

16 JAN 2011



Justisdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kristiansand, 13. januar 2012

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

Link AS har vært driftsoperatør for mottak siden 1999. Initiativtakerne til selskapet hadde fulgt utfordringene knyttet til flyktninger og asylsøkere siden midt på 1980-tallet. Med bakgrunn fra humanitære organisasjoner, internasjonal virksomhet og senere som ansatte i kommuner og UDI, var vi tidlig involvert i arbeidet med asylsøkere og flyktninger.

Link AS har vært driftsoperatør for flere ulike mottaksmodeller, og vi var en tidlig aktør ved utvikling av modeller for desentraliserte mottak, drift av ventemottak og etablering av egne transitter for enslig mindreårige asylsøkere. Ved inngangen til 2012 driver Link AS 8 mottak og har rundt 130 ansatte. Vi drifter transittmottak, transitt for enslig mindreårige, transitt for "dublinere", mottak for enslig mindreårige og ordinære asylmottak. De ordinære mottakene er i hovedsak desentraliserte mottak der asylsøkerne er innkvartert i hus, leiligheter og hybler i vertskommunen.

Link AS vil fremheve at NOU 2011:10 er en bred og grundig gjennomgang av mottaksfeltet. Vi gjenfinder de fleste av de ulike diskusjonene som har vært ført rundt mottaksdrift over tid. Med det omfang som mottaksdrift har fått, og med den erfaring flere driftsoperatører har skaffet seg gjennom lang tid, stiller vi oss likevel spørrende til at fagmiljøet som mottakene selv representerer ikke har vært representert i utvalget. Nettopp den lange erfaringen og den faglige kontinuiteten til mange driftsoperatører kan sies å ha forskjøvet mye av det faglige hegemoniet på mottaksfeltet. Det er en gryende følelse av at UDI de siste årene har svekket sin faglige autoritet. Link AS mener at det viktigste enkelttiltaket som kan styrke kvaliteten på drift av mottak er en forbedret tilsynsordning med fokus på en reell faglig, organisatorisk og administrativ evaluering. Tilsynsordningen må selvfølgelig også ivareta formell og juridisk kontroll av driften, men det er et stort problem for dynamikken i forholdet mellom oppdragsgiver og leverandør at den faglige evalueringen i for stor grad har forsvunnet. I stedet vokser det frem et uhensiktsmessig prosjektregime som tydeligvis skal kompensere for at den faglige evalueringen er lite synlig. I stedet for å skape dynamikk så skaper dette nye flaskehalser og ikke intenderte virkninger.

Link AS velger også innledningsvis å gi noen kommentarer til den mottaksmodellen som utvalget har lagt til grunn.

Transittmottak:

Link AS er enig med utvalget, med unntak av anbefalingen om statlig drift. Vårt syn omtales under punktet; Plassering i forvaltningen.

Ordinære mottak:

Link AS er enige med utvalget. Når det gjelder standard på innkvartering, omtales dette senere. Vår vurdering er at disse kravene vil føre til store utfordringer - spesielt for sentraliserte mottak som drives i en samlet bygningsmasse

Basismottak:

Link AS er i tvil om basismottak vil gi det resultatet som omtalt. Omtales i eget punkt.

Privat innkvartering:

Link AS mener av erfaring at privat innkvartering for en begrenset gruppe ved hvert mottak vil skape en forskjellsbehandling mellom beboere som det kan være vanskelig for mottakene å håndtere. Videre kan dette gi grobunn for mye konflikt. Vi støtter en styrking av ordningen med alternativ mottaksplassering som vi tror er et veldig positivt og viktig virkemiddel.

Utreisesenter for personer under dublinforordningen:

Et slikt mottak finnes i praksis allerede ved Link AS sitt mottak på Persaunet i Trondheim. Mottaket ble etablert som transitt, men har i praksis blitt omgjort til et utreisesenter for «dublinere» uten at forholdene rundt drift har blitt tilpasset dette. Vi synes det er vanskelig å konkludere om en modell der dublinbeboere først bor i ordinære mottak og deretter flyttes til utreisesenter, er å foretrekke fremfor en modell med fordeling direkte til egne mottak ved ankomst.

Vårt hørings svar følger i det videre strukturen i punkt 3.4 som utgjør den samlede oversikten over utvalgets anbefalinger.

Plassering i forvaltningen

Vi tror ikke at den forvaltningsmessige plasseringen i dagens system i særlig grad påvirker mottakssystemets fokus på sosiale- og velferdspolitiske forhold. Vi opplever situasjonen slik at den del av mottakssystemet som har fokus på logistikk, altså transittene, vektlegger dette. Mottak med lenger oppholdstid og mer sårbare grupper prioriterer arbeidet med innhold og mestring. Vi opplever at dagens operatører leverer kvalitativt gode tjenester også i de mottakstyper som er preget av kontroll. Vår antagelse er at en endring i samsvar med utvalgets anbefaling, der deler av mottaks-

systemet skal driftes av staten selv i hovedsak vil ha to effekter:

- 1) Denne delen av mottakssystemet vil bli betydelig dyrere enn i dagens konkurranseutsatte modell.
- 2) Denne delen av mottakssystemet vil utvikle en modell med betydelig mer kontroll enn i dag. På sikt tror vi at det vil innebære at store deler av mottakssystemet blir preget av kontrollaktivitet uten at det fører til noen forbedring i andre deler av mottakssystemet.

Etablering

Det er mulig at UDI til tider trenger et regelverk med kortere tidsfrister for anskaffelser. Vi gjør likevel oppmerksom på at ved alle store og plutselige ankomstbølger har etablerte og nye driftsoperatører klart å levere det behov for innkvartering som mottakssystemet har hatt behov for.

Utfordringen med tidsfrister kan løses gjennom inngåelse av rammeavtaler med ulike operatører i mer rolige tider som begrenser utlysningsbehovet i mer akutte perioder. Link AS mener at det ligger nyttig erfaring for mottakssystemet i forhold til den ordningen som NORAD har etablert for rammeavtaler med bistandsorganisasjonene.

Link AS vil også peke på at i en situasjon med ordinære fornyelser av driftsavtaler viser praksis at UDI velger å operere med svært korte tidsfrister uten at situasjonen krever dette. Korte tidsfrister i denne sammenheng hindrer konkurranse og favoriserer eksisterende kontrakter. Det svekker også dialogen med kommune og lokalsamfunn.

Driftsoperatørene

Link AS mener som utvalget at man skal videreføre dagens modell med ulike typer driftsoperatører. De videre anbefalingene på dette punktet mener vi i større grad burde vært vurdert med utgangspunkt i kvalitet på mottaksdriften og hensynet til beboerne. UDI favoriserer i dag kommunale driftsoperatører ved nedleggelse av mottak. Dette gjør at kommunale mottak ikke blir vurdert på lik linje med private mottak. Vi mener dette er et uakseptabelt prinsipp med bakgrunn i anbudssystemet der driftsavtaler inngås i under like vilkår.

Når det gjelder kvalitet så omtaler utvalget selv dette, og sier at det ikke er forskjell i kvalitet mellom de ulike operatørene - og hvis der er en forskjell så går denne i favør av de etablerte private aktørene.

Hvis økonomi og kvalitet skal være førende hensyn ved denne type drift så mener vi at ordninger som favoriserer aktører ut fra egenskaper ved type tilbyder er et meget dårlig prinsipp, både politisk og administrativt.

Vertskommunene

Link AS støtter utvalgets forslag om bedre finansieringsmodeller for vanskelige saker, og prinsippet om at vertskommune kompensasjon forlenges utover avslutningsdato.

Basismottak

Link AS er enig i at det bør være en ambisjon å sikre kompetanse og stabilitet i mottakssystemet. Vi er imidlertid i tvil om dette gjøres best gjennom innføring av basismottak med en totalkapasitet på 3 000–4 000 plasser, eller om dette gjøres best gjennom rammeavtaler med driftsoperatører som har dokumentert kompetanse og faglige resultater på flere steder over tid. Vi tror det vil styrke ambisjonen om å sikre kompetanse og stabilitet at det er driftsoperatørene som selv avgjør plasseringen av langsiktig drift innenfor en rammeavtale fremfor at det utpekes basismottak direkte.

Link AS vil peke på at det allerede i dag har utviklet seg ulik praksis mellom regionkontorene i UDI hva gjelder inngåelse og tildeling av driftsavtaler. Mens det generelt opereres med 3 måneders oppsigelsesfrist, så har minst et regionkontor praksis for å tildele 6 måneders oppsigelsesfrist. Mens varighet på kontrakter normalt har vært driftsavtale og opsjon innenfor en samlet varighet på 6 år, har et regionkontor innført praksis for å tildele noen driftsoperatører 6 års opsjon alene slik at samlet drift blir 9 år. Det er viktig for UDIs troverdighet at anbudssystemet fremstår som forutsigbart og rettferdig mellom aktørene.

Bemanning, kompetanse, roller

Link AS ser at mottaksdrift med styrket beboerdeltakelse og forskjøvet arbeidstid for personalet er tiltak som medvirker til bedre drift. Dette er også grunnen til at noen etterstreber å benytte dette i flere mottak i dag. Det er likevel slik at hovedressursen i mottaksdriften må være ansatte. Det å overlate vesentlig ansvar rundt sikkerhet i mottak til beboere vil gi en høyere risikovurdering. Når det gjelder ordninger med forskjøvet arbeidstid er det en faktor som øker driftskostnaden.

Link AS er enig med utvalget når det gjelder taushetsplikten hos ansatte.

Link AS mener spørsmålet om å pålegge asylsøkere bestemt oppholdssted og meldeplikt med innkvartering i mottak som drives av staten selv, er lite utredet og vurdert. Link AS har erfaring med drift av ventemottak. På mange måter fungerte dette som et mottak for denne typen søkere. Vi er fortsatt undrende til at vår erfaring med drift av ventemottak ikke er etterspurt av UDI eller departement. Vi mener her som ellers at det ikke er noe som tilsier at statlig drift vil være en fordel. Vi mener det viktige er å raskt få etablert ordninger i systemet som gjør at denne gruppen beboere kan overføres til egne steder med ressurser og kompetanse til å håndtere en slik situasjon. Det er en vesentlig bekymring i ordinære mottak at denne type beboere tar mye oppmerksomhet og ressurser.

Tilsyn

Utfordringen med dagens tilsynsvirksomhet i regi av UDI er i mindre grad hvor i forvaltningen ordningen er organisert. Det er to hovedutfordringer slik vi vurderer det. Det ene er formen på selve tilsynet, altså hvor i driften

man velger å ha fokus. I dag har tilsynet sterkt fokus på den delen av driften som man klarer å telle og å utføre kontrollhandlinger mot. Dette er aktiviteter som kontroll av papirer, rutiner, frister, tall etc. For driftsoperatør og mottaksansatte er det kvalitet på omsorg, tjenester, arbeidet med sårbare grupper, barn og unge, lokalsamfunnsarbeid, konfliktforebyggende arbeid osv som sier noe om den virkelige kvaliteten i mottaket. Det er derfor et gap mellom den hverdag UDI kontrollerer og den hverdag våre ansatte og beboere er opptatt av.

Det andre problemet er kompetanse. Mottakene og operatører har over tid utviklet god kompetanse på drift, UDI har her blitt hengende etter. Vi opplever i økende grad tilsynsførere som ikke har fått tilegnet seg relevant mottakskompetanse før de selv skal vurdere drift.

Vi er usikre på om dette løses gjennom å flytte ansvaret til Fylkesmannen. Link AS mener rett og slett at UDI må gjenerobre sin faglige autoritet. Kanskje vil en ordning med en egen tilsynsenhet i UDI være bedre egnet til å styrke tilsynsfunksjonen.

Innkvartering

Forslaget om å innføre enkeltrom etter ett års botid er ett meget krevende og kostbart forslag. For våre desentraliserte mottak vil dette med dagens oppholdstid innebære at vi for et mottak på 150 plasser vil trenge opp mot 30 nye enkeltrom. Dette er kostnadsdrivende for leie og det er kostnadsdrivende for driftsoppfølging, reparasjon og vedlikehold.

Det er også klart at den innkvarteringsstandard som utvalget anbefaler innebærer en vridning fra sentraliserte til desentraliserte mottak.

Link AS vil også peke på at dette er et forslag det fort vil være nødvendig å dispensere fra i en situasjon med økende antall nye asylsøkere.

Økonomi – drift, ytelser og tilskuddordninger

Link AS støtter utvalgets anbefalinger.

Beboermedvirkning

Beboermedvirkning er en viktig prinsipp og en stor ressurs for alle mottak. Alle tiltak som kan bidra til å gjøre dette enklere ønskes velkommen. En gjennomgang av regelverket ønskes velkommen, og vi er spesielt glad er for anbefalingen om at man ser på mulige belønningssystemer ved deltagelse.

Identifisering av sårbare personer

Alt arbeid som kan gjøres i transitt for at beboere får et bedre og mer tilrettelagt opphold i mottakssystemet ønskes velkommen. Vi tror at fokus på identifisering av sårbare personer, sammen med et godt system for informasjonsutveksling mellom vertskommune for transitt og vertskommune for ordinært mottak er meget viktig.

Barn

Utdanning og barnehage er to av de viktigste tiltakene i mottak. Link AS støtter derfor utvalgets forslag om rett til videregående utdanning for 16-17 åringer, og støtter alle initiativ som gir økt mulighet for asylsøkerbarn å benytte seg av ordinær norsk barnehage.

Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år

Utvalgets forslag til norm for bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år innebærer en kraftig økning i bemanningen overfor denne gruppen. Vi er enig i at dette er en sårbar gruppe der økt bemanning vil gi bedre kvalitet i driften. Derfor mener vi også at modeller med egne mottak for denne gruppen er å foretrekke foran avdelinger i kombinasjon med ordinære mottak. Avdelingsmodellen gir stordriftsfordeler med økonomisk besparelse. Det barnefaglige arbeidet, generell omsorg og trygghet, ivaretagelse av sårbare beboere og samhandling med lokalmiljøet ligger vesentlig bedre til rette i egne mottak for denne gruppen. Vi tror en mottaksmodell med egne EMA-mottak er et tiltak som kan iverksettes uten ytterlige endringer.

Informasjon

Mottakene jobber i dag kontinuerlig med informasjon og tilrettelegging for eksterne aktører. Dersom UDI ønsker å bli en mer synlig aktør i mottakets informasjonsarbeid så vil det bare være positivt.

Aktivitet

Link AS er enig med utvalget i at norskopplæring for beboere i ordinære mottak er en vesentlig faktor for asylsøkeres psykiske helse, mestringsevne og evne til integrering at rett til norskopplæring for asylsøkere bør lovfestes.

Økt mulighet for ordinært lønnet arbeid vil gjøre mottakshverdagen meget mye bedre for veldig mange. Vi støtter derfor forslaget om at gjeldende praksis for innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse bør endres slik at flere kan dra nytte av en slik mulighet.

Kvalifisering

I dag er det i hovedsak kun beboere med endelig avslag som kan gis tilbud om kvalifiseringstiltak. Jfr. det som ble påpekt innledningsvis om prosjekttilskudd. UDI gir særskilte tilskudd til kvalifiseringstiltak for retur. Det er videre et problem for gjennomføring av kvalifiseringstiltak at yrkesrettet praksis ofte er hindret av manglende arbeidstillatelse.

Link AS støtter utvalgets forslag om at 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. Dette bør videre innlemmes som del av den ordinære mottaksdriften og ikke knyttes til særskilte prosjekttilskudd. Rammene for drift av mottak bør således justeres slik at det er

mulig å gjennomføre dette i praksis.

EUs mottaksdirektiv

Link AS har ingen synspunkt på hvilke endringer som må gjøres nasjonalt for å ivareta EUs mottaksdirektiv.

Med vennlig hilsen


Morten Jørgensen
Styreleder