

Høringsuttalelse av Hero Norge

NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom

Innledning

Det regjeringsutnevnte utvalgets oppgave har vært å foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av mottakstilbudet for asylsøkere i Norge. Drift av asylmottak er en krevende forvaltningsoppgave, noe utvalget til fulle har dokumentert gjennom utredningen. Hero vil gi honnør til utvalgets etterrettelige arbeid og grundige vurdering av de enkelte deler av både struktur og innhold av tilbudet som gis i Norge. Utredningen fremstår som en utfyllende gjennomgang av viktige historiske utviklingstrekk i mottaksfeltet og samtidig en inngående beskrivelse av dagens mottaksapparat. Utvalget, som ble ledet av Gunnar Berge, har i sine konklusjoner kommet frem til en rimelig avveining mellom viktigheten av å ivareta strukturell fleksibilitet og individuelle behov.

Hero støtter de fleste anbefalingene som utvalget gir når det gjelder selve tilbudet som gis til beboere i mottak. Vi vil anbefale regjeringen å ta innover seg anbefalingene om å styrke selve tjenestene. Selv om mange av anbefalingene vil være kostbare tror vi at det vil være gode og langsiktige investeringer som vil styrke både ivaretagelsen av enkeltpersoner i en vanskelig situasjon, samt forbedre integreringen av bosatte flyktninger.

Vi mener at den foreslåtte styrkingen av tilbudet som gis til beboere vil resultere i vesentlig raskere integrering av flyktninger i Norge. Gjennom å løfte opp asylmottak som læringsarena vil den enkelte beboers livsmestring også styrkes. Dette vil kunne gi en raskere og mer effektiv læringsprosess i forhold til språk, samfunnsforståelse og arbeidsliv. En satsing på en innholdsrik hverdag i mottak vil styrke grunnlaget for læring både for de asylsøkere som venter på svar, de som har fått avslag eller de som har fått oppholdstillatelse og venter på bosetting.

Hero har som målsetting at asylmottak skal være ressursentre hvor beboere bruker tiden til å forberede og kvalifisere seg til sitt neste bosted, enten det er i Norge eller andre land. Vi vil støtte forslag som bygger opp under en slik tenkning.

Når det gjelder anbefalingene om å endre strukturelle sider av mottakstilbudet vil Hero argumentere for å opprettholde private driftsoperatører som sentrale leverandører av mottakstjenester i alle fasene av mottaksapparatet.

Sentrale vurderinger av strukturelle sider av mottakstilbudet

Bemanning, kompetanse og roller

- Hero er enig i at beboere bør trekkes mer aktivt inn i sikkerhetsarbeid ved mottak, at risikovurdering bør intensiveres. Vi er også positive til at mottakene bemannes på ettermiddag og kveld, hvis dette utløser bedre økonomiske rammer for bemanningen. Vi vil imidlertid påpeke at det fullt ut er mulig å ivareta et godt aktivitetstilbud på kveldstid og i helger gjennom samarbeidspartnere lokalt og ikke minst beboermedvirkning på mottaket. Hero har også god erfaring med å bruke ressursene i beboergruppene direkte inn i driftsoppgaver ved mottaket. I forhold til sikkerhetsperspektivet vil vi også påpeke at vår bruk av aktiv beboermedvirkning i mottakene har forebygget både branner, beboerkonflikter og andre krevende situasjoner. Konkrete eksempler på beboerstyrte sikkerhetstiltak er beboere som går brannvakter, har korridoransvar og andre miljøskapende oppgaver utenfor arbeidstid.
- Hero er ikke enig i at taushetsplikt også skal gjelde overfor utlendingsforvaltningen. Dette oppleves som lite problematisk i dag, tvert i mot er taushetsplikten med å styrke mottaksansattes rolle som del av forvaltningen. Vi kjenner oss ikke igjen i beskrivelsen i utredningen av problematikken rundt taushetsplikten. Vår erfaring er snarere at tydeligheten på lojalitet overfor oppdragsgiver staten ved UDI styrkes gjennom unntaket fra taushetsplikten.

Driftsoperatører

- Vi er enig i at det er positivt med et mangfold av operatører, men mener en styrt tredeling vil være i strid med gjeldende konkurranselovgivning om offentlige anskaffelser. Hero mener at utvalgets problematisering av styrkeforholdet mellom ulike typer driftsoperatører er en unødvendig bekymring. En styrt tredeling vil også være uheldig i forhold til å beholde en rekke private driftsoperatører, som er konkurransedyktige og bidrar når det virkelig er behov. Private driftsoperatører har også helt siden mottaksapparatet ble bygd opp vært viktige pådrivere i faglig utviklingsarbeid, profesjonalisering og effektivisering av mottaksdriften.
- Private driftsoperatørers beredskapsevne og fleksibilitet har i mange kritiske faser vært avgjørende for at norske myndigheter har klart å håndtere store ankomster av asylsøkere til Norge. Vi mener at en styrke ved det norske mottaksapparatet er rask responstid, både ved oppbygging og nedbygging, effektivitet og stor kapasitet. Hero mener at det er vurderingen av hvem som kan løse oppgaven best mulig som bør være viktig i valget av driftsoperatører av mottak, og ikke om det er en privat, kommunal eller frivillig organisasjon.

Basismottak

- Hero er positive til innføring av en grunnstamme av 3000 til 4000 mottaksplasser med lengre avtale på 5 til 6 år og oppsigelsestid på 1 år. Dette vil styrke kontinuitet, faglig arbeid og kompetanseutvikling i mottakssystemet og øke kvaliteten på selve bygningsmassen. Det er

særdeles viktig at kontrakter tildeles etter konkurranselovgevingen på lik linje med ordinære mottak. Vi foreslår å øke avtaletiden til 10 år med oppsigelsestid på 1 år.

Todeling – kontroll versus velferd

- Vi er enige i utvalgets vurdering at mottak har blitt i økende grad gjenstand for reguleringshensyn, men ser det ikke hensiktsmessig å forsterke den todelingen av mottak som utvalget skisserer. Hero er derfor uenig i forslaget om at mottaksfasene transitt og utreise bør være statlig driftet, for å ivareta statens kontrollhensyn. Hvis vi forstår utvalget riktig er argumentet for å gjøre denne store og krevende strukturelle endringen at det vil forenkle og styrke statens forvaltningsoppgaver som asylintervju og –vedtak, informasjon og helseundersøkelse. Vår erfaring tilsier at samarbeidet mellom driftsoperatør og disse tjenestene er svært velfungerende. Vi kan dermed ikke se at statlig drift må innføres i transitt for å sikre økt kontroll.
- Vi vil i denne sammenheng også hevde at dagens driftsoperatører har svært gode resultater i drift av transittmottak. Effektueringer av retur og frivillige returer har de siste årene økt betydelig, noe som tilsier at dette kontrollelementet blir godt ivaretatt. Våre erfaringer fra drift av ankomsttransitt, transittmottak, transitt for EMA og ventemottak tilsier at kontrollhensynet blir godt ivaretatt gjennom godt samarbeid med Politiets utlendingsenhet og UDI.
- De økonomiske konsekvensene av en slik endring, hvor staten selv drifter mottak vil etter vår vurdering medføre betydelig kostnadsøkning i driften. Forslaget til utvalget vil også etter vår oppfatning svekke fleksibiliteten, som vi mener er godt ivaretatt i transittfasen i dag.
- Vi mener at Politiets utlendingsinternat på Trandum, for personer uten lovlig opphold i Norge, fortsatt skal drives av staten.

Utfordringer for kommuner

- Hero er enig i foreslått bevilgning på kroner 100 000 til nye vertskommuners planlegging av tjenestetilbudet

Lovgivning og tilsyn

- Hero støtter forslaget om at tilsynet med mottaksdrift flyttes fra UDI til fylkesmannsembete. Som nevnt i utredningen er også mottakene meldepliktige til kommunenes miljørettede helsevern. Hva som regnes for godt bomiljø og definisjon av mottak som institusjon tolkes ulikt i kommuner og skaper utfordringer i forhold til hva som er en akseptabel enkel mottaksstandard. I noen kommuner er det et stort språk mellom kravene som kommunen og UDI legger til grunn for et godt botilbud. Denne problematikken mener og tror vi fylkesmannen vil ha større forutsetninger for å kunne håndtere enn UDI. Skulle tilsynsmyndigheten bli værende som del av UDI's embete vil vi i likhet med utvalget anbefale at det skilles ut som en egen autonom enhet.

- Vi vil også påpeke at den tette kontraktsoppfølgingen og det direkte samarbeidet fortsatt bør ivaretas av UDI, uavhengig av om tilsynsansvaret legges til fylkesmannsembetet.

Sosiale tjenester

- Hero er enige med mindretallet i utvalget, som mener at asylsøkere ikke bør omfattes av sektoransvaret når det gjelder sosiale tjenester. Vi tror ikke at en endring på dette feltet vil komme beboerne selv til gode, det vil sannsynligvis heller resultere i større ulikheter i tjenestetilbudet fra mottak til mottak. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å påføre kommuner et enda større ansvar i forhold til beboere i mottak.

Sentrale vurderinger av selve tilbudet som gis til beboere i mottak

Saksbehandlingstid, botid og standard

- Hero er enig i at kortere saksbehandling er avgjørende for tilbudet som gis på mottak. Forslagene om å tilrettelegge for lang botid med enkeltrom etter ett år i mottak og egne leiligheter for barnefamilier er helt i tråd med våre anbefalinger. Utvalget anbefaler ikke innføring av minstestandarder og minsteareal, noe vi imidlertid mener ville medført et mer enhetlig tilbud til beboere i mottak.
- Vi er enige i at det bør innføres mer retningsgivende normer for fellesareal og utstyr på mottakene for å sikre en viss minstestandard. Vi er også enige med utvalget i at det er akseptabelt med en lavere standard i transitt, da botid der er svært kort.

Enslige mindreårige

- Hero er enige med utvalget i at ansvaret for botilbud til enslige mindreårige over 15 år fortsatt bør være organisert under UDI. Utvalget foreslår også at avdelingene skal ha maksimum 6 beboere, med en styrking av bemanningen. Vi er enige i denne utviklingen, men mener at størrelsen på enhetene gjerne kan være opp mot 15 til 20 beboere. Vår erfaring er at et større fellesskap har viktige positive sider i forhold til mulighetene for å bygge gode relasjoner mellom ungdommer med ulik bakgrunn, språk, religion og så videre. Enslige mindreårige er i de fleste tilfellene ressurssterke og sosiale ungdommer som har glede av å bo i større internatliggende enheter.
- Utvalget foreslår også at barnevern skal ha en rådgivende funksjon direkte opp mot avdelingen, noe vi også er positive til og tror vil resultere i gjensidig kompetanseheving.

Privat innkvartering

- Hero er enig i at beboere bør gis mulighet til å bo privat når de har mulighet for det og samtidig få økonomisk støtte og oppfølging i mottak. Det bør likevel være en form for kvalitetssikring av innkvarteringen for å unngå at det utvikler seg egne boliger, boligstrøk eller ghetto-tilstander i de store bykommunene for asylsøkere med begrensede økonomiske midler. Vi vil anbefale at erfaringer fra Migrationsverket i Sverige tas med i en eventuell slik omlegging. Plassene bør inngå i totalkapasiteten i det enkelte mottak og utløse tilleggssytelser for oppfølgingsarbeidet.

Arbeid

- Når det gjelder muligheten for å arbeide er vi enige med utvalget i at flere bør kunne arbeide i ventetiden ved hjelp av midlertidige tillatelser. Vår erfaring er at mange asylsøkere klarer å skaffe seg arbeid i ventetiden. Arbeidende asylsøkere er positivt for dem selv, lokalsamfunnet og fremtidig integrering eller retur. Det vil også til en viss grad kunne motvirke svart arbeid og alvorligere kriminalitet.

Identifisering av sårbare grupper

- Hero støtter en styrking av helsetjenesten i transitt for identifisering av sårbare grupper. En styrket identifisering og systematisering av informasjonsflyten videre i systemet er av svært viktig betydning for å kunne iverksette gode oppfølgingstiltak raskt etter flytting til ordinært mottak. Personer som utvikler psykiske lidelser i løpet av mottaksoppholdet bør også omfattes i definisjonen av sårbare grupper.

Beboerøkonomi

- Hero støtter forslaget om en gjennomgang av beboeres økonomiske ytelser og vurdere en justering av nivået for å unngå at mennesker i Norge lever i fattigdom over tid. Dagens økonomiske ytelser til beboere i mottak er svært lave i forhold til prisnivå på mat, klær, transport, helse og andre essensielle utgifter som beboere i mottak har. Beboeres økonomi bør derfor reguleres årlig i tråd med prisveksten.

Beboermedvirkning

- Hero støtter utvalgets forslag om å gå gjennom regelverket for å sikre at ikke regler forhindrer beboermedvirkning i mottak. Vi er også positive til å innføre et belønningssystem for ekstrainsats. Vi ønsker å erstatte trekkssystemet med et system som belønner innsats og deltakelse, men anerkjenner utvalgets vurdering om at det kan bli vanskelig å gjennomføre på grunn av manglende oppgaver til alle beboere. Vi vil også påpeke at Hero i 1995 tok initiativ til en satsing på beboermedvirkning og utviklet en håndbok i samarbeid med UDI. Denne satsingen har vært avgjørende for vår organisasjonsutvikling. Hero preges i dag av et stort mangfold, hvor ikke bare ansatte men også beboere er viktige ressurser i et veldrevet mottak.

Barn i mottak

- Hero støtter forslaget om å sikre videregående skole til alle barn i alderen 16 til 17 år. Det er av stor betydning for en ungdom i mottak å kunne gå på skole og ha en så "normal" hverdag som mulig bestående av læring og sosialt fellesskap. Vi støtter også forslaget om å gi rett til barnehageplass til barn i mottak. Dette vil sikre et godt tilbud til barn og en god avlastning for foreldre i en vanskelig livssituasjon.
- Barns situasjon i mottak er et av de områder som også vi har arbeidet målrettet med de siste årene. Flere prosjekt de siste årene hvor også vi har medvirket har satt fokus på barn, foreldrerollen, familiekonflikter og så videre. Dette har medført en kompetanseheving og bedre verktøy for å sikre at barn i mottak blir godt ivaretatt.
- Etter vår oppfatning er også gode aktivitetstilbud og gode boforhold viktige elementer i å gi barn en god barndom også i mottak. Aktiviteter som gir barn mulighet for lek, vennskap og mestring med andre barn i lokalsamfunnet er viktige å bygge opp, gjerne i samarbeid med frivillige. Gode boforhold ivaretas best i desentraliserte mottak hvor barn bor i vanlige boligstrøk, med naboer og en god mulighet for foreldre til å gjenopprette et normalisert familieliv.

Informasjon

- Hero er positive til forslaget om at asylavdelingen i UDI i større grad bistår mottaksansatte med informasjonsarbeid. Vi foreslår at asylavdelingen besøker alle mottak og informerer mottaksansatte om hvordan de jobber og hva som vektlegges i saksbehandlingen.
- Her er også svært positive til en brukertilpasset IKT-løsning for å gi den enkelte asylsøker informasjon om sin saksgang.

Aktivitet og kvalifisering

- Hero støtter forslaget om at rett til norskopplæring bør lovfestes og at det gis flere midlertidige arbeidstillatelser. Dette vil være viktige bidrag i aktivitetstilbudet for beboere i mottak. Vi vil også foreslå engelskundervisning som tilbud i mottak, da det er en nyttig kvalifisering uavhengig av utfallet av asylsøknad. Engelsk er et "mottaksspråk" og tilbudet vil derfor også bidra til å styrke kommunikasjonen internt mellom beboere på det enkelte mottak.
- Hero støtter også forslaget om at kvalifisering skal være et tilbud til alle. Vi mener at kvalifisering til arbeid bør starte tidlig i asylprosessen, noe som vil motvirke lediggang og stimulere til læring.

Andre kommentarer

- Hero mener at staten bør gi et bedre tilbud for personer som ikke er i stand til å ivareta seg selv. Opprettelsen av forsterkede avdelinger har bidratt i riktig retning. Det er likevel fortsatt mange beboere som ikke får et behandlingstilbud, men som er for syke til å klare seg i mottak. Vi vil utfordre regjeringen til å forbedre samhandlingen mellom de ulike sektorer for å forhindre at personer i mottak faller mellom ulike sektorer som politi, rus, psykiatri og helse.
- Hero mener at UDI i enda større grad bør ta hensyn til og kommunisere med andre etater når nye regler og rundskriv blir utformet. Vi vil også oppfordre til at driftsoperatører og mottakspersonal i enda større grad inviteres med i utvikling av nye verktøy, rutiner og program rettet mot beboere i mottak.

Vi vil avslutningsvis rette stor takk til mottaksutvalget for å sette et viktig fokus på tilbudet som gis beboere i mottak. Vi vil også invitere regjeringen til å ta kontakt og bruke vår ekspertise i videre arbeid med å utvikle det norske mottakssystemet. Vi ser frem til fortsatt å være en viktig bidragsyter og samarbeidspartner i årene fremover.

Stavanger, 12.01.12

Med vennlig hilsen



Ahmed Bozgil

Adm. Dir.



Kjartan Dirdal

Utviklingsdirektør