



Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep.

22 DES 2011

0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler
11/4227-4 F30 &01
Håkon Trætteberg / tlf.

Dato:
20.12.2011

HØRINGSSVAR TIL NOU 2011:10 I VELFERDSSTATENS VENTEROM - OM MOTTAKSTILBUDET FOR ASYLSØKERE

Fagforbundet er glad for at arbeidet med NOUen er gjennomført. Det er gledelig at vi nå har fått en bred gjennomgang av mottakstilbudet for asylsøkere i Norge. Fagforbundet er fornøyd med arbeidet utvalget har gjort og kan stille seg bak mange av konklusjonene til utvalget. Før vi kommer nærmere inn på de enkelte analysene og konklusjonene i NOUen, ønsker vi å gjøre noen generelle bemerkninger.

Mottakstilbudet for asylsøkere eksisterer for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser og er en nødvendig bestanddel i den nasjonale forvaltningen av asylinstituttet. Det er derfor naturlig at NOUen har et klart fokus rettet mot rollen asylmottakene spiller for integrering, innvandringsregulering og anstendig behandling av mennesker. Likevel finner Fagforbundet at hensynet til de ansatte i større grad burde vært inkludert som en del av en bred, altomfattende gjennomgang av praksis på området. Asylmottakene er en offentlig finansiert, regulert og delvis driftet virksomhet, og da er det å forvente at det offentlige også sikrer en anstendig behandling av de ansatte innen sektoren. De praktiske implikasjonene av dette perspektivet vil vi komme nærmere inn på senere.

Forvaltningen av asylmottakene står i et vedvarende krysspess mellom asylmottak som arena for velferd og integrering på den ene siden og asylmottak som del av kontroll siden av innvandringspolitikken på den andre siden. Denne spenningen reflekteres i NOUen, og det er tydelig at utvalget har tatt inn over seg behovet for en bevisst tilnærming til denne balansegangen. Fagforbundet vil understreke at for de ansatte som må håndtere dette i møte med brukerne hver eneste dag, er det avgjørende at myndighetene trekker opp klare linjer mellom kontroll dimensjonen og velferds dimensjonen i forventningene til de ansatte. Også dette er en problematikk som vil komme igjen i de mer spesifikke kommentarene under.

Det er en viktig og god tradisjon i norsk velferdspolitikken at barns beste skal prioriteres og at de skal skjermes fra unødvendige belastninger. Fagforbundet opplever at NOUen står støtt i denne tradisjonen. Dette er en tilnærming til barns situasjon og behov Fagforbundet stiller seg helhjertet bak. Barns beste må alltid gis høy prioritet når offentlige tiltak vurderes!

**Komparativ analyse av norsk regelverk og praksis**

Fagforbundet mener utvalget har gjort en god jobb når de har holdt norsk regelverk og praksis vedrørende asylmottak opp mot praksis og standarder i andre land. Dette avdekker interessante sider ved norsk asylforvaltning og gir nyttig innsikt i alternative organisasjonsformer. I den sammenheng vil Fagforbundet trekke fram at den norske modellen der asylsøkere omfattes av sektoransvaret innen helsevesenet er særtrekk det er all grunn til å holde fast ved. At alle som er lovlig i Norge har tilgangen til basale helsetjenester er et verdispørsmål, og her er det viktig at Norge viderefører en god ordning der asylsøkere har samme tilgang til helsetjenester som den øvrige befolkningen.

Videre er det fruktbart når utvalget sammenligner norske regler og minstestandarder med EUs mottaksdirektiv. Fagforbundet anser det som urimelig at Norge skal ha lavere standarder i asylmottak enn hva som er *minstestandarden* i EU. Vi støtter derfor utvalgets forslag om endringer som vil bringer norske standarder opp på nivå med EUs direktiv i de tilfeller der det i dag er lavere. Vi vil imidlertid understreke at minstestandarden i direktivet er å anse som et gulv på standarden vi bør ha i Norge. Norge må ikke under noen omstendigheter utvikle en praksis der mottaksdirektivet i realiteten blir et tak for standarden.

Plassering i forvaltningen

Fagforbundet legger til grunn at det er fullt lovlig og legitimt å søke om asyl, og at mennesker som benytter seg av denne retten bør behandles deretter. Dette medfører at ordinære asylmottak først og fremst er å anse som et velferdstilbud, og at kontrollfunksjonen er sekundær. Til samme tid finnes det mottak som transittmottak, forsterkede avdelinger, eventuelle retursentre med mer hvor kontrollfunksjonen er mer framtrødende. Fagforbundet mener dette skillet i funksjon også bør reflekteres i organiseringen. Dette innebærer at staten ved justisdepartementet og UDI drifter mottak med en framtrødende kontrollfunksjon. Ansvaret for de øvrige mottakene bør legges til IMDi som ligger under barne-, likestilling – og inkluderingsdepartementet.

Et skille mellom forskjellige mottak etter hvilken funksjon de har, vil gi klarere rolleforståelse for de som er involverte i driften av dem. Denne gevinsten vil økes av at skillet også reflekteres i plasseringen i departementsstrukturen. Det finnes rikelig dokumentasjon på at en virksomhets plass i organisasjonen påvirker handlingsvalgene innenfor virksomheten. Fagforbundets konklusjon på dette området er i tråd med analysen til utvalget.

Driftsoperatører, etablering av mottak og økonomi

Det finnes i dag tre typer driftsoperatører av asylmottak, nemlig kommuner, frivillige organisasjoner og kommersielle selskaper. Utvalget argumenterer for at man i framtiden skal videreføre en struktur der alle disse tre gruppene har om lag like store roller. Samtidig har utvalget dokumentert at Norge er i særstilling med å ha kommersielle driftsoperatører. Andre sammenlignbare land har overlatt oppgaven til frivillige organisasjoner som Røde Kors eller har det hele i offentlig regi. Asylmottakene er en velferdstjeneste som per definisjon må finansieres av det offentlige. Fagforbundet mener det er viktig at offentlige velferdsmidler går til å løse offentlige oppgaver. Dette innebærer at bruk av offentlige midler til profitt for private selskaper ikke er ønskelig. Fagforbundet mener derfor at det offentlige selv skal spille en hovedrolle i driften av asylmottak, godt supplert av frivillige organisasjoner.

Utvalget (s. 122) trekker fram de kommersielle selskapenes fleksibilitet i forbindelse med opp- og nedbygging av kapasitet som det fremste fortrinnet til denne gruppen driftsoperatører. Fagforbundet vil i den forbindelse trekke fram de ansattes betingelser som forutsetning for

denne fleksibiliteten. Det er ikke holdbart med et system der det offentlige velger å benytte seg av private selskaper for å utføre oppgaver som helt åpenbart er et offentlig ansvar, fordi stillingsvernet er svakere for de ansatte i de aktuelle selskapene. Det må være et grunnleggende prinsipp at alle som jobber for å løse oppgaver som det offentlige har ansvar for har de samme arbeids- og lønnsbetingelsene.

Fagforbundet registrer at utvalget ikke har vært i stand til å framskaffe en oversikt over prisene på drift og leie av mottak de siste 15 år. Fagforbundet er bekymret for at eventuelle innsparing for staten, så vel som profitten til de kommersielle selskapene, har sitt utspring i lønns- og arbeidsforhold hos de ansatte. Dersom det forholder seg slik at forverrede betingelser for de ansatte er et konkurransefortrinn i sektoren, så er dette uakseptabelt.

I fortsettelsen av dette vil vi også understreke at frivillige organisasjoner ikke må kunne benytte frivillig arbeidskraft til oppgaver som naturlig hører hjemme hos de ansatte. Frivillige organisasjoner har gjerne et idealistisk engasjement og medlemmer med genuint ønske om å bedre situasjonen til beboere i asylmottak. Dette er en verdi som bør verdsettes og hilses velkommen. Samtidig kan ikke forvaltningen av asylmottak basere seg på dugnad. Et stort innslag av frivillige til å løse basale oppgaver vil undergrave den generelle finansieringen og kvaliteten i systemet. Eventuell innsats fra frivillige må derfor ønskes velkommen som et kjærkomment supplement til de grunnleggende tjenestene ved et asylmottak, men aldri fortrenge ansatt arbeidskraft.

Fagforbundet opplever også et behov for ytterligere ordninger som sikrer at driverne av mottak er seriøse aktører. Et egnet virkemiddel for dette kan være introduksjonen av en sertifiseringsordning der aktører som ønsker å delta i en eventuell konkurranse om å drive mottak må godkjennes før de kvalifiseres for konkurransen. Naturlige kriterier for godkjenning er systematisk arbeid med kompetanse og utvikling av mottaksarbeidet, samt at aktøren er en profesjonell arbeidsgiver med ordnede forhold til de ansatte.

Dersom man, mot Fagforbundets anbefaling, velger å fortsette å benytte kommersielle aktører i driften av mottak, så ser Fagforbundet rom for å bruke regelverket for offentlige anskaffelser mer aktivt enn hva som gjøres i dag. Bestemmelser fra ILOs kjernekonvensjon har siden 2008 vært en del av forskriften om offentlige anskaffelser. Fagforbundet krever at staten bruker dette regelverket aktivt, og også overvåker at disse kontraktsvilkårene etterleves i kontraktperioden. Videre vil vi understreke at staten har full mulighet til å stille høye krav til kvalitet og kompetanse som et konkurransevilkår, og at også dette handlingsrommet må brukes aktivt.

Fagforbundet mener at utvalgets forslag om basismottak er godt og stiller seg helt og holdent bak intensjonene i forslaget. Av vår holdning til hvem som skal drifte mottak følger det at vi mener kommuner og frivillige organisasjoner bør drifte basismottakene.

Bemanning, kompetanse og roller

Utvalget har en god analyse av bemanningssituasjonen i mottakene. Samtidig har Fagforbundet observert en bekymringsverdig tendens til at bemanningen har falt uforholdsmessig mye de senere årene, og at bemanningen enkelte steder nå ligger under hva som bør være en fornuftig minstenorm både i forhold til kvalitet og sikkerhet. Bemanning er en viktig faktor for kvaliteten og sikkerheten på mottakene. Samtidig er det en av de dyreste faktorene å endre for å bedre kvaliteten, men billigste for å øke sikkerheten. Utvalget beskriver hvordan UDI til tider er stilt overfor en etterspørsel som knapt lar seg dekke i markedet. I en



slik situasjon er det lite sannsynlig at konkurransen i seg selv skal kunne sikre kostbar kvalitet. Fagforbundet går derfor inn for minstenorm for bemanning ved alle mottak. Fagforbundet foreslås følgende minstenorm ved dagtid i ordinære mottak:

- Mottak med 120 plasser – seks årsverk.
- Mottak med 160 plasser – åtte årsverk.
- Mottak med 200 plasser – ni årsverk.

Fagforbundet mener en slik minstenorm vil sikre en forsvarlig bemanning ved mottakene. Vi vil påpeke at vårt forslag langt på vei kan sees som en naturlig konsekvens av utvalgets vurderinger, selv om utvalget i NOUen ikke kommer med samme anbefaling.

Sikkerheten til de ansatte ved mottakene er det tema som ikke får stor plass i NOUen. Fagforbundet vil derfor understreke at hverdagen for de ansatte ved mottakene er preget av branttilløp, vold og andre aggresjoner. Trusler er en helt vanlig hendelse de ansatte må håndtere på jevnlig basis. Dette skaper en krevende arbeidssituasjon, og et minstenivå på grunnbemanningen er derfor nødvendig for å skape en overkommelig hverdag for de ansatte. Samtidig vil vi understreke at all erfaring tilsier at utgiftene knyttet til "nødtiltak" etter at alvorlige situasjoner har fått utvikle seg, langt vil overstige utgiftene til å ha en høyere grunnbemanning. Også innen asylmottakene er forebygging billigere enn reparering. En slik tilnærming vil selvfølgelig også skape en bedre hverdag for beboerne ved mottakene.

Det er etter vårt syn imidlertid ikke nødvendig å normfeste et krav til at ansatte skal være til stede på ettermiddag og kveld ved alle mottak. Dette er nødvendig ved noen mottak, men ikke ved alle. På dette punktet mener vi derfor at det er naturlig at det lages rom for lokale tilpasninger.

Ved mottak med døgnbemanning kan det ikke vær kun én ansatt til stede på nattestid. Hensynet til sikkerheten til både ansatte og beboere tilsier at det ved disse mottakene alltid skal være minst to våkne ansatte til stede nattestid. Når man velger å ha døgnbemanning ved et asylmottak er dette nettopp for at de ansatte må være forberedt på å håndtere eventuelle situasjoner som oppstår. Når det allerede er vurdert at det finnes et slikt behov, finner Fagforbundet at det av hensyn både til de ansatte og beboere er nødvendig at det er to ansatte til stede. Vår erfaring tilsier at en person ikke er tilstrekkelig til å håndtere aktuelle situasjoner på en tilfredsstillende måte, både for den ansatte og for de berørte beboerne.

Utvalget foreslår at mottaksansattes taushetsplikt også skal gjelde overfor utlendingsforvaltningen. Dette er et steg i motsatt retning av forslaget Arbeids- og inkluderingsdepartementet kom med i 2009, hvor det ble lagt opp til en opplysningsplikt for de mottaksansatte. Fagforbundet støtter forslaget til utvalget. En opplysningsplikt vil innebære en alvorlig undergraving av velferdsaspektet i oppgavene til de ansatte, og det er ikke tilbørlig å utsette de ansatte for et slikt krysspess mellom det å ivareta beboerne og å overvåke dem. Videre er det uheldig med forskjellig rettstilstand for ansatte ved forskjellige typer driftsoperatører. Følgelig er Fagforbundet enig med utvalget i at taushetsplikten til mottaksansatte bør reguleres av forvaltningsloven uavhengig av hvem som er den enkelte ansattes arbeidsgiver. Dette synet understreket vi også i høringsuttalelsen til departementet da forslaget om lovendringen om taushetsplikt var ute til høring.

Tilsyn

Fagforbundet deler utvalgets syn om at et uavhengig tilsyn er nødvendig, og anser fylkesmannen å være et egnet nivå for dette.

I forbindelse med tilsyn vil Fagforbundet understreke betydningen av at også arbeidsforhold er gjenstand for tilsyn. Fagforbundet Norsk Forening for Asylmottaksarbeidere har tidligere vært i dialog med UDI om kritikkverdig arbeidsforhold ved mottak, og behovet for å føre tilsyn for å få bukt med dette. Det er avgjørende at denne dimensjonen av tilsynene blir videreført, og at en eventuell desentralisering av tilsynsmyndigheten ikke fører til at enkelte regioner nedtoner dette arbeidet. Vi vil igjen understreke at ved en offentlig anskaffelse har den offentlige virksomheten som inngår kontrakten en selvstendig plikt til å påse at kontrakten etterleveres.

Retursentre

Utvalget argumenterer for at det ikke bør opprettes egne retursentre for personer som har fått endelig avslag på søknad om opphold i Norge. Dette begrunnes med at man ikke finner det dokumentert at dette tiltaket vil fremme frivillig retur hos de aktuelle personene. Fagforbundet bestrider ikke tolkningen av eksisterende dokumentasjon på feltet, men finner at utvalget i dette tilfellet undervurderer det betydelig krysspresset de ansatte må håndtere ved mottakene. Kombinasjonen av en rolle der de ansatte skal motivere til frivillig retur og samtidig legge til rette for integrering, er krevende. Det er en utfordrende situasjon å stå i for den enkelte ansatte, men det er også grunn til å tro at kvaliteten på begge disse oppgavene senkes når de må kombineres. Egne statlige retursentre vil derfor legge til rette for en bedring av kvaliteten på det integreringsmotiverende arbeidet i de ordinære mottakene. Samtidig gir det mulighet til spesialisering også i arbeidet til de ansatte ved retursentrene. Her bør det legges til rette for aktiviteter som gir beboerne relevant kompetanse når de kommer tilbake til sine hjemland.

Når dette er sagt deler Fagforbundet bekymringen til utvalget om at eventuelle retursentre kan risikere å oppleve mer uro enn ordinære mottak. Vi mener derfor at barn og deres familier ikke skal plasseres i retursentre. Retursentrene må derfor kun være for voksne personer med endelig avslag på søknad om asyl.

Identifisering av sårbare personer og informasjonsarbeid

NOUen legger betydelig vekt på betydningen av å identifisere sårbare asylsøkere både i ankomstsenter, transittmottak og i ordinære mottak. Her har utvalget gjort en god jobb, og Fagforbundet mener forslagene bør realiseres i sin helhet.

Også når det gjelder utvalgets forslag til tiltak for å bedre informasjonsarbeidet i mottakene kan fagforbundet stille seg bak forslagene i sin helhet. Likevel tilsier erfaringene fra den praktiske hverdagen i mottakene at dette neppe er tilstrekkelig. Fagforbundet går derfor inn for at en økning i basisbemanningen i hovedsak dedikeres til informasjonsarbeidet. Det er innenfor dette arbeidet at en øket innsats vil gi best effekt. Både våre erfaringer og utvalgets funn viser at dette er et område der beboerne opplever størst behov for en forsterket innsats. En styrking av bemanningen på dette området vil derfor bedre hverdagen til beboerne. Dette vil i sin tur også ha gunstige effekter for sikkerheten til de ansatte. En demping av frustrasjonen til beboerne som følge av bedret informasjonsarbeid er det enkelttiltaket vi mener vil gi best uttelling for hverdagen til både beboere og ansatte.



Lovforslag

Fagforbundet er enig med utvalget om at det er riktig å lovfeste en del av rettighetene til asylsøkere i mottak. Vi oppfordrer departementet til å ta utvalgets forslag til lov med kommentarer til følge.

Til § 7 vil vi utvide teksten til også å ta med lønns og arbeidsvilkår i teksten. Lovteksten kan da se slik ut:

§ 7.

Driftsoperatørene skal yte tjenester etter denne loven til de personene de innkvarterer.

Driftsoperatørene skal samarbeide med relevante myndigheter og sektorer samt med lokalsamfunnet for å løse de oppgaver som følger av denne loven.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om driftsoperatørenes ansvar, herunder krav til lønns og arbeidsforhold, bemanning og kompetanse.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Jan-Tore Strandås
fagleder

Håkon Trættemberg
rådgiver

Vedlegg:
Kopi: