

23 JAN 2011



Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 201105084-/TSC

Vår ref: 11/7598 - 3

Vår dato: 17. januar
2012

Høring NOU 2011:10 I Velferdsstatens venterom, om mottakstilbudet for asylsøkere

Vi viser til oversendelse fra departementet datert 4. juli 2011.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har følgende merknader til enkelte av utvalgets forslag:

Kapittel 18 Bemanning, kompetanse, roller

18.4.7 Utvalgets anbefaling

Taushetsplikten til de mottaksansatte bør reguleres av forvaltningsloven uavhengig av om driftsoperatøren er kommunal, privat eller ideell organisasjon. Taushetsplikten bør også gjelde overfor utlendingsforvaltningen.

Som det vises til i departementets oversendelsesbrev av 4. juli 2011 går dette forslaget i motsatt retning av forslaget som Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte på høring 11. juni 2009.

Spørsmålet er imidlertid tatt opp igjen i denne utredningen. Spørsmålet om hvor langt taushetsplikten for ansatte på asylmottakene skal gå er et vanskelig spørsmål. Det er mange hensyn å ta, både mht brukere, ansatte og myndighetenes behov.

Det er et viktig poeng at det skal være like regler uavhengig av hvem som er driftsoperatør for mottakene, og vi støtter forslaget om at det skal være like regler for ansatte hos både private og offentlige mottaksoperatører (s 150, punkt 18.4.6)

Det er av vesentlig betydning at utlendingsmyndighetene har tilstrekkelig informasjon slik at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Et vedtak på feilaktig grunnlag vil ha alvorlige konsekvenser for den det gjelder.

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan ikke se at unntak fra taushetsplikten vil være et inngrep i rettssikkerheten til asylsøkere, eller at tillitsforholdet mellom ansatte og beboere vil skades.

Vi har stor tillit til at unntak fra taushetsplikten vil bli brukt med fornuft og varsomhet til den enkelte brukers beste og ikke vil bære preg av overvåkning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet sa seg i 2009 enig i AIDs forslag. Etter vurdering av dette utvalgets vurderinger og forslag, står vi fortsatt på vårt tidligere synspunkt mht at taushetsplikten ikke skal gjelde overfor utlendingsforvaltningen.

Kapittel 29 Aktiviteter

29.1.10 Utvalgets anbefaling

Norskopplæring for beboere i ordinære mottak er en så vesentlig faktor for asylsøkeres psykiske helse, mestringsevne og evne til integrering at utvalget mener rett til norskopplæring for asylsøkere bør lovfestes.

Det er behov for å undersøke nærmere om beboere i mottak som venter på bosetting, påbegynner norskopplæring i henhold til introduksjonsloven § 17 og § 18. Utvalget mener det er viktig at slik opplæring ikke utsettes til etter bosetting i kommune.

Gjeldende praksis for innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse bør endres slik at flere kan dra nytte av en slik mulighet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslag om å lovfeste rett til norskopplæring for asylsøkere, samt forslag om å endre praksis slik at flere asylsøkere kan få midlertidig arbeidstillatelse. Lovfestet, obligatorisk norskopplæring for asylsøkere vil kunne bidra til et bedre utbytte av og forbereding til introduksjonsprogram. Dette vil igjen kunne bidra til at flyktninger som har avsluttet deltakelse i introduksjonsprogram i større grad vil kunne ha tilegnet seg tilstrekkelige norskkunnskaper til å få innpass i arbeidslivet, eller eventuelt kunne få utbytte av å delta i arbeidsrettede tiltak. Det kan være behov for lengre opplæringsløp med kombinasjon av teori og praksis. I et slikt perspektiv er det viktig å komme raskt i gang og utnytte ventetiden i asylmottak.

Kapittel 30 Kvalifisering

30.5 Utvalgets anbefaling

- *Kvalifisering bør være et tilbud til alle beboere i mottak og ikke kun for personer som skal motiveres til å returnere frivillig etter endelig avslag. Kvalifiserende tiltak i mottak bør ses i sammenheng med introduksjonsprogrammet i kommunene.*
- *Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak bør være ett av flere tiltak mottaksbeboerne kan velge mellom for å få en aktiv og kvalifiserende tilværelse i ventetiden. Særlig kan dette være aktuelt for personer med oppholdstillatelse.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet forutsetter at utvalget med kvalifiserende tiltak under første kulepunkt, ikke sikter til arbeidsrettede tiltak med hjemmel i forskrift 2008-12-11 nr 1320: Forskrift om arbeidsrettede tiltak.

Utenlandske arbeidssøkere kan vurderes for arbeidsrettede tiltak dersom de har lovlig opphold i Norge, jf. lov om arbeidsmarkedstjenester § 2. Det er ikke krav om permanent oppholdstillatelse, varig opphold eller opptjente dagpengerettigheter for å vurderes for et arbeidsrettet tiltak. Med utenlandske arbeidssøkere menes både nordiske borgere, EØS-borgere og tredjelandsborgere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet presiserer at ingen har *rett* til arbeidsrettede tiltak, men at alle arbeidssøkere *kan* vurderes for om deltakelse på et arbeidsrettet tiltak er hensiktsmessig og nødvendig for å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid. Utenlandske arbeidssøkere skal vurderes for tiltaksdeltakelse på lik linje med norske borgere. Det forutsettes at en arbeidssøker har arbeidstillatelse, jf. Forskrift om arbeidsrettede tiltak § 1-3.

Før tildeling av tiltak, bør deltakelse i tiltaket vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Manglende kvalifikasjoner og utilstrekkelige norskkunnskaper er generelt en barriere for mange innvandrere når det gjelder både arbeid og deltakelse på tiltak. Arbeidsrettede tiltak er et rammestyrte virkemiddel og et knapphetsgode. Formålet er å kvalifisere for det norske arbeidsmarkedet. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil også presisere at formålet med arbeidsrettede tiltak er komme i arbeid, og ikke aktivisering i en ventefase. Selv om innvandrere er en prioritert gruppe ved tildeling av arbeidsrettede tiltak, skal deltakelse på tiltak vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid. En slik vurdering innebærer blant annet at tiltaksdeltakere må ha tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne nyttiggjøre seg tiltak.

Arbeidsrettede tiltak kan støtte opp under og yrkesrette norskopplæring og grunnleggende opplæring, men arbeidsrettede tiltak kan ikke kompensere for mangelfull språkopplæring. En utfordring for mange asylsøkere kan være lav formalkompetanse fra sine hjemland. De vil kunne ha behov for omfattende språkopplæring og ha lite av den kompetansen som kreves for å få ledige jobber.

Lovfestet, obligatorisk norskopplæring for asylsøkere vil kunne bidra til et bedre utbytte av og forberedning til introduksjonsprogram. Dette vil igjen kunne bidra til at flyktninger som har avsluttet deltakelse i introduksjonsprogram i større grad vil kunne ha tilegnet seg tilstrekkelige norskkunnskaper til å få innpass i arbeidslivet, eller eventuelt kunne få utbytte av å delta i arbeidsrettede tiltak.

Arbeids- og velferdsetaten kan tilby arbeidsrettede tiltak også til asylsøkere, men dette forutsetter at de har arbeidstillatelse og at de har et tilstrekkelig norsknivå til å kunne nyttiggjøre seg tiltaket. Det bør derfor vektlegges tidlig innsats når det gjelder norskopplæring og kvalifisering som tilbud til alle beboere i mottak. At asylsøkere gis mulighet til å arbeide er svært viktig når det kommer til å få innpass på arbeidsmarkedet senere, og ikke minst kan arbeidslivet også være en god arena for å lære norsk.

Kapittel 32 – Forslag til lov om innkvartering for personer som søker beskyttelse

Utvalget foreslår – og har utarbeidet forslag – til ny lov: *Forslag til lov om innkvartering for personer som søker beskyttelse*. Utvalget mener at en egen lov om innkvarteringstilbudet for asylsøkere vil sikre tilgjengelighet og oversikt, både for brukere, driftsoperatører og relevante myndigheter. Hensikten med loven er bl.a. å styrke rettssikkerheten for personer som søker beskyttelse i Norge, gi politikere et styringsmiddel og forvaltningen et redskap. En rettighetslov innebærer mulighet for å kreve domstolsbehandling for personer som mener deres rettigheter ikke er ivaretatt. Loven legger visse føringer, men forvaltningen kan i praksis bestemme nærmere innretning på tilbudet, bl.a. gjennom forskrifter og rundskriv. Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering er at det ikke er behov for en ny særlov, slik utvalget foreslår (side 284, kap 32, jfr. kap. 31), men at lovens innhold kan flettes inn i eksisterende lovverk med rundskriv og forskrifter.

I dag reguleres området asylsøkere av Utlendingsloven med forskrift og rundskriv, men mange andre lover regulerer sammenlignbare tjenestetilbud: Lov om sosiale tjenester, Lov om barneverntjenester (herunder forskrift for sentre for foreldre og barn samt rettslig regulering av barnevernsinstitusjoner), Forvaltningsloven, og den nye Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, av 16.12.2011.

Utredningen tar for seg hvor ansvaret for innkvartering skal ligge. Utvalget er todelt, og flertallet anbefaler at asylsøkere gis rett til sosiale tjenester etter Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (som trådte i kraft 01.01.2012). Flertallet mener at NAV ved sosialtjenesten sjelden er inne i bildet. Dette mener vi er en svakhet. Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen er en av to lover som gir rett til sosiale tjenester. Det er stor variasjon i kommunene om hvilke kommunale, sosiale tjenester de har valgt å legge inn i NAV-kontoret. Dersom det blir vedtatt en ny lov, eller det blir endringer i gjeldende lovgivning som gir rett til sosiale tjenester, vil NAV-kontorene flere steder bli en naturlig og aktuell samarbeidspart som en del av vertskommunen. Mindretallet mener ansvaret fortsatt skal være statlig og at tjenester ytes som en del av tilbudet i mottak. En begrunnelse er at det ikke kan legges ytterligere press på det kommunale apparatet. Ut fra et helhetsperspektiv vil direktoratet anta at ansvaret bør være kommunalt, men en forutsetning er at kommunene tilføres nødvendige ressurser.

Øvrige bemerkninger ut fra sosialfaglige vurderinger:

Det er en svakhet ved utredningen at et par aktuelle samarbeidsområder er lite omtalt i utredningen. Etter vårt syn burde de vært grundigere behandlet:


- Samhandlingsreformen omtales flyktig side 229, kap 25.4.1, som en forløper til ny kommunal helse- og omsorgslov.
- KVP (kvalifiseringspenger) nevnes ikke som en del av kvalifisering, side 271, kapittel 30. (Men et tema som drøftes side 275 er hvorvidt det er riktig å bruke mer ressurser til å kvalifisere de som skal ut av landet enn de som skal etableres her. Hensikten er mulighet til reetablering i hjemlandet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet finner at utredningen gir en god oversikt over tilbudet i dag, også i andre nordiske og enkelte europeiske land, og har oversikt over aktuelle begreper på området. Flere tema av stor interesse for sosialtjenesten er grundig drøftet og har forslag til løsninger som vi i hovedsak støtter:

- Fattigdom side 242, kapittel 26. Utvalget slår fast de fattigste barna er barna i mottak (og etterlyser studier om emnet), og fattigdommen koples til dårlig økonomi og manglende mulighet/evne til å kunne prioritere barnas behov, og forsterker behovet for en gjennomgang av økonomiske ytelser
- Mange gode forslag til tiltak for de som blir boende lenge (videregående skole, barnehagetilbud for 2-3 åringer, bedre boligstandard etter 1 år m v). At økonomiske konsekvenser utredes anskueliggjør mulighetene for å gjennomføre tiltakene.
- Identifisering av sårbare personer, kapittel 24, side 211 hvor behovet for styrket kapasitet er stort. Her drøftes faggrupper som kan drive trygghetsskapende arbeid, og kapitlet har også en god drøfting av a) hvordan identifisering av sårbare personer henger sammen med mulighet for å gi hjelp og b) behov for hjelp satt opp mot tidspunkt for flytting og usikkerhet om videre behandling/avbrutt behandling. Vi savner imidlertid en drøfting av relasjonsarbeid, utvikling av personlige ferdigheter, mestring og holdninger. Det er en svakhet ved utredningen at miljøpersonalet ikke nevnes blant faggrupper som kan drive trygghetsskapende arbeid, da det ofte er de som gjør en god innsats i det virkelige liv.

Med vennlig hilsen


Joakim Lystad
Arbeids- og velferdsdirektør


Ingrid Nikolic
direktør Fagstab tjenester

Kopi:
Arbeidsdepartementet
Postboks 8019
0030 Oslo