

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Christina Erichsen Grindal

Deres ref: 20/9642

Vår ref: 20/07175-2

Dato: 15.03.21

Høring - Rapport - NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til brev av 5. januar 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) som gjelder høring av NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten*. UDI vil takke NFD for anledningen til å komme med et høringsinnspill. Her følger Utlendingsdirektoratets (UDI) sitt hørings svar.

Kapittel 1 - Innledning

UDI har ikke kapasitet til å vurdere alle virkninger som foreslås i utvalget, men vi har spesielt sett på utvalgets diskusjon knyttet til rettssubjekt og utbytteregulering. Vi gir i hørings svaret en beskrivelse av asylmottakssystemet, markedet for asylmottak, samt aktørene på asylmottaksfeltet. En gjennomgang av disse elementene er nødvendig for å vise særtrekkene knyttet til UDIs opp- og nedskalering av asylmottak.

Videre redegjør vi for sentrale hensyn som Utlendingsdirektoratet mener bør ivaretas i Nærings- og fiskeridepartementets videre arbeid med utvalgets anbefalinger.

Kapittel 2 - Oppsummering

UDI har de siste årene gjennomført strukturelle endringer i hvordan vi anskaffer, forvalter og utvikler asylmottak. UDI legger vekt på å fremme at private bedrifter, kommuner og ideelle organisasjoner kan konkurrere på like vilkår om kontrakter på drift av asylmottak, både for å sikre at offentlige midler brukes riktig, og for å bidra til innovasjon og effektivisering. Resultatene av de siste konkurransene viser at vi har klart å opprettholde et differensiert leverandørmarked og en rimelig grad av kontroll med kostnadsutviklingen. Det er viktig for UDI at det ikke innføres nye reguleringer som kan medføre at markedet blir mindre effektivt og differensiert, eller at markedet mister evne til å levere asylmottaksplasser i samsvar med våre skiftende behov.

UDI har særlig sett på regulering knyttet til egne rettssubjekter og utbytteregulering, da vi mener endringer her kan gi konsekvenser for vår evne til å tilby innkvartering for asylsøkere.

Krav til rettssubjekt:

- Krav til rettssubjekt kan bli krevende å møte for leverandører av asylmottaksplasser og kan også øke terskelen for at nye leverandører kan komme inn på asylmottaksmarkedet.
- Krav til rettssubjekt kan påvirke de ulike typer leverandører (private, kommunale og ideelle) på forskjellige måter. Hvis kravet medfører en høyere terskel for en type leverandør til å levere inn tilbud på drift av asylmottak, vil det samlet sett gi UDI en redusert tilgang på kompetente leverandører.
- Det framkommer av utvalgets rapport at krav om rettssubjekt kan bli kostnadsdrivende, selv om det gir oss mer informasjon om foretaket. UDI anser at det vil være uheldig med kostnadsøkninger som følger av en større administrativ byrde på leverandørene, uten å samtidig kunne antas å gi gevinst i form av bedre kvalitet på asylmottaksdriften.

Utbytteregulering:

- UDI har tilstrebet å utforme kontrakter på drift av asylmottak slik at de motvirker at det oppstår urimelig høye profittnivåer. UDI ser ikke at utbytteregulering vil gi ytterligere gevinster når det gjelder å motvirke urimelig profitt i asylmottaksmarkedet.
- UDI gjør til en stor grad bruk av rammeavtaler med lang oppsigelsestid ved anskaffelse av asylmottak, noe som gir en rimelig grad av kontroll med utbyttene, selv i situasjoner hvor etterspørsel etter asylmottaksplasser økes vesentlig. Vi ser ikke at utbytteregulering er nødvendig eller hensiktsmessig for å ha en kontroll med profitten i asylmottaksmarkedet.
- UDI gjør til en stor grad bruk av driftskontrakter med årlige effektiviseringskrav som begrenser leverandørenes urimelige kostnadselementer og hvor vi etterstreber et strukturert samarbeid med leverandørene. En videre regulering av utbytte kan over tid føre til at vi mister aktører i mottaksmarkedet.

På grunn av store og raske svingninger i ankomstene av asylsøkere til Norge har UDI store volumvariasjoner når det gjelder behov for asylmottaksplasser. Tiltak som kan føre til ett redusert asylmottaksmarked - eller som gir mindre interesse for asylmottakskontrakter - vil gi en risiko for at UDI ikke klarer å tilby tilstrekkelig antall asylmottaksplasser i takt med behovet.

Kapittel 3 - Asylmottakssystemet

Vi vil begynne med å påpeke at UDIs samfunnsoppdrag på asylmottaksfeltet er begrenset til å tilby et frivillig og midlertidig innkvarteringsstilbud til personer som

søker om beskyttelse (asyl). UDI opererer her i et fleksibelt marked hvor behovet for innkvartering skifter raskt i tråd med ankomstene av asylsøkere til landet.

UDI er lovpålagt å tilby innkvartering til alle som søker beskyttelse (asyl) i Norge. UDI tilbyr også innkvartering til personer som har fått svar på søknaden, fram til de bosettes i en kommune eller returnerer til hjemlandet eller et tredjeland.

UDI er i mottaksinstruksen¹ pålagt å tilstrebe en spredning av asylmottak over hele landet. En slik spredning bidrar til at vi kan utnytte egnet bygningsmasse (et knapt gode) der hvor den finnes, samt at det skaper kompetente fagmiljøer i alle regioner.

Per januar 2021 disponerer UDI om lag 3500 asylmottaksplasser fordelt på om lag 20 asylmottak. Normal kapasitet i et ordinært asylmottak er på om lag 150 plasser.

Mottakssystemet består per januar 2021 av følgende kategorier av mottak:

Nasjonalt ankomstsenter (1 senter) som ivaretar:

- Registrering av asylsøknaden / ID- undersøkelser hos politiet
- Registrering i UDIs asylmottakssystem (logistikksystemer, m.m.)
- Obligatorisk tuberkuloseundersøkelse og helseundersøkelse
- Informasjon om rettigheter og plikter i asylprosessen (NOAS)
- Etter et kort opphold flyttes asylsøkerne videre til andre mottak.

Transittmottak (1 mottak)

- Mottak der asylsøkere bor midlertidig, normalt i påvent av asylintervju, før de reiser videre til ordinært mottak, privat boforhold eller ut av landet.

Integreringsmottak (2 mottak)

- Integreringsmottak er et botilbud rettet seg mot voksne og familier som har oppholdstillatelse, eller som med stor sannsynlighet vil få oppholdstillatelse.
- Beboere på Integreringsmottak må forplikte seg til å følge kommunens kvalifiseringsprogram på fulltid.
- Tjenestetilbudet er det samme som i ordinære mottak

Ordinære mottak (15 mottak)

- Asylsøkere flyttes til ordinære mottak, normalt etter asylintervju er gjennomført under transittoppholdet.
- Asylsøkere bor i ordinære mottak mens søknaden deres blir behandlet - og frem til bosetting eller retur.

¹ [GI-13/2017 - Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere](#)

Mottak for enslige mindreårige (1 transittmottak og 1 avdeling)

- Et eget transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.
- En avdeling ved et ordinært mottak som gir et tilbud tilpasset behovene deres.
- UDI skal ivareta omsorgsansvaret for personer i denne gruppen

Tilrettelagte avdelinger (4 avdelinger knyttet til ordinære mottak)

- Tilbud som er tilpasset asylsøkere med fysiske eller psykiske hjelpebehov.
- Primært for asylsøkere med psykiske plager, men som ikke er så syke at de trenger psykiatrisk behandling.

Kapittel 4 - Behovet for asylmottaksplasser

Ankomstene av asylsøkere styres av en rekke politiske og geopolitiske faktorer. Endringer i ankomstbildet kan være raske og omfattende. Markedssituasjonen knyttet til endrede ankomster av asylsøkere, og forholdet mellom tilbud og etterspørsel er derfor ofte i ubalanse.

Ved høye og raske ankomster til landet må UDI raskt fremskaffe tilstrekkelig antall innkvarteringsplasser under usikkerhet om hvor stort behovet vil være fremover på kort og lang sikt.

For leverandørene gir den uoversiktlige markedssituasjonen, og kombinert med en tilhørende kort oppsigelsestid på kontraktene, en risiko for tap. Normalt vil det være slikt i et marked at jo større risiko en tilbyder må ta, desto høyere pris vil aktøren kreve. UDI har grunn til å tro at dette også gjelder for asylmottaksmarkedet. Leverandørene må foreta en form for risikoanalyse hvor det vurderes både taps- og gevinstverdier.

Ved raske økninger i ankomster har UDI ofte vært i en presset markedsposisjon, hvor vi har måttet betale en høyere pris enn i en mer normal situasjon. Dette har tidvis også medført unormalt høye profittnivåer for enkelte leverandører. Dette er for øyeblikket i liten grad ett problem siden vi nå har lave ankomster. Vi har også gjennomført det vi mener er effektive tiltak for å redusere prispress i fremtidige situasjoner med høye ankomster.

Det har også vært perioder hvor asylmottaksmarkedet har vist tendenser til monopoldannelser, som kunne ført til dertil høye priser. UDI vurderer at vi nå har et effektivt marked med en reell konkurranse. Vi vurderer imidlertid at vi bør senke terskelen for nye leverandører til å komme inn på markedet for å kunne opprettholde ønskelig konkurranse.

Asylankomstene til Norge har de siste årene vært svært lave, og vi har måttet nedlegge en rekke asylmottak. En særlig utfordring for UDI nå er trusselen om å miste aktører i mottaksmarkedet. Ved lave ankomster vil UDI lettere kunne holde prisene for asylmottak nede, men på den annen side kan UDI oppleve en situasjon hvor en rekke leverandører velger å trekke seg ut av markedet. Dette som følge av at leverandørene kan finne bedre avkastning i andre markeder hvor deres kompetanse på produksjon av velferdstjenester er relevant.

Særlig kritisk er tilgang på egnet bygningsmasse. Boligmassen som brukes til mottaksformål har ofte en alternativ verdi. Eiere av bygg kan eksempelvis velge å heller leie ut byggene til ordinære boliger, leie ut til næringsdrift, etc. Vi har erfaring for at bygg som omdisponeres til andre formål permanent forsvinner ut av mottaksmarkedet. Tilstrekkelig tilgang på egnede bygg og til profesjonelle leverandører er kritisk for vår evne til å møte samfunnsoppdraget.

UDI arbeider nå aktivt med å forhindre at aktører forsvinner fra asylmottaksmarkedet. For UDI er det viktig at eventuelle nye reguleringer ikke fører til færre tilbydere av asylmottaksplasser, slik at markedet ikke klarer å dekke behovet for plasser ved en fremtidig økning i ankomstene av asylsøkere.

Kapittel 5 - Asylmottaksmarkedet

I dette kapitlet vil vi i hovedvekt gi en beskrivelse av driftsorganisasjonens rolle.

Kapittel 5.1 - Dagens leverandører

Det er per i dag 20 asylmottak i drift. Disse drives av 15 unike operatørselskaper, det vil si leverandører som driver ett eller flere asylmottak.

Leverandørene er per februar 2021 fordelt på: 11 private bedrifter, 7 ideelle organisasjoner og 2 kommuner / kommunale selskaper.

Asylmottaksmarkedet har to hovedkomponenter: Driftsorganisasjoner med erfaring med å levere asylmottaksplasser og tilbydere av bygg som er egnet for asylmottak. Normalt er det slik at UDI får tilgang på egnet bygningsmasse ved at driftsorganisasjoner leier bygg som de tilbyr UDI. Det kan også forekomme at eiere av et bygg etablerer en driftsorganisasjon for å fremskaffe inntjening på bygningsmassen.

Kapittel 5.2 – Mer om type leverandører

UDI er avhengig av de tre typene leverandører (private, kommunale og ideelle) for å fullføre samfunnsoppdraget på en god og effektiv måte. NOU: 2011: 10 «I velferdsstatens venterom» beskriver blant annet de tre leverandørtypernes viktigste fortrinn til å være disse:

- Kommunene har bedre forutsetninger for å gi beboerne et helhetlig og koordinert tilbud i og med at kommunen uansett vil ha ansvar for visse tjenester.
- De private leverandørene har gjentatte ganger vist sin handlekraft i perioder med behov for rask økning av asylmottakskapasiteten.
- De ideelle organisasjonene får kunnskap om asylmottaksfeltet som setter dem i stand til å virke som talsmann og pådriver overfor myndighetene.

De siste årene har andelen kommunale leverandører økt. Samtidig har andelen ideelle organisasjoner vært tilnærmet stabilt. UDI mener det fremviser at markedet ikke er dominert av private bedrifter, selv om private foretak sitter med noe over halvparten av kontraktene.

Vi opplever at de ulike typer leverandører har ulike kvaliteter og at en god balanse mellom typer leverandører bidrar til en mer effektiv konkurranse i markedet. Vi oppfatter også at dette er resultatet av at alle typer leverandører kan konkurrere på tilnærmet like vilkår. UDI er derfor opptatt av at nye reguleringer ikke må føre til konkurransefortrinn for en eller flere typer leverandører, slik at balansen vi har i dag forskyves vesentlig.

Kapittel 6 - Kjøp av asylmottaksplasser

I dette kapitlet gjennomgår vi UDIs strategi for anskaffelse, forvaltning og utvikling av asylmottak, samt ny mottaksstrategi.

Kapittel 6.1 - Anskaffelse

UDI drifter ikke selv asylmottak, men anskaffer asylmottaksplasser i henhold til lov om offentlige anskaffelser. UDI anskaffer asylmottak enten gjennom egne anbudskonkurranser eller gjennom bruk av rammeavtaler på drift av asylmottak. UDI har etablert en strategi med mål om å anskaffe asylmottaksavtaler ved bruk av parallelle rammeavtaler, som vi er i fred med å implementere. UDI har innrettet rammeavtalene slik at leverandørene er kvalifisert til å tilby visse tjenester ved at de er tildelt en rammeavtale. Leverandører med rammeavtale må konkurrere om den enkelte driftskontrakt ved å delta i minikonkurranser.

Kapittel 6.2 - UDIs strategi for anskaffelse, forvaltning og utvikling av asylmottak

UDIs strategi for forvaltning, anskaffelse og utvikling av asylmottak (mottaksstrategien) vektlegger at UDI skal tilstrebe økt stabilitet, forutsigbarhet og langsiktighet i drift av asylmottak.

Et sentralt mål i mottaksstrategien er å opprettholde og utvikle et aktivt asylmottaksmarked i alle av landets regioner, slik at disse markedet har evne til raskt å etablere ny kapasitet når UDI har behov for dette.

- UDI har i denne sammenheng etablert en grunnstamme av asylmottak med langvarige kontrakter og lang oppsigelsesfrist (basismottak) i alle landets regioner.

UDI har per februar 2021 anskaffet 9 basismottak.

Det har vært et mål i strategien å opprettholde ett differensiert asylmottaksmarked. Fordelingen på ulike typer leverandører viser på at det ikke var en ensidig dominans av private bedrifter i denne anskaffelsen. Ut fra type leverandør fordeles det slikt:

- Antall private leverandører: 4
- Antall kommunale leverandører: 3
- Antall ideelle leverandører: 2

Et annet mål i mottaksstrategien er å dempe kostnadsutviklingen i asylmottakssystemet. Et sentralt grep her har vært å redusere risikoen

leverandører opplever ved drift av asylmottak, blant annet ved å inngå kontrakter av lengre varighet og med lengre oppsigelstid enn tidligere. Prisene UDI har oppnådd i konkurransene om basismottak er markant lavere enn for våre tidligere kontrakter på drift av asylmottak.

UDI har som et eksplisitt mål i mottakstrategien å oppnå en «*riktig pris*» på asylmottaksplasser. I dette ligger det at vi skal ha effektive tiltak for å unngå unormalt høy profitt, men samtidig sørge for at vi har leverandører med vilje og evne å kunne dekke vårt behov når vi trenger nye plasser. Videre har det vært viktig for oss at vi ikke får rammer som medfører at kvaliteten på tjenestene i asylmottakene forringes.

Kvalitet i asylmottakssystemet har flere aspekter. I henhold til Mottaksinstruksen skal standarden på asylmottak være enkel, men akseptabel, og sikre beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet. Asylmottakssystemet skal tilpasses utlendingsforvaltningens behov for en hensiktsmessig organisering av asylprosedyren, og stimulere til integrering av personer som får oppholdstillatelse og til retur for personer med avslag på søknaden. Asylmottakene skal blant annet sørge for å gi grundig informasjon til beboerne om det norske samfunnet og mulige utfall av asylsøknaden.

Videre skal asylmottakene gi et tilpasset innkvarteringstilbud til personer med særlige behov og tilby visse sosial- og omsorgstjenester som ikke dekkes av andre sektormyndigheter, som nødvendige sosiale tjenester som mat, klær og transport samt omsorgstjenester for beboere med særskilte behov². For øvrig gjelder sektoransvaret likt for beboere i asylmottak som for andre innbyggere i Norge. En stor del av tjenestene som beboere i asylmottak mottar, leveres ikke av asylmottaket, men av vertskommunen³ eller statlige etater. UDI legger vekt på at asylmottaket har et godt samarbeid med vertskommunen, og at asylmottakene bistår beboerne slik at de får tilgang til de tjenester andre sektormyndigheter skal tilby.

UDI har klart å knytte til oss kompetente leverandører i de parallelle rammeavtalene vi har etablert, hvor alle de ulike typene av aktører er representert. Vi har også oppnådd en større stabilitet i asylmottakssystemet som bidrar til bedre kvalitet i asylmottaksdriften og bedre samarbeid mellom asylmottak og deres vertskommuner. Vi ser også at vi gjennom konkurranse har oppnådd en god pris på tjenestene.

På asylmottaksfeltet regulerer UDI de offentlige tjenestene og er samtidig den eneste oppdragsgiver i markedet. Dersom UDI ensidig søker å redusere pris på tjenestene, kan vår enerett på kjøp av asylmottaksplasser føre til press på å redusere kvaliteten på tilbudet. Dette er per i dag trolig en større

² Personer som har søkt om beskyttelse og som er i, eller kan få, statlig innkvartering, har ikke krav på individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven, jf. forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 2. Videre har ikke personer over 18 år, som har tilbud om innkvartering i mottak, rett til nødvendige omsorgstjenester etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, jf. forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket § 6.

³³ Vertskommune: den kommunen et asylmottak er lokalisert i.

utfordring for UDI enn farene for en eventuell fremtidig situasjon med unormal høy profitt i mottaksmarkedet.

Kapittel 7 - Drøfting av eventuelle krav til rettssubjekt og utbytteregulering

I dette kapitlet vil vi drøfte det vi mener er de to mest relevante områdene i utvalget: rettssubjekt og utbytteregulering.

Kapittel 7.1 - Regnskapsmessig skille og rettssubjekt:

Flertallet i utvalget hevder det å opprette egne selskaper (egne rettssubjekt) vil medføre økte administrative kostnader. UDI har lite kjennskap til om etablering av egne rettssubjekter vil resultere i dette, men vil påpeke at eventuelle økte administrative kostnader trolig kan resultere i økte priser, såkalt kostnadsomveltning fra leverandør til staten.

Det kan også bli krevende for UDI å be leverandørene om å etablere egne rettssubjekter. UDI har avtaler med leverandører som driver flere mottak fordelt på en rekke regioner. Disse større leverandørene har ulike former for selskaps- eller konsernstruktur. Det er her viktig for UDI at smidigheten i asylmottaksmarkedet ikke forringes som følge av krav til rettssubjekt for leverandørene.

UDI er også usikker på hvordan om dette vil slå ulikt ut for de ulike typer leverandører. UDI anser at det bør unngås å innføre reguleringer som endrer konkurransevilkårene for kun en eller flere typer av leverandører.

Det er avgjørende for UDIs evne til å kunne fremskaffe ett tilstrekkelig antall plasser ved økte ankomster, at det er en lav terskel for leverandører til å levere tilbud på etablering av nye mottak. UDI er derfor opptatt av at det ikke innføres reguleringer/tiltak som hever terskelen for at nye leverandører kan komme inn på markedet.

Kapittel 7.2 - Utbytteregulering

UDI har tidligere vurdert at asylmottaksmarkedet har normal profitt for leverandører ved normale ankomster, gitt den risikoen som leverandørene tar når de inngår en driftskontrakt.

I asylmottaksavtalene som UDI nå inngår legges det til grunn et effektivitetskrav. Dette betyr at utbetalingene fra UDI til leverandørene kommer til å bli redusert noe hvert år. Utbytteregulering kan medføre finansielle utfordringer for leverandørene som medfører at de velger å gå ut av markedet. Dersom det skjer en utbytteregulering kun for de private leverandørene kan dette føre til at de private går ut av markedet. Det kan bidra til en skjevfordeling mellom de private leverandørene og de ideelle- og kommunale leverandørene. En redusert andel private leverandører vil føre til at UDIs samfunnsoppdrag blir mer krevende å løse, spesielt ved høye ankomster hvor vi har erfaring for at det er de private leverandørene som evner raskt å fremskaffe ny kapasitet.

UDI oppfatter at alle de nevnte typer leverandører i mottaksmarkedet er like med hensyn til å søke profitt. For å unngå en uheldig endring i sammensetningen av mottaksmarkedet bør en eventuell utbytteregulering utformes slik at

rammevilkårene blir like og skje på en rettferdig måte slik at dette også gjelder for ideelle og kommunale leverandører, - hvis dette er mulig og i tråd med rettslige prinsipper.

Kapittel 8 - Avslutning

Som fremvist er UDIs markedssituasjon kompleks, med både en krevende tilbudsside og en krevende etterspørselsside.

UDI ønsker å opprettholde hovedtrekkene i dagens struktur i mottaksmarkedet og i fordeling av leverandører på private, ideelle og kommunale leverandører. Vi ber derfor om at det tas hensyn til eventuelle konkurransevridende konsekvenser av reguleringer som vurderes.

Risikoen for at UDI ikke klarer å levere på samfunnsoppdraget på asylmottaksfeltet kan øke hvis krav om rettssubjekt og/eller utbytteregulering medfører mindre interesse for å inngå avtaler med UDI på drift av asylmottak. Det gjelder særlig ved høye og uventede ankomster av asylsøkere.

UDI ønsker Nærings- og fiskeridepartementet lykke til med det videre arbeidet.

Vennlig hilsen

Katinka Hartmann

Fung. ass. avdelingsdirektør

Knut Henrik Berntsen

Seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Mottaker(e):

Nærings- og fiskeridepartementet

Christina Erichsen Grindal

Kopi til:

RMA Strategienheten

Knut Henrik Berntsen

Justis- og beredskapsdepartementet