, og at informantene åpnet seg noe mer enn de ellers ville ha gjort dersom jeg hadde tatt opp intervjuene på bånd. Naturlig nok vil lydopptak i de fleste tilfeller gjøre at intervjuer kan følge mer med på intervjuobjektet, men jeg har vært så heldig at jeg hadde med meg noen som transkriberte intervjuet fortløpende, slik at jeg kunne fokusere på å holde god kvalitet og fokus på intervjuet og intervjuobjektet, og ikke miste fokus ved å ta notater. Selv om lydopptak kan gjøre det enklere å gå tilbake i rådata for å kontrollere sitater og lignende, vil også lydopptak være ganske vanskelig å finne frem i dersom man ikke gjør fortløpende notater. Da jeg allerede kjente de jeg intervjuet fra tidligere, mener jeg at et nødvendig tillitsforhold og kjennskap til hverandre allerede var etablert.

4.5 Valg av enhet

I min forskning så har jeg sett på politiet med fokus på organisasjonen og særorganet Politiets utlendingsenhet (PU). Valget begrunnes blant annet i at jeg selv er ansatt i organisasjonen, og har en stor interesse for utlendingsfeltet som fag. Selv om jeg jobber i politiet, er det en spesiell og interessant organisasjon å studere. Politiet er svært hierarkisk oppbygd, og kan av mange oppfattes som lukket. PU er et forvaltningsorgan underlagt Politidirektoratet, som igjen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. PU er politiets bistandsorgan og spisskompetansesenter på utlendingssaker, med et eget saksansvar for asylsaker. Som den enheten med ansvaret for pågripelser og utsendelser av asylsøkere med avslag, plasserer enheten seg som en sentral aktør i et brennhett politisk tema, nemlig asyl- og innvandring. PU er en ung organisasjon som ble opprettet så sent som i 2004. Samtidig er enheten mye omtalt og diskutert, både i politiet og i samfunnet for øvrig. PU er derfor etter min mening en spennende organisasjon å forske på. Mer om selve enheten er beskrevet i innledningen og et eget kapittel.

Jacobsen (2015, s. 56) beskriver noen fordeler og ulemper ved å forske på egen organisasjon. Som en fordel er det det enklere å få tilgang til informasjonen, og tilliten man trenger for å forske i organisasjonen. Videre kjenner man ofte både organisasjonskultur og

«stammespråk», og man har også bedre kjennskap til organisasjonens historie. Av ulemper viser Jacobsen (2015, s. 57) til det Van Hecke beskriver som «blinde flekker». Dette er en viss forutinntatt holdning, der man risikerer å finne det man forventer å finne. Jeg prøver å være spesielt oppmerksom på dette da jeg kjenner organisasjonen meget godt etter å ha jobbet der siden 2009. Jeg ser den ofte også gjennom et kritisk blikk etter at jeg i 2014 ble valg som hovedtillitsvalgt på heltid. Av andre ulemper påpeker Jacobsen (2015, s. 57) også vanskelighetene med å holde en kritisk avstand og faren ved å bli oppfattet som partisk. Man kan også bli beskyldt for å benytte de uformelle båndene man kjenner fra organisasjonen. Det er også en viss risiko for at man er blir redd for å se på organisasjonen med et kritisk lys fordi man har dette som arbeidsplass og frykter at dette kan spolere for eksempel karrieremuligheter i virksomheten eller sette virksomheten sin i et dårlig lys. Jeg tror det er viktig å kjenne til disse «fallgruvene», men totalt sett opplever jeg at fordelene med å studere min egen organisasjon er større enn ulempene. Jeg gjør ikke denne oppgaven på bestilling fra verken fagorganisasjonen eller fra arbeidsgiver. Jeg oppfatter også min organisasjon og arbeidsgiver som en svært velvillig bidragsyter. Til tross for dette oppfatter jeg ikke at arbeidsgiver legger noen føringer på hva som skal skrives i oppgaven.

4.6 Reliabilitet og validitet

Innenfor kvalitativ forskning benyttes begrepene reliabilitet og ulike validitetsformer som kriterier for kvalitet (Johannesen et al., 2011, s. 229). Jacobsen (2015, s. 351) understreker at gode undersøkelser er gyldige (valide), og til å stole på (reliable). Johannesen et al. (2011, s. 229) påpeker videre at kvalitative undersøkelser må vurderes på en annen måte enn kvantitative undersøkelser, og bruker begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet som mål på kvalitet i kvalitative undersøkelser.

4.6.1 Reliabilitet i intervjustudier

Reliabilitet som begrep vil være mest knyttet opp mot kvantitative undersøkelser. I kvalitative undersøkelser, som min, er det påliteligheten som er det mest relevante begrepet.

Jeg forsøker å gjøre min oppgave så pålitelig som mulig ved å gi inngående beskrivelser av konteksten. En åpen og detaljert fremstilling av fremgangsmåten for forskningsprosessen gir oppgaven pålitelighet. (Johannesen et al. 2011, s. 230). Dalen (2011, s. 91) beskriver dette nærmere med at kvalitativ forskning baserer og bygger på forutsetningen om at mennesker skaper eller konstruerer sin egen sosiale virkelighet, og gir mening til egne erfaringer. Dette innebærer at det ikke finnes en «sann» virkelighet. For det andre må meningskonstruksjonene sees i relasjon til ikke bare den situasjonen som informanten befinner seg i, men også til debatten som knytter seg til det fenomenet som skal studeres. Også Dalen er av den oppfattelse at begrepene reliabilitet og validitet er mindre egnet for kvalitative studier. «Kvalitativ forskning bør behandle spørsmål som er knyttet til validitet og reliabilitet, men det må benyttes andre begreper og en annen terminologi enn den som anvendes i kvantitative studier» (Dalen, 2011, s. 93). Hun viser til at det er vanskelig å kunne etterprøve innsamling og analyse av andre forskeres data nøyaktig, og fremhever forskerens rolle, og hvordan den utspiller seg i samspill med informanten og den aktuelle situasjonen. Både det enkelte individet og omstendighetene vil endre seg, og det vil gjøre det vanskelig å etterprøve resultatene. Dalen (2011, s. 93) mener at det viktigste vi kan gjøre for å oppnå god reliabilitet er å være nøyaktig i beskrivelsen av de enkelte ledd i forskningsprosessen.

4.6.2 Validitet i intervjustudier

Krumsvik (2014, s. 152) siterer Kvale (2007) da han skal beskrive validitet med enkle ord. «Litt enkelt sagt tyder validitet dermed på om vi har undersøkt det vi tror vi har undersøkt». Krumsvik (2014, s. 152) viser også til begrepene om troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet eller overføringsverdi, i tillegg til pålitelighet eller kredibilitet. Han beskriver videre skillet mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om det er konsistens mellom funnene forskeren har gjort og det teoretiske rammeverket, eller mellom ulike metodeinnganger. Dette belyser altså om oppgaven er pålitelig eller har kredibilitet. Ekstern validitet handler om at funnene kan bli generalisert på tvers av sosiale settinger, altså om oppgaven har overføringsverdi.

Krumsvik (2014, s. 152) sier videre at i de kvalitative intervjuene er det viktig å tenke på hvordan spørsmålene formuleres og kommuniseres. Det er en viss fare for at informanter

ikke skjønner begrep eller spørsmål, og kanskje uten å si ifra. Dette kan være fordi man er redd for å fremstå som mindre kunnskapsrik. Da mine spørsmål til dels er ganske komplekse og vanskelige å svare på «rett over bordet» har jeg bevisst sendt ut spørsmålene på forhånd, slik at informanten kan få litt tid til å tenke seg om på egenhånd før han eller hun går inn til intervjuet. Selv om Krumsvik (2014, s. 152) påpeker at begrepene indre og ytre validitet er omdiskutert, mener han at validitetsbegrepet kan deles inn på følgende måte: Den indre validiteten omhandler hvorvidt funnene i oppgaven samsvarer med virkeligheten. Den ytre validiteten går ut på hvorvidt funnet kan overføres til andre studier, og hvor generaliserbare funnene er. Jeg har få informanter i oppgaven, men har samtidig fått svært relevante informanter. De holder til midt i kjernen av problemstillingen da de er sentrale iverksettere. Jeg mener de er et godt utvalg for å sikre god validitet. Samtidig mener jeg at funnene kan kunne generaliseres da de samsvarer godt med teorien som brukes, og samtidig baserer seg på tidligere funn.

Tiltak som kan styrke validiteten til studiet er å være oppmerksom på de forholdene som kan være med å styrke eller svekke validiteten. Dette innebærer blant annet fortløpende vurderinger hvorvidt metoden man benytter egner seg til å svare på problemstillingen, og å sette seg godt inn i tidligere forskning, teori og metode på en systematisk måte (Krumsvik 2014, s. 154). Han sier videre at validitet omfatter hvordan man har tolket det som kommer frem i intervjuene, og hvordan man har relatert dette tilbake til teorien. Man må være oppmerksom på fremstillingen av utsagn, og at de settes i riktig kontekst, og ikke en kontekst som passer forskerens ønske. Som forsker må man hele tiden være kritisk til eget arbeid og kvalitetssikre arbeidet underveis i prosessen.

4.7 Etikk

I følge Jacobsen (2015) har samfunnsvitenskapelige undersøkelser konsekvenser både for de som blir undersøkt og for samfunnet. Forskeren har en plikt til å tenke nøye igjennom hvordan forskningen kan påvirke dem som det forskes på og hvordan forskningen vil bli oppfattet og brukt. Det er derfor viktig å underordne seg etiske prinsipper og retningslinjer (Johannesen et al., 2011, s. 89) Etiske problemstillinger oppstår når forskningen direkte berører mennesker, spesielt i forbindelse med datainnsamlingen. Selv om min oppgave med stor sannsynlighet ikke vil berøre eller påvirke noen på noen spesiell måte, er dette viktige

prinsipper man hele tiden har med seg i arbeidet. De fleste av spørsmålene ble som beskrevet sendt ut på forhånd til informantene slik at ingen skulle settes i et dårlig lys, ved ikke å forstå, eller kunne svare på, spørsmål. Jeg har også hele tiden vært bevisst på hvordan jeg har behandlet informantene.

Johannesen (et al., 2011, s. 91) skisserer også de forskningsetiske retningslinjene som er vedtatt av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora. Dette gjelder blant annet informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi. Det vil si at en informant i utgangspunktet kan trekke seg på hvilket som helst stadium av oppgaven. Siden jeg opererer med informanter det er vanskelig å holde anonyme, er det viktig med en slik åpenhet. Jeg har også gitt alle mulighet til å se over deres sitater og eventuelt korrigere dersom de mener de er fremstilt på feil måte. De andre punktene er forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv, og forskerens ansvar for å inngå skade. Disse omtaler jeg ikke videre, da jeg mener de ikke er relevante for min oppgave. I min oppgave har jeg informert informantene om at intervjuet ikke vil bli tatt opp på noe lagringsbasert medium. Denne informasjonen ble gitt i begynnelsen av intervjuet og ble godt mottatt. Jeg opplevde at informantene følte seg mer bekvemme med dette, og at man fikk «lavere skuldre» og en bedre personlig kontakt under intervjuet.

4.8 Behandling av data og analyse

Siden min oppgave er en casestudie har jeg analysert dataene basert på teoretiske antagelser. Sammen med beskrivende casestudier er dette en av to analysestrategier (Johannesen et al., 2011, s. 207). Ved å definere et hvordan i problemstillingen, slik jeg har gjort, blir analysearbeidet lettere. I en slik type strategi må man se bort fra noen data, og konsentrere seg om andre. I casestudier dreier analyse basert på teoretiske antagelser seg om å følge de teoretiske antakelsene forskeren hadde i starten av prosjektet og la disse styre analyseprosessen (Johannesen et al., 2011, s. 207).

Johannesen et al. (2011, s. 207) refererer videre til tre måter å knytte data til de teoretiske antagelsene på. Dette er mønstermatching, forklaringskjeder og tidsserieanalyse. I min oppgave er det mest relevant å bruke forklaringskjeder. Dette dreier seg om å bygge opp en teoretisk forklaring rundt casen, og deretter prøve ut dataene på teorier og ideer. Målet blir

ikke nødvendigvis å trekke en konklusjon, men å utvikle teorier for videre forskningsarbeid. Min case kunne definitivt vært styrket og tilført en ny dimensjon ved å forske på flere implementeringsprosesser i politiet og deretter sammenlignet disse opp mot hverandre, men tid og ressurser tillater ikke en så omfattende oppgave.

Siden jeg har valgt å gjennomføre intervjuene uten noen form for lydopptak, sitter jeg på mye rådata. Under intervjuene ble det notert med så utfyllende setninger som mulig, og jeg tok også noen stikkord selv. Da tiden etter intervjuene er kritisk sammenlignet jeg mine egne stikkord med de transkriberte intervjuene rett i etterkant av samtalene. Eventuelle uklarheter ble avklart slik at jeg som forsker ikke trakk egne konklusjoner om hva informanten hadde sagt. Dette har blitt ytterligere forsterket ved sitatsjekken som informantene har fått muligheten til.

For å kategorisere mine data tok jeg utgangspunkt i intervjumalen og de inndelte temaene.

Johannesen et al. (2011, s. 207) påpeker at det er vanlig å bruke intervjumalen som utgangspunkt for datareduksjon og analyse. Jeg sorterte derfor svarene inn i de samme kategoriene som var utgangspunkt for intervjumalen. Dette gjorde strukturering og bearbeiding av data mye enklere.

De aktuelle kategoriene var: Policy – Standard and objectives, Policy – Resources, Interorganizational communication and enforcement activities, Characteristics of the implementing agencies, Economic, social and political conditions, og The disposition of implementors. Disse kategoriene tilsvarer variablene i den mest sentrale tankemodellen i iverksettingsteorien jeg har valgt å benytte. I tillegg hadde jeg en kategori for mål- og resultatstyring og en diverse kategori. Innenfor hver av disse kategoriene kunne jeg gjennom kodingen identifisere forskjellige mønstre i informantenes utsagn som ble utslagsgivende for hvordan jeg presenterte mine funn i den ferdige teksten. Ved hjelp av kategoriseringen kunne jeg presenterer mine resultater fra intervjumaterialet gjennom fortolkende beskrivelser av informantenes opplevelser og forsøkte å sette mine funn inn i en større kontekst ved hjelp av relevant teori.

Det var også mye arbeid i å gjennomgå og analysere de offentlige dokumentene som er brukt som kilder i oppgaven. Det var viktig med en nøye gjennomgang av spesielt statsbudsjett, tildelingsbrev og disponeringsskriv for å få innblikk i sammenhengen i disse dokumentene. Dette i sammenheng med informasjonen fra informanter, ga et godt innblikk i hvordan

målsetninger for politiet blir implementert på ulike måter i sin reise gjennom hierarkiet. For å følge «politikken reise» tok jeg først utgangspunkt i Statsbudsjettet for 2017, og deretter Justisdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater. Direktoratet bruker dette videre til å lage plan- og rammeskriv og disponeringsskriv for underliggende enheter. Politietaten er forholdsvis stor, og dokumentene er omfattende. Jeg har derfor tatt utgangspunkt i dokumenter for 2016 og 2017. Noe av årsaken til at begge årene er brukt er at oppgaven ble laget i skjæringspunktet mellom forskjellige styringsdokumenter, men det gir også et bredere innblikk i forskjellene i dokumentene i to forskjellige år. For å finne relevant informasjon er dokumentene i all hovedsak allerede delt inn i kapitler, der både forvaltning og arbeidet i utlendingsforvaltningen er forholdsvis enkelt å finne frem til. Her har jeg hentet frem informasjonen som har omhandler returarbeidet til politiet og det som er innenfor min definisjon av returpolitikk.

5. Funn og analyse av offentlige dokumenter

I dette kapitlet vil politikktutformingene bli gjennomgått før oppgaven strukturerer og analyserer de offentlige styringsdokumenter som er de mest sentrale for forvaltningen. Oppgaven følger Kjellberg og Reitans (1995) syv trinns modell som det tidligere er redegjort for. Kapitlet starter med politikktutformingene og beslutningen om tiltak. Deretter kommer spesifiseringene på sentralt nivå, og spesifisering lokalt nivå. Det vil fortløpende bli knytt kommentarer opp til funnene som gjenspeiles i teorien.

5.1 Politikktutformingene

«Kontroversene rundt innvandring sitter visst mest i kjeften. I praksis er partiene veldig enige» (Grinde, 2013). Slik innleder Eva Grinde i Dagens Næringsliv da hun skriver om Regjeringen Solberg I, sin første avtale når det gjelder utlendingspolitikken. Hun skriver at til tross for at utlendingspolitikken fremstår som et av få «virkelig politiske minefelt» er dette minefeltet kun retorisk. Hun påpeker at partiene snakker om utlendingspolitikken på veldig forskjellige måter på hjemmebane, men at de i praksis ikke står særlig langt fra hverandre.

Til tross for tilsynelatende bred enighet blant de fleste av de politiske partiene om hvordan asylpolitikken skal utformes, er det ikke mangel på medieoppslag der politikerne hamrer løs på hverandres håndtering av enkeltsaker i utlendingsforvaltningen. Minerva (Akerhaug, 2016) skriver at uenighetene er medieskapt. En anonym politiker fra et av støttepartiene til Solberg regjeringen sier i artikkelen at partiene er enige om 90 % av asylpolitikken. Artikkelen beskriver videre at mange av tiltakene Sylvi Listhaug har fått skylden for, har vært tiltak satt i gang av de rød-grønne.

5.1.1 Asylforliket

Den 19. november 2015 inngikk stortingspartiene Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet, altså et bredt flertall, en enighet om en felles politikk for hvordan utlendingsforvaltningen og samfunnet skulle håndtere det store tilfanget av migranter som kom i 2015 og som alle prognoser tilsa at skulle fortsette inn i 2016. Politikken, som ble kalt asylforliket på Stortinget, resulterte i en rekke felles prioriteringer. Av disse kunne man knytte flere kulepunkter opp mot arbeidet til PU og politiet (Johansen, 2015):

- *Prioritere arbeidet med rask retur av personer som har fått avslag på sin asylsøknad, og i særdeleshet prioritere retur av grupper der dette vil ha effekt på tilstrømningen framover. Stortinget ber regjeringen kontinuerlig sørge for at aktuelle myndigheter har tilstrekkelig med ressurser for å kunne drive et effektivt returarbeid. Post for utsendelse av straffedømte utlendinger og asylsøkere med endelig avslag bes derfor omgjort til en overslagsbevilgning i statsbudsjettet.*
- *Sikre en effektiv ID-avklaring og samarbeide med nærstående land om dette.*
- *Opprette en hurtigfil for asylsøkere som blir tatt for kriminelle handlinger (som for eksempel besittelse og salg av narkotika), der søknaden behandles raskt og søkeren returneres til opprinnelseslandet ved avslag.*
- *Sikre effektiv saksbehandling fra UDI og oppfordre til nye samarbeidsformer mellom UDI og PU og andre relevante etater, for å sikre en mest mulig effektiv og hensiktsmessig saksbehandling.*
- *Sikre retur av personer med åpenbart grunnløse asylsøknader til Norge, eller personer som har fått avslag på søknaden, og gi dette arbeidet høyeste prioritet.*
- *Stortinget ber regjeringen ta initiativ til et sterkere internasjonalt politisamarbeid, for å jobbe mot menneskesmugling og for å sikre gode returordninger for asylsøkere uten krav på beskyttelse. De land som mottar norsk bistand, forventes å respektere forpliktelsen om å ta imot egne lands borgere.*

5.1.2 Statsbudsjettet

Statsbudsjettets funksjoner

Statsbudsjettet er et viktig redskap for Stortinget for å få gjennomføre politiske prioriteringer, og for å kontrollere bruken av statens midler (Andreassen, et al., 2003, s. 17). Budsjettet skal være et administrativt system for å fordele budsjettmidler, og gi grunnlag for om midlene er brukt i samsvar med forutsetningen. Budsjettet skal videre være et finanspolitisk verktøy som skal bidra til en forsvarlig makroøkonomisk utvikling, samt bidra til effektiv bruk av statens midler.

Budsjettet har spesielt tre funksjoner som gjør det til svært relevant da man skal studere iverksettingen av vedtak (Andreassen et al., 2003, s. 26-28). Dette er:

Den konstitusjonelle funksjonen – Fordi bevilgninger fra Stortinget til statens utgifter, og statens adgang til å kreve skatt fra statens innbyggere er hjemlet i lov, får statsbudsjettet status som et **vedtaksdokument**, og det må utformes ut i fra dette. Som en følge av konstitusjonell sedvane, utformes ikke statsbudsjettet i lovs form, slik det gjøres blant annet i Danmark. **Bevilgningsvedtakene er bindende for regjeringen og departementene ved statsbudsjettets gjennomføring.** Tilsiktede resultater beskrevet i budsjettproposisjonene kan betraktes som forutsetninger som Stortinget legger til grunn for sitt budsjettvedtak. Stortinget stiller derfor, gjennom budsjettvedtaket, også spesifikke krav i forhold til budsjettgjennomføringen med hensyn til resultater, aktivitetsnivå, servicegrad- og kvalitetsnivå på vedtatte tiltak og ytelser

Den politiske funksjonen – Statsbudsjettet er et av de viktigste virkemidler Stortinget har til å foreta **politiske prioriteringer**. Det er derfor av sentral betydning at statsbudsjettet er oppdelt slik at det er mulig å foreta prioriteringer mellom ulike politiske verdier og mål. Desto mer detaljert statsbudsjettet er, jo større kontroll har i prinsippet Stortinget. På den annen side kan for detaljerte forslag til budsjett gjøre at hovedspørsmålene blir borte i detaljene, og kontrollen kan bli svekket på grunn av mangel på fokus og oversikt. **Et bevilgningsvedtak innebærer ikke bare en rett til å bruke av statens midler, det innebære også en plikt til å gjennomføre tiltakene.** Således setter ikke statsbudsjettet bare et tak for virksomhetenes aktivitet, men gir **et direkte pålegg om aktivitetsnivået.**

Den administrative funksjonen - Bevilgningsvedtaket gir et **direkte pålegg til forvaltningen** om hva slags nivå Stortinget ønsker at virksomhetenes aktivitet skal legges på. Slik henger den administrative og politiske funksjon nøye sammen.

Med dette som bakteppe er det naturlig å fortsette analysen med å finne relevant politikk i statsbudsjettet for 2017, der prioriteringene innenfor returpolitikken er ytterligere spisset og presisert. I følge pressemelding 117-2016 (Regjeringen, 2016) kommer man i dette budsjettet med en storstilt satsning på identitets-avklaring og raskere returer. Statsråd Sylvi Listhaug presiserer at det skal satses stort og tungt på ID, slik at vi er bedre rustet for å finne ut hvem som kommer, oppholder seg i landet, og hvem som søker visum og opphold i Norge.

Statsbudsjettet for 2017

I statsbudsjettet for 2017 (Finansdepartementet, 2016-2017, s. 23) er retur av utenlandske statsborgere uten oppholdstillatelse skissert som en av hovedprioriteringene til Justis- og beredskapsdepartementet. De politiske målsetningene er nærmere beskrevet i noen utdrag:

«En regulert innvandring forutsetter at så få som mulig oppholder seg ulovlig i landet. Politiet skal returnere personer uten lovlig opphold *så raskt som mulig* etter utreisefristen er utløpt. Samtidig skal politiet *prioritere de riktige returene for å sikre en effektiv ressursutnyttelse og god måloppnåelse*» [egen kursivering] (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 32).

«*Rask retur* underbygger asylinstituttets legitimitet og kan gjennom signaleffekter *bidra til å redusere asylankomster ved at færre personer uten et reelt beskyttelsesbehov* reiser til Norge. Samtidig blir *forvaltningens utgifter redusert* ved at det blir behov for både færre mottaksplasser og mindre ressurser til å behandle omgjøringsanmodninger. Mange av de som politiet returnerer er i tillegg ilagt en eller flere straffereaksjoner i Norge. *Raskere retur av kriminelle er kriminalitetsforebyggende og bidrar til redusert ressursbruk i straffesakskjeden* [egen kursivering]» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 131).

Som man ser av ordlyden i statsbudsjettet synes målene, som også var utgangspunktet for opprettelsen av PU for nesten 14 år siden, fortsatt å være gjeldende. Her kjenner man tydelig igjen mål om *færre grunnløse asylsøkere* og en *reduksjon av samfunnets kostnader knyttet til asylfeltet*.

«Mens det ved utløpet av 2013 bodde 5.700 personer med utreiseplikt på mottak, var tallet gått ned til ca 3.000 ved utløpet av 2015. Av disse hadde 43 prosent bodd i mottak i over 4 år. Det er krevende å få til retur av denne gruppen. Selv om alle land er folkerettslig forpliktet til å akseptere egne borgere i retur, kommer mange mottaksbeboere med utreiseplikt fra land det er vanskelig å gjennomføre returer til. Dette skyldes i hovedsak at landene ikke samarbeider om å ta imot sin borger, ikke bistår med å verifisere identiteten til vedkommende, eller på annen måte trenerer returarbeidet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 132).

«Den intensiverte innsatsen på returer av personer uten lovlig opphold foreslås videreført og styrket i 2017. Regjeringen foreslår å øke bevilgningen i 2017 med 105 mill. kroner slik at politiet kan returnere minst 9 000 uten lovlig opphold i 2017, og øke innsatsen for å avdekke saker der personer har fått innvilget oppholdstillatelse på uriktig grunnlag. Økningen skal fortsatt særlig rette seg mot personer i kategoriene Asyl og Dublin. Samtidig er det viktig at politiet prioriterer returer som gir best mulig samlet effekt og måloppnåelse. Her vil både kriminalitetsbekjempelse, samfunnssikkerhetsperspektivet og strategiske forhold, som f.eks. returer som gir signaleffekter og kan ha innvirkning på tilstrømningen fremover, kunne vektlegges [egen kursivering]» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 133).

«Politiet har de senere årene fått økt bevissthet rundt at det er mange utlendinger som har fått innvilget opphold i Norge på feilaktig grunnlag. Dette er ressurskrevende saker for politiet å avdekke og etterforske. Sakene ender ikke alltid med en retur, men det er allikevel *viktig å jobbe med disse sakene for å signalisere at norske myndigheter ikke aksepterer opphold på falskt grunnlag*. Ofte vil en oppholdstillatelse eller et statsborgerskap bli tilbakekalt dersom det avdekkes at den

er gitt på falsk identitet. I tillegg er det straffbart å oppgi falske opplysninger, og slike saker kan forfølges strafferettslig [egen kursivering]» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 133).

Når det i Statsbudsjettet vises til Dublin-saker, vises det her til Dublin-forordningen, som er en avtale mellom de fleste europeiske land, om at en asylsøker skal få saken sin behandlet i det første landet han/hun søker asyl i. Hensikten er å forebygge at en asylsøker søker om beskyttelse i flere land. Dublin-returer vil si at Norge returnerer til det landet som etter forordningen har ansvaret for asylbehandlingen.

Videre i statsbudsjettet vises det til en rekke mål for utlendingsforvaltningen i politiet, hvor jeg har trukket ut de mest sentrale signalene rundt returpolitikken. Ved å trekke ut målene fra ordlyden i budsjettet for 2017, har jeg laget følgende oppsummeringstabell med mål for politiet i returpolitikken, som alle er nevnt i statsbudsjettet:

MÅL FOR RETURPOLITIKKEN I STATSBUJSJETTET
Personer uten lovlig opphold skal returneres så raskt som mulig
Politiet skal prioritere de riktige returene for å sikre en effektiv ressursutnyttelse og god måloppnåelse
Politiet skal returnere 9000 uten lovlig opphold
Politiet skal øke innsatsen for å avdekke saker der personer har fått innvilget oppholdstillatelse på uriktig grunnlag
Økningen skal særlig rette seg mot personene i kategoriene asyl og <u>dublin</u>
Politiet skal prioritere de returene som gir mest mulig samlet effekt og måloppnåelse. Her skal kriminalitetsbekjempelse, samfunnssikkerhetsperspektivet og strategiske forhold kunne vektlegges

Figur 8: Oppsummerte mål for politiet og returpolitikken i Statsbudsjettet 2017

I tillegg til målene for returpolitikken, og det som er politiets oppgaver, skisserer også statsbudsjettet noen hovedutfordringer på migrasjonsfeltet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 212):

- Høyt antall asylsøkere uten et reelt beskyttelsesbehov
- Uavklart identitet for en stor andel av asylsøkerne
- Lang ventetid i mottak før bosetting
- Samhandlingsutfordringer i utlendingsforvaltningen

For å møte utfordringene er det skissert fem mål i migrasjonskjeden. Tre av disse er gjenkjennbare og er relevante for politiet og PU. Her trekkes målet som var en av hovedhensiktene til opprettelsen av PU, nemlig færre asylsøkere uten et beskyttelsesbehov, frem som et av målene for migrasjonskjeden.

Mål for migrasjonskjeden
Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov
Raskere retur
Raskere avklaring av identitet
Raskere bosetting av flyktninger
Flere nyankomne innvandrere deltar i arbeids- og samfunnsliv

Figur 10: Mål for migrasjonskjeden

Ved sammenligning av ordlyden og innholdet i asylforliket og ordlyden og innholdet i statsbudsjettet, er det en påfallende likhet mellom det felles asylforliket og de politiske prioriteringene i statsbudsjettet. Det vil si at vi får bekreftet at de samlede politiske prioriteringene er fulgt opp formelt i vedtaksform. Dersom man trekker frem den kontekstuelle modellen som jeg tidligere presenterte i teoridelen synes returpolitikken enkel å plassere.

	LAV KONFLIKT	HØY KONFLIKT
LAV UKLARHET	Administrativ iverksetting Ressurser viktig	Politisk iverksetting Makt viktig
HØY UKLARHET	Eksperimentell iverksetting Lokale forhold viktig	Symbolsk iverksetting Koalisjonsstyrke viktig

Figur 11: Richard Matland sin modell med egen markering

Politikkområdet synes, til tross for retorikken, å ha lav konflikt. Politikken har bred enighet, og dette er konkretisert og formalisert i avtaler mellom de forskjellige politiske partiene, dette inkluderer også partier i opposisjon til den sittende regjeringen. Den kan derfor på et overordnet nivå plassere seg i en av rubrikkene for LAV KONFLIKT.

På dette overordnede nivået synes likevel prioriteringene mange, og målene lite operasjonalisert. Hva betyr egentlig «så raskt som mulig?» Hva betyr det å prioritere de «riktige returene?» Hva vil det si å «øke innsatsen?», og hva vil det si å «prioritere de returene som gir mest mulig samlet effekt og måloppnåelse knyttet opp mot begreper som kriminalitetsbekjempelse, samfunnssikkerhet og strategiske forhold?» Hva er egentlig raskere retur og raskere avklaring av ID? Med unntak av et klart og tydelig mål om 9000 returer som vil plasseres i LAV UKLARHET vil jeg påstå at mange av målene beveger seg i retningen av stadig høyere klarhet.

I følge Matland sin modell vil et mål som har lav klarhet, som resultatkravet på 9.000 returer, i all hovedsak være avhengig av en administrativ iverksetting og en høy tilgang på ressurser. Noen av de andre mer uklare målene tilsier en eksperimentell iverksetting, og er avhengig av lokale forhold. Av asylforliket over er spesielt dette avsnittet interessant (Innst. 136 S, 2016, s. 8):

«Stortinget ber regjeringen kontinuerlig sørge for at aktuelle myndigheter har tilstrekkelig med ressurser for å kunne drive et effektivt returarbeid. Post for utsendelse av straffedømte utlendinger og asylsøkere med endelig avslag bes derfor omgjort til en overslagsbevilgning i statsbudsjettet.»

Kan tilgangen på ressurser og signalene om at dette skal være kontinuerlig og tilstrekkelig, kombinert med spesielt ett mål med både lav uklarhet og lav konflikt allerede gi svaret på hvorfor måltallet synes så dominerende for virksomheten?

Jeg har av hensyn til oppgavens størrelse ikke studert statsbudsjettet over flere år selv om dette kunne gitt ett grundigere sammenligningsgrunnlag. Jeg mener at jeg med bakgrunn i annen forskning, og egne erfaringer, har nok bakgrunnskunnskap til å si at politikken på et overordnet nivå synes å være forholdsvis konsistent og inkrementell over tid. Ikke minst fordi målene for opprettelsen av PU fortsatt synes å være like aktuelle.

5.2 Spesifisering på sentralt nivå

5.2.1 Tildelingsbrev

Etter at statsbudsjettet er vedtatt i Stortinget kommer det fra Justis- og beredskapsdepartementet et samlet tildelingsbrev til Politidirektoratet. Tildelingsbrevet er basert på de vedtatte mål, prioriteringer og økonomiske rammene i statsbudsjettet. Tildelingsbrev er det sentrale styringsverktøyet fra et departement til en underliggende virksomhet. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomhetene. Etter at Stortinget har vedtatt statsbudsjettet, stiller departementet bevilgningene til disposisjon for den enkelte virksomheten gjennom tildelingsbrev (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b).

I tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til Politidirektoratet for 2017 er ordlyden spisset, og målene er enda mer konkrete. For politiets mål i migrasjonsskjeden står følgende:

«Det er avgjørende i et samfunn som skal være preget av rettsikkerhet, trygghet og velferd at personer som befinner seg i landet har kjent identitet og gyldig

oppholdstillatelse. Dette er også viktig for å ivareta asylsystemets troverdighet. En regulert innvandring forutsetter at så få som mulig oppholder seg ulovlig i landet. Politiets viktigste oppgaver under dette målet er å registrere alle som søker om beskyttelse, etterforske identitetsopplysninger der det er nødvendig, og å uttransportere personer som ikke får innvilget opphold i Norge, og som ikke etterkommer plikten om å forlate Norge på egen hånd. Dette arbeidet er viktig både i et samfunns-sikkerhetsperspektiv, og for å bekjempe ulike former for kriminalitet». (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b, s.20).

«Uttransportering av personer som ikke har lovlig opphold i Norge og som ikke reiser ut frivillig skal skje raskt. I tillegg er effektivt ID-arbeid og grensekontroll viktige verktøy for å ivareta en regulert innvandring. Samtidig er rask uttransportering, et effektivt ID- arbeid og grensekontroll også viktige ledd i den nasjonale kriminalitetsbekjempelsen». (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b, s. 20).

I tillegg til de generelle målene i migrasjonskjeden er et par av målene ytterligere beskrevet og presisert.

Mål om raskere retur

«I 2017 skal politiet uttransportere minst 9 000 personer uten lovlig opphold. Arbeidet skal skje i nært samarbeid med andre relevante aktører i utlendingsforvaltningen for å sikre best mulig effekt i hele kjeden. Det er viktig at politiet retter en særlig innsats for å returnere flere i kategorien asyl. Returer som gir best mulig effekt og samlet måloppnåelse i hele migrasjonskjeden, skal vektlegges. Ikke bare kriminalitetsbekjempelse og samfunnssikkerhet, men også uttransporteringer som et strategisk verktøy som kan ha innvirkning på tilstrømningen av nye asylsøkere, skal vektlegges. Uttransport av utlendinger uten lovlig opphold er kriminalitetsforebyggende, og kostnadsreducerende i et

samfunnsøkonomisk perspektiv. Uttransport av personer ilagt straffereaksjoner skal derfor prioriteres» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b, s. 20).

Slik jeg leser dette, identifiserer jeg flere mål/prioriteringer innenfor hovedmålet om *rask retur*. Dette er et *resultatkrav på 9000 returer* og krav om en mer *effektiv saksbehandlingsskjede*. Det er en uttalt prioritert innsats for kategorien asyl. Politiet skal *vektlegge returer som gir best mulig effekt og samlet måloppnåelse i hele migrasjonsskjeden, samt målet om prioritert innsats i retur av kriminelle*.

Til tross for at målene ikke er rangert, er det eneste som står igjen som resultatkrav fra Justisdepartementet, at politiet skal rapportere på 9.000 returer, fordelt på kategoriene asyl, Dublin, og bort- og utviste.

Mål om raskere avklaring av ID

«Avklart ID gir mer effektiv og sikker saksbehandling i utlendingsforvaltningen, og er avgjørende i et samfunnsikkerhetsperspektiv. Det er viktig at det ikke gis oppholdstillatelse eller statsborgerskap basert på uriktig identitet. Videre skal etterforskning av slike saker prioriteres, da dette gir viktige signaleffekter ut i samfunnet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b, s. 21).

Selv om dette er alt som skrives i tildelingsbrevet om målet om raskere avklaring av identitet, har man på dette målet noen flere resultatkrav som det skal rapporteres på:

- Hvor mange og prosentvis andel som har reisedokument ved asylsøknad
- Hvor mange og prosentvis andel som har falske dokumenter som avdekkes av politiet gjennom sin etterforskning

- Antall saker hvor det innledes etterforskning på bakgrunn av mistanke om at oppholdstillatelse eller statsborgerskap er gitt på feilaktig identitet

Jeg er usikker på hvorfor de overnevnte punktene har blitt resultatkravene, men det kan synes at *raskere ID* er vanskelig å operasjonalisere på en god måte. Hvordan det å rapportere på hvor mange som fremlegger reisedokument ved søknad om asyl fører til en raskere avklaring av ID synes usikkert, og det samme gjelder for de andre kravene. Det kan være at dette gir overordnet myndighet indikatorer på hvor i asylprosessen de må sette inn ressursene i neste omgang, men ingen av resultatkravene synes å gi umiddelbare resultater på det som faktisk er målet, raskere avklaring av ID.

I tildelingsbrevet for 2016 er den overordnede politikken på området beskrevet mer detaljer og jeg har derfor valgt å ta dette med. Blant annet står det at:

«Den overordnede målsettingen for politiets arbeid på asylområdet er å avklare identiteten til de som søker asyl i Norge, bidra til at færrest mulig personer uten lovlig opphold skal oppholde seg i landet, at færrest mulig personer uten beskyttelsesbehov søker asyl, samt å minimere samfunnets kostnader forbundet med ulovlig opphold» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 14).

I 2016 var det også de samme målene på raskere avklaring av identitet som i 2017, uten at det i 2016 fulgte noen resultatkrav med målet. Kravet om raskere retur er også listet opp i 2016. Resultatkravet om 9.000 returer er videre det eneste som står igjen som et rapporteringskrav. Den eneste spesifiseringen er at økningen fra 2015 spesielt skal rette seg mot kategorien asyl og Dublin.

Sammen med kravet om raskere retur er det i 2016 listet opp noen samfunnseffekter man ønsker å oppnå ved rask retur:

- Kriminalitetsreduksjon
- Redusert antall nye asylsøkere uten beskyttelsesbehov
- Færrest mulig personer med ulovlig opphold i landet
- Reduserte samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til personer med ulovlig opphold

Videre står det at:

«Returarbeidet skal innrettes mot at de beskrevne samfunnsmessige effektene i størst mulig grad oppnås. For å belyse måloppnåelsen på returområdet skal det rapporteres både kvantitativt og kvalitativt» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 20).

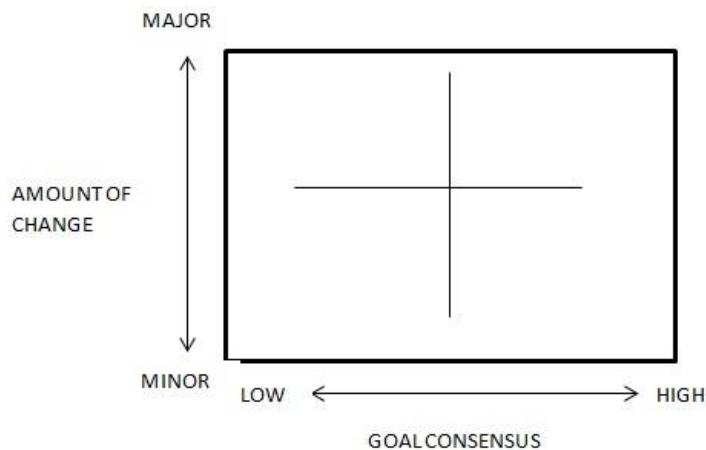
Selv om det står at det skal rapporteres både kvantitativt og kvalitativt spesifiserer ikke tildelingsbrevet hvordan denne kvalitative rapporteringen skal være. En annen observasjon er at man også her ser at hovedhensiktene bak opprettelsen av PU stadig trekkes frem som et konstant mål.

5.2.2 En inkrementell politikk

Lars Eriksen (2017, s. 57) har i sin masteroppgave gjennomgått tildelingsbrev fra 2010-2016 som alle skisserer at resultatkrav på asyl har vært en av hovedprioriteringene i kommunikasjonen fra Justisdepartementet ned til Politidirektoratet. Tallene fra 2010-2013 lå alle på mellom 4.600-4.900 uttransporter. Dette økte i 2014 til 6.700, før det igjen økte i 2015 til 7.800. I 2016 og 2017 har tallet ligget på 9.000. Eriksen (2017, s. 57) skriver videre at måltallet i stor grad baserer seg på prognoser som er utarbeidet av utlendingsforvaltningen i fellesskap hvor POD, PU, UDI og UNE alle er aktører i dette arbeidet.

Ved hjelp av Matlands modell ovenfor, konkluderte jeg med at politikken på området har lav konflikt. Jeg trakk videre frem resultatkravet om uttransporter som et mål med høy tydelighet. Det betyr, i følge Matland, at tilstrekkelige ressurser og en administrativ iverksetting er viktig. Det at forvaltningen selv er med på å stadfeste resultatkrav gjennom prognoser tilsier også at enigheten om målet på overordnet nivå er høy stadig lengre ned i iverksettingshierarkiene.

La meg trekke noen flere paralleller tilbake til iverksettingsteorien og trekke inn hypotesen til Van Meter og Van Horn (1975, s. 460) som illustrerer grad av endring og grad av enighet, og påvirkningen dette har på en vellykket implementering.



Figur 3: Van Meter og Van Horn (1975, s. 460)

Gjennomgang av de siste års tildelingsbrev og tidligere forskning på området viser at resultatkravet på antall uttransporter har vært eksisterende og forholdsvis lik over mange år. Til tross for en økning av måltallene, og et enda større fokus på retur med dagens regjering, er forvaltningen godt vant med resultatkrav på antallet uttransporter. Mye av økningen kan også knyttes opp mot migrasjonskrisen i 2015. Det vil si at politikken har vært inkrementell. Høy grad av enighet om målene og liten grad av forandring er, i følge Van Meter og Van Horn sin hypotese, en av nøklene til suksess i implementeringen av politikken. Hvis man trekker sammen konklusjonene fra Matland og Van Meter og Van Horn sine modeller kan dette fortelle oss mye om hvorfor akkurat resultatkravet på antallet returer har blitt så dominerende:

Det er et mål med høy grad av enighet politisk. Det er et mål med høy grad av tydelighet. Det er et resultatkrav som har vært stabilt over tid, og med en involvering av forvaltningen i prognosearbeidet synes målet å ha en bred støtte av forvaltningen på et overordnet nivå.

Hvis jeg trekker inn hypotese 2 (se side 12), synes deler av antagelsene om at dette resultatkravet støttes av administrativ ledelse å stemme godt overens med antagelsene.

Hvis man forsøker den samme øvelsen basert på etableringen av PU, kan man også se at samfunnshensiktene med etableringen av virksomheten, nemlig færre ubegrunnede asylsøkere, og redusere samfunnets kostnader til asylfeltet er politiske mål med en høy grad av enighet. Målene fra 2004 er også gjenkjennbare fra 2017. Det vil si at også etableringen av PU som et selvstendig politisk vedtak plasserer seg høyt på enighet og lavt på grad av endring og har således gode forutsetninger for en effektiv iverksetting av regjeringens returpolitikk. Men har PU lyktes? Jeg kommer tilbake til dette i evalueringen i kapittel 6 og konklusjonene i kapittel 7.

5.3 Spesifisering på lokalt nivå

5.3.1 Plan-, ramme- og disponeringskriv

Plan og rammeskriv

Som et resultat av tildelingsbrevet fra overordet departement, produserer Politidirektoratet sitt plan og rammeskriv. Formålet med plan- og rammeskrivet å skape forutsigbarhet for underliggende enheter i planprosessen for kommende driftsår (Politidirektoratet, 2016, s. 1) Skrivet skal bidra til å redusere usikkerhet rundt hver enhets budsjett og hvilke oppgaver som skal prioriteres. Dette dokumentet produseres ofte lenge før neste driftsår. For eksempel er Plan og rammeskrivet for 2017 datert allerede tilbake til 4. juli 2016.

I plan og rammeskrivet for 2017 kjenner vi godt igjen målene for raskere retur og raskere avklaring av identitet som er skissert inn som et videreført mål fra 2016. Videre skisserer

Politidirektoratet at det forventes fortsatt høye resultatkrav knyttet til retur, og at politidistrikter må planlegge for opprettholdelse av den høye aktiviteten innenfor retur av bort- og utviste utlendinger. De sier også at politidistrikt og særorgan må opprettholde innsatsen i arbeidet med kontroll og retur av utlendinger uten lovlig opphold i 2017. «Dette innebærer tiltak for å sikre raskere avklaring av identitet» (Politidirektoratet, 2016, s. 11).

Oppsummert så ser man i etterkant at plan- og rammeskrevet treffer godt med sine antagelser om mål. Dette gjenspeiler igjen at politikken er forutsigbar, inkrementell og danner et godt grunnlag for en enklere iverksetting.

Disponeringsskriv

Når budsjettet er ferdigstilt, og dialogen med distrikt og særorgan er gjennomført, kommer Politidirektoratet sitt disponeringsskriv til underliggende enheter. I følge POD selv, er disponeringsskrivet direktoratets viktigste styringsdokument til underlagte enheter for driftsåret (Politidirektoratet, 2016b s. 1). Disponeringsskrivet skal bygge på, og konkretisere planforutsetningene, gitt i plan- og rammeskrevet og styringsdialogmøtene mellom Politidirektoratet og underliggende enheter. Videre skal skrevet omsette og konkretisere mål og oppgaver fra Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev. Jeg har i forbindelse med oppgaven sett på både disponeringsskrivet for 2016 og disponeringsskrivet for 2017. Disse har en litt ulik profil når det gjelder utlendingsfeltet. I 2016 var det stor usikkerhet knyttet til utviklingen på migrasjonsområdet etter masseankomstene høsten 2015. Slik sett kan disponeringsskrivet for 2017 mer sammenlignes med en «normalsituasjon» på feltet. De overordnede målsetningene er uansett fortsatt tilnærmet like.

Målene i 2016 samsvarte godt med målene PU har som virksomhet, som er gjentatt flere ganger i oppgaven. Det synes likevel å være en ny bruk av begrep i målformuleringen. I stedet for rask retur og rask avklaring av identitet er dette nå omtalt som effektiv. Om dette har noen praktisk betydning er imidlertid usikkert. Det kunne samtidig vært interessant å vite hvorfor begrepsbruken plutselig endrer seg i spesifiseringen på lokalt nivå. Målene er som følger:

MÅL	TILTAK	RAPPORTERING
Effektiv registrering	For å motvirke en ulegitimert ankomst skal PU gjennomføre en effektiv og sikker ID-fastsettelse og registrering. Alle som søker asyl skal registreres så tidlig som mulig.	
Effektiv avklaring av identitet	Identiteten til en asylsøker skal avklares så tidlig som mulig	
Effektiv uttransport	<p>PU skal bidra til uttransportering av minst 9 000 personer som oppholder seg ulovlig i landet. PUs andel av dette resultatkravet utgjør 2 200 i kategorien "asyl" og 1 400 i kategorien "Dublin".</p> <p>I tillegg skal PU yte bistand til politidistriktene hvis andel i resultatkravet utgjør til sammen 5 400 i kategorien "bort- og utviste".</p> <p>PU skal bidra til å forebygge og bekjempe kriminalitet gjennom uttransportering av straffedømte personer.</p> <p>PU skal i samarbeid med politidistriktene for å avdekke flere saker med personer med opphold på feilaktig grunnlag med tanke på tilbakekall og eventuell uttransportering.</p>	

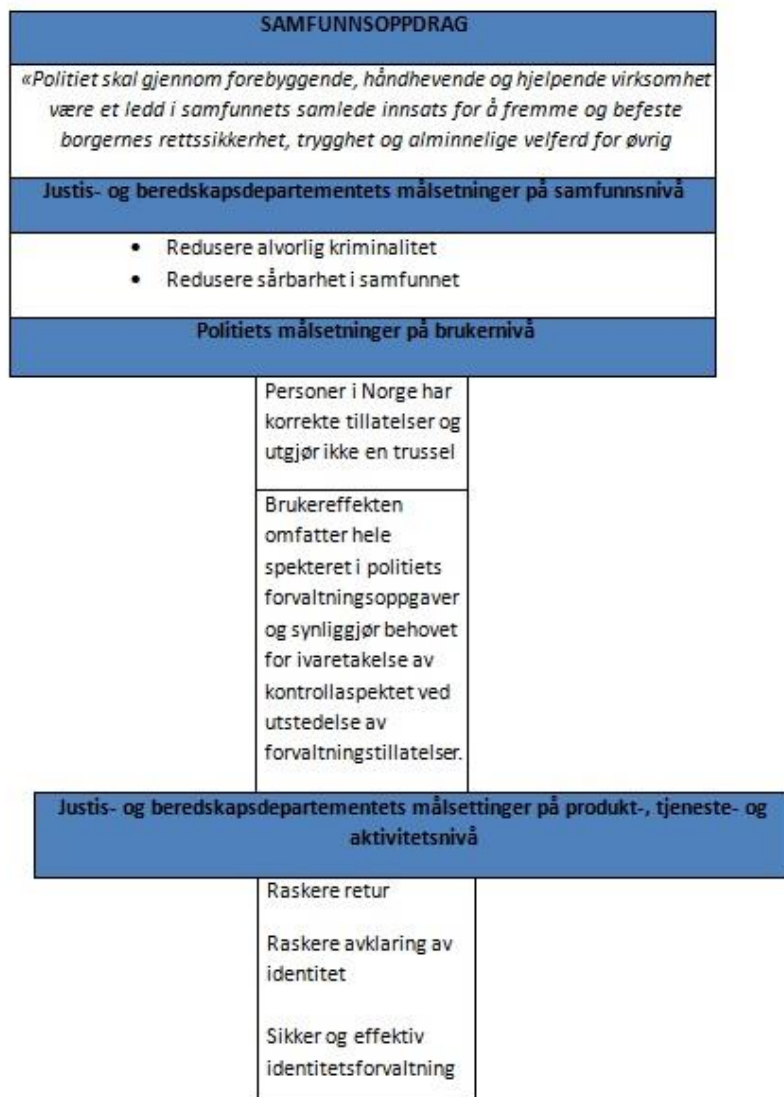
Figur 11: Mål fra Politidirektoratet i disponeringsskrivet for 2016

I 2017 har målene fått en litt annen utforming og profil. Årsaken til dette er beskrevet i disponeringsskrivet (Politidirektoratet 2017, s. 6):

«Politidirektoratet har i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet utviklet nye hovedmål for politi- og lensmannsetaten. De nye hovedmålene er utledet av politiets samfunnsoppdrag.»

I første omgang skisseres politiets samfunnsoppdrag, deretter målsetninger på samfunnsnivå og brukernivå, før målene konkretiseres på produkt- tjeneste og aktivitetsnivå. Slik sett kan man si at PU sine oppgaver er knyttet tettere på, og blitt en enda tydeligere del av politiets samlede kriminalitetsbekjempelse, og således er returpolitikk knyttet nærmere opp mot politiets kjerneoppgaver. At politiets mål får en annen utforming og profil sammenfaller muligens med iverksettingen av nærpolitireformen og en fornyelse av norsk politi, men det er uansett interessant at jobben i forvaltningssaker knyttes tettere inn mot politiet og samfunnsoppdraget. Det er tydelig at noen har konkludert med at effekten av retur påvirker politiets samlede samfunnsoppdrag.

Se forenklet figur under:



Figur 12: Mål fra Politidirektoratet 2017, egen forenkling

POD skisserer videre hovedprioriteringene innenfor forvaltningsområdet:

«Hovedprioriteringene innenfor utlendings- og forvaltningsområdet for 2017 er å sikre måloppnåelse på uttransportering av personer uten lovlig innreise eller opphold, og sikre gjennomføring av en vellykket Schengen-evaluering. I tillegg er det fokus på å opprettholde en kvalitativt god og effektiv grensekontroll, rask ID-avklaring, forebygging gjennom forvaltning (tilbakekallelse av tillatelser) og gjennomføring av våpenamnestiet i 2017» (Politidirektoratet 2017, s. 10).

Etter at disponeringsskrivet sendes ut er det opp til PU selv, i samarbeid med direktoratet, å realisere politikken lokalt. Politikken som har reist gjennom de forskjellige stegene av forvaltningen er nå klar for realisering i praksis.

5.4 Hva har så skjedd med målene?

Jeg har tidligere forklart at jeg ønsket å se både på målene for opprettelsen av PU som et selvstendig vedtak og de løpende målene politiet gis. Jeg velger å kalle målene bak opprettelsen de langsiktige målene og målene fra disponeringsskriv for de kortsiktige målene.

LANGSIKTIGE MÅL (2003)	KORTSIKTIGE MÅL (2016-2017)
Redusere antallet grunnløse asylsøkere	9.000 uttransporter
Redusere samfunnets kostnader til asyl- og utlendingsfeltet	Raskere/effektiv avklaring av ID
	Raskere/effektiv uttransport
	Effektiv registrering

Figur 13: PU sine langsiktige og kortsiktige mål

En av denne oppgavens hypoteser var at få bakkebyråkrater kjenner helheten i politikken de selv skal være med å iverksette. Dette hadde bakgrunn i medieoppslag, tidligere forskning, og egne betraktninger. Etter å ha analysert dokumentene synes det ganske klart at det eneste konkretiserte og operasjonaliserte målet er antallet uttransporter. Det er derfor en ganske naturlig mekanisme at dette er målet de fleste blir kjent med og klar over, mennesker er tross alt, og naturlig nok, begrenset rasjonelle.

Jeg synes ikke at ansvaret for den manglende operasjonaliseringen skal ilegges forvaltningen da det klare målet har fulgt med helt fra statsbudsjettet. Tidligere presenterte jeg et sitat i teoridelen som kan synes gjeldende, ved at man må tørre å kalle en spade for en spade, og være tydelig på at styringen er tiltak- og aktivitetsstyrt. Som nevnt tidligere, er det faktisk politisk ledelse sitt privilegium å styre returpolitikken på denne måten.

Samtidig er det påfallende at forvaltningen ikke har klart å operasjonalisere øvrige mål i særlig stor grad. Det er tydelig at det er «lett å måle det som kan måles», og at dette har blitt fokuset gjennom hele kjeden. Etter å ha analysert dokumentene har ingen av de øvrige målene blitt spesielt konkretisert, til tross for at spesifiseringen på sentralt nivå skisserer flere oppgaver til forvaltningen. Spesielt synes det vanskelig å spesifisere de klare målene om en kvalitativ prioritering av saker basert på kriminalitetsbekjempelse, samfunnssikkerhet og strategiske forhold, selv om man har en viss kategorisk inndeling mellom forskjellige sakstyper. Jeg støtter Eriksens konklusjon (2017) i sin masteroppgave hvor han skrev at det er fare for målforskyvning, fordi det etterlater liten tvil om at et så klart kvantitativt krav til en viss grad kan føre til en overfokusering på enkelte saker. Den kvantitative målingen får helt klart en mer fremtredende rolle underveis i iverksettingsprosessen. Som tidligere poengtert, kan det synes at Justisdepartementet ønsker å demme opp denne faren for målforskyvning ved å be politiet prioritere de returer som gir best mulig samlet effekt og måloppnåelse, men jeg forstår at dette er en utfordring for den videre iverksettingsprosessen. Målene som gis er vanskelig å operasjonalisere og vil rett og slett tape i «konkurransen» med målet på antallet uttransporter som synes å «score høyt» på teoretisk testing. Da målene i utgangspunktet ikke synes å ha noen spesiell uttalt rangering eller prioritet, danner det seg også en ny hypotese om at signalene om hva man skal og må prioritere kommer gjennom mer «uformell» styring og dialog.

I drøftingen av målstyring tidligere i oppgaven ble det påpekt at et av formålene med at mål- og resultatstyring var at man ønsket et verktøy som skulle forbedre virksomhetenes evne til iverksetting av politikken, uten at det skulle føre til detaljstyring av forvaltningen. Selv om mange vil si at målkravet om antallet uttransporter er en form for detaljstyring, kan også mye av kritikken ha en naturlig forklaring ved at det er *politikken* som angripes og at øvrige faktorer, forklart i teorien, gjør at flere slutter seg til kritikken. Slik sett kan det godt være at kritikken mot resultatkravet er mer sammensatt enn at det er et «angrep» på målstyring eller resultatkravet i seg selv. Dette bærer også mediebildet preg av, der kritikken av målstyringen gjerne knyttes opp mot enkeltsaker eller en generell motstand mot en «streng» innvandringspolitikk. Samtidig er det nok slik at forvaltningen ikke nødvendigvis ønsker noen flere resultatkrav da dette vil kunne påvirke mulighetene for egne prioriteringer og redusere handlingsrommet for lokal ledelse.

I denne oppgaven er det tidligere beskrevet hvorfor resultatkravet på et overordnet nivå kan tolkes å tilsi en administrativ iverksetting som mest av alt er avhengig av ressurser. Matland (1995, s. 161) sammenligner iverksettingsprosessen i slike saker med en maskin. På toppen av maskinen er de sentrale myndighetene. De har ressurser, informasjon og sanksjonsmuligheter de kan bruke for å nå de politiske målene. Iverksettingen er deretter «beordret» i en hierarkisk linje der alle har en klar formening om deres ansvar og oppgaver.

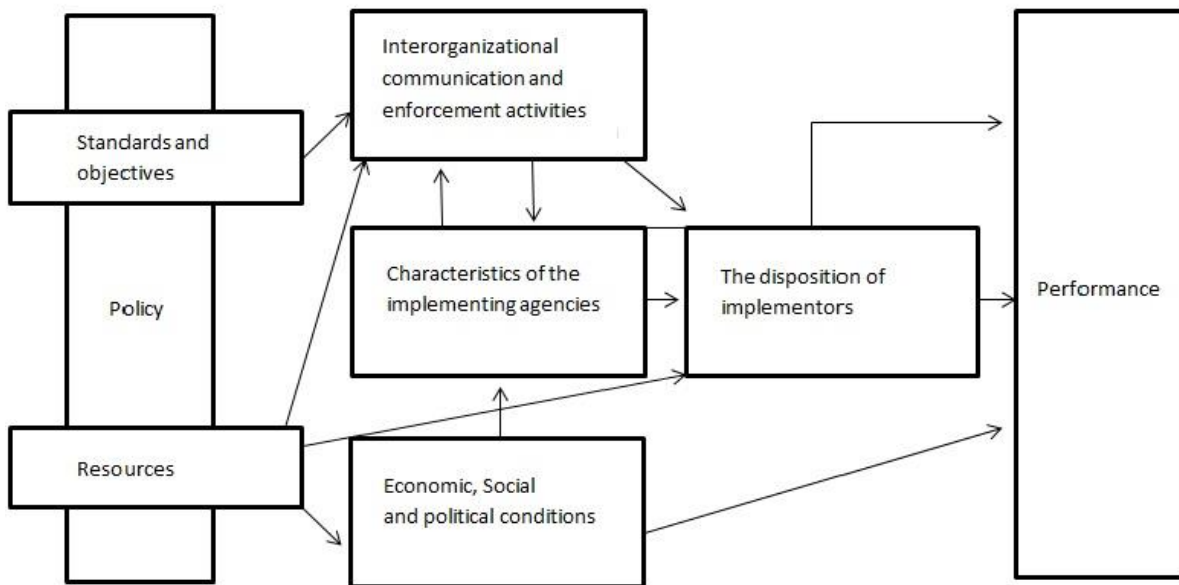
Samtidig har en stabil politikk med lav grad av uenighet ført til at det er klart hvilke aktører som skal bidra inn i iverksettingsprosessen. Aktørene er stabile over tid og har utarbeidet rutiner for å «ekspedere» ordren. Det er også klart hvilke ressurser som trengs, og en ressurstildeling er innebygget i iverksettingsprosessen. Et slikt iverksettingssystem er forholdsvis lukket for ekstern påvirkning, og forholdsvis isolert for omgivelsene. En slik beskrivelse av en «ideell» iverksetting basert på faktorene identifisert i denne oppgaven, kan også forklare at iverksettingen vil fungere godt i et hierarkisk system som politiet tross alt er en del av. Jeg tør påstå at det er liten tvil om at politiet som organisasjon er vant til klare kommandolinjer og en adaptiv holdning til en iverksettingsordre.

For å studere implementeringen videre og mer omfattende, er det ikke tilstrekkelig å analysere offentlige vedtak- og styringsdokumenter. For å få en mer komplett forståelse for iverksettingen og en eventuell identifisering av suksessfaktorer og utfordringer, er det også viktig å snakke med noen av de sentrale iverksetterne. Som nevnt tidligere er Van Meter og

Van Horn (1975, s. 463) sin tankemodell med ulike variabler brukt som et utgangspunkt for temaene. Selv om Van Meter og Van Horn i all hovedsak representerer en «ovenfra og ned»-tilnærming til iverksettingsprosessen vil jeg også trekke inn elementer fra de andre relevante tilnærmingene. Med mine konklusjoner om en administrativ og hierarkisk iverksetting synes likevel et utgangspunkt med en «ovenfra og ned» tilnærming å være et godt utgangspunkt for den videre analysen.

6. Funn og analyse fra intervjuer med iverksetterne

I dette kapitlet drøftes funn fra de kvalitative intervjuene med informantene. Som nevnt tidligere er det Van Meter og Van Horn sin tankemodell (beskrevet i kapittel 3) som er grunnlaget for inndelingen i kategoriene. Kapitlet er strukturert på den måten at hver enkelt variabel vil bli drøftet for seg med aktuelle innspill fra informantene.



Figur 4: Van Meter og Van Horns tankemodell med variabler

6.1 Politikk

Når det kommer til innholdet i politikken man skal iverksette og forvalte, relevansen for PU sitt samfunnsoppdrag og løpende mål, er alle lederne unisont enig i at arbeidet som utføres av PU er svært viktig. De er enige i at arbeidet med en aktiv returpolitikk er viktig og at det er riktig av politikerne å satse på dette området. Selv om det er et viktig demokratisk prinsipp at forvaltningen skal være en nøytral iverksetter av enhver politikk, er det ingen tvil

om at det er viktig at politikken har legitimitet hos iverksetterne for å unngå at forvaltningen får en egen agenda.

«Å være effektiv på retur og å avdekke ID er viktige element i kriminalitetsbekjempelse og samfunnssikkerhet. Dette er viktige størrelser i et hvert samfunn og vi er viktige bidragsytere i dette arbeidet. I forbindelse med terroren i Paris ble det avdekket at to av terroristene kom som en del av flyktningstrømmen. PST mener ikke det er umiddelbar fare for at terrorister kommer i terrorstrømmen, men de peker på en uoversiktlig situasjon. Da må vi gjøre et grundig arbeid i ankomstfasen. Det er viktig at Norge fremstår som land med god kontroll.»
Politimester (PM)

«Retur av asylsøkere er et ledd for å opprettholde en god asylpolitikk. Det er viktig å sørge for at de som har krav på beskyttelse, får nettopp dette. Mange som kommer har ofte gode grunner, og kan ha brukt mye penger på reisen. De kan likevel få avslag. Dette er vanskelig for den enkelte, men det å bidra til en troverdig og rettferdig behandling har en verdi.»
Politileder Distrikt (PD)

«Det er helt nødvendig at vi tar innover oss at vi lever i et helt annet samfunn i dag enn for noen år sider. Schengen fører til en fri flyt mellom landene, og det er ikke grensekontroll. Folk kan komme helt hit til Norge, og som har flyttet seg langt uten å være kontrollert.»
Politileder Politidirektoratet (PP)

Svarene som gis avdekker ikke bare en nøytralitet til politiske beslutninger og prioritet, men vitner om at det oppleves som oppriktig viktig, og riktig, å jobbe med dette feltet. Også en av lederne som er intervjuet sier noe om hvorfor dette arbeidet er så viktig for politikere.

«Det å ha politiske føringer til politiet og dette feltet, er ett av de få områdene som gjør utslag i politikken. Storberget sa i 2006 og 2007 at det er her vi må være gode for å vinne frem ovenfor FrP. Det er to oppgaver i praksis: registrere for å få ut fort.»
Avdelingsdirektør PU (AD)

6.2 Mål og objektiver

Det er liten tvil om at for å kunne måle effektene av et tiltak, må man se på klarheten av målene som er gitt i utgangspunktet. Mål og objektiver bygger på den overordnede politikken. Analysen av dokumentene viser at dette følges opp underveis i forvaltningen. Denne oppgaven har derimot ikke klart å belyse at målet om antallet uttransporter er vektet noe annerledes enn de øvrige målene som blir gitt. Van Meter og Van Horn (1975, s. 464) påpeker at det vanskelig både å identifisere, og måle resultater, og sier at dette ofte henger sammen med urealistiske mål, eller at de er for komplekse i utgangspunktet.

Alle informantene er enige i at det er et stort fokus på resultatkravet på antallet returer. Mens politimesteren toner dette noe ned, er de andre lederne mer enig i fokuset på måltallene og at dette overskygger øvrige mål for virksomheten og politikkområdet.

«Måltallene skaper størst debatt og er mest synlig. Det kan være utfordrende sett hen til andre viktige oppgaver. Retur er imidlertid kvantitativt lettere å måle. Vi er imidlertid opptatt av andre oppgaver også, men dette er ikke så synlig i mediebildet. ID er kanskje det viktigste vi jobber med uavhengig av retur. Det er grunnleggende viktig for samfunnssikkerheten å vite hvem som befinner seg i landet vårt. Her må vi foreta en større satsning – også i PU.» PM

«Jeg mener målene er definert ut fra tall. Når det viktige ikke blir målbart blir det målbare viktig. Alt dreier seg om hvor mange, ikke hvem. Gi meg noen eksempler på at det velges strategisk. Vi i distriktene jobber opp mot ulovlig arbeid og ulovlig opphold. Man sier man skal bekjempe kriminalitet. Når det er politimestermøte er det tall i fokus, en prosentdel. Ikke hva vi har jobbet med eller har gjort. Det er også tallene som kommuniseres ut av PU hver uke. Det å uttransportere asylsøkere med avslag er jo et mål i seg selv, men det er tallene som er overskyggende.» PD

«Målene for PU er veldig klare. 9.000 ut. Er enig i at dette overskygger de andre målene.» AD

«Selv om det er mye kritikk rettet mot bruk av målstyring, har måltall på vårt område hatt effekter. Det har blant annet med ressurstilførselen å gjøre. PU har fått ressurser både til å oppfylle krav til måltall men også til andre oppgaver. Det stilles av og til spørsmål om PU lar vanskelige saker ligge for heller å prioritere "lette" returer for å få måltall. Jeg er usikker på om dette er en god vurdering. Det er viktig å få gjennomført alle returer som er mulige. Det kan jo også ligge mye kriminalitet bak selv om ID-saken er enkel. Jeg synes diskusjonen om måltall er forenklet.» PM

Lederen fra POD er enig i tallfokuset, men trekker frem de positive aspektene ved dette:

«Vi i POD blir fort fokusert på om målene nås helt konkret, men målene har også en annen dimensjon som ikke må undervurderes. Det skal sendes et viktig signal om at Norge er et land som tar retur på alvor, og et land der det settes av ressurser for å oppnå dette. Dette hindrer at folk med grunnløse søknader om asyl kommer til landet.» PP

Det er ikke så overraskende at det er ulike synspunkter rundt dette med resultatkravet på uttransport, også hos ledere. Etter min mening er dette et uløst dilemma. Det kan synes som et paradoks at løsningen på dette ville være mer detaljstyring og resultatkrav innenfor de øvrige oppgavene for å vekte de ulike målene mer jevnt. Samtidig kan dette føre til mindre kontroll over egen arbeidsmetodikk og mindre kontroll over egne budsjettmidler. Som nevnt tidligere i oppgaven synes noe av kritikken mot måltallsstyringen å være selvforsterkende. For det første kan det synes som at kritikk mot New Public Management har fått stadig mer fotfeste i den siste tiden, og denne typen detaljstyring er midt i kjernen for kritikken mot denne styringsformen. Samtidig er det ofte måltallet på retur som angripes da asylpolitikken angripes fra forskjellige interessegrupper. Eriksen (2017) avdekker også at den faglige kritikken mot detaljstyringen lenge har preget fagdiskusjonene internt i PU. Kritikken mot måltallene kan derfor komme fra mange ulike årsaker og agendaer, noe som kan gjøre det

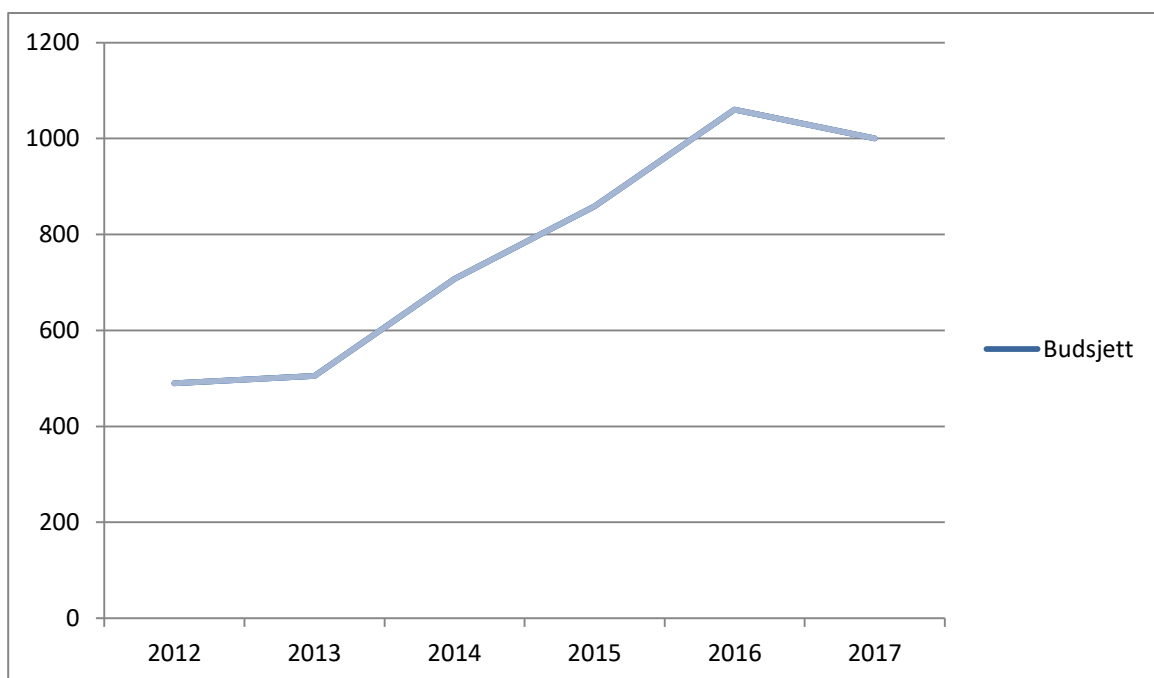
enklere for flere å slutte seg til kritikken til tross for at dette baserer seg på ulike utgangspunkt.

Det at det er vanskelig å finne noen resultatindikatorer på andre mål enn resultatkravet på antallet uttransporter gjør også implementeringen vanskeligere å studere. Sitatet «implementering kan ikke være en suksess eller en fiasko uten et mål å måles mot» er således svært relevant (Van Meter og Van Horn 1975, s. 464). Det kan synes som om det eneste målet med en klarhet og et presisjonsnivå er resultatkravet på uttransporter. Det kan være ulike grunner til dette, men dersom det underliggende er det viktigste for politisk ledelse, kan det være så enkelt som at politikerne utformer de andre målene uklare. Dette sørger for riktig fokus og prioritet hos forvaltningen, å unngå alt for åpne konfrontasjoner i et betent politikkområde er helt sikkert ikke til ulempe for politikken, der man for det meste er ganske enige om den overordnede politikken.

6.3 Ressurstilgang

I tillegg til å skape mål for å kunne måle iverksettingen, skal politikken også bevilge ressurser for å kunne nå satte mål. Tidligere i oppgaven (kapittel 3) vises det til en suksessfull implementering, der målet var klart, og enigheten om politikken var høy, i stor grad var avhengig av nok ressurser for å lykkes med iverksettingen. Ressurser i denne sammenhengen dreier seg ikke utelukkende om økonomiske bevilgninger, men også annen type politisk fasilitering. Selv om informantene fra PU synes å kvie seg litt for å snakke om en tilstrekkelig ressursituasjon, er det påfallende at dette har vært et prioritert område politisk. Dette har også gitt utslag i ressurstildelingen der PU og utlendingsforvaltningen har vært budsjettvinnere og fått øremerkede midler. Både for å håndtere asyltilstrømmingen og økte måltall på uttransport. Det er kanskje selvsagt at ressurser må på plass for å sikre gjennomføringen av et offentlig tiltak, men kommer til stadighet saker i media der implementeringen synes utfordrende fordi ressursene ikke strekker til. Som et eksempel sa FrP sin Stortingsrepresentant: «De fatter vedtak de ikke vet konsekvensen av» (Utheim, Aarø og Lorentzen, 2014) til E24 da Stortinget fattet et vedtak i 2014 som omhandlet elektrifisering av et oljefelt. Ofte får slike vedtak betegnelsen symbolpolitikk av meningsmotstandere. Så at penger følger med et vedtak eller en politikk er ikke alltid en realitet for alle. Det siste eksempelet fra politiet er tatt fra fremleggingen av satsbudsjettet

2018. I fagbladet Politiform stod det: «Sammenligner man tilgjengelige midler, og regjeringens nye satsinger under politiets driftsutgifter, kommer man ut kraftig i minus. Hvis det blir virkeligheten, er det mildt sagt dramatisk for politiet» (Trædal, 2017). Her påpeker journalisten at pengene brukes flere ganger, og at det spøker for implementeringen av flere av de politiske målene for politiet. Blant annet gjennomføringen av nærpolitireformen og målet om to polititjenestepersoner per 1.000 innbygger. Kjellberg og Reitan (1995, s. 144) trekker frem de stadige klagene fra kommunesektoren om at staten påbyr kommunene å gjennomføre stadig nye tiltak, uten å sette tilstrekkelig med ressurser til disposisjon.



Figur 14: Viser PU sin budsjettutvikling siden 2012 i mill kr. Økte måltall har vært fulgt av økte rammer. Fra 16-17 var det et større nedtrekk enn diagrammet viser på grunn av overtakelse av pensjonsforpliktelser (Særorgansutvalget, 2017)

«Vi har hatt nok ressurser, men man kan jo ønske seg mer. Politidistriktene er gode eksempler på organisasjoner med store utfordringer knyttet til ressurser og prioriteringer mellom mange viktige og alvorlige saker. Vi har i så måte en enklere oppgave idet vi har hatt en hovedprioritet å ivareta. PU har fått krevende oppgaver men også ressurser for å nå disse målene.» PM

«Retur er ett av fire prioriterte områder for politiet, også i forhold til tildeling. Tildelingene står derimot ikke i samsvar med de oppgavene distriktene har innenfor feltet. Dette er ikke fra departementets side, men i tildelingen mellom PU og Distriktene. Distriktene føler en stor forskjell da distriktene stadig har nedskjæring. Det er en stor forskjell i hva PU kan gjøre og hva distriktene kan gjøre i forhold til ressurser.» PD

«For å klare 9.000 returer må vi, i tillegg til pengene, ha større gjennomslagskraft i forhold til andre lands myndigheter, og det er vanskelig å sette en verdi på et godt samarbeid med andre land.» AD

«Jeg mener at et mål som kan bli underkommunisert er kompetanse. Det er viktig at vi har et PU med spisskompetanse. Dette har vært vanskelig å ivareta, spesielt i perioder med økte ansettelses.» PP

Mens politimesteren understreker at ressursene har vært tilstrekkelige, trekker han frem at endringer i prognosene gjør det krevende å drifte organisasjonen, i en tid med større nedskjæringer på grunn av lavere asylankomster. Politilederen fra distriktet mener at det har vært en skjev balanse i fordelingen mellom PU og distriktene, men erkjenner at det hadde vært vanskeligere å garantere at midlene hadde blitt brukt spisset nok dersom distriktene fikk en større del av pengene. Avdelingsleder og lederen fra POD understreker at PU er avhengig av også andre ressurser enn de økonomiske.

6.4 Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene

Kommunikasjonen mellom iverksettingsenhetene er i all hovedsak knyttet til kommunikasjonen fra Justisdepartementet til Politidirektoratet, og videre til PU og politidistriktene. En naturlig styrke, som man også finner støtte for i teorien, er at iverksetting innenfor det statlige apparat vil ha et annet forløp enn iverksetting for eksempel

innenfor den desentraliserte delen av offentlig forvaltning, som kommuner eller fylkeskommuner. Kjellberg og Reitan (1995, s. 145) trekker blant annet frem at kommunene har en helt annet forhold til statlige myndigheter. Blant annet er jo noen elementer av det kommunale selvstyret bygget på et prinsipp om en viss råderett. PU derimot er på papiret styrt gjennom en relativt entydig overordnet/underordnet-relasjon. Det fremkommer dog av intervjuene at dette forholdet ikke er fullt så «enkelt» som dette.

Selv om informantene fremhever et godt samarbeid med POD og politisk ledelse er det tydelig at linjene ikke er like klare:

«Vi forvalter et område som det er mye politisk debatt knyttet til, og dermed er vi relativt tett på departementet og politikken. Jeg synes vi har et godt forhold til departementet og de er tett på i våre spørsmål. Det kan være utfordrende i skjæringspunktet mellom POD og PU da vi er så tett på politikken. Direktoratets oppgave er jo å balansere alle de krav og forventinger som stilles politiet, og når PU kommer så tett på politikken er det krevende å balansere dette ut mot andre politiske prioriteringer. Vi finner imidlertid stort sett veldig gode løsninger sammen, og vi har uformelle og formelle møtepunkter hvor vi finner den balansen. Det er jo veldig spennende og et privilegium å få anledning til å være så tett på som vi er. Men det stiller også krav om rolleforståelse.» PM

Jeg mener at politimesteren her går langt i å antyde at prioriteringene på utlendingsfeltet kan føre til målforskyving i forhold til øvrige mål for politiet på grunn av den klare prioriteringen og den tette kontakten mellom politikk og forvaltning. Avdelingslederen sine svar styrker denne antagelsen:

«POD er opptatt av at dialogen mellom PU og Justisdepartementet skal gå gjennom POD, så sant det ikke haster. Justis føler nok at POD av og til er en postkasse for PU. I noen tilfeller bearbeides det noe før det sendes videre. Det er et viktig område, og PU kunne like gjerne hatt direkte kontakt med departementet, slik som PST.» AD

«Det er en ekstrem tett kontakt mellom PU og politisk ledelse. Det kan bli så uformelt at det vanskeligjør å skape notariatet.» AD

Det er uklart hvor mye kontakten mellom PU og politisk ledelse er med på å videreføre en politisk agenda med sterk fokus på retur. Det er interessant at et politisk område med mye fokus fører til en enda tettere kontakt med forvaltningen, og at dette igjen fører til at man til en viss grad overser naturlige linjer i hierarkiet.

«Våre målsetninger reflekterer politikken, faktisk tverrpolitisk også. Det som også er interessant er den veldig sentrale rollen PU har som premissgiver inn i politikken, noe som ikke resten av politiet har. Regjeringen spør PU.» AD

«Det virker som om PU har fått en rolle av POD, der POD egentlig burde være den styrende delen. Kompetansen sitter i PU, og POD har ikke ressursene. Det blir på en måte en behagelighet for POD å ha det på denne måten. Da distriktene fikk egne måltall ble det på et tidspunkt sagt at POD skulle koordinere dette arbeidet, men det ble endret tilbake igjen og fortsatt er det slik at PU sender ut statistikk og ikke POD.» PD

Lederen fra POD erkjenner at politikken noen ganger «hopper over» POD i linja, men at POD er tett på, og at dette er strategisk viktig:

«Når det gjelder PU kan vi se en annen type styring fra POD sin side. Dette henger sammen med det politiske fokuset som er på PU og de oppgavene PU forvalter. Hvor tett POD er på PU avhenger igjen av hvor tett politikken er på POD. Vår oppgave er å omsette politikk i praksis, og på dette området er det en sterk tydelighet i politikken.... Det er viktig at vi lager styringslinjer som er enhetlige og ikke avhengig av det politiske. PU må også se at de er en del av utlendingsforvaltningen i politiet og at andre også har oppgaver på området, og at dette må koordineres fra POD. Dette kan kanskje bli litt nærsynt i PU, og det er viktig med et POD som ser det litt

mer strategisk.» PP

Alle lederne fremhever at det er viktig med et godt samarbeid for å oppnå gode resultater. Det er derimot tydelig at distriktene opplever noe av dette samarbeidet som mer anstrengt. Det kan også synes at styringssignalene fra POD ikke er klare nok, noe som skaper forvirring i ansvarsforholdene. Selv om informantene i denne oppgaven ikke er bredt nok representert til å trekke bastante slutninger, er dette også noe av funnene som trekkes frem av Særorgansutvalget (Særorgansutvalget 2017, s. 172-190)

«Det er et skille i forvaltningen mellom asyldelen og bort- og utvisningsdelen. Her er det litt uklart hvem som har ansvaret. Er det distriktene eller PU? PU har hatt et stort apparat som skulle bygge kompetanse i distriktene, men mange distrikter ønsker å bygge opp denne kompetansen selv.» PD

Distriktene har derimot svært mange flere resultatkrav, og noe av argumentasjonen til PU i særorgansutredningen, er at innsatsen på det politisk prioriterte utlendingsfeltet vil stå overfor en større risiko for nedprioritering og målforskyvning dersom flere av kravene overføres til distriktene.

«Ved å bruke PU sitt bistandsteam får man en «unnskyldning» til ikke å nå tallet selv. Dersom PU ikke klarer det, klarer ikke vi det selv. Det er viktig å erkjenne at PU har hatt en viktig rolle, der distriktene ikke selv har tatt det.» PD

Her peker lederen fra distriktet på noe sentralt, som er kjernen av tidligere delkonklusjoner i oppgaven, og som samsvarer godt overens med teorien. Politidistriktene har så mange omfattende oppgaver, at all teori tilsier at en god iverksetting og en gjennomføring på dette området vil være svært krevende. Når ressursene i tillegg ikke synes tilstrekkelige og samtidig konkurrerer med mange andre gode interne formål, så sier det seg selv at dette er en svært krevende oppgave for politidistriktene. Samtidig er mange av PU sine oppgaver ikke direkte målbare slik som ivaretagelsen av samfunnssikkerhet i arbeidet eller den strategiske

utvelgelsen av saker, og dette kan bidra som en forsterkende effekt at man derfor prioriterer de målene som gir best synlig resultat.

Noen vil argumentere at nettopp dette er årsaken til at PU i utgangspunktet ble opprettet. **For å sørge for iverksetting av en politisk prioritert oppgave.** Selv om dette kan synes både positivt og negativt er det tydelig at PU sin evne til effektiv iverksetting har ført til at man har både **fått** og **tatt** en større rolle på bekostning av politidistriktene, i større grad enn de hierarkiske linjene, og geografien skulle tilsi. Dette har igjen ført til et anstrengt forhold til noen av politidistriktene. Særorgansutredningen (Særorgansutvalget, 2017) peker også på at PU sin aktivitet går ut over totalansvarsprinsippet, som tilsier at lokal ledelse skal ha kontroll over operativ virksomhet i sitt distrikt. Samtidig synes denne kritikken kun å eksistere for bistand på utlendingsområdet og ikke for bistand som leveres av Kripos og Økokrim. Det kan synes at PU oppfattes mer som en konkurrent til distriktene enn øvrige særorgan.

6.5 Trekk ved iverksettingsenhetene

I modellen til Van Meter og Van Horn er både de formelle strukturelle trekkene i organisasjonen, samt de mer uformelle egenskapene til de ansatte, viktig å studere for å si noe mer om en organisasjons evne til implementering (Van Meter og Van Horn, 1975, s. 471) Kjellberg og Reitan (1995, s. 145) påpeker at «jo mer organisasjonen skiller seg fra et hierarkisk grunnmønster og nærmer seg et desentralisert system med selvstendige enheter, jo større er sannsynligheten for at tiltak tilpasses aktørenes interesser og behov».

Som nevnt tidligere i oppgaven påpeker Johannesen og Glomseth (2015, s. 47) at det er mye som tyder på at politiet kan forstås som et *profesjonelt byråkrati*. Johannesen og Glomseth (2015, s. 47) viser til flere andre beskrivelser av politiet som danner grunnlaget for denne konklusjonen. Blant annet nevnes det at politiet er en hierarkisk organisasjon med relativt klart definerte roller og ansvar. De viser videre til Whisenand som beskriver politiorganisasjoner som byråkratiske av natur, og at dette gir grunnlag for en sentralisert top down-styring.

«Om vi er et hierarki? Ja, politiorganisasjoner er nok som et utgangspunkt det. Vårt arbeid fordrer tydelighet i linjer. Tydelighet kan være avgjørende for utføringen av oppgaver. I PUs daglige virke er det kanskje ikke alltid like viktig. Vi jobber tett og nært, og vi er ikke preget av hierarki på den måten at vi venter på at sjefen skal komme med en ordre. Vi driver ikke med styring, men med ledelse. Vi skaper gode arenaer for meningsutvikling og gode løsninger.» PM

«Organisasjonsstrukturen er hierarkisk. Det er leveransefrister, og man skal nå et resultat. Det er en styrke at vi er villig som organisasjon til å justere hele tiden.» AD

Andre relevante kjennetegn som trekkes frem av Van Meter og Van Horn (1975, s. 471) er kompetansen og størrelsen på bemanningen, politiske ressurser, vitaliteten til organisasjonen, åpenhet, og organisasjonens formelle og uformelle link mellom både utformingen og «beordringen» av politikken. Som man så av budsjettutviklingen over, har det vært en tydelig satsning på dette fagfeltet og politikkområdet over tid. Disse økte ressursene har i all hovedsak vært benyttet til å øke størrelsen og kompetansen til bemanningen. Fra 2012 til 2016 økte antallet ansatte i PU fra 395 til 868 (Særorgansutredningen, 2017, s. 174). Denne bemanningen er nå for tiden redusert på grunn av et redusert antall asylankomster.

På samme måte som avdelingsdirektøren, påpeker lederen fra POD at PU er en endringsvillig organisasjon:

«Det som er imponerende med PU er den fleksibiliteten de ansatte viser, og det er en større fleksibilitet enn i mange andre politiorganisasjoner. Det å foreta endringer i PU som arbeidsmetodikk og organisering går raskere enn mange andre steder. Nettopp i PU er dette viktig på grunn av svingninger i ankomstbildet og på måltall. Dette er en stor styrke.» PP

Både politimester og avdelingsdirektøren viser til at de ansatte har en påvirkning på måten det jobbes på i PU. Avdelingsdirektøren trekker også frem et økonomisk aspekt til motivasjon:

«PU er en organisasjon som har opplevd rask oppbygging og nå rask nedbygging. Vi må nå tenke oppgaver og flyt og være endringsvillige. Så må vi tilrettelegge en organisasjon og en struktur som understøtter dette.» PM

«Jeg tror de ansatte nå påvirker måten det jobbes på mye mer enn før. PU kan også være et lukrativt sted å jobbe. Ikke alle deler av PU har en økonomisk egeninteresse. Til en viss grad har faglig interesse noe å si, men det kan være bra. Noe av det har blitt stor suksess. Egeninteresse i sunn forstand skaper fremdrift.» AD

«Man kan som ansatt være med på å påvirke hvordan vi jobber, selv om vi selvsagt har struktur og systemer som skal følges. Her kan det kanskje være snakk om variasjoner innenfor et tema. Hver og en kan ikke kjøre helt egne løp. Med så mye kompetanse som PU har er det rom for skjønn og fagutvikling for å finne bedre løsninger. Litt spissformulert kan man kanskje si at tiden for mandater er over, og at det er best practice som gjelder. Det ligger også i etterforskningsfaget i politiet å tenke nytt og være kreativ, innenfor de rammer som er satt opp.» PM

Til tross for at PU er en del av det hierarkiske systemet i et profesjonelt byråkrati, synes det også at bidrag- og belønningsforholdet mellom de ansatte og organisasjonen fungerer godt. Busch, Vanebo og Dehlin (2012, s. 30) trekker frem at for at en organisasjon skal bestå, må interessentene helst motta en belønning som er større enn bidraget. Så sent som i 2014 skrev NRK at «ingen» vil bli etterforsker (Strømmen, 2014). Her uttaler blant annet politimesteren i Rogaland at han forstår at ansatte prioriterer bort etterforskning på bakgrunn av lønn. Det at PU derfor trekker til seg ekstra kompetanse på grunn av en økonomisk egeninteresse kan derfor synes å være positivt for PU, og evnen til implementering og måloppnåelse da denne typen politiarbeid (etterforskning) har lav status (Wiedswang og Kristoffersen, 2013). Ett eksempel på at det økonomiske aspektet ved PU blir trukket frem var ved de store asylankomstene i 2015. Nettavisen (2015) skrev da: «Rekordhøye overtidstall for Politiets utlendingsenhet». En av lederne påpeker at i perioden med størst overtid og belastning var sykefraværet lavt. Selv om man ikke skal undervurdere lojaliteten til medarbeiderne, og en interesse for å bidra, er det naturlig at det økonomiske aspektet for hver enkelt betyr mye. Et

enkelt google-søk på Politiets utlendingsenhet+overtid gir et godt innblikk i oppmerksomheten dette har fått i media.

«Det som er interessant å se, er fra 2015/16, da sank sykefraværet, og samtidig var det mange ansettelses. Mye frustrasjoner og mye energi i luften. Fornøyde folk med stor drivkraft.» AD

Det er også en form for belønning at man selv er med å påvirke hvordan man jobber på, da arbeidsinnhold er definert som en belønning slik som lønn (Busch, Vanebo, Dehlin 2012, s. 70). Det kan også være en belønning for mange å jobbe med et fagfelt som innebærer mye politisk oppmerksomhet, og i tillegg utgjøre en forskjell i arbeidet med å ta imot flyktninger (Politiets utlendingsenhet, 2015)

Jeg har vært innom organisasjonens forhold til politikken tidligere, og det er liten tvil om at PU er tett på beslutningstakere og politikkkutforming. Dette er isolert sett positivt for PU, men det påpekes at dette også medfører en litt mer uklar kommunikasjon mellom iverksettelsesenhetene, der politikken henvender seg til PU, og ikke POD, for å få raske svar:

«PU er helt inne i budsjettdiskusjoner. PU er inne i både uttransport- og migrasjonsdiskusjoner. Kun sjef PU i politiet har månedlige møter med statsråden, ikke de andre lederne for politidistrikt eller særorganer.» AD

«Statsråden er nok ikke helt klar over ubalansen mellom POD og PU. Det kan ta for lang tid å få ting igjennom, mest sannsynlig grunnet det administrative apparatet. Når politiavdelingen ved Justisdepartementet ønsker kompetanse, så spør de PU direkte. Dette er selv om POD er til stede, eller spørsmålet skal gå gjennom POD.» AD

«Vi forholder jo oss til disponeringsskrivet, og forvalter vårt oppdrag innenfor dette. Vi har et godt samarbeid med politietaten for øvrig for å nå politiets måltall på 9.000. Dette er jo ikke bare PU sitt måltall. Vi har en god relasjon med andre

politidistrikter, men det er nok de som mener at vi tar ressurser fra andre oppgaver. Distriktene har jo en større bredde i sine oppgaver, men de fleste er opptatt av at vi skal løse oppgavene godt sammen. Vi hadde ikke oppnådd de resultatene vi har uten et sterkt PU. Det kan være noen som mener at retur er prioritert for høyt, men det er jeg uenig i. Effekten av returarbeidet har gitt god uttelling på kriminalitetsutviklingen og er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Så er det jo heller ikke vi som har bestemt dette. Dette er en politisk beslutning vi følger opp.» PM

«PU sitt forhold til politiske myndigheter er godt. Det er både en styrke, ved at det blir en god forståelse for PU sitt arbeid i politiske myndigheter, men også en svakhet med tanke på ideen om ett politi, og at politiet har to statsråder der den ene engasjerer seg veldig i ett felt. Da må POD være spesielt årvåkne slikt at det ikke blir ubalanse.» PP

PU sin tette kontakt med politikken kan tilsynelatende påvirke distriktenes syn på PU, blant annet ved at PU synes å få all oppmerksomhet for resultatene på retur. I særorgansutredningen (Særorgansutvalget 2017, s. 182) står det at enkelte politiledere stiller spørsmål om hvorvidt uttransportering kan regnes som en kjerneoppgave for politiet, og det står videre:

« ... Enkelte politimestre legger til at politidistriktene i mange tilfeller gjør et betydelig arbeid med å forberede, bistå og gjennomføre uttransporteringer, men får lite anerkjennelse for arbeidet.»

Disse synspunktene synes å deles med distriktslederen:

«Det er vanskelig for andre å skille på dette, siden PU har den rollen de har. Alle tolker dette til å være PU sitt arbeid. I eget distrikt tror til og med mange at «alt

utlending» er PU. Det er viktig å erkjenne at PU har hatt en viktig rolle, der distriktene ikke selv har tatt det.» PD

Lederen fra POD mener at dette er noe som må tas på alvor, men at også distriktene må bli flinkere til å bruke PU som kompetanseorgan på utlending:

«Vi skal ta det politidistriktene sier på alvor, da de sier at deres innsats på utlending blir nedtonet i forhold til det PU gjør. En av svakhetene i mange av distriktene er at de i for liten grad kjenner kompetansen PU innehar, som de kan benytte. Jeg har tro på en ny organisering av distriktene [nærpolitireformen] som gjør at de lettere kan benytte PU sin kompetanse.» PP

Den 11. januar 2016 publiserte Aftenposten (NTB, 2016) artikkelen «Rekordmange utlendinger uttransportert i fjor: Aldri før har Politiets utlendingsenhet gjennomført så mange uttransporteringer i løpet av ett år». Artikkelen inneholder også video fra pressekonferansen der tidligere politimester Kristin Kvigne forteller at «økningen er spesielt i kategorien for bort- og utviste». Denne endte på hele 5.122 personer. Det vil si at over 65 % av de PU uttransporterte i utgangspunktet var saker der politidistriktene var ansvarlige for måloppnåelsen.

Distriktene påpeker også at retur ofte havner i konflikt med distriktenes øvrige prioriteringer slik som det her er beskrevet i Særorgansutvalgets NOU: «Politiets kontrollaktivitet på ethvert område resulterer gjerne i «produksjon» av straffesaker, som igjen er med på å øke arbeidsmengden for politidistriktene med hensyn til etterforskning og straffeforfølgning» (Særorgansutvalget, 2017, s. 183-184). Politilederen fra distriktet illustrerer denne utfordringen:

«Er å ta utvisning for naskeri viktigere enn for eksempel tilrettelagte avhør av barn? I distriktene er det mange alvorlige saker som skal prioriteres som ikke er på returfeltet.» PD

Til tross for at norsk politi har uttransportert og produsert de resultatene som har vært ønsket, kan man tydelig se at noen av interessentene synes at dette er problematisk. Som tidligere drøftet synes ikke uenighetene å dreie seg om politikken, men hvordan ressursene fordeles innad i politiet, og hvordan returpolitikken får det noen kan mene er u hensiktsmessig mye oppmerksomhet fremfor øvrige straffesaker. Noe av denne målforskyvningen har jeg også drøftet tidligere i kapittelet.

Politilederen fra POD påpeker at det har vært en stor forandring her de siste årene, og at stadig fler oppdager at retur har en overslagseffekt på annen kriminalitet:

«Hadde ikke norsk politi hatt måltall på retur er jeg usikker på om forståelsen av utlendingssaker hadde vært den samme. Hadde ikke politiet blitt presset på dette, hadde det tatt mye lengre tid før vi hadde oppdaget effektene av retur.» PP

Hvis man bruker interessentmodellen til å analysere disse funnene kan det tyde på at det er en svikt i bidrag- og belønningsstrømmen i forhold til politidistriktenes innsats i disse sakene. Bush, Vanebo og Dehlin (2012, s. 71) konkluderer med at eksistensgrunnet for en organisasjon blant annet består i at man har interessenter som er villige til å engasjere seg i organisasjonen, fordi belønningene er akseptable i forhold til de bidrag som må ytes. For en organisasjon kan en belønning kun dreie seg om anseelse, så jeg mener at dette er en problemstilling både politimesteren og politisk ledelse bør ta på alvor, da noe av dette kanskje kan ordnes med forholdsvis enkle grep.

Man kan likevel spørre seg hvordan resultatene har vært så gode dersom en av premissleverandørene for volum-sakene peker på både ressursmangel og potensielle målkonflikter? Svaret kan finnes i de øvrige interessentene, som har en god avkastning på sine ytelser. Politisk ledelse utøver press, men får gode tall tilbake. Belønningen er en god ressurstillgang for organisasjonen. Ved at det er PU som har koordinering- og fagansvar for uttransportene, vil det si at det er PU som betaler eventuell overtid i tilknytning til sakene, også for polititjenestemenn fra øvrige politidistrikt. Da det er slik at mange av disse sakene kan medføre overtid og dermed er et gode i form av mer lønn, kan dette være en faktor som

helt sikkert bidrar til at medarbeidere ser det som et gode å produsere resultater i slike saker av egeninteresse. Ved at midlene til retur er alltid er tilstrekkelige, som tidligere beskrevet i oppgaven, kan slike saker være gunstige å produsere. Dersom en utlending skal sendes ut fra for eksempel Bergen eller Stavanger er det PU som betaler regningen for returen selv om oppgaven utføres av lokale tjenestemenn.

Politilederen fra POD knytter noen kommentarer opp mot dette med overtid for ansatte:

«Det må bli en god del overtid på grunn av oppgavenes natur. Uttransporter til Kabul gir utslag i både overtid og unntak fra hvilebestemmelsene. Dette gjør at det blir veldig transparent hva som koster penger, og det må vi bare innse... Av og til mener jeg kritikken PU får er urettferdig.» PP

6.6 Økonomiske og sosiale betingelser

For å belyse de økonomiske og sosiale betingelsene trekker Van Meter og Van Horn (1975, s. 472) frem flere aktuelle spørsmål. Om ressursene er tilstrekkelige, hvordan økonomiske og sosiale forhold påvirkes, hvor fremtredende politikken på området er, hvordan «eliten» støtter politikken, og hvor stor støtten eller opposisjonen til politikken er og hvordan dette påvirkes av interessegrupper.

At økonomiske og sosiale betingelser er avgjørende for en god implementering er ingen uenige i (Kjellberg og Reitan, 1975, s. 146). Slike forhold har definitivt virkninger inn på de administrative og politiske prosesser som former den praktiske gjennomføringen. Jeg har tidligere drøftet og belyst ressursspørsmålet, og de økonomiske betingelsene. Det er ingen tvil om at PU har fått både stor politisk oppmerksomhet og øremerkede bevilgninger til å håndtere utfordringene og målene man har stått ovenfor. Jeg har også belyst at PU og politikken er tett på hverandre.

Denne oppgaven beskrev i innledningen at politiet, og spesielt PU, ofte får kritikk for gjennomføringen av en politikk det synes å være stor enighet om. Hvorfor er det slik? Selv

om alle kildene var unisont enige om at fokuset på retur var viktig, har jeg forsøkt å finne politiledernes synspunkter på årsakene til all kritikken.

«Det er en klar oppfatning i samfunnet at man skal forhindre store ankomster, og uttransportere kriminelle. Det er det menneskelige bak det som blir utfordringen. Debatten på retur av barnefamilie er et godt eksempel. Et annet eksempel er innsettelse av barn på Trandum og alderstesting. Ofte fokuserer debattene på en del og ikke helheten. Er alternativet ved at barn ikke skal inn på Trandum at de skal overleveres barnevernet?» PD

«At man skal ha en rask retur av barnefamilier er enkelt å si, men media bruker mye barn, og barn blir ofte et symbol. Budskapet fra media blir at Vi i Norge ønsker at barna skal bli, fordi vi ønsker de en bedre fremtid. Dette står PU i sterkere grad i. Her er det enklere for politidistriktene å overlate dette ansvaret over på PU.» PD

«Generelt tror jeg PU har bred støtte i vårt arbeid, og jeg opplever at det er stor enighet i de overordnede prinsippene. I enkeltsaker vil det kunne være debatt, og også når det gjelder hvor stor andel asylsøkere man skal ta i mot er det politisk uenighet. Men de fleste slutter opp om at negative vedtak må følges opp. Det vil alltid være en levende debatt rundt politiets arbeid. Vi har jo et grunnleggende samfunnsoppdrag. Jeg opplever da også en stor forståelse for politiets arbeid i det offentlige ordskiftet. Også blant politikere og i departementene. Et stadig tilbakevendende tema er jo tema om ressursbruk, men her føler jeg vi står stødig: Vi jobber kontinuerlig med å sikre en god ressursutnyttelse» PM

Avdelingslederen fremhever også de samfunnsmessige effektene som en årsak til at returpolitikken synes å ha stor støtte i alle samfunnslag:

«Det er åpenbart at kriminaliteten blir lavere. Mindre svindel av sosialstøtte og NAV ytelser. Antagelig også lavere forsikringsutbetalinger. Færre i mottak betyr også reduserte kostnader for utlendingsforvaltningen. Interessant at «alle» samfunnslag,

og på tvers av politisk tilhørighet, sier at de som ikke har opphold bør ut av landet. I enkeltsaker er det premissene som blir kritisert av noen, men de fleste sier at en må forholde seg til loven.» AD

Til tross for tilsynelatende stor forståelse for politikken på et overordnet nivå, finnes det mange interesseforeninger som engasjerer seg i asylpolitikken. I 2016 slo 11 av dem seg sammen i en uformell sammenslutning av uavhengige organisasjoner. Sammenslutningen kaller seg Asylpolitisk Forum (Steen, 2016). Disse er bekymret for utviklingen av norsk asylpolitikk, og i sin første felles uttalelse kritiserer de blant annet retur av barnefamilier til Afghanistan og frihetsberøvelse av barn på Trandum. Det at media også er en interessant trekkes frem av noen av lederne. Politimesteren, med flere, mener at dette er viktig og en del av et fungerende demokrati. Det finnes eksempler der oppmerksomhet i media om enkeltsaker har ført til debatt og endring av avgjørelser og rutiner. NOAS (Norsk forening for asylsøkere) skriver på sin nettside at de får endret vedtak i «nesten halvparten av sakene de innvilger juridisk bistand» (NOAS, 2017).

«Mye av debatten har vært preget av « for eller imot» Listhaug. Jeg synes dette er et veldig politisk agendafelt. Man kan ofte se den politiske tilhørigheten til journalisten.» PD

«Vi blir kontinuerlig kikket i kortene, hvilket er positivt. Dette er viktig i et demokrati som vårt og medvirker til at vi hele tiden stiller krav til oss selv og vårt oppdrag. Dette er jo et felt som involverer og skaper spenninger. En god sak for noen er en tragedie for andre. Dette må vi ha et profesjonelt forhold til. Det at lokalsamfunn, naboer og interessegrupper engasjerer seg er positivt.» PM

«Jeg tror ikke det har så mye påvirkning på måloppnåelsen til PU, men det er viktig med korrektiver fra interessegrupper ovenfor hvordan vi utøver makt ovenfor en gruppe som er sårbar og med et lite nettverk i Norge. Grupper som NOAS og Amnesty er viktige. Medias blikk er også helt nødvendig.» PP

Politilederen fra distriktet kom også med noen interessante synspunkter på hvordan politikken i sin helhet synes å ha bred enighet, samtidig som om feltet er hett diskutert i politikken:

«Det er mennesker det dreier seg om, og til dels kompliserte forhold. Det blir et spørsmål om verdier. Det er enkelt å lage vage politiske avtaler, men når implementeringen kommer, synliggjør dette ulike politiske ståsted. Det er ofte sagt at nordmenn er imot innvandring, men ikke de de kjenner selv. Det er da man skjønner at mennesker er mennesker dette blir komplisert. Det skal det også være. Det er forskjell på å implementere retur av barnefamilier og en som er dømt for kriminalitet. Norge har aldri hatt en skikkelig diskusjon om utlendingspolitikken. Dette er til dels fordi man ikke klarer å komme til en enighet som man kan ha to streker under. Det er enklere å ha måltallene og noen klare deler enn å ha en grundig diskusjon på hvor grensene våre går. Diskusjonen om hvordan vi skal utforme politikken blir ofte til gjennom enkeltsaker.» PD

Analysen til politilederen er også underbygget av opplysninger som kom frem fra flere medier under innledningen til stortingsvalget 2017. Da skrev blant annet abcnyheter.no (Fremstad, 2017) at Arbeiderpartiets valgkampstrategi «var å snakke minst mulig om asylpolitikk». Marie Simonsen i Dagbladet går enda lenger i sin beskrivelse av politikken:

«Som kjent er ankomsten nesten stoppet opp av helt andre årsaker enn norske tiltak, men de drakoniske lovene Stortinget vedtok i panikk den høsten, består. Ikke bare det, regjeringen har i praksis gått lenger enn det er dekning for i asylforlikets innstramminger. Det gjelder særlig barn og ungdom ... Men opposisjonen har latt det skje med åpne øyne. Den var også med på å frata utlendingsnemnda uavhengighet og utvanne rettssikkerheten ytterligere. Nå holder opposisjonen kjeft, livredd for å bli stemplet som liberal og bli hundset av små nettrull på Facebook. Når temaet en sjelden gang kommer opp, forsikrer landets største parti at det er minst like strengt som partiet som helst vil stenge grensen» (Simonsen, 2015).

Kamilla Simones (Simones, 2013) trekker frem et forskningsprosjekt fra Universitetet i Oslo og Institutt for medier og kommunikasjon som er et interessant bidrag til debatten. De har forsket på «de ideale asylofrene», og tar utgangspunkt i tre saker som har fått en endring i politiske vedtak. Sakene som trekkes frem er Maria Amelie-saken, Nathan-saken, om den 6 år gamle gutten fra Bergen som hadde bodd hele livet i Norge, og Navrud-saken, om en ung mor fra Filippinene som skulle kastes ut av Norge for ulovlig arbeid. Forskerne har intervjuet byråkrater i departement og forvaltning, og har fått svar på at sakene medførte så mye arbeid at det ble umulig og ikke forholde seg til dem. Forskningen støtter også opp under distriktslederens synspunkt om journalister med politisk tilhørighet. Forskerne går langt i å si at journalistene bryter med prinsipper om journalistisk nøytralitet, og at det drives aktiv kampanjejournalistikk fordi journalistene har en klar agenda om at personene skal få lovlig opphold i Norge. Forskerne konkluderer med at dette fører til politiske ad-hoc løsninger, løsninger uten helhet og løsninger som ikke er bygget på likebehandling og universelle prinsipper.

Jeg synes det er interessant at lederne i så stor grad bejubler innsatsen til media og interessegrupper. Betyr det usikkerhet rundt elementene i politikken man er med på å iverksette? Kanskje ikke, fordi media som en fjerde statsmakt og et bredt spekter av interessenter er en grunnleggende del av vårt demokrati. Det er samtidig interessant å se hvordan media fungerer som en bidragsyter inn i politikken, og får til endring av rutiner basert på enkeltsaker de engasjerer seg i. Jeg personlig synes dette er problematisk, og kanskje er det med et snev av politisk korrekthet at lederne ikke ønsker å problematisere dette i større grad. Her kan man vel si at prinsippet om en nøytral iverksettende forvaltning spiller inn.

6.7 Iverksetternes handlingsvilje

Alle variablene jeg har vært innom til nå vil være avhengige av handlingsvilje innenfor politiet, og av de ansatte, som i ytterste ledd skal være iverksetterne. Alle variablene skal til filtreres og persiperes. Kjellberg og Reitan (1995, s. 146) beskriver det som «oppfattingen og holdningen til aktørene som står i brennpunktet». Det er de som konkret uttrykker viljen til å

gjennomføre tiltaket, eller motsatt står for tregheten. Van Meter og Van Horn (1975 s. 472) trekker frem tre elementer som påvirker aktørens evne og vilje til å gjennomføre et tiltak.

1. Forståelsen av tiltaket
2. Godkjenning/avvisning av tiltaket
3. Intensiteten i denne reaksjonen.

Lederne fra PU er enige i at forståelsen av politikken og oppgavene er god. Godkjenningen preger innsatsen til bakkebyråkratene:

«PU har en klar forståelse av målet. Det er tydelige mål som er lette å implementere. Vi har gode faglige diskusjoner om prioriteringer som pågår løpende, men det er bra for den faglige utviklingen. De største diskusjonene vi har handler om "vanskelige ID-saker" kontra "lettere saker". Den diskusjonen må vi imidlertid ikke strekke for langt. Vi får jo ressurser for å gjøre flere ting, men det er jo ingen som får ressurser til å gjøre alt man ønsker - dette må balanseres ut.» PM

«Jeg opplever ikke negativitet rundt måltall. Det er bare et bilde på jobben vi gjør. Det kan være frustrerende for noen når det bare er måltall som er utslagsgivende for ros/ris. Det virker som om de fleste er engasjerte i jobben uansett hva måltallet er.» AD

Selv om alle lederne mener at negativiteten ikke er stor, erkjenner de at måltallsdiskusjoner i blant preger de ansatte:

«Jeg mener noe av motstanden mot måltallene er tradisjonen for at høsten kommer og alt skal gjøres. Da er det ikke så viktige med de vanskelige sakene, men en tar de lette sakene som gir flest tall.» AD

«Høstjakta er nesten blitt et begrep. Det settes inn en stor innsats for at tallene skal nås. Det er en diskusjon om man velger de riktige sakene.» PD

«Folk ønsker å gjøre en god jobb. Asylfeltet er ikke så målbart i forhold til de tyngste sakene. Folk er opptatt av å gjøre en god jobb på de sakene man føler er viktigst. Falsk ID for eksempel. De som skal ut motarbeider systemet. Dette er et spenningsforhold som er utfordrende for mange.» PD

«Som en del av det sivile samfunns maktapparat er vi selvsagt underlagt demokratisk politisk kontroll. For meg er det en helt grunnleggende forståelse av vårt oppdrag. Det er helt sikkert ulike politiske oppfatninger i PU, og du finner helt sikkert de som til enhver tid er uenige i den politikken som føres. Men det skal åpenbart ikke gjøre seg gjeldende i oppgaveutførelsen. Jeg ser heller ikke konturene av det i PU. Jeg tror denne forståelsen er godt forankret hos oss alle.» PM

Lederen fra distriktet trekker frem at forståelsen eller godkjenningen av målene på utlendingsfeltet kan være utfordrende opp mot øvrige prioriteringer:

«Det er veldig varierende fokus på utlendingssaker. Som eksempel fikk vi en gang tidligere beskjed om at vi ikke fikk folk inn i arresten, fordi det var «PUsaker» som man ikke skulle bruke ressurser på. Det er en utfordring å få alle til å skjønne at dette er en viktig del av politiet.» PD

Lederen fra POD legger vekt på hvilke mekanismer som slår inn blant de ansatte:

«Jeg kan forstå en motstand mot måltall. Dette er knyttet opp mot et ønske om å gjøre et godt faglig arbeid. Hvis vi bare er opptatt av de enkle sakene hele tiden så settes dette opp mot det faglige arbeidet som man må gjøre i en del saker. Jeg tror at ledelsen i departementet må ta dette på alvor. De som har en motstand mot mål må også ta en «runde med seg selv» for å tenke nøye rundt hva målene er og hva disse fører til.» PP

Igjen kan interessentmodellen brukes til å beskrive mekanismene som lederne peker på. Denne viser at målkonflikter er en naturlig del av hverdagen. Dette gjelder både for politiet som helhet, og PU som en egen organisasjon. Busch, Vanebo og Dehlin (2012, s. 130) trekker frem at en viss konfliktsituasjon er en forutsetning for at lederprosessen i en organisasjon skal fungere. Dersom konfliktene fører til intriger og taktiske utspill, får man derimot en situasjon preget av motspill. Prinsipal-agent-teorien har jeg ikke hatt med i teoridelen, men den er sentral i organisasjonsteorien, og kunne blitt aktuell å bruke her for å trekke en videre analyse i motspillet, både internt i PU, opp mot kvalitet kontra kvantitet, og i ressursposisjoneringen mellom PU og politidistriktene.

Entusiasmen for returpolitikken synes naturlig nok å være størst innad i PU. Dette er dog kanskje ikke så rart da mulighetene for målforskyvning har forholdvis snevert utslagsfelt i forhold til politidistriktene som har mange flere prioriteringer og mål å veie dette opp mot. I PU handler prioriteringene ofte om en enkelt kontra en vanskelig sak. I distriktene er dette mye mer omfattende da sakskomplekset er mye større, og prioriteringene er knyttet opp mot mange andre former for kriminalitet. Kjellberg og Reitan (1995, s. 147) beskriver det hele slik: «I den utstrekning aktørene, ikke minst på laveste nivå forstår fullt ut hensikten med et tiltak, ser mulighetene det bærer i seg, og slutter entusiastisk opp om gjennomføringen, vil eventuelle hindringer lett kunne overvinnes. Er det derimot slik at iverksetterne stiller seg lunkne til det hele og bare har en måtelig forståelse for hva tiltaket går ut på, vil også virkningen av andre treghetsmomenter bli forsterket.»

Basert på den gode måloppnåelsen kan man trekke konklusjonen om at iverksetterne handler slik som ønsket. Til tross for dette er det tydelig at kravet om antallet uttransporter setter sitt preg på organisasjonen. Motstanden synes ikke å dreie seg om motstand til politikken, men en diskusjon om kvalitet kontra kvantitet i saksutvelgelsen. Dette vil i seg selv kunne prege iverksettingen. Basert på tilbakemeldingen fra noen av lederne kan denne diskusjonen også være et resultat av at svikt ved noen av de andre variablene som påvirker iverksetternes handlingsvilje, for eksempel internkommunikasjon, eller trekkene ved iverksettingsenheten ved at ledelsen burde være tydelig på at man også satser på kvalitetsmomentet. Det kan være at ledelsen i for liten grad synliggjør satsningen på kvalitet, eller at de i en for liten grad tar tak i årsakene til denne problemstillingen. Alle lederne er klar over at måltallsdiskusjoner preger organisasjonen så spørsmålet blir om man kunne satt inn flere tiltak for å forebygge at dette vil påvirke handlingsviljen. Som tidligere beskrevet i oppgaven er ikke denne

diskusjonen unik for PU. Resultatkrav preger mange av debattene omkring New Public Management og styringen av norsk politi og øvrig forvaltning.

6.8 Evaluering

I iverksettingsteorien i kapittel 3 viste jeg til at det var forskjellige oppfatninger om iverksettingen også inkluderte en form for evaluering i prosessen. Der noen forskere mente at iverksettingen stoppet ved utførelsen, mente andre at evaluering og videre læring var sentralt i en uavbrutt prosess. Uavhengig av hvilket teoretisk standpunkt man tar, mener jeg at denne oppgaven vil ha nytte av en drøftende evaluering av målene som var satt for virksomheten i utgangspunktet og hvorvidt disse er nådd.

6.8.1 Kortsiktige mål

Denne oppgaven har tidligere stadfestet at returpolitikken har vært inkrementell. Målene om antallet tvangsreturer har preget virksomheten siden opprettelsen, og målkravene på retur har stadig blitt større. Særorgansutvalget (Særorgansutvalget, 2017, s. 182) viser til at målkravet har blitt nådd hvert eneste år fra 2012-2015. I tillegg var måloppnåelsen god i både 2010 og 2011 (Zaman, 2010, NTB, 2010). I 2016 ble imidlertid ikke måltallet på 9.000 returer nådd. En sterk reduksjon av antallet asylsøkere gjorde at man bommet på prognosearbeidet for 2016. Til tross for at målkravet ikke ble nådd i 2016 leverte PU rekordhøye 8087 uttransporter. Konklusjonen er at PU derfor i all hovedsak har levert som forventet på det kortsiktige målet på antallet returer.

Når det gjelder de andre målene som i mindre grad er operasjonalsert, er det som Van Meter og Van Horn påpeker, vanskelig både å identifisere, og måle resultatene, fordi dette henger sammen med at målene er for komplekse. Politimesteren påpeker at det jobbes med øvrige mål, men at disse ikke får like mye oppmerksomhet i for eksempel media. De andre lederne erkjenner at målkravet på uttransport til en viss grad overskygger de andre målene, men politilederen fra POD påpeker at målene henger sammen med hverandre. Et høyt antall uttransporter er avhengig av en rask id-avklaring med påfølgende rask retur. Det er

imidlertid klart at politilederne har en jobb med å synliggjøre arbeidet med andre mål både internt i PU og eksternt for politidistriktene, og kanskje også hvilken sammenheng målene har med hverandre. Jeg har en forståelse for at det kan være uheldig for PU sin råderett over ressursene dersom man får flere detaljerte eller operasjonaliserte mål, men jeg tror det samtidig er viktig at PU tydeligere signaliserer at man kan, og vil bidra med mer. Dersom eksistensen og suksessen kun blir avhengig av høye returtall vil det være krevende og både budsjettere og ha rom for å produsere gode resultater, i tider med færre asylsøkere og påfølgende få returer.

6.8.2 Langsiktige mål

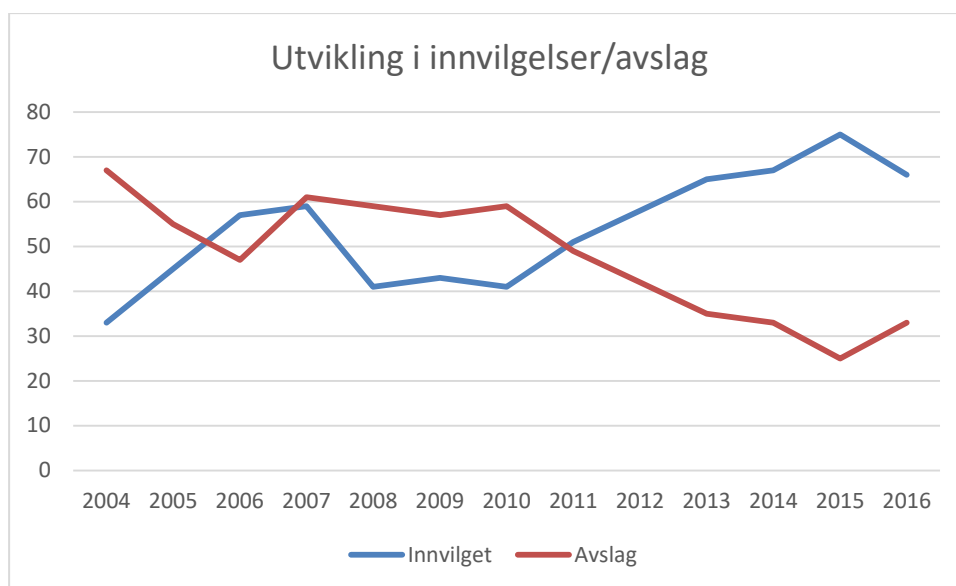
Har Norge fått færre grunnløse asylsøkere?

Immigrasjon inneholder svært mange variabler. Her er det viktig å holde «tunga rett i munnen». Storpolitikk, nasjonalpolitikk, trender og konfliktsoner er bare noen av de mange variablene som vil kunne påvirke tilstrømmingen av asylsøkere til Norge. Det er uansett min vurdering at innvilgelsesprosenten kan være en god måleenhet for å se på utviklingen i antallet grunnløse asylsøkere. En konkurrerende antagelse vil være at innstramminger vil føre til færre asylsøkere, som igjen vil føre til færre grunnløse asylsøkere. Jeg mener likevel at innvilgelsesprosenten vil gi et bedre bilde av om politikken som skal gi færre grunnløse virker, enn å se på totale ankomster. Resonnementet mitt er enkelt nok, desto høyere grad av innvilgelse, desto færre grunnløse asylsøkere, uavhengig av antallet søkere totalt. Selv om dette er noe forenklet betegner jeg da en asylsøker med avslag som grunnløs. Nedenfor er utviklingen i innvilgelsesprosent alle år siden opprettelsen av PU:

ÅR	INNVILGELSPROSENT %
2004	33
2005	45
2006	57
2007	59
2008	41
2009	43
2010	41
2011	51
2012	58
2013	65
2014	67
2015	75
2016	66

Figur 15: Viser innvilgelsesprosent ASYL. Tallene i rapporten er hentet fra UDI sin egen statistikk (UDI.NO, 2017) Jeg bemerker at statistikken kan inneholde små avvik på grunn av uklarhet i noe av datagrunnlaget.

Som nevnt var en av hovedhensiktene med etableringen av PU å redusere antallet grunnløse asylsøkere. Som man ser av tabellen viser trenden at antallet avslag har gått kraftig ned. Det vil si at flere og flere av de som velger å komme til Norge kan betegnes som reelle asylsøkere og ikke for eksempel økonomisk motiverte migranter eller grunnløse asylsøkere. Selv om det er andre instanser som innvilger og gir avslag er det tydelig at et stort fokus på retur gjør Norge til et mindre attraktivt land for de uten et reelt beskyttelsesbehov. Returarbeidet understøttes også av et spisset analyse- og etterretningsmiljø som ser på trender og metoder. To gode eksempler på dette er hentet fra Årsrapporten for 2012 (Politiets utlendingsenhet, 2013, s. 12) På bakgrunn av analyser rådet PU UDI til å stoppe pengestøtten for frivillig retur til hviterussere på grunn av blant annet mye kriminalitet og mange ubegrunnede asylsøknader. Etter dette stoppet ankomsten av hviterussere opp. Det samme skjedde med asylsøkere fra Georgia der PU spesielt fulgte opp en stor gruppe av kriminelle asylsøkere med raske pågripelser og rask retur. Også her stoppet ankomstene opp. Nedenfor er et linjediagram som viser utviklingen i innvilgelsesprosent for alle år etter at PU ble opprettet:



Figur 16: Illustrerer utviklingen i innvilgelser og avslag. Rød linje er min definisjon av grunnløse asylsøkere

Linjediagrammet viser en klar trendlinje. Jeg tror årsaken til at trenden synes å bryte i 2016 er migrasjonsstrømmen i 2015, som etter min mening hadde en pull-faktor på mange nasjonaliteter og økonomiske migranter som statistisk sett har en høy avslagsprosent.

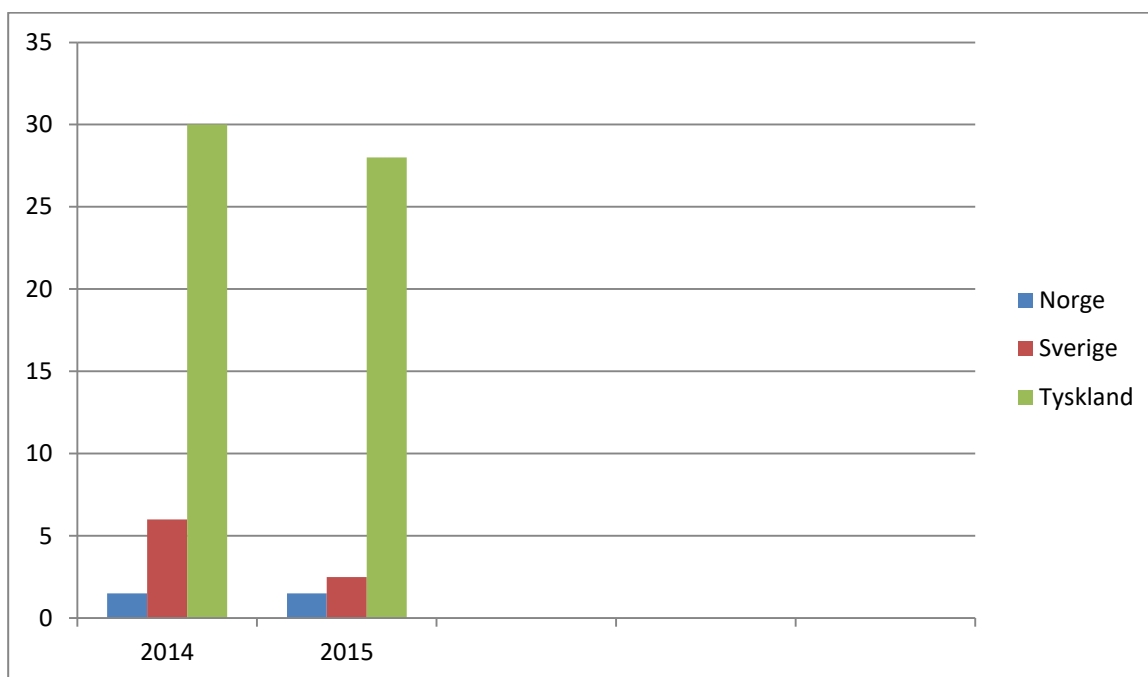
Aftenposten (Langberg, 2015) la i oktober 2015 ut en oversikt over hvor det var «enklest» å få asyl. Saken viste til en statistikk over innvilgelsesprosent for deler av 2014 og 2015. Statistikken viste at det var 41 % sjanse å få asyl i Tyskland, og 75 % sjanse for å få asyl i Sverige. Selv om Aftenposten også problematiserte dette med noen variabler og eksempler, ville man uansett med dette resonnementet stadfestet Norge som et «enkelt» land å få asyl i. Jeg har valgt å sammenligne migrasjonsstrømmene til Norge med Tyskland og Sverige for å se om jeg kan finne forskjeller på migrasjonsstrømmene. Selv om det er individuelle behandlinger av asyl, er migranter fra land som Serbia, Albania, Kosovo, Makedonia og Bosnia-Hercegovina i en gruppe der de fleste vil få avslag. I Norge vil slike søkere falle innunder kategorien 48-timers prosedyre:

«Proseduren innebærer at personer som kommer fra land som Utlendingsdirektoratet i utgangspunktet legger til grunn etterlever de internasjonale menneskerettighetene på et akseptabelt nivå, får sin søknad hurtigbehandlet. Personer fra slike land er i utgangspunktet ikke forfulgt, og oppfyller vanligvis ikke vilkårene for å få beskyttelse

etter utlendingslovens § 28. Søkere som kan tenkes å fylle kravene til å få beskyttelse, tas ut av 48-timersprosedyren og overføres til en annen prosedyre» (Utlendingsdirektoratet, 2011).

I disse tilfellene vil politiet følge opp med en rask retur så snart avslaget er klart.

Med unntak av Albania med henholdsvis 205 asylsøknader i 2014, og 430 asylsøknader i 2015 er ingen av de nevnte landene blant de ti landene Norge mottar flest asylsøkere fra. Selv om det er merkbar forskjell til Sverige, er den mest markant i forhold til Tyskland. Jeg har laget en figur for å illustrere forskjellene på de tre landene i de to årene Aftenposten trekker frem. I Tyskland er både Albania, Kosovo, Serbia, Makedonia og Bosnia-Hercegovina (kun 2015) representert på topp 10-lista, mens i Sverige er Albania, Kosovo og Serbia (kun i 2014) inne på topp-10:



Figur 17: Viser asylsøkere som i stor grad vil få avslag på sin asylsøknad da de kommer fra land blant de største avslagsprosentene

Selv om man kan trekke flere slutninger om ulike årsaker, eksempelvis demografi og geografisk plassering, som klare pull-faktorer til Tyskland, viser oversikten til Aftenposten at i dette tidsrommet var det 30 % større sjanse på å få asyl i Norge enn Tyskland. Likevel gikk antallet grunnløse asylsøkere ned til ett rekordlavt nivå i Norge med en avslagsprosent

på kun 25 %. Statistikken viser at det tyske asylsystemet er belastet av det vi i Norge i all hovedsak ville betegnet som grunnløse asylsøkere. Også Sverige har en høyere andel av disse søkerne enn Norge.

Denne oversikten viser at det fokuset på retur som er ført over tid tilsynelatende har hatt god effekt for en reduksjon av antallet grunnløse asylsøkere. Selv om politikken er avhengig av mange variabler som kunne vært forsket på, har jeg jo tidligere konkludert med at politikken på returområdet har vært relativt konsistent siden opprettelsen av PU. PU har hatt en god måloppnåelse på sine kortsiktige mål, og dermed også på hensikten med etableringen. Selv om noen vil argumentere for at Sylvi Listhaug sitt inntog i Justis- og beredskapsdepartementet har ført til en reduksjon av antallet grunnløse asylsøkere viser statistikken at kurven var nedadgående i flere år i forkant. Konklusjonen min blir uansett at etableringen av PU har vært en viktig bidragsyter til målet om færre grunnløse asylsøkere til Norge.

Har samfunnets totale kostander til asyl- og utlendingsfeltet blitt redusert?

Det vil kreve en egen oppgave med et bredere sammenligningsgrunnlag for å kunne konkludere om de økonomiske ressursene er bedre forvaltet i et særorgan som PU enn det hadde vært dersom oppgavene hadde ligget ute i politidistriktene eller dersom oppgavene hadde ligget hos andre i forvaltningen. Det denne analysen imidlertid viser, er at implementeringen har hatt god forutsetning for å lykkes i et nesten ideelt iverksettningssystem. Jeg mener at opprettelsen av PU har bidratt sterkt til målet om færre grunnløse asylsøkere. Siden dette henger sammen med samfunnsøkonomien, vil dette på et samfunnsøkonomisk nivå betyr at samfunnets totale kostnader knyttet til asyl- og utlendingsfeltet har vært redusert, og dette var jo en av hovedhensiktene bak opprettelsen. Det er grunn til å tro at uten et effektivt returarbeid ville andelen grunnløse asylsøkere være høyere, og derav også samfunnets kostnader. Sammenligningen baserer seg ikke på faktiske summer, men hva summen hadde vært dersom PU ikke hadde eksistert. Politidirektoratet gjorde i 2014 en studie de kalte «effekten av retur». De konkluderte med at rask retur, spesielt av kriminelle hadde en stor samfunnsøkonomisk effekt. Penger ble spart både i

politiet, mottakene, domstolene og kriminalomsorgen (Politidirektoratet, 2014). De la også vekt på verdier som ikke kan måles i penger, eksempelvis retur som kriminalitetsforebyggende tiltak, og returenes trygghetskapende effekt. Konklusjonen blir at PU også har bidratt til, og hatt en måloppnåelse på en reduksjon av samfunnets kostnader knyttet til asyl- og utlendingsfeltet.

7. Konklusjon og avsluttende ord

Denne oppgaven hadde som målsetning å studere Politiets utlendingsenhets implementering av Stortingets returpolitikk. I tillegg til å analysere de sentrale styringsdokumentene har jeg også foretatt en kvalitativ undersøkelse blant sentrale iverksettere i politiet.

Det teoretiske utgangspunktet har vært å analysere funnene opp mot sentral iverksettingsteori og organisasjonsteorien som omhandler mål- og resultatstyring.

I min analyse tok jeg utgangspunkt i «ovenfra og ned» tilnærmingen innenfor iverksettingsteorien, og brukte sentrale modeller fra denne i analysen. Som hovedmodell i intervjuene benyttet jeg Van Meter og Van Horn (1975) sin tankemodell for påvirkende variabler. Underveis fant jeg trekk ved iverksettingen som krevde en annen type tilnærming og jeg har derfor flettet inn teori fra de ulike tilnærmingene underveis i analysen. Blant annet har Matland (1995) sin kontekstmodell vært et nyttig verktøy. Jeg har også flere ganger støttet meg på interessentmodellen for å forklare funn.

Før jeg begynte på oppgavens analyse var jeg opptatt hvordan iverksettingen skjedde, og om målstyringen flyttet fokus fra kvalitet over på kvantitet. Etter å ha studert hele iverksettingsprosessen, er det nå klart hvordan denne iverksettingen skjer, hva som påvirker prosessen, og hvorfor måltallet synes så dominerende for virksomheten.

Funnene i oppgaven underbygger at iverksetting er en prosess som er avhengig av mange variabler, og at resultatet av iverksettingen avhenger av hvordan disse variablene fungerer i samspill med hverandre.

Som beskrevet i teoridelen, skal målene være klare og konsistente, og en vellykket implementering er avhengig av at iverksetterne handler som forutsatt. Måltallet for PU fremstår både som klart og konsist. Politiet er en hierarkisk organisasjon og oppgaven med retur er prioritert og gitt tilstrekkelige ressurser fra politisk hold. Lokale ledere og ansatte synes å ha nok kompetanse, og ikke minst vilje til å støtte målene. Politikken har også hatt legitimitet over tid noe som forsterkes ved at politikken har vært forholdsvis inkrementell over tid.

De øvrige kortsiktige målene, som strategisk utvelgning av retur, rask ID og rask retur er mer uklare, og blir derfor mer krevende å implementere og evaluere.

Analysen av dokumentene og intervjuene har et beskrivende utgangspunkt. Det er nyttig å se samspillet mellom variablene og hvordan disse fører til et godt resultat på måloppnåelsen. Selv om iverksettingen innenfor dette området synes å treffe godt på suksessindikatorene, er det viktig å ta på alvor funn som påvirker iverksettingsprosessen negativt. En lærende organisasjon med fokus også på de negative funnene kan føre til en enda mer smidig iverksettingsprosess i fremtiden. Svikt i noen av variablene kan føre til et mindre vellykket totalresultat.

Jeg vil spesielt trekke frem at det i kommunikasjonen mellom iverksettingsenhetene, synes å være uklare linjer i ansvarsforhold. Dette preger forholdet mellom POD, politidistriktene og PU. Det synes også at kommunikasjonen både mellom PU og distriktene, samt kommunikasjonen innenfor PU, har et forbedringspotensial der ledelsen i større grad bør håndtere de ansattes synspunkter på målstyring og målforskyving, slik at man forhindrer eventuelle egne agendaer. Utformerne av politikken bør også være oppmerksom og bevisst på dette, og ikke skape urealistiske mål for enkel politisk gevinst. Det kan synes at politikerne bør finne en bedre måte å prioritere og måle det de ansatte betrakter som kvalitative/vanskelige saker. For PU sin del er det et betimelig spørsmål å stille om alle ID-avklaringssaker bør telle likt. På et overordnet nivå vil en enkel retur av en ubegrunnet asylsøker fra med pass, telle like mye som en retur av en kriminell asylsøker der man har brukt flere år på å avklare ID og fremskaffe reisedokument.

Det er også viktig å erkjenne at de øvrige målene for politiet i returpolitikken til en viss grad «drukner» i konkurransen med måltallet på retur. Det er tydelig at Justis- og beredskapsdepartementet har sett dette, og forsøker å demme opp med krav om strategisk utvelgelse av returkandidater. Det er viktig at forvaltningen signaliserer at man gjør nettopp dette. Jeg må likevel erkjenne at utgangshypotesen om at det dominerende styringssignalet fører til en svekkelse av total måloppnåelse er delvis feil. Resultatmålet synes å avhenge i at det også leveres på de andre målene som rask ID-avklaring og rask retur. Det er først da man leverer på disse målene at et høyt antall returer er mulig. Effekten av et høyt antall returer er så god på flere områder at det blir feil å ha for stort fokus på eventuell målforskyvning.

Det er derimot motstrid i at eksistensgrunnlaget til Politiets utlendingsenhet avhenger av returer. Det er en et paradoks at «suksessen» til særorganet kan fremstå som mindre vellykket ved færre returer ettersom en reduksjon i antallet returer jo delvis er et resultat i det langsiktige arbeidet med å redusere antallet grunnløse asylsøkere til Norge. Det er et paradoks at en full måloppnåelse vil bidra til å gjøre organisasjonen overflødig.

Når det gjelder spørsmålet om hvorfor måltallet blir så dominerende, men samtidig en stor suksess for returpolitikken, er dette godt drøftet underveis i analysen, det er likevel interessant med et sammendrag:

Måltallet representerer et mål med lav konflikt og høy tydelighet på et betent politisk område. Politikken er inkrementell og aksepteringen av målet er høyt i implementeringskjeden. Ressurstilgangen er god, og de sentrale iverksetterne støtter målet og politikken bak. De viser nesten en entusiasme som overgår nøytraliteten som forventes av forvaltningen. Dette er delvis fordi effekten av retur har en forsterket effekt på flere deler av politiets arbeid. Til tross for mange interessenter, er målet for tvetydig til at det kan angripes. Kritikken har derfor en tendens til å rette seg mot målstyring i seg selv, og ikke dette bestemte politikkområdet. De ansatte derimot, støtter politikken, men mener at måltallskravet kan påvirke kvaliteten i arbeidet. Implementeringen foregår innenfor en hierarkisk men tilpasningsdyktig organisasjon, som har justert seg for å kunne fokusere på leveranse politikkens krav. Selv om noe av arbeidet kan knyttes opp til lavstatus politiarbeid veies dette opp av god økonomisk uttelling for involverte, og faglig autonomi. Det er også en god mulighet for å bidra til god utvikling av faget som er en faktor inn i belønningssystemet. Selv om bakkebyråkratene påpeker av kvantitet ikke bør gå på bekostning av kvalitet er iverksettings-viljen, og – evnen stor.

Videre forskning

Dersom oppgaven hadde hatt rom for det, hadde det vært interessant å trekke analysene videre og se på iverksettingen innad i PU, og hvordan de ulike variablene fra Van Meter og Van Horn hadde vært beskrevet av bakkebyråkratene. Det hadde også vært interessant å trekke inn synspunktene til både Justis- og beredskapsdepartementet og eventuelt til politikere som jobber med dette området.

Det hadde også vært interessant å finne et annet mål for politiet der man tydelig ikke har innfridd forventningene og studert iverksettingsprosessen i en slik case.

Som nevnt tidligere hadde det også vært spennende å sammenligne organisasjon, mål og iverksetting for returpolitikken i andre sammenlignbare land.

Litteraturliste

Litteratur

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

Busch, Tor, Vannebo, Jan Ole & Dehlin Erlend (2010). *Organisasjon og organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T, Egeberg, M, Larsen, H, Læg Reid P. & Rolness P. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dalen, Monica (2011). *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hupe Peter, Hill Michael (2014). *Implementing public policy*. London: Sage Publications

Jacobsen, Dag Ingvar (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm

Johannessen Stig, Glomseth Rune (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Johannesen Asbjørn., Tufte P.A. og Christoffersen L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.

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

Johnsen, Åge (2013). *Målstyring, medvirkning og mulighet*. Oslo: Unio

Krumsvik, Rune Johan (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Kjellberg, Janne & Reitan, Marit (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. Oslo: Tano Aschehough

Vitenskapelige artikler

Matland, Richard (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*: J-PART, Vol. 5, No. 2, 145-174. Hentet fra <http://www.researchgate.net>

Offerdal, A, J. (2005). Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I H. Baldersheim & L.E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, (2. utg., s. 253-277) Bergen: Fagbokforlaget.

Van Meter, Donald & Van Horn, Carl. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6, 450-488. Hentet fra <http://www.scribd.com>

Øgård, Morten (2005). New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart? I H. Baldersheim & L.E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, (2. utg., s. 25-49) Bergen: Fagbokforlaget.

Offentlige dokumenter

Andreassen, Marianne, et al. (2003). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten* (NOU 2003: 6). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning

Finansdepartementet. (2010). *Reglement for økonomistyring i staten, bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo: Departementet

Finansdepartementet. (2016-2017). *Statsbudsjettet* (Prop. 1.S, 2016-2017). Oslo: Departementet

Justisdepartementet. (2003). *Politiets arbeid på utlendingsområdet – Oppfølging av utreiserapporten*. Oslo: Departementet

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016-2017). Proposisjon til Stortinget (Prop. 1.S, 2016-2017) Oslo: Departementet

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016b). *Tildelingsbrev 2016*. Oslo: Direktoratet.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Tildelingsbrev 2017*. Oslo: Direktoratet

Politianalyseutvalget. (2013). *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen*. (NOU 2013: 9) Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning

Politidirektoratet. (2003). *Politiets arbeid på utlendingsområdet – Oppfølging av utreiserapporten*

Politidirektoratet. (2004). *Instruks for Politiets utlendingsenhet*. Oslo: Direktoratet

Politidirektoratet. (2014). *Evaluering av returarbeidet i politiet. Delrapport II – effekten av retur*. Oslo: Direktoratet

Politidirektoratet. (2015). *Plan- og rammskriv 2016*. Oslo: Direktoratet

Politidirektoratet. (2016). *Plan- og rammeskriv 2017*. Oslo: Direktoratet

Politidirektoratet. (2016b). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2016*. Oslo: Direktoratet

Politidirektoratet. (2017). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2017*. Oslo: Direktoratet

Politiets utlendingsenhet. (2013). *Årsrapport 2012*. Oslo: Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet. (2016). *Høsten 2015. Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?* Oslo: Politiets utlendingsenhet

Regjeringen (2016, 6. oktober). *Storstilt satsning på ID-avklaring og raske returer*. Pressemelding nr. 117-2016. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/storstilt-satsing-pa-id-avklaring-og-raske-returer/id2514870/>

Stortingsforhandlinger. Innst. S. 136 (2015-2016). *Innstilling til stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen*.

Sundby, I. J, Haarstad, M. & Bøgh, P. C. (2007). *Evaluering av Politiets utlendingsenhet*. Oslo: Statskonsult

Særorgansutvalget. (2017). *Bedre bistand. Bedre Beredskap* (NOU 2017: 11) Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

Utlendingsdirektoratet. (2003). Årsrapport UDI 2002. Oslo

Utlendingsdirektoratet. (2011). *48- timers prosedyren RS 2011-30*. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-030/>

Utlendingsdirektoratet (2016). *Hvem fikk beskyttelse?*. Statistikk og analyse. Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvem-fikk-beskyttelse/>

Artikler og øvrige kilder

Akerhaug, Lars (2016, 10. desember). Du vil ikke tro hvor enig partiene egentlig er. *Minerva*. Hentet fra <https://www.minervanett.no/tro-enige-partiene-egentlig/>

Berge, Jørgen (2015). Flyktningkrisen på Storskog: 146 PU ansatte med 15.000 overtidstimer. *Nettavisen*. Hentet fra <http://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/flyktningkrisen-pa-storskog-146-pu-ansatte-med-15000-overtidstimer/3423199303.html>

Dagbladet (2017, 22. april). Tvangsretur: Overivrig returpraksis. *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/kultur/overivrig-returpraksis/67506998>

Eriksen, Lars (2017). *Målenes tvetydighet* (Masteroppgave Politihøgskolen i Oslo). Hentet fra <https://www.phs.no/biblioteket/anmeldinger/arkiv/2017/april/malenes-tvetydighet-malstyring-og-kriminalitetsbekjempelse-i-politiets-utlendingsenhet/>

Fremstad, Mads. (2017, 15. mai). Arbeiderpartiets valgkampstrategi: Snakke minst mulig om asylpolitikk. *abcnyheter.no*. Hentet fra <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2017/05/15/195302130/arbeiderpartiets-valgstrategi-snakke-minst-mulig-om-asylpolitikk>

Foss, Andreas B. (2016, 31. august). Barn holdt innesperret 18 og 24 dager bak piggrådgjerdene på Trandum – politiets hovedregel er maks 24 timer. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/zQ1MO/Barn-holdt-innesperret-18-og-24-dogn-bak-piggradgjerdene-pa-Trandum---politiets-hovedregel-er-maks-24-timer>

Grinde, Eva (2013, 2. oktober). Retorisk minefelt. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/meninger/kommentarer/2013/10/02/retorisk-minefelt>

Granås, Lindestu, Otterstad (2015). *Å sitte stille i båten* (Masteroppgave, Høgskolen i Hedmarj): Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/283069>

Inderhaug, Erik (2014). Ikke alt som kan teller, kan telles. *Politiforum*. Hentet fra <https://www.politiforum.no/artikler/ikke-alt-som-teller-kan-telles/385783>

Johnsrud, Nina (2014, 16. januar). Skal kaste ut flere asylsøkere i 2014. *Dagsavisen*. Hentet fra <http://www.dagsavisen.no/innenriks/skal-kaste-ut-flere-asylsokere-i-2014-1.278552>

Johansen, Eivind (2015, 19.november). Den nye asylavtalen: Her er de 18 punktene. *Verdens Gang*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/den-nye-asylavtalen-her-er-de-18-punktene/a/23564274/>

Kristiansen, Glomnes, Ruud (2015, 19. nov). Disse innstramningene er partiene enige om. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/W7yK/Disse-innstramningene-er-partiene-enige-om>

Langberg, Øystein (2015, 20. oktober). Grafene som viser hvor i Europa det er enklest å få asyl. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/2VpB/Grafene-som-viser-hvor-i-Europa-det-er-enklest-a-fa-asyl>

Lepperød, Trond (2017). Politiet får kritikk – rapport avdekker maktmisbruk mot asylsøkere. *Nettavisen*. Hentet fra <http://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/politiet-far-kritikk---rapport-avdekker-maktmisbruk-mot-asylskere/3423374712.html>

Lindvåg, Andreas (2016, 24. februar). Frykter kontroll etter hudfarge. *Vårt land*. Hentet fra <http://www.vl.no/nyhet/frykter-kontroll-etter-hudfarge-1.690143>

Luthen, Siri (2009). *Bedrifters samfunnsansvar og statlig eierskap* (Masteroppgave Universitetet i Oslo) Hentet fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/15109>

Migration Policy Institute (2017). Asylum Applications in the EU/EFTA by Country, 2008-2016. *Migration Policy Institute*. Hentet fra <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-applications-euefta-country-2008-2016>

NOAS (2017, 11. oktober). NOAS.no

NTB (2012, 24. januar). Over 1000 straffedømte sendt ut av Norge i 2011. *Verdens Gang*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/over-1000-straffedoemte-sendt-ut-av-norge-i-2011/a/10076537/>

NTB (2016, 11. januar). Rekordmange utlendinger uttransportert i fjor. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/jBnw/Rekordmange-utlendinger-uttransportert-i-fjor>

Nyseter, Tore (2016 11. april). Vekk med New Public Management!. *Dagens Medisin*. Hentet fra <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2016/04/11/vekk-med-new-public-management/>

Rønne, Knut Petter (2015 16. oktober). Når målstyring dreper tilliten. *Dagens Perspektiv*. Hentet fra <http://www.dagensperspektiv.no/2015/nar-malstyring-dreper-tilliten-0>

Røssum E., Gillesvik K., Haga A., Valestrand T., Bjelland H., (2015, 7. februar). Justisministeren avslørt av sine egne. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/ddrao/Justisministeren-avslort-av-sine-egne>

Simoness, Kamilla (2013, 7.november). De ideelle asylofrene. *Forskning.no*. Hentet fra <http://forskning.no/innvandring-medievitenskap-politikk/2013/11/de-ideelle-asylofrene>

Simonsen, Marie (2017, 23. august). Frp har kuppet asylpolitikken. *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/kultur/frp-har-kuppet-asylopolitikken/68614699>

Skjeggstad, Sunniva Rebekka (2017, 22. januar). Ny rekord i antallet tvangsreturer. *Nrk*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/ny-rekord-i-antall-tvangsreturer-1.13319094>

Steen, Rune Berglund (2016, 29. november). Felles uttalelse fra asylpolitisk forum. *Antirasistisk senter*. Hentet fra <https://antirasistisk.no/felles-uttalelse-fra-asylopolitisk-forum/>

Strømmen, Kjersti (2014, 8. november). «Ingen» vil bli etterforsker. *NRK*. Hentet fra https://www.nrk.no/norge/_ingen_-vil-bli-etterforsker-i-politiet-1.12018717

Trædal, Torkjell (2015, 2. oktober). Måltall styrer, Politifaget taper. *Politiforum*. Hentet fra <https://www.pf.no/M%C3%A5ltall+styrer%2C+politifaget+taper.d25-T2BnY3Q.ips>

Trædal, Torkjell (2017, 12. oktober). Et budsjett som sender politiet i minus. *Politiforum*. Hentet fra <https://www.politiforum.no/artikler/et-budsjett-som-sender-politiet-i-minus/409394>

Utheim, Aarø og Lorentzen (2014). – De fatter vedtak de ikke vet kostnaden av. *E24*. Hentet fra <http://e24.no/makro-og-politikk/de-fatter-vedtak-de-ikke-vet-kostnaden-av/22986982>

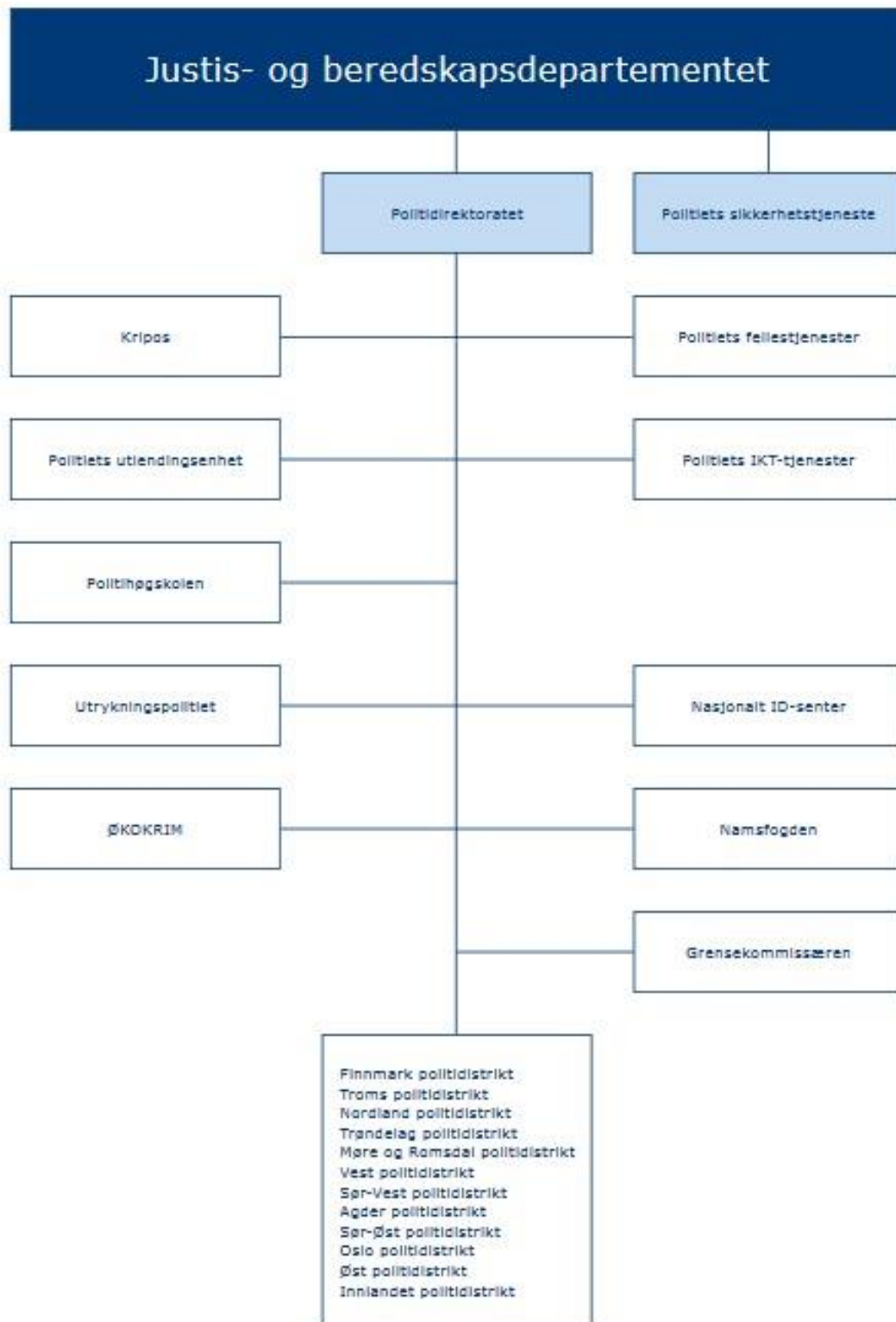
Wangen, Siri. (2017, 1. juni). Barn skal ikke pågripes på natten og sperres inne. *Haugesunds Avis*. Hentet fra <https://www.h-avis.no/debatt/leserinnlegg/meninger/barn-skal-ikke-pagripes-pa-natten-og-sperres-inne/o/5-62-425532>

Wiedswang, Marting, Kristoffersen, Ellen (2013, 8. oktober). Ny rapport om politietterforskning skaper hodebry for Riksadvokaten. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/mangler-rutiner-for-etterforskning-1.11285665>

Zaman, Kadafi (2010, 19. november). Gir flere millioner kroner til tvangsretur av asylsøkere. *Tv2.no*. Hentet fra <http://www.tv2.no/a/3346495/>

Vedlegg

Organisasjonskart Norsk Politi



Forespørsel om intervju

Hei

Jeg jobber for tiden som politioverbetjent ved PU og tar en master i offentlig administrasjon og ledelse ved Høgskolen i Innlandet. I den forbindelse ønsker jeg å intervju deg til min oppgave

Oppgavens arbeidstittel er: Fra politikk til retur. En studie av politiets utlendingsenhets implementering av Regjeringens returpolitikk.

Oppgaven er en casestudie og vil i all hovedsak basere seg på hvordan implementeringsteori forklarer iverksettingen av returpolitikk. Det jeg ønsker å finne ut av er hvilke faktorer som påvirker implementeringen. Formålet med intervjuet hos deg vil være å belyse prosessen som foregår der med tanke på å gjøre politikk til praktiske mål

Jeg vil sende ut spørsmål på forhånd slik at man kan se på dette før intervjuet. Jeg vil også forklare litt mer før intervjuet starter.

Håper på positivt svar

Vennlig hilsen Andreas Wahl

Intervjumal

Her er spørsmålene som skal besvares i Masteroppgaven. Spørsmålene tar utgangspunkt i å besvare/teste en tankemodell laget av Donald Van Meter og Carl Van Horn i 1975, og som fremdeles er sentral i mye av iverksettingsteorien. Spørsmålene er delt opp i følgende hovedkategorier/variabler.

Policy – Standard and objectives, resources (Politikken, standarder/målsettinger og ressurser)

Policy – Resources (Ressurser)

Interorganizational communication and enforcement activities (Komminikasjon mellom iverksettingsenheter)

Characteristics of the implementing agencies (Trekk ved iverksettingsenhetene)

Economic, social and political conditions (Økonomiske og sosiale betingelser)

The disposition of implementors (iverksetternes handlingsvilje)

Spørsmålene i sin helhet sikte å besvare 2 hovedspørsmål innen to spor. PU som et selvstendig politisk mål, og PU som redskap til å nå løpende politiske målsetninger

Hva har påvirket måloppnåelsen til PU som organisasjon siden opprettelsen av særorganet?

Hva påvirker måloppnåelsen til PU sine løpende politiske mål?

For å besvare problemstillingen har jeg valgt å se nærmere på følgende elementer/spørsmål.

Politikken

Mener du oppgavene PU gjør i dag er nyttige for samfunnet, og på hvilken måte?

Mener du at de politiske målsetningene som PU gis reflekterer politikken på området?

Hva mener du er PU sitt viktigste mål som organisasjon? Har disse målene endret seg underveis?

Hvor klare er de politiske målene for PU fra politisk hold?

Hvordan påvirkes de politiske målsetningene underveis i forvaltningen? JD – POD - PU.

PU har flere målsetninger. Er du enig i at målet om 9000 returer overskygger de andre målene, og hva er årsaken til dette? Hva er styrker og svakheter ved å ha et måltall på uttransporter?

Har PU nok ressurser til å nå sine mål?

Hvilke andre ressurser enn økonomiske er PU avhengige av for å klare sine målsetninger? (samarbeid med andre, hjelp fra politisk hold etc)

På hvilken måte vil du si at politisk ledelse fasiliteter for at PU skal nå sine mål? Hva kunne blitt gjort bedre?

Internorganisasjonsforholdene som preger gjennomføringen av Politikken(forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter)

Hvordan vil du forklare forholdet PU har til politiske myndigheter? Styrker? Svakheter? Formelle? Uformelle?

Hvorfor tror du at et felt som omtales å ha bred politisk enighet fører til så mye diskusjon og debatt politisk?

Hvordan preger disse politiske diskusjonene mulighetene for PU til å nå sine mål. (eks diskusjon av enkeltsaker)

Hvordan er forholdet mellom PU og POD? Styrker? Svakheter? Formelle og uformelle?

Hvordan er forholdet mellom PU og Politidistriktene? Hva er styrker og svakheter? Formelle og uformelle?

Hvor selvstendig vil du si at PU er til å påvirke måten de når sine mål på? Sterk detaljstyring? Hva er fordelene og ulempene med dette?

Hva kan du si om organisasjonsstrukturen i PU? Hva er styrkene eller svakhetene ved denne typen organisering?

Hvor mye tror du ansatte i PU sine egne interesser / ønsker påvirker måten det jobbes for å nå politiske målsetninger?

Hvilke metoder for belønning og straff finnes det? Hvordan belønnes evt straffes PU som virksomhet dersom man ikke når satte mål.

PU som organisasjon ble opprettet bl.a. for å få en mer kontroll over ressursene som blir

brukt til arbeidet på returfeltet, samtidig har PU gjentatte ganger fått kritikk for ressursbruk. Hva er årsaken til dette?

Kommunikasjon i iveksettingsenheten

Hvilke mål fokuseres det på og hvordan formidles dette internt i virksomheten?

Mange av de ansatte i PU har kritisert måltallsstyringen, hva mener du er positivt med denne? Har den noen utfordrende/negative konsekvenser?

Mange vil mene at PU har til dels motstridende mål. På den ene siden forventes det at ID på alle asylsøkere skal avklares, og et høyt antall uttransporter. Er det mulig å finne ressurser til alt, og hvordan jobbes det internt i organisasjonen for å forhindre målforskyvning?

Hvordan formidles øvrige mål, rask retur, rask id-avklaring i organisasjonen og hvordan måles dette?

Hvordan kan måten PU rekrutterer personell på påvirke måloppnåelsen?

Hvordan mener du personalpolitikk påvirker måloppnåelse?

Van Meter og Van Horn påstår at «actions cannot be commanded». Hvordan får du organisasjonen til å gjøre det du ønsker?

Trekk ved iverksettingsenheten

Har PU den kompetansen og den staben som trengs for gjennomføringen av politikken på området ?

Hva slags kompetanse kunne du tenkt deg mer av/mindre av ?

Hvordan vil du beskrive den hierarkiske kontrollen innad i PU? Hvor lett implementeres beslutninger som PU sin toppledelse kommer med?

Hvordan vil du beskrive PU sine politiske ressurser. Jobber PU politisk på noen måte?

Hvordan påvirker de ansattes drivkraft/vitalitet resultatet?

Økonomiske, sosiale og politiske forhold

Er de økonomiske ressursene som er tilgjengelige tilstrekkelig for å nå de politiske målene for PU?

I hvilken grad og hvordan vill rådende økonomiske og sosiale forhold bli påvirket av måloppnåelsen til PU (eks PU er et plussregnskap sosialt)

Hvor fremtredende er politikken på området/måloppnåelsen til PU?

I hvilken grad støttes PU sine mål av «eliten»?

I hvilken grad støttes PU sine politiske mål av politiet? POD, PU og Politiet for øvrig?

I hvilken grad og hvordan får man støtte eller opposisjon av interessegrupper og hvordan påvirker dette måloppnåelsen til PU?

Iverksetternes handlingsvilje

Hvordan forstår etter din mening de ansatte de politiske målene PU får?

Blir målene forstått og godkjent eller avvises de? Forstår de ansatte målenes nytte og verdi?

Hvordan er intensiteten i denne reaksjonen og påvirker det PU sin evne til måloppnåelse?

Hva mener du er årsakene til motstand mot målene som settes for PU?