



Innst. 479 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:87 S (2016–2017)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Heikki Eidsvoll Holmås om endring av vilkår for opprettelse og nedlegging av asylmottak

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen utarbeide nye anbuds-kriterier for opprettelse, videreføring og nedlegging av asylmottak som ivaretar Stortingets pålegg om å sikre kvalitet i tilbudet og som stimulerer til at andelen kommunale og ideelle driftsoperatører styrkes.
2. Stortinget ber regjeringen straks sørge for at kriteriene ved utvelgelsen for nedleggelse av asylmottak speiler kriteriene for opprettelse av asylmottak.
3. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å styrke de ideelle og kommunale driftsoperatørenes andel i asylmottaksmarkedet.»

Det vises for øvrig til dokumentet for en nærmere beskrivelse av forslagene.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 7. april 2017 til Justis- og beredskapsdepartementet ved settestatsråd Per Sandberg bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 28. april 2017.

Komiteen har 16. mai 2017 avholdt åpen høring i saken. Følgende deltok på høringen: NOAS, Norsk Folkehjelp, Norges Røde Kors og Frivillighet Norge.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirin Sund, fra Høyre, Frode Helgerud, Frank J. Jenssen, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Representantforslag 87 S (2016–2017) der stortingsrepresentantene Karin Andersen og Heikki Eidsvoll Holmås foreslår endringer i kriteriene for nedleggelse av asylmottak.

Komiteen merker seg at 70 pst. av mottakene i dag drives av kommersielle aktører, 8 pst. drives av ideelle og 22 pst. drives av kommunale. I 2004 var fordelingen kommersielle 56 pst., ideelle 14 pst. og kommunale 30 pst. Kommersielle aktører utgjør nå den største andelen av driftsoperatører.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Stortinget ønsker etablering og drift av flere mottak i regi av ideelle aktører og kommuner, jf. Innst. 399 S (2015–2016). Det er derfor et paradoks at antall kommunale og ideelle

driftsoperatører synker mens de kommersielle øker tilsvarende.

Flertallet er enig med forslagsstillerne i at det må sikres en bedre balanse i tredelingen mellom ideelle, kommersielle og kommunale driftsoperatører. For å opprettholde en tredeling må føringen om at alle driftsoperatører skal være representert, hensyntas i større grad ved nedleggelse av asylmottak.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at andelen asylsøkere som bor i mottak driftet av ideelle aktører, har økt fra utløpet av 2015 og fram til april 2017. Dersom en ser på utviklingen fra utløpet av juli 2016 fram til utløpet av april 2017, har andel beboere ved mottak driftet av ideelle organisasjoner økt fra 13 pst. til 15 pst., og andelen ved kommunale mottak økte fra 13 pst. til 22 pst. Tilsvarende er andelen asylsøkere i mottak driftet av private aktører blitt redusert i samme tidsperiode.

Disse medlemmer viser til at etablering og drift av mottak er konkurranseutsatt. Konkurranseutsetting betyr at så vel ideelle, kommersielle og kommunale aktører kan melde sin interesse for anbud. Dette bidrar til kostnadseffektivitet og nødvendig fleksibilitet i et system der kapasitetsbehovet kan svinge mye på kort tid. Disse medlemmer peker på at mottakssystemet er organisert på en måte som legger til grunn at mottakskapasiteten skal tilpasses behovet fortløpende. I andre halvår 2015, da det kom svært mange asylsøkere, ble mottakssystemet satt under et betydelig press. Til tross for dette ble det opprettet tilstrekkelig mottaksplasser til at alle asylsøkere fikk tilbud om innkvartering.

Disse medlemmer viser videre til at det er opp til UDI å veie hensynet til et kostnadseffektivt mottakssystem opp mot hensynet til å kunne tilby asylsøkere lovpålagt innkvartering. Disse medlemmer peker på at UDI har anledning til å skjerme dyre mottak som de anser som viktig å beholde, og å legge ned mottak med dårlig kvalitet selv om de er billige. Disse medlemmer viser også til Stortingets anmodningsvedtak der regjeringen bes om å «gjennomføre tiltak for å redusere kostnadene ved etablering av nye mottaksplasser» (vedtak 434:7 (2015–2016), jf. Dokument 8:37 S (2015–2016)).

Disse medlemmer peker på at komiteen i Innst. 399 S (2015–2016) uttalte et ønske om at «mottakene i større grad involverer frivillige aktører», og ikke at det var et mål å øke antallet mottak i regi av ideelle aktører og kommuner.

Komiteen viser til UDIs kriterier ved opprettelse av ordinære mottak der pris vektet 45 pst., bemanningsplan 15 pst., innkvarteringsstilbud 20 pst. og sikkerhet 20 pst. Når det gjelder vurderingen av hvil-

ke plasser som skal avvikles, skal regionene følge UDIs interne rutiner, IM 2010-039. Utvelgelsen skal skje på følgende kriterier:

«Regionene rangerer egne mottak for å identifisere hvor mange og hvilke avtaler som må sies opp for å oppnå oppdragets måltall. Rangeringen skal skje etter følgende prinsipper:

Mottakene rangeres etter pris per plass per år, beregnet på det tidspunkt oppdrag om nedbygging ble mottatt. Rangeringen justeres for eventuelle føringer gitt i oppdraget, se punkt 4.»

I punkt 4 står følgende:

«Ulike kategorier driftsoperatører skal være representert, og kommunale driftsoperatører skal utgjøre en hensiktsmessig andel.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, registrerer at forslagsstillerne mener denne føringen sjelden anvendes og at pris vektlegges når asylmottak skal legges ned. Det er i dag to ideelle driftsoperatører (Norsk Folkehjelp og Sana) igjen. Totalt ble ti av de 23 ordinære asylmottakene drevet av de ideelle aktørene, lagt ned høsten 2016. Etter de siste oppsigelsene i 2017 har de ideelle aktørene nå totalt åtte mottak.

Komiteen merker seg at settestatsråden i sitt svarbrev til Kommunal- og forvaltningskomiteen den 28. april 2017 skriver at etablering og drift av mottak er konkurranseutsatt, og at det er nødvendig med kostnadseffektivitet og fleksibilitet i et system der kapasitetsbehovet kan svinge mye på kort tid.

Komiteen mener at ideelle driftsoperatører bringer med seg merverdier som er viktig i et samfunnsperspektiv. Mottakene har en viktig samfunnsoppgave i den forstand at de skal yte et godt tilbud til beboerne, integrere og inkludere dem i lokalsamfunnene, samt bygge broer mellom lokalsamfunnet og beboerne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener det er uheldig når godt drevne mottak som har vært operative i flere år, blir lagt ned fordi pris har hatt forrang. Dette er ofte mottak som over tid har opparbeidet seg verdifulle erfaringer, kunnskap og kompetanse, og ikke minst tillit i sine lokalsamfunn.

Flertallet er enig med forslagsstillerne i at kvalitetskriteriet må vektlegges tyngre, både ved opprettelse og nedleggelse av asylmottak. God samfunnspolitikk handler om å forvalte fellesskapets res-

surser på en forsvarlig og ansvarlig måte. Det er i fellesskapets interesse å gi beboere ved mottak et verdig og meningsfylt liv slik at de blir godt integrert i sine lokalsamfunn. Flertallet mener derfor at mottak som kvalitativt er de beste, må bevares.

Flertallet ser behovet for en tydeliggjøring av hvilke kriterier som skal vektes ved nedleggelse av asylmottak.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at mottakene for asylsøkere skal være nøkterne og tilpasset til søkerens behov, og de skal være lokalisert over hele landet. Disse medlemmer understreker at mottakskapasiteten skal tilpasses antall asylsøkere, og at mottakskapasiteten må tas ned i en situasjon med lave ankomster. Det er viktig at pris tillegges vekt, slik at asylmottakene drives på en kostnadseffektiv måte. Det er imidlertid viktig at pris vurderes opp mot andre kriterier, slik at man er sikker på at man går videre med de beste mottakene.

I et skriftlig svar til Stortinget datert 7. februar 2017 viser statsråden til UDIs interne rutiner for nedbygging av mottakskapasitet. Her står det blant annet at:

«Etter disse rutinene vurderes og rangeres mottakene etter kriterier som pris, innhold i drift, innkvarteringstilbudet, organisatoriske og administrative forhold og tjenestetilbudet i vertskommunen. Videre foretar UDI en skjønsmessig vurdering av ulike forhold, herunder behovet for å beholde mottak med spesiell nøkkelkompetanse og at ulike kategorier driftsoperatører skal være representert. UDI åpner også for å vektlegge andre momenter, avhengig av situasjonen på det tidspunktet et mottak legges ned. Ved vurdering av nedleggelse av mottak foretar UDI en helhetlig vurdering i det konkrete tilfellet, hvor pris ses i forhold til kvalitet.»

Etter disse medlemmers mening er dette fornuftige avveininger, men det er vanskelig å se hvordan dette utøves i praksis. Det synes heller ikke som om regjeringen tar sitt overordnede ansvar for å sikre kvalitet, mangfold av aktører, vertskommunenes tjenestetilbud og nøkkelkompetanse i mottakene i de pågående prosessene med å nedskalere mottakene. De ideelle aktørene er i ferd med å bli en relativt mindre aktør blant mottaksdriverne, og mottak som er godt integrert med det øvrige kommunale integreringsarbeidet legges ned, som for eksempel asylmottaket på Grong.

Disse medlemmer etterlyser at det gjøres vurderinger knyttet til geografi og beredskap. Det er nylig blitt kjent at asylmottaket i Vadsø skal legges ned. Dette er det eneste gjenværende asylmottaket i Øst-Finnmark, og mottaket var svært verdifullt å ha med store ankomster av asylsøkere over den norsk-

russiske grensa på Storskog høsten 2015. Disse medlemmer mener det basert på disse erfaringene er viktig å bevare en infrastruktur på mottakssiden i Øst-Finnmark også for fremtiden.

Disse medlemmer viser til at det under de høye ankomstene høsten 2015 ble opprettet en rekke nye mottak over hele landet uten at vertskommunene ble tilstrekkelig informert. Dette satte de berørte kommunene i en krevende situasjon, og gjorde det vanskeligere å gi et tilfredsstillende tilbud til asylsøkerne. Disse medlemmer mener det er avgjørende med en god dialog mellom stat og kommune både ved opprettelse og nedleggelse av mottak, og understreker at det er regjeringens ansvar å sikre dette.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det allerede eksisterer retningslinjer for kommunikasjon med kommunene om opprettelse og nedleggelse av asylmottak.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at mottakskapasiteten i distriktene bør prioriteres. Fra et integreringsperspektiv er det viktig med spredte mottak i hele landet. Asylsøkere og flyktninger må få kjennskap til det norske samfunnet på en god måte, og man må unngå utvikling av parallelle samfunn i byer og bydeler der det allerede er en høy andel innvandrerbefolkning. Det må også unngås at enslige mindreårige risikerer å bli ofre for menneskehandel og/eller radikaliserings.

Dette medlem viser til Politiets sikkerhetstjenestes (PST) rapport «Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?» (2016). I rapporten fremkommer det blant annet at enslige mindreårige asylsøkere er en svært utsatt gruppe for radikaliserings. Dette medlem mener at faren for å havne i slike destruktive miljøer er større i storbyer enn på mindre og mer oversiktlige steder. Dette medlem mener videre at man må ha en offensiv innsats for å motvirke at enslige mindreårige asylsøkere blir ofre for menneskehandel, havner i kriminelle miljøer eller blir utsatt for radikaliserings. I så måte er spredt bosetting i hele landet et viktig tiltak.

Dette medlem mener videre at mottaksdrift i distriktene bør være et politisk virkemiddel for spredt bosetting, utvikling og aktivitet i hele landet. Mottakene skaper arbeidsplasser, og de genererer aktivitet som er viktig for de ulike lokalsamfunnene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at konkurranseutsetting og anbudssystemet fører til at det ikke først og fremst er kvalitet og hvorvidt driverne er best i stand til å integrere beboerne som premieres, men pris.

Dette medlem viser til at en spesielt ser dette når asylmottak vurderes for nedleggelse, hvor det mer eller mindre kun har vært pris som har vært avgjørende. Departementet viser til eksempler på at noen mottak har vært i drift lengre på grunn av flytting og at mottak ikke har blitt nedlagt på grunn av beredskap. Det er likevel ikke vist til noen eksempler på situasjoner hvor kvaliteten og evne til integrering har ført til at asylmottak har blitt opprettholdt.

Dette medlem mener at denne situasjonen ikke er til det beste for de som bor på mottak, hverken når de bor der eller når de skal integreres i det norske samfunnet etter å ha fått sin asylsøknad vurdert. Det er viktig at kvaliteten på mottakene er høy.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide kriterier for opprettelse, videreføring og nedlegging av mottak som ivaretar Stortingets pålegg om å sikre kvalitet i tilbudet og en god balanse mellom kommunale, ideelle og private aktører, og som bidrar til god integrering, beredskap og geografisk spredning.»

«Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å styrke de ideelle og kommunale driftsoperatørens andel i asylmottaksmarkedet.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen straks sørge for at kriteriene ved utvelgelsen for nedleggelse av asylmottak speiler kriteriene for opprettelse av asylmottak.»

Disse medlemmer viser til Norsk Folkehjelps høringsuttalelse hvor det nevnes at beboerrettet arbeid og lokalsamfunnsarbeid er tatt ut som kriterier i anbudstildelingene de siste par årene. Dette viser slik disse medlemmer ser det at integrering ikke er blitt prioritert høyt ved opprettelsen og drift av asylmottak, selv om regjeringspartiene har gått høyt på banen i debatten om frykt for manglende integrering.

Disse medlemmer viser også til Røde Kors sin uttalelse om at det også etter deres oppfatning er de gode og mest fungerende mottakene som legges ned. De viser også til at det kan være god samfunnsøkonomi i å satse på mottak som skaper verdige boforhold, aktivisering og inkludering i lokalsamfunnet i stedet for kun å fokusere på rene driftskostnader. Det er disse medlemmer enig i.

På den bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at det i kriteriene for opprettelse av anbud vektlegges tilbydernes evne til å jobbe med lokalsamfunnet og med beboerrettet arbeid.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen straks sørge for at kriteriene ved utvelgelsen for nedleggelse av asylmottak speiler kriteriene for opprettelse av asylmottak.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen om at det i kriteriene for opprettelse av anbud vektlegges tilbydernes evne til å jobbe med lokalsamfunnet og med beboerrettet arbeid.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I og II fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen utarbeide kriterier for opprettelse, videreføring og nedlegging av mottak som ivaretar Stortingets pålegg om å sikre kvalitet i tilbudet og en god balanse mellom kommunale, ideelle og private aktører, og som bidrar til god integrering, beredskap og geografisk spredning.

II

Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å styrke de ideelle og kommunale driftsoperatørens andel i asylmottaksmarkedet.

III

Dokument 8:87 S (2016–2017) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Heikki Eidsvoll Holmås om endring av vilkår for opprettelse og nedlegging av asylmottak – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 13. juni 2017

Helge André Njåstad

leder

Heidi Greni

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/konstituert statsråd Per Sandberg til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 28. april 2017****Representantforslag 8:87 S (2016-2017) fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Heikki Eidsvoll Holmås – Vilkår for opprettelse og nedleggelse av asylmottak**

Det vises til representantforslag fra stortingsrepresentant Karin Andersen og Heikki Eidsvoll Holmås om endring av vilkår for opprettelse og nedleggelse av asylmottak, der jeg er bedt om å gi en vurdering av forslaget.

Oppgavene med opprettelse, drift og nedleggelse av asylmottak er gitt Utlendingsdirektoratet (UDI) av Justis- og beredskapsdepartementet. I dette ligger et ansvar for å tilpasse mottakskapasiteten til det behovet som til enhver tid eksisterer, og etaten har i denne forbindelse behov for et visst handlingsrom. Det vil verken være mer kostnadseffektivt eller formåls effektivt å legge opp til et system hvor departementet detaljstyrer UDI, i den utstrekning forslaget legger opp til.

Etablering og drift av mottak er konkurranseutsatt. At mottakssystemet er konkurranseutsatt antas å bidra til kostnadseffektivitet og nødvendig fleksibilitet i et system der kapasitetsbehovet kan svinge mye på kort tid. Det er opp til UDI å veie hensynet til et kostnadseffektivt mottakssystem opp mot hensynet til å kunne tilby asylsøkere lovpålagt innkvartering.

UDI har tidligere benyttet kriterier som likner dem som representantforslaget legger opp til ved opprettelse og nedleggelse av asylmottak. Store svingninger i asylankomsttallene kan derimot føre til behov for at UDI justerer disse kriteriene. Som følge av de høye asylankomsttallene høsten 2015 var det for eksempel stort behov for oppbygging av mottakskapasitet. Denne oppbyggingen førte til prisoppgang for mottaksplasser, og det var «selgers marked». I 2016 og 2017 har det derimot vært svært lave asylankomsttall og et behov for rask nedbygging av mottakskapasiteten. I en situasjon hvor det var vesentlig overkapasitet av mottaksplasser, og hvor flere av disse plassene var relativt dyre, er det blitt lagt mer vekt på pris enn tidligere. Dette var nødvendig for å tilfredsstille generelle krav til kostnadseffektivitet og for å overholde statsbudsjettets rammer.

Et fleksibelt system bidrar til redusert risiko for at det må betales unødvendig store beløp for tomme mottaksplasser. Til tross for at det i 2015 og 2016 ble brukt midler til ubenyttede mottaksplasser, vil et enda mindre fleksibelt mottakssystem føre til ytterligere økning i risikoen for at midler til drift av asylmottak ikke blir benyttet effektivt. Det vises også i

denne sammenheng til anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen med føring om å «Gjennomføre tiltak for å redusere kostnadene ved etablering av nye mottaksplasser» (434:7) og «Iverksette tiltak for å sikre god konkurranse og god tilgang til mottaksplasser slik at det kan unngås at aktører kan ta ut store utbytter i forbindelse med opprettelse og drift av asylmottak» (434:9).

Ved nedleggelser kan UDI i dag skjerme dyre mottak som de anser som viktig å beholde og legge ned mottak med dårlig kvalitet selv om de er billige. Etter UDIs rutiner er det for øvrig større rom for å fravike priskriteriet ved nedleggelse av mottak for enslige mindreårige. Her er det av avgjørende betydning at beboernes omsorgsbehov blir godt ivaretatt.

Det finnes flere eksempler på at UDI har vektlagt andre forhold enn pris ved nedbygging av mottakskapasitet. Våren 2016 ble for eksempel nedleggelse av mottakskapasitet utsatt for å holde en viss mottaksberedskap i en situasjon hvor det var svært stor usikkerhet knyttet til asylankomstprognosene. Det ble da lagt større vekt på hensynet til mottaksberedskap enn kostnadseffektivitet. Et annet eksempel er fra april 2017. Det ble da besluttet å utsette nedleggelse av flere asylmottak for enslige mindreårige, til tross for lave asylankomsttall. UDI valgte å utsette dato for nedleggelser bl.a. for å ta hensyn til at beboere er midt i et skoleår. Dette er hensyn som fører til merkostnader, men også til høyere kvalitet i mottakstilbudet for beboerne.

Det er viktig å presisere at det ikke finnes noen dokumentert sammenheng mellom type driftsoperatør og kvalitet på tilbudet i asylmottak. Vi bør derfor være tilbakeholdne med å styrke enkelte typer driftsoperatørers stilling i asylmottaksmarkedet på bekostning av andre, da det ikke kan dokumenteres at en slik styrt differensiering vil styrke kvaliteten i mottakstilbudet.

Tilsvarende har vi heller ingen dokumentasjon for at det finnes en entydig sammenheng mellom pris og kvalitet. Det kan være godt drevne mottak, med god kvalitet og lav pris. Og det kan finnes mottak med høy pris og lav kvalitet.

Oppsummert er min vurdering at det ikke er gitt at en økning i ideelle og kommunale driftsoperatørers andel i asylmottaksmarkedet vil gi bedre kvalitet i tilbudet. Den detaljstyringen som forslaget legger opp til vil redusere UDIs handlingsrom og fleksibilitet og må antas å gi staten økte utgifter til drift av statlige mottak. Jeg kan imidlertid ikke anslå hvor store

utgifter det vil være snakk om, uten en nærmere utredning av konsekvensene av forslaget. Et mindre fleksibelt mottakssystem utgjør også en risiko for at håndteringen av raske behov for opp- og nedskalering av mottakskapasiteten vil bli vanskeligere.

