



POLITIET
POLITIDIREKTORATET



MIDTVEISEVALUERING AV EUs INDRE SIKKERHETSFOND

Desember 2017



1 Innhold

2	Sammendrag	4
3	Innledning.....	5
3.1	Bakgrunn og formål	5
3.2	Arbeidets organisering	9
3.3	Metode, avgrensinger og begrensninger	9
3.4	Evaluerings temaer.....	10
4	Nærmere beskrivelse av prosjektene som er helt eller delvis finansiert med midler fra ISF	10
4.1	Automated Biometric Identification System (ABIS)	10
4.1.1	Bakgrunn.....	10
4.1.2	Finansiering	11
4.1.3	ABIS- leveranser.....	11
4.1.4	Resultater	12
4.2	Grense- og Territorialkontrollsystemet (GTK)	13
4.2.1	Bakgrunn.....	13
4.2.2	Formål.....	13
4.2.3	Mål.....	13
4.2.4	Leveranser og resultat.....	14
4.3	Mobile enheter for personkontroll	15
4.3.1	Bakgrunn.....	15
4.3.2	Formål.....	15
4.3.3	Leveranse.....	15
4.4	Kompetanse, kvalitet og tilgjengelighet for visumsøkere	16
4.4.1	Bakgrunn.....	16
4.4.2	Formål.....	16
4.4.3	Nærmere om tiltakene	17
4.4.4	Leveranse.....	18
5	Vurdering.....	18
5.1	Implementering av de ISF-finansierte prosjektene vil bidra til å oppfylle ISFs mål	18
5.1.1	Service	19
5.1.2	Saksbehandlingstid.....	19
5.1.3	Smidige grensepasseringer.....	19
5.1.4	Sikkerhet.....	19
5.2	ISF-midlene tilfører vesentlige verdier og tilfører nytte for Norge og EU	20

5.3	Prosjektene er i rute med et mindre unntak.....	20
5.4	ISF-midlene har fungert som katalysator og skapt aktivitet og tiltak som ellers ville ha blitt utsatt	21
5.5	Norske myndigheter er modne til å ta i mot nye løsninger	22
5.6	Økonomi- og prosjektstyringen følger gode prosesser og tilfredsstiller sannsynligvis EU sine krav	22
5.7	Riktig kompetanse og god samhandling innen ISF og i prosjektene har bidratt til måloppnåelse	23
5.8	Lang etableringsfase og forskjellige økonomi- og prosjektsystem har skapt problem.....	24
6	Konklusjon og ytterligere kommentarer	24
7	Vedlegg.....	26

2 Sammendrag

Hovedformålet med evalueringen er å gi et kvalitativt bilde av hvor langt implementeringen av prosjektene finansiert av EUs Indre Sikkerhetsfond (The Internal Security Fund, ISF) har kommet, resultatene som er oppnådd halvveis i fondsperioden, og om det er sannsynlig at de overordnede målene, slik disse er nedfelt i det flerårige, nasjonale programmet for ISF, blir nådd. Videre skal evalueringen gi et bilde på hvilken nytteverdi prosjektenes resultater har for Norge og EU.

Norges nasjonale målsetting for inneværende periode er å oppgradere Norges grensekontrollsystem og teknisk utstyr. I tillegg skal mulighetene for biometrisk¹ måling utvides, og politiet skal utstyres med mobile enheter for personkontroll, herunder identifisering, til bruk i grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet. Målsettingene omfatter også opplæring, kompetansebygging, erfaringsutveksling og utvikling av beste praksis både i politiet og i utenrikstjenesten. Evalueringen har også vurdert om ISF-Norge følger ISF-EU sine standarder for prosjekt- og økonomistyring.

Implementering av de ISF-finansierte prosjektene vil bidra til å oppfylle ISFs mål. Dette fordi de legger grunnlaget for en moderne og effektiv grensekontroll som det i ettertid vil være mulig å bygge videre på. ISF midlene har påskyndet utviklingen og implementeringen av nødvendige tiltak for å forbedre servicen ved grensene og ved visumhåndteringen. Når alle prosjektene er fullført vil gjennomføring av identitetskontroll gå betydelig raskere, smidigere og med forbedret kvalitet. Videre vil det avdekkes flere falske/forfalskede dokumenter og bruk av uriktige identiteter. Risikoen for at sensitiv informasjon kommer på avveie vil reduseres, og ivaretagelsen av gjeldende lovkrav og generell rettssikkerhet vil styrkes.

Evalueringen har funnet at driften av ISF-Norge utføres på en meget god måte samt at samhandlingen mellom de ulike partene har fungert godt. Samtlige prosjekter er i rute, og alt tyder på at målene vil bli nådd innen utløpet av fondsperioden (2020).

¹ **Biometri** er måling av biologiske mønstre. Biologiske mønstre kan være fysiologiske karaktertrekk (for eksempel fingeravtrykk etter ansiktsutforming) eller adferdsmønstre (for eksempel ganglag).

3 Innledning

3.1 Bakgrunn og formål

EUs Indre Sikkerhetsfond (The Internal Security Fund, ISF) ble etablert for perioden 2014 – 2020 med et budsjett på 3,8 milliarder euro. Hensikten med fondet er å støtte implementeringen av EUs indre sikkerhetsstrategi, politisamarbeid og forvaltning av unionens ytre grenser. ISF består av to tiltak; ISF Borders and Visa og ISF Police. Norge deltar kun i ISF Borders and Visa.

ISFs hovedmål er å bidra til å ivareta et høyt sikkerhetsnivå i EU og hele Schengen-området samtidig som man legger til rette for å lette den legitime reisevirksomheten over grensene. Målet skal oppnås gjennom fondets støtte til tiltak som skal bidra til å nå følgende mål:

- Visa: Effektiv behandling av Schengen-visum ved å støtte en felles visumpolitikk som tar sikte på å lette legitim reise til EU, gi høy kvalitet på tjenesten til visumansøkere, sikre likebehandling av tredjelandstatsborgere samt takle uregelmessig migrasjon.
- Borders: oppnå et jevnt og høyt nivå på kontrollen av de ytre grensene ved å støtte integrert grenseforvaltning, harmonisere grenseforvaltningsforanstaltningene innenfor unionen og dele informasjon mellom EU-landene, og mellom EU-stater og Frontex for å stoppe uregelmessig migrasjon og sikre smidig passering av de ytre grensene.

For perioden 2014-2020 er 2,76 mrd. euro tilgjengelig for ulike tiltak under ISF Borders and Visa-programmet. Midlene kan brukes på et bredt spekter av tiltak, eksempelvis å utvikle, implementere og drifte IT-systemer, kjøp av utstyr samt utvikle og gjennomføre opplæringstiltak. I tillegg kan midlene brukes til operativ samordning og samarbeid.

Det enkelte medlemsland skal identifisere aktuelle bruksområder for å nå målene for fondet. Dette inkluderer å beskrive den rådende situasjonen innen området ved igangsettelsestidspunktet.

Det norske nasjonale programmet beskriver følgende hovedmålsettinger for fondet:

Visa

- Sikre en felles forståelse av Schengen-regelverket for visumsøknader, og dermed sikre en lik søknadsprosess ved alle utenriksstasjoner
- Opplæring av ansatte ved utenriksstasjonene i dokumentkontroll og bekreftelse av ID
- Opplæring av ansatte ved utenriksstasjonene i Schengens felles visumpolitikk og andre temaer relevante for migrasjon
- Legge til rette for turist- og handelsrelaterte reiser
- Bedre ledelse og kontroll av tjenester satt ut til underleverandør
- Bedre tilgang for visumsøkere, herunder inkludert opprettelse av nye tjenestekontorer for levering av visumsøknad (Visa Application Center)
- Økt kompetanse gjennom etablering av regionale knutepunkter

Borders

- Sikre kontinuerlig utvikling av et felles IBM (Internal Border Management) system for kontroll av personer og overvåkning av eksterne grenser
- Etablere et komplett system for IBM for å sikre tilstrekkelig kontroll på grensene og legge til rette for økning i antall reisende/økt migrasjon
- Mer effektiv grensek kontroll og forenkling av prosedyrer for entry/exit av personer
- Sikrere identifikasjon på personer som krysser eksterne grenser
- Forhindre ulovlig immigrasjon og kriminalitet over grensene

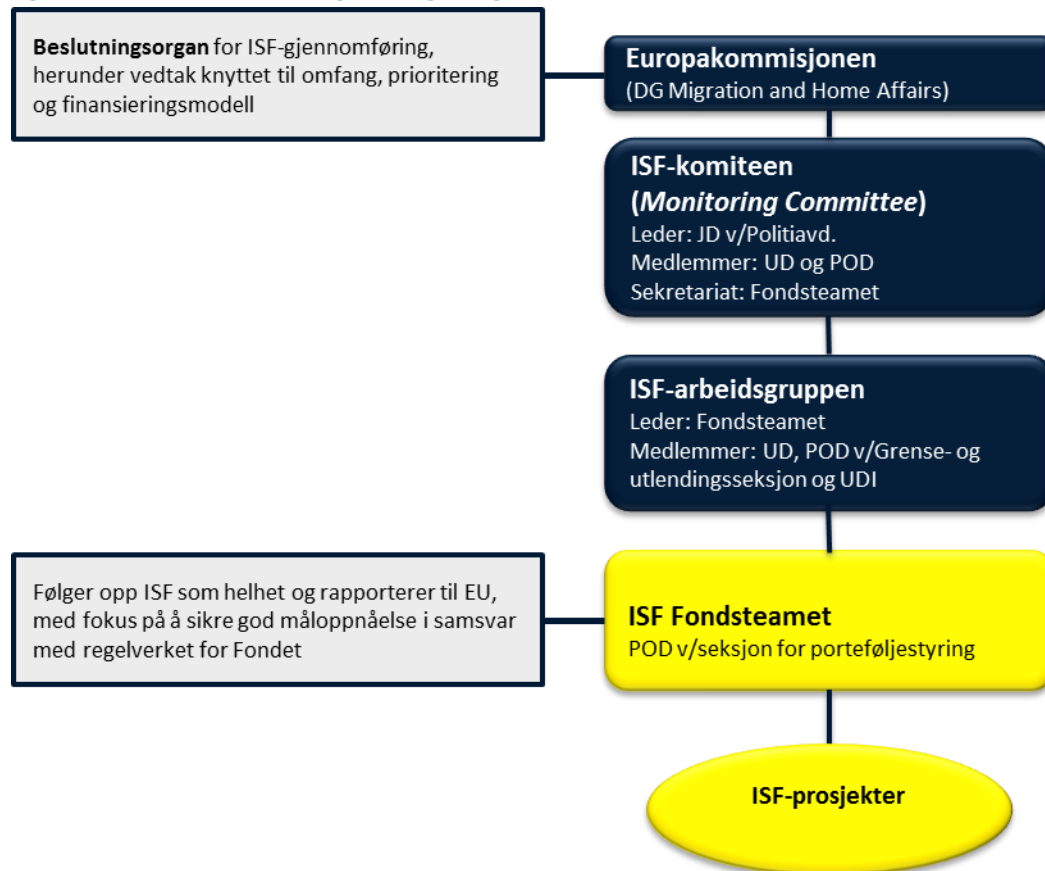
De norske tiltakene har en ramme på 124 mill. kroner, og bestod per 30.06.2017 av fire prosjekter (prosjektene blir også nærmere beskrevet i kapittel 3):

- **ABIS:** En ny IT-løsning for søk og lagring av foto og fingeravtrykk, en løsning som vil støtte arbeidet med både straffe- og utlendingssaker.
- **GTK:** Et grense- og territorialkontrollsystem som skal bidra til å sikre en funksjonalitet som gir rask og sikker tilgang på informasjon om identitet og status både ved inn- og utreisekontroll, og ved kontroll av utlendinger på territoriet. GTK er en videreutvikling og forbedring av dagens grensek kontrollsystem og vil gi støtte til en mer effektiv kontroll og tjene flere brukergrupper.
- **Mobile enheter for personkontroll:** Har samme formål som GTK og bruker den samme teknologien. Dette prosjektet skal imidlertid levere det faktiske utstyret som skal benyttes ved gjennomføringen av grense- og utlendingskontroll utenfor faste kontrollstasjoner.
- **Kompetanse, kvalitet og tilgjengelighet for visumsøkere:** Et prosjekt i regi av Utenriksdepartementet (UD) som skal bidra til økt kompetanse hos medarbeiderne, høyere kvalitet på visumarbeidet, samt bedre tilgjengelighet for visumsøkere.

I tillegg har et femte prosjekt fått finansiell støtte fra ISF. Dette er et prosjekt i regi av Grense- og utlendingsseksjonen i Politidirektoratet som skal bidra til en gjennomgang av oppfølgingsarbeidet etter Schengen-evalueringen av Norge i 2011/2012, samt forberedelsene til Schengen-evalueringen av Norge i 2017. Prosjektet skal også gjennomføre hospitering på Oslo Lufthavn for ansatte fra norske grenseovergangssteder for å heve kompetansen blant ansatte i grensek kontrollen og foreta en kartlegging av kompetansebehovene i tiden fremover. Dette prosjektet hadde så vidt startet opp 30.06.2017. Det vil derfor holdes utenfor evalueringen da hovedtyngden av prosjektaktivitetene fant sted høsten 2017, dvs. etter evalueringsperioden 01.01.2014 – 30.06.2017.

Figur 1 viser organiseringen av EUs Indre Sikkerhetsfond i Norge.

Figur 1: Indre Sikkerhetsfonds organisering i Norge



Fondets nasjonale beslutningsorgan er ISF-komiteen (Monitoring Committee). Komiteen blir ledet av Politiavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg har Utenriksdepartementet og Politidirektoratet representanter i komiteen. Komiteen har ansvar for beslutninger knyttet til omfang, prioritering og finansiering av prosjektene.

Før beslutninger tas blir sakene forberedt i ISFs arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen består av representanter fra Utenriksdepartementet, Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet, og ledes av fondsteamet.

ISFs fondsteam er plassert i Politidirektoratet, og har ansvaret for løpende oppfølging av prosjektene og av ISF som helhet. Fondsteamet opptre også som sekretariat for ISF-komiteen. Fondsteamet skal sikre god måloppnåelse i samsvar med regelverket for EUs Indre Sikkerhetsfond.

Det har tatt tid å få på plass en godkjent reviderende myndighet (Audit Authority) for fondet. Den norske Riksrevisjonen var reviderende myndighet for Yttergrensefondet, og både Fondsteamet og Justis- og beredskapsdepartementet ønsket å videreføre denne ordningen under ISF. Imidlertid måtte Riksrevisjonen takke nei til å ta på seg denne oppgaven da den ligger

utenfor det som kan regnes å være deres ansvarsområde. Den endelige løsningen ble at Politidirektoratets internrevisjon påtok seg revisjonsansvaret. Av kapasitetshensyn er oppdraget satt ut til et eksternt revisjonsfirma (Deloitte). Det er imidlertid en målsetning av Politidirektoratets internrevisjon på sikt skal overta i alle fall systemrevisjonen av ISF og, om ressursene tillater det, også den finansielle revisjonen av Fondet.

Man er nå halvveis i fondsperioden (2014 – 2020), og i følge regelverket (EU) 514/2014 artikkel 57 skal det gjennomføres en midtveisevaluering av fondets organisering og virksomhet innen 31.12.2017. Evalueringsperioden er satt til 01.01.2014 – 30.06.2017.

EU har utarbeidet en veileder for hvordan evalueringene bør gjennomføres der både design av evalueringen og mulige evalueringsområder blir beskrevet. Vi har valgt å følge denne veilederen, og har valgt å begrense evalueringsomfanget til å gjelde følgende områder og formål.

Formålet med evalueringen er å:

- Undersøke hvordan prosjektene bidrar til at overordnede målsettinger blir nådd med hensyn til
 - Service
 - Saksbehandlingstid
 - Brukervennlighet
 - Smidige grensepasseringer
 - Sikkerhet
- Identifisere og vurdere den eventuelle nytten fondets tiltak vil ha for henholdsvis EU og Norge
 - Hvordan vil disse prosjektene bidra til økt sikkerhet og service (se over)?
 - Er det andre tiltak som bør igangsettes/vurderes?
 - Bidrar prosjektene til bedre samhandling, samarbeid, og felles målforståelse mellom EU og Norge?
- Beskrive hva som er oppnådd og vurdere om det er sannsynlig at målene vil bli oppfylt
 - Hvor langt er de kommet?
 - Hva tenker respondentene om dette?
 - Er organisasjonene/brukerne modne til å ta i bruk ny teknologi/løsninger?
- Vurdere om fondets etablering, drift- og økonomiplaner tilfredsstillers EUs krav
 - Vurdere etableringsfasen. Har denne bydd på problemer? I tilfelle hvilke?
 - Er økonomikontrollen tilfredsstillende?
 - Er det samsvar mellom praksis og planverk?
 - Finnes det et norsk planverk som omhandler drift og økonomi, og om det i så fall tilfredsstillers de EUs krav?

3.2 Arbeidets organisering

Evalueringsgruppen har bestått av seniorrådgiver Bertil Nordstrøm (prosjektleder), seniorrådgiver Liv Karin S. Stenberg, og politimester Anders Nerli. Alle tre er tilknyttet Analyseseksjonen i Avdeling for strategi, økonomi og virksomhetsstyring i Politidirektoratet.

Prosjektet har også hatt en styringsgruppe bestående av seksjonssjef ved Analyseseksjonen Espen Frøyland (leder), og seksjonssjef ved Seksjon for porteføljestyling Linda Evebø.

3.3 Metode, avgrensinger og begrensninger

Det er i all hovedsak benyttet tre metoder for datainnsamling i evalueringen:

- Dokumentstudier
 - Alle EUs overordnede planer og krav
 - Prosjektplaner
 - Andre evaluerings- og analyserapporter
- Semistrukturerte intervjuer
 - Medlemmer av ISF-komiteen
 - Medlemmer av ISF-arbeidsgruppen
 - Fondsteamets medarbeidere
 - Prosjektledere i ISF-prosjekter
- Gjennomgang av data fra en brukerundersøkelse gjennomført av prosjektet Mobile enheter for personkontroll

En svakhet ved evalueringen er at overvekten av informasjonen vi bygger våre konklusjoner på kommer fra respondenter og informanter som har viktige roller innen ISF-Norge. Man kan si at funnene i evalueringen gir et situasjonsbilde av hvordan respondentene oppfatter situasjonen ved intervjuet. Savnet av informasjon fra utenforstående kilder kan i verste fall lede til at evalueringer får et noe ensidig bilde av situasjonen. Vi har derfor prøvd å balansere dette gjennom å intervju en representant fra UDI, som ikke deltar med prosjekt i denne perioden, og med å ta inn en brukerundersøkelse² i underlaget.

I analysen av funnene er EUs og nasjonale indikatorer, mål og krav det viktigste sammenligningsgrunnlaget. EU stiller en rekke krav til de nasjonale prosjektene, disse kravene er samlet i "The basic acts and other regulations of the 2014-2020 Home Affairs Funds: AMIF and ISF"³. Et annet sammenligningsgrunnlag har vært å se om det internasjonalt anerkjente prosjektstyringsmodellen Princ 2 er brukt.

² Brukerundersøkelsen er sendt oss fra prosjektledelsen av prosjektet Mobile enheter for personkontroll. Undersøkelsen er ikke offentliggjort..

³ DR-04-15-398-EN-C, 10.2837/12867, 978-92-79-48433-9, kapitel 5.14 og 15

Det har ikke funnets nok data til å gjøre en kvantitativ analyse. Det er derfor ikke gjort noen analyse av for eksempel eventuelle effekter implementeringen av prosjektene kan gi på effektivitet og produktivitet.

3.4 Evalueringens temaer

I intervjuene er det i det vesentligste fokusert på følgende temaer:

- Hvilke verdier og nytte fondet har tilført Norge og EU
- Fondets organisering i Norge, samt grad av samhandling og samarbeid mellom partene
- Prosessen rundt fondets etablering
- I hvilken grad fondet og prosjektene er bemannet med riktig kompetanse
- En beskrivelse av hva som er oppnådd, og vurdering av sannsynlighet for endelig måloppnåelse
- Om drift- og økonomiplaner tilfredsstillende EUs krav
- Framtidsutsikter/fremtidige planer

4 Nærmere beskrivelse av prosjektene som er helt eller delvis finansiert med midler fra ISF

4.1 Automated Biometric Identification System (ABIS)

4.1.1 Bakgrunn

ABIS skal erstatte to systemer; AFIS (Automated Fingerprint Identification System) som var gammelt og i dårlig teknisk forfatning, og ikke omfattet av leverandørens planer for support, vedlikehold og videreutvikling, og politiets fotoregister (POF). Dette systemet var også modent for utskifting. Det var foreldet og kunne ikke videreutvikles med tanke på å ivareta fremtidige behov.

I internasjonale avtaler, så som for eksempel Prüm-avtalen⁴, samt i politiregisterloven defineres krav til tiden systemet er tilgjengelig, samt til sikkerhet og sporbarhet, som AFIS ikke kunne tilfredsstillende. Det fantes også sikkerhets- og driftsmessige grunner til at det var behov for utskifting.

⁴ I mai 2005 undertegnet syv av EUs medlemsstater (Belgia, Frankrike, Luxembourg, Nederland, Spania, Tyskland og Østerrike) en konvensjon om intensivering av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig ved bekjempelse av terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet og illegal innvandring. Kort oppsummert gir dette politimyndighetene i de stater som deltar, på visse vilkår, rett til å søke direkte i referansedata fra hverandres DNA- og fingeravtrykkregistre på treff/ikke-treff basis. Etter at forhandlinger ble gjennomført høsten 2008 er Norge nå tilknyttet Prüm-avtalen.

Det nye systemet ABIS skal bidra til å understøtte politiets hovedmål om å forebygge og bekjempe kriminalitet, herunder identifisering av spor, ID-kontroll og ID-fastsettelse. Systemet skal også understøtte grensekontroll og utlendingsforvaltningens arbeid.

4.1.2 Finansiering

Det er kun deler av ABIS som blir finansiert gjennom ISF. Gjennom funksjonaliteter som muliggjør søk og sammenligning av både foto og fingeravtrykk, er ABIS et nyttig verktøy både ved grensekontroll og generell utlendingskontroll. Dersom man hadde fjernet all funksjonalitet i ABIS som ikke kan knyttes opp mot disse områdene er det rimelig å anta at kostnadene ville blitt redusert til 25 % av ABIS-prosjektets kostnader. Etter en vurdering har EU derfor godkjent at anslagsvis 25 % av ABISs prosjektkostnader kan relateres til utlendingssaker samt grensekontroll, og prosjektet kan dermed gjennomføres under ISFs regime. Den totale kostanden for ABIS estimeres til 69,2 mill. kroner.

4.1.3 ABIS- leveranser

Nytt fingeravtrykksystem ble levert i november 2015, og i løpet første kvartal 2017 ble et nytt fotoregister med ansiktsgjenkjenningssfunksjonalitet satt i drift.

Samtlige leveranser fra prosjektet vil inneholde tjenester som kan benyttes i grense- og utlendings-kontrollvirksomheten. Både GTK og Mobile enheter for personkontroll vil ha nytte av å kunne sende inn foto og fingeravtrykk og få dem sammenliknet. Utlendingskontrollen vil også ha behov for å sammenligne fingeravtrykk med Utlendingsregisteret i ABIS. Det er planlagt at passfoto skal lagres i ABIS. Det er også planlagt at UDIs database med foto og fingeravtrykk av utenlandske borgere i Norge skal overføres til ABIS.

ABIS benytter systemet Biometra som såkalt "front-end", altså det systemet som ytre etat benytter i forbindelse med signaleringer (opptak av foto, fingeravtrykk og signalement). Prosjektet omfatter derfor også de oppdateringer som skal gjøres i Biometra som følge av ABIS-utviklingen i prosjektets levertid.

Gjennom funksjonaliteter som muliggjør søk og sammenligning av både foto og fingeravtrykk, er ABIS et nyttig verktøy både ved grensekontroll og generell utlendingskontroll. Dersom man hadde fjernet all funksjonalitet i ABIS som ikke kan knyttes opp mot disse områdene er det rimelig å anta at kostnadene ville blitt redusert til 25 % av ABIS-prosjektets kostnader.

Gevinster som ABIS leverer vil blant annet være at politiet har et fingeravtrykks- og fotoregister som muliggjør god ID-kontroll og ID-fastsettelse. Det vil også effektivisere arbeidet ved Kripos og i politidistriktene som i sin tur vil øke oppklaringsprosenten i straffesaker. I tillegg vil systemet gi økt kvalitet på grense- og utlendingskontrollen ved å gjøre det mulig å søke biometri, og dermed økt sannsynlighet for å hindre/avdekke ulovlige grensepasseringer og ulovlig opphold.

ABIS gir:

- Fingeravtrykkregister og fotoregister som oppfyller politiregisterlovgivningens krav
- Større sannsynlighet for treff bl.a. grunnet bedre kvalitet på fingeravtrykksregistreringen og automatiske sammenligninger
- Hurtigere og mer nøyaktig koding/søk i systemet
- At personopplysninger registreres og vedlikeholdes ett sted for fingeravtrykk og foto
- Politiet får biometriske løsninger som kan videreutvikles og supporteres. Løsningene inkluderer ansiktsgjenkjenning og sporregister for foto hvor foto av ukjent gjerningsmann (overvåkingsbilder) kan lagres og anvendes i ansiktsgjenkjenningssøk

De direkte gevinstene av ABIS, sett ut fra støtteberettigelse fra EUs Indre Sikkerhetsfond, videreføres i de andre prosjektene (GTK og Mobile enheter for personkontroll). ABIS er kun installert hos Kripos. Alle andre brukere av de data som behandles i ABIS vil ha tilgang til data fra ABIS gjennom andre systemer, med tilgang avhengig av formål og regelverk. Hovedsakelig vil det være gjennom Biometra, men også GTK og en lang rekke andre systemer/registre vil søke/benytte biometri fra ABIS.

Flytting av utlendingsfoto til ABIS vil bli håndtert i et annet prosjekt⁵. ABIS- prosjektet sørger for at dette er mulig. UDI vil da etablere klienter for å søke de data som er relevante for egen virksomhet, og som regelverket tillater.

Lagring av passbilder (norske passbilder) i ABIS håndteres gjennom Pass og ID prosjektet (PoID). ABIS prosjektet muliggjør og koordinerer en slik lagring, søk og knytning med saksbehandlingsløsning for pass og ID-kort dersom den gjennomføres innen prosjektets tidsrammer.

4.1.4 Resultater

Pr. 30.6. 2017 har prosjektet på overordnet nivå levert følgende i ABIS:

- Delleveranse 1: Erstattet gammelt AFIS med nytt ABIS med grunnleggende fingeravtrykksfunksjonalitet, det vil si nytt fingeravtrykkregister og behandlingsverktøy for fagsiden i Kripos som fastslår identitet basert på fingeravtrykk. Etablert et biometrisk tjenestetteam i PIT for drift og forvaltning av løsningen.
- Delleveranse 2: Utvidet fingeravtrykksfunksjonalitet som forenkler arbeidet hos Kripos, blant annet ved søk av fingeravtrykk opptatt fra beslaglagte gjenstander eller bevismateriale mot fingeravtrykksregisteret.
- Delleveranse Foto og Ansiktsgjenkjenning: Erstattet Politiets Fotoregister (POF) med nytt fotoregister i ABIS og innført teknologi og funksjonalitet for lagring og sammenligning av ansiktsfoto som blant annet vil bli brukt ved sammenligning av foto tatt opp ved grensekontroll. Innført ansiktsgjenkjenning som metode i politiet.

⁵ Biometriprosjektet i UDI

4.2 Grense- og Territorialkontrollsystemet (GTK)⁶

4.2.1 Bakgrunn

Politiets Grensekontrollsystem (GK) var foreldet, og en vurdering gjort i 2014 tilsa at det burde erstattes. Et planleggingsprosjekt ble igangsatt. Parallelt med planleggingen av et nytt system ble GK oppdatert på en måte som viste seg å fjerne mange av de forbehold som tilsa anskaffelse av nytt system. Dermed endte planleggingsprosjektet med å planlegge for en videreutvikling av GK til et grense- og territorialkontrollsystem (GTK). De feil og mangler som fortsatt var i GK skulle fjernes – herunder kobling til én leverandør av periferiutstyr. GK skulle også moderniseres slik at fremtidige krav (herunder også EU-krav til Schengen-stater) enklere kunne håndteres. GK skulle også utvides slik at det kunne benyttes på mobilt utstyr og til kontroll av utlendinger på territoriet. Bruksområdet til GTK ville dermed i langt større grad dekke behovet for kontroll av utlendinger både på grense og på territoriet. Det endelige produkt kan sies være en helt ny løsning med ny "teknisk grunnmur" og nytt brukergrensesnitt.

4.2.2 Formål

Prosjektets formål er å videreutvikle eksisterende Grensekontrollsystem (GK) til et Grense- og territorialkontrollsystem (GTK). Det vil understøtte målene om å styrke Norges kapasitet ved gjennomføring av grensekontroll. GTK vil bidra til mer effektiv grense- og utlendingskontroll i Norge ved å gi rask og sikker tilgang på informasjon om identitet og status i forhold til politi- og utlendingssystemer både ved inn- og utreisekontroll og ved kontroll av utlendinger på territoriet. Funksjonaliteten skal være tilgjengelig på mobile plattformer og brukergrensesnittet skal kunne tilpasses de enkelte brukernivåer.

4.2.3 Mål

GTK som system skal baseres på fleksible løsninger slik at det enkelt kan knyttes til ny funksjonalitet, herunder de krav som følger av Norges forpliktelser i Schengen- og EU-sammenheng eller av andre internasjonale avtaler. Videre tas det høyde for fremtidig tilslutning til Smart Borders-systemene (Entry Exit System - EES og Registered Traveller Program - RTP) samt fremtidig funksjonalitet knyttet til API (listesøk for flypassasjerer tilsvarende det SafeSeaNet er for reisende til sjøs).

Denne videreutvikling legger grunnlaget for systemstøtte til generell kontroll av identitet både på grense, på territoriet og under utførelse av andre former for identitetskontroll.

GTK skal:

- Bygge ny "teknisk grunnmur" (modernisere systemets logiske oppbygging/modulisering og databasestruktur)

⁶ I prosjektplanen har prosjektet forkortelsen G3KKO og det varier hva prosjektet blir kalt. Vi har valgt å gjennomgående bruke forkortelsen GTK som er forkortelsen for systemet.

- Ny modul som erstatter «skannerproxy» som styrer periferiutstyret og på denne måten også gjøre systemet leverandøruavhengig
- Etablere utvidet funksjonalitet som understøtter effektive kontroller av god kvalitet
- Tilrettelegge for mobilt og håndholdt utstyr

GTK vil bli et moderne system som gir effektiv systemstøtte for kontrollører på flyhavner, landegrense, sjøgrense og territoriet.

4.2.4 Leveranser og resultat

GTK gjennomfører på nåværende tidspunkt kontrollprosessen for de fleste maskinlesbare dokumenter innenfor en tidsramme på 2 – 7 sekunder. Dette innebærer kontroll av dokumentets maskinlesbare og elektroniske sikkerhetselementer og det inkluderer oppslag i relevante registre og databaser, herunder nasjonale og internasjonale etterlysningsregistre. Det inkluderer også oppslag i nasjonale databaser som UDIs utlendingsdatabase UDB, UDIs KortAdmin-database, den sentrale visumdatabasen VIS og i NORVIS. GTK lagrer kontrollinformasjon i Grense- og territorialkontrollregisteret, og disse dataene er tilgjengelige for kontrollerende personell.

GTK har levert:

- Tekniske forbedringer og modernisering av "grunnmuren". Dette innebærer blant annet at applikasjonen er klar for fremtidig utvikling av funksjonalitet og tilpasning til andre grensesnitt
- Nytt brukergrensesnitt har bidratt til en mer automatisert og smidig kontrollprosess
- Nytt grensesnitt (datafanger) mellom GTK-applikasjonen og periferiutstyr (dokument- og fingeravtrykksleser) har automatisert kontrollprosessen ytterligere og har lagt grunnlaget for å kunne knytte til seg flere leverandører av periferiutstyr
- Grense- og territorialkontrollregisteret er tilpasset regelverket og følger politiregisterlovens og forskriftets bestemmelser
- Informasjon fra kontrollen lagres i registeret. Dette har gitt verdifull historikk som er søkbar for kontrolløren i GTK
- Søk på stjålne kjøretøy mot eksterne kilder ivaretas og gir stor verdi for kontrollen på yttergrensen (Storskog) og i territorialkontroller
- GTK gir kontrolløren lenker til andre kilder, eksempelvis Freg (Folkeregisteret) og iFADO
- Integrasjon og oppslag i UDIs utlendingsdatabase (UDB), persontjeneste og kortadministrasjon. Denne integrasjonen reduserer behovet for at kontrollørene benytter UDIs saksbehandlingssystem DUF for oppslag.
- GTK har funksjonalitet for forstørrelse, sammenstilling og kontroll av foto samt kontroll av alfanumerisk informasjon

4.3 Mobile enheter for personkontroll

4.3.1 Bakgrunn

Prosjektet Mobile enheter for personkontroll ble etablert for å bidra til effektiv personkontroll, ved å tilrettelegge for at mobilt og håndholdt utstyr kan benyttes til personkontroll. Kvaliteten skal være god nok til å gjennomføre automatiserte søk i og verifisering mot ID-dokumentet og registre. Løsningene skal understøtte justissektorens mål om raskere avklaring av identitet. Dette vil igjen bidra til bedre ressursutnyttelse, mindre belastning for den som blir kontrollert og mulighet for raskere avklaring av de som ikke har lovlig opphold i Norge.

Prosjektet er begrenset til å omfatte mobilt utstyr og applikasjon som understøtter fullstendig personkontroll på kontrollstedet for de som har grense- eller utlendingskontroll som en av sine primæroppgaver. I Politidirektoratets handlingsplan for ID-området fra 2013, og utkast til handlingsplan for ID-kontrollområdet 2016 – 2020⁷, er det beskrevet at applikasjonen er ønsket videreutviklet til å kunne håndtere både politiets og øvrig justissektors behov for mobil støtte til personkontroll i sin alminnelighet.

4.3.2 Formål

Formålet er å øke kvaliteten på håndtering og kontroll av identiteter, og gjennom dette forebygge og bekjempe den type kriminalitet der falsk identitet og misbruk av identitet ligger til grunn. Dette inkluderer bl.a. grenseoverskridende kriminalitet, ulovlig opphold, terrorhandlinger eller andre situasjoner der falsk identitet kan danne grunnlag for kriminalitet.

4.3.3 Leveranse

De mobile enhetene skal kunne:

- Benyttes ved gjennomføring av kontroll utenfor fast kontrollstasjon
- Kontrollere dokumenter som inneholder søkbare kriterier som f.eks personalia eller dokumentnummer
- Kontrollere etterlysninger nasjonalt og internasjonalt av både person og dokument
- Få informasjon fra UDI om oppholdsstatus som presenteres slik at kontrolløren får støtte til å treffe riktige beslutninger
- Vise kontrollhistorikk og loggføre kontroll
- Lese av og søke på fingeravtrykk. Søk foretas bare i kombinasjon med et visumnummer
- Oppta og sammenlikne foto
- Generere statistikk fra kontrollene

⁷ Utkast til Handlingsplan for ID-området Del II: ID kontrollområdet, 2014-2020 (videreføring av Handlingsplan ID-området 2012). Dato: 02.05.2015

Per 30.06.2017 var man i sluttfasen på pilotprosjektet og skulle utrede hvor mange enheter som totalt skal leveres ut til organisasjonen.

Prosjektledelsen gjennomførte på sensommeren 2017 en spørreundersøkelse blant pilotbrukerne. Denne viser gjennomgående at de mobile enhetene har fått en meget god mottakelse. Undersøkelsen har åpne svarsalternativ, og det kan følgelig ikke presenteres noen statistikk. En gjennomlesing av svarene gir likevel grunnlag for følgende sammenfatning:

- Applikasjonen er intuitiv og enkel å bruke
- Opplæringen i forkant var god og gav nok informasjon til at enheten kunne tas i bruk
- God oppfølging, herunder informasjon på politiets intranett
- Tilnærmet samtlige som har ytret seg opplever nytteverdien som meget stor

4.4 Kompetanse, kvalitet og tilgjengelighet for visumsøkere

4.4.1 Bakgrunn

I følge prognoser fra 2016 ville utenriktjenesten motta og behandle nærmere 200 000 søknader om Schengen-visum pr. år. Antallet er dessuten økende. Samtidig øker kompleksiteten i sakene som følge av økt migrasjonspress mot Schengen. Utviklingen krever derfor økt effektivitet og fleksibilitet sammen med god kvalitet i saksbehandlingen av visa for å bibeholde og forbedre servicen.

Utenriksdepartementet har derfor gjennomført en rekke tiltak for å møte de økede kravene:

- Utreiseforberedende kurs
- Regionale samlinger
- Evalueringsbesøk ved utenriksstasjonene hvor beste praksis er et viktig tema
- Kontroll og oppfølging av ekstern tjenesteyter (ETY)
- Deltakelse i EUs Visa Committee

4.4.2 Formål

Formålet med de ulike tiltakene er å sikre felles forståelse for og implementering av visumforordningen, effektivisering av visumhåndteringen på stasjonene, skape forståelse for næringslivsreisendes behov samt kompetanseheving i forbindelse med nye oppgaver i Norvis og opptak av biometri.

Formålet for evalueringsbesøkene er å gå gjennom visumseksjonens rutiner, og strømlinjeforme disse i tråd med visumforordningens krav dersom man finner avvik fra det som anses for å være beste praksis.

4.4.3 Nærmere om tiltakene

Regionale samlinger

Det har vært gjennomført en serie med opplæringssamlinger for utsendte og lokalt ansatte visummedarbeidere ved Norges utenriksstasjoner i fire geografiske regioner: Asia, Europa og Amerika, Afrika og Midtøsten.

Stadig rotasjon av personell ved utenriksstasjonene tilsier at det er konstant behov for opplæring for å sikre felles forståelse av og implementering av visumforordningen med tilhørende håndbok. Det er i tillegg behov for regional nettverksbygging blant utenriksstasjonene for å sikre en enhetlig tilnærming til regionale problemstillinger.

Deltagelse i Visa Committee

For å sikre korrekt tolkning og implementering av visumforordningen, og å være en konstruktiv samarbeidspartner i Schengen-samarbeidet, deltar en representant fra Utenriksdepartementet i Visa Committee.

Evalueringsbesøk ved utenriksstasjonene

I løpet av prosjektet har delegater fra Utenriksdepartementet foretatt evalueringsreiser til utvalgte norske utenriksstasjoner. Tiltaket består i at en delegasjon på normalt to personer – en fra Utenriksdepartementet og en fra Utlendingsdirektoratet, foretar såkalt beste praksis reiser til norske utenriksstasjoner. Hver reise vil ha en varighet på ca. en uke. I utvalget av hvilke stasjoner som ble besøkt ble det tatt hensyn til stasjonenes sakskompleksitet, saksmengde, immigrasjonsrisiko fra vertslandet til Schengen-området og organisatoriske utfordringer ved stasjonen. Evalueringen ble kombinert med opplæring på stedet.

Tiltaket bidrar til å harmonisere implementeringen av Schengen Aquis⁸ ved utenriksstasjonene og øke kvaliteten på saksbehandlingen. Beste praksis tar utgangspunkt i Schengen-metodikken for evaluering av utenriksstasjoner, og gjennomgår stasjonens rutiner for søknadsmottak, søknadsbehandling og sikkerhet.

Kontroll og oppfølging av ETY

Utenriktjenesten benytter seg i økende grad av ETY for mottak av søknader om Schengen-visum. Utenriksdepartementet har inngått fire regionale rammeavtaler med firmaet VFS Global som tjenesteleverandør. For å sikre at tjenesten VFS Global utfører er i tråd med disse avtalene og visumforordningens regler gjennomfører både utenriksstasjonene og Utenriksdepartementet en rekke kontroller ved søknadssentrene til VFS Global. Det avholdes i tillegg regelmessige møter med VFS Global, både på lokalt nivå og mellom Utenriksdepartementet og VFS Globals hovedkontor.

⁸ Schengen-regelverket

4.4.4 Leveranse

Per 30.06.2017 har Utenriksdepartementet:

- Gjennomført 11 kurs på til sammen 385 timer i gjeldende rutiner og visa policy
- 305 ansatte har deltatt på disse kursene
- Utviklet 13 konsulære samarbeidsaktiviteter
- Utdannet over 2200 ansatte i felles visumpolitiske forhold
- Inngått 4 regionale rammeavtaler med ekstern tjenesteyter for mottak av visumsøknader
- Inngått mer enn 150 representasjonsavtaler i 3.statsland.

5 Vurdering

Evalueringen mener at det i en midtveisevaluering av ISF er to spørsmål som fremhever seg som mer sentrale enn andre:

1. Er det sannsynlig at ISF vil nå sine mål?
2. Har ISF stor nok nytteverdi for EU og Norge til å rettferdiggjøre den ressursbruk som finner sted?

5.1 Implementering av de ISF-finansierte prosjektene vil bidra til å oppfylle ISFs mål

I følge respondentene treffer prosjektene som finansieres av ISF midlene kjernen av ISFs målsettinger. Dette fordi de legger grunnlaget for en moderne og effektiv grensekontroll som det i ettertid vil være mulig å bygge videre på. Respondentene anser i hovedsak at de aktuelle prosjektene på en god måte bidrar til å ivareta Norges forpliktelser innenfor Schengen-samarbeidet. Respondentene synes å være av den oppfatning at det er lite formålstjenlig å begynne med annet utviklingsarbeid på området før man har etablert et godt og tidsmessig grense- og territorialkontrollsystem.

ISFs overordnede målsetting er å sikre et høyt nivå av sikkerhet innad i Schengen-området, samtidig som det legges best mulig til rette for legitim reisevirksomhet til og fra Schengen-området. Mer spesifikt skal grensekontrollprosjektene understøtte en enhetlig og kvalitetsmessig god kontroll av yttergrensene, eksempelvis ved å støtte integrert grenseforvaltning og harmonisere forvaltningstiltak i Schengen-området. Samlet sett vil dette bidra til å forhindre ulovlig innvandring, samtidig som det legges til rette for enkel og effektiv grensepassering for legitime reisende.

Når det gjelder visumprosjektene, skal disse understøtte EUs felles visumpolitikk og tilrettelegge for legitim innreise til Schengen-land gjennom effektiv behandling av Schengen-visum, høy kvalitet på service til visumsøkere og likebehandling av tredjelandborgere.

Grunnleggende sett er de nasjonale prosjektene etablert med tanke på å understøtte EUs overordnede mål. Viktige indikatorer for måloppnåelse er blant annet den effekt valgte

prosjekter har innenfor områdene service, saksbehandlingstid, smidige grensepasseringer og sikkerhet.

5.1.1 Service

Så vel GTK, ABIS som Mobile enheter er innrettet med funksjonaliteter som vil bidra til rask og sikker tilgang på informasjon om identitet og status i forhold til politi- og utlendingssystemer, både ved inn- og utreisekontroll og ved kontroll på territoriet. Samlet sett innebærer den teknologiske opprustningen at politiet settes i stand til å gjennomføre personkontroller raskere og med mindre uleilighet for de kontrollerte. Den kontrollerte vil dessuten oppleve at personkontroll skjer på en korrekt måte, og at kontrollen er i samsvar med internasjonale krav. Kontrollen skal i størst mulig grad foretas på stedet, noe som også bidrar til at den kontrollerte ikke blir belastet med flytting til annet kontrollsted, og slik sett gir en bedre publikumsopplevelse. Det at UD har tjenesteutsatt deler av visumprosessen bidrar også til bedre publikumsservice. Visumsøkere kan i større grad enn før levere søknader elektronisk, og må ikke reise til ambassade for å få hentet visumet. Bedre opplæring av ansatte ved UDs utenriksstasjoner bidrar også til at de kan yte bedre service.

5.1.2 Saksbehandlingstid

De nye funksjonalitetene som gjøres tilgjengelig - i særdeleshet gjennom prosjektene GTK og Mobile enheter - vil føre til at fullstendige personkontroller kan gjennomføres vesentlig raskere enn tidligere. Dette skjer blant annet ved at flertallet av kontrollene kan ferdigstilles på stedet. Brukeren har verktøy som gjør at oppgaven kan løses uten at andre må kontaktes eller at forflytninger må gjøres for å komme dit stasjonært utstyr befinner seg. Redusert saksbehandlingstid i forbindelse med UDs behandling av visumsøknader er allerede nevnt.

5.1.3 Smidige grensepasseringer

Opplevelsen av smidige grensepasseringer henger først og fremst sammen med det kontrollregimet man utsettes for, herunder den tiden selve kontrollen tar. Siden prosjektene samlet sett fører til redusert tidsbruk, og generelt har et fokus på å redusere uleiligheten for de kontrollerte, vil grensepasseringene for en stor del kunne foretas på en mer smidig måte enn tidligere. Også den raskere behandlingen av visumsøknader vil utgjøre en del av det totale bildet.

5.1.4 Sikkerhet

Bruk av funksjonalitetene utviklet i prosjektene vil bidra til å forhindre og avdekke flere ulovlige grensepasseringer og ulovlige opphold. Videre vil det avdekkes flere falske/forfalskede dokumenter og bruk av uriktige identiteter. Risikoen for at sensitiv informasjon kommer på avveie vil reduseres, og ivaretagelsen av gjeldende lovkrav og generell rettssikkerhet vil styrkes. Samlet sett vil dette styrke politiets arbeid både innenfor utlendingsforvaltningen og det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og således bidra til å styrke den generelle

samfunnssikkerheten. Det vil dessuten styrke norsk politis evne til å samarbeide effektivt med andre lands politimyndigheter og slik sett styrke Norges bidrag i det internasjonale sikkerhetsarbeidet.

5.2 ISF-midlene tilfører vesentlige verdier og tilfører nytte for Norge og EU

Med de resultater som oppnås gjennom at de ISF-støttede prosjektene fullføres, vil Norge ta et stort steg mot målet om å bidra til å ivareta et høyt sikkerhetsnivå i EU og hele Schengen-området samtidig som man legger til rette for å lette den legitime reisevirksomheten over grensene. Respondentene peker blant annet på at økt sikkerhet vil gi en kriminalitetsforebyggende effekt fordi mye kriminalitet er forbundet med ulovlig grensepassering og ulovlig opphold i landene. Man oppnår også en mer effektiv identitetskontroll fordi man gjennom de nye systemene på en effektiv måte "kommuniserer" med andre lands systemer og gjennom det kan finne personer som forflytter seg rundt i EU.

Utvikling av felles rutiner og arbeidsmetoder over landegrensene vil også kunne skape og bibeholde gode relasjoner og god samhandling mellom de ulike nasjonene. Noen respondenter nevner spesielt at samhandlingen mellom enkelte land og Norge har forbedret seg vesentlig når det gjelder visumhåndtering. Økt effektivitet og kvalitet i visumhåndteringen bereder blant annet grunnen for økt handel og turisme. Andre respondenter peker på at fondet har bidratt til å forsterke solidariteten Schengen-land imellom idet et lands sikring av sine grenser er et bidrag til økt sikkerhet i hele EU-området.

For EU fremstår Norges deltakelse i ISF som en deloppfyllelse av Norges forpliktelser innen Schengen-samarbeidet. Det er viktig at alle stater har de samme rutinene og for øvrig opptrer samordnet slik at samarbeidet kan fungere best mulig. ISF- prosjektene og lignende initiativ er viktige for å vise solidaritet overfor land som har vesentlig større grenseutfordringer og som i tillegg har mindre økonomiske ressurser enn Norge.

5.3 Prosjektene er i rute med et mindre unntak

All informasjon som har tilflytt under evalueringen peker mot at prosjektene vil nå sine mål, bli gjennomført innenfor gitte økonomiske rammer og bli ferdigstilt innen rimelig tid.

ABIS-prosjektet er forsinket med bare noen måneder, årsaken er en flaskehals prosjektledelsen ikke kan gjøre noe med. Ifølge respondentene skyldes forsinkelsen at leverandøren ikke har kapasitet til å utvikle ny funksjonalitet så raskt som politiet har behov for det. Flere andre prosjekter er avhengig av funksjonalitet i ABIS.

GTK-prosjektet var allerede i drift når ISF ble etablert, men ble faset inn under fondets paraply.

Mobile enheter for personkontroll er i følge respondentene foran skjema og i ferd med å gå fra pilotvirksomhet til fullskalaimplementering.

I spørreundersøkelsen gjennomført blant pilotbrukerne gir sluttbrukerne uttrykk for at de mobile enhetene radikalt har forandret arbeidshverdagen. Intervjuobjektene gir også uttrykk for den samme holdningen. Nå kan det meste av ID-kontroller gjøres på stedet mot tidligere da politiet var tvunget å ta vedkommende inn til faste og stasjonære kontrollsteder. Gevinsten av dette er mindre ubehag for den kontrollerte, sikrere kontroller og betydelig redusert kontrolltid. At alle politidistrikter kan nyttiggjøre seg mobile enheter innebærer at norsk politi på en bedre måte enn tidligere settes i stand til å utføre effektive grensekontroller, eksempelvis i havner og på veier der faste kontrollfasiliteter mangler.

Prosjektet skal være helt ferdig til desember 2018, og respondentene mener at den nye applikasjonen vil bli implementert tidligere, og til lavere kostnader, enn planlagt.

Utenriksdepartementets prosjekt "**Kompetanse, kvalitet og tilgjengelighet for visumsøkere**" er, i følge respondentene, veldig godt i gang. Prosjektet handler om å utvikle og implementere nye prosesser som, for å bli fullført, krever noen prinsipielle beslutninger internt i Utenriksdepartementet. Arbeidet med å fremskaffe det nødvendige beslutningsgrunnlaget er sluttført. Prosjektet evalueres kontinuerlig gjennom spørreundersøkelser og kursevalueringer. Siden målene er relativt vide er det dog ikke mulig å anskueliggjøre måloppnåelsen gjennom kvantifiserbare størrelser. En faktor som gir en indikasjon på at man når målene er at, ved en sammenligning med øvrige Nordiske land, ligger Norge nå i forkant av utviklingen. I følge respondentene tyder mye på at årsaken er at Norge har fått ISF-midler mens de andre nordiske landene ikke har mottatt noen støtte fra ISF innen Utenrikstjenesten.

5.4 ISF-midlene har fungert som katalysator og skapt aktivitet og tiltak som ellers ville ha blitt utsatt

En forklaring til at ISF-midlene har bidratt til måloppnåelse og hatt nytteeffekt antas å være at de kom på et gunstig tidspunkt. I denne forbindelse er det særskilt to forhold som respondentene fremholder som vesentlige. Det ene er flyktningebølgen sommeren 2015. Det andre er den økte terrortrusselen mot mål innenfor EU-området. Disse hendelsene økte oppmerksomheten mot sikkerheten ved grensene og den politiske viljen til å bruke ressurser på området.

ISF-midlene gjorde at man fikk et større handlingsrom til å prioritere prosjekter som ellers ikke ville ha blitt igangsatt, eventuelt blitt utsatt, fordi tilgjengelige prosjektmidler hadde blitt prioritert til andre formål. For utenrikstjenesten har midlene hatt svært stor betydning for i det hele tatt å få gjennomført prosjektet knyttet til kompetanse og kvalitetssikring innen visumhåndtering.

5.5 Norske myndigheter er modne til å ta i mot nye løsninger

Spørsmållstillingen ledet respondentene til å komme inn på to temaer som begge er relevante ved implementering av nye tekniske løsninger:

1. Er sluttbrukerne kompetente og villige til å ta i bruk de nye løsningene?
2. Er ledelsen i tilstrekkelig grad opptatt av å identifisere og realisere de gevinster løsningene gir?

Når det gjelder det første spørsmålet etterlater kommentarer fra respondentene et inntrykk av at de nye løsningene er noe alle har ventet på og som man står klar til å ta i bruk. Norge er et samfunn som har kommet langt når det gjelder bruk av IKT-løsninger, og den gjennomsnittlige brukeren er fortrolig med å ta imot nye systemer og håndtere nye rutiner både i arbeid og privat. En respondent sa det slik;

"Vi er overmodne, de mobile enhetene er etterlengtet og flere har bedt på sine knær om å få tilgang til flere".

Når det gjelder det andre spørsmålet, er bildet mer differensiert. På dette området er respondentene enige om at innføringen av de nye løsningene vil øke kvaliteten. De er derimot mer usikre på om ledelsen i praksis vil nyttiggjøre seg eventuelle muligheter til å forbedre kostnadseffektiviteten og produktiviteten.

5.6 Økonomi- og prosjektstyringen følger gode prosesser og tilfredsstillende sannsynligvis EU sine krav

Det i ISF etablerte økonomistyringssystemet er tilpasset EUs krav for prosjekt- og økonomistyring, og den prosjektmodellen som brukes følger internasjonalt anerkjente metoder (PRINCE2®). Da det har tatt svært lang tid å få det norske nasjonale programmet formelt godkjent i EU (først godkjent september 2017) har Fondsteamet foreløpig ikke hatt mulighet til å rapportere til EU-kommisjonen. Fondsteamets første rapport vil bli levert ved neste rapporteringsfrist som er februar 2018. De har dermed ikke fått formell tilbakemelding fra EU om at økonomistyringen tilfredsstillende alle krav. Fondsteamet har imidlertid tett og god kontakt med EU-kommisjonen, og vi anser det som sannsynliggjort at prosjektmodellen oppfyller de krav EU stiller til prosjekt- og økonomistyring.

Samtlige respondenter gir uttrykk for at de er meget fornøyd med hvordan prosjektene styres og følges opp.

Respondentene gir uttrykk for at det i noen tilfeller har vært relativt komplisert å tilpasse de ulike aktørenes økonomi- og prosjektstyringssystemer til EUs krav og hverandres behov, og at dette i noen grad har ført til dobbeltarbeid. Flere respondenter uttrykker dog tilfredshet med at det har vært nok fleksibilitet i systemet, og at det derfor har fungert uten uoverkommelige problemer.

EU har godkjent Politidirektoratets systemer, og vi kan ikke se at prosjektene og fondets styring har avveket fra modellene. Vi mener derfor at systemene oppfyller EUs krav til styring og kontroll.

5.7 Riktig kompetanse og god samhandling innen ISF og i prosjektene har bidratt til måloppnåelse

Samtlige aktører er enige om at samhandlingen både mellom de ulike organisatoriske nivåene innen ISF-organisasjonen og mellom enkeltindivider har fungert meget godt. En slik samstemthet respondentene imellom er relativt uvanlig tatt i betraktning at det i et slikt samarbeid finnes mange potensielle kilder til uenighet og konflikt.

En spesiell ordning i forbindelse med organiseringen av arbeidet i Norge er at politiet har hatt uvanlig mange roller i ISF-samarbeidet. Eksempelvis ligger Fondsteamet i Politidirektoratet, samtidig som det er politiet som bruker klart mest av ISF-midlene. I tillegg har også Politidirektoratets internrevisjon revisjonsansvar for fondet. Men selv om både Fondsteamet og reviderende myndighet har sin organisatoriske forankring i Politidirektoratet, har man i organiseringen av ISF i Norge lyktes godt med funksjonsdeling. Den ansvarlige myndighet (Fondsteamet) og den reviderende myndighet (internrevisjonen) er funksjonelt uavhengige av hverandre. Det samme gjelder ansvarlig myndighet og de som implementerer prosjektene. Dette er i henhold til EUs krav.

Det var liten diskusjon rundt plasseringen av Fondsteamet, da den egentlig bare var en videreføring av ordningen slik den var under Yttergrensefondet. Endringen bestod i at Fondsteamet ble flyttet fra Grense- og utlendingsseksjonen til Seksjon for porteføljestyling i Politidirektoratet. En av de viktigste årsakene til dette var et ønske om å se ISF-midlene i tett sammenheng med de øvrige investeringsmidlene i politiet. Fondsteamets plassering i Politidirektoratet, i stedet for en mer vanlig og naturlig plassering i Justis- og beredskapsdepartementet, kunne ha skapt konflikter med de andre aktørene.

Ved spørsmål om hvorfor det store flertallet virker tilfredse med den organisatoriske løsningen, er svaret at Fondsteamet besitter særdeles god kompetanse, og at dets representanter har bistått aktørene med smidighet og god serviceinnstilling. Som ansvarlig for Fondsteamet har Politidirektoratets rolleforståelse vært god, og kommunikasjonen med aktørene tydelig. En annen viktig faktor som kan ha bidratt til det gode samarbeidet er, i følge respondentene, at det så langt har vært midler nok til å finansiere alle de prosjekter det er søkt støtte til.

5.8 Lang etableringsfase og forskjellige økonomi- og prosjektsystem har skapt problem

En gjennomgående oppfatning blant respondenten at etableringsfasen for ISF i Norge og godkjenningen av det nasjonale programmet har tatt for lang tid.

Forhandlingene mellom Norge og EU om en tilleggsavtale som regulerer Norges tilslutning til ISF, har vært tidkrevende. Blant annet har behandling i Stortinget og nødvendige prosesser i EU-systemet bidratt til tidsbruken. Følgelig ble også prosessen med det nasjonale programmet forsinket. Denne pågikk fra tidlig 2014 til september 2017.

Respondentene gir i hovedsak to forklaringer på den lange tiden det har tatt for Norge å formelt slutte seg til fondsordningen. Den ene er at det naturlig tar lang tid å få på plass en avtale det her er snakk om da den må godkjennes på det øverste politiske nivå både nasjonalt og i EU, dvs. av Storting og EU-parlamentet/Rådet.

Den andre forklaringen går ut på at selv om ISF-midlene kan fremstå som betydelige for de involverte parter på lavere nivåer, er størrelsen liten i forhold til de milliarder som de forhandelnde parter er henvist til håndtere parallelt med ISF-forhandlingene. Etableringen av ISF-systemet har derfor tidvis måtte vike for viktigere anliggender.

De praktiske konsekvensene for aktørene har imidlertid vært lite følbare siden driften av det nasjonale programmet har vært basert på en midlertidig ordning der Justis- og beredskapsdepartementet har forskuttet midlene til fondet over statsbudsjettet og der EU-kommisjonen har latt Norge implementere prosjekter innenfor ISF-området gitt at risikoen har ligget hos hhv. politiet og Utenriksdepartementet.

Under etableringen har man dessuten nyttiggjort seg erfaringene fra YGF. Ikke minst er det vektlagt å kunne drifte ISF med et avstemt byråkrati, det være seg både i forhold til styringsledd og rapporteringsrutiner.

6 Konklusjon og ytterligere kommentarer

Evalueringen viser at implementeringen av de ISF-finansierte prosjektene vil bidra til å oppfylle ISFs mål. Prosjektene legger grunnlaget for en moderne og effektiv grensekontroll som det i ettertid vil være mulig å bygge videre på. Evalueringen finner videre at tildelingen av ISF midler har påskyndet utviklingen og implementeringen av nødvendige tiltak for å forbedre servicen ved grensene og ved visumhåndteringen. Når alle prosjektene er fullført vil gjennomføring av identitetskontroll gå betydelig raskere, smidigere og med forbedret kvalitet. Videre vil det avdekkes flere falske/forfalskede dokumenter og bruk av uriktige identiteter. Risikoen for at sensitiv informasjon kommer på avveie vil reduseres, og ivaretagelsen av gjeldende lovkrav og

generell rettssikkerhet vil styrkes. Dette viser at ISF-midlene er brukt på en måte som tilfører stor verdi både for Norge og EU som helhet.

Evalueringen finner også at driften av ISF-Norge utføres på en meget god måte samt at samhandlingen mellom de ulike partene har fungert godt. Samtlige prosjekter er i rute, og alt tyder på at målene vil bli nådd innen utløpet av fondsperioden (2020).

Driften av ISF i Norge har støtt på to hovedutfordringer; forsinkelser i godkjenning av det nasjonale programmet og ulike systemer for kostnads- og prosjektkontroll hos de forskjellige aktørene. EU opererer formelt sett med relativt detaljerte og stramme krav på hvordan rutiner og arbeidsprosesser skal utføres. Fordelene med en slik praksis er at det blir lettere å overvåke og kontrollere gjennomføringen av tiltak, og kontrollere bruken av økonomiske midler. Ulempen er at de deltagende landene, og aktører i disse landene, har egne og divergerende standarder som må tilpasses EUs standarder. Dette kan ofte medføre unødvendig tap av effektivitet og økte kostnader. Evalueringen finner at de norske aktørene til dels ble rammet av denne problematikken, da særlig Utenriksdepartementet som opplyser at de har operert med dobbelføring av kostnader – først etter Utenriksdepartementets standarder, og siden etter ISFs krav. En økt grad av fleksibilitet med tanke på hvilke økonomi- og prosjektstyringsmetoder som kan godkjennes ville vært en fordel, så lenge disse er internasjonalt anerkjent og brukt i lovlige virksomheter.

Uansett hvor gode de formelle rammene og oppfølgingssystemene er rundt slike komplekse samarbeidskonstellasjoner som ISF utgjør, vil gjennomføringssuksessen være avhengig av de ansvarlige individenes kompetanse og evne til å samarbeide og samhandle. I et slikt perspektiv synes evalueringen at den norske gjennomføringen fremstår som et eksempel på god praksis. I organiseringen av fondet har praktisk fleksibilitet innenfor aksepterte rammer vært viktigere enn strikt formalisme. Det synes som om alle involverte parter har samhandlet på en meget god måte, dette gjelder alle parter: EU-kommisjonen, ISF-komiteen, arbeidsgruppen, Fondsteamet, prosjekteierne og prosjektlederne.

7 Vedlegg

Tabell 1: Mål- og nøkkeltall UD's kompetanseprosjekt

	2015	2016	2017 (t.o.m. 30.06.2017)
Antall ansatte opplært i gjeldende rutiner og visa policy med støtte fra ISF	0	219	86
Antall avsluttede kurser	0	6 kurs (210 timer)	5 kurs (175 timer)
Totalt antall personer som søker om et Schengen-visum	184 300	188 100	102800
Antall visumansøkere som må søke om et Schengen-visum utenfor sitt bostedsland	0	1050	420
Antall konsulære samarbeidsaktiviteter utviklet ved hjelp av fondet	0	4	9
Antall ansatte utdannet i felles visumpolitiske forhold ved hjelp av fondet (mål 160)	0	2190*	86
Antall avsluttede kurser (Mål 1,775 timer)	0	6 kurs (210 timer)	5 kurs (175 timer)
Prosent av konsulater utviklet eller oppgradert ved hjelp av fondet ut av totalt antall konsulater (Mål 15)	0	0	0

Tabell 2: Borders – Result and impact indicators

Indicator description	Measure- ment unit	Baseline value	Source of data	2014 (01/01/14 to 15/10/14)	2015 (16/10/14 to 15/10/15)	2016 (16/10/15 to 15/10/16)	2017 (16/10/16 to 30/06/17)
1 - Indicators by specific objectives							
Specific Objective 2 – BORDERS							
<i>Supporting integrated border management, including promoting further harmonisation of border management-related measures in accordance with common Union standards and through the sharing of information between Member States and between Member States and the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union ("Frontex"), to ensure, on one hand, a uniform and high level of control and protection of the external borders, including by the tackling of illegal immigration and, on the other hand, the smooth crossing of the external borders in conformity with the Schengen acquis, while guaranteeing access to international protection for those needing it, in accordance with the obligations contracted by the Member States in the field of human rights, including the principle of non-refoulement.</i>							
Number of staff trained in borders management related aspects with the help of the Fund	Number	0	Member State	0	0	1125	21400
Number of training courses in border management related aspects with the help of the Fund	Number	0	Member State	0	0	3	316
Number of border crossings of the external borders through ABC gates supported from the Fund	Number	0	Member State	21784	55556	35883	115850
Total number of border crossings [4]	Number	0	Member State	7 009 147	7 318 406	5 899 608	2 826 088
Number of Schengen Evaluation missions in the area of borders carried out with the support of the Fund	Number	0	Commission Unit HOME B.2 Visa Policy Policy / VIS system	The European Commission will provide the data	The European Commission will provide the data	The European Commission will provide the data	The European Commission will provide the data
Number of Schengen Evaluation recommendations in the area of borders addressed with the support of the Fund	Number	0	Member State	0	0	0	0
Total number of Schengen Evaluation recommendations in the area of borders issued	Number	0	Member State	0	0	0	0
Number of Schengen Evaluation recommendations in the area of borders addressed with the support of the Fund, as compared to the total number of recommendations issued	Ratio	0	Member State	0	0	0	0
(a) Number of equipment items used during Frontex Coordinated Operations which were purchased with support of the Fund	Number	0	Frontex	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data
(b) Total number of equipment items used for Frontex Coordinated Operations	Number	0	Frontex	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data
Number of equipment items used during Frontex Coordinated Operations which were purchased with support of the Fund as compared to the total number of equipment items used for Frontex Coordinated Operations	Ratio	0	Frontex	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data
Number of national border surveillance infrastructure established/further developed in the framework of EUROSUR:	Number	0	Member State	0	0	0	1
(a) National coordination centres	Number	0	Member State	1	1	1	1
(b) Regional coordination centres	Number	0	Member State	0	0	0	0
(c) Local coordination centres	Number	0	Member State	27	27	27	12
(d) Other types of coordination centres	Number	0	Member State	0	0	0	0
Number of incidents reported by the Member State to the European Situational Picture	Number	0	Member State	113	294	253	50
Illegal immigration, including on incidents relating to a risk to the lives of migrants PU -	Number	0	Member State	76	285	237	47
(b) Cross-border crime	Number	0	Member State	35	2	16	3
(c) Crisis situations	Number	0	Member State	2	0	0	0
Number of irregular border crossings detected at the EU external borders: between the border crossing points	Number	#	Frontex	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data
Number of irregular border crossings detected at the EU external borders: at the border crossing points	Number	#	Frontex	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data
Number of searches in Schengen Information System (SIS) II	Number	#	EU-Lisa and SIS II annual report	eu-Lisa will provide the data	eu-Lisa will provide the data	eu-Lisa will provide the data	eu-Lisa will provide the data
Number of persons using fraudulent travel documents detected at the border crossing points	Number	#	Frontex	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data	Frontex will provide the data
[1] The number 25 is the main instructor who teaches local staff in the police district according to the train-the-trainers principle.							
[2] The number is both regional and local training.							
[3] The number 6 is the main instructor who teaches local staff in the police district according to the train-the-trainers principle.							
[4] The numbers regarding these questions are from the whole year 1.1 – 31.12. The numbers for seaborder are the number for crew and passengers subject to entry-check on basis on the nominal lists threw SafeSeaNet- Norway. -							