

NOU

Norges offentlige utredninger 2011:10

I velferdsstatens venterom

Mottakstilbudet for asylsøkere



Norges offentlige utredninger 2011

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Bedre rustet mot finanskriser.
Finansdepartementet.
2. Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall.
Nærings- og handelsdepartementet.
3. Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.
Kommunal- og regionaldepartementet.
4. Mat, makt og avmakt.
Landbruks- og matdepartementet.
5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.
Arbeidsdepartementet.
6. Et åpnere forskningssystem.
Kunnskapsdepartementet.
7. Velferd og migrasjon.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
8. Ny finanslovgivning.
Finansdepartementet.
9. Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet.
Helse- og omsorgsdepartementet.
10. I velferdsstatens venterom.
Justis- og politidepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2011:10**

I velferdsstatens venterom

Mottakstilbudet for asylsøkere

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. oktober 2009.
Avgitt til Justis- og politidepartementet 6. juni 2011.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1097-3

07 Aurskog AS

Til Justis- og politidepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. oktober 2009. I mandatet er utvalget bedt om å vurdere organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge.

Bakgrunn for oppnevnelsen er at regjeringen ønsker en helhetlig gjennomgang av mottakstilbudet for asylsøkere.

Utvalget legger med dette fram sin utredning med forslag til organisering av mottaksapparatet for asylsøkere, samt forslag til en lov som regulerer mottakstilbudet.

Oslo 6. juni 2011

Gunnar Berge
Leder

Berit Berg

Marit C. Borchgrevink

Petter J. Drefvelin

Nina Gran

Atle Hamar

Simin Sabri

Sylo Tarku

Morten Tjessem

Lars Steinar Hansen

Innhold

Del I	Innledning	11	7.6	Innvandringsregulering	42
			7.7	Oppsummering	42
1	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	13	8	Internasjonale normer	44
			8.1	Innledning	44
2	Utvalgets verdiforankring	16	8.2	Internasjonale avtaler	44
			8.2.1	Flyktningkonvensjonen	44
3	Sammendrag	17	8.2.2	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	45
3.1	Innledning	17	8.2.3	FNs barnekonvensjon	45
3.2	Noen sentrale vurderinger og anbefalinger	17	8.2.4	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	45
3.3	Utvalgets forslag til organisering av mottaksapparatet	18	8.3	Rådgivende anbefalinger fra konvensjonsbaserte overvåkningsorganer	45
3.4	Oversikt over utvalgets anbefalinger	20	8.3.1	FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	45
3.4.1	Organisering og rammer	20	8.3.2	FNs barnekomité	46
3.4.2	Tilbudet	21			
3.4.3	EUs mottaksdirektiv	23			
Del II	Bakgrunn	25	9	Gjeldende regulering av mottakstilbudet i Norge	47
4	Kort oversikt over dagens mottakssystem	27	9.1	Innledning	47
4.1	Tall	27	9.2	Rettslig regulering av mottakstilbudet i Norge	47
			9.2.1	Utlendingsloven	47
5	Asyl og asylprosedyre – noen sentrale begreper	31	9.2.2	Utlendingsforskriften	49
			9.3	Den øvrige reguleringen av mottakstilbudet i Norge	49
6	Historisk bakgrunn	33	9.3.1	UDIs rundskriv	49
6.1	Innledning	33	9.4	Andre lands rettslige rammeverk for innkvartering av asylsøkere	50
6.2	Fra middelalderen til det tjuende århundre	33	9.4.1	Sverige	50
6.3	Første verdenskrig	33	9.4.2	Danmark	50
6.4	Mellomkrigstiden	33	9.5	Synspunkter fra utlendingsforvaltningen om behovet for rettslig forankring av mottakstilbudet	51
6.5	Andre verdenskrig	34	9.5.1	Kommunal- og regionaldepartementets vurdering i Odelstingsproposisjon nummer 112 (2004–2005)	51
6.6	1940–1970 – Fred og oppbygging av landet	35	9.5.2	Utlendingsdirektoratets vurdering av rammeverket i notat av juni 2007	52
6.7	1970-årene – Verden blir mindre ...	35			
6.8	1980-årene – Asylsøkerne kommer	35			
6.8.1	Omorganiseringen i 1987–1988	36			
6.8.2	Mottakssystemet etableres	36			
7	Politiske mål og hensyn	38	10	Sammenligning av EUs mottaksdirektiv og norsk regelverk og praksis	53
7.1	Innledning	38	10.1	Innledning	53
7.2	Integrering og retur	38	10.2	Norges samarbeid med EU	53
7.2.1	Stortingsmeldinger om asyl- og flyktningpolitikken	39	10.3	Direktiver som instrument i EU-retten	53
7.2.2	UDIs tildelingsbrev	40	10.4	Mottaksdirektivet – oversikt	54
7.2.3	Satsingsområder for mottak 2010	40	10.5	Direktivets betydning for mottakstilbudet i EU-landene	54
7.2.4	Krav til informasjonsarbeid i statlige mottak	40	10.6	Rapport om norske og europeiske mottaksforhold	55
7.2.5	Dobbelt budskap til beboere i mottak	40			
7.3	Kostnadseffektivitet	40			
7.4	Verdighet og funksjonsevne	41			
7.5	Nøkternt og forsvarlig	41			

10.7	EU-kommisjonens forslag til revisjon av mottaksdirektivet	55	11.3.4	Helsetjenester	77
10.8	Behovet for harmonisering av mottakstilbudet i Europa – utvalgets vurdering	56	11.3.5	Skole	80
10.9	Sammenligning av mottaksdirektivets bestemmelser og norsk regelverk og praksis	56	11.3.6	Opplæring og aktiviteter	80
10.9.1	Innledning	56	11.3.7	Arbeid	80
10.9.2	Artikkel 3 – Hvem som omfattes av mottakstilbudet	56	11.3.8	Økonomisk støtte til livsopphold ...	81
10.9.3	Artikkel 5 – Informasjon om mottakstilbudet	57	11.3.9	Oppsummering	81
10.9.4	Artikkel 6 – Dokumentasjon	58	11.4	Finland	81
10.9.5	Artikkel 7 – Bevegelsesfrihet	58	11.4.1	Ansvar og organisering	81
10.9.6	Artikkel 8 – Familiens enhet	59	11.4.2	Lovregulering	81
10.9.7	Artikkel 9 – Helseundersøkelser ..	59	11.4.3	Innkvartering	81
10.9.8	Artikkel 10 – Rett til skolegang for mindreårige	59	11.4.4	Helsetjenester	81
10.9.9	Artikkel 11 – Tilgang til arbeidsmarkedet	60	11.4.5	Skole	81
10.9.10	Artikkel 12 – Yrkesrettet opplæring	61	11.4.6	Opplæring og aktiviteter	82
10.9.11	Artikkel 13 – Generelle regler om mottaks- og helsetilbud	61	11.4.7	Arbeid	82
10.9.12	Artikkel 14 – Standarder for mottaksforhold	62	11.4.8	Økonomisk støtte til livsopphold ...	82
10.9.13	Artikkel 15 – Helsehjelp og asylsøkere med spesielle behov	64	11.4.9	Oppsummering	82
10.9.14	Artikkel 16 – Reduksjon eller tilbakekalling av mottakstilbud	65	11.5	Belgia	82
10.9.15	Artikkel 17 – Generelt prinsipp	66	11.5.1	Ansvar og organisering	82
10.9.16	Artikkel 18 – Mindreårige	69	11.5.2	Lovregulering	82
10.9.17	Artikkel 19 – Enslige mindreårige	69	11.5.3	Innkvartering	83
10.9.18	Artikkel 20 – Ofre for tortur og vold	70	11.5.4	Helsetjenester	83
10.9.19	Artikkel 21 – Klageadgang	71	11.5.5	Skole	83
10.9.20	Artikkel 23 – Veiledning og tilsyn	71	11.5.6	Opplæring og aktiviteter	83
10.9.21	Artikkel 24 – Bemanning og ressurser	71	11.5.7	Arbeid	83
10.10	Oversikt over anbefalinger	72	11.5.8	Økonomisk støtte til livsopphold ...	84
11	Mottakssystemet i noen andre land	73	11.5.9	Oppsummering	84
11.1	Innledning	73	11.6	Sammenfatning	84
11.2	Danmark	73	Del III	Mottakstilbudets organisering og rammer	87
11.2.1	Ansvar og organisering	73	12	Plassering i forvaltningen	89
11.2.2	Lovregulering	73	12.1	Innledning	89
11.2.3	Innkvartering	73	12.2	Samordning av innvandringspolitikken	89
11.2.4	Helsetjenester	75	12.3	Fra integrering til kontroll	89
11.2.5	Skole	75	12.4	Innstramminger	90
11.2.6	Opplæring og aktiviteter	75	12.5	Utreisesenter og ventemottak – ikke en del av mottakssystemet	91
11.2.7	Arbeid	75	12.6	Ventemottak blir en del av mottakssystemet	91
11.2.8	Økonomisk støtte til livsopphold ..	75	12.7	Mottakenes plass i innvandringsreguleringen	92
11.2.9	Oppsummering	77	12.8	Utvalgets vurdering	93
11.3	Sverige	77	12.8.1	Hovedmotsetningen	93
11.3.1	Ansvar og organisering	77	12.8.2	Ankomsthåndtering	93
11.3.2	Lovregulering	77	12.8.3	Utreisehåndtering	94
11.3.3	Innkvartering	77	12.8.4	Et todelt system	94
			12.9	Utvalgets anbefaling	95
			13	Økonomi – drift, ytelser og tilskuddsordninger	96
			13.1	Innledning	96
			13.2	Utgifter til drift og leie av asylmottak	97
			13.2.1	Særskilt om ekstraordinære tiltak	97
			13.3	Økonomiske ytelser til mottaksbeboerne	98
			13.3.1	Satsene i pengereglementet	99
			13.3.2	Satser og prisutvikling	99

13.3.3	Økonomisk stønad til livsopphold	100	16.4	Hvilke kommuner er vertskommuner?	126
13.3.4	Differensierte satser	101	16.5	Vertskommunenenes erfaringer	126
13.3.5	Utvalgets vurderinger	101	16.5.1	Betyr størrelse noe?	128
13.3.6	Utvalgets anbefaling	103	16.6	Økonomi	128
13.4	Vertskommunetilskudd	103	16.7	Utvalgets vurderinger	129
14	Etablering av mottak	105	16.7.1	Særskilt om små kommuner	130
14.1	Innledning	105	16.7.2	Når mottaket kommer	130
14.2	Generelt om offentlige anskaffelser	105	16.7.3	Når mottaket legges ned	131
14.3	Om anskaffelse av asylmottak	105	16.8	Økonomiske konsekvenser	131
14.4	Uprioriterte tjenester og anskaffelsesprosedyrer	106	16.9	Utvalgets anbefaling	131
14.5	Politiske mål – formelle hindringer?	106	17	Basismottak	132
14.6	Hastesituasjoner	107	17.1	Innledning	132
14.7	Utvalgets vurdering	108	17.2	Kjernemottak	132
14.8	Utvalgets anbefaling	109	17.2.1	Det opprinnelige forslaget	132
14.9	Mottaksetableringer i et lokalsamfunnsperspektiv	109	17.2.2	Resultat: forsterkede avdelinger ...	133
14.9.1	Plan- og bygningsloven	109	17.3	Kompetansemottak	133
14.9.2	Informasjon ved mottaksetableringer	110	17.3.1	En UDI-utredning	134
14.10	Utvalgets vurdering	112	17.4	Utvalgets vurdering	134
14.11	Utvalgets anbefaling	113	17.5	Basismottak	135
15	Driftsoperatørene	114	17.5.1	Hvem skal drive basismottak?	136
15.1	Innledning	114	17.5.2	Hvordan skal kontraktene være? ...	137
15.2	Bakgrunn	114	17.5.3	Hva skal oppdraget være?	138
15.2.1	En integrert modell	115	17.5.4	Økonomiske konsekvenser	138
15.2.2	Et endret konsept	115	17.6	Utvalgets anbefaling	138
15.2.3	Hvorfor ikke statlig drift?	116	18	Bemanning, kompetanse, roller	139
15.2.4	Begrunnelsen for valget	116	18.1	Innledning	139
15.3	Fordelingen blant ulike kategorier operatører	117	18.2	Bemanning i mottak	139
15.3.1	Fordelingen endrer seg	117	18.2.1	Antall ansatte og arbeidstid	139
15.3.2	Politiske føringer	118	18.2.2	Utvalgets vurderinger	141
15.4	Nærmere om de ulike typene driftsoperatører	118	18.2.3	Utvalgets anbefaling	142
15.4.1	Kvalitet på drift	119	18.2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	142
15.4.2	Økonomi	120	18.3	Kompetanse	143
15.4.3	Bemanning	120	18.3.1	Utvalgets vurdering	143
15.5	Særtrekk ved de ulike typene driftsoperatører	121	18.4	Roller	144
15.5.1	Kommunale driftsoperatører	121	18.4.1	Oppdraget er bestemmende for rollene	144
15.5.2	Private driftsoperatører	121	18.4.2	Mottakenes primærroller og primærfunksjoner	144
15.5.3	Humanitære driftsoperatører	122	18.4.3	Et annet blikk	145
15.6	Utvalgets vurdering	122	18.4.4	Andre interessenter og forventninger	146
15.6.1	Driftsoperatørenes fortrinn	122	18.4.5	Om de mottaksansattes taushetsplikt	147
15.6.2	Ulike driftsoperatører – en verdi i seg selv	123	18.4.6	Utvalgets vurdering	148
15.6.3	De ulike driftsoperatørenes «markedsandeler»	123	18.4.7	Utvalgets anbefaling	150
15.7	Utvalgets anbefaling	124	18.5	Mot enda en ny rolle?	150
16	Vertskommunene	125	18.5.1	Utvalgets vurdering	151
16.1	Innledning	125	18.5.2	Utvalgets anbefaling	151
16.2	Vertskommunenenes ansvar og oppgaver	125	19	Tilsyn	152
16.3	Hvor er vertskommunene?	125	19.1	Innledning	152
			19.2	Bakgrunn	152
			19.2.1	Tilsynsbegrepet	152
			19.2.2	Stortingsmelding om statlig tilsyn	152

19.2.3	Stortingets merknader til meldingen	153	20.6.1	Retursentre	182
19.2.4	Om Fylkesmennenes tilsyn med kommunesektoren	153	20.6.2	Privat innkvartering	185
19.2.5	Oppsummering	154	20.6.3	Utvidelse av målgruppe for alternativ mottaksplassering	186
19.3	Om Utlendingsdirektoratets tilsyn med asylmottak	154	20.6.4	Sekundær- og primærfase	186
19.3.1	Omfang	155	20.6.5	Egne mottak for personer i Dublin-prosedyre	187
19.3.2	Ulike typer tilsyn	155	20.6.6	Basismottak	188
19.3.3	Risikobaserte tilsyn	156	20.7	Mulige modeller	188
19.3.4	Differensierte tilsyn	156	20.7.1	Ytterpunkter	188
19.3.5	Gjennomføring	156	20.7.2	Utvalgets vurdering	189
19.3.6	Oppsummering	156	21	Utvalgets forslag til organisering av mottaks- systemet	190
19.4	Andre tilsynsinstitusjoner	157	21.1	Innledning	190
19.4.1	Arbeidstilsynet	157	21.2	Kontroll og velferd	190
19.4.2	Datatisynet	157	21.3	Transittmottak	190
19.4.3	Mattilsynet	157	21.3.1	Økonomi	190
19.4.4	Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE)	157	21.4	Ordinære mottak	190
19.4.5	Kommunen, helsetjenesten	157	21.4.1	Økonomi	191
19.4.6	Kommunen, brannvesenet	158	21.5	Basismottak	191
19.5	Momenter for vurdering av endring av dagens tilsyns- ordning	158	21.5.1	Økonomi	191
19.5.1	Risiko- og sårbarhetsanalyse	158	21.6	Mottak/avdelinger for enslige mindreårige	191
19.5.2	Fordeler og ulemper ved gjeldende tilsynsordning – UDIs todelte rolle	160	21.6.1	Økonomi	191
19.5.3	Tilsynsregler på andre områder	161	21.7	Alternativ mottaksplassering	191
19.5.4	Mulige alternative tilsyns- ordninger	162	21.7.1	Økonomi	191
19.6	Utvalgets vurdering av behovet for en ny tilsynsordning	163	21.8	Avdeling for personer med hjelpebehov (forsterket avdeling) ..	191
19.7	Utvalgets anbefaling	164	21.8.1	Økonomi	192
19.7.1	Økonomi	165	21.9	Privat innkvartering	192
20	Organisering av mottaks- apparatet	166	21.9.1	Økonomi	192
20.1	Innledning	166	21.10	Personer i Dublin-prosedyre	192
20.2	Sentrale premisser for utvalgets forslag	166	21.10.1	Økonomi	192
20.2.1	Effektiv ressursutnyttelse	166	21.11	Angående retursentre for personer med endelig avslag på asylsøknad	193
20.2.2	Nøkternt og forsvarlig tilbud	168	21.11.1	Økonomi	193
20.3	Mål og struktur i mottaks- systemet	170	21.12	Oversikt over hvilke endringer utvalget foreslår i organiseringen av mottaksapparatet	193
20.3.1	Ulike prinsipper for organisering ..	171	Del IV	Mottakstilbudets innhold	195
20.3.2	Struktur versus ad hoc	173	22	Innkvartering av asylsøkere	197
20.3.3	Saksbehandlingstid i asylsaker	174	22.1	Innledning	197
20.4	Komponentene i dagens mottakssystem	175	22.2	Beskrivelse	197
20.4.1	Oversikt	175	22.2.1	Dagens krav til standard på innkvarteringen	197
20.5	Beskrivelse av de ulike funksjonstypene	175	22.2.2	Standarden fra 80-årene	198
20.5.1	Transittmottak	175	22.2.3	Standardsenkning	198
20.5.2	Ordinære mottak	176	22.3	Utvalgets vurdering	199
20.5.3	Mottak for enslige mindreårige	178	22.3.1	Minstestandarder	199
20.5.4	Alternativ mottaksplassering	178	22.3.2	Standard og botid	199
20.5.5	Forsterkede avdelinger	179	22.3.3	Bedre forhold for de med lang botid	200
20.5.6	Særskilte prosedyrer	180	22.3.4	Normer	201
20.6	Beskrivelse og drøfting av andre aktuelle funksjonstyper	182	22.3.5	Økonomi	201
			22.4	Utvalgets anbefalinger	202

23	Beboermedvirkning	203	25.4.1	Ny lov	229
23.1	Innledning	203	25.4.2	Sosiale tjenester til asylsøkere i dag	230
23.2	Målsetting	203	25.5	Utvalgets vurdering	230
23.3	Bakgrunn	203	25.5.1	Tilpasset tilbud	230
23.3.1	Den ideologiske begrunnelsen	203	25.5.2	Utvalgets anbefaling	232
23.3.2	Politikken iverksettes	204	25.5.3	Forebygging av psykiske helseproblemer	232
23.4	Beboermedvirkning i praksis	204	25.5.4	Andre forhold	233
23.4.1	Brukermedvirkning	205	25.5.5	Fastlegeordningen	234
23.4.2	Beboerdeltakelse	205	25.5.6	Tolk	234
23.5	Problemer på veien	205	25.5.7	Funksjonshemmede	235
23.5.1	Hva er arbeid?	205	25.5.8	Sosiale tjenester	235
23.5.2	Et tilpasningsforsøk	206	25.5.9	Utvalgets anbefaling	236
23.6	Beboermedvirkning i mottak i dag	207	26	Barn	237
23.6.1	Dagens begrunnelse	207	26.1	Innledning	237
23.6.2	Arbeid igjen	208	26.2	Forskningsprosjekt om medfølgende barn i asylmottak	237
23.6.3	Særskilt om beboermedvirkning kontra obligatoriske aktiviteter	208	26.2.1	Tilgang på velferdsgoder	237
23.7	Utvalgets vurderinger	209	26.2.2	Sosialt nettverk	237
23.8	Utvalgets anbefalinger	210	26.2.3	Fungerende foreldreskap	238
24	Identifisering av sårbare personer	211	26.2.4	Mottaksmodell	238
24.1	Sårbare personer og grupper	211	26.3	Aktivitet og mestring	238
24.2	Identifisering av sårbare asylsøkere i dag	211	26.3.1	Skoletilbud	238
24.3	Prinsipper for informasjons- utveksling	212	26.3.2	Barn under skolepliktig alder	239
24.4	Kontaktpunkter for identifisering i ankomstfasen	212	26.3.3	Barnevern	240
24.5	Identifisering av sårbare asylsøkere i ankomstfasen	213	26.3.4	Fritidsaktiviteter	241
24.5.1	Nærmere om identifisering av psykiske lidelser blant asylsøkere i en tidlig fase	213	26.3.5	Mottak og familieliv	242
24.5.2	Styrking av helsetjenesten i ankomsttransittmottak	213	26.3.6	Fattigdom	242
24.5.3	Kontaktpunkter for identifisering i ordinære mottak	217	26.4	Utvalgets vurdering	242
24.5.4	Identifisering av sårbare asylsøkere under opphold i ordinære mottak	217	26.4.1	Økonomi	243
24.5.5	Identifisering av sårbare personer og EUs mottaksdirektiv – EU-kommisjonens forslag til revisjon	218	26.5	Utvalgets anbefaling	244
25	Asylsøkere og helsetjenester	220	27	Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige over 15 år	245
25.1	Innledning	220	27.1	Innledning	245
25.2	Helsetilbudet til mottaksbeboere ..	220	27.1.1	Statistikk	245
25.2.1	Transittfasen	220	27.2	FNs barnekonvensjon	245
25.2.2	Ordinære mottak	221	27.2.1	Diskriminering?	246
25.2.3	Returfasen	222	27.3	Omsorg	247
25.2.4	Økonomi	223	27.3.1	Omsorgsbegrepet	247
25.2.5	Fastlegeordningen	223	27.3.2	Kjennetegn ved enslige mindreårige asylsøkere	248
25.2.6	Tolk	224	27.3.3	Psykisk helse	249
25.3	Mottakenes rolle	225	27.3.4	Barnevernloven	249
25.3.1	Psykisk helse	225	27.3.5	Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere	251
25.3.2	Somatisk sykdom	227	27.4	Om omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år	252
25.3.3	Funksjonshemmede	228	27.4.1	Bemanningsstetthet	252
25.4	Særskilt om sosiale tjenester	229	27.4.2	Kompetanse	253
			27.4.3	Mottakenes størrelse	253
			27.4.4	Direktebosetting	253
			27.5	Omsorgstilbudet for enslige mindreårige etter bosetting i kommune	254
			27.6	Utvalgets vurdering	255
			27.6.1	Økonomi	257

27.7	Utvalgets anbefaling	257	Del V	Lovforslag	277
28	Informasjon	258	31	Regulering og rettighetsfesting	
28.1	Målsettinger	258		– noen generelle problem-	
28.2	Ansvar	258		stillinger	279
28.3	Rammeverk	258	31.1	Innledning	279
28.4	Organisering	259	31.2	Generelt om rettighetsfesting	279
28.4.1	Struktur	259	31.2.1	Ulike varianter av rettighets-	
28.4.2	Metoder	259		lovgivning	279
28.4.3	Informasjonsplan for barn og		31.2.2	Særlig om rettsreguleringens	
	unge	260		trinnhøyde	280
28.5	Undersøkelse om informasjon til		31.3	Rettslig regulering på sammen-	
	beboere i mottak	260		lignbare områder	280
28.5.1	Difis hovedkonklusjoner og		31.3.1	Sosialtjenesteloven	280
	anbefalinger	260	31.3.2	Kvalitet og rettigheter	
28.5.2	UDIs oppfølging av Difis rapport ..	261		i barnevernsinstitusjoner	281
28.6	Informasjon om asylsaken	261	31.3.3	Senter for foreldre og barn jamfør	
28.6.1	Hva innebærer informasjon			barnevernloven § 4-4	282
	om saken?	261	31.3.4	Oppsummering	282
28.6.2	Informasjonstilbudet	262			
28.6.3	Utvalgets vurdering	263	32	Forslag til lov om innkvartering	
28.7	Kompetanse/kompetanseheving ..	264		for personer som søker	
28.8	Regelverk	264		beskyttelse	284
29	Aktiviteter	265	32.1	Innledning	284
29.1	Målsettinger	265	32.2	Lovforslag med kommentarer	285
29.1.1	Obligatoriske og frivillige				
	aktiviteter	265	Del VI	Økonomiske og administrative	
29.1.2	Norskopplæring	266		konsekvenser	293
29.1.3	Informasjonsprogram	267	33	Økonomiske og administrative	
29.1.4	Frivillige aktiviteter i mottaket	267		konsekvenser	295
29.1.5	Aktiviteter i og utenfor mottaket ...	267	33.1	Organisering av mottakstilbudet ...	295
29.1.6	Beliggenhet	267	33.2	Innholdet i mottakstilbudet	295
29.1.7	Aktivitet og psykisk helse	268	33.2.1	Oversikt over hvilke endringer	
29.1.8	Arbeid	268		utvalget foreslår i tilbudet som vil	
29.1.9	Utvalgets vurdering	269		ha økonomiske og administrative	
29.1.10	Utvalgets anbefaling	269		konsekvenser	295
30	Kvalifisering	271	33.2.2	Nærmere om de enkelte	
30.1	Innledning	271		punktene	295
30.2	Om grunnleggende kvalifisering ..	271	33.2.3	Samlet oversikt over økonomiske	
30.2.1	Et allerede etablert samarbeid	271		konsekvenser av utvalgets	
30.2.2	Introduksjonsprogrammer og			anbefalinger om mottakstilbudets	
	introduksjonslov	272		innhold	297
30.2.3	Kvalifisering i asylmottak	273			
30.2.4	Situasjonen i dag	274	Litteraturliste	298	
30.3	Utvalgets vurdering	275	Vedlegg		
30.4	Økonomiske konsekvenser	276	1	Medfølgende barn i asylmottak –	
30.5	Utvalgets anbefaling	276		livssituasjon, mestring, tiltak	307

Del I
Innledning

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 27. oktober 2009 et utvalg som skulle vurdere organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge.

Utvalget fikk følgende mandat:

Bakgrunn

Utlendingslovens § 41 a første ledd slår fast at alle som søker asyl i Norge skal gis tilbud om innkvartering mens søknaden er til behandling. De som har fått endelig avslag på søknad om asyl, kan gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise. De som har fått vedtak om opphold kan oppholde seg i mottak i påvente av bosetting i en kommune. Tjenestetilbudet for øvrig er ikke regulert i utlendingsloven, men i en viss utstrekning i særlovgivningen og i kravene som stilles til driften av innkvarteringstilbudet.

Siden dagens mottakssystem ble etablert, er det gjort mange justeringer og endringer, men det har aldri blitt foretatt noen helhetlig gjennomgang og vurdering av mål og virkemidler, eller evaluering av de strategier som er valgt opp mot oppnådde resultater. Opprinnelig ble det lagt til grunn at en asylsøker normalt oppholder seg i mottak i inntil 12 måneder, hvorav 6 måneder i påvente av et vedtak og 6 måneder i påvente av bosetting eller retur. Den faktiske tiden det tar fra asylsøknaden leveres til bosetting eller retur er i mange tilfelle vesentlig lenger enn det som opprinnelig ble forutsatt. Regjeringen har besluttet å nedsette et utvalg for å få en helhetlig gjennomgang og vurdering av norske myndigheters tilbud om innkvartering og tjenester til personer som søker asyl i Norge.

Mål og hensyn

Regjeringens overordnede mål for arbeidet på flyktningområdet framgår av St.prp. nr. 1 (2009–2010). Regjeringen vil føre en human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk. I dette ligger å arbeide for varige løsninger for flyktninger i hjemlandet, regionen eller Norge, å forebygge at personer uten beskyttelsesbehov kommer hit som asylsøkere, å gi beskyttelse og opphold til asylsø-

kere som fyller vilkårene, samt å ha et tilpasset og nøkternt tilbud om innkvartering mens søknaden er til behandling og mens man venter på bosetting eller retur.

De grunnleggende mål og hensyn som tilbudet til personer som søker asyl skal ivareta, er:

Tjenestetilbudet skal legge til rette for rask bosetting, integrering og inkludering hvis søknaden innvilges.

Tjenestetilbudet skal motivere og legge til rette for retur til og reintegrering i hjemlandet hvis søknaden avslås.

Tjenestetilbudet skal sikre den enkeltes verdighet og funksjonsevne.

Tjenestetilbudet skal være kostnadseffektivt.

Dagens løsninger innebærer en avveining og vektning mellom mange ulike, og til dels motstridende hensyn, som hver for seg har betydningen for hovedmålene.

Fleksibilitet (herunder beredskap) og kompetanse

De store svingningene i antall asylsøkere som kommer til Norge, setter høye krav til fleksibilitet i mottakskapasiteten. Dagens mottakssystem er basert på en høy kapasitetsutnyttelse og relativt liten beredskapskapasitet. Antall plasser skal løpende tilpasses behovet, begrunnet med målet om kostnadseffektivitet. Raske og uforutsette endringer i ankomstbildet har ført til mange opp- og nedbygginger av mottakskapasiteten. Antall mottaksplasser har variert, mellom om lag 1 900 og 17 000, og antall mottak fra 19 til 147. Dette innebærer at kompetanse som har blitt bygget opp, forsvinner i nedbyggingsfaser. Erfaringsoverføring er vanskelig i et system med store endringer, og uforutsigbarheten gjør det vanskelig med langsiktig planlegging.

Differensiering av tilbudet

Asylsøkere vil ha ulike behov for tjenester, avhengig av bakgrunn, individuell situasjon og hvor i asylprosessen søkeren er. Det vil være spesielt viktig å se hen til søkerens alder, kjønn og om hvorvidt de ankommer alene eller sammen med familiemedlemmer. Det bes om at det særlig legges

vekt på barns spesielle behov, samt situasjonen for enslige kvinner da majoriteten av beboerne i mottak per i dag er menn. Det er derfor behov for et differensiert tilbud. En spesialisering vil også kunne gjøre det mulig å bygge opp sterkere kompetansemiljøer. På den annen side kan økt differensiering gjøre det vanskeligere å utnytte kapasiteten, gjøre logistikken mer komplisert og innebære at asylsøkerne må flytte flere ganger i løpet av den tiden det tar å behandle asylsøknaden.

Arbeid og bosettingsforberedelse

For de fleste mennesker er aktivitet viktig for trivsel og funksjonsevne. Også asylsøkere vil ha stor nytte av ulike aktivitetstiltak. Arbeid og utdanning vil kunne gjøre bosetting og integrering lettere, og samtidig gjøre det lettere å fortsette livet i hjemlandet hvis asylsøknaden blir avslått. På den annen side er ønsket om arbeid også en grunn til at mange velger å søke asyl i Norge. Stor vekt på variert arbeids- og utdanningstilbud kan også føre til en konsentrasjon rundt de største byene, og gjøre det vanskeligere å utnytte tilbudene i mindre sentrale områder av Norge.

Tilbudet til asylsøkere skal ikke i seg selv være motiverende for å søke asyl i Norge

Tilbudet til asylsøkere i søkeperioden varierer mye fra land til land. En harmonisering av tilbudet har i praksis vist seg vanskelig. Dette kan føre til at de land som har det beste tilbudet vil få en uforholdsmessig stor andel av asylsøknadene og dermed undergrave viktige sider ved innvandringspolitikken.

Kommunenes medvirkning

I utgangspunktet kan ikke en kommune nekte staten å etablere et tilbud til personer som søker asyl i en gitt kommune, forutsatt at dette skjer i henhold til lover og forskrifter. Samtidig er kommunal medvirkning viktig for å kunne gi et godt tilbud til asylsøkerne. Utgangspunktet må derfor være at de løsninger som velges skal bygge på et nært samarbeid mellom statlige myndigheter, frivillige aktører og kommunene.

Utvalgets mandat

Utvalget skal redegjøre for internasjonale rammebetingelser av betydning for tilbudet til personer som søker asyl i Norge, herunder internasjonale konvensjonsforpliktelser og EUs mottaksdirektiv.

Utvalget skal beskrive hvilke løsninger som er valgt i Norge, Sverige, Danmark og Finland, og drøfte fordeler og ulemper med disse. Utvalget

vurderer selv om det også ønsker å inkludere andre land enn de nordiske.

Utvalget skal drøfte og utdype de sentrale målene og de hensyn som må avveies, jf. omtalen ovenfor.

Utvalget skal utrede ulike modeller for organisering og ansvars plassering.

Utvalget skal legge fram helhetlige forslag til hvilke tilbud som skal gis til asylsøkere fra søknaden innleveres til bosetting eller retur. Forslagene skal avveies mot hensynene beskrevet over.

Utvalget skal redegjøre for de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene. Minst ett forslag skal være innenfor dagens økonomiske rammer.

Utvalget skal utrede de lovgivningsmessige konsekvensene av de forslagene som fremmes.

Administrativt

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Justis- og politidepartementet. Utvalget bistås av et sekretariat forankret i Justis- og politidepartementet. Utvalget kan etter nærmere avtale med Justis- og politidepartementet engasjere sakkyndig hjelp til utredningsarbeidet. Utvalget skal holde seg løpende orientert om pågående utviklingsarbeid på mottaksområdet. Utvalgets arbeid skal resultere i en NOU, som skal legges frem for Justis- og politidepartementet innen 1. juni 2011.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Gunnar Berge (utvalgsleder), styreleder, Stavanger
Berit Berg, professor, Trondheim
Marit C. Borchgrevink, psykologspesialist, Tromsø
Petter Drefvelin, ekspedisjonssjef, Oslo
Nina Gran, spesialrådgiver, Larkollen
Atle Hamar, direktør, Vassenden
Simin Sabri, lege, Nesttun
Sylo Taraku, seniorrådgiver, Drammen

Utvalget har vært bistått av et sekretariat knyttet til Justis- og politidepartementet (fram til 1.1. 2010 Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Sekretariatet har bestått av prosjektleder Morten Tjessem (sekretariatsleder), seniorrådgiver Gro Anna Persheim (til 31.5.2010) og seniorrådgiver Lars Steinar Hansen (fra 26.5.2010).

Utvalget har hatt 15 møter, herunder 2 møter som gikk over 2 dager.

Utvalget har invitert ulike etater til å delta i en referansegruppe. Utvalget hadde den 19.1.2011

møte med representanter for Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet. Referansegruppemedlemmene fikk i forkant av møtet tilsendt spørsmål/diskusjonspunkter fra utvalget.

I mai 2010 gjennomførte utvalget et studiebesøk i Belgia og Danmark. I Belgia hadde utvalget møter med representanter for den norske EU-delegasjonen, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), EU-kommisjonens generaldirektorat for justis- og innenrikssaker, Fedasil (statlig etat med ansvar for innkvartering av asylsøkere). I Danmark hadde utvalget møter med representanter for Røde Kors, Udlændingetjeneste, Dansk Flygtningehjelp, Radikale Venstre og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

I desember 2009 besøkte utvalget Tanum ankomstransittmottak og hadde møte med representanter for driftsoperatør ved mottaket (Norsk Folkehjelp) og Utlendingsdirektoratet.

I september 2010 besøkte utvalget Dale mottak i Sandnes og hadde møter med representanter

for driftsoperatør for Dale mottak og Stavanger mottak (Hero Norge AS), beboere ved mottaket, Utlendingsdirektoratet, Sandnes kommune og Stavanger kommune.

I november 2010 besøkte utvalget Bjørnebekk mottak i Ås og hadde møte med representanter for driftsoperatør for mottaket (Ås kommune) og representanter for Ås kommune.

Utvalget har videre møtt og mottatt synspunkter fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), Utlendingsdirektoratet, Hero Norge AS, Fossnes AS og Institutt for samfunnsforskning. Utvalget har også hatt møte med Vigdis Vevstad og Reidun Brunvatne.

Utvalget har mottatt skriftlige innspill fra Hero Norge AS og Norsk Folkehjelp.

Utvalget har fått stilt til disposisjon egne midler til gjennomføring av forsknings- og utredningsoppgaver. I den forbindelse har Institutt for samfunnsforskning gjennomført en undersøkelse om situasjonen for medfølgende barn i asylmottak. Rapporten fra undersøkelsen finnes som eget vedlegg til utredningen.

Kapittel 2

Utvalgets verdiforankring

Prinsippet om alle menneskers iboende verdighet og likeverd er grunnleggende. Det norske velferdssamfunnet bygger på solidaritet og på vilje til å yte og dele. Alle plikter å slutte opp om samfunnets lover og respektere demokratiske grunnverdier. Tillit til samfunnets institusjoner og tillit innbyggerne imellom er en nødvendig forutsetning.

Norge har gjennom internasjonale avtaler påtatt seg ansvar for å beskytte mennesker som flykter fra forfølgelse. Asylsøkere utøver sin rett til å søke asyl. Prinsippet er nedfelt i artikkel 14 i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948. Den er gjort indirekte bindende gjennom forbudet mot tilbakesendelse til forfølgelse (prinsippet om *non-refoulement*), som blant annet er nedfelt i FNs flyktningkonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjon. Prinsippet om *non-refoulement* har også etablert seg som et folkerettslig sedvanep prinsipp. Norge har dermed påtatt seg et ansvar for å ivareta asylsøkerne mens de venter på å få sin søknad behandlet.

Mottakstilbudet har blitt til i et krysspess mellom ulike og til dels motstridende mål og hensyn. Mottaksfasen er betinget av både innvan-

dringsregulering og integrasjonspolitik. Tilbudet er derfor et kompromiss mellom kontrollhensyn og et mål om innlemmelse av nye medlemmer i samfunnet. I tillegg har økonomiske og ressursmessige hensyn spilt en viktig rolle.

Utvalget er innforstått med hensynet til at mottakstilbudet i seg selv ikke må bli en grunn til å søke asyl i Norge. Kontrolloppgaver bør likevel først og fremst utøves i forbindelse med asylsaksbehandling og ikke gjennom de betingelsene asylsøkerne tilbys. Eventuelt misbruk av asylordningen bør avverges gjennom en rasjonell og effektiv asylsaksgang.

Det å tilby innkvartering og økonomisk støtte til asylsøkere bør ses i relasjon til velferdsstatens prosjekt, nemlig sosial inkludering. I så måte er mottakstilbudet en velferdstjeneste. Den må utformes med utgangspunkt i asylsøkernes livssituasjon. Det peker blant annet mot respekt for mottaksbeboeres integritet og egenart, rett til medbestemmelse og en verdig behandling og et menneskesyn som tilsier at vi alle har rett og plikt til å ta hånd om eget liv, så langt vi kan.

Kapittel 3

Sammendrag

3.1 Innledning

Utvalgets oppdrag har vært å foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av mottakstilbudet for asylsøkere i Norge. Som omtalt i utvalgets mandat står de grunnleggende målene og hensynene som har vært styrende for utviklingen av mottakstilbudet til dels i et spenningsforhold til hverandre. Det er ikke unikt for dette feltet, og gjenfinnes på andre samfunnsområder hvor ulike hensyn må avveies. Mottakstilbudet for asylsøkere står samtidig på flere måter i en særstilling. I tillegg til at de styrende mål og hensyn er delvis motstridene, er kapasitetsbehovet, dvs. antallet personer som søker asyl, uforutsigbart og i stadig endring. Sammensetningen av beboere skifter også over tid, og den enkelte beboers oppholdstid er heller ikke forutsigbar. I sum innebærer det at tilrettelegging av et tilbud som oppleves som adekvat og godt for den enkelte beboer, utvilsomt vil være en svært krevende forvaltningsoppgave. Utvalget har gjennom sitt arbeid forsøkt å komme fram til en rimelig avveining mellom strukturell fleksibilitet og individuelle behov for «velferdsstatens venterom».

I utredningens del 2 (kap. 4–11) gis en generell introduksjon til temaet, med blant annet oversikt over dagens ordning, et historisk tilbakeblikk og presentasjon av andre lands ordninger. I del 2 foretas det også en vurdering av norsk regelverk og praksis i forhold til de minstestandardene som framgår av EUs mottaksdirektiv. I del 3 (kap. 12–21) gjennomgås strukturelle sider ved mottakstilbudet. I kapittel 20 drøftes organiseringen av mottaksapparatet og i kapittel 21 presenteres et forslag til modell for organisering av mottaksapparatet. I del 4 (kap. 22–30) behandles tilbudet til beboere i mottak. I del 5 presenteres et lovforslag. Del 6 består av en oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser.

3.2 Noen sentrale vurderinger og anbefalinger

Saksbehandlingstid, botid og standard

Mottakstilbudet har i utgangspunktet ikke vært ment for oppholdstid over ett år. I virkeligheten har oppholdstiden for mange vært betydelig over dette. Kortere saksbehandlingstid i asylsaker vil etter utvalgets syn være det viktigste enkelttiltaket for å bedre den generelle livssituasjonen for beboere i asylmottak. Utvalget ønsker derfor velkommen de effektiviseringstiltakene som utlendingsforvaltningen er i ferd med å gjennomføre. Samtidig mener utvalget det er grunn til å anta at saksbehandlingstiden også i framtiden vil kunne bli lengre enn ønskelig, og føre til lang oppholdstid for en del beboerne. Utvalget mener derfor det er behov for å tilrettelegge bedre for personer med lang botid. Det foreslås blant annet at det gis tilbud om enkeltrom etter 1 år. Det anbefales også at familier tilbys egne boligenheter.

Driftsoperatører

De ulike typene driftsoperatører har hver sine fortrinn, og dagens sammensetning når det gjelder drift av ordinære mottak bør videreføres. Det er imidlertid behov for tiltak som sikrer at kommuner og frivillige organisasjoner ikke driver en for liten andel av mottakene, sammenlignet med de private driftsoperatørene.

Basismottak

I perioder med nedbygging av mottaksplasser forsvinner mye viktig kompetanse på mottaksdrift. For å motvirke dette foreslås det innføring av en grunnstamme med mottak som har lengre avtaleperioder og lengre oppsigelsestid.

Todeling – kontroll vs. velferd

Kontrollhensynet kan gå på bekostning av hensynet til den enkelte beboers velferd og trygghet. Det foreslås derfor en todeling av systemet slik at mottakstyper hvor kontrollhensynet står sentralt drives i statlig regi.

Enslige mindreårige

Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år bør styrkes. Bemanning er den viktigste faktoren her. Utvalget mener det er mest hensiktsmessig at Utlendingsdirektoratet er ansvarlig for tilbudet til denne gruppen.

Utfordringer for kommuner

Mottaksetablering kan gi store utfordringer når det gjelder kommunens forpliktelser som tjenester (helse, skole, barnehage m.m.). Det er behov for tiltak som kan dempe uønskede konsekvenser. Det foreslås blant annet at det bevilges midler til vertskommunenens planlegging av tjenestetilbud for beboere i mottak.

Lovgivning og tilsyn

Utvalget mener det er behov for større grad av lovregulering og foreslår innføring av egen lov om mottakstilbudet. For å sikre at regelverket etterleveres bør et fylkesmannsembete gis nasjonalt ansvar for tilsyn med mottak. UDI bør fortsatt ha ansvar for kontraktsoppfølgingen overfor det enkelte mottak.

Privat innkvartering

Privat innkvartering kan gi enkelte bedre livskvalitet sammenlignet med en ordinær mottaksplass, og samtidig avlaste mottaksapparatet. Det bør derfor være mulig å bo privat og samtidig motta økonomiske ytelser. Personer som bor privat bør være tilknyttet og gis oppfølging fra mottak. Omfanget bør begrenses til maksimum 20 beboere per mottak.

Sosiale tjenester

Asylsøkere er i dag omfattet av sektoransvaret når det gjelder velferdstjenester. Unntak her er sosialtjenester. Tilbudet til beboere med spesielle behov kan ha et improvisert preg. Et *flertall* i

utvalget mener velferdshensyn tilsier at beboere i mottak bør være omfattet av kommunale sosiale tjenester. Dette innebærer at det statlige vertskommunetilskuddet bør justeres. Et *mindretall* mener at det ikke bør overføres flere oppgaver til vertskommunene.

Retursenter

Utvalget stiller seg tvilende til hensiktsmessigheten av retursenter. Det finnes ikke erfaringsgrunnlag som tilsier at et slikt tiltak vil føre til flere frivillige returer. Det bør heller iverksettes tiltak som har en påvist effekt, som retur støtte. Fasedeling av mottakssystemet som ble iverksatt i 1990-årene, viste seg å være lite robust overfor svingninger i asylankomster.

Arbeid

Verken for personer som skal integrere seg i Norge, eller for dem som må returnere til hjemlandet, vil det være hensiktsmessig å leve en passiv tilværelse. Gjeldende praksis for innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse bør derfor endres slik at flere kan få mulighet til å ta seg arbeid i ventetiden.

Identifisering

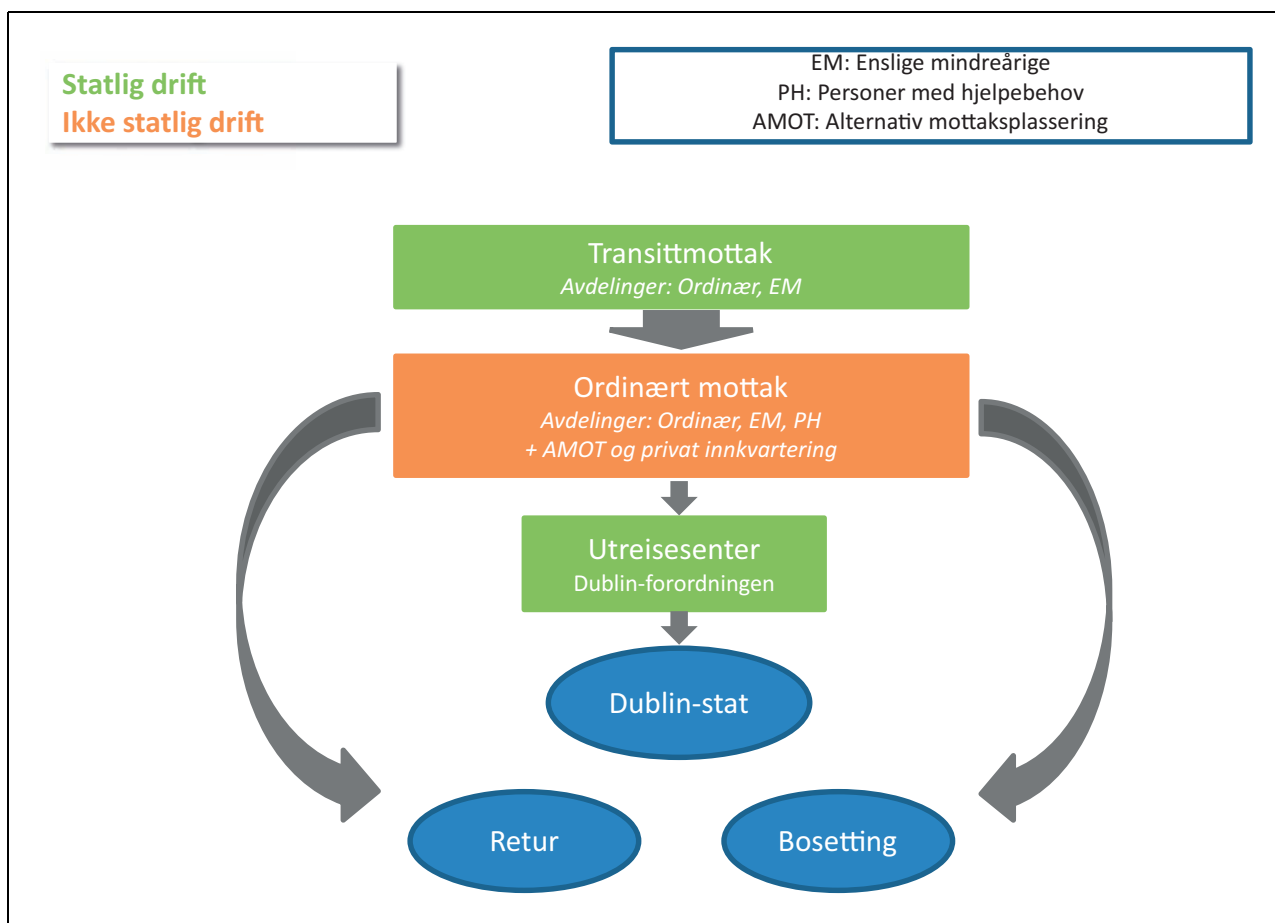
Helsetjenesten for ankomstsenter/transittmottak bør gis en styrket kapasitet for å bedre ivareta behovet for identifisering av sårbare personer med spesielle behov, herunder personer med psykiske lidelser og personer med fysiske skader etter tortur og andre overgrep.

3.3 Utvalgets forslag til organisering av mottaksapparatet

Utvalget anbefaler en mottaksmodell bestående av følgende hovedelementer:

Transittmottak

Hensynet til rasjonell asylsaksbehandling tilsier at asylsøkere innkvarteres i transittmottak fram til asylintervju er gjennomført. Transittmottak bør drives av staten ettersom kontrollhensynet er sentralt for slike mottak. Personer som omfattes av hurtigprosedyrer bør innkvarteres i transittmottak. Med unntak av forslaget om statlig drift skiller ikke utvalgets forslag seg fra dagens ordning.



Figur 3.1 Illustrasjon – utvalgets forslag

Ordinære mottak

Ordinære mottak bør som i dag bestå av både sentraliserte og desentraliserte plasser. Ordinære mottak bør fortsatt være drevet av ulike typer driftsoperatører, siden hver type har sine fortrinn. Avdeling for personer med hjelpebehov (i dag kalt forsterket avdeling) bør bestå som del av mottaks-tilbudet. Enslige mindreårige mellom 15 og 18 år bør fortsatt innkvarteres i egne avdelinger.

Basismottak

Det bør innføres en «grunnstamme» av mottak som har lengre driftsavtaler og lengre oppsigel- sestid enn hva som er vanlig i dag. Slike basismot- tak bør ha særskilt ansvar for systematisering og formidling av kunnskap om mottaksdrift. Dette vil være en måte å styrke kompetanse og kvalitet i mottaksdrift generelt.

Privat innkvartering

Det bør åpnes for at asylsøkere kan bo privat og samtidig motta økonomiske ytelser. Privat inn- kvarterte bør være tilknyttet et mottak og delta i aktiviteter (informasjonsprogram, norskopplæ- ring) på lik linje med dem som bor i mottak. Det bør være en grense på 20 personer per mottak.

Alternativ mottaksplassering

Kriteriene for alternativ mottaksplassering (mid- lertidig bosetting i kommune) bør justeres slik at flere kan få et slikt tilbud.

Utreisesenter for personer som skal overføres til annen stat i dublinsamarbeidet

Det bør innføres egne utreisesentre for personer som har fått endelig vedtak om overføring til annen stat i dublinsamarbeidet. Hensikten med dette er en mest mulig rasjonell gjennomføring av avgjørelse om overføring til annen Dublin-stat.

3.4 Oversikt over utvalgets anbefalinger

3.4.1 Organisering og rammer

Plassering i forvaltningen

- Utvalget mener at mottakssystemets forvaltningsmessige plassering på reguleringssiden/kontrollsidene av innvandringspolitikken medfører en risiko for at det blir for liten oppmerksomhet på sosial-/velferdspolitiske forhold. Det bør derfor vurderes nærmere om dagens plassering av ansvaret for de ordinære mottakene er hensiktsmessig.
- Blant annet for å tydeliggjøre de velferdsmessige sidene av innkvarteringstilbudet til asylsøkere anbefaler utvalget en større grad av regulering av tilbudet.
- Utvalget anbefaler at staten v/Utlendingsdirektoratet driver det innkvarteringstilbudet som er sterkest preget av innvandringskontroll, jf. også at det er politiet som drifter utlendingsinternatet på Trandum. I dagens situasjon innebærer det at staten driver transittmottakene.

Etablering

- Det bør vurderes å innføre en særskilt unntaksbestemmelse i anskaffelsesregelverket for å sikre at Utlendingsdirektoratet ikke bryter regelverket under spesielle forhold, eksempelvis ved sterk og uventet økning i antall asylsøkere.
- Utlendingsdirektoratet bør systematisere vertskommunenes erfaringer fra kommunal tjenesteproduksjon slik at potensielle vertskommuner kan få tidlig og nøktern informasjon.
- Utlendingsdirektoratet bør ivareta både kommunenes og lokalbefolkningens behov for informasjon.

Driftsoperatørene

- Utvalget anbefaler at de tre typene driftsoperatører som vi har i Norge i dag også får en rolle i drift av asylmottak i framtiden. Utvalget ser videre at det kan være behov for tiltak som sikrer at kommuner og organisasjoner ikke får en for liten andel av mottakene sammenlignet med de private aktørene.

Vertskommunene

- Det bør utredes om vertskommunenes utgifter varierer med kommunistørrelse, og om dette i tilfelle bør være grunnlag for en differensiering av vertskommunetilskuddet.
- Det bør utredes nærmere hvordan vertskommunene kan få dekket utgifter til spesielt ressurskrevende personer på en bedre måte enn i dag. Dette gjelder både på undervisningssektoren, barnevernssektoren og helse- og omsorgssektoren.
- Nye vertskommuner bør få et engangstilskudd på 100 000 kroner til planlegging og forberedelser.
- Ved nedleggelse av mottak bør perioden det utbetales vertskommunetilskudd for, være noe lengre enn mottakets driftsperiode.

Basismottak

- Basismottak bør ha en total kapasitet på 3 000–4 000 plasser, drevet av kommuner, organisasjoner og private aktører. Målsettingen bør være en lik fordeling mellom de tre.
- Basismottakene gis langsiktige avtaler på 5–6 år som er uoppsigelige det første året og deretter har en oppsigelsestid på 1 år.
- Basismottakene gis et særskilt kompetanseutviklings- og formidlingsoppdrag, men har ut over dette det samme oppdrag og de samme økonomiske betingelser som øvrige mottak.

Bemanning, kompetanse, roller

- Beboerne trekkes aktivt inn i arbeidet med sikkerhet på mottakene.
- Det stilles krav til jevnlig risikovurderinger ved det enkelte mottak.
- Arbeidet på mottakene organiseres slik at det som hovedregel er personale til stede på ettermiddag og kveld.
- Taushetsplikten til de mottaksansatte bør reguleres av forvaltningsloven uavhengig av om driftsoperatøren er kommunal, privat eller en ideell organisasjon. Taushetsplikten bør også gjelde overfor utlendingsforvaltningen.
- Asylsøkere som pålegges bestemt oppholdssted og meldeplikt, innkvarteres i mottak som drives av staten selv.

Tilsyn

- Et mer uavhengig tilsyn enn det som eksisterer i dag.

- Tilsynsansvaret legges til et fylkesmannsembete med nasjonalt ansvar.

3.4.2 Tilbudet

Innkvartering

- I ankomstfasen og på transittmottak kan det aksepteres en lavere standard på innkvarteringen enn i mottak beregnet for lengre opphold.
- Standarden i ordinære mottak bør være slik at familier sikres egne boenheter bestående av soverom, oppholdsrom, bad og spiseplass.
- Enslige bør sikres enerom etter 1 års botid.
- Når beboerne tilbys bedre boforhold, bør deres egne ønsker med hensyn til boform tillegges betydelig vekt. Her tenkes det blant annet på sentralisert og desentralisert innkvartering, men også på at noen kan ønske å bo sentralt med en lavere standard enn mindre sentralt med en høyere standard.
- Det bør ikke innføres konkrete minstestandarder i betydningen arealkrav for innkvarteringstilbudet.
- Det bør fastsettes retningsgivende normer for fellesarealer og utstyr som skal være tilgjengelig for beboerne.

Økonomi – drift, ytelser og tilskuddordninger

- Nivået på den økonomiske stønaden til asylsøkere bør gjennomgås med sikte på å sikre at asylsøkere ikke over tid må leve i fattigdom.
- Det må innføres en mekanisme som sikrer prisjustering av asylsøkeres stønad til livsopphold.
- Søkere i Dublin-prosedyre i ordinære mottak gis samme ytelser som øvrige beboere.

Beboermedvirkning

- Verdigrunnet som kommer til uttrykk gjennom målsettingen for beboermedvirkning, bør legges til grunn for mottaksdriften.
- Det må vurderes nærmere hvordan regelverket kan endres slik at det gjør det mulig for beboerne å delta i driften av mottakene.
- Det bør opprettholdes en ordning med trekk i økonomiske ytelser for manglende deltakelse i obligatoriske aktiviteter.
- Beboermedvirkning bør fortsatt være frivillig, og ekstraordinær innsats i praktiske aktiviteter bør belønnes.

Identifisering av sårbare personer

- **Transittfase**
Helsetjenesten for ankomstsenter og transittmottak gis en styrket kapasitet for å identifisere sårbare personer med spesielle behov, herunder personer med psykiske lidelser og personer med fysiske skader etter tortur og andre overgrep. Helsetjenesten bør, som i dag, forankres organisatorisk i den kommunale helsetjenesten. Helsetjenesten bør ha flerfaglig kompetanse og samarbeide tett med personalet i ankomstransitt/ankomstsenter og avlastningstransittmottak når det gjelder utvikling av kompetanse og rutiner for identifisering av sårbarhet. I den forbindelse vil det være nødvendig å dra veksler på relevante ressurs- og kompetansesentre, ikke minst RVTS.

Personer som trenger umiddelbar oppfølging, bør så raskt som mulig overføres til ordinært mottak, eventuelt forsterket avdeling. Det kan inngås egne avtaler med kommunen hvor transittmottaket er plassert, som gjelder tilrettelagt botilbud eller institusjonsplass når praktiske forhold tilsier at overføring til ordinært mottak eller forsterket avdeling må utsettes.

- **Ordinære mottak**
Informasjonen om sårbarhet og spesielle behov som framkommer under opphold i ordinære mottak, systematiseres og videreformidles til dem som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging.

Ansvarsforhold og rutiner for samling og videreformidling av relevante opplysninger spesifiseres for de ulike instanser som er i kontakt med asylsøkeren.

Det bør systematisk innhentes samtykke til at informasjon om sårbarhet og spesielle behov videreformidles til dem som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging.

Helsetjenester

- Utlendingsdirektoratets interne retningslinjer for fordeling av asylsøkere fra transittmottak til ordinære mottak bør få en klarere kobling til kartleggingen av spesielle behov i transittmottak, fastlegge rutiner for informasjonsflyt og åpne for bruk av flere kriterier knyttet både til sårbarhet og spesielle behov for tilrettelegging i mottak.
- Fordelene ved et mangfoldig mottakssystem er mange, noe som også bør framheves. Informasjon om det enkelte mottak og vertskommunens tjenestetilbud bør i større grad systemati-

seres og brukes med sikte på å gi personer med spesielle behov et tilrettelagt tilbud.

- *Et flertall* i utvalget anbefaler at asylsøkere gis rett til sosiale tjenester etter § 4-2 i sosialtjenesteloven og retten til tilsvarende tjenester videreføres i ny kommunal helse- og omsorgslov. Den andelen av Utlendingsdirektoratets utgifter til ekstraordinære tiltak som kan henføres til asylsøkeres manglende rettigheter etter sosialtjenesteloven overføres fra Utlendingsdirektoratets (kap. 490) post 21 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak, til post 60 Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger. Hvor stor denne andelen faktisk er må utredes nærmere. *Et mindretall* anbefaler at det er Utlendingsdirektoratet ved driftsoperatør som skal ha ansvaret for å yte sosiale tjenester til asylsøkere.

Barn

- Utvalget anbefaler at asylsøkere i alderen 16–17 år gis rett til videregående utdanning.
- *Et flertall* i utvalget anbefaler at regjeringen fremmer forslag om rett til barnehage for asylsøkere overfor Stortinget og/eller inkluderer kostnadene som knytter seg barnehageplass for asylsøkere i budsjettforslag til Stortinget. I påvente av at rett til barnehageplass innføres, anbefaler *flertallet* en utvidelse av gjeldende ordning med tilskudd til barnehageplass for asylsøkere, slik at også to- og treåringer sikres tilbud om plass i barnehage. *Et mindretall* i utvalget anbefaler ikke at asylsøkere omfattes av rett til barnehageplass. *Mindretallet* anbefaler at barnehagetilbud for asylsøkere skal avhenge av kommunens mulighet til å tilby plass.

Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år

Utvalget anbefaler at følgende bør bli gjeldende norm for bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.

- 1 årsverk bemanning per beboer.
- Maksimalt 6 plasser per enhet.
- Leder eller stedfortreder må ha minst treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå.
- Tilsyn i regi av fylkesmannen.
- Kommunal barnevernmyndighet bistår, som en rådgivende instans, avdelinger med enslige mindreårige med utarbeidelse av oppfølgingsplan for den enkelte beboer.

- Beboere med botid over 1 år tilbys enkeltrum.

Informasjon

- Informasjon om asylprosessen er spesielt krevende og åpner i liten grad for lokal tilpasning. Det bør derfor utarbeides tydeligere rammer og mer utfyllende veiledning for denne delen av informasjonsarbeidet.
- UDI har siden 2008 publisert praksisnotater for en del opprinnelsesland. Dette er informasjon som vil kunne nyttiggjøres i informasjonsarbeidet.
- De nærmeste til å informere og gi opplæring om asylsaksbehandling er personell med saksbehandlingskompetanse, det vil si ansatte i UDIs Asylavdeling. Personell herfra bør benyttes i forbindelse med opplæring av mottaksansatte.
- Mottak bør regelmessig motta oppdatert informasjon om status for saksbehandling, saksbehandlingstid fordelt på opprinnelsesland og/eller søknadsdato.
- Det bør legges til rette for brukertilpassede IKT-løsninger som kan gi informasjon om status for saksbehandling.

Aktivitet

- 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.

Kvalifisering

- 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.

3.4.3 EUs mottaksdirektiv

Utvalget anbefaler at norsk regelverk og praksis oppfyller de minstestandarder som framgår av EUs mottaksdirektiv. For å ivareta dette har utvalget følgende anbefalinger.

- Det bør framgå eksplisitt av lov eller forskrift når/for hvem rett til innkvartering gjelder.
- Asylsøkere bør gis skriftlig oversatt informasjon om mottakstilbudet (herunder rettigheter og plikter) når de registrerer sin asylsøknad. Det bør distribueres en liste over eventuelle organisasjoner som tilbyr veiledning om mottakstilbudet og tilsvarende om helsetilbudet. Rett til skriftlig informasjon om ytelser og plikter under mottakstilbudet bør framgå av lov, eventuelt forskrift.
- Det bør innføres en rett til videregående utdanning for asylsøkere under 18 år. Utdanningen bør ikke avsluttes på grunn av at asylsøkeren fyller 18 år.
- Det bør innføres bestemmelser i lov eller forskrift som angir hva slags standard og nivå mottakstilbudet bør ha. Det bør i den forbindelse lovfestes et overordnet formål med tilbudet.
- Myndighetenes plikt til å beskytte og ivareta familiens enhet bør framgå av lov eller forskrift. Det bør videre framgå at familier så langt som praktisk mulig skal tilbys egne boenheter.
- Det bør innføres bestemmelser i lovverket om at pålagt flytting mellom mottak kun skal skje når det anses som nødvendig.
- Det bør innføres en unntaksbestemmelse i lovverket som angir i hvilke tilfeller og situasjoner myndighetene kan fravike standardkravene i mottakstilbudet.
- Ordningen med trekk i økonomiske ytelser for beboere i mottak bør forankres på relevant regelverksnivå.
- Lovverket som regulerer innkvarteringstilbudet, bør inneholde en bestemmelse om at det skal tas hensyn til sårbare personers spesielle behov.
- Taushetsplikten, slik den er definert i nasjonal lovgivning, skal ifølge direktivet gjelde for personer som arbeider med enslige mindreårige asylsøkere. En eventuell begrensning i taushetsplikten, lik den som i dag gjelder for ansatte i mottak med private driftsoperatører, må framgå av lovverket.
- Det bør innføres en klageordning knyttet til trekk i ytelser som er i tråd med forvaltningslovens regler.

Del II
Bakgrunn

Kapittel 4

Kort oversikt over dagens mottakssystem

Mottakssystemet består i dag av to hovedtyper mottak: transittmottak og ordinære mottak. Transittmottakene, som er plassert på Østlandet, er inndelt i ankomsttransitt, ankomsttransitt for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år og avlastningstransitter. Per april 2011 er det 8 transittmottak og 2 transittmottak for enslige mindreårige.¹

Blant de ordinære mottakene, som er lokalisert over hele landet, finnes det også egne mottak og avdelinger for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år og forsterkede avdelinger for beboere med behov for særskilt oppfølging. Per april 2011 er det 104 ordinære mottak, 7 mottak for enslige mindreårige, 13 avdelinger for enslige mindreårige og 5 forsterkede avdelinger.

Per april 2011 har mottakssystemet til sammen 19 000 plasser og 16 400 beboere.

Fram til sommeren 2010 fantes det også to ventemottak for personer med endelig avslag på søknaden om asyl. Ventemottakene skal erstattes av retursentre, som er under etablering våren 2011.

I ankomstfasen tilbys asylsøkerne plass i transittmottak for gjennomføring av helseundersøkelse og asylintervju. Her får også alle informasjon om asylsaksprosessen. Helseundersøkelsen gjennomføres i ankomsttransitt. Deretter flyttes asylsøkerne til en avlastningstransitt i påvente av asylintervjuet.

Etter at helseundersøkelse og asylintervju er foretatt, tilbys asylsøkerne plass i ordinære mottak. Unntatt fra dette er søkere som får sin sak behandlet etter særskilte hurtigprosedyrer. I ordinære mottak deltar beboerne i et obligatorisk informasjonsprogram, de får norskopplæring og gis tilbud om aktiviteter. Barn i grunnskolealder skal gå på skole, og fire- og femåringer får tilbud om barnehageplass.

Alle ordinære mottak har såkalt selvhushold, noe som vil si at beboerne selv kjøper og tilbere-

der sin egen mat. I transittmottakene er det kantinedrift.

Beboerne i mottak får økonomiske ytelser til livsopphold hvis de ikke har egne midler. Ytelsene er differensiert etter status i asylsaken, familiesituasjon og om det er selvhushold eller kantine på mottaket.

For å sikre en mest mulig effektiv bruk av offentlige midler stilles det krav til kapasitetsutnyttelsen i mottakssystemet. Det innebærer at mottak må etableres og legges ned i takt med plassbehovet. Det er Utlendingsdirektoratet som har ansvar for å tilpasse kapasiteten til behovet, men direktoratet driver ikke mottakene selv. De såkalte driftsoperatørene består av private selskaper eller personer, av frivillige organisasjoner og av kommuner. Etablering av mottak skjer etter bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som blant annet gjelder når staten skal kjøpe tjenester.

En kommune hvor det er plassert et mottak, kalles en vertskommune. Fordi asylsøkere i Norge omfattes av bestemmelsene i en rekke lover, vil vertskommunen være ansvarlig for å yte en del tjenester til mottaksbeboerne. Dette gjelder blant annet skoletilbud, primærhelsetjenester og barneverntjenester. Vertskommunene mottar et særskilt vertskommunetilskudd som skal kompensere for de utgiftene kommunene får som en følge av mottaket.

4.1 Tall

Nedenfor er grafiske framstillinger som viser noen sider av utviklingen på mottaksfeltet. De store svingningene i ankomstene av asylsøkere framgår tydelig av figur 4.1, som viser antall asylsøkere per år i perioden 1988-2010. I figur 4.2 vises antall enslige mindreårige asylsøkere i perioden 1990-2010. Her har ankomstene vært mer stabile gjennom årene, men med en markant topp i 2009.

¹ Enslige asylsøkere under 15 år innkvarteres i omsorgssentre, som statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for.

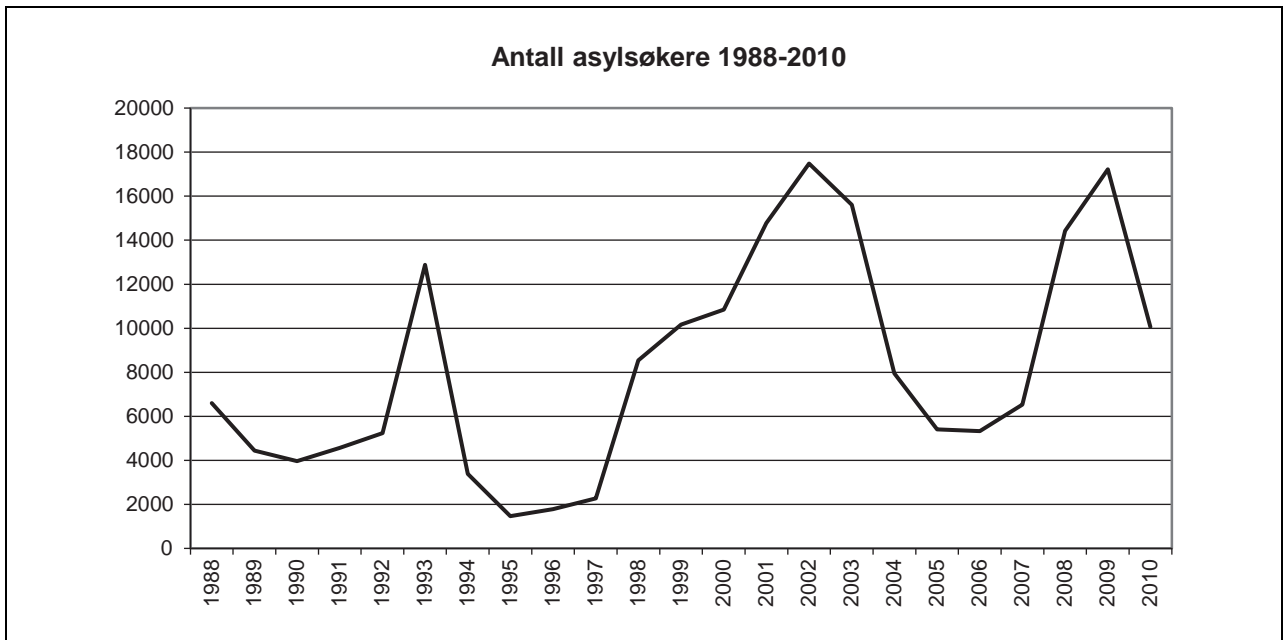
En del av asylsøkerne som kommer til landet får oppholdstillatelse og blir bosatt i en kommune. Figur 4.3 viser antall bosatte fra mottak i perioden 1989–2010.

Antall mottaksplasser betinges av antall asylsøkere, asylsaksbehandlingstid, frivillig og tvungen retur av personer med endelig avslag, og hvor raskt bosettingen av de som får oppholdstillatelse

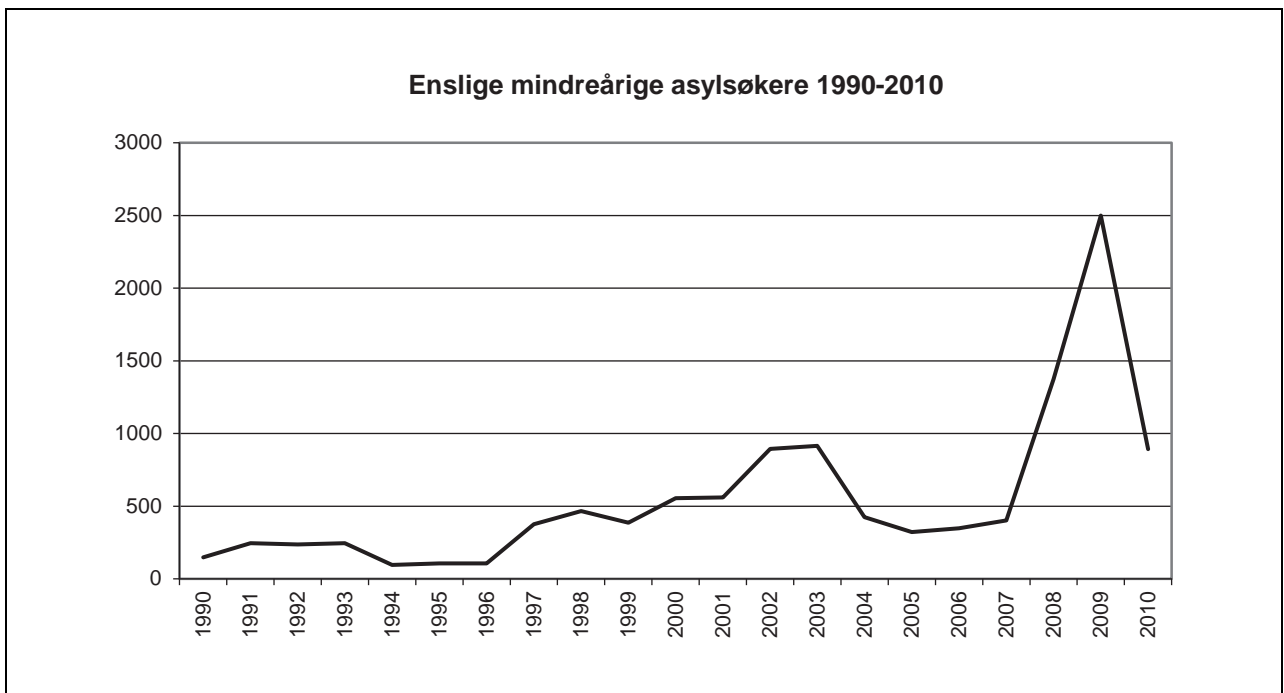
skjer. Figur 4.4 viser antall mottaksplasser ved utgangen av året i perioden 1988–2010.

Botiden i mottak henger også sammen med saksbehandlingstid, retur og bosetting. Figur 4.5 og figur 4.6. viser henholdsvis gjennomsnittlig og median botid i mottak i perioden 1989–2010.

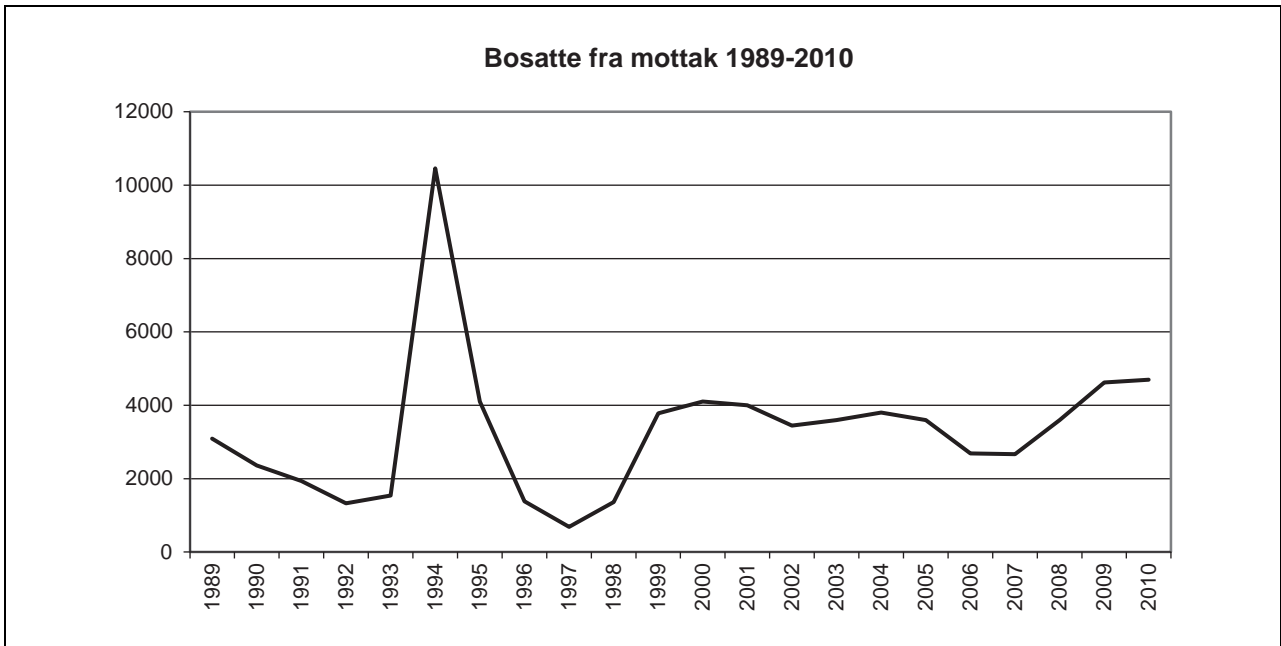
Tallgrunnlaget for figurene er innhentet fra Utlendingsdirektoratet.



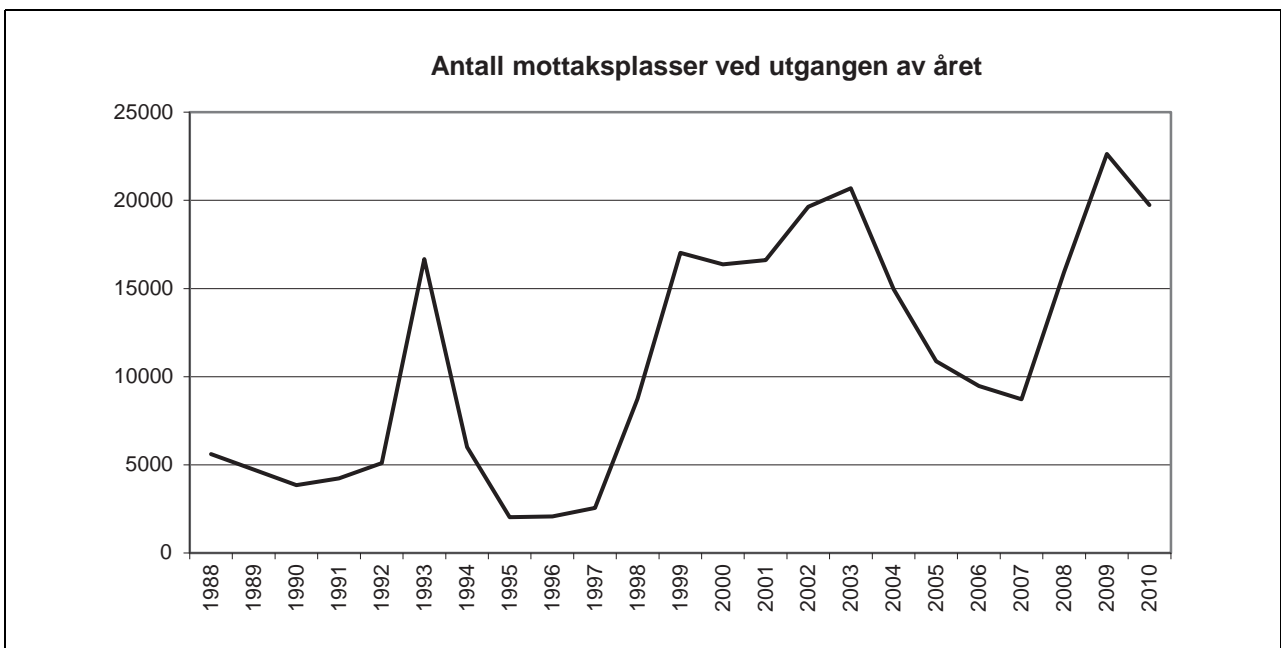
Figur 4.1 Antall asylsøkere 1988–2010



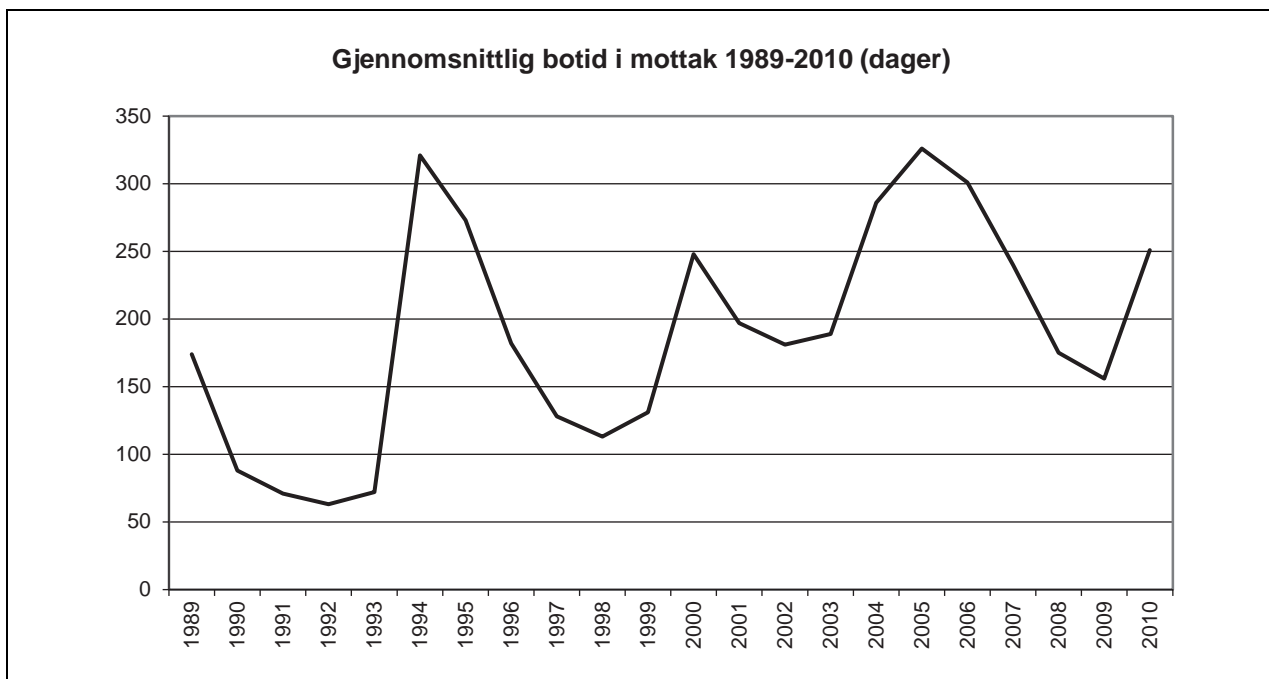
Figur 4.2 Enslige mindreårige asylsøkere 1990–2010



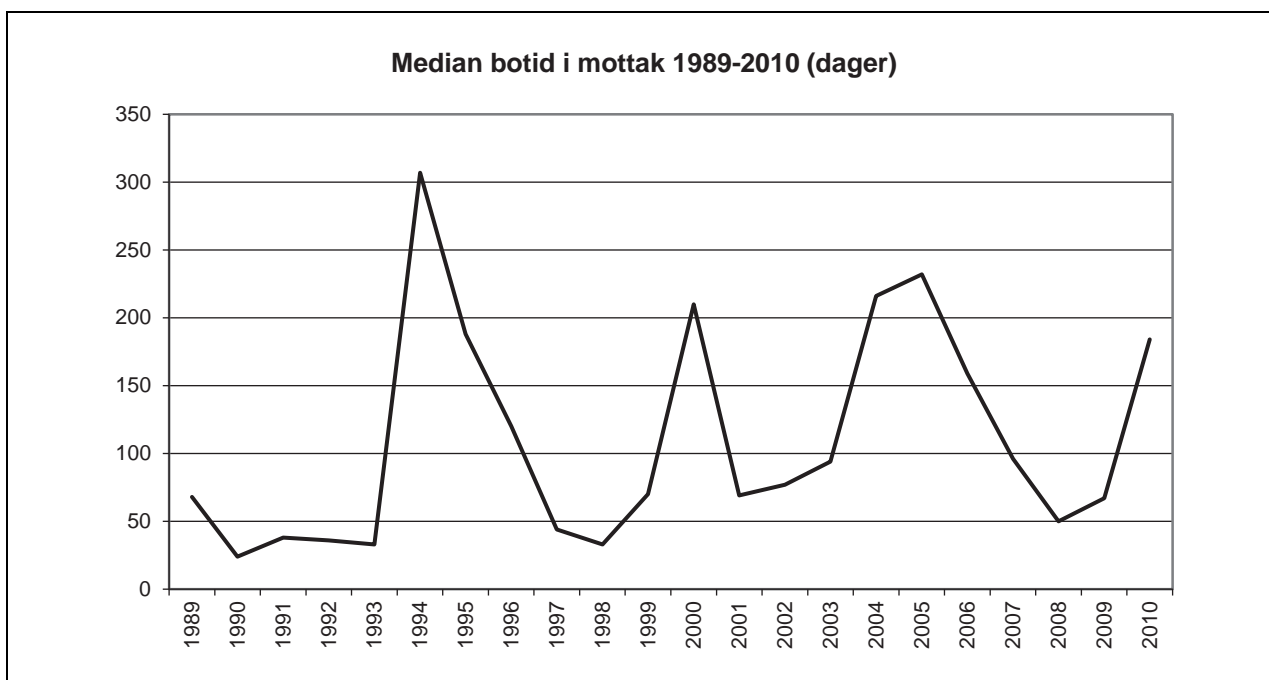
Figur 4.3 Bosatte fra mottak 1989–2010



Figur 4.4 Antall mottaksplasser ved utgangen av året



Figur 4.5 Gjennomsnittlig botid i mottak 1989–2010 (dager)



Figur 4.6 Median botid i mottak 1989–2010 (dager)

Kapittel 5

Asyl og asylprosedyre – noen sentrale begreper

Asyl – Kommer fra fra gresk *asyllos*, som betyr «ukrenkelig». Begrepet brukes i ulike sammenhenger. I forbindelse med flyktninger brukes det synonymt med «fristed i et fremmed land».

Mer spesifikt er asyl også en (av flere, jf. under) betegnelser på den type oppholdstillatelse som i Norge skal innvilges personer som oppfyller definisjonen av hvem som er en flyktning i henhold til artikkel 1 A (2) i flyktningkonvensjonen. Dette omfatter personer som har en velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning. Med den nye utlendingsloven, som trådte i kraft 1.1.2010, innvilges slik tillatelse også til personer som «[...]står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet.» (se utlendingsloven § 28 første ledd)

Beskyttelse – Brukes synonymt med *asyl* i utlendingsloven.

Flyktning – I vid forstand brukt om personer som av ulike grunner tvinges på flukt fra sitt hjemland. I utlendingsloven brukes «anerkjennes som flyktning» synonymt med innvilgelse av *asyl* og *beskyttelse*. Omfatter også overføringsflyktninger.

Opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn – I henhold til utlendingsloven § 38 kan det gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven (herunder § 28) ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket.

Asylsøker – Person som på egen hånd og uanmeldt ber myndighetene om asyl. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er avgjort.

Enslig mindreårig asylsøker (EMA) – Asylsøker som er under 18 år, og som er uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge. Etter undersøkelser kan vedtaket legges til grunn en annen alder og/eller at det i Norge eller utlandet er funnet en person som har foreldreansvar.

Realitetsbehandling av asylsøknad – At Utlendingsdirektoratet (UDI) vurderer en asylsøkers behov for beskyttelse eller om det er andre sterke menneskelige hensyn som gjør at søkeren kan få opphold i landet.

Differensiert asylsaksbehandling – Basert på situasjonen i søkers opprinnelsesland skiller UDI mellom følgende kategorier for saker som realitetsbehandles: 48-timers saker, 3-ukers saker og normale saker. I tillegg er det egne prosedyrer for EMA- og Dublin-saker.

48-timers prosedyre – Behandling av asylsøknader fra personer som kommer fra land som UDI i utgangspunktet anser som trygge. Prosedyren skal sikre en rask behandling av søknader fra personer som antas å være uten beskyttelsesbehov. Søknader kan overføres til normal prosedyre hvis det er grunnlag for det.

3-ukers prosedyre – Behandling av asylsøknader fra personer som kommer fra land hvor UDI erfaringsmessig avslår en høy andel av søknadene, og hvor direktoratet har god oversikt over forholdene i landet. Søknader kan overføres til normal prosedyre hvis det er grunnlag for det.

Dublin II-forordningen – Etter Dublin II-forordningen skal realitetsbehandlingen av en søknad foretas av ansvarlandet. Ansvar pålegges i hovedsak det land hvor utlendingen først søkte asyl, eller fikk utstedt en oppholdstillatelse eller et Schengen-visum. Forordningen har til formål å sikre at alle personer som leverer en søknad får behandlet denne, og at asylsøknaden kun behandles i ett av landene som er tilknyttet forordningen.

Dublin-saker – Omfatter asylsøknader som UDI enten vurderer å fatte vedtak om, eller har fattet vedtak om, overføring til annet land i henhold til Dublin II-forordningen.

Politiets utlendingsenhet (PU) – har blant annet ansvar for registrering av asylsøknader og frivillig- og tvangsmessig uttransportering av personer uten lovlig opphold i Norge, herunder personer med endelig avslag på asylsøknad.

Utlendingsdirektoratet (UDI) – har blant annet ansvar for å behandle asylsøknader og tilby innkvartering til asylsøkere.

Utlendingsnemnda (UNE) – behandler klager på vedtak fattet av UDI.

Kapittel 6

Historisk bakgrunn

6.1 Innledning

I dette kapittelet gis det en kortfattet historisk oversikt over mottaket av flyktninger i Norge. Omtalen gjelder perioden fram til den store omorganiseringen av utlendingsfeltet i 1987–1988, da dagens mottaksapparat for asylsøkere ble etablert. Flere av de andre kapitlene i utredningen inneholder historiske tilbakeblikk på perioden etter 1987–1988. Dette gjelder særlig for tema hvor nettopp utviklingen i løpet av mottaksapparatets korte historie har hatt betydning for utvalgets vurderinger og anbefalinger.

6.2 Fra middelalderen til det tjuende århundre

Ankomsten av flyktninger til Norge var i tidligere tider naturlig nok forårsaket av konflikter og forfølgelse av mennesker i Norges nærområder. Så tidlig som på 1250-tallet anerkjente Håkon Håkonsson russiske flyktninger ved å gi dem retten til å bosette seg i Malangen og gi dem tilgang på jord og beskyttelse mot inntrengere.¹

Ut over i historien flyktet enkelte kvener til Norge fra Russland, og den store nordiske krigen, Napoleonskrigen og mislykkede opprør i Polen førte enkelte til norske områder. Først fra rundt 1880 er det imidlertid naturlig å snakke om en gruppetilstrømming. Først kom det russiske jøder fra Tsar-Russland og fra områder kontrollert av Østerrike-Ungarn. Senere kom en del revolusjonære etter den mislykkede russiske revolusjonen i 1905. I perioden fram til første verdenskrig ble flyktningene del av det norske samfunnet uten særlige tiltak.²

6.3 Første verdenskrig

Første verdenskrig førte til at det kom et betydelig antall flyktninger etter datidens målestokk. De bestod av ulike grupper som jøder, ukrainere, armenere og persere. Det er lite informasjon om hvordan disse flyktningene var i stand til å ta seg til Norge, og hvordan de klarte seg her. I tillegg mottok Norge grupper av tyske soldater. Røde Kors, Den tyske foreningen i Kristiania samt noen privatpersoner forsøkte å hjelpe soldatene til et verdig liv. Etter hvert kom det også sårede soldater og krigsfanger fra ulike nasjoner til Norge. Disse ble innkvartert i Røde Kors sine leire som ble etablert på Hovelsåsen i Hedmark og Løken i Buskerud.³

6.4 Mellomkrigstiden

Etter den russiske revolusjonen i 1917 kom personer tilhørende det russiske borgerskapet.⁴ I 1920 tok Norge hånd om en kontingent av russiske borgere på rundt 1 000 personer bestående av tidligere regjeringsmedlemmer, militære, embetsmenn, sjøfolk, soldater og andre motstandere av revolusjonen. Disse tok seg til Norge sjøveien, men frøs fast i sjøen utenfor Hammerfest og ble reddet i land av en norsk isbryter. De russiske flyktningene ble tatt godt imot i Norge, særlig var borgerskapet svært positive. Arbeiderstanden var imidlertid mer kritisk. Samtidig som de anså at politisk asyl var en allmenn rettighet, mente de at de russiske overklasseflyktningene ble behandlet for bra sammenlignet med andre flyktninger.

I mars 1920 flyttet norske myndigheter 663 av de russiske flyktningene til Værnesmoen ved Trondheim og senere til Jørstadmoen ved Lillehammer, som ble etablert som flyktningmottak.

¹ Kjeldstadli, Knut (2003): «Avslutning» I *Norsk innvandringshistorie*, bind 3. Kjeldstadli, Knut (red.). Oslo, Pax Forlag A/S, 2003, s. 394.

² Sst.

³ Kjeldstadli, Knut (2003): «Del III. 1901–1940» I *Norsk innvandringshistorie*, bind 2. Kjeldstadli, Knut (red.). Oslo, Pax Forlag A/S, 2003, s. 379.

⁴ Sst., s. 404.

Begrunnelsen for at disse ble internert, var frykt for sykdommer samt uttalt fremmedfrykt og frykt for at flyktingene i for stor grad ville komme til å provosere norsk offentlighet.

Flyktingene fant tilværelsen i leiren lite inspirerende og kjedsommelig. De fant at Norge var et enkelt og lite utviklet land, og de fleste dro videre til andre europeiske land, enkelte også tilbake til Sovjetunionen. De få som ble igjen, bosatte seg i nærheten av hovedstaden. For de fleste ble livet i Norge mer fattigslig enn det de hadde vært vant med i Russland.⁵

Etter Hitlers maktovertakelse i Tyskland i 1933 og fram til 1940 kom til sammen om lag 2 000 flyktninger til Norge. Det var politiske flyktninger, jøder og kunstnere og akademikere. De tre kategoriene gled over i hverandre. Jøder var politiske aktivister og akademikere. Kunstnere kunne være politisk engasjert. Jødene ble behandlet med skepsis, og mange mente at de var «økonomiske flyktninger». Andre argumenterte for at det nettopp var regimets politikk som drev også jødene på flukt, og at de derfor måtte regnes som politiske flyktninger. Det som på den tiden ble oppfattet som en typisk politisk flyktning, var en ung, enslig mannlig arbeider som ikke sjelden fikk seg arbeid under oppholdet i Norge. Den jødiske flyktingen var middelaldrende, kom med familie, tilhørte middelklassen, kom i slutten av 1930-årene, ble lite integrert i det norske samfunnet og reiste forholdsvis raskt til et tredje land.⁶

De fleste flyktninger som kom til Norge i mellomkrigstiden, slo seg ned i hovedstaden hvor de fant jobber. Noen hadde familie som kunne hjelpe dem den første tiden i det nye landet. Noen bosatte seg på industristeder hvor det også var mulig å finne arbeid.⁷ Flyktingenes juridiske status var usikker da oppholdstillatelse kun ble gitt for korte perioder av gangen, noe som førte til at hele deres tilværelse framstod som usikker. De fleste hadde problemer med å skaffe seg fast arbeid og ble blant annet som en følge av dette stengt ute fra alminnelig samfunnsliv. Unntaket var de fremste intellektuelle som ble tilbudt stillinger ved universitetene, og noen leger som fikk lov til å praktisere ved enkelte sykehus.⁸

Det ble tatt få initiativ til å tilrettelegge tilværelsen for de nye borgerne, men det fantes noen flyktningmottak drevet av frivillige organisasjo-

ner som var ansvarlige for håndteringen av flyktingene som kom til Norge. I mellomkrigstiden måtte de humanitære organisasjonene stille økonomisk garanti for flyktingene som fikk innreise.⁹ Tilbudene som ble gitt til flyktingene, var svært nøkterne og lite tilpasset flyktingenes situasjon. Ett unntak var mottaket for sørtyske flyktninger ved Tyrifjorden, der det ble startet opp en trevarefabrikk som var ment som et arbeidsmarkedstiltak for beboerne ved mottaket.¹⁰

6.5 Andre verdenskrig

Andre verdenskrig forårsaket massefluktsituasjoner verden ikke tidligere hadde sett, og det ble stilt helt nye krav til håndteringen av mennesker på flukt fra krigshandlinger og overgrep. I 1944 ble United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) dannet. Denne overnasjonale organisasjonens mandat var å løse problemene forbundet med alle som var på flukt.

Til tross for at organisasjonen ved mandatets utløp i 1947 ikke hadde vært i stand til å føre alle fordrevne hjem, bidro dannelsen av UNRRA til at flyktingenes situasjon ble satt på den internasjonale dagsordenen.

Norge ble også påvirket av flyktingstrømmene som oppstod under andre verdenskrig. Antallet personer som flyktet til landet, økte radikalt samtidig som mange også forlot Norge. Flyktingenes situasjon var naturlig nok preget av at Norge var i krig, men privatpersoner og Røde Kors forsøkte å gjøre en innsats for å forbedre flyktingenes livsvilkår.

Myndighetene måtte etter krigen utarbeide ordninger både for dem som hadde flyktet ut av Norge, og som ønsket å komme hjem igjen, og de som hadde flyktet til Norge, men som ikke ønsket å vende hjem. De fleste av dem som ikke ønsket å vende tilbake til hjemlandet, var flyktninger fra østeuropeiske land som ikke ønsket å vende tilbake til kommunistregimene som hadde blitt etablert.¹¹

⁵ Sst., s. 405.

⁶ Sst., s. 462 f.

⁷ Sst., s. 405.

⁸ Sst., s. 463.

⁹ Araldsen, Hege, Gloria Maira og Ragnar Næss (1989): *Det norske flyktingemottaket 1982–1988*. Oslo : Kommuneforlaget . Hentet fra Gutterød Huseby, Helene *Mellom barken og veden*. Masteroppgave, UiB 2008, s. 12.

¹⁰ Kjeldstadli, Knut (2003): «Del III. 1901–1940» I *Norsk innvandringshistorie*, bind 2. Kjeldstadli, Knut (red.). Oslo, Pax Forlag A/S, 2003, s. 464.

¹¹ Tjelmeland, Hallvard (2003): «Del I. 1940–1975» I *Norsk innvandringshistorie*, bind 3. Kjeldstadli, Knut (red.). Oslo, Pax Forlag A/S, 2003, s. 40ff.

6.6 1940–1970 – Fred og oppbygging av landet

Staten så etter hvert på mottak av flyktninger som et offentlig ansvar. Denne endringen av ansvarsplassering falt sammen med oppbygging og etablering av en rekke statlige velferdsgoder som skulle komme hele befolkningen til gode. Myndighetene ønsket å etablere ordninger som sikret flyktningene et sted å bo, arbeid samt tiltak som sørget for at de tilpasset seg det nye samfunnet de var kommet til. Ansvaret for arbeidet med flyktninger, både de som kom til Norge, og de som skulle repatrieres, lå de første årene etter 1945 under Sosialdepartementet. Flyktning- og fangedirektoratet, som ble etablert som en avdeling i departementet, tok seg av mottak og bosetting av flyktninger.

I 1946 ble den norske innsatsen overfor flyktninger koordinert av Europahjelpen, en paraplyorganisasjon for en rekke hjelpeorganisasjoner, arbeidslivsorganisasjoner, enkeltpersoner og Sosialdepartementet. Europahjelpen ble forgjengeren til den halvstatlige organisasjonen Det Norske Flyktningeråd (DNF) som etter diskusjon i Stortinget våren 1952 ble vedtatt opprettet av Sosialdepartementet. Organisasjonen var opprinnelig sammensatt av fire avdelinger: Innenlandsavdelingen, Utenlandskomiteen, Budsjett- og administrasjonskomiteen og Lånekassa for flyktninger. Innenlandsavdelingen ble senere delt i en sosialavdeling og en boligadministrasjon. Sosialavdelingen hadde ansvaret for Flyktningerådets lokale mottakssentraler rundt om i landet og skulle sørge for språkopplæring og annet integreringsarbeid i tillegg til å drifte mottakssentralene. Sosialavdelingen skulle også yte tjenester og gi råd til de kommuner og hjelpeorganisasjoner som mottok flyktningene.¹²

Norge var i etterkrigstiden preget av et stort behov for fagarbeidere som kunne bidra i gjenoppbyggingen av landet. Flyktninger fra flyktningleire i Europa ble valgt ut på bakgrunn av behovet for arbeidskraft. I tillegg ble Norge pålagt å ta seg av de flyktningene det var svært vanskelig å plassere, de såkalte minusflyktningene. Dette var som regel mennesker med handikap, og som ville være avhengige av hjelp fra det offentlige. Norsk politikk overfor denne sårbare gruppen var å motta så mange som hjelpeapparatet for funksjonshemmede kunne håndtere.¹³

¹² Den sentrale statlige utlendingsforvaltningen 1945–2008 Riksarkivaren. 2009, s. 11.

6.7 1970-årene – Verden blir mindre

I perioden etter krigen og fram til slutten av 60-årene var de aller fleste flyktningene som kom, europeere. I 70-årene endret sammensetningen av flyktningene seg, noe som skyldtes at verden var blitt mindre, og Norge måtte ta hånd om overføringsflyktninger fra Uganda, Chile og Vietnam.

Flyktningerådet etablerte lokale statlige mottakssentre for overføringsflyktninger i Oslo, Hamar, Trondheim, Kristiansand og Bergen. Disse lokalavdelingene hadde i hovedsak ansvar for mottak, undervisning, sosialarbeid samt arbeids- og boligformidling i en 6-måneders periode etter flyktningenes ankomst til landet. Etter dette tok kommunene over ansvaret og tilbød flyktningene det samme velferdstilbudet som den øvrige befolkningen hadde tilgang til.

På grunn av manglende ressurser i kommunene og et stadig økende antall flyktninger fikk etter hvert Flyktningerådet ansvar for flyktningene også etter innføringsperioden på 6 måneder. Dette utvidede ansvaret førte til at Flyktningerådets Sosialavdeling fikk større og mer omfattende oppgaver. Det ble hevdet at Flyktningerådets ledelse ikke tok konsekvensen av dette og ga tilstrekkelig prioritet til arbeidet med flyktninger i Norge. Manglende statlige bevilgninger til innenlandsarbeidet gjorde også sitt til at ansatte i Sosialavdelingen opplevde at de fikk en uholdbar arbeidssituasjon, og avdelingen stod i fare for å bryte sammen. En del kommuner mente også at opprettelsen av Flyktningerådets lokalavdelinger førte til dobbel administrasjon. I oktober 1980 ba Flyktningerådets styre myndighetene om å overta innenlandsarbeidet.¹⁴

6.8 1980-årene – Asylsøkerne kommer

Ved årsskiftet 1980–1981 ble Flyktningerådets virksomhet i realiteten fordelt på to institusjoner, en frivillig organisasjon som skulle drive virksomheten i utlandet, og en statlig organisasjon som skulle ta seg av de flyktninger som kom til Norge. Halvannet år etter denne endringen ble en ny organisasjon, Statens flyktningsekretariat (SFS), opprettet ved kongelig resolusjon av 25. juni 1982. SFS' mandat var å planlegge og organisere mottak

¹³ Tjelmeland, Hallvard (2003): «Del I. 1940–1975» I *Norsk innvandringshistorie*, bind 3. Kjeldstadli, Knut (red.). Oslo, Pax Forlag A/S, 2003, s. 44f.

¹⁴ Riksarkivaren (2009): *Den sentrale statlige utlendingsforvaltningen 1945–2008*, s. 26f.

av flyktninger til Norge samt å være et service- og rådgivningsorgan for de kommunene som mottok flyktningene direkte.¹⁵ Sosialdepartementet og Norske kommuners Sentralforbund (NKS) forhandlet i 1981 fram en ny avtale om felles ansvarsfordeling for mottak, bosetting og integrering av flyktninger mellom stat og kommune. Kommunene skulle motta alle flyktningene direkte, og staten skulle dekke alle kommunenes utgifter. Denne ordningen fungerte i henhold til intensjonene så lenge ankomsten av flyktninger kun var begrenset til ankomsten av overføringsflyktninger, det vil si ankomster som var planlagt og dermed mulig å forberede.¹⁶

Situasjonen endret seg betydelig i midten av 1980-årene da antallet asylankomster økte. Fra 1985 til 1986 økte antall asylsøkere fra 829 til 2 711, og i 1987 kom det 8 613 asylsøkere til Norge. Dette var det høyeste antall asylsøkere som noen gang var kommet til landet i løpet av et enkelt år. Som en konsekvens av dette ble protokollen mellom staten og NKS utvidet på flere punkter, og staten påtok seg ansvar for arbeidsmarkedstiltak, boligordninger, tolketjeneste, undervisning, veiledning og informasjon.¹⁷

Fram til 1986–1987 kom de fleste asylsøkere direkte til en kommune. Med økende antall ble denne ordningen krevende, og særlig for de kommunene som mottok et høyt antall asylsøkere, ble det en stor belastning. Situasjonen nødvendiggjorde en ny organisering av arbeidet med mottak av asylsøkere.

6.8.1 Omorganiseringen i 1987–1988

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1987 ble det bestemt at innkvartering av asylsøkere skulle gå over til å bli et statlig ansvar. Oppbyggingen av et eget statlig mottaksapparat av mer permanent karakter kom for alvor i gang første halvår 1987. Sommeren 1987 overtok staten ansvaret for asylsøkerne som søkte asyl ved Oslo politikammer, mens det statlige mottaksapparatet først ble landsdekkende fra og med 1. november 1988. Ordningen med direkte mottak av asylsøkere i kommunene ble da avskaffet. En forutsetning for denne ansvarsdelingen mellom stat og kommune var at de asylsøkerne som fikk oppholdstillatelse i

Norge, skulle bosettes i en kommune så snart som mulig etter at vedtak forelå.¹⁸

For å ivareta sitt utvidede ansvar samlet staten ansvaret for utforming og samordning av innvandrings- og flyktningpolitikken i en egen avdeling i Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1987. Videre ble Statens flyktningsekretariat og Statens utlendingskontor slått sammen til Utlendingsdirektoratet, som ble formelt opprettet 1. januar 1988 og underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet. Justisdepartementet skulle fortsatt være faglig overordnet departement med hensyn til forvaltningen av utlendingslovgivningen, og i april 1988 ble Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet etablert.¹⁹

Utlendingsdirektoratet skulle være et redskap for gjennomføring av statens samlede virksomhet på feltet og fikk blant annet ansvar for å etablere et statlig mottaksapparat for asylsøkere samt for bosetting av flyktninger i kommunene. Allerede før den formelle etableringen av Utlendingsdirektoratet hadde det blitt etablert regionkontorer med ansvar for innkvartering av asylsøkere og bosetting av flyktninger innenfor sine regioner. Til sammen seks regionkontorer ble etablert i perioden 1987–1989.

I påvente av at den permanente ordningen skulle komme på plass, hadde Norges Røde Kors i regi av Statens flyktningsekretariat opprettet midlertidige mottakssentre. Ulike løsninger som hoteller, pensjonater, sivilforsvarsleire og båter, deriblant cruiseskipet «Fridtjof Nansen», ble benyttet til å huse asylsøkere.

Særlig bruken av høyfjellshoteller fikk mye offentlig oppmerksomhet. Beboerne her var som oftest plassert langt fra nærmeste lokalsamfunn, de fikk servert mat og hadde lite å ta seg til, noe som førte til at mange følte seg isolerte og passive. Den politiske opposisjonen og deler av befolkningen var skeptiske til denne løsningen. Noen var kritiske til at asylsøkerne ble isolert, mens andre mente at asylsøkerne fikk for god behandling.

6.8.2 Mottakssystemet etableres

I løpet av 1988 utarbeidet Utlendingsdirektoratet detaljerte modeller for drift av mottak basert på de prinsippene som ble fastlagt i Stortingsmelding nummer 39 (1987–88): *Om innvandringspolitikken*.²⁰ Det ble også utarbeidet en modell for øko-

¹⁵ Riksarkivaren (2009): *Den sentrale statlige utlendingsforvaltningen 1945–2008*, s. 27.

¹⁶ Kommunal- og regionaldepartementet (2002): *Det statlige mottakssystemet for asylsøkere – en gjennomgang*, s. 10.

¹⁷ Sst.

¹⁸ Sst., s. 11.

¹⁹ Sst.

²⁰ St.meld. nr. 39 (1987–88): *Om innvandringspolitikken*.

nomisk kompensasjon til driverne av asylmottak og til de kommunene hvor mottakene var plassert. Alle kommuner skulle fra 1. november 1988 få refundert utgifter de ble påført fra helsesektoren, innenfor barnevern og til administrasjon.

Mottakene ble delt inn i tre typer:

Transittmottak: Asylsøkere skulle oppholde seg i transittmottak inntil førstegangs helseundersøkelse og asylavhør var foretatt. Deretter skulle de normalt overføres til et mottak i den regionen de eventuelt skulle bosettes. Det ble opprettet transittmottak i fem av UDIs seks regioner.

Permanente mottak: Permanente mottak ble i 1989 definert som mottak der driftsavtalen hadde en varighet på 3–5 år. Lokaliseringen av mottakene ble vurdert ut fra hvor asylsøkerne kunne bosettes hvis de fikk oppholdstillatelse.

Spesialmottak for enslige mindreårige: Fra 1989 ble det inngått driftsavtaler om mottak eller avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere.

Ut over dette ble det også etablert en midlertidig mottaksberedskap med driftsavtaler på 1 års varighet med en del folkehøyskoler og andre driftsoperatører.

De permanente mottaksplassene ble for en stor del etablert i seksjonshus, og staten ønsket primært kommuner som driftsoperatører. I de tilfeller hvor kommunene ikke ønsket å påta seg oppgaven, kunne det imidlertid inngås avtaler med humanitære organisasjoner eller private aktører.

Og dermed var dagens mottakssystem etablert.

Kapittel 7

Politiske mål og hensyn

7.1 Innledning

Av utvalgets mandat framgår det at det «[...] skal drøfte og utdype de sentrale målene og de hensyn som må avveies». Dette forstår utvalget primært som *politiske* mål og hensyn. I mandatet vises det til regjeringens overordnede mål om å føre en «human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningspolitikk». De mer spesifikke målene og hensynene som er knyttet til tjenestetilbudet til personer som søker asyl, omtales slik i mandatet:

1. Legge til rette for rask bosetting, integrering og inkludering hvis søknaden innvilges
2. Motivere og legge til rette for retur til og reintegrering i hjemlandet hvis søknaden avslås
3. Kostnadseffektivitet
4. Sikre den enkeltes verdighet og funksjonsevne

Begrepene *mål* og *hensyn* er delvis overlappende, men de er forskjellige ved at det første i større grad er målbart, mens det andre har mer preg av en føring som skal vektlegges i utformingen av et tilbud. De fire ovennevnte punktene formulerer hensyn snarere enn mål. I bakgrunnen for mandatet nevnes det videre at dagens løsninger innebærer en avveining og vektning mellom mange ulike og til dels motstridende hensyn. Det er utvilsomt at dette gjelder de to førstnevnte hensynene. Dette forholdet vil bli nærmere belyst og drøftet nedenfor.

I det følgende vil de ovennevnte målene og hensynene, slik de kommer til uttrykk i relevante politiske dokumenter, bli beskrevet. Utgangspunktet for gjennomgangen er stortingsmeldinger om statens asyl- og flyktningspolitikk, Stortingproposisjon nummer 1 (forslag til statsbudsjett) og departementets årlige tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet. Politiske mål og hensyn vil også bli omtalt i forbindelse med flere av de tema som gjennomgås i utredningen. Det følgende er således å anse som en oversikt over de mest sentrale målene og hensynene som styrer mottakstilbudet for asylsøkere.

7.2 Integrering og retur

Det finnes i hovedsak to mulige utfall av en søknad om asyl, det vil si avslag eller innvilgelse av oppholdstillatelse.¹ Hvis asylsøkeren får innvilget oppholdstillatelse, er målet fra myndighetenes side en mest mulig effektiv integrering. Dette forstås slik at det da er en klar fordel at integreringen har startet, det vil si at asylsøkeren allerede i venteperioden har tilegnet seg grunnleggende ferdigheter i norsk språk i tillegg til kunnskap om det norske samfunnet. Tjenestetilbudet i mottak er på ulike måter innrettet for å imøtekomme hensynet til integrering.

Hvis det gis avslag på søknad om asyl, får asylsøkeren en frist for å forlate landet. I 2008–2010 ble det gitt avslag i om lag 60 prosent av sakene som ble realitetsbehandlet av UDI. Hvis avslaget opprettholdes etter en eventuell klage til Utlendingsnemnda, kan den det gjelder kontakte politiet eller International Organization for Migration (IOM) for å få bistand til hjemreise. Frivillig retur er det prioriterte målet fra myndighetenes side i dette tilfellet. Det vil i praksis være varierende i hvilken grad «frivillig» er et dekkende begrep. Svenske utlendingsmyndigheter synes å ha tatt konsekvensen av dette og benytter i denne sammenheng begrepet *utvungen* retur. Tvungen retur vil skje hvis asylsøkeren ikke returnerer frivillig. Tvungen retur innebærer betydelig høyere kostnader for staten enn frivillig retur, blant annet fordi politiet da vil måtte eskortere personen under hele eller deler av hjemreisen. I tjenestetilbudet for beboere i mottak legges det på flere ulike måter til rette for at flest mulig med avslag på asylsøknad skal velge å returnere frivillig.

¹ Et tredje mulig utfall av en asylsak er begrensede og midlertidige tillatelser, blant annet midlertidige tillatelser som fra 2009 i en del tilfeller innvilges enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år.

7.2.1 Stortingsmeldinger om asyl- og flyktningpolitikken

De årlige ankomstene av asylsøkere ble tidoblet i perioden fra 1985 til 1987, fra 829 til 8 613 personer. I Stortingsmelding nummer 39 (1987–88): *Om innvandringspolitikken* formulerte regjeringen prinsipper for organisering av mottaket av asylsøkere. Her framgikk det at siktemålet med statlig mottaksberedskap for asylsøkere skal være «[...] å gi asylsøkere et nøkternt men forsvarlig tilbud [...]»². Meldingen drøfter «den vanskelige avveiningen» mellom ulike hensyn: på den ene side statens ansvar for et forsvarlig tilbud i venteperioden, samt kommunenes og asylsøkernes interesse av rask selvhjelpenhet etter utplassering i kommune, på den annen side statens interesse av å kunne iverksette et eventuelt negativt vedtak samt unngå bruk av ressurser på tiltak med begrenset nytte, som norskundervisning til asylsøkere som skal sendes ut igjen. Det fastslås at departementet vil følge utviklingen nøye og vurdere nærmere hvordan en i praksis kan foreta en rimelig avveining mellom de ulike hensyn, men at følgende hovedprinsipper og målsettinger skal legges til grunn:³

- Oppholdet i statlige mottak skal kortes ned gjennom en betydelig senking av saksbehandlingstiden samt raskere utplassering i kommune.
- Tilbudet til asylsøkere skal holdes innenfor en nøktern, men forsvarlig ramme, både når det gjelder innkvarterings- og tjenstedelen.
- Asylsøkere skal fortsatt i størst mulig grad være selvhjelpne i det daglige, og gjeldende praksis med innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse videreføres.

Stortingsmelding nummer 17 (1994–1995) *Om flyktningpolitikken*⁴ og Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*⁵, inneholder tilsvarende målsettinger for mottakstilbudets karakter.

I innledingen til disse meldingenes kapitler om asylmottak framgår de overordnede politiske målene for tilbudet. Statlige mottak beskrives som et midlertidig botilbud som skal være nøkternt, men forsvarlig. Beboere skal ha tilbud om nødvendige tjenester og motta informasjon og opplæring.

Videre skal prinsippet om effektiv ressursbruk legges til grunn for innretningen av tilbudet, og beboere skal ta aktivt del i driften av mottakene. Mottakene skal være lokalisert over hele landet.

Stortingsmelding 17 (2000–2001) er mer detaljert enn Stortingsmelding 17 (1994–1995) hva angår mottaksapparatet. De ulike hensyn som ligger til grunn for politikken, nevnes i forbindelse med mange av de tema som gjennomgås. Eksempelvis drøfter meldingen hvorvidt tilbud om kvalifisering i form av arbeidsmarkedstiltak er et fornuftig tiltak som bør innføres på generell basis som et tillegg til norskundervisningen. Her påpekes det at dette vil kunne ha positive konsekvenser både for dem som får opphold, og dem som ender opp med et avslag. Samtidig vil det også kunne ha uønskede konsekvenser. Det vil kunne gjøre det mer attraktivt å søke asyl i Norge, det kan skape urealistiske forventninger om en framtid i Norge, og det vil være vanskeligere å motivere personer som er aktive deltakere i samfunns livet, til frivillig retur. Meldingen konkluderte med at returnehensynet skulle være avgjørende i dette tilfellet. Adgangen til å ta lønnet arbeid, som hadde blitt innført 1 ½ år før meldingen (15.6.1999), blir imidlertid ansett som svært positiv og bør ifølge meldingen opprettholdes.

Dette er et illustrerende eksempel på hvordan tjenestetilbud og rettigheter utformes i et krysspress mellom ulike hensyn, og hvordan det styrer grensedragninger. Hvorvidt de grenser som trekkes, alltid er et resultat av en helhetlig og gjennomført strategi, er imidlertid et annet spørsmål, og i meldingen antydes det også at de ulike elementene nok kan samordnes på en bedre måte. «UDI vil derfor sjå nærmare på korleis tilbodet i mottak kan bli meir heilskapleg, dels med tanke på å førebu bebruarane til grunnleggjande kvalifisering og ei god busetjing, men òg med tanke på å førebu dei på ei eventuell tilbakevending til heimlandet.»⁶ Samtidig påpekes det at tidsfaktoren er mest avgjørende for mottaksbeboeres situasjon:

Dersom ein skal ha von om å nå målet om at flyktningar så raskt som råd skal bli sjølvhjelpete etter busetjing, må anten saksbehandlingstida og busetjinga i ein kommune gå raskare, eller så må tilbodet i mottak bli mykje betre enn det er i dag. Forsking viser at bebruarane opplever ventetida som verst. Uvisse med omsyn til svaret på asylsøknaden, og deretter eventuelt venting på å få vite kvar ein skal bu i framtida, gjer opphaldet i mottak tungt og vanskeleg. Det er lite sannsynleg at eit

² St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 12.

³ Sst., s. 80.

⁴ St.meld. nr. 17 (1994–95) *Om flyktningpolitikken*.

⁵ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*.

⁶ Sst., 5.3.3.

betre tilbud i ventetida vil endre på dette i vesentlig grad. Etter Regjeringa si vurdering må raskare saksbehandling og raskare busetjing prioriterast.⁷

Stortingsmelding 17 (2000–2001) slår for øvrig fast at mål for drift, standard og tilbud i mottak med fordel kan bli tydeligere, og at Kommunal- og regionaldepartementet og UDI skal utarbeide tydeligere mål og videreutviklet tilsyn.

7.2.2 UDIs tildelingsbrev

De ulike, og til dels motstridende, hensynene som legger premissene for tjenestetilbudet i mottak, er også tydelig reflektert i UDIs tildelingsbrev for 2010, hvor det framgår at UDI skal sørge for at det på alle mottak er et obligatorisk informasjonsprogram som skal gi beboerne et realistisk bilde av det norske samfunnet og en grunnleggende forståelse av de verdier det bygger på.⁸ Samtidig skal:

[...] UDI prioritere arbeidet med tiltak som motiverer til frivillig retur og tiltak som kan muliggjøre tvangsmessig retur. [...] Informasjon til personer i og utenfor mottak om returprogram og -tiltak som motiverer til frivillig retur. [...] UDI har ansvar for å motivere personer i og utenfor mottak til frivillig retur.⁹

Motsetningsforholdet mellom de ulike hensynene er naturlig nok reflektert også i UDIs egne styringsdokumenter for mottak. Under følger to eksempler.

7.2.3 Satsingsområder for mottak 2010

UDI utarbeider hvert år et eget rundskriv med oversikt over satsingsområder for inneværende år. Det framgår av dette at lokalsamfunnsarbeid er et nytt satsingsområde i 2010. For å gjøre kommuner mer velvillig innstilt overfor mottaksetablering er det viktig at man bestreber seg på å opparbeide et godt forhold til lokalmiljøet. I den forbindelse skal mottakene involvere beboerne aktivt i kontakten med lokalsamfunnet, herunder sikre at barn kan delta i lokale lag og organisasjoner. Et annet satsingsområde er arbeidet med å utvikle returfeltet hvor det «[...] er viktig at mottakene fokuserer på pedagogiske metoder og nødvendig bruk av tolk/språkassistent i gjennomføring av

returinformatjon allerede i ankomstinformasjon og resten av informasjonsprogrammet».¹⁰

7.2.4 Krav til informasjonsarbeid i statlige mottak

Under punktet «målsettinger» i kravspesifikasjonen for informasjonsarbeid¹¹ framgår det at «Rundskrivet skal bidra til en kvalitetssikring av det totale informasjonsarbeidet i ordinære statlige mottak, i den hensikt at beboerne [...] står best mulig rustet til en fremtidig bosetting eller retur til hjemlandet».

7.2.5 Dobbel budskap til beboere i mottak

De motstridende politiske hensynene som ligger til grunn for utformingen av tjenestetilbud i asylmottak, fører til et dobbelt budskap til beboere i mottakene. Tydeligst kommer dette til uttrykk i forbindelse med informasjonsarbeidet, hvor både bosetting og retur er sentrale tema. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomførte i 2009 en kartlegging av informasjonsarbeidet i mottak. Kartleggingen viser hvordan det doble budskapet fører til en dobbeltrolle for ansatte i mottak. En av informantene uttalte ifølge rapporten at det fra et sosialfaglig perspektiv er «et strukturelt dilemma at vi skal jobbe både med bosetting og retur»¹². Årsaken til at det framstår som et dilemma, er at informasjonens siktemål ikke kun er å formidle saksinformasjon, men å *påvirke* mottakeren og dermed skape eller endre visse *holdninger*. Hvis en slik prosess skal gi resultater, vil det naturlig forutsette en viss grad av involvering fra den mottaksansattes side, ikke minst i den delen av informasjonsarbeidet som finner sted i mer uformelle sammenhenger.

7.3 Kostnadseffektivitet

Statlige virksomheter er underlagt krav om mål- og resultatstyring for å fremme effektiv ressursbruk. Dette er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og det statlige økonomiregelverket. I forbindelse med drift av mottak innebærer det et krav overfor Utlendingsdirektoratet om at minst 85 prosent av alle plasser til enhver tid skal være i

⁷ Sst., 5.3.1.

⁸ s. 21.

⁹ s. 16.

¹⁰ RS 2010-150: *Satsingsområder for statlige mottak i 2010*.

¹¹ RS 2009-041: *Krav til informasjonsarbeid i ordinære statlige mottak*.

¹² Difi (2009): *Mens de venter... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*, s. 25.

bruk.¹³ En konsekvens av dette er mangel på kontinuitet i drift av mottak. Den kompetanse som bygges opp gjennom etablering og drift av mottak, forsvinner i praksis i perioder med nedbygging som følge av reduserte ankomster av asylsøkere. I Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* nevnes det at selv om det på kort sikt er lønnsomt å basere mottakssystemet på opp- og nedbygging, er det ikke nødvendigvis lønnsomt på lang sikt. Som en måte å bygge opp, sikre og videreføre kompetanse hos driftsoperatører og ansatte i mottak foreslo regjeringen derfor i stortingsmeldingen at det innføres en ordning med mer langsiktige avtaler for noen mottak.

7.4 Verdighet og funksjonsevne

Sitatene over fra Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* viser at myndighetene ser på det å bo i mottak over lengre tid som belastende. Det er dermed et behov for å treffe tiltak med det siktemål å motvirke «uheldige konsekvenser» som blant annet passivisering og psykisk sykdom.

Hensynet til «verdighet og funksjonsevne», som utvalgets mandat refererer til som sentrale hensyn, kan knyttes til begrepet om forsvarlighet og et tilpasset tjenestetilbud. Ifølge UDIs tildelingsbrev for 2010 er de viktigste utfordringene for mottaksfeltet å sikre en god tilpasning mellom antallet tilgjengelige mottaksplasser og faktisk behov til enhver tid, og et best mulig tjenestetilbud til beboerne i mottak innenfor tilgjengelige rammer. UDI skal dessuten sikre ivaretagelse av utsatte grupper som kvinner, barn og personer med helseproblemer eller handikap. UDI skal videre bidra til oppfølging av aktuelle tiltak i regjeringens strategiplan mot fysiske og seksuelle overgrep, handlingsplanen mot tvangsekteskap, handlingsplanen mot kjønnslemlestelse, handlingsplanen mot vold i nære relasjoner og handlingsplanen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Rapporten om tiltakene i handlingsplanene skal lages etter egne bestillinger og frister. For å ivareta hensynet til verdighet og funksjonsevne er det altså nødvendig å ha et *differensiert og tilpasset* tilbud.

Mulighet til å ta arbeid kan knyttes både til målet om integrering og verdighet. I Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* pekes det blant annet på

dette som en vesentlig faktor for mestring av tilværelsen som asylsøker.

Høve til å ta seg arbeid inneber ei vesentleg forbering av livssituasjonen for mange asylsøkjjarar. Regjeringa vil derfor foreslå å vidareføre den gjeldande ordinga med mellombels arbeidsløyve for asylsøkjjarar.¹⁴

Muligheten til å få midlertidig arbeidstillatelse ble betydelig innskrenket i 2009 da det ble innført et krav om framleggelse av gyldig pass for å få innvilget slik tillatelse.

7.5 Nøkternt og forsvarlig

Det framgår av regjeringens forslag til budsjett for budsjettåret 2010 at regjeringen ønsker en «human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk», herunder et «tilpasset og nøkternt mottakstilbud»¹⁵. Likeledes står det i UDIs tildelingsbrev for 2010 at UDI har som oppgave å sikre et «nøkternt og tilpasset mottakstilbud». I Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* framgår det at tilbudet skal være «nøkternt, men forsvarleg»¹⁶. Ifølge UDIs rundskriv *Reglement for drift av statlige mottak*¹⁷ skal tilbudet være «nøkternt og forsvarlig». En gjennomgang av tildelingsbrev til UDI i perioden 2003–2010 viser at det fra år til år er forskjellig hvilke av begrepene *differensiert, nøkternt, forsvarlig og tilpasset* som benyttes for å beskrive de resultatmål som skal styre drift av mottak. Det synes imidlertid ikke som om begrepene skiftes ut for å reflektere endringer i politikk, men at det snarere er tilfeldig hvilke begrep som har blitt anvendt. I tildelingsbrevet for 2004 het det for eksempel ikke lenger «nøkternt» – som i Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) – men «forsvarlig», selv om dette var samtidig med at praksis ble endret til at asylsøkere med endelig avslag på asyl mistet tilbud om mottaksplass.

Nøkternt er imidlertid det begrepet som oftest er brukt i politiske styringsdokumenter for å beskrive tilbudets standard og karakter. Begreps betydning kan i denne sammenheng forstås som synonymt med *enkel* innkvartering. At bru-

¹³ UDIs tildelingsbrev 2011.

¹⁴ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*, pkt. 5.3.3.4.

¹⁵ Prop. 1 S 2009–2010.

¹⁶ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*, pkt. 5.1.

¹⁷ RS 2010-083: *Reglement for drift av statlige mottak*.

ken av dette begrepet har vært så vidt konsistent, må delvis ses i sammenheng med den politiske målsettingen om begrenset innvandring og en hypotese om at mottakstilbudet potensielt kan være en *pull-faktor*. Asylpolitikk er et kontroversielt tema, og befolkningen er ikke udelt positivt innstilt overfor asylsøkere. Nøkternhet i tilbudet kan derfor også være motivert ut fra et politisk behov for å signalisere overfor opinionen at asylsøkere ikke behandles på en bedre måte enn andre vanskeligstilte grupper i samfunnet.

Begrepet *forsvarlig* må ses i sammenheng med nøkternt og henviser til at tilbudet ikke skal være så enkelt at det ikke lenger er egnet til å ivareta beboeres grunnleggende behov. *Differensiert* mottakstilbud var i liten grad et tema i Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) selv om det pekes på at personer med psykiske problemer ikke er egnet til å bo i ordinære mottak. Senere har det imidlertid blitt etablert ulike typer mottak, herunder forsterkede avdelinger for personer med særskilte omsorgsbehov, ventemottak og egne «Dublin-mottak». *Tilpasset* er et overordnet begrep som ble introdusert i 2009 og viser til at mottakene skal legge til rette for ulike grupper og personers behov, herunder kvinners behov for sikkerhet i mottak.

I Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningspolitikken i Norge* antydes det at standard og tilbud i mottak ikke er egnet for botid over 1 år.

Standarden på tilbudet i mottak må sjåast i forhold til oppholdstida i mottaka. Ein bustandard som er akseptabel for eit opphald på opptil eit år, er mindre akseptabel når opphaldstida strekkjer seg over fleire år. Belastninga med å bu i mottak blir forsterka av den lange saksbehandlingstida og den lange ventetida på busetjing etter eit vedtak om oppholdsløyve. Det er ofte etter busetjing i ein kommune at ein merkar dei uheldige konsekvensane av lange opphald i mottak. Personar som har budd lenge i mottak, er ofte blitt passiviserte, og dei finn det vanskeleg å omstille seg og motivere seg for å bli aktive deltakarar i samfunnet. Helsemessige problem kan òg ha utvikla seg til å bli akutte etter at dei er blitt busette i ein kommune.¹⁸

¹⁸ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningspolitikken i Norge*, pkt. 5.3.1.

7.6 Innvandringsregulering

Endringer i asylpolitikken har generelt hatt en tendens til å være tett knyttet til antallet asylsøkere. I perioder med relativt sett høye ankomster av asylsøkere har det flere ganger vært et uttalt politisk mål å redusere antallet asylankomster (1987–1988, 2002–2003, 2008–2009). Ett eksempel er forsørgerkravet ved familiegjennforening for personer med opphold på humanitært grunnlag, som opphørte i 1996. Kravet ble gjeninnført i 2004, etter at ankomstene hadde nådd en topp i 2002. I 2008 varslet regjeringen nye og betydelige innstramminger i mulighetene for familiegjennforening for denne gruppen. Innvandringsregulerende hensyn spiller også inn på mottakstilbudet. Bondevik II-regjeringen vedtok i 2003 at personer med endelig avslag på asylsøknad skulle miste tilbud om innkvartering i mottak.¹⁹ Personer som likevel fikk bo i mottak, fikk reduserte økonomiske ytelser. Asylsøkere med såkalt grunnløse søknader ble plassert i egne mottak med et enklere tilbud.²⁰ Disse tiltakene ble begrunnet med et ønske om å redusere asylankomster. I 2009 ble kravene for å få arbeidstillatelse for asylsøkere endret. Kun asylsøkere med gyldig pass skulle kunne få midlertidig arbeidstillatelse. Tiltaket var ment å motivere flere til å framlegge gyldige id-dokumenter. Det ble også begrunnet i et ønske om å redusere antallet asylsøkere. «I den grad asylsøkere uten beskyttelsesgrunn kommer til Norge for å kunne arbeide vil det kunne begrense tilstrømningen. Det får de ikke lenger, hvis de kommer uten pass eller tilsvarende ID-dokumentasjon», uttalte Arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen til VG.²¹

7.7 Oppsummering

De sentrale prinsipper som ligger til grunn for utformingen av dagens tjenestetilbud i mottak – retur etter avslag, effektiv integrering, nøkternhet og forsvarlighet – har ligget relativt fast siden midten av 1980-årene da dette temaet kom på den politiske dagsordenen. De representerer hver for seg logiske konsekvenser av asyl- og innvandringspolitikken som har blitt ført av de ulike regjeringer som har vært i posisjon siden den

¹⁹ Det ble gjort unntak for barn/barnefamilier og syke personer.

²⁰ Kommunal- og regionaldepartementet (2004) *Samarbeidsregjeringens flyktnings- og innvandringspolitikk*.

²¹ VG 16.2.2009: «Nekter ID-løse å jobbe».

gang, en politikk som i hovedsak har hatt relativt bred oppslutning i Stortinget. Gjennomgangen av de ulike hensynene viser imidlertid at det i praksis er en betydelig grad av motstrid mellom de

ulike prinsipper og tilhørende virkemidler og tiltak, noe som fører til at tjenestetilbudet i visse sammenhenger kan bære preg av å være lite konsistent.

Kapittel 8

Internasjonale normer

8.1 Innledning

Grunnloven § 110c første ledd fastsetter følgende vedrørende Norges plikt til å etterleve menneskerettighetene: «Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene.»¹

Menneskerettsloven av 1999² gir følgende fem menneskerettskonvensjoner direkte virkning i norsk rett: FNs konvensjon om barnets rettigheter, Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs kvinnekonvensjon.

I det følgende presenteres bestemmelser i internasjonal rett med relevans for mottakstilbudet for asylsøkere. Deretter presenteres rådgitende anbefalinger fra konvensjonsbaserte overvåkningsorganer.

8.2 Internasjonale avtaler

8.2.1 Flyktningkonvensjonen

Flyktningkonvensjonen av inneholder ingen spesifikke bestemmelser som gjelder behandling av og tilbud til asylsøkere. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) representerer konvensjonen likevel et viktig utgangspunkt i en vurdering av standarder for behandling av asylsøkere, ikke minst fordi asylsøkere kan være flyktninger. En statlig beslutning om å innvilge flyktningstatus er ikke det som gjør en person til en flyktning i flyktningkonvensjonens forstand. En slik beslutning er i folkerettslig forstand en *erklæring* om at vedkommende stat anser en person som flyktning. UNHCR har formulert det på følgende måte: «He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee»³. En slik tolkning er ifølge Einarsen i *Retten*

*til vern som flyktning*⁴ verken entydig bekreftet eller avkreftet av statspraksis. Det foreligger ifølge Einarsen likevel tilstrekkelig grunnlag i relevante rettskilder til å konkludere med at en person i realiteten blir flyktning ved å oppfylle de materielle kriteriene i flyktningdefinisjonen i artikkel 1 i 1951-konvensjonen, uavhengig av statlig anerkjennelse.⁵

Spørsmålet om hvordan en person i folkerettslig forstand oppnår status som flyktning etter 1951-konvensjonen, har mer enn teoretisk interesse. Det har også praktisk betydning for flyktningvernets effektivitet. Det følger av fortolkningen over at flyktninger har visse rettigheter umiddelbart etter at de er underlagt en medlemsstats jurisdiksjon.

I henhold til flyktningkonvensjonens artikkel 35 har FNs høykommissær for flyktninger som oppgave å føre tilsyn med medlemsstatens anvendelse av bestemmelsene i konvensjonen. UNHCR er ikke et kontrollorgan for implementering av konvensjonen, men på bakgrunn av sitt mandat for å fremme flyktningbeskyttelse har organisasjonen påtatt seg en rådgivende rolle overfor medlemsstatene. Dette er en rolle som blant annet har kommet til uttrykk gjennom organisasjonens «globale konsultasjoner om internasjonal beskyttelse» som fant sted i 2000–2001.⁶

UNHCR viser til at konvensjonen graderer rettigheter når det gjelder om en flyktning har lovlig opphold eller kun tilstedeværelse i et land, og at dette er relevant («serve as a useful yardstick») for fastsetting av mottaksstandarder for asylsøkere. Høykommissæren mener i tråd med dette at

¹ Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814, Norges Riges Grundlov.

² Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30.

³ UNHCR (1979) *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979, avsnitt 28.

⁴ Einarsen, Terje (2000): *Retten til vern som flyktning*. Bergen: Cicero Publishers.

⁵ Sst., s. 284.

⁶ UNHCR (2001) UN High Commissioner for Refugees: *Global Consultations on International Protection*.

som et minimum vil de rettigheter som ikke forutsetter lovlig opphold i landet, også komme til anvendelse («would apply») for asylsøkere.⁷

De rettighetene asylsøkere ifølge UNHCR dermed har, er artikkel 3 (ikke diskriminering), artikkel 4 (religionsfrihet), artikkel 5 (konvensjonen skal ikke kunne gi grunnlag for å begrense rettigheter som stater innrømmer flyktninger ut over konvensjonens bestemmelser), artikkel 7 (unntak fra resiprositet), artikkel 8 (det skal gjøres unntak for flyktninger fra eventuelle eksepsjonelle tiltak rettet mot borgere av bestemte land), artikkel 12 (personlig status skal reguleres av oppholdsstatens lovverk), artikkel 16 (tilgang til rettsmidler på lik linje med borgere), artikkel 20 (samme rettigheter som borgere når det gjelder rasjonering), artikkel 22 (samme rettigheter som borgere hva gjelder grunnleggende utdanning / samme rettigheter som andre utenlandske borgere⁸ ut over grunnleggende utdanning, herunder spesielt hva gjelder tilgang til å studere), artikkel 31 (straffefrihet for ulovlig innreise, etter visse betingelser), artikkel 33 (ikke tilbakesendelse før statusvurdering/asylsaksbehandling er foretatt). De to sistnevnte artiklene er spesifikke for flyktningkonvensjonen og vil dermed være av særskilt betydning som rettigheter som garanteres av konvensjonen.

Eksempler på rettigheter som ikke vil falle innenfor denne kategorien fordi konvensjonen stiller som krav at flyktningen har lovlig opphold, er artikkel 17 (samme rettigheter til arbeidstillatelse som andre utenlandske statsborgere), artikkel 21 (samme rettigheter til bolig («housing»)) som andre utenlandske statsborgere og artikkel 23 (samme rettigheter til sosialhjelp som vertsstatens statsborgere).

De av flyktningkonvensjonens rettigheter som UNHCR mfl. mener også omfatter asylsøkere, er primært sivile rettigheter, og er ivaretatt gjennom både nasjonal og øvrig internasjonal lovgivning som Norge er del av. På ett område omfatter nevnte forståelse av rettighetsregimet under flyktningkonvensjonen også sosiale rettigheter, nærmere bestemt artikkel 22, samme rettigheter til utdanning/studier som borgere. Statspraksis kan imidlertid ikke sies å understøtte UNHCRs vurdering på dette området, ettersom – i hvert fall hva gjelder europeiske land – det ikke er praksis at asylsøkere gis adgang til å studere.

⁷ Sst.: *Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, 4. september 2001 (EC/GC/01/17).

⁸ «Utenlandske borgere» vil også omfatte statsløse personer.

Hva angår tilbud om innkvartering, er det i henhold til denne tolkningen ikke grunnlag for å utlede direkte fra konvensjonen at asylsøkere har særskilte rettigheter.

8.2.2 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er blant konvensjonene som er inkorporert i norsk lov med forrang gjennom menneskerettsloven av 1999. Det framgår av ØSK artikkel 11 (1) at «[k]onvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til å ha en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig [...]» Ettersom dette er en rett som gjelder «enhver», omfatter det følgelig også asylsøkere.

8.2.3 FNs barnekonvensjon

I henhold til FNs barnekonvensjon⁹ artikkel 22 påligger det statene å tilby barn som søker flyktningstatus,

[...] behørig beskyttelse og humanitær hjelp i utøvelsen av rettighetene anerkjent i denne konvensjon og i andre internasjonale instrumenter om menneskerettigheter eller humanitære forhold som vedkommende stater er part i [...].

(Se mer om FNs barnekonvensjon i pkt. 27.2)

8.2.4 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

En rekke sivile rettigheter nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon har relevans for utforming av et mottakstilbud for asylsøkere. Blant de mest sentrale rettigheter i denne forbindelse er frihet og sikkerhet (artikkel 5) og respekt for familie- og privatliv (artikkel 8).

8.3 Rådgivende anbefalinger fra konvensjonsbaserte overvåkningsorganer

8.3.1 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

I sin rapport om Norges oppfyllelse av ØSK uttrykte FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter bekymring angående

⁹ FNs konvensjon om barnets rettigheter.

enkelte forhold som gjaldt asylsøkere, og kom i den forbindelse med følgende anbefalinger:¹⁰

- Personer med endelig avslag på asylsøknad bør gis tilbud om innkvartering.
- Det bør settes i verk tiltak for å styrke helse- og psykiatritilbudet for asylsøkende barn.
- Voksne asylsøkere bør ikke være begrenset i sin tilgang til utdanning. (Det vises her spesielt til adgang til norskopplæring.)

8.3.2 FNs barnekomité

I sine merknader til Norges rapportering til FNs barnekomité ble det blant annet gitt følgende anbefalinger til norske myndigheter med relevans for asylsøkende barn og mottakstilbud:¹¹

¹⁰ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (2005) Thirty-fourth session 25 April–13 May 2005 *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Norway*. 23.06.2005. E/C.12/1/Add.109. (Concluding Observations/Comments)

- Foreta en grundig vurdering av hvilke asylsøkende barn som har vært offer for væpnet konflikt, og sørge for rehabilitering og sosial reintegrering av disse barna.
- Oppnevne, så raskt som mulig, verger som kan bistå mindreårige asylsøkere og hjelpe dem med å forstå prosedyrene, og klargjøre vergenes rolle gjennom endringene som det er tatt initiativ til i vergemålslovgivningen.
- Treffe tiltak for å redusere tiden asylsøkere må vente før de får svar på asylsøknaden.
- Utvide ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barn på 15, 16 og 17 år, som planlagt.

(Se mer om FNs barnekomité i pkt. 27.2)

¹¹ FNs barnekomité (2010): *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention – Concluding observations: Norway* Fifty-third session 11–29 January 2010.

Kapittel 9

Gjeldende regulering av mottakstilbudet i Norge

9.1 Innledning

Dette kapitlets første del gir en beskrivelse av gjeldende rammeverk for mottakstilbudet for asylsøkere i Norge slik det er nedfelt i lov, forskrift og rundskriv. Søkelyset er rettet mot selve innkvarteringen og det tilbudet som gis i forbindelse med mottaksdrift. Videre inneholder kapitlet en oversikt over rettslig regulering i Sverige og Danmark. Til sist gis en presentasjon av utlendingsforvaltningens vurdering av behov for rettslig regulering av mottakstilbudet.

9.2 Rettslig regulering av mottakstilbudet i Norge

9.2.1 Utlendingsloven

Gjeldende utlendingslov, vedtatt av Stortinget 15.5.2008, trådte i kraft 1.1.2010.¹ Lovfesting av forhold som gjelder innkvartering av personer som søker beskyttelse i Norge, framgår av §§ 95-97.

Utlendingsloven § 95 Innkvartering ved søknad om beskyttelse

Utlendingsloven § 95 første ledd første punktum, gir en utlending som søker asyl i Norge, rett til tilbud om innkvartering.

En utlending som søker beskyttelse, skal gis tilbud om innkvartering.

Det framgår ikke av loven hva slags type innkvartering personer som søker beskyttelse, har krav på. Det framgår heller ikke eksplisitt hvilken statlig instans som er ansvarlig for innkvarteringstilbudet.

Av § 95 første ledd annet punktum framgår det at en utlending med avslag på søknad om asyl *kan* gis slikt tilbud.

En utlending som har fått avslag på søknad om beskyttelse, kan gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise.

Eksakt når i asylsaksgangen retten til innkvartering går over til å være en kan-bestemmelse, det vil si hva som i annet punktum skal forstås med *avslag*, framgår ikke av gjeldende lov eller forskrift. Av Odelstingsproposisjon nummer 112 (2004–2005)² framgår det imidlertid at avslag skal forstås som 1) avslag fra Utlendingsnemnda, 2) avslag fra Utlendingsdirektoratet som ikke er påklaget innen klagefristens utløp, og 3) avslag fra Utlendingsdirektoratet som er påklaget, men som ikke er gitt utsatt iverksettelse. Til tross for at det bemerkes i proposisjonen at dette konkret bør presiseres i forskrift, er det ikke innført slik avklaring i gjeldende forskrift, som trådte i kraft 1.1.2010.

§ 95 annet ledd hjemler adgang til forskriftsbestemmelse om innkvarteringsordninger, herunder tildeling og bortfall av botilbud.

§ 95 tredje ledd fastslår at forvaltningslovens bestemmelser om *begrunnelse* og *klage* ikke gjelder for utlendingsmyndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted. Videre framgår det av tredje ledd at forvaltningslovens bestemmelser om *klage* ikke gjelder for utlendingsmyndighetenes vedtak om kommunebosetting og bortfall av botilbud.

Nærmere om begrunnelsen for unntakene fra forvaltningsloven, jf. § 95 tredje ledd

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 om begrunnelse og §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendings-

¹ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35.

² Ot.prp. nr. 112 (2004–2005) *Om lov om endring av utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)*

myndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted. Forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om kommunebosetting og bortfall av botilbud.³

Når det gjelder unntaket fra regler om begrunnelse og klage vedrørende tildeling og overføring til nytt botilbud, er dette begrunnet i ressurs hensyn og det faktum at UDI årlig fatter mange tusen vedtak om tildeling av mottaksplass, samt at det er snakk om et tilbud man står fritt til å takke nei til.⁴ Unntaket i forbindelse med klageadgang vedrørende bortfall av botilbud er likeledes begrunnet med hensynet til en effektiv gjennomføring av ordning for innkvartering i mottak. Forvaltningslovens bestemmelser om forhåndsvarsling, uttale rett og begrunnelse vil ifølge Kommunaldepartementets forslag i tilstrekkelig grad ivareta hensynet til den enkeltes rettsikkerhet.⁵ Når det gjelder avskjæring av klageadgang vedrørende vedtak om kommunebosetting, er dette ikke kommentert i lovforslaget⁶ som har dannet grunnlag for dagens lovbestemmelse. Det må antas at det er de samme hensyn (effektivitet i forvaltning av mottakstilbudet) som gjelder også her.

De ovennevnte avgrensningene i forvaltningslovens bestemmelser er inntatt i ny utlendingslov av 15.5.2008, men er ikke drøftet i forslaget til ny utlendingslov.⁷

§ 96 Tvangsfullbyrdelse i saker om innkvartering

Av utlendingsloven § 96 framgår det at «[u]tlendingsmyndighetenes vedtak om overføring til nytt innkvarteringssted, kommunebosetting eller bortfall av botilbud er særlig tvangsgrunnlag for fullbyrdelse etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13».

§ 96 er en rettslig tilrettelegging av den politiske beslutningen om bortfall av botilbud jf. over.

Tvangsfullbyrdsloven⁸ kapittel 13 har regler om fravikelse av fast eiendom (utkastelse). En dom fra norsk domstol representerer et alminnelig tvangsgrunnlag jf. § 4-1 annet ledd bokstav a. Et særlig grunnlag for tvangsfravikelse av fast

eiendom er ifølge § 13-3 annet ledd bokstav e «forhold som gjør det åpenbart at saksøkte ikke har rett til å besitte eiendommen».

Høyesteretts kjæremålsutvalg stadfestet i kjennelse av 10. januar 2005 at utlendingsmyndighetenes krav om fravikelse på grunnlag av vedtak om overføring etc. er et særlig tvangsgrunnlag etter denne bestemmelsen.

Utlendingsloven § 96 er dermed en presisering av at utlendingsmyndighetenes krav om fravikelse som følge av vedtak om overføring etc. er et særlig tvangsgrunnlag. Utlendingsmyndighetene behøver dermed ikke (lenger) gå veien om ordinært søksmål for domstolene i de enkelte saker. Et (bortfalls)vedtak vil da være et tilstrekkelig rettslig grunnlag til å begjære fravikelse (utkastelse) direkte til namsmannen.

§ 97 Politiattest for ansatte i statlig mottak mfl.

§ 97 lyder som følger:

Den som skal ansettes i statlig asylmottak, skal legge fram tilfredsstillende politiattest. Det kan også kreves politiattest fra andre som utfører oppgaver for utlendingsmyndighetene, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg i asylmottak.

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller er dømt for brudd på straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c, 203 eller 204 a der den fornærmede er under 18 år. Attesten skal ikke være eldre enn tre måneder.

Den som er ilagt forelegg eller er dømt for overtredelse som nevnt i annet ledd, er utelukket fra å utføre arbeid i asylmottak eller oppgaver som omhandlet i første ledd annet punktum.

Kongen kan gi utfyllende forskrifter til bestemmelsen.⁹

Denne bestemmelsen innebærer yrkesforbud i «statlig asylmottak» for personer som har blitt ilagt forelegg eller blitt dømt for seksuelle overgrep mot barn. Den tilsvarende bestemmelser som finnes i barnevernloven, barnehageloven, opplæringslova og friskoleloven. Innhenting av politiattest er med dette en fast del av rutiner i forbindelse med ansettelse og gjelder faste stillinger, vikariater og engasjementer.

Personer som det *kan* være aktuelt å kreve slik politiattest fra, er ifølge Ot.prp. nr. 112 (2004–2005) tolker, helsepersonell, lærere, idrettsledere

³ Utlendingsloven § 95 tredje ledd.

⁴ Ot.prp. nr. 112 (2004–2005) *Om lov om endring av utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)*, s. 9.

⁵ Sst., s. 11.

⁶ Sst.

⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*.

⁸ Lov om tvangsfullbyrdelse av 26. juni 1992 nr. 86.

⁹ Utlendingsloven, § 97.

og andre som bistår med aktiviteter i eller utenfor mottak – lønnede og ulønnede.¹⁰

Politiattesten skal ikke omfatte frafalte siktelser eller tiltaler. Kravet om politiattest og yrkesforbudet er ikke gitt tilbakevirkende kraft.

9.2.2 Utlendingsforskriften

Utlendingsforskriften¹¹ § 17-28 fastsetter at asylsøker som blir utplassert på et mottakssted i en kommune, kan overføres fra ett mottakssted til et annet mottakssted innen samme kommune eller til en annen kommune, samt at bosetting i en kommune i særlige tilfeller kan gjennomføres før endelig vedtak i saken om beskyttelse foreligger.

§ 17-29 fastsetter at det er Utlendingsdirektoratet som treffer vedtak om utplassering eller overføring til «mottakssted» i kommune.

Videre inneholder forskriften (§ 17-6 Varslingsplikt til barneverntjenesten) en presisering av at ansatte i mottak omfattes av plikten etter barnevernloven § 6-4, hvor det framgår at offentlige myndigheter og:

[...] organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune [...] skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt [...] eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.¹²

9.3 Den øvrige reguleringen av mottakstilbudet i Norge

9.3.1 UDIs rundskriv

Ifølge Utlendingsdirektoratets rundskriv *Reglement for drift av statlige mottak* (RS 2011–003) er drift av mottak i Norge regulert av følgende overordnede styringsdokumenter: «Gjeldende lover og forskrifter, gjeldende stortingsmeldinger om statens asyl- og flyktningpolitikk, gjeldende handlingsplaner vedrørende arbeid rettet mot asylsøkere og flyktninger.» Videre framgår det at det enkelte års styrings- og plandokumenter for UDIs arbeid skal ha betydning for mottaksdriften. Det gjelder «Stortingsproposisjon nr. 1 (nasjonalbud-

sjettet), tildelingsbrevet til UDI, UDIs virksomhetsplan.»

Mottakstilbudet til asylsøkere i Norge er foruten den ovenfor beskrevne lov og forskrift i praksis regulert gjennom rundskriv utarbeidet av UDI. Disse kalles for det meste *reglement, krav, rutiner, føringer* eller *veiledere*. Det mest sentrale dokumentet er *Reglement for drift av statlige mottak*, «Driftsreglementet». Videre er *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*, «Penge-reglementet», vesentlig ettersom det her er fastsatt nivå for de økonomiske ytelsene beboere i mottak har krav på. Følgende liste over gjeldende rundskriv gir en oversikt over hvilke tema som var regulert i UDIs rundskriv per 6.5.2010:

- RS 2010–178: Krav til innkvarteringstilbud i ventemottak
- RS 2010–177: Krav til innkvarteringstilbud i statlige transittmottak
- RS 2010–176: Krav til arbeid med enslige mindreårige beboere i ordinære statlige mottak
- RS 2010–175: Krav til arbeid med enslige mindreårige beboere i statlige transittmottak
- RS 2010–167: Krav til beboerrettet arbeid i statlige transittmottak
- RS 2010–165: Krav til informasjonsarbeid i statlige transittmottak
- RS 2010–153: Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra statlige mottak
- RS 2010–152: Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak
- RS 2010–151: Krav til bemanning og kompetanse i statlige transittmottak
- RS 2010–150: Satsningsområder for statlige mottak i 2010
- RS 2010–148: Krav til returarbeid i ordinære statlige mottak
- RS 2010–088: Tilskudd til kommuner som har statlige mottak eller omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere
- RS 2010–085: Krav til, og rutiner for, forebygging og praktisk håndtering av overgrep og grenseoverskridende atferd mot barn og ungdom i statlig mottak
- RS 2010–084: Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak
- RS 2010–083: Reglement for drift av statlige mottak
- RS 2009–041: Krav til informasjonsarbeid i ordinære statlige mottak
- RS 2009–040: Krav til bosettingsforberedende arbeid i ordinære statlige mottak

¹⁰ Ot.prp. nr. 112 (2004–2005) *Om lov om endring av utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)*, s. 18

¹¹ Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. oktober 2009 nr. 1286.

¹² Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

- RS 2009–007: Krav til forberedelse, gjennomføring og oppfølging av UDIs tilsyn med statlige mottak
- RS 2009–006: Krav til differensiering av beboerretnede tiltak i ordinære statlige mottak: kvinner, eldre og personer med helseproblemer/funksjonshemminger
- RS 2008–054: Krav til mottakenes samarbeid med lokale instanser (lokalsamfunnsarbeid)
- RS 2008–044: Krav til plan-, rapporterings- og økonomiarbeid i statlige mottak
- RS 2008–035: Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak
- RS 2008–034: Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak
- RS 2008–032: Krav til etiske retningslinjer for statlige mottak
- RS 2008–031: Krav til innkvarteringstilbud i ordinære statlige mottak
- RS 2008–029: Krav til bruk av tolk og språkasistenten i statlige mottak
- RS 2008–027: Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlig mottak
- RS 2008–026: Krav til databehandling og taushetsplikt i statlige mottak
- RS 2008–025: Krav til god forretningsskikk for driftsoperatører for statlig mottak
- RS 2007–011: Alternativ mottaksplassering – tilskudd til kommuner som inngår avtale med UDI
- RS 2005–049: Retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i ankomstfasen
- RS 2002–057: Rutinar på transittmottaka når søkjarar vert kalla inn til intervju og konsekvensar av fråver frå intervju utan gyldig forfall

Gjeldende regulering av mottakstilbudet i Norge skiller seg ikke vesentlig fra hva som er vanlig i de fleste EU-land. Kun noen få land har tydelige rettslige standarder som omfatter hele mottakstilbudet. Formen varierer mellom forskjellige land. I enkelte land er standarder nedfelt i en håndbok, andre har rundskriv, og noen regulerer tilbudet gjennom kontraktene inngått med de enkelte driftsoperatører.¹³

¹³ Brekke, Jan-Paul og Vigdis Vevstad (2007): *Reception Conditions for Asylum Seekers in Norway and the EU*. Oslo : Institutt for Samfunnsforskning, s. 65.

9.4 Andre lands rettslige rammeverk for innkvartering av asylsøkere

I Sverige og Danmark er forhold rundt innkvartering av asylsøkere i langt større grad enn i Norge regulert i lov og forskrift. Hovedelementene i deres reguleringer presenteres i det følgende.

9.4.1 Sverige

Den svenske *Riksdagen* har vedtatt en særskilt lov om mottak av asylsøkere.¹⁴ Hovedpunktene i loven er som følger:

- Hvem som omfattes av loven
- Bestemmelse om at den som omfattes av loven, ikke har rett til bistand etter sosialtjenesteloven
- *Migrationsverkets* hovedansvar for mottak og innkvartering av asylsøkere i «förläggning» (innkvarteringssted)
- Asylsøkeres rett til innkvartering
- Bestemmelse om ansvar for å legge til rette for aktiviteter for asylsøkere
- Bestemmelser om asylsøkeres rett til ytelser til livsopphold
- Klageprosedyre for vedtak fattet etter loven

Fire forskrifter regulerer ulike sider ved tilbudet til asylsøkere.

1. *Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.* Her fastsettes prosedyrer for utbetaling av og satser for økonomiske ytelser til livsopphold og bolig.
2. *Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.* I denne forskriften reguleres statlig dekning av utgifter fylker og kommuner har til helsetjenester, inkludert tannhelse.
3. *Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.* Her reguleres fylkers og kommuners rett til statlig dekning av visse kostnader til asylsøkere, blant annet skolegang.
4. *Förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.* Forskrift om asylsøkende barns skolegang i det offentlige skolevesen.

9.4.2 Danmark

I Danmark regulerer *udlændingeloven* § 42 a-j innkvartering og økonomiske ytelser til asylsøkere. Hovedpunktene er som følger:

¹⁴ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

- Asylsøkeres rett til underhold og *Udlændingestyrelsens* ansvar for å sørge for dette
- Presisering av at underholdet er en subsidiær ytelse
- *Udlændingestyrelsens* ansvar for å etablere og drive mottak for asylsøkere, eventuelt i samarbeid med private organisasjoner og selskaper
- Bestemmelser om trekk i økonomiske ytelser
- Satser for økonomiske ytelser
- Bestemmelser om kontrakt mellom asylsøker og mottak som fastsetter obligatorisk deltakelse i diverse aktiviteter
- Bestemmelser om barns skolegang
- Bestemmelser om informasjonsutveksling mellom mottak og *Udlændingestyrelsen*
- Fullmakt til den ansvarlige statsråd for å kunne sette til side bestemmelser i plan- og bygningslov for eiendommer som *Udlændingestyrelsen* råder over

For øvrig gis det under flere av bestemmelsene fullmakt til *Ministeren for flytninge, indvandrere og integration* for å kunne utarbeide nærmere regler til flere av bestemmelsene. Til tross for at de bestemmelsene som omfatter innkvartering av asylsøkere, er en del av *udlændingeloven*, er den likevel mer detaljert og omfattende enn den svenske *lag om mottagande av asylsökande m.fl.*

9.5 Synspunkter fra utlendingsforvaltningen om behovet for rettslig forankring av mottakstilbudet

9.5.1 Kommunal- og regionaldepartementets vurdering i Odelstingsproposisjon nummer 112 (2004–2005)

I Ot.prp. nr. 112 (2004–2005) *Om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)* ble følgende påpekt:

Da det synes å være en del rettslige uklarheter i forhold til gjeldende regelverk, vil en utdyping og presisering av innkvarteringsordningen i forskrift virke klargjørende og lette tilgjengeligheten for brukere og forvaltere.¹⁵

I det forutgående høringsnotatet av 6.5.2005 skrev Kommunal- og regionaldepartementet følgende:

[...] botilbudet for personer med en asylsøknad til behandling [er] i stor grad regulert gjennom reglement gitt av UDI, og ikke i lov eller forskrift. Retningslinjene er fragmenterte, til dels uklare og dessuten vanskelig tilgjengelig for brukerne. Det mangler et lett tilgjengelig, oversiktlig og helhetlig regelverk for tilbudet som gis ved statlige mottak. Etter departementets mening vil en nærmere regulering av disse forholdene i forskrift bidra til større forutsigbarhet og klarhet om hvilke betingelser som gjelder for mottakstilbudet.

Departementet nevner i høringsnotatet forhold som det mener bør reguleres i forskrift. Disse gjengis i det følgende oppsummert punktvis:

- Det bør slås fast at utlending som søker asyl i Norge, skal gis tilbud om opphold i mottak.
- Det bør sies noe om tilbudets varighet, nemlig at det gjelder fra det søkes om asyl, og fram til dato for bosetting i en kommune eller til utreisefrist fastsatt av utlendingsmyndighetene som følge av avslag på asylsøknaden, slik ordningen er i dag.
- Det bør framgå av forskriften at avgjørelsen om å tilby plass i mottak er å anse som et enkeltvedtak, og det bør slås fast at forvaltningslovens regler om at enkeltvedtak skal grunnig og kan påklages, ikke skal gjelde for vedtak om botilbud i mottak.
- Det kan være aktuelt å slå fast i forskrift at utlendingsmyndighetene kan fatte vedtak om overføring til annet mottak ved ordensproblemer, truende eller voldelig atferd eller lignende. På samme måte som for vedtak om første gangs tildeling av botilbud, jf. ovenfor, bør det framgå av forskriften at forvaltningslovens regler om grunngeving og klageadgang ikke skal gjelde.
- For å sikre den nødvendige graden av fleksibilitet bør det i forskriften åpnes for at departementet kan fastsette nærmere retningslinjer om når det kan gjøres unntak fra hovedregelen om botilbudets varighet. Dette innebærer ingen endring i forhold til gjeldende rett, da det også i dag er adgang til å dispensere fra ordningen med bortfall av botilbud ved endelig avslag på asylsøknaden / oversittet utreisefrist. Slik situasjonen er i dag, vil det også være naturlig å videreføre dagens ordning når det gjelder unntakskategoriene, det vil si at det gjøres unntak for enslige mindreårige, barnefamilier, personer som søker retur med IOM¹⁶, og ved sykdom. Situasjonen kan imidlertid endre seg, og

¹⁵ s. 21.

¹⁶ International Organization for Migration.

det anses derfor mest hensiktsmessig at nærmere bestemmelser vedrørende unntaksgangen fastsettes i retningslinjer gitt av departementet.

- Eventuelle utvidelser eller innstramninger i pengereglementsytelsene til personer i mottak holdes utenfor forskriften, da det her vil være behov for å kunne foreta raske endringer blant annet som følge av budsjett disponeringer.
- Det kan også være aktuelt å forskriftsfeste andre sider ved mottakstilbudet, som for eksempel spesielle tiltak overfor barn.

9.5.2 Utlendingsdirektoratets vurdering av rammeverket i notat av juni 2007

I tildelingsbrevet for 2007 ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet UDI om å vurdere det eksisterende rammeverket på mottaksfeltet, herunder behovet for lov- og forskriftsregulering. En intern arbeidsgruppe i UDI utarbeidet et notat på vegne av direktoratet.¹⁷ I notatet anbefales det UDI at «alle de grunnleggende rettighetene» asylsøkere har mens de venter på behandling av sin asylsøknad, som prinsipp bør lovfestes. I det følgende siteres det fra notatets oppsummering av hva hvilke forhold som bør lovfestes:

- Fastsetting av noen grunnleggende prinsipper, eksempelvis rett til privatliv og familieliv (jf. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)) samt øvrige bestemmelser som minimum tilfredsstillende EU-direktivets krav til minstestandarder
- Rett til innkvartering for asylsøkere
- Rett til ytelse til livsopphold, eventuelt også lovfesting av at det er en subsidiær ytelse
- UDIs ansvar for å tilby differensiert innkvartering samt ytelse til livsopphold til dem som ikke har annet tilbud
- Hjemmel til å fatte vedtak om hvor asylsøkere skal bo i mottak, og til å flytte dem mellom mottak

- Adgang til å knytte betingelser til og innskrenke de ovennevnte rettigheter
- Bortfall av rettigheter til innkvartering og ytelse som en følge av vedtak om bosetting eller endelig avslag
- Vedtakskompetanse
- Prosessuelle bestemmelser om klage og begrunnelse
- Særskilt tvangsgrunnlag
- Politiattest
- Adgang til videre regulering i forskrift
- Innhenting, registrering, behandling og utveksling av personopplysninger
- UDIs ansvar for og mulighet til å etablere mottak

I arbeidsgruppens rapport gis det en tydelig anbefaling om at mottaksfeltet bør lovreguleres i langt sterkere grad enn hva som er tilfelle i dag. Videre anføres det at det må vurderes om deler av de krav som i dag stilles til innholdet i mottaksdrift (dvs. div. rundskriv), og som gjelder for kontrakter mellom UDI og driftsoperatører, bør forankres i en forskrift. Dette begrunnes med at man da vil oppnå en klar politisk forankring av det tilbudet som gis i mottak. Det vil i så fall bli tydelig at det er departementet som er ansvarlig for innholdet i mottakstilbudet og for at mottak drives i tråd med nasjonal lovgivning og internasjonale forpliktelser. Arbeidsgruppen mener det er naturlig at pengereglementet, som fastsetter størrelse på og vilkår for de økonomiske ytelsene, blir en del av samme forskriften, enten som en egen forskrift eller et eget kapittel i utlendingsforskriften.

Adgang til å gi nærmere retningslinjer bør ifølge arbeidsgruppen hjemles i forskrift. Dette er fordi det vil være behov for å fastsette retningslinjer angående innhold i tilbud og ytelse til beboere i mottak og de krav som stilles til driftsoperatører. Arbeidsgruppen mener at departementets styring av mottaksfeltet bør skje gjennom lov og forskrift, og at UDI gis fullmakt i forskriften til å fastsette de nærmere retningslinjene.

¹⁷ Utlendingsdirektoratet (2007): *Rammeverk og standarder på mottaksfeltet – En vurdering.*

Kapittel 10

Sammenligning av EUs mottaksdirektiv og norsk regelverk og praksis

10.1 Innledning

I dette kapitlet vil EUs mottaksdirektiv og praksis i medlemslandene i EU bli sammenlignet med gjeldende regelverk og praksis i Norge. Før gjennomgangen av de enkelte artiklene gis det en generell introduksjon til direktivet.

10.2 Norges samarbeid med EU

EU-samarbeidet på justissektoren har to forskjellige opphav. Det ene er det tidligere mellomstatlige Schengen-samarbeidet som nå er integrert i EU. I 1999 inngikk Norge avtale med EU om tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutvikling av Schengen-regelverket. Denne avtalen erstattet en samarbeidsavtale fra 1996. Det følger også av avtalen og forutsetningen for samarbeidet at Norge skal implementere nytt EU-regelverk som er en videreutvikling av tidligere Schengen-regelverk. Når det gjelder annet eventuelt samarbeid på justisområdet, må Norge inngå egne avtaler, for eksempel slik som er gjort om medlemskap i Dublinsamarbeidet.¹ Dublin II-forordningen er del av *Det felles europeiske asylsystem (Common European Asylum System, CEAS)*, som tilhører EUs justisområde. I CEAS inngår, foruten Dublin-II, prosedyredirektivet (om prosedyrer for behandling av asylsøknader, statusdirektivet (kriterier for vurdering av beskyttelsesbehov) og mottaksdirektivet² (materielle betingelser for mottak av asylsøkere).

I sin melding til Stortinget om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv uttrykker regjeringen at det generelt er behov for europeisk samarbeid på området:

¹ Vedtatt av Stortinget 17.6.2003, jf. Innst. S. nr. 269 (2002–2003).

² Rådsdirektiv 2003/9/EC av 27. januar 2003

Utfordringene på flyktning- og migrasjonsområdet er de samme for mange land i Europa. Men ikke bare utfordringene er felles, løsningene må bygge på samarbeid og felles handling. Hvis hvert enkelt land skal møte disse problemene alene, vil løsningen ofte være å skyve ansvaret over på nabolandene. Å sikre en forutsigbar, bærekraftig og robust flyktning- og migrasjonspolitik er betinget av samarbeid, internasjonal solidaritet, harmonisering av regelverk og praksis [...]³

10.3 Direktiver som instrument i EU-retten

Direktiv er en beslutningsform i EU som binder medlemsstatene til å innføre direktivets målsetninger innen en viss tidsfrist i egne lands regelverk. Hensikten med direktiver er å tilstrebe størst mulig grad av rettslikhet mellom medlemslandene (harmonisering). Medlemsstatene står fritt til å velge form og metode for innføringen. I Lisboa-traktaten⁴ artikkel 288 er *direktiv* definert som følger: «Et direktiv er med hensyn til det til siktede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlater det til de nasjonale myndigheter, å bestemme form og midler for gjennomførelsen.» I praksis betyr det at et direktiv vanligvis må omskrives for å kunne innlemmes i nasjonalt regelverk. EU-landene har vedtatt et direktiv⁵ som fastsetter minstestandarder for mottakstilbud til asylsøkere. Mottaksdirektivet angir standard for resultater og er ikke utarbeidet som en lovtekst egnet til å tas direkte inn i nasjonalt

³ Meld. St. nr. 9 (2009–2010), s. 6.

⁴ Også kjent som reformtraktaten. Traktatens fulle navn er «Lisboa-traktaten, som endrer Traktaten for den Europeiske Union og Traktaten for etableringen av det Europeiske Fellesskap». Den ble undertegnet av EUs 27 statsoverhoder i Lisboa den 13. desember 2007 og trådte i kraft 1. desember 2009.

⁵ Rådsdirektiv 2003/9/EC av 27. januar 2003

lovverk. De fleste medlemslandene har vedtatt nye eller endret eksisterende lover og forskrifter for å innføre mottaksdirektivet. Direktivets bestemmelser er tatt inn i lover som også omfatter andre EU-direktiver på asyl- og innvandringsområdet. I enkelte land, herunder Sverige, var det kun mindre justeringer som var nødvendige for å innføre direktivet. I de fleste medlemslandene omfattet innføringen av direktivets ulike bestemmelser både lover, forskrifter og rundskriv, det vil si at de to sistnevnte spesifiserer og utfyller loven.

10.4 Mottaksdirektivet – oversikt

De viktigste materielle bestemmelsene i direktivet gjelder følgende forhold:

- Medlemsstatene (MS) skal informere asylsøkere om deres rettigheter og plikter i forbindelse med mottakstilbudet (art. 5).
- MS skal utstyre asylsøker med dokumentasjon på at vedkommende er asylsøker (art. 6).
- Bevegelsesfrihet (art. 7).
- Familiens enhet (art. 8).
- Adgang til å foreta medisinsk undersøkelse av asylsøkere når dette er begrunnet i hensynet til den allmenne folkehelsen (art. 9).
- MS skal innvilge («grant») tilgang til skolegang for mindreårige asylsøkere (art. 10).
- MS skal ha et regelverk som regulerer asylsøkeres tilgang til arbeidsmarkedet (art. 11).
- MS skal tillate asylsøkere å delta i ulike former for yrkesrettet opplæring (art. 12).
- MS skal sikre et mottakstilbud til asylsøkere. Herunder «[...] ensure that material reception conditions are available to applicants when they make their application for asylum [...] make provisions on material reception conditions to ensure a standard of living adequate for the health of applicants and capable of ensuring their subsistence» (art. 13, 14).
- MS skal tilby nødvendig helsehjelp (art. 15).
- Adgang til/bestemmelser om innskrenkning og bortfall av mottakstilbud (art. 16).
- MS skal ta hensyn til situasjonen for sårbare grupper i utformingen av regelverket som angår materielle mottaksforhold og helsehjelp (art. 17).
- MS skal sikre tilgang til rehabilitering for mindreårige som har vært utsatt for mishandling med videre (art. 18).
- MS skal tilby mindreårige rettshjelp og adekvat botilbud samt å treffe tiltak for oppsporing av familiemedlemmer (art.19).

- MS skal sørge for at personer som har vært utsatt for tortur, voldtekt og andre alvorlige voldshandlinger, mottar nødvendig behandling for skader (art. 20).
- MS skal sørge for en klageprosedyre (i siste instans overfor en domstol) for negative vedtak som gjelder goder («benefits») i henhold til direktivet (art. 21).
- MS skal sørge for at det etableres adekvat veiledning, tilsyn («monitoring») og kontroll med mottaksforhold (art. 23).
- MS skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre at myndigheter og andre som implementerer direktivet, har mottatt nødvendig opplæring. MS skal allokere de nødvendige ressurser i forbindelse med de bestemmelser som er vedtatt nasjonalt for å innføre direktivet (art. 24).

10.5 Direktivets betydning for mottakstilbudet i EU-landene

Mottaksdirektivet fastslår både i fortalen punkt 15 og artikkel 4 at medlemsstatene kan introdusere eller opprettholde mer fordelaktige betingelser og bestemmelser for mottaksforhold enn hva som framgår av direktivet. En del observatører har tidligere påpekt at innføring av EU-minstestandarder ville komme til å medføre et svekket tilbud i de medlemsstatene som hadde et forholdsvis bra mottakstilbud.

Selv om langt fra alle reglene er implementert i praksis i de ulike landene, har direktivet likevel totalt sett ført til en heving av den generelle standarden på mottakstilbudet i medlemslandene, ifølge en rapport utarbeidet av et nettverk av uavhengige eksperter⁶ på oppdrag fra EU-kommisjonen i 2006.

Although it is obvious that the Directive did not harmonise reception conditions for asylum seekers throughout the EU but only approximated the domestic laws of the Member States in this field to a certain extent, the progress accomplished at national level is due to the action of the European Community, which has contributed positively to International Refugee Law with the Directive on reception conditions complementary to the Geneva Convention; This positive evaluation contradicts the simplistic criticism often levelled at the Directive regarding its level of standards without

⁶ Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. I det følgende omtalt som Odysseus-nettverket.

bearing in mind the extremely diverse situation across the Member States; The Directive on reception conditions for asylum seekers appears to be a small but significant first step towards the creation of a Common European Asylum System by 2010 as foreseen by The Hague Programme.⁷

10.6 Rapport om norske og europeiske mottaksforhold

Brekke og Vevstad konkluderer i sin rapport *Reception Conditions for Asylum Seekers in Norway and the EU* med at det norske mottakssystemet materielt sett på de fleste områder holder et høyere nivå enn de minimumsstandardene direktivet fastsetter.⁸

Samtidig som de omtaler mottakstilbudet i Norge som i praksis og generelt sett adekvat i sin standard, mener Brekke og Vevstad at det er et behov for formalisering og oppgradering av regelverket på området. Dette vil ifølge dem bidra til økt rettssikkerhet for dem det angår, i tillegg til å innføre forutsigbarhet for forvaltning og driftsoperatører og derigjennom gjøre dem bedre i stand til å sørge for kvalitet i tilbudet.⁹

Videre nevner Brekke og Vevstad to særskilte problematiske forhold som deres studie har identifisert.¹⁰

- Sammenlignet med EU-direktivet sikrer ikke det norske regelverket sårbare gruppers spesielle behov.
- Personer som oppholder seg i mottak i påvente av å bli transportert til et annet europeisk land i henhold til Dublin II-forordningen, har et innskrenket tilbud, til tross for at de har de samme behov som øvrige asylsøkere.

10.7 EU-kommisjonens forslag til revisjon av mottaksdirektivet

I desember 2008 oversendte EU-kommisjonen et forslag til EU-parlamentet som innebærer en revisjon av mottaksdirektivet.¹¹ I møte med utvalget i mai 2010 beskrev en representant for kommisjonen at forslaget er et ambisiøst og rettighetsba-

sert forslag.¹² EU-kommisjonen ønsker gjennom forslaget å heve standarden på mottakstilbudet, blant annet med det formål å hindre sekundære bevegelser. Kommisjonens representant mente det ikke er mulig å forutsi hvordan parlamentet vil forholde seg til forslaget. Migrasjonsrådet ved den norske EU-delegasjonen nevnte overfor utvalget at kommisjonens vektlegging av rettssikkerhetsgarantier møter motstand fra medlemsland fordi de oppfatter dette som problematisk for effektiviteten i saksbehandlingen. En annen faktor som vanskeliggjør prosessen med revisjon av direktivet, er ifølge migrasjonsrådet, politiske motsetninger innad i EU. Statene i sør, som generelt tilbyr dårligere standard, mener at statene i nord må ta en større del av ansvaret for asylsøkere i Europa før de er villige til å heve standarden. Statene i nord krever på sin side heving av tilbudet i sør før man vil diskutere byrdefordeling. Politiske drøftelser i EU som relaterer seg til byrdefordeling innad i Europa, har vært preget av liten konkret framdrift.¹³

Blant de viktigste endringene som er foreslått av kommisjonen, er:

- Direktivet inkluderer personer som søker om sekundær beskyttelse.
- Tilgang til arbeidsmarkedet senest etter 6 måneder, uten urimelig («unduly») begrensning av adgangen.
- Finansiell støtte skal tilsvare sosialstøtte til borgere. Eventuelle avvik skal følges av saklig begrunnelse.
- Medlemsstatene skal i forbindelse med tilde-ling av mottakstilbud ta hensyn til kjønn, alder og situasjonen for personer med spesielle behov.
- Begrensning av situasjoner hvor medlemsstatene har adgang til å frata asylsøkere mottakstilbud. Kun ved alvorlige brudd på husordensregler («rules of the accomodation centres») og alvorlig voldelig atferd.
- Begrensning i muligheten til å avvike direktivets krav til innkvarteringstilbudet i spesielle situasjoner. Fravær av innkvartering i et bestemt geografisk område bør ifølge kommisjonen ikke lenger være grunnlag for å avvike

⁷ Odysseus-nettverket (2006): *Comparative overview of the implementation of the directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*, s. 11.

⁸ Brekke og Vevstad (2007) s. 74.

⁹ Sst., s. 72.

¹⁰ Sst.

¹¹ EU-kommisjonen (2008): *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*.

¹² Møte med Jean-Louis de Brouwer, avdelingsdirektør for migrasjon, asyl og grenser i EU-kommisjonens generaldirektorat for justis- og innenriksaker, 27.5.2010.

¹³ Møte med migrasjonsråd ved den norske EU-delegasjonen Siw Skjold Lexau, 27.5.2010.

krav, kun når tilbudet er midlertidig fullt, eller når asylsøker er internert.

- Gjeldende direktiv omfatter asylsøkere som er internert, men vilkår for og mottaksforhold under internering er i liten grad presisert. Kommisjonen har foreslått innføring av minstestandarder for internering, blant annet når det gjelder kriterier for gyldig internering og rettslig prøving. Det rettes i tillegg spesiell oppmerksomhet mot sårbare grupper og internering.
- Styrking av forpliktelse til å identifisere og støtte personer med spesielle behov.
- Fri rettshjelp ved klager på negative vedtak som relaterer seg til vilkår, tilbud og ytelser («benefits») til enkeltpersoner i henhold til direktivet.

10.8 Behovet for harmonisering av mottakstilbudet i Europa – utvalgets vurdering

Selv om Norge ikke er rettslig forpliktet til å innføre mottaksdirektivet, mener utvalget det er mye som taler for at det norske regelverket på mottaksområdet bør være mest mulig harmonisert med det som gjelder for EU-landene. Dublin II-forordningen innebærer at asylsøkere overføres mellom ulike land. Det er naturlig at det da eksisterer en felles minstestandard for mottaksbetingelser i de samme landene. Et av formålene med harmonisert asylregelverk i Europa er å forhindre såkalte sekundære bevegelser («secondary movements»), det vil si at en person fremmer asylsøknad i flere land. Blant annet derfor er Norges lovverk for å avgjøre om asylsøkere har krav på beskyttelse gjennom den nye utlendingsloven, som trådte i kraft 1.1.2010,¹⁴ i stor grad harmonisert med EUs regelverk på området (statusdirektivet). Harmonisering av mottaksforhold kan bidra også til dette formålet.

10.9 Sammenligning av mottaksdirektivets bestemmelser og norsk regelverk og praksis

10.9.1 Innledning

Under følger en presentasjon av det gjeldende mottaksdirektivets ulike bestemmelser. Gjennomgangen inneholder utvalgets vurdering av hvor-

¹⁴ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35.

vidt norsk regelverk og praksis er innenfor direktivets minstestandarder¹⁵. Der hvor utvalget har sett behov for det, er det gitt anbefalinger til endringer i regelverk og/eller praksis. Gjennomgangen omfatter materielle bestemmelser, ikke de av mer teknisk karakter (definisjoner, rapportering til EU-kommisjonen m.m.).

Blant kildene som er benyttet i tolkning av mottaksdirektivets bestemmelser, samt beskrivelse av praksis i ulike EU-medlemsland, er en studie utført av Odysseus-nettverket¹⁶ på oppdrag fra EU-kommisjonen, i tillegg til en sammenligning av mottaksforhold i EU og Norge utført av Brekke og Vevstad i 2007¹⁷.

10.9.2 Artikkel 3 – Hvem som omfattes av mottakstilbudet

Ifølge art. 2 skal «asylsøker» forstås som en tredjelandsborger eller statsløs person som har søkt asyl og som ikke har mottatt et endelig vedtak («final decision»). Det framgår ikke eksplisitt når en person slutter å være asylsøker og dermed ikke lenger omfattes av direktivet. Formuleringen «[...] as long as they are allowed to remain on the territory as asylum seekers [...]» gir rom for ulik praksis. Artikkel 3 innebærer likevel at det er nødvendig å innføre nærmere definisjon i nasjonalt regelverk.

I den grad rettigheter i henhold til direktivet, det vil si mottakstilbud med mer, opphører eller reduseres, er det i de fleste land etter et endelig avslag. Endelig avslag vil som oftest være etter en klagerunde eventuelt etter første vedtak hvis det ikke innvilges utsatt iverksettelse av avslaget. Portugal trekker tilbake mottakstilbud etter avslag i første instans og utgjør i så måte et unntak. Enkelte land praktiserer en ordning hvor asylsøkere har mottakstilbud et visst antall dager etter et endelig avslag (bl.a. Nederland og Storbritannia). Andre land åpner for at avviste asylsøkere kan fortsette å bo i mottak fram til utsendelse (bl.a. Finland, Sverige og Tyskland).¹⁸

¹⁵ I artikkel 4 framgår det at medlemsstatene står fritt til å innføre mer fordelaktige («more favorable») bestemmelser i sitt nasjonale regelverk enn det som framgår av direktivet.

¹⁶ Odysseus-nettverket (2006): *Comparative overview of the implementation of the directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*. I det følgende omtalt som «Odysseus-nettverket (2006)»

¹⁷ Brekke, Jan-Paul og Vigdis Vevstad (2007): *Reception Conditions for Asylum Seekers in Norway and the EU*. Oslo : Institutt for Samfunnsforskning.

¹⁸ Odysseus-nettverket (2006).

Utlendingsloven § 95 gir en utlending som søker asyl i Norge, rett til tilbud om innkvartering og angir samtidig at en person med avslag på asylsøknaden kan tilbys mottaksplass. Bestemmelsen definerer imidlertid ikke «avslag» og avklarer dermed ikke hvor lenge tilbudet varer. Av Odelstingsproposisjon nummer 112 (2004–2005)¹⁹ framgår det at avslag skal forstås som 1) avslag fra Utlendingsnemnda, 2) avslag fra Utlendingsdirektoratet som ikke er påklaget innen klagefristens utløp og 3) avslag fra Utlendingsdirektoratet som er påklaget, men som ikke er gitt utsatt iverksettelse.

Praksis i Norge er innenfor standarden angitt i direktivet.

Utvalgets anbefaling

Det bør framgå eksplisitt av lov eller forskrift når/for hvem rett til innkvartering gjelder.

10.9.3 Artikkel 5 – Informasjon om mottakstilbudet

Direktivet angir en frist på 15 dager for informasjon til asylsøkere om ytelser og plikter («[...] at least any established benefits and of the obligations with which they must comply») i forbindelse med mottakstilbudet. Ifølge Odysseus' undersøkelse var praksisen i de fleste EU-land i henhold til direktivet.²⁰ Det kan antas at informasjonen som i henhold til direktivet skal gis, omfatter helsetilbud.

Ifølge utlendingsloven § 82 skal politiet gi informasjon om blant annet retten til fri rettshjelp og retten til å sette seg i kontakt med sitt lands representasjon, en representant for FNs høykommissær for flyktninger og en norsk flyktningorganisasjon. Ifølge utlendingsforskriften²¹ § 17-17 skal asylsøkere gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden framsettes.²² Verken lov eller forskrift inneholder bestemmelse om informasjon om selve mottakstilbudet.

Asylsøkere i Norge mottar informasjon om mottakstilbudet, ytelser og plikter som ledd i informasjonsprogrammer som gjennomføres i mottak. Dette er regulert gjennom UDIs rundskriv om informasjon til beboere i mottak. Det er

egne rundskriv for henholdsvis transittmottak og ordinære mottak. I rundskrivet *Informasjonsplan for voksne beboere avlastningstransitt*²³ framgår det at ankomstinformasjon skal omfatte blant annet botilbudet og mottaksansattes rolle og ansvar, inkludert taushetsplikten, fraværsreglementet, pengereglementet og tilbud i mottaket.

Det må antas at innholdet i ankomstinformasjonen i avlastningstransitt dekker det som direktivet beskriver. Når det gjelder tidsfristen på 15 dager, er det også grunn til å anta at praksis stort sett er innenfor direktivet fordi de aller fleste vil bli overført fra ankomsttransitt til avlastningstransitt innen 15 dager.

Asylsøkere som har valgt å benytte seg av mottakstilbudet, vil dermed få tilgang til den aktuelle informasjonen. Personer som velger en annen løsning, som privat innkvartering, vil derimot ikke motta informasjon om mottakstilbudet. Informasjon på et tidligere tidspunkt, for eksempel i forbindelse med registrering av asylsøknad, vil sikre enhver tilgang til informasjon om mottakstilbudet.

Ifølge artikkel 5 skal medlemsstatene sikre at informasjon om mottakstilbudet er skriftlig tilgjengelig, så langt som mulig på et språk asylsøkeren forstår. Den eneste skriftlige informasjonen om mottakstilbudet som er tilgjengelig for nyankomne asylsøkere (per september 2010), er et avsnitt i informasjonsheftet som distribueres i forbindelse med NOAS' informasjonsprogram i ankomsttransittmottak. Brosjyren inneholder også informasjon om at asylsøkere har rett til nødvendig medisinsk behandling. Innholdet her er imidlertid ikke tilstrekkelig til å oppfylle direktivets standard.²⁴ UDIs informasjonsbrosjyre *Informasjonshefte til beboere i asylmottak*²⁵ som er oversatt til 18 språk, gir ikke oversikt over ytelser og plikter knyttet til mottakstilbudet.

Direktivet fastsetter også at asylsøkere skal gis informasjon om organisasjoner med videre som tilbyr henholdsvis rettshjelp og informasjon om mottakstilbudet, herunder helsehjelp. I forbindelse med informasjonsprogrammet som utføres av NOAS i ankomsttransittmottaket, mottar asylsøkere per i dag informasjon om en organisasjon som tilbyr rettshjelp.²⁶ Det opplyses ikke om organisasjoner med videre som tilbyr informasjon om helse- og mottakstilbud.

¹⁹ Ot.prp. nr. 112 (2004–2005): *Lov om endring av utlendingsloven (vedrørende innkvartering ved søknad om asyl)*.

²⁰ Odysseus-nettverket (2006).

²¹ Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. oktober 2009 nr. 1286.

²² Utføres av Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) i ankomsttransittmottak.

²³ *Informasjonsplan for voksne beboere avlastningstransitt*.

²⁴ Informasjonsprogrammet tar for seg asylproseduren, ikke mottakstilbudet.

²⁵ Tilgjengelig på www.noas.org.

²⁶ Det framgår av brosjyren som distribueres i forbindelse med programmet (oversatt til 30 språk), at NOAS tilbyr juridisk bistand til asylsøkere.

Utvalgets anbefaling

Asylsøkere bør gis skriftlig oversatt informasjon om mottakstilbudet (herunder rettigheter og plikter) når de registrerer sin asylsøknad. Det bør distribueres en liste over eventuelle organisasjoner som tilbyr veiledning om mottakstilbudet, og tilsvarende hva gjelder helsetilbudet. Rett til skriftlig informasjon om ytelser og plikter under mottakstilbudet bør framgå av lov, eventuelt forskrift.

10.9.4 Artikkel 6 – Dokumentasjon

I henhold til artikkel 6 skal myndighetene innen 3 dager etter registrering utstyre asylsøkere med et dokument som bekrefter status som asylsøker. Dokumentet skal angi asylsøkerens navn, men behøver ikke være en bekreftelse av identiteten.

I Norge utsteder politiet et såkalt asylsøkerbevis ved registrering av asylsøknad i form av et plastkort med blant annet navn og foto (ikke identitetsbevis). Asylsøkerbeviset er i seg selv ikke en bekreftelse på gyldig opphold i Norge som asylsøker, kun at vedkommende har søkt asyl på et tidspunkt. Asylsøkerbeviset har en gyldighetstid på 6 måneder. I utlendingsforskriften § 17-22 heter det at «[en] utlending som søker beskyttelse snarest mulig etter ankomst» skal utstyres med et «registreringsbevis». Norsk regelverk og praksis er således i henhold til direktivet.

10.9.5 Artikkel 7 – Bevegelsesfrihet

Artikkel 7 fastsetter at asylsøkere har anledning til å bevege seg fritt innenfor landets territorium eller et nærmere avgrenset område. I det siste tilfellet skal ikke retten til privatliv («not affect the unalienable sphere of private life») eller tilstrekkelig tilgang på goder («benefits») i henhold til direktivet påvirkes. Det kan fastsettes at mottakstilbud forutsetter opphold på et bestemt mottakssted, og myndighetene skal kreve at oppholdssted og endringer av dette rapporteres til myndighetene. Vedtak om bestemt mottakssted, som kan være av generell karakter, skal fattes individuelt og skal være nedfelt i nasjonal lovgivning. Det framgår for øvrig av artikkel 21 at vedtak etter artikkel 7 som påvirker den enkelte asylsøker (dvs. hva gjelder bevegelsesfrihet), skal kunne påklages, med mulighet for domstolsprøving.

Individets rett til respekt for privatliv er blant annet nedfelt i menneskerettsloven av 1999 som Stortinget har gitt forrang ved eventuell motstrid med annen lovgivning. I sin komparative undersøkelse skriver Odysseus-nettverket at respekt for

privatliv i denne sammenhengen blant annet vil innebære muligheten for å besøke familie eller delta i en religiøs seremoni i et nabolokale.²⁷

I Norge kan asylsøkere normalt bevege seg uten restriksjoner, men er forpliktet til å rapportere om oppholdssted hvis vedkommende bosetter seg utenfor mottak. I henhold til utlendingsloven § 105 første ledd kan utlendinger i bestemte situasjoner pålegges meldeplikt og bestemt oppholdssted. En av de situasjonene som er listet i § 105, vil kunne være aktuell for asylsøkere. Dette omfatter utlendinger som nekter å oppgi sin identitet, eller når det er skjellig grunn til å mistenke at vedkommende har oppgitt falsk identitet. Det framgår av § 105 annet ledd at det skal være adgang til domstolsprøving av vedtak etter denne paragrafen.

I utlendingsforskriften § 18-12 er det nærmere definert hva som kan ligge i et pålegg om bestemt oppholdssted:

Pålegg om bestemt oppholdssted kan blant annet gå ut på at utlendingen skal bo på en bestemt adresse, herunder på et mottak eller lignende, eller i en bestemt kommune, politidistrikt, eller annet naturlig avgrenset sted [...] Det angitte oppholdsstedet skal ikke begrense bevegelsesfriheten mer enn det som er nødvendig for å ivareta de hensyn som begrunner pålegget.

Justis- og politidepartementet har foreslått å utvide § 105.²⁸ Utvidelsen vil kunne omfatte asylsøkere i følgende tilfeller: Utlending som ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet, asylsøker som er ilagt straff for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn 3 måneder, det er truffet vedtak om utvisning fordi utlendingen er ilagt straff for et forhold av en viss alvorlighet, utlendingen hindrer eller vesentlig forvansker sakens opplysning, herunder ved å holde seg utilgjengelig under saksbehandlingen. Det er ikke foreslått endringer i § 105 annet ledd, slik at domstolsprøving fortsatt vil kunne foretas.

Ifølge informasjon fra Politiets utlendingsenhet har gjeldende lovhjemmel for å pålegge asylsøkere bestemt oppholdssted i liten grad blitt benyttet. Det samme gjelder meldeplikt, selv om dette har blitt benyttet i noe større grad enn bestemt oppholdssted.²⁹ Utvalget legger til grunn at praksis ikke strider mot direktivets krav hva

²⁷ Odysseus-nettverket (2006), s. 50.

²⁸ Justis- og politidepartementet (2010) *Høring – endring av utlendingsloven om adgang til frihetsberøvelse m.m.*

²⁹ E-post til utvalget fra Politiets utlendingsenhet av 18.2.2011.

gjelder bevegelsesfrihet. Både gjeldende og foreslått regelverk som gjelder vedtak om bestemt oppholdssted, må anses å være innenfor mottaksdirektivets minstestandard.

10.9.6 Artikkel 8 – Familiens enhet

Artikkel 8 pålegger medlemslandene å treffe tiltak for så langt som mulig å ivareta familiens enhet i forbindelse med innkvartering. Familiebegrepet er i direktivet definert som ektefelle eller partner og mindreårige barn. Bestemmelsen gir rom for å utvise skjønn når det gjelder nasjonal gjennomføring. Artikkel 8 har sammenfallende målsetting med artikkel 14 (2) a («beskyttelse av familieliv»).

Norsk praksis er i tråd med direktivets standard ettersom familier tilbys innkvartering under samme tak. Lovverket inneholder imidlertid ingen bestemmelse om dette prinsippet. Det er heller ikke omtalt i UDIs retningslinjer (rundskriv).

Utvalgets anbefaling

Myndighetenes plikt til å beskytte og ivareta familiens enhet bør framgå av lov/forskrift.

10.9.7 Artikkel 9 – Helseundersøkelser

Artikkel 9 angir at medlemsland har anledning til å kreve helseundersøkelse av asylsøkere når det er begrunnet i hensynet til folkehelsen. I Norge foretas det obligatorisk tuberkulosestest i løpet av de første dagene etter registrering av asylsøknaden. Det tilbys samtidig hiv-test.

Asylsøkere og flyktninger har plikt til å gjennomføre tuberkuloseundersøkelse, jf. forskrift om tuberkulosekontroll § 3-1 første ledd, hjemlet i smittevernloven³⁰. Plikten gjelder uavhengig av om asylsøkeren/flyktningen oppholder seg i mottak eller ikke. Det at undersøkelsen er lovpålagt, begrunnes dels med at faren for smittespredning antas å være større i asylmottak enn andre steder, og dels med at asylsøkeren/flyktningen kan komme fra land hvor en stor del av befolkningen er smittet med tuberkulose.

En helseundersøkelse av denne typen representerer i prinsippet et inngrep i retten til privatliv. Når det kan begrunnes ut fra hensynet til folkehelsen, er det likevel ikke i strid med denne retten, ettersom det representerer en lovlig innskrenkning.³¹

³⁰ Lov om vern mot smittsomme sykdommer av 5. august 1994 nr. 55.

10.9.8 Artikkel 10 – Rett til skolegang for mindreårige

Artikkel 10 angir at medlemsstatene skal gi mindreårige asylsøkere³² tilgang til skolegang på lik linje med landets borgere. Retten skal tre i kraft senest 3 måneder etter registrering av søknad. Retten til skolegang skal ikke påvirkes av et eventuelt endelig avslag, men varer helt fram til en eventuell utsendelse. Medlemsstatene skal ikke trekke tilbake videregående opplæring («secondary education») fordi den mindreårige når myndighetsalder.

I en rekke EU-land, herunder Sverige, gir lovverket en eksplisitt rett til skolegang for asylsøkere under 18 år på lik linje med borgere. Det rapporteres om en del praktiske problemer i enkelte EU-land vedrørende implementering av artikkel 10.³³

I Norge er hovedregelen ifølge opplæringslova at alle barn i opplæringspliktig alder (6–16 år) som oppholder seg i Norge, har plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentlig grunnskoleopplæring, jf. opplæringslova.³⁴ Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunktet det er sannsynlig at den unge skal oppholde seg i Norge i mer enn 3 måneder.

Asylsøkere over 16 år har ikke rett til grunnskoleopplæring etter opplæringslova. Det gis imidlertid tilskudd til grunnskoleopplæring for asylsøkere i alderen 16–18 år.³⁵ Asylsøkere i alderen 16–18 år har ikke rett til inntak i videregående opplæring. I § 6-9 i forskrift til opplæringslova³⁶ framgår det at:

Søkjarar som oppheld seg i landet i påvente av vedtak om oppholdsløyve, har ikkje rett til inntak til vidaregåande opplæring. Mindreårige asylsøkjarar kan likevel takast inn til vidaregåande opplæring i påvente av vedtak om oppholdsløyve, men har ikkje rett til å fullføre skoleåret dersom dei får avslag på søknaden om oppholdsløyve.

Ifølge Søvig³⁷ er muligheten for videregående opplæring etter norske forhold en basal rettighet,

³¹ Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), artikkel 8 (2).

³² Definert som under gjeldende myndighetsalder i den aktuelle medlemsstaten.

³³ Odysseus-nettverket (2006), s. 79.

³⁴ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 17, § 2-1 andre ledd.

³⁵ Jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) og omtalen av kapittel 225 post 64: *Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere*.

³⁶ Forskrift til opplæringslova av 23. juni 2006 nr. 724.

og barnekonvensjonens bestemmelse om rett til utdanning³⁸ sammenholdt med diskrimineringsforbudet³⁹ tilsier at ovennevnte begrensning er i strid med konvensjonen. Barnekonvensjonen skal i henhold til menneskerettsloven⁴⁰ ved eventuell motstrid gå foran bestemmelser i nasjonal lovgivning, noe som gir grunnlag for å sette til side den gjeldende begrensningen. Østberg-utvalget anbefaler på samme grunnlag at det innføres en rett til videregående opplæring for asylsøkere i alderen 16–18 år.⁴¹

Det kan konkluderes med at rettighetene til skolegang for mindreårige asylsøkere, nærmere bestemt til videregående opplæring, ikke oppfyller standarden i mottaksdirektivet.

Utvalgets anbefaling

Asylsøkere under 18 år bør omfattes av rett til videregående utdanning. Utdanningen bør ikke avsluttes på grunn av at asylsøkeren fyller 18 år.

10.9.9 Artikkel 11 – Tilgang til arbeidsmarkedet

Artikkel 11 regulerer forhold rundt adgang til å ta arbeid. Den angir at medlemsstaten skal fastsette en tidsperiode, som skal gjelde fra søknadstidspunkt, hvor asylsøkere ikke har adgang til arbeidsmarkedet. Videre framgår det av artikkel 11 at når et vedtak i første instans' asylsaksbehandling ikke er fattet etter 12 måneder, skal medlemslandene fastsette betingelser for adgang til arbeidsmarkedet. Adgang til arbeidsmarkedet skal ikke trekkes tilbake ved avslag i første instans' asylsaksbehandling når en klage medfører utsatt iverksettelse.

I forbindelse med forhandlingene mellom EU-landene om mottaksdirektivet ble det i ellefte time gjenåpnet diskusjoner om spørsmål det allerede var oppnådd enighet om. Blant annet insisterte Tyskland på muligheten til å kunne hindre adgang til arbeidsmarkedet.⁴² Kun ett land (Litauen per 2006) nektet asylsøkere tilgang til

arbeidsmarkedet overhodet.⁴³ For øvrig rapporterer Odysseus-nettverket om svært sprikende praksis for muligheten til å ta arbeid i medlemslandene. Ifølge Vevstad er det vanskelig å se at direktivet faktisk representerer en minimumsstandard på dette punktet når så mye overlates til det enkelte medlemsland.⁴⁴

Om lag halvparten av medlemslandene gir adgang til arbeidsmarkedet før det har gått 12 måneder. Om lag to tredjedeler av medlemslandene stiller krav om arbeidstillatelse for slik adgang. Når det gjelder vilkår og begrensninger etter 12 måneder, varierer det i stor grad mellom landene. Eksempelvis er adgangen til å arbeide begrenset til 12 uker per år i Nederland (2006). Flertallet av land har slike begrensninger i en eller annen form i regelverket sitt. Odysseusundersøkelsen konkluderer med at direktivets bestemmelse om tilgang til arbeidsmarkedet ikke har medført særlig grad av harmonisering.⁴⁵ På den annen side framgår det av undersøkelsen at direktivet har ført til bedre vilkår med hensyn til asylsøkeres tilgang til arbeidsmarkedet i 10 av 23 medlemsland. For eksempel ble det i Storbritannia innført som en rettighet, mens det tidligere hadde blitt praktisert som en «kan-bestemmelse».

I Norge reguleres adgangen til arbeidsmarkedet for asylsøkere av utlendingsloven § 94, hvor det heter at asylsøkere kan gis tillatelse til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort. Det er en forutsetning for tillatelsen at følgende vilkår er oppfylt: Det er gjennomført asylintervju av søkeren, det er ikke tvil om søkerens identitet, og det er ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land. Utlendingsforskriften § 17-24 inneholder nærmere bestemmelser om slik tillatelse. Her framgår en forutsetning om at asylsøker må framlegge godkjent reisedokument eller nasjonalt identitetskort for å få utstedt arbeidstillatelse. Det gjøres unntak fra kravet til dokumentasjon for søkere som kommer fra land som ikke utsteder reisedokument eller nasjonalt identitetskort.

Gitt bestemmelsens vage karakter er det vanskelig å slå fast i hvilken grad norsk regelverk er i tråd med standarden i mottaksdirektivets artikkel 11. Det er imidlertid klart at asylsøkeres adgang til arbeidsmarkedet med den gjeldende bestemmelsen om id-dokumentasjon i betydelig grad er begrenset i Norge. Da gjeldende praksis ble inn-

³⁷ Søvig, Karl Harald (2009): *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett* Det juridiske fakultets skriftserie nr. 115, Universitetet i Bergen, s. 131.

³⁸ FNs barnekonvensjon, artikkel 28.

³⁹ Sst., artikkel 2.

⁴⁰ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30, § 3.

⁴¹ NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*, pkt. 15.5.2.

⁴² Vevstad, Vigdis (2006): *Utvikling av et felles europeisk asylsystem*, Oslo : Universitetsforlaget, s. 143.

⁴³ I Danmark gis asylsøkere ikke adgang til arbeidsmarkedet, men landet er heller ikke bundet av direktivet.

⁴⁴ Vevstad (2006), s. 154.

⁴⁵ Odysseus-nettverket (2006), s. 70.

ført 1. januar 2009, førte det til en drastisk reduksjon i innvilgede arbeidstillatelser, og det er nå kun et lite mindretall av asylsøkere som innvilges arbeidstillatelse. Dette resultatet kunne forventes ettersom det erfaringsmessig kun har vært en mindre andel asylsøkere som framlegger gyldig reisedokument eller nasjonalt identitetsbevis ved søknad om asyl.

Det er ikke grunnlag for å være bastant når det gjelder tolkning av bestemmelsen, noe som dermed også gjelder spørsmålet om norsk praksis er innenfor direktivet. Det kan muligens være grunn til å hevde at en omfattende begrensning i adgangen til arbeidsmarkedet etter 1 år ikke er innenfor direktivets standard.

Det er ikke overraskende at Europakommisjonen foreslår en tydeliggjøring av bestemmelsen om adgang til arbeidsmarkedet for asylsøkere. I sitt forslag til revidert mottaksdirektiv foreslår kommisjonen at medlemsstatene skal sikre asylsøkere tilgang til arbeidsmarkedet senest 6 måneder etter søknadstidspunkt, samt sette betingelser for tilgang i henhold til nasjonal lovgivning, men presiserer at det skal gjøres «[...] without unduly restricting asylum seekers' access to the labour market.»

10.9.10 Artikkel 12 – Yrkesrettet opplæring

Artikkel 12 angir at medlemsstatene kan gi asylsøkere adgang til yrkesrettet opplæring («vocational training»), uavhengig av om de har adgang til arbeidsmarkedet. Ettersom det er tale om en «kan-bestemmelse», ligger det ingen forpliktelse til å gi tilgang til yrkesrettet opplæring. Det finnes per i dag ingen særskilte ordninger for å tilby slik opplæring til asylsøkere, men det er heller ingen formelle hindringer i veien for at mottaket organiserer slik aktivitet, eller at asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse deltar i arbeidsmarkedstiltak. Nær halvparten av EU-landene hadde i 2006 gitt asylsøkere tilgang til slik opplæring.

10.9.11 Artikkel 13 – Generelle regler om mottaks- og helsetilbud

Artikkel 13 angir enkelte generelle retningslinjer vedrørende mottakstilbudet. For det første slås det fast at medlemsstatene skal gi et mottakstilbud («material reception conditions») til asylsøkere. Medlemsstatene er videre forpliktet til å innføre bestemmelser for å sikre en tilfredsstillende levestandard («a standard of living adequate for the health of applicants and capable of ensuring their subsistence»). Det vises i denne forbindelse

til nødvendigheten av tilrettelegging for personer med spesielle behov, med referanse til artikkel 17 som omhandler dette særskilt. Artikkel 13 angir også at medlemsstatene har anledning til å kreve at hele eller deler av mottakstilbudet, herunder helse, skal dekkes av asylsøkeren hvis vedkommende har tilstrekkelige midler, for eksempel gjennom lønnet arbeid. Videre heter det at mottakstilbud kan gis materielt («in kind») eller i form av pengeytelser eller kuponger, eventuelt i kombinasjon.

De fleste europeiske land har valgt en modell med et sentralisert mottakssystem og med en blandet sammensetning av mottaksapparatet når det gjelder driftsoperatører, med både offentlige og privat (NGO-er) drevne mottakssentre. Enkelte har kun offentlig drevne og enkelte har kun NGO-er. Norge utgjør et unntak med sitt betydelige innslag av private kommersielle aktører.

Artikkel 13 angir en forpliktelse til å tilby en standard som er adekvat for helse og overlevelse. Her ligger det åpenbart et vidt rom for skjønn, ettersom å «sikre overlevelse» («ensuring their subsistence») kan forstås på ulike måter.

I Odysseus-undersøkelsen fant man at tilbudet i EU-landene generelt sett ble funnet å være tilstrekkelig i de tilfeller mottakstilbudet bestod av sentraliserte mottak, og hvor øvrige ytelser ble besørget («in kind»), herunder mat og klær. Her var det imidlertid flere unntak, ikke minst i Hellas og Litauen hvor flertallet av asylsøkere ikke hadde mottakstilbud. I de tilfeller hvor tilbudet bestod av finansiell støtte, ble tilbudet funnet å være utilstrekkelig. Blant annet ble ytelser sammenlignet med sosialhjelpssatser for borgere. I flertallet av medlemsstatene mottok asylsøkere mindre enn borgere i tilsvarende situasjon.

I Norge er asylsøkere sikret et tilbud om innkvartering både i praksis og regelverk (utlendingsloven § 95).

Hvis en ser tilbudet i Norge i relasjon til Odysseus-nettverkets vurdering av det generelle nivået på mottakstilbudet i de EU-landene hvor mottakstilbudet ble vurdert som tilfredsstillende, er det grunn til å trekke slutningen at tilbudet i Norge også har en tilfredsstillende standard. En slik vurdering gjøres også av Brekke og Vevstad.⁴⁶

Standard og nivå på tilbudet er imidlertid ikke forankret i lovverket i Norge, slik som direktivet forutsetter.

⁴⁶ Brekke, Jan Paul og Vigdis Vevstad (2007): *Reception Conditions for Asylum Seekers in Norway and the EU*. Oslo : Institutt for Samfunnsforskning, s. 72.

Utvalgets anbefaling

Det bør innføres bestemmelser i lov eller forskrift som angir hva slags standard og nivå mottakstilbudet bør ha. Det bør i den forbindelse lovfestes et overordnet formål med tilbudet.

10.9.12 Artikkel 14 – Standarder for mottaksforhold

Artikkel 14 regulerer visse sider av innkvarteringstilbudet hvor det stilles fysisk til disposisjon for asylsøkere («in kind»). Bestemmelsen omfatter dermed ikke de tilfeller der medlemsstaten yter finansiell støtte til privat innkvartering.

10.9.12.1 Artikkel 14 (2) (a) – Beskyttelse av familieliv

Myndigheten skal sikre beskyttelse av familielivet⁴⁷ for asylsøkere som tilbys innkvartering. Det er ikke klart hva som ligger i «beskyttelse av familielivet» i denne sammenheng. Det er grunn til å anta at det i praksis vil innebære å sikre familiens enhet i forbindelse med innkvarteringen. Hvorvidt det også innebærer egne boenheter for familier, er ikke gitt, men det er naturlig å tenke at en egen privatsfære vil være en forutsetning for å utøve et beskyttet familieliv.

I Norge innkvarteres familier sammen og tilbys så langt som praktisk mulig egne boenheter.⁴⁸ I gjeldende regelverk er det ikke stilt krav om egne boenheter for familier. Det vil være naturlig å presisere at familier så langt som praktisk mulig skal tilbys egne boenheter.

Utvalgets anbefaling

Myndighetenes plikt til å beskytte og ivareta familiens enhet bør framgå av lov eller forskrift. Det bør videre framgå at familier så langt som praktisk mulig skal tilbys egne boenheter.

10.9.12.2 Artikkel 14 (2) (b)

Myndighetene skal sikre asylsøkere som er innkvartert, muligheten for kommunikasjon med familie («relatives»), juridiske rådgivere og representanter for FN's høykommissær for flyktninger og ikke-statlige organisasjoner anerkjent av medlemsstaten. Kommunikasjon må her blant annet

⁴⁷ Familie er i direktivet definert som ektefelle eller partner og mindreårige barn.

⁴⁸ Med visse unntak, jf. kap. 22.

forstås både som det å ha adgang til å forlate mottaket for å kontakte de nevnte personer eller organisasjoner, og å kunne ta imot besøk på mottaksstedet av disse.⁴⁹

Asylsøkere har – med de unntak som er nevnt over (se artikkel 7) – full bevegelsesfrihet i Norge, og asylmottak er et frivillig innkvarteringstilbud. Det finnes dermed normalt ikke noen formelle begrensninger på muligheten til å forlate mottakene. Det er heller ikke noe som skulle tilsi at de ovennevnte personer eller organisasjoner ikke har tilgang til asylmottak i Norge. Praksis i mottak er at beboere har anledning til å ha besøk. Forskjellige bestemmelser i UDIs rundskriv for mottaksdrift impliserer en slik adgang, eksempelvis kan nevnes *Reglement for drift av statlige mottak*⁵⁰ som sier at mottakstilbudet «[skal være] et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon, samt ivareta, og gi vekstmuligheter for deres individualitet, tilhørighet og mestrings-evne.» I rundskrivet *Krav til etiske retningslinjer for statlige mottak*⁵¹ framgår det at ansatte i mottak skal «respekttere beboernes integritet og egenart» og «legge til rette for at beboerne i størst mulig grad kan ivareta sin egen livssituasjon.»

Adgang til mottakene for utenforstående eller mulighet for beboere til å motta besøk, generelt og for de aktører som nevnes i direktivet, er imidlertid ikke nedfelt i en eksplisitt rettighet eller for øvrig regulert. I den grad mottak i Norge per definisjon er åpne botilbud, vil det ikke være behov for særskilt å innføre en rett til å kunne ha besøk. I den grad det eksisterer eller innføres adgangs-kontroll eller begrensninger i bevegelsesfriheten, bør retten til å kommunisere med de instanser som er nevnt i bestemmelsen, presiseres i regelverket. Det vil være naturlig, ikke minst av hensyn til retten til privatliv.⁵²

10.9.12.3 Artikkel 14 (3) – Barns rett til innkvartering med foreldre

Medlemsstatene skal innkvartere mindreårige sammen med sine foreldre eller andre omsorgspersoner, hvis det er formålstjenlig («appropriate»)⁵³. Dette er praksis i Norge. Det er imidlertid ikke innført i regelverket. En forankring av famili-

⁴⁹ Odysseus-nettverket (2006), s. 66.

⁵⁰ RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak*.

⁵¹ RS 2008-032 *Krav til etiske retningslinjer for statlige mottak*.

⁵² Jf. bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), artikkel 8.

⁵³ Et slikt forbehold må antas å ta høyde for at det ikke nødvendigvis vil være til barnets beste å innkvarteres sammen med familien.

ens enhet i lovverket som anbefalt over jf. artikkel 8 og 14 (2), vil ivareta dette hensynet.

10.9.12.4 Artikkel 14 (4) – Flytting

Asylsøkere skal flyttes mellom mottakssentre kun når det er nødvendig.

Ifølge artikkel 21 skal negative vedtak om tildeling av ytelser («benefits») innebære klagerett. Det er imidlertid tvilsomt om flytting fra et mottak til et annet kan anses som en slik type vedtak. Det er derfor ikke grunn til å anta at den følgende bestemmelsen i utlendingsloven er i strid med direktivet: «Forvaltningsloven §§ 24 og 25 om begrunnelse og §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted.»⁵⁴

Flytting mellom mottak på myndighetenes initiativ skjer i Norge hovedsakelig ved nedleggelse av mottaksplasser og unntaksvis for å forebygge og løse konfliktsituasjoner mellom beboere eller mellom beboere og ansatte. Praksis må anses å være i tråd med direktivet. Det er ikke innført bestemmelse i regelverket som begrenser adgangen for myndighetene til å foreta flytting av asylsøkere mellom mottakssteder.

Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler innføring av bestemmelse i lovverket om at pålagt flytting mellom mottak kun skal skje når det anses nødvendig.

10.9.12.5 Artikkel 14 (5) – Opplæring og taushetsplikt

Mottaksansatte skal ha adekvat opplæring («shall be adequately trained») og være underlagt lovregulert taushetsplikt.

EU-direktivet stiller ikke særskilte krav til utdanning og kompetanse blant personale i mottak. Det er likevel relevant i denne sammenheng å se på de kompetansekravene som stilles i norsk regelverk. Ifølge UDIs rundskriv *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak*⁵⁵ skal mottak ha en person med minimum toårig barnefaglig utdanning, eller tilsvarende kompetanse, med ansvar for arbeidet med barn og ungdom, herunder ansvar for en eventuell barnebase. Mottak skal ha en person med pedagogisk utdan-

ning eller tilvarende kompetanse med ansvar for informasjonsarbeid. Mottak med innkvarterings tilbud for enslige mindreårige skal ha en fagansvarlig med relevant barnefaglig utdanning på høyskolenivå.

Per september 2010 gjaldt egne rundskriv om krav til bemanning og kompetanse blant ansatte i henholdsvis transittmottak og ventemottak. For transittmottakene gjaldt samme krav som nevnt over, mens det for ventemottak ikke var stilt tilsvarende utdannings- og kompetansekrav.⁵⁶

Det framgår av de aktuelle rundskrivene at Utlendingsdirektoratet etter skriftlig søknad kan dispensere fra de enkelte kravene når driftsoperatør kan godtgjøre at mål og intensjoner på arbeidsområdet nås uten at disse er oppfylt.

10.9.12.5.1 Opplæring

Ifølge de samme rundskrivene skal mottaket ha en skriftlig plan for kompetanseutvikling innen 6 måneder etter oppstart. Mottakets ansatte skal delta på obligatoriske opplæringstiltak i regi av UDI, herunder grunnopplæring for nytilsatte, samt gis anledning til å delta i andre opplæringstiltak som UDI organiserer. Driftsoperatør skal sikre at personalet får regelmessig ekstern veiledning i å håndtere de spesielle utfordringene knyttet til arbeidet i mottak. Mottaket skal ved behov søke rådgivning hos relevante faginstanser.

Direktivet stiller krav om *adekvat* opplæring. Det vil være en skjønnsmessig vurdering når dette kravet kan anses oppfylt. Opplæring må antas å skulle ivareta hensynet til *kompetanse*. Utdanningsbakgrunn og «adekvat opplæring» er i denne sammenheng ikke nødvendigvis det samme. Kompetansekravene som etter UDIs retningslinjer stilles for visse funksjoner, er likevel med på å sikre at direktivets hensyn til kompetanse ivaretas. I tillegg kommer UDIs retningslinjer om opplæring og veiledning. Et annet moment som bidrar til kompetanse, er driftsoperatørs arbeidsgiveransvar. I *Reglement for drift av statlige mottak*⁵⁷ heter det at «Driftsoperatør ansetter det antall personer som er nødvendig og sørger for at personalet er kvalifisert til å løse de oppgavene mottaket skal ivareta, samt kjenner og praktiserer gjeldende styringsdokumenter.»

På denne bakgrunnen anser utvalget at regelverket og praksis oppfylder direktivets krav om opplæring etter artikkel 14 (5). Utvalget ser ikke

⁵⁴ Utlendingsloven § 95 tredje ledd første punktum.

⁵⁵ RS 2010-084 *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak*.

⁵⁶ I en pressemelding datert 24.9.2010 varslet regjeringen en avvikling av ventemottaksordningen.

⁵⁷ RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak*.

at det er behov for å innføre særskilt bestemmelse om opplæring i lovverket.

10.9.12.5.2 Taushetsplikt

Forvaltningsloven § 13 a–f regulerer den taushetsplikten en ansatt har når det gjelder personopplysninger vedkommende får gjennom sitt arbeidsforhold.⁵⁸ Ansatte i mottak med kommunal driftsoperatør har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Lovens bestemmelser gjelder imidlertid ikke automatisk for ansatte med privat driftsoperatør. UDI har derfor pålagt disse den samme taushetsplikten, med den begrensning at den ikke skal gjelde overfor UDI⁵⁹.

Selv om taushetsplikten ikke gjelder overfor UDI, kan det likevel legges til grunn at norsk praksis er innenfor det som må kunne anses som formålet med direktivet, nemlig å unngå at uvedkommende får personopplysninger. Hvis myndigheten bestemmer det, er ikke UDI uvedkommende, og direktoratet og dets ansatte er også omfattet av taushetsplikten. Begrensningen i taushetsplikten for ansatte i mottak med private driftsoperatører framgår imidlertid ikke av lovverket, noe som må anses som et krav i direktivet.

Utvalgets anbefaling

En eventuell begrensning i taushetsplikten, lik den som i dag gjelder for ansatte i mottak med private driftsoperatører, må framgå av lovverket.

10.9.12.6 Artikkel 14 (6) – Beboermedvirkning

Medlemsstatene kan involvere asylsøkere i drift av mottak.

Ifølge UDIs rundskriv *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*⁶⁰ skal mottak organiseres på en måte som gjør beboermedvirkning til en integreert del av driftskonseptet.

10.9.12.7 Artikkel 14 (7) – Adgang for UNHCR mfl.

Juridiske rådgivere og -representanter, UNHCR og anerkjente ikke-statlige organisasjoner⁶¹ skal gis adgang til mottakssentre.

⁵⁸ Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker av 2. oktober 1967 nr. 10.

⁵⁹ RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak*, pkt. 5.3.

⁶⁰ RS 2008-034 *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*.

⁶¹ Det framgår at dette omfatter ikke-statlige organisasjoner som er «[...] designated [by UNHCR] and recognised by the member state [...]».

Her gjelder det samme som er nevnt over vedrørende artikkel 14 (2) (b).

10.9.12.8 Artikkel 14 (8)– Unntakstilfeller

Medlemsstatene kan unntaksvis gi et mottakstilbud som avviker fra bestemmelsene i artikkel 14, blant annet hvis mottaksapparatets kapasitet er midlertidig uttømt. Erfaring tilsier at det enkelte ganger er nødvendig å benytte improviserte midlertidige innkvarteringsalternativer når kapasiteten i mottaksapparatet er sprengt. En forankring av standard på mottakstilbudet i lovverket må derfor ledsages av en tilsvarende unntaksbestemmelse.

Utvalgets anbefaling

Det bør innføres en unntaksbestemmelse i lovverket som angir i hvilke tilfeller og situasjoner myndighetene kan fravike standardkravene.

10.9.13 Artikkel 15 – Helsehjelp og asylsøkere med spesielle behov

Medlemsstatene skal sikre at asylsøkere mottar nødvendig helsehjelp som minimum skal inkludere «[...] emergency care and essential treatment of illness.» Medlemsstatene skal gi nødvendig medisinsk eller annen assistanse til asylsøkere med spesielle behov.

10.9.13.1 Helsehjelp – artikkel 15 (1)

I henhold til forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer⁶² er asylsøkere medlemmer i folketrygden med rett til ytelser blant annet etter folketrygdlovens⁶³ bestemmelser om stønad ved helsetjenester, det vil si tjenester etter kommunehelsetjenesteloven⁶⁴, spesialisthelsetjenesteloven⁶⁵ og pasientrettighetsloven⁶⁶. I sistnevnte lov framgår følgende:

Pasienten har rett til øyeblikkelig hjelp. Pasienten har rett til nødvendig helsehjelp fra kommunehelsetjenesten. Pasienten har rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Retten gjelder

⁶² Forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer av 14. mai 2008 nr. 460.

⁶³ Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19.

⁶⁴ Lov om helsetjenester i kommunene av 19. november 1982 nr. 66.

⁶⁵ Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. av 2. juni 1999. nr. 61.

⁶⁶ Lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63.

bare dersom pasienten kan ha forventet nytte av helsehjelpen, og kostnadene står i rimelig forhold til tiltakets effekt. Spesialisthelsetjenesten skal fastsette en frist for når faglig forsvarlighet krever at en pasient som har en slik rettighet, senest skal få nødvendig helsehjelp. Helsetjenesten skal gi den som søker eller trenger helsehjelp, de helse- og behandlingsmessige opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett.⁶⁷

Trygdedekningen gjelder fra det tidspunktet det er søkt om asyl, og fram til asyl eller oppholdstillatelse i Norge blir gitt, eller fram til datoen for beslutning om å nekte oppsettende virkning på klage over avslag, eller, dersom det er gitt oppsettende virkning, datoen for endelig avslag på klagen. Refusjonskrav for helsetjenester etter folketrygdloven kapittel 5 (Helsetjenester) dekkes imidlertid også for perioden fram til vedkommende faktisk forlater landet, forutsatt at det dreier seg om behandling som er akutt betinget.

Kommunene skal sørge for nødvendige helse-tjenester til alle som bor, eller midlertidig oppholder seg, i kommunen, jamfør kommunehelsetjenesteloven § 1-1. Kommunen har primæransvaret for at asylsøkere i statlige mottak og bosatte flyktninger og familiegjenforente får de helsetjenester de har krav på i henhold til lov. Ved behov skal kommunen henvise til spesialisthelsetjenesten. Fylkeskommunene skal sørge for at tannhelsetjenester, inklusive spesialisttjenester, er tilgjengelige i rimelig grad for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket, jamfør tannhelsetjenesteloven⁶⁸ § 1-1. De regionale helseforetakene skal sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted i helseregionen, tilbys spesialisthelsetjeneste i og utenfor institusjon, herunder sykehustjenester, medisinske laboratorie- og radiologiske tjenester, akuttmedisinsk beredskap, medisinsk nød- og ambulansetjeneste, jamfør spesialisthelsetjenesteloven § 2-1.

På bakgrunn av det ovennevnte anser utvalget at helsetilbudet til asylsøkere i Norge både i praksis og regelverk utvilsomt tilfredsstillende de krav som stilles i mottaksdirektivets artikkel 15 (1).

10.9.13.2 Artikkel 15 (2) – Asylsøkere med spesielle behov

Artikkel 15 (2) angir at personer med spesielle behov har et særskilt krav på medisinsk og annen

bistand. (Se nærmere om personer med spesielle behov i gjennomgang av artiklene 17–20.)

Som nevnt over (jf. art. 15 (1)), er asylsøkere medlemmer av folketrygden og omfattet av kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og pasientrettighetsloven. Det er med andre ord ingen formelle hindringer i veien for at artikkel 15 (2) etterleveres i Norge når det gjelder medisinsk bistand.

Når det gjelder annen bistand («other assistance»), er det ikke nærmere definert i direktivet hva dette omfatter. Det kan i denne sammenheng være relevant å se hen til UDIs interne melding *Rutiner for UDIs søknadsbehandling og oppfølging av ekstraordinære tiltak i mottak*⁶⁹. I henhold til dette styringsdokumentet kan UDI kompensere for driftsoperatørens kostnader for oppfølging av beboere med særskilte behov. Ekstraordinære tiltak er blant annet en erstatning for at asylsøkere er unntatt fra visse ytelser eller bistand etter lov om sosiale tjenester. Det kan i henhold til den interne meldingen dekkes kostnader for følgende tiltak: vakt hold og private bo- og omsorgsløsninger, forsterket bemanning, skjermet bolig, bo- og omsorgsløsninger for funksjonshemmede, tiltak rettet mot enslige mindreårige, tiltak rettet mot personer som kan være utsatt for menneskehandel, medisinsk oppfølging og forebyggende tiltak.

I praksis vil det imidlertid være knyttet en del utfordringer til identifisering av personer med spesielle behov (se bl.a. utvalgets vurdering under omtale av artikkel 17 (2)).

10.9.14 Artikkel 16 – Reduksjon eller tilbakekalling av mottakstilbud

Artikkel 16 setter kriterier for når medlemsstatene har anledning til å redusere eller tilbakekalle materielt mottakstilbud og materielle mottaksytelser («kan-regel»). Dette kan gjøres i tilfeller av irregulært fravær fra mottaksstedet, manglende oppfyllelse av opplysningsplikt eller deltakelse på asylintervju og når en person søker asyl på nytt. I tilfeller hvor det viser seg at asylsøkeren har hatt midler til selv å betale for innkvartering og helseutgifter, kan medlemsstaten be om tilbakebetaling.

Medlemsstater kan videre nekte mottakstilbud i tilfeller hvor en asylsøker ikke har godtgjort at søknaden ikke har blitt framsatt i rimelig tid etter ankomst i landet. Videre kan det ifølge artikkel 16 innføres sanksjoner i tilfeller av alvorlige

⁶⁷ Pasientrettighetsloven § 2-1 1–3 ledd.

⁶⁸ Lov om tannhelsetjenesten av 3. juni 1983 nr. 54.

⁶⁹ IM 2010-049 *Rutiner for UDIs søknadsbehandling og oppfølging av ekstraordinære tiltak i mottak*.

brudd på husordensregler («serious breaching of the rules») eller alvorlig voldelig atferd («seriously violent behaviour»).

Vedtak om reduksjon og tilbakekalling etter artikkel 16 skal gjøres individuelt, være forholdsmessig og begrunnes. Det framgår av artikkel 21 at det skal være klageadgang på slike vedtak. Medlemsstatene skal under enhver omstendighet sikre tilgang til øyeblikkelig hjelp-helsetilbud («emergency health care»). Materielt mottakstilbud skal ikke reduseres eller trekkes tilbake før et negativt vedtak er fattet.

UDIs rundskriv *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak* – «pengereglementet»⁷⁰ regulerer når det skal foretas trekk eller bortfall i økonomiske ytelser til beboere i mottak. Dette omfatter tilfeller når beboeren har egen lønnsinntekt eller formue, ved brudd på husregler, hærverk og ikke-godkjent fravær fra obligatoriske oppgaver og aktiviteter. Trekk kan ifølge reglementet kun gjøres fra deler av ytelsen.⁷¹

Ordningen med trekk i økonomiske ytelser, jf. pengereglementet kan på et punkt synes som ikke å være i samsvar med direktivet. Når det gjelder trekk for ikke å delta i obligatoriske oppgaver og aktiviteter (f.eks. utførelse av rengjøringsoppgaver og deltakelse i informasjonsprogrammer/-møter), er det grunn til å tvile på om det ville vært riktig å la det kvalifisere som «alvorlig brudd på husordensregler». Odysseus-nettverkets rapport viser til tilsvarende praksis i Finland, Nederland og Tyskland og stiller seg tvilende til at trekk i slike sammenhenger er innenfor direktivets rammer.⁷² I og med at adgangen til å foreta trekk i ytelser er begrenset til en nærmere angitt andel av ytelsen, og dermed representerer en sanksjonsform av en langt mildere karakter enn hva det åpnes for i direktivet (bortfall av botilbud), vil ikke utvalget vurdere det som urimelig, ei heller i strid med direktivet.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om det rettslige grunnlaget for dagens plassering av vedtaksmyndighet ved slike sanksjoner. Trekk i ytelser må være å anse som enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2 b, det vil si «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Ifølge forvaltningsloven § 2 a er vedtak «en avgjørelse som treffes under utø-

ving av offentlig myndighet». Ifølge Eckhoff og Smith⁷³ kan vedtakskompetanse delegeres til private organisasjoner eller selskaper. Hovedregelen er imidlertid at vedtakskompetanse ikke kan delegeres fra andre organer enn regjeringen og departementet uten at loven gir holdepunkter for det. Det foreligger ingen rettslig hjemmel for den vedtaksmyndighet som UDI har delegert til driftsoperatører gjennom pengereglementet⁷⁴.

(Se nedenfor under *Artikkel 21 – Klageadgang* om klageadgang i forbindelse med vedtak om reduksjon mv.).

Pengereglementet inneholder følgende formulering: «Hvis den som omfattes av dette punktet er en del av en kjernefamilie, kan basisbeløp for alle personer over 18 år i familien reduseres.»⁷⁵ Dette åpner for kollektiv sanksjonering i forbindelse med enkeltpersoners handlinger, noe som vil være i strid med direktivets bestemmelse om at vedtak skal være individuelt baserte enkeltvedtak.

Utvalgets anbefaling

En eventuell ordning med trekk i økonomiske ytelser for beboere i mottak bør forankres på relevant regelverksnivå. Eventuelle trekk på grunn av manglende oppmøte på obligatoriske aktiviteter, brudd på husregler og hærverk må være individuelle og ikke omfatte andre personer.

I sin rapport om mottaksforhold i Norge og EU påpeker Brekke og Vevstad⁷⁶ at norsk praksis med reduserte utbetalinger til asylsøkere som oppholder seg i mottak i påvente av overføring til et annet europeisk land (Dublin-prosedyre), er problematisk.

10.9.15 Artikkel 17 – Generelt prinsipp

10.9.15.1 Artikkel 17 (1)

Member States shall take into account the specific situation of vulnerable persons such as minors, unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children and persons who have been sub-

⁷⁰ RS 2008-035V1 *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak*

⁷¹ Per september 2010 var trekk begrenset til maksimalt kroner 1 195 av den månedlige ytelsen (kroner 3?100).

⁷² Odysseus-nettverket (2006), s. 51.

⁷³ Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2006): *Forvaltningsrett* (8. utgave). Oslo : Universitetsforlaget, s. 154 f.

⁷⁴ UDI – *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak* (RS 2008-035).

⁷⁵ RS 2008-035: *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*, punkt 7.1.

⁷⁶ Brekke, Jan Paul og Vigdis Vevstad (2007): *Reception Conditions for Asylum Seekers in Norway and the EU*. Oslo : Institutt for Samfunnsforskning, s. 72.

jected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, in the national legislation implementing the provisions of Chapter II relating to material reception conditions and health care.

Artikkel 17 (1) angir at sårbare personer skal tas hensyn til i lovverket som gjelder materielle mottaksforhold, så vel som helsetilbud. Hva som menes med sårbare personer i artikkel 17 (1), kan tolkes på to ulike måter. Det er nærliggende å forstå formuleringen slik at «vulnerable persons *such as* [vår utheving]» angir at de nevnte gruppene er ment som eksempler. Dette åpner for at medlemsstatene selv kan avgjøre hvilke grupper de vil anse som sårbare i denne sammenhengen. En annen mulig tolkning er at sårbare personer som et minimum skal være de gruppene som framgår av oppstillingen.⁷⁷ Uavhengig av hvilken av variantene man her velger, er det likevel rimelig klart at artikkelen innebærer at sårbare personer på en eller annen måte skal tas hensyn til i lovverket som regulerer innkvarteringstilbudet.

Ifølge Odysseus-nettverkets rapport fra 2006 om EU-landenes implementering av mottaksdirektivet hadde de aller fleste landene tatt hensyn til sårbare grupper i lovverket. Dette var enten i form av en oppstilling lik artikkel 17 (1) eller med en mer generell henvisning til sårbare personer. Sverige hadde på tidspunktet for undersøkelsen ingen direkte henvisning i det lovverket som regulerer mottakstilbudet, men har ifølge rapporten tatt hensyn til sårbare personer med spesielle behov på en mer generell måte i sosialtjenesteloven og ulike rundskriv.⁷⁸

Det eksisterer ikke lovbestemmelser som regulerer nærmere innholdet i mottakstilbudet for asylsøkere i Norge. Følgelig finnes det ingen særskilte bestemmelser i lovverket om det materielle mottakstilbudet som tar høyde for sårbare personer og *personer med spesielle behov* (jf. art. 17 (2)), noe som altså er et krav i direktivet. Det finnes derimot retningslinjer i form av rundskriv utarbeidet av Utlendingsdirektoratet.

Det framgår av UDIs rundskriv *Reglement for drift av statlige mottak* at «Mottakene skal differensieres slik at de innbefatter ulike boløsninger, bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige og forsterkede avdelinger for personer med særskilte hjelpebehov.⁷⁹» Dette er utdypet i rundskrivet *Krav til differensiering av beboerretnede tiltak i*

ordinære statlige mottak: kvinner, eldre og personer med helseproblemer/funksjonshemminger.

Her heter det blant annet at:

Mottaket skal sikre at kvinner har påvirkingsmuligheter på forhold som angår dem, blant annet ved å motivere dem til å delta i samarbeidsrådet. [...] Mottaket skal tilstrebe et godt og strukturert samarbeid med helsevesen og NAV for at eldre som har behov for det skal få den oppfølging de har krav på. [...] Mottaket skal tilstrebe et godt og strukturert samarbeid med helsevesen og NAV for at beboere som har helseproblemer og/eller funksjonshemminger skal få den oppfølging de har krav på.⁸⁰

Utvalgets vurdering

Hvorvidt UDIs retningslinjer faller innenfor direktivteksten, avhenger av hvilken tolkning av artikkel 17 som legges til grunn. Hvis det antas at *minst* de gruppene som nevnes skal omfattes, må det konkluderes med at regelverket er utilstrekkelig, ettersom ofre for tortur og annen vold («persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence») ikke er omtalt i regelverket. Til det kan innvendes at denne gruppen inngår i «beboere som har helseproblemer og/eller funksjonshemminger», samt at gruppen ivaretas gjennom annet lovverk, blant annet ettersom asylsøkere er medlemmer av folketrygden og omfattes av kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og pasientrettighetsloven. Uansett mangler det en direkte henvisning til denne gruppen i det regelverket som regulerer mottaksforhold, noe som kan anses å være et krav i direktivet.

Selv når de gruppene som er listet i artikkel 17 (1) kun anses som eksempler, må det like fullt kunne anses som et krav at gruppen «sårbare personer» på en eller annen måte tas hensyn til i lovverket, jf. «[T]ake into account [...] in national legislation [...]». Det er vanskelig å se at dette kan gjennomføres uten eksplisitt å nevne gruppen(e), slik det store flertall av EU-land har gjort, eller på annen måte referere til sårbare personer og/eller sårbarhet. Det kan konkluderes med at Norge ikke er på linje med direktivets krav på dette punktet.

⁷⁷ Sst., s. 56.

⁷⁸ Odysseus-nettverket (2006) s. 74.

⁷⁹ RS 2010-083 Reglement for drift av statlige mottak.

⁸⁰ RS 2009-006 Krav til differensiering av beboerretnede tiltak i ordinære statlige mottak: kvinner, eldre og personer med helseproblemer/funksjonshemminger.

Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler innføring av bestemmelse i lov om tilpasning av innkvarteringstilbudet for sårbare personer med spesielle behov.

10.9.15.2 Artikkel 17 (2)

Av artikkel 17 (2) framgår det at hensynet til sårbare personers situasjon i mottakstilbudet er begrenset til de tilfeller det etter en individuell vurdering viser seg at en sårbar person har spesielle behov. Med andre ord *kan* sårbare personer nevnt i 17 (1) ha spesielle behov, men ikke nødvendigvis. Artikkel 17 (2) inneholder imidlertid ikke noe eksplisitt krav om individuell vurdering eller identifiseringsprosedyre for å finne de personene som er sårbare eller som er sårbare og har spesielle behov. Direktivet angir heller ikke hva slags prosedyre som er forventet eller påkrevet for å identifisere personer med spesielle behov.

Odysseus-nettverkets komparative studie fra 2006 viste at et betydelig antall medlemsstater ikke hadde etablert noen prosedyre for å identifisere personer med spesielle behov.⁸¹ Ifølge direktivet har mindreårige som har vært utsatt for ulike overgrep, samt ofre for tortur og vold, krav på behandling (art. 18 og 20). Odysseus-nettverket beskriver det derfor som en svakhet ved bestemmelsen at artikkel 17 (2) ikke eksplisitt forutsetter en egen prosedyre for å identifisere denne typen (så vel som andre) sårbare personer. «[I]n reality, the system clearly rests on an identification of these persons [...]».⁸²

10.9.15.3 Sårbare personer og norsk regelverk

Asylsøkere og sårbarhet er aktualisert blant annet i utlendingslovens bestemmelser som gjelder asylsaksbehandlingen, herunder både i selve beskyttelsesvurderingen⁸³ og i vurderingen om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn⁸⁴. I utlendingslovens kapittel om saksbehandlingsregler framgår det at utlendinger i en del saker har rett til å uttale seg, og at det i den forbindelse skal «legges til rette for utlendinger med spesielle behov»⁸⁵. I utlendingsforskriften gis det hjemmel for refleksjonsperiode for ofre for men-

neskehandel.⁸⁶ Når det gjelder regler i utlendingslov og forskrift som spesifikt gjelder mottaksforhold, er sårbarhet ikke berørt. Som nevnt over (art. 15 (2)) er det gjennom rundskriv gitt retningslinjer som innebærer tiltak i mottak for personer med spesielle behov (jf. «ekstraordinære tiltak»).

Med unntak av obligatorisk tuberkulosekontroll for alle asylsøkere og overføringsflyktninger⁸⁷ finnes det heller ikke innenfor verken helselovgivning eller andre områder noen lovfestet prosedyre for identifisering av sårbarhet blant asylsøkere. Imidlertid er som nevnt over (art. 15) asylsøkere medlem av folketrygden og omfattet av kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og pasientrettighetsloven.

10.9.15.4 Sårbare personer og praksis

Selv om det ikke finnes en egen lovfestet prosedyre for identifisering av sårbarhet, er det i praksis mange muligheter for identifisering av personer med spesielle behov. Helsedirektoratets veileder *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*⁸⁸ angir hvilke helsekontroller som skal finne sted, hvilke som er anbefalt, til hvilket tidspunkt de skal finne sted, og hva de skal bestå av.

Ifølge Brekke og Vevstad representerer veilederen av 2010 en meget viktig tydeliggjøring av sårbarhet og behovet for oppmerksomhet rundt slike forhold. Forskerne påpeker samtidig at den store utfordringen ligger i hvordan prinsippene følges opp med rutiner for identifisering og videre tiltak.⁸⁹

Brekke og Vevstad anbefaler at gjeldende instruksjer og retningslinjer løftes til et høyere plan og inkorporeres i utlendingslov og/eller forskriftsform. Dette vil ifølge dem ivareta hensynet til bedre koordinering mellom instanser og den informasjon som kommer for en dag med hensyn til sårbare asylsøkere. Dette er ifølge forskerne viktig og relevant både for mottakstilbud og asylsaksbehandling. Sentralt her er lovfesting av en identifiseringsprosedyre.⁹⁰

⁸¹ Odysseus-nettverket (2006).

⁸² Sst., s. 76.

⁸³ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35, § 28 tredje ledd, vedrørende barn.

⁸⁴ Sst., § 38, vedrørende tvingende helsemessige forhold.

⁸⁵ Sst., § 81.

⁸⁶ Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. oktober 2009 nr. 1286, § 8-3.

⁸⁷ Forskrift om tuberkulosekontroll av 13. februar 2009 nr. 205.

⁸⁸ Helsedirektoratet (2010), IS-1022.

⁸⁹ Brekke, Jan-Paul, Vigdis Vevstad og Nora Sveaas (2010): Sårbare asylsøkere i Norge og EU, s. 40.

⁹⁰ Sst., s. 28.

Utvalgets vurdering

Det er i direktivet ikke et eksplisitt krav om identifiseringsprosedyre. Følgelig kan det ikke konkluderes med at norsk praksis ikke er innenfor direktivet. Utvalget anbefaler likevel en styrking av helsetjenesten i ankomsttransittmottak for bedre å sikre identifisering av sårbare asylsøkere med spesielle behov (se nærmere omtale i kap. 24).

10.9.16 Artikkel 18 – Mindreårige

10.9.16.1 Artikkel 18 (1)

Artikkel 18 (1) fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for medlemsstatene i deres innføring av direktivets bestemmelser som omfatter mindreårige.

Gjennom menneskerettsloven av 1999 er barnekonvensjonen inkorporert i norsk lovverk med forrang i tilfelle motstrid med nasjonale bestemmelser. Således er prinsippet om barnets beste som et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, direkte gjeldende i Norge. Prinsippet gjelder følgelig for både regelverk og implementering av mottakstilbudet for mindreårige asylsøkere.

10.9.16.2 Artikkel 18 (2)

Member States shall ensure access to rehabilitation services for minors who have been victims of any form of abuse, neglect, exploitation, torture or cruel, inhuman and degrading treatment, or who have suffered from armed conflicts, and ensure that appropriate mental health care is developed and qualified counselling is provided when needed.

Når det gjelder tilgang til nødvendig rehabilitering med videre for mindreårige asylsøkere, er disse medlemmer av folketrygden og omfattet av kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og pasientrettighetsloven og dermed i prinsippet sikret medisinsk bistand i tråd med de behov som måtte avdekkes av helsevesenet. Det er med andre ord ingen formelle hindringer i veien for at artikkel 18 (2) etterleveres i Norge hva angår medisinsk bistand. Videre omfattes mindreårige asylsøkere av barnevernloven.⁹¹ Denne loven har blant annet som formål å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.⁹² Videre

⁹¹ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

framgår det at barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak.⁹³ Det framgår av Helsedirektoratets veileder *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente* at barn bør få særskilt oppmerksomhet og ivaretagelse.⁹⁴ Ved mistanke om problemer må aktuelle instanser innen hjelpeapparatet kontaktes, som barnevern, PPT⁹⁵ eller barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk.

Utvalgets vurdering

Som nevnt over har Odysseus-nettverket i en rapport fra 2006⁹⁶ påpekt inkonsistens i direktivet når det gjelder sårbare personer. På den ene siden pålegger direktivet statene å tilby oppfølging og behandling med mer til visse personer, herunder mindreårige (art. 18 (2)). Derimot kreves det ikke en prosedyre for identifisering av de samme personene. Etter utvalgets vurdering bør retten til nødvendig helsehjelp med videre være en tilstrekkelig formell garanti for identifisering og oppfølging og behandling av mindreårige asylsøkere som har vært utsatt for tortur og andre overgrep. I praksis vil det imidlertid, på tilsvarende måte som for den øvrige befolkningen, være utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse innenfor det psykiatriske helsetilbudet.

10.9.17 Artikkel 19 – Enslige mindreårige

10.9.17.1 Artikkel 19 (1)

Ifølge artikkel 19 (1) skal medlemsstatene sørge for nødvendig representasjon for enslige mindreårige ved oppnevning av verge eller på annen passende måte.

I Norge oppnevnes verge til barn uten foreldre eller foresatte i medhold av vergemålsloven⁹⁷. Enslige mindreårige asylsøkere i Norge får oppnevnt en verge av overformyndieret i kommunen der han eller hun oppholder seg. En verge skal blant annet ivareta barnas rettssikkerhet og være

⁹² Sst., § 1.

⁹³ Sst., § 4-4.

⁹⁴ Helsedirektoratet (2010), IS-1022.

⁹⁵ Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er kommunens rådgivende og sakkyndige instans i spørsmål som omhandler barn, ungdom og voksne som har en vanskelig opplærings- eller oppvekstsituasjon.

⁹⁶ Odysseus-nettverket (2006).

⁹⁷ Lov om vergemål for umyndige av 22. april 1927 nr. 3. Ny vergemålslov (lov om vergemål av 26. mars 2010 nr. 9) er vedtatt av Stortinget, men per april 2011 ikke trådt i kraft.

deres støtteperson i asylprosessen. Vergen skal hjelpe til med forberedelser til asylintervjuet og sikre at dette gjennomføres på en god måte. Vergen bør også ha kontakt med barnets advokat og holde seg orientert om asylsaken.⁹⁸ Ifølge UDIs rundskriv *Krav til arbeid med enslige mindreårige beboere i ordinære statlige mottak* skal mottakene legge til rette for at mindreårige får kontakt med sin verge ved behov, samt samarbeide med vergen med det siktemål å finne den beste tilretteleggingen for den mindreårige.⁹⁹

10.9.17.2 Artikkel 19 (2)

Ifølge artikkel 19 (2) skal enslige mindreårige personer som søker asyl, fra de ankommer til de eventuelt er pålagt å forlate landet («obliged to leave»), plasseres i passende innkvartering. Direktivet lister opp aktuelle innkvarteringstilbud, herunder innkvarteringscentre tilrettelagt for mindreårige. Mindreårige som har fylt 16 år, kan plasseres i sentre for voksne asylsøkere. Endring av bosted skal være begrenset til et minimum.

I Norge innkvarteres enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i omsorgssentre som drives av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Enslige mindreårige i alderen 15–18 år innkvarteres i mottak eller avdelinger for enslige mindreårige. Utlendingsdirektoratet har det overordnede ansvaret for tilbudet til denne gruppen mindreårige asylsøkere.

10.9.17.3 Artikkel 19 (3)

Ifølge artikkel 19 (3) skal statene så tidlig som mulig bestrebe («endeavour») seg på å spore opp familiemedlemmer. I stortingsmeldingen *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge* framgår det at regjeringen vil styrke arbeidet med å finne foreldre eller andre omsorgspersoner for enslige mindreårige asylsøkere.¹⁰⁰ Ifølge regjeringens melding til Stortinget *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv* vil UDI utvikle metoder for å spore opp foreldre eller andre omsorgspersoner til barn som søker beskyttelse alene i Norge, og vil utarbeide et program for oppsporing.¹⁰¹ I meldingen vises det til at de fleste europeiske land har oppsporing som en prioritert oppgave, men

⁹⁸ Kilde: udi.no.

⁹⁹ RS 2010-176 *Krav til arbeid med enslige mindreårige beboere i ordinære statlige mottak*, punkt 3.2.

¹⁰⁰ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*, s. 18.

¹⁰¹ Meld. St. nr. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*, s. 33.

ingen kan vise til en god arbeidsmetode som har gitt nevneverdige resultater. Sverige startet opp et eget prosjekt i 2008 med støtte fra det europeiske returfondet. Prosjektet «Återforening» har som mål å oppspore foreldre/foresatte til enslige mindreårige asylsøkere med tanke på gjenforening i hjemlandet. Etter å ha prøvd ut flere metoder for oppsporing med lite hell, har de nå falt ned på en løsning med å knytte til seg betrodd advokater ved den aktuelle ambassaden eller konsulatet som kan bistå i oppsporingsarbeidet. Prosjektet skal gå over 2 år, og målsettingen er å få gjenforent cirka 240 barn med familie/foresatte.

10.9.17.4 Artikkel 19 (4)

Ifølge artikkel 19 (4) skal personer som arbeider med enslige mindreårige, motta passende opplæring («recieve appropriate training») vedrørende de mindreåriges behov og være bundet av taushetsplikten slik denne er definert i lovverket.

Ifølge Utlendingsdirektoratets rundskriv *Krav til arbeid med enslige mindreårige beboere i ordinære statlige mottak*¹⁰² har mottaket (dvs. driftsoperatøren) ansvar for å sikre at personalet er kjent med hovedtrekkene i barnekonvensjonen samt gjeldende rutiner og retningslinjer som gjelder målgruppen.

Vedrørende taushetsplikt, se artikkel 14 (5) over.

10.9.18 Artikkel 20 – Ofre for tortur og vold

Member States shall ensure that, if necessary, persons who have been subjected to torture, rape or other serious acts of violence receive the necessary treatment of damages caused by the aforementioned acts.

Som det framgår over (jf. art. 15), er asylsøkere medlemmer av folketrygden og omfattet av kommunehelsetjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven og dermed i prinsippet sikret medisinsk bistand i tråd med de behov som måtte avdekkes av helsevesenet. Det er med andre ord ingen formelle hindringer i veien for at artikkel 20 etterleveres i Norge med tanke på medisinsk bistand hvis skader eller behov avdekkes.

Når det gjelder det faktiske behandlingstilbudet, vil det imidlertid, på tilsvarende måte som for den øvrige befolkningen, være utfordringer knyt-

¹⁰² RS 2010-176 *Krav til arbeid med enslige mindreårige beboere i ordinære statlige mottak*.

tet til kapasitet og kompetanse innenfor det psykiatriske helsetilbudet. Det er imidlertid etter utvalgets syn ikke grunnlag for å konkludere med at norsk regelverk og praksis ikke oppfyller direktivets krav.

10.9.19 Artikkel 21 – Klageadgang

Medlemsstater skal sørge for at negative vedtak, som relaterer seg til vilkår, tilbud og ytelser («benefits») til enkeltpersoner i henhold til direktivet, skal kunne påklages innenfor rammen av en lovfestet klageprosedyre. I det minste i siste instans skal en slik klage eller fornyet prøvelse kunne behandles av en domstol.¹⁰³

Det framgår av UDIs pengereglement¹⁰⁴ at vedtak fattet av UDIs regionale enheter kan påklages til UDI sentralt ved Region- og mottaksavdelingen. Blant de søknadene som UDIs regionale enheter har kompetanse til å gjøre vedtak om, kan nevnes støtte til bøker og undervisningsmaterieill til bruk i videregående skole eller ved universitet/høyskole, såkalte ekstraytelser som er nødvendige for en persons liv og helse, og søknad om støtte til suppleringsklær og utstyr til barn. Negative vedtak i klageinstansen kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven¹⁰⁵. Imidlertid kan ethvert rettskrav bringes inn for domstolsprøving, jf. tvisteloven¹⁰⁶. Domstolen vil da ikke behandle saken på nytt, men ta stilling til vedtakets gyldighet. Utvalget legger likevel til grunn at slik domstolsprøving tilfredsstillende kravet i direktivet.

I en del typer trekk i ytelser etter pengereglementet er det mottakets administrasjon som selv tar avgjørelser, eksempelvis i forbindelse med ugyldig fravær fra informasjonsmøter. Fraværet av klageadgang i forbindelse med trekk i ytelser som foretas av mottakets personale, er et tydelig avvik sammenlignet med direktivets minstestandard. Ettersom det er tale om enkeltvedtak, er fraværet av klageprosedyre heller ikke i tråd med forvaltningsloven, jf. drøftelse over (Artikkel 16 – Reduksjon eller tilbakekalling av mottakstilbud).

Utvalgets anbefaling

Det bør innføres en klageordning knyttet til trekk i ytelser som er i tråd med forvaltningslovens regler.

10.9.20 Artikkel 23 – Veiledning og tilsyn

Medlemsstatene skal sikre at det etableres passende styring, tilsyn og kontroll med mottaksforholdenes nivå.

Hva som er en passende ordning («appropriate»), er en skjønnsmessig vurdering som er overlatt til medlemsstatene. Flertallet av medlemslandene hadde i 2006 ikke etablert et eget tilsyn med mottak, men baserte seg på eksisterende generelt forvaltningstilsyn. Odysseus-nettverket anser ikke dette som problematisk for den formelle innføringen av direktivet.¹⁰⁷

Utlendingsdirektoratet er gjennom tildelingsbrev fra departementet tildelt oppgaven med styring og tilsyn av mottak, herunder tilbud til beboere. Ifølge Stortingsmelding nummer 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* vil det normalt være nødvendig med lovhjemmel for å drive tilsynsvirksomhet overfor rettssubjekter utenfor staten.¹⁰⁸ UDIs tilsynsvirksomhet faller således utenfor en formell definisjon av hva et statlig tilsyn er (se nærmere om tilsyn i kapittel 19). Den eksisterende tilsynsordningen med asylmottak i Norge må likevel anses å være innenfor direktivets bestemmelse.

10.9.21 Artikkel 24 – Bemanning og ressurser

Medlemsstatene skal ta de nødvendige skritt for å sikre at myndigheter og andre organisasjoner som er satt til å implementere direktivet, har mottatt nødvendig grunnleggende opplæring i behovene til både mannlige og kvinnelige asylsøkere. Videre heter det at medlemsstatene skal bevilge de ressursene som er nødvendige for å implementere direktivet.

Opplæring er drøftet under artikkel 14 (5).

I Odysseus-nettverkets undersøkelse framgår det at mer enn en tredjedel av de 27 rapportørene (én for hvert medlemsland) mente at myndighetene tilførte de nødvendige ressursene til mottaksapparatet. Blant disse var Belgia, Tsjekkia, Finland, Frankrike¹⁰⁹, Ungarn og Sverige. Noen rap-

¹⁰³ Omtalt som «judicial body» i den engelske versjonen og «Gericht» i den tyske.

¹⁰⁴ RS 2008-035 *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*.

¹⁰⁵ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967, § 28 tredje ledd.

¹⁰⁶ Lov om mekling og rettergang i sivile tvister av 17. juni 2005 nr. nr. 90, § 1-3.

¹⁰⁷ Odysseus-nettverket (2006) s. 102.

¹⁰⁸ St.meld. nr. 17 (2002–2003): *Om statlige tilsyn*, pkt. 3.2.

¹⁰⁹ Med henvisning til tiltak som var iverksatt for å skaffe flere mottaksplasser.

portører påpekte manglende ressurser til enkelte deler av tilbudet (matrasjoner i Nederland og utdanning i Østerrike og Slovenia). En generell mangel på ressurser ble påpekt av rapportørene for Italia og Kypros. I rapporten bemerkes det at det var for tidlig å vurdere situasjonen i Hellas på dette punktet fordi direktivet ikke var formelt innført da undersøkelsen ble gjennomført.¹¹⁰

Når det gjelder innhold og nivå på mottakstilbudet, er flere av bestemmelsene i direktivet forholdsvis generelle. Hvorvidt de ressursene som stilles til disposisjon fra myndighetens side, står i forhold til behovet, er en skjønsmessig vurdering, ettersom en klar definisjon av behovet ofte ikke er gitt i direktivet. En vurdering av sammenhengen mellom behov og ressurser vil være mer realistisk å gjennomføre med utgangspunkt i nasjonal lovgivning og praksis. Standarder vil da antakelig være operasjonalisert i større grad enn direktivet. Et kjennetegn ved direktiver er nettopp at de fastsetter målsettinger, men som oftest overlater de til de nasjonale myndighetene å bestemme form og midler for gjennomførelsen.

Ettersom direktivet ikke er innført i Norge, lar det seg i prinsippet vanskelig gjøre å ta stilling til om norske myndigheter har stilt tilstrekkelig ressurser til rådighet for innføring av direktivet.

10.10 Oversikt over anbefalinger

Utvalget anser følgende tiltak som nødvendige for at Norge skal innfri mottaksdirektivets minstandarder:

- Det bør framgå eksplisitt av lov eller forskrift når/for hvem rett til innkvartering gjelder.
- Asylsøkere bør gis skriftlig oversatt informasjon om mottakstilbudet (herunder rettigheter

og plikter) når de registrerer sin asylsøknad. Det bør distribueres en liste over eventuelle organisasjoner som tilbyr veiledning om mottakstilbudet og tilsvarende om helsetilbudet. Rett til skriftlig informasjon om ytelser og plikter under mottakstilbudet bør framgå av lov, eventuelt forskrift.

- Det bør innføres en rett til videregående utdanning for asylsøkere under 18 år. Utdanningen bør ikke avsluttes på grunn av at asylsøkeren fyller 18 år.
- Det bør innføres bestemmelser i lov eller forskrift som angir hva slags standard og nivå mottakstilbudet bør ha. Det bør i den forbindelse lovfestes et overordnet formål med tilbudet.
- Myndighetenes plikt til å beskytte og ivareta familiens enhet bør framgå av lov eller forskrift. Det bør videre framgå at familier så langt som praktisk mulig skal tilbys egne boenheter.
- Det bør innføres bestemmelser i lovverket om at pålagt flytting mellom mottak kun skal skje når det anses som nødvendig.
- Det bør innføres en unntaksbestemmelse i lovverket som angir i hvilke tilfeller og situasjoner myndighetene kan fravike standardkravene.
- Ordningen med trekk i økonomiske ytelser for beboere i mottak bør forankres på relevant regelverksnivå.
- Lovverket som regulerer innkvarteringstilbudet, bør inneholde en bestemmelse om at det skal tas hensyn til sårbare personers spesielle behov.
- En eventuell begrensning i taushetsplikten, lik den som i dag gjelder for ansatte i mottak med private driftsoperatører, må framgå av lovverket.
- Det bør innføres en klageordning knyttet til trekk i ytelser som er i tråd med forvaltningslovens regler.

¹¹⁰ Odysseus-nettverket (2006).

Kapittel 11

Mottakssystemet i noen andre land

11.1 Innledning

Utvalget har sett nærmere på hvilket tilbud asylsøkerne gis i en del andre land. Dette er både land som er omfattet av EUs mottaksdirektiv (Sverige, Finland og Belgia), og ett land som ikke er det (Danmark).

Det har vært av spesiell interesse å se nærmere på ansvar og organisering, på hvilke mottaksløsninger som finnes, på tilbudet innenfor helse og skole, på aktiviseringstilbud og på asylsøkernes adgang til arbeidsmarkedet.

11.2 Danmark

11.2.1 Ansvar og organisering

Det overordnede ansvaret for asylsøkere i Danmark ligger hos Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet). Ansvarlig etat er Udlændingesservice, som både behandler søknader om asyl i første instans og har ansvar for innkvartering av asylsøkere.

11.2.2 Lovregulering

Innkvartering av asylsøkere er regulert gjennom den danske utlendingsloven¹, sammen med asylsøkeres øvrige rettigheter og ikke minst plikter. Lovteksten er svært detaljert og inneholder også satsene for økonomiske ytelser til asylsøkere. I tillegg finnes det en forskrift om undervisning og aktivisering av asylsøkere.²

11.2.3 Innkvartering

Udlændingesservice har ansvar for å gi asylsøkere et innkvarteringstilbud, men det operative ansvaret er lagt til Dansk Røde Kors og to kommuner³.

Det er Udlændingesservice som har ansvar for å anskaffe bygningsmasse til mottaksdrift. De forhandler årlig med Dansk Røde Kors om driften av mottakene. Kontrakten omfatter helsetjenester og undervisning i tillegg til selve mottaksdriften.

Asylsøkere skal i utgangspunktet bo i asylmottak mens søknaden om beskyttelse behandles. I spesielle tilfeller, og for personer med særskilte behov, kan det etter søknad gis tillatelse til privat innkvartering med eller uten økonomisk bistand.

Innkvarteringen er, i likhet med saksbehandlingen, fasedelt. Asylsøkere innkvarteres først i transittmottak. Hvis saken skal behandles i Danmark, og den ikke omfattes av særskilte hurtigprosedyrer, flyttes asylsøkerne til et oppholdssenter. Det finnes egne sentre for enslige kvinner, enslige mindreårige asylsøkere og beboere med særskilte omsorgsbehov.

I utgangspunktet bor asylsøkerne på et oppholdssenter inntil bosetting eller retur. Men de som har fått endelig avslag på asylsøknaden og ikke medvirker til utreise, kan plasseres i et utsendelsessenter. Det er politiet som anmoder om plassering i et slikt senter, og Udlændingesservice som er vedtaksmyndighet. Sommeren 2010 var det ene av Danmarks to utsendelsessentre samlokalisert med Danmarks transittmottak på Sandholm utenfor København. Det andre, Center Avnstrup utenfor Roskilde, hadde i all hovedsak beboere med endelig avslag. Utsendelsessentrene kjennetegnes ved ekstra vakthold og tilstedeværelse av politi.⁴

Alle asylsøkere over 18 år må undertegne en kontrakt med det mottaket han eller hun er tilknyttet. Av kontrakten framgår det hvilken opplæring asylsøkeren skal følge, og hvilke oppgaver vedkommende skal utføre på mottaket. Brudd på denne kontrakten får økonomiske konsekvenser for den enkelte.

¹ LBK nr. 785 af 10/08/2009 (Udlændingeloven), spesielt § 42 a-j.

² Bekendtgørelse om undervisning og aktivisering m.v. af asylsøgere m.fl nr. 497 af 3/5 2010.

³ Per mai 2010.

⁴ <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylcentre/udsendelsessentrene.htm> – lest 2.9.2010.

Boks 11.1 Vurderinger av det danske systemet

Det danske systemet for helsetjenester til asylsøkere er vesensforskjellig fra det norske. I Danmark gjelder ikke sektoransvaret. Det er driftsoperatørene for mottakene – i all hovedsak Dansk Røde Kors – som har ansvar for å tilby helsetjenester gjennom egne helsekontor på mottakene. Utvalget har ikke funnet komparative studier som sammenligner helsetilbudet til asylsøkere i Danmark og Norge – studier som kan si noe om fordeler og ulemper ved to så vidt ulike modeller. Vi må derfor nøye oss med noen vurderinger av det danske systemet fra ulike kilder.

Institut for Menneskerettigheter (IMR) har i en rapport om forholdene for asylsøkere med endelig avslag¹ omtalt det danske helsetilbudet til asylsøkere – som jo er det samme uavhengig av hvilken fase søkeren befinner seg i. Det påpekes her at asylsøkere i Danmark ikke har samme rett til behandling av kroniske sykdommer som bofaste i landet, og at de heller ikke omfattes av ventelistegarantier.

Fordi det i Danmark gjennomføres en innledende kartlegging av psykisk helse, er det spesielt interessant at asylsøkere ikke har adgang til behandling på Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre. Slik behandling gis kun til personer som har oppholdstillatelse i Danmark. Sentret ønsker heller ikke å starte et behandlingsløp som kan bli avbrutt av en retur. Dansk Flygtningehjelp omtaler dette forholdet på følgende måte:

Ifølge EU-reglerne skal medlemsstaterne sørge for, at ofre for tortur, voldtægt eller andre former for grov vold, om nødvendig bliver behandlet for de skader, som ovennævnte handlinger har forårsaget. De tilsvarende danske regler på området gir ikke mulighet for egentlig behandling af for eksempel torturofre, idet en henvisning forudsætter, at den pågældende er i besiddelse af en opholdstillatelse i Danmark, hvilket ikke er tilfældet for asylansøgere.²

Når det gjelder tilgang til lege, er det sykepleierne på mottakene som vurderer om asylsøkeren har behov for legetilsyn. Det varierer hvor ofte det er lege til stede på mottakene. Hvis legen ikke er til stede, blir ikke asylsøkeren nødvendigvis henvist til en lege utenfor mottaket. Pasientene må vente til legen kommer. IMR har registrert ventetider på 2 til 3 uker.

Sosialforskningsinstituttet har sett nærmere på helsetilbudet til barn i danske mottak.³ Det understrekes innledningsvis at mottakene arbeider med fysiske og psykiske helseforhold etter retningslinjene i alminnelige danske standarder på områdene. Om de «fysiske sundhetsforhold» skriver de følgende:

I journalerne kan vi læse, at sundhedsbetjeningen og de forebyggende sundhedsordninger har fungeret, fx er der oplysninger om brug af sundhedsordninger for asylansøgebørnene. Det, vi kan læse, tyder på, at ordningerne har været brugt på en god og hensigtsmæssig måde, ligesom det ser ud til, at asylansøgerne og deres børn har fået en ordentlig behandling.⁴

Når det gjelder «psykiske sundhetsforhold», heter det at «det generelle inntrykk er dog (igjen især etter læsning af journaler), at der udføres et tilfredsstillende arbejde.»⁵

Sosialforskningsinstituttet konkluderer på følgende måte:

Sammenfattende kan det siges, at det på samme tid er let og svært at beskrive asylansøgebørnenes fysiske og psykiske sundhetsforhold. Etter vores vurdering er rammerne i orden, hva angår tilstedeværelse og bruk af fysiske sundhedsordninger for børnene, ligesom der er veltilrettelagte rammer for indsatsen for at sikre de psykiske sundhetsforhold. Vi vurderer også, at børnene [...] modtager en relevant indsats ud fra prinsipperne i Lov om Sosial Service.⁶

At mange barn ikke har det bra i danske mottak, tilskrives etter dette ikke et mangelfullt helsetilbud. Det tilskrives lang oppholdstid, som er sterkt belastende både for voksne og barn, og særlig det at foreldre som får stadig dårligere psykisk helse, fører til ekstra belastninger på barna.

Avslutningsvis kan det bemerkes at da Europaparlamentets såkalte LIBE-utvalg⁷ besøkte Danmark i 2008 og blant annet hadde møte med ulike frivillige organisasjoner, var asylsøkeres tilgang til helsetjenester i liten grad tematisert. Dette omtales da heller ikke som et problem i utvalgets rapport fra besøket.⁸

¹ Institut for Menneskerettigheder (2009): *Afviste asylansøgere og andre udlændinge i udsendelsesposition i Danmark*.

² Dansk Flygtningehjelp (2007): *Centrale EU-direktiver vedrørende asyl- og ophold: På hvilke områder er der ringere standarder i Danmark?*, s. 2.

³ Else Christensen, Kathrine Vitus Andersen (2006): *Livs-vilkår for børn med familie på danske asylcentre*. København: Sosialforskningsinstituttet.

⁴ Sst., s. 9.

⁵ Sst., s. 44.

⁶ Sst., s. 51 f.

⁷ Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

⁸ Europaparlamentet (2009): *Udkast til rapport om delegationsbesøg i Danmark*

11.2.4 Helsetjenester

Asylsøkere er ikke dekket av den danske helselovgivningen. De er isteden omfattet av Udlændingesservice sine retningslinjer for helsetjenester og tannbehandling. Primærhelsetjenester ivaretas på mottakene av eget helsepersonell ansatt hos driftsoperatøren.

Barn har rett til samme nivå på helsetjenestene som andre barn. Voksne asylsøkere kan få behandling som er nødvendig, som ikke kan vente, og som er smertelindrende. Asylsøkere som bor privat, kan også få dekket sitt behov for helsetjenester på det mottaket de er tilknyttet.

Asylsøkerne har den samme adgang til helsetjenester uavhengig av hvilken fase de er i.

Alle asylsøkere tilbys i den innledende fasen en samtale med sykepleier for kartlegging av sin helse, herunder psykisk helse.

11.2.5 Skole

Barn i alderen 7–16 år er omfattet av undervisningsplikt etter udlændingeloven § 42 g. Undervisningen skal være spesielt tilrettelagt og foregår på egne mottaksskoler som drives av Dansk Røde Kors. Det gis undervisning i dansk, engelsk og folkeskolens øvrige fag. Det ukentlige timetallet skal normalt tilsvare timetallet for tilsvarende klassetrinn i folkeskolen. Etter et års opphold kan elevene tas inn i den danske folkeskolen. Dette gjelder også for barn med endelig avslag. Kommunene har tilsynsansvar med mottaksskolene.

I de kommunalt drevne mottakene tas barna inn i folkeskolen.

11.2.6 Opplæring og aktiviteter

Voksne asylsøkere skal i den innledende fasen delta i et asylsøkerkurs som omfatter informasjon om det danske asylsystemet og basisopplæring i dansk språk og kultur. I oppholdssentrene skal voksne delta i undervisning som har til hensikt å skape forutsetninger for en vellykket integrering for dem som får oppholdstillatelse, eller lette returen for dem som får avslag.

I utgangspunktet gis ikke voksne asylsøkere opplæring i dansk, men de *kan* få det hvis det er nødvendig for gjennomføring av arbeidspraksis eller lignende utenfor mottaket. De kan dessuten delta i undervisning i andre fag, herunder fremmedspråk, tekniske fag mv.

For voksne asylsøkere med endelig avslag skiller det mellom dem som medvirker til retur, og dem som ikke gjør det. De som medvirker til

retur, skal delta i undervisning som forbereder dem på en tilværelse i hjemlandet. De kan i tillegg delta i danskundervisning, hvis det er av avgjørende betydning for at de skal tilegne seg ferdigheter som kan være til hjelp for å finne arbeid eller starte egen virksomhet i hjemlandet. De som ikke medvirker til retur, kan ikke delta i danskundervisning.

Det å ikke delta i obligatorisk undervisning anses som et brudd på kontrakten mellom den enkelte og mottaket, noe som medfører reduksjon av ytelsene til livsopphold.

Barn som bor i mottak, kan i en viss utstrekning få dekket utgifter til aktiviteter utenfor mottaket.

Uavhengig av fase skal asylsøkere delta i nødvendige oppgaver på mottaket, for eksempel matlaging og renhold. De kan dessuten delta i intern aktivisering på mottaket, herunder driftsoppgaver og undervisning av andre beboere.

I saksbehandlingsfasen kan beboerne i tillegg delta i ulønnet praksis og ulønnet humanitært arbeid utenfor mottaket.

Personer med endelig avslag har i utgangspunktet de samme mulighetene som andre, men de som ikke medvirker til retur, kan ikke delta i ulønnet praksis eller ulønnet humanitært arbeid utenfor mottaket.

Voksne asylsøkere som ikke deltar i obligatoriske aktiviteter, får reduserte ytelser til livsopphold.

11.2.7 Arbeid

Asylsøkere i Danmark har ikke tilgang til arbeidsmarkedet. Men det finnes en ordning hvor særskilt kvalifiserte personer, inklusive asylsøkere, kan søke om arbeidstillatelse på fagområder hvor det er stort behov for arbeidskraft.

11.2.8 Økonomisk støtte til livsopphold

Asylsøkere i Danmark får normalt dekket sine utgifter til livsopphold av staten gjennom Udlændingesservice. Det som dekkes, er kontantytelser (eller kost), innkvartering i mottak, nødvendig helsehjelp og eventuelt nødvendig sosialhjelp, undervisning av barn, undervisning og aktivisering av voksne, transport til og fra samtaler med myndighetene, sykehus mv.

Kontantytelsen er sammensatt av en *grunntilsetelse* som skal dekke utgifter til mat, hygieneartikler mv., en eventuell tilleggsytelse til dem som overholder kontrakten med mottaket, samt et for-

Boks 11.2 Rapport fra dansk ekspertutvalg¹

I tillegg til en gjennomgang av forholdene for asylsøkere i en del andre land inneholder rapporten et kapittel 6 «Ekspertutvalgets overvejelser og forslag, herunder 'anbefalinger til justering af forholdene for asylansøgere og afviste asylansøgere i Danmark'». De temaene som drøftes, er:

Særskilt innkvartering for asylsøkere med avslag i første instans

Utvalget drøfter muligheten for at asylsøkere etter avslag i første instans flyttes til særskilte mottak med et sterkt returfokus etter modell av Nederland. Utvalget påpeker at det kan være prinsipielle problemer knyttet til en slik ordning. Det synes å stride mot alminnelige forvaltningsrettslige grunnprinsipper at en avgjørelse i første instans kan få rettsvirkninger til skade for personen før denne har fått mulighet til å få prøvd sin sak i andre instans.

Videre argumenteres det med at omgjøringsprosenten i Flygtningenævnet, altså i andre instans, lå på cirka 30 prosent i 2008. Et relativt stort antall personer vil med en slik ordning bli pålagt å oppholde seg i særskilte mottak med vektlegging av retur, selv om de senere får oppholdstillatelse.

Utvalget påpeker også at det ikke er kapasitet til å ta imot asylsøkere med avslag i første instans på de mottakene som i dag huser personer med endelig avslag. Og endelig finner utvalget det lite sannsynlig at asylsøkere kan eller ønsker å forholde seg til en framtid i hjemlandet før et eventuelt endelig avslag.

Utvalget anbefaler etter dette at det *ikke* innføres en ordning med endret oppholdssted for asylsøkere som får avslag i første instans.

Videregående utdanning

Utvalget påpeker at det i visse land er mulig for asylsøkere å fortsette skolegangen etter endelig avslag og etter at asylsøkeren er blitt myndig. I Danmark skjer dette i stor grad, men rettstilstanden er uklar. Utvalget anbefaler derfor at det gis en klar hjemmel for denne praksisen, og understreker samtidig at det er viktig å få mulig-

het til å avslutte sin utdanning selv om man blir myndig. Dette vil være en vesentlig kvalifikasjon enten personen skal returnere til hjemlandet eller blir boende i Danmark. Det understrekes at anbefalingen ikke innebærer at utvalget har tatt stilling til situasjoner hvor skolegangen må avbrytes fordi personen skal returnere.

Asylsøkeres tilgang til arbeidsmarkedet

Utvalget har merket seg at asylsøkere i mange land har tilgang til arbeidsmarkedet etter en viss oppholdstid i landet. Utvalget har vurdert mulighetene for at asylsøkere i Danmark kan arbeide etter 1 års oppholdstid i landet, men påpeker at siden den samlede saksbehandlingstiden er på litt over 9 måneder, vil dette ikke ha særlig betydning i praksis. Utvalget konkluderer deretter med at siden tilgang til arbeidsmarkedet for asylsøkere er et politisk spørsmål som ikke direkte berører asylrettslige eller innkvarteringsmessige forhold, er ikke anbefalinger drøftet nærmere.

Endringer av system for stønad til livsopphold

Utvalget påpeker at det danske systemet for økonomiske ytelser til asylsøkere er svært komplisert sammenlignet med andre land. Systemet er differensiert blant annet ut fra hvilken fase den enkelte befinner seg i. Utvalget konkluderer med at systemet innebærer risiko for å ramme barnefamilier uforholdsmessig hardt. Det anbefales derfor en forenkling av systemet slik at kontantytelser til forsørgelse av barn gjøres uavhengig av status i asylsaken. Videre foreslås det endringer som gjør at avviste asylsøkere mottar et større beløp enn i dag, idet det argumenteres med at dette vil styrke deres motivasjon for å overholde sin kontrakt om opplæring og aktivisering. Og endelig anbefales det at alle nyankomne asylsøkere fortsatt innkvarteres i transitt med kantinedrift for å motvirke en eventuell utnyttelse av systemet i den tidlige fasen.

¹ Ministeriet for flygtninge indvandrere og integration (2009): *Rapport fra ekspertutvalget vedrørende forholdene for asylansøgere i andre lande.*

sørgertillegg til asylsøkere med mindreårige barn.

De økonomiske ytelsene er differensiert etter de ulike fasene og slik at de er høyest for dem som venter på svar på søknaden. Dette gjelder også forsørgertillegget.

I tillegg finnes det en såkalt «kostpengeordning» som kun består av grunntillegg og redusert forsørgertillegg. Dette er en ordning som Udlændingsservice kan iverksette hvis en asylsøker ikke lever opp til de forpliktelser som følger av utlendingsloven. Kun unntaksvis kan Udlændingsservice unnlate å bruke kostpengeordningen overfor personer som ikke medvirker til retur. Det gjelder for eksempel enslige mindreårige og personer med særlige former for livstruende sykdommer.

11.2.9 Oppsummering

- Dansk Røde Kors er så godt som enerådende driftsoperatør. Private aktører driver ikke mottak, selv om den danske udlændingeloven § 42 a femte ledd åpner for dette. Ifølge danske utlendingsmyndigheter er dette ikke et diskusjonstema i Danmark, da det er stor tilfredshet med hvordan Dansk Røde Kors utfører sitt oppdrag.
- Det inngås kontrakter mellom asylsøkerne og mottakene om den enkeltes rettigheter og plikter. Brudd på kontrakten medfører økonomiske sanksjoner for mottaksbeboerne.
- Helsetjenester og skoletilbud er en integrert del av mottakene.

11.3 Sverige

11.3.1 Ansvar og organisering

Det overordnede ansvaret for asylsøkere i Sverige ligger hos Justisdepartementet. Ansvarlig etat er Migrationsverket, som behandler asylsøknader i første instans og også har ansvar for å tilby asylsøkere innkvartering. Migrationsverkets asylsaksbehandling er regionalisert, og ansvaret for asylsøkere som får oppholdstillatelse, går automatisk over fra staten til oppholdskommunen.

11.3.2 Lovregulering

Innkvartering av asylsøkere er regulert gjennom en egen lov.⁵ I tillegg finnes det tre forskrifter som handler om innkvartering av asylsøkere⁶, utgifts-

⁵ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

dekning for kommunene⁷ og om dekning av helsetjenester til asylsøkere⁸, hvorav førstnevnte fastsetter satser for økonomiske ytelser. Lovgivningen i Sverige er typisk rettighetsbasert.

11.3.3 Innkvartering

Det er opp til den enkelte asylsøker å bestemme hvor vedkommende ønsker å bo mens søknaden blir behandlet. Det forutsettes at asylsøkeren oppgir bostedsadresse til myndighetene, både for at asylsøkeren skal kunne innkalles til intervju, og for å få utbetalt økonomisk støtte til livsopphold.

Hvis asylsøkeren selv ikke kan finne et sted å bo («eget boende»), vil Migrationsverket tilby vedkommende innkvartering. Dette kan være i en alminnelig kommunal eller privat leilighet, eller det kan være i et sentralisert mottak. Det finnes imidlertid få slike mottak. De drives av Migrationsverket selv.

Ved innføringen av ordningen med eget boende for asylsøkere i 1994 ble det antatt at cirka 10 prosent av asylsøkerne ville velge denne ordningen. Det viste seg imidlertid snart at nærmere 60 prosent av asylsøkerne valgte eget boende. Ordningen er til diskusjon i Sverige (se egen boks om SOU 2009:19).

Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere, skal disse utplasseres direkte i en kommune etter avtale med Migrationsverket.

Personer med endelig avslag opprettholder sitt botilbud så lenge de befinner seg i Sverige, men støtten bortfaller dersom de unndrar seg en effektivisering av avslaget.

11.3.4 Helsetjenester

Det finnes egentlig ingen individuell rett til helsetjenester i Sverige. Derimot påhviler det i første rekke landstingene (fylkene) etter helselovgivningen å sørge for helsetjenester av et visst omfang og av en viss standard til befolkningen. Parallelt med dette finnes det en egen lov om helsetjenester til asylsøkere, som pålegger landstingene å sørge for dette.⁹

Voksne asylsøkere skal ha akutt behandling og behandling som ikke kan utsettes, det vil si for

⁶ Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

⁷ Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

⁸ Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

⁹ Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. av 22.05.2008.

Boks 11.3 Aktiv vntan

I 2009 ble det i Sverige lagt fram en offentlig utredning med tittel *Aktiv vntan – asylskande i Sverige*¹. Dette er en bred gjennomgang av mottakssystemet i Sverige «för att mta nya krav och hantera problem som successivt vuxit fram under flera decennier»².

De viktigste prinsippene som legges til grunn for utredningens forslag, er:

Mottak av asylsøkere er en del av asylprosessen

For mottakssystemet, og for de individene som finnes der, er rettsikkerhet og effektivitet av sentral betydning. Kortere saksbehandlingstid vil bidra til et mer humant mottak av asylsøkere, det vil både forkorte den enkeltes liv i usikkerhet og føre til besparelser for det offentlige. Mottakssystemet må organiseres slik at det både forbereder den enkelte på framgangsrik integrering og en smidig retur.

Tiltak innenfor rammen av mottakssystemet bør organiseres så nært den enkelte som mulig

Det påpekes at behovene til asylsøkere i prinsippet ikke skiller seg fra behovene til dem som er bosatt i Sverige. Behovene kan derfor best dekkes innenfor de ordinære strukturene for service og bistand til innbyggerne. På det kommunale nivået finnes det erfaring, kompetanse og administrative rutiner som spenner over hele det sosiale feltet. Derfor bør kommuner og andre lokale aktører få flere oppgaver overfor asylsøkere.

Fra passivitet til aktivitet

Det slås fast at svært få asylsøkere har regulært arbeid eller praksisplass. I tillegg deltar forholdsvis få i svenskundervisning. Asylsøkernes hverdag preges av en passivitet som har negative følger både for den enkelte og for samfunnet. Dette gjelder både på kort sikt og på lengre sikt i et integreringsperspektiv. På denne bakgrunn bør det gjøres lettere for asylsøkere å ta arbeid eller å få praksisplass. Sysselsettingsfremmende tiltak for asylsøkere bør få en tydeligere kobling til introduksjonstiltakene etter oppholdstillatelse. Den økonomiske bistanden til

asylsøkere bør fungere som incitament for aktivitet i seg selv og for å velge en boløsning som fremmer sysselsetting, arbeid og selvforsørgelse.

Innkvarteringslsningene må bli tydeligere og mer strukturerte

Nærmere 30 prosent av asylsøkerne i Sverige bor i fem av landets kommuner. Og nesten alle disse bor i eget boende. Denne konsentrasjonen av asylsøkere er et problem både for kommunene og for asylsøkerne selv. Organiseringen av innkvarteringen har vesentlig betydning for asylprosessen og ambisjonene om å heve aktivitetsnivået. Staten må derfor i større grad styre innkvarteringen av asylsøkere.

Mottak av asylsøkere er et statlig ansvar

Staten har det overordnede ansvaret for mottak av asylsøkere. Kommuner og fylker skal derfor ha økonomisk kompensasjon for sin innsats overfor asylsøkere.

Med utgangspunkt i disse prinsippene legger utvalget så fram følgende forslag:

Unntak fra krav til arbeidstillatelse for asylsøkere

Asylsøkere unntas i prinsippet fra kravet om arbeidstillatelse fra det tidspunkt det søkes om asyl. Det gjøres unntak for noen grupper, eksempelvis asylsøkere som ikke har ID-papirer, og som ikke bidrar til å klarlegge sin identitet. (Ordningen ble innført 1. august 2010.)

Kartlegging og dokumentasjon

Migrationsverkets kartlegging av asylsøkernes utdanning og arbeidserfaring må forbedres. Den skal gjelde alle voksne asylsøkere og skal også kunne brukes etter en eventuell oppholdstillatelse. Arbeidsmarkedsmyndighetene skal derfor delta på relevante deler av kartleggingen. I tillegg bør det utarbeides en individuell handlingsplan for den enkelte. Av denne bør det framgå hva den enkelte må gjøre for å bli selvforsørget.

Boks 11.3 forts.

Kommunalt ansvar for svenskundervisning, praksis og annen sysselsetting

Kommunene gis et operativt ansvar for undervisning i svensk og, i den utstrekning det er mulig, for praksisplasser og annen sysselsetting. Kommunene bør samarbeide med lokalt næringsliv, frivillig sektor, innvandrersorganisasjoner, Migrationsverket og arbeidsmarkedsmyndighetene. Fylkene bør få et samordningsansvar.

Ankomstmottak

Det etableres særskilte ankomstmottak tilpasset en oppholdstid på maksimalt 4 uker. Migrationsverket skal i denne perioden gjøre en særskilt innsats knyttet til selve asylsaken, informasjon, kartlegging av utdanning og arbeidserfaring samt til asylsøkerens valg av innkvarteringsløsning. Ankomstmottakene bør bestå av alminnelige boliger i regulære boligområder. Tiltaket vil etter utvalgets mening bidra til en fastere struktur og større tydelighet med hensyn til innkvarteringsspørsmålet. I tillegg anses forslaget å støtte opp om Migrationsverkets arbeid for å effektivisere saksbehandlingen. Å konsentrere ressurser og kompetanse til den tidlige fasen kan bidra til at asylsaker av normal vanskelighetsgrad kan avgjøres mens søkerne bor i ankomstmottak.

Tilpasset tilbud om organisert innkvartering

Den enkelte asylsøker skal få et individuelt tilpasset tilbud om organisert innkvartering etter oppholdet i ankomstmottak. Tilbud skal også gis til dem som innledningsvis har valgt eget boende framfor opphold i ankomstmottak. Organisert innkvartering skal tilbys på et sted hvor den enkelte har gode muligheter til meningsfull sysselsetting og kontakt med det svenske samfunnet.

Strategi for innkvartering av asylsøkere

Migrationsverket bør gis i oppdrag å utarbeide en strategi for innkvartering av asylsøkere. Strategien bør innrettes mot hvordan mottakenes plassering, struktur og kvalitet kan benyttes til å få asylsøkerne til å velge innkvartering som fremmer mulighetene til arbeid og annen meningsfylt sysselsetting. Videre bør strategien

motvirke sterk konsentrasjon av asylsøkere i et fåtall kommuner.

Flere plasser i organisert innkvartering i pendleravstand fra storbyene

Migrationsverket bør gis ressurser til i større grad å kunne tilby innkvartering i pendleravstand fra storbyene. Dette kan være et tilbud av akseptabel standard som et alternativ til eget boende. Det bør først og fremst være et tilbud til familier med sterk tilknytning til de aktuelle byene. Hensikten er å unngå de psykososiale problemene som trangboddhet medfører, særlig for barn.

Ytelser til livsopphold

Ytelser bør økes. Asylsøkere som velger eget boende framfor ankomstmottak, bør miste retten til ytelser. De som velger eget boende framfor organisert innkvartering etter den innledende fasen, bør ha rett til kun halv ytelse. Utvalget vurderer det som sentralt at så mange som mulig velger å bo i ankomstmottak, og at det kreves ganske sterke økonomiske incitamenter for å få til en endring i retning av organisert innkvartering av asylsøkere.

Innføring av aktivitetsbonus

Asylsøkere som deltar i kommunalt organisert sysselsetting ut over svenskundervisning, skal kunne få en aktivitetsbonus. Det bør lønne seg for den enkelte å være aktiv og ta egne initiativ med sikte på selvforsørgelse – på kort eller lengre sikt. Meningsfull sysselsetting vurderes som å være av stor betydning for den enkeltes fysiske og psykiske helse og dermed for asylprosessen i sin helhet.

Sosiale tjenester

Kommunenes ansvar for sosiale tjenester til asylsøkere bør tydeliggjøres for å sikre likeverdige tjenester i alle deler av landet. Etter utvalgets vurdering er det naturlig at det er vertskommunen for den organiserte innkvarteringen som har ansvar for sosiale tjenester. I vurderingen av tiltak må det selvfølgelig tas hensyn til usikkerheten rundt den enkeltes oppholdstid i Sverige.

Boks 11.3 forts.

Statlig tilskudd til kommuner og fylker

Det bør innføres et nytt og mer sjablongmessig system for statlig dekning av kommunenes og fylkenes utgifter til svenskundervisning, praksis og annen sysselsetting, utdanning til barn og ungdom, sosiale tjenester og ekstra tilskudd.

Frivillige organisasjoner

Migrationsverket bør gis i særskilt oppdrag å fremme og støtte de frivillige organisasjonenes innsats i mottaket av asylsøkere. Blant annet bør det inngås avtaler med frivillige organisasjoner om disses bidrag til eller overtakelse av ansvar for driften av organisert innkvartering. Spesielt innvandrersorganisasjoner bør brukes systema-

tisk i informasjonsarbeidet overfor asylsøkere om mulighetene for arbeid og bolig.

Retur

Mottakssystemet bør være utformet på en måte som letter og fremmer retur. Et viktig element er tydelige signaler innenfor mottakssystemet etter avslag. Asylsøkere skal ikke tilbys svenskundervisning eller sysselsetting etter endelig avslag. Videre skal de økonomiske ytelsene kunne reduseres til personer med endelig avslag som uten gyldig grunn blir værende i Sverige.

¹ SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*.

² Sst., s. 13.

sykdommer og skader som kan få alvorlige konsekvenser dersom de ikke behandles. I tillegg finnes særskilte bestemmelser om helseoppfølging av gravide, ved abort samt prevensjonsrådgivning. Mindreårige skal ha helsetjenester på nivå med andre barn i Sverige.

Når helsetjenester til asylsøkere er regulert gjennom en egen lov, har det sammenheng med at Riksdagen i 1994 bestemte at landstingene skal tilby asylsøkere helsetjenester *ut over* det som følger av den alminnelige lovgivningen når det gjelder personer som oppholder seg i «fylket» (eksempelvis turister og andre besøkende).¹⁰ Men tilbudet skal allikevel ikke være på samme nivå som for fastboende.

I Sverige gjelder altså sektoransvaret, men for voksne asylsøkere er nivået på tjenestetilbudet lavere enn for fastboende.

11.3.5 Skole

Barn har adgang til det svenske skolesystemet, herunder både skolefritidsordning, grunnskole og videregående skole. Det har ingen betydning om barna har fått endelig avslag.

11.3.6 Opplæring og aktiviteter

Voksne asylsøkere mellom 18 og 64 år tilbys organiserte aktiviteter. Aktivitetene tilpasses den enkelte, men består først og fremst av opplæring i svensk språk. Deltakelse i organiserte aktiviteter er frivillig, men det gis mulighet for å redusere den økonomiske støtten til livsopphold for dem som ikke tar imot tilbudet.

Også personer med endelig avslag tilbys organiserte aktiviteter, men de tilpasses det faktum at disse skal forlate Sverige. Eksempler på slike aktiviteter er data- og engelskkurs.

11.3.7 Arbeid

Inntil 1. august 2010 hadde asylsøkere begrenset tilgang til arbeidsmarkedet i Sverige. Hvis Migrationsverket antok at saksbehandlingen ville ta mer enn 4 måneder – eller allerede hadde tatt 4 måneder – kunne søkeren unntas fra kravet om arbeidstillatelse. Vedkommende kunne da ta vanlig lønnet arbeid.

Fra 1. august 2010 ble disse reglene liberalisert slik at alle asylsøkere nå fra ankomst har rett til unntak fra kravet om arbeidstillatelse. Det er en forutsetning at søkeren kan dokumentere sin identitet eller bidrar til å framskaffe slik dokumentasjon. Ordningen gjelder ikke for søkere i Dublin-prosedyre eller søkere med åpenbart grunnløse søknader.

¹⁰ Lagrådsremiss. Lag om vård til asylsökande m.fl. Stockholm 31.1.2008.

11.3.8 Økonomisk støtte til livsopphold

Asylsøkere som ikke kan forsørge seg selv, mottar økonomisk støtte til livsopphold. Det kan også utbetales støtte til husleie.

Personer med endelig avslag har i utgangspunktet samme rett til økonomisk støtte som andre asylsøkere, men støtten kan reduseres for dem som ikke medvirker til retur.

11.3.9 Oppsummering

- Innkvarteringen er i hovedsak basert på privat innkvartering (eget boende), et mindretall (40 prosent) bor i mottak. Et offentlig utvalg foreslår å iverksette tiltak som i større grad får asylsøkere inn i organiserte boløsninger. Bakgrunnen er i første rekke sterk konsentrasjon av asylsøkere i noen få kommuner samt problemer knyttet til trangboddhet.
- De mottakene som finnes, drives av staten via Migrationsverket. Private aktører driver ikke mottak. Et offentlig utvalg foreslår at Migrationsverket kan inngå avtaler med frivillige organisasjoner om å overta driften av mottak.
- I Sverige er asylsøkere i stor grad omfattet av det alminnelige velferdssystemet. De nye forslagene som foreligger, vil tydeliggjøre dette i enda større grad.¹¹

11.4 Finland

11.4.1 Ansvar og organisering

Innenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for utlendingsfeltet i Finland. Det finske Migrationsverket (Migri) behandler asylsøknader i første instans og har også ansvaret for innkvartering av asylsøkere.

Mottakene drives av staten selv (Migri), kommuner og Finlands Røde Kors. Ett mottak drives av Mannherheims Barnskyddsförbund.¹² Mottaksdriften er ikke konkurranseutsatt.

¹¹ På tross av dette lever asylsøkere i betydelig grad i et «utenforskap» i Sverige. SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle* undersøkte blant annet ordningen med eget boende og konkluderte med at «de som bor i eget boende stannar, sedan de fått uppehållstillstånd, i den kommun som de bodde i under asyltiden och bidrar där på ett olyckligt sätt till sitt eget utanforskap och den ökande etniska segregationen som också utgör et samhällsproblem» (s. 41).

¹² Per mai 2010.

11.4.2 Lovregulering

Innkvartering av asylsøkere er regulert gjennom en egen lov, som også dekker integrering av innvandrere.¹³ I tillegg til å fastsette det finske Migrationsverkets ansvar omtaler loven asylsøkernes rettigheter under oppholdet i Finland. Det finnes også en egen forskrift som regulerer noen sider ved asylmottakene, herunder noen generelle krav til bemanning.¹⁴

Loven hjemler statens adgang til å inngå avtaler om drift av mottak med kommuner, samkommuner, andre offentlige etater samt private organisasjoner eller stiftelser.

11.4.3 Innkvartering

Ved ankomst innkvarteres asylsøkere i transittmottak. Deretter tilbys alle plass i ordinære mottak. Asylsøkerne står fritt til å ta imot tilbudet om innkvartering, men det finnes ingen støtteordninger for boutgifter til privatboende asylsøkere.

Enslige mindreårige innkvarteres i spesielle gruppehjem eller i egne avdelinger i tilknytning til ordinære mottak.

Personer med endelig avslag kan fortsette å bo i et ordinært mottak til de forlater landet.

11.4.4 Helsetjenester

Asylsøkere og personer med endelig avslag på asylsøknaden har rett til akutt helsehjelp og behandling. Gravide har utvidet tilgang til helsetjenester. Ut over dette har de fleste mottaksbeboerne tilgang til sykepleier tilknyttet mottakene. Nødvendige helsetjenester er gratis for asylsøkere. Behandling ut over det som vurderes som nødvendig, må betales av den enkelte.

Barn, både enslige mindreårige og barn i familie, tilbys stort sett det samme helsetjenestetilbudet som finske statsborgere.

11.4.5 Skole

Barn i alderen 7 til 16 år har rett til undervisning innenfor det ordinære skoleverket. Dette gjelder uavhengig av deres oppholdsstatus. Vanligvis begynner elevene i innføringsklasser med hovedvekt på opplæring i finsk eller svensk. Ut over

¹³ Lag om främjande av invandares integration samt mottagande av asylsökande 9.4.1999/493.

¹⁴ Förordning om främjande av invandares integration samt mottagande av asylsökande 22.4.1999/511.

dette er det opp til den enkelte institusjon å avgjøre om asylsøkere tas inn til undervisning.

11.4.6 Opplæring og aktiviteter

Voksne asylsøkere får opplæring i finsk språk og grunnleggende informasjon om finske samfunnsforhold. Undervisningen organiseres av mottakene. Manglende deltakelse fører til reduksjon av ytelsene til livsopphold.

Voksne asylsøkere har også mulighet til å delta i undervisning utenfor mottakene, for eksempel i regi av voksenopplæringen.

Mottakene organiserer opplærings- og arbeidsprogrammer i mottakene. Disse kan omfatte renhold, vedlikehold og utendørs arbeid på mottakene. Opplæringsaktiviteter omfatter kurs i finsk eller svensk, finsk kultur og finske samfunnsforhold samt grunnleggende datakunnskap.

Det utarbeides individuelle planer for deltakelse for den enkelte beboer mellom 16 og 64 år. Manglende deltakelse i slik planlegging eller i utførelsen av selve aktivitetene kan føre til reduksjon av de økonomiske ytelsene.

I tillegg til mottakenes organiserte aktiviteter finnes det også private organisasjoner som tilbyr aktiviteter til beboerne.

11.4.7 Arbeid

Fram til 1. august 2010 hadde alle asylsøkere rett til å ta arbeid etter å ha oppholdt seg 3 måneder i Finland. Det var ikke krav til en særskilt søknad om arbeidstillatelse. Asylsøkeren kunne anmode om et dokument som viste at vedkommende hadde rett til å ta arbeid.

Fra 1. august 2010 stilles det i utgangspunktet krav til gyldige reisedokumenter for å få rett til å ta arbeid. Men også asylsøkere uten reisedokumenter kan få rett til å ta seg arbeid etter 6 måneders oppholdstid.

Personer med endelig avslag har ikke adgang til arbeidsmarkedet i Finland.

11.4.8 Økonomisk støtte til livsopphold

Beboere i mottak mottar støtte til livsopphold. Asylsøkere som bor privat, kan også motta økonomisk støtte til livsopphold fra det mottaket de har tilknytning til, og under forutsetning av at de oppgir bostedsadresse. Men støtte til husleie utbeta-

les ikke. Det må søkes om støtte til livsopphold, og det er klagerett på vedtakene.

Satsene for økonomisk støtte til livsopphold er basert på grunnbeløpet som er fastsatt i lov om sosialhjelp¹⁵, men satsen er redusert med 30 prosent fordi bolig og andre tjenester leveres av mottakene. I mottak med kantinedrift reduseres grunnbeløpet med 79 prosent. Satsene er de samme uavhengig av hvilken fase asylsøkeren befinner seg i, inkludert for personer med endelig avslag på asylsøknaden.

11.4.9 Oppsummering

- Støtten til livsopphold er satt til en fast prosent av det lovfestede grunnbeløpet til sosialhjelp.
- Mottakene drives av både stat, kommune og humanitære organisasjoner, men private aktører er ikke involvert.
- Mottakene organiserer kvalifisering, det vil si opplæring og arbeidsprogram. Det utarbeides individuell aktivitetsplan for den enkelte mottaksbeboer. Deltakelse er obligatorisk.
- Asylsøkere kan få arbeidstillatelse etter 6 måneder. Det stilles ikke spesielle betingelser for slik tillatelse.

11.5 Belgia

11.5.1 Ansvar og organisering

I Belgia ligger det overordnede ansvaret for behandling av asylsøknader i Departementet for migrasjon og asylopolitikk, mens det overordnede ansvaret for innkvartering av asylsøkere ligger hos Sosialdepartementet. Det operative innkvarteringsansvaret ivaretas av Fedasil (Agence Fédérale pour l'accueil des Demandeurs d'Asile), som er en statlig, føderal organisasjon.

11.5.2 Lovregulering

Innkvartering av asylsøkere er regulert gjennom en egen lov.¹⁶ Loven regulerer retten til innkvartering og støtte til livsopphold, i tillegg til at den regulerer Fedasils ansvar. Det finnes egne forskrifter om blant annet lommepenger¹⁷, innkvar-

¹⁵ Lag om utkomststöd 30.12.1997/1412 § 9.

¹⁶ 12 JANVIER 2007. – Loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

¹⁷ 1 AVRIL 2007. – Arrêté royal relatif à l'argent de poche visé à l'article 62, § 2bis, de la loi-programme du 19 juillet 2001.

tering av enslige mindreårige¹⁸ og om begrensninger i asylsøkeres tilgang til helsetjenester¹⁹.

11.5.3 Innkvartering

Mottakssystemet i Belgia kan sies å være todelt: på den ene siden det vi i Norge kjenner som sentraliserte mottak, og på den andre «individuell innkvartering», som ligner på det vi i Norge kaller desentraliserte mottak. Per mai 2010 utgjorde den individuelle innkvarteringen 54 prosent av den samlede kapasiteten. I tillegg kommer om lag 1 200 asylsøkere som på det tidspunkt var innkvartert på hotell på grunn av plassmangel i mottakssystemet.

De sentraliserte mottakene drives av Fedasil og Røde Kors. De individuelle innkvarteringsløsningene drives av andre frivillige organisasjoner og ikke minst av kommunene, som dekker 82 prosent av kapasiteten i disse løsningene. Kommunene har sentre for sosialhjelp som har ansvaret for asylsøkerne, og inntil nylig var antall plasser i hver kommune basert på en kvoteordning.

Alle asylsøkere plasseres først i sentraliserte mottak. Disse er døgnbemannet, og tilbudet her skal dekke alle grunnleggende behov, herunder bolig, mat, klær, helsehjelp samt psykososial bistand. Med svært få unntak har disse mottakene kantinedrift samt utdeling av sanitærartikler. Ut over dette mottar beboerne et lite beløp i lomme penger.

Etter 4 måneders opphold kan den enkelte søke om flytting til individuell innkvartering. Vedtak om flytting fattes på bakgrunn av individuelle vurderinger foretatt av sosialarbeidere i de sentraliserte mottakene. Det er klageadgang på vedtakene.

Enslige mindreårige asylsøkere innkvarteres først i egne sentraliserte mottak eller avdelinger «til observasjon». Under oppholdet vurderes det hva som vil være den beste innkvarteringsløsningen for den enkelte. Det kan være opphold i særskilte mottak eller at den mindreårige tas hånd om av kommunalt barnevern.

Personer med endelig avslag på sin asylsøknad har i utgangspunktet ikke tilbud om innkvar-

tering, men det finnes mange unntaksbestemmelser. Blant disse er medisinske årsaker, familiens enhet, skolegang, returhindringer og medvirkning til retur. Det finnes ingen mottak spesielt tilpasset personer med endelig avslag, men slike er under utvikling.

11.5.4 Helsetjenester

Asylsøkere har i utgangspunktet de samme rettigheter til helsetjenester som belgiske borgere, men det finnes en egen forskrift som begrenser rettigheten til helsehjelp som ikke anses som nødvendig, eksempelvis tannregulering og behandling for barnløshet. Helsetjenester er gratis for asylsøkere, men i transittfasen må søkerne bo i transittmottak for å få dette. Etter transittfasen refunderes helseutgifter fra Fedasil mot at asylsøkerne viser dokumentasjon på at de er asylsøkere. De sentraliserte mottakene har integrerte helse-tjenester.

11.5.5 Skole

Barn mellom 6 og 18 år har rett og plikt til skolegang uavhengig av oppholdsstatus. De går på ordinære skoler, og det benyttes innføringsklasser for nyankomne. Mottakene organiserer leksehjelp for barna.

11.5.6 Opplæring og aktiviteter

Det finnes ulike programmer for voksne asylsøkere. Opplæringen er ment å ha både et integrerings- og returperspektiv og omfatter opplæring i språk, data, søm, matlaging og lignende.

Opplæringen gis både av frivillige og profesjonelle, og den gis både på mottakene og utenfor.

Beboere i sentraliserte mottak kan delta i ulike aktiviteter, herunder renhold, kjøkken- og vaskeritjeneste. For slik deltakelse utbetales det ekstra lommepenger.

11.5.7 Arbeid

Asylsøkeres tilgang til arbeidsmarkedet har gjennomgått mange endringer på få år i Belgia. Lovendringer trådte i kraft både 1.6.2007 og 1.1.2010. I 2007 ble det gjennomført en innstramming som innebar at asylsøkere ikke fikk tilgang til arbeidsmarkedet i det hele tatt – heller ikke til frivillig, ubetalt arbeid. Tidligere kunne asylsøkere ta arbeid fra det var klart at asylsøknaden skulle behandles i Belgia, og dersom det forelå et konkret arbeidstilbud.

¹⁸ 9 AVRIL 2007. – Arrêté royal déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés.

¹⁹ 9 AVRIL 2007. – Arrêté royal déterminant l'aide et les soins médicaux manifestement non nécessaires qui ne sont pas assurées au bénéficiaire de l'accueil et l'aide et les soins médicaux relevant de la vie quotidienne qui sont assurés au bénéficiaire de l'accueil.

Fra 2010 er dette endret slik at asylsøkere nå gis tilgang til arbeidsmarkedet i de tilfeller hvor asylsøknaden ikke er avgjort i løpet av 6 måneder.

11.5.8 Økonomisk støtte til livsopphold

Alle materielle behov skal dekkes gjennom mottakssystemet. Økonomiske ytelser i betydningen utbetaling av penger er begrenset i de sentraliserte mottakene, da disse normalt har både kantine og utdeling av sanitærartikler. Det finnes også sentraliserte mottak hvor beboerne selv kan lage mat. Da finnes det en ordning med rekvisisjoner hvor beboerne kan handle i noen butikkjeder. De som bor desentralisert, får normalt utbetalt penger.

11.5.9 Oppsummering

- Det er en todeling av mottakssystemet hvor asylsøkerne etter en viss periode kan søke seg til individuelle boløsninger. Tildeling skjer på bakgrunn av individuelle behov.
- Beboerne kan få økt økonomisk støtte til livsopphold gjennom deltakelse i arbeidslignende aktiviteter på mottaket.
- Systemet hadde et sammenbrudd i 2009 da Fedasil ikke klarte å tilby innkvartering til alle asylsøkerne.

11.6 Sammenfatning

Et fellestrekk ved mottakssystemet i de land utvalget har sett nærmere på, er at det er forsøkt tilpasset de ulike fasene i asylsaksbehandlingen. De fleste land har en innledende fase (transittfase) av begrenset varighet. I denne fasen tas det blant annet stilling til om asylsøknaden skal behandles i det aktuelle landet. I Sverige foreligger det forslag om innføring av ankomstmottak, som også er tilpasset endringer i asylsaksbehandlingen med styrket innsats i en tidlig fase.

Etter den innledende fasen gis det i alle land et innkvarteringsstilbud av en annen type enn i den innledende fasen. Tilbudet varierer landene imellom, men det legges generelt til rette for lengre botid enn i transittfasen.

Den tredje fasen, returfasen, gjelder for personer med endelig avslag på asylsøknaden. Det er i denne fasen man finner den største variasjonen i innkvarteringsstilbudet, herunder hvilke tjenester som ytes.

Et annet fellestrekk for mottakene i de aktuelle landene er at de er åpne mottak. Beboerne har også full bevegelsesfrihet innen det enkelte land så lenge de er asylsøkere.

På tross av likhetene mellom landene er det også åpenbare forskjeller. Den mest iøynefallende forskjellen kan kalles «synet på asylsøkere» – og derav deres posisjon i samfunnet. Her representerer Danmark og Sverige hvert sitt ytterpunkt.

I Danmark ivaretas asylsøkerne i all hovedsak av en humanitær organisasjon – Dansk Røde Kors. Det er ikke unaturlig at en organisasjon med et humanitært oppdrag tar hånd om mennesker på flukt. Men det danske systemet legger også opp til et «utenforskap» for asylsøkere, ikke minst fordi Dansk Røde Kors også har ansvar for helsetjenester og skolegang i tillegg til det vi i Norge forbinder med et mottakstilbud. Danmark har valgt å ikke la asylsøkere nyte godt av de alminnelige og generelle velferdsordningene. Det er bygget opp særtjenester som i og for seg kan være kvalitativt gode, men som allikevel klart signaliserer at asylsøkerne ikke «hører til». Dette «utenforskapet» forsterkes av at asylsøkerne overhodet ikke har tilgang til arbeidsmarkedet.

I Sverige nyter asylsøkerne i langt større grad godt av landets generelle velferdsordninger, selv om det for voksne er et lavere nivå på helsetjenestene. Ordningen med eget boende har på tross av dette bidratt til et uønsket «utenforskap». Forslagene til det offentlige utvalget som leverte sin utredning i 2009, tar sikte på å redusere dette «utenforskapet». I denne sammenheng er det også verdt å merke seg at det i Sverige legges svært stor vekt på asylsøkernes egne valg. Ordningen med eget boende er et utslag av dette – selv om det nå erkjennes at den har hatt uheldige konsekvenser. De foreslåtte endringene legger opp til å stimulere asylsøkerne til å gjøre fornuftige valg, sett i det perspektiv at også asylsøkere i størst mulig grad skal forsørge seg selv. Også mottakstilværelsen skal bidra til økt selvhjelpenhet ved innvilgelse av oppholdstillatelse.

Oppsummert kan det sies at mens Danmark de siste årene har operert med et «ønsket utenforskap» for asylsøkere, har Sverige erfart at politiske veivalg i 90-årene har medført et «uønsket utenforskap». I Sverige iverksettes det nå tiltak for å endre på dette.

Mellom de omtalte ytterpunktene har Belgia en interessant modell med sine to innkvarterings typer. Den første fasen, som varer i inntil 4 måneder, er basert på et «utenforskap» på linje med Danmark. Men deretter kan den enkelte, ut fra egne ønsker og behov, søke seg over i en type inn-

kvartering som i stor grad er normalisert, og hvor nødvendige tjenester leveres i det lokalsamfunnet vedkommende bor.

Ut over disse overordnede trekkene kan gjennomgangen sammenfattes i følgende punkter som det er naturlig å ta med i den videre drøftingen av mottakssystemet i Norge:

- Private aktører som driftsoperatører
Ingen av de landene vi har sett nærmere på, benytter private driftsoperatører slik vi gjør det i Norge. Det er enten staten som selv driver mottak, eller det er en kombinasjon av statlig drift, kommunal drift og drift i regi av humanitære organisasjoner og stiftelser. Heller ikke i Danmark drives mottak av private aktører, selv om det er en eksplisitt åpning for det i den danske utlendingsloven.
- Konkurransetsetting av mottaksdrift
Ingen av de landene vi har sett nærmere på, praktiserer konkurransetsetting av mottaksdrift. Det er mulig dette har sammenheng med at private aktører ikke driver mottak.
- Helsetjenester
Asylsøkere har normalt ikke rett til helsetjenester på samme nivå som landets egne innbyggere. Unntak gjelder for barn. Tjenestene er også i flere tilfeller regulert i særlover. I Dan-

mark og delvis også i Belgia har dette ført til etablering av primærhelsetjeneste på selve mottakene.

- «Pisk eller gulrot?»
De fleste land har ordninger hvor uønsket atferd kan sanksjoneres økonomisk. Det kan både gjelde manglende deltakelse i ulike aktiviteter og også truende eller voldelig atferd. I Danmark må den enkelte mottaksbeboer inngå en kontrakt med mottaket som må oppfylles dersom de skal få utbetalt tilleggsytelsen i tillegg til grunnytelsen. Belgia har innført en ordning hvor deltakelse i ulike arbeidslignende aktiviteter på mottaket gir økt utbetaling. Det samme diskuteres i Sverige.
- Tilgang til arbeidsmarkedet
Med ett unntak legger alle land restriksjoner på asylsøkeres tilgang til arbeidsmarkedet. Danmark gir ikke asylsøkere tilgang til arbeidsmarkedet i det hele tatt, mens de øvrige land har en «karenstid» før tilgang kan gis. Unntaket er Sverige, som fra 1. august 2010 under visse forutsetninger gir asylsøkere adgang til å ta seg arbeid fra ankomst. I praksis innebærer det at asylsøkere unntas fra kravet om arbeidstillatelse.

Del III
Mottakstilbudets organisering og rammer

Kapittel 12

Plassering i forvaltningen

12.1 Innledning

Innvandringspolitikken handler både om hvem som skal slippe inn i landet, og om hvordan de som slipper inn, skal ha det. Hvor hører mottakssystemet egentlig hjemme på innvandringspolitikens område? På reguleringssiden eller på integreringssiden? I dette kapitlet ser vi nærmere på hvor mottaksfeltet har vært plassert, og vurderer hva som er «riktig» plassering.

12.2 Samordning av innvandringspolitikken

I 1988 ble «ansvaret for utforming og utøvelse av innvandringspolitikken»¹ flyttet fra Sosialdepartementet til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Samtidig ble «det faglige ansvaret for forvaltningen av utlendingslovgivningen og dermed asylpolitikken»² værende igjen i Justisdepartementet. Selv om bakgrunnen for omorganiseringen av feltet var et behov for større samordning av de ulike sidene ved innvandringspolitikken, ble det altså opprettholdt et organisatorisk skille mellom det som kan kalles integreringssiden og reguleringssiden av politikkområdet på departementsnivå. Mottakssystemet var ikke regulert i utlendingsloven og inngikk slik sett heller ikke i asylpolitikken. Mottaksfeltet ble tilhørende integreringssiden.

Det organisatoriske skillet på departementsnivå gjenspeilte seg på avdelingsnivå i Utlendingsdirektoratet. Fra etableringen av direktoratet 1.1.1988 ble ansvaret for mottakssystemet lagt til Mottaks- og integreringsavdelingen, som i tillegg til ansvaret for asylmottakene og integrering hadde ansvaret for bosetting av flyktninger i kommunene. I 1997 skiftet avdelingen navn til Integreringsavdelingen, men den hadde fortsatt ansvar for mottakssystemet. Navneendringen gjenspeiler

¹ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 5.

² Sst., s. 6.

både endret oppgaveomfang og politikkfokus. På dette tidspunktet var det svært få asylmottak i Norge.

12.3 Fra integrering til kontroll

I 2001 ble hele utlendingsfeltet flyttet til Kommunal- og regionaldepartementet. Samtidig ble klagesakene etter utlendingslovgivningen flyttet fra Justisdepartementet til den nyetablerte Utlendingsnemnda. Dermed ble det organisatoriske skillet mellom integreringssiden og reguleringssiden på departementsnivå opphevet. Denne samlingen slo også inn i Utlendingsdirektoratet i 2001 i forbindelse med store ankomster av asylsøkere fra Øst-Europa med såkalt åpenbart grunnløse søknader. Gjennom det som Utlendingsdirektoratet kalte en asylreform³, ble asylsaksbehandlingen differensiert etter søkerens bakgrunn og antatte beskyttelsesbehov, og det ble etablert hurtigprosedyrer for enkelte grupper. Transittdelen av mottakssystemet ble tilpasset saksbehandlingen, først organisert som et prosjekt. Senere, fra 1.1.2003, ble ansvaret for transittdelen av mottakssystemet lagt til UDIs Asylavdeling, som hadde ansvar for behandlingen av asylsaker i første instans.

Fra 1.4.2005 ble så det totale fagansvaret for mottakssystemet lagt til Asylavdelingen. Enhetene i det sentrale organisasjonsleddet i Oslo ble også organisatorisk lagt til Asylavdelingen, mens de regionale enhetene – som også hadde oppgaver knyttet til bosetting og integrering – beholdt sin organisatoriske tilknytning til Integreringsavdelingen.

På direktoratsnivå skjedde så den endelige utskillelsen av asylmottak fra integreringssiden ved etableringen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fra 1.1.2006. Forut for etableringen av IMDi hadde Rambøll Management på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet

³ Utlendingsdirektoratet (2002): *Årsrapport 2001*, s. 32.

gjennomført en analyse av organiseringen av integreringssiden.⁴ Ifølge mandatet skulle Rambøll blant annet foreta «[e]n vurdering av fordeler og ulemper ved den nåværende organisering av og arbeidsdeling i UDI i forhold til målsetningen om å styrke det langsiktige integreringsarbeidet»⁵. Videre skulle det foretas «[e]n vurdering av fordeler og ulemper ved å skille regulerings- og integreringsoppgavene i UDI, dvs. en deling av direktoratet»⁶, og ved en eventuell deling av UDI skulle det komme «et forslag til hvor skillet mellom oppgavene bør trekkes»⁷.

Den organisatoriske plasseringen av mottaksfeltet hadde i liten grad vært et diskusjonstema i de årene som hadde gått. Rambøll-rapporten la imidlertid opp til at det måtte komme i fokus, blant annet ut fra sine definisjoner av integrering:

Konsulentene har i undersøkelsen arbeidet ut fra en integreringsforståelse der det er skjelnet mellom kortsiktig og langsiktig integrering. Kortsiktig integrering ser vi som en introduksjonsfase der formålet er at nyankomne flyktninger og innvandrere forbereder seg på å bli en del av det norske samfunn via f.eks. norskopplæring, å få kjennskap til det norske samfunnet, få avklaring om egen kompetanse og muligheter for utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet. Langsiktig integrering ser vi som den prosessen som følger etter en introduksjonsfase. [...] Etter vårt syn starter integreringsfasen i det øyeblikket innvandrerne har fått opphold eller asyl i landet.⁸

Ut fra det ovenstående begynner den kortsiktige integreringen i *mottak* for de asylsøkerne som får oppholdstillatelse. Men mottaksfeltet plasseres i rapporten i det som kalles asylofasen og dermed også på reguleringssiden.

Gjennom Rambøll-rapporten og den etterfølgende etableringen av IMDi kan man så si at mottaksfeltet ble entydig plassert på reguleringssiden. Dette var på tross av at både mottak og bosetting i regjeringens beslutningsdokument «Deling av Utlendingsdirektoratet – Opprettelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet»⁹ omtales som «gråsoneroppgaver». Beslutningen var imid-

lertid at mottaksfeltet skulle forbli i Utlendingsdirektoratet, mens bosettingsarbeidet ble lagt til IMDi.

Samtidig med at integreringssiden ble skilt ut på direktoratsnivå, ble ansvaret for mottak igjen skilt fra asylsaksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet. Fra 1.1.2006 har dette ansvaret vært plassert i Region- og mottaksavdelingen, sammen med retur og tilbakevending.

På internt departementsnivå var det allerede skjedd en adskillelse mellom regulerings- og integreringsoppgavene gjennom at Innvandringsavdelingen ble delt, og det ble etablert en ny avdeling, Integreringsavdelingen, fra 1.1.2005. Mottaksområdet ble liggende i Innvandringsavdelingen sammen med de tradisjonelle reguleringsoppgavene. At hele utlendingsfeltet samme år ble flyttet fra Kommunal- og regionaldepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, endret ikke på dette.

Den endelige atskillelsen på departementsnivå skjedde da reguleringssiden, inklusive mottaksfeltet, ble lagt til Justis- og politidepartementet fra 1.1.2010, mens integreringssiden ble lagt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Mottaksfeltet har altså gått fra en litt utydelig plassering på integreringssiden til en definitiv plassering på reguleringssiden. Hvor bevisst dette faktisk har vært, er det allikevel vanskelig å si noe sikkert om. For selv om asylmottak og problemer rundt disse til tider har dominert mediebildet, har mottaksfeltet i liten grad vært synlig i diskusjonene om ansvars plassering og organisering.

12.4 Innstramminger

Det som kan karakteriseres som innstramminger på mottaksfeltet, vitner kun delvis om et ønske om at mottakssystemet skal spille en rolle i innvandringsreguleringen. Både mottaksomleggingen tidlig i 90-årene og bortfallet av norskopplæring for asylsøkere fra 1.1.2003 var økonomisk begrunnet. Embetsmannsgruppen som i 1989 foreslo en modell med primær- og sekundærmottak, viste til sterk utgiftsvekst på feltet som bakgrunn for sine forslag.¹⁰ Om bortfallet av norskopplæring fra 1.1.2003 het det at «[d]et er i 2003-budsjettet kun rom til å gi norskopplæring til voksne med positivt vedtak som skal bosette seg her i landet.»¹¹

⁴ Rambøll Management (2004): *Framtidig organisering av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet*.

⁵ Sst., s. 2.

⁶ Sst.

⁷ Sst.

⁸ Sst., s. 5 f.

⁹ Vedlegg til brev med samme tittel fra statsråd Erna Solberg til Utlendingsdirektoratet av 22.12.2004.

¹⁰ Embetsmannsgruppens sluttrapport av 6.12.1989, s.1.

¹¹ Pressemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 3.10.2002.

Et annet av embetsmannsgruppens forslag var imidlertid at det ikke skulle gis midlertidig arbeidstillatelse til beboerne i primærmottak. Dette skulle forhindre at personer som ønsket midlertidig arbeid eller sesongarbeid i Norge, kom hit som asylsøkere.¹² Indirekte er dette i alle fall en kobling mellom asylmottak og regulering, selv om det ikke hadde vært et krav at asylsøkere skulle bo i mottak for å få midlertidig arbeidstillatelse.

Koblingen mellom mottakssystemet og reguleringspolitikken ble imidlertid godt synlig gjennom ordningen med bortfall av botilbud for personer med endelig avslag på asylsøknaden, som ble innført fra 1.1.2004. Statsråd Erna Solberg gjorde det klart i brev til landets kommuner av 13.10.2004 at ordningen ble innført for å beskytte asylinstituttet.¹³

12.5 Utreisesenter og ventemottak – ikke en del av mottakssystemet

Kommunenes reaksjon på ordningen førte i sin tur til en beslutning om etablering av et utreisesenter for personer med endelig avslag på asylsøknaden. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at utreisesenteret ikke skulle betraktes som en del av mottakssystemet. I odelstingsproposisjonen som omhandler etablering av et statlig utreisesenter, heter det blant annet at «[v]ed å skille mellom mottak og utreisesenter markeres det samtidig at en ny fase har begynt; asylsøkerprosessen er over, og vedkommende hører ikke naturlig hjemme under mottaksordningen.»¹⁴

Det ble ikke opprettet noe utreisesenter før regjeringsskiftet høsten 2005. Den nye regjeringen døpte om utreisesenter til ventemottak, men i brev fra Utlendingsdirektoratet til alle landets mottak i november 2005 het det at «[i]nnholdsmessig forstås ikke noe annet med 'ventemottak' enn med 'utreisesenter'. Ventemottaket skal være et statlig innkvarteringstilbud utenfor den ordinære asylmottaksordningen.»¹⁵

¹² Embetsmannsgruppens sluttrapport av 6.12.1989, s. 24.

¹³ I samme brev vises det til at Arbeids- og sosialdepartementet på sin side i brev til kommunene av 4.10.2004 hadde presisert at «ingen skal fryse eller sulte i hjel». I ettertid kan det konkluderes med at denne språkbruken varslet en langt tøffere holdning til asylsøkere med endelig avslag – en holdning som også lå foringer for tilbudet i ventemottakene, som måtte opprettes fordi kommunene protesterte mot at de skulle bruke av sine sosialhjelpsbudsjetter til å gi hjelp til asylsøkere som staten ikke klarte å returnere.

¹⁴ Ot.prp. nr. 112 (2004–2005) *Om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)*, s. 15.

Videre heter det i Stortingsproposisjon nummer 1 (2006–2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Tilbudet om å bo i asylmottak opphører, med visse unntak (blant annet barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere), for personer som får avslag på søknaden om asyl, og dermed plikter å forlate Norge. [...] For å sikre at alle i målgruppen tilbys plass i ventemottak i stedet for i asylmottak, skal det settes av midler til 200 plasser i ventemottak i 2007 [...]¹⁶

Og i tildelingsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet for 2007 heter det:

Regjeringen vil opprettholde ordningen med innkvartering i egne ventemottak for personer med endelig avslag på søknad om asyl. Siden dette er innkvartering utenom det ordinære mottakssystemet, og er forholdsvis nytt, er det viktig å oppsummere erfaringene for å vurdere mulige forbedringer.¹⁷

12.6 Ventemottak blir en del av mottakssystemet

Men av Stortingsproposisjon nummer 1 (2007–2008) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet framgår det at ventemottakene nå har blitt innlemmet som en del av et fasedelt mottakssystem: «Innkvarteringstilbudet deles inn i tre faser; ankomst (transittfasen), under søknadsbehandlingen (ordinære asylmottak) og etter endelig avslag (ventemottak).»¹⁸

Gradvis går altså ventemottakene over fra å være et statlig tilbud til personer med endelig avslag på siden av mottakssystemet til å bli en del av mottakssystemet. I Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet er omtalen som følger:

Tilbudet i asylmottak skal differensieres iht. hvilken fase i asylprosedyren søkeren er i og etter søkerens behov. I ankomstfasen tilbys asylsøkerne plass i transittmottak for gjennomføring av

¹⁵ Formuleringen er direkte sitat fra brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Utlendingsdirektoratet av 2.11.2005.

¹⁶ St.prp. nr. 1 (2006–2007), s. 318.

¹⁷ Tildelingsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet for 2007, s. 12.

¹⁸ St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 335.

helseundersøkelse og asylintervju. Når søknaden er til behandling, tilbys søkerne plass i ordinære mottak. De som har fått endelig avslag på søknad om asyl tilbys innkvartering i ventemottak.¹⁹

Sammen med den tette koblingen mellom asylsøknadsbehandling og innkvartering i ankomstfasen tydeliggjør dette at mottakssystemet har blitt et element i innvandringsreguleringen.

12.7 Mottakenes plass i innvandringsreguleringen

Asylmottakene har aldri tilhørt reguleringssiden i den forstand at det har vært åpne kanaler for utveksling av opplysninger til bruk i behandlingen av asylsaken mellom mottakene og Utlendingsdirektoratet. Unntaksvise har opplysninger blitt utvekslet i spesielle saker – enten ved at mottakene har meldt inn ønsker om prioritert behandling fordi enkeltbeboere har vært «vanskelige», eller fordi mottaksansatte har opplevd å ha beboere med særskilt problematikk som de ville forsikre seg om ble tatt hensyn til i saksbehandlingen.

Men et tilløp til en ny funksjon for mottakene inntraff i 2003. Utlendingsdirektoratet hadde utarbeidet et nytt driftsreglement med en tilhørende kravspesifikasjon som ble forelagt Kommunal- og regionaldepartementet før ikrafttredelse. I brev av 3.10.2002²⁰ ba departementet om at følgende ble tatt inn som et tillegg i punktet om de mottaksansattes taushetsplikt, som for øvrig henviste til forvaltningslovens bestemmelser: «Taushetsplikten skal ikke gjelde overfor UDI.»

Det er usikkert hvor godt utredet dette var – og hva som egentlig var hensikten. Det viste seg nemlig at bestemmelsen, som trådte i kraft fra 1.1.2003, kun kunne gjøres gjeldende overfor driftsoperatører som ikke selv var forvaltningsorganer.²¹ En bestemmelse i et driftsreglement, som inngår som en del av en privatrettslig avtale mellom en driftsoperatør og staten, kunne ikke oppheve bestemmelsene om taushetsplikt som fastsettes av forvaltningsloven for kommunale driftsoperatører. På den annen side gjelder ikke forvaltningsloven for organisasjoner og private operatører. Så når Utlendingsdirektoratet gjen-

nom driftsreglementet påla disse å følge forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, kunne det samme direktoratet bestemme at disse reglene ikke skulle gjelde overfor direktoratet selv.

Norsk Folkehjelp, som også på det tidspunktet var driftsoperatør for mottak, protesterte mot den nye bestemmelsen. I brev til Utlendingsdirektoratet av 19.12.2002 innleder organisasjonen med at de:

reagerer kraftig på at det i det nylig vedtatte reglementet for drift av mottak etter høringsrunden er påført en helt ny setning sist i første avsnitt under pkt. 4.2.4 «administrative bestemmelser» i selve driftsreglementet: «Taushetsplikten skal ikke gjelde overfor Utlendingsdirektoratet».

Videre skriver Norsk Folkehjelp at de ikke kan se at:

det å rapportere til myndighetene om personlige forhold de ansatte får vite om beboere i mottak i arbeidsmedfør skal ligge innenfor mottaksansattes ansvarsområde. Tvert imot mener vi det er helt vesentlig at denne oppgaven klart defineres som et område liggende under norske myndigheter – som forvaltere av statens ansvar for å vurdere enkeltindividets rett til beskyttelse mot forhold i hjemlandet eller rett til opphold på humanitært grunnlag.

Det faktum at bestemmelsen førte til ulike regler for ulike driftsoperatører, ble vurdert som problematisk for myndighetene. Blant annet ble det vist til hensynet til klarhet og forutsigbarhet for mottaksbeboerne.²² Det ble ikke gjort aktiv og systematisk bruk av bestemmelsen knyttet til behandlingen av asylsøknader.

Den 11.6.2009 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet et forslag til lov- og forskriftsendring på høring.²³ Her foreslås det bestemmelser som:

skal bidra til at utlendingsmyndighetene får et best mulig grunnlag for å avgjøre en sak, ved at myndighetene sikres tilgang til relevante opplysninger som finnes hos mottak og omsorgssentre.²⁴ [...] Forslaget innebærer at utlendingsmyndighetene

¹⁹ I Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 325.

²⁰ Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Utlendingsdirektoratet av 3.10.2002.

²¹ Justisdepartementets lovavdeling konkluderte slik i brev til Kommunal- og regionaldepartementet av 4.8.2005.

²² Brev fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 4.11.2007.

²³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Høring – forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre.*

vil få rett til, uten hinder av taushetsplikten etter forvaltningsloven, å få utlevert relevante opplysninger om den enkelte beboer fra ansatte ved mottak. [...] Det foreslås også å lovfeste en rett for ansatte ved mottak og omsorgssentre til å gi utlendingsmyndighetene opplysninger av eget tiltak.²⁵

Forslaget må ses på som et ønske om i enda sterkere grad å knytte mottakene til utlendingsforvaltningen og innvandringsreguleringen. Spørsmålet om de mottaksansattes taushetsplikt blir drøftet nærmere i kapittel 18.

12.8 Utvalgets vurdering

I en gjennomgang av organisasjonsendringer på utlendingsfeltet fra 2006 heter det innledningsvis at «[u]tlendingsfeltet omfatter delvis motstridende oppgaver som går på tvers av sektorer og departementsområder». Videre heter det at «den måten man organiserer utlendingsfeltet på, vil få konsekvenser for hvordan man definerer det, hvilke forhold og aktører man fokuserer på, hva som oppfattes som relevante problemer og akseptable løsninger, og hvilke av dem man ignorerer.»²⁶

12.8.1 Hovedmotsetningen

Hovedmotsetningen på utlendingsfeltet kan sies å gå mellom regulering og kontroll på den ene siden og integrering på den andre. Inntil introduksjonsloven trådte i kraft 1.9.2004, kan man også si at motsetningen har gått mellom det som har vært underlagt særlovgivning (utlendingsloven), og det som ikke har vært det. Asylsøkere i Norge har i all hovedsak vært omfattet av de samme lovene som de fastboende. Unntakene har vært rettigheter etter sosialtjenestelovgivningen (mottakstilbudet har trådt inn istedenfor) og pensjonskapitlene i folketrygdloven samt begrensninger i tilgangen på utdanning over en viss alder.²⁷ Asylsøkere har altså i stor grad vært omfattet av det etablerte sektoransvaret innen norsk forvaltning. Ut fra dette

²⁴ Omsorgssentre er barnevernets innkvarteringstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

²⁵ Nyhet fra Arbeidsdepartementet, publisert på regjeringen.no 12.6.2009.

²⁶ Tom Christensen, Per Læg Reid, Arne R. Ramslie (2006): *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Universitetsforlaget, s. 16.

²⁷ I tillegg har ytelsene til livsopphold for barn vært betraktet som forskudd på barnetrygd, og etterbetaling ved innvilgelse av opphold har blitt avregnet mot disse ytelsene.

perspektivet har det vært naturlig at mottakssystemet har tilhørt integreringssiden.

Gjennomgangen over viser at asylmottakene i dag organisatorisk sett er plassert på regulerings-siden. Mottakssystemet søkes også tilpasset asylsaksbehandlingen gjennom såkalt differensiering – en differensiering først og fremst rettet mot «systemets» behov og ikke beboernes behov.²⁸ Det eksisterer altså også et ønske om at de mottaksansatte i større grad skal bidra med informasjon som er relevant for behandlingen av søknaden om beskyttelse, til utlendingsforvaltningen. Hører så mottakene egentlig hjemme på reguleringssiden? Bidrar denne plasseringen i forvaltningen til at nødvendig vekt blir lagt på ivaretagelsen av asylsøkernes behov i ventetiden? Eller kan den bidra til en for sterk vektlegging av utlendingsforvaltningens behov?

I utgangspunktet er innkvartering i asylmottak en erstatning for den retten til hjelp til bolig og ytelser til livsopphold som har vært regulert gjennom sosialtjenestelovgivningen. En gjennomgang av politiske dokumenter som dekker mottaksfeltet de siste 20 årene, viser at hovedfokuset har vært på å etablere og videreutvikle mottakene som midlertidige bosteder med et tilbud som gir beboerne en meningsfull tilværelse mens de venter på svar på asylsøknaden. Og senest fra innvilget opphold har integreringsperspektivet kommet inn gjennom forberedelser til bosetting i en kommune. I perioder har integreringsperspektivet vært rådende også på et tidligere tidspunkt. Feltet har vært styrt av målsettinger og krav som bærer lite preg av innvandringsregulering og utlendingskontroll, men snarere av sosial- og velferdspolitik.

12.8.2 Ankomsthåndtering

Men fra første halvdel av 2000-tallet ble dette fokuset begrenset til å handle om de «ordinære» mottakene og de mottakene og avdelingene som var etablert for å ivareta beboere med særskilte behov. Både gjennom Utlendingsdirektoratets asylreform, det vil si etableringen av et ankomstsystem for innkvartering som skulle støtte opp om en differensiert saksbehandling, og gjennom etableringen av ventemottak, ble også reguleringspolitikken styrende for mottakssystemet.

²⁸ Det finnes også differensiering rettet mot beboernes behov. Egne mottak/avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere og de forsterkede avdelingene er eksempler på dette.

Det utkrystalliserte seg altså en todeling av mottakssystemet, hvor ankomstfasen og returfasen var sterkt preget av reguleringspolitikk og «innvandringspolitiske hensyn», og hvor det materielle og sosiale tilbudet ble holdt på et minimumsnivå. I så måte er det symptomatisk – og for så vidt også fortjenestefullt – at den tidligere nevnte odelstingsproposisjon²⁹ som foreslo etablering av utreisesenter (ventemottak), viser til både Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3, Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7 og Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 11. Det handler om å gi et så dårlig tilbud som mulig – uten å bryte med noen av de konvensjonene Norge er bundet av – i den hensikt å begrense antallet ankomster av asylsøkere og å bidra til retur av personer med ulovlig opphold.

De øvrige mottakene har så langt ikke på samme måte blitt innvandringsregulerende verktøy, dette selv om de rent organisatorisk er flyttet fra integreringssiden til reguleringssiden. Men utvalget har registrert at det er et økende press i den retning, noe utvalget oppfatter som bekymringsfullt. (Se i første rekke om roller i kap. 18.4 og 18.5.)

Utvalget anerkjenner behovet for å «koordinere saksmappene og personene» i den innledende fasen av saksbehandlingen. Det er viktig å kunne håndtere eksempelvis asylsøkere som åpenbart mangler beskyttelsesbehov, på en rask og effektiv måte for å minimere tilstrømmingen av denne typen søkere. Organiseringen av innkvarteringen kan her spille en viktig rolle sammen med organiseringen av saksbehandlingen, og utvalget ser verdien av at ankomsthåndteringen er en del av reguleringssiden.

12.8.3 Utreisehåndtering

Når det gjelder det andre reguleringsverktøyet – ventemottakene – er dette et konsept som nå er forlatt. Dette er både en følge av Utlendingsdirektoratets gjennomgang av ordningen,³⁰ den eksterne evalueringen av ventemottakene³¹ og det faktum at det oppstod opptøyer på disse motta-

kene sommeren 2010 med den følge at de ble avvirket. Men så lenge de eksisterte, representerte ventemottakene det andre ytterpunktet av mottakstilbudet asylsøkere fikk i Norge, og det hørte klart hjemme på reguleringssiden.

For en vurdering av erstatningen for ventemottak – retursenter – vises det til kapittel 20. Her omtales også håndtering av personer i Dublin-prosedyre.

12.8.4 Et todelt system

Utvalget kan ikke se at den delen av mottakssystemet som befinner seg mellom de to beskrevne ytterpunktene, hører naturlig hjemme på innvandringspolitikens reguleringsside. Kanskje hører den heller ikke hjemme på innvandringspolitikens integreringsside. Men som tidligere nevnt er et statlig mottak et midlertidig botilbud med tilhørende tjenester som tilsvarende det som for andre med lovlig opphold i Norge dekkes av sikkerhetsnettet som sosialtjenesteloven representerer. Det handler i så måte om et element i den norske velferdsmodellen.

Ideelt sett mener utvalget at det politiske og forvaltningsmessige ansvaret for den delen av mottakssystemet som har produksjon av velferdstjenester som sitt viktigste formål, ikke bør ligge på samme sted som ansvaret for innvandringskontrollen. Utvalget tror at organisatorisk plassering har en betydning både for den oppmerksomhet som blir et fagområde til del, og for eventuell mangel på oppmerksomhet.³² Innvandringsfeltet er sterkt politisert i Norge. Fristelsen til å benytte mottakssystemet som et innvandringsregulerende virkemiddel vil i perioder kunne bli stor. Mulighetene til å benytte reduksjon av velferdstilbudet til personer som gjør bruk av sin legitime rett til å søke beskyttelse i Norge, bør etter utvalgets mening heller reduseres enn økes.

På den annen side ser utvalget at det finnes oppgaver knyttet til etablering og oppfølging av mottak som er relativt like, uavhengig av om mottaket er et transittmottak eller et ordinært mottak eller andre aktuelle varianter. Det vil blant annet gjelde utlysninger og kjøp etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser, økonomihåndtering samt kontroll av de tjenestene som leveres. Det kan

²⁹ Ot.prp. nr. 112 (2004–2005).

³⁰ Utlendingsdirektoratet: *Vurderinger av erfaringer med ventemottak*, Oslo 30.3.2007 og brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 2.12.2009: «Statsbudsjettet 2011 – Gjennomgang av ventemottaksordningen og utredning av kompetansemottak».

³¹ Valenta mfl. (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*, Trondheim : NTNU Samfunnsforskning.

³² Et illustrerende eksempel kan være at Justisdepartementets høringsuttalelse til NOU 2010:7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet* kun omtaler undervisningstilbudet til minoritetsspråklige i kriminalomsorgen. Dette selv om utredningen har et eget kapittel om barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere.

synes lite rasjonelt og lite kostnadseffektivt å bygge opp kompetanse på så likeartede oppgaver i ulike etater og departementer.

Et annet viktig aspekt ved denne problemstillingen er hvem som skal drive mottak hvor innvandringsregulering er et vel så viktig formål som produksjon av en velferdstjeneste. Etter utvalgets mening bør staten drive mottak som har et sterkt preg av innvandringskontroll. Det vil i så fall også innebære at en del av de typelike oppgavene bortfaller, herunder etableringer etter konkurransereguleringen. Kontroll av virksomheten vil også måtte foregå på en annen måte. Dette kan lettere åpne for en annen plassering av det politiske og forvaltningsmessige ansvaret for de øvrige mottakene.

12.9 Utvalgets anbefaling

- Utvalget mener at mottakssystemets forvaltningsmessige plassering på reguleringssiden/kontrollsidens av innvandringspolitikken medfører en risiko for at det blir for liten oppmerksomhet på sosial- og velferdspolitiske forhold.

Det bør derfor vurderes nærmere om dagens plassering av ansvaret for de ordinære mottakene er hensiktsmessig. Med dagens departementsstruktur framstår Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som det mest aktuelle alternativet.

- For å tydeliggjøre velferdssidene av innkvarteringstilbudet til asylsøkere anbefaler utvalget en større grad av regulering av tilbudet. Dette vil også motvirke det utvalget oppfatter som et økende press på at asylmottakene skal være en del av innvandringskontrollen.
- Utvalget anbefaler at staten ved Utlendingsdirektoratet driver det innkvarteringstilbudet som er sterkest preget av innvandringskontroll, jamfør også at det er politiet som drifter utlendingsinternatet på Trandum.³³ I dagens situasjon innebærer det at staten driver transittmottakene.

³³ Trandum er ikke en del av mottakssystemet og er derfor ikke omfattet av denne utredningen. Virksomheten reguleres gjennom forskrift om Politiets utlendingsinternat av 23. desember 2009 nr. 1890. Trandum benyttes til fengsling etter utlendingsloven. Utvalget er kjent med at personer som skulle ha vært innkvartert på Trandum, har blitt plassert i transittmottak på grunn av plassmangel.

Kapittel 13

Økonomi – drift, ytelser og tilskuddsordninger

13.1 Innledning

Størstedelen av de direkte utgiftene knyttet til mottakstilbudet for asylsøkere dekkes over Utlendingsdirektoratets budsjett. De største utgiftspostene er drift og leie av asylmottak, økonomiske ytelser til mottaksbeboerne og tilskudd til vertskommunene.

Utgiftene varierer naturlig nok med svingningene i ankomstene og kapasiteten i mottakssystemet. I tabell 13.1 vises en oversikt over utbetalin-

gene over Utlendingsdirektoratets budsjett på de aktuelle postene for perioden 1993–2010, gjennomsnittlig belegg i mottak for det enkelte år samt beregnet utgift per beboer per år.¹ Beløpene

¹ Kilder: Utgiftene for årene 1993–1999 er tatt fra St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningspolitikken i Norge*. Utgiftene for årene 2000–2008 er tatt fra ulike budsjettproposisjoner (St.prp. nr. 1), mens utgiftene for 2009 og 2010 er tatt fra Utlendingsdirektoratets regnskapsrapportering til departementet. Tallene for gjennomsnittlig belegg er hentet fra oversikter fra Utlendingsdirektoratet.

Tabell 13.1 Årlige utgifter til drift av mottak 1993–2010

År	Utgift	Belegg ¹	Utgift per beboer ²
1993	765 345 000	8 400	91 100
1994	968 008 000	10 200	94 900
1995	257 579 000	2 300	112 000
1996	145 067 000	1 300	111 600
1997	157 356 000	1 500	104 900
1998	510 153 000	5 200	98 100
1999	1 177 706 000	11 900	99 000
2000	1 236 579 000	13 200	93 700
2001	1 134 550 000	11 100	102 200
2002	1 658 154 000	15 400	107 700
2003	1 784 278 000	16 900	105 600
2004	1 545 702 000	13 900	111 200
2005	1 083 817 000	10 300	105 200
2006	930 333 000	8 100	114 900
2007	835 530 000	7 200	116 000
2008	1 376 649 000	9 800	140 500
2009	2 681 740 000	17 000	157 700
2010	2 929 008 000	17 900	163 600

¹ Avrundet til nærmeste 100.

² Avrundet til nærmeste 100.

inkluderer utgifter til drift og leie av mottak, ytelser til beboerne og vertskommunetilskudd.²

13.2 Utgifter til drift og leie av asylmottak

De økonomiske rammene for drift og leie av asylmottak har, naturligvis, vært førende for hvilket innkvarteringstilbud asylsøkere har fått i Norge. Det framgår av Stortingsmelding nummer 39 (1987–88)³ at mottakene skulle drives innenfor den kostnadsnorm som staten fastsatte, og at det skulle utarbeides et «statlig driftsreglement» for å standardisere tilbudet.⁴

I forbindelse med etableringen av Utlendingsdirektoratet og dagens mottaksmodell ble det gitt en fullmakt fra departementet til direktoratet som fastsatte de økonomiske rammene for leie og drift av asylmottak. Med utgangspunkt i denne fullmakten forhandlet så Utlendingsdirektoratet med ulike interessenter.

Etablering og drift av mottak var fullmaktsstyrt på denne måten fram til 2006, da departementet gikk over til ren budsjettstyring. I tillegg til en total budsjetttramme, som også kan inkludere midler som er øremerket til ulike formål, fastsettes det gjennom statsbudsjettet en enhetspris for hva en asylsøker maksimalt kan koste per år, samt krav til kapasitetsutnyttelse. Fordi ankomstene av asylsøkere varierer, gis det også en såkalt romertallsfullmakt fra Stortinget som innebærer at budsjetttrammen kan overskrides som en følge av volumøkninger.

Også etter 2001, da anskaffelse av mottaksplasser har vært gjennomført etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser, har prisene vært regulert av fullmakter – først av departementets fullmakter og senere av interne fullmakter i Utlendingsdirektoratet.

Utvalget har bedt om en oversikt over utviklingen i prisene på drift og leie av mottak de siste 15 år fra Utlendingsdirektoratet, for blant annet å kunne si noe om konkurranseutsettingen har hatt

² Mens alle utgifter til drift av mottak har blitt ført på post 21 det meste av perioden, er tilskudd til vertskommunene de senere år skilt ut på en egen post 60 og ytelser til beboerne på en post 70. For de senere årene er utgiftene på de ulike postene summert.

³ St. meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 80.

⁴ Det første driftsreglementet er datert 27.7.1987 og er utgitt av Sosialdepartementet: *Reglement for drift av statlig mottaksberedskap for asylsøkere og flyktninger*. Samme dato utga departementet også: *Midlertidig reglement for personlig økonomisk hjelp til asylsøkere*.

effekt på prisnivået. Det er også andre forhold som kan trekke prisene i den ene eller andre retningen, herunder ankomstbildet og den generelle konjunktursituasjonen. Det har også vært ønskelig å se på eventuelle geografiske forskjeller. Det har imidlertid ikke lyktes utvalget å få tilstrekkelig informasjon om disse forholdene.

13.2.1 Særskilt om ekstraordinære tiltak

Utlendingsdirektoratet har en ordning som går under betegnelsen ekstraordinære tiltak, og som omfatter ulike typer utgifter forbundet med innkvartering av asylsøkere. Ordningen omtales på følgende måte i statsbudsjettet for 2011⁵:

Videre dekker posten [Post 21 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak] utgifter til bl.a. særskilte tiltak som vakthold og tilrettelegging av boforhold for personer med særskilte behov [...]

Utlendingsdirektoratet har utarbeidet en såkalt «intern melding» med nærmere omtale av ordningen⁶. Her finnes følgende oversikt over hvilke tiltak denne ordningen kan dekke:

- Vakthold og særskilte tiltak for beboere med voldelig og utagerende atferd, inkludert bruk av private bo- og omsorgsløsninger i henhold til UDIs rammeavtale
- Forsterket bemanning, som for eksempel miljøarbeider
- Skjermet bolig (innleie av bolig utenfor mottaket knyttet til enkeltpersoner med behov for skjerming)
- Bo- og omsorgsløsninger for funksjonshemmede, som for eksempel institusjonsplass eller ombygging/tilrettelegging av eksisterende bolig
- Ekstrabemanning og særskilte tiltak rundt beboere i avdelinger for enslige mindreårige
- Tiltak og oppfølging av personer som kan være utsatt for menneskehandel
- Helseutgifter, inkludert medisinsk oppfølging, som ikke omfattes av folketrygden eller RS 2008–035 *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*
- Forebyggende tiltak for å hindre negativ utvikling eller eskalering. Her inngår blant annet støttekontakt, SFO og avlastning

⁵ Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet s. 194.

⁶ IM 2010-049 *Rutiner for UDIs søknadsbehandling og oppfølging av ekstraordinære tiltak i mottak*.

- Diverse kostnader som følge av uforutsette hendelser som for eksempel brann, trusselsituasjoner og hærverk

Tiltakene er i hovedsak av en type som iverksettes for å beskytte andre beboere og ansatte mot utagerende personer, samt av en type som innebærer tilrettelegging for beboere med spesielle behov, delvis som en konsekvens av at asylsøkere ikke har rettigheter etter sosialtjenesteloven.⁷ Og det handler om utgifter som det ikke er rimelig å forvente at driftsoperatørene dekker innenfor driftsavtalene.

Fram til 1.7.2008 kunne også ekstraordinære utgifter til barnevernstiltak bli dekket over denne posten. Begrunnelsen var at enkelte barnevernsaker var så kostbare at de åpenbart ikke ble dekket av vertskommunetilskuddet. For å hindre at økonomiske forhold skulle føre til at barn ikke fikk hjelp, kunne slike utgifter dekkes av Utlendingsdirektoratet etter søknad fra den aktuelle kommunen. Fra og med andre halvår 2008 har denne ordningen vært erstattet av en egen tilskuddsordning (se pkt. 13.4 Vertskommunetilskudd).

13.2.1.1 Utviklingen i utgifter til ekstraordinære tiltak

Utgiftsutviklingen til ekstraordinære tiltak de siste årene vises i tabell 13.2⁸:

Fra 2007 har Utlendingsdirektoratets regnskapsrapporter også hatt en nærmere spesifise-

⁷ Se nærmere i kap. 25.4.

⁸ Kilder: Budsjettinnspill fra Utlendingsdirektoratet til overordnet departement, høsten 2007 (gjelder årene 2003–2006 og Utlendingsdirektoratets regnskapsrapporter til overordnet departement.

ring av type tiltak midlene har vært brukt på. Kategoriseringen var lik for 2007 og 2008, men den er endret fra og med 2009.

Tallene viser at det særlig er utgifter til vakt-hold og skjermingstiltak som har økt. Tiltak for enslige mindreårige asylsøkere er redusert, noe som sannsynligvis har sammenheng med at ansvaret for de under 15 år er overført til barnevernet.

13.3 Økonomiske ytelser til mottaksbeboerne

Fra dagens mottakssystem ble etablert har staten hatt ansvaret for økonomisk støtte til livsopphold for asylsøkere. Ytelsene har vært regulert gjennom et «pengereglement» fastsatt av departementet. Her har det vært fastsatt satser for såkalt basisbeløp, som skal dekke daglige utgifter til mat, klær, reiser, legebekker/medisiner etc. I tillegg har pengereglementet regulert adgangen for den enkelte beboer til å søke om tilleggsytelser på grunn av spesielle behov. Det kan være tannbehandling, briller, spesielt høye helseutgifter og lignende.

Fra 1992 har asylsøkere fått dekket egenandel til psykolog eller psykiater fullt ut – under forutsetning av at behandlingen er etter henvisning fra lege.

Ut over dette har asylsøkere i mesteparten av perioden mottatt «startpakker» i form av sengetøy, kjøkkenutstyr og klær.

Ytelsene har alltid vært subsidiære i den forstand at de har vært forbeholdt asylsøkere uten inntekt og/eller formue. Og det har hele tiden vært en forutsetning at asylsøkerne faktisk bodde i mottak. De som har valgt å bo privat og klare seg på egen hånd, har ikke mottatt ytelser etter penge-

Tabell 13.2 Utgifter til ekstraordinære tiltak 2003–2010

År	Utgift	Utgift per beboer
2003	13 839 000	811
2004	11 123 000	777
2005	21 590 000	2 093
2006	35 989 000	4 180
2007	51 696 000	7 122
2008	62 106 000	6 584
2009	105 918 000	6 598
2010	105 012 000	5 863

reglementet. De har heller ikke mottatt sosialhjelp og har derfor vært avhengige av lønnsinntekt, formue eller hjelp fra slekt og venner.

13.3.1 Satsene i pengereglementet

Satsene i pengereglementet har vært regulert med ujevne mellomrom i perioden slik det framgår av tabell 13.3 (satser per måned for personer med selvhushold).

13.3.2 Satser og prisutvikling

En sammenligning med prisveksten i den aktuelle perioden viser at satsene for livsopphold til asylsøkere henger etter. Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSBs) kalkulator for konsumprisindeksen tilsvarte kroner 2 500 i 1989 kroner 4 005 i 2010. Tilsvarende for de øvrige satsene, henholdsvis barn og barnetillegg, er kroner 5 607 og kroner 1 602. Det kan etter dette konkluderes med at enslige har fått opprettholdt 77 prosent av kjøpekraften, par 92 prosent og tillegg for barn 94 prosent.

I hvilken grad asylsøkere har fått kompensert for prisveksten, må imidlertid også ses i sammenheng med satsenes størrelse i utgangspunktet. Utlendingsdirektoratet foretok i 1995⁹ en sammenligning av satsene for ytelser til asylsøkere med statistikk fra SSB¹⁰ og fra Statens institutt for forbruksforskning.¹¹ Konklusjonene var at asylsø-

kere som bodde i mottak med kantinedrift, kom godt ut i forhold til statistikken. For beboere i mottak med selvhushold var konklusjonen at enslige med og uten barn kom godt ut, mens par med ett barn kom dårlig ut. Alle familiesammensetninger som omfattet voksne barn, kom også dårlig ut. De skjevhetene som ble påpekt, ble så rettet opp i et revidert pengereglement i 1996.

Hvis SSBs kalkulator for konsumprisindeksen brukes på satsene fra 1996, blir beløpene som følger i 2010: kroner 3 379 for enslige, kroner 5 676 for par og kroner 1 487 for barn. I perioden 1996–2010 har enslige fått opprettholdt 92 prosent av kjøpekraften og par 91 prosent, mens barn har fått økt kjøpekraft (101 prosent).

Utvalget har for øvrig merket seg at satsene verken ble justert i 2009 eller i 2010 – dette på tross av at departementet instruerte Utlendingsdirektoratet om å justere dem.¹² Utvalget går ikke nærmere inn på årsakene til at satsene ikke ble justert, men slår fast at mottaksbeoerne har gått glipp av både den realstyrkingen av ytelsene og den kompensasjonen for prisstigning som lå i disse justeringene. Departementet har i brev av 10.2.2011 gitt Utlendingsdirektoratet i oppdrag å heve satsene med 1,9 prosent i 2011.

¹² I brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet av 12.3.2009 bes det om at satsene justeres med 3,1 prosent med virkning fra 1.3.2009, noe som innebærer en realstyrking av ytelsene. I brev fra departementet til direktoratet datert 17.12.2009 bes det om en justering på 4,04 prosent med virkning fra 1.1.2010, blant annet med henvisning til at satsene ikke ble justert i 2009. Utvalget har bedt både departementet og direktoratet om en forklaring på hvorfor satsene ikke ble justert. Svar fra departementet er gitt i e-post av 30.3.2011.

⁹ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Kommunal- og arbeidsdepartementet av 9.8.1995.

¹⁰ SSB: Utgift per husholdning per år i forskjellige typer av husholdninger, 1991–1993, 1993-priser.

¹¹ Standardbudsjett for forbruksutgifter, 1994.

Tabell 13.3 Satser i pengereglementet

År	Enslig voksen	Par	Tillegg pr. barn
1989	2 500	3 500	1 000
1992	2 700	3 800	1 100
1994	2 500	4 000	850
1996	2 500	4 200	1 100
2001	2 700	4 550	1 300
2002	2 790	4 700	1 340
2006	2 890	4 760	1 340
2007	2 990	4 990	1 400 ¹
2008	3 100	5 160	1 500

¹ I 2007 ble det innført en differensiering på alder for utbetalingene for barn – for 2007 og 2008 er satsen for barn i alderen 6–10 år brukt.

Tabell 13.4 Sammenligning mellom veiledende satser for sosialhjelp og satser i pengereglementet

	Veiledende sats 2011	Pengereglementet ¹	Differanse
Enslig	5 288	3 100	-2 188
Ektepar/samboere	8 783	5 160	-3 623
Barn 0–5 år	2 017	1 340	-677
Barn 6–10 år	2 681	1 500	-1 181
Barn 11–17 år	3 361	1 600	-1 761

¹ Satser for beboere i ordinære mottak med selvhushold.

13.3.3 Økonomisk stønad til livsopphold

Siden 2001 har staten utarbeidet veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. I rundskriv A-1/2010 fastsatte Arbeidsdepartementet¹³ slike satser for 2011. En sammenligning av disse veiledende satsene og de økonomiske ytelsene til beboere i mottak vises i tabell 13.4.

Et par med to tenåringsbarn i mottak mottar etter dette 8 360 kroner per måned. Statens veiledende sats for sosialhjelp til en slik husholdning er til sammenligning 15 505 kroner per måned.

Statens veiledende satser omfatter utgifter til det løpende, daglige livsoppholdet: mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler og hygiene med mer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål). De omfatter ikke boutgifter, forsikringer, helseutgifter, bilhold og andre utgifter som er avhengige av den konkrete situasjon ved utmåling av den økonomiske stønaden. Satsene dekker

altså i all hovedsak de samme utgifter som basisbeløpet er ment å dekke. Forskjeller er:

- Mottakene har normalt et TV-tilbud som beboerne ikke betaler for.
- Mange mottak har et gratis transporttilbud til asylsøkere når mottaket er usentralt plassert.
- Det antas at de færreste asylsøkere abonnerer på avis.
- Asylsøkere mottar en støtte på 750 kroner til barn som starter i barnehage eller grunnskole.
- Basisbeløpet skal dekke helseutgifter (men det kan søkes om tilleggssytelser ut over en egenandel på 2 000 kroner per år for enslige og 3 000 kroner for familier).

I den grad asylsøkere har «besparelser» som følge av disse forskjellene, antas de å være langt mindre enn forskjellen mellom de veiledende satsene og basisbeløpet.

Det kan også være interessant å se på hvordan de veiledende satsene og satsene for basisbeløp har utviklet seg (tabell 13.5 og tabell 13.6).

I tillegg til at satsene for basisbeløp i utgangspunktet lå godt under de veiledende satsene for sosialhjelp, ser vi også at utviklingen i satsene har vært relativt beskjedent sammenlignet med sosialhjelpssatsene.

¹³ Arbeidsdepartementet (2010): Rundskriv A-1/2010: *Statlege rettleiande retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphald.*

Tabell 13.5 Utvikling i veiledende satser for sosialhjelp

	Veiledende 2001	Veiledende 2011	Endring i %
Enslig	3 880	5 288	36,3
Ektepar/samboere	6 460	8 783	36,0
Barn 0–5 år	1 250	2 017	61,4
Barn 6–10 år	1 720	2 681	55,9
Barn 11–17 år	2 240	3 361	50,0
Gjennomsnitt			47,9

Tabell 13.6 Utvikling i satsene i pengereglementet

	Basisbeløp 2001	Basisbeløp 2011	Endring i %
Enslig	2 700	3 100	14,8
Ektepar/samboere	4 550	5 160	13,4
Barn 0–5 år ¹	1 300	1 340	3,1
Barn 6–10 år	1 300	1 500	15,4
Barn 11–17 år	1 300	1 600	23,1
Gjennomsnitt			14,0

¹ Satsen for barn var ikke differensiert etter alder i 2001.

13.3.4 Differensierte satser

Selv om pengereglements målsetting er å «sikre en felles standard for mottakenes beregning av økonomiske ytelser til beboere som ikke på annen måte er i stand til å dekke sine økonomiske behov»¹⁴, innebærer ikke det at det er like ytelser til alle grupper av beboere. Satsene varierer etter asylprosedyre, fase, status i asylsaken, mottakstype, alder og eventuell familiekonstellasjon.

For det første varierer satsene ut fra om beboerne har selvhushold (lager mat selv), eller om de bor i mottak med fri kost (kantine).

Satsene varierer videre ut fra om beboeren er i transittmottak eller i ordinært mottak. Alle søkere mottar ytelser etter de samme satser så lenge de bor i transittmottak – med ett unntak: Søkere som blir behandlet etter såkalt 48-timersprosedyre, mottar ingen støtte til livsopphold (men de får mat fra kantine).

Det gjelder spesielle regler for asylsøkere som antas å få eller får sin sak behandlet etter Dublin II-forordningen, såkalte dublinere. Disse bor både i transittmottak og i ordinære mottak i dag. I transittmottak mottar dublinere de samme ytelser som andre beboere i transittmottak. I ordinære mottak får de ytelser som om de bodde i transittmottak og altså mindre enn øvrige beboere i ordinære mottak – med unntak av beboere med endelig avslag.

Det gjelder også spesielle regler for mottaksbeboere med endelig avslag. Pengereglementets punkt 2.5 lyder:

Beboere som har mottatt endelig avslag på sin asylsøknad, eller som etter klage på UDIs vedtak ikke er gitt utsatt iverksettelse, mister ytelser fra

¹⁴ RS 2008-035 *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*, pkt. 2.

den dato som er satt som utreisefrist. UDI kan i særlige tilfeller bestemme at ytelser først skal falle bort fra et senere tidspunkt.¹⁵

Da ventemottakene ble etablert for personer med endelig avslag og ulovlig opphold, mistet de som ble flyttet dit, all stønad til livsopphold (men de fikk mat i kantine). Fra 2008 ble det tatt inn en bestemmelse i pengereglementet som ga ventemottaksbeboerne 100 kroner per uke i lomme penger.

De med endelig avslag som i dag bor i ordinære mottak, blir trukket i den såkalte lommepengedelen. Det vil si at de beholder den delen av stønaden som er beregnet til mat. Tillegget for barn reduseres ikke. I oppdragsbrevet til UDI om retursenter skriver Justisdepartementet at beboerne i retursenter skal ha samme rettigheter og plikter som det personer med endelig avslag har i ordinære mottak i dag. «Det skal bl.a. gis reduserte ytelser til livsopphold til voksne personer i denne gruppen.»¹⁶

13.3.5 Utvalgets vurderinger

Da Sosialdepartementet utarbeidet de veiledende satsene for sosialhjelp i 2001, inngikk de i rundskriv I-34/2001 med tittel *Sosialtjenesteloven kapittel 5*. I et eget forord heter det:

Den generelle velstandsutviklingen det siste tiåret har ført til økt levestandard for folk flest. Enkelte har likevel blitt hengende etter i velstandsutviklingen, til tross for godt utbygde velferdsordninger som omfatter hele befolkningen. Dårlige levekår gjelder således ikke lenger for hele, lett identifiser-

¹⁵ Sst., punkt 2.5.

¹⁶ Brev fra Justis- og politidepartementet til Utlendingsdirektoratet av 13.1.2011.

bare sosiale grupper, men for et lite mindretall innenfor de ulike gruppene. Derfor er det viktig at virkemidlene i velferdspolitikken innrettes slik at en fanger opp de individuelle og ofte sammensatte behovene som den enkelte har. Gjennom Handlingsplan for sosial og økonomisk trygghet (2002–2005) vil regjeringen gi de vanskeligstilte i samfunnet et løft, og ønsker særlig å bedre situasjonen for grupper som har lav inntekt og levekårsproblemer over tid.¹⁷

Asylsøkere er ikke omtalt i rundskrivet, noe som for så vidt er naturlig ut fra at de ikke hadde rettigheter etter sosialtjenesteloven. Asylsøkere har i det hele tatt i liten grad vært viet oppmerksomhet i velferdspolitikken. Samtidig kan det se ut som om asylsøkere nettopp er en lett identifiserbar sosial gruppe med dårlige levekår.

Går vi tilbake til slutten av 1980-årene, da staten refunderte kommunenes utgifter til sosialhjelp til asylsøkere, ble det fra Sosialdepartementet presisert at der staten refunderte sosialhjelpsutgiftene til flyktninger, asylsøkere og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, skulle sakene vurderes og behandles på samme måte som for nordmenn når det gjaldt å avgjøre om vilkårene for å yte sosialhjelp var til stede og hjelpe måten. Det ble videre presisert at «nivået på ytelsene til disse gruppene må tilsvare det som kommunen gir til nordmenn i tilsvarende situasjon og til samme formål.»¹⁸

I Odelstingsproposisjonen¹⁹ om innføring av en forskriftshjemmel i sosialtjenesteloven for blant annet å kunne avskjære asylsøkeres rett til sosialhjelp er det ingenting som tyder på at det var regjeringens hensikt å innføre et lavere nivå på ytelsene til asylsøkere enn til andre. Heller ikke i Sosialdepartementets rundskriv I-30/91²⁰ om utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp, antydes det at det er et formål med endringen at asylsøkere skal få lavere ytelser enn andre.

Som vist over mottar asylsøkere i dag en stønad til livsopphold som ligger betydelig under

nivået på statens veiledende satser for sosialhjelp. Når det da også framstår som tilfeldig om ytelsene til asylsøkere prisjusteres, har det som konsekvens at avstanden øker.

Utvalget ser ikke bort fra at det å bedre de økonomiske forholdene for asylsøkere kan virke som en såkalt pull-faktor som kan bidra til at personer som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse og humanitær tillatelse, søker asyl i Norge. Men slike innvandringsregulerende hensyn må ikke medføre at mennesker over tid må leve i fattigdom. Utvalget mener tidsfaktoren er vesentlig i denne forbindelse. Når det gjelder et opphold i mottak av noen få måneders varighet, er ikke nødvendigvis de veiledende satsene for stønad til livsopphold relevante. Er oppholdstiden lengre enn det, er det derimot grunn til bekymring for den relativt lave økonomiske støtten som blir asylsøkere til del. Utvalget er i så måte spesielt bekymret for barna og de begrensningene den lave stønaden legger på deres muligheter til utfoldelse og sosial kontakt med andre barn.

13.3.5.1 Særskilt om differensierte satser

Utvalget finner det rimelig at satsene for stønad til livsopphold er lavere i transittmottak enn i ordinære mottak. Transittoppholdet vil for de fleste være av kortere varighet, og behovet for økonomisk stønad antas å være lavere.

Utvalget finner det også rimelig at den økonomiske stønaden reduseres for personer som får endelig avslag på søknaden, dette som en markering av at perioden som asylsøker i Norge er over, og at den enkelte har plikt til å forlate landet. Utvalget er allikevel bekymret for situasjonen for barn. Det kan her være snakk om familier som har hatt langvarige opphold i Norge med svært begrenset familieøkonomi. Og selv om utbetalinger for barn ikke reduseres, vil utbetalingen til den enkelte familie skje i form av én sum som ikke sier noe om at barn er skjermet. Det vil være opp til den enkelte familie om barna faktisk skjermes.

Når det gjelder økonomisk stønad til dublinere, mener utvalget at de skal ha samme ytelser som øvrige asylsøkere. Dette framstår som mer rettferdig enn dagens ordning. Dublinere er en sammensatt gruppe, og mange kan ha legitime grunner til å søke beskyttelse i Norge selv om de har hatt mulighet til å søke i et annet land. Dessuten får mange relativt lange opphold i Norge. Det innebærer at dublinere i transittmottak mottar ytelser etter samme satser som andre beboere i transittmottak – som i dag. Ved overflytting til

¹⁷ Sosialdepartementet: Rundskriv I-34/2001 *Sosialtjenesteloven kapittel 5*, forordet.

¹⁸ Sosialdepartementet: Rundskriv I-22/89: *Statsrefusjon for kommunenes og fylkeskommunenes sosialhjelps- og barnevernutgifter til flyktninger, asylsøkere og personer med opphold på humanitært grunnlag*.

¹⁹ Ot.prp. nr. 26 (1989–90) *Lov om endring i lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg*.

²⁰ Sosialdepartementet (1991): Rundskriv I-30/91: *Forskrift om utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp med vedleggene «Forskrift av 14. juni 1991» om utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp og «Merknader til de enkelte bestemmelser»*.

ordinære mottak bør det utbetales ytelser etter samme satser som til øvrige beboere.

Etter utvalgets vurdering vil en slik likebehandling kunne redusere de problemene som er knyttet til innkvartering av dublinere i ordinære mottak i dag. Herunder vil det som i dag framstår som en noe uklar ordning knyttet til dekning av helseutgifter, finne en løsning. (Se for øvrig kap. 20 og 21 om utreisesenter for personer som skal overføres til land i dublinsamarbeidet.)

13.3.6 Utvalgets anbefaling

- Nivået på den økonomiske stønaden til asylsøkere bør gjennomgås med sikte på å sikre at asylsøkere ikke over tid må leve i fattigdom.
- Det må innføres en mekanisme som sikrer inflasjonsjustering av asylsøkeres stønad til livsopphold.
- Søkere i Dublin-prosedyre i ordinære mottak gis samme ytelser som øvrige beboere.

13.4 Vertskommunetilskudd

Den kommunen hvor et statlig mottak er plassert, kalles vertskommune. I og med at vertskommunen vil være ansvarlig for å yte visse tjenester til beboerne i mottakene, er det etablert en ordning med såkalt vertskommunetilskudd. Ordningen omtales på følgende måte i Stortingsmelding nummer 39 (1987–88):

Også i de tilfeller hvor en privat organisasjon eller bedrift er avtalepartner, vil denne måtte yte tjenester i samsvar med de retningslinjer og den kostnadsnorm Staten til enhver tid setter for denne type virksomhet. I tillegg vil en hele tiden måtte ta med i beregningen lovhjemlede tjenester i den kommunen mottaket er lokalisert, («vertskommunen»).

Ved en slik ordning får den private avtalepartner dekket kostnader for den delen av driften som ikke omfatter kommunale tjenester (innkvartering og drift). Også her beregnes en døgnpris. Kommunal- og arbeidsdepartementet arbeider nå med å finne kompensasjonsordninger for de ekstrautgifter som påføres den aktuelle «vertskommune» for det privat drevne mottaksstedet – p.g.a. merbelastning på deler av det kommunale apparatet (f.eks. skole og helsetjeneste).²¹

I utgangspunktet var ordningen med vertskommunetilskudd (som det ble kalt inntil 2008–2009) kun beregnet for kommuner hvor private eller organisasjoner drev mottak. For kommunalt drevne mottak lå kompensasjonen inne i de driftsavtalene som ble inngått. Dette ble endret i 2000, slik at også kommuner som drev mottak, fikk utbetalt den særskilte kompensasjonen. Samtidig ble prisstrukturen justert, slik at det fra nå av ble utbetalt en grunnsats uavhengig av antall mottaksplasser i kommunen samt en sats per mottaksplass.

Vertskommunetilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med at det er mottak i kommunen. Størrelsen på tilskuddet har dels vært prisjustert og dels justert som en følge av spesielle forhold. Fra 1.1.2008 ble det fastsatt egne satser for plasser for enslige mindreårige og forsterkede plasser, og fra 1.7.2008 ble satsene nær doblet som en følge av en kartlegging av vertskommunenes faktiske utgifter.²² En tilsvarende kartlegging ble gjennomført i 2009 av utgiftene i 2008 for kommuner med transittmottak.²³

Mens vertskommunetilskuddet tidligere lå inne i forhandlingsfullmakten fra aktuelt departement til Utlendingsdirektoratet (se pkt. 13.2. Utgifter til drift og leie av asylmottak), reguleres tilskuddet nå i et rundskriv fra Utlendingsdirektoratet²⁴. Satsene fastsettes av Stortinget gjennom behandlingen av statsbudsjettet. For 2011 er satsene:

Grunnsats per kommune med mottak
434 700 kroner per år
Sats per ordinære mottaksplass
4 660 kroner per år
Sats per plass for enslige mindreårige
12 320 kroner per år
Sats per forsterket plass
113 300 kroner per år

Særtilskudd ved omsorgsplassering

Det nevnte rundskrivet omfatter også et annet tilskudd, nemlig særtilskudd til vertskommuner

²² Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (2008): *Kommunenes utgifter i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere*.

²³ Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (2010): *Kommunenes utgifter som vertskommune for statlige transittmottak for asylsøkere i 2008*.

²⁴ RS 2010-088: *Tilskudd til kommuner som har statlige mottak eller omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere*.

²¹ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 80.

med særlig høye barnevernsutgifter knyttet til omsorgsovertakelser etter barnevernloven kapittel 4. Tilskuddet erstatter den tidligere ordningen med refusjon av barnevernsutgifter nevnt under punkt 13.2.1 Ekstraordinære tiltak. Satsene for 2011 er:

Særtilskudd for medfølgende barn

22 220 kroner per måned

Særtilskudd for enslige mindreårige

11 110 kroner per måned

Differensieringen skyldes at kommunene betaler halv egenandel ved omsorgsovertakelse av enslige mindreårige asylsøkere.

Barnehagetilskudd

Fra og med 2011 er også tilskudd til dekning av barnehageplass for 4- og 5-åringer lagt inn i vertskommunetilskuddet. Bakgrunnen er at tilskudd til barnehagedrift nå inngår i rammeoverføringen til kommunene. I og med at asylsøkere ikke er folkeregistrert i vertskommunen, vil de heller ikke inngå i beregningsgrunnlaget for rammetilskuddet. Det er derfor fastsatt en sats i statsbudsjettet på 9 810 kroner per barn per måned som inkluderer foreldrebetalingen²⁵. Tilskuddet gjelder for heldags barnehageplass.

²⁵ Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet, s. 196.

Kapittel 14

Etablering av mottak

14.1 Innledning

Etablering av mottak reguleres av lov om offentlige anskaffelser¹. I dette kapittelet gjennomgås dagens regelverk og praksis. Videre drøftes noen dilemmaer. Avslutningsvis gjennomgås også mottaksetableringer i et lokalsamfunnsperspektiv.

14.2 Generelt om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter samt offentligrettslige organer.² Når disse skal anskaffe varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider, skal lov om offentlige anskaffelser følges. Formålet er å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling av leverandører. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

De grunnleggende kravene i lov om offentlige anskaffelser er:³

- Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.
- En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.
- Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

- Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Regelverket for offentlige anskaffelser er utformet i tråd med de forpliktelser som følger av EØS-avtalen og WTO-avtalen. Norge er forpliktet til å innføre EU-direktiver på området i norsk lovverk (se kapittel 10 om direktiver som instrument i EU-retten).

14.3 Om anskaffelse av asylmottak

Drift av statlig mottak defineres som en *tjeneste* som staten kjøper av ulike leverandører. Etter EU-direktivene deles alle tjenester inn i A- og B-tjenester, i det norske anskaffelsesregelverket kalt prioriterte og uprioriterte tjenester⁴. Drift av mottak er vurdert til å være en uprioritert tjeneste, og anskaffelsene følger da de prosedyrene som gjelder for slike.

Utlendingsdirektoratet har anskaffet mottak etter lov om offentlige anskaffelser siden ny forskrift om anskaffelser⁵ trådte i kraft 1.7.2001.

Behovet for å anskaffe mottak kan skyldes enten et økt behov for mottaksplasser eller at eksisterende kontrakter utløper. I begge tilfeller kunngjør Utlendingsdirektoratet sitt behov i Database for offentlige innkjøp (Doffin). En slik kunngjøring ledsages av et konkurransegrunnlag, som inneholder en nærmere spesifisering av den tjenesten som ønskes kjøpt. Eksempelvis vil konkurransegrunnlaget si noe om hvilken type mottaksplasser som etterspørres. I tillegg inneholder konkurransegrunnlaget såkalte kvalifikasjonskrav

¹ Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69.

² Sst., § 2.

³ Sst., § 5.

⁴ Uprioriterte tjenester omfatter blant annet hotell- og restaurantvirksomhet, visse transporttjenester, juridiske tjenester, tjenester vedrørende undervisnings- og yrkesutdanning, helse- og sosialtjenester og fritids-, kultur- og sportstjenester. Øvrige tjenester, for eksempel vedlikehold og reparasjon, teletjenester og regnskap, revisjon og bokføring, er prioriterte tjenester.

⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 nr. 616.

(de kravene tilbyderne må oppfylle for å kunne delta i konkurransen) og såkalte tildelingskriterier (hvilke forhold som vil bli tillagt vekt i valg av tilbyder).

Kunngjøringen inneholder også en frist for når tilbud må være Utlendingsdirektoratet i hende. Tilbud som kommer inn, kan ikke åpnes før tilbudsfristen er utløpt, og alle tilbud skal åpnes samtidig og med minimum to personer til stede.

Utlendingsdirektoratet benytter en prosedyre ved anskaffelse av mottak som heter konkurranse med forhandling. Det innebærer at direktoratet, før valg av tilbyder, kan forhandle med noen av eller alle tilbyderne – forutsatt at de er kvalifisert til å delta i konkurransen.⁶ Det kan forhandles om alle forhold ved tilbudet.

Konkurransen avsluttes ved at den tilbyderen som har det beste tilbudet i henhold til de forhåndskunngjorte tildelingskriteriene, tildeles kontrakt. Avhengig av hvor stort behovet er, kan flere tilbydere tildeles kontrakt i samme konkurranse.

14.4 Upprioriterte tjenester og anskaffelsesprosedyrer

Ingen av de andre landene utvalget har sett nærmere på, konkurranseutsetter mottak slik det gjøres i Norge (se kap. 11). Utvalget har derfor bedt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) om nærmere informasjon om hvorfor det forholder seg slik i Norge. FAD svarer⁷ at det ifølge EU-direktiv nummer 2004/18/EF kun er enkelte av direktivets prosedyrekrav som kommer til anvendelse ved anskaffelse av oppprioriterte tjenester. Kravene som gjelder, er artikkel 23 om tekniske spesifikasjoner og artikkel 35 (4) om oppdragsgivers kunngjøringsplikt etter at kontrakt er inngått.⁸ Det gjelder ingen absolutt plikt til utlysning eller til å følge de bestemte anskaffelsesprosedyrene. Men uansett skal prinsippene om likebehandling, ikke-forskjellsbehandling og gjennomsiktighet følges. Etter dette står de enkelte medlemsland, inkludert EØS-landene, nokså fritt med hensyn til hvordan de velger å regulere anskaffelser av slike tjenester. Derfor er det ulike regler for slike anskaffelser i ulike land.

⁶ Eksempelvis skal et tilbud som er kommet inn etter tilbudsfristen, avvises, og tilbudet er da utelukket fra videre deltakelse i den aktuelle konkurransen.

⁷ Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til utvalget av 11.10.2010.

⁸ EU-direktiv nummer 2004/18/EF.

FAD skriver videre at Norge, for å oppfylle de generelle kravene som følger av direktivet og de EØS-rettslige prinsippene, har valgt å la anskaffelse av oppprioriterte tjenester følge del II i forskrift om offentlige anskaffelser. Av dette valget følger både en utlysningssplikt og en plikt til å følge bestemte anskaffelsesprosedyrer.

14.5 Politiske mål – formelle hindringer?

Ifølge Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet er det «et mål å ha mottakene lokalisert over hele landet, og å ha en differensiert mottaksstruktur med ulike typer driftsoperatører representert»⁹

Når det gjelder geografisk lokalisering av mottak, står Utlendingsdirektoratet helt fritt til å velge hvilke geografiske områder en konkurranse skal dekke. En utlysning kan be om tilbud fra hele landet eller fra for eksempel et fylke. Forutsetningen er imidlertid at det geografiske området er stort nok til at hovedprinsippet om konkurranse ivaretas.

I de tilfeller hvor staten selv eier eller leier bygningsmasse, kan drift i den aktuelle bygningsmassen utlyses. Da er den geografiske lokaliseringen av mottaket gitt på forhånd.

Etter dette kan det fastslås at det ikke er formelle hindringer i veien for å nå en målsetting om lokalisering av mottak over hele landet.

Når det gjelder spørsmålet om ulike typer driftsoperatører, er situasjonen noe mer komplisert. Som det framgår av kapittel 15, har de tre driftsoperatørtypernes andel av «markedet» endret seg i årenes løp. Mens kommuner, organisasjoner og private hadde andeler på henholdsvis 65, 23 og 12 prosent i 1990, var dette endret til 11, 9 og 80 prosent i 2010.

Av FADs brev til utvalget framgår det at det ikke er anledning til å sikre aktørene en andel av kontraktene gjennom anskaffelsesprosessen. FAD skriver at «[n]oen av hovedprinsippene bak regelverket er nettopp fri konkurranse og likebehandling. Man kan derfor ikke fastsette på forhånd hvem som skal levere tjenestene, ei heller fordele kontrakten andelsmessig mellom ulike leverandører.»¹⁰ Målsettingen om ulike typer driftsoperatører må derfor nås på annen måte.

⁹ Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet, s. 185.

¹⁰ Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til utvalget av 11.10.2010 s. 2.

Det finnes ett mulig unntak. Ifølge forskrift om offentlige anskaffelser er oppdragsgiver ikke forpliktet til å følge reglene i forskriftens del II eller III for kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon.¹¹ Dette innebærer at det vil være mulig å forbeholde noen kontrakter til ideelle organisasjoner, for eksempel ved å avholde konkurranser der kun slike leverandører får delta. Det er imidlertid én viktig forutsetning for dette: at drift av asylmottak er en helse- og sosialtjeneste.

FAD presiserer at drift av asylmottak ikke er nevnt i EUs såkalte CPV-register¹². De viser til at Dragsten og Lindalen¹³ i sin kommentarutgave til regelverket skriver at asylmottak faller inn under sosiale tjenester, men påpeker at de ikke viser til noen rettskilde som grunnlag for dette. Videre har Utlendingsdirektoratet klassifisert mottaksdrift som en helse- og sosialtjeneste i de årene slik drift har vært konkurranseutsatt.¹⁴ FAD understreker at de selv ikke har tatt stilling til om asylmottak er en helse- og sosialtjeneste, samtidig som de heller ikke har funnet rettskilder som gir grunnlag for en annen klassifisering.

Oppsummert kan det konkluderes med at anskaffelsesregelverket ikke åpner for å sikre at ulike typer driftsoperatører skal være representert. Ulike typer tilbydere må likebehandles. Et mulig unntak finnes for ideelle organisasjoner, men det forutsetter at drift av asylmottak faktisk er en helse- og sosialtjeneste etter regelverket. Noe tilsvarende unntak finnes ikke for kommunale driftsoperatører.

For en nærmere drøfting av spørsmålet om ulike typer driftsoperatører viser vi til kapittel 15 Driftsoperatørene.

14.6 Hastesituasjoner

I Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet heter det:

Alle kontrakter UDI inngår om mottaksdrift skal konkurranseutsettes. Under spesielle forhold, eksempelvis ved sterk og uventet økning i antall

¹¹ Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 202, § 2-1 (3).

¹² Et register hvor varer og tjenester gis en egen kode. Det er på grunnlag av dette registeret det kan avgjøres om en tjeneste er prioritert eller uprioritert.

¹³ Dragsten, Marianne H. og Esther Lindalen (2005): *Offentlige anskaffelser kommentarutgave bind I*

¹⁴ CPV-nummer 85000000 er brukt i utlysninger siden juli 2001.

asylsøkere, kan regelverket for offentlige anskaffelser fravikes ved midlertidige kontrakter.¹⁵

Lignende formuleringer har vært brukt også i tidligere års budsjettproposisjoner.

En normal tolkning av at et regelverk «kan fravikes», vil være at det ikke er nødvendig å følge regelverket. Utvalget har på denne bakgrunn spurt FAD om formuleringen gir Utlendingsdirektoratet et større handlingsrom enn det som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. FAD svarer i sitt brev til utvalget at direktoratet ikke har noen særlige unntaksregler utenom det som følger av forskriften generelt. FAD skriver videre at når man benytter unntaksbestemmelser i forskrift om offentlige anskaffelser, bør det ikke inngås kontrakter av lengre varighet enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Det vil si at dersom Utlendingsdirektoratet i en hastesituasjon for eksempel ser seg nødt til å bruke unntaksbestemmelsen om «uforutsette omstendigheter» i forskrift om offentlige anskaffelser for å innfri asylsøkeres rett til innkvartering, er det en forutsetning at det innen rimelig tid gjennomføres en konkurranse i henhold til de alminnelige reglene i forskriften.

FAD understreker i sitt brev til utvalget at unntaksbestemmelsene i regelverket generelt skal tolkes strengt. De viser i den forbindelse til *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*¹⁶. I veilederen står dette om anskaffelser som ikke kan utsettes på grunn av uforutsette omstendigheter:

For at bestemmelsen skal kunne brukes må det foreligge uforutsette omstendigheter, det vil si forhold oppdragsgiver ikke har herredømme over. Dette vil for eksempel være tilfelle dersom det på grunn av såkalt force majeure liknende forhold, som jordskjelv, oversvømmelser, brann eller lignende er nødvendig å foreta en anskaffelse for å skaffe livsnødvendige varer, som for eksempel medisiner, matforsyning eller lignende.

[...]

Andre uforutsette omstendigheter enn force majeure liknende forhold kan også oppfylle vilkåret om uforutsette omstendigheter. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom oppdragsgivers leverandør uventet går konkurs eller leverandørens ansatte streiker, og anskaffelsen ikke kan utsettes i den tid det tar å gjennomføre en konkur-

¹⁵ Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet, s. 193.

¹⁶ Fornøyings- og administrasjonsdepartementet (2006) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.

ranse. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig grunnlag for å benytte unntaksbestemmelsen at det foreligger sterkt politisk press om rask gjennomføring av et prosjekt.¹⁷

Det er Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) som er tillagt myndighet til å avgjøre om offentlige anskaffelser skjer i tråd med regelverket. Veilederen til reglene om offentlige anskaffelser samt tidligere avgjørelser i KOFA vil være veiledende for en vurdering av hva som tilfredsstillende vilkåret om uforutsette omstendigheter. Men sikker på om man har handlet i tråd med regelverket i en gitt situasjon, kan man ikke være før KOFA eventuelt har behandlet en klagesak. Etter det utvalget erfarer, har ikke KOFA behandlet saker som gjelder bruk av unntaksbestemmelser i forbindelse med etablering av asylmottak.

14.7 Utvalgets vurdering

Det at behovet for asylmottak til dels varierer sterkt, kan ikke kalles en uforutsett omstendighet. På bakgrunn av 20 års erfaring med slike svingninger må det forutsettes at Utlendingsdirektoratet har en beredskap for slike situasjoner. «Normale» variasjoner vil derfor neppe kvalifisere for å bruke unntaksbestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Utvalget vil imidlertid trekke fram en spesiell situasjon fra 1999 – særlig med henvisning til veilederens eksempler på omstendigheter som kan legitimere bruk av unntaksbestemmelsene. Vi viser spesielt til anvisningen om at sterkt politisk press om rask gjennomføring av et prosjekt ikke vil være tilstrekkelig grunnlag for å bruke unntaksbestemmelsen.

Fredag 2. april 1999 (langfredag) besluttet regjeringen å evakuere kosovoalbanske flyktninger gjennom en luftbro fra Makedonia. De første 92 av til sammen 6 085 personer ankom Norge tirsdag 6. april. I *Asylmottak gjennom 20 år* omtales situasjonen slik:

Våren 1999 evakuerte Norge 6 000 kosovoalbaniere fra Makedonia i løpet av seks uker. Det kom et nytt fly med 200 personer fem dager per uke. Det betød at UDI måtte opprette om lag 8 til 10 mottak hver uke, og de gjorde det.¹⁸

En så rask oppbygging av mottakskapitet ville det ikke ha vært mulig å gjennomføre etter de prosedyrereglene og med de tidsfrister som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.¹⁹ Spørsmålet blir da om en slik situasjon er en uforutsett omstendighet som gjør at unntaksbestemmelsene kan benyttes.

Et annet eksempel kan være situasjonen sommeren 2008. I brev til alle landets ordførere av 17.7.2008 skriver Utlendingsdirektoratets direktør:

UDI jobber på spreng for å kunne gi de [asylsøkerne] som kommer det innkvarteringstilbudet som de har et lovfestet krav på. Så langt har vi etablert 4000 nye plasser, men vi vil trenge minst 5000 til. Den prekære situasjonen med manglende tilbud på mottaksplasser gjør at UDI vil søke å etablere ytterligere 500 plasser innen august ved direkte kjøp. Det vil også bli satt i gang forberedelser til ny tilbudskonkurranse umiddelbart. Forventet utlysning i Doffin er 21. juli med påfølgende annonsering i aviser.

Det som i sitatet over betegnes «direkte kjøp» (i andre sammenhenger kalt «direkte anskaffelser»), er en ulovlig anskaffelsesmetode – med mindre vilkårene i unntaksbestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser er oppfylt. Om dette skriver Utlendingsdirektoratet i brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 18.7.2008:

Det rettslige grunnlaget for direkte anskaffelser utledes av Forskrift om offentlige anskaffelser (foa).

Den nylig avsluttede anbudskonkurransen ga ikke nok tilbud til å dekke vårt behov, og således er UDI berettiget til direkte anskaffelser etter foa § 2–1.2 litra e.

Situasjonen skulle også tilsi at foa § 2–1.2 litra c kan være en aktuell hjemmel for direkte anskaffelser. Det kan således argumenteres for at den eksplosive økningen i asylankomster, samt markedets mangel på produksjon av nye mottaksplasser, kan vurderes som «uforutsette omstendigheter», jfr. litra e.

Selv om Utlendingsdirektoratet mener det kan argumenteres for at situasjonen sommeren 2008 kan kvalifisere som en «uforutsett omstendighet», er det slett ikke sikkert at situasjonen oppfyller vil-

¹⁷ Sst., pkt. 7.3.2.

¹⁸ Aass, Thor Arne i *Asylmottak gjennom 20 år*. Artikkelsamling til Mottakskonferansen 2008. Utlendingsdirektoratet 2008, s. 11.

¹⁹ Som nevnt over ble regelverket gjort gjeldende for mottaksanskaffelser fra 1.7.2001.

kåret. Men i en situasjon hvor det er for få tilbydere, kan resultatet fort bli at alle de som faktisk tilbyr mottaksplasser, får tildelt kontrakt. Det blir det sjelden klagesaker av. Det paradoksale er da at KOFA ikke får klager til behandling som kan gi veiledning til oppdragsgiver med hensyn til hvor grensene for å oppfylle vilkåret går.

Et annet paradoks er det at Utlendingsdirektoratet i en slik situasjon står overfor to risikoer: risikoen for å bryte regelverket for offentlige anskaffelser og risikoen for ikke å innfri asylsøkerens lovfestede rett til innkvartering. Etter utvalgets vurdering bør asylsøkerens rett til innkvartering veie tyngst.

Utvalget ser at det vil kunne oppstå situasjoner hvor mottak må etableres svært raskt, og at prosedyrekravene i forskrift om offentlige anskaffelser ikke kan følges. Det er uheldig at Utlendingsdirektoratet i slike situasjoner risikerer å bryte lov om offentlige anskaffelser for å sikre asylsøkerne deres rett til innkvartering etter utlendingsloven. Utvalget mener at den ovenfor siterte formuleringen fra Prop. 1 S (2010–2011) om at regelverket *kan fravikes* i gitte situasjoner, er god. Men som det framgår av FADs brev²⁰ til utvalget, gir den ikke Utlendingsdirektoratet adgang til å fravike regelverket. For at formuleringen skal få rettskraft, må den tas inn som en unntaksbestemmelse i anskaffelsesregelverket.

Et alternativ kan være at overordnet departement eller Utlendingsdirektoratet selv retter en henvendelse til FAD for å innhente tolkningsbistand med hensyn til begrepet «uforutsette hendelser» når det gjelder mottaksetableringer spesielt.

14.8 Utvalgets anbefaling

- Det bør vurderes å innføre en særskilt unntaksbestemmelse i anskaffelsesregelverket for å sikre at Utlendingsdirektoratet ikke bryter regelverket under spesielle forhold, eksempelvis ved sterk og uventet økning i antall asylsøkere.

14.9 Mottaksetableringer i et lokalsamfunnsperspektiv

Under overskriften «Etablering av mottak – kommunenes rolle» heter det i Nyhetsbrev om norsk

²⁰ Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til utvalget av 11.10.2010.

flyktning- og innvandringspolitikk nummer 8 av 27. februar 2002:

Så lenge Norge er organisert i kommuner, er det ikke mulig å ha et system der den enkelte kommune skal godkjenne etablering av mottak på forhånd. For hvis samtlige sier nei til etablering, hvor skal da asylmottakene etableres og hvor skal søkerne bo? Det er ikke ønskelig fra statens side å etablere mottak i en kommune der innbyggerne og kommunestyret ikke ønsker et mottak. Men i noen tilfeller er det ikke til å unngå at UDI ikke kan ta hensyn til kommunenes ønsker. Når tusenvis av mennesker trenger et sted å bo, må det opprettes mottak.²¹

Noen dager senere, den 1. mars 2002, er følgende ingress å lese i *Namdalsavisa*:

UDI har gitt klarsignal for opprettelse av et privatdrevet asylmottak i Mo i Rana. Men Rana kommune mener seg overkjørt av vedtaket, og fraskriver seg ansvaret for å gi asylsøkerne et forsvarlig helse- og utdanningstilbud.²²

Sitatene er illustrerende for skismaet som tidvis oppstår i forholdet mellom staten og kommunene når det gjelder etablering av asylmottak. Og selv om det i Norge ikke finnes en ordning med kommunal forhåndsgodkjenning av etablering av asylmottak, er det allikevel slik at det er kommunene som er forvaltere av plan- og bygningsloven²³.

14.9.1 Plan- og bygningsloven

2003 var preget av flere klagesaker etter plan- og bygningsloven i forbindelse med opprettelse av mottak enn det som hadde vært vanlig. Situasjonen ble omtalt på følgende måte i Utlendingsdirektoratets virksomhetsrapport til Kommunal- og regionaldepartementet per 31.12.2003:

Vi opplever [...] at enkelte kommuner utnytter gjeldende lovverk, med den hensikt å unngå mottaksetablering og/eller å skyve kostnader for lokal infrastruktur over på den statlige oppdragsgiver. I forbindelse med etableringer av nye mottak kan

²¹ Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet (2002): Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk nummer 8 av 27. februar 2002.

²² *Namdalsavisas* nettutgave 1.3.2002: «Krangler om asylmottak».

²³ Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71

det også bli en del uro fordi kommunene opplever mottaksetablering som noe negativt.²⁴

På bakgrunn av disse problemene sendte statsråden brev²⁵ til alle kommuner og Fylkesmenn. Hensikten var å «understreke de samfunnsmessige interessene som ligger i å opprette asylmottak, og at disse må vektlegges i kommunenes vurdering av om tillatelse skal gis etter plan- og bygningsloven.»²⁶ Statsråden skrev også: «Ved opprettelse av asylmottak vil det i de fleste tilfelle være grunnlag for kommunen å kreve søknad om bruksendring eller dispensasjon. Det antas at terskelen for å kreve søknad om bruksendring er relativt lav.»²⁷ Videre heter det:

De fleste mottak er å anse som institusjoner. Dette gjelder i alle fall for transittmottak, mens det for ordinære mottak kan variere hvilket formål som passer. Dersom formålet i reguleringsplanen er angitt som «bolig», vil etableringen vanligvis ikke være i samsvar med formålet og det kreves dispensasjon eller reguleringsendring. Dette har sammenheng med at asylmottak har innslag av hospits/institusjon, med annet trafikkmønster, større belastning på lokalmiljøet osv. Dette avhenger samtidig av typen asylmottak, om boforholdene er kortvarige eller langvarige, og om det er familier med egne leiligheter. Noen asylmottak har desentraliserte plasser som ligger mer opp til ordinære boforhold. Disse kan dermed likevel ligge innenfor formålet «bolig», men det kan være aktuelt med særskilte vilkår til tillatelsen.²⁸

Utlendingsdirektoratet oppfattet trolig ikke statsrådens brev som et bidrag til å lette arbeidet med etablering av mottak i kommunene. Som svar på en e-post fra direktoratet skriver Kommunal- og regionaldepartementet i brev av 14.4.2004: «Vi beklager at UDI ikke fikk seg forelagt det siste utkastet før brevet ble sendt fra departementet.» Videre heter det at «[v]i registrerer at UDI er uenig i at mottak er å anse som institusjoner, og at UDIs oppfatning er at mottak er et botilbud.»

Statsrådens brev til kommuner og Fylkesmenn har senere blitt brukt som referanse i flere saker hvor kommuner har behandlet søknader

om dispensasjoner fra reguleringsplaner, og om bruksendringer fra potensielle drivere av asylmottak samt i Fylkesmennes klagebehandling. Sakene har hatt varierende utfall – dels til gunst, og dels til ugunst for mottaksetablering.²⁹ Uansett vil det være slik at den tiden søknadsbehandling og eventuell klagebehandling tar, står i motstrid til behovet for rask etablering av mottak.

14.9.2 Informasjon ved mottaksetableringer

Det er ikke sjelden betydelig lokal motstand mot etablering av asylmottak. Da ankomstene av asylsøkere økte betydelig i 2008, oppsummerte VG situasjonen i et oppslag den 24. august med at «[p]å kort tid har nesten 1200 nye asylsøkerplasser forsvunnet, på grunn av kommunal motvilje, lokale motaksjoner og fremmedfrykt»³⁰. Saken ble dokumentert med en gjennomgang av ti ulike prosjekter som var stoppet – fra Vest-Agder i sør til Nordland i nord. Utlendingsdirektoratets direktør Ida Børresen bekreftet i oppslaget at det hadde vært flere prosjekter det hadde vært vanskeligere å få gjennomført enn før, og tilskriver det flere mulige forhold: fremmedfrykt, manglende kunnskap om hva et mottak er, og reelle hensyn i de enkelte kommunene.

Situasjonen sommeren 2008 var såpass alvorlig at statsråd Dag Terje Andersen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet den 9. juli inviterte kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS, Utlendingsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til et møte. Her ble det blant annet lagt vekt på informasjon, og KS påpekte at flere av kommunene hadde fått lite eller ingen informasjon om mottaksetableringer i forkant av kontraktsinngåelse med driftsoperatørene. Utlendingsdirektoratet lovet på sin side å innskjerpe rutineene slik at informasjonen til og dialogen med kommunene ble bedre. Overskriften på pressemeldingen³¹ som ble sendt ut etter møtet, er «Betre informasjon til kommunar om

²⁴ Utlendingsdirektoratet (2003): *Virksomhetsrapport til Kommunal- og regionaldepartementet per 31.12.2003*, s. 8.

²⁵ Brev fra statsråd Erna Solberg til kommuner og fylkesmenn av 26.2.2004.

²⁶ Sst., s. 2.

²⁷ Sst., s. 3.

²⁸ Sst.

²⁹ Fylkesmannen i Buskerud opprettholder 2.12.2004 Rollag kommunes vedtak av 27.1.2004 om ikke å dispensere fra reguleringsplanen.

Fylkesmannen i Oppland omgjør 17.7.2009 Etnedal kommunes vedtak av 9.6.2009 om ikke å dispensere fra reguleringsplanen og å avslå bruksendring.

Fylkesmannen i Troms omgjør 1.10.2009 Skånland kommunes vedtak av 25.8.2009 om å avslå bruksendring.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus stadfester 7.10.2009 Bærum kommunes vedtak av 26.3.2009 om ikke å dispensere fra reguleringsplanen.

³⁰ VG Nett, 24.8.2008: «Sterk motstand mot nye asylmottak».

³¹ Pressemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 9.7.2008.

asylmottak», og ingressen lyder «Kommunene har kritisert informasjonen om etablering av asylmottak. UDI vil no informere aktuelle kommuner tidligere og bedre.»

Forskningsrapporten *Asylmottak og lokalsamfunn*³² ser nærmere på etablerings- og oppstartsfasen til asylmottak og har spesielt vurdert betydningen av informasjon. Undersøkelsen ble foretatt våren 2010 og altså etter at informasjonen i forbindelse med etablering av mottak skulle bedres. På undersøkelsestidspunktet var det etablert 90 mottak siden juli 2008.

Rapporten peker på at konkurranseutsettingen av mottaksdrift gir noen spesielle rammebetingelser som også omfatter informasjonsformidlingen mellom ulike aktører i startfasen. Som nevnt over kunnngjør Utlendingsdirektoratet sitt behov når det trengs flere mottaksplasser. I utgangspunktet vet ikke Utlendingsdirektoratet hvor tilbudte mottak er lokalisert før tilbudsfristen er ute og tilbudene åpnes. Det er derfor lagt inn et krav i konkurransegrunnlaget om at tilbyder skal informere kommunen før tilbudet innleveres. At dette er gjort, skal dokumenteres i tilbudet. Når Utlendingsdirektoratet så åpner tilbudene, skal de umiddelbart informere politisk og administrativ ledelse i de aktuelle kommunene. Dette er normalt den første kontakten fra direktoratet til den potensielle vertskommunen.³³

Rapporten viser at 57 prosent av kommunene oppgir at informasjonen de fikk i forbindelse med etablering, var tilstrekkelig, mens 28 prosent mener den ikke var tilstrekkelig. Av dem som ikke opplevde informasjonen som tilstrekkelig, er det særlig rask etablering og sen informasjon som oppgis som grunn. Dette tilskrives til en viss grad de rammebetingelsene som ligger i selve organiseringen av det norske mottakssystemet. Det må også ses i sammenheng med det store antallet mottaksetableringer de siste 2 årene.

Rapporten konkluderer med at det kan være grunn til å følge opp i hvilken grad driftsoperatørene faktisk sender brev til kommunene og varsler om mulig oppstart av mottak. Videre tyder undersøkelsen på at den informasjonen som driftsoperatørene gir, har varierende kvalitet, og at det kan være grunn til å legge vekt på at den første informasjonen fra driftsoperatørene klar-

gjør de praktiske konsekvensene for kommunene ved en eventuell mottaksetablering.

Når det gjelder tidspunktet for når informasjon gis, sier rapporten at det trolig er liten mulighet for å gi informasjon tidligere, gitt de rammebetingelsene som ligger i anbudssystemet. Det handler mer om type informasjon og hvordan kommunene håndterer informasjonen. Rapporten fortsetter:

For kommunene kan det synes som om informasjonsbehovet primært er knyttet til usikkerhet om hva det innebærer for tjenesteproduksjonen i ulike ledd: hvilke nye behov kan de forvente, og hvordan takle nye og økt brukerbehov og raske endringer. Her kan det være et forbedringspotensial i å spesifisere dette mer. I tillegg kan tilrettelegging av erfarings- og kunnskapsutveksling mellom kommuner være nyttig.³⁴

Lokalbefolkningen er en viktig aktør ved mottaksetableringer. Det er ikke uvanlig at det etableres aksjoner mot asylmottak.³⁵ Rapporten konkluderer slik om denne problemstillingen:

Lokalbefolkningen på sin side synes primært å være opptatt av det praktiske, hvordan de skal innrette seg ovenfor mottaket og beboerne i hverdagen. Det synes å være to motivasjoner bak dette: Det ene er spørsmål om «Hva skjer med vårt nabolag og vårt nærmiljø? Hvordan påvirkes vi i hverdagen?», det andre er spørsmålet om «Hvordan skal disse menneskene som kommer ha det? Vil de kunne få det bra her?» Sentral organisasjonsrelatert informasjon som etterspørres er: Hva innebærer det at mottaksvirksomhet er kommersiell virksomhet? Hva kan lokalsamfunnet forvente av driftsoperatør? Hvilke ansvar er mottaket formelt pålagt å ivareta ovenfor lokalsamfunnet? Hvorfor kan vi ikke få informasjon om alt vi vil ha informasjon om? På en måte kan man si at det handler om at lokalsamfunnet ønsker å kjenne kjørereglene for dette som er et nytt felt for dem.³⁶

Undersøkelsen tyder på at det er en diskrepans i forventninger mellom Utlendingsdirektoratet og lokalsamfunn med tanke på hva som er relevant informasjon. I den forbindelse synes folkemøter å være en viktig informasjonskanal – også i de sammenhenger hvor de er svært konfliktpreget.

³² Drangslund, K. A. K. mfl. (2010): *Asylmottak og lokalsamfunn*. Agderforskning og Senter for byøkologi. FoU Rapport nr. 1/2010.

³³ Når vi skriver «normalt», er det fordi det kan ha vært kontakt på et tidligere tidspunkt, for eksempel som en følge av at en mulig etablering allerede kan ha blitt en mediesak.

³⁴ Drangslund, K. A. K. mfl. (2010), s. 74.

³⁵ Ved seks av de ti prosjektene som VG dokumenterte sitt ovennevnte oppslag med, henvises det til «massive protester» fra lokalbefolkningen, «mottaksjon» og «folkeaksjon».

³⁶ Drangslund, K. A. K. mfl. (2010), s. 74.

Rapporten peker på noen momenter som produserer støy i etableringsfasen, og på at enkelte av disse ligger på systemnivå:

Vi har blant annet pekt på den støyen som oppstår når mottak som er opprettet ikke godkjennes av kommunale helsemyndigheter og må stenges. I denne sammenhengen kan det være viktig å peke på driftsoperatør sitt ansvar for å sende inn melding til kommunale helsemyndigheter ved oppstart av mottak. Slik kan man tidlig, før beboerne flytter inn, få en avklaring og dermed unngå slik støy. Vi har videre pekt på at uklare forhold på systemnivå om hvorvidt mottak formelt sett skal defineres som bolig eller institusjon kan skape støy i samhandlingen mellom driftsoperatør og kommune. Slike utfordringer i mellom driftsoperatør og kommune vil lett fanges opp av media og prege opinionen lokalt. Slik kan det få betydning for det videre forholdet mellom lokalsamfunnet og mottaket. Det kan synes hensiktsmessig å få klargjort dette forholdet.³⁷

14.10 Utvalgets vurdering

Det er til tider store utfordringer knyttet til det å etablere mottak. Ut over selve omfanget av tilbud handler dette ofte om lokal motvilje av ulik art. Dette kan manifestere seg gjennom underskriftskampanjer, negative medieoppslag etc. Sett fra Utlendingsdirektoratets perspektiv kan motviljen også komme til uttrykk gjennom kommunens skjønnsutøvelse etter plan- og bygningsloven. Utvalget vil imidlertid også peke på at kommuner kan ha gode grunner til å motsette seg mottaksetableringer. Det kan handle om forhold ved den aktuelle bygningsmassen (brannsikkerhet, trangboddhet), og det kan handle om kapasiteten på kommunens tjenestetilbud (skole, helse, barnevern). Som nevnt over har også kommuner fått medhold når vedtak etter plan- og bygningsloven har blitt klaget inn for Fylkesmannen.

At asylmottak ikke er entydig definert, for eksempel som bolig eller institusjon, kan i etableringsøyemed være både en fordel og en ulempe. Det vil komme an på hvilket reguleringsformål som gjelder for det stedet hvor den aktuelle bygningsmassen i det enkelte tilfellet er lokalisert. Mottaksdrift vil også kunne oppfattes som næringsformål, i og med at en stor del av driftsoperatørene er private selskaper med et kommersielt formål. En velvillig kommune kan slik ha

handlingsrom til å akseptere etableringen uten særskilt behandling etter plan- og bygningsloven. En kommune som er motstander av en mottaksetablering, vil ha handlingsrom til å motsette seg etableringen gjennom å bruke plan- og bygningsloven.

Hva som er bolig, og hva som er institusjon etter plan- og bygningsloven, er en generell problemstilling som ikke bare berører asylmottak. I publikasjonen *Planjuss* gir Miljøverndepartementet «informasjon om nyere avgjørelser og tolkningsuttalelser på området arealjuss som er avgitt av Avdeling for regional planlegging»³⁸. I *Planjuss* nummer 1 – januar 2007 – heter det at vurderingen av om en bygning faller innenfor boligformålet eller under formålet institusjon, grovt sett kan inndeles i tre:

- Rene *institusjoner* er gjerne bygninger for flere pasienter/beboere der disse har eget rom, men det er felles spiserom/oppholdsrom. Bygningen vil gjerne også inneholde kjøkken, og rom for vask, arbeidsrom, treningsrom etc. Til institusjonen er det også knyttet fast personale med egne kontorer.
- Enkeltstående/spredte *boliger* der pasienten/beboeren bor alene, og eventuelt besøkes fast av pleiepersonale/omsorgspersonell.
- En mellomløsning, der pasientene/beboerne bor i egne enheter/leiligheter, men hvor disse er samlet i en bygning, og hvor det er et mer fast innslag av pleiepersonale/omsorgspersonell.³⁹

Departementet påpeker at det er den siste situasjonen, altså mellomløsningen, som reiser definisjonsproblemer. Her må det gjøres konkrete vurderinger i den enkelte sak, hvor det blant annet må ses på om det er foretatt fysiske endringer av bygningen som i vesentlig grad avviker fra plan- og bygningslovens intensjoner. Departementet skriver videre at «[b]oligformålet retter seg mot boligfunksjonen, og ikke mot egenskaper ved beboerne.»⁴⁰

Den siste setningen er spesielt interessant sett i forhold til målsettingen om at ordinære mottak skal «være et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon».⁴¹ Men igjen: Det kan være formålstjenlig å vektlegge dette hvis formålet i reguleringsplanen er boligbebyggelse,

³⁷ Sst., s. 75.

³⁸ Miljøverndepartementet (2007): *Planjuss* nummer 1, januar 2007, s. 3.

³⁹ Sst., s. 8.

⁴⁰ Sst.

⁴¹ RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak*.

mens det kan være mindre formålstjenlig hvis reguleringsformålet er offentlig eller privat tjenesteyting.

Etter dette vil det etter utvalgets vurdering ikke være entydig positivt om det klargjøres hva et asylmottak egentlig er – i alle fall ikke for å løse problemene knyttet til mottaksetableringer. Dessuten synes det tvilsomt om det i det hele tatt er mulig å definere mottak entydig som det ene eller andre. Å definere et 100 prosent desentralisert mottak som institusjon framstår som vanskelig. Å definere en forsterket avdeling med døgnbemannning som bolig etter plan- og bygningsloven kan også være vanskelig.

Det som kan være en bedre løsning, sett fra statens side, er å finne i den danske utlendingsloven. Av denne framgår det at den aktuelle statsråd etter forhandling med den aktuelle kommune kan beslutte at bestemmelsene i dansk plan- og bygningslov ikke kommer til anvendelse på eiendommer som brukes til asylmottak, og at reguleringsplaner helt eller delvis kan suspenderes.⁴² I Norge er det grunn til å tro at dette vil bli oppfattet som et for stort inngrep i det kommunale selvstyret, og utvalget vil ikke anbefale en slik løsning.

⁴² LBK nr. 785 af 10/08/2009 § 42 j.

Fra rapporten *Asylmottak og lokalsamfunn*, som er omtalt ovenfor, har utvalget spesielt merket seg den usikkerheten potensielle vertskommuner har med hensyn til et asylmottaks konsekvenser for den kommunale tjenesteproduksjonen. Her formoder utvalget at det finnes et bredt erfaringsmaterieell som kan systematiseres og brukes i informasjonen til kommunene. For at slik informasjon skal komme kommunene i hende så raskt som mulig, er det mulig å tenke seg at Utlendingsdirektoratet utarbeider skriftlig materieell som tilbyderne sender til kommunene som vedlegg til det brevet de allerede er pålagt å sende i forbindelse med at de legger inn tilbud på drift av mottak.

14.11 Utvalgets anbefaling

- Utlendingsdirektoratet bør systematisere vertskommunenes erfaringer fra kommunal tjenesteproduksjon slik at potensielle vertskommuner kan få tidlig og nøktern informasjon.
- Utlendingsdirektoratet bør ivareta både kommunenes og lokalbefolkningens behov for informasjon.

Kapittel 15

Driftsoperatørene

15.1 Innledning

En driftsoperatør driver et statlig mottak for asylsøkere på kontrakt med staten. En driftsoperatør kan være en kommune, et privat selskap eller en frivillig organisasjon. Driftsoperatørene har en sentral rolle i det norske systemet for innkvartering av asylsøkere. I *Reglement for drift av statlige mottak* heter det at «[d]riftsoperatør har det utøvende ansvar for mottaksdriften og sikrer at mottaket drives i tråd med krav og intensjoner i styringsdokumentene, og i tråd med god forretnings-skikk.»¹

Norge skiller seg fra andre land når det gjelder hvem som driver mottak.

15.2 Bakgrunn

Som tidligere nevnt har dagens mottakssystem sin opprinnelse i slutten av 80-årene da staten overtok ansvaret for asylsøkere fra kommunene. Regjeringen vedtok i september 1986 å opprette et «permanent *statlig mottak* for asylsøkere» på bakgrunn av økningen i tilstrømmingen. Stortinget ga sin tilslutning til organiseringen av dette mottaket, herunder regionaliseringen av det, samtidig med opprettelsen av Utlendingsdirektoratet.²

Ansvarsdelingen mellom ulike aktører på feltet beskrives i Stortingsmelding nummer 39 (1987–88): *Om innvandringspolitikken*. Her heter det blant annet:

Ved utbyggingen av det statlige mottaket legges det vekt på å skape et nøkternt, men forsvarlig, tilbud til asylsøkerne. Det arbeides med en modell for et standard mottakssted som legges til grunn for forhandlinger med kommunale og private ope-

ratører. Seksjonshusløsninger vil bli foretrukket der dette er mulig.³

Det er her verdt å merke seg at den standarden som omtales, skulle legges til grunn for *forhandlinger* med *kommunale og private operatører*. Det er disse operatørene vi i dag kjenner som *driftsoperatører*.

Stortingsmelding nummer 39 (1987–88) inneholder ellers ingen direkte begrunnelse for hvorfor ulike operatører skulle drive mottak. Nedenfor gjengis noen vurderinger fra meldingen som kan bidra til å belyse bakgrunnen for den modellen som ble gjeldende.

Fra et avsnitt om omorganisering, prinsipper og perspektiver:

Det er en overordnet målsetting for de omorganiseringstiltak som nå settes ut i livet, at det skal bygges opp en *fleksibel* organisasjonsform som ivaretar Statens ansvar for mottak og eventuell bosetting av de aktuelle gruppene, og som samtidig kan justeres i takt med endringer i omfanget og sammensetningen av gruppene som kommer.⁴

Fra et avsnitt om Utlendingsdirektoratets oppgaver:

Utlendingsdirektoratets viktigste oppgaver i denne sammenheng vil være planlegging og organisering av mottaket på landsbasis, inngåelse av avtaler med kommuner eller private organisasjoner e.l. om drift av innkvarteringssteder for asylsøkere i venteperioden, fordeling av flyktninger og asylsøkere mellom regionene.⁵

Fra et avsnitt om oppgavene til de statlige regionkontorene for asylsøkere:

¹ RS 2011–003 *Reglement for drift av statlige mottak*, punkt 5.

² Gjennom Innst. S. nr. 236 (1986–87) *Innstilling frå kommunal- og miljøvernkomiteen om oppretting av eit Utlendingsdirektorat og ei avdeling for innvandrersaker i Kommunal- og arbeidsdepartementet*.

³ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 12.

⁴ Sst., s. 77.

⁵ Sst., s. 78.

Når det gjelder mottaket av *asylsøkere*, vil regionkontorene være et bindeledd mellom direktoratet og ulike private organisasjoner, bedrifter eller kommuner («driftsorganisasjoner») som inngår avtale om innkvartering m.m. Disse driver *mottakssteder* med basis i avtale og statlig driftsreglement som standardiserer tilbudet ved de statlige mottaksstedene uansett hvem som er driftsansvarlig.⁶

15.2.1 En integrert modell

Ansvarsfordelingen når det gjelder flyktninger – og senere også asylsøkere – hadde vært nedfelt i en protokoll mellom staten og Norske Kommuners Sentralforbund (nå KS). I protokollen for 1987 ble det fastsatt visse prinsipper for ansvaret for asylsøkere:

[Den statlige] [m]ottaksberedskapen samordnes med kommunenes allerede etablerte tilbud. Det tas sikte på i nødvendig grad å utnytte kommunale og andre tjenestetilbud. Staten gir økonomisk kompensasjon i samsvar med avtalen og gjeldende regelverk.⁷

I Stortingsmelding nummer 39 (1987–88) blir dette kalt en «integrert hovedmodell» som var basert på følgende vurderinger:⁸

- Staten burde ikke bygge opp et eget driftsapparat så lenge andre instanser med kompetanse kunne utføre oppgaven for staten til den samme kostnad eller lavere.
- Man burde unngå dobbel kompetanseoppbygging og kamp om knappe personellressurser.
- Utnyttelse av det kommunale apparatet til også å levere tjenester til staten ville kunne gi stor driftsfordeler og bedre økonomi. Kompetansen og tjenesteutbyggingen ville dessuten på sikt komme det generelle arbeidet for flyktninger og andre innvandreregrupper i kommunen til gode.

Denne «integrerte modellen» – hvor det nok først og fremst var tanken at det var kommuner som var «andre instanser med kompetanse» – viste seg imidlertid ikke å være uproblematisk. For det første var det vanskelig å opprettholde skillet mellom den nøkterne standarden som skulle komme asyl-

søkerne til del, og det tilbudet som skulle gis til de flyktningene som ble bosatt i kommunen. Og for det andre viste det seg at kostnadene ved denne modellen ble høyere enn forutsatt.

15.2.2 Et endret konsept

På denne bakgrunn gikk regjeringen inn for «et noe endret konsept» ved etableringen av det statlige mottakssystemet. Det innebar blant annet mer selvstendige mottaksenheter innenfor en lavere kostnadsramme – modeller som også kunne benyttes i små og mellomstore kommuner. I den forbindelse utdypes ansvarsforholdene ved ulike typer driftsoperatører på følgende måte i meldingen:

Ved kommunal drift vil Staten få en avtalepartner som dekker *samlige* tjenester i det statlige mottaket – innkvartering og drift, samt de lovhjemlede tjenestene kommunene har plikt til å yte alle innbyggere (helse, undervisning, barnevern), så sant det ikke er dispensert fra kravene.

Også i tilfeller hvor en *privat* organisasjon eller bedrift er avtalepartner, vil denne måtte yte tjenester i samsvar med de retningslinjer og den kostnadsnorm Staten til enhver tid setter for denne type virksomhet. I tillegg vil en hele tiden måtte ta med i beregningen lovhjemlede tjenester i den kommunen mottaket er lokalisert («vertskommunen»).

Ved en slik ordning får den private avtalepartner dekket kostnader for den delen av driften som ikke omfatter kommunale tjenester (innkvartering og drift). Også her beregnes en døgnst. Kommunal- og arbeidsdepartementet arbeider nå med å finne kompensasjonsordninger for de ekstrautgifter som påføres den aktuelle «vertskommune» for det privat drevne mottaket – pga. merbelastning på deler av det kommunale apparatet (f.eks. skole og helsetjeneste).⁹

Stortingsmelding nummer 39 (1987–88) gir ingen begrunnelse for det valg som gjøres når det gjelder ulike typer driftsoperatører. Stortinget sluttet seg til meldingens prinsipp for organisering av mottak av asylsøkere, men gikk heller ikke konkret inn på dette spørsmålet.¹⁰ Uansett kan det være grunn til å legge merke til følgende forhold i stortingsmeldingen:

⁶ Sst., s. 78.

⁷ Protokoll mellom staten og Norske Kommuners Sentralforbund for 1987, pkt. 5.2.3, hentet fra St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 80.

⁸ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 80.

⁹ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 80 f.

¹⁰ Innst. S. nr. 5 (1988–89) *Innstilling frå kommunal- og miljøvernkomiteen om innvandringspolitikken*, s. 20.

- Staten blir overhodet ikke omtalt som en mulig driver av mottakene.
- Humanitære organisasjoner blir heller ikke omtalt som en mulig driver av mottakene (selv om Norges Røde Kors sin rolle i mottak av asylsøkere i andre halvdel av 80-årene omtales, og det i omtalen kan se ut som om også denne organisasjonen inkluderes i begrepet «private operatører»).
- «Den integrerte modellen» (hvor kommunene selv fortsatt mottok asylsøkere) ble vurdert til å være for kostbar.
- Behovet for fleksibilitet knyttet til «endringer i omfanget» ble vektlagt. Man så med andre ord for seg svingninger i ankomstene av asylsøkere, noe som ville ha betydning for kapasiteten i mottakssystemet.

15.2.3 Hvorfor ikke statlig drift?

Det er grunn til å tro statlige myndigheter ikke ønsket å drive mottakene nettopp fordi man så for seg svingninger i behovet. Dessuten ble ankomster av asylsøkere på det tidspunktet vurdert som et midlertidig fenomen.¹¹ Med omstendelige prosedyrer for både budsjettering og ansettelse sammen med det sterke stillingsvernet man tradisjonelt har hatt i staten, ble det vurdert som problematisk å håndtere både oppbygginger og nedbygginger av apparatet. Her ligger det da indirekte en økonomisk begrunnelse. Eksempelvis heter i det budsjettforslaget for 1988 under omtalen av stillinger til de planlagte regionkontorene at «[d]et legges opp til at det i størst mulig grad skal gjøres bruk av ikke-statlige organisasjoner til å forestå driften av det praktiske oppholdet for asylsøkerne/flyktningene så lenge disse er i statlig opphold.»¹²

En ytterligere økonomisk begrunnelse kan ha vært at staten gjennom å forhandle med ulike interessenter kunne sørge for å oppnå gunstige avtaler for mottaksdrift. Og det var helt åpenbart et mål å få til billigere drift enn det som var oppnådd gjennom «den integrerte modellen» og også gjennom avtalene om håndtering av asylsøkere som var inngått med Norges Røde Kors.

Røde Kors står ellers i en noe annen stilling enn andre private operatører Staten inngår avtale om asylsøkeremottak med, fordi de tar imot et så stort og lite forutsigbart antall, og fordi de har bygget opp en egen sentral organisasjon for asylsøkerarbeidet. Det er derfor lagt opp til rammebetingelser for organisasjonens arbeid som tar hensyn til dette.¹³

Heller ikke i Stortingsmelding nummer 17 (1994–95): *Om flyktningpolitikken* gis det noen begrunnelse for valget om å ha ulike typer driftsoperatører:

Staten vil fortsatt være ansvarlig for etablering og finansiering av statlige mottak for asylsøkere og flyktninger, og for å fastsette rammer for tiltak og tilbud i disse. Driften av mottakene vil baseres på avtaler med kommuner, frivillige organisasjoner og private.¹⁴

Men det er verdt å merke seg at *frivillige organisasjoner* her nevnes særskilt som en av tre typer driftsoperatører.

15.2.4 Begrunnelsen for valget

Først i Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001): *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge* kommer det en begrunnelse:

Det er ulike oppfatningar med omsyn til om staten bør drive mottaka sjølve, eller om dei framleis bør kjøpe slike tenester frå andre. I land som Sverige og Nederland er staten sjølv ansvarleg for drift av mottak. I Noreg driv ikkje staten mottak i det heile. Ein fordel ved at staten sjølv driv mottaka, kan vere at ein i større grad kan sikre eit likeverdig tilbod enn det som er mogleg å få til med mange ulike driftsoperatørar. Staten vil òg få bygd opp mykje kompetanse når det gjeld drift av mottak.

Ulemper ved at staten sjølv driv mottaka, er at ein ikkje vil få like stor grad av lokal tilpassing som i dag, og ikkje får nytta fullt ut den kompetansen som mange kommunar, frivillige organisasjonar og etter kvart også private har når det gjeld mottak av asylsøklarar og flyktningar. Ei verksemd som ikkje er utsett for konkurranse, blir dessutan fort dyrare enn verksemdar som er utsette for konkurranse. Med fleire driftsoperatørar vil det òg vere lettare å dekkje behovet for fleksibilitet i mottaksdrifta, ettersom fleire aktørar kan mobiliserast når

¹¹ Bruken av ordet «permanent» om deler av mottaksapparatet på denne tiden endrer ikke dette inntrykket av midlertidighet. Et permanent mottak ble i St.prp. nr. 1 (1989–90), s. 64 definert som et mottak hvor avtalen gjelder fra 3–5 år fra avtaleinngåelse. De første avtalene hadde en oppsigelsestid på 1 år.

¹² St.prp. nr. 1 (1987–88) for Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 62.

¹³ Sst., s. 81.

¹⁴ St.meld. nr. 17 (1994–95) *Om flyktningpolitikken*, s. 101.

det kjem mange asylsøklarar på ein gong. Erfaringar har vist at i situasjonar med stor og uventa tilstrøyming av asylsøklarar har den fleksibiliteten og handlekrafta som private driftsoperatørar representerer, vore heilt nødvendig å ta i bruk for å kunne møte behovet for rask oppretting av mottaksplassar.

Regjeringa vil foreslå at staten også i framtida gjer avtalar med ulike driftsoperatørar om drift av mottak. Dette vil skape ei mottaksdrift som er variert og tilpassa lokale forhold. Å ha fleire driftsoperatørar kan òg medverke til å utvikle verksemda og gi rom for større fleksibilitet enn om staten til dømes skulle drive mottaka sjølv.¹⁵

De poengene som framheves, er altså:

- at ulike driftsoperatører gir større grad av variasjon og lokal tilpassing
- at mange driftsoperatører (av alle kategorier) har bygget opp kompetanse som det er viktig å utnytte
- at konkurranse fører til lavere pris
- at flere typer driftsoperatører øker fleksibiliteten i den forstand at flere aktører kan mobiliseres når det er behov for økt mottakskapasitet (uten at det samtidig sies direkte at fleksibiliteten også må gjelde den andre veien)
- at flere typer driftsoperatører bidrar til utvikling av mottaksdriften

Til tross for den noe uklare opprinnelsen har det blitt en politisk målsetting at både kommuner, private selskaper og frivillige organisasjoner skal drive mottak for asylsøkere. Dette kan gjenfinnes i en rekke budsjettproposisjoner fram til i dag.

15.3 Fordelingen blant ulike kategorier operatører

Det har aldri i mottakssystemets historie blitt fastsatt noen norm for hvor stor andel av mottakene

¹⁵ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*, s. 61.

som skal tilfalle de ulike typene aktører. I utgangspunktet hadde kommunene en fordel i og med at staten i forbindelse med etableringen av den statlige mottaksberedskapsen i slutten av 80-årene gikk til anskaffelse av en del såkalte seksjonshus til bruk som mottak.¹⁶ Disse seksjonshusmottakene ble i hovedsak satt opp på kommunal grunn, og de aller fleste ble også drevet av kommunene selv. Noen av disse mottakene er i drift den dag i dag, til tross for at levetiden til bygningene var beregnet til 5 år.

Etableringsfasen førte til at fordelingen av mottaksplasser på type driftsoperatør ble som vist i tabell 15.1 per 1.9.1990.¹⁷

15.3.1 Fordelingen endrer seg

Det finnes ingen løpende oversikt over fordelingen av mottak på ulike typer driftsoperatører de siste 20 årene, men det kan fastslås at andelen har variert. Private aktører har vokst mer enn de øvrige aktørene i perioder med oppbygging av mottakskapasiteten og har også minket mer enn de øvrige i perioder med nedbygging. Det har en helt klar sammenheng med at de private aktørene er de som er raskest «på banen» når det er behov for oppbygging. Dette har vært tilfelle både før og etter konkurranseutsettingen av mottaksdriften.

Selv om de private aktørenes «beredskapspotensial» har blitt vurdert som et fortrinn, har disse aktørene også måttet avvike flest mottak i nedbygingsperioder. Dette har mer å gjøre med de private aktørenes store andel av mottak enn med kvaliteten på driften.

Eksempelvis var fordelingen av mottak på de ulike typer driftsoperatører som vist i tabell 15.2 da Utlendingsdirektoratet startet en større nedbygging av mottakssystemet våren 2004.¹⁸

To år senere var status som vist i tabell 15.3.¹⁹

¹⁶ Seksjonshusene ble levert av Moelven og Beverhus og ble en slags de facto standard for innkvartering av asylsøkere, med enkeltrum på cirka 7 m² og 7 beboere per kjøkken, dusj og bad.

¹⁷ St.prp. nr. 1 (1990–91), s. 61.

¹⁸ Tall innhentet Utlendingsdirektoratet.

Tabell 15.1 Fordelingen av mottaksplasser på type driftsoperatør i 1990

Type driftsoperatør	Antall plasser	Andel i %
Kommunal	2 796	65,0
Frivillig organisasjon	968	22,5
Privat	537	12,5
Sum	4 301	100

Tabell 15.2 Fordelingen av mottak på type driftsoperatør i 2004

Type driftsoperatør	Antall mottak	Andel i %
Kommunal	26	19,4
Frivillig organisasjon	19	14,2
Privat	89	66,4
Sum	134	100

De kommunale driftsoperatørene hadde altså fått økt sin andel, de private hadde fått redusert sin andel, mens for de frivillige organisasjonene var andelen uendret.

15.3.2 Politiske føringer

Siden 2001 har Utlendingsdirektoratet anskaffet mottak innenfor rammene av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Dette regelverket åpner ikke for at type driftsoperatør kan tillegges vekt ved tildeling av kontrakter fordi ulike tilbydere må behandles likt. Den politiske målsettingen om at det skal være tre typer driftsoperatører blir derfor uten betydning i anskaffelsesprosessen. Situasjonen er imidlertid en annen når mottakssystemet bygges ned.

Da Utlendingsdirektoratet vinteren 2010 planla en ny nedbygging, ble de kriteriene som skulle benyttes i vurderingen av hvilke mottaks-kontrakter som skulle sies opp, fastsatt til å være:

- økonomi
- innhold i drift og beboerrettet arbeid
- type innkvarteringstilbud
- organisatoriske og administrative forhold
- forholdet til vertskommunen

Overordnet departement ble orientert om kriteriene²⁰ og svarte følgende i brev av 24.4.2010:

¹⁹ Sst.

²⁰ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Justis- og politidepartementet av 17.2.2010.

Departementet har ingen innvendinger mot UDIs kriterier på overordnet nivå for nedbygging av mottakskapasiteten. Departementet legger til grunn at det er et mål å ha en differensiert mottaksstruktur med ulike typer driftsoperatører representert.

[...]

Av hensyn til bosettingsarbeidet, og for å sikre at ulike driftsoperatører fortsatt er representert i et langsiktig perspektiv, er det ønskelig at kommunale driftsoperatører er ansvarlig for en hensiktsmessig andel av det totale antallet driftsavtaler.

Selv om konkurranseregelverket gjør at man ikke kan foretrekke en type driftsoperatør framfor en annen ved tildeling av kontrakt, er det altså per i dag klare føringer for at man i en nedbyggingssituasjon skal sørge for å opprettholde en viss andel kommunale driftsoperatører. Hvor stor denne andelen bør være, sies det imidlertid ikke noe om.

På dette tidspunktet var fordelingen som vist i tabell 15.4.²¹

15.4 Nærmere om de ulike typene driftsoperatører

De ulike typene driftsoperatører har i prinsippet ulike formål med sin virksomhet. Skjematisk sett kan dette sies å være:

²¹ Utlendingsdirektoratet.

Tabell 15.3 Fordelingen av mottak på type driftsoperatør i 2006

Type driftsoperatør	Antall mottak	Andel i %
Kommunal	19	29,7
Frivillig organisasjon	9	14,0
Privat	36	56,3
Sum	64	100

Tabell 15.4 Fordelingen av mottak på type driftsoperatør i 2010

Type driftsoperatør	Antall mottak	Andel i %
Kommunal	17	11,1
Frivillig organisasjon ¹	14	9,2
Privat	122	79,7
Sum	153	100

¹ Som frivillig organisasjon er regnet humanitære organisasjoner samt stiftelser med et humanitært formål.

- Et privat selskaps formål er å skape gevinst for eiere/aksjonærer.
- En frivillig organisasjons formål er å skape gevinst for «et godt formål» (herunder kan mottaksdrift i seg selv defineres som «et godt formål»).
- En kommunes formål er å produsere gode tjenester for kommunens innbyggere.

Etter det utvalget har erfart, finnes det ingen undersøkelser av hvorvidt de ulike formålene påvirker de ulike aktørenes drift av mottak. Utlendingsdirektoratet har imidlertid i ulike sammenhenger²² gitt uttrykk for at det ikke er noen systematiske forskjeller i kvaliteten på mottaksdriften til de ulike operatortypene.

Problemstillingen nevnes i en forskningsrapport fra 1999:

I media har det vært en del oppmerksomhet knyttet til forskjeller mellom private og offentlig drevne mottak. Det har vært stilt spørsmål med om privatdrevne mottak er mer profittoorienterte og derfor satser maksimalt på billig drift, med de negative følger dette kan få for bemanning og forsvarlig drift. (...) I vår undersøkelse finnes det både kommunalt drevne og privatdrevne mottak. Det er forskjeller mellom mottakene, men ikke langs skillelinjene offentlig/privat.²³

Videre heter det i Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) at «[v]erken forskning eller UDI sine erfaringar tilseier at det er systematiske skilnader i kvaliteten på drifta av mottaka mellom kommunale driftsoperatørar og andre driftsoperatørar.»²⁴ Utvalget har sett nærmere på noen forhold som

eventuelt kan styrke eller svekke denne oppfatningen.

15.4.1 Kvalitet på drift

Ut over det som er nevnt over²⁵, gir en gjennomgang av 350 tilsynsrapporter fra Utlendingsdirektoratet for årene 2006–2010 heller ingen klare holdpunkter for kvalitetsforskjeller basert på type driftsoperatør. Av de 350 rapportene gjaldt 242 privatdrevne mottak, 62 kommunalt drevne og 46 organisasjonsdrevne. En opptelling av avvik²⁶ viser 3,2 avvik per tilsyn for kommunalt drevne mottak, 3,3 avvik per tilsyn for mottak drevet av organisasjoner, mens privatdrevne mottak har 3,8 avvik per tilsyn.

Hvis merknader²⁷ også tas med i regnestykket, gir det 6,6 avvik og merknader per tilsyn for kommunalt drevne mottak, 7,3 avvik og merknader for privatdrevne mottak og 7,5 avvik og merknader for mottak drevet av organisasjoner.

I vurderingen av dette tallmaterialet er det et viktig poeng at det fra høsten 2008 ble opprettet en rekke nye mottak – hvorav de fleste var private. Det er ikke unaturlig om relativt nyetablerte mottak har flere avvik og merknader enn mottak som har vært i drift i lengre tid.

Hvis materialet korrigeres for dette ved at tilsynsrapporter for 2009 og 2010 tas ut, blir resultatet at det er privatdrevne mottak som har færrest avvik med 2,9 per tilsyn, mens mottak drevet av organisasjoner har flest avvik med 3,5 per tilsyn. Kommunalt drevne mottak har nå 3,4 avvik per tilsyn.

Gjennomgangen styrker etter utvalgets vurdering en antakelse om at type driftsoperatør ikke er

²² Eksempelvis i brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 2.2.2007 om utkast til rundskriv om departementets føringer for innkvartering ved søknad om asyl.

²³ Kirsten Lauritsen og Berit Berg: *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. SINTEF IFIM 1999.

²⁴ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*, s. 49

²⁵ Lauritsen og Berg (1999) og Utlendingsdirektoratets vurdering.

²⁶ Et avvik er definert som manglende oppfyllelse av Utlendingsdirektoratets krav.

²⁷ En merknad er definert som et forhold som ikke er et avvik, men hvor Utlendingsdirektoratet mener at mottaket har et forbedringspotensial.

av vesentlig betydning for kvaliteten på drift av asylmottak.

15.4.2 Økonomi

Agenda Utredning & Utvikling AS (Agenda) undersøkte i 2005²⁸ blant annet om utgiftene til drift av mottak varierer ut fra type driftsoperatør. Rapporten konkluderte med at det er små forskjeller i gjennomsnittskostnaden samlet for drift og leie mellom ulike typer driftsoperatører. Billigst var mottak drevet av organisasjoner med en pris på kroner 159 per døgn. Deretter fulgte kommunalt drevne mottak med kroner 163 per døgn og privatdrevne mottak med en pris på kroner 164 per døgn.²⁹

Selv om forskjellen er liten, vil allikevel en prisforskjell på kroner 5 per døgn utgjøre et betydelig beløp hvis volumet er stort nok. En mottaksbefolkning på 10 000 gir 3,65 millioner oppholdsdøgn i løpet av et år. 5 kroner lavere pris per oppholdsdøgn gir da en besparelse på 18,25 millioner kroner.

Utlendingsdirektoratet gjennomførte en undersøkelse av det samme forholdet i 2008³⁰. Her var mottak drevet av kommunale driftsoperatører billigst med kroner 137 per døgn. Deretter fulgte private operatører med kroner 142 per døgn og mottak drevet av organisasjoner med kroner 145 per døgn.³¹

Forskjellen mellom høyeste og laveste pris var her kroner 8 per døgn, noe som med en mottaksbefolkning på 10 000 utgjør 29,2 millioner kroner per år.

Det er uansett vanskelig å si noe entydig om hvilke driftsoperatører som er dyrest eller billigst når bildet kan bli snudd på hodet i løpet av 3 år.

Når det gjelder spørsmålet om «privatdrevne mottak er mer profitorienterte» enn andre, jamfør sitatet fra Lauritsen og Berg over, finnes det heller ingen undersøkelser som med sikkerhet kan si noe om dette. Utvalget har imidlertid mottatt tall fra 250 mottaksregnskap for perioden 2002–2007 fra Utlendingsdirektoratet.³² 154 av disse er fra privatdrevne mottak, 51 fra kommunalt drevne og 45 fra mottak drevet av organisasjoner. De samlede inntektene i disse regnskapene

er på 1,8 milliarder kroner. Det samlede overskuddet er på 112 millioner.

En beregning av overskuddet i prosent av inntektene gir en samlet driftsmargin på 6,2 prosent. Men driftsmarginen varierer mellom de ulike driftsoperatørtypene: 3,2 prosent for kommunale drivere, 4,0 prosent for organisasjoner og 7,9 prosent for private. Dette kan tyde på at de private operatørene tar ut større overskudd av driften enn kommuner og organisasjoner. Eller for å si det på en annen måte: Det kan tyde på at kommuner og organisasjoner bruker en større andel av de økonomiske overføringene fra staten til mottaksdriften enn det de private operatørene gjør.

50 av de 250 regnskapene viser for øvrig underskudd. Også her er det forskjeller mellom driftsoperatørene: 14,3 prosent av regnskapene fra private operatører viser underskudd, 26,7 prosent av regnskapene fra organisasjoner og 31,4 prosent av regnskapene fra kommunalt drevne mottak.

Vi må imidlertid ta noen forbehold når det gjelder disse beregningene. Ting kan tyde på at det er noe ulik praksis med hensyn til regnskapsføring. 14 av de 250 regnskapene går nemlig akkurat i null (+/- 5 kroner). Med den usikkerheten som eksisterer når det gjelder inntekter for bruk av stykkprisplasser, er dette ganske usannsynlig. Det gjør det ikke mindre usannsynlig når 13 av de 14 regnskapene gjelder mottak drevet av organisasjoner. Dette kan tyde på at overskudd av noen føres som noe annet enn som overskudd.

15.4.3 Bemanning

Asylmottakene skal hvert år levere inn en såkalt egenerklæring til Utlendingsdirektoratet. Her skal mottakene «på ære og samvittighet» svare på om de oppfyller en rekke krav som stilles til driften av mottaket. Egenerklæringen inneholder også en del basisinformasjon, herunder antall årsverk i mottaket.

Utlendingsdirektoratet har stilt dette materialet til disposisjon for utvalget, som igjen har sett på om bemanningen i mottakene varierer med type driftsoperatør. Materialet er ikke omfattende nok til å slå fast noe med sikkerhet, men tallene kan tyde på at kommunalt drevne mottak har høy-

²⁸ Agenda Utredning & Utvikling (2005): *Kan driften av statlige mottak gjøres mer kostnadseffektiv?*

²⁹ Beløpene inkluderer utgifter til leie, drift og reise fra transit og er basert på 90 prosent kapasitetsutnyttelse.

³⁰ Vedlegg til brev fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 5.6.2008.

³¹ Beløpene er ikke direkte sammenlignbare med beløpene i Agendas rapport.

³² Driftsoperatørene skal fylle ut et «Skjema for budsjett og regnskap» for hvert enkelt mottak. Regnskapene skal være attestert av revisor før innsending til Utlendingsdirektoratet. Kun 250 av anslagsvis 600 regnskap for den aktuelle perioden foreligger i et elektronisk format som gjør at de kan benyttes i en slik beregning.

Tabell 15.5 Driftsmargin og årsverk for type driftsoperatør

Type driftsoperatør	Driftsmargin	Årsverk per 100 beboere
Kommuner	3,2	6,5
Organisasjoner	4,0	5,8
Private	7,9	5,4

ere bemanning på mottakene enn det både organisasjoner og private har.

Kommunalt drevne mottak har ifølge dette materialet 6,5 årsverk per 100 beboere³³ mens organisasjonsdrevne og privatdrevne mottak har henholdsvis 5,8 og 5,4 årsverk per 100 beboere.

I og med at personellkostnader er den største utgiftsposten i mottak, er det ikke unaturlig at det synes å være en sammenheng mellom driftsmarginens størrelse og antall årsverk jf. tabell 15.5.

15.5 Særtrekk ved de ulike typene driftsoperatører

Aktører som representerer ulike typer driftsoperatører, har i møte med utvalget beskrevet hva de selv anser som sine fortrinn som drivere av statlige mottak. Synspunktene til Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), Norsk Folkehjelp og Hero presenteres i det følgende.

15.5.1 Kommunale driftsoperatører

En kommune vil uansett måtte sørge for velferdstjenester til beboerne i et mottak i kommunen, og kommunen vil ha bedre forutsetninger for dette ved selv å være driftsoperatør.

KS viser til at det er en klar fordel at mottaksledelsen er en del av den kommunale administrasjonen, noe som kan sikre inkludering på ulike nivåer. Det vil også bidra til å sikre et koordinert tilbud til brukerne. Tilbudet til mottaksbeboerne kan for eksempel samordnes med tilbudet kommunen har etablert for bosatte flyktninger.

KS viser også til at de evner å skape gode relasjoner til lokalsamfunnet ved at asylsøkerne vil komme til en kommune som har valgt å ta imot dem. Det antas at denne holdningen vil kunne påvirke folkeopinionen i kommunen for øvrig.

KS mener at kommunene i større grad enn andre kan garantere den faglige kompetansen hos

mottaksansatte da de stiller tilsvarende krav til ansatte i mottakene som til de øvrige ansatte i kommunen. Kommunene har pålagt seg selv et krav om at de mottaksansatte må være minst 25 år. Kommunene viser til at arbeidsforholdene er bedre enn hos private aktører da de gir lengre kontrakter samt lønn i henhold til kompetanse og erfaring. Det anses også som et fortrinn for de ansatte selv at de inngår som en del av fagmiljøet i kommunen. Tryggheten og delaktigheten i det faglige miljøet fører til at mange ansatte blir værende i sine stillinger over lang tid og opparbeider seg bred kompetanse.

15.5.2 Private driftsoperatører

Hero viser til sin evne til fleksibilitet i forbindelse med opp- og nedbygging av mottakskapasitet. Større driftsoperatører med solid egenkapital vil ha muligheten til å forskottere kostnader i forbindelse med oppbygging av mottak. Større private driftsoperatører vil også ha mulighet til å hente inn ansatte fra andre mottak for å etablere nye og er dermed heller ikke avhengig av tiden det tar med rekruttering og ansettelse. Dette er også en fordel da de nyansatte vil komme til et mottak hvor de kan dra veksler på erfarent personell.

Private aktører som er i stand til å spesialisere seg på mottaksdrift, vil kunne legge større vekt på faglig arbeid, oppbygging og vedlikehold av kompetanse da de kan rendyrke sin drift. Dette er sammenlignet med kommuner og humanitære organisasjoner der mottaksdriften ikke er den eneste virksomheten.

Private aktører kan i sin utvikling av tilbud for asylsøkere være pådrivere overfor kommuner for å forbedre de kommunale tjenestene.

Staten vil ved å benytte seg av private selskaper som driftsoperatører for asylmottak kunne redusere sin risiko samt forhindre rolleblanding. Det vil framstå klarere at det tilbudet som gis til asylsøkere, ikke nødvendigvis er forbundet med deres mulighet til å få opphold.

Fra de privates side blir det også vist til at et mangfold av driftsoperatører er positivt og i seg

³³ Beboere er her å forstå som faste, betalte plasser i driftsavtalene.

selv vil føre til bedre samfunnsøkonomisk utnyttelse av ressursene ved at tilbudet blir mer mangfoldig når ulike aktører opererer i markedet. Det vises også til at private selskaper er bedre i stand til effektiv ressursutnyttelse og til begrensning av unødvendig administrasjon.

15.5.3 Humanitære driftsoperatører

Norsk Folkehjelp framhever at de har et fortrinn fordi de gjennom sitt humanitære mandat og verdigrunnlag er forpliktet til å utforme et tilbud som imøtekommer brukeres behov på en adekvat måte. De er følgelig i stand til å se brukernes behov og imøtekomme disse. De humanitære organisasjonene har også en spesiell evne til å være brukers talsmann og legge press på myndighetene for å forbedre tilbudet i henhold til humanitære hensyn. Humanitære organisasjoner har også kompetanse innenfor menneskerettigheter og kjennskap til asylsøkernes opprinnelse og kultur.

15.6 Utvalgets vurdering

15.6.1 Driftsoperatørenes fortrinn

Utvalget oppfatter de tre driftsoperatortypenes viktigste fortrinn til å være disse:

- Kommunene har bedre forutsetninger for å gi beboerne et helhetlig og koordinert tilbud i og med at kommunen uansett vil ha ansvar for visse tjenester.
- De private operatørene har gjentatte ganger vist sin handlekraft i perioder med behov for rask økning av mottakskapasiteten.
- De humanitære organisasjonene har et verdigrunnlag som gir dem gode forutsetninger for å møte beboerne med respekt, å «se» beboerne og å imøtekomme beboernes behov, samt å virke som talsmann og pådriver overfor myndighetene.

Selv om dette i prinsippet er den enkelte aktørs fortrinn, må det ikke forstås dit hen at en humanitær organisasjon ikke kan ha handlekraft til raskt å snu seg, eller at en kommune eller en privat operatør ikke kan ha et solid verdigrunnlag.

I møte med utvalget har Utlendingsdirektoratet opplyst at det ikke nødvendigvis er slik at alle driftsoperatører er i stand til å utnytte sine fortrinn. En kommunal driftsoperatør klarer ikke nødvendigvis å etablere et godt samarbeid mellom mottaket og de øvrige sektorene i kommunen som skal betjene asylsøkerne. Og det finnes

eksempler på humanitære organisasjoner som ikke har levert et godt tilbud til beboerne.

Som nevnt har de tre typene driftsoperatører i prinsippet forskjellige overordnede formål med sin virksomhet. Kommunene skal levere tjenester til befolkningen, de humanitære organisasjonene skal yte bistand, og de private aktørene skal sikre eierne/aksjonærene avkastning.

I virkeligheten er imidlertid situasjonen noe mer nyansert enn en slik inndeling skulle tilsi. Kommunenes overordnede målsetting er riktignok å sørge for at innbyggerne har tilgang på bestemte tjenester. Samtidig har flere kommuner plassert kapital i private fond. De humanitære organisasjonene vil mest sannsynlig ta ut et overskudd når det er mulig, og lite taler for at de som driftsoperatører har høyere kompetanse blant sine ansatte. Og flere private aktører produserer tjenester av høy kvalitet og investerer i faglig utvikling samtidig som mottaksdriften gir overskudd.

Kommunenes muligheter til å gi koordinerte tjenester og til å inkludere de mottaksansatte i et større faglig fellesskap framstår som er klart fortrinn i kommuner som har et godt samarbeid mellom de ulike sektorene. I kommuner hvor dette samarbeidet ikke fungerer godt, kan det snarere bli en hemsko at mottaket er kommunalt drevet. En privat operatør vil i slike situasjoner stå friere til å legge press på de ulike kommunale tjenestene for å få til et samarbeid.

Utvalget merker seg ellers at det i hovedsak er små og mellomstore kommuner som driver mottak, og at det har vært mottaksdrift i disse kommunene i mange år. I flere av disse kommunene startet mottaksdriften med at staten satte opp seksjonshus der i slutten av 80-årene.

Kommuner har i liten grad vært aktive tilbydere ved nyetableringer av mottak det siste tiåret. Det kan ha sammenheng med at kommunene trenger mer tid enn private og organisasjoner, og at de tidsfristene som blir satt i forbindelse med konkurranseutsetting, blir for korte. Men det finnes unntak: Molde kommune snudde seg svært raskt, la inn tilbud og fikk kontrakt på drift av mottak høsten 2008. Hovedtendensen er allikevel at kommuner som driftsoperatører i liten grad representerer et beredskapspotensial innenfor et mottaksapparat som bygges opp og ned i takt med behovet – og til dels svært raskt.

Det synes å være hevet over all tvil at staten har vært helt avhengig av de private driftsoperatørene for å sikre tilfredsstillende innkvartering til asylsøkerne i de store oppbyggingsperiodene som har vært. Noen aktører er blitt så store at de

opererer over hele landet. Mange har også opparbeidet seg en kompetanse som gjør dem til viktige aktører i fagutviklingen på mottaksfeltet.

For de private aktørene er mottaksdrift næringsvirksomhet. Ingen starter slik virksomhet uten utsikter til fortjeneste. Det må derfor aksepteres en viss fortjenestemargin dersom private aktører skal ha en del av mottaksdriften. Spørsmålet blir derfor om det tas ut en urimelig stor fortjeneste av de midlene Stortinget bevilger til innkvartering av asylsøkere.

Utvalget er ikke uten videre enig i at de humanitære organisasjonene som sådan er enestående i å tenke på mottaksbeboernes beste. På den annen side ser utvalget verdien av å ha driftsoperatører med et tydelig verdigrunnlag og som også kan være et talerør for gruppen asylsøkere i offentligheten.

Oppsummert er utvalget av den oppfatning at de tre typene driftsoperatører vi har i dag, har hver sine fortrinn. Ingen av disse fortrinnene er imidlertid av en slik karakter at de bør føre til at én type aktør blir enerådende på drift av mottak.

15.6.2 Ulike driftsoperatører – en verdi i seg selv

Etter utvalgets mening er det en verdi i seg selv at Norge har ulike typer driftsoperatører. Og så lenge det ikke lar seg påvise urimelige utslag av dette – for eksempel i form av at én type driftsoperatør gjennomgående har for dårlig kvalitet på driften, eller at en annen gjennomgående tar ut for stor profitt av de statlige overføringene – ser utvalget ingen grunn til at noen av driftsoperatørtypene bør ekskluderes fra mottaksdriften.

Når vi vurderer det som en verdi i seg selv å ha de ulike driftsoperatørtypene, er det fordi de har ulikt perspektiv på drift av mottak. Deres presentasjon av sine egne fortrinn viser dette. Og det er nettopp disse ulike perspektivene som i det daglige kan bidra til utvikling av drift av asylmottak som fagfelt. Dette forutsetter imidlertid arenaer hvor de ulike aktørene møtes og synspunkter utveksles. I så måte er formaliseringen av Drifts-

operatørforum (DROF) våren 2010 interessant. Interesseorganisasjonen for driftsoperatører har et styre som er sammensatt av en representant for hver av de tre typene driftsoperatører.

I utvikling av regelverk og praksis på mottaksfeltet er det også viktig at ulike typer driftsoperatører har praktisk erfaring med mottaksdrift. For eksempel vil synspunktene til en humanitær organisasjon på leveforholdene for asylsøkere i Norge ha større tyngde når organisasjonen selv driver mottak.

Og endelig er de ulike perspektivene viktige i samhandlingen mellom staten og driftsoperatørene og ikke minst som et konstruktivt korrektiv.

15.6.3 De ulike driftsoperatørenes «markedsandeler»

Som vist over har de ulike operatørenes andel av mottakene variert over tid. På de fire ulike målepunktene var status som vist itabell 15.6.

Antall mottak på de ulike tidspunktene var henholdsvis 49, 89, 64 og 153.

Det er ikke tvil om at det i løpet av 20 år har skjedd en betydelig privatisering av mottaksdrift i Norge. Det har vært liten diskusjon om denne privatiseringen, noe som igjen trolig har sammenheng med at tilbudet til asylsøkere i liten grad har vært sett på som en del av velferdspolitikken. Utvalget er på sin side overbevist om at mottakssystemet ikke hadde klart å håndtere de store og til dels raske svingningene i behovet for mottaksplasser uten de private aktørene.

Det kan ellers være grunn til å tro at en nedbygging vil gi både organisasjoner og kommuner en større «markedsandel». Dette forutsetter imidlertid at de mottakene disse driver, har tilfredsstillende kvalitet på driften.

Etter utvalgets oppfatning er det altså en verdi i seg selv å ha ulike typer driftsoperatører. Spørsmålet blir da om det er tilstrekkelig «beskyttelse» av organisasjoner og kommuner at erfaringen viser at deres andel øker under en nedbygging av mottakssystemet, og at Justis- og politidepartementet i tillegg har gitt føringer til Utlendingsdi-

Tabell 15.6 Utviklingen i fordelingen av mottaksplasser på type driftsoperatør

Type driftsoperatør	1990	2004	2006	2010
Kommunal	65,0 %	19,4 %	29,7 %	11,1 %
Organisasjon	22,5 %	14,2 %	14,0 %	9,2 %
Privat	12,5 %	66,4 %	56,3 %	79,7 %

rektoratet om at kommunale driftsoperatører skal være ansvarlige for «en hensiktsmessig andel» av det totale antallet driftsavtaler.

drift av asylmottak i framtiden. Utvalget ser videre at det kan være behov for tiltak som sikrer at kommuner og organisasjoner ikke får en for liten andel av mottakene sammenlignet med de private aktørene. Se nærmere om dette i kap. 17.5.

15.7 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at de tre typene driftsoperatører som vi har i Norge i dag, også får en rolle i

Kapittel 16

Vertskommunene

16.1 Innledning

En vertskommune er i denne sammenheng en kommune hvor det er lokalisert et statlig mottak for asylsøkere. Det gjelder enten kommunen driver mottak selv, eller om mottaket er drevet av andre.

16.2 Vertskommunenes ansvar og oppgaver

Vertskommunenes ansvar og oppgaver overfor asylsøkere har sitt grunnlag i det som i Norge kalles sektoransvaret. På Barne-, likestillings- og familiedepartementets hjemmesider heter det om sektoransvaret:

Regjeringen legger prinsippet om sektoransvar til grunn for sin politikk og sitt arbeid i forhold til innvandrerbefolkningen. Det betyr at alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer på sine områder har samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen, og vurdere tiltak for å sikre at alle i befolkningen får del i tjenestetilbudet.¹

Dette prinsippet har også ligget og ligger til grunn for tilbudet til asylsøkere – da med unntak av at mottakstilbudet har erstattet kommunenes ansvar etter sosialtjenestelovgivningen. Det har gjennomgående vært stor politisk enighet om at sektoransvarsprinsippet også skal gjelde asylsøkere.

Av dette følger at vertskommuner for asylmottak blir pålagt et betydelig ansvar – ofte på svært kort varsel og til tider mot kommunens ønske. Det handler om følgende lovpålagte oppgaver:

- primærhelsetjenester etter lov om helsetjenesten i kommunene² samt oppgaver etter forskrift om miljørettet helsevern³

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtspalte/ansvar.html?id=504192> – lest 5.4.2011.

- barneverntjenester etter lov om barneverntjenester⁴
- grunnskoleopplæring etter opplæringslova⁵

I tillegg kommer en del andre oppgaver som ikke er lovfestet, men som det forutsettes at kommunene utfører:

- norskopplæring til asylsøkere
- barnehagetilbud til fire- og femåringer

Fordi mottaksetableringer ofte skjer raskt, blir det å stille opp med det nødvendige tjenestetilbudet på noen få måneders varsel til 100–200 «nye innbyggere» en stor utfordring. Utfordringen er trolig større jo mindre kommunen er.

Ut over dette vil også enhver vertskommune være et nærmiljø og et lokalsamfunn for mottaksbeboerne, hvor beboerne ikke bare er mottakere av kommunale tjenester, men også innbyggere som benytter seg av ulike servicetilbud som bibliotek, kafeer og butikker. Utvalget går ikke nærmere inn på disse forholdene i denne utredningen.

16.3 Hvor er vertskommunene?

Helt siden etableringen av mottakssystemet har det vært gjeldende politikk at hele landet skal brukes til innkvartering av asylsøkere og bosetting av flyktninger. Dette følger blant annet av selve organiseringen av «det regionale mottaket» med fem – senere seks – regioner med et statlig regionkontor i hver. Disse regionkontorene skulle ha ansvar både for mottak av asylsøkere og for bosetting av flyktninger i sine regioner. I den forbindelse heter det i Stortingsmelding 39 (1987–88):

² Lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66.

³ Forskrift om miljørettet helsevern av 25. april 2003 nr. 486.

⁴ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

⁵ Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61.

Målet er at utplassering fra statlige asylsøker-mottak i hovedsak skal skje til kommuner i *samme* region, i overensstemmelse med planer for regionen. Allerede ved etableringen av statlige mottak for asylsøkere i en region bør en ta det videre bosettingsarbeidet med i betraktning.⁶

Også etter at denne koblingen mellom mottak og bosetting ble mindre tydelig, har det blitt opprettholdt et politisk ønske om at mottak skal plasseres over hele landet. Formuleringer om dette gjenfinnes i flere stortingsmeldinger og budsjettforslag. Senest heter det i Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet at «[e]tablering av asylmottak skjer etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Mottakene skal ha en nøktern standard, og de skal være lokalisert over hele landet.»⁷

I 1994 ble det gitt en annen type politisk føring som fikk konsekvenser for hvilke kommuner som fortsatte som vertskommuner i forbindelse med en storstilt nedbygging av mottaksapparatet. *Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk* nummer 9 av 21. juli 1994 kunngjorde «en større satsing på små og mellomstore kommuner, både i mottaks- og bosettingssammenheng»⁸ fordi det ville kunne motvirke tendensen til konsentrasjon av flyktninger i enkelte sentrale kommuner. I nyhetsbrevet heter det videre at «den pågående nedbyggingen av kapasiteten vil på denne bakgrunn bli styrt slik at en forholdsmessig større andel av mottakskapasiteten vil bli beholdt i små og mellomstore kommuner.»⁹

I perioden 1994–1996 ble antall mottak redusert fra over 140 til 20. Det fokuseres gjerne på at mottakssystemet mister viktig kompetanse i slike nedbyggingssituasjoner hvor flere hundre mottaksansatte mister jobben. Det er utvilsomt riktig. Det faktum at et hundretalls vertskommuner slutter å være vertskommuner, får ikke den samme oppmerksomheten.

Under denne mottaksnedbyggingen var det for øvrig mange kommunale driftsoperatører som fikk sine kontrakter oppsagt. Ifølge kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS er dette noe av bakgrunnen for den store privatiseringen av mottakssystemet i Norge (se kap. 15). Kommunene følte seg sviktet av staten og var til-

bakeholdne med å påta seg ansvaret for drift av mottak da mottakssystemet måtte bygges opp igjen. Til gjengjeld er det nok flere av de samme kommunene som senere har opplevd å bli vertskommuner igjen – nå for mottak drevet av private.

De politiske føringene om at det skal være mottak over hele landet, er fulgt i hele mottakssystemets historie. Selv da mottakssystemet i 1997 kun besto av 19 mottak, var det mottak i 15 av landets 19 fylker. I dag er det mottak i alle landets fylker, flest i Nordland (13) og Troms (11) og færrest i Vestfold, Telemark og Sør-Trøndelag (3) og Finnmark (2).

16.4 Hvilke kommuner er vertskommuner?

Utvalget har framskaffet materiale som sier noe om størrelsen på vertskommunene i henholdsvis 2003 og i april 2011.

Tabell 16.1 viser blant annet at:

- det er de minste kommunene som har den største andelen mottak, men andelen har minket (62 prosent av mottakene var i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere i 2003, mens andelen i dag er 53 prosent)
- for de fleste kommunestørrelsene har mottakene økt i størrelse i perioden 2003–2011. Unntaket er kommuner med mellom 4 000 og 6 000 innbyggere og kommuner med mer enn 50 000 innbyggere.

Materialet viser også at det i kommuner med mindre enn 4 000 innbyggere er 57 mottaksplasser per 1 000 innbyggere. Tilsvarende tall for kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere er 5 mottaksplasser per 1 000 innbyggere.

77 av dagens 109 vertskommuner var for øvrig også vertskommuner i 2003. I 32 av disse kommunene har folketallet sunket i perioden 2003–2011. Disse kommunene har i dag et gjennomsnittlig folketall på 5 493 innbyggere. I de resterende 45 kommunene har folketallet økt siden 2003. Disse kommunene har i dag et gjennomsnittlig folketall på 45 781 innbyggere. For mange av de små kommunene med synkende folketall kan det være grunn til å tro at mottaksdriften gir et spesielt viktig tilskudd til arbeids- og næringsliv.

16.5 Vertskommunenes erfaringer

Det finnes relativt lite forskning om vertskommunenes erfaringer med asylmottak. Vertskommu-

⁶ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 81.

⁷ Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet, side 184.

⁸ *Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk* nr. 9, juli 1994, s. 1.

⁹ Sst., s. 3.

Tabell 16.1 Antall vertskommuner og mottaksplasser per vertskommune etter kommunestørrelse i 2003 og 2011

Kommunestørrelse	2003		2011	
	Antall vertskommuner	Gjennomsnittlig antall plasser	Antall vertskommuner	Gjennomsnittlig antall plasser
< 4 000	30	118	27	136
4 000–6 000	18	166	11	138
6 000–10 000	28	162	20	173
10 000–20 000	21	148	22	161
20 000–50 000	17	159	18	174
50 000–100 000	4	283	6	270
> 100 000	4	460	5	310

nene og deres tjenestetilbud omtales riktig nok ofte i forskningsrapporter om asylsøkere i Norge, men da er det asylsøkerne som tjenestemottakere som er i fokus, ikke kommunene som tjenesteytere. Det er gjerne nivået på tjenestene sett fra enkeltindividets perspektiv som omtales, ikke tjenesteleverandørens utfordringer. Det tas nærmest for gitt at kommunene skal være i stand til å levere de nødvendige tjenestene.

Agderforskning AS har et kapittel som omtaler noen slike problemstillinger i rapporten *Århundrets sak på Evje*.¹⁰ Men de vertskommunene det her er snakk om (Bærum og Ullensaker), var begge vertskommuner for transittmottak (Tanum og Onsrud) og derfor i en noe annen situasjon enn vertskommuner flest. Dessuten handler undersøkelsen mest om forholdet mellom mottakene og de nærmeste omgivelsene og i liten grad om vertskommunen som tjenesteyter. Den tydeligste tilbakemeldingen med hensyn til tjenester var at Ullensaker kommune opplyste at asylmottaket førte til en utarming av helsetilbudet til de øvrige innbyggerne fordi kommunen ikke i stor nok grad fikk dekket de ekstra kostnadene asylsøkerne påførte dem.¹¹

Agderforskning AS står også, sammen med Senter for byøkologi, bak rapporten *Asylmottak og lokalsamfunn*.¹² Her kommer kommunene til orde i større grad. Rapporten beskriver og analyserer

«samhandling på et overordnet nivå mellom Utlendingsdirektoratet, driftsoperatør og kommune» og «samhandling lokalt mellom asylmottak, kommune, det sivile liv, grupper og individer.»¹³

Det generelle bildet er ifølge forskerne at samhandlingen på institusjonelt nivå fungerer godt. Men undersøkelsen viser også at det er en del barrierer for samhandling. Fra kommunenes side nevnes:¹⁴

- Mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte
- Mangel på tolk
- Manglende koordinering internt i kommunen mellom ulike sektorer
- Mangelfulle samarbeidsrutiner mellom kommune og mottak

Når det gjelder mottakenes driftsfase¹⁵, oppsummer rapporten funnene slik:

I driftsfasen er samarbeidsmøter mellom mottak og sektormyndigheter en svært viktig arena for samhandling mellom mottak og kommune. Denne arenaen vektlegger kommunene særlig sterkt. Organisering av mottaksarbeidet i kommunene etter sektoransvar kan imidlertid representere en barriere for samhandling mellom mottak og kommune dersom dette arbeidet ikke koordineres internt i kommunen. Undersøkelsene viser også at det kan være strid internt i kommunene om hvilke ansvar som tilfaller hver enkelt etat, og

¹⁰ Halvorsen Anne, Helge Hernes og May-Linda Magnussen (2002): *Århundrets sak på Evje. Hvordan kan etableringen av en ventetransitt påvirke lokalmiljøet?* Prosjektrapport 29/2002. Agderforskning.

¹¹ Sst., s. 58.

¹² Drangslund, K.A.K. mfl. (2010): *Asylmottak og lokalsamfunn*. FoU rapport nr. 1/2010. Agderforskning og Senter for byøkologi.

¹³ Sst., s. 10.

¹⁴ Sst.

¹⁵ Problemstillinger knyttet til etableringsfasen er nærmere omtalt i kapittel 14 Etablering av mottak

hvilke rettigheter asylsøkere har krav på. En tydeliggjøring av rettigheter og ansvarsforhold vil kunne lette samhandlingen både internt i kommunen, men også mellom kommune og mottak. Disse forholdene er særlig samhandling knyttet til omsorg og de kommunale helsetjenestene. Helsepersonell stasjonert på mottakene synes å lette samhandlingen, men det kan oppstå strid om hvem som skal betale en slik stilling.¹⁶

Rapporten baserer seg delvis på en spørreundersøkelse til vertskommunene. Ut over de faktorene som allerede er nevnt som barrierer for samhandling, er det her relevant å trekke fram følgende forhold:¹⁷

- Kun 10 prosent av kommunene gir uttrykk for at mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom mottaket og de kommunale servicefunksjonene.
- Kommunens ressursituasjon oppleves som en barriere eller delvis som en barriere i samhandlingen av over halvparten av kommunene. 40 prosent svarer at dette ikke er en barriere.

Forskerne kommer med følgende anbefalinger for driftsfasen:¹⁸

- Styrking av lokalkunnskap blant mottaksansatte
- Styrking av den tverrsektorielle samhandlingen i kommunene
- Tydeliggjøring av regelverk og asylsøkernes rettigheter og ansvarsforhold
- Konkretisering av lokalsamfunnsarbeid i rammebetingelsene for mottak
- Helsepersonell stasjonert på mottak

16.5.1 Betyr størrelse noe?

Det finnes få – om noen – forskningsbaserte indikasjoner på at kommunestørrelse har betydning for kommunenes evne og muligheter til å ivareta sine forpliktelser som vertskommune. I den tidligere nevnte rapporten fra Agderforskning AS og Senter for byøkologi heter det at «den viktigste konklusjonen som kan trekkes fra undersøkelsen er at det er liten forskjell i besvarelsene fra kommuner med mindre folketall og fra kommuner med større befolkningsgrunnlag.»¹⁹ Forskerne har foretatt en enkel inndeling i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere og kommuner med

mer enn 10 000 innbyggere. De har kun funnet en noe økt frekvens når det gjelder negativ dekning av mottaket i lokalmedia for de mindre kommunene.

Utvalget har for sin del sett nærmere på 55 tilsynsrapporter fra Helsetilsynet fra 2004.²⁰ Da ble det gjennomført landsomfattende tilsyn av kommunale helsetjenester til flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente. Tilsynsrapportene dekker 53 kommuner og to bydeler i Oslo. Materialet er for lite til å si noe med sikkerhet, men det kan synes som om de minste kommunene (kommuner med færre enn 4 000 innbyggere) har flere avvik og merknader enn andre kommuner. Kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere har færrest avvik og merknader.

16.6 Økonomi

Vertskommunene mottar et tilskudd fra staten som «skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med drift av mottak i kommunen.»²¹ (Se nærmere om vertskommunetilskuddet i kap. 13.4.) I tillegg finnes det egne tilskudd til undervisning.

Størrelsen på vertskommunetilskuddet har vært et diskusjonstema mellom stat og kommune siden ordningen med refusjon av kommunenes utgifter falt bort i begynnelsen av 1990-årene. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomførte i 2004–2005 en undersøkelse som kartla kommunenes utgifter i forbindelse med asylmottak. SSB konkluderte med at et flertall av kommunene i undersøkelsen ikke fikk dekket alle sine utgifter til lovpålagte oppgaver gjennom det som da het vertskommunekompensasjon. Arbeids- og inkluderingsdepartementet varslet da at ordningen skulle evalueres, og at det kunne bli aktuelt å se på ulike alternative finansieringsordninger og finansieringsmodeller.²²

Etter et møte i februar 2007 mellom statsråd Bjarne Håkon Hanssen og tre kommuner som var vertskommuner for mottak med forsterkede avdelinger, ble det så gitt et oppdrag til *Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer*

¹⁶ Drangslund, K.A.K. mfl. (2010), s. 12.

¹⁷ Sst.

¹⁸ Sst.

¹⁹ Sst., s. 29.

²⁰ Finnes på <http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/>

²¹ Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet, s. 195.

²² Kommunal- og regionaldepartementet (2006): *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren. Fellesdokument 2006.*

med opphold på humanitært grunnlag (heretter kalt Beregningsutvalget) om å kartlegge vertskommunenes utgifter forbundet med asylmottak. Beregningsutvalgets rapport forelå i mars 2008.²³ Denne viste også at vertskommunene var underfinansiert.

Også Stortinget hadde vært opptatt av saken. Ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2008 uttalte komiteens flertall i Innst. S. nr. 231 (2006–2007):

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, er opptatt av at kommuner som har asylmottak får kompensert for de merkostnader dette fører til. Flertallet mener at Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2008 bør komme tilbake til dette, slik at man får en reell kostnadsdekning av de merutgifter vertskommunene har.²⁴

I revidert nasjonalbudsjett for 2008 foreslo så regjeringen å styrke vertskommunekompensasjonen med 18,5 millioner kroner med virkning fra 1.7.2008 og skrev at «[v]ertskommunenes gjennomsnittlige utgifter til administrasjon, tolk, helse og barnevern vil med dette bli kompensert fullt ut.»²⁵ Tilskuddet til kommunene ble nær doblet, og det ble også differensiert slik at plasser for enslige mindreårige og forsterkede plasser utløste tilskudd etter høyere satser enn ordinære mottaksplasser. Siden er tilskuddet prisjustert i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Utfordringen for en del vertskommuner er naturlig nok at tilskuddet, som altså er basert på en kartlegging av de faktiske utgiftene, skal dekke kommunenes *gjennomsnittlige* utgifter.

Men den kanskje største utfordringen for vertskommunene er det som kalles ressurskrevende brukere. De finnes også blant asylsøkere. Det kan være barn med nedsatt funksjonsevne som har behov for spesialundervisning, eller det kan gjelde barnevern eller helsetjenester.

Det finnes et eget tilskudd innenfor barnevern, men dette er begrenset til saker som gjelder omsorgsplassering. Øvrige utgifter må dekkes av vertskommunetilskuddet (øvrige barnevernstil-

tak, helse) eller innenfor rammetilskuddet (spesialundervisning). I den forbindelse er det en ulempe for kommunene at asylsøkere ikke inngår i beregningsgrunnlaget for rammetilskuddet. Denne utfordringen blir større jo flere tilskuddsordninger som innlemmes i inntektssystemet uten at det samtidig etableres egne tilskuddsordninger knyttet til asylsøkere, slik det ble gjort da det øremerkede tilskuddet til barnehager ble innlemmet i inntektssystemet fra 1. januar 2011.

Andre muligheter for finansiering av spesielt høye utgifter knyttet til asylsøkere er den såkalte toppfinansieringsordningen samt skjønntilskudd fra Fylkesmannen. Toppfinansieringsordningen gjelder ressurskrevende tjenestemottakere av helse- og omsorgstjenester og har et såkalt innslagspunkt på 895 000 kroner i 2011. Det innebærer at kommunene får kompensert 80 prosent av egne netto lønnsutgifter ut over dette beløpet.

16.7 Utvalgets vurderinger

Da regjeringen i 1989 nedsatte en arbeidsgruppe på høyt nivå for å foreta en grunnleggende vurdering av arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger, het det i mandatet at arbeidsgruppen skulle «legge frem forslag til omlegging av dagens ordning med full statlig refusjon av kommunenes sosialhjelpsutgifter til flyktninger m.v. *En ny ordning må gi vesentlig større kostnadsansvarlighet for det forvaltningsnivå som utbetaler ytelsene.*»²⁶

Arbeidsgruppens forslag førte til innføringen av dagens ordning med integreringstilskudd til kommuner som bosetter flyktninger. Dermed var ordningen med statlig refusjon av kommunenes utgifter avviklet. Tilskuddssatsene er basert på årlige kartlegginger av kommunenes utgifter.

Fastsettingen av dagens vertskommunetilskudd er basert på et tilsvarende prinsipp, men med den forskjell at utgiftskartlegginger ikke gjennomføres løpende. Satsene er basert på Beregningsutvalgets kartlegging av kommunenes utgifter i 2006. Etter utvalgets vurdering er det naturlig å basere vertskommunetilskuddet på et slikt prinsipp. Det er neppe verken ønskelig eller mulig å endre dagens tilskuddsordning tilbake til en refusjonsordning.

Samtidig er det trolig slik at et tilskudd basert på gjennomsnittsberegninger vil oppfattes som urettferdig av de tilskuddsmottakerne som har høyere utgifter enn nettopp gjennomsnittet. De

²³ Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (2008): *Kommunenes utgifter i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere.*

²⁴ Innst. S. nr. 231 (2006–2007), s. 11.

²⁵ St.prp. nr. 59 (2007–2008) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2008*, s. 69.

²⁶ Arbeidsgruppens sluttrapport av 6.12.1989, s. 6 – utvalgets utheving.

som da hevder at kommunene ikke får dekket sine utgifter, vil ha dekning for det i og med at noen kommuner vil ha høyere utgifter enn det de mottar i tilskudd. På den annen side vil det også være kommuner som har lavere utgifter enn det de mottar i tilskudd.

Dagens vertskommunetilskudd er differensiert etter type mottaksplasser. Tilskuddet er basert på funn gjort av Beregningsutvalget. Det er etter det utvalget kjenner til, ikke undersøkt om kommunenes utgifter varierer med kommunenes størrelse. I de fleste diskusjoner om kommunestørrelse og kommunesammenslåinger argumenteres det for at større enheter gir mer rasjonell drift. I og med at en så vidt stor andel av mottakene ligger i små kommuner, bør det etter utvalgets mening ses nærmere på denne dimensjonen. Det kan eventuelt gi grunnlag for en differensiering av vertskommunetilskuddet etter kommunestørrelse.

Et annet moment som det etter utvalgets mening bør sees nærmere på, er utgiftsdekningen av spesielt kostbare saker. I og med at staten har ansvaret for asylsøkere, bør det også fra statens side sikres at kommuner som får ansvar for å yte tjenester til særlig ressurskrevende mottaksbeboere får en bedre utgiftsdekning enn i dag. Dette er for å unngå at disse brukerne enten ikke mottar de tjenestene de har rett til eller at ressursbruken til disse mottaksbeboerne går ut over tjenestenivået til kommunens øvrige befolkning. Begge deler vil etter utvalgets mening være uheldig.

Utvalget presenterer ingen løsning på dette, men vil antyde et par mulige veier å gå:

- I og med at asylsøkere ikke inngår i kostnadsnøkkelen for beregning av rammetilskuddet til kommunene, bør det vurderes om innslagspunktet til toppfinansieringsordningen bør settes betydelig lavere for gruppen asylsøkere.
- Deler av Fylkesmannens skjønnsmidler kan forbeholdes kommuner med asylmottak.

16.7.1 Særskilt om små kommuner

Som vist over har 27 av dagens 109 vertskommuner færre enn 4 000 innbyggere. 18 av disse kommunene har færre enn 3 000 innbyggere, og 8 har færre enn 2 000 innbyggere. Utvalget har grunn til å tro at så små kommuner har et svært begrenset handlingsrom for å håndtere ressurskrevende saker, som barn med behov for spesialundervisning, personer som krever særskilt helseoppfølging, eller barneverntiltak som ikke utløser særtilskudd ved omsorgsplassering slik vi nevnte over.

Utvalget er spesielt opptatt av disse små kommunene. De har åpenbart tatt et stort ansvar som vertskommuner for asylmottak. Det synes også åpenbart at det er en større utfordring for en liten kommune å få 100–200 nye innbyggere på kort varsel enn det er for en mellomstor eller stor kommune. For de aller minste kommunene kan det bety en økning i folketallet på over 10 prosent nærmest over natten – og det uten at det påvirker rammeoverføringene fra staten. Dette momentet bør tas med i vurderingene av om vertskommunetilskuddet bør differensieres.

Utvalget har for øvrig merket seg følgende formulering fra årets statsbudsjett:²⁷

Fylkesmennene er i retningslinjene for fordeling av skjønnsstilskuddet for 2010 bedt om å ta hensyn til kommuner som har spesielt høye kostnader knyttet til særlig ressurskrevende tjenester, og hvor dette ikke fanges tilstrekkelig opp gjennom inntektssystemet og toppfinansieringsordningen.

Det vil kunne hevdes at det bør settes en grense for hvor små kommuner som faktisk bør være vertskommuner for asylmottak. Dette er på grunn av at oppgaven kan bli for utfordrende og at kommunens tjenestetilbud blir for dårlig, eller at belastningen blir så stor at det går ut over tilbudet til kommunens øvrige innbyggere. Utvalget vil likevel ikke anbefale at det settes en slik grense. Fordi små kommuner har spilt og spiller en så viktig rolle som vertskommuner, bør det heller finnes en løsning på disse kommunenes økonomiske utfordringer knyttet til enkeltindivider som utløser store utgifter.

Et annet moment er at Utlendingsdirektoratet i sin fordeling av beboere bør ta større hensyn til vertskommunenes kapasitet til for eksempel å ta imot barn i barnehagealder. Videre er det slik at etablering av mottak i en liten kommune like gjerne kan ha en positiv effekt på kommunens økonomi og tjenestekapasitet – på grunn av de midlene som tilføres direkte gjennom vertskommunetilskudd og indirekte gjennom opprettelse av nye arbeidsplasser. Se for øvrig utvalgets anbefalinger nedenfor.

16.7.2 Når mottaket kommer

Som nevnt over kan det gå relativt kort tid fra en kommune blir informert om at det skal opprettes mottak i kommunen, til de første beboerne kom-

²⁷ Prop. 1 S (2010–2011) for Kommunal- og regionaldepartementet, s. 97.

mer. For at vertskommunen skal være i stand til å levere de lovpålagte tjenestene til mottaksbeboerne, kreves det planlegging. Utvalget vurderer det slik at det kan være hensiktsmessig at vertskommunene i forbindelse med en mottaksetablering får et engangstilskudd som kan bidra til å frigjøre planleggingsressurser. 100 000 kroner anses som et høvelig beløp.

Utvalget minner for øvrig om at mange driftsoperatører krever – og får – oppstartskostnader ved nyetablering av mottak. Disse benyttes i dag hovedsakelig til å dekke utgifter til nødvendig klargjøring av bygningene, herunder anskaffelse av nødvendige hvitevarer og øvrig innredning. Etter utvalgets vurdering er det minst like naturlig om staten dekker vertskommunens utgifter til å planlegge hvordan den skal ivareta sine forpliktelser som vertskommune.

16.7.3 Når mottaket legges ned

En mottaksnedleggelse vil vanligvis medføre at vertskommunen må justere sin organisasjon, omplassere ansatte eller endog si opp ansatte. Selv om kommunen får varsel om en mottaksnedleggelse kort tid etter at driftsoperatøren selv er varslet, kan det ved oppsigelsestider på 3–4 måneder være vanskelig å sikre at alle løpende utgifter knyttet til oppgaven som vertskommune tar slutt den dagen mottaket stenges.

Vertskommunetilskuddet utbetales for den perioden mottaket er i drift. Opphører driften den 15. i en måned, avkortes tilskuddet for denne måneden. Når driften kan avsluttes på andre tidspunkter enn ved et månedsskifte, har det sammenheng med at Utlendingsdirektoratet tolker oppsigelsesklausulen i sine avtaler slik at den gjelder fra dato til dato. I arbeidslivet er det gjerne slik at oppsigelsestiden begynner å løpe fra den første i påfølgende måned. En driftsoperatør som legger inn et tilbud på drift av mottak, tar høyde for dette. Tilskuddsordningen til kommunene åpner ikke for at en vertskommune på samme måte kan ta høyde for dette.

For å sikre at kommunene ikke blir påført utgifter i egenskap av vertskommune som de ikke får dekket i forbindelse med mottaksnedleggelse, vurderer utvalget det slik at vertskommunetil-

skuddet bør løpe i en periode etter at et mottak nedlegges når oppsigelsestiden er kortere enn 5 måneder:

- Ved oppsigelsestid på 2 md.: + 3 md. vertskommunetilskudd
- Ved oppsigelsestid på 3 md.: + 2 md. vertskommunetilskudd
- Ved oppsigelsestid på 4 md.: + 1 md. vertskommunetilskudd

16.8 Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av engangstilskudd til vertskommunene ved oppstart av mottak og forlengelse av vertskommunetilskuddet ved nedleggelse vil naturlig nok ha sammenheng med antall etableringer og nedleggelse.

I oppbyggingsårene 2008 og 2009 ville ordningen ha representert en merkostnad på i overkant av 4 millioner kroner per år.

Når det gjelder forlengelse av vertskommunetilskuddet, vil kostnadene både avhenge av antall mottaksnedleggelse og av oppsigelsestiden i kontraktene. For et ordinært mottak med 150 plasser utgjør vertskommunetilskuddet 94 475 kroner per måned i 2011.

16.9 Utvalgets anbefaling

- Det bør utredes om vertskommunenes utgifter varierer med kommunestørrelse, og om dette i tilfelle bør være grunnlag for en differensiering av vertskommunetilskuddet.
- Det bør utredes nærmere hvordan vertskommunene kan få dekket utgifter til spesielt ressurskrevende personer på en bedre måte enn i dag. Dette gjelder både på undervisningssektoren, barnevernssektoren og helse- og omsorgssektoren.
- Nye vertskommuner bør få et engangstilskudd på 100 000 kroner til planlegging og forberedelse.
- Ved nedleggelse av mottak bør perioden det utbetales vertskommunetilskudd for, være noe lengre enn mottakets driftsperiode.

Kapittel 17

Basismottak

17.1 Innledning

Kapittelet inneholder en gjennomgang av et konsept som innebærer en grunnstamme av mottak med lengre driftsavtaler enn det som har vært vanlig i mottakssystemet. Konseptet har hatt ulike betegnelser, herunder kjernemottak og kompetansemottak. Utvalget innfører en ny betegnelse: basismottak.

17.2 Kjernemottak

De stadige opp- og nedbyggingene av mottakssystemet har blitt problematisert i ulike sammenhenger. Svingningene har sitt utgangspunkt i kravet om at kapasiteten til enhver tid skal tilpasses behovet. Dette er igjen økonomisk begrunnet. I midten av 90-årene manifesterte dette seg som et krav til kapasitetsutnyttelsen i mottaksapparatet.¹

17.2.1 Det opprinnelige forslaget

I Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001)² heter det på side 48 at målet om at minimum 90 prosent av de ordinære mottaksplassene skal være i bruk til enhver tid, i hovedsak blir nådd, «men erfaring viser at den raske opp- og nedbygginga av mottakssystemet får konsekvensar både for bebuarane, driftsoperatørane og kommunane.» Det heter videre:

For bebruarane blir konsekvensane at dei kanskje må flytte både éin og to gonger fordi mottaket skal leggjast ned, medan driftsoperatøren og kommunen misser kompetanse. Ved rask oppbygging vil mange av dei tilsette i mottaka vere nye og ha lita erfaring, noko som kan føre til at kvaliteten i mot-

taka i ein del tilfelle blir lågare enn ønskjeleg. I tillegg kan det vere vanskeleg å rekruttere kvalifisert personale når ein berre kan tilby kortvarige arbeidskontraktar. Di kortare tid ein har til planlegging, di meir variert blir standarden og tilbodet i mottaka.

Den stadige opp- og nedbygginga av mottak kan òg vere kostnadskrevjande for driftsoperatørar, som risikerer å bli sitjande med arbeidsgivaransvar for dei tilsette også etter at eit mottak er avvikla. Mange driftsoperatørar ønskjer seg derfor driftsavtalar som varer lenger enn det staten tilbyr. Kommunane ønskjer seg òg lengre varslingsstid når det skal opprettast mottak.³

For å bøte på dette foreslår regjeringen i meldingen at det innføres «ei ordning med nokre langsiktige avtalar for drift av mottak for å byggje opp, ta vare på og vidareutvikle kompetansen hos driftsoperatørane og dei tilsette i mottaka.»⁴ Det antydes at dette kan omfatte en kapasitet på 2 000 mottaksplasser.

Kommunalkomiteen sa seg enig med regjeringen i at det burde vurderes «å etablere noen mottak med lengre avtaletid for å sikre en kjernekompetanse.»⁵ Komiteen mente videre at «det er behov for et sett med kjernemottak som ivaretar en kompetanse på god drift av mottak. Disse bør i oppbyggingsfasen av mottak ha en kunnskapsformidlingsrolle overfor nye driftsoperatører og mottaksansatte.»⁶ I tillegg mente komiteen at det var behov for mottak som var spesialisert og med noe sterkere ressurser til å ta seg av «personer med psykiske problemer eller annen atferd som er til stor belastning for andre beboere på mottaket.»⁷ Komiteen konkluderte derfor med at det burde innføres ulike mottak, hvor noen mottak fikk et regionalt kompetanseansvar, og noen mottak fikk

¹ St.prp. nr. 1 (1993–94) for Kommunal- og arbeidsdepartementet s. 54: «[...] og kapasitetsutnyttelsen i mottaksapparatet bør i gjennomsnitt være på minimum 90 pst. i 1994.»

² St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*.

³ Sst., s. 48f.

⁴ Sst., s. 62.

⁵ Innst. S. nr. 197 (2000–2001), s. 21.

⁶ Sst.

⁷ Sst.

et spesielt ansvar for personer som krever styrket bemanning eller tilgang på ekspertise.

17.2.2 Resultat: forsterkede avdelinger

Som en oppfølging av Stortingets behandling ble det i 2005 etablert forsterkede avdelinger ved fire ordinære mottak med til sammen 80 plasser. Men disse avdelingene ivaretar først og fremst det behovet som kommunalkomiteen spilte inn vedrørende personer med psykiske problemer og uønsket atferd. Og selv om det stilles høyere kompetansekrav til disse avdelingene, har de ikke et oppdrag som innebærer kunnskapsformidling til nye etablerte mottak.

Tre av de fire forsterkede avdelingene som ble opprettet i 2005, fikk driftsavtaler på mellom 4,5 år og 6 år, med en oppsigelsestid på 6 måneder. Den fjerde avdelingen fikk en driftsavtale på kun 1,5 år og med en oppsigelsestid på 3 måneder.

Da den femte forsterkede avdelingen ble etablert i 2009, var driftsavtalen på vel 1 år og med en opsjon på nye 2 år. Oppsigelsestiden var 4 måneder.⁸

I dag er det fem forsterkede avdelinger med til sammen 100 plasser.

17.3 Kompetansemottak

Spørsmålet om mottak med lengre kontrakter kom opp igjen i Stortinget i 2008 gjennom Dokument nr. 8:8 (2008–2009)⁹ fra representantene Bent Høie og Kari Lise Holmberg. Her foreslås det å igangsette et arbeid med opprettelse av egne kompetansemottak med spesialisering i relevante fagområder på asylfeltet. Forslaget begrunnes med de store svingningene i behovet for mottak med derav følgende utfordringer knyttet til rekruttering av kompetanse. Kompetansemottakene bør få lengre kontrakter som er mer stabile over tid, og de bør være mindre påvirket av svingninger i flyktning- og asylstrømmen når det gjelder drift. Forslagsstillerne viser ellers til problemene knyttet til etablering av mottak og til at mange kommuner ikke ønsker å påta seg ansvaret som vertskommune for mottak. Her mener de at mottakene skal kunne bistå omgivelsene med sin

kompetanse, og at det slik kan gjøres mer attraktivt å være vertskommune.

I forbindelse med representantforslaget ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet om kommentarer til forslaget fra Utlendingsdirektoratet som innspill til statsrådets svar til kommunal- og forvaltningskomiteen. I sitt svar er Utlendingsdirektoratet opptatt av «en stabil og skjermet kjernekapasitet» og viser til at de i 2004 beregnet at en ønsket kjernekapasitet burde ligge på 2 300 plasser. Direktoratet er imidlertid ikke positivt til spesialisering. De viser til at det på tross av tidligere opp- og nedbygging finnes:

en kjerne av erfarne mottak med betydelig generell kompetanse. Siden spørsmålet om kjernemottak sist var oppe har vi utviklet forsterkede avdelinger og ventemottak med spesialkompetanse i forhold til sine målgrupper. Fra før hadde vi EMA-avdelingene¹⁰ som også besitter betydelig spesialkompetanse. Behovet nå er ikke for større differensiering i form av nye spesialavdelinger eller spesialmottak, slik stortingsrepresentantene foreslår.¹¹

Isteden viser direktoratet til at de ulike fagområdene i det beboerrettede arbeidet i mottak henger nøye sammen, og konkluderer: «Så vel mottakene som UDI trenger i stedet økt kompetanse på å utvikle oppgavene i et helhetsperspektiv.»¹²

I sitt svar til Kommunal- og forvaltningskomiteen¹³ viser statsråden til at mottakssystemet har en rekke spesialiserte mottak og mottaksavdelinger med særskilt kompetanse, i tillegg til mottak som har vært i drift over lang tid med erfarne medarbeidere med solid kompetanse på ulike områder. Brevet avsluttes slik:

Jeg er enig i at det også på mottaksfeltet er behov for kompetanse- og modellutvikling, og det er grunnlag for å vurdere nærmere om det bør satses ytterligere på utvikling av kompetansemottak med spesialisering innen relevante fagområder. Jeg vil igangsette et arbeid for å vurdere dette og andre sider av mottaksdriften, herunder budsjettmessige konsekvenser, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.¹⁴

⁸ Informasjon om avtalenes lengde og oppsigelsestid er opplyst av Utlendingsdirektoratet i e-post til utvalget av 7.1.2011.

⁹ Dokument nr. 8:8 (2008–2009): *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bent Høie og Kari Lise Holmberg om å utvikle egne kompetansemottak innen asylfeltet.*

¹⁰ Innkvarteringstilbud for enslige mindreårige asylsøkere.

¹¹ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 27.11.2008.

¹² Sst.

¹³ Vedlegg til Innst. S. nr. 142 (2008–2009).

¹⁴ Sst.

Forslaget fra representantene fikk tilslutning fra et flertall i Stortinget. I innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen heter det at «forslaget om kompetansemottak er en måte å styrke og utvikle kompetansen på. Flertallet ber derfor departementet prioritere arbeidet med ulike kompetansehevingstiltak, herunder spesialisering på aktuelle fagområder.»¹⁵

17.3.1 En UDI-utredning

I en intern utredning i Utlendingsdirektoratet fra 2009 drøftes tre ulike modeller for kompetansemottak.¹⁶ Bakgrunnen for utredningen var en bestilling fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.¹⁷ I bestillingen sies det at kompetansemottak «kan være mottak med lengre kontrakter enn det som er vanlig i dag, og hvor det derfor kan bygges opp spesiell kompetanse.» Videre sies det at «[d]et er et sentralt premiss at opparbeidet kunnskap og erfaringer skal være felleseie for mottaksapparatet, og ikke skape konkurranseskjevheter. Utredningen bør derfor blant annet gjøre rede for hvorvidt statlig egendrift kan være aktuelt for ett eller flere mottak.»

Utlendingsdirektoratet utredet på denne bakgrunn tre ulike modeller: statlig drift, drift i regi av private, organisasjoner eller kommuner og kommunal drift. Innledningsvis drøftes premisset om at kompetansemottak ikke skal skape konkurranseskjevheter. Det heter at det i utgangspunktet nesten er umulig å tenke seg at drivere av mottak ikke vil opparbeide seg konkurransefordeler som kan benyttes innenfor nåværende konkurranseregulering; «å drive et kompetansemottak *vil* gi erfaringer og kompetanse, som igjen er en fordel i senere konkurranse med andre aktører.»¹⁸

Utredningen drøfter om man kan motvirke konkurranseskjevheter ved å legge inn som et premiss for tildeling av kontrakt at aktørene forplikter seg til ikke å delta i andre konkurranser i kontraktperioden. Det konkluderes imidlertid med at dette vil kunne gi alvorlige konsekvenser for det markedet Utlendingsdirektoratet opererer i og er avhengig av. Det påpekes videre at konse-

kvensene ikke vil være like store ved kommunal drift av kompetansemottak, da kommuner normalt ikke driver mottak i andre kommuner og derfor ikke deltar i andre konkurranser enn dem som gjelder mottaksdrift innen kommunen.

I sin drøfting av statlig drift av kompetansemottak peker utredningen på at dette trolig vil være den eneste løsningen som ikke medfører konkurranseskjevheter. Samtidig antas det at dette vil være den dyreste løsningen. Den viktigste grunnen til at denne løsningen ikke anbefales, er allikevel den rolleproblematikken som vil kunne oppstå gjennom at forskjellen på å være ansatt i mottak og ansatt i Utlendingsdirektoratet vil forsvinne. Det vises til at beboere da vil kunne tro at ansatte har innflytelse på utfallet i asylsaken. Det fryktes også at statlig drift vil dele inn mottak og mottaksansatte i et A-lag og et B-lag.

Den andre modellen, med kompetansemottak drevet av private aktører, organisasjoner eller kommuner etter konkurranse, omtales som en modell som muligens kan drives innenfor dagens økonomiske rammer. Det argumenteres i den forbindelse med at avtaler av lengre varighet og eventuelt også lengre oppsigelsestid vil redusere risikoen for driftsoperatøren og derved gi en lavere pris. Samtidig påpekes det at tilleggsfunksjoner knyttet til kompetanseutvikling og -formidling vil kreve ekstra bemanning i mottakene. Denne modellen er den som vil påvirke konkurranseforholdene mest, da drivere av kompetansemottak vil opparbeide seg kompetanse som vil være et fortrinn i andre konkurranser.

En modell med kommunalt drevne kompetansemottak etter begrenset konkurranse vurderes som den modellen som med størst sannsynlighet kan drives innenfor gjeldende økonomiske rammer. Det skyldes først og fremst at en kommune normalt vil ha andre motiver for driften enn et økonomisk overskudd, men også at større langsiktighet vil kunne gi en fordelaktig pris. Videre er dette den modellen som, med unntak av statlig drift, i minst grad vil gi konkurranseskjevheter. Denne modellen vil også gi gode forutsetninger for et godt og dynamisk samarbeid mellom mottaket, vertskommunen og Utlendingsdirektoratet. Dette er da den modellen utredningen anbefaler.

17.4 Utvalgets vurdering

Til tross for to flertallsinnstillinger i Stortinget synes det på det rene at etablering av en viss mottakskapasitet med langsiktige kontrakter ikke er gjennomført, da med unntak av enkelte forster-

¹⁵ Innst. S. nr. 142 (2008–2009), s. 2.

¹⁶ *Kompetansemottak – en utredning av tre modeller*. Utlendingsdirektoratet. November 2009. Utredningen er ikke linjebehandlet i Utlendingsdirektoratet.

¹⁷ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet av 05.11.2009: «Statsbudsjettet 2011 – Gjennomgang av ventemottaksordningen og utredning av kompetansemottak».

¹⁸ *Kompetansemottak – en utredning av tre modeller*. Utlendingsdirektoratet. November 2009, s. 5.

kede avdelinger. Regjeringen antydte en kapasitet på 2 000 plasser i Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001).¹⁹ Utlendingsdirektoratet beregnet et behov på 2 300 plasser i 2004.²⁰ De forsterkede avdelingene, som ble resultatet av forslaget i stortingsmeldingen, har en kapasitet på 100 plasser. Det er heller ikke slik at alle disse avdelingene har hatt eller har det som kan kalles langsiktige avtaler.

Det kan være flere årsaker til ikke å inngå langsiktige kontrakter. For det første vil anskaffelsesregelverket legge begrensninger på hvor lang varighet kontrakter om tjenestekjøp kan ha. Det er ikke satt noen øvre grense i lov eller forskrift. Men en for lang kontraktperiode vil kunne bryte med lov om offentlige anskaffelser § 5 om konkurranse da varigheten i seg selv vil kunne være til hinder for at det konkurreres om leveranser til det offentlige.²¹

For det andre kan det å ikke inngå langvarige kontrakter ha en økonomisk begrunnelse. Langsiktige avtaler handler ikke bare om avtalenes varighet. Det handler minst like mye om Utlendingsdirektoratets adgang til å si opp avtalene. Så lenge driftsavtalene har en oppsigelsestid på 3–6 måneder, vil avtalene kunne sies opp uavhengig av avtalens varighet. Da blir ikke varigheten mer enn et signal til driftsoperatøren, de ansatte og vertskommunen. Og så lenge kravene til kapasitetsutnyttelse ikke endres, øker lang oppsigelsestid risikoen for ikke å nå målet for kapasitetsutnyttelse ved redusert behov for plasser og derigjennom også risikoen for budsjettoverskridelse.

Argumenter som har vært brukt som begrunnelse for mer langsiktige avtaler, kan oppsummeres som følger:

- redusere antall flyttinger for beboerne
- redusere tap av kompetanse hos driftsoperatør og vertskommune
- lette rekruttering av kvalifisert personale
- redusere kostnadene for driftsoperatørene knyttet til stadige opp- og nedbygginger
- bedre mulighetene til å bygge opp, ta vare på og videreutvikle kompetanse
- sikre en kjernekompetanse som i en oppbyggingsfase har en kunnskapsformidlingsrolle overfor nye driftsoperatører og mottaksansatte

- ha mottak med et regionalt kompetanseansvar, herunder med spesialisering på aktuelle fagområder

Utvalget slutter seg til hensynene som ligger bak forslagene om kjernemottak og kompetansemottak. Samtidig kan det synes som om argumentene om faglig kompetanse – og gjerne spesialisering – har blitt gitt større tyngde i årenes løp enn argumentene om basiskapasitet i mottakssystemet som i større grad er uavhengig av ankomstene av asylsøkere.

Utvalget vil i det følgende gi en nærmere omtale av det vi har valgt å kalle *basismottak*.

17.5 Basismottak

Av økonomiske grunner er det nødvendig å ha et mottaksapparat som tilpasses behovet. Etter utvalgets mening vil det likevel kunne etableres en basis i mottakssystemet uten at dette medfører unødvendig overkapasitet og dermed bryter med hensynet til effektiv ressursutnyttelse. I tabell 17.1 nedenfor vises gjennomsnittlig kapasitet i mottakssystemet i perioden 1991–2010 samt høyeste og laveste antall plasser for det enkelte år.

I tillegg til betydelige svingninger i kapasiteten viser tabellen at årene 1995–1997 må kunne kalles unntaksår. Risikoen knyttet til å ha en basis i mottakssystemet på 3 000–4 000 plasser synes å være relativt liten. Kun i 2 av de siste 20 årene har kapasiteten vært under 4 000 plasser på sitt høyeste. I 6 av de siste 20 årene har kapasiteten vært under 4 000 plasser på sitt laveste. En eventuell økning av risiko vil være et resultat av lengre oppsigelsestid enn i dag (spørsmålet om oppsigelsestid omtales nedenfor).

Utvalgets hovedbegrunnelse for å anbefale en modell med basismottak er å skape større forutsigbarhet og stabilitet både for vertskommuner, personale og driftsoperatører. Det kan også innebære større stabilitet for en del beboere med lange mottaksopphold.

En slik forutsigbarhet og stabilitet må i seg selv kunne forventes å ha en positiv effekt på faglig utvikling av mottakstilbudet, på utvikling av samarbeidsmodeller med ulike tjenester og dermed på kvaliteten på tilbudet. Forutsetningene for å oppnå kvalitativt god mottaksdrift over tid vil bli bedre, og disse mottakene vil kunne fungere som modeller for andre mottak.

Det forventes også at lengre avtaler og større forutsigbarhet har den effekt at prisen for samme tjeneste blir lavere, i og med at risikoen på drifts-

¹⁹ Totalkapasiteten i mottakssystemet var på dette tidspunktet 16 370 plasser i 125 mottak.

²⁰ Totalkapasiteten i mottakssystemet 1. juli 2004 var 19 676 plasser i 136 mottak.

²¹ Se for eksempel KOFA-sak 2010/23.

Tabell 17.1 Kapasitet i mottakssystemet 1991–2010

År	Gjennomsnitt	Høyeste	Laveste
1991	3 900	4 200	3 700
1992	4 500	5 300	3 900
1993	9 600	16 700	5 500
1994	12 700	16 400	6 000
1995	2 900	4 900	2 000
1996	2 300	2 500	2 000
1997	2 200	2 600	2 000
1998	6 400	8 800	2 600
1999	14 900	18 400	9 000
2000	16 800	17 200	16 400
2001	15 100	16 600	13 000
2002	19 100	19 700	16 600
2003	19 900	20 700	19 200
2004	19 200	20 700	15 000
2005	13 500	14 900	10 900
2006	10 300	10 900	9 500
2007	8 900	9 100	8 700
2008	11 500	15 900	8 700
2009	19 300	22 600	15 900
2010	21 800	23 400	19 600

operatørs hånd reduseres. Dette vil først og fremst ha sammenheng med gunstigere priser i leiemarkedet og redusert risiko for lønnsforpliktelser overfor ansatte etter driftsavtalens utløp. Større langsiktighet vil også kunne bidra til et godt og planmessig vedlikehold av bygningsmassen framfor at det avsettes penger til rehabilitering når mottaksdriften opphører.

Utvalget har grunn til å tro at kontraktsbetingelser som nevnt nedenfor vil gi besparelser på flere hundre tusen kroner per mottak per år.

17.5.1 Hvem skal drive basismottak?

I Utlendingsdirektoratets interne utredning om kompetansemottak ble tre modeller vurdert: statlig drift, drift i regi av private aktører, organisasjoner eller kommuner etter konkurranse og drift i regi av kommuner etter begrenset konkurranse. I

vurderingene ble det blant annet lagt vekt på økonomi og risiko for konkurranseskjevheter.

Utvalget anbefaler i kapittel 21 at staten driver de mottakene hvor kontroll- eller sikkerhetshensyn er mer framtreddende, det vil si transittmottak og utreisesenter for dublinere. Den følgende drøftingen av basismottak handler om den delen av mottakssystemet som utvalget foreslår ikke drives av staten. Staten vil ha et annet utgangspunkt for mottaksdrift enn kommuner, private og organisasjoner. Andre operatører vil kunne oppleve utfordringer som en statlig instans ikke på samme måte vil ha, for eksempel når det gjelder samarbeid med andre etater. Utvalget finner det derfor ikke hensiktsmessig med statlig drift av basismottak. For å ivareta en funksjon som «rollemodell» bør ikke basismottak skille seg vesentlig fra andre mottak. Videre mener utvalget at flere typer operatører bedre kan bidra til kvalitet og utvikling i basismottakenes funksjon.

Av de to andre modellene argumenteres det i Utlendingsdirektoratets utredning for at drift i regi av kommuner trolig vil være den modellen som er mest hensiktsmessig økonomisk sett, og som i minst grad vil føre til konkurranseskjevheter. Utvalget deler denne oppfatningen, men har vanskelig for å se at det er mulig innenfor dagens regelverk å tildele kontrakter om drift av basismottak kun til kommuner (se kap. 14 for en nærmere omtale av etablering av mottak.)

Regelverket åpner imidlertid for at konkurranser kan avgrenses til ideelle organisasjoner – forutsatt at det handler om helse- og sosialtjenester. Bestemmelsen er ikke helt ukontroversiell, og Barne-, likestillings- og familiedepartementet ble i 2009 innklaget for EFTAs overvåkningsorgan ESA for å ha utelukket kommersielle aktører fra å konkurrere om drift av barnevernsinstitusjoner. Klagerne fikk imidlertid ikke medhold, ut fra den begrunnelse at både innenlandske kommersielle aktører og aktører fra EØS-området ble utelukket fra deltakelse. Derfor skjedde det heller ingen forskjellsbehandling.²²

Etter dette kan det synes som om det er en reell mulighet å overlate driften av basismottakene *kun* til ideelle organisasjoner. Denne muligheten bør etter utvalgets vurdering ikke brukes på en slik måte at ideelle organisasjoner blir drivere av alle basismottakene. Den kan allikevel brukes til å motvirke at fordelingen av basismottakene mellom ulike type driftsoperatører blir for ujevn, jmfør nedenfor.

Utvalget anbefaler i kapittel 15 at alle de tre typene driftsoperatører vi har i dag, fortsatt bør drive mottak. Utvalget mener at de argumentene som taler for å ha ulike typer driftsoperatører, også er gyldige når det gjelder basismottak. Utvalget ser problemet med at enkelte driftsoperatører gjennom dette kan bli tildelt kontrakter som innebærer en utvikling og spesialisering av kompetanse som vil være et fortrinn i andre konkurranser. En slik utvikling kan også medføre at én dominerende aktør får en enda mer dominerende stilling i markedet. Det er imidlertid ikke forbudt for en aktør å ha en dominerende stilling. Det er utilbørlig utnyttelse av en slik dominerende stilling som er forbudt, jf. konkurranseloven § 11.

På tross av mulighetene for konkurranseskjevheter er utvalget av den oppfatning at ulike typer driftsoperatører bør drive basismottak. Utvalget mener videre at det bør være en målsetting at de tre typene driftsoperatører vi kjenner i dag, hver

driver om lag en tredjedel av kapasiteten i basismottakene. I og med at det er i strid med konkurranseregulverket å definere en slik andel i anskaffelsesprosessen, anbefaler utvalget følgende tiltak for å øke mulighetene for å nå en slik målsetting:

- Utlysning av den tredjedelen av mottaksplassene som i henhold til målsettingen bør tilfalle humanitære/ideelle organisasjoner, gjennomføres først.²³ Det er denne operatortypen som i dag har den minste markedsandelen.
- De plassene som ikke anskaffes på ovennevnte måte, utlyses uten begrensninger, men med romslige tidsfrister. Begrunnelsen for romslige frister er at mange kommuner oppgir at for kort tid til å gjennomføre de nødvendige administrative og politiske prosessene er årsak til manglende deltakelse i konkurranser om mottaksdrift.

Utvalget kan ikke se at noen av de nevnte tiltakene bryter med konkurranseregulverket. Samtidig vil de øke mulighetene for å oppnå en jevnere fordeling av basismottaksplassene på de tre typene driftsoperatører. Dette vil også være et bidrag til å motvirke at enkeltaktører oppnår en for dominerende posisjon i markedet, samt å sikre at de ulike driftsoperatørenes fortrinn kommer til anvendelse i den faglige utviklingen av mottaksdriften.

17.5.2 Hvordan skal kontraktene være?

Utvalget anbefaler at det for basismottakene inngås kontrakter av 5–6 års varighet, som er uoppsigelige det første driftsåret og deretter har 1 års oppsigelsestid. Det å bli tildelt kontrakt på drift av basismottak vil være et signal i seg selv om større grad av forutsigbarhet. Men utvalget mener at denne forutsigbarheten også bør manifestere seg i kontraktene. For en basiskapasitet på 3 000–4 000 plasser anses risikoen for overkapasitet å være lav. Videre anser utvalget det som så vesentlig at kompetente medarbeidere og deres kompetanse beholdes innenfor mottakssystemet, at kravene til kapasitetsutnyttelse bør reduseres dersom kapasitetsbehovet faller under det antall plasser som er fastsatt som basisen i mottakssystemet. Hvis en slik situasjon skulle oppstå, bør det vurderes om den ledige kapasiteten midlertidig kan benyttes til andre formål enn til innkvartering av asylsøkere.

²² EFTA Surveillance Authority decision of 21 June 2010 (Event no: 551991).

²³ Dette forutsetter en endelig avklaring av at drift av asylmottak faller inn under helse- og sosialtjenester i CPV-registret.

Kontraktene må forplikte den enkelte driftsoperatør til å gjøre kompetansen tilgjengelig for hele mottakssystemet. En slik forpliktelse vil, i alle fall til en viss grad, også motvirke at det oppstår konkurranseskjevheter. Herunder må kontraktene forplikte den enkelte driftsoperatør til å publisere skriftlige resultater av sitt utviklingsarbeid, slik at også nye aktører på et teoretisk nivå kan tilegne seg den nødvendige kunnskap for å konkurrere om kontrakter. Dette vil være av særlig betydning i situasjoner hvor den samlede mottakskapasiteten må økes. Og endelig må kontraktene forplikte den enkelte driftsoperatør til å gi opplæring til nyetablerte mottak.

Formidlingsaspektet ved basismottakene bør også føre til at det stilles noe strengere krav til pedagogisk utdanning / formidlingskompetanse til bemanningen i basismottakene.

17.5.3 Hva skal oppdraget være?

Det følger av det ovennevnte at utvalget legger kompetanseutvikling og kompetanseformidling inn som elementer i basismottakenes oppdrag. Ut over dette bør basismottakenes oppdrag i hovedsak være likt oppdraget til de øvrige ordinære mottakene.

Utvalget har vurdert om basismottakene bør tildeles spesialansvar innenfor ulike fagområder. Det kan være snakk om spesialområder innenfor «mottaksfaget» (eksempelvis informasjonsprogram, beboermedvirkning, tilrettelegging for barns mestring), og det kan være snakk om ivaretagelse av personer med spesielle behov ut fra forutsetninger om samarbeid med vertskommune, spesialisthelsetjeneste, rusomsorg etc.

Det er imidlertid utvalgets oppfatning at tendensen til differensiering av mottakssystemet i betydningen etablering av «spesialmottak» for ulike grupper innebærer en høy risiko. Det å skulle tilpasse kapasiteten til behovet på et mer spesifisert nivå enn for asylsøkere generelt er særdeles vanskelig. Jo flere grupper man sorterer asylsøkere i – med tilhørende krav om innkvarteringskapasitet tilpasset den enkelte gruppen – jo

vanskeligere blir det å tilpasse kapasiteten til behovet. Og jo større blir risikoen for å ha «feil kapasitet».

I den grad basismottakene tildeles spesialansvar på ulike fagområder, bør dette skje ved at kontraktene gir rom for at Utlendingsdirektoratet tildeler basismottakene prosjekter innenfor ulike tema.

17.5.4 Økonomiske konsekvenser

Utvalget legger som nevnt over til grunn at driftsavtaler med lengre varighet og lengre oppsigelsestid vil føre til billigere drift. De midlene som frigjøres på denne måten, bør etter utvalgets vurdering brukes til å finansiere det ekstra oppdraget knyttet til kompetanseutvikling og -formidling.

Ut over dette mener utvalget det ikke er påkrevet å tilføre basismottakene ekstra ressurser. Der som de skal fungere som modeller på god drift for andre mottak, er det viktig at de ikke har bedre økonomiske betingelser å drive for enn de andre mottakene.

Etter dette begrenser de økonomiske konsekvensene av forslaget seg til en økt risiko for at det kan oppstå overkapasitet i mottakssystemet ved betydelig lavere ankomster av asylsøkere. Utvalget vurderer allikevel denne risikoen som lav.

17.6 Utvalgets anbefaling

- Det etableres basismottak med en kapasitet på 3 000–4 000 plasser drevet av kommuner, organisasjoner og private aktører. Målsettingen bør være en lik fordeling mellom de tre.
- Basismottakene gis langsiktige avtaler på 5–6 år som er uoppsigelige det første året og deretter har en oppsigelsestid på 1 år.
- Basismottakene gis et særskilt kompetanseutviklings- og formidlingsoppdrag, men har ut over dette det samme oppdrag og de samme økonomiske betingelser som øvrige mottak.

Kapittel 18

Bemanning, kompetanse, roller

18.1 Innledning

Kapittelet inneholder en gjennomgang av gjeldende krav til bemanning og kompetanse i mottak samt utvalgets vurdering av disse. Videre tematiseres mottakspersonalets ulike roller og hvordan rollene settes under press. Spørsmålet om taushetsplikt drøftes særskilt.

18.2 Bemanning i mottak

Kravene til bemanning i statlig mottak framgår av tre rundskriv fra Utlendingsdirektoratet¹:

- RS 2010–084: *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak*
- RS 2010–151: *Krav til bemanning og kompetanse i statlige transittmottak*
- RS 2011–009: *Krav til bemanning og kompetanse i retursentre*

I det følgende gjennomgås de kravene som gjelder for de ulike mottakstypene.

18.2.1 Antall ansatte og arbeidstid

Utlendingsdirektoratets rundskriv fastsetter ikke krav til størrelsen på bemanningen, med unntak av at forsterkede avdelinger og mottak og avdelinger for enslige mindreårige skal være bemannet med minimum to ansatte 24 timer i døgnet. Ut over dette er kravet at «driftsoperatør skal ansette det antall personer som er nødvendig for å sikre at ledelse, organisatoriske og administrative oppgaver og beboerrettet arbeid blir ivaretatt på en god måte.»²

Mens rundskrivet for transittmottak stiller som krav av vakante stillinger skal besettes umiddelbart, gjelder det for ordinære mottak og retur-

sentre at stillinger ikke skal stå vakante i mer enn 3 måneder.

Heller ikke driftsavtalene inneholder bestemte krav om antall ansatte i det enkelte mottak. Men bemanning er et tema i den enkelte konkurranse. I utlysninger som gjelder ordinære mottak, stilles det i konkurransegrunnlaget krav om at det enkelte tilbud skal vedlegges en plan for bemanning og intern oppgave- og ansvarsfordeling som oppfyller de kravene som stilles til mottaksdriften. I tillegg skal tilbudet inneholde en redegjørelse for hvordan mottakets ulike funksjoner skal utføres på en tilfredsstillende måte. Bemanningsplanen, som skal synliggjøre både antall ansatte, kompetanse, arbeidsfordeling og arbeidstid, inngår i et av de såkalte tildelingskriteriene som ligger til grunn for valg av tilbyder.³

Ved anskaffelse av plasser for enslige mindreårige asylsøkere kan bemanning og kompetanse også være et kvalifikasjonskrav. Det vil si at tilbyder må redegjøre for sine bemanningsplaner for å kunne delta i konkurransen. Det heter at «tilbyder skal [...] vedlegge en plan for døgnbemanning og intern oppgave- og ansvarsfordeling og bemanningsplan, der turnus og særkontaktordning med mer beskrives.»⁴

Antall ansatte i mottak må ses i sammenheng med rollene personalet er ment å ha. Som det framgår av omtalen senere i kapittelet, handler det om flere roller, og rollene er også i endring. Men i relasjonen til beboerne er det gjennomgående at de ansatte skal være veiledere og tilretteleggere. Samtidig skal mottakene sikre den enkelte beboers behov for trygghet. For enslige mindreårige skal mottakstilbudet også omfatte nødvendig omsorg.

Det stilles krav til døgnbemanning i transittmottak, i forsterkede avdelinger og mottak og avdelinger for enslige mindreårige. For de ordinære mottakene stilles det ingen krav til når mottakene skal være bemannet, men det stilles krav

¹ Rundskrivene er lastet ned fra UDI Regelverk (www.udiregelverk.no) 2.3.2011.

² RS 2010-151 *Krav til bemanning og kompetanse i statlige transittmottak*, pkt. 3.1 a).

³ Utlysning i 2009 med DOFFIN-referanse MAY125974.

⁴ Utlysning i 2009 med DOFFIN-referanse MAY125899.

til at mottakene «skal sikre at pålagte oppgaver blir ivaretatt utenfor ordinær arbeidstid, når dette er nødvendig.»⁵ For retursentrene er «når dette er nødvendig» erstattet med at det skal foreligge «en plan som ivaretar dette.»⁶ Det er imidlertid ikke spesifisert nærmere hva som ligger i dette.

Flere studier av mottak problematiserer både antall ansatte og arbeidstiden på mottakene. Lauritsen og Berg⁷ påpeker at beboerne etterlyser personale som er mer tilgjengelig, fordi de ønsker mer sosial kontakt og profesjonelle voksne med tid til å lytte og avlaste når eksiltilværelsen blir for tøff. Forfatterne mener at dette oppfattes som «hjelp til selvhjelp» og ikke som klientifiserende eller avhengighetsskapende. De skriver videre at:

[f]or å oppnå dette trengs det i mange mottak en ny gjennomdrøfting av personalets roller og oppgaver, det er behov for [...] turnusendringer, og det kan være behov for justeringer i den personalmessige sammensetningen. I enkelte mottak vil det sannsynligvis også være behov for mer personale.⁸

Når det sies at det kun er i enkelte mottak det kan være behov for mer personale, kan det ha sammenheng med følgende observasjon:

Beboere på flere av mottakene kritiserte de ansatte for å sitte for mye på kontoret. Også under våre besøk kunne vi få et inntrykk av at personale på noen av mottakene i perioder hadde svært god tid.⁹

I denne sammenheng er det også interessant å merke seg at leder på Bjørnebekk mottak, Elisabeth Tveter, under utvalgets besøk i november 2010 ga uttrykk for at det tidligere hadde vært for mange ansatte i mottaket. Det var en situasjon som passiviserte beboerne, ifølge Tveter. Hun viste til at det for en del år tilbake hadde vært 11 ansatte på dagtid i et mottak med 150 beboere, noe som gir 7,3 årsverk per 100 beboere.¹⁰ Bjørnebekk mottak hadde på tidspunktet for utvalgets besøk 5,4 årsverk per 100 beboere, noe som ifølge

mottakslederen var litt knapt. Som vi viste i kapittel 15 Driftsoperatørene, er 5,4 årsverk per 100 beboere gjennomsnittet for antallet ansatte i privattrevne mottak, mens kommunalt drevne mottak i gjennomsnitt har 6,5 årsverk per 100 beboere.

Berg, Sveaass mfl.¹¹ har også en anbefaling knyttet til bemanningen i mottakene:

Bemanningskravene for mottak må drøftes med sikte på å finne ordninger som sikrer økt personaltilgjengelighet på kveldstid, om natta og i helger. Tilgjengelig personale i helgene undergraver ikke ansvarliggjøringen av den enkelte beboer, men er en trygghetsfaktor og et virkemiddel i det forebyggende helsearbeidet. Økte bemanningskrav må kompenseres med høyere driftstilskudd til det enkelte mottak.

Også myndighetene selv har problematisert personaltilgjengeligheten i ordinære mottak. I det såkalte føringsbrevet for 2000¹² heter det under et punkt om barn og unge: «Vi gjør spesielt oppmerksom på at tilrettelegging av aktiviteter for barn i skolealder, kan nødvendiggjøre forskjøvet arbeidstid for de ansatte på mottaket.»

I et utkast til revidert kravspesifikasjon som Utlendingsdirektoratet sendte på høring i 2002¹³, ble det foreslått at mottakene skulle være bemannet minimum i tidsrommene 08.00–20.00 på hverdager og 11.00–15.00 på lørdager. Flere høringsinstanser stilte seg negative til forslaget. Argumentasjonen handlet om både økonomi og om at forslaget sto i motstrid til målsettingen om at et mottak skulle være et så normalt bosted som mulig. Andre var mer positive, men foreslo at kravet ble myket opp slik at lokale forhold kunne være avgjørende for når mottakene var bemannet. Kravet ble ikke innført.

Rapporten *Medfølgende barn i mottak*¹⁴ fra 2006 har innføring av forskjøvet arbeidstid for barnefaglig ansatte på mottakene som ett av sine forslag til tiltak. Dette begrunnes med at mottaksansatte har begrensede muligheter til å bli kjent med eller følge opp barna på mottaket fordi man i

⁵ RS 2010-084 *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak*, pkt. 3 d).

⁶ RS 2011-009 *Krav til bemanning og kompetanse i retursentre*, pkt. 3 d).

⁷ Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999): *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. SINTEF, s. 152.

⁸ Sst.

⁹ Sst., s. 77.

¹⁰ Antall årsverk per 100 faste plasser, jf. også beregningsmåten i kap. 15. Driftsoperatørene.

¹¹ Berit Berg og Nora Sveaass mfl. (2005): *Det hainnle om å leve ... Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. SINTEF/IFIM, s. 148.

¹² Brev fra Utlendingsdirektoratet til alle mottak og driftsoperatører med tittel «Føringer for mottakenes planarbeid for 2000» datert 18.10.1999.

¹³ Brev fra Utlendingsdirektoratet, Regionkontor Midt-Norge med tittel «Nytt driftsreglement - høring» datert 4.7.2002.

¹⁴ *Medfølgende barn i mottak*. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 28.9.2006.

ordinære mottak i hovedsak har normal arbeidstid. Dette gjelder også dem som har det barnefaglige ansvaret. Det betyr at de avslutter sin arbeidstid når de litt større barna kommer fra skolen eller barnehagen. Å innføre forskjøvet arbeidstid i 60 mottak ble anslått til å koste cirka 2 millioner kroner per år.

Lidén mfl.¹⁵ anbefaler at bemanningen på mottak styrkes. Det heter på side 157 at «[b]emanning og arbeidstid kan [...] legge hindringer i veien for arbeid med barn på mottak. På mange mottak er det bare ansatt barnefaglig ansvarlige i deltidstillinger, og deres arbeidstid er ofte slutt når barna kommer hjem fra skolen.»

18.2.2 Utvalgets vurderinger

Bemanningen på mottakene henger nøye sammen med hva et mottak egentlig skal være. Skal et mottak være en midlertidig bolig hvor beboerne i størst mulig grad er selvhjulpne? Skal det være en institusjon?

Som vist i kapittel 23 om beboermedvirkning, ble det i midten av 90-årene fra regjeringens side tatt et oppgjør med den omsorgs- og hjelpeideologien som hadde rådet innenfor mottakssystemet. Lauritsen og Berg¹⁶ beskrev forskjeller i ideologi mellom mottakene, hvor én linje var «aktivitet i mottaket» og en annen var «aktivitet utenfor mottaket». I dag kjennetegnes politikken dels av et ønske om å benytte mottakene som et instrument i innvandringsreguleringen, og dels av krav om differensiering. Og differensieringen skal skje både «i henhold til søkers behov og hvilken fase i asylprosedyren søkeren er i».¹⁷

Differensiering

Utvalget vurderer «differensiering» som et nøkkelord også når det gjelder spørsmålet om bemanning i mottakene. Det er utvilsomt slik at det både finnes grupper og individer som har behov for mer hjelp og tilrettelegging enn det som følger av et rent boligtilbud. Enslige mindreårige er en slik gruppe. En funksjonshemmet person er et individ som kan ha spesielle behov for hjelp og bistand. Samtidig vil mange asylsøkere også greie seg

svært godt selv med et minimum av tilrettelegging fra det offentliges side.

Utfordringen blir da på den ene side å identifisere de personene som har spesielle hjelpebehov, og på den annen side å tilpasse mottakstilbudet til disse individuelle behovene. Vi viser her både til drøftelsen av identifisering av sårbare personer i kapittel 24 og til omtalen av asylsøkere og helse-tjenester i kapittel 25, og spesielt til punkt 25.5.1.

Døgnbemanning?

Utvalget anbefaler ikke at alle ordinære mottak skal være døgnbemannet. Det ville være en reform med store økonomiske konsekvenser. Utlendingsdirektoratet har anslått merkostnaden til i underkant av 230 millioner kroner per år hvis alle ordinære mottak i dag skulle ha døgnbemanning.¹⁸ Det vil også kunne argumenteres godt for at døgnbemanning vil være et brudd med målsettingen om at et mottak skal være et så normalt bosted som mulig i en unormal situasjon. På den annen side kan det også argumenteres for at nettopp den unormale situasjonen nødvendiggjør døgnbemanning.

Uansett understreker flere forskningsrapporter behovet for tilgjengelig personale utenfor «ordinær arbeidstid» – både for at beboerne skal ha noen å snakke med, og av hensyn til beboernes sikkerhet og opplevelse av trygghet.

Sikkerhet

Når det gjelder spørsmålet om sikkerhet, er utvalget overbevist om at det ved behov finnes langt billigere måter å øke sikkerheten på enn å innføre døgnbemanning. Personalet er den største utgiftsposten i mottak, og økt bemanning er det mest kostbare tiltaket som kan iverksettes. Da er det normalt langt billigere å finne tekniske løsninger som kan øke sikkerhetsnivået.

Det er etter utvalgets mening heller ingenting i veien for at beboerne selv blir tillagt et visst ansvar for sikkerheten på mottakene. Når risikofaktorer for utvikling av psykiske lidelser omtales, handler det ofte om ulike former for tap som den enkelte opplever. Det å bli gitt ansvar kan nettopp være et element som styrker følelsen av egenverdi. Og det er ingenting som tyder på at den jevne asylsøker ikke er i stand til å ta ansvar. Den typen ansvar vi her snakker om, er å gå brannrunder og vaktrunder når mottaket er ubemannet, å ha ansvar for vakttelefon, for å gi førstehjelp etc.

¹⁵ Lidén mfl. (2010): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestrings tiltak*. Institutt for samfunnsforskning.

¹⁶ Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999): *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. SINTEF.

¹⁷ Prop. 1 S for Justis- og politidepartementet 2010–2011, s. 169.

¹⁸ Brev fra Utlendingsdirektoratet til utvalget av 4.3.2011.

De aller fleste mottak har beboere som har oppholdt seg en stund i Norge, og som vil ha såpass gode språkkunnskaper at de kan fungere som en «førstelinje» i mottakene når alvorlige situasjoner oppstår. Utvalget tror at dette er et ansvar mange asylsøkere både vil påta seg og håndtere på en god måte hvis de får muligheten.

Internkontrollforskriften¹⁹ gjelder for alle mottak. Det henvises også til denne i Utlendingsdirektoratets rundskriv som stiller krav til plan-, rapporterings- og økonomiarbeid i mottak.²⁰ Her heter det i punkt 3.2 at «[e]n signert erklæring på at mottaket har den dokumentasjon som regelverket for helse, miljø og sikkerhet krever skal vedlegges [årsrapporten]». Av en fotnote framgår det at det er snakk om § 5 i internkontrollforskriften.

Etter denne paragrafen skal virksomheten blant annet «kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene». Av kommentarene til internkontrollforskriften, som er publisert sammen med selve forskriften, understrekes det at virksomheter som omfatter både arbeidstakere og kunder/brukere, har ansvar for helse, miljø og sikkerhet for begge grupper. Dette vil da også gjelde for asylmottak.

På grunn av den spesielle boformen asylmottak er, mener utvalget at sikkerhetsarbeidet bør løftes fram. Dette gjelder spesielt kravet til å gjennomføre risikovurderinger. Det skjer til stadighet utskiftninger av beboermassen i mottak. Stemningen i lokalsamfunnet kan også endre seg, og grupper eller personer kan representere en risiko for beboerne. Med dette som bakgrunn anbefaler utvalget at kravene til risikovurdering som følger internkontrollforskriften, gjøres mer utfyllende. Slike risikovurderinger bør gjennomføres jevnlig (for eksempel minimum kvartalsvis og ellers ved behov). Risikovurderingene bør ta utgangspunkt både i risiko for materielle skader og risiko for liv og helse for beboere og personale. Slike risikovurderinger bør utarbeides i samarbeid med andre relevante instanser som politi, kommunehelsetjeneste (miljørettet helsevern), brannvesen og eltilsyn.

Noen å snakke med

Utvalget erkjenner at behovet for å ha noen å snakke med er av stor betydning. Dette behovet

kan være særlig stort hos asylsøkere og flyktninger, både på bakgrunn av deres livssituasjon, og fordi mange mangler et sosialt nettverk i Norge. Utvalget antar at i det sosiale fellesskapet som et mottak er, så vil det blant beboerne finnes personer som kan ivareta en del av dette behovet. Samtidig vil utvalget understreke at vi ikke her tenker på personer med psykiske lidelser som har behov for behandling. Mottakspersonalet skal uansett ikke være behandlere.

Som et supplement til personalet i mottakene vil utvalget på dette punktet framheve betydningen av å etablere gode relasjoner både til frivillige lag og organisasjoner og til lokalsamfunnet for øvrig når det gjelder asylsøkeres behov for sosiale relasjoner. Utvalget vil samtidig understreke at også mange vil kunne ha behov for profesjonell bistand til bearbeiding av traumer.

«Åpningstiden» på mottakene

Selv om døgnbemannede mottak ikke er en løsning utvalget vil gå inn for, mener utvalget at mottakene bør være bemannet ut over det som i dag vurderes som normalarbeidsdag. De viktigste argumentene for dette er tilgjengelighet for beboerne og personalets muligheter til å fange opp personer med spesielle behov for ekstra støtte og oppfølging. Dette gjelder spesielt barn og ungdom som er i barnehage eller skole når personalet er på arbeid.

Utvalget mener etter dette at arbeidet på mottakene skal organiseres slik at det som hovedregel er ansatte til stede på ettermiddag og kveld.

18.2.3 Utvalgets anbefaling

- Beboerne trekkes aktivt inn i arbeidet med sikkerhet på mottakene.
- Det stilles krav til jevnlig risikovurderinger ved det enkelte mottak.
- Arbeidet på mottakene organiseres slik at det som hovedregel er personale til stede på ettermiddag og kveld.

18.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget anbefaler en organisering av arbeidet som gjør at det er personale til stede på ettermiddag og kveld. I hvor stor grad dette vil medføre ekstra utgifter, vil avhenge av de ansattes arbeidsavtaler og eventuelle tariffavtaler. Det varierer også fra bransje til bransje hva som defineres som ubekvem arbeidstid, og i hvilken grad ubekvem

¹⁹ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter av 6. desember 1996 nr. 1127.

²⁰ RS 2008-044 *Krav til plan-, rapporterings- og økonomiarbeid i statlige mottak.*

arbeidstid utløser ekstra betaling. Med utgangspunkt i tariffavtalen²¹ som gjelder for driftsoperatørene Hero Norge AS og Flyktningestiftelsen, anslås årlig merkostnad til 310 000 kroner per mottak hvis anbefalingen imøtekommes gjennom en toskiftsordning med arbeidstid til klokka 19.00 på hverdager.

18.3 Kompetanse

De tre rundskrivene fra Utlendingsdirektoratet som er nevnt ovenfor, fastsetter også kravene til kompetanse hos personalet i mottakene. Disse er:

- Høyere utdanning og ledererfaring skal vektlegges ved ansettelse av mottaksleder i ordinære mottak og transittmottak, mens det kreves høyere utdanning og ledererfaring for leder av retursentre.
- Den som har ansvar for arbeidet med barn og ungdom, skal ha barnefaglig utdanning på høyskolenivå i ordinære mottak. I transittmottak er kravet minimum toårig barnefaglig utdanning, mens kravet er minimum treårig barnefaglig utdanning, fortrinnsvis fra universitet eller høyskole, i retursentre.
- Den som har ansvar for informasjonsarbeidet, skal ha pedagogisk utdanning eller tilsvarende kompetanse i formidling i ordinære mottak og retursentre, mens kravet i transittmottak er at vedkommende skal ha pedagogisk utdanning eller tilsvarende kompetanse.
- Den som skal ivareta beboerøkonomien, skal ha minimum ettårig utdanning innenfor økonomi eller regnskap i ordinære mottak og retursentre, mens det ikke stilles noe slikt krav for transittmottak.
- Mottak med innkvarteringstilbud for enslige mindreårige skal ha en fagansvarlig med relevant faglig utdanning på høyskolenivå.
- Transittmottak skal i tillegg ha en ansatt som følger opp kvinner som har behov for individuelle råd og informasjon. Det stilles krav til relevant kompetanse.
- Retursentrene skal i tillegg ha en person med koordinerende ansvar for returarbeidet med minimum treårig relevant utdanning fra universitet eller høyskole. Videre skal retursentrene ha en ansatt i 50 prosent stilling til å ivareta det forebyggende psykososiale arbeidet. Vedkommende skal ha treårig helsefaglig, sosialfaglig eller pedagogisk utdanning.

²¹ Overenskomst 453 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge / Fagforbundet.

Ut over dette heter det at det skal tilstrebes en balansert alders- og kjønns sammensetning i personalgruppen samt flerkulturell kompetanse som bidrar til mestring av samarbeid på tvers av kulturgrenser.

Flere rapporter som omhandler statlige mottak, omtaler de ansattes kompetanse. Difi²² konkluderer med at «[d]et synes å være et sprik mellom driftsoperatørens oppfatning av hva som er relevant informasjonskompetanse og den faktiske kompetansen hos ansatte på mottakene.»

Skogøy hevder at «[m]yndighetenes krav til formelle kvalifikasjoner blant mottakspersonalet sikrer ikke at det finnes kompetanse om vold mot kvinner på det enkelte mottak.»²³ Men samtidig sier rapporten:

[d]et lar seg imidlertid vanskelig gjøre å utforme formelle krav til kvalifikasjoner som kan sikre dette, noe som betyr at andre typer kompetansehevingstiltak, som opplæring gjennom kurs og konferanser, erfaringsutveksling og veiledning, får en sentral rolle.²⁴

Den tverrdepartementale arbeidsgruppen som i 2006 vurderte tiltak for medfølgende barn i mottak, foreslo å heve kompetansekravet til den barnefaglig ansvarlige i mottak fra minimum toårig barnefaglig utdanning eller tilsvarende «til eksempelvis 3-årig høyskole».

Utlendingsdirektoratet stiller ikke krav til helsefaglig kompetanse i mottakene. Unntatt fra dette er de forsterkede avdelingene, hvor bemanningen på dagtid skal inkludere minimum én person med helse- eller sosialfaglig utdanning i 100 prosent stilling, og hvor avdelingen skal ha tilknyttet psykiatrisk sykepleier i 100 prosent stilling på dagtid, ansatt av mottaket eller vertskommunen.²⁵

18.3.1 Utvalgets vurdering

Fordi antall asylmottak skal tilpasses behovet til enhver tid, vil det være store variasjoner i behovet for ansatte. Hvis vi litt forenklet sier at det medgår 6 årsverk til å drifte et gjennomsnittsmottak, utløste mottaksoppbyggingen i 2008 og 2009 med

²² Direktoratet for forvaltning og IKT (2009): *Mens de venter ... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*. Difi rapport 2009:7, s. 2.

²³ Skogøy, Elin (2008): *Rapport om vold mot kvinner i asylmottak i Norge*. Amnesty International Norge, s. 37.

²⁴ Sst.

²⁵ RS 2010-196 *Krav til oppfølging av beboere på forsterket avdeling*.

etablering av cirka 90 mottak et behov for 540 nye årsverk til mottaksdrift. Og etableringene skjedde til dels svært raskt. Å fastsette for konkrete eller for høye minimumskrav til kompetanse på et slikt felt er vanskelig. Det primære i en oppbyggingssituasjon vil uansett være å skaffe asylsøkerne innkvartering.

I kapittel 31 omtales regulering på områder som har visse fellestrekk med mottakstilbudet. Når det gjelder barneverninstitusjoner, heter det at «institusjonen skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting», samt at «[l]eder eller stedfortreder skal minst ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse.»²⁶

Kompetansekravene til sentre for foreldre og barn er at «[s]enteret skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig kompetanse ut fra senterets målgruppe og målsetting.» For leder og stedfortreder er kravene de samme som for barneverninstitusjoner.²⁷

Utvalget legger til grunn at både barneverninstitusjoner og sentre for foreldre og barn driver på et felt med større stabilitet enn mottaksfeltet. Samtidig er kravene til personalets kompetanse – med unntak av kravene til leder – mindre konkrete enn kompetansekravene i mottak.

Utvalget mener at de kompetansekravene som stilles til personalet i mottakene, i hovedsak synes adekvate. Utvalget stiller allikevel spørsmål om hvorfor kravene til barnefaglig kompetanse er forskjellige i ulike typer mottak. Utvalget mener at det kravet som i dag gjelder for den som har ansvar for arbeidet med barn og unge i retursentre (minimum treårig barnefaglig utdanning, fortrinnsvis fra universitet eller høyskole), bør gjelde i alle typer mottak.

Når det gjelder helsefaglig kompetanse, vises det til kapittel 25 om asylsøkere og helsetjenester.

Den generelle bestemmelsen i rundskrivene om at «det skal tilstrebes en balansert alders- og kjønns sammensetning i personalgruppa», er etter utvalgets syn viktig. I den forbindelse vil utvalget peke på at alder og modenhet kan være av vesentlig betydning for mange arbeidsoppgaver i asylmottak. Særlig vil dette kunne gjelde hvis det oppstår kriselignende situasjoner. Det bør derfor nøye vurderes om spesielt unge arbeidstakere

skal pålegges det store ansvaret det er å håndtere slike situasjoner, og om disse har den nødvendige modenhet til å arbeide i asylmottak.

18.4 Roller

I det følgende gis innledningsvis en beskrivelse av de mottaksansattes ulike roller og funksjoner. Framstillingen er basert på *Rapport om roller & etiske retningslinjer i statlig mottak for asylsøkere*, en utredning fra en arbeidsgruppe i Utlendingsdirektoratet fra mars 2007.²⁸ Videre gjengis momenter i en ekstern vurdering av de mottaksansattes roller. Deretter drøftes noen særskilte problemstillinger, herunder spørsmålet om informasjonsutveksling mellom mottakene og utlendingsforvaltningen.

18.4.1 Oppdraget er bestemmende for rollene

Oppdraget til mottakene og de mottaksansatte fastsettes i driftsavtalen mellom Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren samt i de styringsdokumentene for statlige mottak som driftsavtalen henviser til. På bakgrunn av dette oppdraget kan det utledes ulike roller og funksjoner. Rollene utøves i ulike relasjoner, som også følger av oppdraget. Det gjelder relasjonene til Utlendingsdirektoratet, til beboerne og til lokalsamfunnet.

Fordi det finnes interessenter som har forventninger til mottakene og de mottaksansatte som ligger utenfor oppdraget, kan det være hensiktsmessig å operere med begrepene *primærroller* og *primærfunksjoner*. Dette indikerer da at det er noen roller og funksjoner som har forrang framfor andre.

18.4.2 Mottakenes primærroller og primærfunksjoner

Sammenhengene mellom primærroller og primærfunksjoner kan framstilles med utgangspunkt i de ovennevnte relasjonene.

18.4.2.1 Relasjonen mottak–Utlendingsdirektoratet og rollene som tjenesteyter og samarbeidspartner

Den mottaksmodellen Norge har valgt, innebærer at staten kjøper en tjeneste fra ulike driftsoperatø-

²⁶ Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner av 10. juni 2008 nr. 580, § 5.

²⁷ Forskrift for sentre for foreldre og barn av 25. november 2010 nr. 1479, § 13.

²⁸ Rapporten gir ikke uttrykk for Utlendingsdirektoratets syn. I det følgende henvises utredningen til som «rollerapporten».

rer. Av dette følger det at de ansatte i mottakene blir tjenesteytere for Utlendingsdirektoratet.

Det at staten ikke selv driver mottakene, gjør også mottakene til viktige samarbeidspartnere for Utlendingsdirektoratet, både i den praktiske oppgaveløsningen, som erfaringsformidlere og som medspillere i det faglige utviklingsarbeidet.

Følgende to primærfunksjoner følger av disse rollene:

- Funksjonen drifting: Drifting følger av kontrakt og styringsdokumenter og omfatter en rekke praktiske oppgaver for å nå målsettingene for mottakstilbudet.
- Funksjonen fagutvikling: Fagutvikling er ikke spesifikt nevnt i oppdraget, men har utviklet seg til å bli en viktig funksjon. Fagutvikling foregår i løpende dialog med direktoratet og gjennom mer strukturert og forpliktende samarbeid om opplæringstiltak og utvikling av arbeidsverktøy.

18.4.2.2 *Relasjonen mottak–beboere og rollene som tilrettelegger og veileder*

Styringsdokumentene for mottak har som bærende prinsipp at et mottak ikke skal betraktes som en institusjon, men som et botilbud for mennesker i en spesiell livssituasjon, der enkeltindivider kan ha særlige behov. Det framgår også at mottakssystemet skal bygge på verdier som respekt for beboernes integritet og egenart, deres rett til medbestemmelse og til en likeverdig behandling, og at mottakssystemet skal bygge på et menneskesyn som tilsier at alle har rett og plikt til å ta hånd om eget liv, så langt vi kan.²⁹ Konsekvensen av dette verdigrunnlaget er at mottakets ansatte skal være veiledere og tilretteleggere for beboerne i hverdagen, ikke deres hjelpere.

Det er ikke dermed sagt at mottakene ikke gir, og skal gi, hjelp i en rekke sammenhenger. Veileder- og tilretteleggerrollene angir imidlertid en metodisk tilnærming, og målet er at alle beboere i så stor grad som mulig skal settes i stand til å ta hånd om sin egen livssituasjon. Bevisstheten om hva dette innebærer, er avgjørende for både relasjonen mottak–beboer og for hvordan omverdenen møter mottak og dem som bor der.

Disse primærfunksjonene følger av dette:

- Funksjonen informasjon: Informasjonsarbeid er en sentral funksjon i det beboerrettede arbeidet med det formål at det skal bidra til at

beboerne kan ivareta sin egen livssituasjon. De ansatte blir beboernes veivisere i det norske samfunnet, noe som også innebærer at alle ansatte blir informasjonsmedarbeidere, ikke bare dem som har ansvar for informasjonsprogrammet.

- Funksjonen sosialt arbeid: Mottakene forvalter materielle goder (herunder økonomiske ytelser), og det drives veiledning og formidles kontakt med det kommunale hjelpeapparatet. Mottakene skal også tilrettelegge for ulike aktiviteter for barn og unge.
- Funksjonen miljøarbeid: Mottakene skal tilrettelegge for trivsel og aktivitet på og utenfor mottaket.
- Funksjonen omsorg for enslige mindreårige: De mottaksansatte er omsorgspersoner for enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15–18 år. De skal imidlertid ikke gå inn i rollen som familie, men tvert imot hjelpe den mindreårige til å forholde seg på en konstruktiv måte til en familie som – i de fleste tilfeller – finnes et eller annet sted.
- Funksjonen konfliktforebygging og -håndtering: I alle mottak vil det oppstå konflikter som de ansatte må gå inn i og håndtere.

18.4.2.3 *Relasjonen mottak–lokalsamfunn og rollene som samarbeidspartner og kunnskaps- og holdningsbygger*

Styringsdokumentene gir mottakene i oppdrag å sikre god kommunikasjon og samhandling mellom mottaket og dets beboere og mellom mottaket og lokalsamfunnet. Av dette følger disse funksjonene:

- Funksjonen samarbeid: Et godt samarbeid mellom mottak og lokale sektormyndigheter er nødvendig for at beboerne skal få tilgang på de tjenestene de har behov for, og i mange tilfeller krav på.
- Funksjonen kunnskaps- og holdningsbygging: De mottaksansatte skal bidra med sin kunnskap og kompetanse i sitt samarbeid med lokale instanser og i holdningsskapende arbeid i lokalsamfunnet.

18.4.3 **Et annet blikk**

Framstillingen av de ulike funksjonene er som nevnt basert på en intern utredning i Utlendingsdirektoratet. Det finnes også andre blikk på de mottaksansattes rolle. Et av dem, som har de mottaksansattes eget perspektiv, er en masteroppgave

²⁹ Styringsdokumentene for statlig mottak, særlig RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak* og RS 2008-034 *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*.

i sosialantropologi med tittelen *Mellom barken og veden*³⁰.

Huseby identifiserer tre roller som de mottaksansatte har: tjenesteyter, veileder og samarbeidspartner. De tre rollene knyttes til tre ulike relasjoner, til henholdsvis Utlendingsdirektoratet, beboerne og lokalsamfunnet. I hver av disse relasjonene finnes det forventninger til de ansatte. Så langt samsvarer beskrivelsen godt med Utlendingsdirektoratets egen utredning.

Men Huseby påpeker at det også finnes forventninger fra driftsoperatøren – de ansattes arbeidsgiver. Utlendingsdirektoratets utredning behandler ikke relasjonen mottaksansatt–arbeidsgiver/driftsoperatør ettersom man bruker begrepet «mottak» om det handlende subjektet. På den annen side er de ansattes rolle som samarbeidspartner i relasjonen til Utlendingsdirektoratet fraværende hos Huseby.

Masteroppgavens hovedproblemstilling formuleres gjennom følgende påstand:

De mottaksansatte opplever et krysspess som følge av de ulike forventningene til at de både skal være samarbeidspartner for lokalsamfunnet, tjenesteytere for UDI og driftsoperatøren, og samtidig være beboernes veiledere.³¹

Ikke overraskende finner Huseby belegg for påstanden om at de mottaksansatte lever i et krysspess. Viktige elementer i dette krysspesset er Utlendingsdirektoratets krav gjennom styringsdokumentene, samarbeidspartnerne forventninger (helsevesen, skole, politi, andre kommunale instanser, foreninger og naboer), konkurranseutsettingens press gjennom driftsoperatøren, beboernes forventninger, tilgjengelig tid, fysiske omgivelser, de ansattes bakgrunn og skjønn. Alle disse faktorene preger de ansattes handlingsvalg i arbeidssituasjonen i ulik grad, avhengig av hvem de samhandler med.

Huseby peker på to forhold som det i denne sammenhengen er naturlig å framheve: forventningene fra samarbeidspartnere og lokalsamfunn samt effekter av konkurranseutsettingen av mottaksdriften.

Det sies at en tydeligere beskjed fra Utlendingsdirektoratet om hva et mottak skal være, kan forenkle de mottaksansattes roller. Det handler

om det de ansatte oppfatter som en avstand mellom hva Utlendingsdirektoratet mener, og de forventningene samarbeidspartnerne og lokalsamfunnet har. Styringsdokumentene for mottak vektlegger at et mottak skal være et mest mulig normalt bosted for asylsøkerne, mens omgivelsene i langt større grad ser på et mottak som en institusjon. Mens Utlendingsdirektoratet forventer at de ansatte skal være veiledere og tilretteleggere i sin relasjon til beboerne, og at beboerne selv tar ansvar for sitt liv, forventer omgivelsene at de ansatte «har ansvar for» beboerne og er deres hjelpere i hverdagen.

Det andre forholdet gjelder konkurranse om kontrakter. Huseby beskriver høy bevissthet blant de ansatte om at det er deres arbeidsinnsats som er avgjørende for om driftsoperatøren får tildelt kontrakt ved neste korsvei. «Det å være fleksibel og klare å strekke seg litt lenger, ble derfor ansett som gode egenskaper blant de ansatte.»³² Samtidig påpekes det at mottakene konkurrerer seg imellom i et marked, og at de ansatte vegrer seg for å si fra til Utlendingsdirektoratet om ting som ikke fungerer, for ikke å framstå som dårlige. Ifølge Huseby forsterker dette de ansattes opplevelse av å befinne seg i et krysspess.³³

18.4.4 Andre interessenter og forventninger

Bakgrunnen for bruken av begrepene primærrolle og primærfunksjoner er som nevnt at det også finnes andre interessenter og forventninger til mottakene og de mottaksansatte enn dem som følger direkte av oppdraget. Dette gjelder i første rekke Utlendingsdirektoratets Asylavdeling (ASA), som behandler beboernes søknad om beskyttelse, og Politiets utlendingsenhet (PU), som har ansvar for identifisering av asylsøkere og for tvangsmessig retur av personer med endelig avslag.

Ifølge den nevnte rollerapporten fra Utlendingsdirektoratet har PU pekt på to hovedområder hvor de ser for seg et nærmere samarbeid med mottakene. Det ene gjelder et ønske om aktiv medvirkning i å skaffe til veie dokumentasjon eller opplysninger som kan bidra i arbeidet med identitetsavklaring. Det andre gjelder informasjon som kan innvirke på uttransporteringsmulighetene, det vil si om mottaket vurderer personen som psykisk ustabil eller utagerende. Begge disse forholdene berører spørsmålet om taushetsplikt, som vi kommer tilbake til nedenfor.

³⁰ Huseby, Helene Gutterød (2008): *Mellom barken og veden. En antropologisk studie av ansatte ved to norske asylmottak og deres håndtering av ulike rolleforventninger*. Universitetet i Bergen.

³¹ Sst., s. 18.

³² Sst., s. 49.

³³ Sst., s. 61.

For ASAs del er det i samme rapport identifisert en bindeledds- og informantfunksjon samt en funksjon kalt vedtaksforkynning. Sistnevnte handler om at mottaksansatte ofte havner i situasjoner hvor de ufrivillig blir «forkynnere» av beboernes asylvedtak. Dette skjer ikke fordi det er et ønske fra ASAs side, men fordi det er forsinkelser i ansvarskjeden. For eksempel kan en beboer bli innkalt til bosettingsintervju³⁴ før politiet har forkynt vedtaket om oppholdstillatelse. Tilsvarende kan gjelde ved avslag i første instans. Utlendingsdirektoratet tildeler da søkeren en advokat. Brev om dette sendes advokaten med kopi til søkeren. Mottaksansatte kan da indirekte bli «forkynnere» av avslaget fordi beboerne spør hva innholdet i brevet betyr – og det før advokaten har fått forkynt vedtaket.

Når det gjelder bindeleddsfunksjonen, handler denne om at det for ASA kan være hensiktsmessig at mottakene fungerer som et bindeledd i kommunikasjonen mellom saksbehandler og asylsøker. Det kan eksempelvis handle om et ønske om at mottaksansatte formidler resultat fra aldersundersøkelser og språktester, eller at mottaksansatte innhenter tilleggsopplysninger om helsemessige forhold. Med henvisning til at de mottaksansatte ikke kan fungere som beboernes fullmektig³⁵, konkluderer rollerapporten med at mottakene ikke kan ha en slik bindeleddsfunksjon.

Da gjenstår det som i rollerapporten kalles informantfunksjonen. Den ser vi nærmere på i det følgende.

18.4.5 Om de mottaksansattes taushetsplikt

Spørsmålet om de mottaksansattes taushetsplikt og utlevering av personopplysninger fra mottakene til Utlendingsdirektoratet ble for alvor tematisert da nytt driftsreglement trådte i kraft fra 1.1.2003.³⁶ Som nevnt i kapittel 12.7 ba departementet om at det i driftsreglementet skulle tas inn en bestemmelse om at de mottaksansattes taushetsplikt ikke skulle gjelde overfor Utlendingsdi-

rektoratet. I ettertid er dette begrunnet på følgende måte:³⁷

Formuleringen ble tatt inn i driftsreglementet ved siste revisjon etter ønske fra KRD [Kommunal- og regionaldepartementet]. KRD mener en slik presisering i driftsreglementet er nødvendig sett i forhold til at det på et overordnet plan er viktig å verne asylinstituttet. At ansatte på asylmottak uten hinder av taushetsplikten kan gi opplysninger til UDI, kan være viktig i kampen mot organisert menneskesmugling, og det kan hjelpe i oppsporing av foreldre til enslig mindreårige asylsøkere. KRD har imidlertid ikke ønsket at mottaksansatte med dette skal få en «ny rolle» eller få en «rapporteringsfunksjon» utover det som følger av gjeldende lovgivning og avtaleverk.

I dette brevet ber Kommunal- og regionaldepartementet Justisdepartementets lovavdeling om juridisk bistand i spørsmålet om taushetsplikt og informasjonsutveksling.

Lovavdelingen avga sin betenkning om forholdet 4.8.2005. Her ble blant annet følgende slått fast:

- Mottakene er ikke en del av utlendingsforvaltningen.
- Ansatte i kommunalt drevne mottak har lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven. Denne taushetsplikten kan ikke oppheves gjennom en bestemmelse i driftsreglementet om at de mottaksansattes taushetsplikt ikke skal gjelde overfor Utlendingsdirektoratet.³⁸

18.4.5.1 Rettslig skille

Betenkningen³⁹ konkluderte altså med at det er et rettslig skille i taushetsplikten mellom ansatte i kommunalt drevne mottak og ansatte i privat drevne mottak, herunder i mottak drevet av humanitære organisasjoner. I praksis innebar dette følgende:

- Ansatte i alle mottak kunne utlevere alle slags opplysninger til Utlendingsdirektoratet, forutsatt at det forelå samtykke fra den personen opplysningene gjaldt.
- Ansatte i privat drevne mottak kunne utlevere alle slags opplysninger til Utlendingsdirektoratet uten samtykke fordi deres avtalepålagte

³⁴ Et intervju som gjennomføres etter vedtak om oppholdstillatelse, og som ligger til grunn for informasjon til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som skal finne en bosettingskommune til søkeren dersom vedkommende har behov for offentlig bistand til dette.

³⁵ Rollerapporten har en egen drøfting av dette spørsmålet og konkluderer med at de mottaksansatte ikke kan være fullmektig for beboerne i lovens forstand, det vil si å handle på beboernes vegne på en måte som er rettslig bindende.

³⁶ Avtalene om drift av mottak hadde imidlertid hatt taushetspliktbestemmelser helt siden etableringen av mottakssystemet.

³⁷ Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Justisdepartementets lovavdeling av 2.7.2004.

³⁸ Justisdepartementets lovavdelings betenkning av 4.8.2005.

³⁹ Sst.

taushetsplikt ikke gjaldt overfor Utlendingsdirektoratet.

- Ansatte i kommunalt drevne mottak kunne utlevere opplysninger til Utlendingsdirektoratet uten samtykke hvis det var hjemmel for det i forvaltningsloven, herunder for å fremme mottakets oppgaver.

Det ble opplevd som en uheldig situasjon at det var ulike regler for kommunalt drevne og privat drevne mottak. Forholdet ble forsøkt rettet opp da Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11.6.2009 sendte på høring et forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre. Innledningsvis heter det i høringsbrevet at forslaget er utarbeidet «for å sikre utlendingsforvaltningen tilgang til opplysninger om beboere i mottak og omsorgssentre, som skal bidra til at søknaden om asyl i Norge og eventuelt andre saker etter utlendingsloven, behandles på en forsvarlig og effektiv måte.»⁴⁰

De viktigste forslagene i høringsbrevet er:

- Det skal være like regler uavhengig av hvem som er driftsoperatør for mottakene.
- Unntak fra taushetsplikt gjelder overfor utlendingsmyndighetene, det vil si Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og politiet.
- Unntaket gjelder alle saker etter utlendingsloven, ikke bare asylsaker.
- Ansatte pålegges en plikt til å utlevere opplysninger på forespørsel fra utlendingsmyndighetene.
- De ansatte gis en rett til å utlevere opplysninger på eget initiativ.
- Utlendingsforvaltningen pålegges en plikt til å vurdere å innhente opplysninger fra mottak før avgjørelse i en asylsak.
- Hvilke opplysninger utlendingsforvaltningen kan etterspørre, avgrenses kun av at de skal være «relevante».
- Det er kun «eksisterende dokumentasjon og informasjon» som kan kreves utlevert. Mottaket kan ikke pålegges å gjennomføre undersøkelser for å framskaffe ny informasjon.⁴¹

Det er utvilsomt et legitimt ønske fra utlendingsforvaltningens side å ha tilstrekkelig informasjon til at det treffes riktige vedtak. Det er endog et

krav etter forvaltningsloven at en sak skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes»⁴². Det kan også argumenteres for at det i asylsaker er av ekstra stor betydning at saken er tilstrekkelig opplyst, fordi et vedtak på feilaktig grunnlag kan ha svært alvorlige konsekvenser for den enkelte.

18.4.5.2 Utlendingsforvaltningens behov

Det synes på det rene at utlendingsmyndighetenes behov for informasjon fra mottakene har blitt tydeligere artikulert etter hvert, og at behovet også er blitt utvidet. Som nevnt over var det tre forhold som ble omtalt i 2004: på overordnet nivå å verne om asylinstituttet, dernest kampen mot organisert menneskesmugling og oppsporing av foreldre til enslige mindreårige asylsøkere. Det er den samme begrunnelsen som brukes i Utlendingsdirektoratets høringsuttalelse til NOU 2004:20 *Ny utlendingslov*⁴³.

Som en oppfølging av denne høringsuttalelsen ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev til Utlendingsdirektoratet av 18.2.2008 om en utdyping og konkretisering av de behov for personopplysninger som direktoratet har. «Det er ønskelig at type opplysninger, formål og behov settes opp i prioritert rekkefølge»⁴⁴, skriver departementet.

I sitt svarbrev av 3.3.2008⁴⁵ setter Utlendingsdirektoratet opp følgende liste over type opplysninger direktoratet har behov for fra mottakene: identitet, menneskehandel, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, tilknytning til hjemland eller andre stater, aldersvurdering, helseopplysninger.

18.4.6 Utvalgets vurdering

Utkastet til lov- og forskriftsregulering av taushetsplikten til de mottaksansatte representerer etter utvalgets vurdering en vesentlig endring av rettstilstanden, og den kan ha stor betydning for rollen til de mottaksansatte.

Det synes også klart at det har skjedd en utvikling når det gjelder hvilke opplysninger utlendingsmyndighetene ønsker å innhente fra mottakene; tendensen går i retning av alt som kan være

⁴⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Høring – forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre*.

⁴¹ Sst.

⁴² Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967, § 17 første ledd.

⁴³ Vedlegg til brev fra Utlendingsdirektoratet til Kommunal- og regionaldepartementet av 6.7.2005.

⁴⁴ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet av 18.2.2008.

⁴⁵ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 3.3.2008.

av interesse og betydning for behandlingen av en sak etter utlendingsloven, bør tilflytte utlendingsforvaltningen. Det er også et potensial for en videre utvikling av dette behovet, noe som synliggjøres i Politiets utlendingsenhet (PU) høringsuttalelse til lovendringsforslaget. PU påpeker at den avgrensningen som ligger i departementets forslag om at det kun er «eksisterende dokumentasjon og informasjon» som kan utleveres, er problematisk. PU skriver:

Som eksempel kan nevnes en situasjon hvor politiet ønsker å vite hvilket navn som står på bagasjemerkelappene til en beboer på mottaket. Etter ordlyden i bestemmelsen vil det ikke være adgang for politiet til å anmode om denne typen opplysninger, da fremskaffelse av disse vil kunne være gjennomføring av «undersøkelse for å fremskaffe ny informasjon».

For PU fremstår denne avgrensning som uheldig. PU kan nyttiggjøre seg av en hel del informasjon som ikke er nedtegnet av mottakene, hvor det nødvendigvis er behov for en viss innsats for fremskaffelse.⁴⁶

I et større perspektiv kan utviklingen ses i sammenheng med mottakssystemets nåværende forvaltningsmessige plassering på «kontrollsidene» i utlendingsforvaltningen, jf. kapittel 12. Mottakssystemet er under et stadig økende press som verktøy i innvandringsreguleringen.

Som nevnt skal et forvaltningsorgan sikre at en sak er så godt opplyst som mulig før det treffes avgjørelse i saken. Intensjonen bak forslaget til nye bestemmelser om taushetsplikt for mottaksansatte er derfor legitim. Effektivitetshensyn kan også tilsi at personopplysninger bør flyte relativt uhindret mellom mottakene og utlendingsforvaltningen. Spørsmålet blir allikevel om forslaget går for langt, og om det gir de mottaksansatte en rolle de ikke bør ha – som informanter for utlendingsforvaltningen.

Å fatte vedtak i en asylsak på feilaktig grunnlag kan medføre stor risiko for den enkelte. Men denne risikoen vil først og fremst knytte seg til at asylgrunnlaget vil bli oppfattet som for svakt, og at søkeren derfor vil få avslag. Det er liten grunn til å tro at en asylsøker ikke vil gi sitt samtykke til å utlevere opplysninger som taler til sin fordel.

Det underliggende ønsket bak forslaget synes å være at utlendingsmyndighetene skal få infor-

masjon som eventuelt kan bidra til å avdekke om søkerens historie er «falsk». I den offentlige debatten betyr «å verne om asylinstituttet» å hindre såkalt grunnløse søkere i å komme til landet og å avslå søknader fra dem som ikke fyller vilkårene for beskyttelse, og returnere dem til hjemlandet. Dette er selvfølgelig også et helt legitimt behov fra utlendingsforvaltningens side. Spørsmålet blir allikevel om det å gjøre de mottaksansatte til informanter i asylsaksbehandlingen er et forholdsmessig inngrep i beboernes rett til privatliv.

Etter utvalgets oppfatning kan en slik ordning øke risikoen for at det gis avslag på en asylsøknad på feilaktig grunnlag. Dette skyldes i første rekke følgende to forhold:

- Så lenge den informasjonen som utleveres fra de mottaksansatte til utlendingsforvaltningen, kan være inntrykksbasert (for eksempel observasjoner av sosial omgang, jf. høringsbrevet s. 10), vil det være knyttet usikkerhet til sannhetsgehalten i den.
- Av departementets forslag framgår det ikke at asylsøkeren skal gjøres kjent med hvilke opplysninger som utleveres. Han eller hun gis derfor ikke mulighet til å imøtegå eller korrigere opplysningene (kontradiksjon).

Flere av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget til lovregulering av taushetsplikten, har hatt tilsvarende anførsler, herunder Datatilsynet, Barneombudet, Advokatforeningen og Norsk organisasjon for asylsøkere. Flere har også påpekt at forslaget ikke er utredet etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om rett til privatliv.

Formålet med mottakssystemet er å gi asylsøkere et midlertidig botilbud mens søknaden om beskyttelse behandles. Det er et mål at asylsøkeres bosituasjon skal være så normal som mulig i en ellers unormal livssituasjon. Og det er en målsetting at mottakene skal være et trygt bosted. I alle fall gjelder dette for de ordinære mottakene. Det er utvalgets vurdering at forslaget om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt ikke samsvarer med formålet med mottakssystemet, og at det vil være et uforholdsmessig inngrep.

Styringsdokumentene for statlig mottak legger videre opp til at de mottaksansatte skal være veiledere og tilretteleggere. Men også i en slik rolle vil det være behov for et visst tillitsforhold mellom ansatte og beboere. Utvalget er bekymret for at det framlagte forslaget til regulering av taushetsplikten vil vanskeliggjøre et slikt tillitsforhold – et tillitsforhold som kan være nødvendig for at de ansatte skal kunne ivareta sin oppgave med å

⁴⁶ Brev fra Politiets utlendingsenhet til Politidirektoratet av 31.8.2009, vedlegg til brev fra Politidirektoratet til Justis- og politidepartementet av 7.9.2009.

tilpasse mottakstilbudet til enkeltpersoners individuelle behov.

Å gi de mottaksansatte en informantrolle vil også forsterke det krysspresset på de mottaksansatte som er omtalt tidligere i kapittelet. I tillegg innebærer det en risiko for at sympatier og antipatier kan påvirke utfallet av en asylsøknad.

Oppsummert vil utvalget fraråde den foreslåtte reguleringen av de mottaksansattes taushetsplikt og opplysningsplikt. Samtidig ser utvalget det uheldige i at rettstilstanden er ulik for mottak med privat og kommunal driftsoperatør. Dette bør løses ved at ansatte i mottak drevet av private og av humanitære organisasjoner pålegges samme taushetsplikt etter forvaltningsloven som ansatte i kommunalt drevne mottak – og at det ikke gjøres unntak fra denne taushetsplikten overfor Utlendingsdirektoratet.

Utvalget har forståelse for utlendingsmyndighetenes behov for opplysninger som kan være relevante i asylsaksbehandlingen. Men hensynet til asylsøkernes rettssikkerhet og deres behov for å kunne leve et liv i en midlertidig bolig uten å risikere at de blir gjenstand for en type overvåkning fra de ansatte i mottakene, veier etter utvalgets mening tyngre. Dersom det allikevel, i noen faser av mottaksoppholdet eller for noen kategorier asylsøkere, vurderes som svært tungtveiende å kunne innhente opplysninger på den måten som omtales i forslaget, er det utvalgets vurdering at staten selv også besørger innkvarteringen. Innkvarteringssteder for personer med ulovlig opphold i landet kan være et eksempel. I et slikt tilfelle vil det «være naturlig å anse mottaket som tilhørende samme 'etat' som UDI, slik at taushetsbelagte opplysninger kan gjøres tilgjengelige for UDI i den utstrekning dette 'trengs' for UDIs saksbehandling.»⁴⁷

Ut over dette mener utvalget at utlevering av personopplysninger fra mottakene til utlendingsforvaltningen enten må være basert på samtykke eller skje med hjemmel i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f. Utvalget viser spesielt til § 13 b første ledd nr. 6 hvor det framgår at taushetsplikten ikke er til hinder for:

at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger [...] om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

⁴⁷ Justisdepartementets lovavdelings betenkning av 4.8.2005.

Det bør vurderes i hvilken grad denne unntaksbestemmelsen kan benyttes til å dekke noe av utlendingsforvaltningens behov.

18.4.7 Utvalgets anbefaling

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

18.5 Mot enda en ny rolle?

Sommeren 2010 sendte Justisdepartementet på høring et forslag til endringer i utlendingslovens regler om frihetsberøvelse, meldeplikt, pålegg om bestemt oppholdssted, framstillingsfrist mv.⁴⁸ Forslaget innebærer blant annet en ny lovhjemmel for å kunne pålegge asylsøkere og personer med ulovlig opphold som begår straffbare handlinger, bestemt oppholdssted og meldeplikt. Ifølge departementet kan «pålegg om bestemt oppholdssted [...] blant annet gå ut på at utlendingen pålegges å bo på et bestemt mottak, og at det kan være aktuelt å vurdere hvorvidt det er behov for etablering av et særskilt mottak.»⁴⁹ Om en løsning med et særskilt mottak skriver departementet:

Dersom det skal etableres et særskilt mottak, bør det eventuelt ha en kapasitet på omkring 100 plasser, som er døgnbemannet og har bemanningskapasitet mv. som tar høyde for personer med utagerende atferd, samt kapasitet for å håndheve en ordning med meldeplikt.⁵⁰

Etter en vurdering av kostnadene ved et slikt mottak fortsetter departementet:

Dersom det ikke opprettes et særskilt mottak, vil pålegg om bestemt oppholdssted og meldeplikt i praksis måtte knyttes til allerede eksisterende mottak på forskjellige steder. I så fall vil økte kostnader i første omgang være knyttet til at ikke alle det gjelder er bosatt på et mottak fra før.⁵¹

⁴⁸ Justis- og politidepartementet (2010): *Høringsforslag – endringer i utlendingsloven om adgangen til frihetsberøvelse mv.*

⁴⁹ Sst., s. 38.

⁵⁰ Sst., s. 38 f.

⁵¹ Sst., s. 38 f.

18.5.1 Utvalgets vurdering

Justisdepartementet vurderer ikke de mottaksansattes rolle i forslaget. Det synes å bli tatt for gitt at det å ha boende personer som er pålagt bestemt oppholdssted i mottaket, er uproblematisk for mottakssystemet. Det framgår da heller ikke av forslaget hvilken rolle – om noen – de mottaksansatte er tenkt å ha overfor de aktuelle personene. Unntaket er hvis det skal opprettes et særskilt mottak. I tillegg til at dette mottaket må være bemannet for å håndtere personer med utagerende atferd, må det ha «kapasitet for å håndheve en ordning med meldeplikt».⁵²

Det er ikke klart hva denne «kapasiteten» innebærer, men Politidirektoratets høringsuttalelse av 1.10.2010⁵³ kan gi en pekepinn. Her påpekes det at meldeplikt og bestemt oppholdssted ofte ikke vil være de mest egnede tvangsmidlene i utlendingssaker fordi utlendingene som regel

ikke har noen tilknytning til bestemte steder, «og fordi det er praktisk krevende for politiet å følge opp utlendinger som har fått pålegg om bestemt oppholdssted og meldeplikt.»⁵⁴ Av den grunn støtter Politidirektoratet forslaget om å opprette egne mottak fordi «det kan avhjelpe noen av de utfordringene som er knyttet til denne type tvangsmiddel etter utlendingsloven.»⁵⁵

Etter utvalgets vurdering kan dette tyde på at de ansatte i mottakene tillegges en rolle som nærmer seg politiarbeid. En slik rolle bør de ansatte i mottakssystemet ikke ha.

Forslaget forsterker etter utvalgets mening behovet for en todeling av mottakssystemet, hvor staten selv som hovedregel har driftsansvaret for mottak hvor det utøves større grad av kontroll.

18.5.2 Utvalgets anbefaling

- Asylsøkere som pålegges bestemt oppholdssted og meldeplikt, innkvarteres i mottak som drives av staten.

⁵² Sst., s. 39.

⁵³ Brev fra Politidirektoratet til Justis- og politidepartementet: «Høringsvar fra politiet – endringer i utlendingsloven om adgangen til frihetsberøvelse mv.» av 1.10.2010.

⁵⁴ Sst., s. 4.

⁵⁵ Sst., s. 5.

Kapittel 19

Tilsyn

19.1 Innledning

Utlendingsdirektoratet (UDI) gjennomfører tilsyn med mottaksdrift. Det er ikke et tilsyn i henhold til en formell definisjon av tilsynsbegrepet ettersom tilsynsansvaret ikke er hjemlet i lovverket. I dette kapittelet beskrives formålet med og organiseringen av statlig tilsynsvirksomhet generelt. Videre gis en beskrivelse av UDIs tilsyn med asylmottak slik det utføres i dag. Det gis også en kortfattet oversikt over andre offentlige etaters tilsynsvirksomhet som omfatter asylmottak. Deretter følger en vurdering av behovet for endring av dagens ordning og beskrivelse av alternative tilsynsordninger. Avslutningsvis gir utvalget sin anbefaling.

19.2 Bakgrunn

19.2.1 Tilsynsbegrepet

Begrepet 'tilsyn' er ikke tydelig definert og brukes på ulike måter. Et fellestrekk ved de fleste definisjoner er at de vektlegger tilsyn som en kontrollaktivitet. Et kontrollbasert tilsyn har utgangspunkt i en «pessimistisk grunntanke» der man reiser tvil om tilsynsobjektens evne og vilje til å følge fastsatte regler.¹ En annen variant av tilsynsrollen er veilederrollen. I statens tilsyn med kommunesektoren legges det til grunn at Fylkesmannen som tilsynsorgan også skal ha en veilederrolle i sin virksomhet. Faglighet og kunnskapsakkumulasjon står sentralt. Søkelyset på konsekvensorientering framfor regelorientering gjør at den viktigste kunnskapen en veileder kan ha, er fagkompetanse på de relevante fagfeltene. Omgangsformen er preget av dialog der tilsynet formidler sin kunnskap om mulige løsninger, og tilsynsobjektet bidrar med informasjon om kontekstuelle forhold. I en slik sammenheng er det

viktig å ha nærhet til tilsynsobjektene slik at gjensidig tillit og innsikt kan opparbeides.² Også statlig tilsynsvirksomhet som utføres av egne spesialiserte tilsyn, har informasjons- og veiledningsoppgaver i tillegg til kontrolloppgaver.

19.2.2 Stortingsmelding om statlig tilsyn

I 2003 framla regjeringen en melding til Stortinget om statlige tilsyn (St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*). Tilsynenes rolle som korrektiv og kvalitetsgarantist i et samfunn med økt vekt på desentralisering og styring via markeder var bakgrunnen for at det ble framlagt en egen melding om statlige tilsyn.³

Meldingen omtaler tilsynsbegrepet slik:

Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektens etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik. Ut fra en slik forståelse av tilsynsbegrepet er tilsyn for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, dvs. tilsynsobjektene, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp dette med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes. [...] Ut fra en slik avgrenset definisjon av tilsynsbegrepet, fremgår det at lovhjemmel normalt er nødvendig for å drive tilsynsvirksomhet overfor rettssubjekter utenfor staten. Det følger av legalitetsprinsippet at staten ikke har myndighet til

¹ Helgøy, Ingrid og S. Serigstad (2004): *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Rokkansenteret, s. 20.

² Sst., s. 20.

³ St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*, s. 7.

å kontrollere eller sanksjonere private tilsynsobjekter uten lovhjemmel dersom frivillig samtykke ikke er gitt.⁴

Under gjengis stortingsmeldingens viktigste generelle premisser for innretting og utøving av statlig tilsyn.⁵

1. En klar og tydelig rolle for tilsynene
Innen forvaltningen er rollekonflikt, i betydningen kryssende forventninger til den som innehar en rolle, et nokså alminnelig fenomen. En innbakt målkonflikt trenger ikke å innebære en uønsket rollekonflikt. Den norske forvaltningstradisjonen har likevel i for stor grad hatt integrert ulike roller og formål i samme forvaltningsorganer. Løsninger der samme organisasjon ivaretar motstridende formål kan redusere allmennhetens tillit til at staten opptrer ryddig i sine ulike roller.
2. Klare og tydelige formål for tilsynene
Endringer i tilsynsorganiseringen må ta sikte på at samme tilsyn normalt ikke skal ivareta formål som kan stå i konflikt med hverandre. Slike avveininger vil ofte være av politisk karakter og bør ikke foretas av tilsynene. Formålet til lovene det skal føres tilsyn etter, utgjør mål for tilsynet. Mål som kommer i konflikt med hverandre, kan oppstå ved at det føres tilsyn etter flere lover med motstridende formål, eller at det er motstridende formål i en og samme lov. Målkonflikter kan løses på flere måter. For det første kan lovverket endres med sikte på å avvikle formål som står i konflikt. Alternativt kan tilsynsansvar flyttes slik at motstridende formål ikke ivaretas av ett og samme tilsyn.
3. Økt faglig uavhengighet av departementene
Økt faglig uavhengighet kan styrke tilsynenes faglige legitimitet og autoritet. En økt faglig uavhengighet innebærer at muligheten til politisk overprøving av tilsynene i enkeltsaker reduseres. Dette må imidlertid balanseres nøye mot behovet for å sikre en politisk, demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene. Politisk virksomhet er først og fremst knyttet til å avveie ulike samfunnshensyn og gi disse uttrykk i normerende vedtak i form av lover, forskrifter, konsesjoner med videre. Tilsynenes hovedoppgaver bør være å påse at slike vedtak følges opp og å gi faglig veiledning til tilsynsobjektene om hvordan dette kan skje mer effektivt.

19.2.3 Stortingets merknader til meldingen

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen kommenterte tilsynsmeldingen i Innstilling til Stortinget nummer 222 (2002–2003)⁶. Komiteens flertall uttalte at det er viktig at så vel de politiske organene som tilsynsorganene i størst mulig grad er i stand til å skille mellom faglige vurderinger på den ene siden og vurderinger som krever politisk skjønnsutøvelse på den annen, og at tilsynsvirksomheten organiseres slik at den fremmer en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom faglig tilsyn og politisk styring. Komiteens flertall sluttet seg til meldingens vurdering om at det er viktig både å avklare og tydeliggjøre rollen for hvert enkelt tilsyn, og å definere tydelige formål og bidra til at tilsynene i større grad har et selvstendig faglig fundament uavhengig av departementene. Flertallet understreket samtidig at rammene for tilsynenes uavhengighet ikke måtte settes slik at de kommer i strid med behovet for politisk styring. Stortingsflertallet gikk imot et allment prinsipp om uavhengige klageinstanser. I stedet mente man at hvert tilsynsområde må vurderes for seg.⁷

19.2.4 Om Fylkesmennenes tilsyn med kommunesektoren

Ifølge kommuneloven § 60 b kan Fylkesmannen føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn. Av hensyn til kommunenes selvstendighet er statens tilsyn begrenset til lovlighetstilsyn.

Aaslandutvalget, som gjennomgikk statlig tilsyn med kommunesektoren, mente at det er uheldig at tilsyn defineres og praktiseres ulikt. Utvalget anbefalte derfor et tydeligere skille mellom Fylkesmannens rolle som henholdsvis tilsynsmyndighet og veiledningsinstans. Ifølge Aaslandutvalget er Fylkesmannen som tilsynsmyndighet kontrollør og kan påpeke avvik og gi pålegg hvis ikke kommunen oppfyller de plikter den er gitt i lovgivningen. Som veiledningsinstans er Fylkesmannen derimot rådgiver og hjelper, og så lenge kommunen ikke bryter loven, står kommunen fritt til å følge eller ignorere rådene som Fylkesmannen gir.⁸ I tråd med dette benyttet kommunaldepartementet følgende definisjon for tilsynsbe-

⁴ St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*, s. 22

⁵ Sst., s. 12.

⁶ Innst. S. nr. 222 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*.

⁷ Sst., s. 28–29.

⁸ NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*.

grepet i forslag til endringer i kommuneloven: «Formålet med tilsynet er å sjå til at tilsynsobjekta oppfyller dei pliktene dei er gitt i lov, forskrift og anna regelverk. Kjerneelementa er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må vere heimla i lov.»⁹

Stortingets kommunal- og forvaltningskomité hadde på sin side følgende merknad til spørsmålet om forholdet mellom Fylkesmannens tilsyns- og veiledningsoppgaver:

Komiteen er enig med utvalget og Regjeringen i at det er viktig med et klart skille mellom kontrollvirksomheten og rettledningsvirksomheten. Et slikt skille må imidlertid ikke undergrave fylkesmannens mulighet til å ha dialog med kommunene. Komiteen mener at de ulike statlige direktoratene i større grad må brukes som rettledningsvirksomheter overfor kommunene. Moderne informasjonsteknologi gjør at geografisk nærhet er mindre viktig i dette arbeidet og at kompleksiteten i den faglige rettledningen tilsier at det i større grad foretas rettledning fra direktoratene. Det vil være u hensiktsmessig å bygge opp rettledningskompetanse på alle fagområder hos alle fylkesmennene.¹⁰

Komiteen hadde videre følgende merknad hva gjelder begrunnelse for tilsyn overfor kommunesektoren:

[K]omiteen [ber] Regjeringen foreta en samlet gjennomgang av tilsynsordningene overfor kommunal sektor og vurdere på hvilket område tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. I dette arbeidet bør valget av områder som krever statlig tilsyn bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser. Valg av tilsyn som virkemiddel må i tillegg kunne forsvares gjennom kost-nytteanalyser.¹¹

I melding til Stortinget skriver Kommunal- og regionaldepartementet blant annet følgende angående bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser knyttet til tilsynshjemler overfor kommuner:

I en vurdering av hjemler for statlig tilsyn med kommunesektoren gjennom bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser, er

temaet risikoen for lovbrudd. Statlig tilsyn med kommunesektoren er gjennom kommuneloven § 60 b avgrenset til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov [...]. Avgrensningen innebærer at statlig tilsyn underlegges de samme begrensningene som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens eller fylkeskommunens frie skjønn eller hensiktsmessighetskjønn, innenfor lovgivningens eller regelverkets rammer [...] Risiko- og sårbarhetsanalyser setter fokus på hvilke områder og sektorer som er mest sårbare for feil, hvor det er størst risiko for at kravene i lovgivningen ikke vil bli oppfylt, og hvor dette får de største uønskede konsekvensene. I vurderingen av hvilke forhold det skal være hjemmel til å føre tilsyn med, vil generelle hensyn bak lovgivningen og prioriterte mål imidlertid være relevante momenter.¹²

19.2.5 Oppsummering

Kjernen i tilsynsrollen er den konkrete kontrollen av pliktsubjekters etterlevelse av en norm som er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik. Tilsynsvirksomhet må være hjemlet i lov. Tilsynsvirksomhet består i praksis dels av veiledning, og dels av kontroll. Stortinget har vedtatt at regjering og departementer som hovedregel skal føre kontroll med andre offentlige myndigheter. Forslag til unntak fra hovedregelen skal begrunnes særskilt. Hensynet til individets rettssikkerhet er et grunnleggende hensyn som kan begrunne at tilsynsmyndigheten legges til organer som ikke er underlagt politisk instruksjon.

19.3 Om Utlendingsdirektoratets tilsyn med asylmottak

Utlendingsdirektoratet har siden opprettelsen av både Utlendingsdirektoratet og mottakssystemet hatt ansvar for å gjennomføre tilsyn av mottaksdriften. I Stortingsmelding nummer 39 (1987–88) heter det:

Regionkontorene skal ha tilsyns- og oppfølgingsoppgaver overfor de ulike mottaksenhetene i sin region. Dette skal sikre at de drives i henhold til inngåtte avtaler og et eventuelt reglement for drift av mottak for asylsøkere. De skal også veilede

⁹ Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*, pkt. 1.2.

¹⁰ Innst. O. nr. 19 (2006–2007), pkt. 9.2.

¹¹ Sst., pkt 2.2.

¹² Meld. St. nr. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*, pkt. 5.2.

avtalepartnerne, f.eks. om endringer i lover, forskrifter og retningslinjer som gjelder driften.¹³

Dette oppdraget har så fulgt Utlendingsdirektoratet fram til dag. I direktoratets tildelingsbrev for 2010 heter det:

UDI skal føre tilsyn med at driftsoperatørene driver mottakene i henhold til gjeldende kontrakter, avtaler og styringsdokumenter. Rapporter fra tilsyn skal være offentlige. Tilsyn skal gjennomføres to ganger i året i mottak for enslige mindreårige og en gang i året for de øvrige mottakene.¹⁴

Utlendingsdirektoratets tilsyn av statlige mottak er ikke hjemlet i lov. Videre er selve mottaksdriften i svært liten grad basert på krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak. Og selv om det kanskje kan sies at Utlendingsdirektoratets tilsyn gjennomføres for å følge opp et lovverks intensjoner, er det andre forhold som regulerer disse tilsynene. For det første gir alle driftsoperatører sitt samtykke til at Utlendingsdirektoratet skal gjennomføre tilsyn med mottaksdriften gjennom driftsavtalene. For det andre er Utlendingsdirektoratets tilsyn et element i en anskaffelsesprosess.

Mottak anskaffes etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser. En anskaffelsesprosess deles gjerne inn i tre faser: planlegging, konkurransegjennomføring og oppfølging eller avvikling. I oppfølgingsfasen bør en innkjøper utføre aktiviteter for å sikre at den tjenesten som er anskaffet, tilfredsstillende leveransen. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sier det slik:

Hovedformålet med denne delen av anskaffelsesprosessen er å sørge for at kontrakten blir oppfylt slik at virksomheten får det den betaler for og at leverandøren får riktig betaling til rett tid. Virksomheten må følge opp konkrete bestemmelser i kontrakten, som at:

- begge parter oppfylder sine forpliktelser i henhold til det som er avtalt
- frister holdes og ansvar for å følge opp de ulike forhold plasseres
- den kontroll og de undersøkelser som avtalen krever blir foretatt
- det reklameres i tide
- leverandøren gis anledning til å rette opp feil innen en gitt frist

¹³ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 81.

¹⁴ Utlendingsdirektoratets tildelingsbrev for 2010, s. 19.

- det sanksjoneres hvis nødvendig
- rutiner og pålegg følges opp¹⁵

Utlendingsdirektoratets tilsynsvirksomhet har utviklet seg over tid, og direktoratet opplyser til utvalget at tilsynskonseptet er under revidering i 2010/2011. I det følgende beskrives tilsynsmodellen som ble brukt i 2010.

19.3.1 Omfang

Omfanget av tilsyn fastsettes normalt av departementet gjennom tildelingsbrevet. Som vist over var kravet for 2010 to tilsyn av mottak med enslige mindreårige og ett tilsyn av øvrige mottak. Det faktiske antallet tilsyn som gjennomføres, er først og fremst avhengig av antall mottak. I tillegg har Utlendingsdirektoratet i en del tilfeller nedprioritert enkelttilsyn av ressursmessige årsaker. I direktoratets virksomhetsrapport til departementet for 2009 heter det eksempelvis:

Et betydelig antall mottak hadde ikke tilsyn i 2009 fordi de var nyopprettet (det ble opprettet 45 nye mottak i 2009). Nyopprettede mottak har normalt ikke tilsyn i oppstartsåret, men får oppfølging etter egne rutiner for oppfølging av nyopprettede mottak. Andre tilsyn har blitt nedprioritert på grunn av mangel på ressurser. Nedprioriteringen har vært risikobasert i den forstand at UDIs kjennskap til mottakene har vært bestemmende for hvilke mottak som ikke har hatt tilsyn.¹⁶

19.3.2 Ulike typer tilsyn

De fleste tilsyn som gjennomføres, varsles i god tid på forhånd. Det gir også Utlendingsdirektoratet anledning til å innhente synspunkter på mottaksdriften og på samarbeidet med mottaket fra vertskommunen og andre. Også beboerne blir gjennom mottakenes samarbeidsråd invitert til å komme med synspunkter.

Tilsyn kan også være korttidsmeldt eller helt uanmeldt. Slike tilsyn kan legge begrensninger på hva som kan kontrolleres, kanskje er for eksempel ikke den økonomiansvarlige på jobb akkurat den dagen tilsynet gjennomføres. På den annen side vil ikke mottaket ha samme mulighet til å gjennomføre for eksempel rydde- og vaskedugna-

¹⁵ <http://www.anskaffelser.no/prosess/oppfolging-og-avvikling> – lest 1.10.2010.

¹⁶ Vedlegg til brev fra Utlendingsdirektoratet til Justis- og politidepartementet av 19.2.2010 med tittel «Virksomhetsrapport med vedlegg – 3. tertial 2009».

der før tilsynet når de ikke på forhånd vet når det blir gjennomført.

Utlendingsdirektoratet gjennomfører også såkalte nasjonale tilsyn. Innholdsmessig skiller ikke disse tilsynene seg fra andre tilsyn, men de som gjennomfører dem, skal ikke komme fra den enheten i UDI som har den såkalte daglige oppfølgingen av mottakene. Ordningen startet som et prosjekt i 2008. Tanken var at en slik modell ville bidra til større nøytralitet i tilsynet og redusere risikoen for at personlige bindinger eller lojalitetsbindinger mellom UDI-ansatte og mottaksansatte skulle ha innvirkning på de vurderingene som ble gjort¹⁷. Prosjektet avdekket ikke at det eksisterte slike bindinger som påvirket resultatet av et tilsyn. Samtidig ble det gjort funn som kunne tyde på at det finnes kulturforskjeller mellom enhetene i direktoratet som kan gjøre at vurderingene blir forskjellige¹⁸. Ordningen er videreført, og i 2010 ble det planlagt tolv nasjonale tilsyn.

Som nevnt skal mottak med plasser for enslige mindreårige ha to tilsyn per år. Det ene av disse tilsynene kan sammenlignes med de andre tilsynene UDI gjennomfører. Det andre skal legge mer vekt på de mindreåriges omsorgssituasjon. Beboernes egen opplevelse av mottakssituasjonen gis større plass i disse tilsynene.

19.3.3 Risikobaserte tilsyn

Risikobaseringen innebærer at det er de mottakene hvor det er størst risiko for å finne avvik, som skal prioriteres høyest og ha de grundigste tilsynene. Og motsatt: Dersom enkelttilsyn må nedprioriteres, skal det være av de mottakene hvor det er minst sjanse for å finne avvik.

19.3.4 Differensierte tilsyn

Fordi det var svært mange mottak, og derav også mange tilsyn, ble det fra UDIs side lagt opp til en såkalt differensiering av tilsynene i 2010. Dette ble koblet til den ovenfor nevnte risikovurderingen og innebar i praksis at innholdet i og omfanget av det enkelte tilsyn kunne varieres ut fra blant annet mottakenes driftstid og UDIs kunnskap om mottakenes sterke og svake sider.

19.3.5 Gjennomføring

Et «standard» tilsyn i regi av Utlendingsdirektoratet ble gjennomført på følgende måte i 2010:

- Alle mottak skal avgi en egenerklæring på begynnelsen av året hvor de må svare på en rekke spørsmål om i hvilken grad de mener å oppfylle kravene til drift av mottak.
- UDI varsler driftsoperatør, mottak, vertskommune, samarbeidsråd og eventuelt andre samarbeidspartnere om dato for det forestående tilsynet. UDI ber samtidig om tilbakemeldinger på mottaksdriften fra de ulike aktørene.
- Som en forberedelse til tilsynet foretar UDI en dokumentgjennomgang av:¹⁹
 - mottakenes egenerklæring
 - foregående års tilsynsrapport
 - årsrapport og regnskap for foregående år
 - årsplan og budsjett for inneværende år
 - eventuelle tilsynsrapporter fra andre etater
 - mottatte tilbakemeldinger, jf. ovenstående punkt
- UDI foretar en vurdering av om administrative og økonomiske rutiner følges, noe som registreres i en tilsynsprotokoll.²⁰
- To personer fra UDI reiser ut til mottaket og gjennomfører tilsynsmøte. Varigheten er én til to dager, avhengig av hvor omfattende tilsynet skal være, og hvor mange aktører UDI ønsker å møte.
- UDI skriver en tilsynsrapport med eventuelle avvik og merknader. Avvik, som er definert som manglende oppfyllelse av krav til driften, får driftsoperatøren en frist til å rette opp.

19.3.6 Oppsummering

Utlendingsdirektoratet er ikke definert som et statlig tilsyn. UDIs oppgave med å gjennomføre tilsyn av mottakene er ikke hjemlet i lov, men i politiske vedtak fra slutten av 1980-årene. I tillegg foreligger det samtykke fra alle drivere av statlige mottak til at UDI skal gjennomføre tilsyn med driften. Fra begynnelsen av 2000-tallet har mottak blitt anskaffet etter lov om offentlige anskaffelser.

¹⁷ Utlendingsdirektoratet (2008): *Mandat for prøveprosjekt – tilsyn*.

¹⁸ Utlendingsdirektoratet (2008): *Rapport fra tilsynsprosjektet*.

¹⁹ Hvor mange dokumenter som foreligger for det enkelte mottak, vil avhenge av når mottaket ble etablert. Det er en generell regel i UDI at mottak ikke har tilsyn i oppstartsåret. Det foreligger spesielle retningslinjer for oppfølging av nyetablerte mottak i IM 2008–023: *Rutiner for oppfølging av nyetablerte statlige mottak*.

²⁰ Tilsynsprotokollen er et internt verktøy som både fastsetter hvilke kontroller som skal gjennomføres for administrative og økonomiske forhold, og angir hvilke felles faglige områder som skal kontrolleres i tilsynene for det aktuelle året.

UDIs tilsyn er i den forbindelse et ledd i kontraktsoppfølgingen – en metode for å kontrollere at staten får den tjenesten den betaler for.

19.4 Andre tilsynsinstanser

I og med at statlige mottak er underlagt et lovverk på linje med andre virksomheter og annen næringsvirksomhet, blir mottakene på linje med disse gjenstand for tilsyn. Nedenfor følger en oversikt over hvilke andre aktører og etater som fører tilsyn med mottaksdriften.

19.4.1 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynets oppgave er å føre tilsyn med at virksomheter følger de krav som er fastsatt i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovens hovedregel er at den gjelder for alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere. Asylmottak er omfattet av arbeidsmiljøloven og er derfor å anse som tilsynsobjekter for Arbeidstilsynet.

Hovedsøkelyset for Arbeidstilsynet vil normalt være på de ansatte i mottak og på mottakene som arbeidsplass og arbeidsmiljø.

19.4.2 Datatilsynet

Datatilsynet skal føre tilsyn med at personopplysningsloven blir fulgt. Formålet med loven er å beskytte den enkelte mot krenking av personvernet gjennom bruk av personopplysninger. Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvernhen-syn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.

Asylmottak håndterer en stor mengde personopplysninger, og mye er også sensitive personopplysninger som krever særskilt aktsomhet. Mottakene er såkalte databehandlere for Utlendingsdirektoratet. Dette reguleres gjennom egne avtaler som inngås parallelt med driftsavtalene.

Datatilsynet kan gjennomføre tilsyn med at mottakene håndterer personopplysninger på en tilfredsstillende måte. De vil da normalt konsentrere seg om personopplysninger som gjelder mottaksbeboerne, men personopplysningsloven skal også beskytte de ansatte mot krenking av personvernet.

19.4.3 Mattilsynet

Mattilsynet lager regelverk som skal sikre at ingen blir syke av maten de spiser. Alle som produserer, bearbeider eller omsetter mat, er ansvarlige for å overholde regelverket. Mattilsynet fører tilsyn med at regelverket overholdes.

Mottak med kantinedrift er etter dette et aktuelt tilsynsobjekt for Mattilsynet.

19.4.4 Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE)

Netteiere kan av sentral tilsynsmyndighet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) pålegges å utføre tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, jf. forskrift om det lokale elektrisitetstilsyn og sakkyndige som utfører oppgaver for netteier.²¹ Tilsynet utføres med hjemmel i lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr.²² Loven skal sikre at elektriske anlegg prosjekteres, utføres, drives og vedlikeholdes slik at de ikke fører til fare for liv, helse og materielle verdier. Loven omfatter alle elektriske anlegg og alt elektrisk utstyr og er slik også gjeldende for asylmottak.

Et tilsyn vil normalt kontrollere den tekniske tilstanden til elektriske anlegg.

19.4.5 Kommunen, helsetjenesten

I henhold til forskrift om miljørettet helsevern,²³ som er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven,²⁴ er asylmottak en meldepliktig virksomhet. Det innebærer at asylmottak skal meldes til kommunen før oppstart og ved vesentlige utvidelser eller endringer. Kommunen kan kreve retting av forhold før oppstart, utvidelse og endring dersom meldingen avdekker forhold som gjør at forskriftens krav til helsemessig forsvarlig drift ikke etterleves.

Forskriftens formål er å fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold, samt å sikre befolkningen mot faktorer i miljøet, blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale, som kan ha negativ innvirkning på helsen. Forskriften gjelder for alle private og offentlige virksomheter og eiendommer hvis forhold direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen.

²¹ Forskrift om det lokale elektrisitetstilsyn og sakkyndige som utfører oppgaver for netteier av 29. juni 2007 nr. 830.

²² Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr av 24. mai 1929 nr. 4.

²³ Forskrift om miljørettet helsevern av 25. april 2003 nr. 486.

²⁴ Lov om helsetjenester i kommunene av 19. november 1982 nr. 66.

Forskriftens brede målgruppe (befolkningen) gjør at kommunen skal fokusere på forhold som har negativ innvirkning på helsen både til beboere og ansatte i mottak. I tillegg kan mottakets innvirkning på omgivelsene være et tema.

19.4.6 Kommunen, brannvesenet

Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn²⁵ regulerer de alminnelige plikter til å forebygge brann og eksplosjon, herunder gjennomføring av brannforebyggende tiltak i ethvert brannobjekt i bruk samt kommunens brannforebyggende oppgaver. Formålet er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier.

Forskriften gjelder også for asylmottak, og i en del tilfeller vil et mottak bli klassifisert som et særskilt brannobjekt etter brann- og eksplosjonsvernloven. Av dette følger det blant annet krav både til organisering og dokumentasjon av det brannforebyggende arbeidet.

Det kommunale brannvesenet er tilsynsmyndighet etter forskriften. For særskilte brannobjekter inneholder forskriften krav til hyppigheten av tilsyn.

Et tilsyn vil se på sikkerheten både til ansatte og beboere.

19.5 Momenter for vurdering av endring av dagens tilsynsordning

UDIs tilsyn dreier seg om å kontrollere at staten ved UDI mottar den tjenesten det er inngått avtale om med driftsoperatører. Storting og regjering har siden opprettelsen av dagens mottaksordning funnet det nødvendig å gjennomføre kontroll med driftsoperatørers etterlevelse av avtaler. Dette er fordi det av ulike årsaker er en viss fare for at den avtalte tjenesten ikke blir levert.

Asyl- og innvandringspolitikk er preget av mange ulike og til dels motstridende hensyn (Se kap. 7 for nærmere omtale av de ulike politiske mål og hensyn.) Hensynet til politisk og demokratisk styring med samfunnsmessige prioriteringer tilsier at avveining av motstridende hensyn i størst mulig grad bør foretas gjennom lover, forskrifter og andre politiske vedtak. Utvalget anbefaler innføring av visse rettslig forankrede normer som skal regulere tilbudet i asylmottak. En slik regelgeving aktualiserer spørsmålet om innføring av

kontrollmekanismer for å sikre gjennomføring av lovverket.

19.5.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Stortinget har lagt til grunn at en vurdering av innføring av statlige tilsyn med kommunesektoren skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvareres gjennom en kost- og nytteanalyse.²⁶ I tråd med dette har Kommunal- og regionaldepartementet benyttet en metodikk for å vurdere nødvendighet og hensiktsmessighet av tilsynshjemler på spesifikke lovområder.²⁷ Metodikken er kalt «risikobasert kost- og nyttevurdering av statlig tilsyn med kommunesektoren» og ble utarbeidet av Statskonsult (nå Difi) i 2004. Verktøyet er utformet med henblikk på statlig tilsyn med kommunesektoren og er derfor ikke direkte anvendelig i andre sammenhenger. Av hensyn til kommunal selvbestemmelse er det satt klare grenser for statlig innblanding i kommunal forvaltning (jf. lovlighetskontroll). Et statlig tilsyn med et forvaltningsområde som er under statlig ansvar – som asylmottak – vil ha videre rammer for sin virksomhet. Dersom staten selv har hånd om en oppgave, kan statlige myndigheter gjennom styring korrigere underliggende etater og kontrollere oppgaveløsningen. Således har staten en direkte mulighet til å gripe inn mot blant annet lovbrudd.

En risiko- og sårbarhetsanalytisk tilnærming vil være relevant i en vurdering av behovet for tilsynsordning med mottakstilbudet for asylsøkere. En kost- og nytteanalyse vil likeledes være relevant for å vurdere ulike aktuelle virkemidlers formåls- og kostnadseffektivitet. Hensikten med en slik gjennomgang er å danne et grunnlag for å vurdere om dagens innretning av tilsyn og bruk av virkemidler er de mest hensiktsmessige.

19.5.1.1 Sentrale problemstillingene i en risiko- og sårbarhetsanalyse

De viktigste temaene i en risiko- og sårbarhetsanalyse er følgende:

- Hva er sannsynligheten for brudd på regelverket?
- Dersom pliktsubjektene ikke oppfyller regelverkets krav, hvor stor sannsynlighet er det for ulike typer skade på liv og helse, brudd på sik-

²⁵ Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn av 26. juni 2002 nr. 847.

²⁶ Innst. O. nr. 19 (2006–2007) og Meld. St. nr. 7 (2009–2010), s. 25.

²⁷ Meld. St. 7 (2009–2010), kap. 5.

kerhetsgarantier, økonomisk tap, redusert samfunnssikkerhet eller politisk «skade»?

Når risiko skal vurderes, er det viktig å se både på sannsynlighet og konsekvens. Det innebærer å vurdere både sannsynlighet for manglende lovoppyfillelse og skade og konsekvenser av dette. Gjennom denne vurderingen kan man få et samlet inntrykk av risikoen på et område. Det kan for eksempel tenkes at sannsynligheten for at lovens krav ikke oppfylles fra pliktsubjektets side, er ganske stor, men at konsekvensene vurderes som lite betydelige. Likeledes kan sannsynligheten for manglende lovoppyfillelse og påfølgende skade være svært liten, men konsekvensene kan være så alvorlige at en likevel vurderer den samlede risikoen til å være høy.

19.5.1.2 Risiko og sårbarhet i forbindelse med mottaksdrift

I fravær av et lovverk som regulerer tilbud i asylmottak, er regelbrudd ikke et tema ved gjennomføring av gjeldende tilsynsordning. Temaet er derimot driftsoperatørs etterlevelse av avtalt tjeneste, det vil si gjeldende retningslinjer for mottaksdrift. I en risiko- og sårbarhetsanalyse vil spørsmålet derfor delvis være hvilken skade som vil kunne skje hvis avtalt tjeneste ikke leveres. Delvis vil det gjelde brudd på rettigheter som gjelder for alle borgere og personer som oppholder seg i landet.

19.5.1.3 Brudd på grunnleggende rettigheter og personlig sikkerhet

Mottakstilbudet ivaretar visse grunnleggende rettigheter som gjelder for alle mennesker som oppholder seg i Norge, som retten til liv, frihet, privatliv med videre. Straffeloven forbyr handlinger som forårsaker brudd på slike rettigheter.

Gjennom den enkelte kontrakt om leie og drift inngått mellom staten og driftsoperatør, hvor de generelle retningslinjer som gjelder for mottaksdrift inngår, er det nedfelt en rekke krav til innhold i mottakstilbudet. Personlig trygghet og sikkerhet sikres blant annet gjennom innretningen og organiseringen av mottakene. Relevant her er rutiner for internkontroll, bemanning, varslingsrutiner ved ulykker og annen skade samt fysisk skjerming av utsatte personer og grupper. I UDIs rundskriv *Krav til innkvarteringstilbud i ordinære statlige mottak* heter det blant annet at:

- Mottaket skal i størst mulig grad sikre at kvinner ikke blir utsatt for vold, trakassering eller seksuelle overgrep.

- Mottaket skal sørge for at beboerne har tilgang til telefon slik at de kan kontakte politi, ambulanse eller brannvesen ved behov.
- Mottaket skal gi beboere som utsettes for straffbare handlinger i eller utenfor mottaket bistand til å anmelde forholdet til politiet dersom de ønsker det.
- Mottaket skal ha skriftlige rutiner for brannberedskap.
- Mottaket skal ha branninstrukser oversatt til aktuelle språk og de skal være permanent oppslått og sikret.
- Mottaket skal sikre at ansatte og beboere er kjent med hvor nødutganger, brannalarmer og slukkingsutstyr er plassert.²⁸

Etter retningslinjene å dømme er personlig trygghet og brannsikkerhet de mest sårbare områdene innenfor mottaksdrift. Dette er naturlig ettersom det berører grunnleggende rettigheter og behov (liv og helse).

Normalt gjennomgås blant annet følgende forhold i forbindelse med UDIs tilsyn:

- Sikkerhet for kvinner og andre utsatte beboere
- Brannberedskap
- Rutiner for håndtering av kriser og overgrep, inklusive oppfølging av mulige ofre for menneskehandel

I 2009 gjennomførte UDI tilsyn på 68 av 151 mottak. I forbindelse med sin virksomhetsrapportering til departementet for 2009 skrev UDI blant annet følgende om sitt tilsyn med asylmottak:

Trygghet og sikkerhet ble undersøkt spesielt nøye i 2009. Bl.a. ble de kvinnelige beboerne gjennom kvinnegrupper og kvinnerepresentanter i samarbeidsrådene spurt om de føler seg trygge på mottakene. Og selv om disse i de fleste tilfellene svarte bekreftende på dette, har antall avvik knyttet til trygghet og sikkerhet likevel økt fra to i 2007, via sju i 2008 og til 36 i 2009. Men dette har helt åpenbart sammenheng med den oppmerksomheten UDI har gitt dette temaet i 2009. Men i og med at et avvik også er et krav til retting, legger vi til grunn at det også vil skje en betydelig forbedring av kvaliteten på de områdene UDI vektlegger i tilsynene.²⁹

Som eksempel kan nevnes at i forbindelse med et tilsyn gjennomført i mars 2010, fant UDI at det

²⁸ RS 2008-031 *Krav til innkvarteringstilbud i ordinære statlige mottak*.

²⁹ *Virksomhetsrapport for Utlendingsdirektoratet 2009* s. 49.

ikke fantes brannrutiner oversatt til aktuelle språk opphengt i alle fellesrom på det aktuelle mottaket (jf. sikkerhetskrav over). Dette var ikke gjort i noen av de leilighetene hvor UDI var på befaring ved tilsynsmøtet, og UDI karakteriserte det som et alvorlig avvik.³⁰

En oversikt over antall avvik som har blitt registrert ved UDIs tilsyn, viser at av forhold som angår beboere direkte, var «sikkerhet» det området hvor man fant flest avvik i 2009 (34).³¹ Dette kan ha sammenheng med at sikkerhet er et tema som vies spesiell oppmerksomhet ved tilsyn.

19.5.1.4 Brudd på øvrig regelverk og retningslinjer for mottaksdrift

I tillegg til trygghet og sikkerhet undersøker UDI en rekke andre forhold i forbindelse med tilsyn. Utgangspunktet for tilsynet er gjeldende retningslinjer (det vil si ulike rundskriv). Under følger enkelte eksempler på krav som undersøkes i forbindelse med tilsyn. Antall registrerte avvik i forbindelse med totalt 68 tilsyn i 2009 er angitt i parentes.

- Krav til informasjonsprogram (13)
- Krav til kompetanse (3)
- Krav til beboermedvirkning (15)
- Krav til bosettingsforberedende arbeid (0)
- Krav til fritidstilbud til voksne (0)
- Krav til fritidstilbud til barn og unge under 18 år (0)
- Krav til sikring av omsorg for enslige mindreårige asylsøkere (1)³²

Brudd på retningslinjer som gjelder de ovennevnte temaene, kan ikke sammenlignes med de som gjelder trygghet og sikkerhet hva gjelder alvorlighetsgrad, sårbarhet og risiko. Når det gjelder sikring av omsorg for enslige mindreårige beboere, vil det være annerledes. Manglende etterlevelse av krav til sikring av omsorg kan være av en alvorlig karakter, ettersom denne gruppen generelt er mer utsatt enn andre beboere i mottak.

19.5.1.5 Oppsummering

UDIs retningslinjer og tilhørende tilsyn dekker svært mange sider av mottakstilbudet, fra sikkerhet for beboere til regnskapsrapportering. Tilsyn gjennomføres normalt årlig. UDIs tilsyn viser at brudd på trygghets- og sikkerhetskrav forekommer i mottak. Det er en risiko for at brudd på krav kan føre til skade på liv og helse. Skade kan være av alvorlig karakter. Et effektivt tilsyn framstår dermed som nødvendig for at mottakstilbudet skal ivareta hensynet til blant annet personlig trygghet og sikkerhet. Spørsmålet er dermed om UDIs tilsyn er det som best ivaretar et effektivt tilsyn, eller om det er behov for en endring av dagens ordning. En problemstilling som har blitt reist i ulike sammenhenger, er UDIs posisjon og rolle som både oppdragsgiver for mottaksdrift og tilsynsmyndighet, og om det derfor er behov for å legge tilsynet til en mer uhildet eller uavhengig aktør. Dette drøftes nærmere nedenfor.

19.5.2 Fordeler og ulemper ved gjeldende tilsynsordning – UDIs todelte rolle

Det er en styrke i regeloppfølgingen at det organet som fører tilsyn, har en uavhengig posisjon i forhold til den etaten som er ansvarlig for gjennomføringen av regelverket og tilhørende tjenesteproduksjon. Dette gjelder spesielt når tilsynet har rene kontrolloppgaver, det vil si etterfølgende kontroll av normerende vedtak som allerede er fattet av statlige myndigheter. Hvis tilsynsorganet har normgivende funksjon som innebærer utarbeidelse av forskrifter, er det klart at en formell uavhengig posisjon ikke er hensiktsmessig, fordi det vil kunne undergrave den politiske styringen av det aktuelle samfunnsfeltet.

Forvaltningsmyndighet og driftsoperatører representerer ulike interesser i kraft av å være henholdsvis oppdragsgiver og leverandør i et kontraktsforhold. Samtidig vil det i visse henseender være sammenfallende interesser mellom partene. Oppdragsgiver er også ansvarlig for tilbudet og må svare for det overfor opinion og overordnet myndighet i statsforvaltningen. Det er dermed i prinsippet mulig at mangler i leverandørens gjennomføring ikke påpekes tydelig nok eller underkommuniseres fordi det vil kunne framstå som utilstrekkelig resultatoppnåelse fra forvaltningsorganet sin side.

Utlendingsdirektoratets tilsynsrolle kan i prinsippet komme i et motsetningsforhold til rollen som tjenesteprodusent. Eksempelvis kan det tidvis føre til betydelige administrative utfordringer

³⁰ Utlendingsdirektoratet (2010): *Tilsynsrapport fra Steinkjer statlig mottak 2010*.

³¹ Punktet «Andre økonomiske forhold» som er listet under «Økonomiske og administrative forhold» viste 65 avvik i 2009.

³² Det var 58 mottak og avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere ved utgangen av 2009.

for Utlendingsdirektoratet å etterleve sitt ansvar for å tilby innkvartering til asylsøkere. Dette har spesielt vært tilfelle i perioder med økning i ankomster. I forbindelse med utlysning av konkurranser har lokaler som både er egnede og innenfor direktoratets budsjettammer, da vist seg vanskelige å oppdrive. Senkning av kvalitetskrav kan være en forutsetning for å i det hele tatt innfri ansvaret for å tilby innkvartering. Dette er i seg selv ikke kritikverdige fordi det kan dreie seg om helt nødvendige og legitime prioriteringer. Men det peker mot et behov for en instans som uavhengig av forvaltningsorganet kan kontrollere at tilbudet likevel ikke kommer i konflikt med enkeltpersoners rettigheter og de minstestandarder som framgår av lovverket.

Det har i de senere år vært en viss tendens til at mottakssystemet betraktes som et redskap for utlendingsforvaltningens måloppnåelse generelt og asylsaksbehandlingen spesielt. Forslag om rapporteringsplikter for mottaksansatte er ett eksempel (jf. pkt. 12.7 og kap. 18). Manglende lov- og forskriftsregulering samt fravær av uavhengig tilsyn med virksomheten kan legge til rette for en slik utvikling. Sammen med den relativt store medieoppmærksomheten som rettes mot feltet kan det føre til at det tas beslutninger som ikke er tilstrekkelig utredet, og som dermed kan ha konsekvenser man ikke har overskuet. Lov- og forskriftsregulering i kombinasjon med et uavhengig tilsyn vil bidra til konsekvens og kvalitet i mottaks-tilbudet.

Et annet aspekt er forvaltningsområdets tillit og omdømme i samfunnet mer generelt. Det sterke, og ikke sjelden negative, søkelyset som asylpolitikken til tider blir gjenstand for i offentligheten, representerer en utfordring når det gjelder tilliten fra befolkningens side. I et demokratisk samfunn spiller media en viktig rolle ved å kikke myndighetene i kortene og avdekke uakseptable forhold. Samtidig kan medias framstilling ofte være sensasjonspreget og mangle den nyansering som behøves for bidra til opplysning. Et mer uavhengig tilsyn vil tilføre legitimitet til forvaltningen av mottaksapparatet.

I hvert fall i en tidlig fase befinner de fleste asylsøkere seg i en relativt ukjent sammenheng uten god innsikt i sosiale, kulturelle og rettslige normer. De er dermed i en situasjon hvor de vanskeligere kan ivareta egne interesser sammenlignet med befolkningen for øvrig. Enkelte asylsøkere vil i tillegg være særskilt utsatt eller sårbare av individuelle grunner. Det kan dreie seg om enslige kvinner og traumatiserte personer. Hensynet til den enkelte beboers sårbarhet og rettsikkerhet

taler for et mest mulig upartisk tilsyn. Et uavhengig tilsyn vil i prinsippet kunne sikre et slikt formål bedre enn et forvaltningsorgan med en mer sammensatt rolle.

Det er imidlertid også slik at funksjonen som forvaltningsmyndighet innebærer fordeler i en tilsynsrolle. Primært gjelder det kompetanse. Utlendingsdirektoratet har mer enn 20 års erfaring med ansvar for mottaksapparatet. Virksomheten spenner fra utarbeidelse av regelverk og retningslinjer til kontraktsoppfølging, opplæring og rådgivning i tillegg til tilsynsrollen. Det vil kreve både mye tid og betydelige ressurser å bygge opp tilsvarende kompetanse utenfor organisasjonen.

I tillegg vil nærheten og den regelmessige kontakten som følger av de ulike rollene, også bidra til kvalitet i tilsynet fordi informasjonstilgangen sikrer målretting og effektivitet i gjennomføringen.

19.5.3 Tilsynsregler på andre områder

Før en drøfting av alternative tilsynsordninger kan det være hensiktsmessig å se på hvordan tilsyn med andre rettsområder som har likhetstrekker med asylmottak, er organisert.

Barnevernsinstitusjoner

Ifølge forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling er formålet med tilsynet av slike institusjoner:

[...] å påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen. Videre skal tilsynet påse at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet. Tilsynsmyndigheten skal ha sin oppmerksomhet rettet mot alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet.³³

Ifølge Fylkesmannen i Oslo og Akershus' årsrapport om tilsyn med barnevernet³⁴ for 2009 gjennomførte Fylkesmannen samtaler med samtlige 83 barn i forbindelse med sine tilsyn på omsorgscentre for enslige mindreårige asylsøkere.

Fylkesmennes tilsyn med barnevernsinstitusjoner er metodemessig todelt. Det innebærer individtilsyn, det vil si samtale med hvert enkelt

³³ Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling av 11. desember 2003 nr. 1564, § 2.

³⁴ Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2009): *Årsrapport 2009 om tilsyn med barnevernet*.

barn. Tilsynet er også ment å omfatte systemkontroll, hvor søkelyset skal være rettet mot institusjonens kontroll med sin egen virksomhet.

Sentre for foreldre og barn

I juni 2010 sendte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) en forskrift om sentre for foreldre og barn på høring.³⁵ Opphold i senter for foreldre og barn er et frivillig hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4–4 annet ledd. Ifølge høringsnotatet skal Fylkesmennene kontrollere om sentrene etterlever de lov- og forskriftskrav som gjelder. Videre mener departementet at det på grunn av sentrenes karakter og utforming ikke vil være hensiktsmessig å pålegge Fylkesmannen å føre individtilsyn etter mønster av tilsynet med barnevernsinstitusjonene. Foreldrene som har opphold på sentrene, befinner seg der frivillig, og de forventes å kunne ivareta omsorgen både for seg selv og for sitt barn. Fylkesmannen bør likevel, ifølge departementet, kunne samtale med barn og foreldrene der det er nødvendig som ledd i tilsynet. Tilsyn bør finne sted minimum hvert annet år.

Departementet foreslår videre at det ved utgangen av hvert år skal utarbeides en årsrapport om tilsynsvirksomheten. Rapporten skal inneholde en oversikt over det tilsynet som eventuelt er utført det aktuelle året. Rapporten bør videre inneholde en generell vurdering av forholdene innen tilsynsområdet, eventuelt også med forslag til tiltak av mer generell karakter. Departementet foreslår en presisering i forskriften av tilsynsmyndighetens ansvar for å behandle klager fra beboere.

I sitt høringssvar viser Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) til at Fylkesmennene ved flere anledninger har gitt uttrykk for at tilsynsaktivitet vil være mer målrettet og formålstjenlig dersom denne er basert på risiko- og sårbarhetsanalyser snarere enn ved å følge kvantitative krav til tilsynsomsfang. FAD anbefaler at BLD har en nærmere dialog med embedene om måten krav til tilsynsaktivitet kommuniseres på. Mål- og resultatkrav kan for eksempel formuleres og følges opp gjennom de ordinære styringsdokumentene, som forslag til statsbudsjett, tildelingsbrev og embetsoppdrag. Rapportering fra embedet på området vil bidra til at BLD kan justere og korrigerer mål og resultatkrav ved behov.³⁶

³⁵ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Høring om forskrift for sentre for foreldre og barn.*

³⁶ Høringssvar fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 16.8.2010.

19.5.4 Mulige alternative tilsynsordninger

I det følgende vil tre ulike alternativer til dagens tilsynsordning beskrives og drøftes. I vurderingen vil utvalget legge vekt på hva som best kan legges til rette for et effektivt og uhildet tilsyn. I dette ligger rasjonell organisering, faglighet, uavhengighet og nøytralitet. Økonomiske og administrative aspekter har også betydning for plassering av en slik oppgave.

19.5.4.1 Alternativ 1 – Eget tilsyn

Uavhengighet fra forvaltningsorganet og det ansvarlige departementet kan oppnås gjennom opprettelse av et eget organ med ansvar for å føre tilsyn med mottaksdrift. Tilsynets mandat vil begrense seg til områder som ikke er dekket av eksisterende tilsynsordninger som omfatter asylmottak. Mandatet må forankres i lov.

Forvaltningsloven krever at vedtak skal ha klageadgang.³⁷ Eget tilsyn med vedtakskompetanse³⁸ forutsetter derfor klagebehandling. Normalt vil det være det faglig ansvarlige departementet som er klageinstans. Departementet er ansvarlig for direktoratets virksomhet og er dermed ikke en fullt ut uavhengig aktør. For å ivareta hensynet til uavhengighet i størst mulig grad kan det opprettes et eget klageorgan i form av en uavhengig klagenemnd.

19.5.4.2 Alternativ 2 – Fylkesmannen

Fylkesmannen er Kongen og regjeringens representant i sitt fylke og skal bidra til at Stortingets og regjeringens retningslinjer blir fulgt opp. Dette skjer blant annet ved at Fylkesmannen fører tilsyn med den kommunale forvaltningen og næringslivet. For eksempel fører Fylkesmannen tilsyn med barnevernsinstitusjoner og det kommunale barnevernet etter lov om barneverntjenester. Fylkesmennene kan gis som mandat å føre tilsyn med asylmottak. Fylkesmennene fører i dag tilsyn med ulike virksomheter innenfor sosial- og velferdsområdet som har likheter med mottaksdrift, og besitter dermed betydelig relevant kompetanse. Mottaksdrift vil imidlertid utgjøre et relativt lite område innenfor Fylkesmannens mandat. Fylkesmannen har plikter og oppgaver som følger av mer enn 400 lover og forskrifter. Etablering, utvik-

³⁷ Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker av 2. oktober 1967, § 28.

³⁸ Pålegg om retting, stansing eller tvangsmulkt ved påvisning av regelbrudd.

ling og ivaretagelse av kompetanse vil derfor være sårbart. Koordinering mellom de ulike Fylkesmennene likeså.

Det er etablert et eget nettverk for de fylkesmannsembeter som har omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere i sitt fylke. I 2009 hadde nettverket fire samlinger.³⁹ I Riksrevisjonens rapport for budsjettåret 2009 påpekes det likevel at Fylkesmennenes embetsoppdrag overfor denne gruppen er mangelfullt, og at Fylkesmenn med tilsynsansvar ikke utfører tilsyn slik forskriften forutsetter. Barna får dermed ikke den oppfølgingen de har krav på. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om embetsoppdraget til Fylkesmennene i tilstrekkelig grad er tilpasset målgruppen enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.⁴⁰

Det departementet som er faglig ansvarlig for det aktuelle området, er *klageinstans* når Fylkesmannen fatter vedtak i forbindelse med tilsynsvirksomhet. Departementet kan eventuelt delegere klagebehandling til underliggende etat.

19.5.4.3 Alternativ 3 – Autonom enhet i UDI

Et tredje alternativ er at Utlendingsdirektoratets tilsynsrolle formaliseres. Det innebærer også forankring av mandat i lovverket. Det kan opprettes en egen enhet i direktoratet med vedtakskompetanse som gis faglig uavhengighet ved at enkeltvedtak ikke kan overprøves av direktoratet. Den aktuelle klageinstansen i forbindelse med enkeltvedtak⁴¹ fattet i direktoratet vil være departementet, eventuelt en uavhengig klagenemnd.

19.5.4.4 Omfang

Omfanget og ressursbehov for tilsynsvirksomhet rettet mot asylmottak avhenger dels av innhold i tilsynet, og dels av antallet asylmottak og beboere. Ifølge informasjon fra UDI anslår direktoratet at gjennomføring av et enkelt tilsyn i gjennomsnitt representerer 0,7 månedsverk.⁴² Det innebærer alle oppgaver inkludert forarbeid, besøk og rapportskrivning. Ved utgangen av 2009 var det 150 mottak i Norge inkludert 58 mottak og avdelinger for enslige mindreårige.⁴³ Ifølge UDIs tildelings-

brev fra departementet for 2010 skal UDI føre tilsyn med ordinære mottak en gang per år og to ganger for mottak/avdelinger for enslige mindreårige. Dette tilser behov for 208 tilsyn, noe som innebærer om lag 14,5 årsverk. Til sammenligning var antallet i 1997 det laveste siden opprettelsen av dagens mottaksordning med 19 asylmottak, noe som innebærer i underkant av 1,5 årsverk.

Et tilsyn som retter seg mot beboeres rettigheter, vil ikke nødvendigvis være identisk med UDIs kontraktsoppfølging hva tidsbruk angår. Denne er likevel mer sammenlignbar enn for eksempel Fylkesmannens tilsyn med barnevernsinstitusjoner som omfatter individtilsyn og dermed er betydelig mer tidkrevende.

Utvalget er kjent med at fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus har under utvikling en metode for «systemlignende revisjon» med sentre for familier og barn⁴⁴. Overfor utvalget har fylkesmannsembetet i Oslo antydnet at tidsbruk ved systemlignende revisjon av sentre for foreldre og barn antakelig vil komme til å ha noenlunde samme omfang totalt sett som et individtilsyn med en barnevernsinstitusjon med om lag fem barn.⁴⁵ Et slikt tilsyn representerer i dag tidsmessig om lag fire dagsverk, medregnet besøk og for- og etterarbeid, ifølge Oslo og Akershus fylkesmannsembete.⁴⁶ Antall beboere i sentre for familier og barn er lavere enn asylmottak, og det er derfor grunn til å anta at tilsvarende tilsyn med asylmottak vil være av et noe større omfang.

19.6 Utvalgets vurdering av behovet for en ny tilsynsordning

Risikoanalysen over konkluderte med at det er behov for et *effektivt* tilsyn med mottaksdrift. Forutsetningene for et effektivt tilsyn er at det er mest mulig uhildet og faglig kompetent.

Når det gjelder hensynet til *nøytralitet* og *uavhengighet*, vil et eget organ dedikert til tilsyn med mottaksdrift kombinert med en egen klagenemnd være det mest hensiktsmessige. Et eget tilsynsorgan med ansvarlig departement som klageinstans vil også øke uavhengighet i forhold til dagens ordning, men ikke i samme grad. Det samme gjelder tilsynsansvar lagt til Fylkesmennene, også med departementet som klageinstans. En eventuell

³⁹ Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2009): *Årsrapport om tilsyn med barnevernet i 2009*.

⁴⁰ Riksrevisjonens dokument 1 (2010–2011): *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009*.

⁴¹ Pålegg om retting, stansing eller tvangsmulkt ved påvisning av regelbrudd.

⁴² E-post fra UDI til utvalget datert 4.11.2010.

⁴³ Utlendingsdirektoratet (2010): *Årsrapport for 2009*.

⁴⁴ Jf. barnevernloven § 5-10.

⁴⁵ Personlig meddelelse 7.3.2011.

⁴⁶ E-post fra Oslo og Akershus fylkesmannsembete til utvalget datert 6.4.2011.

delegering av klagebehandling fra departementet til Utlendingsdirektoratet på vedtak fattet av Fylkesmannen vil ikke bidra til uavhengighet. Et eget selvstendig organ i direktoratet som fører tilsyn basert på lovfestet mandat og regelverk, vil øke uavhengigheten i forhold til gjeldende ordning, men antakelig i mindre grad enn de forannevnte.

Et eget organ vil kunne sikre *faglighet* og *kompetanse* på grunn av spesialisering. Et nytt organ vil imidlertid være fullt operativt og faglig autoritativt først etter en etableringsfase som vil strekke seg over en periode på anslagsvis 1–2 år. Ansvar lagt til Fylkesmennene vil også trygge fagligheten, men det vil være fare for at en så vidt liten oppgave vil «forsvinne» blant de mange mer omfattende oppgavene (kommunale helsetjenester, sosial- og omsorgsinstitusjoner mv.). En egen enhet i direktoratet vil i prinsippet kunne sikre faglighet på samme nivå som et eget tilsyn. Til dels vil enheten kunne stå bedre rustet på grunn av nærhet til det øvrige mottaksarbeidet. Utfordringer når det gjelder koordinering med UDIs kontraktsoppfølging, vil være minst med en slik løsning. På den annen side vil et tilsyn ha lovlighetskontroll som formål. Det er et mandat direktoratet, i motsetning til Fylkesmennene, ikke har i dag. Det er derfor grunn til å anta at Fylkesmennene, med sin erfaring med denne typen tilsyn, likevel har et godt utgangspunkt for å utføre en slik tilsynsoppgave. Et tiltak som kan bidra til faglig kvalitet, er etablering av et faglig forum med representanter fra blant annet Fylkesmannen, driftsoperatører og Utlendingsdirektoratet. Et fagforum kan fungere som informasjonskanal for mer prinsipielle og overordnede tema knyttet til både tilsyn og mottaksdrift generelt.

Et annet tiltak for å sikre kompetanse er å konsentrere oppgaven til ett fylkesmannsembete som gis et nasjonalt ansvar. Lignende grep har blitt gjort i andre sammenhenger hvor det totale omfanget av en tilsynsoppgave er relativt begrenset.

Andre relevante hensyn – kost- og nyttevurdering

Sett fra et *økonomisk* perspektiv vil opprettelse av et eget tilsyn være den driftsmessig mest kostbare løsningen ettersom det må etableres en egen organisasjon med nødvendige støttefunksjoner. Med tanke på omfanget av personalressurser tilsyn med asylmottak utgjør, kan det ikke forsvares å opprette en egen organisasjon til dette formålet. Et annet forhold som gjør dette lite hensiktsmessig i en administrativ sammenheng, er de konstante svingningene i kapasitetsbehovet for mot-

taksdrift. Personellbehovet vil nødvendigvis variere i takt med antall mottak. Denne organisatoriske utfordringen vil gjelde uansett hvordan et tilsyn utformes, men en egen organisasjon vil være særskilt sårbar. Et alternativ vil kunne være å legge tilsynsansvaret til et eksisterende tilsyn og tilføre nødvendige ressurser. Det er imidlertid vanskelig å se hvilket tilsyn det i så fall skulle være. Tilsyn med sosial- og omsorgsinstitusjoner, som sannsynligvis er det mest nærliggende å sammenligne med, utføres nemlig i det store og hele av Fylkesmennene.

Administrativt sett vil Fylkesmennene antakelig relativt enkelt kunne integrere tilsyn med asylmottak ettersom de allerede har et stort antall tilsynsobjekter. Utlendingsdirektoratet, som et forholdsvis stort forvaltingsorgan, vil tilsvarende kunne integrere en tilsynsenhet. Svingningene i kapasitetsbehov vil være en utfordring for begge instansene. Men for Fylkesmannen vil likevel svingninger i kapasitetsbehov lettere kunne håndteres fordi tilsyn med mottak uansett vil utgjøre en begrenset del av tilsynsoppgavene. Omdisponering av ressurser er et trekk ved Fylkesmennenes virksomhet siden variasjonen i oppgaver er stor og behovet også på andre områder vil variere noe. Det er dermed tvilsomt at for eksempel nedgang i antall asylsøkere vil måtte føre til nedbemanning i fylkesmannsembetene. Utlendingsdirektoratet vil ikke ha like gode forutsetninger for omdisponering fordi oppgaver knyttet til asylsøkere utgjør en stor del av virksomheten. I perioder med reduserte ankomster av asylsøkere er det normalt behov for nedbemanning i alle deler av organisasjonen som har oppgaver direkte eller indirekte tilknyttet asylsøkere.

Stortingets kommunal- og forvaltningskomité har uttalt at statlige direktorater i større grad må brukes i forbindelse med rettledning overfor kommunene (jf. pkt. 19.2.4 over). Utlendingsdirektoratet har i dag en informasjons- og veiledningsrolle overfor driftsoperatører, blant annet i forbindelse med kontraktsoppfølging. Både hensynet til rolletydighet, fagkompetanse og rasjonell organisering taler derfor for at Utlendingsdirektoratet bør ivareta oppgaven med å *rette* driftsoperatører angående lovregulering av mottakstilbudet.

19.7 Utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår innføring av visse lov- og forskriftskrav for mottakstilbudet. Når det gjelder kontroll med gjennomføring av normer og enkeltpersoners rettigheter etter loven, kan det være

tjenlig med et mer uavhengig tilsyn enn det som eksisterer i dag. Dette er for å ivareta hensynet til et mest mulig effektivt tilsyn.

Et mer uavhengig tilsyn bør ha lovlighetskontroll som formål. Det vil si at tilsynet i utgangspunktet ikke skal omfatte de delene av tilbudet der tilsynsobjektet i loven er gitt en skjønnsfrihet, men kontrollere etterlevelse av de lov- og forskriftskravene som gjelder. Det bør framgå eksplisitt i lov og forskrift hvilke bestemmelser tilsynet har som oppgave å kontrollere etterlevelsen av. Utvalget mener at det mest hensiktsmessige vil være at tilsynsansvaret legges til Fylkesmannen. Av hensyn til kompetanse, og følgelig kvalitet og effektivitet, mener utvalget det vil være en fordel å legge oppgaven til ett fylkesmannsembete som da får et nasjonalt ansvar.

Mottakstilbudet for asylsøkere har likheter med sentre for foreldre og barn. I den grad det ikke er hensiktsmessig å føre individtilsyn – som i prinsippet innebærer individuell samtale med samtlige beboere – i slike sentre, vil det samme gjelde for asylmottak. Det vil likevel være naturlig at tilsynsmyndigheten gjennomfører samtaler med enkelte representanter for beboerne. Når det gjelder ordinære mottak, vil utvalget anbefale tilsyn hvert annet år som et minimum. Det bør åpnes for ekstra tilsyn når særlige forhold tilsier det, herunder forhold som knytter seg til beboere. Fylkesmannen bør utvikle en egnet metode for systemlignende revisjon.

Utvalget legger til grunn at ressursbehovet for et tilsyn i gjennomsnitt vil være om lag 0,5 månedsværk, det vil si mellom dagens kontraktsoppfølging i regi av UDI (0,7 månedsværk) og Fylkesmannens estimerte tidsbruk for tilsyn med sentre for foreldre og barn (4 dagsværk).

Når det gjelder mottak for enslige mindreårige, mener utvalget det er behov for et forsterket tilsyn som inkluderer samtaler med enkelte beboere. Utvalget mener at det som et minimum er behov for årlige tilsyn med mottak for enslige mindreårige. Utvalget antar at ressursbehovet vil være tilsvarende som for ordinære asylmottak, da avdelinger for enslige mindreårige består av færre beboere. Det bør i begge tilfeller åpnes for ekstra tilsyn når særlige forhold tilsier det, herunder forhold som knytter seg til beboere.

I tillegg til å beholde kontraktsoppfølgingen overfor driftsoperatører bør Utlendingsdirektora-

tet fortsette å utarbeide retningslinjer samt gi opplæring og veiledning til driftsoperatører og mottaksansatte. For å ivareta tydelighet i roller og oppgaver vil det være nødvendig med en nærmere grenseoppgang mellom UDIs oppfølging av driftsoperatører på den ene siden og et lovforankret tilsyn på den annen. Utvalget har ikke grunnlag for å konkludere med at direktoratets kontraktsoppfølging vil bli av et mindre omfang enn i dag hvis Fylkesmannen tillegges ansvar for lovlighetstilsyn. Dette er et spørsmål som bør vurderes nærmere etter at tilsynet er innført.

Departementet er klageinstans for vedtak fattet av Fylkesmannen, det vil si vedtak om stans eller retting som følge av forhold som avdekkes ved tilsyn.

19.7.1 Økonomi

Utvalget legger til grunn at et tilsyn i gjennomsnitt vil innebære om lag 0,5 månedsværk.

Etter det utvalget har fått opplyst, innebærer et årsværk hos Fylkesmannen en kostnad på kroner 1 014 297 (inkl. brutto lønnsutgifter, 10 prosent leder og merkantil og 40 prosent administrasjonsutgifter). Det kan antas at et årsværk produserer 20 tilsyn. Bemanningskostnaden per tilsyn vil dermed være kroner 50 715. I tillegg kommer reisekostnader på om lag kroner 9 000. Det gir en total kostnad per tilsyn på kroner 59 715. Med utgangspunkt i tilsyn annethvert år blir kostnad per mottak per år (enhetspris) for tilsyn kroner 59 715 for avdelinger og mottak for enslige mindreårige og kroner 29 858 for øvrige mottak. I tillegg beregnes det et årsværk til behandling av klagesaker.

Per 21.3.2011 var det 30 mottak og avdelinger for enslige mindreårige og 112 øvrige mottak. Det gir 86 tilsyn per år, hvilket innebærer 4,3 årsværk. Med et årsværk til behandling av klagesaker fra beboere i tillegg gir det en årlig kostnad på cirka kroner 6,15 millioner.

I tillegg kommer kroner 105 000 i etableringskostnader per årsværk, totalt kroner 556 000.

Årlige utgifter til tolking beregnes til kroner 155 660. Grunnlag: Timepris for tolking er kroner 905 per time (4/5 av offentlig salærsats 2011 (905) + mva). Det beregnes 2 timer telefontolking per tilsyn. Totalt 172 timer.

Kapittel 20

Organisering av mottaksapparatet

20.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives noen sentrale premisser for utvalgets anbefalinger om organisering og innhold i mottakstilbudet. Deretter presenteres mottakssystemets struktur og hvilke hensyn som har hatt betydning for dets organisering. Videre drøftes de ulike komponentene i dagens system, og det skisseres ulike mulige modeller. I neste kapittel beskrives utvalgets anbefaling til modell for organisering av mottakstilbudet.

20.2 Sentrale premisser for utvalgets forslag

De overordnede politiske hensynene som ligger til grunn for mottakstilbudet, ble presentert i kapittel 7. De uttalte politiske målene har ligget forholdsvis fast siden dagens mottakssystem så dagens lys i 1988. I aktuelle politiske styringsdokumenter har målsettingen for tilbudet blitt omtalt som *nøkternt og forsvarlig* og de senere år også som *differensiert og/eller tilpasset*. I tillegg skal hensynet til *kostnadseffektivitet* være styrende, noe som ikke minst reflekteres i utnyttelsesgraden av mottaksplasser. Tilbudet skal også bidra til *rask integrering* og tilrettelegge for og motivere til *retur* for dem som får avslag.

De forskjellige overordnede hensynene relaterer seg til hverandre på ulike måter. Nøkternhet virker for eksempel positivt med tanke på fleksibilitet; jo enklere tilbud, desto enklere vil det i prinsippet være å opprette og nedlegge plasser.

I det følgende vil enkelte sentrale forhold og problemstillinger som knytter seg til målsettinger for mottakstilbudet, drøftes. Diskusjonen representerer ikke en uttømmende gjennomgang av målsettinger, men berører enkelte problemstillinger som utvalget anser som helt grunnleggende for mottakstilbudet.

20.2.1 Effektiv ressursutnyttelse

Prinsippet om effektiv ressursutnyttelse i staten, som også omfatter mottaksdrift, innebærer at det skal være høyest mulig kapasitetsutnyttelse. Mottaksapparatet skal ha minst mulig overkapasitet; tomme senger er dårlig ressursutnyttelse. Dermed er det nødvendig å skalere systemet etter det til enhver tid gjeldende behov. Behovet er imidlertid umulig å forutsi og dermed planlegge, noe som stiller store krav til rask opp- og nedbygging. Høy kapasitetsutnyttelse forutsetter også et system som er fleksibelt, det vil si anvendbart for ulike personer og grupper. Differensiering av mottakstilbudet vil i denne sammenheng kunne være uhensiktsmessig.

For budsjettåret 2008 var Utlendingsdirektoratet (UDI) pålagt å ha i gjennomsnitt 90 prosent kapasitetsutnyttelse av faste ordinære plasser og 80 prosent av faste transittplasser. Dette målet ble endret i 2009¹, og UDI ble i et tildelingsbrevet for 2009 pålagt en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse av mottaksplasser, inkludert stykkpris-plasser, på 85 prosent. Dette innebar en noe lavere reell kapasitetsutnyttelse av mottaksplasser enn hva som hadde vært oppnådd i 2008, men representerte likevel etter hva UDI har oppgitt til utvalget, en skjerping av kravet. I tildelingsbrevet for 2010 gjaldt to styringsparametere. Disse innebærer at kapasitetsutnyttelsen for faste plasser i transittmottak og ordinære mottak skal være henholdsvis minimum 80 prosent og 90 prosent, og den totale kapasitetsutnyttelsen av mottaksplasser (inkludert stykkpris-plasser, men ikke inkludert beredskaps-plasser) skal være gjennomsnittlig 85 prosent.

Antallet asylsøkere varierer over tid. I perioder med økning i ankomster av asylsøkere vil det naturligvis være stort behov for plasser. Det vil ikke være vanskelig å fylle tilgjengelige plasser, både på nyopprettede og eksisterende mottak, og

¹ St.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid.*

det vil følgelig være høy grad av kapasitetsutnyttelse. For å ivareta høy grad av kapasitetsutnyttelse ved redusert etterspørsel etter plasser har kontraktene som inngås mellom UDI og driftsoperatører, som oftest en oppsigelsestid på 3 måneder. En konsekvens av dette er at mottaksdrift har relativt liten grad av forutsigbarhet og kontinuitet. Driftens relativt midlertidige karakter kan gå ut over kvaliteten. Det kan være vanskelig å skaffe personale med kompetanse og erfaring til stillinger med usikker horisont. Det begrenser i realiteten muligheten for kompetanseutvikling. Det tar tid å bygge opp kompetansen som behøves for å drive mottak på en god måte. Når mottak legges ned, vil ofte de ansatte og deres kompetanse ikke være tilgjengelige når det igjen er behov for å utvide kapasiteten. Dette ble påpekt som et problem i Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001)², og Kommunalkomiteens innstilling inneholdt følgende merknad:

Komiteen er enig med Regjeringen i at det bør vurderes å etablere noen mottak med lengre avtaletid for å sikre en kjernekompetanse. Det er liten grunn til å tro at det ikke også i fremtiden vil komme flyktninger til Norge, og at det vil være et behov for en grunnstruktur av mottak. Komiteen mener det er behov for et sett med kjernemottak som ivaretar en kompetanse på god drift av mottak. Disse bør i oppbyggingsfasen av mottak ha en kunnskapsformidlingsrolle overfor nye operatører og mottaksansatte.³

Kravene til kapasitetsutnyttelse har flere andre uheldige virkninger for mottakstilbudet. Ved nedbygging av kapasitet vil det være nødvendig å utvikle mottak. Beboere som ikke er bosatt i Norge eller har returnert til hjemlandet etter endelig avslag innen avviklingstidspunktet, må da overflyttes til andre mottak. I nedbyggingsfaser kan de samme personene oppleve dette gjentatte ganger. Det å være asylsøker er i prinsippet en usikker tilværelse, flytting fra kjente omgivelser kan oppleves som en tilleggsbelastning. Ikke minst gjelder dette for barn som går i barnehage og på skole.

Videre vil nedleggelse ofte oppleves som negativt for den aktuelle kommunen. Kommunens administrasjon har mest sannsynlig investert ressurser i forbindelse med tjenestetilbud til beboere, ikke minst i helsetjeneste og skole. Spesielt i mindre kommuner vil nedleggelse kunne føre til oppsigelser av fagfolk og tap av kompetanse. Nedleggelse av mottak vil selvsagt også innebære tap av arbeidsplasser, og i mindre kommuner med begrenset arbeidsmarked vil dette oppleves som negativt for kommunen som sådan. Og selv om den økonomiske stønaden til asylsøkere er lav, vil 100 asylsøkere over 1 år ha en samlet kjøpekraft på mellom 3 og 4 millioner kroner. Dette har betydning for den lokale handelsstanden.

Kommuner kan ikke nekte staten å inngå avtale om mottaksdrift i en kommune. Mottaket er imidlertid avhengig av et best mulig samarbeid med kommunen, blant annet om tjenestetilbudet til beboerne. Det vil i mange tilfeller være motstand fra både innbyggere og kommunens administrasjon i forbindelse med mottaksetablering. I mange av disse situasjonene kan likevel ordfører eller andre politikere gjøre en innsats for å bidra til oppslutning om virksomheten. Hvis man da opplever at mottaket nedlegges etter relativt kort tid, vil det være vanskelig igjen å få støtte fra politisk hold til nyetablering, hvis det skulle bli aktuelt på et senere tidspunkt.

Der kommunen selv er driftsoperatør, vil kommunen ha arbeidsgiveransvar også etter en avvikling. Ifølge Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) innebærer mottaksdrift derfor en risiko som mange ikke er villige til å ta. Enkelte kommuner har imidlertid opprettet egne selskap som opererer som driftsoperatører. Kommunen vil da ikke ha samme forpliktelser overfor ansatte, noe som reduserer den økonomiske risikoen for kommunen.

De økonomiske rammene for mottaksdrift vedtas av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Det er etter utvalgets syn rimelig at mottaksdrift omfattes av prinsippet om effektiv ressursbruk i staten, noe som tilsier høy grad av kapasitetsutnyttelse. Hensynet har imidlertid flere uheldige konsekvenser både for beboere direkte og for organisering av mottaksdrift. Det er behov for tiltak som kan kompensere for slike virkninger, det vil si bidra til større grad av kontinuitet for mottaksdriften. Først og fremst er det behov for tiltak som kan bidra til bedre ivaretagelse av kompetanse på etablering, organisering og drift.

² St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*.

³ Innst. S. nr. 197 (2000–2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om asyl- og flyktningpolitikken i Norge og om forslag fra stortingsrepresentant Odd Einar Dørum om å gjennomgå lover, forskrifter og praksis for å sikre forfulgte kvinner bedre beskyttelse*.

20.2.2 Nøktert og forsvarlig tilbud

Da ordningen med statlige mottak for asylsøkere ble etablert i 1988, valgte man å basere tilbudet på seksjonshus hvor standardmodellen bestod av familieleiligheter med eget kjøkken og bad samt egne rom for enslige på cirka 7 m² med felles kjøkken, toalett og dusj. Seksjonshusene utgjorde en slags norm for standarden på asylmottak. Det er likevel forholdsvis stor variasjon i den fysiske standarden på mottakene, som også omfatter hybelhus, nedlagte helseinstitusjoner, tidligere hotell, sivilforsvarsleirer og militærforlegninger m.m.

Mottaksapparatet var utsatt for et sterkt press på grunn av økningen i antallet asylankomster i perioden 1985–1987 (fra 829 til 8 613 asylsøkere årlig), og fleksibilitet var følgelig et sentralt hensyn i myndighetenes utforming av et statlig mottakssystem. Mulighet for rask opp- og nedbygging var et grunnleggende praktisk hensyn som lå til grunn for seksjonshusenes nøkterne standard.

«Nøktern» standard ble ifølge Brochmann og Hagelund også et selvstendig poeng i asylpolitikken.⁴ Nøkternheten skulle bidra til å demme opp for innvandringsfiendtlige holdninger i befolkningen, og den handlet etter hvert også om å begrense landets attraktivitet som destinasjon for asylsøkere. Brochmann og Hagelund har følgende kommentar om standarden på tilbudet til asylsøkere:

Asylsøkere er ikke fulle medlemmer av velferdsstaten. De befinner seg i et liminalt rom hvor deres framtidige status ennå ikke er avklart: Er de nye medborgere eller utlendinger som skal sendes ut? Det er generell aksept for at ytelsesnivå og levestandard i den tidsmessig avgrensede asylsøkerfasen ikke skal være lik det som gjelder for permanent bosatte borgere. Dette gjelder til tross for lange behandlingstider. Konfliktene rundt bostandard indikerer likevel at det eksisterer grenser for hvor stort spennet kan være mellom de standarder som gjelder for befolkningen og de som gjelder i «velferdsstatens venterom» der asylmottakene befinner seg.⁵

Forfatterne viser til at boligstandard tidvis har vært gjenstand for opphetet offentlig debatt. Eksempler er innkvartering av asylsøkere på høyfjellshoteller i slutten av 80-årene og bosniske

flyktninger som ble innkvartert på Harastølen, et nedlagt sanatorium ved Sognefjorden, i begynnelsen av 90-årene. Media berettet da om asylsøkere som følte seg isolert og ensomme, og opinionen var delt mellom dem som var opprørt over flyktningenes utakknemlighet, og dem som var opprørt over myndighetenes behandling av krigsflyktninger. Et nyere eksempel på et omdiskutert tiltak er regjeringens planer om bruk av telt til innkvartering av asylsøkere sommeren 2008.

Behovet for å tilpasse kapasitet til et stadig skiftende behov er et grunnleggende premiss for mottakstilbudet. Utvalget anerkjenner derfor behovet for et mottaksapparat som kan håndtere raske svingninger. Hensynet til kapasitet kan også ses i en videre sammenheng. Et mottaksapparat som ikke er tilpasset behovet, vil raskt bli gjenstand for kritikk. Dette kan i sin tur slå over i krav om strengere asylopolitikk, med det resultat at asylsøkeres mulighet til å motta beskyttelse i Norge vil innskrenkes. Tilsvarende effekt har raske utgiftsøkninger som følge av økt asyltilstrømning, ettersom dette ofte vil medføre kutt i andre utgiftsposter i statsbudsjettet. Utfordringen er dermed å finne den rette balansen mellom hensynet til effektivitet eller «nøkternhet» på den ene side og hensynet til forsvarlighet på den annen.

20.2.2.1 Samfunnets velferdsmessige standard

Forsvarlighet handler ikke minst om enkeltmenneskets verdighet. Begge begreper er tett knyttet til velferd, jamfør utvalgets verdiforankring i kapittel 2. I en diskusjon om forsvarlighet er samfunnets velferdsstandard derfor et nødvendig utgangspunkt. Velferdshensynet i det tilbudet som gis til asylsøkere, er ivaretatt gjennom sektoransvaret, som i prinsippet sikrer asylsøkere samme tilgang som den øvrige befolkningen på en rekke velferdsgoder. Utvalget har drøftet unntaket fra sektoransvaret som gjelder sosiale tjenester, og *et flertall* i utvalget har kommet fram til at også asylsøkere bør ha tilgang til slike tjenester (se pkt. 25.5.8). En forholdsvis nøktern boligstandard kan etter utvalgets syn forsvares når enhver, i tråd med de behov den enkelte måtte ha, sikres grunnleggende velferdstjenester.

20.2.2.2 Tid som avgjørende faktor i vurderingen av boligstandard

Den kanskje viktigste faktoren i en vurdering av hvor rimelig standarden på mottakstilbudet er, er *tid*. Siden etableringen av mottaksapparatet i 1988 og fram til i dag har det vært et mål å redusere

⁴ Grete Brochmann og Anniken Hagelund (2010): *Velferdens grenser* Oslo : Universitetsforlaget.

⁵ Sst., s. 249.

saksbehandlingstiden i asylsaker, i den hensikt å redusere ventetid og botid i mottak. I Stortingsmelding nummer 39 (1987–1988) *Om innvandringspolitikken*⁶ var regjeringens målsetting en betydelig reduksjon i saksbehandlingstiden, fra 9–12 måneder til 3–4 måneder i første instans. Både i Stortingsmelding nummer 17 (1994–95) *Om flyktningpolitikken*⁷ og i Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) *Asyl og flyktningpolitikken i Norge*⁸ går det fram at standarden i mottak ikke er tiltenkt botid over 1 år. Den faktiske saksbehandlingstiden har likevel vært lengre, i mange tilfeller i betydelig grad. Botid, som er et grunnleggende premiss for tilbudet, har følgelig ikke stått i forhold til målsettingen.

Det problematiske med asylsøkertilværelsen stammer først og fremst fra usikkerhet rundt utfallet av søknaden. En forbedring av mottakstilbudet vil kun i begrenset grad kunne endre på dette. Utvalget mener likevel at botid, som en vesentlig og avgjørende faktor for tilbudets kvalitet, må få større betydning. I den grad botiden strekker seg ut over 1 år, bør det derfor få konsekvenser for tilbudet. Det vil kunne gjelde type innkvartering, rettigheter, boligstandard og ytelser.

Dersom et slikt prinsipp innføres, vil det være et spørsmål om det skal omfatte alle beboere, det vil si også dem som har fått eller får endelig avslag etter 1 år. En oppgradering av standard som også omfatter personer med endelig avslag, kan anses som en belønning for ikke å respektere et avslag eller for ikke å samarbeide om retur. Utvalget viser til at mottakenes standard er tilpasset et midlertidig opphold, og ikke beregnet for opphold ut over 1 år. Utvalget mener at behovet for å unngå blant annet sosial marginalisering og psykiske belastninger må veie tyngre enn innvandringsregulerende hensyn i denne sammenheng.

20.2.2.3 Identifisering og tilrettelegging for sårbare personer

Tjenestetilbudet i mottaksfasen mangler i dag et effektivt instrument for identifisering av torturofre og andre som har vært utsatt for alvorlige overgrep. Utvalget mener det er behov for å styrke innsatsen for å identifisere torturofre og andre sårbare personer.

⁶ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*.

⁷ St.meld. nr. 17 (1994–95) *Om flyktningpolitikken*, pkt. 9.2.1.

⁸ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl og flyktningpolitikken i Norge*, pkt. 5.3.1.

20.2.2.4 Sosial marginalisering som virkemiddel i asylpolitikken

En rapport fra NTNU Samfunnsforskning om ventemottaksordningen for asylsøkere med endelig avslag konstaterer at tiltaket ikke har virket returfremmede, noe som var målsettingen. Tvert imot har tilbudet, med dets reduserte standard i forhold til ordinære mottak, virket passiviserende for dem som har benyttet seg av det.⁹ Utvalget mener at et mottakstilbud som innebærer sosial marginalisering – som ventemottak er et eksempel på – ikke er et akseptabelt virkemiddel i asyl- og innvandringspolitikken.

20.2.2.5 Arbeid

Målet om «arbeid for alle» er et grunnleggende kjennetegn ved velferdsstaten. Arbeidslivet, i tillegg til utdanning, anses som den viktigste arenaen for integrering i samfunnet for bosatte flyktninger og andre innvandrere. I Stortingsmelding nummer 39 (1987–88) framgår det at ved utbyggingen av det statlige mottaksapparatet skal «[d]et legges opp til at asylsøkere i størst mulig grad er selvhjulpne i dagliglivet.»¹⁰ Dette målet er konkretisert med at «[p]raksis med innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere vil bli videreført.»¹¹ Asylsøkere har, med visse unntak, hatt mulighet for midlertidig arbeidstillatelse siden etableringen av dagens mottakssystem. Som nevnt i kapittel 7.6 ble kravene for innvilgelse av arbeidstillatelse endret i 2009, med den følge at et lite mindretall nå gis slik tillatelse. Endringen ble delvis begrunnet med ønske om å få flere asylsøkere til å framlegge ID-dokumenter ved søknad om asyl samt å forebygge ubegrunnede søknader.¹²

Utvalget vil ikke utelukke at muligheten for arbeidstillatelse vil kunne være en pull-faktor som kan ha betydning for Norges attraktivitet som

⁹ Valenta mfl. (2010) *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning, s. 136.

¹⁰ St.meld. nr. 39 (1987–1988) *Om innvandringspolitikken*, s. 12.

¹¹ Sst.

¹² I UDIs virksomhetsrapportering for 2010 framgår det at andelen asylsøkere som har lagt fram reisedokument, har økt fra 4 prosent i 2008/2009 til 9,9 prosent i 2010. Når det gjelder de største søkergruppene, Eritrea, Afghanistan, Etiopia og Irak, framla mellom 1 og 4 prosent reisedokument i 2010, noe som er samme nivå som 2008/2009. Tallene viser at land med høyest andel som legger fram reisedokument, til en viss grad samsvarer med land der Utlendingsnemnda over tid har gitt en del begrensede oppholdstillatelser (bl.a. Russland) jf. utlendingsforskriften § 8-12. (Kilde: UDIs virksomhetsrapport for 2010, vedlegg 2).

destinasjon for asylsøkere. Utvalget mener likevel det må være andre måter å forebygge misbruk av asylordningen på enn å begrense asylsøkeres mulighet til å kunne ta seg arbeid. Klientifisering er en reell fare i en passiv mottakstilværelse. Verken for personer som skal integrere seg i Norge, eller for dem som senere må returnere til hjemlandet, vil det være hensiktsmessig å leve en passiv tilværelse. Arbeid bidrar til å motvirke passivitet. Omfanget av arbeidstillatelser for asylsøkere vil også kunne påvirke statens utgifter i positiv forstand ettersom lønnsinntekt fører til reduksjon i eller bortfall av ytelser.

Ved å gi alle beboere i mottak, uavhengig av status i asylsaken, mulighet til å få innvilget midlertidig arbeidstillatelse vil man trolig oppnå at de som får oppholdstillatelse, generelt vil være bedre forberedt på et fortsatt liv i Norge, mens de som får avslag, har fått delta i meningsfulle aktiviteter som har bidratt til opprettholdelse av selvrespekt og motvirket psykiske problemer. Slike integreringsfremmende tiltak er arbeid, norskopplæring, kvalifisering eller yrkesopplæring og normaliserte boforhold. Utvalget mener likevel at personer som har fått avslag på asylsøknad, normalt ikke bør gis midlertidig arbeidstillatelse. Et endelig avslag i asylsaken må nødvendigvis ha visse konsekvenser for vedkommendes rettigheter. Fortsatt rett til midlertidig arbeidstillatelse for personer med endelig avslag på asylsøknad vil antakelig bidra til økt tilstrømning av personer som ikke oppfyller vilkår for beskyttelse i Norge. Utvalget mener at personer som er i Dublin-prosedyre, ikke bør omfattes av rett til midlertidig arbeidstillatelse. Slik tillatelse for denne gruppen vil være et misvisende signal da det ikke er sannsynlig at de vil få sin søknad behandlet i Norge. Utvalget mener også det kan gjøres begrensninger for visse grupper asylsøkere, for eksempel der det er sannsynlighet for en kort tids-horisont i Norge (søkergrupper med høy avslagsprosent som omfattes av hurtigprosedyrer).

20.2.2.6 Behov for regelfesting

Fra forskjellige hold har det blitt påpekt behov for større grad av regelfesting av mottakstilbudet, herunder tilrettelegging for sårbare personer og personer med særskilte behov.

Utvalget stiller seg bak en vurdering av at det er behov for å forankre en del rettigheter og plikter knyttet til mottakstilbudet i lovverket. Minstestandardene i EU-direktivet om mottaksforhold bør være sikret i norsk regelverk.

Innføring av visse lovfestede normer er nødvendig blant annet for å kunne opprette en mer

uavhengig tilsynsordning, noe utvalget mener det er behov for. Når det gjelder vurderingen av om hva som bør forankres rettslig (i motsetning til regulering på forvaltningsnivå), vil det i hvert enkelt tilfelle være nødvendig å avveie mot hensynet til rasjonell forvaltning og organisering av mottakstilbudet, ikke minst når det gjelder fleksibilitet.

20.3 Mål og struktur i mottakssystemet

I kapittel 7 ble de overordnede politiske målene og hensynene som ligger til grunn for mottakstilbudet, gjennomgått. De samme målene og hensynene er naturlig nok også i varierende grad styrende for selve struktureringen av mottakssystemet. Her vil det imidlertid være en rekke mer spesifikke faktorer som kommer i tillegg til de ovennevnte målene. I det følgende vil mål og hensyn som styrer struktureringen av mottakssystemet, beskrives.

Siden man i 1988 etablerte ordningen med statlige mottak, har mottakssystemet vært satt sammen av ulike typer mottak. Struktureringen har hatt sin årsak i behovet for å tilrettelegge mottakstilbudet etter bestemte mål og hensyn, noe som har resultert i et differensiert system tilpasset ulike grupper og faser i asylprosessen. Struktur og innhold i mottakstilbudet er tett knyttet sammen. Følgende hensyn gjør seg alle gjeldende i mottakstilbudets innhold og struktur. Mottakstilbudet skal:

1. være et botilbud for asylsøkere
2. være integreringsfremmende
3. være returfremmende
4. være med på å regulere ankomster
5. være fleksibelt
6. ta hensyn til saksbehandlingsprosedyrer (differensiering)
7. være tilpasset kjennetegn/behov hos bestemte grupper (differensiering)
8. være kostnadseffektivt
9. bidra til spredt bosetting

De hensyn som har ligget til grunn for organiseringen av mottaksapparatet, kan ifølge en rapport utarbeidet for UDI av Agenda Utredning & Utvikling AS i 2005 deles inn i følgende fire hovedkategorier:¹³

1. Integrering

¹³ Agenda Utredning & Utvikling (2005): *Kan driften av statlige mottak gjøres mer kostnadseffektiv?*, s. 39.

En viktig politisk målsetting er raskest mulig integrering i det norske samfunnet. Et sentralt virkemiddel her er sektoransvarsprinsippet, det vil si at kommunene yter tjenester til asylsøkere mest mulig på lik linje med befolkningen for øvrig (helse, skole mv.). I henhold til en slik strategi vil det være ønskelig med mest mulig stabilitet og minst mulig flytting i løpet av oppholdstiden i mottak. Når det gjelder ordinære mottak, er integrering det viktigste hensynet.

2. Saksbehandlingsprosedyrer
Tilpasning til saksbehandlingsprosedyrer tilsier at mottakene struktureres etter søknadsprosessen. Blant annet vil sentralt plasserte mottak, det vil si i fysisk nærhet til forvaltningsmyndigheten, bidra til å gjennomføre intervjuer og uttransportering når det er aktuelt. Transittmottakene er eksempel på en type som ivaretar dette hensynet.
3. Kjennetegn ved asylsøkere
Inndeling etter spesielle behov eller kjennetegn kommer i dag til uttrykk ved egne mottak/avdelinger for blant annet enslige mindreårige (EMA) og forsterkede mottak for personer med særskilte behov.
4. Økonomiske hensyn
Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier blant annet mest mulig sentralisering av mottaksplasser, det vil si at mottakene er av en viss størrelse fordi disse viser seg å ha lavere pris per plass enn små eller mindre mottak.

De ulike hensynene vil hver for seg gi ulike svar på hva som er en optimal mottaksstruktur. Isolert sett vil hensynet til saksbehandlingsprosedyrer kunne tilsi at alle asylsøkere bør bo i ett stort mottak i Oslo. Hensynet til integrering kan derimot tale for en helt motsatt variant, som at asylsøkere oppfordres til selv å skaffe seg bolig, i kombinasjon med små eller desentraliserte mottak fordelt over hele landet. Hensynet til ulike gruppers behov tilsier et differensiert mottakstilbud, mens økonomiske hensyn taler mot fordi det går ut over systemets fleksibilitet.

Mottakssystemets faktiske organisering er et kompromiss mellom mange ulike hensyn og behov. Målet om at mottak skal være lokalisert over hele landet, er også vesentlig for dagens struktur. Dette har sin årsak i distriktpolitiske hensyn og et ønske om å opprettholde spredt bosetting i Norge. Som et annet eksempel kan nevnes behovet for å avverge lokal motstand mot opprettelse av mottak, som kan føre til at størrelsen på mottak, det vil si antall plasser, holdes lavere enn hva som er driftsøkonomisk mest hen-

siktsmessig. De ulike hensynene behøver ikke nødvendigvis stå i et motsetningsforhold. Skulle man for eksempel komme til at det beste for integreringen var at asylsøkere selv skaffet bolig, ville det også være det rimeligste alternativet for staten.

20.3.1 Ulike prinsipper for organisering

Hvilke hensyn og prinsipper som vektlegges i organiseringen, vil selvsagt være avgjørende for hvordan mottaksapparatet for asylsøkere utformes. I det følgende vil en del relevante hensyn beskrives. Fordi de fleste hensynene har sin motsatt, vil de vil bli presentert gjennom motsetningspar.

Enkel differensiering ↔ kompleks differensiering

Dagens mottakssystem har en viss grad av differensiering etter ulike grupper av asylsøkere. Denne differensieringen tar dels utgangspunkt i hvilken fase i saksbehandlingsprosessen asylsøkerne befinner seg (transittmottak – ordinære mottak – ventemottak/retursenter), og dels i individuelle kjennetegn ved beboerne (mottak for enslige mindreårige – forsterkede avdelinger). Dagens differensiering er relativt enkel, men allikevel mer kompleks enn ved etableringen av mottakssystemet. Det er ikke vanskelig å se for seg en enda mer kompleks differensiering. Den kan både være knyttet til fase (egne mottak for dublinere, for personer i hurtigprosedyre, for personer med oppholdstillatelse) og til individuelle forhold (ofre for menneskehandel, kvinner, traumatiserte, barnefamilier etc.). Ut fra dette kan det settes opp et nytt motsetningspar:

Differensiering ↔ fleksibilitet

Så lenge mottakssystemet skal tilpasses behovet, vil enhver form for differensiering gjøre mottakssystemet mindre fleksibelt. Én ting er å tilpasse totalkapasiteten til totalbehovet – som varierer svært mye. Noe ganske annet er det å tilpasse et komplekst differensiert system til et behov som varierer like mye, men ikke nødvendigvis gjør det i samme takt som totalbehovet. Nedenstående forenkla oversikt kan synliggjøre dette. Forenklingen innebærer en tenkt differensiering etter ulik vedtaksstatus på beboerne i mottak ved årets utgang for perioden 2006–2009. (Se tabell 20.1)

Hvis vi legger til grunn at et mottak har 130 plasser, og at kapasiteten må være 10 prosent høy-

Tabell 20.1 Antall beboere etter kategori

Kategori	2006	2007	2008	2009
Uten vedtak	3 300	3 300	7 600	9 400
Med avslag i første instans	1 400	1 100	2 600	4 000
Med oppholdstillatelse	800	1 900	1 300	1 400
Med utreiseplikt	1 800	1 100	1 600	4 300
Andre	100	200	400	400
Totalt	7 400	7 600	13 500	19 500

Kilde: Utlendingsdirektoratets årsrapporter.

ere enn behovet, vil dette gi følgende behov for antall mottak. (Se tabell 20.2)

Mens det totale behovet er nærmest uendret fra 2006 til 2007, ser vi at det er en nedgang i behovet for personer med avslag i første instans og for personer med utreiseplikt. Samtidig er det en betydelig økning i behovet for personer med oppholdstillatelse.

I et system uten differensiering ville det altså kun ha vært behov for etablering av ett mottak fra 2006 til 2007. I et system som er differensiert på denne måten ville det ha vært behov for nedlegging av tre mottak for personer med avslag i første instans og seks mottak for personer med utreiseplikt. Samtidig ville det ha vært behov for å etablere ni mottak for personer med oppholdstillatelse. Alternativt måtte eksisterende mottak ha omstilt driften til de nye gruppene.

Bolig ↔ institusjon

Å plassere arbeidsføre mennesker i en institusjon kan virke uhensiktsmessig – hvis det da ikke er for å kontrollere dem og for at den totale institusjonen i seg selv skal virke avskrekkende. Det vil neppe være ønskelig at asylsøkere i utgangspunkt

et klientifiseres. Det gir både et dårlig utgangspunkt for et videre liv i Norge og for retur til hjemlandet. Med utgangspunkt i at rundt halvparten av asylsøkerne som kommer til Norge, får oppholdstillatelse, gir det etter alt å dømme et bedre utgangspunkt for å bli selvhjulpen og integrert å bo i egen bolig. På den annen side vil det også blant asylsøkerne finnes personer som har behov for et mer institusjonslignende tilbud. I dagens system er trolig de forsterkede avdelingene det nærmeste man kommer en institusjon, selv om det ikke skal drives behandling der.

Dette motsetningsparet bærer også i seg et annet motsetningspar:

Sentralisert ↔ desentralisert

Det første desentraliserte mottaket ble etablert allerede i 1992 i Kristiansand. I de senere år har denne typen mottak fått økt utbredelse, noe som også har vært et politisk ønske. Noen mottak har vært helt desentralisert i den forstand at de har bestått kun av ordinære boliger i ordinære boområder. Andre har vært delvis desentralisert i den forstand at de har bestått av et sentralisert mottak

Tabell 20.2 Stipulert behov for antall mottak etter kategori

Kategori	2006	2007	2008	2009
Uten vedtak	28	28	64	80
Med avslag i første instans	12	9	22	34
Med oppholdstillatelse	7	16	11	12
Med utreiseplikt	15	9	14	36
Andre	1	2	3	4
Totalt	63	64	114	166

med ordinære boliger i tillegg. Og endelig finnes det mottak som kun er sentralisert.

Man kan trolig si at graden av institusjonspreg varierer med graden av desentralisering. Ut over at det i seg selv vil gi «bokompetanse» å bo desentralisert, vil det også her finnes både individuelle preferanser og behov som trekker i den ene eller andre retningen. For familier vil det å bo desentralisert kunne være et godt alternativ. For enslige vil et sentralisert mottak i en del tilfeller kunne bety et bedre tilbud. Det sentraliserte mottaket kan motvirke isolasjon og ensomhet gjennom å tilby et sosialt miljø. Noen vil kunne tre inn i roller som erstatter noe av det tapet de har lidd som en følge av flukten.

Særtjenester ↔ generelle velferdsordninger

Sektoransvaret innenfor velferdstjenester omfatter asylsøkere. Noen kommuner har innenfor sektoransvarets rammer etablert «særtjenester» for flyktninger og asylsøkere. I forbindelse med førstegangs helseundersøkelse i transitt legges det i utgangspunktet opp til en særtjeneste. Særtjenester kan være en god løsning for de personene som omfattes av dem. Det kan handle om et kvalitativt godt tilbud spesielt tilrettelagt av fagpersonell med særskilt kompetanse. Men en særtjeneste gir mindre integreringseffekt. Særtjenester kan også virke stigmatiserende.

Kort oppholdstid ↔ lang oppholdstid

Det er utvilsomt slik at botiden i mottak er av vesentlig betydning for hvilket mottakssystem man designer. Når «nøkternt, men forsvarlig» var merkelappen i 1988, var det med bakgrunn i en forventet raskere saksbehandling. Hva som er «forsvarlig», vil variere med oppholdstiden. Det som er forsvarlig for en periode på 6 måneder, behøver slett ikke å være det når oppholdet har vart i 1 år eller 2.

Botid i asylmottak bestemmes i stor grad av saksbehandlingstiden i asylsaker. Denne har variert betydelig de siste 25 årene, mest som følge av variasjoner i antall asylsøkere. I denne perioden har det ofte vært et uttalt politisk mål å redusere saksbehandlingstiden. I Stortingsmelding nummer 39 (1987–88)¹⁴ – det vil si den samme meldingen som beskrev det nye mottaksapparatet – var ambisjonen at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for asylsaker i første instans skulle reduseres fra 9–12 måneder til 3–4 måneder. I

2010 var det en uttalt politisk målsetting at asylsaksbehandling i UDI skal ned fra 240 til 60 dager.

20.3.2 Struktur versus ad hoc

I tillegg til de mange ulike hensynene som må ivaretas og tilpasses hverandre i utformingen av mottaksstrukturen og tilbudet til beboere, kommer både det forhold at politiske prioriteringer endres over tid, og det at antallet og sammensetningen av asylsøkere stadig varierer. Det er derfor ikke unaturlig at mottakssystemet siden etableringen har vært i en permanent endringsprosess. I debatten om kapasitet og kvalitet i mottakstilbudet omtales gjerne mottakssystemet som preget av ad hoc-løsninger. Følgende spørsmål i Stortingets spørretime illustrerer dette:

Flyktning- og asylmottak i Norge blir i altfor stor grad opprettet ad hoc når flyktningstrømmen øker. Dette er uholdbart både for flyktningene og myndighetene. Nye driftsoperatører har liten kompetanse, og kommunene har ikke beredskap for å takle behovet for fagkompetanse og tilrettelegging. Vil statsråden ta initiativ til å opprette en form for beredskapskommuner som kan være parat til å etablere mottak på kort varsel?¹⁵

I svaret fra statsråden ble det pekt på at hensynet til fleksibilitet i antall tilgjengelige plasser, er ivaretatt gjennom den eksisterende strukturen, som har vist seg i stand til å håndtere store svingninger i ankomster av asylsøkere. «Men i forhold til spørsmålet om kompetanse og det øvrige som går på samarbeid mellom kommuner, syns jeg det er et spor som bør følges»¹⁶.

Svaret fra statsråden gjenspeiler det faktum at opprettelse av mottaksplasser normalt ikke er ad hoc i betydningen på siden av hva som er etablert som struktur og prinsipper. Utlendingsdirektoratet har fullmakt til å inngå og avslutte avtaler med driftsoperatører basert på det til enhver tid gjeldende behov for mottaksplasser. Svaret reflekterer imidlertid også det faktum at etablering av mottak til tider kan ha et improvisert preg blant annet fordi arbeidet i mange tilfeller utføres av personer uten erfaring fra mottaksdrift.

Det finnes likevel eksempler på at det har blitt etablert ordninger ad hoc som svar på konkrete situasjoner eller behov som har oppstått. I 2004 ble det bestemt at personer med endelig avslag ikke lenger skulle ha rett til mottaksplass. Dette

¹⁴ St.meld. nr. 39 (1987–1988) *Om innvandringspolitikken*.

¹⁵ Stortingsrepresentant Karin Andersen (SV) 5. mai 1999.

¹⁶ Kommunalminister Odd Roger Enoksen (Sp) 5. mai 1999.

vedtaket ble møtt med sterk motstand blant annet fra den politiske opposisjonen. Det kommunale tjenesteapparatet viste seg å være lite villig til å overta ansvaret og yte hjelp til denne gruppen. Etter regjeringsskiftet i 2005 ble det opprettet ventemottak for å gi et tilbud om bolig og livsopphold for personer som hadde mistet plass i ordinære mottak.

20.3.3 Saksbehandlingstid i asylsaker

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har erfaringsmessig økt når ankomstene av asylsøkere har vært stigende. Det har tatt tid for forvaltningen å tilpasse kapasiteten til behovet. Økonomiske bevilgninger til ansvarlige etater vil ofte ligge i etterkant av behovet, i tillegg til at det tar en viss tid å bygge opp kompetanse og produktivitet blant nye saksbehandlere. Effektivisering vil i prinsippet alltid være et mål for forvaltningen. Behovet for å treffe tiltak for redusert saksbehandlingstid melder seg imidlertid spesielt i tider med økt antall asylkomster på grunn av økt saksbehandlingstid. Hensynet til forsvarlig saksbehandling og asylsøkeres rettssikkerhet tilsier imidlertid at det vil være begrenset hvor mye det er mulig å øke gjennomsnittlig vedtaksproduksjon per saksbehandler. Administrative og logistiske forhold vil derfor spille en vesentlig rolle i effektivisering i asylforvaltningen.

20.3.3.1 Saksbehandlingstid og botid i mottak – økonomiske og helsemessige omkostninger

Lang ventetid på svar på asylsøknad er lite kostnadseffektivt blant annet på grunn av at utgiftene til innkvartering vil øke tilsvarende.

Det er også en utbredt oppfatning at det for de fleste asylsøkere er belastende for helsen med lang ventetid.¹⁷ Det er verken i Norge eller andre land foretatt undersøkelser som gir en fullgod oversikt over andelen psykiske lidelser i gruppen asylsøkere. De undersøkelser som er gjort, relaterer seg til avgrensede grupper, og tallene som foreligger, er usikre.¹⁸ En betydelig andel av asylsøkere kommer fra områder preget av konflikt, postkonflikt eller politisk og sosial undertrykking. Det er derfor grunn til å anta at mange har vært utsatt for ekstreme belastninger og, i varierende grad, traumatiserende hendelser og opplevelser.

¹⁷ Bl.a. Lauritsen og Berg (1999), Brekke (2004), Berg og Sveaas mfl. (2005), Valenta mfl. (2010).

¹⁸ Berg og Sveaass (2005), s. 21.

Asylsøkere er en svært heterogen gruppe og vil ha svært ulike forutsetninger psykologisk og sosialt for å møte utfordringene forbundet med flukt, eksil og mottakstilværelse. I tillegg til at ventetid og usikkerhet i seg selv er psykisk belastende, vil imidlertid mange ha bak seg forhold som gir ytterligere sårbarhet.

En annen implikasjon av lang saksbehandlingstid er systemtillit. Dette vil gjelde på flere nivåer. Asylforvaltningen har som andre forvaltningsområder behov for en viss tillit i opinionen. Lang saksbehandlingstid skaper gjerne et inntrykk av en ineffektiv forvaltning eller en forvaltning som ikke har kontroll. Det vil igjen kunne føre til at ikke bare forvaltningens, men asylordningens legitimitet svekkes. Videre kan lang ventetid føre til at asylsøkere mister tillit til forvaltningens kvalitet og dermed respekten for de vedtak som fattes.

Det må i denne sammenheng påpekes at saksbehandlingstid og botid i mottak ikke nødvendigvis er det samme. I mange tilfeller blir asylsøkere værende i lengre tid i mottak etter endelig negativt vedtak i asylsaken. I prinsipp vil det etter et endelig avslag ikke være lang saksbehandlingstid som er årsaken til at asylsøkeren – som teknisk sett ikke lenger er asylsøker – bor i mottak. Derimot er årsaken vedkommendes eget valg om ikke å følge pålegg om utreise.¹⁹

20.3.3.2 Effektiviseringstiltak i UDI

I juni 2010 uttalte justisminister Knut Storberget at han mente en reduksjon i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i asylsaker fra 220 til 60 dager var oppnåelig. Frigjort saksbehandlingskapasitet på grunn av redusert antall asylkomster ville ifølge statsråden gjøre det mulig.²⁰

Ifølge Utlendingsdirektoratet innebærer en gjennomsnittlig realitetsbehandlet asylsøknad 5 til 6 arbeidsdager, inkludert innledende saksbehandling, asylintervju og vedtaksfattning.²¹ Det er dermed fullt mulig i en stor andel av asylsakene å fatte vedtak kort tid etter asylintervjuet er foretatt. Restanser fører imidlertid til at saker ligger i kø før de blir behandlet.

Asylavdelingen i UDI har våren 2010 satt i gang et prosjekt for å utvikle en mer effektiv asyl-

¹⁹ Unntak her vil være når retur ikke er mulig til tross for at vedkommende samarbeider om framskaffelse av reisedokument m.m.

²⁰ VG 7.6.2010: «Storberget vil bruke UDI-kapasitet til å kutte køen».

²¹ E-post fra UDI til utvalget 8. juli 2010.

saksbehandling gjennom «lean-metodikken», der målet er å forbedre saksflyten og redusere «liggetider». Fra 1. mars 2010 har innsatstransittenheten ved Torshov transittmottak behandlet nye søknader fra personer fra Eritrea og Afghanistan, unntatt enslige mindreårige, etter lean-prinsippene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for disse sakene ble 54 dager. Det er igangsatt noen tiltak for å ytterligere få ned saksbehandlingstiden. Fra og med 1. januar 2011 er porteføljen utvidet med Russland. I tillegg til transittenheten på Torshov har UDI siden 1. mai 2010 prøvd ut lean-modellen i to enheter. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de som har søkt etter 1. mai, og som er behandlet av disse to enhetene, var 52 dager. Fra og med 1. januar 2011 er det flere enheter (landporteføljer) som bruker den samme metodikken.²²

20.4 Komponentene i dagens mottakssystem

20.4.1 Oversikt

Per desember 2010 bestod mottakssystemet av følgende kategorier mottak.²³

1. Transittmottak
2. Transittmottak for enslige mindreårige
3. Ordinære mottak
4. Mottak/avdelinger for EMA i alderen 15–18²⁴
5. Forsterkede avdelinger for personer med særskilte behov

Transittmottak

Per desember 2010 fantes det 8 transittmottak med 2 220 plasser og 1 111 beboere. Alle nye asylsøkere blir først henvist til et ankomstransittmottak²⁵. Her foretas registrering, helseundersøkelse og utdeling av klær og sengetøy. Lengde på opphold i ankomstransitt avhenger av kapasitet, det vil si antall ankomster. Ved høyt antall ankomster gjøres oppholdet så kort som mulig (2–3 dager). Ordinære transittmottak, også kalt avlastnings-transittmottak, er ment for opphold fram til asylin-

²² Utlendingsdirektoratet (2011): *Virksomhetsrapport for 2010*.

²³ Ventemottak, et tilbud for personer som hadde mistet mottaksplass etter endelig avslag på asyl, ble avvirket sommeren 2010.

²⁴ Mindreårige asylsøkere under 15 år ivaretas av statlig regional barnevernmyndighetene (Bufetat) og er derfor ikke omfattet av det mottakssystemet som behandles i denne utredningen.

²⁵ Refstad ankomstransitt i Oslo overtok i oktober 2010 denne funksjonen etter Tanum ankomstransitt i Bærum.

tervju er gjennomført. Etter intervju overføres asylsøkere normalt til ordinære asylmottak.

Det finnes egne transittmottak for enslige mindreårige i alderen 15–17 med samme funksjon som øvrige transittmottak. Per desember 2010 fantes 2 slike mottak med 220 plasser og 145 beboere.

Ordinære mottak

Per desember 2010 fantes 104 ordinære mottak med 15 800 plasser og 14 700 beboere. Ordinære mottak er per i dag innkvarteringstilbud for asylsøkere fram til utreise eller bosetting i kommune.

Enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15–17 innkvarteres i egne mottak eller avdelinger. Per desember 2010 fantes det 36 slike mottak eller avdelinger med 1 151 plasser og 607 beboere.

Forsterkede avdelinger

Per desember 2010 fantes det 5 forsterkede avdelinger med 100 plasser og 91 beboere. Dette er avdelinger for personer med særskilte behov. I motsetning til systemet for øvrig bygges ikke kapasiteten opp og ned i takt med behovet. Antall plasser er så langt fastsatt av Stortinget gjennom behandlingen av statsbudsjettet.

20.5 Beskrivelse av de ulike funksjonstypene

Mottakssystemet består av ulike deler eller komponenter, som har hver sine funksjoner. Vi skal i det følgende se litt nærmere på hva som kjenner tegner de ulike delene av systemet. Hvilke hensyn er det de ulike mottakstypene tjener, og hvilke er det de ikke tjener?

20.5.1 Transittmottak

Saksbehandlingsprosedyrer er det sentrale hensynet som ligger til grunn for transittmottak. For en rasjonell gjennomføring av intervju er det nødvendig at asylsøkere er innkvartert i nærheten av der UDI gjennomfører intervjuer.

Videre åpner transittfunksjonen for identifisering av Dublin-saker slik at det før flytting til annet mottak kan avgjøres om personer er aktuelle for overføring til et annet europeisk land. Videre er transittmottak et alternativ til ordinære mottak for personer som har en kort tidshorisont i Norge fordi de tilhører en gruppe som inngår i hurtigprosedyre.

Plasser i transittmottak er mer kostbare enn plasser i ordinære mottak. Fordi det ikke er mulig å forutsi hvor mange personer som til enhver tid søker asyl, og fordi alle asylsøkere skal tilbys innkvartering, er det nødvendig med en viss overkapasitet i mottakssystemet. Transittmottakene fungerer som en slags buffer i systemet og må derfor ha noe mer overkapasitet enn de ordinære mottakene. Kravet som i 2010 ble stilt til UDI angående gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse av mottaksplasser (inkludert stykkpris plasser, men ikke inkludert beredskaps plasser), var 85 prosent.²⁶

Andre faktorer som bidrar til at transittplasser er mer kostbare, er døgnbemanning og kantinedrift. Selv om beboere i transittmottak mottar redusert økonomisk utbetaling (kun «lommepenger»), er besparelsen ved det ikke stor nok til å dekke utgifter forbundet med kantinedrift (lokaler, utstyr, bemanning og matvarer).

En del transittmottak har eget helsetilbud, noe som innebærer at en del kommuner med transittmottak har egne avtaler med UDI om finansiering av utgifter fra helsetjenester. Dette kommer i tillegg til den ordinære vertskommunekompensasjonen og er derfor et annet element som bidrar til høyere kostnader for transittplasser sammenlignet med ordinære plasser.

Fraværet av selvhushold, det vil si at beboere ikke har anledning til å lage egen mat, samt andre aktiviteter som blant annet norskundervisning, innebærer at transittmottak ikke bidrar til målet om at asylsøkere i størst mulig grad skal være selvhjulpne i dagliglivet, noe som har vært en uttalt målsetting siden dagens mottakssystem ble etablert.²⁷ Derfor er også transittmottakenes formål begrenset til å «ivareta utlendingsmyndighetenes behov for effektiv gjennomføring av asylintervju og helseundersøkelse»²⁸.

Transittfunksjonen åpner for etablering av kompetansemiljø for identifisering av sårbare personer i større grad enn det som gjøres i dag. (se nærmere om identifisering av sårbare personer i kap. 24).

20.5.2 Ordinære mottak

I likhet med transittmottak er et hovedhensyn med ordinære asylmottak å tilby innkvartering og dekke andre grunnleggende behov mens asylsøkere får sitt beskyttelsesbehov vurdert av norske myndigheter.

²⁶ UDIs tildelingsbrev for 2010.

²⁷ St. meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 12.

²⁸ RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak*

Ordinære mottak har samtidig et helt annet formål enn transittmottak ettersom de er ment å «normalisere» tilværelsen, det vil si være «et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon, samt ivareta, og gi vekstmuligheter for deres individualitet, tilhørighet og mestrings-evne».²⁹

20.5.2.1 Integrering som hovedprinsipp?

Ifølge Agenda³⁰ er integrering et hovedhensyn bak ordinære asylmottak. Sektoransvar, det vil si at kommunens tjenesteapparat for kommunens innbyggere stilles til disposisjon for beboere i ordinære mottak, er en faktor som innebærer at beboere tilegner seg erfaring, kunnskap og kompetanse om å leve og være en del av det norske samfunnet. Tilbudet for beboere i ordinære mottak er også på andre måter rettet mot at beboere skal tilegne seg samfunnskompetanse. Blant virkemidlene her er arbeid³¹, norskundervisning, skolegang og barnehage, innhold i informasjonsprogram og strategier for aktivitet. Det er aktiviteter og tiltak som skjer både på mottaket og i lokalsamfunnet.

Såkalt returarbeid har imidlertid fått gradvis økt betydning de senere år som del av de oppgaver mottaksansatte er satt til å utføre. UDIs rundskriv *Satsingsområder for statlige mottak i 2010*³² angir *informasjon, lokalsamfunnsarbeid* og *retur* som satsingsområder. Mottak skal i denne forbindelse «informere, motivere og fremme frivillig retur»³³.

En rekke forhold taler for at integrering likevel fortsatt må anses som et viktigere prinsipp enn retur for de ordinære mottakenes organisering og tilbud til beboere. Blant annet sektoransvaret innebærer at mottakene har en viktig oppgave i å veilede beboere i å benytte det allmenne tjenesteapparatet i kommunen. Lokalt aktivitetstilbud er også et sentralt virkemiddel i mottakenes tilrettelegging for mottaksbeboeres mestring i en krevende livssituasjon.

Desentraliserte mottak og plasser har i løpet av de siste 10 årene utgjort en økende andel av mottakstilbudet. Ved utgangen av 2009 bodde 51 prosent av mottaksbefolkningen i desentraliserte

²⁹ RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak*.

³⁰ Agenda Utredning & Utvikling (2005): *Kan driften av statlige mottak gjøres mer kostnadseffektiv?*

³¹ Muligheten for å få midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere ble betydelig innskrenket i 2009.

³² RS 2010-150 *Satsingsområder for statlige mottak i 2010*.

³³ Sst.

boenheter. Opprettelsen av desentraliserte plasser har delvis kommet som et resultat av at driftsoperatører i perioder med nyetablering enklere har hatt tilgang på slike boliger. Den «normaliserende» effekten av tilbudet i ordinære mottak kan antas å bli forsterket av innkvarteringen i ordinære boliger, det vil si i desentraliserte mottak.³⁴ Om dette skriver Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) følgende i en rapport fra 2010:

I bosituasjon i mottakene kan en desentralisert modell bidra til å styrke opplevelsen av seg selv som en aktiv part i å sikre gode levekår for seg selv. En desentralisert boligløsning kan øke handlingsrommet for den enkelte til både å delta i, men også å finne frem til og bli inkludert i ulike sosiale aktiviteter i lokalsamfunnet. Jo mer alminnelig boligsituasjon asylsøkeren har, jo lettere er det antakelig å utvikle relasjoner i de nære omgivelser [...] Samtidig kan det virke kvalifiserende både direkte og indirekte for den nyetableringsprosessen en asylsøker er i. For kommunene kan den innføring dette gir den enkelte asylsøker lette bosettingsarbeidet senere, der dette måtte bli aktuelt.³⁵

Integrering er også det mål asylsøkere flest er motivert for å oppnå – i motsetning til retur. Det reflekteres i at norskundervisning, etter hva utvalget erfarer, anses av beboere og ansatte i mottak som det viktigste, nyttigste og mest ønskede aktivitetstilbudet. På grunn av sin kjennskap til det norske samfunn vil også ansatte i mottak ha forholdsvis gode forutsetninger for å bidra til integrering sammenlignet med informasjon om og motivering for retur til et, for de fleste, ganske ukjent land.

En vesentlig andel av beboere i ordinære mottak har eller kommer til å få oppholdstillatelse i Norge. Integrering er et tema som vies stor oppmerksomhet i offentligheten og omtales gjerne som et «felles ansvar». Også i dette perspektivet er det naturlig at ansatte i mottak anser det som viktig å bidra til dette formålet. Blant de fire hovedhensynene Agenda beskriver grunnleggende for organiseringen av mottakssystemet (jf. ovenfor pkt. 20.3) synes driftsøkonomiske hensyn ifølge Agenda å være underordnet de øvrige tre hensynene.³⁶ Det framstår dermed i utgangs-

punktet som lite effektiv ressursbruk å prioritere for eksempel integrering framfor driftsøkonomiske hensyn. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det likevel kunne være mer hensiktsmessig å investere i integrering i mottaksfasen framfor utelukkende å se hen til rene driftsøkonomiske hensyn. Såkalt passivisering anses som en reell risiko forbundet med lengre mottaksopphold.³⁷ For dem som skal bli i Norge, vil veien til selvhjelpenhet være kortere når integrering prioriteres i mottaksfasen. Dette er sannsynligvis en vesentlig årsak til at integreringsaspektet vektlegges både i systemets organisering og i oppgaveløsning i det enkelte mottak.

Selv om ordinære mottak er innrettet mot og bidrar til normalisering, kan det samtidig hevdes at livssituasjon og levekår i ordinære asylmottak er et langt stykke fra en normalisert tilværelse. Delvis vil det kunne tilskrives mottakenes nøkterne innretning, begrensede ressurser og virkemidler til aktivitet og sysselsetting og tilrettelegging for ulike grupper (bl.a. barn og familier, enkelte sårbare grupper). Usikkerhet rundt framtiden og utfallet av asylsøknaden og den sårbarhet som følger av det, er sannsynligvis den viktigste årsaken til at tilværelsen for beboere i asylmottak er en unntakstilstand snarere enn en normaltilstand. Andre faktorer som trekker i samme retning, er blant annet isolasjon, langvarig passivitet og mangel på aktivitet, tap av sosial status og manglende kontroll og innflytelse over egen hverdag.³⁸

20.5.2.2 Tosporet løp

En rekke forskere viser til at «normalisering» gjennom aktivitet kan forebygge og motvirke uheldige konsekvenser av asylsøkertilværelsens ofte langvarige usikkerhet, som klientifisering, passivisering og nedsatt psykisk helsetilstand.³⁹ Fordi passivisering av flere anses å virke returfremmende⁴⁰ vil en normaliseringsstrategi også ivareta hensynet til *frivillig retur* for personer med avslag på asylsøknad. Likeledes er det en utbredt

³⁴ Ved utgangen av 2009 var 51 prosent av plassene i ordinære mottak desentralisert.

³⁵ Søholt, Susanne og Arne Holm (2010): *Desentraliserte asylmottak og bosetting* Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR), s. 142.

³⁶ Agenda Utredning & Utvikling (2005): *Kan driften av statlige mottak gjøres mer kostnadseffektiv?*, s. 49.

³⁷ Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999): *Mellom håp og lengsel*. Trondheim : Sintef / Brekke, Jan-Paul (2004): *While we are waiting*. Oslo : Institutt for samfunnsforskning, ISF-rapport (2004:010).

³⁸ Berg, Berit og Nora Sveaas m.fl. (2009): *Det hainnle om å leve*. [2. opplag] Trondheim : NTNU Samfunnsforskning, s. 26.

³⁹ Valenta, Marko mfl. (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*. Trondheim : NTNU Samfunnsforskning, s. 19.

⁴⁰ Sst., s. 139.

oppfatning at en aktiv tilværelse i eksil bedrer muligheten for reetablering i hjemlandet.

Politikken overfor bosniske flyktninger med midlertidig beskyttelse i 1990-årene omtales som «det tosporede løp». Tanken bak denne politikken var at integrering i vertslandet virker positivt på evnen, og dermed viljen, til å returnere til hjemlandet når behovet for beskyttelse eventuelt opphører. Det er således ingen motsetning mellom integrering og retur. I Stortingsmelding 17 (1994–95) *Om flyktningpolitikken*, ble det formulert på følgende måte:

Den sentrale utfordringen blir [...] å utvikle tiltak som kombinerer hensynet til videre opphold og til eventuell hjemvending. Kunnskap og ferdigheter som setter den enkelte i stand til å ta ansvar for sin egen framtid, enten det blir i hjemlandet eller i Norge, må tas vare på og utvikles. Erfaring tilsier at de som mestrer eksiltilværelsen, ofte også mestrer en vanskelig tilbakevending bedre, og raskere klarer å etablere seg i hjemlandet igjen. Det bør derfor ikke være noen motsetning mellom tiltak med sikte på et aktivt, selvhjulpent liv i Norge, og tiltak rettet mot tilbakevending og gjenoppbygging.

Brekke beskriver hvordan *tid* var en kritisk faktor når det gjaldt tilbakevending for de bosniske flyktningene som kom til Norge i første halvdel av 1990-årene.⁴¹ Å befinne seg i en midlertidig og uavklart situasjon er krevende og over tid i økende grad belastende. Behovet for en viss forutsigbarhet og normalitet presset fram et valg som peker i den ene eller andre retningen, i dette tilfellet integrering eller retur til hjemlandet. Over tid trumfet et liv i Norge over retur til Bosnia som den foretrukne framtidsstrategi. Årsaken til dette var delvis at tilknytningen til det norske samfunnet med tiden økte, samtidig som tilknytningen til hjemlandet ble svekket. Brekke omtaler derfor det tosporede løp som en «tidsskjør» ordning.⁴²

Det er vesensforskjell mellom situasjonen for personer med midlertidig beskyttelse og asylsøkere, blant annet fordi sistnevnte har en ytterligere uavklart situasjon. Det kan likevel antas at de samme psykologiske mekanismene vil gjøre seg gjeldende for asylsøkeren som for flyktningen med midlertidig beskyttelse. Behovet for å motkjempe belastningen ved en uavklart situasjon som strekker ut i tid, treffe et valg og innstille seg

på ett bestemt utfall kommer også til uttrykk blant asylsøkere.⁴³

20.5.2.3 Geografisk spredning

Ordinære mottak er spredt over hele landet og finnes i alle fylker. Dermed oppnår asylsøkere tilknytning til lokalsamfunn og regioner over hele landet. En slik tilknytning øker sjansene for senere bosetting etter en eventuell oppholdstillatelse, og følgelig vil et distriktpolitisk mål om spredt bosetting ivaretas. Et annet aspekt ved geografisk spredning er at innbyggere i mange kommuner får mulighet til å stifte bekjentskap med asylsøkere og deres situasjon.

20.5.3 Mottak for enslige mindreårige

Barn har i henhold til barnekonvensjonen særskilte rettigheter. Blant annet stilles det i artikkel 28 krav til at obligatorisk grunnutdanning skal være gratis tilgjengelig for alle barn (uavhengig av oppholdsstatus). I Norge har asylsøkende barn i grunnskolealder et skoletilbud. Dermed tilbringer barn i disse aldersgruppene sin tid innenfor mer normaliserte rammer enn øvrige beboere i asylmottak. Barn har på mange måter andre behov enn voksne. Det er likevel ikke noe som taler for at de ikke i like stor eller større grad enn voksne vil påvirkes og være sårbare overfor situasjonen som asylsøker. Med innføring av transittmottak og ordinære mottak for enslige mindreårige asylsøkere er det lagt til grunn at det er en sårbar gruppe, og at alle individer i gruppen har spesielle behov, herunder for trygghet, omsorg og oppfølging.

I hvilken grad slike mottak i tilstrekkelig grad ivaretar de enslige barnas behov, er omdiskutert. Blant annet har FNs barnekomité uttalt at behovene til enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15–18 ikke er ivaretatt før barnevernmyndighetene overtar ansvar også for denne gruppen. Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige over 15 år er nærmere omtalt i kapittel 27.

20.5.4 Alternativ mottaksplassering

Utlendingsdirektoratet forvalter en ordning som kalles alternativ mottaksplassering (AMOT). Ordningen innebærer at Utlendingsdirektoratet kan inngå en avtale med en kommune om å gi en person uten oppholdstillatelse et boligtilbud i stedet

⁴¹ Brekke, Jan-Paul (2001): *Velkommen og farvel*. Oslo : Institutt for samfunnsforskning.

⁴² Sst.

⁴³ Brekke, Jan-Paul (2004): *While we are waiting*. Oslo : ISF-rapport (2004:010), s. 51.

for opphold i statlig mottak. Kommunen forplikter seg til å ivareta personens oppfølgingsbehov i avtaleperioden. Utlendingsdirektoratet betaler et tilskudd til kommunen. Tilskuddet består av et engangstilskudd på 40 000 kroner per person. Fra og med fjerde måned etter inngått avtale og til og med måneden etter at avtalen utløper, betaler Utlendingsdirektoratet et månedlig tilskudd på 8 500 kroner per person. Årlig kostnad for AMOT er dermed 116 500 kroner for første år og deretter 102 000 kroner.

Alternativ mottaksplassering kan benyttes når Utlendingsdirektoratet finner det urimelig at en person skal bo i mottak. Det kan for eksempel gjelde når en asylsøker har ektefelle og/eller barn bosatt i Norge, eller når en person lovlig er etablert i Norge før vedkommende søker om asyl. Medisinske og/eller psykososiale forhold kan også gi grunnlag for alternativ mottaksplassering når Utlendingsdirektoratet finner at det gir en bedre løsning for den enkelte enn en plassering i mottak. AMOT er frivillig for kommunen.

Omfanget av AMOT har vært forholdsvis begrenset. Følgende antall personer flyttet fra mottak til AMOT i perioden 2007–2010: 2007: 112, 2008: 57, 2009: 41, 2010: 71. I 2010 ble det utbetalt tilskudd for 201 personer.⁴⁴

20.5.5 Forsterkede avdelinger

20.5.5.1 Bakgrunn

I Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*⁴⁵ fremmet regjeringen forslag om å opprette mottak blant annet med lengre oppsigelsestid enn ordinære mottak, for å sikre en bedre kompetanseutvikling i mottakssystemet inkludert opplæring av ansatte i andre mottak. Kommunalkomiteen støttet regjeringens forslag om lengre avtaletid for enkelte mottak for å sikre en kjernekompetanse (jf. kap. 17.2.1). I tillegg mente komiteen at det er behov for å ha «mottak som er spesialisert og med noe sterkere ressurser til å ta seg av personer med psykiske problemer eller annen atferd som er til stor belastning for andre beboere på mottaket.»⁴⁶ Noen mottak bør derfor ha «et spesielt ansvar for personer som krever styrket bemanning eller tilgang på ekspertise.»⁴⁷ Anbefalingen ble fulgt opp av Kom-

munal- og regionaldepartementet, og det ble nedsett en interdepartemental arbeidsgruppe. Gruppen gjennomgikk situasjonen vedrørende psykisk helse for beboere i statlige asylmottak og la i 2003 fram rapporten *Psykisk helse for asylsøkere og flyktninger i asylmottak*⁴⁸. Arbeidsgruppen la fram flere forslag til tiltak, deriblant opprettelse av mottak for beboere med stort hjelpebehov. Hensikten med opprettelsen var å heve standarden på tilbudet til beboerne, og da særlig til beboere med stort hjelpebehov, men som ikke kvalifiserer for innleggelse i institusjon. Et slikt tilbud ble innført i 2005 da UDI inngikk tilleggsavtaler med fire driftsoperatører for statlige mottak. De nye plassene ble lagt til eksisterende mottak, som egne avdelinger, og fikk benevnelsen 'forsterket avdeling'. I 2010 var det 100 forsterkede plasser, fordelt på fem avdelinger i tilknytning til ordinære mottak.

Personer med psykiske problemer er den primære målgruppen for de forsterkede mottakene. Ordningen er dermed et tilbud til sårbare personer og bidrar til å nå målet om at mottakstilbudet skal være «forsvarlig», «tilpasset» og «differensiert». Nærmere definert inngår følgende kategorier beboere i «beboere med særskilte hjelpebehov»:⁴⁹

1. personer med psykiske lidelser som ikke er så syke at de er innlagt på psykiatrisk institusjon, men som for eksempel er medisineret og går til poliklinisk behandling
2. personer med en atferd som er til stor belastning for andre beboere (som kan skyldes en psykisk lidelse, men som ikke er begrenset til det)
3. personer med alvorlig somatisk sykdom eller funksjonshemming

Mottakene er ikke tiltenkt en rolle som behandlingsinstitusjoner. Forsterket avdeling skal ha et særlig godt samarbeid med behandlende instanser, herunder spesialisthelsetjeneste og kommunehelsetjenesten. I vurdering og iverksetting av tiltak for beboerne skal sektoransvaret legges til grunn. Beboere som blir vurdert som en fare for øvrige beboere og ansatte, skal ikke innkvarteres i forsterket avdeling. Beboerne skal ha tilbud om tilrettelagt informasjon og aktiviteter. Formålet med å knytte de forsterkede plassene til ordinært

⁴⁴ E-post fra UDI til utvalget av 14.3.2011.

⁴⁵ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*.

⁴⁶ Innst. S. nr. 197 (2000–2001), pkt. 4.2.

⁴⁷ Sst.

⁴⁸ Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Psykisk helse for asylsøkere og flyktninger i asylmottak*.

⁴⁹ *Evaluerings av forsterket avdeling* Agenda Utredning & Utvikling AS 2007, s. 16.

mottak er for å stimulere til en driftsmessig synergieffekt.

I en evalueringsrapport fra 2007 drøfter Agenda Utredning & Utvikling AS (Agenda) om forsterkede avdelinger (FA) er et botilbud eller en institusjon, og konkluderer med at det mest sammenlignbare er kommunale omsorgsboliger med døgnkontinuerlig personalbase. Kostnaden for en FA-plass er ifølge Agendas rapport om lag fem ganger høyere enn for en plass i ordinært mottak og om lag en fjerdedel av kostnaden for en voksenalderpsykiatrisk døgninstitusjon.⁵⁰

Agenda konkluderer i sin evaluering med at FA i all hovedsak er et godt egnet botilbud for de som har fått dette tilbudet. Videre konkluderer rapporten med at de største utfordringene i tilbudet til beboerne finnes når det gjelder psykisk helsevern. Det vises til at det, i likhet med for befolkningen for øvrig, tar lang tid å få et behandlingsopplegg innenfor psykiatrien på plass.⁵¹ (Se nærmere om psykisk helse tilbud og asylsøkere i kap. 25.)

Når det gjelder helsevesenets oppfatning av FA, skriver Agenda følgende i sin rapport:

FAene kan også melde om at den forvirringen de tidligere opplevde fra psykisk helsevern/spesialisthelsetjeneste vedrørende hva FA faktisk er, er i ferd med å bli oppklart. Det er ikke lenger like mange som tror at FA er en «sterk avdeling». Men ansatte i FAene mener at beboerne skrives for raskt ut fra psykiatriske sengeposter. Hvor vidt det er spesielt for beboerne ved FA i motsetning til befolkningen for øvrig, har vi imidlertid ikke gått nærmere inn på. Kritikken om det siste har imidlertid vært et gjentakende tema i samfunnsdebatten.⁵²

Agenda anbefaler likevel at ordningen gis en annen benevnelse fordi det kan sende gale signaler om tilbudets karakter.

20.5.5.2 Alternativer til innkvartering i forsterket avdeling

Bruk av forsterkede avdelinger er bare én av flere muligheter mottakene og UDI har når man skal vurdere tiltak overfor asylsøkere med spesielle behov. I enkelte tilfeller settes det inn ressurser for å forsterke aktivitetstilbudet og lignende til den enkelte beboer ved ordinære mottak. Vaktse-

skap brukes ved behov, der det er fare for utagering og/eller aggressiv atferd mv. (benyttes ved behov også i forsterket avdeling). Det mest kostbare tiltaket er å plassere enkeltbeboere i omsorgsbolig, som UDI kjøper fra privat leverandør. Her er det døgnkontinuerlig bemanning på individnivå.

20.5.5.3 AMOT som supplement til forsterket avdeling

Det er mulig å se for seg at alternativ mottaksplassering (AMOT) benyttes i tilfeller der asylsøkere har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging, men ikke kvalifiserer til institusjonsplass. Det vil da mest sannsynlig være behov for en refusjonsordning for utgifter ut over gjeldende tilskudd til kommunen ved AMOT – eventuelt et tilskudd etter en fast sats eller graderte satser, tilsvarende det tilskuddet kommuner mottar ved bosetting av funksjonshemmede. Fordelen med en slik ordning vil kunne være et tilbud som i større grad er individuelt tilrettelagt sammenlignet med hva de forsterkede avdelingene kan tilby.

20.5.6 Særskilte prosedyrer

20.5.6.1 Dublin-saker

En del asylsøknader blir ikke behandlet av norske myndigheter, fordi Dublin II-forordningen i bestemte tilfeller gir anledning til å overføre asylsøkere til andre land som deltar i Dublin-samarbeidet. Forordningen regulerer hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Norge er knyttet til EUs Dublin II-forordning og til fingeravtryksregisteret EURODAC gjennom en egen avtale.⁵³

Asylsøknader som behandles i henhold til Dublin-prosedyre, identifiseres som oftest gjennom fingeravtrykk ved registrering av asylsøknad eller på grunnlag av andre indikasjoner, som Schengen-visum utstedt av et annet medlemsland. En slik prosedyre innebærer at norske myndigheter henvender seg til et annet medlemsland og ber om at landet tar imot en bestemt person. På bakgrunn av tilbakemelding fra medlemslandet fatter norske myndigheter et formelt vedtak om overføring i henhold til Dublin II-forordningen. I noen tilfeller beslutter Utlendingsdirektoratet at søknaden skal behandles i Norge. Ifølge Utlendingsdirektoratet er saksbehandlingstid for vedtak i slike

⁵⁰ Sst., s. 61.

⁵¹ Sst., s. 67.

⁵² Sst., s. 68.

⁵³ Vedtatt av Stortinget 17.6.2003 jf. Innst. S. nr. 269 (2002–2003).

Tabell 20.3 Andel Dublin-saker

År	Antall vedtak totalt	Antall Dublin-vedtak	Prosent Dublin-vedtak av total
2008	9 700	1 507	15,5
2009	15 686	3 965	25,3
2010	16 455	2 492	15,1

saker mellom 2,5 og 4 måneder. Deretter overføres saken til Politiets utlendingsenhet, som har ansvaret for uttransportering.

I mottakssammenheng har dublinere blitt behandlet forskjellig fra asylsøkere i ordinær prosedyre. I UDIs tildelingsbrev for 2010 heter det at dublinere «så langt dette er praktisk mulig samles og innkvarteres i egne mottak/avdelinger i østlandsområdet». I praksis har dette langt på vei dreid seg om transittmottak. Målsettingen om egne mottak har ikke vært konsekvent gjennomført, blant annet på grunn av manglende kapasitet i transittmottakene. Dublinere mottar også lavere økonomiske ytelser enn ordinære beboere. Fra og med 2009 ble det ikke lenger gitt tilskudd til kommuner for norskopplæring for denne gruppen. I likhet med andre beboere som mottar reduserte økonomisk ytelser, skal mottaket dekke egenandel ved legebesøk. Det stilles krav til at besøket er nødvendig eller akutt.

Utvalget er kjent med at flere driftsoperatører overfor UDI har pekt på problemer knyttet til misnøye fra dublinere på grunn av forskjellsbehandling og begrensninger i rettigheter sammenlignet med andre beboere.

I tabell 20.3 framgår antall og andelen Dublin-saker av det totale antallet asylvedtak de siste 3 årene.⁵⁴

Utvalget har mottatt statistikk fra UDI over botid i mottak for dublinere i 2010.⁵⁵ I 2010 var gjennomsnitt og median for botid henholdsvis 6,8 og 6,7 måneder. Tallene refererer til beboerne som var underlagt Dublin-prosedyre, og som forlot mottak i 2010. Statistikken viser samtidig at det er betydelig variasjon i botiden, fra 0 til 56 måneder. Tabell 20.4 viser hvordan botiden fordelte seg blant de 3 637 personene i Dublin-prosedyre som forlot mottak i 2010.

20.5.6.2 Hurtigprosedyrer

I 2004 ble det innført en såkalt 48-timers prosedyre som skulle gjelde for asylsøkere fra land der det antas som åpenbart at søkeren ikke har beskyttelsesbehov. Søknaden skal avgjøres i første instans asylsaksbehandling (UDI) innen 48 timer. Per mars 2011 var asylsøkere fra 53 ulike opprinnelsesland omfattet av denne prosedyren.⁵⁶

Det eksisterer også en hurtigprosedyre for søkere fra land der det erfaringsmessig ikke er behov for å opplyse saken ytterligere eller foreta verifiseringer, og der de fleste søknadene avslås.⁵⁷ Slike søknader skal behandles i første instans i løpet av 3 uker. Per mars 2011 var følgende land omfattet av denne prosedyren: Armenia, Georgia, Hviterussland, India, Irak, Nepal, Nigeria, Russland (kun etniske russere) og Kosovo (unntatt minoriteter fra Kosovo).⁵⁸

Av de om lag 10 000 personene som søkte asyl i 2010, ble 2,5 prosent underlagt behandling etter 48-timers prosedyre og 5 prosent underlagt behandling etter 3-ukers prosedyre. I 2009 var under 1 prosent såkalt 48-timers saker, og 4 prosent var 3-ukerssaker. Porteføljen for 48-timerssaker ble utvidet i 2010.⁵⁹

Tabell 20.4 Botid dublinere

Botid	Antall personer
0–3 md.	834
3–6 md.	666
6–9 md.	1 385
9–12 md.	367
Over 12 md.	385
Totalt	3 637

⁵⁴ Basert på UDIs vedtaksstatistikk, tilgjengelig på www.udi.no.

⁵⁵ E-poster fra UDI til utvalget av 16. og 17.3.2011.

⁵⁶ Utlendingsdirektoratet (2008): Praksisnotat 2008-025.

⁵⁷ Meld. St. 9 (2009–2010), *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*, pkt. 3.4.1.

⁵⁸ UDI Praksisnotat 2008-025.

Det er også egne rutiner for behandling av søknader fra asylsøkere som mistenkes for å ha begått kriminelle handlinger, eller søkere som er psykisk ustabile og lager store problemer i mottakene.⁶⁰ UDI har behandlet 245 asylsaker i 2010 hvor søknaden om beskyttelse var ubehandlet ved pågripelse. UDI avslo alle sakene unntatt to som ble innvilget opphold på humanitært grunnlag. I 53 prosent av sakene ble saken behandlet etter Dublin II-forordningen.⁶¹

20.6 Beskrivelse og drøfting av andre aktuelle funksjonstyper

I det følgende vil utvalget beskrive og drøfte ulike andre mottakstyper enn dem som er gjeldende i dag.

20.6.1 Retursentre

20.6.1.1 Bakgrunn

I 2004 besluttet regjeringen å innføre en praksis hvor personer med endelig avslag på asylsøknaden skulle miste tilbud om innkvartering i mottak. Hensikten var å motivere flere til å velge frivillig retur. Barnefamilier, enslige mindreårige og alvorlig syke personer skulle ikke omfattes av ordningen. En av konsekvensene av den nye praksisen var uklarhet i ansvarsforhold mellom stat og kommune når det gjaldt støtte til livsopphold for de personene som mistet mottaksplass. I 2004 foreslo SV overfor Stortinget opprettelse av egne mottak for denne gruppen. I mars 2006 ble det første av to ventemottak etablert. Per desember 2009 var det 19 736 personer i mottak, av disse hadde 3 045 personer avslag i andre instans, hvorav 171 personer i ventemottak.⁶²

I statsbudsjettet for 2010 framgår det at regjeringen vil vurdere en utvidelse av ventemottaksordningen.⁶³ På oppdrag fra Justis- og politidepartementet gjennomførte NTNU Samfunnsforskning AS en evaluering av ventemottaksordningen.⁶⁴ Evalueringen konkluderte med at vente-

mottakene ikke virket returfremmende, men snarere hadde motsatt virkning på grunn av den passiverende effekten av opphold under slike forhold som ventemottakene innebærer.⁶⁵ Sommeren 2010 ble begge ventemottakene stengt som følge av omfattende brannskader. Brannene var påsatt av personer som var beboere ved mottakene. Ifølge en pressemelding fra Justisdepartementet av 24.9.2010 har regjeringen besluttet at det i stedet for ventemottak⁶⁶ skal opprettes retursentre for personer med endelig avslag på søknad om beskyttelse. Det heter videre i pressemeldingen at retursentre i større grad enn ventemottak skal vektlegge returfremmende informasjons- og aktivitetstilbud, samt at standard og bemanning skal tilsvare ordinære mottak.

20.6.1.2 UDIs forslag

I et brev av 13.9.2010 ble UDI bedt av Justisdepartementet å utrede en ny innkvarteringsordning for beboere med endelig avslag på asylsøknad. I et brev av 1.11.2010 presenterer UDI sitt forslag til hvordan retursentre best kan innrettes.

I det følgende gis en kortfattet gjengivelse av sentrale elementer i UDIs forslag.

1. Egne enheter

UDI anbefaler at retursentre etableres som egne enheter framfor avdelinger på eksisterende mottak. Hensikten med dette er å få delvis spesialiserte mottak med spisset kompetanse, og i tillegg vil man oppnå at et avslag på asylsøknad gis en tydeligere konsekvens hvis det innebærer flytting til et annet innkvarteringssted.

Enhetene bør fortrinnsvis plasseres i praktisk nærhet til større flyplasser for å lette politiets arbeid med uttransporteringer. Retursentre innføres gradvis, og innen utgangen av 2011 skal alle med endelig avslag gis et botilbud i retursentre.

2. Målgruppe og tidspunkt for overflytting

Alle personer med endelig avslag på asylsøknad bør omfattes av ordningen. Det bør imidlertid legges opp til at barn flyttes til retursentre i samme kommune slik at det ikke er nødvendig med skolebytte. Der hvor dette ikke er mulig, bør det utvises fleksibilitet når det gjelder flytting av barnefamilier midt i et skoleår.

⁵⁹ Utlendingsdirektoratet (2011): *Virksomhetsrapport for 2010*.

⁶⁰ E-post fra UDI til utvalget 4.5.2010.

⁶¹ Utlendingsdirektoratet (2011): *Virksomhetsrapport for 2010*.

⁶² Valenta, Marko mfl. (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*. Trondheim : NTNU Samfunnsforskning, s. 10.

⁶³ Prop. 1 S (2009–2010) *Arbeidsdepartementet, resultatområde 7, Beskyttelse og innvandring*.

⁶⁴ Valenta mfl. (2010).

⁶⁵ Valenta mfl. (2010), s. 136.

⁶⁶ Ventemottaksordningen ble i praksis avviklet sommeren 2010.

3. Standard
Standarden bør være som i ordinære mottak, med selvhushold (dvs. innrettet slik at beboere tilbereder sin egen mat).
4. Informasjon
Informasjonsprogram i ordinære mottak må få et annet innhold hvor returinformasjon gis en mer framtreddende plass, samt bidra til å forberede for eventuell flytting til retursentre. Retursentre bør ha egne informasjonsprogram.
5. Kvalifisering
Sentrene bør holde tidsbegrensede kvalifiseringskurs og sette inn opplæringsiltak som har som overordnet mål å fremme frivillig retur basert på samarbeid med den enkelte beboer, som forberedelse til reintegrering i hjemlandet. Tilbudet bør være praktisk rettet mot arbeidsmuligheter i hjemlandet. Som eksempler nevnes blant annet bilmekanikk, data, minerydding, handel- og butikkfag og skjønnhetspleie.
Utvikling av gode returiltak vil innebære et grundig forsøks- og utviklingsarbeid gjennom prosjekter, forskning og utredning. Retursentre bør nyttiggjøre seg lokale ressurser i kvalifiseringsarbeid.
6. Bemanning
Med henvisning til departementets budsjett-rammer og beslutning om tilsvarende standard og bemanning som på ordinære mottak legger UDI til grunn at det i utgangspunktet skal være samme antall ansatte som i ordinære mottak. Den spesielle driftsformen tilsier likevel en styrking av personalet gjennom en ekstra stilling som returkoordinator og en halv stilling til psykiatrisk sykepleier eller helsesøster. Det vil videre være avgjørende at det stilles andre krav til kompetanse hos de ansatte i retursentrene sammenlignet med ordinære mottak, noe som i stor grad vil søkes oppnådd gjennom en aktiv opplærings- og informasjonsvirksomhet fra UDIs side. Opprettelse av retursentre vil føre til et stort behov for veiledning og opplæring av ansatte. Blant viktige samarbeidspartnere når det gjelder opplæring, vil være de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS).
7. Sikkerhet
Risiko for uro *kan* bli større enn på ordinære mottak ettersom beboerne har lengre oppholdstid i mottak og ingen framtidsutsikter i Norge. En standard på linje med ordinære mottak og en differensiert beboergruppe med tilstedeværelse av barnefamilier tilsier imidlertid

at sikkerhetsnivået i utgangspunktet bør være som på ordinære mottak.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser
Innføring av retursentre innebærer en differensiering av mottaksapparatet, og det vil bli mer krevende å nå målet om utnyttelsesgraden på 85 prosent.

20.6.1.3 Oppsummering – UDIs forslag

Regjeringen har besluttet å opprette retursentre i den hensikt å få flere til å velge frivillig retur. På grunnlag av regjeringens vedtak har UDI utviklet en skisse som bygger på to hovedelementer. For det første antas det at signalet som gis gjennom fysisk flytting av personer med endelig avslag på asylsøknaden, vil stimulere til at en større andel av denne gruppen vil velge frivillig retur. For det andre antas det at større vektlegging av retur gjennom informasjons- og kvalifiseringsarbeid vil bidra i samme retning. Videre går man ut fra at en heterogen beboersammensetning og en standard på linje med ordinære mottak vil sikre at retursentre ikke vil ha høyere konfliktnivå eller lavere sikkerhetsnivå enn de ordinære mottakene.

20.6.1.4 Signaleffekten av flytting

NTNU Samfunnsforskning AS skriver i sin rapport om ventemottaksordningen⁶⁷ at en forutsetning for at en overflytting til annet mottak etter endelig avslag på asylsøknaden skal kunne ha effekt, er at det kombineres med en større vektlegging av returrettede aktiviteter. Med andre ord anses flytting i seg selv ikke som et relevant tiltak. Men selv med begge komponenter på plass uttrykker forfatterne av rapporten meget begrenset tillit til effekten av en retursenterordning (jf. nedenfor).

20.6.1.5 Konsekvenser for barn ved flytting av mottakssted

Lidén mfl. sin rapport om medfølgende barn i asylmottak framhever betydningen av å legge til rette for mest mulig stabilitet i barn og familiers liv i mottaksperioden. Det vises til at barns sosiale nettverk er en av de viktigste faktorene for å mestre tilværelsen som asylsøkere. Kontinuitet og forutsigbarhet er viktig for å etablere nettverk i skole- og fritidssammenheng. Flytting mellom

⁶⁷ Valenta, Marko mfl. (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*. Trondheim : NTNU Samfunnsforskning, s. 137.

mottak og følgelig løsrivelse fra sosiale nettverk er derfor ikke hensiktsmessig i et mestringsspektiv. I rapporten frarådes det derfor at retursentre på generell basis benyttes for barnefamilier.⁶⁸

20.6.1.6 Returrettede aktiviteter

I sin evaluering av ventemottaksordningen drøfter NTNU Samfunnsforskning AS ulike alternativer. Det framgår av rapporten at det store flertallet av fagpersoner som ble intervjuet, anbefalte en endring av ordningen tilsvarende hovedtrekkene i UDIs forslag til retursentre. Anbefalingen baseres ifølge rapporten på en forventning om at utvidelsen vil føre til et mer differensiert mottakssystem, som igjen vil føre til et mer effektivt integreringsarbeid i ordinære mottak samt virke returfremmende.⁶⁹

NTNU Samfunnsforskning AS finner i sin evaluering klare holdepunkter for at en reduksjon i standard og aktiviteter som tilbys asylsøkere, samt fravær av selvhushold, virker returhemmende. Evalueringen konkluderer derfor med at alle asylsøkere med endelig avslag bør tilbys kompetansehevende aktiviteter i mye større omfang enn i dag. Et slikt tilbud bør imidlertid primært anses som å tjene returhensynet indirekte, ved at det motvirker en passiviseringsprosess som er returhemmende. Det er ifølge rapporten lite som tyder på at aktiviteter av denne typen har direkte returfremmende effekt.⁷⁰

I rapporten gjengis følgende uttalelse fra en beboer ved et ventemottak:

Det er ikke mulig å lære så mye mekanikk på så kort tid i utgangspunktet. Dette tar flere år ... Et lite kurs på 8 dager eller 16 dager er for lite for å kunne lære deg noe om mekanikk, datakurs og engelsk. Det er trivielt og man kan ikke lære noen ting. UDI betaler for disse kursene. Men de mister pengene fordi jeg ikke lærer noe.⁷¹

NTNU Samfunnsforskning AS konkluderer i sin rapport med at en «ikke kan utelukke» at en utvidelse av ordningen vil virke returfremmende «forutsatt at det kombineres med et større fokus på returrettede aktiviteter», men at «en ikke bør ha

altfor optimistiske forventninger til forskjellige returfremmende tiltak.»⁷² Dette baserer seg på en oppfatning om at «uansett hva slag struktur for mottakssystemet en til slutt går inn for, vil flertallet av avviste asylsøkere prøve å motarbeide systemet siden de foretrekker å bli i Norge framfor å returnere til hjemlandet.»⁷³

NTNU Samfunnsforskning AS framholder i sin rapport at raskere saksbehandling og effektivisering av avslag på asylsøknad samt utvidelse av retur støtte står i en klarere positiv sammenheng med retur tall enn andre tiltak man har gjort innenfor mottakssystemet.⁷⁴

20.6.1.7 Konfliktnivå

I motsetning til UDI i sin utredning om retursentre (jf. over) forventer NTNU Samfunnsforskning AS en høyere konfliktgrad i slike sentre: «Selv om en oppnår forbedringer i kvalifiserings- og aktivitetstilbudet, vil retursentrene fremdeles i mye større grad domineres av frustrerte beboere, og en kan anta at konfliktgraden vil være høyere enn det en finner i ordinære mottak.»⁷⁵

20.6.1.8 Differensiering

På begynnelsen av 1990-årene ble det vedtatt innført et fasedelt mottakssystem, bestående av primær- og sekundærmottak (se egen omtale nedenfor). Innføring av retursentre representerer en fasedeling, og følgelig en differensiering som vil kunne gå på bekostning av fleksibilitet og følgelig kapasitetsutnyttelsen av mottaksplasser.

20.6.1.9 Utvalgets vurdering

Flytting av personer med endelig avslag til retursentre kan skape bedre forutsetninger for spesialisering av integreringsarbeid i ordinære mottak og av returarbeid i retursentre. Utvalget anser det imidlertid som nødvendig at innsats rundt returarbeid generelt, og kompetansehevende, returfremmende aktiviteter spesielt, økes betraktelig for å kunne ha et begrunnet håp om at flere vil velge frivillig retur. Utvalget finner grunn til å minne om at opplærings- og kvalifiseringstilbud innenfor de fagområdene som UDI har nevnt i sin skisse⁷⁶, ellers i samfunnet foregår innenfor videregående

⁶⁸ Lidén, Hilde m.fl. (2011) *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak* ISF-rapport nr. 2011:1, s. 159.

⁶⁹ Valenta, Marko mfl. (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*. Trondheim : NTNU Samfunnsforskning, s. 125.

⁷⁰ Sst., s. 120.

⁷¹ Sst., s. 119.

⁷² Sst., s. 137.

⁷³ Sst.

⁷⁴ Sst.

⁷⁵ Sst.

⁷⁶ Brev fra UDI til Justis- og politidepartementet av 1.11.2010.

utdanning og på fagskoler. Å ha et tilsvarende tilbud i retursentrene vil forutsette betydelig økte økonomiske rammer til blant annet bemanning. Utvalget anser det ikke som sannsynlig at de nødvendige midler vil bli stilt til disposisjon, og viser i den forbindelse til manglende dokumentasjon av en direkte returfremmende effekt av kvalifiseringstiltak. Utvalget vil imidlertid anbefale å gi tilbud om returforberedende tiltak, som nettopp kvalifisering, til beboere både med og uten endelig avslag. Når det gjelder returhensynet, vil kvalifiseringstiltak først og fremst ha en indirekte effekt, ettersom slike tiltak motvirker passivisering. Retur- og reintegreringsstøtte har derimot erfaringsmessig et større direkte returfremmende potensial. Slike tiltak kan gjennomføres innenfor betydelig lavere rammer enn det som vil være påkrevet for å tilby kvalifiseringsprogrammer av en kvalitet og et omfang som kan forventes å gi en direkte returfremmende effekt.

Innføring av retursentre vil gjøre mottakssystemet mindre fleksibelt. En sannsynlig følge av det er lavere kapasitetsutnyttelse, noe som vil innebære potensielt betydelig økning i statens utgifter til mottaksapparatet. Utvalget vil også her vise til at retur støtte mest sannsynlig representerer mer effektiv økonomisk ressursutnyttelse for returarbeidet.

UDI anbefaler at barn flyttes til et retursenter i samme kommune for å unngå skolebytte. Utvalget noterer seg at det per i dag er svært få kommuner som har mer enn ett mottak. Det er dermed usikkert i hvilken grad et slikt mål vil være realiserbart. Videre anbefaler UDI å utvise fleksibilitet når det gjelder flytting av barnefamilier midt i et skoleår. Utvalget har stor forståelse for et slikt hensyn. Samtidig viser dette hvor vanskelig det kan være å gjennomføre en fasedeling i praksis, jamfør forsøket med sekundær- og primærfase som omtales nedenfor.

Utvalget ser videre med bekymring på muligheten for at retursentre vil preges av høyere konfliktnivå enn hva som er tilfellet i ordinære mottak i dag.

Utvalget stiller seg tvilende til om det er hensiktsmessig å innføre retursentre. Det vises her til mangel på empirisk belegg for om flytting av personer med endelig avslag på asyl har returfremmende effekt. Utvalget mener endatil at det er like mye som taler for at retursentre kan få en returhemmende effekt, som det motsatte.

20.6.2 Privat innkvartering

Asylsøkere har i dag anledning til å bosette seg utenfor mottakssystemet. Det utløser imidlertid ingen ytelser, og dette er et alternativ som benyttes i svært liten grad. Sverige har siden 1994 praktisert en ordning med såkalt eget boende, det vil si privat innkvartering som et alternativ til mottaksplass. En utredning om det svenske mottakssystemet viser til betydelige negative konsekvenser av ordningen (jf. kap. 11.3.8). Blant problemene som har blitt påvist, er dårlige boligforhold, isolasjon og fravær eller mangel på kontakt med myndighetene.

Det er mulig å innføre en ordning for privat innkvartering med tiltak som sikrer mot de uheldige konsekvensene som man har sett i Sverige. Sentralt i så måte vil være å sørge for tilknytning til og oppfølging fra et mottak samt deltakelse i aktiviteter (norskopplæring, informasjonsprogram m.m.). Mottak kan gis i oppgave å behøvsprøve det enkelte tilfellet etter nærmere retningslinjer utarbeidet av Utlendingsdirektoratet, herunder retningslinjer for kommunikasjon til og fra mottaket, relasjon til «husvert», innkvarteringsens fysiske egnethet og standard m.m. En slik ordning vil innebære noe reduserte utgifter såfremt det ikke ytes bostøtte i tillegg til de ytelser som gis i mottak (basisbeløp). Ordningen vil også potensielt virke avlastende på mottakssystemet.

Privat innkvartering kan også gjennomføres uten at det legges opp til en daglig kontakt med mottak og undervisningssted. Den private innkvarteringen kan skje innenfor et større område – i prinsippet hele landet – hvis det legges opp til mindre grad av kontakt med mottaket. Ansvar for å yte tjenester som norskundervisning og velferdstjenester vil da måtte ligge til kommunen der innkvarteringen er, og dermed ikke nødvendigvis der mottaket er lokalisert. Det vil i så fall være nødvendig med en tilpasning av vertskommunetilskuddet.

20.6.2.1 Utvalgets vurdering

En mer «regulert» privat innkvartering (jf. over) vil kunne være et godt alternativ til innkvartering i mottak. Med henvisning til de dårlige erfaringene i Sverige med «eget boende» vil utvalget anbefale at det legges opp til en kontakt med og oppfølging fra mottaket som tilsvarer hvordan det er for beboere i ordinære mottak. Dette innebærer at kommunen yter tjenester på lik linje som for beboere i mottak, noe som i praksis innebærer at innkvarteringen som hovedregel bør være geogra-

fisk begrenset til den kommunen hvor mottaket er lokalisert. Unntak kan være aktuelt hvis privat innkvartering er tilgjengelig i en nabokommune. Det bør i så fall klareres med den aktuelle kommunen. Uansett skal tjenestetilbudet i mottaks-kommunen benyttes.

Utvalget mener at det ikke bør gis bostøtte da dette kan føre til at det blir økonomiske hensyn, og ikke husvert og beboers ønske om en mer selvstendig boform, som blir den motiverende faktor. Mottak bør godkjenne hver enkelt innkvartering etter nærmere retningslinjer fra Utlendingsdirektoratet. Privat innkvartering bør i utgangspunktet være begrenset til én person per boligenhet for å unngå dårlige boligforhold. Det bør etter nærmere vurdering kunne gjøres unntak for familier. Det bør settes en øvre grense på hvor mange privat innkvarterte det enkelte mottak skal gi oppfølging. Denne bør settes slik at mottaket kan ivareta tilstrekkelig oversikt over de privat innkvarterte. Utvalget mener opp til 20 personer vil være et rimelig omfang.

20.6.2.2 Økonomi

Gjennomsnittlig kostnad for en mottaksplass er 103 680 kroner. Økonomiske ytelser til beboere utgjør i gjennomsnitt 31 000 kroner. Økonomiske ytelser vil være uendrede. Spørsmålet er dermed hva reduksjonen i kostnad for mottaksplass innebærer dersom man tar i bruk privat innkvartering. De kostnader mottaket har til selve innkvarteringen, vil falle bort ved privat innkvartering, mens utgifter til bemanning og andre administrasjonsutgifter i liten grad vil påvirkes. Utvalget har forespurt en driftsoperatør om driftskostnad forbundet med en ordning som skissert over. I tilbakemeldingen angis det at en kostnad per plass per år vil være om lag kroner 33 000.⁷⁷ Sammenlignet med gjennomsnittlig driftskostnad for en ordinær mottaksplass (kr 60 000⁷⁸) representerer dette en besparelse på om lag 27 000 kroner per plass. Hvis 10 personer i hvert av dagens om lag 100 mottak benytter seg av privat innkvartering vil det utgjøre en besparelse på 27 millioner kroner. Økes dette til 20 personer (øvre grense jf. ovenfor) utgjør besparelsen 54 millioner.

20.6.3 Utvidelse av målgruppe for alternativ mottaksplassering

Alternativ mottaksplassering kan blant annet være en måte å oppnå bedre tilpasset innkvartering for personer med lang botid i mottak, når en asylsøker har ektefelle og/eller barn bosatt i Norge, eller når en person lovlig er etablert i Norge før vedkommende søker om asyl. Medisinske og/eller psykososiale forhold bør også gi grunnlag for alternativ mottaksplassering når Utlendingsdirektoratet finner at det gir en bedre løsning for den enkelte enn en plassering i mottak.

20.6.3.1 Utvalgets vurdering

Alternativ mottaksplassering (AMOT) er den mest normaliserte boformen for asylsøkere i dag. Utvalget mener målgruppen for dette tilbudet bør utvides (jf. over).

20.6.3.2 Økonomi

Årlig kostnad for AMOT er 116 500 kroner for første år og deretter 102 000 kroner per år. Det kan antas at slik innkvartering tilsvarer gjennomsnittlig kostnad for ordinære mottaksplasser, og det vil således ikke gi økonomiske virkninger.

20.6.4 Sekundær- og primærfase

Da en ordning med primær- og sekundærfase ble innført i 1992, var hensikten et mottakssystem som tok høyde for at asylsøkerprosessen består av ulike faser. I ventefasen fram mot vedtak er utfallet av søknaden usikkert, og fordi en del vil få avslag på søknaden, var tanken at integreringsarbeidet kunne vente til etter en eventuell oppholdstillatelse forelå. På den annen side var det i sekundærfasen lagt opp til et undervisningsprogram på 6 måneder i norsk språk og norske samfunnsforhold. En sentral forutsetning for ordningen var at primærfasen ikke skulle vare mer enn 6 måneder, og at samlet oppholdstid i mottak ikke skulle være mer enn 12 måneder. Man så for seg at bosetting i kommuner ville bli enklere å gjennomføre fordi de som skulle bosettes, ville komme til å ha et bedre grunnlag språklig og sosialt.

Det fasedelte mottakskonseptet viste seg ikke å være robust nok til å tåle økning i antallet asylsøkere. Fra 1992 til 1993 steg asylankomstene fra 5 000 til 13 000, og saksbehandlingstiden for behandling av asylsøknader økte betydelig. I praksis fungerte modellen derfor kun en kort periode i henhold til målsettingen ettersom svært mange

⁷⁷ E-post til utvalget fra Fossnes AS av 23.3.2011.

⁷⁸ Gjennomsnitt for regnskapsførte kostnader per plass til drift og leie for ordinære plasser i 2010.

ble værende i primærfasen ut over 6 måneder. I en evalueringsrapport fra 1992 om omleggingen til fasedelte mottak framgår det at et av de mest sentrale premissene for konseptet kan ha vært basert på det sviktende grunnlaget at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden som var målsatt, ikke på noe tidspunkt hadde vært realistisk.⁷⁹ I mange tilfeller kompenserte mottak for den forlengede botiden i primærfasen ved å improvisere norskundervisning slik at beboere i primærfasen bedre kunne klare seg i lokalmiljøet.⁸⁰ I 1996 vedtok regjeringen å tilby norskundervisning til alle asylsøkere, og med det opphørte formelt skillet mellom primær- og sekundærfase.

20.6.4.1 Utvalgets vurdering

De erfarte problemene er en vesentlig innvending mot ordningen med primær- og sekundærfaser. I den grad ordningen også innebærer separate mottak for de ulike fasene, vil det bidra til lavere plassutnyttelse på grunn av redusert fleksibilitet.

Ordningen med fasedelte mottak er i prinsippet hensiktsmessig, ikke minst ettersom den tydelig retter seg etter noen av de viktigste overordnede politiske mål og hensyn som er styrende for asylpolitikken, det vil si retur og integrering. Hvis antallet asylsøkere over tid hadde vært stabilt, ville det i utgangspunktet vært mulig å gjennomføre en ordning, ikke bare med ulike faser, men også med primær- og sekundærmottak. Erfaring tilsier imidlertid at variasjon i antallet asylsøkere er regelen, og at dette fører til økt saksbehandlingstid på kortere eller lengre sikt. En slik ordning ville være gjennomførbar kun uten en øvre grense for primærfasens varighet. Det vil imidlertid føre til at både retur- og integreringshensynet blir skadelidende. Lang oppholdstid i mottak uten integrerende tiltak vil innebære mange negative konsekvenser og vil være i strid med målsettingen om at asylsøkere som innvilges opphold, raskest mulig skal være selvhjulpne etter bosetting. Lang oppholdstid i mottak kan i seg selv bidra til passivering. Uten norskopplæring og andre integreringstiltak vil dette forsterkes og undergrave så vel integrerings- som returnehensynet. Passivering må antas å svekke evne og vilje til retur til og reintegrering i hjemlandet for dem som får avslag på asylsøknaden. På grunn av de dårlige erfaringer

med en slik ordning vurderer utvalget det som lite hensiktsmessig å innføre en slik modell i dagens mottakssystem.

20.6.5 Egne mottak for personer i Dublin-prosedyre

Utlendingsdirektoratet har som nevnt ovenfor hatt som målsetting å innkvartere personer i Dublin-prosedyre i egne mottak og avdelinger i østlandsområdet. Dette har delvis sammenheng med problemene som følger av ulike rettigheter mellom dublinere og beboere med asylsak til behandling. Delvis er målsettingen også satt av praktiske hensyn knyttet til uttransportering, fordi transittmottakene er lokalisert i østlandsområdet. På grunn av kapasitetsproblemer har mange dublinere likevel blitt flyttet til ordinære mottak.

Mange dublinere opplever betydelig frustrasjon på grunn av sin situasjon. Det gjelder ikke minst personer som venter på å bli overført til et annet europeisk land hvor de allerede har fått avslag på asylsøknad, og personer som venter på overføring til et land hvor de vil ha langt mindre sannsynlighet for å få innvilget sin tillatelse. Misnøye forbundet med begrensede rettigheter sammenlignet med andre beboere kommer da i tillegg til den generelle frustrasjonen.

Et alternativ til transittplasser og ordinære mottak er egne mottak for denne gruppen. Problemer knyttet til forskjellsbehandling ville dermed kunne unngås. Slike mottak vil likevel kunne preges av betydelig uro og konflikter på grunn av at samtlige beboere i prinsippet vil befinne seg i en frustrerende ventesituasjon.

Et annet alternativ er en faseinndeling med innkvartering i ordinære mottak i perioden fram til saken er avklart, det vil si når det aktuelle medlemslandet har akseptert overføring fra Norge og endelig vedtak i saken er fattet. Hvis dublinere sidestilles med beboere med asylsøknad/klagesak til behandling hva gjelder ytelser, vil problemer knyttet til forskjellsbehandling unngås. Etter avklaring kan dublinere overføres til egne utreisecentre. Tiden det tar fram til avklaring, varierer betydelig, noe den store variasjonen i botid for dublinere viser. Etter at saken er avklart, er det imidlertid langt mer forutsigbart hvor lang botid det vil være snakk om før utreise ettersom uttransportering til andre medlemsland er relativt enkelt gjennomførbart. Det vil dermed være et annet premiss for opphold i utreisecentre for dublinere enn for mange av beboerne med endelig avslag som skal returneres til hjemlandet, og

⁷⁹ Institutt for Samarbeid og Utvikling (ISU) (1992): *Mottakssystemet og omleggingen – sett utenfra*, s. 14.

⁸⁰ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*, pkt. 5.2.3.6.

hvor det i svært mange tilfeller ikke er mulig å gjennomføre tvangsmessig retur. Utreisesentre med døgnbemanning vil ivareta behovet for oversikt og kontroll med beboere i forbindelse med uttransportering.

Nærmere om ytelser for personer i Dublin-prosedyre

Hvis det gis samme ytelser til dublinere og beboere uten endelig avslag, vil det kunne anses som urimelig all den tid personer med endelig avslag mottar reduserte ytelser. Spørsmålet om hvilken gruppe dublinere bør sidestilles med, er ikke enkelt å besvare ettersom gruppen er sammensatt. Enkelte dublinere har fått avslag i et annet land, mens andre enda ikke har fått sin sak vurdert. Dublinere vil imidlertid ha det til felles at de ikke kan påvirke den tiden det tar å bli overført til ansvarlig Dublin-stat. Det kan derimot personer med endelig avslag som skal returnere til hjemlandet, gjennom å inngå avtale om frivillig retur. Gjennomsnittlig tid fra registrering av asylsøknad til overføring til ansvarlig Dublin-stat er per i dag betydelig lengre enn tilsvarende for søknad om frivillig retur til faktisk retur (hhv. 6,8 og 2,5⁸¹ md.). Dublinere kan også inngå avtale om frivillig retur til hjemlandet, men er ikke omfattet av ordning med økonomisk støtte, såkalt reintegreringsstøtte. I motsetning til personer med endelig avslag har dublinere lovlig opphold i Norge fram til et eventuelt endelig vedtak om overføring, noe som kan tale for likebehandling av dublinere og andre beboere med lovlig opphold.

20.6.5.1 Utvalgets vurdering

Mange dublinere blir værende i mottak i 6 måneder eller mer. Målsettingen om å samle dublinere i egne mottak⁸² innebærer i praksis innkvartering i transittmottak. Unntak her er barnefamilier med barn i skolepliktig alder. Transittmottak er ikke tilrettelagt for lengre botid. Det er derfor behov for et tilbud som bedre ivaretar den enkeltes behov ved lengre botid. En faseinndeling bestående av innkvartering i ordinære mottak og overføring til utreisesentre er etter utvalgets syn en hensiktsmessig løsning. Det representerer etter utvalgets syn en rimelig avveining mellom velferds- og kontrollhensyn. For å unngå de erfarte problemer som knytter seg til forskjellsbe-

handling, bør dublinere fram til endelig Dublinvedtak motta samme ytelser som beboere uten endelig avslag. Dublinere i ordinære mottak bør tilbys undervisning i engelsk som erstatning for det aktivitetstilbudet norskopplæring representerer for andre beboere.

Økte ytelser til dublinere vil potensielt kunne gjøre Norge mer attraktivt for denne gruppen. Det er en konsekvens som etter utvalgets syn ikke vil være gunstig ettersom det store flertall uansett ikke skal ha sin asylsak behandlet i Norge. Da det likevel dreier seg om et lovlig opphold det meste av tiden, det vil si fram til endelig Dublinvedtak, mener utvalget at en forskjellsbehandling sammenlignet med behandlingen andre asylsøkere med lovlig opphold får, vil være urimelig.

20.6.6 Basismottak

Se egen omtale av basismottak i kapittel 17.

20.7 Mulige modeller

I det følgende vil ulike mulige mottaksmodeller bli presentert.

20.7.1 Ytterpunkter

Kommunalt ansvar

Modellen med kommunalt ansvar innebærer at asylsøkere som kommer til Norge, blir et ansvar for oppholdskommunen. De som kan forsørge seg selv, forutsettes å gjøre det. De som ikke kan forsørge seg selv, blir et kommunalt ansvar med hjemmel i lov om sosiale tjenester. Modellen er i bunn og grunn den samme som eksisterte i 80-årene før staten overtok ansvaret for asylsøkere. Den ligner også på den svenske modellen med «eget boende», med den forskjell at i Sverige mottar asylsøkerne økonomisk støtte fra staten.

Statlig drift – egne tjenester

Modellen med statlig drift innebærer et totalt statlig ansvar for asylsøkere. De innkvarteres i statlig drevne mottak – fortrinnsvis sentralisert bygningsmasse av kontrollhensyn – med alle nødvendige tjenester på stedet. Staten ansetter og/eller leier inn det nødvendige personalet for å ivareta både helsetjenester, barneverntjenester og undervisningstjenester. Sektoransvaret gjelder ikke. Kantinedrift vil også være naturlig i en slik modell. Modellen har fellestrekk med den danske model-

⁸¹ Ifølge e-post fra International Organization for Migration (IOM) til utvalget datert 7.4.2011 reiser 80 prosent innen 3 måneder etter søknad om frivillig retur.

⁸² Jf. tildelingsbrev til UDI, bl.a. 2010 og 2011.

len, som har helsetjenester på mottakene og eget skoletilbud for barn.

Mellom de ovennevnte ytterpunktene er det et stort potensial for ulike kombinasjonsmuligheter. For eksempel følgende:

1. Transittmottak/ankomstsentre og privat innkvartering
2. Transitt og ordinært mottak
3. Transitt, ordinært mottak og AMOT / privat innkvartering
4. Transitt, ordinært mottak og retursentre
5. Transitt, primærmottak og sekundærmottak
6. Transitt, primær, sekundær og retursentre

De modellene som inneholder mottaksplasser som en del av tilbudet, kan inneholde tilpassede løsninger som mottak eller avdelinger for enslige mindreårige samt forsterkede avdelinger. Videre vil de kunne inneholde egne mottak for personer i Dublin-prosedyre. Basismottak (også kalt kompetansemottak og kjernemottak) kan integreres i ulike modeller.

20.7.2 Utvalgets vurdering

Økningen i antallet asylsøkere fra 1985 medførte behov for styrking og samordning av statens innsats i forbindelse med mottak av asylsøkere. Ordningen med direkte mottak av asylsøkere i kommunene førte til at noen få kommuner fikk ansvar for en majoritet av asylsøkerne, og dette ble en for stor oppgave å håndtere for disse kommunene. Ansvaret for innkvartering av asylsøkere ble da

overført fra kommunene til staten (se kap. 6.8.1). Det vil etter utvalgets mening ikke være hensiktsmessig å gå tilbake til en ordning med direkte mottak av asylsøkere i kommunene. Etter 1988 har antallet asylsøkere vært på et nivå som ikke vil være håndterlig innenfor en slik ordning. Både antallet i seg selv og variasjonene i antall asylsøkere nødvendiggjør en nasjonal koordinering av innkvartering av asylsøkere, og det er derfor naturlig at staten tar ansvar for denne oppgaven.

Selv om staten bør ha det overordnede økonomiske og administrative ansvaret for mottakstilbudet til asylsøkere, er det likevel ikke hensiktsmessig at staten driver mer enn transittmottak (se nedenfor) og eventuelt andre spesialiserte deler av mottaksapparatet. Den viktigste årsaken er at svingninger i antallet asylsøkere har medført et nærmest permanent behov for å justere antallet mottaksplasser. Inngåelse av driftsavtaler med private, kommunale og humanitære organisasjoner har vist seg som en rasjonell måte for staten å håndtere risikoen som ligger i de stadige endringene i kapasitetsbehov. Videre har kommunalt sektoransvar vist seg som hensiktsmessig for å sørge for velferdstjenester for beboere i asylmottak. På samme måte som for innkvartering vil et direkte statlig ansvar for utførelse av velferdstjenester være langt mer sårbart overfor svingninger i kapasitetsbehov enn om det baseres på det kommunale apparatet. Utvalget mener dermed at mottaksapparatet må ha sin plass et sted mellom de ovennevnte ytterpunktene.

Kapittel 21

Utvalgets forslag til organisering av mottakssystemet

21.1 Innledning

I det følgende presenteres utvalgets forslag til organisering av mottakssystemet. Under hvert punkt gis en kort beskrivelse av økonomiske konsekvenser av de forskjellige punktene.

21.2 Kontroll og velferd

Utvalget mener det er behov for å skille tydeligere mellom på den ene side kontrollhensyn og på den annen side velferdshensyn. Det har i den senere tid vært tendenser til at førstnevnte går på bekostning av sistnevnte. Lovforslag om taushetsplikt og opplysningsplikt for mottaksansatte og asylmottak som pålagt oppholdssted for personer som har begått straffbare handlinger, er eksempler på det. Utvalget anbefaler derfor at staten overtar operatøransvar for mottak hvor kontrollhensynet står sentralt, og at ordinære mottak gis et tydeligere velferdsoppdrag (se bl.a. kap.12 og pkt. 18.4 for nærmere drøfting av forholdet mellom kontroll og velferd).

For øvrig foreslår utvalget en organisering bestående av følgende komponenter:

21.3 Transittmottak

Transittperioden regnes i dag som tiden mellom registrering av asylsøknad og overføring til ordinært mottak, noe som normalt skjer etter at asylintervju er foretatt. Utvalget mener at det er behov for en transittfunksjon for å ivareta en rasjonell gjennomføring av blant annet informasjonsoppgaver, helseundersøkelse og intervju. Utlendingsdirektoratet har et mål om å etablere et ankomstsenter, det vil si et senter hvor de ovennevnte funksjonene i den innledende saksbehandlingen kan samles, og hvor det i tillegg kan fattes vedtak i bestemte typer saker. Dette framstår etter utvalgets syn som et fornuftig tiltak, som blant annet bør kunne bidra til å redusere botid i trans-

ittmottak. Ankomstransitt (ev. ankomstsentre) vil etter behov måtte suppleres med transittmottak («avlastningstransitt»).

Utvalget anbefaler at staten selv er driftsoperatør for transittmottakene. Staten bør stå for drift av inntil 1 000 transittplasser (inkl. EMA-plasser). Ved behov for tilleggskapasitet kan andre aktører være driftsoperatør for transittmottak.

21.3.1 Økonomi

Utvalget har fått oppgitt fra Utlendingsdirektoratet at overgang til statlig drift vil representere marginalt høyere utgifter.

21.4 Ordinære mottak

De ordinære mottakene har tradisjonelt vært innkvarteringstilbudet mens asylsøkere venter på behandlingen av sin søknad om beskyttelse. Utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være slik, til tross for hurtigprosedyrer og selv om Utlendingsdirektoratet organiserer asylsaksbehandlingen på en måte som fører til raskere saksbehandling enn i dag. Erfaringen viser at de aller fleste som får avslag, påklager avslaget med påfølgende venting på behandlingen i andre instans. Erfaringen viser også at det ikke sjelden innføres stans i behandlingen av søknadene fra ulike nasjonalgrupper. Erfaringen viser videre at det i situasjoner med økte ankomster bygger seg opp restanser i Utlendingsdirektoratet fordi tilførsel av ressurser til økt saksbehandlingskapasitet bestemmes av statens budsjettprosesser og ikke av tilgangen av saker.

Hvis det legges til grunn at oppholdet i transittmottak begrenses til det som er nødvendig for å gjennomføre innledende saksbehandling, innbærer det at de ordinære mottakene også framover vil utgjøre den største delen av mottaksapparatet. Ordinære mottak bør bestå av både sentraliserte og desentraliserte plasser. For familier vil desen-

traliserte plasser som oftest representere en kvalitativt sett bedre boform.

Utvalget mener videre at de ordinære mottakene skal være konkurransutsatt og med det mål at både kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører er driftsoperatører. Som det framgår av kapittel 15, ser utvalget en egenverdi i å ha ulike typer driftsoperatører ettersom de representerer hver sine fortrinn. I tillegg mener utvalget at den beredskapseffekten det gir å ha frivillige organisasjoner og private med som driftsoperatører, er av avgjørende betydning for at Norge skal kunne håndtere svingningene i asylankomstene.

21.4.1 Økonomi

Anbefaling om å videreføre ordning med ordinære mottak representerer i seg selv ingen økonomiske konsekvenser.

21.5 Basismottak

Utvalget forslår at det innenfor den ordinære delen av mottaksapparatet etableres en basis av mottak med mer langsiktige kontrakter og lengre oppsigelsestid enn det som i dag er vanlig. Dette vil sikre større forutsigbarhet, stabilitet og trygghet både for driftsoperatørene, personalet og vertskommunene. Utvalget mener at dette vil legge et bedre grunnlag for utvikling av mottaksdrift som fag og som velferdstilbud. Denne delen av mottaksapparatet bør bestå av 3 000–4 000 plasser. Utvalget mener at de samme argumentene som tilsier at det bør være ulike driftsoperatører for de ordinære mottakene generelt, også er gyldige for basismottakene. Innenfor rammene av konkurranseregelverket bør det legges til rette for en så jevn fordeling som mulig av basismottakene på de ulike typene driftsoperatører.

21.5.1 Økonomi

Basismottak vil ha behov for ekstra ressurser for systematisering og formidling av kunnskap og kompetanse. Mer langsiktige kontrakter og lengre oppsigelsestid vil imidlertid redusere utgifter for driftsoperatører og følgelig gi grunnlag for lavere kostnader per plass. Utvalget legger til grunn at tiltaket derfor ikke innebærer tilleggs-kostnader.

21.6 Mottak/avdelinger for enslige mindreårige

Utvalget anbefaler et tilpasset bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere (EMA). Utvalget mener det er mest hensiktsmessig at Utlendingsdirektoratet forblir ansvarlig for bo- og omsorgstilbudet for EMA i alderen 15–18 år. (Se nærmere redegjørelse i oversikt over utvalgets anbefalinger om tiltak for å styrke bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere (EMA).)

21.6.1 Økonomi

Forslag om å videreføre ordningen eget bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år representerer i seg selv ingen økonomiske konsekvenser.

21.7 Alternativ mottaksplassering

Alternativ mottaksplassering (AMOT) er den mest normaliserte boformen for asylsøkere i dag. Utvalget foreslår derfor at kriteriene for alternativ mottaksplassering justeres, slik at målgruppen for ordningen utvides. Alternativ mottaksplassering kan blant annet være en måte å oppnå bedre tilpasset innkvartering for personer med lang botid i mottak.

21.7.1 Økonomi

AMOT tilsvarende gjennomsnittlig kostnad for ordinære mottaksplasser og vil ikke gi direkte økonomiske virkninger.

21.8 Avdeling for personer med hjelpebehov (forsterket avdeling)

Erfaring har vist at det er behov for et særskilt tiltak for beboere i mottak som har stort hjelpebehov hvor tilpasset mottaksplass i ordinært mottak ikke er mulig eller hensiktsmessig, og som ikke kvalifiserer for innleggelse i institusjon. Utvalget mener derfor det er behov for å videreføre ordningen med forsterket avdeling. Utvalget anbefaler at tilbudet gis en annen benevnelse for å unngå misforståelser omkring tilbudets karakter.

Utvalget vil imidlertid uttrykke skepsis til utstrakt bruk av slike avdelinger der personer med svært ulike behov skal bo og motta tjenester. Gjeldende politikk når det gjelder tilbud til perso-

ner med psykiske lidelser, funksjonsnedsettelse eller personer med andre kroniske lidelser, er at disse så langt mulig skal motta tjenester innenfor det ordinære systemet og ikke plasseres i egne «ghettoer».¹ Tema de siste 30 årene har vært å bygge ned institusjoner og sørge for et mer individuelt tilpasset og normalisert omsorgstilbud. Selv om asylsøkere befinner seg i en spesiell situasjon, er det utvalgets oppfatning at disse hovedlinjene i politikken også må legges til grunn i asylsøknadsperioden. I praksis bør dette innebære at personer med ulike typer hjelpebehov så langt som praktisk mulig bør få disse dekket innenfor de ordinære mottakene.

21.8.1 Økonomi

Utvalget foreslår ingen endring som påvirker dagens utgifter.

21.9 Privat innkvartering

Utvalget mener at det bør være mulig å bo privat og samtidig motta støtte til livsopphold. Utvalget ønsker imidlertid ikke å innføre en ordning tilsvarende den som finnes i Sverige, ettersom den har vist seg å ha flere uheldige konsekvenser. Utvalgets forslag innebærer en oppmykning av reglene slik at en mottaksbeboer kan flytte privat i samme kommune som mottaket ligger, og samtidig motta ytelse. Det forutsettes at vedkommende deltar i norskopplæringen og i mottakets informasjonsprogram. Antallet privat innkvarterte per mottak bør være maksimalt 20 personer. Privat innkvartering bør som hovedregel begrenses til én asylsøker per bolig, det vil si at familier normalt ikke omfattes av ordningen.

21.9.1 Økonomi

Sammenlignet med gjennomsnittlig driftskostnad for en ordinær mottaksplass representerer privat innkvartering en besparelse på om lag kroner 27 000 per plass. Hvis 20 personer ved hvert av dagens 100 mottak bor privat, representerer det en besparelse på totalt 54 millioner kroner. Hvis halvparten av den kapasiteten utvalget foreslår til privat innkvartering, benyttes, blir besparelsen 27 millioner kroner.

¹ Jf. bl.a. St.meld. nr. 88 (1966–1967), St.meld. nr. 47 (1989–1990).

21.10 Personer i Dublin-prosedyre

Dagens håndtering av personer i Dublin-prosedyre (dublinere) innebærer at familier med barn i skolepliktig alder flyttes til ordinære mottak, mens enslige holdes i transittmottak så lenge det er mulig av kapasitetshensyn. Det at gjennomsnittlig botid i mottak for dublinere er 6,8 måneder, tilsier at denne gruppen bør overføres til ordinære mottak på lik linje med andre beboere. Utvalget anbefaler at dublinere innkvarteres i ordinære mottak fram til saken er avklart. Etter at endelig vedtak er fattet i UDI og politiet har gjort de nødvendige forberedelser, bør dublinere overføres til egne utreisesentre. Oppholdstiden i utreisesenter vil være både kort og forutsigbar. Overføring til utreisesenter vil ivareta hensynet til effektiv iverksetting av vedtak om overføring til annen Dublin-stat. Staten bør selv drive utreisesentre ettersom kontrollaspektet vil være sentralt for slike mottak. Det vil ikke minst være viktig at personalet har oversikt over beboeres tilstedeværelse. Utvalget vil ikke anbefale at enslige mindreårige dublinere overføres til utreisesentre fordi kontinuitet er avgjørende for å ivareta omsorgsbehovet for barn.

21.10.1 Økonomi

Rutinemessig flytting av dublinere til ordinære mottak, samt etablering av et eget utreisesenter for dublinere, vil koste om lag det samme som dagens ordning. Det er da lagt til grunn at utreisesenteret har samme kostnad som dagens transittmottak (med unntak av intervjukostnader). Et alternativ med å sikre tilstrekkelig transittkapasitet slik at alle dublinere holdes i transittmottak under oppholdet i Norge, ville med dagens beboersammensetning ha kostet om lag 207 mill. kroner mer enn utvalgets modell.

Ifølge UDIs tildelingsbrev for 2010 skal dublinere samles og innkvarteres i egne mottak/avdelinger. Ut fra den erfaring som foreligger så langt om samling av dublinere i egne mottak, legger utvalget til grunn at det som et minimum må være døgnbemanning i slike mottak. Et kostnadsanslag basert på utgiftsbildet i ordinære mottak med tillegg av utgifter til døgnbemanning, viser at en slik løsning vil koste 22,7 mill. kroner mer per år enn utvalgets modell.

21.11 Angående retursentre for personer med endelig avslag på asylsøknad

Utvalget stiller seg tvilende til om det er hensiktsmessig å innføre retursentre. Utvalget kan ikke se at det er godt gjort at dette tiltaket vil gi den ønskede effekten, nemlig å fremme frivillig retur. Det er også mye som taler for at flytting av barn og følgelig løsrivelse fra sosialt nettverk har en negativ effekt på barnas mestringsevne. I tillegg er det ikke usannsynlig at retursentre vil preges av mer uro enn ordinære mottak og således ikke være et egnet tilbud for barn. Utvalget mener derfor at den risikoen som tiltaket bærer i seg, ikke kan forsvares. Utvalget viser videre til problemene knyttet til fleksibilitet i mottaksapparatet da faseinndelingen ble innført i begynnelsen av 1990-årene (primær- og sekundærmottak). Utvalget mener tiltak som har vist seg å ha effekt for frivillig retur, som blant annet økt retur støtte, bør prioriteres.

Retursentre innføres i løpet av 2011. UDI har utlyst oppdrag med følgeevaluering av tiltaket. Ifølge konkurransegrunnlaget skal det blant annet evalueres om retursentrene og aktivitetene i retursentrene bidrar til å nå målet om økt antall frivillige returer, og om beboere i retursentre får et like godt tilbud som de fikk i ordinære mottak.² Utvalget er av den oppfatning at tiltaket bør avslut-

tes etter en forsøksperiode på 2 år hvis det viser seg at det ikke har virket etter hensikten.

21.11.1 Økonomi

I statsbudsjettet for 2011 er 31 millioner kroner øremerket for diverse tiltak knyttet til etablering og drift av retursentre.

21.12 Oversikt over hvilke endringer utvalget foreslår i organiseringen av mottaksapparatet

- Basismottak med mer langsiktige kontrakter og lengre oppsigelsestid innføres.
- Kriteriene for alternativ mottaksplassering justeres, slik at målgruppen for ordningen utvides.
- Det bør innføres en mulighet til å bo privat i samme kommune som mottaket er lokalisert, og samtidig motta støtte til livsopphold. Omfanget begrenses til maksimalt 20 personer per mottak, og 1 asylsøker per bolig.
- Personer i Dublin-prosedyre innkvarteres i ordinære mottak fram til saken er avklart, og overføres deretter til egne utreisesentre.
- Utvalget stiller seg tvilende til om det er hensiktsmessig å innføre retursentre.
- Staten overtar operatøransvar for mottak hvor kontrollhensynet står sentralt, det vil si ankomsttransittmottak/ankomstsentre og utreisesentre for personer som skal overføres til land i Dublin-samarbeidet.

² UDI (2011): *Konkurransegrunnlag. Følgeevaluering – etablering av retursentre.*

Del IV
Mottakstilbudets innhold

Kapittel 22

Innkvartering av asylsøkere

22.1 Innledning

I dette kapittelet ser vi nærmere på innkvartering av asylsøkere, det vil si forhold knyttet til den midlertidige boligen som et mottak er. Det omfatter både areal til «privat bruk» og tilgang til bad/toalett, kjøkken og fellesarealer.

22.2 Beskrivelse

Utlendingsloven begrenser seg til å sikre asylsøkere innkvartering: «En utlending som søker beskyttelse, skal gis tilbud om innkvartering.»¹ Hva som ligger i begrepet 'innkvartering', defineres ikke nærmere i loven, og den forskriftshjemmelen som finnes til å «fastsette nærmere bestemmelser om innkvarteringsordninger»², er så langt ikke benyttet. Hvilken standard det skal være på innkvarteringen til asylsøkere, er altså ikke fastsatt i lov eller forskrift.

22.2.1 Dagens krav til standard på innkvarteringen

Utlendingsdirektoratet har gitt ut tre rundskriv som omhandler innkvarteringstilbudet, og som fastsetter krav til boforhold, fellesarealer, trygghet, sikkerhet og utstyr.³ Felles for de tre rundskrivene er at de har en målsetting som sier at mottaket «skal være et nøkternt, men forsvarlig innkvarteringstilbud som sikrer beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet».⁴

¹ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35, § 95 første ledd første setning.

² Sst., § 95 andre ledd første setning.

³ RS 2008-031 *Krav til innkvarteringstilbud i ordinære statlige mottak*, RS 2010-177 *Krav til innkvarteringstilbud i statlige transittmottak* og RS 2011-004 *Krav til innkvarteringstilbud i retursentre*.

⁴ Sst., punkt 2.

Når det gjelder standard på innkvarteringen, er følgende krav de mest relevante i denne sammenhengen.⁵

Alle beboere skal ha

- en seng å sove i, tilgang til låsbare bad og toalett og tilgang til fellesarealer for sosialt samvær tilpasset kjønn og alder
- tilfredsstillende hygieniske boforhold og gratis tilgang til vaskemaskin og tørk av klær
- mulighet til å lage egen mat eller ha tilbud om næringsrik, variert og tilstrekkelig bespising

I tillegg heter det at beboere med særskilte behov så langt som mulig skal ha en tilpasset boløsning, og at enslige kvinner skal tilbys et botilbud fysisk skjernet fra menn.

Kravene til fellesarealer er som følger:

- Mottaket skal ha et tilstrekkelig antall kjøkken, bad og toaletter, og det skal være atskilte bad og toaletter for kvinner og menn.
- Mottaket skal disponere egnede lokaler for gjennomføring av informasjonsprogram og annet beboerrettet arbeid.
- Mottaket skal disponere egnede lokaler for barnebase.
- Mottaket skal disponere tilstrekkelig med fellesarealer til sosial omgang, og kvinner og menn skal kunne disponere egne rom.
- Med mindre behovet dekkes i boenhetene, skal mottaket ha et rom der beboerne, enkeltvis eller i små grupper, kan trekke seg tilbake for kontemplasjon. Rommet skal være religionsnøytralt og kunne disponeres av alle beboere som ønsker det.
- Mottaket skal ha trygge innendørs og utendørs lekearealer for barn og tilstrekkelig plass innendørs til barns lek og fritidssysler.
- Mottaket skal ha rom hvor skolebarn kan gjøre lekser og få leksehjelp dersom dette ikke kan ivaretas på annen måte.

⁵ Her benyttes RS 2008-031 *Krav til innkvarteringstilbud i ordinære statlige mottak*.

- Mottak med egen innkvarteringsløsning for enslige mindreårige skal ha kjøkken og spiserom hvor beboerne kan delta i matlaging og spise i fellesskap.

22.2.2 Standarden fra 80-årene

I slutten av 1980-årene gikk staten til anskaffelse av såkalte seksjonshus for innkvartering av asylsøkere. Bygningene var av samme type og hadde samme standard som de modulene som ble masseprodusert til innkvartering av anleggsarbeidere. Hvert bygg bestod av to etasjer. Hver etasje bestod av sju enkeltrom à cirka 7 m² med tilhørende felles stue, kjøkken og bad/toalett samt en familieleilighet bestående av to soverom, stue, kjøkken og bad. Disse var beregnet for familier på inntil fem personer. Etter dette kunne det innkvarteres inntil 24 personer i en bygning. De fleste seksjonshusmottakene som ble satt opp, bestod av tre eller fire slike bygninger, samt en administrasjonsbygning. Og alle hadde den samme åpenbare mangelen: lokaler hvor større grupper kunne samles.

Denne standarden, som også ble omtalt som nøktern, men forsvarlig, var tilpasset en målsetting om en oppholdstid i mottak på rundt 1 år.⁶ Og det er spesielt verdt å merke seg at den innebar innkvartering av enslige på enerom.

En del av disse seksjonshusene er fortsatt i bruk som mottak. Det finnes også andre mottak med tilsvarende standard. Samtidig finnes det mange mottak som må sies å ha en lavere standard enn den de facto-standard som ble satt gjennom seksjonshusene. Eksempelvis innkvarteres et mindretall av enslige asylsøkere på enerom. Det normale er at to eller flere enslige deler rom.

Det er heller ikke slik at alle familier disponerer familieleiligheter. Sammensetningen av asylsøkere varierer over tid – også i perioder hvor de totale ankomstene er relativt stabile. Når behovet for leiligheter er større enn tilgangen, blir familier for eksempel innkvartert på flere dobbeltrom. Det kan også skje at to små familier må dele en stor leilighet. I perioder med overskudd på familieleiligheter, kan et antall enslige dele en leilighet.

22.2.3 Standardsenkning

De første signalene om en standardsenkning kom i statsbudsjettet for 1993:

⁶ Se for eksempel St.prp. nr. 1 (1990–91) for Kommunaldepartementet, s. 56 og 63.

Det arbeides for tiden med beredskapsplaner for å kunne møte en uventet sterk økning i antall ankomne asylsøkere til Norge samt eventuelle mottak av evakuerte fra krigsområder. Dette er imidlertid ikke bygget inn som budsjettforutsetning. En videre økning av kapasiteten utover det som ligger til grunn for budsjettforslaget, kan innebære at det er nødvendig å etablere mottak av en annen karakter enn det som så langt har vært tilfelle. Et behov for raskt å måtte stille et stort antall plasser til rådighet, vil kunne innebære lavere standard enn dagens ordinære mottak.⁷

Den situasjonen som her beskrives, oppsto i 1993. Stortingsmelding nummer 17 (1994–95) oppsummerer det som da skjedde:

Som følge av det store antallet asylsøkere fra det tidligere Jugoslavia i 1993, og Norges mottak av tidligere internerte og andre særlig utsatte grupper med familie fra Bosnia-Hercegovina, var det nødvendig å tredoble mottakskapasiteten i løpet av de siste 7 månedene av 1993. Tilstrømmingen av enkelte grupper fortsatte inn i 1994, og på det meste var det 16 400 mottaksplasser fordelt på 147 mottak.

I forbindelse med denne kraftige kapasitetsoppbyggingen ble det etablert mottak med lavere standard enn i den mer permanente delen av mottaksapparatet. I en tilsvarende situasjon der det er behov for en meget rask oppbygging av mottakskapasiteten, vil det på ny være aktuelt å ta i bruk mottak med lavere standard.⁸

Men da mottakssystemet ble bygget ned igjen i 1994 og 1995, ble det lagt lite vekt på den lavere standarden. I dokumentet *Nedtrappingskriterier for kapasitet i statlig mottak*⁹, datert 22.2.1994, er ikke den lavere standarden i deler av mottakssystemet nevnt. De kriteriene som skulle legges til grunn for nedbyggingen, var økonomi, kontraktstidens lengde, at driftsoperatør drev mottaket i henhold til reglement og avtaler, selvhushold og seksjonshus. Det presiseres at det ikke var foretatt noen klar prioritering mellom disse kriteriene, med ett unntak: økonomi.

Etter dette kan det se ut til at den lavere standarden ble gjenstand for en generell aksept og

⁷ St.prp. nr. 1 (1992–93) for Kommunaldepartementet, s. 73.

⁸ St.meld. nr. 17 (1994–95) *Om flyktningspolitikken*, s. 99.

⁹ *Nedtrappingskriterier for kapasitet i statlig mottak*, vedlegg til brev fra Utlendingsdirektoratet til Kommunal- og arbeidsdepartementet av 23.2.1994.

slik sett bidro til å senke gjennomsnittsnivået på boligstandarden i mottakssystemet.

22.3 Utvalgets vurdering

Det kan fastslås at de krav som i dag stilles til innkvartering av asylsøkere, ikke er spesielt konkrete. De åpner også for en standard som kan være vesentlig lavere enn den de facto-standarden som ble satt ved etableringen av seksjonshusmottakene. Samtidig er det kommet til nye krav, først og fremst knyttet til fellesarealer og trygghet/sikkerhet, som tidligere var lite vektlagt.

Å ha krav til standarden på innkvarteringen av den typen som i dag benyttes, er en fordel i situasjoner hvor Utlendingsdirektoratet raskt må etablere nye mottak. Kravene åpner for at driftsoperatørene kan benytte en svært variert bygningsmasse i sine tilbud. Og i pressede situasjoner viser erfaringen at Utlendingsdirektoratet må takke ja til så godt som alt av tilbud for å sikre at asylsøkerne i det hele tatt skal få tilbud om innkvartering.

Kravene kan imidlertid være en utfordring når det skal vurderes om standarden faktisk er for lav og bryter med målsettingen om at innkvarteringsstilbudet skal være forsvarlig¹⁰ og sikre beboernes grunnleggende behov.

22.3.1 Minstestandarder

Fra driftsoperatørhold etterlyses det minstestandarder for mottakstilbudet, herunder for standarden på innkvarteringen. Norsk Folkehjelp hevder at «manglende kvalitetsstandarder åpner for at rent kommersielle hensyn kan gå på bekostning av de humanitære» og at «mangelen på minstestandarder innebærer [...] at mottak står fritt til å prioritere inntekter fremfor å gi et forsvarlig omfang på bruken av tolketjenester eller kvaliteten på tilbudet til barn». Organisasjonen etterlyser «spesifiserte normer for minstestandarder i lovs form [...] når det gjelder fysiske boforhold [...] som minimum må være på nivå med EUs standarder».¹¹

Også under utvalgets besøk på Dale mottak i september 2010 kom det fram ønsker om større grad av standardisering av innkvarteringsstilbudet, herunder en grense for hvor mange enslige som kan dele rom, og en nærmere definisjon av «nøk-

tern, men forsvarlig» når det gjelder innkvartering.

Utvalget viser til kapittel 31 og gjennomgangen av den rettslige reguleringen på sammenlignbare områder. Her framgår det at standardkrav av samme type som de som gjelder for mottak, også gjelder på sosialtjenestelovens område samt for barnevernsinstitusjoner. Tilsvarende for sentre for foreldre og barn. Spørsmålet blir da hva som eventuelt skulle nødvendiggjøre tydeligere standarder eller minstekrav til innkvarteringsstandarden i mottak.

Det er utvalgets oppfatning at mange som tar til orde for tydeligere krav og minstestandarder, blant annet for boforholdene i mottak, gjør dette fordi de ønsker en høyere standard enn det som er den faktiske situasjonen i dag. Minstestandarder gjøres til et virkemiddel for å heve standarden. En slik kobling kan vanskeliggjøre en vurdering av om minstestandarder *i seg selv* er hensiktsmessig. Vil minstestandarder oppleves som hensiktsmessige også hvis de legges på et nivå som gjør at alle eksisterende mottak tilfredsstiller minstekravene?

22.3.2 Standard og botid

Det er en kompliserende faktor at boforhold henger tett sammen med botid i mottak. De fleste er enige om at det er akseptabelt med en lavere standard for et begrenset tidsrom, inklusive det å dele rom med andre. Så er det sikkert ulike oppfatninger av hvor langt «et begrenset tidsrom» kan være, og om hvor mange som kan dele rom. Men på ett eller annet punkt langs en tidslinje vil mange mene at standarden bør heves, og at asylsøkere skal slippe å dele rom med andre – med mindre de selv ønsker det.

Hvis dette ses i sammenheng med faseinndelingen av mottakssystemet, er det naturlig å tenke at det kan aksepteres en lavere standard på innkvarteringen i transittmottak enn i ordinære mottak. I et økonomisk perspektiv er dette viktig. Høy standard koster mer enn lav standard. Derfor bør standarden være lavere der den *kan* være det, uten at det samtidig fører til uverdige boforhold.

I tillegg vil det kunne være et element av innvandringsregulering knyttet til standarden på innkvarteringsstilbudet.¹² Dette hensynet må også veies mot hva som er forsvarlig. Det er utvalgets

¹⁰ Begrepet «forsvarlig» brukes ikke om mottakstilbudet i Prop. 1 S (2010–2011).

¹¹ Brev til utvalget av 25.3.2010.

¹² En slik antakelse finner for øvrig ingen støtte i Jan-Paul Brekke og Monica Five Aarset (2009): *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*. Institutt for samfunnsforskning.

vurdering at dette kan tillegges større vekt i transittfasen, og at standarden her derfor kan være lavere. Hvis minstestandardene da skal være konkrete, snakker vi ikke lenger om én minstestandard, men om flere minstestandarder.

Minstekrav til standarden på innkvarteringen vil kunne være et problem når mottak skal anskaffes. Kravene som stilles til bygningsmassen, må være kjent på forhånd slik at tilbyderne vet hva de skal forholde seg til. Konkrete krav til for eksempel areal, slik Norsk Folkehjelp foreslår, vil i en gitt situasjon bety at tilbydere unnlater å legge inn tilbud, eller at Utlendingsdirektoratet må avvise tilbud dersom romstørrelsen er noen kvadratcentimeter for liten. I perioder med press på mottakssystemet kan dette føre til økt risiko for at den grunnleggende retten til innkvartering ikke kan oppfylles.

Utvalget ser på den annen side at det også kan være fordeler med minstestandarder knyttet til botilbudet til asylsøkere. Det vil kunne bidra til at tilbudet ikke havner på et nivå under det som er forsvarlig. Det vil også kunne redusere bruken av skjønn i vurderingene av hva som er forsvarlig, og det vil være enklere for driftsoperatørene selv å vurdere om de tilfredsstillende kravene som stilles til mottaksdriften. Og endelig vil minstestandarder bidra til større grad av standardisering i den forstand at det vil bli større likhet på tilbudet mellom mottakene, noe som etterspørres av mange.

Utvalget er allikevel ikke overbevist om at en så lik innkvarteringsstandard som mulig er det som bør etterstrebes innenfor mottakssystemet. Utvalget er minst like opptatt av at det skal finnes variert bygningsmasse som gjør at beboernes individuelle ønsker og behov kan ivaretas. Økt standardisering fører sjelden til økt mangfold og variasjon. Når vi ser på «seksjonshusstandard», synes det klart at den var godt egnet til innkvartering av enslige og familier på fem. Den var ikke like godt egnet til innkvartering av par uten barn eller par med ett barn, eller til en enslig forelder med ett eller to barn. Den var heller ikke godt egnet for familier på seks eller flere.¹³

¹³ Hovedregelen har vært at familier på fire kan innkvarteres i disse leilighetene, men ikke familier på tre. Å innkvartere en familie på tre i en boenhet beregnet for fem, fører til to såkalte bortfalls plasser. Disse plassene kan ikke benyttes til andre asylsøkere. Det oppstår derfor en manko på to plasser. Disse må da erstattes av to andre plasser. Litt forenklet kan man si at 130–140 slike bortfalls plasser fører til et behov for ett ekstra mottak. Og ett ekstra mottak kan man si – fortsatt litt forenklet – koster 8 millioner kroner per år.

Utvalget mener at standarden på innkvarteringen i ankomstfasen kan og bør være nøktern. Det må allikevel tas spesielle hensyn til personer med spesielle behov, eksempelvis syke og funksjonshemmede. I tillegg til at utvalget vektlegger nøktern standard av økonomiske hensyn, er det viktig at tilbudet i transittmottakene ikke fungerer som en «pull-faktor» for personer uten beskyttelsesbehov. Utvalget legger til grunn at personer med beskyttelsesbehov, og personer som kvalifiserer for å få beskyttelsesbehovet sitt vurdert av norske utlendingsmyndigheter, ikke først og fremst er opptatt av standarden i ankomstfasen.

22.3.3 Bedre forhold for de med lang botid

Utvalget mener videre at boforholdene for mange som har bodd lenge i mottak i dag ikke er gode nok. Det er imidlertid et dilemma at mange av disse har fått endelig avslag og derfor oppholder seg ulovlig i Norge. Både fra Norge og andre land finnes det imidlertid dokumentasjon på at langvarige mottaksopphold virker nedbrytende og fører til psykiske lidelser. Trangboddhet og svært begrensede muligheter for privatliv er faktorer som virker negativt i et psykisk helseperspektiv. Spesielt problematisk er situasjonen for barn som i mange tilfeller må tre inn i en rolle som omsorgspersoner for yngre søsken og til dels også for foreldre som i stadig mindre grad er i stand til å ivareta foreldrerollen. Dårlige boforhold bidrar til å forsterke et slikt forløp. Utvalget tror ikke at nedsett psykisk helse øker sjansen for at personer med endelig avslag returnerer frivillig. På den annen side ser utvalget det heller ikke som ønskelig å etablere et system som kan oppfattes dit hen at det å ikke rette seg etter utlendingsmyndighetenes vedtak, gir en belønning i form av bedre boforhold.

Utlendingsdirektoratet foretok i 2007 en vurdering av spørsmålet om tydeligere krav eller minstestandarder for mottakstilbudet.¹⁴ Vurderingen ble oversendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet som vedlegg til brev av 27.6.2007. Brevet inneholder Utlendingsdirektoratets anbefalinger på området. Om de fysiske boforholdene er anbefalingene som følger:

- maksimum to enslige per rom
- familier med barn skal disponere en boenhet bestående av soverom, oppholdsrom, bad og kjøkken/spiseplass

¹⁴ Utlendingsdirektoratet (2007): *Rammeverk og standarder på mottaksfeltet. En vurdering.*

- avdelinger for enslige mindreårige skal ha enerom til de beboerne som selv ønsker det
- forsterkede avdelinger skal ha enerom til de beboerne som selv ønsker det
- tilstrekkelige og egnede fellesarealer for daglig opphold og aktiviteter

Disse forslagene innebærer en noe tydeligere standard enn dagens krav, jamfør rundskrivene fra Utlendingsdirektoratet. Samtidig er de ikke så konkrete at de representerer et problem for fleksibilitet og anskaffelse av mottak.

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en generell standardheving med hensyn til innkvartering av familier med barn i ordinære mottak. De bør sikres egne familieenheter med soverom, oppholdsrom, bad og spise plass. Dette gjelder etter transittfasen og uavhengig av oppholdstid.

Når det gjelder innkvarteringsstilbudet til enslige, anbefaler utvalget at de som ønsker det, skal få tilbud om enerom etter 1 års botid i mottak.

22.3.4 Normer

Ut over dette inneholdt Utlendingsdirektoratets brev av 27.6.2007 et forslag til en alternativ håndtering av spørsmålet om minstestandarder som utvalget finner interessant. Forslaget bestod i at det burde fastsettes *normer* for utstyr som komfyre, vaskemaskiner, toaletter og dusjer. En norm er i denne sammenhengen retningsgivende og definerer ikke et absolutt minimumsnivå. Innenfor et system som stadig bygges opp og ned, og som i all hovedsak er basert på eksisterende bygningsmasse, synes det fornuftig å operere med normer. I pressede situasjoner vil Utlendingsdirektoratet både kunne få inn tilbud og inngå kontrakt med tilbydere om mottak som ligger under normen. Men med det poengsystemet som benyttes ved vurderingen av tilbudene, vil tilbud som ligger under normen allikevel ikke få like mange poeng som tilbud som ligger på eller over normen. Det blir tilsvarende når mottakskapasiteten skal reduseres: Mottak som ligger under normen, vil skåre lavere.

Utvalget er enig med Utlendingsdirektoratet i at normer kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å regulere standarden på innkvarteringsstilbudet til asylsøkere. I motsetning til minstestandarder, som må oppfattes som absolutte mini-

mumskrav, vil normer åpne for nødvendig fleksibilitet.

22.3.5 Økonomi

Det er vanskelig å beregne de økonomiske konsekvensene av bedre forhold for familier, ikke minst fordi det ikke foreligger noen samlet oversikt over hvordan familier faktisk bor i dag, og heller ikke over hvor mange boenheter som tilfredsstillen den ønskede standarden.

Da en tverrdepartemental arbeidsgruppe i 2006 la fram rapporten *Medfølgende barn i mottak*,¹⁵ var en av anbefalingene identisk med utvalgets anbefaling om boforhold for familier. Arbeidsgruppen valgte å koble anbefalingen om boforhold til en annen anbefaling, nemlig at alle barnefamilier skulle tilbys desentralisert innkvartering. De la formodentlig til grunn at desentralisert innkvartering også ville tilfredsstillen anbefalingen med hensyn til standarden på boenhetene. Ved å sammenligne UDIs gjennomsnittlige leiepriser for sentraliserte og desentraliserte mottaksplasser kom de så fram til at å tilby alle familier desentraliserte boenheter, ville koste 3,6 millioner kroner per år. På det tidspunktet var antall beboere i mottakssystemet om lag 7 800.

Utvalget har gjennom en lignende beregningsmåte kommet til at den foreslåtte standardhevingen i dag vil koste mellom 8 og 10 millioner kroner per år.

Når det gjelder enerom til enslige med en botid på over 1 år, har Utlendingsdirektoratet anslått en årlig kostnad på om lag 100 millioner kroner med dagens mottaksbefolkning. Dette innebærer da tilbud om enerom uavhengig av oppholdsstatus. Dersom det legges til grunn at personer med utreiseplikt overflyttes til retursenter og at ordningen kun skal gjelde for beboere i ordinære mottak, har utvalget beregnet kostnaden til 8–10 millioner kroner per år.

Utvalget vil imidlertid understreke at tilpasningen av mottakssystemet til de nevnte anbefalingene vil kunne skje over tid, og at en større andel enerom og familieenheter kan vektlegges både ved opp- og nedbygging av mottak. Det antas at en slik tilpasning over tid vil kunne redusere merkostnadene.

¹⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *Medfølgende barn i mottak. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe*.

22.4 Utvalgets anbefalinger

- I ankomstfasen og på transittmottak kan det aksepteres en lavere standard på innkvarteringen enn i mottak beregnet for lengre opphold.
- Standarden i ordinære mottak bør være slik at familier sikres egne boenheter bestående av soverom, oppholdsrom, bad og spiseplass.
- Enslige bør sikres enerom etter 1 års botid.
- Når beboerne tilbys bedre boforhold, bør deres egne ønsker med hensyn til boform tillegges betydelig vekt. Her tenkes det blant annet på sentralisert og desentralisert innkvartering, men også på at noen kan ønske å bo sentralt med en lavere standard enn mindre sentralt med en høyere standard.
- Det bør ikke innføres konkrete minstestandarder i betydningen arealkrav for innkvarteringstilbudet.
- Det bør fastsettes retningsgivende normer for fellesarealer og utstyr som skal være tilgjengelig for beboerne.

Kapittel 23

Beboermedvirkning

23.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva begrepet 'beboermedvirkning' omfatter. Vi finner det også hensiktsmessig med en historisk gjennomgang av temaet. Denne gjør rede for ideologien bak beboermedvirkning samt de hindringene man støtte på i innføringen av beboermedvirkning.

23.2 Målsetting

Beboermedvirkning er omtalt i Utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2008–034 *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak* med vedlegget *Veileder i beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*. I punkt 2 Målsetting i rundskrivet heter det:

Beboermedvirkning er et virkemiddel i å inkorporere verdigrunnlaget i Norges flyktning- og innvandringspolitikk i mottakssystemet. Prinsippene om rettferdighet, likebehandling og gjensidig respekt ligger til grunn, sammen med et syn på beboerne som personer med ressurser, erfaring og kunnskap som kan tas i bruk til beste for dem selv, mottaket og lokalsamfunnet. I praksis innebærer det at voksne beboere med forutsetninger og interesse for det

- skal tilbys meningsfylte oppgaver knyttet til mottaksdriften
- skal gis medansvar for utformingen av beboerrettede tiltak
- skal ha reelle påvirkningsmuligheter i saker som angår deres hverdag¹

I tilfellet beboermedvirkning kan det være formålstjenlig med et tilbakeblikk før vi omtaler dagens ordning nærmere. Dette er blant annet for å vise at det som i utgangspunktet kan synes som

¹ RS 2008-034: *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*, punkt 2.

en god idé, ikke nødvendigvis lar seg gjennomføre uten videre.

23.3 Bakgrunn

Allerede Stortingsmelding nummer 39 (1987–88) slo fast som en målsetting at asylsøkerne i størst mulig grad skulle være selvhjulpne i dagliglivet.² Å gi asylsøkere midlertidig arbeidstillatelse var et virkemiddel i så måte. Men noe endret seg da asylsøkere fra det tidligere Jugoslavia kom i relativt stort antall i 1993–1994. Det ble blant annet laget en ny stortingsmelding, hvor målsettingen ble endret til at «beboerne i størst mulig grad skal ta aktivt del i driften av mottakene. Dette inkluderer så vel rengjøring og vedlikehold, som ulike beboerstyrte aktiviteter.»³

Begrepet beboermedvirkning ble ikke brukt i stortingsmeldingen, men det heter at «[d]et vil tas sikte på å utvikle nye driftsmodeller som i større grad bygger på brukermedvirkning, der målet er at beboerne i enda større grad skal ta ansvaret for innhold og aktiviteter i mottakene.»⁴

23.3.1 Den ideologiske begrunnelsen

Stortingsmeldingen ble framlagt i desember 1994. I et nyhetsbrev i februar 1995⁵ gikk Kommunal- og arbeidsdepartementet nærmere inn på bakgrunnen for endringene og formulerte den ideologiske begrunnelsen for beboermedvirkning. Tittelen på oppslaget var «– La beboerne gjøre nytte for seg i mottakene», og det heter blant annet «[a]t de som bor i de statlige mottakene, vasker gulv og holder det ryddig rundt seg er ikke nok.

² St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, s. 12.

³ St.meld. nr. 17 (1994–95) *Om flyktningpolitikken*, s. 96.

⁴ Sst., s. 101.

⁵ Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk nr. 4, februar 1995. Utgitt av Justisdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Utlendingsdirektoratet.

Virkelig beboermedvirkning blir det først når de får ta ansvar for hele livssituasjonen.»

Det ble gitt uttrykk for at den omsorgs- og hjelpeideologien som rådet i 80-årene når det gjaldt mottak av asylsøkere, var forfeilet, og at det ikke kunne være riktig å ha som utgangspunkt at asylsøkere og flyktninger først og fremst trengte omsorg og hjelp. Utgangspunktet måtte være at de aller fleste kunne hjelpe seg selv – med litt veiledning. Dette var grunnlaget for at regjeringen i den nye stortingsmeldingen la vekt på at beboerne i enda større grad skulle delta aktivt i driften av mottakene. Det het: «Skulle ikke en regnskaps-sjef kunne bistå med kontorarbeid, selv [om] han ikke snakker perfekt norsk, eller en tømrer kunne foreta vedlikehold på bygningene?»⁶

23.3.2 Politikken iverksettes

Søkelyset på beboermedvirkning førte til at det ble igangsatt en del forsøksprosjekter i regi av Utlendingsdirektoratet. Og da et nytt reglement for drift av statlig mottak trådte i kraft 1.9.1996, het det:

Mottakene skal organiseres på en måte som gir beboerne gode muligheter til praktisk deltakelse i og reell innflytelse på de driftsoppgaver som kan delegeres. Beboermedvirkning skal stimulere det allmenne aktivitetsnivået blant beboerne, sikre samsvar mellom tilrettede tiltak og brukernes behov og bidra til en god utnyttelse av menneskelige og økonomiske ressurser i mottaksdriften.⁷

Videre stod det at «[d]e ansattes rolle skal være av formidlende, veiledende og tilretteleggende karakter.»⁸

Fra og med 1997 fikk også beboermedvirkning innpass i tildelingsbrevene fra departementet til Utlendingsdirektoratet. I tildelingsbrevet for 1997 het det på side 10 at «[d]et er et mål at beboerne i størst mulig grad tar del i driften av mottakene, og arbeidet med å legge til rette for beboermedvirkning må følges opp videre.»

I forslaget til statsbudsjett for 1998⁹ het det at med unntak av lederoppgaver og oppgaver knyttet til kontrollfunksjoner skulle flest mulig oppgaver løses gjennom beboermedvirkning.

⁶ Sst.

⁷ Utlendingsdirektoratet (1996): *Reglement for drift av statlig mottak*, del A: Rammer og mål for mottaksdriften, punkt 2.4.

⁸ Sst., del B: Krav til mottaksarbeidet, punkt 2.2.

⁹ St.prp. nr. 1 (1997–98) for Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 36.

Utlendingsdirektoratet satte i det såkalte føringsbrevet til mottakene for 1998¹⁰ opp beboermedvirkning som det første av de prioriterte arbeidsoppgavene. Omtalen lyder:

Beboermedvirkning er det viktigste virkemiddelet mottaket har for å normalisere beboernes hverdag og gi dem muligheter til å ivareta egen livssituasjon. Driftsreglementet gjør medvirkningen til en integrert del av mottaksdriften.

Selv om de fleste mottak har kommet et godt stykke når det gjelder delegering av oppgaver og ansvar til beboerne, gjenstår det fortsatt en del før kravene og intensjonene i driftsreglementet er innfridd.

I 1998 skal mottakene legge spesiell vekt på tiltak som bidrar til å sikre beboerne reell innflytelse på mottaksdriften, fortrinnsvis gjennom samarbeidsrådet. Med reell innflytelse menes påvirkningsmuligheter i forhold til plan- og rapportarbeid, budsjetteringsarbeid, samt avgjørelser i den løpende driften av mottaket som er av betydning for beboerne.

I tillegg bør mottakene søke å avsette midler på posten aktivitets- og velferdsmidler til beboerne hvor beboerne selv har beslutningsmyndighet innenfor de rammer som gis gjennom styringsdokumentene.

Beboernes innflytelse bør i størst mulig grad formaliseres, eksempelvis gjennom at samarbeidsrådet gis et klart mandat. I tillegg til å beskrive potensialet for innflytelse, bør mandatet også klargjøre grensene for denne innflytelsen, slik at beboerne er kjent med sitt eget handlingsrom.

23.4 Beboermedvirkning i praksis

Fra tanken om at mottaksbeboerne skulle kunne utføre praktiske oppgaver på et mottak i Norge, utviklet tenkningen om beboermedvirkning seg stadig sterkere i retning av at beboerne skulle gis innflytelse på mottakstilværelsen. Samtidig oppstod det et behov for å formidle innholdet i begrepet på en tydeligere måte til driftsoperatører og mottak. Det var tross alt de som skulle sørge for at beboermedvirkning ble gjennomført i praksis.

For å klargjøre begrepet valgte Utlendingsdirektoratet å bruke to andre begreper: brukermedvirkning og beboerdeltakelse. Dette for å synlig-

¹⁰ Brev fra Utlendingsdirektoratet til alle driftsoperatører og mottak med tittel «Føringer for mottakenes planarbeid for 1998», datert 27.10.1997.

gjøre at beboermedvirkning var sammensatt av to elementer. Disse elementene ble nærmere omtalt i et dokument som het «Noen ord om beboermedvirkning»¹¹, og som ble distribuert til driftsoperatører og mottak. Nedenstående gjennomgang er hentet fra dette dokumentet.

23.4.1 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning var på denne tiden et begrep som ble flittig brukt på det feltet som kan kalles sosialt arbeid. Begrepet hadde både et myndiggjøringsperspektiv ('empowerment')¹², et demokrati-perspektiv og et brukerperspektiv. I mottakssammenheng ble brukermedvirkning definert som beboernes muligheter til medbestemmelse over og innflytelse på sin egen livssituasjon innenfor rammene av et statlig mottak. Det mest håndfaste utslaget av dette var kravet i driftsreglementet om at alle mottak skulle ha et *samarbeidsråd*.¹³ Det var i første rekke gjennom et slikt samarbeidsråd beboerne skulle få utøve sin innflytelse på driften av mottaket, som jo var beboernes midlertidige hjem.

23.4.2 Beboerdeltakelse

Beboerdeltakelse handlet om beboernes utførelse av praktiske oppgaver på mottaket. I likhet med brukermedvirkning ble dette definert som frivillig. Det innebar samtidig at det måtte gås opp en grense mot obligatoriske aktiviteter. I visse henseender kan det å bo i mottak sammenlignes med det å bo i et borettslag. En slik bosituasjon fører gjerne med seg noen forpliktelser: vask av fellesarealer, snømåking, dugnader. Slike oppgaver var ikke å anse som beboermedvirkning, men som obligatoriske oppgaver som det ble forventet at mottaksbeboere skulle utføre.

Beboerdeltakelsen, som en del av beboermedvirkning, skulle ha form av et tilbud. Og dette tilbudet skulle i sin tur ha sitt utgangspunkt i det enkelte mottaks potensial for beboerdeltakelse, det vil si både den kompetansen og de ønskene beboerne hadde, og de mulighetene som fantes på det enkelte mottak. Dette potensialet hadde mottakene ansvar for å kartlegge.

23.5 Problemer på veien

Innføringen og utviklingen av beboermedvirkning fant ikke sted uten en viss skepsis og motvilje. Dette kan ha sammenheng med at ansatte opplevde det som en trussel mot egen arbeidsplass. Andre hadde innsigelser mot at asylsøkernes kompetanse skulle brukes på mottakene og ikke ute i arbeidslivet. En tidligere mottaksleder i Kristiansand formulerte det slik:

Beboermedvirkning kan på grunn av sin mottaksinterne innretting få konsekvenser som er i slett med en del feilslåtte kommunale arbeidstreningsprosjekter, der bosatte flyktninger blir tilbudt «kvalifisering» langt under deres faglige kompetanse og i nesten fullkommen isolasjon fra det virkelige Norge.¹⁴

23.5.1 Hva er arbeid?

Det var allikevel spørsmålet om beboermedvirkning var å anse som arbeid, og om beboermedvirkning nødvendig gjorde yrkesskadeforsikring, som var den store utfordringen. Dette ble utredet både av Utlendingsdirektoratet selv¹⁵ og av Justisdepartementets lovavdeling¹⁶. Det skal nevnes at både Utlendingsdirektoratet og driftsoperatørene på denne tiden forsøkte å inngå yrkesskadeforsikringsavtaler for mottaksbeboerne uten å lykkes.

Det som er spesielt interessant i denne sammenhengen, er at departementet med ansvar for mottakssystemet var lite fornøyd med den strenge fortolkningen av arbeid som Lovavdelingen hadde. I brev til Lovavdelingen av 6.2.1998 skrev Kommunal- og regionaldepartementet blant annet dette som begrunnelse for å ta spørsmålet om arbeid og yrkesskadeforsikring opp på nytt, med henvisning til Lovavdelingens svar fra 1994:

Satsingen på beboermedvirkning har vært omtalt i en rekke dokumenter Stortinget har hatt til behandling, f.eks. i de årlige forslagene til statsbudsjett. Fra regjeringens side har utvikling av beboermedvirkningsprogrammet vært presentert som ett av de viktigste satsingsområdene når det gjelder det statlige mottaket for asylsøkere [...]

¹¹ Utlendingsdirektoratet (1999): *Noen ord om beboermedvirkning*.

¹² For en bred gjennomgang av begrepet 'empowerment', se NOU 1998:18: *Det er bruk for alle*.

¹³ Utlendingsdirektoratet (1996): *Reglement for drift av statlig mottak*, del B: Krav til mottaksarbeidet,

¹⁴ Sivertsen, Jan Erik (1996): *Alle løsnings mor, alle fedres løsning – beboermedvirkning i asylmottak*, s. 9.

¹⁵ Utlendingsdirektoratet (1994): *Arbeid – aktivitet. Hvilke aktiviteter vil kreve / ikke kreve arbeidstillatelse for beboere i statlig mottak*. Notat.

¹⁶ Brev fra Lovavdelingen til Kommunal- og arbeidsdepartementet av 21.11.1994 og til Kommunal- og regionaldepartementet av 6.4.1998.

Stortinget har ikke hatt merknader til dette. Det er derfor viktig at saken får en løsning som muliggjør fortsatt satsing på beboermedvirkning i mottakene.

En rekke av beboermedvirkningsoppgavene kan, slik vi ser det, sammenlignes med de oppgavene beboerne i et borettslag og medlemmene i et idrettslag deltar på med jevne mellomrom (dugnader, forefallende oppgaver, enkle administrative oppgaver, kjøring til og fra arrangementer, etc.). Gjennom den muntlige kontakten med Justisdepartementet er det fremkommet at beboere i borettslag og medlemmene i idrettslag ikke er å anse som arbeidstakere i lovens forstand når de deltar på denne typen aktiviteter. Det oppstår med andre ord ikke et arbeidsgiverforhold, og det stilles derfor heller ikke krav om at det tegnes yrkesskadeforsikring. Selv om beboere i statlig mottak ikke er eksplisitt nevnt i de unntakene som fremgår av yrkesskadeforsikringsloven eller forskriftene til denne, mener vi beboerne i mottak må kunne sidestilles med beboere i borettslag og medlemmer/frivillige i idrettslag i denne sammenhengen.

Lovavdelingen svarte i brev av 6.4.1998. Med henvisning til en oversikt over oppgaver som utføres av beboere i mottak utarbeidet av Utlendingsdirektoratet, kommenterte de at «[d]e fleste av disse oppgavene *kan* utgjøre 'arbeid' i lovens forstand, siden mottakene kunne ha overlatt arbeidet til profesjonelle vaktmestere, snekkere og rengjørere.» Videre påpekes det at det etter yrkesskadeforsikringsloven også er et vilkår at arbeidet utføres i noens tjeneste, og at «[o]ppgaver som objektivt sett er arbeid, men som den enkelte utfører *for seg selv* faller utenfor.» Men det var ikke mange slike oppgaver på Utlendingsdirektoratets liste, og Lovavdelingen fant heller ikke at andre unntak i loven kom til anvendelse. Herunder mente de at driftsoperatørene generelt drev så omfattende virksomhet at heller ikke unntaket om mindre foreningsforhold var aktuelt å bruke. Med henvisning til sitt forrige brev om samme sak konkluderte Lovavdelingen med at «[i] den grad beboere som deltar i aktivitetsprogram, utsettes for slik risiko som ordinære arbeidstakere i samme sted ville hatt, synes det rimelig at de har den samme forsikringsdekningen.»

23.5.2 Et tilpasningsforsøk

Saken var imidlertid ikke over med dette. Den 13.7.1998 sendte Utlendingsdirektoratet sentralt et oppdrag til Regionkontor Midt-Norge¹⁷. Regi-

onkontoret ble bedt om å «utarbeide utkast til en informasjonsbrosjyre ev. rundskriv til mottakene» om arbeid og yrkesskadeforsikring. Det het videre at «[b]rosjyren/rundskrivet skal trekke nedre grense for hva som kan oppfattes som arbeid, og hvilke aktiviteter som kan gjennomføres *på vegne av beboerrådet* [vår utheving] uten å komme i konflikt med yrkesskadeforsikringsloven og ev. arbeidsmiljøloven.»

Oppdragsgiver hadde bitt seg merke i at det var en unntaksbestemmelse i yrkesskadeforsikringsloven for arbeid for «mindre foreningsforhold» og la åpenbart opp til at beboerrådet/samarbeidsrådet skulle vurderes som oppdragsgiver for en del av aktivitetene på mottakene.

Regionkontor Midt-Norge oversendte utkastet sitt til informasjonsbrosjyre til Utlendingsdirektoratet sentralt ved brev av 18.12.1998. Av oversendelsesbrevet framgår det at regionkontoret har merket seg poenget med beboerrådet som mulig oppdragsgiver og skriver at med utgangspunkt i dette kan følgende spørsmål stilles:

Kan beboerrådet/samarbeidsrådet anses som oppdragsgiver for ulønnet arbeid som utføres som ledd i beboermedvirkning, og kan beboerrådet/samarbeidsrådet anses som en forening og således være omfattet av den omtalte unntaksbestemmelsen i yrkesskadeforsikringsloven?

Regionkontoret fortsetter:

Vi har ikke kompetanse til å besvare dette spørsmålet, men vi har forsøkt å ta høyde for denne muligheten i det vedlagte [utkast til brosjyre]. Det er allikevel viktig å være oppmerksom på at yrkesskadeforsikringsloven er en lov som gir arbeidstakerne visse rettigheter hvis det oppstår personskade når arbeidstakeren er i arbeidsgivers tjeneste.

Det het i oppdragsbrevet at utkastet til brosjyre/rundskriv skulle oversendes Justisdepartementet via Kommunal- og regionaldepartementet for gjennomgang og kommentarer. Det ble nå gjort.

Svarbrevet fra Justisdepartementet er datert 19.4.1999. Utlendingsdirektoratet hadde i sitt utkast til brosjyre forsøkt å sette en nedre grense for arbeid i statlige mottak parallelt med hva private normalt gjør av arbeid i sine egne hjem, og

¹⁷ Regionkontor Midt-Norge var på dette tidspunkt den eneste enheten i Utlendingsdirektoratet med operativt ansvar for mottakssystemet, noe som skyldtes et svært lavt antall mottak.

hva beboere i et borettslag utfører for borettslaget i form av dugnadsarbeid. Til dette skriver Justisdepartementet:

I vår uttalelse 6. april 1998 ble det ikke sagt noe om at vurderingen av den nedre grensen for arbeid kunne knyttes til hva som er normalt dugnadsarbeid i et borettslag. Vi foreslår at denne passusen sløyfes i utkastet, idet vi ikke vil se bort fra at en henvisning til dugnadsarbeid i borettslag kan lede til at terskelen for hva som anses for arbeid, settes høyere enn det er grunnlag for.

Til forsøket på å definere beboerrådet/samarbeidsrådet som oppdragsgiver for en del aktiviteter sier Justisdepartementet kun følgende: «Vi har ikke tilstrekkelig kjennskap til Samarbeidsrådet [...] til at vi kan vurdere holdbarheten av det som sies om dette.»

Med dette ble det satt i alle fall et foreløpig punktum for saken. Etter utvalgets mening gir gjennomgangen et interessant innblikk i håndteringen av spørsmål hvor det er avstand mellom politiske ønsker og hva som er mulig innenfor gjeldende lovverk.

23.6 Beboermedvirkning i mottak i dag

Som nevnt innledningsvis finnes det i dag et eget rundskriv med krav til mottakenes arbeid med beboermedvirkning samt en egen veileder som utdyper temaet. Langt på vei er disse dokumentene en videreføring av de dokumentene og den tenkningen som ble utviklet i andre halvdel av 90-årene.

Dokumentene bærer i første rekke preg av at beboermedvirkning er «godt ment» fra myndighetenes side. Beboermedvirkning er primært noe som er til for beboernes egen del, og sekundært for samfunnets del. Om det noen gang har vært et innsparingselement knyttet til beboermedvirkning, noe som er litt uklart¹⁸, er dette helt fraværende i dag.

Utvalget har valgt å se nærmere på *Veileder i beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*¹⁹, da det er denne som best utdyper temaet.

23.6.1 Dagens begrunnelse

Begrunnelsen for beboermedvirkning kan i dag sies å være todelt. På den ene siden handler det om å omsette demokratiske prinsipper i praksis «i det lille universet som et mottak utgjør»²⁰. Dette kan både gi nyttige impulser til dem som må reise

hjem igjen etter endelig avslag, og være en forbedring til deltakelse i det norske samfunnet for dem som får bli. På den andre siden handler det om å ha en meningsfull hverdag i ventetiden. Både det å kunne påvirke sin egen livssituasjon gjennom medbestemmelse og å kunne bruke seg selv i utførelsen av ulike oppgaver på mottaket antas å bli opplevd som meningsfullt. Beboermedvirkning blir slik sett vurdert som et viktig forebyggende tiltak mot negative konsekvenser av mottakstilværelsen. «Stressfaktorene ved det å bo i mottak kan få store negative konsekvenser som kan ramme både beboere, ansatte og nærmiljø»²¹, heter det.

Mens det i tidligere dokumenter har blitt gitt uttrykk for at ulike oppgaver skal «søkes delegert i sin helhet til beboere»²², sier veilederen nå at beboermedvirkning ikke kan «innebære virkelig delegering»²³ da en beboer ikke har noe ansettelsesforhold og derfor ikke kan gjøres ansvarlig på samme måte som en ansatt. Dette innebærer også at beboere ikke kan tre inn istedenfor ansatte. Men de ansatte kan få en annen rolle som innebærer at de i større grad blir veiledere enn utøvere på områder hvor beboere kan delta.

Dette framstår samtidig som inkonsekvent når det et annet sted i veilederen sies at praktisk oppgaveløsning på mottaket ikke må «bære preg av tilfeldigheter, men settes i et system som innebærer at beboer får en formell oppstartssamtale om oppgaver og ansvar og med underskriving av egen arbeidskontrakt»²⁴. Og i et punkt om yrkes-

¹⁸ Økonomiske argumenter er ikke å finne i St.meld. nr. 17 (1994–95) eller i den ideologiske begrunnelsen for beboermedvirkning i nyhetsbrevet fra februar 1995 (Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk nr. 4, 23. februar 1995.). Men i Utlendingsdirektoratets retningslinjer for virksomhetsplanleggingen for 1995 (Retningslinjer for planprosessen VP og budsjett 1995, s. 5) heter det at i forbindelse med en forestående gjennomgang av styringsverktøyene for statlig mottak «må en også vurdere mulighetene for å styrke egenaktiviteten og beboeransvaret, med det dobbelte siktemål å se på mulighetene for billigere driftsformer og å øke selvhjelpsevnen.» Og i innstillingen fra Kommunalkomiteen til statsbudsjettet for 1999 (Budsjett-innst. S. nr. 5 (1998–99) s. 32f) heter det: «Flertallet er kjent med at det er stor forskjell på kostnadene pr. plass på de ulike asylmottakene. Det bør ved etablering og valg av asylmottak legges vekt på egenaktivitet og personlig ansvar fra asylsøkerens side. Dette kan bidra til å redusere prisene pr. oppholdsplass, samtidig som det gir asylsøkerne et mer aktivt og meningsfylt opphold på mottaket.»

¹⁹ RS 2008-034 *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak* med vedlegget RS 2008-034V1 *Veileder i beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*.

²⁰ Sst., punkt 2.

²¹ Sst., punkt 2.3.

²² Utlendingsdirektoratet (1996): *Reglement for drift av mottak* Del B Krav til mottaksarbeidet pkt. 2.2.

skadeforsikring heter det til og med at «driftsoperatør har arbeidsgiveransvar for beboerne»²⁵.

Veilederen vektlegger ellers beboermedvirkning som kompetansebygging for den enkelte samt beboermedvirkningens betydning for mottakenes samhandling med lokalsamfunnet.

Selv om altså veilederen har et eget punkt om yrkesskadeforsikring, er det verdt å merke seg at dagens dokumenter om beboermedvirkning ikke problematiserer spørsmålet om *arbeid*. Det synes klart at flere av de beboermedvirkningsoppgavene som omtales i veilederen, vil falle innenfor lovavdelingens definisjon av arbeid fra 90-årene. Eksempler er resepsjonsarbeid og transport. Men veilederen understreker at beboere som deltar i mottaksdriften, ikke omfattes av «de generelle ordningene for yrkesskadeforsikring»²⁶, og påpeker at det vil være driftsoperatørens ansvar å ha yrkesskadeforsikring.

23.6.2 Arbeid igjen

Problemet *arbeid* ble igjen aktualisert våren og sommeren 2010. For det første igangsatte Utlendingsdirektoratet nok en gang et arbeid med sikte på å klargjøre forholdet mellom beboermedvirkning og arbeid. For det andre sendte Justisdepartementet et forslag til endring i utlendingsloven og -forskriften på høring.²⁷ Det aktuelle punktet i denne sammenhengen er forslaget om en ny regulering i utlendingsforskriften om adgangen for asylsøkere og andre uten oppholdstillatelse til å delta i frivillig ulønnet arbeid for humanitære organisasjoner mv.

Det slås i høringsbrevet fast at «[d]et er uklart hvor strenge rammer lovens krav til oppholdstillatelse setter for å delta i frivillig innsats for humanitære organisasjoner mv. eller å delta i dugnadsliknende arbeid på asylmottak mv.»²⁸ Departementets utgangspunkt for forslaget til ny regulering i utlendingsforskriften er «at det ikke skal gjelde strengere rammer for adgangen til frivillig innsats for asylsøkere og andre uten avklart oppholdsrett,

enn hva som er nødvendig ut fra andre vektige hensyn.»²⁹

Justisdepartementet viser videre til at forarbeidene til utlendingsloven § 55 ikke inneholder noen drøftelse av arbeidsbegrepet i loven. Videre heter det:

De hensynene som lovens § 55 skal ivareta, er både hensynet til å motvirke svart arbeid (herunder gjennom forbudet mot ulønnet arbeid) og hensynet til å hindre sosial dumping og omgåelse av lovens innvandringsregulerende bestemmelser. Dersom loven ikke hadde strenge rammer for asylsøkeres adgang til å ta arbeid, ville det videre kunne oppmuntre flere asylsøkere til å velge Norge som destinasjonsland. Dette hensynet er imidlertid mindre relevant så lenge det uansett bare er snakk om å vurdere adgangen til ulønnet arbeid for humanitære organisasjoner mv.³⁰

Etter en redegjørelse som blant annet går nærmere inn på problemstillinger knyttet til faren for utnyttelse av asylsøkere som gratis arbeidskraft i forbindelse med ulønnet arbeid i mottak, foreslår departementet en ny bestemmelse i utlendingsforskriften med tittelen «Frivillig arbeid som ikke krever oppholdstillatelse». Her nevnes en rekke aktiviteter som så foreslås unntatt fra kravet til oppholdstillatelse (tidligere arbeidstillatelse). Når det gjelder beboermedvirkning i mottak, kan det se ut som om problemstillinger nevnt foran ikke blir løst gjennom forslaget til forskriftsendring. Det heter kun: «Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om beboermedvirkning på mottak.»

I skrivende stund gjenstår det å se om en ny forskriftsbestemmelse vil føre til en nærmere avklaring av problemstillingene knyttet til beboermedvirkning, arbeid og yrkesskadeforsikring.

23.6.3 Særskilt om beboermedvirkning kontra obligatoriske aktiviteter

Det framgår av rundskrivet om beboermedvirkning at bestemmelsene gjelder «voksne beboere med forutsetninger og interesse for det»³¹. Dette innebærer at beboermedvirkning er frivillig for beboerne. Denne tilnærmingen til beboermedvirkning er en videreføring av tenkningen fra 90-årene. Da ble det etablert et skille mellom obliga-

²³ RS 2008-034 *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak* med vedlegget RS 2008-034V1: *Veileder i beboermedvirkning i ordinære statlige mottak* punkt 3.5.

²⁴ Sst., punkt 3.7.

²⁵ Sst., punkt 3.7.11.

²⁶ Sst.

²⁷ Justis- og politidepartementet (2010): *Høring – Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (fjerning av uttrykket «rase» fra flyktningbestemmelsene, regulering av adgangen til frivillig arbeid, tidligere forhåndsvarsel i utvisningssaker mv.)*.

²⁸ Sst., s. 7.

²⁹ Sst., s. 9.

³⁰ Sst., s. 10.

³¹ RS 2008-034 *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*, pkt. 2.

toriske oppgaver og oppgaver som inngikk i beboermedvirkning.

De obligatoriske oppgavene omfatter, i tillegg til deltakelse i mottakets informasjonsprogram (se nærmere om dette i kap. 28), renhold av fellesarealer samt dugnader for vedlikehold av inventar, bygninger og utendørs arealer.³² De oppgavene av praktisk art som er obligatoriske, ligger tett opptil oppgaver som for eksempel beboere i borettslag må utføre. På mottak medfører det trekk i de økonomiske ytelsene hvis man unnlater å delta uten gyldig grunn.

På den annen side medfører det ingen individuelle økonomiske fordeler å delta i beboermedvirkning. Det legges til grunn at deltakelsen i seg selv er en belønning gjennom at den «gir den enkelte beboer muligheter for selvpresentasjon og gjenerobring av egen identitet, anledning til å tilegne seg ny sosial og faglig kompetanse, samt en meningsfylt hverdag under ventetiden», som det heter i veilederen.

23.7 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at beboermedvirkning bør videreføres som et viktig perspektiv ved mottakstilværelsen. Det verdigrunnet som tenkningen rundt beboermedvirkning representerer, basert på prinsipper om rettferdighet, likebehandling og gjensidig respekt og et syn på beboerne som personer med ressurser, erfaring og kunnskap, bør fortsatt være gjeldende. Og det bør være gjeldende for alle deler av mottaksapparatet, selv om det vil være naturlig med begrensninger både av påvirkningsmuligheter og praktisk deltakelse innenfor transittsystemet.

Problemstillingene knyttet til definisjonen av arbeid og til yrkesskadeforsikring bør finne en løsning. At denne typen hindringer har kunnet eksistere i 15 år, vitner om for liten oppmerksomhet rettet mot temaet. Dette blir spesielt betenkelig når man lett kan forestille seg at denne typen hindringer også kan brukes som unnskyldning for ikke å gjennomføre beboermedvirkning i mottakene.

Mange har i årenes løp argumentert for å innføre et belønningssystem istedenfor et trekkssystem i mottakene. Hovedargumentet har vært at innsats skal lønne seg. Mot dette har det vært argumentert med at også mottaksbeboere må ha

plikter og utføre «ordinære» oppgaver uten at dette skal føre til ekstra utbetalinger.

De obligatoriske oppgavene i mottak som renhold av fellesarealer og deltakelse i dugnader er oppgaver som enhver beboer i ethvert borettslag må delta i uten økonomisk vederlag. Det er etter utvalgets vurdering ikke aktuelt å belønne asylsøkere for å utføre oppgaver som det forventes at alle skal utføre som medlemmer av et borettslag. Utvalget mener også at det er riktig å trekke beboere i de økonomiske ytelsene for manglende bidrag i slike aktiviteter. Utvalgets oppfatning er altså at det må opprettholdes en trekkordning i pengereglementet for dem som ikke utfører sine plikter uten gyldig grunn.

På den annen side er utvalget av den oppfatning at ekstraordinær innsats bør belønnes. Spørsmålet blir dermed hvor grensen mellom «ordinær innsats» og «ekstraordinær innsats» skal gå. I og med at beboermedvirkning er frivillig og skal tilrettelegges for personer «med forutsetninger og interesser for det», noe utvalget sier seg enig i, mener utvalget at det bør innføres en ordning med belønning for deltakelse i beboermedvirkning. Belønning bør imidlertid begrense seg til å gjelde den typen praktisk deltakelse som omtales i dagens veileder for beboermedvirkning, eksempelvis resepsjonsarbeid, transport, vedlikehold og teknisk drift, jamfør den ordningen de har i Belgia (se kap. 11.5). Det kan også vurderes om deltakelse i samarbeidsrådet bør belønnes. Uansett bør belønning være forbeholdt innsats som går over en viss tid. Utvalget legger uansett til grunn at individuell belønning må skje innenfor de regler som til enhver tid fastsetter hva som er arbeid i lovens forstand. Ut fra gjeldende lovtolkning vil de oppgavene som her er omtalt, kreve arbeidstillatelse.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan en belønningsordning kan finansieres, er det mulig å tenke seg at basisytelsene reduseres for alle beboere, og at den enkelte gjennom beboermedvirkning kan få «full basisutbetaling». Utvalget anbefaler imidlertid ikke en slik løsning, da det er vanskelig å se for seg at det vil være oppgaver nok til at alle får mulighet til å oppnå «full basisutbetaling». Allikevel er utvalget åpent for at en belønningsmodell tas med i betraktningen ved den anbefalte gjennomgangen av nivået på ytelsene til asylsøkere (se kap. 13.3.6).

En alternativ modell kan være at de midlene som trekkes på grunn av manglende deltakelse eller obligatorisk oppgaveutførelse, settes i en pott som så kan brukes i en slik belønningsmodell. Utvalget har imidlertid ikke lyktes i å fram-

³² Utlendingsdirektoratet: *Husregler for statlig mottak* i Utlendingsdirektoratet: DAM Logistikk, pkt. 4.19.

skaffe informasjon om hvor store beløp det her er snakk om. Det legges uansett til grunn at en slik modell vil la seg gjennomføre innenfor dagens økonomiske rammer.

23.8 Utvalgets anbefalinger

- Det verdigrunnlaget som kommer til uttrykk gjennom målsettingen for beboermedvirkning, bør legges til grunn for mottaksdriften.
- Det må vurderes nærmere hvordan regelverket kan endres slik at det gjør det mulig for beboerne å delta i driften av mottakene.
- Det bør opprettholdes en ordning med trekk i økonomiske ytelser for manglende deltakelse i obligatoriske aktiviteter.
- Beboermedvirkning bør fortsatt være frivillig, og ekstraordinær innsats i praktiske aktiviteter bør belønnes.

Kapittel 24

Identifisering av sårbare personer

24.1 Sårbare personer og grupper

Vi har sett at i EUs mottaksdirektiv nevnes følgende som eksempler på sårbare personer: barn, enslige mindreårige, funksjonshemmede, eldre, gravide kvinner, enslige forsørgere med mindreårige barn og personer som har vært utsatt for tortur, voldtekt eller annen form for grov vold av psykisk, fysisk eller seksuell karakter. (pkt. 10.9.15) Disse kategoriene kalles også gjerne for sårbare grupper.

At en person tilhører en sårbar gruppe, innebærer ikke nødvendigvis at personen har spesielle behov. En definisjon på en sårbar gruppe kan etter dette være at en gruppe regnes som sårbar når det er grunn til å anta at alle eller noen i gruppen har spesielle behov som krever oppfølging eller tilrettelegging. Og for at slik oppfølging eller tilrettelegging skal kunne iverksettes, må de som har behov for dette, identifiseres.

Hvem som tilhører en sårbar gruppe, lar seg i mange tilfeller fastslå ut fra helt objektive kriterier. Selv om det i noen tilfeller kan være tvil om en person faktisk er under 18 år, lar det seg oftest enkelt slås fast at en person er et barn. På samme måte vil det være relativt enkelt å fastslå om en kvinne er gravid. På den annen side behøver ikke funksjonshemminger å være synlige, og det at en kvinne har blitt voldtatt, vil være en sårbarhet som ikke er synlig, og som hun kanskje heller ikke uten videre ønsker å informere andre om.

Det vil altså være utfordringer knyttet til å fastslå om en asylsøker tilhører en sårbar gruppe. Dernest vil det også kunne være utfordringer knyttet til å finne ut om en person har spesielle behov.

Etter utvalgets vurdering må formålet med å operere med begrepet 'sårbare grupper' være å rette spesiell oppmerksomhet mot de individene som tilhører en slik gruppe. Denne oppmerksomheten må i sin tur ha som formål å identifisere om enkeltindivider har behov for spesiell oppfølging eller tilrettelegging, samt å kartlegge hva oppfølgingen eller tilretteleggingen bør bestå av.

Oppfølging av og tilrettelegging for personer med spesielle behov kan være av høyst ulik karakter. Det kan handle om særskilt helseoppfølging eller spesialundervisning, og det kan handle om særskilt tilrettelegging av mottakstilbudet. Nettopp tilrettelegging av mottakstilbudet er et hovedanliggende for utvalget når det gjelder identifisering av sårbare asylsøkere.

24.2 Identifisering av sårbare asylsøkere i dag

Identifisering av sårbare personer er en forutsetning for å kunne følge opp og tilrettelegge for eventuelle spesielle behov asylsøkerne måtte ha. Brekke mfl. konkluderer med at:

[d]et foreligger ikke noen spesiell eller lovbestemt prosedyre i Norge med det formål å identifisere sårbare asylsøkere, bortsett fra den lovpålagte tuberkuloseundersøkelsen (TB-screening) som finner sted i transittmottak og der resultatet følges opp i ordinært mottak.¹

Av veilederen *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente* framgår det allikevel at ett av formålene med helsetjenesten i transittfasen er å «vurdere om kjente helsemessige forhold tilsier spesielle hensyn ved plassering i mottak»². Dette utdypes på side 22, hvor det blant annet heter at helsetjenesten i transittfasen «bør ta initiativ til at personer som har behov for hyppig medisinsk oppfølging, hyppige kontroller i sykehus, eller som har fysisk eller psykisk tilstand som tilsier det, blir overført til mottak med såkalt forsterket avdeling der det ligger til rette for slik oppfølging.» For øvrig nevnes seksuell legning som

¹ Brekke, Jan-Paul, Vigdis Vevstad og Nora Sveaas (2010): *Sårbare asylsøkere i Norge og EU*. Institutt for samfunnsforskning, s.38.

² Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente*, Veileder IS 1022, s. 17.

noe som kan nødvendiggjøre særskilte hensyn ved plassering i mottak.

For utvalget er hovedformålet med identifisering av sårbare personer som nevnt å kartlegge eventuelle behov for spesiell oppfølging i mottak og tilrettelegging av mottakstilbudet. Men identifisering vil også være relevant for andre tjenesteytere, kanskje særlig for helsetjenesten.

Samtidig vil helsetjenesten selv, både i transittfasen og senere, være en viktig bidragsyter i identifiseringen av sårbare personer. «Erfaring tilsier at en tydelig helsetilnærming oppleves positivt og er avgjørende for den første kontakten med sårbare grupper, og på den måten en forutsetning for identifisering av mulige ofre», som det for eksempel heter i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.³

Personalet i mottakene vil også kunne identifisere sårbare personer og kartlegge spesielle behov relatert til selve mottakstilbudet. Flere steder i styringsdokumentene for mottakene framgår det at det skal legges til rette for personer med spesielle behov, jf. også omtalen i kapittel XX. Dette forutsetter både identifisering og kartlegging.

24.3 Prinsipper for informasjonsutveksling

Når flere instanser er inne i bildet og kan bidra i identifiseringen av sårbare personer, oppstår det straks utfordringer knyttet til informasjonsutveksling. Sårbarhet vil i de aller fleste tilfeller være en sensitiv personopplysning. Utvalgets utgangspunkt er at enhver er eier av personopplysningene om seg selv. Den enkelte skal kunne bestemme hvem vedkommende ønsker å gi opplysningene til, og hvem de kan videreformidles til. Formidling av opplysninger om sårbarhet og spesielle behov må derfor være basert på informert samtykke, med mindre det finnes særskilt lovhjemmel til formidling av opplysningene uten slikt samtykke.

Informert samtykke forutsetter både at den enkelte får og forstår informasjon om hvordan opplysningene er tenkt brukt, og også har tillit til at de ikke vil bli misbrukt. Det er ikke nødvendigvis slik at denne tilliten til myndighetene vil finnes – og kanskje særlig ikke i ankomstfasen. Derfor kan det heller ikke legges til grunn at alle sårbare personer vil bli identifisert i denne fasen.

³ Sammen mot menneskehandel. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011-2014), s. 19.

24.4 Kontaktpunkter for identifisering i ankomstfasen

Det finnes flere kontaktpunkter for mulig identifisering av sårbarhet i ankomstfasen. At en asylsøker er rullestolbruker eller mangler et ben, vil være lett å identifisere allerede ved *registrering av asylsøknaden*. Det kan på den annen side ikke tas for gitt at en person opplyser om alvorlige traumer eller tortur på dette tidspunktet.

Personalet på *transittmottaket* vil kunne gjøre observasjoner eller motta informasjon om sårbarhet og spesielle behov, eksempelvis gjennom spesielle ønsker knyttet til selve innkvarteringen eller at en person sliter med søvnproblemer.

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) tilbyr, på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet, et informasjons- og veiledningsprogram om asylprosedyre til alle beboere i transittmottak. Programmet består blant annet av individuell veiledning, hvor sårbarhet kan være et tema. I bestemte tilfeller videreformidler NOAS, etter samtykke fra asylsøkeren, opplysninger til helsetjenesten og andre relevante instanser.

Som nevnt over er ett av formålene med helsetjenesten i transittfasen å vurdere om kjente helsemessige forhold tilsier spesielle hensyn ved plassering i mottak. *Helseundersøkelsen* i transitt blir derfor et sentralt kontaktpunkt for å identifisere sårbarhet og å kartlegge spesielle behov.

Og endelig vil *asylintervjuet* være et sentralt kontaktpunkt i identifiseringen av sårbare personer. Formålet med asylintervjuet er å opplyse asylsaken, jf. utlendingsforskriften § 17–2 andre ledd.⁴ Men allerede i dag finnes det en rapporteringsplikt fra Utlendingsdirektoratets Asylavdeling, som har ansvar for intervjuene, til Region- og mottaksavdelingen, som har ansvar for mottakssystemet. Denne plikten er imidlertid avgrenset til opplysninger om trussel mot liv og sikkerhet og kan omfatte følgende forhold:⁵

- kriminelle handlinger begått i og utenfor riket
- psykiske lidelser
- alvorlige helseproblemer, herunder smittsom sykdom
- voldelig atferd eller omsorgssvikt overfor barn
- sosiale forhold som gir grunnlag for bekymring (herunder menneskehandel og tvangsekteskap)

⁴ Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. oktober 2009 nr. 1286.

⁵ UDI (2010): *Asylavdelingens varslingsrutiner til politiet og mottaksenheten ved opplysninger om trussel mot liv og sikkerhet i behandling av asylsaker*. IM 2010-019.

Flere av disse forholdene kan være relevante også for en vurdering av spesielle behov og særskilt tilrettelegging i mottak – uten at det knyttes til trussel mot liv og sikkerhet.

24.5 Identifisering av sårbare asylsøkere i ankomstfasen

På bakgrunn av det som er nevnt over om kontaktpunkter for identifisering av sårbare personer i ankomstfasen, er utvalget av den oppfatning at det som først og fremst mangler med hensyn til en prosedyre for identifisering av sårbare personer, er:

- at identifisering av sårbare personer og kartlegging av spesielle behov er et uttalt formål på de aktuelle kontaktpunktene
- at den informasjonen om sårbarhet og spesielle behov som framkommer på de nevnte kontaktpunktene, systematiseres og videreformidles til dem som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging; ansvarsforhold og rutiner for dette spesifiseres for de ulike instanser som er i kontakt med asylsøkeren i den første fasen
- at det systematisk innhentes samtykke til at informasjon om sårbarhet og spesielle behov videreformidles til dem som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging

Ut fra den betydning det har å avdekke sårbarhet på et tidlig tidspunkt, og fordi mange former for sårbarhet er helserelatert, har etter utvalgets syn helsetjenesten i transittfasen en helt avgjørende betydning. Både kapasitet og kompetanse er viktig i denne sammenheng. Det samme er robuste rutiner for formidling av informasjon om sårbarhet og spesielle behov som avdekkes. Dette gjelder både for dem som skal behandle søknaden om beskyttelse, og for dem som skal tilrettelegge mottakstilbudet, i tillegg til innenfor helsevesenet. Det vil være særlig betydningsfullt at informasjon om sårbarhet videreformidles for søkere som får sin sak behandlet etter Dublin-forordningen, da disse i utgangspunktet ikke skal ha sin søknad realitetsbehandlet i Norge og derfor ikke intervjues.

24.5.1 Nærmere om identifisering av psykiske lidelser blant asylsøkere i en tidlig fase

Sårbarhet er som nevnt over en mangesidig problemstilling. Blant de forhold som kan være vanskeligst å avdekke, er psykiske lidelser. Spørsmål om systematiske undersøkelser av asylsøkere

med henblikk på å avdekke psykiske helseproblemer er blitt vurdert ved flere anledninger. I 2004 gjennomførte Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten en utredning på oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet vedrørende kartlegging av psykiske lidelser og psykososiale problemer hos asylsøkere i norske mottak.⁶ Målet for prosjektet var å vurdere muligheten for å gjennomføre en systematisk identifisering av asylsøkere med behov for psykiatrisk hjelp. I rapporten ble det drøftet hvorvidt psykiske lidelser hos asylsøkere er en tilstand av tilstrekkelig høy alvorlighetsgrad til å forsvare en oppsøkende undersøkelse av personer som ikke selv ber om hjelp. Det konkluderes imidlertid med at en screening av asylsøkere ved hjelp av eksisterende instrumenter for å fange opp psykiske problemer hos personer som har vært utsatt for sterke belastninger, ikke har tilstrekkelig forskningsbasert fundament. Videre ble det vist til at en ytterligere identifisering av personer med behov for psykiatrisk hjelp må anses som etisk uforvarselig med mindre kapasiteten til å yte hjelp bedres betydelig. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, også på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet, konkluderte tilsvarende i en rapport som ble publisert i 2007.⁷ Rapporten understreket samtidig viktigheten av å fange opp psykiske problemer og behov for helsehjelp blant asylsøkere blant annet for å forebygge kronifisering. Rapporten drøfter hvordan en mer systematisk kartlegging praktisk sett best kan gjennomføres (se boks 24.1).

24.5.2 Styrking av helsetjenesten i ankomsttransittmottak

For å ivareta behovet for identifisering av sårbare personer med spesielle behov anbefaler utvalget styrking av helsetjenesten i transittfasen. Tilbudet bør spesielt styrkes ut over dagens kapasitet og kompetanse hva gjelder identifisering av alvorlig traumatisering og andre psykiske lidelser. Dette er i tråd med anbefaling i en forskningsrapport om psykiske lidelser blant asylsøkere.⁸ (Se boks 24.1.) Styrkingen bør inkludere både medisinsk (somatisk og psykiatrisk), psykologisk og sosialfaglig kompetanse. Det er også viktig at det legges til rette for å avdekke fysiske skader etter tortur

⁶ Gulbrandsen, P., mfl. (2004): *Identifisering av personer med behov for psykiatrisk hjelp blant asylsøkere*. Oslo : Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Rapport 2004-10.

⁷ Jakobsen mfl. (2007): *Psykisk helse i mottak. Utprøving av instrumenter for kartlegging av psykisk helse hos nyankomne asylsøkere*. Oslo : NKVTS. 4/2007.

⁸ Sst.

Boks 24.1 «Kartlegging av psykiske lidelser blant asylsøkere»

Det finnes flere muligheter for hvor og når en slik kartlegging kan foretas. En mulighet er mens asylsøkere oppholder seg i transittmottak. Den korte oppholdstiden i transittmottak kan imidlertid vanskeliggjøre dette. Beboerne er dessuten helt nyankomne, preget av at alt er nytt, og av at de skal oppholde seg på mottaket i en kort periode. Et mottakssystem som enten lar asylsøkerne være noe lengre i transittmottak, eller i mottak med større personaltetthet, kan muligens være gode rammer for å observere og identifisere personer som bør tilbys en eller flere samtaler med psykiatrisk skolert helsepersonell, om ønskelig supplert med et diagnostisk intervju. Med kvalifisert personale i transittmottakene, som gis muligheter til gjennomføre observasjoner i miljøet over noe lengre tid enn hva som er tilfelle i dag, kan utsatte enkeltpersoner identifiseres. Dette kan i neste omgang gi grunnlag for å si noe om videre behov og nødvendige tiltak, også uten systematisk bruk av kartleggingsinstrumenter. Videre plassering i asylmottak vil kunne planlegges på basis av resultatene fra kartleggingen. Dette

ville være et argument for styrking av personalet i transitt. Det kan også være et argument for å inkludere registrering av torturskader i helse-sjekken som gjennomføres under oppholdet i transittmottak. Det kan med stor sannsynlighet også bidra til å identifisere asylsøkere med helseproblemer og deres behov for hjelp. Slike undersøkelser kan også gjennomføres i ordinære mottak. Problemet er at mottakenes bemanning i liten grad gjør det mulig med observasjoner i miljøet utover vanlig arbeidstid. Noe av det viktige observasjonsgrunnlaget ville nettopp være knyttet til døgnobservasjon, noe mange mottak ikke har mulighet til. Dette forutsetter også tilgjengelighet til helsetilbud og godt lokalt samarbeid når det gjelder henvisningsrutiner utover det ganske land hvor mottakene befinner seg, noe som erfaringsvis ikke alltid er tilfelle.

Jakobsen m fl. (2007): *Psykisk helse i mottak. Utprøving av instrumenter for kartlegging av psykiske helse hos nyankomne asylsøkere*. Oslo: NKVTS. 4/2007, s. 74.

og andre overgrep. Forslaget innebærer ikke opprettelse av en ny enhet i tillegg til den eksisterende helsetjenesten, men en videreføring og styrking av denne. Det er viktig at behov avdekkes på et tidligst mulig tidspunkt slik at nødvendig oppfølging hva gjelder både innkvartering, helse og andre forhold, kan iverksettes raskest mulig. Etter utvalgets syn er dette viktig ikke minst når det gjelder tilpasning av innkvartering, blant annet tilgang på behandlingstilbud i rimelig nærhet av innkvarteringssted, hvis det skulle vise seg å være nødvendig.

Dokumentasjon av sårbarhet, herunder av personer utsatt for tortur og andre overgrep, er også av vesentlig betydning i myndighetenes vurdering av beskyttelsesbehov. Styrket kapasitet kan bidra til tidligere identifisering av sårbare personer, noe som kan ha positiv innvirkning på asylsaksbehandlingens effektivitet og kvalitet. FN's Istanbul-protokoll⁹, som er en praktisk rettet håndbok med konkrete forslag til myndigheter når det gjelder

identifisering av torturskader, bør være et viktig utgangspunkt.

En styrket innsats for identifisering i transittfasen vil dermed kunne bidra til både rask og mest mulig adekvat oppfølging etter overføring til ordinært mottak, det vil si etter at den kommunale helsetjenesten har overtatt ansvaret for helsetjenester.

Ifølge Helsedirektoratets veileder om helsetjenester til asylsøkere¹⁰ bør oppfølging av spesielle grupper som hovedregel ikke igangsettes i transittfasen dersom dette betyr brudd i den terapeutiske opplegget ved overføring til ordinært mottak. Etter utvalgets syn må oppfølging gjennom å henvise til og påbegynne behandling allerede i transittfasen fortsatt være forbeholdt de tilfeller hvor en faglig vurdering tilsier at det er uforvarselig å vente med dette. Ut over slike akutte tilfeller bør innsatsen til helsetjenesten i transittfasen dreie seg om kartlegging, informasjon og veiledning til asylsøkeren om betydning av sårbarhet og oppfølgingsmuligheter. I tillegg er videreformidling av opplysninger om enkeltpersoner til ansvar-

⁹ FN's høykommissær for menneskerettigheter (2004): *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*.

¹⁰ Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familieegjente*. Veileder IS 1022 (2010)

lige helsemyndigheter i forbindelse med overføring til annet mottak en viktig oppgave.

Utvalget understreker at sårbarhet i mange tilfeller ikke vil kunne oppdages før etter noe oppholdstid i Norge. Dette er blant annet fordi asylsøkere ikke sjelden vil ha behov for noe mer tid for å føle en trygghet som ofte er nødvendig for å fortelle om slike forhold. Det er også slik at reaksjoner kan komme til syne først en del tid etter traumatiserende opplevelser. Derfor er det svært viktig at oppmerksomheten rundt sårbare personer ikke begrenses til transittfasen, men vedvarer gjennom hele mottaksoppholdet.

24.5.2.1 *Overordnet ansvar for helsetilbud i transittfasen*

I transittfasen skal UDI organisere og finansiere helsetilbud til asylsøkere, mens helsemyndighetene har det faglige ansvaret for helsetilbudet. Transittfasen er perioden fra registrering av asylsøknad (og innkvartering i ankomstsenter) til overføring til ordinært mottak. I denne perioden skal blant annet asylintervjuet gjennomføres. Dette ble slått fast i rapport fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om ansvars plassering, organisering og finansiering av nødvendig helsehjelp i transittmottak datert 16.6.2003. Arbeidsgruppen bestod av Kommunal- og regionaldepartementet, Helsedepartementet (HD), UDI og Nasjonalt folkehelseinstitutt. Arbeidsgruppen drøftet blant annet om det faglige og økonomiske ansvaret for nødvendig helsehjelp i transittmottak burde samles i Helsedepartementet eller være delt mellom to departement slik det hadde vært til da. Det ble avklart at KRD (utlendingsforvaltningen) skulle beholde det budsjettmessige ansvaret og HD det faglige ansvaret inntil videre. Etter transittfasen er vertskommunene forpliktet til å sørge for nødvendig helsehjelp til asylsøkere i sin kommune innenfor rammen av kommunehelsetjenesteloven. Ifølge brev fra Justisdepartementet til Utlendingsdirektoratet av 23.7.2010 har det siden ikke blitt tatt initiativ for å endre gjeldende ansvars plassering.

24.5.2.2 *Helsetjenesten i ankomsttransitt – faglig og organisatorisk tilknytning*

I forbindelse med at utvalget foreslår å utvide funksjonen og kapasiteten til helsetjenesten i transitt, er det naturlig å vurdere hvilken faglig og organisatorisk tilknytning som vil være mest hensiktsmessig.

Dette kan tenkes gjennomført på ulike måter. Utlendingsdirektoratet kan inngå avtale om drift av helsetjeneste med kommunen der ankomsttransittmottaket er lokalisert. En annen mulighet er at helsetjenesten er knyttet til og administrativt underlagt ankomstsenteret og Utlendingsdirektoratet, eller at direktoratet lyser ut konkurranse om leveranse av helsetjeneste. Et tredje alternativ er å knytte tjenesten til et helseforetak.

Alternativ 1: Kommunal drift

UDI og Bærum kommune har hatt avtale om drift av helsetjeneste fram til Tanum ankomsttransitt ble nedlagt i 2010. Med en slik modell er helsetjenesten del av et større faglig og administrativt apparat med tilsvarende oppgaver overfor kommunens innbyggere, det vil si å yte nødvendig helsehjelp. En implikasjon av å knytte helsetjenesten i ankomsttransitt til kommunen er en viss sårbarhet ved eventuell nedleggelse og flytting og dermed behov for overføring av oppgaven til en annen kommune.¹¹

Alternativ 2: Utlendingsdirektoratet

Integrering av helsetjenester i UDIs organisasjon eller en modell hvor UDI inngår et kontraktsforhold med en privat leverandør, vil gi den best mulige koordineringen av helsetilbudet i forhold til de øvrige funksjonene og aktørene i ankomsttransittmottak. En slik forankring vil imidlertid ikke like godt ivareta behovet for koordinering med det øvrige helsetilbudet i kommunen, sammenlignet med kommunal drift. Det vil også innebære fravær av administrativ og faglig forankring i en større helsefaglig sammenheng.

Alternativ 3: Helseforetak

Ifølge lov om helseforetak § 1 skal regionale helseforetak være ansvarlige for spesialisthelsetjenesten og legge til rette for forskning og undervis-

¹¹ Tanum ankomsttransitt i Bærum var ankomsttransitt i perioden 1988 til 2010. I utgangspunktet var det tenkt at dette senteret skulle ha en levetid på 5 år. Bærum kommune trakk i vedtak av 24.3.2009 tilbake en dispensasjon fra kommuneplanen av 20.8.1987, som hadde gjort det mulig å etablere asylmottak på den aktuelle tomten. Direktoratet har de senere år forsøkt å skaffe egnede lokaler sentralt i Oslo for å etablere et «ankomstsenter» med samling av alle ankomstfunksjoner, det vil si registrering av asylsøknad, informasjon, helseundersøkelse, asylintervju m.m. Dette har direktoratet så langt ikke lyktes med. Ankomsttransittmottaket Refstad i Oslo, som ble etablert i 2010, er en midlertidig løsning. (Brev fra UDI til Bydel Bjerke i Oslo, 30.4.2010).

ning, og de skal organisere sine sykehus og andre helseinstitusjoner som foretak.¹² Asylsøkere er ifølge undersøkelser antakelig en gruppe som er overrepresentert når det gjelder enkelte psykiske helseproblemer, som traumatisering, sammenlignet med befolkningen for øvrig. Asylsøkere er likevel ikke å anse som en egen pasientgruppe. En eventuell organisering av helsetilbudet for denne gruppen under spesialisthelsetjenesten vil derfor ikke samsvare med helsevesenets generelle struktur i Norge.

En del helseforetak har opprettet kompetanse- og ressursentre som har som formål å bidra til kompetanseutvikling i behandlings- og hjelpeapparatet innenfor ulike områder. Slike ressursentre driver normalt ikke klinisk arbeid. Eksempelvis har de regionale helseforetakene ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) som oppgave å samordne og styrke kompetanse gjennom konsultasjon, undervisning og nettverksbygging.

24.5.2.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at plassering av driftsansvar for helsetjenesten i transittmottak i Utlendingsdirektoratet ikke vil være hensiktsmessig. Det vises til at direktoratet ikke har hatt slike oppgaver og derfor ikke besitter nødvendige faglige og organisatoriske forutsetninger. Som et primærhelsetjenestetilbud for en heterogen gruppe vil det ikke være naturlig å knytte tjenesten til et helseforetak. Forankring i den kommunale helsetjenesten vil etter utvalgets syn være den mest hensiktsmessige plasseringen. Utlendingsdirektoratet har som målsetting å etablere et permanent ankomstsenter i Oslo. Det vil i så fall innebære en videreføring av det samarbeidet UDI nylig har inngått med Oslo kommune om helsetilbud i den midlertidige ankomsttransitten (Refstad mottak).

24.5.2.4 Nærmere om personer som trenger umiddelbar oppfølging i transittfasen

En del personer vil trenge umiddelbar oppfølging etter helseundersøkelse mens de fortsatt er i transittfase. I enkelte tilfeller vil det være behov for overføring til behandlingssinstitusjon. I noen tilfeller vil beboere i transitt være behandlings- og pleietrengende uten at dette innebærer innleg-

gelse i behandlingssinstitusjon. Fram til 1.9.2010 kunne denne gruppen overføres til Løren avlastningstransitt hvor Bærum kommune var ansvarlig for helsetjenesten. Tilbudet var finansiert av Utlendingsdirektoratet. UDI utlyste konkurranse om et alternativ til dette tilbudet, men denne utlysningen ga ingen resultater.¹³

UDI har bedt Justisdepartementet om avklaring av hvilket handlingsrom direktoratet har for å finne løsninger for denne gruppen beboere i transitt.¹⁴ I sitt svar presiserer Justisdepartementet nødvendigheten av å flytte beboere som ikke lenger befinner seg i transittfasen til ordinære mottak hvor kommunehelsetjenesten har ansvaret for nødvendig helsehjelp.¹⁵ Departementet viser til at asylsøkere som får avdekket særlige helsebehov i forbindelse med første gangs helseundersøkelse i ankomststransitt, kan prioriteres for asylintervju slik at transittfasen blir så kort som mulig. Det vises også til anledningen for UDI til å inngå avtale med driftsoperatører om forsterkede plasser, noe som utløser en forhøyet vertskommunekompensasjon.

24.5.2.5 Utvalgets anbefaling

Helsetjenesten for ankomstsenter og transittmottak gis en styrket kapasitet for å identifisere sårbare personer med spesielle behov, herunder personer med psykiske lidelser og personer med fysiske skader etter tortur og andre overgrep. Helsetjenesten bør, som i dag, forankres organisatorisk i den kommunale helsetjenesten. Helsetjenesten bør ha flerfaglig kompetanse og samarbeide tett med personalet i ankomststransitt/ ankomstsenter og avlastningstransittmottak når det gjelder utvikling av kompetanse og rutiner for identifisering av sårbarhet. I den forbindelse vil det være nødvendig å dra veksler på relevante ressurs- og kompetansesentre, ikke minst RVTS.

Personer som trenger umiddelbar oppfølging, bør så raskt som mulig overføres til ordinært mottak, eventuelt forsterket avdeling. Det kan inngås egne avtaler med kommunen hvor transittmottaket er plassert, som gjelder tilrettelagt botilbud eller institusjonsplass når praktiske forhold tilsier at overføring til ordinært mottak eller forsterket avdeling må utsettes.

¹³ Brev fra UDI til Justisdepartementet av 9.7.2010.

¹⁴ Sst.

¹⁵ Brev fra Justisdepartementet til UDI av 23.7.2010.

¹² Lov om helseforetak m.m. av 15. juni 2001 nr. 93.

24.5.2.6 Økonomi

Bemanning og lokalkostnader

Utvalget anbefaler å styrke bemanningen (dvs. i tillegg til hva som har vært normen for helsetjenesten ved Tanum ankomstransitt våren 2010) med følgende årsverk: 1 sekretær, 2 årsverk sosi-alfaglig kompetanse, 1 psykolog, 1 psykiatrisk sykepleier, 1 fysioterapeut, legedekning økes fra 2 til 5 arbeidsdager per uke. Kostnaden for en slik økning i bemanningen beregnes til kroner 3,85 millioner. Lokalkostnader beregnes til kroner 600 000. I tillegg beregnes det 10 prosent i administrasjonskostnader. Totalt kroner 4,9 millioner.

Tolkeutgifter

Det legges til grunn at alle voksne og enslige mindreårige gis en halv times konsultasjon om sårbarhet i tilknytning til helseundersøkelsen. I tillegg kan det antas at om lag en fjerdedel (inkludert medfølgende barn) vil ha behov for ytterligere en times samtale. Tolkeutgifter beregnes til kroner 3,24 millioner. Beregningen er basert på 10 000 personer (offisiell prognose for antall asylsøkere i 2011 per mars 2011).

24.5.3 Kontaktpunkter for identifisering i ordinære mottak

Under en asylsøkers opphold i ordinært mottak er det også flere kontaktpunkter for mulig identifisering av sårbarhet og spesielle behov. *Personalet på mottakene* er trolig de nærmeste til å identifisere sårbare personer gjennom observasjon og samtaler.

Kommunehelsetjenesten vil også være en sentral aktør i identifisering av sårbarhet. Og selv om utvalget mener at helsetjenesten i transittfasen bør styrkes, kan det allikevel være slik at sårbare asylsøkere ikke opparbeider seg tilstrekkelig tillit til hjelpeapparatet i ankomstfasen til at de ønsker å fortelle om sin sårbarhet. Reaksjoner etter traumatiserende opplevelser kan også komme til syne først etter transittperioden.

Endelig vil både *barnehage* og *skole* kunne avdekke spesielle behov innenfor sine ansvarsområder, behov som det også kan være viktig å formidle til mottaket.

24.5.4 Identifisering av sårbare asylsøkere under opphold i ordinære mottak

På bakgrunn av det som over er sagt om kontaktpunkter under opphold i ordinære mottak, legger

utvalget til grunn at både barnehage og skole har lang erfaring med å fange opp barn med spesielle behov, men at det også finnes utfordringer på dette feltet. Utvalget viser i den forbindelse til NOU 2009:28 *Rett til læring* og til NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*.

Utvalget legger videre til grunn at kommunehelsetjenesten følger anbefalingene i Helsedirektoratets veileder, der det framgår at kommunenes planlegging og organisering bør ta hensyn til følgende problemstillinger:¹⁶

- Noen kan ha vært utsatt for tortur og/eller annen alvorlig psykisk eller fysisk traumatisering.
- Noen kan ha vært vitne til at andre er blitt torturert eller drept.
- Enkelte kan ha vært utsatt for voldtekt og/eller annen seksualisert vold.
- Noen kan ha vært utsatt for menneskehandel.
- Mange kommer fra områder hvor det er høy risiko for bestemte infeksjonssykdommer.
- Mange mangler sosiale nettverk.
- Gravide kan trenge spesiell oppfølging.
- Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) og barn av asylsøkere og flyktninger utgjør en spesielt utsatt gruppe og kan trenge spesiell oppfølging.

De fleste av disse punktene omhandler sårbare grupper.

For personalet i mottakene vil evnen og muligheten til å identifisere sårbarhet som ikke kan fastslås ut fra objektive kriterier eller er synlig, være avhengig en rekke forhold, bl.a. kompetanse, tilgjengelighet, tillitt, samt bevissthet rundt problemstillingen.

Allerede i dag skal mottakene legge forholdene til rette for personer med spesielle behov. Identifisering og oppfølging av sårbare grupper kan allikevel med fordel tydeliggjøres som viktige oppgaver i styringsdokumentene for mottakene. Det innebærer blant annet spesifisering av ansvarsforhold og rutiner for samling og videreformidling av relevante opplysninger. Dette bør følges opp med kompetansehevende tiltak for de ansatte.

Spesielt når det gjelder sårbarhet som er forbundet med skam og stigmatisering, er det utvalgets vurdering at det må eksistere et tillitsforhold for at den sårbare skal åpne seg og fortelle om sin sårbarhet. Utvalget mener at det er viktig med et slikt tillitsforhold mellom ansatte og beboere i

¹⁶ Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*. Veileder IS 1022. s. 11.

mottak. Dette gjenspeiler seg i utvalgets anbefaling om at de mottaksansattes taushetsplikt også skal gjelde overfor Utlendingsdirektoratet (se pkt. 18.4.7.)

Samtidig er det viktig at personalet videreformidler informasjon om sårbarhet og spesielle behov når beboeren gir sitt samtykke til det. En rekke ulike instanser er aktuelle mottakere av slik informasjon, alt etter sårbarhetens karakter. Aktuelle mottakere er blant annet helsevesen og skole. Når det gjelder tilrettelegging av botilbud, kan det være nødvendig å involvere UDIs regionkontor. En del forhold vil kunne ha relevans for asylsøknadsbehandling og bør formidles til UDIs Asylavdeling.

24.5.4.1 Utvalgets anbefaling

- Informasjonen om sårbarhet og spesielle behov som framkommer under opphold i ordinære mottak, systematiseres og videreformidles til dem som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging.
- Ansvarsforhold og rutiner for samling og videreformidling av relevante opplysninger spesifiseres for de ulike instanser som er i kontakt med asylsøkeren.
- Det bør systematisk innhentes samtykke til at informasjon om sårbarhet og spesielle behov videreformidles til dem som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging.

24.5.5 Identifisering av sårbare personer og EUs mottaksdirektiv – EU-kommisjonens forslag til revisjon

I EUs mottaksdirektiv¹⁷ forutsettes det at sårbare personer skal tas spesielt hensyn til når det gjelder mottakstilbudet, men kun der det er funnet behov etter en individuell vurdering (jf. kapittel 10.9.15.2). Dette kausalitetskravet er ikke tatt med i EU-kommisjonens forslag til revidert direktiv fra 2008. Forslaget innebærer at visse grupper sårbare personer alltid skal anses som personer med spesielle behov (ny artikkel 21 (1) som erstatter artikkel 17 (1)). Det omfatter de gruppene som nevnes i gjeldende direktivs artikkel 17 (1), det vil si mindreårige, enslige mindreårige, personer med funksjonshemninger, eldre, gravide, enslige foreldre med mindreårige barn, personer som har vært utsatt for tortur, voldtekt og andre former for

psykologisk, fysisk eller seksuell vold. I tillegg foreslår kommisjonen at ofre for menneskehandel og personer med mentale helseproblemer inkluderes i listen. I forslag til ny artikkel 21 (2), som erstatter artikkel 17 (2), foreslår kommisjonen følgende tekst:

Member States shall establish procedures in national legislation with a view to identifying, as soon as an application for international protection is lodged, whether the applicant has special needs and indicating the nature of such needs. Member States shall ensure support for persons with special needs throughout the asylum procedure and shall provide for appropriate monitoring of their situation.¹⁸

Kommisjonens forslag innebærer en styrking av rettigheter for sårbare personer ettersom bestemte grupper alltid skal anses som personer med spesielle behov. Personer med spesielle behov er imidlertid ikke begrenset til å omfatte visse sårbare grupper, men er i forslaget stilt åpen. Det foreslås også at medlemsstatene skal etablere en lovforankret prosedyre for identifisering av søkere med spesielle behov. Videre foreslås det at bestemmelsen forutsetter bistand gjennom hele asylprosedyren samt hensiktsmessig tilsyn med sårbare personers situasjon.

En rekke EU-land gir ikke asylsøkere adgang til helsetjenester på lik linje med borgere. Eksempelvis er helsetilbudet i Sverige for voksne asylsøkere begrenset til «vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.»¹⁹ Utvalget mener det dermed stiller seg annerledes i Norge enn i mange EU-land når det gjelder rettigheter for sårbare personer. Retten til øyeblikkelig hjelp, nødvendig helsehjelp fra kommunehelsetjenesten og nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, slik dette er hjemlet i pasientrettighetsloven, omfatter også asylsøkere. Den svenske lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. hjemler i § 7 plikt for landsting (fylkesadministrasjon) å tilby helseundersøkelse. En slik særskilt bestemmelse om helseundersøkelse for gruppen asylsøkere synes ikke nødvendig i Norge ettersom gruppen her er likestilt med borgere og dermed har rett til nødvendig helsehjelp. Kommunehelsetjenesten står fritt når det gjelder organisering av helsetilbudet.

¹⁷ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

¹⁸ COM (2008) 815 final, s. 31.

¹⁹ Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., § 6.

Helsedirektoratets anbefaler imidlertid at det gis tilbud om helseundersøkelse for alle asylsøkere.²⁰

24.5.5.1 Utvalgets vurdering

Brekke mfl.²¹ anbefaler at det innføres en lovbestemmelse om identifiseringsprosedyre for sårbare asylsøkere. Med tanke på hvordan helselovgivningen og helsetilbudet generelt er organisert i

²⁰ IS-1022, 2010: Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente.

²¹ Brekke, Jan-Paul, Vigdis Vevstad og Nora Sveaas (2010): *Sårbare asylsøkere i Norge og EU*. Institutt for samfunnsforskning, s. 28.

Norge, og det forhold at asylsøkere er omfattet av de samme rettigheter og tilbud som den øvrige befolkning, anser ikke utvalget det som naturlig å anbefale særskilte bestemmelser i helselovgivningen for identifisering av oppfølgings- og behandlingsbehov blant asylsøkere. Utvalget anbefaler imidlertid styrking av helsetjenesten i ankomstsenter og innføring av lovbestemmelse om tilpasset innkvarteringstilbud for blant annet sårbare personer med spesielle behov. Videre kan det gjennom forskrift fastsettes mer detaljerte krav til identifisering av personer med spesielle behov hva gjelder innkvartering.

Kapittel 25

Asylsøkere og helsetjenester

25.1 Innledning

Asylsøkere i Norge har samme rett til helsetjenester som den øvrige befolkning.¹ Dette følger av kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og pasientrettighetsloven samt av at asylsøkere er medlemmer av folketrygden.² Helsetjenestetilbudet følger sektoransvarsprinsippet og finansieres i hovedsak på samme måte som for den øvrige befolkning, herunder også ved at asylsøkere betaler egenandeler. Det finnes imidlertid to spesialordninger. Den ene gjelder helsetilbudet i transittfasen, som omtales nærmere nedenfor. Den andre er det særskilte vertskommunetilskuddet som utbetales til de kommunene hvor mottakene ligger (se kapittel 13 Økonomi – drift, ytelse, tilskuddsordninger). Tilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til blant annet helsetjenester til mottaksbeboerne. Tilskuddet må ses i sammenheng med at asylsøkere ikke er folkeregistrert og dermed ikke inngår i befolkningsgrunnlaget ved beregning av rammetilskuddet fra staten til kommunene.

Fra et rettighetsperspektiv ligger altså alt vel til rette for et adekvat og likeverdig helsetjenestetilbud til asylsøkere i Norge. Utvalget har ikke satt seg fore å utrede om asylsøkere faktisk får et adekvat og likeverdig helsetjenestetilbud. Det anses å ligge utenfor utvalgets mandat. I det følgende gis det en nærmere omtale av helsetjenestetilbudet til mottaksbeboere. I tillegg omtales noen aktuelle problemstillinger som gjelder asylsøkere og helsetjenester.

¹ Det finnes imidlertid begrensninger for tidligere asylsøkere med endelig avslag og som oppholder seg ulovlig i landet.

² Lov om helsetjenester i kommunene av 19. november 1982 nr. 66, lov om spesialisthelsetjenesten m.m. av 2. juni 1999 nr. 61, lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63 og lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19.

25.2 Helsetilbudet til mottaksbeboere

Helsetjenesten for asylsøkere kan grovt sett inndeles i tre faser: transittfasen, ordinært mottak og returfasen. Med unntak av returfasen, hvor det legges til grunn at personene har ulovlig opphold i Norge som en følge av endelig avslag på søknaden om beskyttelse, er rettighetene til helsetjenester de samme.

25.2.1 Transittfasen

Det er lagt opp til en egen såkalt førstegangs helseundersøkelse kort tid etter at asylsøkere er kommet til Norge. Hovedbegrunnelsen for dette synes å være en frykt for at tuberkulose, som har vært nær utryddet i Norge, igjen skal bre seg. I henhold til forskrift om tuberkulosekontroll av 13. februar 2009 nummer 205, § 3-1, har flyktninger og asylsøkere plikt til å gjennomgå tuberkuloseundersøkelse.

For asylsøkere gjennomføres denne undersøkelsen i transittfasen. Helsedirektoratets veileder³ om helsetjenestetilbudet til asylsøkere sier at ut over tuberkulosekontroll skal helsetjenesten i transittfasen fange opp sykdommer eller tilstander som trenger behandling umiddelbart, og vurdere om kjente helsemessige forhold tilsier spesielle hensyn ved plassering i mottak. I veilederen heter det videre:

Kliniske funn som sterkt redusert almenntilstand, tegn på smittsomme sykdommer og redusert psykisk funksjonsevne, indikerer behov for rask utredning for eventuell behandling. Det samme kan gjelde personer med kroniske sykdommer som trenger umiddelbar oppfølging. Ved akutte tegn på nylig gjennomgått traumatisering eller tortur tilbys legeundersøkelse og oppfølging.⁴

³ Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*. IS-1022

⁴ Sst., s. 21.

Videre skriver Helsedirektoratet at «oppfølging av spesielle grupper bør som hovedregel ikke igangsettes i transittfasen dersom dette betyr brudd i det terapeutiske opplegget ved overføring til ordinært mottak. Unntaket er gravide som må følges opp umiddelbart.»⁵

Det er staten ved Utlendingsdirektoratet som dekker utgiftene til førstegangs helseundersøkelse i transittfasen. I Helsedirektoratets veileder⁶ vises det til at den obligatoriske tuberkuloseundersøkelsen skal være uten utgifter for den enkelte.⁷ Videre heter det at det er Utlendingsdirektoratet som dekker utgiftene forbundet med tuberkuloseundersøkelse og akutt helsehjelp for beboere i transittmottak. I transittfasen betaler asylsøkerne heller ikke egenandel for helsetjenester⁸, noe som må ses i sammenheng med at de mottar lavere økonomiske ytelser til livsopphold enn beboere i ordinære mottak.

Av budsjettproposisjonen for 1990⁹ framgår det at førstegangsundersøkelsen den gang var priset til 614 kroner per person. I en årrekke hadde Utlendingsdirektoratet en egen helseavtale med Bærum kommune om gjennomføring av førstegangs helseundersøkelse ved Tanum ankomsttransitt i Bærum kommune. Fra 1. januar 2002 gjaldt en avtale om gjennomføring av førstegangs helseundersøkelse av inntil 10 000 asylsøkere mot en fast økonomisk godtgjørelse på 4,5 millioner kroner per år. Førstegangsundersøkelsen var her priset til 450 kroner per person.

På et tidspunkt ble avtalen utvidet slik at Bærum kommune også leverte helsetjenester til asylsøkere i transittmottak utenfor egen kommune. Fra 1. desember 2008 gjaldt en avtale som dekket «nødvendig helseundersøkelse» av inntil 15 000 asylsøkere og flyktninger per år på Tanum i Bærum kommune, på Løren og Torshov i Oslo kommune, på Hvalstad og Dikemark i Asker kommune og på Lier i Lier kommune. Totalt beløp avtalen seg til 22 249 600 kroner per år, hvorav 18 449 600 kroner var lønnsmidler. Dette gir en pris på 1 483 kroner per person. I brev til utvalget av 4. mars 2011 opplyser Utlendingsdirektoratet at prisen per faktisk nyankommet asylsøker i 2009 var 1 874 kroner.

Utvalget konstaterer at helsetilbudet til asylsøkere i transittfasen har vært behandlet som en «spesialtjeneste», og at den har vært finansiert av Utlendingsdirektoratet. Utgiftene har også økt betydelig de senere år. For øvrig viser vi til omtalen av identifisering av sårbare personer i kapittel 24.

25.2.2 Ordinære mottak

For beboere i ordinære mottak er det vertskommunen som har ansvaret for å tilby primærhelsetjenester. Den tidligere omtalte veilederen fra Helsedirektoratet gir også retningslinjer for helsetjenestetilbudet til disse mottaksbeboerne. Den har relativt bred omtale av særskilte utfordringer knyttet til asylsøkeres helsesituasjon, herunder både somatiske og psykiske lidelser.

Veilederen understreker at kommunene står fritt i organiseringen av helsetjenestene til beboere i mottak innenfor rammene av kommunehelsetjenesteloven og kommuneloven.¹⁰ Samtidig presiseres det at både planlegging og organisering bør ta hensyn til følgende problemstillinger:

- Mennesker kan ha vært utsatt for tortur og/eller annen alvorlig psykisk eller fysisk traumatisering.
- Noen kan ha vært vitne til at andre er blitt torturert eller drept.
- Enkelte kan ha vært utsatt for voldtekt og/eller annen seksualisert vold.
- Noen kan ha vært utsatt for menneskehandel.
- Mange kommer fra områder hvor det er høy risiko for bestemte infeksjonssykdommer.
- Mange mangler sosiale nettverk.
- Gravide kan trenge spesiell oppfølging.
- Enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere og flyktninger utgjør en spesielt utsatt gruppe og kan trenge spesiell oppfølging.

Veilederen erkjenner videre at det finnes ulike utfordringer og barrierer i forbindelse med helsetjenesten og tilgjengelighet til denne for målgruppen. Blant utfordringene nevnes manglende erfaring med timebestilling og manglende kjennskap til språk, kultur og helsesystemets struktur. Dette kan innebære at helsetjenestene som ytes til denne gruppen, blir utilfredsstillende, eller at personer som har behov for helsetjenester, ikke får det. Veilederen understreker at helsetjenesten må tilrettelegges slik at denne pasientgruppen sikres

⁵ Sst., s. 23.

⁶ Sst., s. 74.

⁷ Jf. forskrift om tuberkulosekontroll § 3-1 nr. 1 og 2.

⁸ RS 2008-035V1 *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak – pengereglementet*, pkt. 5.7.

⁹ St.prp. nr. 1 (1989–90) for Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 65.

¹⁰ Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familieegjenforente*. IS-1022. s. 11 og 24

et tilbud som er likeverdig det tilbudet som gis til den øvrige befolkning. Et tilrettelagt helsetjenestetilbud kan for noen kommuner derfor innebære at fastlønnnet personell er det mest hensiktsmessige.

Helsedirektoratet anbefaler ikke at asylmottakene ansetter helsepersonell, da dette vil kunne bidra til å utydeliggjøre sektoransvaret uten at beboerne avhjelpest. Kommunen bør imidlertid sikre at beboerne lett får tilgang til helsetjenester, og gjøre det enkelt å kontakte helsepersonell. Den beste løsningen er, ifølge veilederen, et fastlegekontor i nærheten av mottaket. Der dette ikke lar seg gjøre, må kommunen sikre at mottaket har en tilgjengelig fastlege eller en lege tilknyttet mottaket.

Også Brunvatne¹¹ anbefaler et spesielt tilrettelagt helsetjenestetilbud med fastlønnnet personell. Dette begrunnes med at det å yte helsetjenester til asylsøkere krever personell med engasjement, kompetanse, fleksibilitet og vilje til tverrfaglig samarbeid. Brunvatne påpeker at det er legen som ofte mangler i et slikt samarbeid, men sier at dette kan løses ved at kommunene definerer legearbeid med nyankomne flyktninger og asylsøkere som «offentlig legearbeid». Det innebærer at en av primærlegene i kommunen mottar fast lønn for arbeid i flyktninghelseteamet, på samme måte som for arbeid ved helsestasjoner og sykehjem. Brunvatne anbefaler at kjernen i en slik tjeneste bør bestå av lege, helsesøster og helsesekretær. I tillegg er det ønskelig med tilknyttet psykolog og fysioterapeut. Videre understrekes betydningen av et godt samarbeid mellom helsetjenesten og asylmottaket.

25.2.3 Returfasen

Personer som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse, er i returfasen. I forbindelse med avslaget setter utlendingsmyndighetene en utreisefrist. «Personer som ikke reiser eller gjør avtale om utreise innen fristens utløp, oppholder seg ulovlig i Norge.»¹²

Helsetjenestetilbudet til personer med ulovlig opphold i landet drøftes i et høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet datert 25. november 2010.¹³ Departementet konkluderer med at dagens rettstilstand er uklar, men at det er

«antatt at personer uten lovlig opphold har rett til noe hjelp fra kommunehelsetjenesten.»¹⁴ Videre konkluderes det med at personer uten lovlig opphold ikke har en lovfestet rett til spesialisthelsetjenester ut over øyeblikkelig hjelp, men at det «i praksis [er] lagt til grunn at de bør gis noe hjelp utover dette.»¹⁵ Departementet legger til at det er uklart om dette standpunktet fullt ut holder i forhold til de rettighetene som følger av menneskerettslige forpliktelser.

Departementet foreslår i høringsnotatet å gi personer med ulovlig opphold utvidede rettigheter til helsehjelp. Det foreslås at barn skal ha tilnærmet samme rett til helsehjelp som andre barn. Begrensningen ligger i at behandling som uten særlige konsekvenser kan utsettes, faller utenfor retten, idet det legges til grunn en forutsetning om at barnet vil forlate landet i løpet av kort tid.

For voksne med ulovlig opphold vil retten til helsehjelp ifølge forslaget omfatte:

- Øyeblikkelig hjelp
- Helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente uten fare for nært forestående død, varig sterkt nedsatt funksjonstilstand, alvorlig skade eller svært sterke smerter
- Nødvendig helsehjelp før og etter fødsel
- Psykisk helsevern dersom vedkommende er psykisk ustabil og utgjør en nærliggende og alvorlig fare for eget eller andres liv eller helse
- Å få utført svangerskapsavbrudd etter bestemmelsene i abortloven
- Smittevernhjelp, jf. smittevernloven § 6–1
- Helsehjelp som ikke kan vente til frihetsberøvelsen er opphørt, dersom vedkommende er undergitt frihetsberøvelse som nevnt i folketrykkløven § 2–17

I skrivende stund kjenner ikke utvalget utfallet av høringen, men det legges til grunn at nye regler vil ha betydning for asylsøkere i returfasen.

I ventemottakenes levetid inngikk Utlendingsdirektoratet egne helseavtaler med vertskommunene. Eksempelvis ble det i desember 2007 inngått en avtale med Nannestad kommune om helsetjenester til beboerne på Fagerli ventemottak.¹⁶ Avtalen innebar et årlig tilskudd på 1 035 000 kroner og dekket 100 ventemottaksplasser. Fra 1.

¹¹ Reidun Brunvatne (2006): *Flyktninger og asylsøkere i helse-tjenesten*. Gyldendal Akademisk, s. 285

¹² Justis- og politidepartementet (2010): *Retningslinjer for innkvartering av personer med avslag på søknad om beskyttelse*, jf. utlendingsloven § 95 første ledd. Rundskriv A-60/2009.

¹³ Helse- og omsorgsdepartementet (2010): *Høring – Endring av prioriteringsforskriften – Helsehjelp til personer som oppholder seg ulovlig i landet*.

¹⁴ Sst., s. 6.

¹⁵ Sst., s. 7.

¹⁶ Avtale om nødvendige helsetjenester av innkvarterte i Fagerli ventemottak mellom Nannestad kommune og Utlendingsdirektoratet gjeldende fra 21.12.2007.

januar 2008 mottok Nannestad i tillegg vertskommunetilskudd på kroner 406 000 per år, et tilskudd som for 2010 var økt til kroner 874 500. Det kan synes merkelig at tilskuddet til helsetjenester til en gruppe personer med svært begrensede rettigheter til helsehjelp faktisk var betydelig høyere enn tilskuddet til vertskommuner for ordinære mottak, hvor beboerne jevnt over har helt andre rettigheter til helsehjelp. I tillegg var det slik at syke personer med endelig avslag *ikke* skulle miste botilbudet i ordinært mottak og gis tilbud om ventemottak.¹⁷ På den annen side påpeker både den eksterne evalueringen av ventemottakene¹⁸ og interne evalueringer utført av Utlendingsdirektoratet at ventemottaksbeboerne hadde svært dårlig psykisk helse, og de mer enn antyder at leveforholdene i ventemottak i seg selv bidro til å forverre helsetilstanden.

I forbindelse med beslutningen om å etablere retursentre har Justisdepartementet instruert Utlendingsdirektoratet om at det ikke skal inngås egne helseavtaler med vertskommunene for disse, idet tilskudd til helse ligger inne i vertskommunetilskuddet. Samtidig skal retursentrene i 2011 styrkes med en halv stilling for å ivareta det psykososiale miljøet, sammenlignet med ordinær bemanning i vanlige mottak.¹⁹

25.2.4 Økonomi

Lauritsen og Berg²⁰ påpekte at helseutgifter representerer et økonomisk problem for asylsøkere. Dette ble eksemplifisert med at enkelte måtte velge mellom å kjøpe mat og å kjøpe medisin.

Det er en kjensgjerning at den stønaden asylsøkere mottar til livsopphold, også skal dekke helseutgifter.²¹ Asylsøkere er som nevnt over medlemmer av folketrygden, og den alminnelige frikortordningen gjelder også for dem. Ut over det egenandelstaket som følger av frikortordningen, har pengereglementet sitt eget egenandelstak.

¹⁷ Jamfør Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): Rundskriv A-3/2006: *Retningslinjer for hvem som skal gis midlertidig botilbud i asylmottak etter endelig avslag på søknad om asyl.*

¹⁸ Valenta, Marko mfl. (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*, NTNU Samfunnsforskning.

¹⁹ Brev fra Justisdepartementet til Utlendingsdirektoratet av 13.1.2011: Oppdrag å etablere retursentre i 2011.

²⁰ Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999): *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. SINTEF/IFIM, s. 139.

²¹ RS 2008-035 *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak (pengereglementet)*. Unntak gjelder for personer med reduserte ytelser, som får dekket utgifter til akutt helsehjelp av mottaket.

Dette er på 2 000 kroner for enslige og 3 000 kroner for familier.²² Når det er innført en egen ordning for asylsøkere, har det sammenheng med at Utlendingsdirektoratet godtar en del andre utgifter ut over det folketrygden gjør innenfor sin frikortordning. Eksempelvis vil nødvendige utgifter til tannbehandling og briller inngå i Utlendingsdirektoratets egenandel. I tillegg inngår utgifter til medisiner på hvit resept i dag i Utlendingsdirektoratets egenandel – i motsetning til da Lauritsen og Berg gjorde sin undersøkelse i slutten av 1990-årene.²³

Asylsøkere som har oppfylt pengereglementets egenandelskrav på 2 000 eller 3 000 kroner de siste 12 måneder, kan så søke om tilleggsytelser for å få dekket nødvendige helseutgifter ut over dette. Det betyr at for eksempel en svaksynt person som selv har betalt 2 000 kroner for spesialtilpassede briller, kan få dekket alle andre nødvendige helseutgifter de neste 12 månedene.

Utlendingsdirektoratet dekker mottaksbeboeres egenandeler og reiseutgifter til behandling hos psykolog eller psykiater etter henvisning fra lege når disse ikke dekkes av folketrygden. Dette er en ordning som ble innført i 1992.

For mottaksbeboere som får store engangsutgifter som det er vanskelig å dekke av de fjorten-daglige utbetalingene til livsopphold, finnes det også muligheter for at mottaket – etter godkjenning fra Utlendingsdirektoratet – kan forskuttere utgiftene mot inngåelse av en tilbakebetalingsavtale.²⁴ (Se ellers kap. 13 for en nærmere omtale av asylsøkeres økonomi).

25.2.5 Fastlegeordningen

Forskrift om fastlegeordning i kommunene fastsetter at «[r]ett til å stå på liste hos fastlege har også asylsøkere og deres familiemedlemmer når de er medlem av folketrygden»²⁵. Asylsøkere er medlemmer av folketrygden inntil det foreligger endelig avslag på asylsøknaden.

Det er knyttet visse utfordringer til fastlegeordningen for asylsøkere. I og med at asylsøkere ikke tildeles fødselsnummer (de blir ikke folkeregistrert i Norge), må de ha et såkalt D-nummer²⁶

²² Det er ikke krav til egenandel for beboere i transitt eller for beboere som får sin sak behandlet etter Dublin II-forordningen, da disse har reduserte ytelser.

²³ Medisiner på hvit resept inngår ikke i folketrygdens egenandelstak.

²⁴ Utlendingsdirektoratet: DAM Økonomi pkt. 8.2.13.3 Forskuttering av basisbeløp.

²⁵ Forskrift om fastlegeordning i kommunene av 14. april 2000 nr. 328, § 3.

for å kunne stå på liste hos en fastlege. Det tar ofte noe tid å få tildelt D-nummer. Behandlingstiden hos HELFO (Helseøkonomiforvaltningen) oppgis å være 6 til 8 uker.²⁷ I ventetiden må asylsøkere som har behov for legehjelp, benytte seg av legevakt.

Helsetilsynet anbefaler i sin veileder at det «snarest mulig og senest innen to uker etter asylsøkers ankomst til ordinært mottak»²⁸ bør opprettes kontakt med helsetjenesten for å gjøre en første vurdering av helsetilstand og behov for helsetjenester. Dette er da normalt før asylsøkeren har fått tildelt både fastlege og D-nummer.

Brunvatne mener at selve fastlegeordningens struktur, med stykkprisbetaling, passer dårlig for asylsøkere.²⁹ Det handler delvis om at tempoet på et vanlig fastlegekontor er høyt, og at asylsøkere med et annet språk og en annen sykdomsforståelse kan oppleves som «sand i maskineriet». Dette kan resultere i overfladisk symptombehandling og frustrasjon både for lege og pasient. Asylsøkerne har som oftest heller ikke erfaring med timebestilling og kjenner ikke spillereglene i det norske helsevesenet. De kan ikke norsk, og bestilling av tolk skaper ekstraarbeid.

En evaluering av fastlegeordningen peker på de samme problemstillingene som Brunvatne og konkluderer:

Flere har stilt spørsmål ved om fastlegeordningen som en generell ordning fungerer godt nok for grupper med sammensatte og/eller spesielle behov. Sosial- og helsedirektoratet har i denne sammenheng bedt departementet vurdere om allmennlegetjenester til asylsøkere kan bli bedre ivaretatt som allmenntilleggs offentlig legearbeid enn som del av fastlegens listeansvar, og det kan synes rimelig å sette i gang forsøksprosjekter med dette.³⁰

En undersøkelse fra 2009³¹ viste at 54 prosent av fastlegene mente de hadde middels kompetanse til å behandle flyktningpasienter, mens 28 prosent

vurderte sin kompetanse som lav. Samtidig svarte hele 70 prosent av fastlegene at det var vanskelig eller umulig å få kontakt med faglig ekspertise for å få råd og veiledning om denne pasientgruppen. 51 prosent av fastlegene hadde også dårlige erfaringer med henvisning av pasienter til psykiater eller psykiatrisk sykehusavdeling.

25.2.6 Tolk

Helsedirektoratet utga i 2009 en rapport om migrasjon og helse.³² Rapporten³³ påpeker at kommunikasjonsproblemer kan skape misforståelser som i verste fall kan få direkte følger for utfallet av behandlingen. I tillegg kan det gjøre tilgangen på tjenester dårligere for grupper som av kulturelle eller språklige grunner har problemer med å formidle sine behov. Dette strider i så fall mot målsettingen om likeverdige helsetjenester. Bruk av tolk er ett virkemiddel for å redusere kommunikasjonsproblemer.

Rapporten fastslår at ifølge nasjonalt og internasjonalt regelverk er tolking fagpersonens eller tjenestemannens kommunikasjonsansvar. Der det er bruk for tolk, er tolkingen å anse som en del av tjenesten. Ulike veiledere på helsefeltet understreker viktigheten av å bruke profesjonell tolk og understreker også betydningen av at det krever kompetanse å bruke tolk riktig.³⁴

Ifølge Helsedirektoratets rapport er den faktiske bruken av tolk i ulike behandlingssituasjoner et område der kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.³⁵ Rapporten viser til en spørreundersøkelse om bruk av tolk i helsetjenesten i Oslo som gir uttrykk for et underforbruk av profesjonell språklig assistanse. Ut over dette vises det til en undersøkelse om bruk av tolk i barnevernet som peker på et betydelig underforbruk av profesjonelle tolker.³⁶

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet utga i 2007 en rapport om bruk av tolk hos fastleger.³⁷ Et hovedfunn i rapporten er at tilgangen på tolk er god når det gjelder planlagte konsultasjoner, men at kvaliteten på tolkingen varierer. Forskjellene er

²⁶ I hht. lov om folkeregistrering av 16. januar 1970 nr. 1, § 4.

²⁷ E-post fra HELFO til utvalget av 3.3.2011.

²⁸ Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*. IS-1022, s. 25.

²⁹ Reidun Brunvatne (2006): *Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten*, Gyldendal Akademisk, s. 283.

³⁰ Norges forskningsråd (2006): *Evaluering av fastlegereformen 2001–2005. Sammenfatning og analyse av evaluerings delprosjekter*, s. 317.

³¹ Varvin, Sverre, Aasland O.G. (2009): *Legers forhold til flyktningpasienten*. Tidsskrift for den norske legeförening nr. 15, 13. august 2009.

³² Helsedirektoratet (2009): *Migrasjon og helse. Utfordringer og utviklingstrekk*. IS-1663

³³ Sst., s. 37

³⁴ Se for eksempel Helsedirektoratets veileder og *Psykiatrisk og psykososialt arbeid med flyktninger*, veileder fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).

³⁵ Helsedirektoratet (2009): *Migrasjon og helse. Utfordringer og utviklingstrekk*. IS-1663. s. 38f.

³⁶ Sst., s. 39.

³⁷ IMDi (2007): *Fastleger og tolketjenester*. Rapport 6-2007.

små mellom fastleger i bykommuner, tettstedskommuner og landlige kommuner.

Rapporten viser samtidig at det er vanlig å benytte familiemedlemmer eller en person fra pasientens eget miljø istedenfor tolk, selv om fastlegene foretrekker å bruke tolk.³⁸ 5 prosent av fastlegene har endog svart at de «ofte» bruker *mindreårige* familiemedlemmer til oversetting, mens 24 prosent har svart at de har gjort dette «noen ganger».

Legene synes for øvrig å være usikre på hvem som har det formelle ansvaret for å bestille tolk. Én av ti fastleger plasserer det formelle ansvaret hos pasienten, mens én av fire fastleger oppgir at pasienten også i praksis bestiller tolk selv. Og selv om mer enn 60 prosent av legene mener at mangelfulle norskkunnskaper hos en pasient øker sjansen for at symptomer ikke oppdages, og øker risikoen for feildiagnostisering og feilbehandling, svarer én av fire fastleger at ansvaret for oppheving av språkbarrieren først og fremst er pasientens ansvar.

25.3 Mottakenes rolle

Styringsdokumentene for mottakssystemet legger naturlig nok til grunn at sektoransvarsprinsippet gjelder, og at det derfor er helsevesenet som har ansvar for å diagnostisere og behandle sykdom. Kommunehelsetjenesten har et langt bredere formål enn som så, herunder å «fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold» samt å søke å forebygge sykdom.³⁹ Dette bredere formålet overlappes delvis av målsetninger for og tiltak i mottakssystemet.

Ut fra en forståelse av at asylmottak er et midlertidig botilbud og ikke institusjoner, er det naturlig å tenke at mottakene skal ha et tilbud til beboerne som virker forebyggende med hensyn til psykisk helse, og et tilbud som legger til rette for beboere med somatisk sykdom eller funksjonshemminger. Et eget rundskriv fra Utlendingsdirektoratet fastsetter kravene til differensiering av beboerrettede tiltak i ordinære statlige mottak for blant annet personer med helseproblemer og funksjonshemminger.⁴⁰ På overordnet

nivå kreves det at mottakene skal strukturere og målrette beboerrettede tiltak og arbeide for forståelse for slik tilrettelegging blant beboerne, at mottakene skal sikre informasjon om tema av særlig betydning for målgruppene, gjerne i samarbeid med sektormyndigheter og frivillige organisasjoner, samt at mottakene skal tilrettelegge for at målgruppene har fritidstilbud tilpasset sine interesser og behov.

Særskilte krav knyttet til personer med helseproblemer og/eller funksjonshemminger er:⁴¹

- Mottaket skal tilstrebe et godt og strukturert samarbeid med helsevesen og NAV for at beboere som har helseproblemer og/eller funksjonshemminger, skal få den oppfølging de har krav på.
- Mottaket skal sikre at personer med helseproblemer og/eller funksjonshemminger har påvirkningsmuligheter på forhold som angår dem, eventuelt gjennom deltakelse i samarbeidsrådet.
- Mottaket skal søke å involvere medbeboere i den praktiske oppfølging og omsorg, der dette er naturlig.

25.3.1 Psykisk helse

Ifølge Brunvatne⁴² er det avgjort største helseproblemet blant asylsøkere av psykisk art. En stor andel asylsøkere har posttraumatisk stresslidelse (PTSD), depresjon og angst. For å kunne oppnå bedret psykisk helse trenger asylsøkerne forhold som fremmer *mestring*. Det innebærer at tilværelsen er trygg og forståelig, at den er håndterbar, slik at individet selv kan påvirke den. I tillegg må det som skjer, virke meningsfullt.

25.3.1.1 Negative faktorer

Brunvatne påpeker at forholdene for asylsøkerne nesten er det motsatte. Her er det snakk om et sammenfall av uheldige faktorer som belaster den psykiske helsen.⁴³

- Traumer i hjemlandet før og/eller under flukten
- Usikkerhet på om fremtiden vil gi trygghet
- Passivitet og venting i asylmottak
- Fravær av sosialt nettverk

³⁸ Sst.

³⁹ Lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66, § 1-2.

⁴⁰ RS 2009-06 *Krav til differensiering av beboerrettede tiltak i ordinære statlige mottak: Kvinner, eldre og personer med helseproblemer/funksjonshemminger.*

⁴¹ Sst.

⁴² Reidun Brunvatne (2006): *Flyktninger og asylsøkere i helse-tjenesten*, Gyldendal Akademisk, s. 177.

⁴³ Sst.

Berg, Sveaass mfl.⁴⁴ angir blant annet følgende faktorer som gjør asylsøkeres situasjon ekstra belastende:

- Økt sårbarhet for stress og påkjenninger som følge av tidligere traumatisering
- Lang ventetid og usikkerhet omkring utfallet av søknaden
- Isolasjon
- Langvarig passivitet og mangel på aktivitet
- Forhindret fra å fortsette/gjenopprette ens livsprosjekt
- Manglende kontroll og innflytelse over egen hverdag
- Tap av sosial status
- Dårlige boforhold, trangboddhet, uro på mottaket og så videre
- Mangel på tolker og mulighet til å kommunisere med omverdenen / gjøre seg forstått
- Manglende kunnskap som trengs i krise- og traumearbeid, blant ansatte på mottak

Hvor stor risikoen faktisk er for å utvikle alvorlige, psykiske lidelser, avhenger av flere forhold. For asylsøkere vil tiden det tar å få svar på søknaden om beskyttelse, være ett slikt forhold. Hvordan tilbudet i ventetiden er innrettet, er et annet forhold.

Med hensyn til behandlingstiden i asylsaker kan følgende fastslås:

- Lang ventetid på svar på søknaden om beskyttelse er en psykisk belastning.
- Det er fortsatt en politisk målsetting å forkorte ventetiden – slik det har vært siden det statlige mottaksapparatet ble etablert i 1988.⁴⁵

Når det gjelder innrettingen av ventetiden, griper det rett inn i utvalgets mandat. Og selv om asylsøkere er omfattet av sektoransvaret og har lovfestede rettigheter innenfor ulike sektorer, er det asylmottaket som først og fremst er rammen rundt en asylsøkers opphold i Norge.

25.3.1.2 Tiltak

Allerede tidlig i 90-årene ble psykisk helse satt på dagsordenen. Utgangspunktet var alvorlige helse-

problemer hos en del overføringsflyktninger. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av fagpersoner fra aktuelle departementer og direktorater samt fra Psykososialt senter for flyktninger. Resultatet av arbeidet ble presentert i rapporten *Tiltak for bedring av flyktningers psykiske helse*.⁴⁶ Arbeidsgruppen så det ikke som naturlig å begrense sin framstilling til overføringsflyktninger. Derfor omtaler rapporten også asylmottak og har følgende forslag til helsefremmende tiltak i mottak:⁴⁷

- Det må lages en rutinemessig prosedyre for hvordan helsetjenesten på et tidlig tidspunkt kan få opplysninger om at det skal etableres mottak, og få veiledning i å håndtere nye oppgaver. Det bør lages et opplegg for hvordan aktuelle samarbeidspartnere lokalt kan være best mulig forberedt.
- Hvordan mottak og aktiviteter i mottak er organisert, er av stor betydning for flyktingenes mentale helse, både under mottaksoppholdet og senere. Det anbefales å ha best mulig egenorganisering av aktiviteter og et nært samarbeid med ledere og ressurspersoner for flyktinggruppene.
- Nyankomne flyktninger og asylsøkere må få opplysninger om vanlige psykologiske reaksjoner i eksil og etter traumer i tillegg til informasjon om det norske samfunn og møtet mellom to kulturer.
- Myndighetene må i større grad rette oppmerksomheten mot barn i mottak og gi høyere prioritet til barns psykiske helse. De regionale psykososiale enhetene bør tildeles egen stilling til barne- og ungdomspsykiatri.
- Mottakspersonell og helse- og sosialpersonell i kommunene må få et undervisnings- og veiledningsopplegg om flyktningers psykiske problemer.

Berg, Sveaass mfl.⁴⁸ har følgende anbefalinger til tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak:

- Ventetiden på asylsøknaden må reduseres vesentlig.
- Norskopplæringen for asylsøkere må gjeninnføres.

⁴⁴ Berg, Berit og Nora Sveaass mfl.(2005): *Det hainnle om å leve. Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. SINTEF/IFIM, s. 23.

⁴⁵ St.meld. nr. 39 (1987–88): Redusere behandlingstiden fra 9–12 md. til 3–4 md. i første instans. St.prp. nr. 1 (1990–91): Gjennomsnittlig tid til endelig avgjørelse av asylsaker skal ned til 4 md. St.meld. nr. 17 (2000–2001): «Arbeidet med å korte ned saksbehandlinga i asylsaker er eit satsingsområde i 2001.» Justisminister Knut Storberget i 2010: I løpet av tre år skal saksbehandlingstiden i asylsaker ned mot 60 dager. (VG 1.8.2010).

⁴⁶ Kommunal- og arbeidsdepartementet (1993): *Tiltak for bedring av flyktningers psykiske helse*. Rapport fra arbeidsgruppe.

⁴⁷ Sst., s. 49.

⁴⁸ Berg, Berit og Nora Sveaass mfl.(2005): *Det hainnle om å leve. Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. SINTEF/IFIM, s. 147.

- Samarbeidet med kommunehelsetjeneste og spesialisthelsetjeneste må videreutvikles.
- Bemanningskravene for mottak må drøftes med sikte på å finne ordninger som sikrer økt personelltilgjengelighet på kveldstid, om natta og i helger.
- Et meningsfylt aktivitetstilbud er viktig for å forebygge psykiske problemer.
- Fagutvikling for personell i mottak er viktig både for å øke kompetansen og for å opprettholde motivasjonen.
- Graderte og tilpassede tiltak for enkeltgrupper står ikke i motsetning til likeverdighet.

I de 12 årene som ligger mellom disse to rapportene, ble det laget flere departementsinterne rapporter som handlet om eller berørte spørsmål om psykisk helse:

- *Psykisk helse for asylsøkere og flyktninger i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe.* Kommunal- og regionaldepartementet 11. november 2003.⁴⁹
- *Psykisk helse for barn i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe.* Kommunal- og regionaldepartementet 1. juli 2005.⁵⁰
- *Medfølgende barn i mottak. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe.* Arbeids- og inkluderingsdepartementet 28. september 2006.⁵¹

I rapporten fra 2003 var hovedvekten av tiltak innrettet mot aktivisering av beboerne (obligatoriske aktiviteter, frivillig arbeid, undervisning), i tillegg til et mer kuriøst forslag om å utarbeide atferdsregler for mottaksbeboerne. For øvrig var utredning av kompetansemottak med veiledningsansvar overfor andre mottak ett av forslagene til tiltak – det som senere ble til forsterkede avdelinger.

I rapportene fra 2005 og 2006, som først og fremst handlet om barn, ble det lagt større vekt på kompetansen i mottakene. Begge år ble det foreslått å heve den barnefaglige kompetansen. Begge rapportene foreslår også foreldreveiledning og samtalegrupper for barn samt å dekke foreldrebetalingen til barnehageplass også for 2- og 3-åringer. Det foreslås også å utarbeide et eget

⁴⁹ Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Psykisk helse for asylsøkere og flyktninger i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe.*

⁵⁰ Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Psykisk helse for barn i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe.*

⁵¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *Medfølgende barn i mottak. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe.*

informasjonsprogram for barn og ungdom. I 2006 ble det foreslått å innføre et eget tilskudd for å styrke barns muligheter for å delta i aktiviteter samt forskjøvet arbeidstid for barnefaglig ansatte i mottak. I tillegg ble det foreslått å bedre standarden i mottak for barnefamilier, nærmere bestemt at barnefamilier skulle få tilbud om en boenhet bestående av soverom, oppholdsrom, bad og spiseplass.

Sammenholdt med de faktorene som gjør asylsøkeres situasjon ekstra belastende, synes det klart at forslagene til tiltak er et forsøk på å redusere effekten av noen av disse faktorene. Mange av tiltakene er da også gjennomført – men ikke alle. Som alltid har det vært et spørsmål om økonomi.

25.3.1.3 En håndbok

I mars 2007 distribuerte Utlendingsdirektoratet *Håndbok i psykisk helse for mottaksansatte* til de mottakene som var i drift på det tidspunktet. Hensikten med håndboken var:

å formidle noen av de gode grepene mottakene gjør for å forebygge problemer eller håndtere beboere med psykiske lidelser. Målet er at håndboken og noen av disse «gode grepene» kan være til inspirasjon og et verktøy i det vanskelige arbeidet mottaksansatte daglig står overfor.⁵²

Håndboken framstår som et nyttig verktøy, spesielt for personell med en viss forhåndskunnskap på området. Den ble gjort tilgjengelig gjennom publisering på Utlendingsdirektoratets nettsider, men ble på et tidspunkt fjernet derfra. Det er grunn til å tro at den ikke var tilgjengelig for de mange nye mottakene som ble opprettet i 2008 og 2009.

25.3.2 Somatisk sykdom

Somatisk sykdom er i liten grad omtalt i dokumenter som omhandler asylmottak. Det er likevel en kjensgjerning at mange mottaksbeboere har eller får somatisk sykdom som gjør at det er behov for særskilt tilrettelegging i mottak. Slik tilrettelegging forventes det at mottakene gjennomfører innenfor de ordinære økonomiske rammene for driften, alternativt i form av ekstraordinære tiltak som dekkes særskilt av Utlendingsdirektoratet.

⁵² Utlendingsdirektoratet (2007): *Håndbok i psykisk helse for mottaksansatte*, s. 3.

Brunvatne⁵³ påpeker at asylsøkere har lav gjennomsnittsalder. Derfor er også forekomsten av kroniske sykdommer lav. På den annen side er forekomsten av ortopediske tilstander som krever helsehjelp, stor. Det nevnes skuddskader, mine-skader og feiltilheling av brudd påført under tortur. Videre forekommer følgetilstander etter poliomyelitt, forsømte hofteladdsdysplasier, klumpfot osv.

Dokumenter fra Helsekontoret for asylsøkere i Bærum kommune omtaler både kreftpasienter, hjertepasienter og pasienter med nyresykdom med behov for dialyse – i tillegg til personer som må behandles for tuberkulose. En oversikt fra Utlendingsdirektoratet omtaler i tillegg epilepsi og cerebral parese, hjernesker, overvekt og store skader etter ulykke.

Felles for de fleste sakene av denne typen er at det er helsevesenet i vertskommunen som må følge opp sykdommene, mens mottaket ved behov må tilrettelegge boforholdene og tjenestetilbudet for den enkelte.

25.3.3 Funksjonshemmede

Ulike former for funksjonshemninger forekommer også blant asylsøkere. De tidligere nevnte dokumentene fra Helsekontoret for asylsøkere i Bærum og Utlendingsdirektoratet omtaler blinde og personer som mangler armer og/eller bein. Oversikten fra Utlendingsdirektoratet viser for eksempel at det i 2009 ble skaffet mottaksplass til minst 14 rullestolbrukere.

I brev til Utlendingsdirektoratet av 1. desember 2005 ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet om en vurdering av om forholdene for personer med funksjonshemninger er godt nok tilrettelagt i asylmottak. Forespørselen var foranlediget av et oppslag i *Handikapnytt* 6–2008⁵⁴ om uverdige forhold for en funksjonshemmet beboer i ventemottak.

Innledningsvis understreker Utlendingsdirektoratet i sitt svarbrev av 16. januar 2009 at det legges stor vekt på å tilrettelegge mottaksoppholdet for personer med funksjonshemninger. Dette gjelder både de fysiske omgivelsene som har betydning for den enkeltes bevegelsesfrihet, og tiltak som kan avlaste personer med særskilte behov. Det framgår ellers at det i de foregående årene hadde vært en økning i antall asylsøkere med funksjonshemninger, og at dette har vært en

utfordring fordi antall mottaksplasser som er tilrettelagt for funksjonshemmede, er begrenset. Direktoratet gjør rede for de mulighetene som finnes til å innvilge dekning av utgifter til ekstraordinære tiltak knyttet til tilrettelegging av boforhold, men påpeker samtidig at det i tilfeller hvor personer har behov for omfattende pleie, kan være mer hensiktsmessig med en institusjonsplassering. Direktoratet viser også til at det kan innvilges dekning av utgifter til støttekontakt, personlig assistent og kurs for blinde samt hjelpemidler som rullestol og annet spesialutstyr.

I sin vurdering av om det er behov for særskilte tiltak overfor funksjonshemmede, nevner Utlendingsdirektoratet følgende forhold:

- Det kan være behov for å vurdere om enkelte mottak skal tilrettelegges spesielt for funksjonshemmede, eksempelvis ved ombygging av bad, egne rullestolramper og lignende.
- Det varierer i hvilken grad funksjonshemmede har tilgang på hjelpemidler, noe som tilskrives det at retten til hjelpemidler ser ut til å ha hjemmel i sosialtjenesteloven. Det synes også å være uklarerheter knyttet til rettigheter etter kommunehelsetjenesteloven, særlig for personer med endelig avslag. Direktoratet anbefaler at dette drøftes med Helse- og omsorgsdepartementet.
- Det er en stor utfordring at det ikke eksisterer en egen tilskuddsordning for barn med spesialpedagogiske hjelpebehov. Direktoratet anbefaler en fullstendig gjennomgang av skoletilbudet for funksjonshemmede barn, inkludert finansieringsordninger.

Det som først og fremst har påvirket tilretteleggingen for funksjonshemmede i asylmottak etter ovennevnte brevveksling, er finanskrisen. I 2009 ble Utlendingsdirektoratet tilført 30 millioner kroner av regjeringens tiltakspakke. Hoveddelen av disse midlene skulle brukes til tilrettelegging av forholdene for enslige kvinner i mottak, slik at disse ble bedre skjermet. Men deler av midlene kunne også brukes til ombygginger eller tilpasninger for funksjonshemmede.⁵⁵ Ved utgangen av 2010 var 24,4 millioner kroner disponert, hvorav om lag to tredjedeler til tilrettelegging for kvinner og én tredjedel til tilrettelegging for funksjonshemmede. Til sammen 49 mottak hadde fått midler av tiltakspakken, hvorav 11 for tilrettelegging

⁵³ Reidun Brunvatne (2006): *Flyktninger og asylsøkere i helse-tjenesten*, Gyldendal Akademisk, s. 176.

⁵⁴ Handikapnytt 6-2008: «Uverdige i ventemottak».

⁵⁵ Midler til særskilt tilrettelegging for enslige kvinner hadde Utlendingsdirektoratet meldt inn som et behov for budsjettåret 2010, mens tilsvarende for funksjonshemmede altså ble meldt inn i det omtalte brevet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 16.1.2009.

for funksjonshemmede og 12 mottak for tilrettelegging for begge grupper.⁵⁶

Det legges etter dette til grunn at mulighetene for å finne tilpasset innkvartering til funksjonshemmede er atskillig bedre i dag enn det Utlendingsdirektoratet ga uttrykk for i januar 2009.

Det kan for øvrig synes som om de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner har vist begrenset interesse for funksjonshemmede asylsøkere. Norges Blindeforbund utgjør imidlertid et unntak. De har vært en aktiv pådriver for bedre tilrettelegging for blinde og svaksynte asylsøkere. De har også mottatt økonomisk støtte til norskundervisning for denne målgruppen fra Utlendingsdirektoratet.⁵⁷ I juni 2007 kunne organisasjonen opplyse at de hadde registrert elleve personer som var definert som blinde eller svaksynte i asylmottak i Norge, samt sju personer som trengte videre utredning.⁵⁸ Organisasjonen argumenter for øvrig for at blinde og svaksynte bør samles i et eget mottak, først og fremst av medmenneskelige hensyn, men også fordi det vil innebære praktiske fordeler for den enkelte.

Kunnskapsbehovet når det gjelder funksjonshemmede asylsøkere, synes å være betydelig. Utlendingsdirektoratet har igangsatt et FoU-prosjekt om funksjonshemmede barn og unge i asylmottak, som skal være avsluttet innen juli 2011.

25.4 Særskilt om sosiale tjenester

Asylsøkere har ikke rett til sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven⁵⁹. Med sosiale tjenester menes her følgende tiltak, som framgår av § 4–2:

- a. praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- b. avlastingstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid
- c. støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer
- d. plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det

på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker

- e. lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid

Retten til slike tjenester ble avskåret samtidig med at asylsøkere mistet retten til økonomiske ytelser etter sosialtjenesteloven i forbindelse med etableringen av det statlige mottaksapparatet for asylsøkere. Argumentasjonen var naturlig nok at asylsøkere i mottak ville få tilbud om både bolig og stønad til livsopphold. Utvalget har forsøkt å bringe på det rene om det faktisk var hensikten også å avskjære asylsøkeres rett til sosiale tjenester. En gjennomgang av dokumenter fra slutten av 1980-årene kan ikke bekrefte dette.

25.4.1 Ny lov

Når temaet sosiale tjenester tas inn i et kapittel om asylsøkere og helsetjenester, har det sammenheng med at Helse- og omsorgsdepartementet den 15. oktober 2010 sendte på høring et forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov.⁶⁰ Forslaget er en oppfølging av den såkalte Samhandlingsreformen⁶¹.

Det nye lovforslaget erstatter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven og innebærer en opphevelse av det lovmessige skillet mellom helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester i kommunene. Det legges opp til en felles tjeneste med et felles regelverk. I den forbindelse argumenteres det blant annet med at det tradisjonelle skillet mellom helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester ikke er like tydelig som tidligere.⁶²

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer det ikke som hensiktsmessig med en nærmere avgrensning av hvem som er rettighetshaver etter loven. Det legges i størst mulig grad opp til at en ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester er en rendyrket «pliktlav» eller «tjenestelov» for kommunene. Dette innebærer at hvilke personer loven gjelder for, og hvilke rettigheter den enkelte har, i stor grad vil måtte bestemmes etter annen lovregulering, hvor særlig pasientrettighetsloven vil være sentral. Som eksempel brukes følgende:

Dette innebærer for eksempel at i hvilken grad personer som oppholder seg ulovlig i landet vil

⁵⁶ Brev fra Utlendingsdirektoratet til utvalget av 4.3.2011.

⁵⁷ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Norges Blindeforbund av 11.9.2006.

⁵⁸ Brev fra Norges Blindeforbund til Utlendingsdirektoratet av 13.6.2007.

⁵⁹ Lov om sosiale tjenester mv. av 13. desember 1991 nr. 81.

⁶⁰ Helse- og omsorgsdepartementet (2010): *Høring om et forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov*.

⁶¹ Jf. St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*.

⁶² Helse- og omsorgsdepartementet (2010), s. 42.

omfattes av loven, fastsettes gjennom annen lovgivning og ikke i virkeområdebestemmelsen i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.⁶³

En slik praksis er i ferd med å bli innført allerede. Høringsnotatet fra Helse- og omsorgsdepartementet av 25. november 2010 om helsehjelp til personer som oppholder seg ulovlig i landet,⁶⁴ gjelder en endring av prioriteringsforskriften⁶⁵. Denne forskriften har sin hjemmel i pasientrettighetsloven⁶⁶ § 1–2.

Asylsøkere og sosiale tjenester drøftes ikke i Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat til ny helse- og omsorgslov. I lovproposisjonen, som ble fremmet i statsråd 8.4.2011, heter det imidlertid:

I henhold til forskrift til sosialtjenesteloven §§ 1–1 og 1–2 er verken personer uten lovlig opphold eller asylsøkere i utgangspunktet omfattet av tjenester som i dag er regulert i sosialtjenesteloven, det vil si sosiale tjenester. Departementet tar sikte på å videreføre tilsvarende begrensninger i forskrift til pasientrettighetsloven. Disse personene vil få tilbud om innkvartering og avhjelping av spesielle behov av utlendingsmyndighetene, da fortrinnsvis i asylmottak, men også i spesialtilpassede løsninger som finansieres av utlendingsmyndighetene dersom det er behov for det.⁶⁷

25.4.2 Sosiale tjenester til asylsøkere i dag

Utvalget viser til kapittel 13.2.1 om ekstraordinære tiltak. En del av de tiltakene som iverksettes i mottak, er en konsekvens av at asylsøkere ikke har rett til sosiale tjenester. Det kan gjelde bo- og omsorgsløsninger for funksjonshemmede, støttekontakt, forsterket bemanning og lignende.

Det er imidlertid vanskelig å få et klart bilde av hvor stor andel av Utlendingsdirektoratets utgifter til ekstraordinære tiltak som kan tilskrives asylsøkeres manglende rettigheter til sosiale tjenester. Dette er ikke en dimensjon i de prosjektene direktoratet regnskapsfører utgiftene på.

⁶³ Sst., s. 57.

⁶⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2010a): *Høring – Endring av prioriteringsforskriften – Helsehjelp til personer som oppholder seg ulovlig i landet*.

⁶⁵ Forskrift av 1. desember 2000 nr. 1208 om prioritering av helsetjenester, rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, rett til behandling i utlandet og om klagenemnd (prioriteringsforskriften).

⁶⁶ Lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63.

⁶⁷ Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), s. 346.

Ifølge Utlendingsdirektoratet er det prosjektene «forebyggende tiltak», «bolig- og omsorgsløsninger for funksjonshemmede» og «medisin- og helseutgifter utenom pengereglementet» som faller innenfor begrepet 'sosiale tjenester'.⁶⁸ På disse prosjektene ble det i 2009 regnskapsført 8,63 millioner kroner, mens det i 2010 ble regnskapsført 6,27 millioner kroner. Dette gir en gjennomsnittlig utgift på henholdsvis 508 og 294 kroner per mottaksbeoer per år.

25.5 Utvalgets vurdering

Det utvalget har stilt i fokus, er mottakenes muligheter til å gi et tilpasset tilbud til beboere med spesielle behov. Utvalget legger til grunn at sektoransvaret fortsatt skal gjelde, til og med i større grad enn i dag. Mottakene vil allikevel ha en viktig rolle som tilretteleggere av boforhold og tilbud for øvrig til personer med helseproblemer.

25.5.1 Tilpasset tilbud

Utvalget viser til kapittel 24 om identifisering av sårbare personer. Det vil være en stor grad av overlapping mellom personer med spesielle behov for oppfølging på grunn av sykdom og/eller funksjonshemming og sårbare asylsøkere med oppfølgingsbehov. Utvalgets anbefalinger med hensyn til identifisering av sårbare personer blir derfor også en anbefaling innenfor temaet asylsøkere og helsetjenester.

25.5.1.1 Om «feilplasseringer»

Utvalget vil imidlertid understreke at all sårbarhet og alle sykdommer eller funksjonshemminger eller funksjonsnedsettelse ikke lar seg identifisere i transittfasen. Derfor har det skjedd, og det vil fortsette å skje, at asylsøkere etter ankomstfasen havner på «feil sted» i betydningen et mottak som ikke kan gi et tilrettelagt tilbud. Som nevnt i kapitlet om identifisering av sårbare asylsøkere finnes det former for sårbarhet som er usynlige, eller som personen selv ikke uten videre vil informere andre om. Tilsvarende kan gjelde for sykdommer og funksjonsnedsettelse. Enkelte tilstander kan være skambelagte og oppleves som stigmatiserende, med den følge at personen ikke en gang opplyser om tilstanden til helsepersonell i ankomstfasen. Andre tilstander kan personen selv

⁶⁸ E-poster fra Utlendingsdirektoratet til utvalget av 11.10.2010 og 12.11.2010.

være uvitende om. At en asylsøker havner på «feil sted», kan derfor ikke uten videre tilskrives at noen har gjort en feil. Det vesentlige vil være at mottakspersonellet utviser den nødvendige sensitivitet for enkeltindividens fysiske og psykiske tilstand – og ikke minst for endringer i tilstanden – slik at tilstander som kommer for en dag, kan føre til en vurdering av om andre mottak kan gi et bedre tilpasset tilbud til den enkelte.

25.5.1.2 Det mangfoldige mottakssystemet

Det norske mottakssystemet er svært mangfoldig. Ut over de regelfestede variantene forsterkede avdelinger og avdelinger for enslige mindreårige består mottakssystemet av et utall ulike innkvarteringstilbud både med hensyn til størrelse, standard, romtype, beliggenhet og øvrig tilbud. Dette er virkeligheten, selv om alle ordinære mottak drives på bakgrunn av likelydende krav og likelydende kontrakter.

Denne variasjonen kan vurderes på ulikt vis. På den ene side kan det ses på som uheldig at det er så stor variasjon, særlig ut fra den betraktning at kravene til driften av mottakene er ment å sikre et ensartet tilbud. På den annen side kan variasjonen betraktes som en styrke, fordi det øker mulighetene for å gi beboerne et tilpasset og dermed et likeverdig tilbud. Det er utvalgets vurdering at mangfoldet i det norske mottakssystemet ikke verdsettes høyt nok og heller ikke utnyttes godt nok.

25.5.1.3 Mer regelfestet mangfold?

Som nevnt finnes det noe vi har kalt et regelfestet mangfold: forsterkede avdelinger og mottak og avdelinger for enslige mindreårige. Bør det regelfestede mangfoldet utvides? Det finnes ikke noe enkelt svar på det spørsmålet.

De forsterkede avdelingene og innkvarteringen av enslige mindreårige i alderen 15–18 år er basert på to ulike prinsipper. For de enslige mindreårige er det praksis at alle gis et særskilt innkvarterings- og omsorgstilbud i egne mottak eller avdelinger. Dette innebærer at kapasiteten tilpasses behovet til enhver tid.

For de forsterkede avdelingene er situasjonen en annen. Her er det Stortinget som gjennom statsbudsjettet også fastsetter *hvor mange* forsterkede plasser det skal finnes. Hvis situasjonen da er at antall plasser er for lavt i forhold til behovet, må det opereres med ventelister. Dette er ikke ulikt en situasjon vi kjenner fra norsk helsevesen,

hvor det er ventelister for ulike inngrep som må foretas på sykehus.

Flere regelfestede mottakstyper hvor det forutsettes at kapasiteten skal variere i takt med behovet, vil by på store utfordringer for dem som skal lage prognoser for behovet, og for dem som skal etablere og avvikle mottak. Og ikke minst vil det være en utfordring for driftsoperatørene, som må tilby den rette kompetansen i en oppbyggings-situasjon og mister den samme kompetansen i en nedbyggings-situasjon. Fleksibiliteten i systemet vil bli redusert, samtidig som risikoen for å ha «feil kapasitet» øker.

På den annen side kan man tenke seg at mangfoldet tydeliggjøres gjennom at mottakene gis ulike oppdrag. Det er ingenting i veien for at enkelte mottak har karakter av hybelhus, mens andre mottak har karakter av omsorgsbolig. Hvem som skal bo hvor, må da vurderes ut fra individuelle behov. Og er det ikke ledig plass i den ene eller andre boformen, må man stå på venteliste.

25.5.1.4 Individuelt tilpassede tilbud

Det er utvilsomt slik at asylsøkere har ulikt behov for tilrettelegging og oppfølging. Én vil kun ha behov for et sted å bo. En annen vil ha et betydelig omsorgsbehov. Ut fra en målsetting om likeverdighet vil det etter utvalgets mening være like galt å tilby førstnevnte et bo- og omsorgstilbud med døgnbemanning som det vil være å tilby sistnevnte et innkvarteringstilbud uten noen form for tilrettelegging eller oppfølging. Det «riktige tilbudet» til førstnevnte kan være «en hybel» med mulighet for arbeid eller annen meningsfull sys-selsetting. Det «riktige tilbudet» til sistnevnte kan være innkvartering på forsterket avdeling med særskilt oppfølging fra helsetjenesten. Det kan her være verdt å skjele til det såkalte LEON-prinsippet innenfor helsevesenet, nemlig at behandling skal skje på lavest effektive omsorgsnivå. Det er ingen saklig grunn for at asylsøkere skal tilbys et høyere nivå på tjenestene enn de faktisk har behov for. Men da blir det også viktig med en god kartlegging av behovet.

I kapittelet om identifisering av sårbare asylsøkere anbefaler utvalget en utvidelse av helseundersøkelsen i ankomstfasen blant annet med sikte på å avdekke både behov for helseoppfølging og behov for tilrettelegging i mottak. I dag reguleres utflyttingen fra transittmottak til ordinære mottak av en intern melding i Utlendingsdirektoratet.⁶⁹ Her framgår det at det overordnede kriteriet ved valg av mottak alltid vil være at det er ledig plass,

med andre ord at Utlendingsdirektoratet ikke «tvangsflytter» en beboer fra et mottak for å gi plass til en som kan ha like gode eller bedre grunner til å få flytte til akkurat dette mottaket.

Videre skal det tas hensyn til at innkvarteringsløsningen er tilpasset behovet. Her er det spesifisert at det tenkes på innkvartering til enslige, par og familier. Andre behov knyttet til selve innkvarteringsstilbudet er det altså ikke nedfelt i retningslinjene at det skal tas hensyn til.

Ut over det ovennevnte skal det så langt det er mulig, også tas hensyn til følgende momenter:

- Nær familie i rett opp- og nedadgående linje samt søsken og ektefelle/samboer
- Alvorlig sykdom som krever særskilt behandling på spesialsykehus
- Nasjonalitet og språk
- Jobb/utdanning

Utvalget er kjent med at det i arbeidet med å finne mottaksplass til personer som skal flyttes fra transitt, også tas hensyn til individuelle behov ut over det som er omtalt i den interne meldingen. Det kan gjelde både funksjonshemmede, enslige kvinner med behov for skjermet innkvartering og gravide. I praksis tas det altså i større grad høyde for individuelle behov enn det retningslinjene tilsier.

25.5.1.5 Et potensial

Kombinasjonen bedre identifisering og kartlegging i transittfasen og et svært mangfoldig mottakssystem har potensial for enda bedre tilpasning mellom spesielle behov og tilbud enn det som finnes i dag. Utvalget erfarer at det i dag ikke finnes noen systematisert oversikt over de ulike mottakenes «kvaliteter» som gjør det enkelt å koble spesielle behov med tilbud. Det er heller ikke gitt at de som skal avgjøre hvilket mottak en person skal flytte til, er kjent med om det foreligger spesielle behov. Av den tidligere omtalte interne meldingen fra Utlendingsdirektoratet framgår det at informasjonskildene er transittmottakene, søkeren selv, søkerens fullmektig, slekt eller venner. For enslige mindreårige er også hjelpevergen nevnt som informasjonskilde. Helsetjenesten er imidlertid ikke nevnt.

Vi viser igjen til kapittelet om identifisering av sårbare asylsøkere og utvalgets påpekning av at informasjon om sårbarhet og spesielle behov som framkommer, herunder i forbindelse med helse-

undersøkelsen i transitt, må systematiseres og videreformidles til dem som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging. Å finne et egnet mottak er en sentral del av tilretteleggingen. Utvalget antar at de aller fleste asylsøkere vil gi sitt samtykke til slik videreformidling av informasjon når de blir gjort kjent med at formålet er å finne en mottaksplass som kan ivareta den enkeltes spesielle behov.

25.5.2 Utvalgets anbefaling

- Utlendingsdirektoratets interne retningslinjer for fordeling av asylsøkere fra transittmottak til ordinære mottak bør få en klarere kobling til kartleggingen av spesielle behov i transittmottak. De bør fastlegge rutiner for informasjonsflyt og åpne for bruk av flere kriterier knyttet både til sårbarhet og spesielle behov for tilrettelegging i mottak.
- Fordelene ved et mangfoldig mottakssystem er mange, noe som også bør framheves. Informasjon om det enkelte mottak og vertskommunens tjenestetilbud bør i større grad systematiseres og brukes med sikte på å gi personer med spesielle behov et tilrettelagt tilbud.

25.5.3 Forebygging av psykiske helseproblemer

Vi har tidligere i kapittelet referert til ulike risikofaktorer som påvirker den psykiske helsen. Flere av disse faktorene er det ikke mulig å gjøre noe med fordi de er en følge av det å være asylsøker. Det gjelder for eksempel usikkerhet om framtiden, deriblant om utfallet av søknaden. Andre faktorer vil mottakstilbudet kunne bidra til å redusere effekten av, herunder:

- Passivitet / mangel på aktivitet
- Manglende innflytelse over egen hverdag
- Dårlige boforhold, trangbodddhet, uro på mottaket og så videre
- Manglende muligheter til å kommunisere med omverdenen

Utvalget viser her til anbefalinger i andre kapitler. Disse omfatter lettere tilgang til midlertidig arbeidstillatelse, rettighetsfesting av språkopplæring, vektlegging av beboermedvirkning i mottakene og bedre boforhold ved lang oppholdstid. Alle disse tiltakene har en kobling til psykisk helse og vil kunne bidra både til meningsfulle aktiviteter og til å strukturere og bedre hverdagen for den enkelte – og altså til å redusere risikoen for at beboerne utvikler alvorlige psykiske lidelser.

⁶⁹ IM 2010-08: Fordeling av asylsøkere fra transittmottak til ordinære mottak – vedtaksmyndighet og kriterier.

25.5.4 Andre forhold

25.5.4.1 Samarbeid mellom helsetjenesten og mottakene

Som nevnt over har kommunehelsetjenesten et delvis overlappende oppdrag med mottakene i og med at den skal «fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold»⁷⁰ samt søke å forebygge sykdom. På denne bakgrunn er det etter utvalgets oppfatning av stor betydning at det etableres et strukturert samarbeid mellom mottaket og helsetjenesten. Med strukturert menes et samarbeid som ikke er ad hoc-preget eller av typen «samarbeid ved behov». Slike ordninger kan lett bli uforpliktende for begge parter, og det kan være tilfeldig hvem som kan delta når «behovet» oppstår.

Både mottaket og vertskommunen bør, med det utgangspunkt at de begge skal yte tjenester til mottaksbeboerne, se seg tjent med et strukturert samarbeid med faste møtepunkter. Det handler både om å bli kjent med samarbeidspartnerens organisering og interne ansvarsforhold, å bli kjent på et mer personlig plan, å utveksle informasjon av betydning for oppgaveløsningen og å informere om endringer i politikk eller regelverk som har betydning for beboerne eller for samarbeidet mellom partene. Videre vil kommunehelsetjenesten kunne gi råd til mottaket om tiltak som kan forebygge sykdom, og igangsette helsefremmende tiltak, samtidig som mottaket og dets driftsoperatør vil kunne ha erfaringer fra mottaksdrift i andre kommuner som kan komme vertskommunen til nytte.

Et samarbeid som nevnt over bør være forankret på ledernivå i både kommunen og på mottaket.

25.5.4.2 Ulike prosjekter

Utvalget legger som nevnt til grunn at sektoransvaret gjelder, og at det derfor er helsetjenesten som har ansvar for diagnostisering og behandling av sykdom. Samtidig har både helsetjenesten og mottaket en rolle når det gjelder å forebygge sykdom og fremme helse. Mange av de kravene som stilles til mottakene, har også et helseaspekt.

Det har de senere år blitt gjennomført ulike prosjekter i mottak eller overfor mottaksbeboere som har et helsefremmende aspekt. Noen har hatt preg av terapi, andre av veiledning og atter andre prosjekter består av aktiviteter eller har kontakt-

skaping som formål. I mange tilfeller har prosjektene blitt gjennomført i samarbeid mellom ulike faginstanser og mottakene.

Ett eksempel er et samarbeidsprosjekt mellom Psykososialt team for flyktninger i Midt-Norge og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) om barne- og foreldregrupper på asylmottak i perioden 2004–2006. Her var dramaterapi et sentralt element i barnegruppene, mens foreldregruppene var preget av veiledning, avlastning og støtte. Prosjektet er evaluert i rapporten «*Jeg glemmer å være trist*».⁷¹

Det heter i rapporten at «[t]erapigrupper forutsetter faglig forankring i behandlingsapparatet»⁷². Dette er etter utvalgets oppfatning et vesentlig poeng. Dersom behandling skal skje på mottak eller med mottaket som en aktiv part, må det faglige ansvaret ligge hos helsetjenesten.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) gjennomfører nå et forskningsprosjekt rettet mot enslige mindreårige asylsøkere i transittmottak. Prosjektet benytter uttrykksterapeutiske strategier som bevegelse, tegning, musikk, dans og drama. Expressive arts in transition (EXIT) er en såkalt intervensjonsmodell – en terapi som har vist seg å være velegnet som behandlingsform for traumatiserte flyktninger. En av målsettingene med prosjektet er å studere hvorvidt denne modellen virker bedre enn ordinære aktiviteter i transittmottak for å forebygge psykiske problemer som angst og depresjon og å bidra til bedre fungering i hverdagen. Modellen har også vært utprøvd ved fem mottak for enslige mindreårige i Nord-Norge. Evalueringsrapporten foreligger ikke i skrivende stund. Ifølge Folkehelseinstituttet⁷³ bør det vurderes å innføre modellen i ordinære mottak dersom den viser gode effekter.

Folkehelseinstituttet slår ellers i samme rapport fast at:

[e]t godt helsefremmende og sykdomsforebyggende arbeid må i stor grad – kanskje i hovedsak – foregå på andre arenaer enn helseforvaltning og helsetjenester. Samtidig har helseforvaltningen og helsetjenestene et ansvar for å følge utviklingen i befolkningens helse, identifisere risikofaktorer, foreslå tiltak, og samarbeide med andre instanser

⁷¹ Berg, Berit (2009): «*Jeg glemmer å være trist*». *Gruppebehandling og veiledning av barn og foreldre i asylmottak*. NTNU Samfunnsforskning.

⁷² Sst., s. 46.

⁷³ Folkehelseinstituttet (2011): *Bedre føre var... Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger*. Rapport 2011:1.

⁷⁰ Lov om helsetjenester i kommunene av 19. november 1982 nr. 66, § 1-2.

om tiltak som faller utenfor helsetjenestens ansvarsområde.⁷⁴

Med dette som utgangspunkt ønsker utvalget å peke på den helsefremmende effekten ved sosialt fellesskap og sosiale nettverk og på den rollen både frivillige organisasjoner og ressurspersoner i lokalsamfunnet kan ha som døråpnere inn mot sivilsamfunnet.

25.5.4.3 Helsepersonell i mottak

Som nevnt over anbefaler ikke Helsedirektoratet at asylmottakene ansetter helsepersonell fordi det vil kunne bidra til å utydeliggjøre sektoransvaret. En kartlegging i 2005 viste allikevel at 43 prosent av mottakene hadde helsefaglig ansatt på mottaket.⁷⁵ Utvalget vil her understreke forskjellen på å ha helsepersonell ansatt i mottak og å ha ansatte med helsefaglig kompetanse. Helsefaglig kompetanse kan være viktig i mange sammenhenger, herunder for identifisering av spesielle behov og/eller omsorgssvikt. Det kanskje viktigste er kunnskap om og kjennskap til helsetjenesten og at en ansatt på mottaket «snakker samme språk» som i helsetjenesten. En ansatt med helsefaglig kompetanse kan også være et viktig bindeledd og et bidrag til å utvikle et godt samarbeid mellom mottaket og kommunehelsetjenesten.

Risikoen ved en slik ordning er allikevel at sektoransvaret utvannes, og at det blir utydelig for beboerne hvilken rolle den ansatte med helsefaglig kompetanse faktisk har. Det vil stille krav til den enkeltes rolleutøvelse slik at de tjenestene som i henhold til helselovgivningen skal gis av helsetjenesten, blir ivaretatt av denne. Driftsoperatørene må som arbeidsgivere også være tydelige på dette i tilsettingsprosessene.

25.5.5 Fastlegeordningen

Fra flere hold påpekes det at det er utfordringer knyttet til asylsøkeres bruk av fastlegeordningen. For det første tar det tid å få tildelt fastlege. For det andre synes det åpenbart at en nyankommet asylsøker har små forutsetninger for «å velge seg» en fastlege – både fordi asylsøkere ikke har kjennskap til kommunens leger, og fordi det ofte er slik at det kun er noen fastleger som har ledige plasser på sin liste⁷⁶.

⁷⁴ Sst., s. 13.

⁷⁵ Berg, Berit og Nora Sveaass mfl: «Det hainnle om å leve. Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. SINTEF/IFIM 2005, s. 37.

Den viktigste innvendingen mot bruk av fastlegeordningen for asylsøkere synes allikevel å være utfordringer knyttet til kompetanse – både legenes kompetanse på asylsøkernes helseproblemer og asylsøkernes kompetanse på den norske helsetjenesten. Asylsøkernes manglende kompetanse kan lett bli oppfattet som «sand i maskineriet» i en travel hverdag, noe som antas å være et dårlig utgangspunkt for diagnostisering og behandling. Legenes selvopplevde mangel på kompetanse, samt deres manglende tilgang på bistand fra ekspertise på flyktninghelse, kan også få uheldige følger.

Det tilligger ikke utvalget å anbefale en spesiell organisering av legetjenestene til asylsøkere. Det hadde neppe heller vært mulig. Til det varierer vertskommunene for mottakene for mye i befolkningsstørrelse og geografisk utstrekning. Utvalget vil allikevel anbefale at vertskommunene vurderer organiseringen av legetjenestene til asylsøkere ut fra de problemstillingene som er omtalt her og i de referansene som utvalget viser til. Det er utvilsomt sik at også asylsøkere omfattes av den nasjonale målsettingen om likeverdige helsetjenester som tar hensyn til den enkeltes ulike forutsetninger og behov.

25.5.6 Tolk

Utvalget er bekymret for det som kan se ut som en alt for lav bevissthet rundt bruk av tolk i helsevesenet. Når hver fjerde fastlege i ovennevnte undersøkelse har svart at de «noen ganger» har brukt mindreårige familiemedlemmer som oversettere, er det alvorlig. På den andre siden framgår det ikke av undersøkelsen i hvilke situasjoner mindreårige har vært brukt. I akutt situasjoner – og når det står om liv – kan det hende det ikke er noen vei utenom å bruke også mindreårige som oversettere. Men da skal man samtidig være klar over det store ansvaret som pålegges barnet – og det potensialet for skyldfølelse som følger hvis pasientenes liv ikke står til å redde.

Det er også alvorlig når hver fjerde fastlege er av den oppfatning at det først og fremst er pasientens eget ansvar å oppheve den språkbarrieren som finnes når lege og pasient ikke snakker et felles språk.

Utvalget har fått opplyst fra Helsedirektoratet at det er en veileder for bruk av tolk i helsevesenet under utarbeidelse. Det synes nødvendig.

⁷⁶ 15.3.2011 var det eksempelvis kun 9 av 50 fastleger i vertskommunene i Nord-Trøndelag som hadde ledig plass på sine lister. Dette ifølge tjenesten MinFastlege hos HELFO.

25.5.7 Funksjonshemmede

Utvalget vil understreke viktigheten av å ha oppmerksomhet rettet mot ulike funksjonsnedsettelser som ikke uten videre lar seg fange opp. Det kan blant annet gjelde forsinket psykomotorisk utvikling, forsinket språkutvikling, sansetap samt utviklingshemming og andre kognitive lærevansker hos barn. Barnehage og skole er, i tillegg til mottakene, viktige arenaer for observasjon. Samtidig finnes det eksempler på at funksjonsnedsettelser ikke blir oppdaget fordi «kulturelle forklaringer» kamuflerer det egentlige problemet.⁷⁷

25.5.8 Sosiale tjenester

Fraværet av rettigheter etter sosialtjenesteloven, kombinert med at asylmottak skal være et nøkternt tilbud, gjør det etter utvalgets vurdering åpenbart at det vil finnes et antall asylsøkere som ikke vil få et adekvat tilbud uten at det iverksettes særskilte tiltak. Spørsmålet blir da hva som er den mest hensiktsmessige og kostnadseffektive måten å gi disse personene et adekvat tilbud på.

Ordningen med forsterkede avdelinger kan i seg selv ses som et tiltak for å gi et tilpasset tilbud til asylsøkere med spesielle behov. Disse avdelingene har imidlertid et begrenset antall plasser. I tillegg vil det finnes personer med et mindre hjelpebehov enn det de forsterkede avdelingene er tiltenkt, og det vil finnes personer med et større hjelpebehov enn det de forsterkede avdelingene kan dekke.

En mulighet kan da være å heve standarden på tilbudet i de ordinære mottakene til et nivå hvor beboere med mindre hjelpebehov får dekket disse der, og innenfor det som kan kalles ordinære økonomiske rammer til drift av mottak. Dette kan være bistand av typen støttekontakt eller hjelp i hjemmet. En slik standardheving vil nødvendigvis gjøre økt bemanning i alle mottak, noe som er kostbart. En halv stilling ekstra i 150 mottak utgjør over 40 millioner kroner per år.

Tjenestenivået i de ordinære mottakene bør uansett ikke heves til et nivå på linje med det de forsterkede avdelingene har. Det vil være svært lite kostnadseffektivt all den stund flertallet av asylsøkerne, etter utvalgets vurdering, ikke vil ha behov for et slikt nivå på tjenestene. Det vil dessuten gi mottakene et institusjonspreg som ikke er ønskelig.

Utvalgets flertall, medlemmene Berg, Berge, Borchgrevink, Drefvelin, Hamar, Sabri og Taraku mener det alltid finnes noen asylsøkere som har et hjelpebehov som ikke kan dekkes innenfor selve mottakssystemet. Dagens ordning med dekning av ekstraordinære tiltak innebærer at det i stor grad er ansatte ved mottakene og i Utlendingsdirektoratet som vurderer hvilke tiltak som bør iverksettes overfor den enkelte. Kommunale instanser som barnevern, skole og helsetjeneste kan være inne i bildet som rådgivende instanser. Sosialtjenesten (NAV) er sjelden inne i bildet. Utlendingsdirektoratet innvilger eller avslår søknader om dekning av ekstraordinære tiltak etter regler fastsatt av direktoratet selv. Det er ikke klageadgang på vedtakene.

Utvalgets flertall ser noen problemstillinger ved dagens ordning:

- Det er ikke fagpersonell som til daglig arbeider med sosiale tjenester eller omsorgstjenester, som vurderer den enkeltes behov og fatter vedtak om hjelpetiltak. Dette innebærer en risiko for feil nivå på tjenestene, både i forhold til behovet og i forhold til tilsvarende tjenestenivå for de fastboende i kommunen.
- Selv om de tiltakene det her er snakk om, åpenbart retter seg mot enkeltindivider, er det ikke den personen som har hjelpebehovet som står som søker om hjelpetiltaket. Det er det mottaket som gjør. Personen selv blir da også avskåret fra muligheten til å klage på vedtaket og fra den rettsikkerhetsgarantien som en klagebehandling hos Fylkesmannen representerer for de fastboende.
- Overgangen mellom tiltak etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven framstår i enkelte tilfeller som flytende. For kommunens fastboende legger utvalget til grunn at det er et samarbeid mellom helsetjeneste og sosialtjeneste i vurderingen av tiltak. Enkelte rettigheter, som retten til individuell plan,⁷⁸ forutsetter et slikt samarbeid. Det at asylsøkere ikke har rettigheter etter sosialtjenesteloven, kan utelukke asylsøkere fra å få gode tverrfaglige vurderinger. Videre kan de manglende rettighetene i seg selv være et incitament til å vri tiltak i retning av sosiale tjenester fordi disse ikke vil belaste kommunens budsjett.

Alternativet til dagens ordning med at Utlendingsdirektoratet dekker utgifter til sosiale tjenester som ekstraordinære tiltak, vil, *etter flertallets syn,*

⁷⁷ Den norske legeforening (2008): *Likeverdig helsetjeneste? Om helsetjenester til ikke-vestlige innvandrere*, s. 45.

⁷⁸ Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven av 13. desember 2004 nr. 1837.

være å gi asylsøkere rettigheter etter sosialtjenesteloven. Samtidig vil da mottakstilbudet, og kanskje i særdeleshet tilbudet som gis i de forsterkede avdelingene, måtte inngå i sosialtjenestens vurderinger av hvilke tiltak som vil imøtekomme den enkeltes behov. Dette vil nødvendigvis gjøre et nært samarbeid mellom sosialtjenesten, mottakene og Utlendingsdirektoratet.

En ny kommunal helse- og omsorgslov vil, dersom den blir vedtatt, fjerne dagens skille mellom helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester. Dette er etter *flertallets* vurdering i seg selv et argument for å gi asylsøkere fulle rettigheter etter en ny lov.

En endring som over vil være et skritt i retning av fullt sektoransvar for asylsøkere, noe som *etter flertallets vurdering* kan være positivt i et integreringsperspektiv. Dessuten vil ordningen kunne gi større grad av likebehandling mellom asylsøkere og fastboende som har behov for ulike tjenester og tiltak, da det vil være fagfolk i samme etat som foretar behovsvurderingene. Og endelig vil det være et skritt i retning av likeverdige tjenester både innenfor helse og omsorg.

Utvalgets mindretall, medlemmet Gran, stiller seg ikke bak forslagene som går ut på å utvide kommunenes ansvar til å omfatte lov om sosiale tjenester og rett til barnehageplass (jf. pkt. 26.5). *Mindretallet* mener det ikke skal overføres flere oppgaver til kommunene enn man i dag er pålagt som vertskommune, da dette allerede er en stor utfordring for mange kommuner.

Utvalgets mindretall påpeker at det er staten ved Utlendingsdirektoratet som har ansvaret for å gi et tilbud til asylsøkere. Det er også Utlendingsdirektoratet som avgjør hvor asylmottak skal plasseres. Kommunene har ingen innflytelse over hvorvidt det skal etableres mottak i kommunen. De blir imidlertid pålagt ansvaret for en rekke oppgaver for beboere i mottak. Mange kommuner har vanskelig for å gi et tilstrekkelig tilbud, både på grunn av manglende tilgang på arbeidskraft og ressurser. Tjenesteområdene er ofte presset allerede i forhold til å yte tjenester til innbyggerne. For små kommuner blir dette en ekstra stor utfordring.

Mindretallet mener det er Utlendingsdirektoratet ved driftsoperatør som skal ha ansvaret for

tilbud etter sosialtjenesteloven til asylsøkere. Tjenester som omfattes av denne loven må ivaretas av ansatte i mottak og i forsterkede mottak. Hvis dette behovet ikke dekkes av forsterkede mottak, må tilbudet utvides med flere plasser, framfor å legge ansvaret til vertskommunen. Hvis mottaket ikke kan gi nødvendig tilbud, må tjenesten kjøpes av kommunen eller private. Det er også mulig å søke om alternativ mottaksplassering.

Ifølge *mindretallet* viser flere kommuner til at de påføres store utgifter for ressurskrevende personer innen helse og spesialundervisning som staten ikke kompenserer. Dette vil forsterkes ved å gi kommunene et større ansvar for ressurskrevende personer. Det vil ikke være mulig å dekke de ekstra utgiftene noen kommuner vil få ved å øke vertskommunetilskuddet. Dette er store utgifter som gjelder relativt få kommuner, og kan ikke ivaretas av et gjennomsnittstilskudd.

Mindretallet anbefaler etter dette at sosiale tjenester til asylsøkere fortsatt skal være et statlig ansvar. Dette innebærer at asylsøkere unntas fra retten til sosiale tjenester også etter en ny kommunal helse- og omsorgslov, jamfør også regjeringens lovproposisjon.⁷⁹ Hvis behovet blir større enn mottakene kan dekke, kan løsningen være å kjøpe tjenester av kommunen.

25.5.9 Utvalgets anbefaling

Utvalgets flertall anbefaler at:

- asylsøkere gis rett til sosiale tjenester etter § 4–2 i sosialtjenesteloven, og at retten til tilsvarende tjenester videreføres i ny kommunal helse- og omsorgslov.
- den andelen av Utlendingsdirektoratets utgifter til ekstraordinære tiltak som kan henføres til asylsøkeres manglende rettigheter etter sosialtjenesteloven, overføres fra Utlendingsdirektoratets (kap. 490) post 21 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak, til post 60 Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger. Hvor stor denne andelen faktisk er, må utredes nærmere.

⁷⁹ Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), s. 346.

Kapittel 26

Barn

26.1 Innledning

Passivitet og usikkerhet om framtiden kjennetegner kanskje mer enn noe annet asylsøkertilværelsen. Barn som er asylsøkere, har tilgang på flere velferdsgoder enn voksne asylsøkere. Deltakelse i skole og barnehage innebærer både en langt mer normalisert tilværelse og et langt mer omfattende aktivitetstilbud. Men barn preges selvsagt også av den spesielle tilværelsen det er å være asylsøker. Barndommen er en periode som legger grunnlaget for fungering og deltakelse i samfunnet som voksne. Barn er i utvikling som individer og er slik sett mer sårbare enn voksne, derfor trenger de også ekstra beskyttelse. Utvalget har valgt å se på situasjonen for barn i mottak ut fra et mestringperspektiv og har derfor satt søkelys på aktivitetstilbudet for barn i mottak. (Enslige mindreårige asylsøkeres bo- og omsorgstilbud er nærmere behandlet i kapittel 27.)

Først i dette kapittelet presenteres enkelte funn og anbefalinger fra en forskningsrapport om medfølgende barn i asylmottak. Deretter omtales skole-, barnehage- og øvrig aktivitetstilbud.

26.2 Forskningsprosjekt om medfølgende barn i asylmottak

Utvalget har fått stilt til disposisjon forskningsmidler fra Justis- og politidepartementet og har valgt å benytte midlene til et forskningsprosjekt om medfølgende barn i asylmottak. Utvalget ønsket å få belyst hva som kan bidra til mestring i en vanskelig livssituasjon som asylsøkerbarn. Rapporten fra prosjektet er trykket som vedlegg til utredningen.¹

Betingelser for mestring handler både om individ og struktur. På individplanet kan det knyttes til begrepet *resiliens*, som innenfor psykologien betegner en persons robusthet eller mot-

standskraft.² Slik motstandskraft handler om individuelle faktorer og om relasjoner og sosiale omgivelser. Det strukturelle nivået kan omfatte alt fra nasjonal og internasjonal politikk og lovgivning til skole, barnehage og mottakstilbud.

I rapporten fra undersøkelsen oppsummerer forfatterne følgende tre hovedpremisser for mestring for denne gruppen barn: å legge til rette for fungerende foreldreskap, sosialt nettverk og tilgang på velferdsgoder. I det følgende vil vi kort presentere noen av hovedfunnene fra undersøkelsen slik de er presentert i rapporten.

26.2.1 Tilgang på velferdsgoder

Barns rett til skolegang (grunnskole) er svært viktig for deres mestring. Både barnehage og skole er avgjørende for integrasjon i Norge, men kan også gi ressurser som kan komme til nytte i hjemlandet. At driften av mottak preges av kontinuitet, vurderes som et viktig premiss for å oppnå kvalitet i de velferdstjenester som kommunen yter til barn i mottak. Likeledes er kontinuitet i velferdstilbudet viktig for det enkelte barn. Ikke minst gjelder det skole, men også helse og barnevern.

Fordi barnehage og skole har så stor betydning for mestring, utgjør det også en betydelig begrensning at asylsøkende barn over grunnskolealder ikke har samme rettigheter til videregående utdanning som andre barn. Det samme gjelder tilgangen på barnehageplass. I rapporten anbefales det at asylsøkende barn over og under grunnskolealder gis samme rettigheter som andre barn.

26.2.2 Sosialt nettverk

Barns sosiale nettverk er en av de viktigste faktorene for å mestre tilværelsen som asylsøkere. Kontinuitet og forutsigbarhet er viktig for å etablere nettverk i skole og fritidssammenheng. Flyt-

¹ Lidén, Hilde mfl. (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak*. ISF-rapport nr. 2011:1.

² Begrepets opprinnelig betydning er *elastisitet, spenst*.

ting mellom mottak og følgelig løsrivelse fra sosiale nettverk er derfor ikke hensiktsmessig i et mestringperspektiv. Deltakelse i fritidsaktiviteter er viktig for kulturell integrasjon, allmenne ferdigheter, selvfølelse og initiativ. Øremerkede midler til aktiviteter for barn i asylmottak har vist seg å være vesentlig for omfanget og variasjonsbredden i tilbudet, og ordningen bør derfor videreføres.

26.2.3 Fungerende foreldreskap

Foreldre spiller en nøkkelrolle for barns mestringsevne. Foreldrenes situasjon og mestringmuligheter er derfor vesentlig når det gjelder innsats og tiltak for barn. Det anbefales derfor at det tas hensyn til foreldrenes forutsetninger og muligheter for å håndtere foreldrerollen. Trangboddhet, usikkerhet og passivitet kan være hindringer for foreldrenes evne til å være gode omsorgspersoner for sine barn. I rapporten anbefales det derfor at voksne asylsøkere i større grad gis mulighet til å ta lønnet arbeid og delta i andre kvalifiserende tiltak og aktiviteter.

26.2.4 Mottaksmodell

Rapporten drøfter fordeler og ulemper med sentraliserte og desentraliserte mottaksplasser i et barneperspektiv. Desentraliserte plasser er i utgangspunktet å anbefale fordi det innebærer en mer normalisert livssituasjon, bedre bostandard og mindre grad av trangboddhet. Slike plasser kan imidlertid i noen tilfeller føre til isolasjon og for lite kontakt med mottakets administrasjon. Derfor anbefales desentraliserte plasser med nærhet til en mottaksadministrasjon. Videre anbefales det at familier bør innkvarteres i mottak som drives på mer permanent basis, fordi det gir den beste forutsetningen for kontinuitet og kompetanse i skole-, helse- og barneverntilbud.

Fordi normalisering og kontinuitet er viktige forutsetninger for barns mestring, frarådes overflytting av barn til retursenter. Flytting er i seg selv et uheldig brudd i barnas liv og harmonerer derfor ikke med eksisterende kunnskap om hva som er til barnets beste. Retursenter er kun tilrådelig for en kortere periode og kun for familier som har valgt frivillig retur.

26.3 Aktivitet og mestring

26.3.1 Skoletilbud

Ifølge FNs barnekonvensjon skal grunnskole og videregående opplæring være tilgjengelig og oppnåelig for ethvert barn. Barnekonvensjonen definerer alle under 18 år som barn. Av barnekonvensjonen artikkel 28 om barns rett til utdanning framgår det at staten skal gjøre grunnutdanningen gratis og obligatorisk for alle barn. Alle barn og unge i opplæringspliktig alder (6–16 år) som oppholder seg i Norge, har rett og plikt til grunnskoleopplæring, jf. opplæringslova § 2–1 andre ledd. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i Norge i lengre tid enn 3 måneder. Tilskuddet som dekker grunnskole for asylsøkere, omfatter også ungdom i alderen 16–18 år som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole, selv om denne gruppen ikke har rett til slik opplæring.³

Asylsøkere over 16 år, som venter på svar på sin asylsøknad, har ikke rett til inntak til videregående opplæring. Fylkeskommunen kan likevel ta inn mindreårige asylsøkere til videregående opplæring under påvente av vedtak om oppholdstillatelse. Dersom disse ikke får oppholdstillatelse, har de ikke rett til å fullføre skoleåret, jf. forskrift til opplæringslova § 6–9.

Østbergutvalget⁴ uttalte at videregående opplæring er en basal del av grunnopplæringen i Norge og viste til at det er mye som taler for at rett til videregående opplæring derfor også må omfatte barn som oppholder seg ulovlig i Norge. Det vises i den forbindelse til Søvig⁵ som har drøftet spørsmålet i lys av blant annet barnekonvensjonen. Østbergutvalget anbefaler at ungdom som kommer til Norge før de fyller 18 år, gis rett til grunnskoleopplæring, samt at det innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år.⁶ Som omtalt i kapittel 10.9.8 skal mindreårige asylsøkere i henhold til EUs mottaksdirektiv tilbys samme tilgang til utdanningssystemet som statsborgere. Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet konkluderer

³ Prop. 1 S (2010–2011) for Kunnskapsdepartementet.

⁴ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.*

⁵ Søvig, K. H. (2009): *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett.* Universitetet i Bergen.

⁶ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet* pkt. 15.5.4.

derte i en uttalelse i 2010 på tilsvarende måte som Søvig.⁷

26.3.2 Barn under skolepliktig alder

Barn i mottak har ikke rett til barnehageplass etter barnehageloven. Barn mellom 2 år og grunnskolealder skal i henhold til UDIs rundskriv *Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak* ha et tilrettelagt tilbud på minimum 3 timer per dag, mandag til fredag, i regi av mottaket. Siden 2002 har det blitt gitt støtte over statsbudsjettet til halvdags barnehageplass til 4- og 5-åringer. Fra og med 2011 gis det støtte til heldagsplass for denne gruppen. For barn mellom 2 og 4 år kan det tilrettelagte tilbudet gis i mottakets barnebase eller ved kjøp av barnehageplass. For barn i alderen 0–2 år skal mottaket sørge for et avlastningstilbud for foreldre som sikrer foreldrene mulighet til å delta i informasjonsprogram og norskopplæring.

Østbergutvalget understreket at barn som bor over tid i asylmottak eller omsorgssenter, er i en sårbar livssituasjon og trenger et barnehagetilbud på lik linje med alle andre barn som bor i Norge. Utvalget anbefalte derfor at barnehageplass til barn av asylsøkere må rettighetsfestes, og at dette må følges opp med tilstrekkelige midler til å dekke foreldrebetalingen.

Lidén mfl. fant at 56 (dvs. 67 prosent) av de 83 mottakene som deltok i undersøkelsen, hadde et barnehagetilbud til barn mellom 2 og 4 år.⁸ Det framgår ikke av rapporten hvor stor andel av barna i mottakene som hadde et slikt tilbud. Av de 56 mottakene hadde 32 et heldagstilbud og 25 et halvdagstilbud.

I notat til Østbergutvalget om barnehagetilbudet til asylsøkerbarn skriver Kirsten Lauritsen blant annet:

Både når det gjeld språkleg utvikling, sosial tilknytning og langsiktig integrering, er tilbød i ordinær barnehage langt å føretrekke framfor eit tilbød på asylmottaket. Det gjeld og om barna som får plass i barnehage seinare skal vidare til ein annan stad. All tid med eit pedagogisk tilbød som kan fremme integrering, språkleg og sosial utvikling, er av det gode. Det gir barna ein fristad og eit pustehol i ein vanskeleg situasjon. Det gir foreldra avlastning frå foreldrerolla, noko som kan gje dei rom for å vere

gode foreldre i ein krevjande situasjon. Foreldra får og kjennskap til ein viktig institusjon i det norske samfunnet, noko som kan lette deira eigen integrering. Tilsette i fleire barnehagar fortel om foreldre som spør dei til råds i større grad enn norske foreldre gjer, om kva som er vanleg, om påkledding, om skjema som skal fyllast ut og om oppseidding. Baksida med ei slik sosial tilknytning, er sjølv sagt at mange av barna og foreldra reiser vidare, anten til ein annan kommune eller fordi dei har fått avslag. Men uansett om framtida blir «her» eller «der», seier forskning at verken språklæringa til barna eller foreldra, dei sosiale banda dei har rukke å etablere eller det styresmaktene kallar «tilknytninga til riket» vil vere bortkasta.⁹

I et høringsbrev av 28.5.2009 foreslår Kunnskapsdepartementet at retten til barnehageplass (jf. barnehageloven § 12 a) også skal omfatte asylsøkere. Departementet begrunnet forslaget slik:

Barn som bor i asylmottak, opplever en unormal bosituasjon med begrenset mulighet for aktivitet og lek. Barn i mottak vil ofte preges av usikkerheten de voksne lever under og vil derfor kunne ha et ekstra behov for å komme seg bort fra mottaket og forholde seg til andre barn og voksne. Et godt tilbud til barn i venteperioden kan være positivt for barnets utvikling på både kort og lang sikt og vil kunne ha en positiv effekt både med tanke på bosetning/integrering og retur. Etter departementets vurdering er det viktig at barn av asylsøkere integreres i det norske samfunnet så tidlig som mulig etter ankomst til landet. Barnehagen er en god arena for integrering og er av stor betydning for barnas språkutvikling og psykososiale helse. Tidlig deltakelse i barnehage kan bidra til å inkludere asylsøkerne i samfunnet.

Departementet har i høringsnotatet ikke beregnet de økonomiske konsekvensene en innføring av en slik rett vil ha, men viser til at «[...] det må vurderes i den ordinære budsjettprosessen om et forslag om lovendring eventuelt skal fremmes for stortinget.» Flere høringsinstanser pekte i sine svar på at retten må følges opp med nødvendige økonomiske støtteordninger for å være reell. Utlendingsdirektoratet påpekte i sin høringsuttalelse at gruppen forslaget gjelder, i liten grad vil ha økonomisk mulighet til å betale for barnehageplass, det vil si foreldrebetaling. Direktoratet mente derfor at det bør avklares hvorvidt det er

⁷ Rett til opplæring for barn med ulovlig opphold eller uavklart oppholdsstatus – forholdet til barnekonvensjonen Brev til Kunnskapsdepartementet av 24.11.2010.

⁸ Lidén, Hilde mfl. (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestrings, tiltak*. ISF-rapport nr. 2011:1 s. 73.

⁹ NOU 2010:7 *Mangfold og mestrings. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet* pkt. 15.2.

tenkt at kommunen eller andre skal dekke hele eller deler av foreldrebetalingen for alle eller noen av barna som er omfattet av lovforslaget. Regjeringens budsjettproposisjoner til Stortinget for 2010 og 2011 omfattet ikke utvidelse av ordningen med kommunalt tilskudd og finansiering av foreldrebetaling for 4- og 5-åringer. Statssekretær i Kunnskapsdepartementet Lisbeth Rugtvedt uttalte følgende til NRK 24.2.2011:

«Med hensyn til denne gruppa har vi tenkt at det er kanskje ikke den juridiske tilnærmingen som er den beste, men at vi prøver å ha støtteordninger, og på forskjellige måter sørge for at barna faktisk får et barnehagetilbud.»

26.3.2.1 Økonomi

Fra 1. januar 2011 vil det ordinære driftstilskuddet til barnehager bli innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Tilskudd til barnehagetilbud som gis til barn av asylsøkere, blir holdt utenfor rammeoverføringen. Midler til barnehageplasser for barn av asylsøkere er fra 2011 innlemmet i vertskommunetilskuddet, som Justis- og politidepartementet har ansvaret for. For plass i barnehage for asylsøkerbarn i alderen 4 til 5 år utbetales det en sats på 9 810 kroner per barn per måned. Tilskuddet inkluderer foreldrebetaling.

Ifølge Kunnskapsdepartementet skal barn 0–2 år vektas med en faktor på 1,8 for å ta høyde for at småbarnsplasser er mer kostnadskrevende enn storbarnsplasser.¹⁰ Det kan følgelig legges til grunn at hvis barnehagetilbud til 3-åringer også ble tatt inn i vertskommunetilskuddet, ville dette innebære en lik sats som for 4- og 5-åringer (9 810 kr pr. md.). Barn 0–2 år vil anslagsvis innebære en månedlig sats på om lag 15 800 kroner inkludert foreldrebetaling.¹¹ Ifølge Justis- og politidepartementets tildelingsbrev til UDI for 2011 er bevilgningen knyttet til barnehagetilskudd basert på at om lag 500 barn i alderen 4 til 5 år vil få tilbud om barnehageplass. Det er grunn til å anta at det vil være tilsvarende antall hvis 3-åringer fikk tilbud om barnehageplass i 2011, det vil si 250 barn. Dette ville medført en kostnad på 27 millioner kroner i 2011. Hvis det legges til grunn at et tilbud til 2-åringer vil omfatte like mange barn, ville det innebære en kostnad på 43,4 millioner kroner. 1-åringer, som ifølge tall fra UDI vil

utgjøre om lag 300,¹² ville innebære utgifter på 52,1 millioner kroner.

Det er ikke sannsynlig at alle foreldre til barn i 2- og 3-årsalder vil benytte et eventuelt tilbud om barnehageplass. Ifølge tall Utlendingsdirektoratet har stilt til disposisjon for utvalget benyttet foreldrene til mellom 48 og 87 prosent av 4- og 5-åringer i mottak seg av tilbud om barnehageplass i perioden 2002–2010 (basert på gjennomsnittstall per år). I 2009 var andelen 84 prosent og i 2010 79 prosent. Sannsynligvis vil andelen som benytter plass, være lavere for foreldrene til 2- og 3-åringer enn for 4- og 5-åringer. Foreldre kan være mer tilbakeholdne med å overlate barna sine til andre jo yngre barna er.

26.3.3 Barnevern

Lov om barneverntjenester¹³ gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge, uavhengig av oppholdets lovlighet. Mottakene, omsorgssentrene eller andre som møter asylsøkende barn, kan i enkelte saker være bekymret for situasjonen til barnet og mene at det trenger oppfølging og hjelp ut over det foreldre og asylmottak kan tilby. Det kan blant annet være barn med rus- eller alvorlige atferdsproblemer, barn som trenger ekstra omsorg på grunn av spesielle behov, barn av psykisk syke, barn utsatt for omsorgssvikt eller hvor det er mistanke om at barnet er offer for menneskehandel. Dersom den kommunale barneverntjenesten mottar en skriftlig eller muntlig melding om bekymring fra mottaket eller andre, skal barneverntjenesten følge opp en slik bekymringsmelding etter samme prosedyrer og saksbehandlingsrutiner som gjelder for andre barnevernssaker. Barneverntjenesten skal med andre ord gjennomgå og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4–3 i lov om barneverntjenester. Dersom barneverntjenesten mener det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet og eventuelt også utrede saken. Barneverntjenesten kan på grunnlag av sine undersøkelser enten henlegge saken eller iverksette tiltak. Lidén mfl.¹⁴ fant at barnevernet har gjennomført tiltak i flere mottak for å styrke innsatsen overfor enkelte barn, herunder støtte til barnehageplass, skolefritidsord-

¹⁰ Kunnskapsdepartementet (2010): *Veileder til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager*. Rundskriv nr F-14/2010.

¹¹ Grunnlag: 9 810 kr – 2 330 kr x 1,8 + 2 330 = 15 794.

¹² «Bestilling av tall – barn i barnehage» E-post fra UDI til Justis- og politidepartementet av 11.5.2010.

¹³ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

¹⁴ Lidén, Hilde mfl. (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak* ISF-rapport nr. 2011:1.

ning, fritidsaktiviteter, miljøarbeidere på mottaket og støttekontakt.

26.3.4 Fritidsaktiviteter

I en veileder for psykososialt arbeid med flyktningbarn heter det at «[r]esiliensfremmende arbeid er et viktig supplement til direkte bearbeiding av traumer som middel for å skape helhet og helse og kan i seg selv også være traumbearbeidende på en mer indirekte måte.»¹⁵ Resiliensfremmende arbeid defineres som «arbeid med styrking av barn og ungdoms ressurser og mestring»¹⁶. Om mestringsbegrepet heter det at det dekker flere områder, blant annet kompetanse i ferdigheter som sport, ulike aktiviteter og hobbyer, stressmestring i form av emosjonell regulering og aktiv problemløsning samt mestring gjennom sosial kompetanse og planleggingskompetanse.¹⁷

Ifølge Utlendingsdirektoratets rundskriv *Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlig mottak*¹⁸ skal mottakene ha et aktivitetsprogram som beboerne har hovedansvar for. Programmet skal inkludere tilrettelagte fritidsaktiviteter innen for eksempel sport og hobby samt fellesarrangementer. Deltakelsen skal være frivillig. Mottaket skal også legge til rette for at foresatte og andre voksne beboere kan delta i planlegging, utforming og gjennomføring av fritidstilbudet for barn og ungdom. Mottaket skal legge til rette for og følge opp at de ulike aldersgruppene har et fritidstilbud som ivaretar deres ønsker og behov, også i ferier. Ifølge rundskrivet *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak*¹⁹ skal det være ansatt en person med ansvar for arbeidet med barn og ungdom, herunder ansvar for en eventuell barnebase. Vedkommende skal ha minimum toårig barnefaglig utdanning eller tilsvarende kompetanse.

Ifølge rapporten *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*²⁰, utarbeidet av Institutt for samfunnsforskning (ISF), er flere aspekter relevante når det gjelder fritidsaktiviteter i et mestringsperspek-

tiv. Det dreier seg blant annet om utvikling av sosiale nettverk, kvalitet i relasjoner, tilegnelse av ferdigheter og opplevelse av egenverd, selvtillit og mestringsglede. Undersøkelsen som lå til grunn for rapporten, viste stor bredde i fritidsaktivitetene barn i asylmottak deltar i, og at en stor andel av barna deltar. Det er først og fremst idrettsaktiviteter og friluftsliv som dominerer. En del idrettsaktiviteter foregår som ordinære fritidstilbud i lokalsamfunnet, mens friluftsliv ofte har utgangspunkt i mottaket. En del foregår som egenorganisert aktivitet, der asylmottaket ofte står for utlån av eventuelt utstyr.

Siden 2006 er det bevilget øremerkede midler til aktivitetstilbud for barn og unge i mottak. I 2010 fordelte UDI 13,2 millioner kroner til dette formålet. Om lag 6,5 millioner ble fordelt direkte til mottakene, på bakgrunn av hvor mange barn de enkelte mottakene har.²¹ De øvrige midlene er kanalisert gjennom forskjellige frivillige organisasjoner som driver aktivitetstilbud for barn i mottak. Et eksempel på det siste er støtte til Norges Fotballforbund for tiltak som inkluderer beboere på asylmottak. Av ISFs undersøkelse framgår det at aktivitetsmidlene bidrar til å styrke eksisterende tilbud uten at det dermed har medført utvidelse av tilbudets sammensetning.

Videre viser undersøkelsen at lokale ildsjeler, både i og utenfor frivillige organisasjoner, er viktige for den lokale innsatsen overfor mottaksbeboere. Mottaksansatte oppgir imidlertid at det er mottaket selv som i størst grad tilrettelegger for fritidsaktiviteter for barn og unge på mottak. Deres innsats omfatter både å arrangere ulike aktiviteter, faste og enkeltstående, og å sørge for ulike typer aktivitetsutstyr.

I likhet med hva som framkom i ISFs undersøkelse om medfølgende barn i mottak, viser undersøkelsen om fritidsaktiviteter at mottaksmodell har betydning for barnas situasjon og muligheter. Desentraliserte mottaksplasser har mange fordeleler når det gjelder boligstandard, normalisering av familiens livssituasjon og forankring i et nabolag. Men samtidig kan denne boformen i noen tilfeller redusere barns selvstendige handlingsrom på fritiden. Desentraliserte mottaksplasser kan innebære utfordringer når det gjelder mottakets tilretteleggelse for fritidsaktiviteter, blant annet fordi informasjonsflyt blir vanskeligere og aktiviteter blir mindre tilgjengelige sammenlignet med sentraliserte boenheter. Det kan for eksempel være

¹⁵ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2006): *Psykososialt arbeid med flyktningbarn – Introduksjon og fagveileder*.

¹⁶ Sst., s. 9.

¹⁷ Sst., s. 48.

¹⁸ RS 2008-027 *Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlig mottak*.

¹⁹ RS 2010-084 *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak*.

²⁰ Seland, Idunn og Hilde Lidén (2011): *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*. Institutt for samfunnsforskning.

²¹ Utlendingsdirektoratet (2011): *Virksomhetsrapport for 2010*.

mer krevende for frivillige organisasjoner å tilby felles tilbud for beboere i desentraliserte mottak.

IFSs undersøkelse viser videre at mottak benytter ulike strategier når det gjelder aktivitetstilbud. Enkelte mottak satser nesten utelukkende på eksisterende aktivitetstilbud i lokalsamfunnet, mens andre baserer seg på aktiviteter som organiseres med utgangspunkt i mottaket. En fordel med den første er integreringseffekten, mens den andre kan ha en lavere terskel for deltakelse og dermed inkludere flere personer.

Rapporten konkluderer med at et gjennomtenkt og godt aktivitetstilbud krever stor personalinnsats, men at aktivitetstilbudet har stor betydning for trivsel og den psykiske helsen til beboere. Grad av aktivitet og trivsel henger nøye sammen²².

På bakgrunn av sine funn anbefaler forskerne at Utlendingsdirektoratet utformer nye og bedre kategorier ved tildeling av øremerkede aktivitetstilbud «som i sterkere grad gir insitament til språktrening eller nettverksbygging i lokalmiljøet, og for kurs og opplæringstilbud som er formelt kompetansegivende»²³.

26.3.5 Mottak og familieliv

I 2006 ble det opprettet en tverrdepartemental arbeidsgruppe som blant annet hadde som mandat å foreslå tiltak for å bedre forholdene for barnefamilier i mottak.²⁴ I arbeidsgruppens rapport ble det foreslått en rekke ulike tiltak, herunder halvdags barnehageplass for 2- og 3-åringer i mottak. Flere av de foreslåtte tiltakene er i dag innført, herunder øremerkede midler til aktivitetstilbud for barn og unge (omtalt ovenfor) og eget informasjonsprogram for denne gruppen.²⁵

Arbeidsgruppen påpekte at det er behov for å bedre bostandarden for barnefamilier i mottak. Det ble i den forbindelse anbefalt å innføre et minimumskrav i diftsreglementet om egen boenhet for familier. Videre ble det blant annet foreslått å utvide tilbudet om foreldreveiledning. I 2010 er det blitt avholdt kurs i foreldreveiledning i 46 mottak.²⁶

26.3.6 Fattigdom

Seeberg mener at barnefamilier i mottak må anses som fattige, blant annet sett i lys av sosialhjelpssatser. For eksempel vil en asylsøker som er enslig forsørger, ha godt under halvparten så mye penger til disposisjon som en tilsvarende familie som mottar sosialhjelp, barnetrygd og kontantstøtte, da med boligutgifter holdt utenfor.²⁷ Lidén viser til at det i Norge er gjennomført en del studier om fattige barn og deres mestring og resiliens. Med henvisning til at barn i mottak mest sannsynlig er den fattigste gruppen barn i Norge, mener forfatterne det er påfallende at ingen slike studier berører barn i asylmottak.²⁸ Ifølge Lidén mfl. mener mottaksansatte at familienes økonomi er den nest viktigste hindringen for å gi et godt tilbud til barn i mottak. Det kan blant annet handle om manglende evne til å betale utgifter til fritidsaktiviteter og skolefritidsordning. Lang saksbehandlingstid vurderes for øvrig som den viktigste hindringen. Forfatterne anbefaler at familiens økonomiske rammer ikke går under grensen for hva som er forsvarlig for barna i familien og deres mestringmuligheter.²⁹ (Se kap. 13.3 for nærmere omtale av mottaksbeboeres økonomi.)

26.4 Utvalgets vurdering

Barndommen er en formende periode, og hverdagslivet har stor betydning for det enkelte barns utvikling. Også barn opplever en påkjenning som følge av asylsøkertilværelsens ambivalens og usikkerhet. Lidén mfl. viser til at det er stort sammenfall i ulike studier om barns tilværelse som asylsøkere når det gjelder hva som identifiseres som de største hindringene i livssituasjonen. De peker alle på den lange saksbehandlingstiden og usikkerhet når det gjelder framtiden. Det er altså selve premisset ved det å være asylsøker som også er det største problemet, både for foreldre og barn. Det er dermed i mange henseender en uløselig situasjon.³⁰

Det kan ikke utelukkes at et utvidet velferdstilbud for asylsøkere kan gjøre Norge mer attraktivt som destinasjon for asylsøkere. Utvalget mener imidlertid at hensynet til innvandringsregulering

²² Seland, Idunn og Hilde Lidén (2011), s. 104.

²³ Sst., s. 121.

²⁴ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006) *Medfølgende barn i mottak*.

²⁵ RS 2009-041v1 *Informasjonsplan for barn og unge i mottak*.

²⁶ Lidén, Hilde mfl. (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak* ISF-rapport nr. 2011:1, s. 132.

²⁷ Seeberg, Marie Louise (2009): *Små barns hverdager i asylmottak* NOVA-rapport nr. 14/09 s. 24 f.

²⁸ Lidén, Hilde mfl. (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak* ISF-rapport nr. 2011:1, s. 38.

²⁹ Lidén, Hilde mfl. (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak* ISF-rapport nr. 2011:1, s. 102.

³⁰ Sst., s. 73.

ikke kan være avgjørende når det gjelder grunnleggende velferdstilbud for barn. Barn har krav på å bli behandlet som barn, og deres sosiale og materielle situasjon må først og fremst vurderes ut fra deres egne behov.

Brekke har på samme grunnlag, men med utgangspunkt i voksne asylsøkere, satt spørsmålstegn ved det tosporede løp, det vil si ideen om at integrering og kvalifisering tjener både retur- og integreringshensyn. Brekke har beskrevet hvordan det psykologiske presset av å tenke både retur og integrering over tid blir for stort, noe som fører til at man tvinges til å velge bort et av alternativene (se pkt. 20.5.2.2).

Når det gjelder barn, er det etter utvalgets mening likevel mindre diskutabelt å tenke på normaliserings-, kvalifiserings- og integreringstiltak som hensiktsmessige både i et retur- og integreringsperspektiv. Barns opplevelse og erfaring av tid er annerledes enn voksnes i den forstand at deres eksistens mer preges av «her og nå». Sammenlignet med voksne betinges deres mestring og identitet mer av nåtiden enn av fortid og framtidsutsikter. Derfor har deres livsbetingelser her og nå langt større betydning i mestringssammenheng.

Når det gjelder strukturelle rammebetingelsers betydning for barns mestring, er det liten tvil om at nettopp grunn- og videregående skole og barnehage står i en særstilling. Disse institusjonene kan i stor grad sies å bidra til normalisering i en problematisk livssituasjon, de representerer en motvekt til usikkerhet og er samtidig viktige arenaer for integrering.

Enkelte kommuner vil kunne ha vanskeligheter med å tilby barnehageplass til asylsøkere. Dette er et forhold det bør tas hensyn til i forbindelse med tildeling av mottaksplass for barn og barnefamilier.

Fritidstilbud er også svært viktig for barn, som et middel for mestring og struktur i tilværelsen. Etter utvalgets vurdering er øremerkede midler til aktivitetstilbud en god ordning fordi de bidrar til å sikre tilbudet. Øremerkede midler kombinert med krav til rapportering om bruken av midlene kan sikre at pengene ikke brukes til andre formål. Det er imidlertid svært viktig at midlene brukes på en slik måte at også de som ikke kan eller ønsker å delta i idrettsaktiviteter eller friluftaktiviteter, får et aktivitetstilbud. Midlene bør derfor brukes til å sikre en bredde i tilbudet, slik at alle barn gis anledning til å delta på arenaer hvor de opplever mestring. For i størst mulig grad å unngå at barns liv blir «satt på vent» i perioden som asylsøker, er det i tillegg til barnehage og skole viktig

at det enkelte barn får mulighet til både å dyrke interesser og videreutvikle talenter. Dette kan bety at det i tillegg til aktiviteter som er ment å treffe så mange som mulig, også bør tenkes mer individrettet i bruken av aktivitetsmidler.

I denne forbindelse mener utvalget det må tas hensyn til barnets øvrige tilbud. I henhold til barnehageloven skal det være opptak i barnehage minst en gang per år³¹. En del barn vil derfor i en kortere eller lengre periode være uten slikt tilbud. For denne gruppen er det aktivitetstilbudet mottaket organiserer eller tilrettelegger, spesielt viktig. Det betinger tilfredstillende arealer for lek og utfoldelse ute og inne, samt tilsyn.

Boligsituasjonen har stor betydning for foreldre og barns muligheter til et fungerende familieliv. Trangboddhet og begrensede fellesarealer for familieaktiviteter er en hemsko i mange mottak. Minstestandarder for botilbud for familier er et virkemiddel for å sikre familier en tilstrekkelig privatsfære.

Flere undersøkelser har påvist fordeler ved desentraliserte mottaksplasser for barnefamilier. Utvalget mener dette i de fleste tilfeller er en mer hensiktsmessig boform for familier enn sentraliserte plasser. Det er imidlertid viktig at mottaket ivaretar oppfølging av beboere i desentraliserte boenheter. Her vil behovet variere avhengig av den enkelte families forutsetninger og mestringsevne.

26.4.1 Økonomi

26.4.1.1 Barnehagetilbud

Kostnader for barnehageplass for de barna som i dag ikke er omfattet av tilskudd til barnehageplass, vil være 27 millioner kroner for treåringer og 43 millioner for 2-åringer, totalt 70 millioner kroner. Det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet hvor stor andel som vil benytte et eventuelt tilbud (jf. pkt. 26.3.2 over). Utvalget legger til grunn at det ikke vil dreie seg om mer enn cirka 60 prosent. I så fall vil kostnaden beløpe seg til 26 millioner og 16 millioner for henholdsvis 2- og 3-åringer, totalt 42 millioner kroner.

26.4.1.2 Videregående opplæring

Gjennomsnittsutgiften per elev i videregående skole er 132 500 kroner.³² En undersøkelse fra 2004 om skoletilbud for enslige mindreårige asylsøkere i alderen 16–18 viste at 15 av 156 barn

³¹ §12 a.

hadde fullført grunnskoleutdanning. Videre hadde 37 av barna 8–10 års skolegang. Til sammen utgjorde dette om lag en tredjedel av barna. De øvrige hadde enten ingen utdanning eller utdanning tilsvarende barneskole.³³ En undersøkelse gjennomført av NTNU Samfunnsforskning viste at 20 prosent av beboere i mottak i alderen 16–18 år fulgte videregående utdanning.³⁴ Dermed kan det antas at de barna som kvalifiserer, faktisk deltar i videregående opplæring. Dette gir grunnlag til å anta at rett til videregående utdanning ikke vil medføre vesentlige kostnader ut over dagens økonomiske rammer.

26.5 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler en minstestandard for innkvartering av familier bestående av soverom, oppholdsrom, bad og spiseplass. Det vises til kapittel 22 for en nærmere drøfting, samt til utvalgets lovforslag i kapittel 32.

Utvalget anbefaler at asylsøkere i alderen 16–17 år gis rett til videregående utdanning.

Utvalgets mindretall, medlemmet Gran, mener forøvrig at det må undersøkes nærmere hvorvidt rett til videregående utdanning ikke innebærer kostnader utover dagens økonomiske rammer. *Medlemmet* mener videre at kostnader for videregående opplæring for asylsøkere i alderen 16–17 år må fullfinansieres av staten.

Utvalgets flertall, medlemmene Berg, Berge, Borchgrevink, Drefvelin, Hamar, Sabri og Taraku vil understreke betydningen av at asylsøkende barn i størst mulig grad likestilles med andre barn når det gjelder velferdstilbud. *Utvalgets flertall* anbefaler derfor at barn som er asylsøkere omfattes av det samme skole- og barnehagetilbud som andre barn i samfunnet. *Flertallet* anbefaler at

regjeringen fremmer forslaget om rett til barnehage for asylsøkere overfor Stortinget og/eller inkluderer kostnadene som knytter seg barnehageplass for asylsøkere i budsjettforslag til Stortinget. I påvente av at rett til barnehageplass innføres, anbefaler flertallet en utvidelse av gjeldende ordning med tilskudd til barnehageplass for asylsøkere, slik at også to- og treåringer sikres tilbud om plass i barnehage.

Utvalgets mindretall, medlemmet Gran, stiller seg ikke bak forslaget som går ut på å utvide kommunenes ansvar til å omfatte plikt til å tilby barnehageplass.

Når det gjelder barnehagetilbud for asylsøkerbarn mener også dette *medlemmet* at det er viktig. *Medlemmet* stiller seg imidlertid ikke bak forslaget om å lovfeste retten til barnehage for asylsøkerbarn. Det er nemlig nødvendig å ta hensyn til vertskommunenes kapasitet. Alle barn som er fylt ett år innen 31. august i søknadsåret har rett til barnehageplass, og kommunen har plikt til å tilby dette i egen eller i privat barnehage. Dersom det ikke er ledig kapasitet i vertskommunenes barnehager, må en ny lovfestet rett til barnehageplass for barn av asylsøkere over 2 år derfor dekkes enten ved å bygge flere plasser, eller ved å avslå søknader fra foreldre til barn uten rett til barnehageplass (ettåringer født etter 31. august).

Det vises til at barna må ha et godt pedagogisk tilbud og integreres med andre barn. Vanlig barnehage er det beste tilbudet for integrering, men samtidig kan det medføre at barn blir uten tilbud i lange perioder i påvente av inntak. Ifølge barnehageloven er kommunene forpliktet til å ha ett inntak pr år. Det er derfor viktig at mottaket har et tilbud til de som ikke har fått plass etter det årlige inntaket. De fleste vertskommuner i dag tilbyr plass i barnehage for asylsøkere, men ikke alle har kapasitet til dette.

Mindretallet anbefaler at barnehagetilbud for asylsøkere må avhenge av kommunens mulighet til å tilby plass. Hvis ikke vertskommunen har kapasitet, skal mottaket ha ansvaret for å gi et tilsvarende tilbud. (Se også pkt. 25.5.8 om mindretallets vurdering i forbindelse med kommunenes forpliktelser for tjenestetilbudet for asylsøkere).

³² Ifølge Falck, Torberg mfl. (2009): *Kostnader av frafall i videregående opplæring*, var gjennomsnittsutgiften per elev i 2008 120 000 kr (s. 5). Omregnet til 2011-kroner utgjør dette 132 500 kr per elev.

³³ Brev fra Utlendingsdirektoratet v/ Integreringsavdelingen til Kommunal- og regionaldepartementet datert 21.12.2004.

³⁴ Nyhetssak nrk.no 19.6.2009: «Asylungdommer får ikke gå videregående»

Kapittel 27

Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige over 15 år

27.1 Innledning

Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) er en fellesbetegnelse på asylsøkere som er kommet til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar, og som oppgir at de er under 18 år. Dette inkluderer asylsøkende barn som kommer i følge med andre voksne, for eksempel eldre søsken.

Enslige mindreårige asylsøkere er en heterogen gruppe, men de er alle i større eller mindre grad sårbare personer. Som enslige barn har de behov for et omsorgstilbud som fungerer som erstatning for omsorg fra egen familie. I dette kapittelet behandles bo- og omsorgssituasjonen for enslige mindreårige. Utvalget har valgt å avgrense vurderinger og forslag til gruppen over 15 år. Dette fordi gruppen under 15 i dag ivaretas av statlig barnevernmyndighet med hjemmel i barnevernloven¹. Utvalget har konsentrert sitt arbeid om det tilbudet til asylsøkere som utlendingsmyndighetene er ansvarlig for, og som i dag er hjemlet i utlendingsloven².

FNs barnekonvensjon, som gjennom menneskerettsloven³ er gjort til norsk lov, er et viktig rettslig og normativt utgangspunkt for temaet. Det gis derfor en kort presentasjon av enkelte bestemmelser i konvensjonen samt FNs barnekomité sine anbefalinger til Norge om enslige mindreårige asylsøkeres omsorgssituasjon. Videre omtales omsorgsbegrepet, barnevernloven og bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere i Norge, både før og etter bosetting i kommune. Den påfølgende drøftingen handler om de ytre, strukturelle rammene for ivaretagelse av omsorgssituasjonen.

27.1.1 Statistikk

Antall asylsøknader fra enslige mindreårige har de siste årene vært som følger:

2006: 349, 2007: 403, 2008: 1 374, 2009: 2 500, 2010: 892.

Fra 2000 til 2007 utgjorde enslige mindreårige mellom 5 og 6 prosent av totalt antall asylsøkere. I 2008 oppga nesten 10 prosent å være mindreårige, og i 2009 var andelen økt til 14,5 prosent. I 2009 var 320 av de 2 500 enslige mindreårige under 15 år.

I 2009 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for enslige mindreårige i UDI 6 måneder.

Antallet enslige mindreårige som skal bosettes, kan være vesentlig lavere enn antall registrerte asylsøknader. Dette skyldes blant annet at en del vurderes som over 18 år etter aldersundersøkelse, og at en del overføres til andre land i henhold til Dublin II-forordningen.

Gjennomsnittlig tid fra saksopprettelse til bosetting av EMA 15–18 år i årene 2008, 2009 og 2010 var henholdsvis 9,9, 12,2 og 14,2 måneder. I 2008, 2009 og 2010 ble det bosatt henholdsvis 207, 606 og 669 enslige mindreårige i kommuner.⁴

27.2 FNs barnekonvensjon

Ifølge artikkel 2 i FNs barnekonvensjon⁵ skal statene respektere og sikre de rettighetene som er fastsatt i konvensjonen, for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag. Følgelig kommer alle rettighetene som er nedfelt i konvensjonen, til anvendelse for enslige mindreårige asylsøkere. Helt sentralt i konvensjonen står barns rett til omsorg. I konvensjonens innledning vises det til verdenserklæringen om menneskerettighetene⁶, hvor det er fastslått at barn har rett til spesiell omsorg og hjelp, og i

¹ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100., kap. 5A Omsorgssentre for mindreårige.

² Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35.

³ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30.

⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010): *Månadsrapport for busetting – pr. 31.12.2010*.

⁵ FNs konvensjon om barnets rettigheter.

artikkel 3 heter det at «partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel [...]».

To bestemmelser i konvensjonen kan anses som særskilt relevante for, blant andre, enslige asylsøkende barn.

Ifølge artikkel 20 skal et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø, ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. I samsvar med sin nasjonale lovgivning skal partene sikre alternativ omsorg for et slikt barn. Slik omsorg kan, om nødvendig, omfatte plassering i institusjon egnet for omsorg for barn.

I henhold til artikkel 22 påligger det statene å tilby barn som søker flyktningstatus,

[...] behørig beskyttelse og humanitær hjelp i utøvelsen av rettighetene anerkjent i denne konvensjon og i andre internasjonale instrumenter om menneskerettigheter eller humanitære forhold som vedkommende stater er part i [...] beskytte og hjelpe [...] for å oppspore et flyktningbarns foreldre eller andre familiemedlemmer for å skaffe til veie de opplysninger som er nødvendige for at barnet kan gjenforenes med sin familie. Dersom det ikke er mulig å finne foreldre eller andre familiemedlemmer, skal barnet gis samme beskyttelse som ethvert annet barn som av en eller annen grunn permanent eller midlertidig er berøvet sitt familiemiljø, som fastsatt i denne konvensjon.

27.2.1 Diskriminering?

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) overtok ansvaret for å gi et omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra og med desember 2007. Dette var en delvis innfrielse av hva som ble erklært i regjeringens politiske plattform i forbindelse med stortingsvalget i 2005. Her het det at regjeringen vil «forbedre vilkårene for enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge og overføre omsorgsansvaret for disse til barnevernet.»⁷ I den politiske plattformen for Stoltenberg II-regjeringens andre regjeringssperiode (2009–2013) het det at overføring av omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom

15 og 18 år til Bufetat fortsatt er et langsiktig mål, men at «ressurssituasjonen i barnevernet tilsier at dette ikke blir mulig i kommende fireårsperiode».⁸

Det norske nettverket Forum for barnekonvensjonen (FFB), som består av om lag 50 ulike organisasjoner, har i en rapport til FNs barnekomité gitt uttrykk for at de mener enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år diskrimineres når de ikke får de samme rettighetene til omsorg, i medhold av barnevernloven, som andre barn. De viser til at barnevernloven sier at loven gjelder for alle barn som oppholder seg i riket.⁹ Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har i sin rapport til Barnekomiteen framholdt at de anser at manglende overføring av omsorgsansvaret til Bufetat representerer en diskriminerende praksis overfor en gruppe spesielt sårbare barn i Norge. SMR anbefaler at myndighetene iverksetter nødvendige tiltak for å sikre at alle mindreårige uten foreldre eller andre med omsorgsansvar har rett til lik omsorgsstandard.¹⁰ Barneombudet skriver i sin rapport til komiteen at de i lengre tid har vært bekymret for at enslige mindreårige ikke får god nok oppfølging. Ombudet mener at gruppen mellom 15 og 18 år får vesentlig dårligere oppfølging enn norske barn uten omsorgspersoner, og mener at utlendingsforvaltningen må tilføres tilstrekkelige ressurser for å gi et forsvarlig tilbud til barna over 15 år.¹¹

Tilsvarende ble anbefalt i en rapport utarbeidet av flere norske organisasjoner og enkeltpersoner og oversendt Stortinget i 2006. I rapporten ble det påpekt at for at enslige mindreårige asylsøkere skal få nødvendig hjelp og omsorg, kreves det at enhver ankomst i denne kategorien meldes til barneverntjenesten og utløser ordinær saksbehandling etter barnevernloven.^{12, 13}

FNs barnekomité har i sine merknader til den norske statsrapporten uttrykt bekymring over at enslige mindreårige asylsøkere ikke blir fulgt opp på betryggende vis av barnevernet. Komiteen er også betenkt over at Norge har begrenset barne-

⁶ De forente nasjoners tredje generalforsamling vedtok den 10. desember 1948 verdenserklæringen om menneskerettighetene.

⁷ Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2005): *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–2009*.

⁸ Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2009): *Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013*.

⁹ Forum for barnekonvensjonen *Supplerende rapport 2009 – til Norges fjerde rapport til FNs komité for barnets rettigheter*, s. 10.

¹⁰ Norsk senter for menneskerettigheter (2009): *The Norwegian Centre for Human Rights Supplementary report 2009 to Norway's fourth report to The Committee on the Rights of the Child*, s. 13.

¹¹ Barneombudet (2009): *Supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter*, s. 10.

¹² Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

¹³ Redd Barna mfl. (2006): *Først og fremst barn*.

vernets ansvarsområde til barn under 15 år, noe som innebærer at eldre barn får mindre hjelp. Komiteen anbefaler Norge å utvide ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barn på 15, 16 og 17 år, som planlagt.¹⁴ Også i forbindelse med Barnekomiteens behandling i 2005 av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen kom komiteen med kritikk av omsorgstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. Komiteen anbefalte også da at Norge forbedrer situasjonen slik at hjelpen blir like god som den som ytes i institusjoner i barnevernet.¹⁵

I sin tale til Barnekomiteen i forbindelse med eksaminasjon av Norge, den 21. januar 2010, bekreftet barne- og likestillingsminister Audun Lysbakken regjeringens langsiktige mål om å overføre omsorgsansvaret til barnevernet. Han forklarte videre at på grunn av ressursituasjonen og den store økningen i ankomster av asylsøkere i aldersgruppen 15–18 år vil overføringen ikke kunne gjennomføres i inneværende fireårsperiode (2009–2013). Samtidig framholdt statsråden at selv om det i dag er forskjell i de tjenester som ytes til gruppen over og under 15 år, er norsk praksis likevel innenfor konvensjonens krav. Fordi alle mindreårige asylsøkere gis omsorg, utdanningsmuligheter, helsetjenester og mulighet til å delta i ulike aktiviteter, representerer gjeldende omsorgsløsning ikke et brudd på barnekonvensjonens diskrimineringsforbud.¹⁶

Barnekomiteen har i sine merknader til Norges fjerde rapport ikke gitt direkte uttrykk for at man deler kritikken fra norske organisasjoner om at gjeldende norsk praksis med omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år er i strid med Norges rettslige forpliktelser under barnekonvensjonen, det vil si diskrimineringsforbudet i artikkel 2. Det er derfor ikke grunnlag for å konkludere med at Barnekomiteen mener at det foreligger et brudd. Samtidig er det heller ikke grunnlag for den motsatte slutningen ettersom komiteen nettopp anbefaler en endring av eksisterende ordning, i tråd med anbefalingene fra organisasjonene.

¹⁴ Barne-, og likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Behandling av Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen – Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter*, s. 14–15.

¹⁵ S st., s. 11..

¹⁶ Sst. Vedlegg 1.

27.3 Omsorg

27.3.1 Omsorgsbegrepet

Som nevnt over er barns behov for omsorg helt sentralt i det verdigrunnlaget barnekonvensjonen baserer seg på. I det følgende vil vi se nærmere på hva som ligger i omsorgsbegrepet. Deretter vil vi se på hvordan omsorgsforpliktelsen overfor enslige mindreårige løses i praksis i Norge.

Begrepet 'omsorg' har to hovedbetydninger. Den ene betydningen er å sørge for, dra omsorg for noe, synonymt med ettersyn, pass, pleie, stell og tilsyn, eksempelvis det offentlige omsorg for eldre og syke, eldreomsorgen. Den andre betydningen har en mer utpreget følelsesmessig dimensjon og handler om å nære omsorg for noen, synonymt med interesse og omtanke. De to ulike formene kan deles i henholdsvis formell og uformell omsorg. Formell og institusjonalisert omsorg må i prinsippet også inneholde et element av omtanke ettersom det også her vil innebære relasjoner mellom mennesker. Psykologen Agnete Diderichsen har definert omsorg som «en særlig relation mellom mennesker, der er kendetegnet ved, at det ene menneske retter sin oppmerksomhet mod det andet menneske og handler på en sådan måde, som det andet menneske har brug for og som tjener det andet menneskes velbefindende».¹⁷

I barnevernfaglig sammenheng knyttes utredning av barns omsorgssituasjon i en familiesammenheng til begrepet 'godt nok'. Vurderingen av hva som er god nok omsorg, vil variere med barns forutsetninger og behov og foreldrenes livssituasjon. Det er flere forhold som gjør at enkelte barn er mer sårbare eller vanskeligstilte i en familiær sammenheng. Blant annet kan umodenhet, psykiske problemer, alvorlige sinnslidelser, psykisk utviklingshemming og rusmisbruk hos foreldre øke barns risiko for omsorgssvikt. Ofte anvendes det begreper som omsorgsutøvelse, omsorgsferdigheter og omsorgspraksis i vurderingen av foreldrenes omsorgskompetanse. Dette omfatter evnen til å ha empati med barnet, til å se barnet som det er, til å engasjere seg positivt følelsesmessig i barnet og til å ha realistiske forventninger til barnets utvikling.¹⁸

¹⁷ Diderichsen, Agnete (1991): *Omsorg og Udvikling*. Danmarks Pædagogiske Institut.

¹⁸ NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet*, s. 31.

27.3.2 Kjennetegn ved enslige mindreårige asylsøkere

I rapporten *Enslige mindreårige flyktninger – Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer* drøfter Eide og Broch¹⁹ hvorvidt det finnes felles faktorer som definerer denne gruppen barn. Forskningen viser ifølge forfatterne store individuelle forskjeller når det gjelder personlig bakgrunn og oppvekstsituasjonen i eksil, men at det likevel kan vises til strukturelle likheter i relasjon til vertssamfunnet. Det påpekes at disse barna verken kan ses entydig på som ofre eller som ressurssterke barn som klarer seg selv. Likeledes har barna ulik bakgrunn når det gjelder motiver for flukt, fluktruter og hvilke forventninger de har til sin nye tilværelse i eksil. Også på andre områder kan de individuelle forskjellene være store, både innad i minoritetsgruppene og på tvers av etnisk og kulturell bakgrunn.²⁰ Hva gjelder likheter, viser forfatterne blant annet til følgende kjennetegn beskrevet i forskningen om gruppen: Det er snakk om barn som mangler sosiale relasjoner og et familiært system i en avgjørende utviklingsperiode; de har kjempet seg gjennom utallige utfordringer på vei til asyllandet; de må lære seg nye sosiale og kulturelle normer og håndtere utfordringer når det gjelder kulturelle forskjeller. Samtidig som gruppen defineres som en risikogruppe av de ovennevnte grunnene, understrekes det i forskningen at medlemmene i gruppen ikke må tilskrives en offerrolle, men at det må handle om mulighetene deres, og at de er sterke blant annet ved at de ble utvalgt til å flykte alene.²¹

Eide og Broch anbefaler en utvidet forståelse av omsorgsbegrepet i forskning om enslige mindreårige:

Vi har flere ganger i denne rapporten påpekt at forskning viser at EM er en sårbar gruppe og er i en risikosituasjon i forhold til psykisk helse. Dette er kunnskap som er nyttig å vite for alle som skal arbeide med EM, og også nyttig for forskning om denne gruppa. Men for forskningen kan dette også lukke for relevante tilnærminger og fenomener, som kan gi andre tilganger for å forstå EM sin aktuelle situasjon. Engebrigtsen (2002) påpeker at

en oppvekst som enslig mindreårige flyktning står i kontrast til en forestilling om hva en god barndom er, der våre forestillinger om en vestlig idealbarndom fører til en patologisering av de enslige asylbarna. Et ensidig fokus på omsorgssituasjonen for enslige asylbarn, enten dette er i mottaksfasen eller etter bosetting, kan være en [...] lukking av perspektiver på EM sin oppvekst. Dette gjelder i særlig grad dersom det tas for gitt at omsorg knyttes til relasjonen mellom de mindreårige og profesjonelle omsorgspersoner på omsorgssentre eller ansatte i kommunens barnevernstjeneste. Omsorgssituasjonen og hjelperollen er bare en av flere innganger til å forstå barnas oppvekst og hva som fremmer eller hemmer deres utvikling. Vi vil fortsatt hevde at omsorg er et sentralt område å forske på når det gjelder enslige mindreårige flyktnings oppvekst. Men forskningens fokus må ikke være snevert opptatt av hjelperollen, men også fokusere på omsorg i en helhet som også innbefatter barnas relasjoner til jevnaldrende, det som foregår på skolearenaen, transnasjonale relasjoner til familie og venner, tilhørighet til etnisk gruppe, aktiviteter på fritidsarenaer, forholdet til lokalsamfunnet og mere.²²

Berg og Lauritsen beskriver sitt møte med enslige mindreårige asylsøkere på følgende måte: «Det som var mest iøynefallende for oss i møtet med denne gruppa, var hvor voksne, veltalende og fremtidsretta mange av disse unge menneskene virket.»²³

Avdelingsleder i barnevernet i Bergen, Sølve Randal, uttalte i et intervju i 2009 at det går et klart skille mellom vanlige barnevernsbarn og enslige mindreårige flyktninger. Flyktingene er skilt fra familien og kan oppleve sorg, men ut over det er de ikke vanskelige å ha med å gjøre. Randal sier videre at de enslige mindreårige ikke er særlig annerledes enn annen vanlig ungdom, men at de ikke kjenner de «norske spillereglene». Ofte er de familiens håpefulle, 80–90 prosent av dem som kommer, er «satset på og sendt ut av familien». De siste 10–20 prosentene er unger som har hatt det tøft, noen få har vært gatebarn eller barnesoldater, og da kreves det ekstra innsats, ifølge Randal.²⁴

¹⁹ Eide, Ketil og Tuva Broch (2010): *Enslige mindreårige flyktninger – Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Regionsenter for barn og unges psykiske helse, region øst og sør.

²⁰ Sst., s. 15.

²¹ Sst., s. 48. f.

²² Sst., s. 81.

²³ Berg, Berit og Kirsten Lauritsen (2002): *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer*. Trondheim : SINTEF, s. 126.

²⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Barna først*. Temahefte i Kommunal Rapport.

27.3.3 Psykisk helse

Det foreligger ikke forskningsbaserte tall om forekomst av psykiske lidelser blant enslige mindreårige asylsøkere i mottaksfasen.²⁵ Det er imidlertid gjennomført undersøkelser blant grupper av bosatte enslige mindreårige og tidligere enslige mindreårige. En studie i regi av Folkehelseinstituttet fra 2008²⁶ undersøkte blant annet forekomsten av depresjon blant et utvalg bosatte. Depresjon ble målt på grunnlag av et spørreskjema med 20 spørsmål der ungdommene krysset av for hvor ofte de i løpet av den siste måneden hadde opplevd ulike symptomer. I slike målinger vil personer som ikke har hatt noen av symptomene, få en skår på 0, mens de som har hatt alle 20 symptomene mesteparten av tiden, får en skår på 60. Ungdommer som oppnår en symptomskår over 17, regnes for å være så plaget av depressive symptomer at det går ut over aktivitetene deres i hverdagen (klinisk grenseverdi). Blant dem som besvarte spørreskjemaet, var den gjennomsnittlige symptomskåren 19. Til sammenligning viser rapporten til at en undersøkelse av elever med innvandrerbakgrunn i ungdomsskolen, en såkalt «lavrisikogruppe» (som bor sammen med foreldrene sine), viste et gjennomsnitt på 14. I rapporten vises det til at det blant ungdom generelt antas å være 15–35 prosent som har så mye psykiske plager at det går ut over aktivitetene i hverdagen. Selv om ungdommene som forventet hadde mer psykiske plager enn ungdom med innvandrerbakgrunn i «lavrisikogruppen», mener forfatterne av rapporten at det er verdt å merke seg at rundt halvparten hadde symptomer under den kliniske grenseverdien.

Traumatiske stressplager som er resultat av krigsopplevelser, er ifølge forfatterne noe av grunnen til såpass høy forekomst av depresjon blant deltakerne i undersøkelsen. I en senere undersøkelse kommer det fram at 61 prosent av de enslige mindreårige som deltok i undersøkelsen, og som hadde oppgitt at de hadde opplevd krig på nært hold²⁷, oppga at de fortsatt hadde plagsomme minner knyttet til krigsopplevelsene. 47 prosent

oppga at de fortsatt hadde drømmer med mareritt om dette.²⁸

Folkehelseinstituttet viser i en rapport fra 2009²⁹ til at ifølge tilknytningsteori er etablering av nære relasjoner til minst 1 omsorgsperson nødvendig for at barnets sosiale og emosjonelle utvikling skal følge et normalt forløp. I undersøkelsen som rapporten baserte seg på, svarte 32 av de 325 enslige mindreårige og tidligere mindreårige benektende på spørsmålet om de hadde «én eller flere voksenpersoner i Norge som står deg nær, og som du kan betro deg til»³⁰. Undersøkelsen viste videre at 75 prosent av de 32 ungdommene som oppga å være uten nære voksenpersoner, hadde depresjonsskår over klinisk grenseverdi.

I Folkehelseinstituttets rapport fra 2009 drøfter forfatterne betydningen av kontinuitet og gjensidighet i ungdommenes forhold til voksne tilknytningspersoner. Se boks 27.1.

27.3.4 Barnevernloven

I det følgende gis en kort presentasjon av sentrale bestemmelser i barnevernloven³¹. Formålet med barnevernloven er ifølge § 1–1 å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Loven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge (jf. § 1–2).

Kapittel 4 i loven omhandler særlige tiltak som den kommunale barneverntjenesten eller andre barnevernmyndigheter i bestemte tilfeller plikter å iverksette. I henhold til § 4–4 annet ledd skal barneverntjenesten, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Tiltak kan blant annet innebære å oppnevne støttekontakt, sørge for at barnet får plass i barnehage eller besøks hjem, ved avlastningstiltak i hjemmet, ved opphold i senter for foreldre og barn eller anledning til å bo utenfor hjemmet, i fosterhjem eller institusjon.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for hjelpetiltak etter barnevernloven § 4–4. Her framgår det at svakheter eller mangler ved forholdene i hjem-

²⁵ Oppedal, Brit mfl. (2009): *Avhengig og Selvstendig – Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*. Nasjonalt Folkehelseinstitutt, s. 18.

²⁶ Oppedal, Brit mfl. (2008): *Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant unge flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine*. Folkehelseinstituttet, Oslo, s. 15 f.

²⁷ 76 % av de som deltok i undersøkelsen oppga at de hadde opplevd krig på nært hold.

²⁸ Oppedal, Brit m.fl. (2009): *Avhengig og Selvstendig – Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale* Nasjonalt Folkehelseinstitutt, s. 19.

²⁹ Sst., s. 22.

³⁰ Sst.

³¹ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

Boks 27.1 Betydningen av voksne tilknytningspersoner

Resultatene våre viser videre at enslige mindreårige som har familiemedlemmer som sine voksne fortrolige, har mindre psykiske plager enn dem som oppgir ansatte i de offentlige omsorgstjenestene som sine fortrolige. Når det gjelder kvaliteten på relasjonene ungdommene har med sine voksne fortrolige, ser vi at de aller fleste føler seg trygge på at de kan få hjelp av dem, og at de kan diskutere sine problemer og bekymringer med dem, uavhengig av om tilknytningspersonen er familiemedlem eller offentlig ansatt. Dette synes vi er et meget positivt resultat, som gjenspeiler noe av innsatsen ansatte i de offentlige omsorgstjenestene gjør for å bistå de enslige mindreårige i deres psykososiale utvikling og tilpasning. Vi synes også det er positivt at så mange som 74 % av de som har familiemedlemmer som fortrolige og 57 % av de som oppgir offentlig ansatte som fortrolige, opplever at disse personene bryr seg om dem, og at de vil være der for dem i tiden framover. Det er likevel verdt å merke seg at ungdommene synes i mye større grad å være usikre på kontinuiteten og gjensidigheten i forholdet til offentlige omsorgspersoner enn til familiemedlemmene. De som har offentlig ansatte som sine fortrolige,

er i større grad engstelige for at vedkommende ikke bryr seg skikkelig om dem, og for at denne personen vil forlate dem. Denne utrygghetsfølelsen i forhold til offentlig ansatte omsorgspersoner kan være noe av forklaringen på den høyere forekomsten av depresjon i denne gruppen sammenliknet med ungdom som har familiemedlemmer som fortrolige. Det ligger i sakens natur at offentlig ansatte er mindre tilgjengelige og relasjonen til dem er mer avgrenset i tid enn hva som er tilfellet når det gjelder familie. Det kan synes som en viktig oppgave for offentlig ansatte omsorgspersoner å starte prosessen med å overflødiggjøre seg selv som ungdommenes tilknytningspersoner på et tidlig tidspunkt. De bør benytte den fortroligheten de har fra ungdommene til å bistå dem med å etablere kontakter med voksenpersoner i lokalmiljøet som kan bli deres trygge base, der stabilitet og kontinuitet i relasjonen kan opprettholdes også etter at kontakten med det offentlige fases ut.

Oppedal Brit mfl. (2009): *Avhengig og selvstendig - Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*. Nasjonalt folkehelseinstitutt, s. 45.

met ikke i seg selv er tilstrekkelig til å iverksette tiltak etter § 4-4. Grunnvilkåret for å sette inn tiltak er at barnet har et særlig behov for hjelp. Barnets behov må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Kravet om at barnet må ha et særlig behov for hjelp, innebærer at hjelpebehovet er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn. Årsaken til barnets særlige behov for hjelp kan være forholdene i hjemmet, for eksempel sosiale problemer, økonomi eller boforhold. Andre grunner enn forholdene i hjemmet kan være forhold knyttet til barnet selv, som atferdsvansker eller sosial mistilpasning³².

Ifølge § 4-7 kan barneverntjenesten kreve å godkjenne plasseringsstedet når et barn blir plassert hos andre på en slik måte at foreldrene ikke kan sies å ha den daglige omsorgen for det. Kravet om godkjenning gjelder ikke når barnet er fylt 15 år.

Ifølge § 4-12 kan barnevernmyndighetene treffe vedtak om å overta omsorgen for et barn

blant annet dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen som barnet får, eller alvorlige mangler når det gjelder den personlige kontakten og tryggheten som det trenger etter sin alder og utvikling. Ved slik omsorgsovertakelse skal barnet plasseres i enten fosterhjem, institusjon, opplærings- eller behandlingsinstitusjon når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet, eller i omsorgssenter for mindreårige.

I utlendingsforskriften § 17-6 (Varslingsplikt til barneverntjenesten) framgår dette:

Dersom det ved behandlingen av saker som vedrører barn, fremkommer opplysninger som gir grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når barnet har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, har utlendingsmyndighetene og ansatte i asylmottak plikt til å gi opplysninger til kommunens barnevernstjeneste uten hinder av taushetsplikt, jf. barnevernloven § 6-4 annet ledd.

³² Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 Q-0982, med endringer gitt i Q-9/00*.

Riksrevisjonen har gjennomgått tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og

18 år og har funnet at enkelte barneverntjenester ikke har fulgt opp bekymringsmeldinger fra asylmottak.³³ I et rundskriv av 16.12.2010 understreker Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet at barn som er asylsøkere, har samme rett som alle andre barn i Norge til å motta tjenester og tiltak etter barnevernloven dersom barnet har et særlig behov for hjelp. Departementet presiserer videre at den kommunale barneverntjenesten er forpliktet til å følge opp melding om bekymring fra mottaket eller andre (lærer, verge, helsepersonell mfl.).³⁴

27.3.5 Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

I 2008 ble det innført et kapittel i barnevernloven³⁵ (5A) som tillegger statlig regional barnevernmyndighet å tilby enslige mindreårige asylsøkere plass i egne omsorgssentre tilpasset denne gruppen. Regjeringen ga følgende begrunnelse for lovforslaget:

Det er et mål at de enslige mindreårige asylsøkerne skal bli aktive, kvalifiserte og selvstendige deltakere i samfunnet. En styrking av tilbudet i den første fasen barna bor i landet, vil kunne bidra til å forebygge psykososiale problemer og kriminalitet, samt bidra til en god og trygg livssituasjon og oppvekst i Norge, eller en best mulig retur til hjemlandet.³⁶

I forslaget viser Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet også til at FN's barnekomité har anbefalt at tilbudet i mottak bør bedres med tanke på ressurser og de ansattes kompetanse, og at tilbudet bør være på samme nivå som i institusjoner innenfor barnevernet.

Departementet skriver at overføring av omsorgsansvar fra Utlendingsdirektoratet til statlig regional barnevernmyndighet vil sikre et likeverdig tilbud med det som tilbys barn som ivaretas av barnevernet etter bestemmelsene i barnevernloven. Dette sikres blant annet ved at dagens bestemmelser etter barnevernlovgivningen om blant annet beboeres rettigheter og om tilsyn og

kvalitetskrav skal gjelde for omsorgssentre for enslige mindreårige.

I lovforslaget framgår det videre at omsorgssentret skal inndeles i mindre enheter, noe som gir mulighet for fleksibilitet og differensiering etter barnas alder mv. Det heter også at «bemanningen skal være lik bemanningen på en ordinær barnevernsinstitusjon.»³⁷ Dette skal ifølge departementet sikre kontinuerlig og stabil omsorg og oppfølging. Det faglige fundamentet skal bygge på prinsipper om utviklingsstøttende omsorg og hva som hjelper barn som har opplevd traumer.

Statlig regional barnevernmyndighet plikter etter loven å tilby plass til alle enslige mindreårige i omsorgssenter. Slik plass skal tilbys uten at det treffes individuelle vedtak etter barnevernloven kapittel 4 som grunnlag. Så nær som alle i denne gruppen vil ifølge departementet ha behov for et bo- og omsorgssenter, og for det store flertallet vil omsorgssenter være den beste løsningen. Da er det ikke nødvendig at det kommunale barnevernet bruker tid og ressurser på utredning av den enkelte forut for plassering. Derimot skal statlig regional barnevernmyndighet treffe et oppfølgingsvedtak som grunnlag for barnets oppfølging mens det oppholder seg på sentret.³⁸

Plikten til å tilby plass i omsorgssenter gjelder overfor barn under 15 år. Hva gjelder enslige mindreårige over 15 år, gir loven regjeringen fullmakt til å bestemme om denne gruppen skal omfattes (§ 5A-1 tredje ledd). Som nevnt ovenfor bestemte regjeringen i 2009 å utsette overføring av omsorgsansvaret for denne gruppen til barnevernet.

Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år overføres direkte til omsorgssenter etter registrering av asylsøknad. Omsorgssentrene består av både statlig og privat drevne institusjoner. Innslaget av private institusjoner kom i 2008 for å håndtere økningen i ankomster. De private omfattes av og godkjennes i henhold til samme regelverk som statlige omsorgssentre, det vil si barnevernloven kapittel 5A. Ved utgangen av 2009 var 120 barn plassert i statlige omsorgssentre og 98 barn i private institusjoner.³⁹ Sammenlignet med tall fra 2008 tilsvarer det en økning i totalt antall barn på nærmere 40 prosent. Ifølge Bufdir var døgnprisen i 2009 i statlige omsorgssentre kroner 5 928, hvilket tilsvarer en pris per plass på om lag

³³ Riksrevisjonen (2010): Dokument 1 (2010–2011).

³⁴ Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2010): *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner*. Rundskriv Q-06/2010.

³⁵ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

³⁶ Ot.prp. nr. 28 (2007–2008) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv.*, pkt.1.1.1.

³⁷ Sst., pkt. 3.2.

³⁸ Sst.

³⁹ På grunn av behovet for rask kapasitetsøkning var det i 2008 og 2009 nødvendig å benytte private institusjoner som ennå ikke var godkjent som omsorgssentre.

2,2 millioner kroner i året. Dagsprisen i private institusjoner var kroner 4 864 og tilsvarer en pris per plass på om lag 1,7 millioner kroner i året.^{40 41} Utvalget har fått opplyst fra Bufetat Region øst at prisforskjellen mellom statlige og private omsorgssentre blant annet har sammenheng med investeringer i nye bygg for statlige omsorgssentre. Målgruppen er den samme for begge typene.

Per 7.2.2011 var det ifølge Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 7 statlige omsorgssentre med til sammen 162 plasser. I gjennomsnitt hadde sentrene 23 plasser. Største antall plasser var 34, og det minste sentret hadde 8 plasser. Hvert senter er delt inn i avdelinger, hver med 4–9 plasser. I tillegg var det 20 plasser i private omsorgssentre.

27.4 Om omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år

I dag har Utlendingsdirektoratet og det enkelte asylmottaket omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år inntil vedkommende bosettes i en kommune eller forlater riket. Ansvarer er ikke lovhjemlet, men slått fast i Utlendingsdirektoratets rutinebeskrivelse *Saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. Her framgår det at «UDI har ansvaret for at enslige mindreårige asylsøkere får et forsvarlig omsorgstilbud mens de venter på behandling av asylsøknaden frem til bosetting eller avreise fra Norge. UDI har delegert ansvar for kartlegging av omsorgsbehov for EMA til mottakene.»⁴²

I den daglige omsorgsutøvelse overfor barn står psykologiske og pedagogiske forhold sentralt. I en psykologisk sammenheng er omsorg gjerne forbundet med voksne tilknytningspersoner (jf. omtale av omsorgsbegrepet ovenfor). Kvaliteten på omsorgen som tilbys enslige mindreårige asylsøkere, vil derfor i stor grad betinges av institusjonens bemanning, det vil si *personaltetthet* og *personalets kompetanse*. Størrelsen på mottakene/avdelingene er også av betydning. I tillegg kommer et pedagogisk element, ettersom utviklingsstøtte er en vesentlig del av det å yte

omsorg. Aktivitetstilbud og øvrig organisering vil derfor også ha betydning for tilbudet. Den følgende framstillingen og den avsluttende drøftingen (se *Utvalgets vurdering*) vil imidlertid avgrenses til de ytre rammer, det vil si bemanning, kompetanse og størrelse på enheter/avdelinger.

27.4.1 Bemanningstetthet

Det stilles per i dag ikke krav til hvor høy bemanningstettheten skal være i mottak for enslige mindreårige. Det stilles imidlertid krav om døgnbemanning, og det stilles krav om at alle beboere skal ha en særkontakt blant de ansatte som har ansvar for vedkommendes daglige omsorg og kontakten med skolen.⁴³

Tall innhentet fra UDI angir følgende bemanningsfaktor per mottaksplass de siste 3 årene:⁴⁴

2008: 0,4 årsverk per mottaksplass (grunnlag: 2 mottak/avdelinger)

2009: 0,5 årsverk per mottaksplass (grunnlag: 3 mottak/avdelinger)

2010: 0,5 årsverk per mottaksplass (grunnlag: 15 mottak/avdelinger)

Ifølge Barne-, ungdoms- og inkluderingsdepartementet (Bufdir) har omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år en bemanningsfaktor på om lag 2,7 årsverk per plass. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har opplyst at det for øvrige barnevernsinstitusjoner ikke finnes en norm for bemanningsfaktor fordi variasjonen hva gjelder brukergrupper, er stor. Gjennomsnittet her vil ifølge direktoratet sannsynligvis ligge høyere enn for omsorgssentre. Dette har sammenheng med at institusjonsplass som omsorgsløsning i praksis kun benyttes for barn som har store atferdsvansker eller annen problematikk som tilsier at det vil være vanskelig å ivareta behovene deres i andre tiltak.⁴⁵

UDI har ved flere anledninger gitt anbefaling til ansvarlig departementet om styrking av bemanning i mottak for enslige mindreårige over 15 år. I brev av 11.11.2005 til departementet anbefaler direktoratet at normen for antall plasser og bemanningsnorm i enslige mindreårige mottak

⁴⁰ Til sammenligning var årlig kostnad per plass i barnevernsinstitusjoner kr 2,8 mill. og 2,1 mill. for henholdsvis statlige og private institusjoner (*Barne-, ungdoms- og familietaten 2009 Årsrapport*, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, s. 36).

⁴¹ Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (2010): *Barne-, ungdoms- og familietaten 2009 Årsrapport*, s. 55.

⁴² Utlendingsdirektoratet (2005): *Saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*, s. 8.

⁴³ RS 2010-176 *Krav til arbeid med enslige mindreårige beboere i ordinære statlige mottak*.

⁴⁴ Utgifter for EMA-plasser økte fra kr 270 000 til kr 370 000 fra 2007 til 2009. Økningen skyldtes en tilleggsbevilgning over statsbudsjettet dels for å styrke tilbudet generelt og dels for å forhindre at bemanningsfaktor ble redusert, noe som ellers ville blitt et resultat av at EMA 15–18 år utgjorde en økt andel av det totale antall beboere i mottak.

⁴⁵ Informasjon fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i møte med utvalget 19.1.11 samt e-post til utvalget av 9.2.11.

reduseres fra om lag 20 plasser med om lag 7,5 årsverk til om lag 10 plasser med om lag 7,5 årsverk. Dette tilsvarer en økning i bemanningsfaktor fra 0,4 til 0,75 årsverk per plass. I brev av 13.3.2007 til departementet anbefaler UDI en bemanningsnorm på 1,25 årsverk per plass.

I et brev av 3.6.2010 til departementet gir Utlendingsdirektoratet en anbefaling til minstestandarder for mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Anbefalingen, som ble utarbeidet etter en bestilling fra departementet, har som premiss at forslagene skal være innenfor gjeldende styringsdokumenter og økonomiske rammer. UDI foreslår ikke en spesifikk bemanningsfaktor som minstestandard. For ordinære mottak (ikke transit) foreslår direktoratet minimum 1 våken nattevakt per mottak eller avdeling og minimum 1 miljøarbeider til stede per 10 beboere dag/kveld utenom skoletid og i helger.

Når det gjelder bemanningsfaktor, ser vi at det er betydelig forskjell mellom barnevernsinstitusjoner/omsorgssentre og mottak/avdelinger for enslige mindreårige. I ovennevnte brev av 11.11.2005, hvor UDI anbefaler en bemanningsfaktor på om lag 0,75, poengteres det at:

en til en oppfølging som ofte er vanlig i barnevernsinstitusjoner ikke er hensiktsmessig å innføre som en permanent norm (vel vitende om at enkelte trenger dette for kortere eller lengre periode) for de enslige mindreårige. Flertallet av beboerne er aldersmessig og funksjonsmessig i en fase (17–18) hvor så tett oppfølging ikke er naturlig.

27.4.2 Kompetanse

Siden 2004 har UDI hatt som krav at mottak/avdelinger for enslige mindreårige skal ha ansatte med barnefaglig kompetanse på høyskolenivå, men det er ikke spesifisert hvor stor andel som skal ha slik kompetanse.

I en undersøkelse gjennomført av UDI i mai 2010 kom det fram at mottak for enslige mindreårige hadde mellom 1 og 9 ansatte med barnefaglig kompetanse. I gjennomsnitt hadde mottakene 4,5 ansatte med slik kompetanse.⁴⁶

I forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner⁴⁷ § 5 stilles det krav til bemanning og de ansattes kompetanse. Det kreves at leder minst skal ha treårig høyskoleutdan-

ning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå. Videre framgår det av forskriften at institusjonen skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting.

UDI foreslår i sin anbefaling til departementet i ovennevnte brev av 3.6.2010 om minstestandarder for mottak for enslige mindreårige, at minst 30 prosent av ansatte skal ha barnefaglig kompetanse med minimum treårig høyskoleutdanning. Det anbefales at sosialfaglig, pedagogisk og flyktningfaglig kompetanse skal være representert i den samlede barnefaglige kompetansen. Leder samt fag-, retur- og bosettingskoordinator og minst 1 miljøarbeider skal ha barnefaglig kompetanse.

Når det gjelder kompetanse, ser vi at det ikke er betydelig forskjell i *andelen* ansatte med barnefaglig kompetanse i henholdsvis omsorgssentre og mottak for enslige mindreårige i alderen 15–18 år. Siden bemanningstettheten er så forskjellig, innebærer det at det like fullt er stor forskjell mellom tilbudene når det gjelder barnefaglig kompetanse.

27.4.3 Mottakenes størrelse

Ifølge ovennevnte brev fra UDI til departementet av 11.11.2005 bestod mottak/avdelinger for enslige mindreårige over 15 år av gjennomsnittlig 20 plasser. Per januar 2011 var det 33 EMA-mottak/avdelinger, med i gjennomsnitt 30 faste plasser. Økningen i antall plasser har kommet som en følge av økt antall og andel enslige mindreårige.

27.4.4 Direktebosetting

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) iverksetter i 2011 et toårig pilotprosjekt om direkteplassering av enslige mindreårige asylsøkere i kommune. Formålet er å bedre situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år gjennom å bidra til raskere utplassering i kommune. Prosjektet er en forsøksordning og skal omfatte 30 enslige mindreårige i aldersgruppen 15–16 år som skal bosettes direkte fra transittmottak. 4 til 6 kommuner som har erfaring med bosetting av enslige mindreårige, skal inviteres til å delta.⁴⁸

Direktebosetting har også tidligere blitt praktisert i noen grad. I Utlendingsdirektoratets årsmel-

⁴⁶ Utlendingsdirektoratet (2011): *Virksomhetsrapport for 2010*.

⁴⁷ Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner av 10. juni 2008 nr. 580.

⁴⁸ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011) *Tillegg nr. 2 til tildelingsbrev 2011 – oppdrag om å iverksette pilotprosjekt om direkteplassering av enslige mindreårige asylsøkere* (Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet).

ding for 1997⁴⁹ framgår det at av et totalantall på 130 bosatte enslige mindreårige ble 67 bosatt i kommune før oppholdstillatelse var gitt. I tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet til UDI for 1999 framgår det at «[p]å grunnlag av individuell vurdering skal muligheten for direktebosetting vurderes for alle enslige mindreårige.»⁵⁰

27.5 Omsorgstilbudet for enslige mindreårige etter bosetting i kommune

I 2008 overtok Bufdir ansvaret for å bosette enslige mindreårige under 15 år som får innvilget oppholdstillatelse, mens IMDi fortsatt har ansvaret for å bosette dem mellom 15 og 18. På bakgrunn av den individuelle kartleggingen som er gjort i asylsøkerperioden, avgjør bosettingskommunen hva slags bo- og omsorgstilbud den enslige mindreårige er mest tjent med.

I 2007 gjennomførte Econ Pöyry på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) en kartlegging av kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige.⁵¹ Kartleggingen, som gjaldt situasjonen i 2005, viste at det var svært stor variasjon i kommunenes utgifter. Utgiftene per enslig mindreårig per år varierte fra 4 500 kroner til 900 000 kroner. Gjennomsnittsutgiften per enslig mindreårig var 280 000 kroner. Ifølge rapporten var det også stor variasjon i kvaliteten i kommunenes bo- og omsorgstiltak, og det syntes noe tilfeldig om de enslige mindreårige fikk en god omsorg i kommunen. Selv om mange kommuner hadde gode rutiner og system som la til rette for at de enslige mindreårige skulle få en god omsorg, var det også et stort mindretall kommuner som ikke hadde nødvendig system på plass. Det ble konkludert med at i kommuner hvor barneverntjenesten hadde hovedansvaret for enslige mindreårige, var gjennomsnittlige utgifter til bo- og omsorgstiltak høyere, men de hadde også bedre kvalitet i arbeidet enn kommuner hvor hovedansvaret lå hos flyktningtjenesten.

Ifølge Econ Pöyrys rapport kan de ulike botiltakene som ble benyttet for enslige mindreårige i 2005, deles i følgende ni kategorier og underkategorier:

1. Hybel/leilighet
 - med tilsyn
 - uten organisert tilsyn
2. Kommunal barnevernsinstitusjon (også kalt bofellesskap med godkjenning som barnevernsinstitusjon)
3. Bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon
 - med samboende bofellesskapsleder
 - med ansatte som jobber i turnus
4. Bofellesskap med godkjenning som fosterhjem / forsterket fosterhjem
5. Kommunalt fosterhjem (utenom slektsplassering)
 - ordinært
 - forsterket
 - beredskapshjem
6. Slektsplassering med godkjenning som fosterhjem
 - uten arbeidsgodtgjøring
 - med arbeidsgodtgjøring
 - som forsterket fosterhjem
7. Slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem
 - med stønad til livsopphold som enslig
 - med stønad til livsopphold som ekstra barn/familiemedlem
 - – uten stønad
8. Statlig barnevernsinstitusjon
 - under utredning for videre bosetting
 - varig bosatt i institusjon
 - varig bosatt i fosterhjem med statlig driftsansvar
9. Bosatt uten kommunalt tilrettelagt bo- og omsorgsløsning

Utvalget har fra IMDi fått tilgang til en «uformell» kartlegging gjennomført i 2009. Denne viser at det store flertallet (om lag 90 prosent) av de enslige mindreårige mellom 15 og 18 som ble bosatt dette året, ble plassert i et døgnbemannet bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon (jf. kategori 3 over).

I Econ Pöyrys undersøkelse hadde 8 kommuner oppgitt at de benyttet en slik omsorgsløsning. Totalt bodde 43 enslige mindreårige i utvalget i slike bofellesskap. Den gjennomsnittlige kostnaden per plass var 707 000 kroner. Årlige gjennomsnittsutgifter per plass varierte fra 325 000 kroner til 1 170 000 kroner. Det er lønns- og boligutgifter som utgjør den største variasjonen mellom kommunene og også den største utgiften for bofellesskapene. Bofellesskapet med den høyeste prisen per plass hadde en bemanning på 6,1 årsverk på 4,4 beboere. I den andre enden av skalaen, det vil

⁴⁹ Utlendingsdirektoratet (1998): *Årsmelding 1997*, s. 10.

⁵⁰ Tildelingsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet til UDI 1999, s. 10.

⁵¹ Econ Pöyry (2007): *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene*.

si de rimeligste plassene, var et bofellesskap med 1,5 årsverk på 3 beboere. Bemanningfaktoren var da henholdsvis 1,4 og 0,5.⁵²

27.6 Utvalgets vurdering

Utvalget deler regjeringens oppfatning om at det er behov for en styrking av bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere, jf. Ot.prp. nr. 28 (2007–2008)⁵³.

Det er mange faktorer som betinger kvaliteten i bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige. Blant annet er skole-, helse- og aktivitetstilbud og kvalitet i kommunalt barnevern sentrale faktorer. Men når det gjelder gjennomgang av bo- og omsorgstilbud, har utvalget valgt å konsentrere seg om en faktor som utvalget anser som helt sentral, nemlig bemanningen. Det dreier seg da både om tetthet og kompetanse. Voksne tilknytningspersoner er helt avgjørende for barns utvikling. Barn og unges behov for hjelp, støtte og omsorg fra voksne omfatter så vel rent praktiske forhold, som hjelp til lekser, hjelp til å ta avgjørelser og viktige veivalg. Behovet for hjelp inkluderer ønsker om trøst når man er redd og engstelig eller opplever motgang og nederlag. Det omfatter videre behov for å føle seg verdsatt og betydningsfull. Omsorgsfulle voksne dekker slike behov hos barna og gir dem i tillegg tilhørighet og trygghet.

Vi har sett at det er svært stor forskjell på den bemanningstetthet som er norm i omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år, og det som er vanlig i mottak og avdelinger for enslige mindreårige over 15 år. Utvalget mener at gruppen over 15 år generelt sett ikke har behov for samme omfang i omsorgstilbudet som det som i dag tilbys i omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år. Utvalget er av den oppfatning at enslige mindreårige i alderen 15–18 år generelt sett heller ikke har et oppfølgings- og hjelpebehov på det nivå som normalt tilbys i barnevernsinstitusjoner med beboere i samme aldersgruppe. Samtidig mener utvalget at enslige mindreårige asylsøkere utgjør en sårbar gruppe, og mange vil ha behov for ekstra oppfølging.

Utvalget mener det er behov for et tilbud som i større grad enn i dag ivaretar behovet for stabilitet og kvalitet i omsorgen for mindreårige mellom 15

og 18 år. Det tilsier ikke minst større bemanningstetthet enn hva som er tilfellet i dag.

Utvalget anser det imidlertid ikke som praktisk gjennomførbart å ha et mottaksapparat med samme variasjon i tilbudet som det kommuner har til rådighet når enslige mindreårige bosettes (jf. liste med ni kategorier ovenfor). Siden asylsøkere vil ha et behov for en bo- og omsorgsløsning umiddelbart etter søknad om asyl, er det selvsagt nødvendig å ha et tilgjengelig tilbud. Stor grad av oppdeling av tilbudet vil redusere fleksibilitet og dermed kapasitet. Det er derfor nødvendig med et mer ensartet tilbud enn det kommunene gir. Et annet moment er at kartlegging av omsorgsbehov og tilpasning av omsorgsløsning nødvendigvis vil ta noe tid. Enslige mindreårige bør har kortest mulig opphold i transittmottak, og det vil derfor ikke være rom for grundigere kartlegging, selv om det likevel vil være mulig i noen grad å gjøre individuelle vurderinger om omsorgsbehov.

Utvalget anbefaler altså en generell økning i bemanningen i omsorgstilbudet. I det følgende vil vi se nærmere på hva som kan være et adekvat nivå.

Når det gjelder både bemanning og tilbud for øvrig, mener utvalget at det kommunale tilbudet for bosatte enslige mindreårige er det mest relevante å sammenligne med, ettersom det i praksis dreier seg om den samme gruppen. Som det framgår over, er det imidlertid betydelig variasjon i omsorgsløsninger i kommunene, også hva gjelder ressurser som stilles til disposisjon for samme type botiltak.

Et nasjonalt organisert mottakstilbud vil, i motsetning til hva som er tilfellet i det kommunale tilbudet for bosatte, behøve en standardisering. En nivågradering kunne være hensiktsmessig for et mest mulig behovstilpasset tilbud. Man kunne blant annet tenke seg en todelt løsning med forskjellige bemanningskrav, for eksempel med bemanningfaktorer på henholdsvis 1 og 1,5 årsverk per plass. Dette ville imidlertid ikke godt ivareta hensynet til fleksibilitet, noe som mest sannsynlig vil innebære redusert utnyttelsesgrad og dermed økte kostnader per plass.

Som nevnt over har Utlendingsdirektoratet tidligere, med utgangspunkt i faglige vurderinger, anbefalt konkrete minstestandarder for bemanning og størrelse på mottak. Anbefalingene har variert fra 0,75 til 1,25 årsverk per plass og henholdsvis 12 og 20 som maksimalt antall beboere per avdeling.

Utvalget anbefaler en bemanningsfaktor på 1 årsverk per beboer. En slik bemanningstetthet vil etter utvalgets mening i tilstrekkelig grad ivareta behovet for voksenkontakt og særskilte tilknyt-

⁵² Econ Pöyry (2007): *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene*, s. 51–52.

⁵³ Ot.prp. nr. 28 (2007–2008) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv.*

ningspersoner/særkontakter for det enkelte barn. Flertallet av barna i gruppen 15–18 år er fylt 17 år. Det vil generelt sett være betydelig forskjell i behovet for direkte oppfølging fra voksne når man sammenligner et barn som er 17, og et som nettopp har fylt 15 år. Det vil også være store individuelle forskjeller når det gjelder et slikt behov. Også i denne alderen er barn sårbare og voksne støttepersoner svært viktig. Samtidig er det slik at de færreste barn i denne gruppen vil ha behov for, eller være tjent med, å omgås voksenpersoner til enhver tid. Det er snakk om en alder hvor barn skal utvikle selvstendighet, sosial kompetanse og nettverk. Utviklingsstøtte er en vesentlig del av det å yte omsorg. Ved siden av å ha minst én voksenperson som barnet kan føle seg ivaretatt og «sett» av, er derfor de voksnes bidrag til struktur og rammer, samt rettleiding om integrering i lokalsamfunnet, det viktigste for å ivareta omsorgsbehovet for barna i denne alderen.

En bemanningsnorm på 1 årsverk per plass tilsier at det for det aller meste av dag- og kveldstid vil være 1 voksen til stede per 2 til 3 barn. Utvalget mener at dette er tilstrekkelig minstandard som tar høyde for variasjonen i barnas behov. I den grad det er snakk om barn med helt spesielle behov for oppfølging, skal det kommunale barnevernet bistå med tiltak, på samme måte som de er forpliktet til overfor andre barn i kommunen.

Utvalget anbefaler maksimalt 6 plasser per enhet. I bofellesskap for bosatte enslige mindreårige er det ifølge IMDi vanlig med 3–5 barn i bofellesskap med døgnbemanning. En grense på 6 personer vil ivareta barnas behov for trygge og stabile rammer. I perioder med sterk økning i antall asylsøkere er det behov for å opprette plasser raskt. Å etablere et nytt senter vil ta mye lengre tid enn å legge til plasser på et allerede eksisterende, der forholdene gjør det mulig. Derfor mener utvalget det må være mulig å ha flere enheter i ett og samme senter. Bo- og omsorgstilbud innebærer betydelige administrative oppgaver. Også derfor kan det være hensiktsmessig at et mottak eller institusjon består av flere enheter underlagt en felles administrasjon. Det kan innebære flere enheter i ett og samme senter eller flere separate enheter tilknyttet en felles administrasjon. Det er imidlertid viktig at personalet på de enkelte enhetene er mest mulig stabilt, og de ansatte bør derfor i størst mulig grad være knyttet til en bestemt enhet.

Når det gjelder krav til kompetanse, mener utvalget at leder eller stedfortreder må ha minst treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, noe som til-

svarer kravet i forskrift om kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner⁵⁴. I denne forskriften framgår det videre at det skal være tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til målgruppe og målsetting. Ifølge Bufdirs retningslinjer for barnevernsinstitusjoner⁵⁵ innebærer dette at opp mot 50 prosent av de ansatte skal ha sosialfaglig/barnevernfaglig kompetanse. Utvalget mener at et kompetansekrav som innebærer at 50 prosent av ansatte skal ha slik utdanning, normalt ikke er nødvendig for bo- og omsorgsløsning for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Dette er fordi det i utgangspunktet ikke er snakk om barn med store atferdsvansker, slik tilfellet er for barnevernsinstitusjoner.

Utvalget mener at ansvar for tilsyn bør ligge hos Fylkesmannen. Fylkesmannen har ansvar for tilsyn med barnevernsinstitusjoner og omsorgscentre for enslige mindreårige asylsøkere og besitter således relevant kompetanse. Barn som en sårbar gruppe vil spesielt ha behov for et effektivt tilsyn, det vil si mest mulig uhildet og kompetent (se nærmere om tilsyn i kap. 19).

Utvalget mener at Utlendingsdirektoratet fortsatt bør ha ansvar for bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, samt at disse tilbudene bør legges i tilknytning til ordinære mottak. Dette baserer seg på flere forhold. For det første vil de ovennevnte minstekrav i seg selv sikre et adekvat omsorgstilbud, uavhengig av forvaltningsmessig plassering. For det andre ser utvalget visse fordeler ved drift i regi av Utlendingsdirektoratet. EMA-avdelinger i tilknytning til ordinære mottak vil legge til rette for sosial kontakt med voksne asylsøkere, noe som kan være et godt supplement til omsorgen fra mottakspersonalet. Videre vil kjennskapen til den enkelte sikre bedre oppfølging i overgangen fra EMA-avdeling til ordinær avdeling for dem som fyller 18 år. Det vil også gi et mer fleksibelt system ettersom det blir enklere å konvertere EMA-plasser til ordinære plasser og motsatt.

I denne sammenheng er det viktig for utvalget å understreke at barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge, samt at ansatte i asylmottak ifølge utlendingsforskriften har varslingsplikt overfor barnevernet. Kommunal barnevernmyndighet har i gitte tilfeller plikt etter loven til å treffe nødvendige tiltak. Det betyr at alle enslige mindreårige som har spesielle behov (jf. bar-

⁵⁴ Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner av 10. juni 2008 nr. 580.

⁵⁵ Riksrevisjonen: Dokument 1 (2010–2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, s. 66.

nevernloven kapittel 4), skal ha tilgang til de samme hjelpetiltak, herunder plassering i barnevernsinstitusjon. Dette gjelder enten det er Bufetat eller UDI som står ansvarlig for omsorgstilbudet.

Som beskrevet over har regional statlig barnevernmyndighet en lovfestet plikt til å treffe et oppfølgingsvedtak som grunnlag for barnets oppfølging i omsorgssentre for enslige mindreårige. Dette er et enkeltvedtak som følger forvaltningslovens regler, og som kan påklages til fylkesmannen. Utvalget anbefaler at kommunal barnevernmyndighet bistår avdelinger med enslige mindreårige med utarbeidelse av oppfølgingsplan for den enkelte beboer, som en rådgivende instans.

27.6.1 Økonomi

Ifølge Justis- og politidepartementet var årlig utgift per mottaksplass for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i 2010 i gjennomsnitt kroner 335 000.⁵⁶ Til sammenligning var kostnaden per plass i omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år som drives av Bufetat, kroner 1 890 000 i 2010.⁵⁷

I Econ Pöyrys undersøkelse fra 2007 om bo- og omsorgstiltak for bosatte enslige mindreårige oppga 8 kommuner at de benyttet døgnbemannet bofelleskap som omsorgsløsning.⁵⁸ Totalt bodde 43 enslige mindreårige i utvalget i slike bofelleskap. Den gjennomsnittlige kostnaden per plass var 707 000 kroner, inkludert administrasjonsutgifter. Årlige gjennomsnittsutgifter per plass var 325 000 kroner til 1 170 000 kroner. Bemanningsfaktoren varierte fra 0,5 til 1,4. Econ Pöyry kunne ikke presentere tall som viste gjennomsnittlig bemanningsfaktor, fordi svarene fra kommunene var av så dårlig kvalitet at de ikke fant det forsvarlig å presentere dem i rapporten. Siden vi ikke kjenner den gjennomsnittlige bemanningsfaktoren per plass i kommunenes tilbud, er dette ikke nødvendigvis direkte sammenlignbart med utvalgets forslag. Utvalget mener likevel at kommunenes gjennomsnittlige kostnader for denne typen bo- og omsorgsløsning er et relevant beregningsgrunnlag. 707 000 2005-kro-

⁵⁶ E-post til utvalget fra Justis- og politidepartementet v/Innvandringsavdelingen av 11.2.2011.

⁵⁷ E-post til utvalget fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 22.2.2011.

⁵⁸ Econ Pöyry (2007): *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene*.

ner justert til 2011-kroner (kommunal deflator) utgjør kroner 894 400. Ettersom kommunene har tatt inn kostnader utenfor selve bo- og omsorgstilbudet som administrasjonsutgifter i blant annet barnevern, kan det legges til grunn at kostnadene vil være noe lavere for en tilsvarende EMA-avdeling.

Et annet sammenligningsgrunnlag kan være omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år. Gjennomsnittlig pris per plass i omsorgssentre vil i 2011 ifølge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) være i størrelsesordenen 1 890 000 kroner. Hvis bemanningsfaktoren ble redusert fra 2,7 til 1,0, kan utgiftene per plass antas å bli om lag kroner 990 000.⁵⁹ I omsorgssentre tilbys alle beboere enkeltrom. Utvalget anbefaler at beboere i mottak med botid over 1 år bør tilbys enkeltrom, og mener dette bør gjelde også for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Det at majoriteten da ikke behøver enkeltrom, tilsier at kostnadene til husleie vil være noe lavere enn det de ville vært i omsorgssentre med bemanningsfaktor på 1,0. Videre må det tas med i beregningen at omsorgssentrene for en stor del er nybygg, noe som gir høyere pris per plass sammenlignet med det som er vanlig i dagens asylmottak.

På bakgrunn av det ovennevnte anslås kostnaden per plass i det anbefalte tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere til om lag kroner 800 000 (2011-kroner).

27.7 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at følgende bør bli gjeldende norm for bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.

- 1 årsverk bemanning per beboer
- Maksimalt 6 plasser per enhet
- Leder eller stedfortreder må ha minst treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå
- Tilsyn i regi av fylkesmannen
- Kommunal barnevernmyndighet bistår, som en rådgivende instans, avdelinger med enslige mindreårige med utarbeidelse av oppfølgingsplan for den enkelte beboer.
- Beboere med botid over 1 år tilbys enkeltrom.

⁵⁹ Beregning foretatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og politidepartementet. E-post til utvalget av 22.2.2011.

Kapittel 28

Informasjon

28.1 Målsettinger

Det framgår av UDIs rundskriv *Krav til informasjonsarbeid i ordinære statlige mottak*¹ at hensikten med informasjonsarbeidet i ordinære statlige mottak er at det skal bidra til at beboere blir kjent med sine rettigheter og plikter samt får et realistisk bilde av det norske samfunnet og en forståelse av de grunnleggende verdiene det bygger på. Videre skal det hjelpe beboere til å ivareta sin egen livssituasjon under mottaksoppholdet og stå best mulig rustet til en framtidig bosetting eller retur til hjemlandet.

Informasjonsarbeidet i mottak er dermed et virkemiddel for å oppnå flere av de overordnede politiske målsettingene som gjelder for mottakstilbudet samt andre deler av asylpolitikken.

Kjennskap til rettigheter og plikter framstår som et naturlig element i det å gi et «verdigg og forsvarlig tilbud». Det er også med å ivareta hensynet til *rettsikkerhet*, som er et av de strategiske hovedmålene for regjeringens politikk slik de er formulert i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2010.²

Å gi et realistisk bilde av det norske samfunnet og de grunnleggende verdier det bygger på, relaterer seg til *integreringshensynet*, noe som også gjelder formuleringen «stå best mulig rustet til en framtidig bosetting». Ivaretagelse av egen livssituasjon forholder seg både til *verdighet* og *integring*. Endelig er forberedelse til *retur* et selvstendig hensyn.

UDI har et eget rundskriv kalt *Satsingsområder for statlige mottak i 2010*.³ Det framgår her at informasjonsarbeid er blant satsingsområdene for 2010, i tillegg til lokalsamfunnsarbeid og retur. Rundskrivet viser blant annet til en evalueringsrapport om informasjon til beboere i mottak utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT

(Difi) i 2009 hvor det ble konkludert med at både UDI og mottakene hadde et forbedringspotensial når det gjelder innhold og organisering av informasjonsarbeidet.

28.2 Ansvar

UDI har det overordnede nasjonale ansvaret for informasjon til beboere i asylmottak. Driftsoperatører er i henhold til kontrakt om drift med tilhørende styringsdokumenter (div. rundskriv) ansvarlig for organisering og gjennomføring av informasjonsarbeidet i det enkelte mottak.

I tillegg til mottakenes informasjonsarbeid har UDI inngått avtale med Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), som tilbyr informasjon om asylprosedyren og rettigheter og plikter knyttet til asylsøknaden til nyankomne asylsøkere. Tilsvarende har UDI avtale med International Organization for Migration (IOM) om returrelatert informasjon overfor beboere i mottak.

Informasjonsprogram er obligatorisk for beboere i mottak, og etter gjeldende ordning skal ugyldig fravær føre til trekk i økonomiske ytelser.

28.3 Rammeverk

Informasjonsarbeidet i mottak er regulert gjennom rundskriv formulert som kravspesifikasjoner. Det finnes egen kravspesifikasjon for informasjonsarbeid i henholdsvis ordinære mottak⁴ og transittmottak⁵. I tillegg har flere andre rundskriv relevans for informasjonsarbeidet, herunder krav til bemanning og kompetanse blant ansatte⁶, krav

¹ RS 2010-165: *Krav til informasjonsarbeid i statlige transittmottak*.

² St.prp. nr. 1 (2009-2010) *Statsbudsjettet 2010*.

³ RS 2010-150 *Satsingsområder for statlige mottak i 2010*.

⁴ RS 2009-041 *Krav til informasjonsarbeid i ordinære statlige mottak*.

⁵ RS 2010-165 *Krav til informasjonsarbeid i statlige transittmottak*.

⁶ RS 2010-084 *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak*.

til bruk av tolk og språkassistent⁷ og gjeldende satsingsområder⁸.

28.4 Organisering

Det framgår av kravspesifikasjonene for informasjonsarbeid at det enkelte mottak skal ha en ansatt med faglig og koordinerende ansvar for det totale informasjonsarbeidet. Samtidig framgår det at informasjonsarbeid skal være et felles anliggende for hele personalet. Tradisjonelt har informasjonsarbeid i mottak bestått av informasjonsprogrammet. I rundskrivet *Satsingsområder for statlige mottak i 2010*⁹ er det imidlertid nedfelt at informasjonsarbeidet skal ha et «helhetlig fokus». Dette innebærer blant annet at informasjonsarbeidet skal foregå i formelle som uformelle sammenhenger. Informasjonsarbeid er dermed en integrert del av så godt som alle aktiviteter som foregår i, så vel som utenfor, et mottak.

28.4.1 Struktur

UDI har utviklet to forskjellige planer for obligatorisk informasjonsprogram til beboere i mottak. En er rettet mot voksne og en mot barn. Programmet rettet mot voksne ble tatt i bruk i 2006 og består av tre deler: en veileder, moduler som inneholder obligatoriske tema som alle beboere i statlige mottak skal ha informasjon om, og avkrysnings-skjema for hver modul. Det foreligger også en nasjonal rulleringsplan som baserer seg på at det skal informeres om samme tema til samme tid ved alle mottak. Det er for å sikre seg at beboerne får den nødvendige informasjonen selv om de skulle flytte til et annet mottak. Veilederen er utarbeidet for informasjonsmedarbeidere i mottak. Den beskriver blant annet de enkelte fasene i informasjonsarbeidet, modulene, metoder for gjennomføring av programmet og informasjonsmateriell. Den inneholder også en oversikt over relevant litteratur og internettadresser. Modulene omfatter følgende tema:

- velkomstinformasjon
- livet på mottaket
- lokalmiljøet
- asylprosessen
- helse
- skole og utdanning

⁷ RS 2008-029 *Krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak.*

⁸ RS 2010-150 *Satsingsområder for statlige mottak i 2010.*

⁹ Sst.

- samfunnsforhold i Norge – verdier, levesett og leve sammen
- lover og lovbrudd
- konfliktforebygging og -håndtering
- retur
- bosetting

28.4.2 Metoder

Planen for informasjonsprogram i mottak¹⁰ inneholder en punktvis oversikt over temaene som skal gjennomgås, og er således et redskap for informasjonsmedarbeidere i mottak. Planen ble sist revidert i 2006. Hver modul (dvs. tema) i planen er strukturert på følgende måte: 1) struktur, 2) målgruppe, 3) hovedmomenter (stikkordsmessig oppstilling av hva som skal inngå i informasjonen), 4) forslag til metode og 5) litteratur/netthenvisninger.

Ifølge veilederen¹¹ som følger planen, er det en grunntanke at beboere er ressurssterke individer, og at mottakenes valg av pedagogisk metode bør være preget av dette grunnsynet. Målet er at beboerne skal veiledes til å bli selvhjulpne. Innholdet og omfanget av temaene er ikke nærmere definert, ifølge veilederen fordi omfanget og nivået på informasjonen må differensieres og ta hensyn til beboernes forutsetninger, ønsker og behov. Samtidig gir det mottakene mulighet til å gjøre lokale tilpasninger med utgangspunkt i intern kompetanse og ressurser på mottaket og lokale samarbeidspartnere. UDI har imidlertid utarbeidet en informasjonsbrosjyre og film oversatt til henholdsvis 19 og 20 språk, som overlapper med de generelle temaene i rammeplanen.¹²

Ifølge kravspesifikasjonen for informasjonsarbeid¹³ skal det enkelte mottak legge til rette for og motivere til at beboere involverer seg i informasjonsarbeidet, både innholdsmessig og praktisk. Ifølge veilederen er en av hensiktene med at beboere skal delta i informasjonsarbeidet, at de selv skal være med å definere sine egne behov. Dette kan bidra til bedre målretting og tilrettelegging av informasjonen.

Videre framgår det av kravspesifikasjonen at mottaket skal involvere andre eksterne samarbeidspartnere så langt dette er mulig og naturlig. Spesielt framheves voksenopplæringen og betyd-

¹⁰ UDI (2006): *Informasjonsprogram for beboere i asylmottak.*

¹¹ UDI (2006): *Om informasjonsprogram til beboere i mottak for asylsøkere – Veileder til informasjonsmedarbeidere i mottakene.*

¹² UDI (2006): *Informasjonshefte til beboere i asylmottak.*

¹³ RS 2009-041 *Krav til informasjonsarbeid i ordinære statlige mottak.*

ningen av å se norskopplæringen og informasjonsprogrammet som en pedagogisk helhet. I veilederen anbefales det for øvrig å inngå skriftlige «intensjonsavtaler» med eksterne partnere, som blant andre helsestasjon, bibliotek, politi, politiske partier, religions- og livssynsforeninger.

I forbindelse med informasjonsarbeidet skal mottaket gjøre «tilstrekkelig» bruk av tolkeresurser (kravspesifikasjonen for informasjon) i henhold til retningslinjer om bruk av tolk og språkassistent¹⁴ (nedfelt i eget rundskriv¹⁵).

I tillegg til brosjyre/film som dekker generelle tema i informasjonsplanen, har UDI produsert tre kortere informasjonsfilmer om temaene *retur og utreise*, *smittevern* og *psykisk helse*. I tillegg er det produsert følgende andre filmer som kan benyttes i informasjonsøyemed: informasjon om asylprosessen (vises primært i ankomsttransittmottak), film om retur i regi av IOM, film som omhandler lover og regler, og en film om bosetting.

28.4.3 Informasjonsplan for barn og unge

Informasjonsplanen for barn¹⁶ (utformet som et rundskriv) fra januar 2010 er primært rettet mot barn mellom 12 og 18 år som bor i mottak sammen med foresatte. Den sekundære målgruppen er ifølge planen enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak. Planen angir minstekrav for hvilke emner programmet skal inneholde, og hvordan disse skal struktureres. Alle modulene i informasjonsplanen tar utgangspunkt i FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen). Hver enkelt modul er relatert til en eller flere artikler i konvensjonen. Det framgår av rundskrivet at UDI på denne måten ønsker å tydeliggjøre barns rettigheter og særegne behov, fordi UDI som en del av forvaltningen er forpliktet til å gjøre konvensjonens innhold kjent for barn og voksne. Det framgår at mottakene har stor frihet til å gjennomføre informasjonsplanen slik de ønsker. Ifølge planen skal følgende tema behandles:

- velkomstinformasjon
- barnekonvensjonen
- asylprosessen
- hjemlandsfokus
- retur
- ungdomstid og familie
- seksualitet og kropp

¹⁴ Vil i praksis innebære flerspråklige ansatte og beboere.

¹⁵ RS 2008-029 *Krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak*.

¹⁶ RS 2009-041 V1 *Informasjonsplan for barn og unge i mottak*.

- helse
- samfunnsforhold – normer og verdier
- konfliktforebygging og -håndtering

Det framgår av rundskrivet at det er igangsatt et arbeid for å utvikle en utfyllende metodisk og praktisk veileder for planen.¹⁷

28.5 Undersøkelse om informasjon til beboere i mottak

I 2009 publiserte Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) rapporten *Mens de venter ... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*.¹⁸ Prosjektet som lå til grunn for rapporten, bestod av kartlegging og vurdering av informasjon til beboere i mottak og ble gjennomført på oppdrag fra UDI. Målet for prosjektet var å kartlegge om

1. beboerne får den informasjonen de har behov for
2. beboerne får den informasjonen myndighetene ønsker å formidle
3. metodebruken, informasjonsmateriellet og organiseringen av informasjonsarbeidet fungerer etter hensikten og for alle beboerne og deres behov

I det følgende gjengis en del av rapportens hovedkonklusjoner og anbefalinger:

28.5.1 Difis hovedkonklusjoner og anbefalinger

Beboere gir uttrykk for at de først og fremst ønsker informasjon om sin egen sak. De peker på at følgende informasjon er mangelfull: asylsøkeres rettigheter, regelendringer, saksbehandlingsrutiner i UDI og hva ulike typer asyl innebærer. Difi mener at UDI bør utvikle sine rutiner for å spre slik informasjon raskt til alle mottak. Beboerne etterlyser også tilbud som kan bidra til kvalifisering og kompetanseheving uavhengig av utfall på asylsøknaden. Difi påpeker at et flertall av asylsøkerne får avslag på søknaden og vil ha større behov for allmennyttig kompetanse enn detaljkunnskap om norske forhold. UDI bør ifølge Difi derfor vurdere om de nåværende temaene er de som fortsatt skal prioriteres, eller om det kan være grunn til å innlemme andre tema og tilbud,

¹⁷ Ikke tilgjengelig per april 2011.

¹⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2009): *Mens de venter ... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*. Rapport nr. 7.

også med tanke på kompetanseheving uavhengig av utfall på asylsøknaden.

UDI kan i betydelig grad lette tilgjengeligheten til ulike typer informasjon ved å utvikle nettsidene med tanke på ulike målgrupper og deres ønsker og behov. Det bør utarbeides oppdatert informasjon om spesielle tema. Korte standardbrev fra UDI bør oversettes til flere språk. Det bør utvikles mer audiovisuelt informasjonsmaterieell. Tilgangen til TV og PC er ikke tilfredsstillende. Alle beboere bør få tilgang til Internett og TV.

Beboere som har bodd lenge i mottaket, opplever det som utidig å bli straffet økonomisk for ikke å møte opp til informasjon de har fått flere ganger tidligere. Obligatorisk deltakelse på informasjonsmøter bør praktiseres fleksibelt.

Tilgangen til og kvaliteten på tolketjenester er variabel. Mange ulike språkgrupper skaper store utfordringer i informasjonsarbeidet. Difi anbefaler at det må tydeliggjøres bedre når en beboer har krav på tolk.

Under halvparten av de informasjonsansvarlige som tok del i kartleggingen, oppga at de har pedagogisk utdanning eller tilsvarende kompetanse, som er kravet ved tilsetning. Nesten 90 prosent av de informasjonsansvarlige oppgir at de har behov for kompetanseutvikling relatert til informasjonsarbeid. Difi anbefaler at en hel stilling settes av til informasjonsansvarlig ved store mottak, og at informasjonsfaglig kompetanse bør vektlegges i stillingsutlysninger. Det er ikke lett for de mottaksansatte å holde seg oppdatert om hva som finnes av materieell, og hvor man kan bestille det. Mottaksansatte må få tilbud om kompetanseheving.

Difi mener at veilederen til informasjonsarbeiderne har forbedringspotensial, spesielt som metodeverktøy for de informasjonsansvarlige. Den gir lite hjelp til den som ønsker å legge opp til en differensiert og tilpasset informasjonsformidling. Veilederen bør beskrive virkemidler som går i retning av undervisningsmetodikk, hvor man sikrer at informasjonen blir oppfattet og forstått. Hvilke metoder og opplegg som egner seg, bør utforskes ytterligere. Asylmottakenes egne positive og negative erfaringer med ulike former for formidling bør danne et utgangspunkt. Pedagoger bør også involveres i arbeidet.

Mange mottaksansatte synes det er vanskelig å snakke om retur, og mange beboere vil helst ikke høre om det. Troverdigheten ved denne informasjonen svekkes ved at asylsøkere med avslag fortsetter å bli boende på mottaket. Difi anbefaler at hyppighet, form og tidspunkt for returinformasjon bør vurderes.

Difi mener for øvrig at det er behov for bedre kvalitetssikring av informasjonsarbeidet ved mottakene.

28.5.2 UDIs oppfølging av Difis rapport

Utvalget har bedt Utlendingsdirektoratet om informasjon om hvilke tiltak som er iverksatt, og hvilke planer som foreligger med hensyn til oppfølging av Difis rapport. UDI har rapportert om følgende tiltak og planer:¹⁹

- Revidering av informasjonsprogram er påbegynt, og Difis rapport er sentral i dette arbeidet. Retur vil ha en sentral plass i det nye programmet.
- Det vil bli utarbeidet en detaljert veileder for mottaksansatte, med blant annet forslag til metoder i informasjonsarbeidet. Arbeidet vil påbegynnes høsten 2011.
- Det er blitt produsert informasjonsfilmer om ungdomstid og om tannhelse. Flere informasjonsfilmer er under produksjon eller planlegging: filmer for barn om retur, seksualitet og om kropp. For voksne produseres det informasjonsfilm om lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT) og om retur. I forbindelse med og i etterkant av revisjon av informasjonsprogram vil det bli utarbeidet flere filmer.
- UDI skal kontrollere TV- og internetttilgang i forbindelse med tilsyn.²⁰

For øvrig har UDI meldt om følgende nye tiltak:

- Produksjon av film om psykisk helse.
- Opplæringsseminar/kurs om konflikt håndtering og om informasjonsarbeid overfor barn og unge.
- Igangsatt arbeid med sikte på oversikt og bedre tilgjengeliggjøring av informasjonsmaterieell.

28.6 Informasjon om asylsaken

28.6.1 Hva innebærer informasjon om saken?

Difi omtaler informasjonsbehovet til asylsøkere som «enormt». I Difis rapport gjentas det flere ganger at beboere først og fremst er opptatt av informasjon om sin egen sak:

¹⁹ E-post fra UDI til utvalget datert 29.9.2010.

²⁰ Ifølge rundskriv med krav til informasjonsarbeid (RS 2009-041) pkt. 3.4 b skal «mottaket legge til rette for at alle beboere kan få informasjon gjennom Internett og andre aktuelle media».

Hva er beboernes behov? En asylsøker ønsker først og fremst informasjon om sin egen sak, dvs. utfallet av sin asylsøknad eller anke. Mens de går og venter på dette er alt annet sekundært. Det betyr ikke at han eller hun ikke er interessert i andre temaer, men så lenge de lever i uvisshet om si fremtid, er det der de har fokus.²¹

Utvalget har funnet det naturlig å se nærmere på hva behovet som Difi framhever, dreier seg om. Det er grunn til å anta at behovet delvis handler om generell informasjon omkring asylprosess, rettigheter og plikter og kriterier for asyl. På den annen side gjelder det antakelig forhold rundt den enkeltes søknad, herunder saksbehandlingstid og gjeldende praksis for den nasjonale, etniske eller politiske gruppen asylsøkeren tilhører. Slik informasjon vil likevel være sekundær til selve utfallet, det vil si vedtaket i asylsaken.

I planen for informasjonsprogram i mottak framgår det at målet med å informere om asylprosessen handler om å «bidra til at beboerne danner seg et realistisk bilde av alle sider ved asylprosessen»²². Dette kan antas delvis å handle om å bidra til rettsikkerhet gjennom at asylsøkeren kan ivareta sine egne interesser i asylprosessen. Samtidig vil et «realistisk bilde» tjene *returhensynet* gjennom at asylsøkeren kan forberedes på muligheten for avslag.

Fra asylsøkerens side vil ønsket om å vite utfallet av asylsaken naturlig nok handle om behovet for å avklare sin framtidige livssituasjon. I påvente av avklaring vil kontekstuell informasjon gi et visst grunnlag til å gjøre vurderinger om ens muligheter og dermed potensielt bidra til å redusere usikkerhet. Samtidig vil kunnskap som bidrar til å skape tillit til kvalitet og rettsikkerhet i myndighetenes asylsaksbehandling, bidra i samme retning.

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) kommenterer informasjonsbehovet i en rapport fra juni 2000:

NOAS har sett at det er en stor belastning ikke bare for beboerne, men også for de ansatte, når tilgang på relevant informasjon ikke er tilstrekkelig. De ansatte tvinges inn i en situasjon hvor de bruker mye av sin tid på å forklare og forsvare sin uvisshet, og begrense sin tilgjengelighet. Konflikter kan oppstå rundt «bagateller» fordi beboere er frustrert og føler avmakt. Vi har ofte erfart at asylsøkere har mye oppsamlet frustrasjon rundt prak-

tiske og organisatoriske sider ved mottaksdriften; for få eller feil TV-kanaler, dårlig kjøkkenkapasitet etc. Slike problemer har ofte blitt formidlet når vi har kommet på besøk og vi har blitt bedt om å hjelpe beboere med å få gjennom sine krav. Vi opplever like ofte at disse spørsmålene får mindre betydning når vi har formidlet vårt budskap. Det har vist seg at spørsmål og uklarheter i forbindelse med asylsøknaden, eller fremtiden, i virkeligheten er årsaken til frustrasjon.²³

28.6.2 Informasjonstilbudet

Nyankomne asylsøkere mottar informasjon og veiledning om asylprosedyre og kriterier for asyl i ankomsttransittmottak. UDI har inngått avtale med NOAS om gjennomføring av programmet. Informasjonen som gis her, skal primært tjene til å forberede asylsøkeren på intervjuet. Sintef gjennomførte i 2005 en undersøkelse om informasjonsformidlingen til asylsøkere i ankomstfasen på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.²⁴ I rapporten framgår det at flertallet av asylsøkerne som deltok i kartleggingen, var fornøyde med den informasjonen de hadde mottatt fra NOAS. Difis undersøkelse fra 2009 viser likevel tydelig at informasjonsbehovet vedvarer eller forsterkes etter ankomstfasen. Lang ventetid og det at en ny situasjon oppstår etter et avslag, kan være en av årsakene til at behovet for informasjon om asylprosessen og kriterier forsterkes eller fornyes på senere stadier.

Asylprosessen er et av temaene i informasjonsprogrammet som gjennomføres i ordinære mottak. Ifølge informasjonsplanen for ordinære mottak er slik informasjon en del av ankomstinformasjonen som skal gis i den første perioden etter ankomst på mottaket. Det anbefales i planen at det gjøres individuelt. Samtidig er temaet en del av det rullerende informasjonsprogrammet, noe som betyr at det gjennomgås en gang per halvår. I henhold til planen skal blant annet følgende tema gjennomgås:

- internasjonale avtaler/konvensjoner
- momenter som er av betydning for søknaden
- grunnlag for asyl
- beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag
- statistikk (både behandlingstid og utfall av søknader)

²¹ Difi (2009): s. 25.

²² UDI (2006): *Rammeplan for informasjon i mottak*, modul 4.

²³ NOAS (2000): *Rapport fra prosjektet besøk i mottak*, s. 12.

²⁴ Sintef (2005): *Informasjon og rettsikkerhet - Informasjonsformidling til asylsøkere i en tidlig fase*.

Som nevnt ovenfor uttrykker 90 prosent av de ansatte i mottak ifølge Difis undersøkelse at de har behov for kompetanseheving hva gjelder informasjonsarbeid. Det framgår også at 60 prosent av de mottaksansatte hadde vært ansatt i under 1 år da undersøkelsen ble gjennomført.²⁵ De ovennevnte temaene er av juridisk karakter. Det synes klart at det kreves kunnskap om menneskerettigheter, nasjonalt regelverk og vedtakspraksis for å kunne gi relevant informasjon om temaene. Det framgår ikke av informasjonsplanen eller veilederen i hvilken grad det forventes at informasjonsmedarbeidere forestår slik informasjon selv. Det nevnes imidlertid som forslag til metode at man benytter eksterne informatører som er «eksperter på sine respektive områder». International Organization for Migration (IOM), Flyktningshjelpen og politi nevnes her som eksempler. Per januar 2011 er imidlertid Flyktningshjelpen ikke lenger involvert i informasjons- og veiledningsvirksomhet verken rettet mot beboere eller ansatte i mottak. IOM tilbyr informasjon om støtteordninger for frivillig retur for asylsøkere og personer med endelig avslag på asyl.

UDIs informasjonshefte til beboere i mottak inneholder blant annet kortfattet informasjon om hva som kreves for å få innvilget oppholdstillatelse etter asylsøknad. Informasjonen er av svært generell karakter, noe som tilsier at den ikke er ment som en fyllestgjørende informasjon. På et sentralt punkt framstår UDIs informasjon likevel som upresis, noe som demonstrerer at det er et krevende tema å informere om.²⁶

28.6.3 Utvalgets vurdering

Ifølge informasjonsplanen for beboere i mottak er målet for informasjon om asylprosessen å «[b]idra til at beboerne danner seg et realistisk bilde av alle sider ved asylprosessen.»²⁷ Dette målet kan forstås på to ulike måter. Ansatte i asylmottak vil sannsynligvis kunne «bidra», men vil normalt ikke ha forutsetninger for å gi tilfredsstillende veiledning og informasjon om temaet på en slik måte at man kan oppnå et resultat hvor beboere faktisk «danner seg et realistisk bilde av alle sider ved asylprosessen». Det kan ikke legges til grunn at informasjonsmedarbeidere i mottak kan infor-

mere om slike forhold, ut over det helt grunnleggende. Med tanke på de kompetansekrav som stilles per i dag, kan det ikke forventes at mottaksansatte skal informere om temaene på en fyllestgjørende måte. Med unntak av ankomstfasen er det få eller ingen eksterne informasjonstilbydere som per i dag kan utføre dette. Difis understrekning av det store behovet blant asylsøkere for informasjon «om sin egen sak» peker også i retning av et til dels uuttømmelig behov. Asylsøkere som har fått avslag på asyl, vil sannsynligvis ikke slå seg til ro med situasjonen. I virkeligheten vil frustrasjon over avslag og informasjonsbehov vanskelig kunne skilles.

De ansatte i mottak er de best egnede til å informere om de fleste temaene i informasjonsprogrammet. Den daglige kontakten med beboere er avgjørende her. Det er nemlig stor variasjon blant asylsøkere når det gjelder forutsetninger for å erverve kunnskap og forståelse om de tema som det skal informeres om. Det at ansatte i mottak selv forestår informasjonen, sikrer at innhold og presentasjon er tilpasset den enkelte beboer. Ifølge Difis rapport uttrykker asylsøkerne som deltok i kartleggingen, at de stoler på den informasjonen de mottar fra mottaksansatte.

Hva gjelder informasjon om asylprosedyre, er det blant annet behov for å vurdere om det er formålstjenlig at ansatte står for informasjonen. I denne forbindelse er det avgjørende hva slags informasjon det faktisk legges opp til å gi. Å gi grunnleggende informasjon om asylprosedyre vil ikke kreve særskilt kompetanse. Individuell veiledning om den enkeltes asylsak vil forutsette innsikt i asyregelverk og -saksbehandling. Det første synes å være hva det legges opp til per i dag, selv om målene kan framstå som klart høyere i informasjonsplanen. Etter hva som framkommer i Difis rapport, er også *behovet* for denne typen informasjon langt større enn hva som tilbys i dag. Behovet for informasjon «om saken» handler ikke først og fremst om grunnleggende og generelle forhold rundt asylprosedyre og -kriterier. Det handler sannsynligvis i større grad om den enkeltes sak.

Det er grunn til å spørre om det er et realistisk mål å tilfredsstille det eksisterende behovet innenfor det ordinære informasjonsarbeidet, og om dette under enhver omstendighet er mulig. Mye tyder på at behovet for å vite utfallet av søknaden er det som gjør seg sterkest gjeldende. Dette råder som kjent ikke mottaksansatte over. I mellomtiden er det kun informasjon om det sekundære, herunder søknadens status, prosedyre, kriterier og statistikk, som kan gis. I perioden etter et eventuelt avslag har asylsøkeren rett på fri

²⁵ Difi (2009): s. 30.

²⁶ Informasjonsheftet viser til flyktningskonvensjonen for utfyllende informasjon om hva som gir rett til asyl. Konvensjonsteksten inneholder imidlertid ikke noen nærmere presisering av kriteriene for flyktningsstatus.

²⁷ UDI (2006): *Rammeplan for informasjon i mottak*, modul 4.

rettshjelp, det vil si advokatbistand i forbindelse med klage. Det som framkommer i Difis rapport, tyder likevel på at bistand i forbindelse med utarbeidelse av skriftlig klage på vedtak heller ikke er tilstrekkelig til å dekke informasjonsbehovet i denne fasen.

Det er likevel grunn til å anta at «sekundær» eller kontekstuell informasjon vil være å foretrekke framfor ingen informasjon, i påvente av det primære, det vil si utfallet. I den forbindelse vil det være hensiktsmessig å utvikle nye og bedre metoder i tillegg til de eksisterende. Utvalget har følgende anbefalinger:

- Informasjon om asylprosessen er spesielt krevende og åpner i liten grad for lokal tilpasning. Det bør derfor utarbeides tydeligere rammer og mer utfyllende veiledning for denne delen av informasjonsarbeidet.
- UDI har siden 2008 publisert praksisnotater for en del opprinnelsesland. Dette er informasjon som vil kunne nyttiggjøres i informasjonsarbeidet.
- De nærmeste til å informere og gi opplæring om asylsaksbehandling er personell med saksbehandlingskompetanse, det vil si ansatte i UDIs Asylavdeling. Personell herfra bør benyttes i forbindelse med opplæring av mottaksansatte.²⁸
- Mottak bør regelmessig motta oppdatert informasjon om status for saksbehandling, saksbehandlingstid fordelt på opprinnelsesland og/eller søknadsdato.
- Det bør legges til rette for brukertilpassede IKT-løsninger som kan gi informasjon om status for saksbehandling.²⁹

²⁸ Årlig kostnad er av UDI beregnet til kr 152 000 jf. e-post til utvalget av 4.3.11.

28.7 Kompetanse/kompetanseheving

Ifølge Difis rapport er informasjonsarbeid i mottak svært omfattende og ressurskrevende og stiller store krav til kompetanse. Mottaksansatte melder om behov og ønske om kurs og kompetanseutvikling, noe som nok delvis kan tilskrives det faktum at mange ansatte i mottak har forholdsvis liten erfaring innenfor sitt felt. Et tiltak som vil kunne være et viktig bidrag for å videreutvikle denne delen av mottaksdriften, er etablering av mottak som har mer langsiktig drift, og som derved vil ha gode forutsetninger for kompetanseutvikling- og overføring. Det synes opplagt at informasjonsarbeid er ett av de områdene hvor et slikt tiltak vil kunne ha betydelig effekt. (Se kap. 17 for en nærmere drøfting av basismottak).

28.8 Regelverk

I forbindelse med sammenligningen av norsk regelverk og praksis med EUs mottaksdirektiv fant utvalget at det er behov for å forskriftsfeste rett til skriftlig informasjon om rettigheter og plikter knyttet til mottakstilbudet. (Se pkt. 32.2, § 10)

²⁹ I *IKT-strategi for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010*, s. 9 framgår det at: «Elektronisk dialog skal i størst mulig grad være hovedtilbudet til brukere og samarbeidspartnere. Dette skal gi bedre service og tilgjengelighet, samt bedre kvalitet på utvekslede data samt bedre kontroll på informasjonsflyten. Dette vil muliggjøre betydelig intern effektivisering i utlendingsforvaltningen, samt tilfredsstillende myndighetenes overordnede målsetninger innen området. Samtidig legges det til rette for å gi brukere bedre innsyn i egne opplysninger.» Utvalget har fått opplyst fra Justis- og politidepartementet at asylsøkere og deres advokat etter planen vil bli omfattet av økt innsyn i status for søknad.

Kapittel 29

Aktiviteter

29.1 Målsettinger

Ifølge Utlendingsdirektoratets (UDI) rundskriv *Reglement for drift av statlige mottak*¹ skal de ordinære mottakene «bidra til at beboerne kan ivareta sin egen livssituasjon under mottaksoppholdet» og «være et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon, samt ivareta, og gi vekstmuligheter for deres individualitet, tilhørighet og mestringsevne». Derfor skal mottak «drives på en måte som gir beboerne gode muligheter til praktisk deltakelse i og reell innflytelse på driften» og «ha et beboerrettet arbeid med tiltak som er differensiert i forhold til beboernes behov, bidrar til en meningsfylt hverdag og gir den enkelte muligheter til å ivareta sitt språk og sin kultur».

Det er utarbeidet egne rundskriv for henholdsvis *fritidsaktiviteter*, *samarbeid med lokale instanser* og *beboermedvirkning*. I rundskriv om krav til beboermedvirkning inngår en målsetting om at beboere skal ha «reelle påvirkningsmuligheter i saker som angår deres hverdag»². Det er også utarbeidet en veileder for beboermedvirkning i ordinære mottak.³ Her framgår det at formålet med frivillige aktiviteter for beboere i mottaket er å «gi beboerne muligheter til å fylle mottakshverdagen med aktivitet og mening». Utgangspunktet for dette skal likevel være målsettingen om mottaket som et mest mulig normalt bosted i en unormal situasjon. Derfor skal det ikke skapes en kunstig sysselsettingssituasjon på mottaket hvis det finnes gode alternativer utenfor (se kap. 23 for en nærmere redegjørelse om temaet). I UDIs føringer angis det videre at mottakspersonalet skal innta en veiledende og tilrette-

leggende rolle når det gjelder frivillige aktiviteter, fordi beboere i størst mulig grad selv skal ta ansvar for organiseringen av aktiviteter.

Det er ikke satt noen norm for hvor mye tid som skal gå med til de ulike aktivitetene, og hvilke aktiviteter som skal gjennomføres. Hovedgrunnen til dette er to viktige premisser som skal ligge til grunn for mottaksdrift, nemlig beboermedvirkning og differensiering. Beboermedvirkning innebærer at mottaket organiserer driften sin på en slik måte at beboerne sikres gode muligheter til praktisk deltakelse i og reell innflytelse på driften. Differensiering handler om at mottaket tilpasser og tilrettelegger driften av mottaket for alle grupper og individer som til enhver tid bor på mottaket. Det vil da være problematisk å lage ett sett med svært konkrete krav som vil være realiserbare og hensiktsmessige for samtlige mottak til enhver tid, særlig når mottakene dessuten i flere sammenhenger er avhengige av eksterne aktører for å oppfylle kravene, og de lokale forutsetningene varierer sterkt.⁴

29.1.1 Obligatoriske og frivillige aktiviteter

Visse aktiviteter for beboere i mottak er obligatoriske, noe som innebærer at manglende deltakelse eller utførelse fører til trekk i den økonomiske støtten. Ifølge UDI er slike «obligatoriske tiltak» møter og øvrige aktiviteter knyttet til gjennomføringen av informasjonsprogram og aktiviteter som er nedfelt i mottakenes respektive husordensregler, og som det er påkrevet at beboerne utfører. Dette dreier seg hovedsakelig om den enkelte beboers plikt til å delta i renholdet på mottaket samt på dugnader for diverse vedlikehold.⁵

¹ RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak*

² RS 2008-034 *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*

³ RS 2008-034V1 *Veileder i beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*

⁴ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *Norskopp-læring for voksne asylsøkere – Rapport fra en arbeidsgruppe*, s. 8.

⁵ E-post fra UDI til utvalget datert 15.11.2010.

29.1.2 Norskopplæring

Siden 1988 har tilbud om norskopplæring for asylsøkere variert. I perioden 1991 til 1. august 1996 var norskundervisning i prinsippet forbeholdt beboere med innvilget oppholdstillatelse. I perioden 1996–2002 ble også asylsøkere tilbudt norskundervisning. Fra 2003 ble igjen norskundervisning kun et tilbud for personer med oppholdstillatelse. Bondevik II-regjeringen gjennomførte endringen på grunn av budsjettmessige prioriteringer. Prioriteringen var koblet til en vurdering om at en stor andel av asylsøkerne som kom til Norge i 2002, kom fra land der det var liten grunn til å frykte forfølgelse, og dermed var det stor sannsynlighet for avslag på asylsøknaden. Stoltenberg II-regjeringen varslet i sin regjeringsplattform («Soria Moria I») at norskopplæring skulle gjeninnføres. Fra 1. september 2007 ble det gjeninnført som tilbud også for asylsøkere. Asylsøkere kan etter gjeldende ordning få inntil 250 timer opplæring i norsk. Asylsøkere har ingen lovfestet rett og plikt til opplæring i norsk. Vertskommuner for asylmottak har ansvar for å tilby norskopplæring og mottar tilskudd til formålet. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter tilskuddsordningen for norskopplæring for asylsøkere.

En arbeidsgruppe bestående av medarbeidere fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, UDI og IMDi utarbeidet en rapport med anbefalinger for ordning med norskopplæring for voksne asylsøkere. Arbeidsgruppen viste til at språkopplæring (opptil 250 timer) bør gjennomføres med en viss intensitet for å være mest mulig effektiv, og anbefalte derfor et minimum på 10 timer per uke.⁶ Med et timeantall på minimum 10 timer per uke vil opplæringen være gjennomført i løpet av 6 måneder.

Formålet med norskopplæring for asylsøkere er ifølge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet at asylsøkere skal tilegne seg basisferdigheter i norsk som muliggjør kommunikasjon på dagligdags norsk i mottaket og i lokalmiljøet. Norskopplæring vil også bidra til at oppholdet i mottak vil få et positivt innhold og vil støtte opp om integreringen av dem som får oppholdstillatelse i Norge.⁷ Norskopplæringen er ikke en obligatorisk aktivitet for beboere i mottak.

På oppdrag fra IMDi leverte TNS Gallup i januar 2011 en undersøkelse om norskopplæring for asylsøkere.⁸ Undersøkelsen baserte seg på intervjukjema utfyllt av mottaksledere ved ordinære asylmottak og opplæringsvarlige ved opplæringssteder i kommuner med norskundervisning for asylsøkere. Ifølge undersøkelsen fikk alle i målgruppen tilbud om norskopplæring. De aller fleste mottak og opplæringssteder melder om høy deltakelse på norskopplæring. Ved over halvparten av mottakene og opplæringsstedene benytter over 90 prosent av asylsøkerne seg av tilbud om norskopplæring. 61 prosent av opplæringsstedene rapporterer at deltakerne vanligvis gjennomfører 250 timer eller mer, og hele 77 prosent av mottakene rapporterer at 250 timer eller mer gjennomføres. Ved både mottak og opplæringssteder er det særlig fire forhold som oppgis som grunn til at asylsøkere ikke deltar, eller at de faller fra, i norskopplæringen. De fire forholdene er: manglende motivasjon, helseproblemer, vanskeligheter med barnepass og at asylsøkeren har fått lønnet arbeid. Fra både mottaksledere og opplæringsansvarlige anbefales det at timetallet økes, at norskopplæringen gjøres obligatorisk, samt at personer som omfattes av dublinprosedyre, gis tilbud om norskopplæring.

Berg og Sveaass har beskrevet norskopplæring som en svært vesentlig faktor for beboeres trivsel, mestring og psykiske helse. Det handler om struktur i hverdagen, økt mestringsevne og kontroll over egen situasjon, kontakt og kommunikasjon internt på mottaket og mellom beboere og lokalsamfunn, motvirke konflikter på mottak og relasjoner mellom foreldre og barn. Fra kommunenes side har det blitt påpekt at bortfallet av norskopplæring for asylsøkere (i perioden 2003–2007) førte til økte utgifter til tolking for skole- og helsevesen.⁹

Personer som har fått innvilget oppholdstillatelse, vil etter introduksjonsloven § 17 ha rett og plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Retten og plikten gjelder fra det tidspunktet oppholdstillatelse innvilges.¹⁰ Utvalget har spurt IMDi, som forvalter tilskuddsordningen, hvorvidt beboere som venter på bosetting, deltar i slik opplæring. IMDi har meldt at de ikke har relevant tallmateriale tilgjengelig.¹¹

⁶ AID (2006): *Norskopplæring for voksne asylsøkere – Rapport fra en arbeidsgruppe*.

⁷ Barne-, og likestillings- og inkluderingsdepartementet (2007): *Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere i mottak*. Rundskriv nr. A-20/2007.

⁸ TNS Gallup (2010): *Undersøkelse om norskopplæring for asylsøkere*.

⁹ Berg, Berit og Nora Sveaass (2009): *Det hainnle om å leve*. NTNU Samfunnsforskning, s. 138–139.

¹⁰ § 17 i lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

¹¹ Brev til utvalget fra IMDi av 11.3.2010.

29.1.3 Informasjonsprogram

Informasjonsprogrammet er en obligatorisk aktivitet. UDI har utarbeidet retningslinjer for hvilke tema som skal berøres i programmet. Det enkelte mottak gis for øvrig stor frihet både når det gjelder tidsomfang og hvordan det gjennomføres. (Se kap. 28 for en nærmere omtale av informasjonsprogrammet).

29.1.4 Frivillige aktiviteter i mottaket

Utlendingsdirektoratet gir i sine styringsdokumenter for mottaksdrift en rekke ulike krav og anbefalinger når det gjelder frivillige aktiviteter med utgangspunkt i selve mottaket. Kravene til aktivitetstilbud er generelle. Det framgår for eksempel at mottaket skal ha et frivillig aktivitetsprogram som beboerne har hovedansvar for.¹² Det er således opp til mottakspersonalet og beboere i samarbeid å avgjøre hva tilbudet skal bestå av. Samtidig gis det helt konkrete forslag til aktiviteter. I veileder for beboermedvirkning står det blant annet at beboere kan få delegert ansvar for å hente nyankomne og sørge for mat ved ankomst, bistå med språktrening og gi leksehjelp. Berg og Sveaass viser gjennom eksempler bredden i aktivitetstilbudet, hvor ett mottak har definert det å se på TV som en aktivitet, og et annet har arrangert skogbrukskurs for beboere.¹³

29.1.5 Aktiviteter i og utenfor mottaket

Lauritsen og Berg beskriver i en studie fra 1999 ulike tilnærminger til aktivitet fra mottak eller driftsoperatørers side. Noen vektlegger å få beboere ut av mottaket for deltakelse i samfunnet og nærmiljøet rundt. Andre legger i langt større grad opp til aktiviteter i mottaket, noe de mener er nødvendig fordi beboere kun i begrenset grad kan nyttiggjøre seg aktiviteter utenfor, blant annet på grunn av språk og økonomi. Forfatterne påpeker at også fysiske forhold som lokalenes innretning, beliggenhet og størrelse har betydning for mulighetene til å tilrettelegge for ulike typer aktivitet.¹⁴

29.1.6 Beliggenhet

Av det gjeldende konkurransegrunnlaget for drift av statlig mottak framgår det at «[m]ottaket bør ha en beliggenhet som tilrettelegger for at beboerne kan være aktive deltakere i lokalmiljøet. Tilbudet skal inneholde en redegjørelse for i hvilken grad dette behovet vil kunne dekkes.»¹⁵ I hvilken grad det er mulig for et mottak å basere seg på frivillige aktiviteter som finner sted utenfor mottaket, vil avhenge av hvilke muligheter som finnes i lokalsamfunnet. Generelt vil det gjerne være vanskeligere å realisere deltakelse i organiserte aktiviteter lokalt i de tilfeller mottaket er plassert på et sted hvor et slikt tilbud er begrenset. Lokalisering i eller nær et byområde vil åpne for andre muligheter enn et mottak som befinner seg i et tynt befolket område. På den annen side vil muligheten til aktiviteter knyttet til naturen oftest være langt bedre i sistnevnte tilfelle. Fiske er for eksempel en populær aktivitet på mange mottak. Berg og Sveaass forteller imidlertid om vanskeligheter knyttet til den praktiske organisering av dagliglivet på steder med lengre avstander til butikker og andre tjenestetilbud.¹⁶ Nivået på økonomiske ytelser til beboere i mottak åpner ikke for utstrakt bruk av offentlig kommunikasjon. I en by vil det derimot være gangavstand til det meste. Agderforskning og Senter for byøkologi fant i en undersøkelse fra 2010 at lokalisering også har betydning for grad av kontakt mellom beboere og lokalbefolkning. Blant annet vil lokalisering ha betydning for foreninger som forsøker å gjøre et arbeid for mottaksbeboere, ikke minst på grunn av transportkostnader.¹⁷

Ifølge Agderforskning og Senter for byøkologi er det lokale foreningslivet i en særstilling når det gjelder å skape kontakt og gode relasjoner mellom lokalsamfunn og mottak. I deres kvalitative undersøkelser (casestudier) fant de videre at mottakspersonalets kompetanse er en kritisk suksessfaktor når det gjelder kontakt med nærmiljøet. Ifølge forfatterne synes den typen tilretteleggerrolle som behøves for å lykkes her, å komme i tillegg til det som defineres som mottakenes kjernevirksomhet. De viser som eksempel til det å stille opp utenfor normal arbeidstid for å informere om mottaket på medlemsmøter i lokale foreninger. Tilsvarende viser de til betydningen av ildsjeler i

¹² RS 2008-027 *Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlig mottak.*

¹³ Berg og Sveaass m.fl. (2009), s. 140–141.

¹⁴ Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999): *Mellom håp og lengsel.* SINTEF, s. 74.

¹⁵ Utlendingsdirektoratet: *Konkurransegrunnlag – Drift av statlig mottak.*

¹⁶ Berg og Sveaass m.fl. (2009), s. 143.

¹⁷ Drangslund, Kari Anne K. mfl. (2010) *Asylmottak og lokalsamfunn.* Agderforskning, s. 126.

lokalsamfunnet som en viktig suksessfaktor for positive utviklingsprosesser lokalt.¹⁸

29.1.7 Aktivitet og psykisk helse

Asylsøkere befinner seg i en utsatt situasjon psykisk sett. Brudd med fortiden og usikkerhet om framtiden setter sitt preg på tilværelsen. Berg og Sveaass viser til at langvarig usikkerhet har negative konsekvenser for asylsøkeres psykiske velvære blant annet fordi de kommer i en sterk avhengighetsposisjon mens de venter på avgjørelsen. En rekke studier som omhandler asylsøkeres psykiske helse, har pekt på at fravær av meningsfull aktivitet bidrar til å forsterke problemer knyttet til asylsøkertilværelsen.¹⁹ Aktivitet er således en vesentlig faktor i et psykisk helse-perspektiv. Norskopplæring og arbeid er faktorer som ofte nevnes som effektive forebyggende tiltak.

29.1.8 Arbeid

Sosial inkludering gjennom deltakelse i arbeidslivet er et grunnleggende kjennetegn ved velferdsstaten. Arbeidslivet, i tillegg til utdanning, anses som den viktigste arenaen for integrering i samfunnet for bosatte flykninger og andre innvandrere. I Stoltenberg II-regjeringens plattform for andre regjeringperiode («Soria Moria II») står følgende:

Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et klas-sedelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn resten av befolkningen. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er det viktigste virkemidlet for å motvirke fattigdom, for å utjevne sosiale forskjeller og for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn.²⁰

Utlendingslovutvalget (2004) uttalte følgende om midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere:

En aktuell problemstilling er i hvilken grad utlendinger som søker beskyttelse skal ha adgang til å ta arbeid mens søknaden er til behandling. Utvalget ser ingen sterke motforestillinger mot dette. Tvert imot kan det fremme integreringsprosessen og redusere kostnadene med drift av mottak som følge av at arbeidsinntekt normalt medfører trekk

i økonomiske ytelser til utlendingen. Utvalget mener at utlendinger som har søkt beskyttelse bør ha en generell adgang til å ta arbeid. Adgangen til å ta arbeid bør gjelde frem til det er satt en utreisefrist i et eventuelt avslag.²¹

I 2006 framla en komité utgått fra den svenske Riksdagen en utredning om arbeidsinnvandring til Sverige. Komiteen drøftet asylsøkers rett til å ta arbeid. Komiteen identifiserte enkelte uheldige konsekvenser ved å gi asylsøkere rett til arbeid. Blant momentene som ble nevnt, var at det har forekommet salg av organiserte reiser til Sverige der asylsystemet har blitt anvendt som en kanal for personer som har ønske om arbeid. Når asylsøkere blir en del av arbeidsmarkedet, kan det være vanskeligere å kontrollere forekomsten av svart arbeid blant asylsøkere. Arbeidsgivere som har gitt opplæring til asylsøkere, kan rammes hvis asylsøkeren får avslag. Arbeid kan skape falske forhåpninger om oppholdstillatelse, og et avslag kan oppleves som en større skuffelse. Komiteen konkluderer likevel med at momenter som taler for rett til å ta arbeid, er sterkere enn det som taler mot. Først og fremst gjelder dette hensynet til en effektiv integrasjon for dem som får oppholdstillatelse. Erfaringen tilsier at personer som har arbeidet i asylsøkerperioden, har et langt bedre utgangspunkt for integrering i arbeidslivet og samfunnet generelt. Videre mente komiteen at allmennhetens syn på asylsøkere kan bli positivt påvirket når de kan forsørge seg selv.²² (Gjeldende ordning med arbeidstillatelse for asylsøkere i Sverige er nærmere omtalt i kap. 11.3).

En kartlegging gjennomført i 2000 viste at 9,1 prosent av alle beboere i asylmottak i Norge var i jobb. Av disse var 6,4 prosent i heltidsjobb, mens 2,7 prosent var i deltidsjobb. Flere mottak rapporterte at en del av beboerne hadde sesongarbeid eller korttidsarbeid i perioder, noe som ikke ble fanget opp av undersøkelsen.²³ Den til enhver tid rådende situasjon i arbeidsmarkedet vil naturligvis være avgjørende for mulighetene asylsøkere har til å skaffe seg arbeid.

Praksis for innvilgelse av arbeidstillatelse ble endret med virkning fra 1.1.2009, da framleggelse av gyldig pass ble en forutsetning. Dette har ført til at det innvilges langt færre slike tillatelser. I de første 4 månedene i 2009 ble det innvilget 602 arbeidstillatelser til asylsøkere. Til sammenlig-

¹⁸ Sst. s. 156 f.

¹⁹ Berg og Sveaass mfl. (2009), s. 31.

²⁰ Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (2009): *Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013*.

²¹ NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov*.

²² SOU 2006: 87 *Arbetskraftinnvandring til Sverige*, s. 197–206.

²³ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*, s. 73 (elektronisk versjon/pdf).

ning ble det gitt 2 741 tillatelser de siste 4 månedene i 2008.²⁴

Endringen ble delvis begrunnet med ønske om å få flere asylsøkere til å framlegge ID-dokumenter ved søknad om asyl samt forebygge ubegrunnede søknader. UDI har rapportert at endringen kan ha hatt en viss effekt for enkelte grupper (afghanere og statsløse palestinere) når det gjelder framskaffelse av ID-dokumenter.²⁵ I forhold til det totale antall søkere er det imidlertid snakk om en begrenset økning når det gjelder framleggelse av gyldig pass. Det ble i første halvår 2010 ikke innvilget noen arbeidstillatelser til eritreere, som var den største gruppen asylsøkere. Eritreiske asylsøkere er også en gruppe med høy innvilgelsesprosent (80 prosent første halvår 2010).

UDI utlyste i 2010 et forskningsoppdrag som skal gjennomføres innen 2011. Prosjektet har som formål å undersøke om tiltaket har virket etter intensjonen, og hvordan tiltaket påvirker asylsøkere og mottakssituasjonen.

29.1.9 Utvalgets vurdering

Tilbudet i mottak har som målsetting at beboere i størst mulig grad skal ta hånd om sitt eget liv. En slik tilnærming peker blant annet mot respekt for mottaksbeboeres integritet og individualitet, rett til medbestemmelse og likeverdig behandling. Det er imidlertid mye som tyder på at det er betydelig avstand mellom mål og virkelighet. Passivitet og frustrasjon preger tilværelsen for mange asylsøkere.

For å bidra til å realisere målene forutsettes det etter utvalgets oppfatning et personale med kunnskap, engasjement og evne til å initiere dynamiske prosesser både på mottaket og i lokalmiljøet. I perioder med mange nyopprettede mottak og personale uten eller med begrenset erfaring vil det være spesielt vanskelig å oppnå. Ivaretagelse over tid av kompetanse i mottaksapparatet er en utfordring som gjelder flere områder av mottaksdrift.

Mottakets beliggenhet er en annen faktor som vil ha betydning for handlingsrommet. Beboeres mulighet til å delta i lokalt aktivitetstilbud er et hensyn som bør vektlegges både ved mottaksetablering og nedbygging av mottaksplasser.

Ved å legge til rette for varierte og meningsfulle former for aktivitet vil man trolig bidra til at

de som får oppholdstillatelse, vil være bedre forberedt på et fortsatt liv i Norge. De som får avslag, har fått delta i aktiviteter som har bidratt til opprettholdelse av selvrespekt og motvirket psykiske problemer. Arbeid, norskopplæring, involvering i mottakets daglige oppgaver og deltakelse i foreningsliv vil kunne spille en avgjørende rolle for den enkelte asylsøkers motstandsdyktighet og mestring.

Norskopplæring bidrar til selvhjulpenhet og normalisering fordi det muliggjør samfunnsdeltakelse. Erfaringene fra perioden uten norskkundervisning demonstrerte at tilbudet er viktig på mange måter for kvaliteten på mottakstilbudet. Norskkunnskaper er også en viktig forutsetning for å kunne ta arbeid i mottaksperioden.

Utvalget noterer seg at det ikke finnes oversikt over andel beboere i mottak som venter på bosetting i kommune og som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jamfør introduksjonslovens § 17 og § 18. Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om oppholdstillatelse til bosetting har de siste tre år vært nesten 6 måneder. Det er etter utvalgets syn svært viktig at denne tiden benyttes til mest mulig intensiv opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Utvalget vil ikke utelukke at muligheten for arbeidstillatelse kan spille en rolle for om asylsøkere velger seg Norge som destinasjon, det vil si virke som en såkalt pullfaktor. Utvalget mener likevel det må være andre måter å forebygge misbruk av asylordningen på enn i betydelig grad å begrense asylsøkeres mulighet til å ta seg arbeid. Klientifisering er en reell fare i en passiv mottakstilværelse. Verken for personer som skal integrere seg i Norge, eller for dem som må returnere til hjemlandet, vil det være hensiktsmessig å leve en passiv tilværelse.

Norskopplæring og -kunnskaper i tillegg til arbeidstillatelse er vesentlige faktorer for å normalisere tilværelsen og motvirke passivitet. Omfanget av arbeidstillatelse for asylsøkere vil også kunne påvirke statens utgifter i positiv forstand ettersom lønnsinntekt fører til reduksjon i utgifter.

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, påbe-

²⁴ UDI (2010): *Asylsøkeres rett til å ta arbeid*. Konkurranses grunnlag.

²⁵ UDI (2010): *Effektrapport for 2. tertial 2010 om regjeringens innstrammings tiltak*.

gynner 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.

Kapittel 30

Kvalifisering

30.1 Innledning

Kapittelet inneholder en oversikt over hvordan kvalifiseringstiltak for asylsøkere har vært vektlagt fra slutten av 1990-årene og til i dag. Videre drøftes dagens vektlegging av kvalifisering knyttet til frivillig retur til hjemlandet.

30.2 Om grunnleggende kvalifisering

I Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001) defineres grunnleggende kvalifisering slik:

Med grunnleggjande kvalifisering forstår vi i denne sammenhengen tileigning av informasjon og kunnskap som gjer nykomne flyktningar i stand til å delta i samfunnslivet og fungere i ordinært arbeid, eller i stand til å nytte seg av det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet.¹

Meldingen drøfter kvalifisering og arbeid for asylsøkere og viser til at det fra flere hold er fremmet forslag om at en i tillegg til norskopplæring for asylsøkere bør gå lengre når det gjelder å gi asylsøkere tilbud om kvalifisering i form av arbeidsmarkedstiltak. Etter regjeringens vurdering reiser dette flere prinsipielle spørsmål:

Eit meir omfattande tilbod i mottaksfasen vil på den eine sida vere viktig med sikte på rask overgang til vanleg arbeid eller utdanning etter busetjing for dei som skal bli verande i landet. For dei som skal reise attende til heimlandet, vil kvalifisering vere eit gode i alle høve. På den andre sida kan ein argumentere med at høve til å ta seg arbeid og tilbod om kvalifisering for asylsøkjalar i mottak vil kunne gjere det meir attraktivt å søkje asyl i Noreg. Det kan òg vere vanskelegare å få personar som har fått avslag på ein søknad om asyl, til å forlate landet når dei langt på veg et blitt aktive delta-

karar i samfunnslivet. Å leggje til rette for kvalifisering i mottak kan også skape urealistiske forventningar om ei framtid i landet.²

Etter dette konkluderer regjeringen med at asylsøkeres muligheter til å ta seg arbeid bør videreføres, og at arbeidsmarkedsetaten skal bidra med formidling av arbeid. Arbeidsmarkedstiltak i form av kvalifisering bør imidlertid reserveres for dem som skal bli i landet. Regjeringen vil allikevel «vurdere korleis tilbodet i mottak kan bli meir heilskapleg både med tanke på å førebu til grunnleggjande kvalifisering og ei god busetjing, eller med tanke på å førebu ei eventuell tilbakevending til heimlandet.»³

Kommunalkomiteen hadde i sin innstilling til Stortinget følgende merknad som er relevant i denne sammenhengen:

Komiteen vil understreke at det er viktig at arbeidet med å avdekke asylsøkeres reelle og formelle kvalifikasjoner starter allerede i mottaket slik at søknader om å få godkjent utdanning, og eventuelle påfyllingsbehov, avklares så raskt som mulig.⁴

30.2.1 Et allerede etablert samarbeid

Ved framleggingen av Stortingsmelding nummer 17 (2000–2001)⁵ var det allerede etablert et samarbeid mellom utlendingsmyndighetene og mottakene på den ene siden og arbeidsmarkedsmyndighetene på den annen. Dette samarbeidet hadde sin bakgrunn i mottaket av flyktninger fra Kosovo i 1999 som førte til tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet.

I Stortingsproposisjon nummer 59 (1998–99) foreslo regjeringen blant annet å øke bevilgningen til arbeidsmarkedsetaten med 54 millioner kroner

¹ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*, s. 83.

² Sst., s. 65.

³ Sst., s. 15.

⁴ Innst. S. nr. 197 (2000–2001), s. 22.

⁵ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*.

til arbeidsmarkedstiltak. Begrunnelsen var som følger:

For å avklare behovet for kvalifisering og for at flyktningene raskt skal kunne komme inn på det norske arbeidsmarkedet vil det være behov for at arbeidsmarkedsetaten foretar kartlegging av flyktningenes tidligere utdanning og arbeidserfaring. Det vil også være behov for formidlingsbistand. Regjeringen ser det som viktig å nytte dagens stramme arbeidsmarked til å få flyktninger inn i ordinært arbeid så tidlig som mulig. For en del av flyktningene vil dette kunne være aktuelt allerede i mottaksfasen.⁶

Det er i den forbindelse også verdt å merke seg at flyktningene fra Kosovo ble gitt kollektiv beskyttelse. Det innebar at de skulle reise hjem dersom behovet for beskyttelse opphørte i løpet av en periode på 4 år.⁷ Kommunalkomiteen hadde da også følgende merknad til proposisjonen:

Flertallet støtter en videreføring av politikken med å legge til rette for at flyktningene skal kunne delta aktivt og få bruk for sine ressurser i samfunns- og arbeidsliv. Erfaring viser at det er de som har vært engasjert og aktive i eksilperioden som har det beste utgangspunktet for tilpasningsprosessen som følger etter en tilbakevending.⁸

Tilleggsbevilgningen til arbeidsmarkedsetaten skulle primært benyttes overfor flyktningene fra Kosovo, men den kom også andre asylsøkere og flyktninger til gode. I tildelingsbrevet fra Arbeidsdirektoratet til fylkesarbeidskontorene for andre halvår 1999 het det at «[f]ormidlingsarbeid skal gis alle flyktningegrupper».⁹ Videre skriver Arbeidsdirektoratet at «[s]elv om tiltaksbruk foreløpig vil være mest aktuelt i forbindelse med bosetting, kan tiltaksplasser i enkelte tilfeller likevel benyttes i mottaksfasen.»¹⁰ Det ble åpnet for at *alle* med arbeidstillatelse kunne registrere seg som arbeidssøkere hos det lokale arbeidskontoret.

Det er et viktig moment i den forbindelse at Utlendingsdirektoratet i 1998 hadde tatt initiativ til en forenkling av reglene for midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere. Vilkårene var tidligere at søkeren hadde oppholdt seg i landet i mer enn 4 måneder, og at det forelå et konkret arbeidstilbud. Utlendingsdirektoratet foreslo at disse vilkårene skulle bortfalle, og at midlertidig arbeidstillatelse skulle kunne gis dersom asylintervjuet var foretatt og søkerens identitet var kjent.¹¹ En endring av utlendingsforskriften som åpnet for dette, trådte så i kraft 15. juni 1999.

Det er vanskelig å si noe om effekten av tiltakene, for det finnes ikke sammenlignbare situasjoner. Men en kartlegging foretatt i regi av Utlendingsdirektoratet i 2000¹² viste at beboerne i 14 av 16 mottak fikk tilbud om praksisplass i kombinasjon med norskopplæringen. I elleve av mottakene sto arbeidsmarkedsetaten bak tilbudet, enten i samarbeid med mottaket og voksenopplæringen eller alene. Samtidig viser kartleggingen at mer enn hver fjerde beboer var i lønnet arbeid i fem av mottakene, mens mellom 10 og 25 prosent av beboerne var i arbeid i sju av mottakene. I 2001 hadde seks av ti mottak i Midt-Norge beboere som deltok på tiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten.¹³

Som en følge av tilleggsbevilgningen til arbeidsmarkedsetaten ble det altså etablert et samarbeid mellom de lokale arbeidskontorene og mottakene som hadde betydning for kvalifiseringstilbudet til beboerne i mottak.

30.2.2 Introduksjonsprogrammer og introduksjonslov

Et annet forhold som har vært av betydning når det gjelder kvalifisering for asylsøkere, er utviklingen av introduksjonsprogrammer for nyankomne flyktninger i kommunene. Introduksjonslovens formål er «å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.»¹⁴ Asylsøkere inngår imidlertid ikke i målgruppen for loven.

⁶ St.prp. nr. 59 (1998–99) *Tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1999 i forbindelse med mottak av flyktninger fra Kosovo*, pkt. 7 Arbeidsmarkedstiltak.

⁷ Pressemelding nr. 38/1999 fra Justis- og politidepartementet av 28.4.1999.

⁸ Innst. S. nr. 175 (1998–99), s. 3.

⁹ Brev fra Arbeidsdirektoratet til Fylkesarbeidskontorene av 14.7.1999: «Tildelingsbrev for 2. halvår 1999 – tillegg», vedlegg 3 s. 1.

¹⁰ Sst., s. 2.

¹¹ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet av 9.10.1998: «Forslag til forenklinger i spørsmål om midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere».

¹² Utlendingsdirektoratet (2001): *Rapport om kvalifiserende tiltak for beboere i mottak. Kartlegging av kvalifiseringstilbudet i 16 utvalgte mottak*.

¹³ Utlendingsdirektoratet (2001): *Regional tilstandsrapport fra mottak 2001*. Regionkontor Midt-Norge.

¹⁴ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere av 4. juli 2003 nr. 80, § 1.

Bakgrunnen for introduksjonsloven er å finne i Stortingsmelding nummer 17 (1996–97): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.¹⁵ Her drøftes problemet med at økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i mange tilfeller er blitt en form for langvarig inntektssikring for nyankomne innvandrere. Som en oppfølging av meldingen nedsatte kommunal- og regionalministeren våren 1998 en tverrdepartemental arbeidsgruppe som fikk i mandat blant annet å utrede hvordan forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader, og hvordan deres deltakelse i kvalifisering kan styrkes. I en delrapport fra januar 1999¹⁶ anbefalte arbeidsgruppen innføring av en egen stønadsordning ved lov for nyankomne innvandrere. Ved kongelig resolusjon av 19. november 1999 ble det så oppnevnt et utvalg for å utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere (introduksjonslovutvalget). Dette arbeidet resulterte i NOU 2001:20: *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*.¹⁷

Som nevnt over defineres asylsøkere ut av begrepet «nyankomne innvandrere». I NOU 2001:20 heter det:

Også asylsøkere kan ha behov for grunnleggende kvalifisering og introduksjon, og asylsøkere i mottak får gjerne visse tilbud om opplæring og kvalifisering. Mandatets krav om oppholds- og arbeidstilatelsetelse innebærer imidlertid at gruppen faller utenfor dette lovarbeidets ramme. Utvalget vil i tillegg peke på:

Det er ikke alle asylsøkere som får positivt vedtak om opphold i Norge. Å sette i gang et introduksjonstilbud allerede i asylsøkerperioden, vil etter utvalgets mening gi signaler om varig opphold som det ikke er grunnlag for. Videre vil utvalget peke på at hensikten med loven er å gi kommunene et bedre redskap i sitt integreringsarbeid. Siden asylsøkere i all hovedsak er bosatt i statlige asylmottak, og således faller utenfor kommunens alminnelige ansvar for integrering av innvandrere, er det lite naturlig å la denne gruppen omfattes av loven.¹⁸

30.2.3 Kvalifisering i asylmottak

Utlendingsdirektoratet satte søkelyset på kvalifisering i asylmottak på begynnelsen 2000-tallet. For årene 2001, 2002 og 2003 ble «målrettet kvalifisering» utpekt som ett av satsingsområdene for mottakene. I brevet til driftsoperatører og mottak som formidlet satsingsområdene for 2001,¹⁹ ble det vist til det pågående arbeidet med utvikling av introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere. Det heter at introduksjonsprogrammene er en organisering av opplæringstiltak som i løpet av en avgrenset periode skal ivareta den grunnleggende kvalifiseringen på en helhetlig måte. Med kvalifisering menes å øke den språklige kompetansen (lære norsk), å øke den faglige kompetansen (fullføre utdanning) og å øke den sosiale kompetansen (tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet generelt og arbeidslivet spesielt).

Det påpekes i brevet at for asylsøkere starter deler av denne kvalifiseringen ved ankomst til statlig mottak, både i form av norskopplæring (språklig kompetanse) og i form av informasjonsprogram og aktiviteter (sosial kompetanse). Det heter videre:

Når målrettet kvalifisering tas inn som et prioritert arbeidsområde i 2001, er det for å fokusere på de kvalifiserende aktivitetene som foregår mens personene bor i mottak, å bidra til at disse ses i sammenheng og at de målrettes. Med målretting menes at det skal ligge en bevisst tanke bak de kvalifiseringstiltakene som iverksettes. Målet er at beboerne i størst mulig grad skal kunne ivareta sin egen livssituasjon under mottaksoppholdet og at mottaksoppholdet skal forberede både for ev. retur til hjemlandet og for et videre liv i Norge.²⁰

I tilsvarende brev for 2002 konkretiseres føringene for arbeidsområdet, og det vektlegges spesielt at tiltakene må relateres til beboernes individuelle kvalifiseringsønsker og -mål. Det heter at «[f]or de fleste beboere vil norskopplæring og samfunnsinformasjon være de viktigste kvalifiseringstiltakene i mottaksfasen, men for noen kan kurs, hospitering og arbeidspraksis være aktuelle tiltak.»²¹ Det legges vekt på kartlegging av den

¹⁵ St meld nr 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.

¹⁶ Kommunal- og regionaldepartementet (1999): *Introduksjonsstønad. Et alternativ til sosialhjelp for nyankomne innvandrere*.

¹⁷ NOU 2001: 20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*.

¹⁸ Sst, s. 54.

¹⁹ Brev fra Utlendingsdirektoratet av 19.10.2000: «Føringer for mottakenes planarbeid for 2001».

²⁰ Sst., s. 4.

²¹ Brev fra Utlendingsdirektoratet av 8.10.2001: «Føringer for mottakenes planarbeid for 2002», s. 3.

enkeltes medbrakte kompetanse, samt å knytte denne til en kvalifiseringsplan.

I Utlendingsdirektoratets brev om satsingsområder for 2003²² deles den målrettede kvalifiseringen inn i to faser. Første fase, fra ankomst til vedtak på asylsøknaden, omfattet alle beboere og skulle være innrettet mot at beboerne skulle kunne ivareta sin egen livssituasjon under motaksoppholdet. Tiltakene skulle utformes med sikte på at retur var et mulig utfall av søknaden.

I den andre fasen, fra vedtak om oppholdstillatelse til faktisk bosetting, skulle kvalifiseringsarbeidet være individuelt rettet og ta utgangspunkt i den enkeltes behov. Tiltakene skulle knyttes opp mot beboerens bosettingssak, og innholdsmessig skulle de være knyttet opp til de kommunale introduksjonsprogrammene.

30.2.3.1 Driftsreglement/kravspesifikasjon

Den økte vektleggingen av kvalifisering i mottak fant også veien inn i de såkalte styringsdokumentene for asylmottakene. I driftsreglementet for perioden 1.9.1996–1.1.2003 hadde kvalifisering vært omtalt under et punkt om beboermedvirkning. Her het det at «[m]ottaket skal tilby beboerne enkle kvalifiseringstiltak når dette fremmer medvirkningen.»²³

Da det 1. januar 2003 trådte i kraft et nytt driftsreglement med en tilhørende kravspesifikasjon, hadde sistnevnte et eget punkt om kvalifisering. Målsettingen var å strukturere og målrette tiltak som kunne gjøre beboerne mest mulig selvhjulpne raskest mulig. Både kartlegging og utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner ble vektlagt. I tillegg skulle beboerne gis innflytelse på utvalget av kvalifiseringstiltak, og de skulle motta dokumentasjon på deltakelse.

Ut over det faktum at krav til kvalifisering ble tatt inn i kravspesifikasjonen, ble det fokusert betydelig mindre på temaet etter 2003. I dag finner man ikke igjen mye om kvalifisering i rundskrivene fra Utlendingsdirektoratet som ligger til grunn for driften av mottak. Riktig nok inneholder *Veileder i beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*²⁴ et avsnitt med tittel «Beboermedvirkning som kompetansebygging». Her omtales både språklæring og samfunnskunnskap, mottaket som

praksisplass og opplæring. Men dette er som nevnt en veileder og er altså ikke krav til driften.

30.2.3.2 Overfortolkning av politikken?

Det synes klart at Utlendingsdirektoratet så satsingen på kvalifisering i mottak på begynnelsen av 2000-tallet i sammenheng med det pågående utviklingsarbeidet knyttet til et introduksjonsprogram i kommunene. Utlendingsdirektoratet ble gitt et hovedansvar for oppfølging og utvikling av dette programmet gjennom tildelingsbrevet for 2001.²⁵ Tildelingsbrevet sier imidlertid ingenting om at det skal etableres en slik sammenheng. Kvalifisering i mottak omtales heller ikke i de påfølgende års tildelingsbrev, selv om Utlendingsdirektoratet i sin virksomhetsrapportering til departementet per 31.12.2002 skriver at «arbeidet med målrettet kvalifisering videreføres i mottakene også i 2003» og at dette er en «forberedelse til introduksjonsprogrammet i kommunene».²⁶

Dette manglende samsvaret mellom departementets bestilling til Utlendingsdirektoratet og direktoratets satsing *kan* være en grunn til at arbeidet med kvalifisering i mottak ble tonet ned. En annen årsak kan være bortfallet av norskopplæring til asylsøkere i 2003. I sin virksomhetsrapport til departementet per 31.12.2003 skriver Utlendingsdirektoratet om bortfallet av norskundervisning blant annet at «[k]valifiseringstiltak, som i langt større grad kunne startet i mottak, er vanskelig å få til pga. manglende språkkunnskaper.»²⁷ Da norskopplæringen for asylsøkere ble gjeninnført fra 1. september 2007, ble dette imidlertid ikke knyttet til en tilsvarende økt mulighet for kvalifiseringstiltak.

30.2.4 Situasjonen i dag

Det finnes to eksempler på en tydelig satsing på kvalifiseringstiltak fra de seneste par årene. Det ene er prosjektet «Hjem i verdighet – hjelp til selvhjelp» som ble gjennomført på Lier ventemottak i 2009. Målgruppen var personer med endelig avslag på asylsøknaden, og formålet var å gi disse arbeidsopplæring samt økt kompetanse i data og engelsk før hjemreise. Det andre er utdannings- og kvalifiseringstilbud for enslige mindreårige

²² Brev fra Utlendingsdirektoratet av 11.10.2002: «Føring for mottakenes planarbeid for 2003».

²³ Reglement for drift av statlig mottak, del B: Krav til motaksarbeidet, punkt 2.2.

²⁴ Vedlegg til RS 2008-034: *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak*.

²⁵ Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Utlendingsdirektoratet av 5.3.2001: «Statsbudsjettet 2001 – tildelingsbrev».

²⁶ Utlendingsdirektoratet (2003): *UDIs virksomhetsrapport pr. 31.12.02*, s. 12.

²⁷ Utlendingsdirektoratet (2004): *Virksomhetsrapport for Utlendingsdirektoratet per 31.12.2003*, s. 30.

med begrensede tillatelser på Salhus mottak i Bergen.²⁸

30.2.4.1 Retursenter

Regjeringen besluttet sommeren 2010 å etablere retursentre. Kvalifisering skal her være et virkemiddel for å motivere og forberede personer som har endelig avslag på asylsøknad til retur. Utlendingsdirektoratet har utarbeidet egne krav til returarbeid i retursentrene.²⁹ Her heter det at «[r]etursenteret skal tilrettelegge for og gjennomføre målrettede kvalifiseringstiltak for beboerne, som kan bidra til best mulig reintegrering etter retur til hjemlandet.»³⁰ I dette ligger det at retursenteret skal lage skriftlige halvårslige planer for tilbud om kvalifiseringstiltak og at alle beboere så langt som mulig skal ha tilgang til relevante tiltak. For barn og unge skal det sikres at hjemlandet blir satt i fokus, blant annet gjennom dialog med vertskommunen om muligheten for at barn i grunnskolealder kan få morsmålsopplæring.

I konkurransegrunnlaget som ble brukt ved utlysningene i februar 2011, utdypes dette slik:

For å fremme frivillig retur skal retursentrene gi tilbud om tidsbegrensede kvalifiseringskurs og opplæringstiltak, fortrinnsvis rettet mot arbeidsmuligheter i beboernes hjemland.

I tillegg vil UDI administrere prosjektmidler for ytterligere kvalifiseringstiltak. Retursentrene forutsettes å legge til rette for og/eller arrangere slike kvalifiseringstiltak. Tiltakene kan også arrangeres av eksterne aktører etter egen utlysning. Årlig tilgjengelige prosjektmidler vil fastsettes i Statsbudsjettet.³¹

Det kan konkluderes med at målrettet kvalifisering igjen er et prioritert område innenfor drift av mottak – men nå altså knyttet til de retursentrene som er under etablering.

I den forbindelse kan det være relevant å nevne at Direktoratet for forvaltning og IKT i sin kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak har funnet at «[b]eboerne etterlyser bl.a. tilbud som kan bidra til kvalifisering og kompetanseheving uavhengig av utfall på asylsøknaden.»³²

²⁸ Tilbudet avvikles våren 2011, ifølge pressemelding fra Utlendingsdirektoratet av 24.2.2011.

²⁹ RS 2011-012 *Krav til returarbeid i retursentre*.

³⁰ Sst., punkt 4.

³¹ Se for eksempel DOFFIN-referanse FEB157459.

³² Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2009): *Mens de venter... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*. Rapport nr. 7:2009.

30.3 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering er det et paradoks at begrepet «målrettet kvalifisering» nå tas i bruk igjen, men kun for personer som skal motiveres til å returnere frivillig til hjemlandet etter avslag på asylsøknaden. Utvalget anerkjenner hensynet til frivillig retur, men stiller seg tvilende til om virkemiddelet retursenter er hensiktsmessig (jf. kap. 20). Videre ser utvalget en fare for at ressursbruken knyttet til retur vil gå på bekostning av innsatsen rettet mot de personene som får oppholdstillatelse. Det er etter utvalgets mening like viktig at de som skal etablere seg i Norge, får et mottaksopphold som bidrar til at de i størst mulig grad kan forsørge seg selv etter bosetting. I så måte kan kvalifiseringstiltak i mottak være ett av flere virkemidler både for å oppnå dette og for å motvirke en passiviserende tilværelse.

I Utlendingsdirektoratets utredning av retursenter³³ nevnes følgende eksempler på aktuelle kvalifiseringstiltak: «kurs i håndverk, bilmekanikk, data, matlaging, engelsk, minerydding, førstehjelp, konflikthåndtering, handel- og butikkfag, frisørfag og skjønnhetspleie». Kursene skal gi kunnskaper som den som returnerer vil ha bruk for ved en reetablering i hjemlandet. For utvalget ser mange av de samme kunnskapene også ut til å være relevante for asylsøkere som får oppholdstillatelse og skal etablere seg i Norge. Men hvis tiltakene blir eksklusive for retursentrene, vil de som skal etablere seg i Norge, ikke få nytte godt av et tilsvarende tilbud.

Utvalget ser poenget med at personer med avslag blir gjort bedre i stand til å håndtere tilværelsen i hjemlandet. Men med henvisning til kapittel 25 om asylsøkere og helsetjenester og kapittel 29 om aktiviteter mener utvalget at et høyere aktivitetsnivå i *alle* mottak vil være et gode, herunder for den enkeltes psykiske helse. Og jo mer kvalifiserende tiltakene er, jo bedre antas utgangspunktet å bli for at de asylsøkerne som får oppholdstillatelse i Norge, raskest mulig blir selvforsørgende og bidragsyttere til det norske samfunnet.

Utvalget viser i den forbindelse til at det arbeidsmarkedsloven³⁴ § 2 Virkeområde framgår at «[k]apittel 1 til 7 gjelder for alle personer med lovlig opphold i riket og for alle som driver lovlig virksomhet i Norge.» I lovens kapittel 5 inngår

³³ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Justis- og politidepartementet av 1.11.2010: *Innkvartering av personer med endelig avslag i retursentre*.

³⁴ Lov om arbeidsmarkedstjenester av 10. desember 2004 nr. 76.

blant annet § 12 Arbeidsmarkedstiltak. Her hjemles så forskrift av 11.12.2008 om arbeidsrettede tiltak m.v.,³⁵ som omhandler de ulike formene for arbeidsmarkedstiltak. I og med at asylsøkere har lovlig opphold i Norge, omfattes de også av loven og forskriften. Formelt sett er det altså ingenting i veien for at også asylsøkere skal kunne nyte godt av arbeidsmarkedstiltak – som i seg selv må sies å være kvalifiserende. Det må imidlertid antas at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak forutsetter at den enkelte har arbeidstillatelse, da formålet med tiltakene nettopp er at den enkelte skal komme i ordinært arbeid. (Se nærmere om arbeidstillatelse i kap. 29).

Motforestillingene mot for gode betingelser og et for godt tilbud i mottak er – ved siden av de økonomiske – at mottakstilværelsen i seg selv kan bidra til å øke ankomstene av asylsøkere til Norge. I tillegg vil en for stor grad av integrering av asylsøkere i det norske samfunnet kunne vanskeliggjøre retur av de som får avslag. For å ta høyde for dette kunne man tenke seg at kvalifiseringstiltak ut over tilegning av språklig og sosial kompetanse innrettes mot personer som får oppholdstillatelse. Ventetiden i asylmottak fra vedtak om oppholdstillatelse til bosetting var i gjennomsnitt 5,7 måneder for dem som ble bosatt i 2010 – en økning fra 5,6 måneder i 2009 og en nedgang fra 5,9 måneder i 2008. Ventetiden fra søknad om asyl til bosetting var henholdsvis 25,3 måneder for dem som ble bosatt i 2008, 14,3 måneder i 2009 og 15,7 måneder i 2010.³⁶ Det er etter utvalgets mening av vesentlig betydning at denne ventetiden benyttes på en positiv måte.

Hvis man først innfører kvalifiseringstiltak for personer som får oppholdstillatelse, noe altså utvalget anbefaler, kan man også stille spørsmål om det ikke hadde vært like rasjonelt å etablere slike tiltak i alle mottak – som et alternativ til å etablere retursentre med egne tiltak som skal motivere for retur. Utvalget er usikkert på hvorvidt kvalifiseringstiltakene i seg selv vil ha ulik utforming og ulikt innhold avhengig av målgruppe. Men utvalget vil anta at det er sammenhengen tiltakene settes inn i, som vil være avgjørende.

30.4 Økonomiske konsekvenser

Det er øremerket 31,1 millioner kroner til retursentre i 2011. Disse midlene kommer i tillegg til utgifter til drift og leie, som skal skje innfor de samme økonomiske rammene som gjelder for ordinære mottak. Ifølge en oversikt fra Utlendingsdirektoratet³⁷ er det imidlertid kun en del av disse midlene som skal gå til kvalifiseringstiltak. En ekstra halv stilling til hvert retursenter vil koste 4 millioner kroner. Etableringskostnader og prosjektkostnader beløper seg til 10,7 millioner kroner. Kvalifiseringstiltakene inngår i en post kalt utviklingsarbeid, som er på 11,7 millioner kroner.

Utvalget legger etter dette til grunn at en større andel av midlene kan benyttes til kvalifiseringstiltak i de påfølgende år dersom bevilgningen opprettholdes på nåværende nivå. I og med at Utlendingsdirektoratet i skrivende stund innhenter tilbud på kvalifiseringstiltak,³⁸ er det vanskelig å vite noe om hva de vil koste. Derfor kan ikke utvalget gi noe anslag på eventuelle merkostnader ved å tilby kvalifiseringstiltak også til beboere i ordinære mottak.

Når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, viser tall fra statsbudsjettet for 2011 at en tiltaksplass i gjennomsnitt koster om lag 100 000 kroner. I og med at såkalt arbeidsrettet bistand fra NAV skal vurderes og tilpasses den enkelte arbeidssøkers behov, samtidig som enkelte grupper skal prioriteres ved inntak til arbeidsmarkedstiltak, er det umulig å anslå hvilken kostnadsmessig effekt det kan få at det tydeliggjøres at slike tiltak også er en mulighet for asylsøkere.

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.

³⁵ Forskrift om arbeidsrettede tiltak m.v. av 11. desember 2008 nr. 1320

³⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2011): Virksomhets- og regnskapsrapport per 31.12.2010, s. 5.

³⁷ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Justis- og politidepartementet av 14.3.2011.

³⁸ Utlysninger på DOFFIN 25.3.2011 med referanse MAR159139 og MAR 159140.

Del V
Lovforslag

Kapittel 31

Regulering og rettighetsfesting – noen generelle problemstillinger

31.1 Innledning

Mottakstilbudet for asylsøkere kan anses som en form for velferdsstatlig tjenesteyting. Som sådan bør tilbudet styres og kontrolleres på en måte som tjener både brukere og forvaltende myndighet. I dette kapittelet belyses noen generelle problemstillinger rundt regulering og rettighetsfesting.

31.2 Generelt om rettighetsfesting

Lovfestede rettigheter er sentrale styringsmidler, fordi de binder pliktsubjektene (f.eks. staten el. andre aktører) sin organisering og bruk av de tilgjengelige ressurser. Men lovfestede rettigheter har også betydning ved å bidra til å beskytte individene mot vilkårlighet eller uforutsette endringer fra det offentlige side. Rettigheter kan sikre minimumsnivå og faglig forsvarlighet, verne mot nedprioritering av svake grupper, verne mot undergraving av faglighet samt stå som vern mot urealistiske effektivitetskrav og synliggjøre reelle omkostninger. Rettighetene vil til en viss grad kunne beskytte individenes grunnleggende behov mot raske økonomiske og politiske svingninger. I siste instans er rettigheter med på å ivareta den enkeltes menneskeverd og behov for et minimum av forutberegnelighet i sin livssituasjon.

Argumenter mot rettighetsfesting er at rettigheter er et lite effektivt styringsmiddel, at de kan bli redskap for de ressurssterke, at et rettighetsregulert system kan bli rigid og dermed ineffektivt, og at det politiske handlingsrommet kan bli sveket.

En annen problemstilling når det gjelder rettighetsfesting av sosiale tilbud og tjenester, er forholdet mellom rettigheter og faglighet. Et spørsmål vil være om rettighetsfesting er en trussel mot faglighet ved at det faglige skjønn bindes. Det avgjørende her vil være hvordan de operative kriteriene i bestemmelsen formuleres. I praksis vil

disse ofte henvise til nettopp faglige vurderinger og dermed sikre at rettslig regulering ikke undergraver det faglige skjønn. Ifølge Bernt er rettigheter og rettssikkerhetsgarantier antakelig det eneste effektive vernet av faglig forsvarlighet i utsatte sektorer i helse- og sosialforvaltningen.¹

De motargumentene som her er nevnt, innebærer ikke en avvisning av rettighetsfesting som sådan, men impliserer behov for en viss varsomhet når det gjelder hva som rettighetsfestes, og spesifikasjonsgrad.

31.2.1 Ulike varianter av rettighetslovgivning

Rettigheter kan utledes av bestemmelser om minimumskrav eller standardkrav, det vil si skjønnspregede regler. Det kan fastsettes standardkrav uten at det skapes korresponderende rettigheter for den enkelte. Reglene utgjøres da av pliktbestemmelser med staten eller andre aktører (for eksempel virksomheter som utfører tjenester på vegne av det offentlige) som pliktsubjekt. Pliktbestemmelser kan angi hvordan plikter kan håndheves dersom de ikke blir respektert. Standardkrav kan typisk påvirkes av økonomisk bæreevne, men ikke under et visst nivå.

Rettigheter kan gis eksplisitt og vil da kunne omfatte mer eller mindre presist definerte ytelser som vedkommende rettighetssubjekt om nødvendig kan få definert og oppfylt ved hjelp av domstolene. Slike rettigheter er ikke betinget av økonomisk bæreevne.

Også rettigheter som i større eller mindre grad er basert på skjønnsmessige kriterier, vil i siste instans kunne defineres og kreves oppfylt ved domstolene og dermed ha en funksjon både som rettslig styringsmiddel og som en beskyttelse av grunnleggende behov hos enkeltindivider.

¹ Bernt, Jan Fridthjof (2003): *Rettighetsfesting av helse og sosialtjenester* – Foredrag på Helse og Sosialrettsseminaret Lillehammer 6. februar 2003

Oppsummert kan de ulike variantene av rettighetslovgivning beskrives slik:

- minimumskrav til de ytelser som gis, men ikke krav om at de skal gis
- standardkrav
- rene og ubetingede rettighetsbestemmelser

31.2.2 Særlig om rettsreguleringens trinnhøyde

Grunnlovens utgangspunkt er at myndigheten til å gi lover tilligger Stortinget, jf. Grunnloven² §§ 49 og 75 bokstav a. Denne kompetansen kan Stortinget delegerere til organer i forvaltningen, for eksempel Kongen eller departementene. I så fall vil reglene måtte gis i forskrifts form, jf. forvaltningsloven³ § 2 og kap. VII.

På områder som det ikke er tilstrekkelig grunn til å regulere uttømmende i lov eller forskrift, vil det være opp til relevant statlig etat å ta stilling til hvilke regler som skal gjelde, og hvilke spørsmål som skal overlates til avgjørelse i det enkelte tilfelle. Når det kan begrunnes at de sistnevnte former for avgjørelser ikke er tilstrekkelige, vil det være aktuelt å foreslå regulering gjennom lov og/eller forskrift.

31.3 Rettslig regulering på sammenlignbare områder

I en vurdering av behovet for rettslig regulering av mottakstilbudet kan det være hensiktsmessig å se hen til regulering av andre sammenlignbare sosiale tjenestetilbud. I det følgende gis en kort presentasjon av *sosialtjenesteloven, regulering av barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn*. Det som vil være av interesse å se nærmere på, er hvilke forhold som er regulert og standardisert, samt hvordan disse er definert og presisert (spesifikasjonsgrad).

31.3.1 Sosialtjenesteloven

Sosialtjenestelovens⁴ formål er

å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale proble-

mer [...] bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.⁵

De bestemmelsene i sosialtjenesteloven som gjelder økonomisk stønad, er overført til «lov om sosiale tjenester i NAV»⁶, som trådte i kraft 1.1.2010. Det er dermed i dag to lover som dekker sosialtjenesteområdet. En del bestemmelser (herunder kommunens plikt til å skaffe bolig til vanskeligstilte) framgår av begge lovene. (Se nærmere om sosialtjenestelovgivning i kap. 25.4).

I henhold til sosialtjenestelovene har kommunen ansvar for å utføre oppgaver som ikke er lagt til fylkeskommunen eller et statlig organ, jf. § 2-1 første avsnitt i sotjl. og § 3 i «lov om sosiale tjenester i NAV». Sosialtjenestelovene pålegger kommunene å sørge for at innbyggernes behov for nødvendige sosialtjenester dekkes på en forsvarlig måte. Kommunene plikter å sørge for et *forsvarlig tjenestetilbud*⁷ – generelt og for den enkelte – uavhengig av kommuneøkonomien. Det er tale om rettslige forpliktelser som den enkelte borger kan kreve håndhevet, om nødvendig med domstolens hjelp. Kommunen kan drive virksomheten selv eller inngå avtale om driften av tjenestene med andre. Utøving av forvaltningsmyndighet, i praksis å fatte enkeltvedtak om hvilke tjenester som skal gis den enkelte tjenestemottaker, kan imidlertid ikke delegeres til private rettssubjekter.

31.3.1.1 Sosialtjenesteloven og spesifikasjonsgrad

Berntutvalgets utredning om kommunale sosial- og helsetjenester⁸ berører spesifikasjonsgraden av rettslig regulering på området. I den forbindelse drøftes forholdet mellom forvaltningens selvstendighet på den ene side og rettslig regulering og domstolskontroll på den annen:

Etter Sosialtjenestelovens system er tjenester og ytelser basert på at det fattes et enkeltvedtak om hvilke tjenester eller ytelser som tjenestemottakeren har krav på, jf. Sosialtjenesteloven § 8-1 andre avsnitt. Det er den enkelte kommune som på bakgrunn av tjenestemottakerens søknad fastsetter tjenestetilbudet som skal gis. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med kli-

² Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.

³ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

⁴ Lov om sosiale tjenester mv. av 13. desember 1991 nr. 81.

⁵ Sst. § 1-1.

⁶ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131.

⁷ Sst. § 4.

⁸ NOU 2004: 18: *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene – Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester.*

enten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener, jf. Sosialtjenesteloven § 8-4. Ved utformingen av tjenestetilbudet kan det videre tas hensyn til lokale forhold og til en viss grad kommunens økonomi. Det er lagt til grunn at nivået på tjenestetilbudet uavhengig av dette ikke kan være lavere enn at det tilfredsstillende et visst minstekrav som må stilles til ytelsene, jf. Rt 1990 side 879 (Fusadommen). Dommen gjaldt blant annet om et kommunalt vedtak som innebar betydelig reduksjon av tidligere hjemmehjelp til saksøkeren, var i tråd med gjeldende rett. Vedtaket ble kjent ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil og lovstridig innhold. Høyesterett uttalte her følgende: «Når det gjelder omfanget av ytelsene, vil spørsmålet ved en domstolskontroll etter min mening være om det aktuelle forvaltningsvedtak tilfredsstillende et visst minstekrav som må forutsettes å gjelde for slike ytelser. En slik vurdering vil ligge nær opp til en domstolsprøving av forvaltningens frie skjønn. Jeg sikter i denne forbindelse særlig til domstolens adgang til å prøve om forvaltningsskjønnet er åpenbart urimelig. En prøving av klientutvalgets vedtak etter disse linjer fører etter min mening til at det må kjennes ugyldig. Vedtaket innebar en vesentlig reduksjon av de ytelser som A tidligere hadde hatt, og det var åpenbart at det ikke tilfredstilte hennes helt livsviktige behov for stell og pleie. Et slikt vedtak kan etter min mening ikke forsvares ut fra hensyn til kommunens økonomi.» I og med at det stilles et slikt krav til vedtaket, legger det premissene for utføringen av tjenestene. Selv om Sosialtjenesteloven ikke inneholder noen bestemmelse tilsvarende Helsepersonelloven § 4 om faglig forsvarlig helsehjelp, må det derfor likevel legges til grunn at tjenestetilbudet og gjennomføringen av vedtaket må oppfylle faglige og etiske forsvarlighetskrav. Dette følger implisitt av Sosialtjenesteloven, herunder formålsbestemmelsen i lovens § 1-1, og av alminnelige regler om god forvaltningsskikk.⁹

Når det gjelder kommunens gjennomføring av sine forpliktelser, er det dermed et visst rom for skjønn hva gjelder utførelse og innhold i de tjenester som kommunen er forpliktet til å yte. Det er imidlertid nødvendig at tilbudet oppfyller visse *minstekrav*. Minimumsstandardene er i liten grad spesifisert i lovverket, men relaterer seg til en vurdering av hva som er innenfor det faglig forsvarlige. Hvor terskelen for å oppfylle et slikt kriterium skal ligge, vil domstolene kunne ta stilling til.

31.3.2 Kvalitet og rettigheter i barnevernsinstitusjoner

Det framgår av barnevernloven¹⁰ § 5-10 at «For å sikre en forsvarlig standard på de institusjoner som er omfattet av § 5-1 og statlige sentre for foreldre og barn, kan departementet gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene og sentrene, herunder faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning». Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner inneholder bestemmelser om blant annet materielle krav og krav til bemanning og ansattes kompetanse. Hva gjelder materielle krav (§ 3), framgår det blant annet at institusjonen skal ha «tilstrekkelige fellesarealer», «lokaler som er egnet til fritidsaktiviteter», «egnete utearealer», «tilfredsstillende vedlikehold og hygienisk standard» samt at «alle barn og ungdom skal gis tilbud om enkeltrom med mindre institusjonens målgruppe er små barn». Når det gjelder krav til bemanning, framgår det i § 5 blant annet at «institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift», «personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen», «arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne», «institusjonen skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring», samt at «leder eller stedfortreder skal minst ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse». Kvalitetsforskriften angir altså visse standardkrav for å sikre «forsvarlig standard», men de er typisk skjønnspregede. Helt tydelige og ikke-skjønnspregede bestemmelser er begrenset til krav om enevang og krav til institusjonsleders utdanningsnivå.

Barnevernloven inneholder en egen bestemmelse om rettigheter under opphold i barnevernsinstitusjon.¹¹ Denne dreier seg i hovedsak om institusjonens adgang til bruk av tvang overfor barn. Tvangsbruk er nærmere regulert i en egen forskrift¹². Her finnes blant annet en bestemmelse om vern om *personlig integritet* hvor det framgår at «Institusjonen skal drives på en slik måte at beboernes personlige integritet blir ivaretatt»¹³. Paragrafen inneholder videre en presisering av ulike aktuelle forhold, herunder medbestemmelse, respekt for livssyn, tanke- og religionsfri-

⁹ Sst., pkt. 8.4.2.

¹⁰ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

¹¹ § 5-9.

¹² Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon av 12. desember 2002 nr. 1594.

¹³ Sst. § 5 første ledd.

het. Bestemmelsen er foreslått videreført i forslag til revidert forskrift som ble sendt på høring i august 2010.

31.3.3 Senter for foreldre og barn jamfør barnevernloven § 4-4

Opphold i senter for foreldre og barn (kalt mødre-hjem før 1. januar 2006) er et frivillig hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 annet ledd. Sentre for foreldre og barn er en heterogen gruppe institusjoner, selv om de i stor grad retter seg mot samme målgruppe og tilbyr samme slags tjenester. De fleste sentrene definerer sin kjernevirksomhet som å arbeide for å styrke foreldrekompentanse gjennom utviklings- og endringsarbeid i et senter. I motsetning til når barn plasseres i barnevernsinstitusjon, er det foreldrene som selv ivaretar omsorgen for barnet under opphold i sentre for foreldre og barn. Det er stor variasjon i hvordan familiene bor på de ulike sentrene. Noen bor i hovedhus med egne leiligheter, fra ett- til toroms til større leiligheter. Noen har eget kjøkken, andre ikke. I andre sentre bor familiene i småhus eller leiligheter som en integrert del av et større bolig-område.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) foretok i 2006 en landsomfattende gjennomgang av sentrene for foreldre og barn. Bufdir konkluderte med at det er behov for nærmere regulering av forhold knyttet til sentre for foreldre og barn. Bufdir påpekte at forskriftene som gjelder for barnevernsinstitusjoner, i liten grad var tilpasset sentrene, blant annet fordi det er foreldrene som har omsorgen for barnet under oppholdet.¹⁴ Barne- og familiedepartementet uttalte i Odelsingsproposisjon nummer 69 (2008–2009) at det er behov for å utarbeide egne forskrifter for sentrene om kvalitet, godkjenning og tilsyn, herunder egne forskriftsbestemmelser om beboernes rettigheter.¹⁵ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte et forskriftsforslag på høring i juni 2010.¹⁶ Forskrift for sentre for foreldre og barn trådte i kraft 25.11.2010.¹⁷

Ifølge høringsnotatet er formålet med forskriften å ivareta både kvalitet og mangfold i tilbudet. Departementet mener det er viktig å sikre samtlige beboere et likeverdig tilbud. Et likeverdig til-

bud innebærer ikke at de ulike tilbudene er like, men at beboerne er sikret et faglig godt tilbud av lik verdi uansett hvilket senter de får tilbud om opphold ved.

Forskriften inneholder blant annet bestemmelser om *godkjenning* (foretas av regional barnevernmyndighet), *materielle krav* og krav til *bemannning og ansattes kompetanse*. Sistnevnte krav er identisk med tilsvarende bestemmelse i forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner, som er beskrevet over. Hva gjelder materielle krav, framgår følgende av forskrift for foreldre og barn § 12:

Senteret må være fysisk utformet og materielt utstyrt på en slik måte at senteret kan ivareta sine oppgaver overfor senterets målgruppe og i samsvar med senterets målsetting. Senteret skal ha egnede inne- og uteområder og lokaler godt tilrettelagt for leke- og fritidsmuligheter. Senteret bør også ligge gunstig til for bruk av skole- og barnehagetilbud og offentlig kommunikasjon. Senteret må ha tilfredsstillende vedlikehold og hygienisk standard.¹⁸

Forskriften inneholder videre bestemmelser om beboernes *rettigheter og plikter* (herunder vern om personlig integritet, medbestemmelse og senterets ansvar for trygghet og trivsel), om *tilsyn* (gjennomført av Fylkesmannen) og *klagebehandling* (også ved Fylkesmannen).

For øvrig inneholder barnevernloven følgende bestemmelse om rettigheter for brukere av slike sentre:

Sentre for foreldre og barn skal drives slik at foreldrenes og barnets rett til privatliv og familieliv og foreldrenes rett til å ta beslutninger i kraft av den daglige omsorg for barnet respekteres, så langt dette er i samsvar med formålet med oppholdet og med senterets ansvar for driften, herunder trygghet og trivsel.¹⁹

31.3.4 Oppsummering

Sosialtjenestelovgivningen, rettslig regulering av barnevernsinstitusjoner og forslag til regulering av sentre for foreldre og barn har det til felles at de inneholder bestemmelser som har til hensikt å sikre faglig forsvarlighet og kvalitet i tilbudet samt rettigheter og plikter for dem som oppholder seg i nevnte institusjoner og sentre. Reguleringen er

¹⁴ Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnevernloven* pkt. 9.2.

¹⁵ Sst.

¹⁶ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Høringsnotat – Forskrifter om sentre for foreldre og barn*.

¹⁷ Forskrift for sentre for foreldre og barn av 25. november 2010 nr. 1479.

¹⁸ Sst., § 12.

¹⁹ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100, § 5-9a.

hovedsakelig formulert som standardkrav til institusjonens tilbud og utforming som typisk er formulert som «egnet», «tilstrekkelig», «forsvarlig» m.m. De eneste eksplisitte standardkrav som er formulert i de to forskriftene om institusjonene, gjelder krav til institusjonsleders utdanningsnivå

og plikt til å tilby enkeltrom (gjelder barnevernsinstitusjoner). Det er gitt enkelte eksplisitte rettighetsbestemmelser. Disse referer til internasjonale menneskerettsavtaler som Norge i alle tilfeller er forpliktet til å følge jf. Grunnloven og menneskerettsloven, som for eksempel retten til privatliv.

Kapittel 32

Forslag til lov om innkvartering for personer som søker beskyttelse

32.1 Innledning

I punkt 31.2 over er det på generelt grunnlag redegjort for betydning av og hensikt med lovregulering og rettighetsfesting. Lov- og rettighetsfesting er blant annet et styringsmiddel for de politiske myndighetene og et redskap for forvaltningen. Samtidig vil lovfesting kunne begrense politisk styring ettersom det kan hindre raske politiske endringer og økonomiske omprioriteringer. Videre er standardisering av tilbud, transparens, rettsikkerhet, likebehandling og rasjonell forvaltning blant de mange grunner til lov- og rettighetsfesting. Lovregulering tjener med andre ord i seg selv en rekke formål. Disse formålene er avgjørende for at utvalget foreslår innføring av en egen lov for regulering av mottakstilbudet for asylsøkere.

Forankring i lov og dermed klarlegging av rettigheter og plikter bidrar ikke minst til å styrke og ivareta rettsikkerhet for personer som søker beskyttelse i Norge, og som benytter seg av tilbud om innkvartering. Ulovfestede regler som gjelder for forvaltningen, tilsier at hjemmel i formell lovgivning er nødvendig for tiltak som innebærer inngrep i borgernes rettsstilling. Dette lovkravet hører til det uskrevne legalitetsprinsippet, som tradisjonelt kan spores tilbake til folkesuverenitetstanken.¹

I den grad tilbudet om innkvartering begrenses, for eksempel for personer med endelig avslag, vil dette etter utvalgets syn representere et inngrep i individets rettsstilling.

Øvrige forhold som gjelder rettigheter, men som ikke omfatter inngrep, kan også hjemles i lov. Dette er naturlig da det er tale om forhold av vesentlig betydning for livssituasjonen for brukere av innkvarteringstilbudet. Hensynet til parlamentarisk godkjenning av statlige forpliktelser og

kontroll med forvaltningen tilsier også at sentrale plikt- og rettighetsforhold blir gjenstand for behandling i Stortinget.

Å samle rettigheter og sentrale deler av regelverket som dekker innkvarteringstilbudet for asylsøkere, i en egen lov vil sikre tilgjengelighet og oversikt, både for brukere, driftsoperatører og relevante myndigheter. En slik samling av lovverk bidrar også til best mulig koordinering av regelverket.

En konsekvens av forankring av rettigheter i lov er at personer som mener at deres rettigheter ikke er ivaretatt, kan kreve domstolsbehandling jf. tvisteloven.² Denne muligheten vil gjelde uavhengig av eventuelle begrensninger i forvaltningslovens regler om klageadgang. Måten lovbestemmelser er formulert på, har avgjørende betydning for rekkevidden av domstolenes prøvesesrett. Når loven gir forvaltningen et rom for skjønn, vil domstolenes prøvesesrett i større eller mindre grad begrenses. En slik avgrensning er naturlig all den tid avgjørelser i stor grad er basert på faglig skjønn. Forvaltningen har da som regel et bedre faglig grunnlag for å foreta slike vurderinger.³ Selv om domstolenes praksis tilsier at de er meget tilbakeholdne med å overprøve forvaltningens skjønn, vil de likevel kunne prøve gyldigheten av avgjørelser. Slik prøving vil dreie seg om å kontrollere at forvaltningen har holdt seg innenfor sine fullmakter og de grunnleggende rettslige prinsipper som gjelder for forvaltningen, herunder legalitet, forsvarlighet, saklighet og forholdsmessighet.

De bestemmelsene som foreslås i denne loven, er generelt utformede rettskrav, som gir føringer for forvaltningens vedtak, men som likevel gir et betydelig rom for skjønnsutøvelse. I praksis er det tale om generelle minstestandarder

¹ Graver, Hans Petter (2002): Alminnelig forvaltningsrett. Oslo : Universitetsforlaget, s. 73–82.

² Lov om mekling og rettergang i sivile tvister av 17. juni 2005 nr. 90, § 1-3.

³ Graver, Hans Petter (2002), s. 251.

for innkvarterings- og tjenestetilbudet til asylsøkere. Forskriftshjemlene i loven gir forvaltningen fullmakt til å fastsette mer detaljerte standarder. Eksempelvis framgår det av den foreslåtte § 8 at det skal være et innkvarteringstilbud for personer som søker beskyttelse, samt at tilbudet skal være tilpasset visse grupper. Selv om loven altså legger visse føringer, vil det i praksis være opp til forvaltningen å bestemme den nærmere innrettingen av tilbudet, blant annet gjennom å vedta forskrifter og utarbeide rundskriv. I tillegg til at selve lovteksten gir klare føringer, vil lovens forarbeider også få betydning for forvaltningens ivaretagelse av sine fullmakter. Det vises til kommentarene til de ulike bestemmelsene.

32.2 Lovforslag med kommentarer

§ 1. Lovens formål

Loven skal sikre en verdig tilværelse og et faglig forsvarlig og likeverdig tilbud om innkvartering for personer som søker beskyttelse. Loven skal klarlegge rettigheter og plikter som gjelder for tilbudet.

Til § 1:

Formålsbestemmelsen i en lov skal angi formålet med nettopp denne loven. En slik angivelse har betydning ikke minst som tolkningsnøkkel for de ulike bestemmelsene i loven. I det følgende gis en begrunnelse for utvalgets forslag til lovens formålsbestemmelse.

Et grunnleggende trekk ved velferdsstaten er bekjempelse av sosial ekskludering og fattigdom. Den viktigste hensikten med et innkvarteringstilbud for asylsøkere er nettopp å sikre at de asylsøkere som ikke selv har tilstrekkelige midler til å sørge for bolig og livsopphold, gis et tilbud om dette. Av artikkel 11 i Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)⁴ framgår det at «[k]onvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold. Konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett [...]».

Normkravet *verdig tilværelse* innebærer et krav om tilfredsstillende levestandard. I tillegg peker det mot at ulike grupper av asylsøkere skal

ha et tilbud som er tilrettelagt og tilpasset deres behov, herunder funksjonshemmede, barn og andre sårbare personer. Endelig peker det mot at tilbudet også skal tilby en meningsfull tilværelse gjennom å ha et visst innhold ut over det rent materielle (bolig, mat og klær), som tilbud om informasjon og tilrettelegging for aktiviteter.

Faglig forsvarlig retter seg mot det faktum at asylsøkere har ulike behov, at noen er sårbare, og at tilbudet derfor skal tilfredsstillende visse faglige forsvarlighetskrav. Dette sikres blant annet gjennom krav til kompetanse blant ansatte og opplæring av disse. Videre skal faglig forsvarlighet sikre at innholdet i tilbudet, også ut over det rent materielle (herunder aktivitetstilbud), holder et faglig forsvarlig nivå.

Fysisk sett er asylmottak et forholdsvis mangfoldig tilbud om innkvartering. Variasjon i tilbudet kan være positivt fordi det bidrar til å imøtekomme ulike behov og ønsker blant ulike personer og grupper. *Likeverdig tilbud* indikerer at beboere likevel skal sikres et faglig godt tilbud av lik verdi uansett hvilket mottak de får tilbud om opphold ved.

§ 2. Lovens virkeområde

Loven gjelder for innkvarterings-, velferds- og omsorgstjenester som tilbys av Utlendingsdirektoratet eller av andre etter avtale med Utlendingsdirektoratet.

Personer som søker beskyttelse, har rett til tjenester etter denne loven fra søknad framsettes. Personer som har fått innvilget oppholdstillatelse, har rett til tjenester fram til kommunebosetting. Personer som får endelig avslag, kan gis tjenester i påvente av utreise.

Til § 2:

I dagens utlendingslov omtales mottakstilbudet til personer som søker beskyttelse, som *innkvartering*.⁵ Etter utvalgets vurdering blir denne betegnelsen for snever, tatt i betraktning at tilbudet også omfatter daglig omsorg for enslige mindreårige over 15 år. Videre betrakter utvalget tilbudet som en del av velferdstilbudet i Norge, jamfør også kommentaren til § 1. Etter dette har utvalget kommet til at tilbudet bør benevnes *innkvarterings-, velferds- og omsorgstjenester*. Dette anses som høvelig dekkende for bredden i mottakstilbudet.

⁴ Også norsk lov gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30.

⁵ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35, § 95.

Tjenestene omtales som et tilbud («som tilbys») til personer som søker beskyttelse i Norge, noe som implisitt innebærer at det ikke foreslås en generell boplikt i mottak. Og endelig framgår det av første ledd at det åpnes både for statlig drift og drift i regi av alle mulige andre, under forutsetning av at det skjer etter avtale med staten ved Utlendingsdirektoratet.

Annet ledd første punktum gir personer som søker beskyttelse, en rett til tjenester etter loven. Her fastsettes også når denne retten inntreffer: fra det tidspunkt det søkes om beskyttelse.

Annet ledd annet punktum gir også personer som får oppholdstillatelse på bakgrunn av en søknad om beskyttelse, rett til tjenester etter loven. Det er etablert praksis at tidligere asylsøkere gis anledning til å bo i mottak inntil de bosettes i en kommune. Det forekommer også at det innvilges oppholdstillatelser som ikke gir grunnlag for kommunebosetting. Eksempelvis kan det handle om at det settes som vilkår at det framlegges tilfredsstillende dokumentasjon av identitet før det gis en tillatelse som danner grunnlag for kommunebosetting. Annet punktum er ment å gi også disse personene en fortsatt rett til tjenester etter loven. Rett til tjenester fram til kommunebosetting innebærer ikke en rett for personer som ikke ønsker å benytte tildelt bosettingsplass, og derfor blir boende på mottaket. Det vises i den forbindelse til § 16, hvor det er presisert at vedtak om kommunebosetting er særlig tvangsgrunnlag for fullbyrdelse etter tvangsfullbyrdsloven⁶ kapittel 13.

Annet ledd tredje punktum viderefører kanbestemmelsen fra utlendingsloven § 95. Det vil kunne stride mot den alminnelige rettsoppfatning om personer med endelig avslag – og som etter den fastsatte utreisefristen vil oppholde seg ulovlig i landet – gis de samme rettigheter etter loven som de som er i søkerfasen eller har fått oppholdstillatelse. Derfor brukes også ordlyden «kan gis tjenester» framfor «kan gis rett til tjenester». Annet ledd tredje punktum angir også (indirekte) at «endelig avslag» fører til at retten til tjenester etter loven (jf. annet ledd første punktum) opphører.

«Endelig avslag» skal forstås som 1) avslag fra Utlendingsnemnda, 2) avslag fra Utlendingsdirektoratet som ikke er påklaget innen klagefristens utløp, og 3) avslag fra Utlendingsdirektoratet som er påklaget, men som ikke er gitt utsatt iverksettelse.

I dag er det departementet som avgjør hvem som kan gis et innkvarteringstilbud selv om de

har endelig avslag. Dette gjøres gjennom rundskriv. I Justis- og politidepartementets oppdragsbrev til Utlendingsdirektoratet om etablering av retursentre av 13.1.2011 heter det for eksempel: «Departementet pålegger med dette UDI fortsatt å gi tilbud om innkvartering til alle personer med avslag på søknad om beskyttelse inntil utreise faktisk skjer», samtidig som det signaliseres at det vil bli utformet et nytt rundskriv til erstatning for det gjeldende A-60/2009.

Spørsmålet er om det er tilstrekkelig at dette reguleres gjennom rundskriv. Det synes utvilsomt at et slikt rundskriv vil gjelde «rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», som er definisjonen av en forskrift i forvaltningsloven. Det vil i tillegg handle om relativt grunnleggende rettigheter. Utvalget konkluderer med at tjenester til personer med endelig avslag bør fastsettes i forskrift, jmfør også at helsetjenester til samme gruppe fastsettes i forskrift. Utvalget legger videre til grunn at forskriftshjemlene i §§ 8 og 9 kan benyttes.

§ 3. Om forholdet til sosialtjenesteloven

Tjenester som tilbys etter denne loven, kan inngå i kommunens vurdering av den enkeltes behov for sosiale tjenester mv. etter sosialtjenesteloven.

Til § 3:

Merk: Utvalgets flertall anbefaler at asylsøkere gis rett til sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven. Det er flertallets syn som er lagt til grunn her. Se nærmere i kap. 25.5.8.

Paragrafen gir kommunene en eksplisitt hjemmel til å ta mottakstilbudet i betraktning ved behandling av søknader om sosiale tjenester fra mottaksbeboere. I tillegg til at utvalget vurderer dette som et incitament til samarbeid mellom sosialtjeneste og mottak for å finne gode løsninger tilpasset den enkeltes behov, åpner paragrafen også muligheter for å finne kostnadseffektive løsninger. Det tenkes her for eksempel på at mottakstilbudet til en viss grad kan erstatte asylsøkeres manglende sosiale nettverk. Det kan også tenkes situasjoner hvor et forsterket mottakstilbud kan gi en akseptabel løsning som et alternativ til en institusjonsplassering.

Forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester ble fremmet i statsråd 8.4.2011. Loven skal erstatte både kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Det argumenteres blant annet med at skillet mellom helsetjenester og omsorgstjenester ikke er så tydelig som tidli-

⁶ Lov om tvangsfullbyrdelse av 26. juni 1992 nr. 86.

gere. Lovforslaget innebærer at loven i størst mulig grad skal være en «pliktlov» eller «tjenestelov» rettet mot kommunene. Hvilke personer loven gjelder for, og hvilke rettigheter den enkelte har etter loven, vil i stor grad måtte fastsettes i annen lovgivning. Pasientrettighetsloven⁷ er her den sentrale loven.

Flertallets anbefaling om at asylsøkere skal ha rettigheter etter dagens sosialtjenestelov, innebærer da at det i pasientrettighetsloven med forskrifter ikke gjøres unntak for asylsøkere med hensyn til rettigheter etter ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

§ 4. Om forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt i §§ 13 og 13 a-f gjelder for alle som yter tjenester etter denne loven, uavhengig av om det er Utlendingsdirektoratet eller andre som tilbyr tjenestene.

Til § 4:

Som det framgår av kapittel 18.4.7 anbefaler utvalget at taushetsplikt i samsvar med bestemmelsene i forvaltningsloven skal gjelde for ansatte i mottak uavhengig av hvem som driver mottaket. Utvalget mener også at det er viktig å lovfeste denne taushetsplikten.

§ 5. Utlendingsdirektoratets ansvar

Utlendingsdirektoratet har ansvar for at det finnes et tjenestetilbud etter denne loven til personer som søker beskyttelse.

Som hovedregel skal Utlendingsdirektoratet gjennom avtale overlate til andre å yte tjenestene. Når det er nødvendig av kontroll- eller sikkerhets-hensyn, skal Utlendingsdirektoratet selv som hovedregel yte tjenestene.

Til § 5:

Av gjeldende utlendingslov framgår det at personer som søker beskyttelse, «skal gis tilbud om innkvartering»⁸. Loven sier ingenting om hvem som er ansvarlig for å gi dette tilbudet. Utvalget finner det naturlig å si eksplisitt i denne loven at det er staten ved Utlendingsdirektoratet som har dette ansvaret. (Se allikevel utvalgets anbefaling i kap. 12.9 om at det bør vurderes nærmere om

dagens ansvars plassering for de ordinære mottakene er hensiktsmessig.)

Det at Utlendingsdirektoratet som hovedregel skal overlate til andre å drive mottakene, er en kodifisering av praksis gjennom mer enn 20 år og i tråd med utvalgets anbefaling om at ordningene med ulike typer driftsoperatører bør videreføres.

Som det framgår av kapittel 21, anbefaler utvalget en todeling av mottakssystemet. Denne todelingen synliggjøres i § 5 gjennom at det fastsettes som en hovedregel at staten selv *ikke* skal drive mottakene. Annet ledd annet punktum slår allikevel fast at staten som hovedregel skal drive mottakene når det er nødvendig av kontroll- eller sikkerhetshensyn. Utvalget viser her til drøftingene både i kapittel 12 og kapittel 18.

Utvalget er av den oppfatning at innkvarteringstilbudet i ankomstfasen er av en noe annen karakter enn det som i dag kalles ordinære mottak, er. Slik bør det også være, blant annet fordi det i ankomstfasen både skal kunne iverksettes særskilte hurtigprosedyrer for søkere fra bestemte land, og fordi det her skal avklares hvorvidt søkere skal behandles etter de særskilte prosedyrene i Dublin-forordningen. Utvalget vurderer det ikke som unaturlig om det i ankomstfasen legges opp til et høyere kontrollnivå, eksempelvis av beboernes tilstedeværelse.

Et høyere kontroll- og sikkerhetsnivå kan også innebære en lavere terskel for utveksling av personopplysninger. Utvalget mener å legge til rette for dette ved at staten som hovedregel selv skal drive mottakene i ankomstfasen, og slik at det vil være samme etat som både har ansvar for tjenestetilbudet etter loven og for å ta stilling til søknaden om beskyttelse.

Og endelig vil det etter utvalgets mening være av avgjørende betydning at staten selv driver innkvarteringsstedet i den utstrekning det gis utvidet adgang til å pålegge bestemt oppholdssted og meldeplikt for asylsøkere, jf. Justisdepartementets høringsforslag av 7.7.2010, omtalt i kapittel 18.

§ 6. Kommunenes ansvar

Kommunene skal motta økonomisk kompensasjon for de tjenestene kommunene er forpliktet til å yte personer som søker beskyttelse, og som Utlendingsdirektoratet ikke har påtatt seg ansvaret for.

Kommunene kan også etter avtale med Utlendingsdirektoratet overta ansvaret for å tilby personer som søker beskyttelse, nødvendige tjenester til erstatning for tjenester etter denne loven. Kommunene skal ha økonomisk kompensasjon for dette.

⁷ Lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63.

⁸ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35, § 95.

Til § 6:

Første ledd søker å ivareta tre forhold. For det første henviser «de tjenestene kommunene er forpliktet til å yte» til sektoransvaret og de rettighetene også asylsøkere har etter annet lovverk, herunder helsetjenester og barneverntjenester samt skoletilbud.

For det annet fastslås det at kommunene skal motta økonomisk kompensasjon for å yte disse tjenestene. Slik kompensasjon ytes i form av tilskudd, herunder blant annet vertskommunetilskudd og grunnskoletilskudd.

For det tredje åpnes det for at staten ved Utlendingsdirektoratet kan påta seg å yte noen av de tjenestene kommunene ellers er forpliktet til å yte. Her tenkes det på at det i ankomstfasen bør finnes en mulighet for at Utlendingsdirektoratet, som etter hovedregelen skal drive innkvarteringstilbudet, selv kan ansette eller leie inn personell til for eksempel å yte de primærhelsetjenestene som skal tilbys i denne fasen – dette som et alternativ til at vertskommunen får ansvaret for tjenestene. Utvalget legger uansett til grunn at helsetjenestene skal tilfredsstille de krav som følger av helselovgivningen, og at Helsedirektoratet fortsatt gir retningslinjer for helsetilbudet i ankomstfasen, jf. *Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente*⁹.

Annet ledd hjemler ordningen med alternativ mottaksplassering, jf. kap. 20.5.4. Utvalget finner det ikke ønskelig å stille særskilte vilkår for alternativ mottaksplassering i loven. I prinsippet åpner dette for en langt mer omfattende bruk av denne ordningen enn det som blir gjort i dag. Utvalget mener å åpne for det. Samtidig ligger det inne en forutsetning om at en slik overføring av ansvar for asylsøkere fra stat til kommune kun kan skje etter avtale mellom partene. I tillegg fastsettes det at kommunene skal ha økonomisk kompensasjon for ansvarsovertakelsen, jf. dagens ordning regulert gjennom rundskriv fra Utlendingsdirektoratet.¹⁰

§ 7. Driftsoperatørens ansvar

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

Driftsoperatørene skal samarbeide med relevante myndigheter og sektorer samt med lokalsam-

funnet for å løse de oppgaver som følger av denne loven.

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

Til § 7:

I første ledd gis driftsoperatørene ansvar for å yte tjenester etter loven. *Driftsoperatør* er her å forstå som Utlendingsdirektoratet selv eller den som etter avtale med Utlendingsdirektoratet driver innkvarteringssteder for personer som søker beskyttelse.

I annet ledd stilles det krav til at driftsoperatørene skal inngå samarbeid med andre i sin oppgaveløsning.

Tredje ledd gir en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser blant annet om krav til bemanning og kompetanse. Det virker rimelig å legge slike bestemmelser i en forskrift og ikke i selve loven.

§ 8. Innkvartering

Som hovedregel skal innkvartering skje på egne innkvarteringssteder. Beboerne skal flyttes mellom innkvarteringssteder kun i den utstrekning det er nødvendig.

Innkvarteringen skal så langt det er mulig, tilpasses barn, sårbare personer med særskilte behov, par, familier og enslige. Familiens enhet skal ivaretas. Individets rett til privatliv skal respekteres.

Innkvarteringen skal tilpasses botiden.

Unntaksvis, og for en så kort periode som mulig, kan rettigheter etter denne bestemmelsen innskrenkes dersom det ikke er mulig å etablere innkvartering raskt nok.

Innkvarteringstilbudet kan midlertidig innskrenkes for mottaksbeboere som opptrer truende eller er ansvarlige for annen ordensforstyrrelse, eller i tilfeller av alvorlig voldelig atferd.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innkvarteringstilbudet, herunder om standarden på innkvarteringsstedene, om tilpasset innkvartering og om innskrenkning av tilbudet.

Til § 8:

Paragrafen omhandler innkvartering i betydningen «et sted å bo».

Første ledd fastsetter at det er innkvartering i mottak (egne innkvarteringssteder) som er hovedregelen. Når det er tatt inn i loven at flytting mellom mottak kun skal skje i den utstrekning det

⁹ Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente*. Veileder IS 1022.

¹⁰ RS 2007-011 *Alternativ mottaksplassering – tilskudd til kommuner som inngår avtale med UDI*.

er nødvendig, er det en tilpasning til EUs mottaksdirektiv artikkel 14(4)¹¹.

For annet ledd vises det til sammenligningen med EUs mottaksdirektiv i kapittel 10, om innkvartering av asylsøkere i kapittel 22 og identifisering av sårbare personer i kapittel 24. Det foreslås lovfestet at innkvarteringstilbudet skal tilpasses ulike grupper og behov.

Ivaretagelse av sårbare personer med spesielle behov i forbindelse med innkvarteringstilbudet er etter utvalgets syn helt grunnleggende for at personer som søker beskyttelse, tilbys en verdig tilværelse (jf. § 1, lovens formål).

§ 8 fastslår at sårbare personer med spesielle behov skal tilbys tilpasset innkvartering. Videre tar § 8 høyde for at det i forskrift kan angis hvilke personer eller grupper som er sårbare, når det kan anses å foreligge spesielle behov, hvordan sårbare personer og personer med spesielle behov for innkvartering skal identifiseres, og hva slags tilpasning av innkvarteringstilbudet som er aktuell.

Av ulike grunner, som faglig utvikling, vil kunnskap om og oppfatninger rundt sårbarhet kunne utvikles over tid. En opplisting av sårbare grupper i loven kan dermed være uhensiktsmessig. Videre foregår det en utvikling i EU-sammenheng rundt spørsmålet. Det vil dermed kunne være behov for å oppdatere en slik liste. Praktiske hensyn taler derfor for at nærmere spesifisering av sårbare grupper gis i forskrift (jf. over). EU-kommisjonens forslag til revidert direktiv og framtidig revidert direktiv vil være en viktig rettesnor her. Det samme vil Helsedirektoratets veileder. (Se nærmere om sårbare personer i kap. 24).

Bestemmelsene om familiens enhet og rett til privatliv er en tilpasning til EUs mottaksdirektiv, jf. gjennomgangen i kapittel 10.

Tredje ledd er en oppfølging av utvalgets anbefaling i kapittel 22 om at standarden på innkvarteringen skal tilpasses botiden, forstått slik at beboerne skal tilbys bedre boforhold ved lang botid i mottak.

Fjerde og femte ledd gir lovhjemmel til å innskrenke innkvarteringen, det vil si fravike de krav som for øvrig stilles til denne i lov og forskrift. Fjerde ledd åpner for midlertidige innkvarteringsløsninger av en lavere standard enn det som er normalt. Dette er forbeholdt situasjoner hvor det er behov for etablering av nye mottak, og hvor slik etablering med normal standard ikke er mulig å gjennomføre i det tempo som behovet tilsier.

Femte ledd innfører en ny ordning sammenlignet med dagens situasjon. Ordningen er i samsvar med EUs mottaksdirektiv. Leddet hjemler at det skal være mulig å midlertidig bortvise personer fra mottakstilbudet på de vilkår som er nevnt. Det forutsettes at det utformes nærmere regler om denne adgangen, jf. neste ledd.

Sjette ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om ulike forhold knyttet til innkvarteringstilbudet i forskrift. Dette gjelder både for standarden i mottakene, jf. kapittel 22, og om tilpasset innkvartering, herunder for sårbare grupper.

§ 9. Ytelser til livsopphold

Personer som søker beskyttelse, skal motta ytelser til livsopphold i form av kontantytelser. Ved innkvartering av kortere varighet kan ytelsene gis i form av naturalytelser eller en kombinasjon av naturalytelser og kontantytelser.

Det er et vilkår for å motta ytelser at søkeren også benytter seg av innkvarteringstilbudet, med mindre det er fattet vedtak om noe annet.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om ytelser til livsopphold, herunder om størrelsen på ytelsene og om når de kan reduseres eller bortfalle.

Til § 9:

Paragrafen fastsetter retten til ytelser til livsopphold og betingelsene for dette. I første ledd fastsettes det som hovedregel at ytelsene skal gis i form av kontantytelser. Implisitt ligger det i dette at hovedregelen ved innkvartering er at beboerne skal tilberede sin egen mat. Når det også åpnes for at ytelsene kan gis i form av naturalier ved innkvartering av kortere varighet, har det sammenheng med at det normale i transittfasen er bespising i kantine. Det meste taler for at dette er en rasjonell løsning i denne fasen. En slik åpning for naturalier kan også knyttes til adgangen til å innskrenke innkvarteringstilbudet i § 8 femte ledd.

Annnet ledd knytter ytelser til boplikt i mottak, som i dag. Men det åpnes også for at det kan fattes vedtak om å fravike dette vilkåret, slik at asylsøkere kan motta ytelser uten å måtte bo i mottak. Dette åpner i prinsippet for at asylsøkere kan bo privat og samtidig motta ytelser. Her ligger det imidlertid en begrensning, da det forutsetter at det ligger et vedtak til grunn for utbetalingene av ytelser i slike tilfeller. Det vises til omtalen av privat innkvartering i kapittel 20.6.2 og 21.9.

¹¹ Rådsdirektiv 2003/9/EC av 27. januar 2003.

Tredje ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere regler om ytelser i forskrift, jamfør også at departementet arbeider med en slik forskrift. Av hjemmelen følger det at størrelsen på ytelsene fastsettes i forskrift, og at bestemmelser om reduksjon eller bortfall av ytelsene også løftes opp fra rundskriv- til forskriftsnivå.

§ 10. Informasjon om innkvarteringstilbudet

Personer som søker beskyttelse, skal på tidspunkt for framsettelse av søknad gis informasjon om de ytelsene, rettigheter og plikter som gjelder for innkvarteringstilbudet. Slik informasjon skal gis senest innen 3 dager, med mindre det ikke er praktisk mulig. Informasjon skal gis skriftlig på et språk søkeren forstår, dersom dette er praktisk mulig.

Til § 10:

Som det framgår av kapittel 10.9.3, gjennomføres EUs mottaksdirektiv artikkel 5 i praksis i Norge, med unntak av at informasjonen skal være skriftlig tilgjengelig.

Innføring i norsk lovverk innebærer en harmonisering med bestemmelsen om informasjon i mottaksdirektivets artikkel 5. Blant annet fordi direktivbestemmelsen er en pliktregel, er det naturlig å innføre den i lovverket i Norge. Bestemmelsen sørger også for at Norge er innenfor direktivets minstestandard i praksis ved at informasjonen skal være skriftlig tilgjengelig.

Første setning fastsetter et prinsipp om at alle som søker beskyttelse, skal tilbys informasjon om de ytelsene, rettigheter og plikter som gjelder for mottakstilbudet. Mottaksdirektivet setter en frist på 15 dager for denne typen informasjon. Slik registrering av søknad om beskyttelse og innkvarteringstilbudet er organisert i Norge, er det ikke noe som taler for at en øvre frist på 3 dager skulle by på problemer å overholde. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil være situasjoner hvor det verken foreligger skriftlig informasjon på et språk asylsøkeren forstår, eller det lar seg gjøre å skaffe tolk innen 3 dager. Derfor tas det inn et unntak. Tredje setning angir at informasjonen skal foreligge skriftlig. I praksis innebærer det at for analfabeter og personer med lesevansker, samt når det ikke foreligger skriftlig informasjon på et språk søkeren forstår, må det gis som muntlig informasjon. For øvrig er det tilstrekkelig med skriftlig informasjon.

Mottaksdirektivet angir at søkere skal gis informasjon om organisasjoner og grupper som kan gi «specific legal assistance m.m.». Dette

synes langt på vei å være ivaretatt gjennom utlendingslovens § 82 hvor det framgår at politiet skal gi informasjon om blant annet retten til fri retts hjelp og retten til å sette seg i kontakt med sitt lands representasjon, en representant for FN's høykommissær for flyktninger og en norsk flyktningsorganisasjon. Ifølge utlendingslovens § 17-17 skal asylsøkere gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden framsettes. Verken lov eller forskrift inneholder bestemmelse om informasjon om selve mottakstilbudet.

§ 11. Språkopplæring

Personer som søker beskyttelse, skal tilbys opplæring i norsk språk. Det kan gjøres unntak fra hovedregelen, herunder når det er grunn til å anta at oppholdet i landet blir kortvarig. Nærmere regler, herunder om omfang av opplæring og unntak, kan fastsettes av Kongen i forskrift.

Til § 11:

I kapittel 29 konkluderte utvalget med at blant annet norskopplæring er blant de viktigste virkemidler for å normalisere tilværelsen og motvirke passivisering for asylsøkere. Også hensynet til effektiv integrering for dem som får innvilget sin søknad, taler for norskopplæring. Norskopplæring er så vidt sentralt for asylsøkeres mestring at utvalget finner det rimelig å innføre retten i lovs form. Utvalget ser ingen grunn til at et slikt tilbud skal begrenses til asylsøkere som benytter seg av innkvarteringstilbudet. De samme hensyn vil gjelde for dem som selv sørger for innkvartering, og retten bør følgelig gjelde for også denne gruppen. Kommuner plikter å tilby norskopplæring for visse grupper innvandrere, og det bør derfor ikke være vesentlige praktiske grunner som taler mot at asylsøkere som selv sørger for innkvartering, omfattes av retten til opplæring i norsk språk.

Det kan være naturlig å begrense retten for eksempel i ankomstfasen og overfor søkere som inngår i hurtigprosedyrer. Slik paragrafen er utformet, omfatter den også personer i Dublinprosedyre. For disse anbefaler utvalget engelskopplæring. Det vil da være naturlig å begrense retten til norskopplæring for disse.

§ 12. Beboernes oppgaver

Driftsoperatøren skal legge til rette for beboernes deltakelse i oppgaver på innkvarteringsstedet.

Kongen kan gi forskrift om hvilke oppgaver beboerne kan eller skal utføre, og om sanksjoner ved manglende deltakelse.

Til § 12:

Paragrafen legger opp til at beboerne også har plikter i mottaket, og at driftsoperatør har ansvar for å legge til rette for at beboerne utfører oppgaver på mottaket.

Det gis hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om beboernes oppgaver i forskrift. Når det i forskriftshjemmelen omtales oppgaver som «beboerne kan eller skal utføre», åpnes det for et skille mellom obligatoriske oppgaver i mottak og beboermedvirkning, jf. dagens praksis og omtalen i kapittel 23. Forskrifthjemmelen åpner også for sanksjoner ved manglende utførelse av oppgaver, jf. dagens praksis.

§ 13. Tilsyn

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at innkvarterings-, velferds- og omsorgstjenester er i samsvar med bestemmelsene i §§ 8-12 og § 15 i denne loven.

Finner Fylkesmannen at tjenester drives uforvarlig, kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdet eller å nedlegge driften.

Kongen kan gi nærmere regler forskrift.

Til § 13:

Utvalget mener det er behov for en mer uavhengig tilsynsordning for innkvarteringstilbudet for personer som søker beskyttelse. En lovregulering av tilbudet åpner for dette. Utvalget mener Fylkesmannen vil være best stilt for å stå ansvarlig for et slikt tilsyn, jf. kapittel 19.

Av hensyn til et mest mulig tydelig mandat for tilsynsmyndigheten finner utvalget det hensiktsmessig at bestemmelsen som regulerer tilsynet, angir hvilke bestemmelser i loven det skal føres tilsyn med.

§ 14. Klage

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 om begrunnelse og §§ 28-34 om klage gjelder ikke for vedtak etter §§ 8-9 og § 12.

Unntak fra forvaltningsloven etter første ledd gjelder ikke for vedtak om innskrenkning av innkvarteringstilbudet, jf. § 8 femte og sjette ledd, eller vedtak om reduksjon eller bortfall av ytelser, jf. § 9 tredje ledd.

Forvaltningsloven §§ 28-34 om klage gjelder ikke for vedtak om kommunebosetting.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Til § 14:

Utvalget anser det ikke som nødvendig med en generell ordning for klage på vedtak om tildeling av innkvarteringstilbud m.m. etter loven. Tilbudet er frivillig og rettighetene de samme uavhengig av innkvarteringsstedets geografiske plassering. Utvalget foreslår innføring av et krav om at innkvarteringen så langt som mulig skal være tilpasset bestemte grupper (enslige, par, familier og personer med særskilte behov), jf. § 8 annet ledd. Med tanke på det store antallet mottaksplasseringer som gjøres, anser utvalget det som lite rasjonelt med generell klageadgang på selve tilpasningen. Utvalget anser imidlertid at vedtak av en inngripende karakter, som innskrenkning og bortfall av innkvarteringstilbud, jf. § 8 femte og sjette ledd, må kunne påklages uten begrensninger i forvaltningslovens regler.

Paragrafens første ledd er en videreføring av gjeldende bestemmelser og praksis. Det sies ikke her eksplisitt hvem som fatter vedtak. Dette er fordi fullmakt til å fatte vedtak om tildeling av innkvartering etter § 8 og ytelser til livsopphold etter § 9 kan delegeres til driftsoperatørene, jf. § 17.

Andet ledd fastsetter at det etter utvalgets mening bør stilles krav til begrunnelse og være klageadgang på vedtak om innskrenkninger av tilbudet. Utvalget foreslår ikke at fullmakt til å fatte vedtak om innskrenkninger i tilbudet skal delegeres til andre driftsoperatører enn Utlendingsdirektoratet, jf. § 17.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende bestemmelser.

§ 15. Politiattest

Den som skal ansettes på et innkvarteringssted, skal legge fram tilfredsstillende politiattest. Det kan også kreves politiattest fra andre som yter tjenester til beboerne, og som har direkte kontakt med beboere under 18 år.

Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffeloven §§ 192-197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c, 203 eller 204 a der den fornærmede er under 18 år. Attesten skal ikke være eldre enn 3 måneder.

Den som er ilagt forelegg eller er dømt for overtredelse som nevnt i annet ledd, er utelukket fra

ansettelse etter første ledd første punktum eller fra å yte tjenester etter første ledd annet punktum.

Kongen kan gi utfyllende forskrifter til bestemmelsen.

Til § 15:

Det materielle innholdet i paragrafen er en videreføring av § 97 i gjeldende utlendingslov. Denne paragrafen er igjen under tilpasning til politiregisterloven § 39 om barneomsorgsattest.¹²

§ 16. Tvangsfullbyrdelse i saker om innkvartering

Vedtak om overføring til nytt innkvarteringssted og kommunebosetting er særlig tvangsgrunnlag for fullbyrdelse etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13.

Til § 16:

Det materielle innholdet i paragrafen er en videreføring av § 96 i gjeldende utlendingslov.

§ 17. Delegasjon

Fullmakt til å tildele innkvartering etter § 8 og ytelse til livsopphold etter § 9 kan delegeres til annen driftsoperatør enn Utlendingsdirektoratet. Fullmakt til å vedta innskrenkninger i tilbudet etter §§ 8-9 og § 12 kan som hovedregel ikke delegeres til andre driftsoperatører enn Utlendingsdirektoratet.

Til § 17:

Paragrafen gir staten adgang til å delegere vedtaksmyndighet til driftsoperatørene. Myndigheten begrenses imidlertid til å handle om tildeling av innkvartering og ytelse.

Av annen setning framgår det at vedtak om innskrenkninger i tilbudet som hovedregel ikke kan delegeres. Slike innskrenkninger vurderes som så inngripende overfor den enkelte at de ikke bør delegeres til private aktører. Når begrepet «som hovedregel» er brukt, er det for å åpne for at standardiserte trekk i ytelsene til livsopphold som en følge av brudd på mottakenes husregler og for manglende deltakelse i obligatoriske aktiviteter kan delegeres, jf. forskriftshjemmelen i § 9 tredje ledd. Utvalget mener imidlertid at for forhold som innebærer skjønsmessige vurderinger, bør vedtaksmyndigheten ligge i forvaltningen.

¹² Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten av 28. mai 2010 nr. 16.

Del VI
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 33

Økonomiske og administrative konsekvenser

33.1 Organisering av mottakstilbudet

Utvalgets forslag til organisering av mottaksapparatet vil representere en reduksjon i forhold til dagens økonomiske rammer. Kostnadsreduksjon som følger av privat innkvartering, vil være i størrelsesorden 27–54 millioner kroner (se nærmere redegjørelse i pkt. 20.6.2.2). Reduksjon i kostnader ved ikke å innføre retursentre gir en besparelse på 31 millioner kroner (se nærmere redegjørelse i pkt. 21.11.1.).

33.2 Innholdet i mottakstilbudet

Utvalget anbefaler en del tiltak som retter seg mot innholdet/tilbudet i mottak, blant annet for å styrke velferden for beboere i asylmottak. Under følger en oversikt over de av utvalgets anbefalinger som antas å ha økonomiske og administrative konsekvenser. Deretter følger en mer detaljert gjennomgang av punktene.

Anbefalinger som ikke forventes å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av særlig betydning omtales ikke i det følgende. Det gjør heller ikke anbefalinger som forutsetter egne utredninger, eksempelvis en gjennomgang av nivået på økonomiske stønaden for å sikre at asylsøkere over tid ikke må leve i fattigdom.

33.2.1 Oversikt over hvilke endringer utvalget foreslår i tilbudet som vil ha økonomiske og administrative konsekvenser

- Nyankomne asylsøkere gis skriftlig oversatt informasjon om mottakstilbudet ved registrering av asylsøknad.
- Personer i dublin-prosedyre mottar samme ytelser som øvrige beboere.
- Tilbud om opplæring i engelsk til personer i dublin-prosedyre.
- Bedre informasjon gjennom økt satsing på opplæring om asylprosedyre/-saksbehandling for informasjonsansvarlige i mottak.

- Barnehageplass for to- og treåringer.
- Styrket tilbud til enslige mindreårige i alderen 15–18 år. Økt bemanning (fra om lag 0,5 til 1 årsverk per plass) og innføring av mindre enheter på maksimalt 6 plasser.
- Styrking av helsetilbudet i ankomstfasen for bedre å ivareta hensynet til identifisering av sårbare personer med spesielle behov.
- Tilbud om enerom til enslige med en botid på over ett år.
- Tilbud om boenheter tilpasset familier for barnefamilier.
- Et fylkesmannsembete gis et nasjonalt ansvar for å føre tilsyn med at asylmottak drives i tråd med gjeldende regelverk.
- Som hovedregel ansatte til stede på ettermiddag/kveld.

33.2.2 Nærmere om de enkelte punktene

Nedenfor følger en mer detaljert gjennomgang av de ovennevnte anbefalingene med vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

33.2.2.1 Skriftlig oversatt informasjon

Asylsøkere bør gis skriftlig oversatt informasjon om mottakstilbudet (herunder rettigheter og plikter) når de registrerer sin asylsøknad. Se omtale i pkt. 10.9.3 og 32.2 § 10. Utarbeidelse av 12 siders A5 brosjyre i 30 språkversjoner beregnes til 187 500 kroner. Trykking av 9000 eksemplarer (prognose for antall asylsøkere i 2011 minus medfølgende barn under 10 år) beregnes til 200 000 kroner.

33.2.2.2 Ytelser til personer i dublin-prosedyre

Asylsøkere i Dublin-prosedyre bør motta økonomiske ytelser på samme nivå som andre asylsøkere. Se omtale i pkt. 13.3.5.1. Kostnad beregnes til 8,7 millioner kroner.¹

33.2.2.3 *Engelskopplæring for personer i Dublin-prosedyre*

Se omtale pkt. 32.2, § 11. Anslag på kostnad ved innføring av 250 timer engelskopplæring utgjør ca. 22 500 kroner per person i en gruppestørrelse på opptil 20 personer. Totalbeløp kan anslås til 24,8 millioner kroner. Grunnlag: Ved å multiplisere 22 500 med 1 100 personer. 1 100 framkommer ved å trekke ut i underkant av en fjerdedel barn fra 1 390, som er det antall dublinere i ordinære mottak som er brukt i beregningene av kostnader ved utreisesenter for dublinere, jf. økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag til organisering av mottakssystemet.

33.2.2.4 *Informasjon om asylprosedyre/saksbehandling*

Utvalget anbefaler økt satsing på opplæring om asylprosedyre/saksbehandling for informasjonsansvarlige i mottak. Se omtale pkt. 28.6.3. Utlendingsdirektoratet har beregnet årlig kostnad for kvartalsvise opplæringssamlinger i hver UDI-region gjennomført av personale fra Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet til 152 000 kroner.

33.2.2.5 *Barnehageplass til to- og treåringer*

Hvis 60 prosent av to- og treåringer med tilbud om barnehageplass benytter plassen vil kostnader for være totalt 42 millioner kroner. Se omtale i pkt. 26.3.2.1.

33.2.2.6 *Styrket tilbud til enslige mindreårige*

Utvalget anbefaler et forsterket nivå på bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Se omtale i kapittel 27. Det foreslås blant annet større personaltetthet og mindre boligenheter sammenlignet med dagens tilbud. Kostnad per år per plass anslås til om lag 800 000 kroner (2011). Til sammenligning var kostnaden per plass i omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøker under 15 år som drives av Bufetat 1 890 000 kroner i 2010. I 2010 var kostnad per plass i mottak for enslige mindreårige i alderen 15 til 18 år 335 000 kroner. Omregnet til 2011 kroner (2,8 prosent i henhold til kommunal deflator) er det 344 000 kroner. Forslaget innebærer dermed en kostnadsøkning på 456 000 kroner per plass sammenlignet med kostnader i 2011.

¹ Til fratrukk kommer dagens dekning av helseutgifter til dublinere. Det har ikke vært mulig å anslå noe beløp her.

Utvalget har fått oppgitt fra Utlendingsdirektoratet at det per 1.6.2011 antakelig vil være 534 plasser i EM-mottak/-avdelinger, samt at antallet plasser vil synke ytterligere, til 414 per 1. juli.² Sammenlignet med kostnader per plass i 2010, og beregnet ut fra antatt antall plasser 1. juni 2011, vil merkostnaden for utvalgets forslag dermed utgjøre 244 millioner kroner.

Ifølge forarbeidene til barnevernloven kapittel 5A (Omsorgssentre for mindreårige) skal bemanningen i omsorgssentrene være lik bemanningen på en ordinær barnevernsinstitusjon (Ot.prp.28 (2007–2008)). Gjennomsnittlig kostnad i statlige barnevernsinstitusjoner ble i proposisjonen benyttet som beregningsgrunnlag for forslaget økonomiske konsekvenser (pkt. 14). Som det framgår over var kostnad per plass i omsorgssentre i 2010 1,89 millioner kroner (1,94 millioner 2011-kroner). Det legges i forarbeidene ikke opp til at det skal være noen forskjell på tilbudet for barn over og under 15 år. Sammenlignet med tilbudet som ble foreslått av regjeringen (Ot.prp.28 (2007–2008)) og vedtatt av Stortinget (Innst. O. nr. 48 (2007–2008)) representerer utvalgets forslag dermed en innsparing på 1,14 millioner kroner per plass. Totalt utgjør forslaget en innsparing på 609 millioner kroner (beregnet ut fra antatt antall plasser per 1.6.2011).

I 2011 innføres en ny prosedyre for UDIs behandling av asylsøknader fra denne gruppen. Med den nye prosedyren kan botid og dermed plassbehov i EM-mottak bli redusert med opp til 50 prosent i løpet av en viss periode. I så fall vil årlig merkostnad ved innføring av utvalgets forslag i 2012 være 122 mill kr (regnet f.o.m. 2. halvår 2012).

33.2.2.7 *Styrket helsetilbud i ankomstfasen*

Utvalget anbefaler styrking av helsetilbudet i ankomstfasen, herunder med sikte på bedre identifisering av sårbare personer. Se omtale i kapittel 24. Kostnader til ekstra bemanning og tolking beregnes til vel 8 millioner kroner per år. Se nærmere omtale i pkt. 24.5.2.6.

Utvalget antar at anbefalingene knyttet til en klarere kobling mellom kartlegging av spesielle behov og plassering i mottak, samt en systematisering av informasjon om både mottak og personer, vil kreve noe administrative ressurser i en overgangsperiode. Utvalget legger allikevel til grunn at anbefalingen kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

² E-post fra Utlendingsdirektoratet til utvalget av 28.4.2011

33.2.2.8 Enerom til enslige med lang botid

Utvalget anbefaler at asylsøkere sikres bedre boligstandard ved lang botid i mottak. Herunder bør enslige tilbys enerom etter ett års opphold. Dersom dette også skal omfatte personer med endelig avslag, noe utvalget går inn for, anslås merkostnadene til 70–100 millioner kroner per år. Anslaget tar utgangspunkt i Utlendingsdirektoratets opplysning om at 20 prosent av dagens mottaksplasser er enerom, samt i beboersammensetningen per 1.3.2011

Dersom det legges til grunn at personer med utreiseplikt flyttes til retursenter og at økt boligstandard kun skal gjelde de som bor i ordinære mottak, anslås merkostnaden til 8–10 millioner kroner per år.

Utvalget vil imidlertid understreke at tilpasningen av mottakssystemet til enerom for enslige med lang botid kan skje over tid og at en større andel enerom kan vektlegges både ved opp- og nedbygging av mottak. Det antas at en slik tilpasning over tid vil kunne redusere merkostnadene. Se nærmere omtale i pkt. 22.3.5.

33.2.2.9 Barnefamilier tilbys tilpassede boenheter

Utvalget anbefaler at barnefamilier tilbys boenheter tilpasset familier. Merkostnaden her anslås til å ligge på 8–10 millioner kroner per år. Også her

vil en tilpasning over tid kunne redusere merkostnadene. Se nærmere omtale i pkt. 22.3.5.

33.2.2.10 Tilsyn

Utvalget anbefaler at et fylkesmannsembete gis et nasjonalt ansvar for å føre tilsyn med at asylmottak drives i tråd med gjeldene regelverk. Årlig kostnad er beregnet til 6,3 millioner kroner. Etableringskostnad beregnes til 556 000 kroner. Se nærmere omtale i pkt. 19.7.1.

33.2.2.11 Bemanning på ettermiddag/kveld

Utvalget anbefaler at arbeidet på mottakene organiseres slik at det som hovedregel er ansatte til stede på ettermiddag/tidlig kveld. I hvor stor grad dette vil medføre ekstra utgifter vil avhenge av de tilsattes arbeidsavtaler og eventuelle tariffavtaler. Det varierer også fra bransje til bransje hva som defineres som ubekvem arbeidstid og om ubekvem arbeidstid utløser ekstra betaling. Utvalget anslår merkostnaden ved å utvide arbeidstiden til kl. 19.00 på hverdager til 310 000 kroner per mottak per år. Se omtale i pkt. 18.2.4.

33.2.3 Samlet oversikt over økonomiske konsekvenser av utvalgets anbefalinger om mottakstilbudets innhold

Tabell 33.1 Samlet oversikt

Anbefaling	Årskostnad
Skriftlig oversatt informasjon i transitt (første år)	0,39 mill. kroner
Ordinære ytelser til dublinere	8,7 mill. kroner
Språkopplæring til dublinere	24,8 mill. kroner
Informasjon/opplæring om asylprosedyrer	0,15 mill. kroner
Barnehageplass til to- og treåringer	42 mill. kroner
Styrket tilbud til enslige mindreårige 15–18 år	244 mill. kroner
Identifisering av sårbare asylsøkere	8 mill. kroner
Enerom for enslige etter ett år	70–100 mill. kroner
Egne boenheter for familier	8–10 mill. kroner
Tilsyn legges til fylkesmannen	6,3 mill. kroner
Utvidet «åpningstid» til 19.00 på hverdager	31 mill. kroner

Litteraturliste

- 1 AVRIL 2007. – Arrêté royal relatif à l'argent de poche visé à l'article 62, § 2bis, de la loi-programme du 19 juillet 2001. (BELGISK FORSKRIFT)
- 12 JANVIER 2007. – Loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (BELGISK LOV)
- 9 AVRIL 2007. – Arrêté royal déterminant l'aide et les soins médicaux manifestement non nécessaires qui ne sont pas assurées au bénéficiaire de l'accueil et l'aide et les soins médicaux relevant de la vie quotidienne qui sont assurés au bénéficiaire de l'accueil. (BELGISK FORSKRIFT)
- 9 AVRIL 2007. – Arrêté royal déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés. (BELGISK FORSKRIFT)
- Agenda Utredning & Utvikling AS (2005): *Kan driften av statlige mottak gjøres mer kostnadseffektiv?*
- Agenda Utredning & Utvikling AS (2007): *Evaluering av forsterket avdeling.*
- Araldsen, Hege, Gloria Maira og Ragnar Næss (1989): *Det norske flyktningsmottaket 1982–1988.* Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *Norskopplæring for voksne asylsøkere.* Rapport fra en arbeidsgruppe.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): Rundskriv A-3/2006: *Retningslinjer for hvem som skal gis midlertidig botilbud i asylmottak etter endelig avslag på søknad om asyl.*
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *Medfølgende barn i mottak.* Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008): *Betre informasjon til kommunar om asylmottak.* Pressemelding.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Høring – forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgscentre.*
- Arbeidsdepartementet (2010): *Statlege rettleiande retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphald.* Rundskriv A-1/2010
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere i mottak.* Rundskriv A-20/2007.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Hvem har ansvar for integrerings- og inkluderingspolitikken?* <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtpalte/ansvar.html?id=504192> – lest 5.4.2011.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Høring om forskrifter til sentre for foreldre og barn.*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 Q-0982, med endringer gitt i Q-9/00.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Rundskriv Q-06/2010: *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgscentre og kommuner.*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Behandling av Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen. Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter.*
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Behandling av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen. Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2009): *Barne-, ungdom- og familieetaten 2009 Årsrapport.*
- Barneombudet (2009): *Supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter.*
- Bekendtgørelse om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl. nr. 497 af 3/5 2010. (DANSK FORSKRIFT TIL UTLÆNDINGE-LOVEN)
- Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (2008): *Kommunenes*

- utgifter i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere.* Rapport.
- Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (2010): *Kommunenes utgifter som vertskommune for statlige transittmottak for asylsøkere i 2008.* Rapport.
- Berg, Berit (2009): «Jeg glemmer å være trist». *Gruppebehandling og veiledning av barn og foreldre i asylmottak.* NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, Berit og Kirsten Lauritsen (2002): *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer.* Trondheim : SINTEF.
- Berg, Berit og Nora Sveaas mfl. (2005): *Det hainnle om å leve. Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak.* SINTEF IFIM / NKVTS.
- Berg, Berit og Nora Sveaas m.fl. (2009): *Det hainnle om å leve. Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak.* [2. opplag] Trondheim : NTNU Samfunnsforskning
- Bernt, Jan Fridthjof (2003): *Rettighetsfesting av helse og sosialtjenester – Foredrag på Helse- og sosialrettsseminaret Lillehammer 6. februar 2003.* http://www.jur.uib.no/ansatte/adbjb/Faglige_foredrag.html
- Brekke, Jan-Paul (2001): *Velkommen og farvel.* Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul (2004): *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden.* Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul og Monica Five Aarset (2009): *Why Norway? Understanding Asylum Destinations.* Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul og Vigdis Vevstad (2007): *Reception Conditions for Asylum Seekers in Norway and the EU.* Oslo : Institutt for Samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul, Vigdis Vevstad og Nora Sveaas (2010): *Sårbare asylsøkere i Norge og EU.* Institutt for samfunnsforskning.
- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2010): *Velferdens grenser.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Brunvatne, Reidun (2006): *Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten.* Gyldendal Akademisk.
- Budsjett-innst.S. nr. 1 (1998–99).
- Christensen, Else og Kathrine Vitus Andersen (2006): *Livsvilkår for barn med familie på danske asylcentre.* København: Sosialforskningsinstituttet.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Arne R. Ramslie (2006): *Styring og autonomi. Organisasjonsfor-*
- mer i norsk utlendingsforvaltning.* Universitetsforlaget.
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. (EUs mottaksdirektiv, også kalt Rådsdirektiv 2003/9/EF av 27. januar 2003)
- Dansk Flygtningehjælp (2007): *Centrale EU-direktiver vedrørende asyl- og opphold: På hvilke områder er der ringere standarder i Danmark?*
- Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)
- Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)
- Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- Den norske legeforening (2008): *Likeverdig helse-tjeneste? Om helsetjenester til ikke-vestlige innvandrere.*
- Diedrichsen, Agnete (1991): *Omsorg og Udvikling.* Danmarks Pædagogiske Institut.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2009): *Mens de venter... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak.* Rapport nr. 7:2009.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): <http://www.anskaffelser.no/prosess/oppfolging-og-avvikling> – lastet ned 1.10.2010.
- Dokument nr. 8:8 (2008–2009): *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bent Høie og Kari Lise Holmberg om å utvikle egne kompetansemottak innen asylfeltet.*
- Dragsten, Marianne H. og Esther Lindalen (2005): *Offentlige anskaffelser. Kommentartutgave.* Bind I. Oslo.
- Drangsland, Kari Anne Klovholt mfl. (2010): *Asylmottak og lokalsamfunn.* FoU rapport nr. 1/2010. Agderforskning og Senter for byøkologi.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2006): *Forvaltningsrett* (8. utgave), Oslo: Universitetsforlaget.
- Econ Pöyry (2007): *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene.*
- EFTA Surveillance Authority decision of 21 June 2010 (Event no: 551991).
- Eide, Ketil og T. Broch (2010): *Enslige mindreårige flyktninger – Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer.* Regionsenter for barn og unges psykiske helse, region øst og sør.
- Einarsen, Terje (2000): *Retten til vern som flyktning.* Bergen: Cicero Publishers.
- Embetsmannsgruppens sluttrapport av 06.12.1989.
- EU-direktiv 2004/18/EF (Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council

- of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts).
- EU-kommisjonen (2008): *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*. COM (2008) 815 final.
- Europaparlamentet (2009): Udkast til rapport om delegasjonsbesøg i Danmark.
- Falck, Torberg mfl. (2009): *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Senter for økonomisk forskning AS.
- FNs Barnekomité (2010): *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention – Concluding observations: Norway*. Fifty-third session 11–29 January 2010.
- FNs erklæring om menneskerettigheter (Verdenserklæringen om menneskerettigheter).
- FNs høykommissær for menneskerettigheter (2004): *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*.
- FNs komité for barnets rettigheter: *Behandling av Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen – Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter*.
- FNs komité for barnets rettigheter: *Behandling av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen – Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter*.
- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (FN ØSK) (2005): *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Norway*. 23.06.2005. Thirty-fourth session 25 April–13 May 2005. E/C.12/1/Add.109.
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen).
- FNs konvensjon om flyktingers stilling.
- FNs kvinnekonvensjon.
- Folkehelseinstituttet (2011): *Bedre føre var... Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger*. Rapport 1.
- Forskrifter. I kronologisk rekkefølge:
- FOR-1996-12-06-1127: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).
- FOR-2000-04-14-328: Forskrift om fastlegeordning i kommunene.
- FOR-2000-12-01-1208: Forskrift om prioritering av helsetjenester, rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, rett til behandling i utlandet og om klagenemnd (prioriteringsforskriften).
- FOR-2001-06-15-616: Forskrift om offentlige anskaffelser.
- FOR-2002-06-26-847: Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn.
- FOR-2002-12-12-1594: Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon.
- FOR-2003-04-25-486: Forskrift om miljørettet helsevern.
- FOR-2003-12-11-1564: Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.
- FOR-2004-12-13-1837: Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven.
- FOR-2006-04-07-402: Forskrift om offentlige anskaffelser.
- FOR-2006-06-23-724: Forskrift til opplæringslova.
- FOR-2007-06-29-830: Forskrift om det lokale elektrisitetsilsyn og sakkyndige som utfører oppgaver for netteier.
- FOR-2008-06-10-580: Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner.
- FOR-2008-12-11-1320: Forskrift om arbeidsrettede tiltak med videre.
- FOR-2009-02-13-205: Forskrift om tuberkulosekontroll.
- FOR-2009-10-15-1286: Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).
- FOR-2009-12-23-1890: Forskrift om Politiets utlendingsinternat.
- FOR-2010-11-25-1479: Forskrift for sentre for foreldre og barn.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.
- Forum for barnekonvensjonen (2009): *Supplerende rapport 2009 – til Norges fjerde rapport til FNs komité for barnets rettigheter*.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2009): *Årsrapport om tilsyn med barnevernet i 2009*.
- Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (SVENSK FORSKRIFT).
- Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. (SVENSK FORSKRIFT).
- Förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. (SVENSK FORSKRIFT).

- Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (SVENSK FORSKRIFT).
- Förordning om främjande av invandras integration samt mottagande av asylsökande 22.4.1999/511 (FINSK FORSKRIFT).
- Graver, Hans Petter (2002): *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Guldbransen, P., mfl. (2004): *Identifisering av personer med behov for psykiatrisk hjelp blant asylsøkere*. Rapport 2004:10. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- Halvorsen Anne, Helge Hernes og May-Linda Magnussen (2002): *Århundrets sak på Evje. Hvordan kan etableringen av en ventetransitt påvirke lokalmiljøet?* Prosjektrapport 29/2002. Agderforskning.
- Handikapnytt* 2008/6.
- Helgøy, Ingrid og S. Serigstad (2004): *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Rokkansenteret.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2010): *Høring om forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2010): *Høring – Endring av prioriteringsforskriften – Helsehjelp til personer som oppholder seg ulovlig i landet*.
- Helsedirektoratet (2009): IS-1663: *Migrasjon og helse. Utfordringer og utviklingstrekk*.
- Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente*. Veileder IS-1022.
- Helsetilsynet: <http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/>
- Huseby, Helene Gutterød (2008): *Mellom barken og veden. En antropologisk studie av ansatte ved to norske asylmottak og deres håndtering av ulike rolleforventninger*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- IKT-strategi for UDI og utlendingsforvaltningen 2008–2010*.
- Innst. O. nr. 19 (2006–2007) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*.
- Innst. S. nr. 142 (2008–2009): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Bent Høie og Kari Lise Holmberg om å utvikle egne kompetansemottak innen asylfeltet med vedlegg «Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 11. desember 2008»*.
- Innst. S. nr. 175 (1998–99) *Om tilleggsbevilgninger i statsbudsjettet for 1999 i forbindelse med mottak av flyktninger fra Kosovo*.
- Innst. S. nr. 197 (2000–2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om asyl- og flyktningpolitikken i Norge og om forslag fra stortingsrepresentant Odd Einar Dørum om å gjennomgå lover, forskrifter og praksis for å sikre forfulgte kvinner bedre beskyttelse*.
- Innst. S. nr. 222 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*.
- Innst. S. nr. 231 (2006–2007) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)*.
- Innst. S. nr. 236 (1986–87) *Innstilling frå kommunal- og miljøvernkomiteen om oppretting av eit Utlendingsdirektorat og ei avdeling for innvandrersaker i Kommunal- og arbeidsdepartementet*
- Innst. S. nr. 269 (2002–2003) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til godtakelse av endring av avtale av 19. januar 2001 mellom Norge og Island og EF om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, ved innlemmelse av Dublin II-forordningen av 18. februar 2003*.
- Innst. S. nr. 5 (1988–89) *Innstilling frå kommunal- og miljøvernkomiteen om innvandringspolitikken*
- Institut for Menneskerettigheter (2009): *Afviste asylansøgere og andre udlændinge i utsendesposition i Danmark*. Utredning nr. 6.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2007): *Fastleger og tolketjenester*. IMDi-rapport 6–2007.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2009): *Barna først*. Temahefte i Kommunal Rapport.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2010): *Månadsrapport for busetting – pr. 31.12.2010*.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2011): *Virksomhets- og regnskapsrapport per 31.12.2010*.
- Interne meldinger (IM) fra Utlendingsdirektoratet:
 IM 2008–023: *Rutiner for oppfølging av nyetablerte statlige mottak*.
 IM 2010–019: *Asylavdelingens varslingsrutiner til politiet og mottaksenheten ved opplysninger om*

- trussel mot liv og sikkerhet i behandling av asylsaker.*
- IM 2010–049: *Rutiner for UDIs søknadsbehandling og oppfølging av ekstraordinære tiltak i mottak.*
- IM 2010–08: *Fordeling av asylsøkere fra transittmottak til ordinære mottak – vedtaksmyndighet og kriterier.*
- ISU AS Institutt for Samarbeid og Utvikling (1992): *Mottakssystemet og omleggingen – sett utenfra.*
- Jakobsen, M., N. Sveaass, L.E.E. Johansen og E. Skogøy (2007): *Psykisk helse i mottak. Utprøving av instrumenter for kartlegging av psykisk helse hos nyankomne asylsøkere.*
- Justis- og politidepartementet: Rundskriv A-60/2009 – retningslinjer for innkvartering av personer med avslag på søknad om beskyttelse, jf. utlendingsloven § 95 første ledd.
- Justis- og politidepartementet (2010): *Høringsforslag – endringer i utlendingsloven om adgangen til frihetsberøvelse mv.*
- Justis- og politidepartementet (2010): *Høring – Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (fjerning av uttrykket «rase» fra flyktningbestemmelsene, regulering av adgangen til frivillig arbeid, tidligere forhåndsvarsel i utvisningssaker mv.).*
- Kjeldstadli, Knut (2003): «Avslutning». I: *Norsk innvandringshistorie*, bind 3. Kjeldstadli, Knut (red.). Oslo: Pax Forlag A/S.
- Kjeldstadli, Knut (2003): «Del III. 1901–1940». I: *Norsk innvandringshistorie*, bind 2. Kjeldstadli, Knut (red.). Oslo: Pax Forlag A/S.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1993): *Tiltak for bedring av flyktningers psykiske helse. Rapport fra arbeidsgruppe.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002): *Det statlige mottakssystemet for asylsøkere – en gjennomgang.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Psykisk helse for asylsøkere og flyktninger i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Samarbeidsregjeringens flyktning- og innvandringspolitikk.* <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0012/ddd/pdfv/218091-innvandringspolitikk.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Psykisk helse for barn i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006): *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren. Fellesdokument 2006.*
- Kunnskapsdepartementet (2010): Rundskriv F-14/2010: *Veileder til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager.*
- Kunnskapssenter for helsetjenesten (2004): *Rapport 2004–10.*
- Lag (1994:137) om mottagande av asylsøkande m.fl. (SVENSK LOV).
- Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. av 22.05.2008. (SVENSK LOV).
- Lag om främjande av invandras integration samt mottagande av asylsökande 9.4.1999/493. (FINSK LOV).
- Lag om utkomststöd av 30.12.1997/1412 (FINSK LOV)
- Lagrådsremiss. Lag om vård til asylsökande m.fl. Stockholm 31.1.2008.
- Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999): *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak.* SINTEF IFIM.
- Lauritsen, Kirsten m.fl. (2005): *Informasjon og rettsikkerhet. Informasjonsformidling til asylsøkere i en tidlig fase.* SINTEF IFIM.
- LBK nr. 785 af 10/08/2009 (Udlændingeloven). (DANSK LOV).
- Lidén, Hilde mfl. (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak.* ISF-rapport nr. 2011:1.
- Lisboa-traktaten, som endrer Traktaten for den Europeiske Union og Traktaten for etableringen av det Europeiske Fellesskap.
- Lover. I kronologisk rekkefølge:
- LOV-1814-05-17: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven).
- LOV-1927-04-22-3: Lov om vergemål for umyndige (vergemålsloven).
- LOV-1929-05-24-04: Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven).
- LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- LOV-1982-11-19-66: Lov om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven).
- LOV-1983-06-03-54: Lov om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven).
- LOV-1985-06-14-77: Plan- og bygningslov.
- LOV-1991-12-13-81: Lov om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven).
- LOV-1992-06-26-86: Lov om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven).
- LOV-1992-07-17-100: Lov om barneverntjenester (barnevernloven).

- LOV-1994-08-05-55: Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven).
- LOV-1997-02-28-19: Lov om folketrygd (folketrygdloven).
- LOV-1998-07-17-17: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- LOV-1999-05-21-30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- LOV-1999-06-02-61: Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven).
- LOV-1999-07-02-63: Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).
- LOV-1999-07-16-60: Lov om offentlige anskaffelser.
- LOV-2001-06-15-93: Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven).
- LOV-2003-07-04-80: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- LOV-2004-12-10-76: Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven).
- LOV-2005-06-17-90: Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- LOV-2008-05-15-35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
- LOV-2008-06-27-71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- LOV-2009-12-18-131: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- LOV-2010-05-28-16: Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politi-registerloven).
- LOV: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, vedtatt i statsråd 8.4.2011.
- Meld. St. nr. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene.*
- Meld. St. nr. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv.*
- Miljøverndepartementet (2007): *Planjuss* nummer 1, januar 2007.
- Ministeriet for flyktninge indvandrere og integrasjon (juni 2009): Rapport fra ekspertutvalget vedrørende forholdene for asylansøgere i andre lande.
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2006): *Psykiatrisk og psykososialt arbeid med flyktninger.* Veileder.
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2006): *Psykososialt arbeid med flyktningebarn.* Introduksjon og fagveileder.
- NOAS (juni 2000): *Rapport fra prosjektet besøk i mottak.*
- Norges forskningsråd (2006): *Evalueringsreform 2001–2005. Sammenfatning og analyse av evalueringens delprosjekter.*
- Norsk senter for menneskerettigheter (2009): *The Norwegian Centre for Human Rights Supplementary report 2009 to Norway's fourth report to The Committee on the Rights of the Child.*
- NOU 1998: 18 *Det er bruk for alle.*
- NOU 2001: 20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.*
- NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren.*
- NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene – Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester.*
- NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov.*
- NOU 2009: 08 *Kompetanseutvikling i barnevernet.*
- NOU 2009: 28 *Rett til læring.*
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.*
- Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk* nr. 9, juli 1994. Justisdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Utlendingsdirektoratet.
- Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk* nr. 4, februar 1995. Justisdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Utlendingsdirektoratet.
- Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk* nr. 8, 27. februar 2002. Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet.
- Ny i Danmark: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylcentre/udsendelsescentrene.htm> – lastet ned 2.9.2010
- Odysseus-nettverket (2006): *Comparative overview of the implementation of the directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states.*
- Oppedal, Brit mfl. (2008): *Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant unge flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine.* Folkehelseinstituttet.
- Oppedal, Brit mfl. (2009): *Avhengig og Selvstendig – Enslige mindreårige flyktnings stemmer i tall og tale.* Nasjonalt Folkehelseinstitutt.
- Ot.prp. nr. 112 (2004–2005) *Om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.).*
- Ot.prp. nr. 26 (1989–90) *Lov om endring i lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg.*
- Ot.prp. nr. 28 (2007–2008) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv.*
- Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnevernloven.*

- Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.*
- Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).*
- Overenskomst 453 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge/Fagforbundet.
- Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–2009.
- Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013.
- Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010) Forslag til statsbudsjett for 2010.
- Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011) for Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011) for Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- Rambøll Management: *Framtidig organisering av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet.* August 2004.
- Redd Barna mfl. (2006): *Først og fremst barn.*
- Riksarkivaren (2009): *Den sentrale statlige utlendingsforvaltningen 1945–2008.*
- Riksrevisjonens dokument 1 (2010–2011): *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009.*
- Rundskriv (RS) fra Utlendingsdirektoratet:
- RS 2002–057 *Rutinar på transittmottaka når søkjarar vert kalla inn til intervju og konsekvensar av fråver frå intervju utan gyldig forfall.*
- RS 2005–049 *Retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i ankomstfasen.*
- RS 2007–011 *Alternativ mottaksplassering – tilskudd til kommuner som inngår avtale med UDI.*
- RS 2008–025 *Krav til god forretningsskikk for driftsoperatører for statlige mottak.*
- RS 2008–026 *Krav til databehandling og taushetsplikt i statlige mottak.*
- RS 2008–027 *Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlige mottak.*
- RS 2008–029 *Krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak.*
- RS 2008–031 *Krav til innkvarteringstilbud i ordinære statlige mottak.*
- RS 2008–032 *Krav til etiske retningslinjer for statlige mottak.*
- RS 2008–034 *Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak.*
- RS 2008–034V1 *Veileder i beboermedvirkning i ordinære statlige mottak.*
- RS 2008–035 *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak.*
- RS 2008–035V1 *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak – «pengereglementet».*
- RS 2008–044 *Krav til plan-, rapporterings- og økonomiarbeid i statlige mottak.*
- RS 2008–054 *Krav til mottakenes samarbeid med lokale instanser (lokalsamfunnsarbeid).*
- RS 2009–006 *Krav til differensiering av beboerrettede tiltak i ordinære statlige mottak: kvinner, eldre og personer med helseproblemer/funksjonshemminger.*
- RS 2009–007 *Krav til forberedelse, gjennomføring og oppfølging av UDIs tilsyn med statlige mottak.*
- RS 2009–040 *Krav til bosettingsforberedende arbeid i ordinære statlige mottak.*
- RS 2009–041 *Krav til informasjonsarbeid i ordinære statlige mottak.*
- RS 2009–041V1 *Informasjonsplan for barn og unge i mottak.*
- RS 2010–083 *Reglement for drift av statlige mottak.*
- RS 2010–084 *Krav til bemanning og kompetanse i ordinære statlige mottak.*
- RS 2010–085 *Krav til, og rutiner for, forebygging og praktisk håndtering av overgrep og grenseoverskridende atferd mot barn og ungdom i statlig mottak.*
- RS 2010–088 *Tilskudd til kommuner som har statlige mottak eller omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere.*
- RS 2010–148 *Krav til returarbeid i ordinære statlige mottak.*
- RS 2010–150 *Satsingsområder for statlige mottak i 2010.*
- RS 2010–151 *Krav til bemanning og kompetanse i statlige transittmottak.*
- RS 2010–152 *Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak.*
- RS 2010–153 *Krav til varslings- og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra statlige mottak.*
- RS 2010–165 *Krav til informasjonsarbeid i statlige transittmottak.*
- RS 2010–165V1 *Informasjonsplan for voksne beboere avlastningstransitt.*

- RS 2010–167 *Krav til beboerrettet arbeid i statlige transittmottak.*
- RS 2010–175 *Krav til arbeid med enslige mindrerige beboere i statlige transittmottak.*
- RS 2010–176 *Krav til arbeid med enslige mindrerige beboere i ordinære statlige mottak.*
- RS 2010–177 *Krav til innkvarteringstilbud i statlige transittmottak.*
- RS 2010–178 *Krav til innkvarteringstilbud i ventemottak.*
- RS 2010–196 *Krav til oppfølging av beboere på forsterket avdeling.*
- RS 2011–003 *Reglement for drift av statlige mottak.*
- RS 2011–004 *Krav til innkvarteringstilbud i retursentre.*
- RS 2011–009 *Krav til bemanning og kompetanse i retursentre.*
- RS 2011–012 *Krav til returarbeid i retursentre.*
- Rådsdirektiv 2003/9/EC av 27. januar 2003. Også kalt Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers
- Sammen mot menneskehandel.* Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014)
- Seeberg, Marie Louise (2009): *Små barns hverdager i asylmottak.* NOVA rapport nr. 14/09.
- Seland, Idunn og H. Lidén (2011): *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak.* Institutt for samfunnsforskning 2:2011.
- Sivertsen, Jan Erik (1996): *Alle løsnings mor, alle fedres løsning – beboermedvirkning i asylmottak.*
- Skogøy, Elin (2008): *Rapport om vold mot kvinner i asylmottak i Norge.* Amnesty International Norge.
- Sosialdepartementet (1987): *Midlertidig reglement for personlig økonomisk hjelp til asylsøkere.* 27.7.1987.
- Sosialdepartementet (1987): *Reglement for drift av statlig mottaksberedskap for asylsøkere og flyktninger.* 27.7.1987.
- Sosialdepartementet: Rundskriv I-22/89: *Statsrefusjon for kommunenes og fylkeskommunenes sosialhjelps- og barnevernsutgifter til flyktninger, asylsøkere og personer med opphold på humanitært grunnlag.*
- Sosialdepartementet (1991): Rundskriv I-30/91: *Forskrift om utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp med vedleggene «Forskrift av 14. juni 1991» om utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp og «Merknader til de enkelte bestemmelser».*
- Sosialdepartementet: Rundskriv I-34/2001 *Sosialtjenesteloven kapittel 5.*
- SOU 2003: 75 *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle.*
- SOU 2006: 87 *Arbetskraftinnvandring til Sverige.*
- SOU 2009: 19 *Aktiv vøntan – asylsøkande i Sverige.*
- St.meld. nr. 17 (1994–95) *Om flyktningpolitikken.*
- St.meld. nr. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge.*
- St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg.*
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn.*
- St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken.*
- St.meld. nr. 47 (1989–90) *Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming.*
- St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen.*
- St.meld. nr. 88 (1966–67) *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede.*
- St.prp. nr. 1 (1987–88) for Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (1989–90) for Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (1990–91) for Kommunaldepartementet.
- St.prp. nr. 1 (1992–93) for Kommunaldepartementet.
- St.prp. nr. 1 (1993–94) for Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (1997–98) for Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet.
- St.prp. nr. 37 (2008–2009): *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid.*
- St.prp. nr. 59 (1998–99): *Tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1999 i forbindelse med mottak av flyktninger fra Kosovo.*
- St.prp. nr. 59 (2007–2008): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2008.*
- Søholt, Susanne og A. Holm (2010): *Desentraliserte asylmottak og bosetting.* Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Søvig, K. H. (2009): *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett.* Universitetet i Bergen.
- Tjelmeland, Hallvard (2003): «Del I. 1940–1975». I: *Norsk innvandringshistorie*, bind 3. Kjeldstadli, Knut (red.). Oslo: Pax Forlag A/S.

- TNS Gallup (2010): *Undersøkelse om norskopplæring for asylsøkere.*
- UNHCR (1979): *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979.
- UNHCR (2001): UN High Commissioner for Refugees, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Inclng Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, 4 September 2001 (EC/GC/01/17).
- Utlendingsdirektoratet (1994): *Arbeid – aktivitet. Hvilke aktiviteter vil kreve / ikke kreve arbeidstillatelse for beboere i statlig mottak.* Notat.
- Utlendingsdirektoratet (1996): *Reglement for drift av statlig mottak, del A: Rammer og mål for mottaksdriften.*
- Utlendingsdirektoratet (1996): *Reglement for drift av statlig mottak, del B: Krav til mottaksarbeidet.*
- Utlendingsdirektoratet (1998): *Årsmelding 1997.*
- Utlendingsdirektoratet (1999): *Noen ord om beboermedvirkning.*
- Utlendingsdirektoratet (2001): *Rapport om kvalifiserende tiltak for beboere i mottak. Kartlegging av kvalifiseringstilbudet i 16 utvalgte mottak.*
- Utlendingsdirektoratet (2001): *Regional tilstandsrapport fra mottak 2001.* Regionkontor Midt-Norge.
- Utlendingsdirektoratet (2002): *Årsrapport 2001.*
- Utlendingsdirektoratet (2003): *UDIs virksomhetsrapport pr. 31.12.02.*
- Utlendingsdirektoratet (2004): *Virksomhetsrapport for Utlendingsdirektoratet per 31.12.2003.*
- Utlendingsdirektoratet (2005): *Saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.* Rutinebeskrivelse.
- Utlendingsdirektoratet (2006): *Informasjonshefte til beboere i asylmottak.*
- Utlendingsdirektoratet (2006): *Informasjonsprogram for beboere i asylmottak.*
- Utlendingsdirektoratet (2006): *Om informasjonsprogram til beboere i mottak for asylsøkere. Veileder til informasjonsmedarbeidere i mottakene.*
- Utlendingsdirektoratet (2006): *Rammeplan for informasjon i mottak.*
- Utlendingsdirektoratet (mars 2007): *Rapport om roller & etiske retningslinjer i statlig mottak for asylsøkere.* Utredning fra en arbeidsgruppe.
- Utlendingsdirektoratet (2007): *Vurderinger av erfaringer med ventemottak.*
- Utlendingsdirektoratet (2007): *Håndbok i psykisk helse for mottaksansatte.*
- Utlendingsdirektoratet (2007): *Rammeverk og standarder på mottaksfeltet. En vurdering.*
- Utlendingsdirektoratet (2008): *Mandat for prøveprosjekt – tilsyn.*
- Utlendingsdirektoratet (2008): *Rapport fra tilsynsprosjektet.*
- Utlendingsdirektoratet: *Praksisnotat PN 2008-025: Landoversikt – 3u og 48t prosedyren.*
- Utlendingsdirektoratet (november 2009): *Kompetansemottak – en utredning av tre modeller.*
- Utlendingsdirektoratet (2010): *Årsrapport 2009.*
- Utlendingsdirektoratet (2010): *Asylsøkeres rett til å ta arbeid.* Konkurransesgrunnlag.
- Utlendingsdirektoratet (2010): *Tilsynsrapport fra Steinkjer statlig mottak 2010.*
- Utlendingsdirektoratet (2010): *Effektrapport for 2. tertial 2010 om regjeringens innstrammings tiltak.*
- Utlendingsdirektoratet (2011): *Virksomhetsrapport for 2010.*
- Utlendingsdirektoratet (2011): *Konkurransesgrunnlag. Følgeevaluering – etablering av retur-sentre.*
- Utlendingsdirektoratet: *Konkurransesgrunnlag – Drift av statlig mottak.*
- Utlendingsdirektoratet: www.udi.no
- Utlendingsdirektoratet: «Husregler for statlig mottak» i DAM Logistikk pkt. 4.19.
- Utlendingsdirektoratet: DAM Økonomi.
- Valenta mfl. (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen.* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Varvin, S og Aasland O.G. (2009): *Legers forhold til flyktningpasienten.* Tidsskrift for den norske legeforening nr. 15, 13. august 2009.
- Vevstad, Vigdis (2006): *Utvikling av et felles europeisk asylsystem.* Oslo : Universitetsforlaget.
- Aass, Thor Arne (2008): *Fra høyfjellshotell til desentraliserte mottak. I: Asylmottak gjennom 20 år.* Artikkelsamling til Mottakskonferansen 2008. Utlendingsdirektoratet.

Vedlegg 1

Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak

Institutt for samfunnsforskning 2011

Hilde Lidén, Marie Louise Seeberg og Ada Engebrigtsen

Innhold

Forord	307
1. Innledning.....	308
2. Barn i asylsystemet – nordisk komparasjon	311
3. Asylsøkende barns livssituasjon og mestring – en kunnskapsgjennomgang.....	315
4. Barns livssituasjon i asylmottak i dag.....	336
5. Fritidsaktiviteter og sosialt nettverk.....	361
6. Barn og foreldres mestringsstrategier	372
7. Barns mestring og retur	380
8. Sammenfattende drøfting og forslag til tiltak.....	385
Litteratur	391
Sammendrag/abstract	396

Forord

Dette arbeidet er gjort på oppdrag av Justisdepartementet og det regjeringsoppnevnte utvalget som vurderer organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge (Mottaksutvalget).

Den foreliggende studien har blitt gjennomført i samarbeid med forskningsprosjektet *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak* som også var et oppdrag fra Justisdepartementet og som ble utført parallelt (Seland og Lidén 2011). Lidén har vært prosjektleder for begge oppdragene, mens Idunn Seland har vært prosjektmedarbeider på forskningsprosjektet om fritidsaktiviteter. Hun er medforfatter på kapittel 5 i den foreliggende rapporten, som etter avtale med oppdragsgivere er en oppsummerende framstilling av rapporten *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*. Idunn Seland har dessuten bidratt vesentlig til spørreskjemaundersøkelsen som ligger til grunn for begge rapportene. En stor takk til hennes innsiktsfulle og nøyaktige arbeid.

Vi vil også uttrykke en stor takk til alle mottaksledere og barneansvarlige som har svart på spørreskjemaundersøkelsen. Dette har resultert i oppdatert kunnskap om de strukturelle rammene for barn på mottak, og om deres synspunkter og vurderinger. Takk også til ansatte, foreldre og helsesøstre ved de to mottakene der vi har gjennomført intervjuer. Deres erfaringsutveksling har bidratt vesentlig til å gi rapporten flere stemmer. Det er forsker Marie Louise Seeberg, NOVA, som utførte disse intervjuene.

Oslo, februar 2011

Hilde Lidén, Marie Louise Seeberg og
Ada Engebrigtsen

1 Innledning

Situasjonen for medfølgende barn på asylmottak bestemmes både av deres doble status som *asylsøkere* og som *barn* (Cemlyn og Briskman 2003, Engebrihtsen 2003, Seeberg et al. 2009, Vitus og Lidén 2010, UDI 2008). Status som *barn* gir dem likestilte rettigheter med andre barn i Norge når det gjelder skolegang, helsetjenester og barnevern. FNs barnekonvensjons grunnprinsipper om ikke-diskriminering, hensynet til barnet beste og barnets uttalerett skal også gjelde for flyktningbarn med uavklart oppholdstillatelse i landet. Status som medfølgende barn i en asylsøkende familie innebærer særlige bestemmelser om bosted og understøttelse, og definerer familiens sosiale og økonomiske levekår. Følgelig vil de politiske foringene når det gjelder asylpolitikk sette vilkår for asylsøkende barn og familier. Dette gjelder også behandlingen av asylsøknaden, inkludert endringer av regelverk underveis i søknadsbehandling. Perioden preges av stor usikkerhet knyttet til søknadsprosessen og utfallet av denne.

Medfølgende barn i asylmottak befinner seg i en uavklart livssituasjon, der både familiens fortid med oppbrudd og flukterfaringer, mottakets ventetid og en usikker framtid påvirker situasjonen. Familiene som bor på mottak kan ha ulik oppholdsstatus, fra de som nettopp har kommet og venter på svar på søknaden om asyl, familier under Dublin II avtalen som eventuelt skal returneres innen seks måneder til et annet europeisk land der de tidligere har oppholdt seg/søkt asyl, de som har fått oppholdstillatelse og venter på bosetting, og til de som har fått endelig avslag, inkludert de med endelig avslag fra land der Norge ikke har returavtaler og der de midlertidig er «ureturnerbare»¹. Den siste gruppen kan ha bodd på asylmottak i flere år. Barn kan være født i Norge, eller de var små da de kom til landet, mens andre barn har med seg barndomserfaringer fra det opprinnelige hjemlandet eller andre land, inklusive et sosialt nettverk og eventuelt skolegang.

Den doble status til asylsøkende barn fører til at tilværelsen deres preges både av en *normalisering* gjennom integrering i lokalsamfunnets barn-

domsarenaer og velferdstilbud og av en *unntakstilstand* som asylprosessen innebærer. De lever i en overgangperiode der framtiden er avhengig av søknadens utfall, og familielivet preges av denne usikkerheten og av foreldrenes begrensede rett til samfunnsdeltakelse som asylsøkere, med et særskilt regelverk som definerer deres levestandard og foreldrenes mulighet for arbeid og opplæring.

Et moment som er trukket fram i flere studier (Lauritsen og Berg, 1999, Seeberg, 2009, Eastmond 2010, Lidén, forthcoming) er at barnas situasjon ikke kan vurderes uavhengig av familiens livsvilkår – og at oppmerksomheten må rettes mot *barnet som del av familien* i tillegg til barns særlige status og deltakelse. Dette perspektivet vil bli ivarettatt i vår vurdering, samtidig som vi vil drøfte hva det innebærer at barn som bor i asylmottak ofte har flere muligheter, tilbud og rettigheter enn det foreldrene har.

Oppdraget

Rapporten er skrevet på oppdrag av Mottaksutvalget, som skal vurdere organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge. Deres mandat har innvirket på arbeidets problemstillinger og tilnærming. Justisdepartementet etterspør en kunnskapsstatus med drøfting av tiltak som kan ivareta og styrke mestringsevnen til asylsøkere som er medfølgende barn, det vil si personer under 18 år som bor i asylmottak sammen med sine foreldre eller andre foresatte. Hovedmålet med oppdraget er å undersøke situasjonen, og å vurdere hvordan tiltak bør innrettes for disse barna.

I spesifiseringen av oppdraget legges det opp til en tredelt studie: a) En *kunnskapsgjennomgang* der det redegjøres for eksisterende forskningsfunn og anbefalinger når det gjelder medfølgende barn på asylmottak. Vi har valgt å ha en hovedsaklig norsk og nordisk tilnærming. Det etterspørres dessuten om relevant forskning på barn i andre livssituasjoner som har likhetspunkter med og som kan være relevant for å forstå asylsøkerbarnas situasjon. Litteraturgjennomgangen skal identifisere problemstillinger der det er behov for mer kunnskap. b) *Praksis*: Redegjøre og vurdere dagens tiltak og praksis innenfor mottakstilbud. Her vil vi også vurdere hva som er situasjonen for ulike kategorier barn: både de som venter på svar og de med endelig avslag, men er ureturnerbare eller ikke har returnert. c) *Analyse med vurdering og anbefalinger* om hvordan tilbudet til medfølgende barn bør innrettes.

¹ Ureturnerbare er et utbredt, men noe upresist begrep for personer som har endelig avslag i asylsaken, men som ikke kan tvangssendes til hjemlandet. Reelt ureturnerbare er i følge UDIs definisjon bare de som selv ønsker å reise hjem, men hindres i det fordi hjemlandets myndigheter ikke bidrar til å skaffe dem reisedokumenter, ikke anerkjenner dem som borgere, eller på annen måte hindrer dem i å returnere.

<http://www.udi.no/Oversiktsider/Ordliste/>

Vår tilnærming og sentrale begreper

En framstilling av barns livssituasjon på mottak nødvendigvis reflekterer en refleksjon over det særlige med barn og barndom i en migrasjons- og flyktning-kontekst. Innledningsvis vil vi presentere noen utgangspunkt vi har for våre vurderinger om livssituasjonen og gode tiltak.

Barndom er en formativ periode som legger grunnlaget for individets framtidige deltakelse i samfunnet, og er dermed uløselig knyttet til et endrings- og framtidsperspektiv (James og Prout 1997). Dermed blir betydning av læringsomgivelser, inklusive skolegang, avgjørende, også i unormale livssituasjoner som krig og flukt. Når viktige barneår foregår i en vente- og unntakstilstand, med en usikker framtid, vil dette imidlertid prege både barnets tilknytning til andre barn og voksne, deres læringsomgivelser og foreldres omsorgsevne.

Barns utvikling er et sentralt begrep i denne sammenhengen. Vi legger til grunn en forståelse en fasebestemt utviklingspsykologisk tilnærming ikke kan brukes ureflektert på barns utvikling uavhengig av deres sosiale og kulturelle kontekster. De implisitte standardene i utviklingsteorier kan føre til at erfaringer fra krig og konflikter betraktes som dysfunksjonelle i stedet for en særlig utgangspunkt for utvikling (se Boyden og de Berry 2004: xvi). Videre oppfatter vi barn som «handlende aktører» i eget liv. Forståelse av barn som først og fremst sårbare og avhengige individer har i de senere år blitt utfordret. Nyere barndomssosiologiske studier har påpekt hvordan barn også er handlende og meningssøkende personer, men under rammebetingelser som de har begrenset innflytelse over. Dette krever et dobbelt blikk på barns livssituasjon: hvordan de selv forstår, deltar i, men samtidig er prisgitt voksnes bestemmelser og handlinger. Barn betraktes som del av familien, men posisjonen de har i familien vil være bestemt av bl.a. barnets kjønn, alder og plassering i søskenrekken. En del barn har erfaringer fra en sosialiseringsspraksis der de inngår i omsorgskjeder hvor de både er mottakere og utøvere av omsorg.

Et annet aspekt vi vil peke på er at migrasjon innebærer en *transformativ periode*, hvor flere sosiale posisjoner, kulturelle tradisjoner og forståelser kan ha gjennomslagskraft på én og samme tid. Foreldre bærer med seg forståelser av egen barndom og erfaringer fra det å være foreldre, samtidig som de tilegner seg nye forventninger og tilpasser seg endrede rammer for foreldrerollen og egne barns hverdag på et asylmottak. Dette

kan være en utfordrende, samtidig som det er en orientering mot en ny og etterlengtet framtid. For barn behøver ikke de ulike forventningene nødvendigvis innebære uforenlige motsetninger, men kan utfylle og reflektere deres sammensatte tilpasninger og erfaringer. Et vesentlig moment her er hva slags anerkjennelse og tilhørighet de gis innenfor ulike fellesskap, og hva slags opplevelser de eventuelt får av avvísninger og sanksjoner.

Asylsøkende barns anerkjennelse og tilhørighet henger bl.a. sammen med deres formelle status og hva slags velferdstilbud og sosial deltakelse de har rett til. Internasjonale konvensjoner og diskurser om menneskerettigheter brukes aktivt for å legitimere politikk og regelverk overfor asylsøkere. FN's konvensjon for barns rettigheter har bl.a. blitt brukt av interesseorganisasjoner for å argumentere for at mottaksbarn skal gis likestilte velferdstjenester som utdanning, helsetjeneste, barnevern, noe som har ført til at deres status som asylsøkere er mindre avgjørende for samfunnsdeltakelsen i Norge enn hva som er situasjonen for deres foreldre, eller sammenlignet med f.eks. mottaksbarn i Danmark (se Vitus og Lidén 2010).

Helseaspektet vil stå sentralt i vår rapport, og da forstått i bred forstand som helse knyttet til livskvalitet. Dette er et vesentlig perspektiv når vi skal identifisere gode tiltak så vel som risikofaktorer for mottaksbarn. Mye faglitteratur om flyktninger handler om psykososiale forhold og håndtering av traumer (se kapittel 3) som forankrer forskning i et psykologisk forskningsfelt hvor diagnostisering er sentralt. Vi vil se at det også finnes kritiske studier til en slik tilnærming.

Politisk handling for å bedre barns livssituasjon i asylmottak har blitt motivert ut fra rapporter om den psykiske helsetilstanden til barn. For eksempel fikk utmattelsessyndromet som omfattet mange barn i asylsøkende familier i Sverige på begynnelsen av dette århundret, betydning for endringer i asylopolitikken i Sverige. I denne tiden ble det også utarbeidet en interdepartemental rapport om den psykiske helse for barn i norske asylmottak (KRD 2005). Det er imidlertid et kjennetegn ved både den politiske og faglige diskursen om barn i asylsøkende familier at oppmerksomheten er rettet mot hvordan barn håndterer livssituasjon når de bor på et asylmottak. Mindre oppmerksomhet og kunnskap er rettet mot erfaringer som barn eventuelt har fra å være del av et transnasjonalt nettverk og fra oppvekst i konfliktområder og under flukt.

I vår rapport er *mestringsbegrepet* sentralt: vi spør etter hva som bidrar til at barn klarer seg når

de utsettes for vanskelige opplevelser og utfordringer. Vi forstår barns sosiale, språklige og faglige kompetanse, samt deres sosiale nettverk som vesentlig for å forstå hvordan barn greier seg i vanskelig livssituasjon. Videre finner vi *resiliens*-begrepet nyttig. Resiliens kan forstås som en persons motstandskraft, det vil si en evne til å hente seg inn og mestre vanskeligheter (Rutter 2000). Resiliensbegrepet er brukt av flere forskere for å forstå livssituasjonen til flyktningbarn (Bjørnberg 2010, Førde 2007). Det vises bl.a. til beskyttende faktorer i en asylsituasjon som det å kunne planlegge framtiden, få støtte fra viktige personer, evne til selvstendighet og evne til å skape en framtid på kort og lengre sikt. Resiliens viser dermed både til individuelle faktorer, kvaliteten ved relasjoner og til de sosiale omgivelsene.

Strukturelle rammebetingelser for barns og familiers livssituasjon på asylmottak omfatter ulike samfunnsnivåer. På et overordnet nivå inngår bl.a. nasjonal og internasjonal politikk og lovgivning. Et annet nivå omfatter ulike samfunnsinstitusjoner, som f.eks. skole, barnevern, samt asylmottak. Daglige relasjoner foregår på et individnivå. Det finnes flere teoretiske tilnæringer som er opptatt av hvordan disse nivåene står i forhold til hverandre, for eksempel har en helhetlig tilnærming inspirert av økologisk systemteori (se f.eks. Bronfenbrenner 1979, Hamilton og Moore 2004) en slik tilnærming der det skilles mellom et makro-, meso- og mikronivå. Også vårt fokus vil ha en slik relasjonell tilnærming både innen og mellom ulike nivåer. Det er gjennom samhandling med et rikt repertoar av personer i ulike posisjoner at barn tilegner seg kunnskap og lærer seg å mestre de utfordringene de stilles ovenfor.

Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Vi har benyttet flere metodiske tilnæringer for å hente inn kunnskap og data til denne studien.

Syntetisering av eksisterende kunnskap

I forbindelse med kunnskapsgjennomgangen *Innvandring og flukt til Norge* (Brekke, Aarset og Lidén 2010) ble det gjort et litteratursøk som dekket områder som asylsøkende barn og familier, enslige mindreårige asylsøkere, organisering av mottak og andre relevante tema som asylsøkeres rettsstilling, asylsøkende barn og helse. Vi har lagt til grunn dette arbeidet, samt et oppdaterende litteratursøk der vi inkluderer nordiske studier.

I litteraturgjennomgangen har vi lagt vekt på hovedsaklig nordiske studier som beskriver vilkår

for barns sosiale deltakelse, nettverk og mestring. Vi har også hentet inn kunnskap om barn fra studier av barnefattigdom og av «løvetannbarn» hvor *resilience*-perspektivet har vært benyttet, for å vise til barns mestring under sammenlignbare livsvilkår.

Empirisk undersøkelse av barns livssituasjon på asylmottak i Norge

De fleste studiene vi har gjennomgått er kvalitative studier som omfatter et begrenset antall mottak og kommuner. Vi har derfor gjennomført en kartlegging av situasjonen for medfølgende barn på mottak, gjennom en surveyundersøkelse til alle statlige mottak hvor barnefamilier bor under asylsøkerprosessen, altså ikke transittmottak. Vi benyttet et online Questback spørreskjema hvor vi ba mottaksleder/barneansvarlig besvare hvordan mottaket organiserer boforhold, lokaliteter avsatt til barn, hvordan de benytter barnefaglige ressurser, samt tiltak rettet mot barn (bruk og finansiering av barnehageplasser, barnebase, fritidstilbud) og foreldre (foreldregruppe, tiltak for barn og foreldre). Videre ba vi dem beskrive kommunens organisering av skoletilbud, helsetjeneste og barnevernets tiltak overfor barn i mottaket.

En styrke ved undersøkelsen er at den har gått til alle mottak og inkluderer et vidt spekter av barns livssituasjon. Vi må imidlertid være klar over at framstillingen baserer seg på mottakets kunnskap og vurderinger. Noen spørsmål tar ikke høyde for variasjoner i barns situasjon. Noen spørsmål har de bare annenhånds kjennskap til det vi spør om. Mottaket kan i noen spørsmål også være interessert i å framstille situasjonen best mulig. På tross av disse metodiske svakhetene mener vi at undersøkelsen bidrar med viktig kunnskap.

Vi har fått inn svar fra 83 ordinære mottak, en svarprosent på 74 prosent². Mottaksleder har besvart 70 prosent av svarene, mens barneansvarlig har deltatt i 48 prosent av svarene, noe som tilsier at i omlag en femtedel av svarene har de samarbeidet. Det er god spredning mellom godt etablerte mottak og nyopprettede mottak. 60 prosent oppgir at de er desentraliserte mottak, mens 53 prosent oppgir at de er sentraliserte (at beboerne bor på et avgrenset mottaksområde). Det er altså noen som har begge typer mottak, dvs. desentraliserte boenheter i tillegg til et sentralisert mottak.

² En del mottak legges ned i løpet av høsten, og flere av disse har ikke svart.

Svarene dekker alle regioner (Region Nord: 20, Region Midt-Norge: 13, Region Vest: 15, Region Sør: 11, Region Indre Østland: 19, Region Oslo: 4). Når det gjelder driftsoperatører oppgir 62 prosent at de er drevet av en privat bedrift som driver flere mottak, 12 prosent er drevet av en privat bedrift som bare driver ett mottak, 17 prosent er kommunalt drevet, mens 9 prosent er drevet av en (og samme) frivillig organisasjon.

Omlag tre fjerdedeler av mottakene oppgir at de har mellom 100 og 200 beboere. En av ti mottak har i dag færre enn hundre beboere. Det største mottaket i vår undersøkelse har 350 beboere. I alt bor det 2624 barn under 18 år på mottakene vi har dekket, av disse er 1250 barn under skolealder. 242 barn har bodd på mottakene i mer enn 3 år.

Kartleggingsstudien er gjort i samarbeid med et parallelt forskningsprosjekt som har til formål å kartlegge tilbudet om fritidsaktiviteter for barn og unge i mottak. Denne undersøkelsen omfatter også mottak med enslige mindreårige (se Seland og Lidén 2011). Kapittel 5 i den foreliggende rapporten er et kapittel basert på det felles datamaterialet.

Intervjuundersøkelse

Vi har gjennomført intervjuer med mottaksledere, barneansvarlige og helsesøstre ved to mottak – ett nyere, desentralisert og ett vel etablert, sentralisert mottak. Disse intervjuene ble gjennomført i form av ett gruppeintervju på hvert mottak, i tillegg til supplerende telefonsamtaler i for- og etterkant.

På de samme to mottakene har vi intervjuet beboere. Vi har gjennomført intervjuer med foreldre i til sammen seks familier: en enslig mor til småbarn, en enslig far til stort barn, en gift mor til ungdom, og tre foreldrepar med barn i alderen 1–10 år. Familiene representerte dessuten stor spredning i oppholdstid, status og opprinnelsesland. Det ble benyttet tolk overfor fire av familiene. To av familiene ble av praktiske grunner intervjuet sammen og samtykket i dette, mens de andre ble intervjuet hver for seg.

Alle familiene og de ansatte fikk skriftlig og muntlig informasjon om intervjuene, hensikten med dem og hvordan de ville bli anvendt, i samsvar med anbefalinger fra NSD personvernombudet. Alle har gitt sitt informerte samtykke til å delta. Intervjudataene som presenteres videre i rapporten er anonymisert.

Alle intervjuene var halvstrukturerte, kvalitative intervjuer der hensikten var å få best mulig til-

gang til informantenes synspunkter på og erfaringer med praksis i mottakene når det gjelder forhold som er viktige for mestringssevnen til gutter og jenter i forskjellig alder. Slik ønsket vi å få innsikter om praksis og erfaringer som et verdifullt supplement til survey-dataene. Vi anvendte intervjuguider med utgangspunkt i vår operasjonalisering av mestringsbegrepet (vedlegg).

I tillegg har vi lagt til grunn data fra intervjuer gjort ved to mottak/lokalsamfunn i 2007 og 2008 der ansatte, foreldre, barn samt lokale kontaktpersoner på barnehage, skole, barnevern og helsetjeneste ble intervjuet (Lidén forthcoming). Vi har også dratt veksler på undersøkelse gjort på oppdrag av UDI om returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak (Winsvold og Engebriksen 2011).

2 Barn i asylsystemet – nordisk komparasjon

I dette kapitlet vil vi presentere kort asylsystemene i Norge, Sverige og Danmark, med utgangspunkt i barnas ståsted. Hensikten er å vise tre ulike modeller for tilrettelegging av tilværelsen for barn under asylprosessen. Denne bakgrunnsinformasjon vil være nødvendig for de studiene vi presenterer i kunnskapsgjennomgangen, hvor vi har inkludert flere studier fra de andre nordiske landene. Disse studiene vil nødvendigvis legge de særskilte strukturelle rammene som asylsystemet setter når de vurderer situasjonen til barn i denne perioden. De tre modellene er også interessante når det gjelder diskusjonen om organisering av barnas tilværelse, hvor Sverige kan sies å representere en integrasjonsmodell, Danmark har en separasjonsmodell, mens Norge plasserer seg på mange måter imellom disse to ytterpunktene. Disse modellene vil vi komme tilbake til i den avsluttende diskusjonen.

Innledningsvis i dette kapitlet vil vi også drøfte hvordan FNs barnekonvensjon har blitt implementert og benyttet i utformingen av asylsystemet i de tre nordiske landene.

Norge har implementert FNs barnekonvensjon i Menneskerettsloven av 1999, og gjennom dette skal den ha forrang i tilfeller der den kommer i konflikt med norsk lovverk. Det vises til barnekonvensjonen i flere paragrafer i den nye utlendingsloven, og i og utlendingsforskriften. FNs barnekonvensjon brukes også som en referanse, ikke minst av frivillige organisasjoner, men også av myndighetene i diskusjoner om asylpolitikken, og da særlig med henvisning til de tre hovedprinsip-

pene: ikke-diskriminering (artikkel 2), barnets beste (artikkel 3) og barnets rett til å bli hørt (artikkel 12).

I Sverige er FNs barnekonvensjon inntatt i utlendingsloven, bl.a. har barns uttalerett vært nedfelt i den svenske utlendingsloven siden 1997. Det har lenge vært en pågående diskusjon om å ivareta barnerettighetsperspektivet ved utformingen av asylsystemet i Sverige (Schiratzki 2005, Ollson 2007, Nilsson 2007, Lundberg 2009, Andersson, Björnberg, Eastmond 2010).

I Danmark framstår ikke FNs barnekonvensjon som et vesentlig dokument når det gjelder utforming av asylsøkerbarns rettigheter. Den er ikke inkludert eller henvist til i utlendingsloven og heller ikke brukt aktivt av frivillige organisasjoner eller myndigheter i politikktutformingen når det gjelder asylsøkere.

Praksis når det gjelder Barnekonvensjonens art. 12

I Norge har implementeringen av FNs barnekonvensjon i norsk lovgivning ført til en styrket praksis med å høre barn med referanse til BK artikkel 12. Dette gjelder også utlendingssaker. Tilsvarende annet lovverk om barns medbestemmelse får alle barn fra de er 7 år tilbud om en barnesamtale med saksbehandleren i UDI som har ansvar for familiens asylsøknad. UDI har et selvstendig ansvar for å belyse saken til et barn tilstrekkelig, dette gjelder også å innhente uttalelser fra andre instanser som helsevesenet eller barnevern. Samtalen skal være mindre formell enn asylintervjuet (Lidén, Rusten og Aarset 2008). Hensikten er at den skal belyse eventuelle hendelser eller forhold som er av betydning for saken, hvordan barnet oppfatter situasjonen som asylsøker og perspektiver på framtiden. Samtalen skal ikke brukes for å kontrollere foreldrenes historie, og om barnet kommer med opplysninger som går mot foreldrenes framstilling, skal de skifte tema umiddelbart. I 2010 kom en nytt rundskriv for gjennomføringen av barnesamtalen.

Sverige har praktisert en barnesamtale med medfølgende barn i asylsøkende familier lenge, men siden 2003 er dette gjort mer systematisk da det ble laget en egen intervjuguide for samtaler med barn. Det er egne saksbehandlere, *barnhåndleggare*, som gjennomfører barnesamtale, samt asylintervju med enslig mindreårige asylsøkere, og som har kontakt med dem under asylsøkerprosessen (se Ottosen 2010, Nilsson 2007, Lundberg 2009, se også Lidén et al 2008:105).

I Danmark, i tråd med Dansk utlendingslov, intervjues ikke barn individuelt i forbindelse med

asylprosessen. Høring av barn i forvaltningssaker, i tråd med FNs barnekonvensjon, har ikke vært diskutert i tilknytning til implementering av FNs barnekonvensjon i dansk lov, selv om den har indirekte har funnet sin vei inn i saker som gjelder sosiale foranstaltninger. F. eks. er sosialarbeidere pålagt å snakke med barn i saker som innebærer vesentlig inngrep i familien (f.eks. ved plassering utenfor hjemmet) en forventning som ifølge Egelund (2003:42) sjeldent følges opp.

De norske asylsystem

Når en asylsøker ankommer Norge skal denne registrere seg hos Politiets utlendingsenhet i Oslo umiddelbart etter ankomst. Asylintervjuet gjennomføres i løpet av de første ukene etter ankomst. Informasjon om asylsøkernes rettigheter og asylintervjuet blir gitt av NOAS. Det gis også informasjon som er rettet mot barna, og det orienteres da også om en barnesamtale som UDI har med medfølgende barn i sammenheng med foreldrenes asylintervju. Det er opp til barnet og deres foreldre å benytte seg av dette tilbudet. Barnesamtalen gjennomføres av samme saksbehandler som intervjuer foreldrene. I praksis er det langt fra alle barn som har en barnesamtale, selv om alle får tilbud om dette, og barns uttalelser er sjeldent referert til i begrunnelsen for vedtaket i familiens asylsak (Lidén et al. 2008).

Som asylsøker gis tilbud om opphold i asylmottak. Asylmottak er differensiert i henhold til hvilken fase i asylprosedyren søkeren er i, og etter søkerens behov. Mottakssystemet består av transittmottak, ordinære mottak, omsorgssentra for enslige mindreårige under 15 år, mottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, forsterkede avdelinger for beboere med behov for særskilt oppfølging, og inntil 2010 også ventemottak. Barnefamilier med endelig avslag på søknad om asyl har fortsatt et innkvarteringstilbud i ordinære mottak inntil retur. En innledende helseundersøkelse og asylintervju foregår mens søkerne bor i transittmottak, etter dette tilbys de plass i ordinære mottak. Mottakene skal ha en nøktern standard, og de skal være lokalisert over hele landet. Mens de bor på mottaket deltar voksne beboere i et obligatorisk informasjonsprogram, får norskundervisning (250 timer) og tilbys aktiviteter.

UDI er oppdragsgiver for driftsoperatørene, og etablering av asylmottak skjer etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I august 2010 var det 150 mottak i 128 kommuner, men på grunn av lavere ankomsttall er det flere mottak som avvikles i løpet av høsten 2010. UDI har ansvar for å

føre tilsyn med at driftsoperatørene driver mottakene i henhold til gitte retningslinjer. Tilsyn gjennomføres hvert år.

Den største andelen driftsoperatører er private bedrifter som driver flere mottak (Hero, Fossnes AS, Landlord, Norsk mottaksdrift mfl.). I tillegg er det også en del private bedrifter som driver bare ett mottak. Kommuner er driftsoperatører i en del tilfeller, samt to frivillige organisasjoner: Norsk Folkehjelp med 10 mottak, og Stiftelsen Sana med tre mottak. Størrelsen på mottakene, samt belegningen varierer. I vår undersøkelse varierte belegget fra 20 til 350 beboere, men de fleste mottak hadde mellom 100–200 beboere. De ordinære mottakene er organisert enten sentraliserte mottak, desentraliserte eller en kombinasjon av dette. Omlag halvparten av asylsøkerne bor i dag i desentraliserte boliger, for barnefamilienes del innebærer dette stort sett egne leiligheter i ordinært boligområde (Søholt og Holm 2010).

Staten har ansvar for utgiftene til asylsøkere og overføringer fastsettes i det årlige statsbudsjett. Vertskommunetilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med drift av mottak i kommunen³. For 2011 vil grunnsats per kommune som har et asylmottak være kr. 434 700 kroner, mens sats per ordinære mottaksplass er kr 4 660 kroner. Når det gjelder utdanningstilbud, finnes det en egen tilskuddsordning for opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere i statlige asylmottak. Satsen er i 2011 sett til 70 978 kroner per barn per skoleår. Tilskuddet betales etterskuddsvis ut fra tallet på elever i opplæringen.

Beboere i asylmottak mottar økonomiske ytelser til livsopphold som utbetales av mottaket. Disse differensieres i henhold til status i asylsøknaden, familiesituasjon og om det er selvhushold eller kantine på mottaket.

Det er avsatt egne driftsmidler til barnerelaterte oppgaver. I tillegg er det avsatt egne aktivitetsmidler til barn og unge som UDI sentralt UDIs regionskontor fordeler.

I Norge stadfester Opplæringslova av 1998 at alle barn som oppholder seg i landet ut over 3 måneder har lik rett til utdanning, uavhengig av deres oppholdsstatus. Barn under 16 år meldes inn på vanlig grunnskole umiddelbart etter de ankommer asylmottaket. Vår undersøkelse viser

at de fleste barn i grunnskolealder går i ordinær klasse eller kombinert innføringsklasse og ordinær klasse. Noen kommuner samler nyankomne elever på egne innføringsskoler, mens andre har egne innføringsklasser på enkelte lokalskoler. For de over 16 år spriker tilbudet. I en del fylker gis elevene ordinært skoletilbud i videregående skoler, eller eventuelt i en innføringsklasse. Andre steder gis denne aldersgruppen undervisning tilsvarende voksne asylsøkere i regi av voksenopplæringen.

Asylsøkende barn omfattes i dag ikke av retten til barnehageplass. Barn på asylmottak fra to år til grunnskolealder skal ha et eget tilrettelagt tilbud i barnebase i mottaket eller barnehage. Tilbudet skal utgjøre minimum tre timer per dag. Fire- og femåringer skal som hovedregel ha tilbud om plass i ordinær barnehage. UDI dekker utgiftene til halv barnehageplass for disse. Vår undersøkelse viser en tendens til at mottak prioriterer å gi barnehageplass også til de yngste barna, i stedet for et tilbud i barnebase.

Alle mottaksbarn har rett til fastlege og helsestasjon for barn, skolehelsetjeneste. Det er opp til kommunen å organisere helsetilbudet til de som bor på asylmottak.

Det svenske asylsystemet

En asylsøker kan lever sin søknad til en av Migrationsverkets enheter som finnes i Stockholm, Göteborg og Malmö. I 2006 ble de innført en ny prosess- og instansordning der asylsøkeren får oppnevnt en advokat og får juridisk bistand ved innlevering av sin asylsøknad. Ikke alle innkalles til asylintervju, bare hvis Migrationsverket finner den innleverte søknaden utilstrekkelig. Barn gjennomfører en barnesamtale med en egen saksbehandler som har ansvar for å følge opp barn i familier.

Det svenske asylsystemet skiller seg fra det norske ved at asylsøkere bor i ordinær bolig i bostedsområder under asylsøkerprosessen. Mens staten har det overgripende ansvaret for mottak av asylsøkere, er det kommunene som er gitt de viktigste praktiske oppgavene når det gjelder å inkludere dem i eksisterende velferdstilbud. Siden 1994 har asylsøkere hatt mulighet for selv å velge hvor de vil bosette seg mens de venter på å få asylsøknaden behandlet. En stor andel asylsøkere foretrekker denne muligheten, og bosetter seg ofte hos eller i nærheten av slektninger og venner⁴. For de familiene som ikke finner et bosted selv, ordnes dette gjennom et samarbeid mellom Migrationsverket og kommuner som har

³ Fra 2011 er det foreslått at tilskuddet til plass i barnehage for asylsøkerbarn i alderen fire til fem år inngår i vertskommunetilskuddet i stedet for at denne forvaltes av UDI. Satsen her er foreslått til å være kr 97810 kroner per barn per måned, som inkluderer foreldrebetaling.

sagt seg villig til å motta asylsøkere. Tilsvarende ordning er det også for enslige mindreårige asylsøkere.

Som bosatte i en kommune har asylsøkere tilgang til grunnleggende regulerte kommunale tjenester som førskole, skole og helsetjeneste. Formidling av regelverk og systemforståelse er avgjørende for at familiene skal kunne benytte seg av disse tjenestene. Dette ligger dels på de ordinære tjenesteinstanser og dels på saksbehandlere i Migrationsvirket, inklusive egne *barnhandleggare*. I 2007 ble det utarbeidet retningslinjer for mottak av asylsøkende barn i familier, for å sikre en enhetlig behandling og at prinsippene i FNs barnekonvensjon følges opp (Migrationsvirket 2007).

Fortsatt er det flere særordninger, ved siden av regulære støtteordningene som dominerer tilbudet til de voksne. Migrationsvirket har ansvar for å aktivisere voksne asylsøkere, bl.a. ved å gi språkundervisning. Det rapporteres om at aktivitetsnivået blant asylsøkere er lavt. Få asylsøkere benytter seg av retten de har til å arbeide på det regulære arbeidsmarkedet. En knapp fjerdedel av dem som tilbys språkopplæring deltar (SOU 2009). Asylsøkere har i Sverige samme plikt til å forsørge seg som andre borgere. Ideen er også at ventetiden skal fylles med meningsfull sysselsetting fordi den vil forberede asylsøkerne på en tilværelse uavhengig av om utfallet av søknaden blir en framtid i Sverige eller avslag og retur. Passiviteten blir derfor betraktet som et problem i forhold til denne målsettingen. Særlig storbykommunene rapporterer at de ikke har tilstrekkelig kontakt med denne gruppen. En del flytter ofte bosted bl.a. på grunn av trangboddhet hos slektninger. Egen bosetting (EBO) har dessuten ført til en konsentrasjon av asylsøkere i noen større byer og kommuner, f.eks. bor 30 prosent av asylsøkerne i fem kommuner: Stockholm, Göteborg, Malmö, Södertälje, og Botkyrka (EU notat).

Barn starter i barnehage/skole når de bosettes i en kommune. Skoletilbudet er det samme som for andre nyankomne elever fra utlandet. De kan enten plasseres i en innføringsskole, eller mest brukt, innføringsklasse på lokalskolen.

Økonomisk bistand utbetales gjennom kommunale tjenester slik de er for andre beboere. Staten har kostnadsansvaret for asylsøkere, og kommunene får refundert sine utgifter.

⁴ I oktober 2010 var andelen med eget boende 46 prosent. Andelen var høyest i 2008, da valgte 56 prosent av asylsøkerne en slik bosettingsform.

Frivillige organisasjoner er tenkt å utfylle det offentlige tilbudet, især når det gjelder å gjøre en innsats på psykososiale områder.

Det danske asylsystemet

I Danmark bor de fleste asylsøkere i asylmottak⁵ under søknadsprosessen eller i utreisesenter når de har fått endelig avslag. I 2009 hadde Danmark åtte oppholdscentre der asylsøkere bor mens søknadene behandles. I tillegg har de egne mottak for ankomstperioden, for enslige mindreårige asylsøkere, et kvinnesenter og ett for forsterket mottak for søkere med helseproblemer. Alle sentrene med unntak av ett drives av Danmarks Røde Kors. Familiene i oppholdscentrene bor i små toroms leiligheter på ca 20 kvadratmeter, noen med eget kjøkken og bad (Christensen og Andersen 2006). Barn mellom to og seks år har et barnehagetilbud på asylsenteret⁶. Pedagogene arbeider ut fra en særlig pedagogisk modell som er utviklet spesielt til flyktningbarn. STROF-modellen hjelper til å skape struktur og forutsigbarhet i barnas liv, noe som skal være en motvekt til den utrygghet som preger deres dagligliv forøvrig (se Montgomery 2000 for presentasjon av STROF-modellen). Dansk er barnas felles språk i barnehagen. Den danske utlendingsloven (§ 42 g) av 8. juli 2008 gir myndighetene pålegg om å gi et skoletilbud til asylsøkende barn i atskilte utdanningsenheter og i noen tilfeller i den ordinære kommunale skolen. Asylbarn mellom 7 og 16 år får undervisning i Dansk Røde Kors' egen skole for asylbarn eller på en lokal folkeskole. Undervisningstilbudet i skolen for asylsøkende barn tilsvarer fag og timetall som tospråklige barn får som innføringstilbud i en dansk folkeskole, men dette utgjør færre undervisningstimer enn ordinær læreplan. Det meste av undervisningen foregår på dansk, enkelte barn tilbys opplæring på eget morsmål. Asylsøkende barn har ingen rett til å ta eksamen eller få vitnemål (Vitus og Lidén 2010). De fleste asylmottakene har fritidsklubber, som ligner danske fritidshjem eller skolefritidsordninger. Asylsøkerbarn har samme rett til helsetjenester som andre barn, men asylsøkere har ikke direkte adgang til den danske helsetjenesten, og får helsetilbudet gjennom Dansk Røde Kors asylavdeling.

⁵ I Danmark kalles disse asylcentre. I visse tilfeller gis det tilatelse til privat innkvartering, men da uten at de gis økonomisk ytelse. Ca 5 prosent av asylsøkerne bor integrert i lokalsamfunn, men barn har skole på asylmottaket og økonomisk understøttelse utbetales også via mottaket.

⁶ Ca 85 prosent av barna deltar (<http://drk.dk/roede+kors+i+danmark/asyl/asylcentrene>)

Tabell 1.1 Mottakssystem og tilbud til medfølgende barn og unge i Norge, Sverige og Danmark.

	Norge	Sverige	Danmark
Antall asylsøkere 2010	Beboere i asylmottak 16 868	Asylsøknader * 29 600	Beboere i asylmottak** 4 400
Medfølgende barn som er asylsøkere i 2010	Barn i asylmottak 3 665	Asylsøknader fra barn * 9 800	Barn i asylmottak 1 220
Mottakssystem	Barnefamilier bor i ordinære asylmottak mens asylsøknaden er under behandling, og mens de venter på bosetting i en kommune eller på å returnere ved negativt vedtak	Bosetter seg direkte i en kommune. Kan selv velge å finne bosted (EBO)	Bor i asylmottak mens asylsøknaden er under behandling og i retursentre ved endelig avslag
Antall mottak	135	-	20
Tilbud barn under skolealder	2–4 åringer: barnehage/ barnebase 4–5 åringer i ordinær barnehage	Ordinære førskoletilbud	Egen barnehage på asylmottaket for 2–6 åringer
Skoletilbud til barn i grunnskolealder	Ordinær skole/innføringsklasser/-skoler	Ordinær skole/innføringsklasser/-skoler	Egne skoler for asylsøkende barn. Enkelte barn går i lokal folkeskole. Ingen eksamensrett
Fritidsaktiviteter	Både mottaksbaserte aktiviteter og ordinære fritidsaktiviteter i lokalsamfunn	Fritidsaktiviteter i lokalsamfunn	Egne etter skoletidstilbud/fritidsklubber på mottak

* Gjelder asylsøknader innlevert i 2010

** pr. 1. nov. 2010

Voksne har ikke rett til å ta lønnet arbeid, men kan delta i eventuelle tilbud om arbeidstrening. Asylansøkere som har fylt 18 år, og som ikke har fått avslag på sin søknad, deltar i undervisning på eller i tilknytning til asylmottaket i gjennomsnittlig 10 timer i uken.

3 Asylsøkende barns livssituasjon og mestring – en kunnskaps gjennomgang

Vi vil i dette kapitlet redegjøre for eksisterende forskningsfunn og anbefalinger når det gjelder medfølgende barn på asylmottak. I tillegg vil vi ta for oss litteratur som omhandler andre typer av utsatte barn, med vekt på barn i fattige familier og barn som viser evne til mestring under vanskelige livsvilkår, såkalt resiliensforskning eller fors-

kning på «løvetannbarn». Vi vil her primært omtale forskning på norske forhold og trekke inn enkelte andre studier som vi finner spesielt relevante. Litteraturgjennomgangen skal kaste lys over mestringssituasjonen for medfølgende barn i mottak, og identifisere problemstillinger der det er behov for mer kunnskap.

Utvalgskriterier og struktur på gjennomgangen

Det er særlig tre kjennetegn ved forskning på asylsøkere i Norge og Norden. Det ene er den store andelen kvalitativ forskning, hovedsaklig basert på etnografisk feltarbeid og/eller intervjuundersøkelser. Det andre kjennetegnet er at de fleste studiene er gjort på oppdrag av myndighetene, i form av utredninger eller evalueringer. Et tredje særtrekk er at det finnes en god del fors-

kning som omhandler psykisk helse. Kritiske innvendinger til hvordan dette forskningsfeltet er dekket er flere: de kvalitative studiene baserer seg på et begrenset datagrunnlag, og mangel på kvantitative studier kan begrense forståelsen av feltet som helhet. Oppdragsforskning gir trange vilkår for forskerne til å plassere studiene i et større teoretisk og bredere faglig perspektiv. Problemstillingene er definert av dagsaktuelle policy utfordringer mer enn ut fra faglige perspektiver. De psykologiske studiene på sin side kan være for avgrenset i sitt fokus, og kan i noe grad mangle en videre faglig og kontekstuell forankring. Det er derfor grunnlag for å se kritisk på forskningsfeltet for å finne hvilken forskning som trengs for å utdype kunnskapen på feltet.

Vi har måttet begrense utvalget til litteraturstudien, og gjennomgangen er ikke ment å være uttømmende på feltet. Vi har lagt til grunn fire kriterier for utvalget: a) at studien holder god kvalitet, metodisk og faglig, b) at studiene til sammen, ut fra ulike tematiske og faglige vinklinger, gir innsikt i problemstillingene som ligger til grunn for vår studie: barns livssituasjon og mestring c) studier som formidler barns, foreldre og mottaksansattes erfaringer, d) vi ønsker å presentere nyere studier, og studier som kan gi alternative tilnæringer til det som kjennetegner forskningsfeltet.

Vi har gjennomført et omfattende litteratursøk (se metodedel). Mange av særlig de kvalitative studiene av livssituasjonen på asylmottak beskriver et samstemt bilde av de grunnleggende utfordringene ved denne livssituasjonen. Vi har valgt ut noen studier fra ulike tidsperioder for å vise dette, samtidig som vi har valgt bort eventuelt overlappende studier. Vi har dessuten valgt bort litteratur som vi mener ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for sine konklusjoner, enten det er på grunn av teoretiske eller metodiske svakheter.

Når det gjelder å bestemme vurderingskriterier for barns velbefinnende viser vi til OECDs kriterier (OECD 2009) som vektlegger: Materielle forhold, utdanning, helse, trygghet, familierelasjoner/relasjoner kamerater, risikohåndtering og subjektiv opplevelse av velbefinnende. I tillegg viser vi til Bradshaw et al. (2009) som også inkluderer boforhold og medborgerskap/deltakelse. Mange av studiene vi har valgt å presentere dekker flere av disse dimensjonene. For å gjøre gjennomgangen mest mulig leservennlig, har vi laget en inndeling der vi presenterer studiene under hovedoverskrifter som nettopp henviser til slike dimensjoner, ut fra hvor vi mener studiene har mest å bidra med sett i forhold til kunnskapsfeltet som en helhet. Innledningsvis presenteres studier

med et overordnet systemteoretisk eller systemkritisk perspektiv. Vi tar så for oss de studier der ventetiden og boforholdene er godt belyst. Ventetid er et tema som går igjen i nær sagt all litteraturen, også internasjonalt, men som er spesielt vektlagt i studiene vi omtaler her. Boforholdene er nær knyttet til materielle forhold og fattigdom, og vi tar i den påfølgende delen for oss studier av barnefattigdom som kan kaste lys også over situasjonen til barn som bor i asylmottak. Barns mestringsevne og resiliens er tema i studiene som følger, og her tar vi også for oss studier som ikke omhandler asylsøkende barn spesielt. Den neste bolken handler om studier av helsesituasjonen, med særlig vekt på barnas og foreldrenes psykiske helse. Deretter presenteres studier om skole og utdanning for asylsøkende barn. Til slutt går vi gjennom litteratur som bidrar til et profesjonsperspektiv på asylsystemet og returarbeidet. Innenfor hver av delene har vi valgt å sette opp litteraturen alfabetisk etter forfatterens navn, for å gjøre det lettere å finne fram.

Enslige mindreårige asylsøkere skiller seg ut fra medfølgende barn når det gjelder livssituasjon, rettigheter, boforhold og sosiale forhold. Den ofte kritiske situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere har fått relativt mye oppmerksomhet, både i Norge og andre land (Borgos et al. 1997; Dybvig et al. 2002; Engebriksen 2002; Håvie 2004; Jørgensen et al. 2001; Kipperberg 1996; Ruud 2000; Solberg 1997; Woytuk og Kristofersen 1989). Vi har ikke inkludert litteratur som omhandler utelukkende enslige mindreårige asylsøkere i vår gjennomgang, men noen av studiene vi presenterer skiller ikke mellom ulike grupper av asylsøkende barn. Det er også verdt å trekke ut erfaringer fra god praksis for denne gruppen når det gjelder hva som styrker barn og unges mestringssevne.

En helhetlig tilnærming til et variert felt

I sin gjennomgang av internasjonal litteratur om opplæringstilbud til flyktningbarn observerte Hamilton og Moore at de store forskjellene både mellom ulike flyktninggrupper og mellom ulike lands organisering av tilbudet gjorde det nødvendig med et overordnet teoretisk perspektiv. Et slikt perspektiv fant de hos den russisk-amerikanske utviklingspsykologen Urie Bronfenbrenner (1979, 1992, 1999) og hans økologiske systemteori. Et hovedpoeng her er at menneskelig utvikling gjennom hele livsløpet foregår i en kontinuerlig og gjensidig tilpasning med omgivelsene.

I et slikt perspektiv blir barns mestring av sin situasjon en tilpasningsprosess, der også omgivelsene tilpasser seg. Bronfenbrenner deler omgivelsene inn i fire aspekter, som alle sees fra individets perspektiv: mikrosystemet, mesosystemet, exosystemet og makrosystemet. Mikrosystemet er de aktiviteter, roller og mellommenneskelige relasjoner som vi erfarer ansikt til ansikt med andre mennesker, i en setting som består av bestemte materielle og fysiske forhold, der det finnes andre mennesker med hver sine personligheter og livssyn. Asylmottaket vil være et godt eksempel på et sentralt mikrosystem i medfølgende barns omgivelser, der foreldre, ansatte og andre asylsøkere samt de fysiske og materielle forholdene innvirker på barnas situasjon. Mesosystemet består av en serie av mikrosystemer som står i forhold til hverandre gjennom et individ som deltar aktivt i disse mikrosystemene. For medfølgende barn vil et viktig mesosystem bestå av forholdet mellom mottaket og skolen. Exosystemer utgjøres av forhold mellom mikrosystem som individet ikke nødvendigvis selv er involvert direkte i, men som likevel har innvirkning på individets situasjon, slik som forholdet mellom mottaket og UDIs regionkontor eller mellom skolen og kommunen. Makrosystemet består i generelle lover og regler, tradisjoner og rådende ideologier, for eksempel lovreguleringer og forskrifter som regulerer forholdene i mottaket, utlendingsloven, innvandringspolitiske hensyn, hensynet til barns rettigheter, og rådende ideer om at «slik gjør vi det i Norge» med tanke på barneoppdragelse eller sosialt samvær.

I denne første delen av litteraturgjennomgangen vil vi presentere studier med et overordnet systemperspektiv på barns liv i asylmottak. Disse studiene knyttes ikke eksplisitt opp mot den økologiske tilnærmingen, men bidrar hver på sin måte til å utfylle det generelle bildet av barnas komplekse livsvilkår i mottak gjennom å belyse situasjonen fra flere nivåer i barnas liv.

Andersson H.E., H. Ascher, U. Björnberg og L. Mellander (red) (2005) *The Asylum-seeking Child in Europe*. Göteborg: CERGU.

Boken inneholder artikler basert på innlegg på en konferanse om asylsøkende barn i Europa, holdt i Göteborg i september 2004. Konferansen hadde en tverrfaglig og komparativ tilnærming til forskning på asylsøkende barn. Innledningsvis drøftes implikasjoner av internasjonale konvensjoner på europeiske lands politikktutforming i flere artikler (Söderberg, Bierwirth, Smith, Floor). Videre

drøftes status til asylsøkende barn i legale prosesser (Finch, Halvorsen, Nilsson). En seksjon drøfter de helsemessige konsekvenser for barn under og etter asylsøkerprosessen (Montgomery og Foldspang, Ascher, van Willingen, Hjern, Bodegård), der også den pågående svenske utbredelsen av utmattelsessyndromet blir diskutert. Et siste felt er et komparativt blikk på integrerings- og utdanningstiltak og erfaringer (Watters, Antoniou og Reynolds, Pecjenov og Guerassimova, Norman). Disse studiene vil bli behandlet i den tematiske inndelingen under.

Christensen, E. og Kathrine Vitus (2006) *Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre*. Rapport 25. Socialforskningsinstituttet (SFI). København: SFI

Rapporten gjennomgår livsvilkårene for barn på danske asylmottak. Barn på asylmottak lever et liv med stor omskiftelighet, også når det gjelder mennesker som de er sammen med i dagliglivet. For barn betyr det ofte oppbrudd i relasjoner og mangel på langvarige forhold til jevnaldrende og andre voksne enn foreldrene. Små boenheter gir barn og familien begrenset privatliv og de lever tett på deres foreldre. En del av foreldrene hadde fysiske eller psykiske lidelser. Undersøkelsen omfatter gjennomgang av journaler for et utvalg barn, som viser at en høy andel foreldre trenger psykisk behandlingstilbud. Barn har rett til et likestilt helsetilbud som andre barn i Danmark. Studien har ikke data som viser om de som trenger spesialhelsetjenester, får dette. Skoletilbudet gis på egne skoler for mottaksbarn eller i egne klasser på lokalskolen. De har ikke rett til å ta avgangseksamen. Fra barn er fylt 3 år er det tilbud om lekestue med pedagogisk utdannet personale. Oppmøteprosenten ligger på ca. 70 prosent. For barn fra 7 til 13 år gis det et fritidstilbud, og for de mellom 14–17 år er det klubbtilbud. Barn og unge benytter ved noen asylmottak også fritidsaktiviteter i lokalområdet.

Eastmond, M. (2010) Gäster i välferden? Föräldreskap i asylprocessen. I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Björnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet

Artikkelen baserer seg på intervjuer og drøfter de utfordringer som foreldre i asylsøkende familier stilles overfor under asylprosessen. Eastmont belyser spenningsfeltet mellom en *normalisering*

bl.a. gjennom tilgang til velferdsgoder og en *regulering* av asylsøkende familier. Foreldres situasjon kjennetegnes av nye forventninger og rammer, samtidig som de har et begrenset handlingsrom. Det spørres om hva som kreves av foreldrene i denne perioden, hva de sier selv om dette, og om hva som kan støtte dem i utøvelsen av foreldreansvaret. Foreldrene trekker bl.a. fram at de opplever seg alene om et stort ansvar både når det gjelder de praktiske og moralske aspektene ved foreldreskapet, i kontrast til hjemlandet der dette er fordelt på flere. Balansen i par-relasjoner kan forskyves i den nye situasjonen, noe som igjen kan tære på familiesituasjonen. Foreldre føler et stort ansvar for at barna er trygge og har det bra i den nye tilværelsen de har plassert dem i. Strategier de bruker er å beskytte dem mot ytterligere belastninger, sikre stabilitet og ikke å snakke om vonde erfaringer. Eastmont viser til hvordan ansvar er et nøkkelbegrep som definerer skillet mellom barn og voksne, og at for foreldrene kan denne grensen oppfattes som utydelig fordi de kjenner seg begrensede i sitt ansvarstakende. De kan både gjøre seg avhengige av personer innenfor velferdstjenestene, og samtidig oppleve dem som kontrollerende. Barn kan få en mer selvstendig posisjon overfor foreldre, fordi de kjenner bedre til språk og forventninger. Samtidig kan lojalitet og ansvar overfor familien gjøre at de holder egne ønsker og behov for seg selv. Et annet tema er foreldrenes opplevelse av skam og skyld, fordi de kommer til kort, får avslag og lignende er også noe foreldrene trekker fram, og noe som også er kjent fra behandling av asylsøkende foreldre i helsevesenet. Eastmond trekker avslutningsvis fram faktorer som kan virke styrkende på foreldreskapet. Å forstå regler og rutiner gir bedre følelse av kontroll. Viktig her er tilgjengelighet og kvalitet på informasjonen de trenger. Det er dessuten snakk om å ha tillit til informasjonen de får. Eastmond påpeker at det mangler informasjon til foreldre om hvordan barn påvirkes av asylprosessen, samt informasjon som er rettet mot barn. Et annet område som kan virke styrkende er økt utbytte av de byråkratiske møtene, det gjelder både å bli forstått, inklusive bedre bruk av tolk, og muligheter for forhandlinger.

Fladstad, T. (1994). *Hvis jeg hadde vært en fugl: asylsøker- og flyktningebarn i statlige mottak*. Bergen, IMER-programmet UiB.

Fladstad, T. (1998). *Eksilets stoppesteder: asylsøker- og flyktningebarn: fra statlig mottak til kommune*. Rapport. Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner (IMER-programmet) Bergen: UiB / SEFOS.

Disse to fyldige rapportene er publikasjoner fra prosjektet «Asylsøkerbarn i norske mottak», finansiert av Norges Forskningsråd. Hovedmålet for prosjektet var å synliggjøre de forholdene og erfaringene som preger barns liv mens de venter på svar på asylsøknaden, og forfatteren har utført feltarbeid i flere statlige mottak og besøkt familier i kirkeasyl, med oppfølging av enkeltmennesker over lengre tid, og med mange samtaler og intervjuer både med barn, foreldre og ansatte. Rapportene gir rike etnografiske beskrivelser av livet i mottak og av livet etter oppholdet i mottak, og tilstreber både å gi ulike aktører en stemme, å fortolke deres erfaringer, og å gjenspeile det mangfoldet som preger feltet. Disse ambisjonene oppfylles i relativt høy grad og gir et godt innblikk i barns situasjon i mottak. Samtidig gjør nettopp ambisjonene om å gjengi den enkeltes erfaringer og det partikulære i situasjonene det noe vanskelig å trekke generell lærdom av rapportene. Dette er altså i mindre grad «anvendt forskning» enn mange av de andre bidragene som omtales i kunnskapsgjennomgangen. Samtidig reises viktige spørsmål som fortsatt er aktuelle: Hvorfor aksepteres en lavere standard for asylsøker- og flyktningebarns oppvekstvilkår enn hva vi ville godta overfor våre egne barn? Kan midlertidigheten som karakteriserer mottaksoppholdet bidra til at barns behov for hjelp ikke blir tatt helt på alvor? Hva er sammenligningsgrunnlaget for en eventuell prioritering? Hvordan kan personalet i mottak legge forholdene til rette for «en trygg og forutsigbar hverdag» når livssituasjonen i mottaket preges nettopp av utrygghet og uforutsigbarhet? Hva er barns behov, hva er spesielt i situasjonen for asylsøker- og flyktningebarn i statlige mottak, og hva er særegent for det enkelte barn? Hvordan følges barna opp i kommunen når familien har flyttet fra mottaket? Fladstad har også gjort seg mange observasjoner som fortsatt etter vår oppfatning er like aktuelle: foreldre representerer kontinuiteten i livene til mottaksbarna, og barnas situasjon kan ikke forstås uavhengig av foreldrenes situasjon, samtidig som forskjellige og til dels inkonsekvente forventninger til foreldrenes rolle

preger forholdet mellom foreldre og ansatte i mottak og gjenspeiles i retningslinjene fra UDI. Mottakssystemet bidrar til å gjøre livssituasjonen enda mer ustabil for barna gjennom stadige flyttinger mellom mottak, enten på grunn av endret status i asylsaken eller på grunn av at mottak legges ned og nye opprettes. For mange innebærer også et positivt vedtak og tildeling av kommune-plass nok en flytting, til et nytt sted og en ny skole. I vår sammenheng synes det klart at mange av disse flyttingene var og er unødvendige risikofaktorer, som sannsynligvis svekker barnas mestringsevne både på kort og lang sikt. Fladstad er også kritisk til diffuse retningslinjer fra UDI til driftsoperatørene, uklarheter som hun hevder gjenspeiles i tilsvarende uklare og ujevne tilbud til barna i de enkelte mottak.

Lauritsen, K. and B. Berg (1999). *Mellom håp og lengsel: å leve i asylmottak*. Trondheim, SINTEF Teknologiledelse IFIM.

Dette er den første av SINTEFs rapporter om levestandardene i asylmottak (se «Det hainnle om å leve» under). Prosjektet ble finansiert av UDI og Kommunal- og regionaldepartementet, og barns situasjon er i liten grad omtalt i denne rapporten. Den har likevel en historisk verdi som sammenligningsgrunnlag for nyere forskning om levestandard i mottak. Gjennom en kombinasjon av bredde- og dybdestudier søker forfatterne å gi et omfattende bilde av livet i norske asylmottak rundt årtusenskiftet. Det vises til det lille som til da var gjort av forskning i asylmottak, der felles problemområder er de stadig velkjente: en tidsdimensjon preget av oppbrudd og venting, fravær av et normalt liv, isolasjon, passivitet og mangel på innflytelse, og i sum ekstraordinære belastninger i fortid og nåtid, som særlig går ut over barn og unge. De påpeker at boforholdene ikke er tilpasset en ventetid som vanligvis blir lengre enn forutsatt, og mangler i det psykiske helsetilbudet.

Skogøy, Elin (2008). *Rapport om vold mot kvinner i asylmottak i Norge*. Amnesty International Norge.

Det finnes ikke forskning som eksplisitt belyser temaet vold i forhold til barn i asylmottak. Medfølgende barn er vitne til vold, og barn utsettes selv for vold. Vi har derfor tatt med Skogsøys rapport som tematiserer overgrep og vold mot kvinner under opphold på asylmottak; både vold i nære relasjoner og overgrep fra personer som kvinnen ikke har en tilknytning til. I tillegg til å beskrive situasjonen på dette feltet gir rapporten anbefalinger

om tiltak som kan beskytte kvinner i mottak mot vold og overgrep. Det fokuseres på alle nivåer ved mottaksdriften: myndighetenes ansvar, kunnskap og kompetanse blant personalet og organisering av arbeidet ved enkelte mottak. Når det gjelder omfang av vold mot kvinner peker rapporten på sannsynligheten for store mørketall og konkluderer med at vold mot kvinner derfor trolig har et omfang som tilsier større oppmerksomhet enn hva som hittil har vært tilfelle i mottakssystemet. Undersøkelsen peker på tre hovedutfordringer når det gjelder å beskytte kvinner i asylmottak. 1) Tiltak som «treffer» vold i nære relasjoner og særlig overgrep fra partner. Da vold i nære relasjoner foregår i det private rom, kan det være vanskelig å gi kvinner effektiv beskyttelse. Dette peker på et særlig behov for tiltak som kan bidra til å avdekke slike overgrep og til å sikre utsatte kvinner god oppfølging og bistand. 2) Å ta kvinners grunnleggende utrygghet i mottak, i form av frykt for overgrep, på alvor. Tiltak som reelt beskytter kvinners privatsfære gir dem i mottak mulighet for å gjennomføre dagliglivets nødvendige rutiner som å lage mat og komme til og fra bad/toalett uten å måtte forholde seg til «fremmede» menn. 3) Samarbeidet mellom mottak og eksterne hjelpeinstanser i konkrete saker med vold mot kvinner. Det er behov for gode rutiner ved mottakene for å henvise kvinner til eksterne hjelpeinstanser ved behov og for å følge opp samarbeidet med disse.

Vi mener at det trengs mer kunnskap om hvordan barn utsettes for vold og overgrep og at tiltakene som foreslås må inkludere vurderinger av hvordan også barn kan bli berørt av denne typen vold mens de bor på asylmottak.

Tsuda, A. (1994). *Barn og unge i statlig mottak*. [Oslo], Utlendingsdirektoratet.

Dette er den eldste studien i vår gjennomgang, og rapporten gjør det mulig å trekke linjene i mottakssystemets arbeid med barn og unge tilbake til begynnelsen av 1990-tallet. Prosjektet ble gjennomført på oppdrag fra UDI, og besto i en kartlegging av mottakenes arbeid med barn og unge og forslag til konkrete tiltak for å styrke oppvekstvilkårene i mottaksfasen. Tsuda har oppsøkt 22 mottak (det er uklart hvor stor andel av alle mottak dette utgjorde), og samlet inn data gjennom observasjon og samtaler i tillegg til skriftlige kilder. I 1994 bodde det over 5000 barn i mottak, hvorav bare 167 enslige mindreårige⁷. Flere av tiltakene Tsuda foreslår, er siden gjennomført, mens de grunnleggende strukturelle problemene

i mindre grad er endret. Tsuda etterlyser for eksempel en raskere saksbehandlingstid, og anbefaler at foreldrenes og andre voksne beboeres ressurser må mobiliseres for å skape trygge, stabile og stimulerende omgivelser for barna. Hun påpeker videre store kvalitetsforskjeller i barnebase/barnehagetilbudene til barn under skolealder så vel som i innholdet i grunnskoletilbudet og leksehjelpen for mottaksbarna. Ungdom i alderen 16–18 år fikk ikke skoletilbud på denne tiden, og Tsuda påpeker at dette rammer en stor gruppe og medfører passivitet, ensomhet og en følelse av isolasjon.

Vitus, K. og H. Lidén (2010) The Status of the Asylum-seeking Child in Norway and Denmark. Comparing Discourses, Politics and Practices *Journal of Refugee Studies* 23 (1):62–81

Artikkelen sammenligner og drøfter hva slags status og behandling asylsøkende barn gis i norsk og danske asylsystem. Studien omfatter både barn som kommer alene og sammen med familien. Asylsøkende barn utgjør en kategori som det er knyttet politisk ambivalens til. Mens kategorien «barn» refererer til en barndomdiskurs og til individuelle rettigheter, viser kategorien «asylsøker» i den offentlige diskurs til en kontrollpolitikk overfor et kollektiv av personer. I artikkelen gjennomgås hvordan begge disse diskursene former praksis i de to landene, om enn på ulike måter. Videre gjennomgår forfatterne organisering av asylmottak og utdanningstilbud og kriterier for å gi opphold på humanitært grunnlag. Ved å vise til Laclau & Mouffe's (Laclau & Mouffe 1985; Laclau 1989) ideer om hegemoni innen diskursive felt for konkurrerende diskurser, konkluderer de med at diskursen om barnets rettigheter står langt sterkere i Norge enn i Danmark. I gjennomgangen av landenes ordninger finner forfatterne imidlertid at det likevel er kontrollaspektet som har gjennomslagskraft i begge landene og at praksis ikke skiller seg vesentlig mellom de to landene.

Det svenske asylsystemet bosetter asylsøkende familier i kommuner, eller de velger selv å bosette seg hos slektninger og venner. Hva kjennetegner studier av asylsøkende barns livssituasjon innenfor denne rammen? Et større forskningsprosjekt med hovedsaklig etnografiske studier er nylig gjennomført av forskere og ph.d-studenter utgått av nettverket Göteborg Research on

Asylum-seeking Children in Europe (GRACE) og belyser ulike sider av tilværelsen til barn i asylsøkende familier i Sverige. Flere av disse studiene er aktuelle for vår rapport.

Watters, C. (2008) *Refugee Children. Towards the next horizon*. London: Routledge

Denne boken gir et overordnet bilde av flyktningbarns situasjon internasjonalt, der Watters diskuterer ulike europeiske lands håndtering av flyktningbarn, både politisk og ideologisk. Innledningsvis gjennomgår forfatteren relevante teoretiske tilnærminger til studier av barn som er flyktninger. Han undersøker hvordan begreper som barndom, flyktning, asylsøker, udokumentert migrant oppstår, brukes og endrer innhold i ulike sosiale, historiske og politiske kontekster, og hvordan dette får praktiske implikasjoner for politikken overfor asylsøkende barn. Watters påpeker at flyktningbarn og barn fra etniske minoriteter ofte utgjør en samlet målgruppe for tiltak, til tross for at flyktningbarn (som mottaksbarn i Norge) ofte plasseres i separate institusjonelle kontekster der tjenestetilbud innen f.eks. helse, bolig og skole avviker fra en normal standard. Praksis i Storbritannia sammenlignes med andre europeiske land, der det nederlandske utdanningsprosjektet Pharos er gitt særlig oppmerksomhet. Watters oppsummerer de viktigste kjennetegnene ved spesielle utdanningsprogrammer for asylsøkende barn:

- En overdreven vektlegging av psykososiale og emosjonelle problemer. De mindreårige asylsøkerne plasseres i en felles kategori knyttet til sårbarhet. Flukt og reetablering blir i seg selv et traume. Dette tar bort oppmerksomheten fra hva det er ved situasjonen som eventuelt skaper slike kjennetegn. Oppmerksomheten rettes mot individene og ikke på systemet.
- De plasseres inn i en gruppe av andre flyktningbarn hvor de skal akseptere og føle samhørighet og vise tillit og solidaritet med andre barn i samme situasjon uavhengig bakgrunn.
- Vektlegging av enveis integrasjon og tilpassning. Programmene er forankret i vestlige normer og verdier for omsorg og oppdragelse. De er lite sensitive overfor ulike sosiale og kulturelle kontekster og faktorer. Barn sees som individualisert og løftet ut av foreldrekontekst og tradisjonelle familieformer og tradisjoner, og hvor foreldres menneskerettigheter ikke ivaretas, bl.a. deres mulighet for å ha innflytelse og organisere seg som kollektiv.

⁷ Til sammenligning var det ved utgangen av 2008 bare 2900 medfølgende barn i mottak, mens nesten 900 enslige mindreårige bodde i ulike typer asylmottak (UDI, tall og fakta).

Basert på en britisk studie (Arnot and Pinson 2005) foreslås det at en genuint holistisk tilnærming til flyktningbarn vil være en bedre modell enn mange andre tilnærminger, ved at et godt foreldre-skolesamarbeid, samarbeid med lokalsamfunnet, og samarbeid mellom ulike tjenestetilbydere gir mer samkjørte og tryggere omgivelser for barna. Dette gjenspeiles også i Hamilton og Moores tilnærming og anbefalinger. Et annet relevant poeng er viktigheten av barns aktive deltakelse i utformingen av prosjekter og rammebetingelser. Kontroll over egen situasjon i samarbeid med og under veiledning av voksne er også viktig for barns mestring og videre utvikling. Watters peker også på at kultursensitivitet og evaluering er viktige komponenter i «best practice» overfor flyktningbarn, og diskuterer hva disse begrepene kan og bør innebære i praksis. Avslutningsvis diskuterer han betingelser for god praksis, som han karakteriseres gjennom begrepene tilgjengelighet til velferdsgoder, deltakelse, helhetlig praksis, samarbeid på lokalt nivå, kultursensitivitet og refleksivitet. Boka oppsummerer de viktigste premissene for sosial omsorg for flyktningbarn.

Oppsummert kan vi si at de fleste studier av asylmottak i Norge ikke har hatt spesielt fokus på barn. Selv om studiene ikke har blikket spesielt mot barns situasjon vil de likevel belyse vilkårene for foreldreskap og for barns mestring. Det finnes imidlertid noen norske studier på 1990 tallet, og nyere nordiske studier som helt eksplisitt tar for seg situasjonen til medfølgende barn, og som retter søkelyset mot denne rapportens tema. Denne litteraturen viser blant annet hvordan livet i, og rammene rundt, asylmottak ikke har endret seg vesentlig de siste tiårene – noen forhold er litt bedre, andre forverret, men det generelle nivået kan framstå som til dels overraskende likt sett i forhold til de store endringene i samfunnet for øvrig. Det vises til de strukturelle rammene som asylsystemet setter, samt omskiftelighet som vesentlige faktorer som gjør mottak til et lite egnet sted for barn å bo over lang tid.

Mens vi venter: ventetid og boforhold

Ventetid er et tema som går igjen i både norske og andre lands studier av opphold i asylmottak (Brekke, 2004; Dybvig, Malmén, & Schøyen, 2002; Vitus, 2010). Tidsopplevelsen preges av mangel på kontinuitet i forhold til fortid og framtid, og fravær av et normalt liv innenfor de fysiske rammene som asylmottaket gir. Dette er ment som en avgrenset tid, men med lang saksbehandlingstid og ankemuligheter kan oppholdet på mot-

taket utgjøre en vesentlig del av barnets liv (Berg et al. 2005, Brekke 2004, Fladstad 1994, Lauritsen og Berg 1999).

Brekke, Jan-Paul (2004). *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum seekers in Sweden*. ISF Report 2004:10, Oslo: Institute for Social Research.

Rapporten fokuserer på situasjonen for den individuelle asylsøker i venteperioden, før asylvedtaket, og konsekvensene av usikkerhet i denne perioden. To hovedspørsmål stilles: Hvordan opplever asylsøkere det å vente på en avgjørelse i deres asylsak? Hvilke konsekvenser har denne venteperioden på enten integrering i det nye samfunnet eller på retur til søkerens hjemland? Brekke diskuterer ventetid ut fra asylsøkernes opplevelse av tid, der den subjektive mer enn kronologiske forståelsen av tid blir dominerende. Den er preget av et uavklart tidsperspektiv og av en disintegrert tid, forsterket gjennom en tilværelse uten faste rytmer og rutiner. I tillegg til å utvide forståelsen av venting som fenomen, søker studien å avdekke muligheter og hindringer for integrasjon og utvikling av asylsøkernes egenmakt. Studien er basert på fotografier som asylsøkere selv tok for å beskrive sin situasjon og kvalitative intervjuer. Studien finner at informantene hadde en dobbel holdning til spørsmålet om retur. På den ene siden handlet asylsøkerne som om muligheten for retur ikke eksisterte, på den andre siden spilte retur en sentral rolle i deres daglige liv. Resultatet var at de ikke forberedte seg på verken å få bli eller å returnere. Studien viser at søkerne ikke var godt informert om utviklingen av sakene sine og skåret lavt på standard mentale helseindikatorer. Et appendiks presenterer erfaringer med fotografi som redskap i samfunnsforskning.

Seeberg, M. L. (2009). *Små barns hverdager i asylmottak*. NOVA-rapport 14/09. Oslo, NOVA.

Rapporten er en samling av tidligere publikasjoner fra et NOVA-finansiert prosjekt. Her er søkelyset rettet mot barn under skolealder, en aldersgruppe som ellers ikke har fått mye oppmerksomhet i studier av barn i mottak. Feltarbeid og intervjuer med ansatte og foreldre i to mottak ligger til grunn for rapporten, som avdekker at mange av beskrivelsene i tidligere studier fortsatt er gyldige, og at de minste barna skjermes mot risikofaktorer i langt mindre grad enn mange (blant andre Barneombudet) har antatt. Dårlige boforhold, fattigdom, oppbrudd, voksne som selv stre-

ver med sin situasjon, og mangel på pedagogiske tilbud preger hverdagslivet til de små barna. Alt i denne aldersgruppa skiller noen «løvetannbarn» seg ut som aktive initiativtakere i mottakshverdagen, mens andre reagerer med å trekke seg tilbake fra lek og omgang med andre barn. Lang botid i ett og samme mottak ser her ut til å være en faktor som styrker noen barns evne til mestring, sannsynligvis fordi disse barna opparbeider seg lokalt gyldig kompetanse og sosiale nettverk og fordi deres liv får en større grad av kontinuitet og stabilitet enn livene til barn som har flyttet oftere.

Svensson, M. (2010) Barns vardagsliv under asylprosessen – en etnografisk studie. I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Bjørnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet

Artikkelen bygger på etnografisk feltarbeid, foto/tegnarbeid samt intervjuer med 15 asylsøkende barn, og belyser hvordan barna selv oppfatter tiden når deres asylsøknad vurderes. Sett utenfra lever mange av barna som andre barn, men fortellingene deres viser at tilværelsen også er annerledes. Artikkelen skiller mellom barn som bor en kort periode på mottak og deretter plasseres i en kommune (ABO), og de som selv har funnet eget bosted, evt. sammen med slektninger (EBO). For barn i familier med ABO er det viktig med tilgang til ressurser som skole og venner og at disse er innen rekkevidde slik at barna selv kan ta seg fram. Barna snakker om trangboddhet på mottak, men også i boligen de tilbys i kommunene. De mangler også klær og utstyr for å benytte uteområdene. Også barn som bor i eget bosted (EBO) forteller om trangboddhet. For barn i begge typer boforhold er skolen et viktig sosialt sted, mens fritiden kan være ensom. Barna er seg bevisst at de under asylprosessen har begrensede bosteds- og bevegelsesmuligheter. De opplever også at de har langt færre materielle ressurser enn andre barn i nabolaget, noe som bl.a. går ut over fravær av fritidsaktiviteter.

Artikkelen tematiserer hvordan barn lever med den uavklarte situasjonen de befinner seg i. Avgjørelsen om oppholdstillatelse ligger i andres hender. Forestillingene om framtiden er knyttet til å få bli i Sverige og få en like god tilværelse som andre barn og familier som de ser rundt seg. Retur oppfatter de som et mørke, noe som også kan avleses i barnas kroppsspråk når de snakker om retur. Barnas argumenter er ofte de voksnes

argumenter. Dette kan lett føre til en indre konflikt mellom hva det enkelte barnet selv ønsker, og hva det må akseptere. Artikkelen avsluttes med en henvisning til FNs barnekonvensjons paragraf 27, der barnet gis retten til den levestandard som er nødvendig for hans eller hennes fysiske, psykiske, mentale, moralske og sosiale utvikling. Det konkluderes med at forutsetningene for en slik levestandard varierer for ulike asylsøkende barn.

Vitus, Kathrine (2010) Waiting Time: The de-subjectification of children in Danish asylum centres. *Childhood* 17/1:26–42

Artikkelen bygger på et feltarbeid på danske asylmottak, og tematiserer hvordan barn opplever ventetiden på mottak. Barndom er en prosess som både innebærer å være i nåtid og å legge grunnlaget for en framtid, «being and becoming». Denne dobbeltheten er avgjørende for hvordan vi blir en person og forstår oss selv som individ. Artikkelen spør hvordan dette foregår i en situasjon der barn venter på en framtid der de opplever nåtiden som kjedsomhet, rastløshet, trøtthet og desperasjon. Det er denne spesielle måten å oppleve temporalitet på som er tema, og hvor dette oppleves innen de politiske rammene som oppholdet på et dansk «asylcenter» har. Barna ventet ikke bare på at noe skulle skje, men de ventet uten å vite hvor lang tid det ville ta. Den endeløse bevegelsen som især barn med asylopphold i flere land hadde bak seg, innebar en følelse av å aldri komme fram til et bestemmelsessted. Vitus argumenterer derfor at ventingen skaper en maktesløshet for barn. Barna greier ikke å forestille seg en framtid. Hun konkluderer med at barna på asylmottakene verken levde i framtiden eller i nåtiden, og dette virket inn på deres forståelse av deres selv – hvor de ble et slags «ikke-subjekt», de mistet seg selv. De opplever både å ikke leve et sted (no place), men også å ikke være noen (no one).

Barnefattigdom

Fattigdom er ett av de identifiserte kjennetegn ved livet i mottak, og familiens økonomi former barnas liv og muligheter i sterk grad. Vi vil derfor trekke inn relevant forskning på barn i fattige familier (jfr. Fløtten, 2009, Øia, Grødem & Krange, 2006). Fattigdom virker inn på barns mulighet for et stabilt liv med en høy grad av forutsigelighet og en følelse av trygghet. Økonomi har også betydning for sosial deltakelse.

Forskning på barn i fattige innvandrerfamilier viser at skolen er sentral for disse barnas trivsel (Øia, et al., 2006). Det er sannsynlig at dette også gjelder barn i asylmottak og at en del av kunnskapen om såkalte «løvetannbarn» fra fattige familier kan være relevant også for vår målgruppe (Backe-Hansen, 2004, Lützhöft, 2006).

Det finnes en del studier av situasjonen til barn i asylmottak i Norge, og det finnes en del studier av situasjonen til fattige barn i Norge, også med et fokus på hva som skal til for å fremme deres mestring og resiliens. Barn med innvandrerbakgrunn er inkludert i flere av studiene. Derimot er det påfallende at norske studier av fattige barn og deres mestring/resiliens ikke i noe tilfelle inkluderer barn som bor i asylmottak, til tross for at dette mest sannsynlig er den fattigste gruppen barn i Norge (jfr. Seeberg 2009). Disse barna er med andre ord pr. definisjon så marginale i forhold til det norske samfunnet at det ikke blir naturlig å inkludere dem i den norske samfunnsforskningen. Når det gjelder fattigdomsforskningen, har dette sannsynligvis delvis metodologiske årsaker: levekårsundersøkelser trekker gjerne utvalg ut fra befolkningsstatistikk, og asylsøkere er rett og slett ikke med i denne statistikken.

Backe-Hansen, E. (2004). *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår. Kunnskapsbidrag fra 36 studier av barnefattigdom*, NOVA-rapport.

Som tittelen sier, er det et bredt kunnskapsgrunnlag som presenteres i denne rapporten, som er finansiert av Norges forskningsråd og Nordisk Ministerråd. De fleste studiene som omtales, er britiske og amerikanske. En viktig konklusjon i denne kunnskapsgjennomgangen er at fattigdom har en indirekte effekt på barns mestring, og at foreldrenes måter å håndtere fattigdommen på kan være viktigere enn fattigdommen i seg selv. Dette understreker viktigheten av å styrke foreldrerollen i mottak. Fattigdom er bare en av flere risikofaktorer for barns evne til mestring, og fattigdommens varighet og samspillet mellom fattigdom, andre risikofaktorer og omgivelsene for øvrig kan være utslagsgivende. Nære og gode forhold til trygge voksne er her av meget stor betydning.

Fløtten, T. (2009). *Barnefattigdom*. Oslo, Gyldendal akademisk.

Denne boka er en artikkelsamling som tar for seg fattigdomsbegrepet og spør blant annet hvilke

barn i Norge som kan, skal eller bør regnes som fattige, og hvilke konsekvenser barnefattigdom kan ha. Det trekkes opp linjer for et opinionsbasert fattigdomsbegrep, basert på en spørreundersøkelse til et representativt utvalg av den voksne befolkningen i Norge. Hva er det rimelig å mene at barn bør ha tilgang til, som bør anses som nødvendig? Listen over slike nødvendigheter toppes av muligheten til å «gå i bursdager med gave», med å «holde bursdagsselskap med venner» og «delta i organiserte fritidsaktiviteter» på andre og tredje plass, og «sykkel» og «nye klær» på fjerde og femte. Ingen av disse eller de andre godene på listen, der vi også finner «eget rom» høyt oppe, er lett tilgjengelige for medfølgende barn i mottak. Det påpekes videre at det er statistiske sammenhenger mellom barnefattigdom og dårlig fysisk og psykososial helse i barndommen og senere i livet, og mellom barnefattigdom og sannsynligheten for å være fattig også som voksen. Betydningen av tiltak som fremmer sosial deltakelse og deltakelse i skole og utdanning for fattige barn og deres mestring både på kort og lang sikt framheves. Samtidig er det viktig at tiltak ikke blir stigmatiserende og dermed ikke benyttes av dem som trenger dem. Det siste kapitlet tar opp barnefattigdom fra et rettighetsperspektiv. Det påpekes blant annet at alle barn har «rett til en levestandard som er tilstrekkelig for deres fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling» (s 200), og at man for å oppnå dette må se barn både som en del av familien og som enkeltindivider. Dette reiser viktige problemstillinger i forbindelse med medfølgende barn i mottak.

Øia, T., A. S. Grødem, et al. (2006). *Fattige innvandrerbarn*. Oslo, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Rapporten inngår i det tiårige prosjektet «levetår», finansiert av Norske Kvinners Sanitetsforening og NOVA, og retter søkelyset mot barn i lavinntektsfamilier med innvandrerbakgrunn. Datagrunnlaget er intervjuer med foreldre og barn i et statistisk lavinntektsutvalg. Familier med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant lavinntektsfamiliene, og som gruppe er de også overrepresentert blant de fattigste i lavinntektsutvalget. Det finnes også andre systematiske forskjeller mellom lavinntektsfamilier i familier med og uten innvandrerbakgrunn, som for eksempel at flere fattige barn med innvandrerbakgrunn bor sammen med begge foreldrene enn barn uten innvandrerbakgrunn gjør. Boligstandarden er lavere, de har færre ressurspersoner å henvende seg til,

og barna deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter. På den annen side har barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsfamilier ofte mer tillit til lærerne og trives bedre på skolen enn andre barn i lavinntektsfamilier gjør. Det understrekes at rapporten beskriver sammenhenger, men at materialet i liten grad egner seg til å forklare sammenhengene. Barnefamilier i asylmottak er ikke med i datagrunnlaget, men rapporten reiser i sine implikasjoner likevel relevante spørsmål om fattigdom i disse familiene skal og bør forstås på samme måte som fattigdom i andre familier i Norge, om barna opplever fattigdommen på samme måte som «norske» barn, og hvilke sammenligningsgrunnlag som er de beste.

Barns mestringsevne og resiliens

En tilnærming til mestringsevne legger vekt på iboende, individuelle egenskaper, og dekkes av begrepet *resiliens*. Resiliens er et begrep som kan oversettes med robusthet, motstandskraft, styrke eller evne til å overkomme vanskeligheter. Denne tilnærmingen handler om kvalitet i de sosiale relasjonene til andre barn og voksne i og utenfor familien, og hvordan barnet gjør bruk av disse. Resilienslitteraturen handler om individets evne til å håndtere vanskelige opplevelser, motgang, krenkelse og ulike problemer som medfører stress. Unger (2008) viser til hvordan individer finner fram til egne og andre ressurser som kan styrke dem og at de evner å ta i bruk disse. Rutter (1990) framholder betydningen av vendepunkt og beskyttende mekanismer, der utsatthet kan gjennom særskilte hendelser, som for eksempel å begynne på skole, vris i mer positive retning. Et aspekt ved resiliens er individets evne til å formidle egne ønsker og følelser til andre, et annet er å kunne ta ansvar for egne handlinger, ta egne avgjørelser og vise motstand mot andres kontroll (Bula Wise 2005). Vi vil her presentere noen studier som legger denne tilnærmingen til grunn for å studere barns livssituasjon på mottak. Norsk resiliensforskning har heller ikke tatt for seg barn i mottak eller flyktningbarn som en utsatt gruppe, men har også forholdt seg til utsatte grupper innenfor «normalbefolkningen», som for eksempel barn med alvorlig sykdom, barn av rusmisbrukere, barn i fosterhjem og så videre. Vi vil i det følgende gå gjennom sentrale bidrag til fattigdoms- og resiliensforskningen på leting etter kunnskap som kan ha overføringsverdi i forhold til medfølgende barn i norske asylmottak.

Anderson, A. (2003). Resilience. I S. F. Hamilton and D. Moore *Educational interventions for refugee children: Theoretical perspectives and implementing best practice*. London, Routledge Falmer.

I et eget kapittel om resiliens anvender Anderson perspektiver fra generell resiliensforskning på flyktningbarns situasjon. Begrepet er høyst relevant for flyktningbarn, samtidig som det internasjonalt mangler studier av flyktningbarns motstandskraft og evner til mestring. Resiliens forstås som en egenskap som bare oppstår eller kommer til syne under vanskelige forhold, og som utvikler seg kontinuerlig, avhengig av forhold i omgivelsene. Resiliens forstås her i vid forstand både som en *prosess*, en egenskap eller *kapasitet* og som et *resultat*, med særlig fokus på resiliens som en prosess der utviklingen formes i barnets samspill med ulike aspekter i omgivelsene. Disse aspektene organiseres igjen i mikrosystemer, mesosystemer, exo- og makrosystemer. Både individuelle, personlige egenskaper, familieforhold og institusjonelle forhold inngår i disse aspektene. For å styrke barnets evne til mestring, blir det dermed viktig å identifisere de forhold i omgivelsene som støtter, henholdsvis svekker, evnen til mestring. Den kumulative effekten av flere negative forhold i barnas omgivelser både i fortid og nåtid høyner sannsynligheten for en svekket mestringsevne, på samme måte som en styrking av positive forhold i omgivelsene sannsynligvis styrker mestringsevnen. Skolen kan potensielt fungere både som støttespiller og som nok en risikofaktor for barnas evne til mestring, og Anderson identifiserer en rekke tiltak som skolen kan sette i verk for å styrke barnas mestringsevne. Hun påpeker også at barn som viser en stor evne til mestring i en situasjon, ikke nødvendigvis har en universell evne til å mestre alle typer vanskeligheter, fordi ulike situasjoner kan kreve ulike typer kunnskap eller ferdigheter.

Ascher, H., L. Mellander og M. Tursunovic (2010) Mottagandes policy och praktik – rekommendationer och åtgärdsområden. I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Björnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet

I en oppsummerende artikkel fra det svenske forskningsprosjektet *Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande* vises det til de avgjørende faktorer for helse og velvære til asylsökende barn.

Disse befinner seg i en situasjon kjennetegnet av et nytt samfunn der både språk og hverdag er fremmed og ukjent, de har en uvisst framtid, de er uten sitt tidligere sosiale nettverk, og med vanskelige hendelser bak seg.

Et funn de mener er vesentlig for politikkkutforming er at situasjonen for asylsøkende barn og deres familier viser så stor variasjon, dette gjelder både familiesammensetning, sosioøkonomisk bakgrunn, utdanning og boforhold, og forfatterne advarer derfor mot forenklinger og generaliseringer. Asylsøkende familier og barn har ulike behov og det trengs ulike metoder for å håndtere situasjonen de er i. Samtidig er det noen felles strukturelle forandringer som de mener vil ha stort forbedringspotensial for helse og velvære. Ut fra dette kommer de med en del forslag til forbedringer. De grupperer disse i fire områder: familien, skole, fritid/sosiale nettverk, samt asylprosess og regelverk.

Foreldrene framstår som den viktigste helsefremmende faktoren for barn under asylprosessen. Samtidig utgjør barn en helsebringende faktor for foreldrene. For å støtte barn er det derfor viktig å gi foreldrene så gode forutsetninger for å fungere som trygge, sterke og støttende foreldre. For å ivareta barnets beste kreves oppmerksomhet mot foreldres beste i asylsøknadssituasjonen. Studien viser at foreldre i liten grad har innflytelse over sin tilværelse, andre bestemmer bosted, undervisning, økonomi og mulighet for å arbeide. Dette får videre betydning for familiens handlingsrom. De anbefaler at foreldre gis større rom for å ta eget ansvar, noe som krever endringer både i regelverk og i institusjonskultur.

Når det gjelder skolen er rask skolestart, bedre foreldrestøtte, raskere, og individuelt vurdert, overføring fra introduksjonsklasse til vanlig klasse, og en felles praksis, klarere regelverk og transparente regler for å gi tilpasset opplegg.

De viktigste anbefalingene når det gjelder fritid og sosialt nettverk er at bosetting gjøres ut fra et barneperspektiv, der nærhet til skole og jevnaldrende utgjør et viktig moment. De mener forbedringer krever en større bostedspolitisk innsats der rimelige boliger med god nok bostandard er tilgjengelige. De viser til en undersøkelse der familier som velger eget bosted (EBO) får lettere arbeid og er mindre avhengig av sosialstøtte (Boverket 2008). Et annet moment er at barn savner foreldre og søsken som de er skilt fra. Tilgang til PC er vesentlig både for å ivareta sosiale kontakter og for å skaffe informasjon om det svenske samfunnet. Dessuten er fritids- og sommeraktiviteter viktig, ikke minst som kontaktskapende til-

tak, og at det må tas høyde for familienes materielle og økonomiske situasjon som begrenser barnas deltakelse i fritidsaktiviteter.

Når det gjelder asylprosess og regelverk argumenterer de for bedre informasjon, begripelighet og transparent regelverk. Studien viser også til mange eksempler på god arbeidsform og høye ambisjoner hos personell i Migrationsverket. Forbedringer er bl.a. større vekt på kjønnsperspektiv, mer bruk av tolk, opprette juridisk ombudstjeneste for asylsøkere, forbedret informasjon og økt barneperspektiv på bosettingsarbeidet. Det påpekes også at FNs barnekonvensjons artikkel 3 om «barnets beste» ikke benyttes i tilstrekkelig grad i behandlingen av asylsøknader, og at de ser nå en motsatt tendens der det ses bort fra asylsøkende barns særlige behov (saksbehandlingsstillinger rettet mot barn avvikles, barn nevnes ikke i aktuelle offentlige utredninger osv).

Björnberg, U. (2010) Socialt kapital, tillit og resilience hos asylsøkende barn och föräldrar. Asylsökande barns tankar om hälsa. I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Björnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet

Artikkelen diskuterer hvordan asylsøkende foreldre og barn ordner sin sosiale tilværelse mens de venter på at asylsøknaden skal bli ferdigbehandlet. Utgangspunktet er at mangel på sosialt støttende relasjoner kan virke nedbrytende på helse og motstandskraft (Marmot 2006). For asylsøkende barn kan det være vanskelig å skape et sosialt nettverk i denne perioden, dessuten vil spenningene som er knyttet til usikkerheten og ambivalensen familien opplever påvirke hva slags strategier barn og familier benytter i denne tiden. Å forholde seg avventende til sosiale kontakter kan sees som en måte å håndtere denne usikkerheten på. Undersøkelsen bygger på intervjuer med barn fra ni år og oppover og deres foreldre, i alt 18 barn, 13 mødre og fem fedre, de fleste med middelklassebakgrunn, og hovedsaklig fra land i Midtøsten og Mellom-Asia. Forfatteren bruker sosial kapital og resiliens som teoretiske tilnæringer for å diskutere kjennetegnene ved barnas og familiens sosiale nettverk. Det sosiale nettverket omfatter relasjoner til hjemlandet, men en god del hadde bare sporadisk kontakt med dem, og noen hadde brutt denne kontakten av ulike grunner. Andre hadde tette relasjoner både til slekt i Sverige og hjemlandet. Foreldrenes kontakter med naboer og venner var kjennetegnet både av

tillit og brutt tillit. De var forsiktig med å inngå i relasjoner som kunne medføre negative forpliktelser. Særlig mødrene fortalte om isolasjon. Dette førte også til at barna i disse familiene var ensomme. Få barn omgår skolevenner på fritiden, men noen har kontakter i nabolaget. Mangel på penger begrenset barnas deltakelse på fritiden. Generelt finner Bjørnberg at barna er avventende med å inngå i tette relasjoner. Hun konkluderer med at den sosiale dynamikken i sosiale relasjoner der sosial utsatthet fører til mindre tillit og ressurser til å utvikle relasjoner, fører til en negativ sirkel. Tiltak mot dette er å ikke tro at sosiale nettverk utvikles av seg selv, at asylsøkere bli møtt med respekt og med informasjon om vilkår og ressurser som kan bidra med å få kontroll over egen livssituasjon.

Førde, S. (2007). *Refugee children and resilience: empowerment, participation and subjective wellbeing*. Thesis: Master of Philosophy in Health Promotion, University of Bergen.

Denne masteroppgaven er basert på retrospektive intervjuer med fem ungdommer i alderen 16–18 år som bodde i mottak om hva de oppfatter har vært viktig for dem med tanke på at de skal mestre sine liv best mulig. Styrken i dette bidraget er kanskje først og fremst at det er basert på samtaler med barna selv, og dermed gir et inntak til deres perspektiv som man ellers ikke har sett mye av. Makt over eget liv (Empowerment), omsorg og anerkjennelse fra mennesker i omgivelsene og aktiv deltakelse er viktige stikkord for hva disse barna la vekt på. Spesielt framhever de at det å finne fram til enkelte voksenpersoner som kunne støtte og hjelpe dem var av vesentlig betydning når livet ellers gikk dem imot. Slike voksenpersoner fant de særlig blant ansatte i mottaket og lærere. Voksenpersoner som bidro til å rive ned selvfølelsen og evnen til mestring unngikk de så langt som mulig. Slike voksne kunne være alt fra regjeringsmedlemmer på befaring i mottak, til saksbehandlere i UDI, lærere og andre voksne i barnas omgivelser. Det understrekes at for barn med mange erfaringer med avvisning kan behovet for positivt anerkjennende voksne være enda større enn for andre barn.

Goldstein, S. and R. B. Brooks (2005). *Handbook of Resilience in Children*. Boston, MA, Springer Science+Business Media, Inc.

Denne amerikanske artikkelsamlingen i anvendt psykologi tar for seg det grunnleggende spørsmå-

let om hva som gjør at noen barn mestrer sine liv og utvikler resiliens, mens andre barn i tilsvarende vanskelige situasjoner ikke gjør det. Den første av bokas fem deler tar for seg selve resiliensbegrepet – hva innebærer det, hva fremmer utvikling av resiliens, er det arv eller miljø, kan resiliens måles og eventuelt hvordan? I den andre delen tar forfatterne for seg vanskelige livssituasjoner der resiliens kan utvikles, slik som fattigdom eller vold i familien, og understreker viktigheten av å se barns utvikling som en del av prosesser i familien. Den tredje delen tar for seg barn med funksjonshemninger. I den fjerde delen rettes blikket framover: hvordan kan vi hjelpe barn til å utvikle resiliens under vanskelige livsforhold, slik at de kan overvinne disse og få et godt liv? Her trekkes både foreldres og skolens betydning fram som de to viktigste elementene, og det foreslås i tillegg at egne teknikker for å tenke effektivt kan være til hjelp.

Psykisk helse – foreldre og barn

Nyankomne flyktninger og asylsøkeres helsesituasjon er et forskningsfelt hvor det foreligger en del psykologiske studier, både norsk og internasjonalt. Forskning viser at psykiske vansker forekommer oftere hos flyktninger enn ellers i befolkningen (se f.eks. Lie 2004). Nygård og Malterud (1995) finner at andelen med posttraumatisk stresslidelse økte i løpet av de tre første månedene etter ankomst, og at den steg fra 45 til 60 prosent blant menn, og fra 60 til 80 prosent blant kvinner. En vesentlig andel flyktninger har vært utsatt for tortur og forfølgelse (se f.eks. Montgomery og Foldsprang 1994). Van der Veer (1994) ser flyktingers traumatiske erfaringer som belastninger på tre ulike nivåer: På grunn av politisk undertrykkelse og forfølgelse i hjemlandet, alvorlige traumatiske hendelser før og under flukt, og livssituasjonen i eksil, som inkluderer følelse av skyld, sorg og sinne. I dagens pågående konflikter har det å angripe familie og barn, og overgrep mot kvinner blitt stadig mer vanlig, dermed inngår studier av kvinner og barn som en vesentlig del av forskningsfeltet. Vi tar derfor også med studier som viser at seksuell trakassering og overgrep i asylmottak, samt vold i nære relasjoner, innebærer at risikoen for overgrep ikke er over når kvinner søker beskyttelse i Norge. Kvinner på asylmottak er derfor en sårbar gruppe. Dette kan ha betydning både for familieliv og for mottaket som oppvekststed.

Når det gjelder posttraumatiske stresslidelser, angst og depresjon finnes det flere innsiktsfulle

forskningsarbeider basert på terapeutisk virksomhet, som belyser de sosiale og kulturelle kontekstene for forfølgelse, vold, overgrep og traumatiserende hendelser før og under flukt, og hvordan eksiltilværelsen virker inn på dette (Ahlberg 2000, Lavik et. al 1994, Sveaass 2000, Varvin 2003, van der Veer 1994). Denne forskningen baserer seg på terapi som i de fleste tilfeller er gjort etter bosetting, men denne litteraturen er også relevant for å forstå helsesituasjonen til foreldre i ankomstperioden. Den gir også innsikt i hvordan traumatiske opplevelser som barn er virksom i de voksnes sinn. Beskrivelser av hvordan foreldrene beskriver forholdet til egne barn i perioder der de trenger behandling gir også verdifulle innsikter. Det finnes også noen nordiske studier som har undersøkt hva slags erfaringer flyktningbarn har med seg, og betydningen de har for barns helsesituasjon.

Ascher, H. og L. Mellander (2010) Asylsökande barns tankar om hälsa. I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Björnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet

Bakgrunnen for studien er at mange faktorer før og under asylprosessen innvirker på barns helse. Opplevd helse kan derfor være en indikasjon på hvordan denne perioden påvirker barn. Artikkelen spør hvordan asylbarna selv oppfatter god helse, og hvordan de beskriver hva det innebærer å ikke ha det. 25 barn i alderen 6 til 18 år i 14 ulike familier er intervjuet, i tillegg ble 19 foreldre intervjuet. Et gruppeintervju med personalet ved et familiepsykiatrisk behandlingssted inngår også. Familiene kom fra flere land, hovedsaklig Balkan og Midt-Østen. Flere barn bodde bare sammen med en forelder.

Begrepet helse har flere dimensjoner og definisjoner. Studien legger til grunn at oppfatning av helse som tar utgangspunkt i individers kulturelle bakgrunn og ikke i et generelt og universelt helsebegrep. Fire temaer for analyse utskilles på basis av intervjuene: Oppfatninger av begrepet helse, hva som er viktig for at man føler seg bra/ikke har det bra, og den usikre framtiden. Forfatterne finner variasjoner mellom barn og familier om hvordan de beskriver situasjonen sin og tenkte om helse, noe som understreker nødvendigheten av å unngå generaliseringer og forenklinger. Likevel finner de en del felles tema og forståelser:

Barn forbandt opplevelsene av krig, vold og usikkerhet i hjemlandet med ikke å ha det bra, mens tilværelsen i Sverige assosierte de med god helse. Flere hadde en sterk opplevelse av frihet, i kontrast til en tidligere tilværelse der de måtte holde seg innendørs eller opplevde usikkerhet, trusler eller trakassering. De opplevde også savn av slektninger og venner. De uttrykte det å være i en eksistensiell og identitetsmessig usikker situasjon, noe som preget dem. Særlig tre faktorer bidro til at de hadde det bra: 1) Foreldrene. Foreldrene var svært viktig for barna, mens ufrivillig adskillelse fra familiemedlemmer gjorde at de hadde det dårlig, de følte da uro og hadde vonde drømmer. Foreldrene forsøkte å gjøre tilværelsen bedre for barna, og minske uro, bl.a. med ikke å snakke om asylsaken og egne bekymringer. Barna hadde tiltro til foreldrene og at de vet hva som er best for dem. Foreldrene opplevde samtidig at de har begrensede muligheter for å påvirke livssituasjonen. 2) Skolen og omtenkssomme lærere, tillit og anerkjennelse fra omgivelsene var en annen type faktor som hjalp dem. Flere nevner det å lære seg svensk og kunne uttrykke seg på dette språket. 3) Fritidsaktiviteter og venner var også viktig for opplevelsen av å ha det bra. For gutter bidro særlig fotball til at de koblet av og glemte uroen. Men barna hadde få aktiviteter på fritiden.

Det som fikk dem til å føle seg dårlig, er de vonde drømmene de har, der de gjenopplevde tidligere hendelser. Flere av barna sov dårlig. Uroen for de som er igjen i hjemlandet bidro også til at barna ikke hadde det bra. Dårlige nyheter, på TV eller formidlet av andre gjorde dem også nedstemt. De følte også sorg over at familien hadde så dårlig økonomi, i kontrast til andre. Dessuten nevntes opplevelser av å være utenfor og sosialt isolert.

Den usikre framtiden påvirket både barna og foreldrene på ulike plan. De yngre barn, og særlig om de var de yngste i familien, var mer nåtidsorientert, men oppfattet uroen gjennom foreldrene og eldre søskens uro. Uvissheten ble forandret med ulike faser i asylprosessen. Traumesymptomer minsket den første tiden, men kom tilbake jo lenger tiden gikk, og da med fornyet intensitet. Etter avslag forverret situasjonen seg ytterligere. Et slående trekk var at få barn kunne snakke om framtiden og hva de ville gjøre da. Forfatterne undres over om barna ikke tørr å ville noe, og at det å ha det bra henger sammen med nettopp det å tørre å drømme om en framtid.

Berg, B, K. Lauritsen, M. A. Meyer, S. M. Neumayer, L. Tingcold, N. Sveaass (2005). «Det hainnle om å leve...» *Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak*. Trondheim: SINTEF IFIM.

Rapporten, skrevet på oppdrag fra UDI, omhandler situasjonen for beboere i mottak generelt, altså både barn og voksne. Formålet med prosjektet har vært å utrede hvilke forhold i ordinære mottak som bidrar til et godt psykososialt miljø. Fokus har vært på «god praksis», med vektlegging av forhold som kan forebygge psykiske problemer hos beboere og øke deres mestringsevne. Den går i detalj gjennom forholdene i navngitte mottak, og identifiserer elementer som gjør livet lettere og vanskeligere for beboere i mottakene. Rapporten gir dermed et innblikk i konkrete mottak og i variasjonen mellom dem. Gjennom prosjektet har de også hatt som målsetting å fange opp og beskrive gode rutiner for oppfølging av beboere som har psykiske problemer. Slike rutiner omfatter både det arbeidet som utføres på selve mottaket og samarbeid med relevante eksterne instanser (kommuner, fylkeskommuner, sykehus og andre; deriblant frivillige organisasjoner.) Rapporten refererer også direkte til den første SINTEF-rapporten fra asylmottak som beskrev situasjonen i mottak mer generelt fem år før denne undersøkelsen ble gjennomført: «Mellom håp og lengsel». Forfatterne konkluderer med at viktige hovedutfordringer fra årtusenskiftet fortsatt var de samme: lang ventetid, liten tilgang til lønnet arbeid og annen meningsfylt aktivitet, liten tilgang til personalet på mottaket, og dårlig økonomi. Derimot var helsetilbudet klart bedret i forhold til fem år før, selv om det fortsatt ikke var tilstrekkelig, særlig mht psykiatri. I tillegg understrekes det at mottakene har rammebetingelser som motvirker eventuelle forebyggende tiltak, og at det er disse rammebetingelsene som må endres dersom den psykiske helsen til beboerne skal kunne bedres. Rapporten munner ut i klare anbefalinger rettet mot både myndigheter, driftsoperatører, mottak og samarbeidsparter. Blant anbefalingene er: redusert ventetid på asylsøknaden, gjeninnføring av norskopplæring på mottakene, et meningsfylt aktivitetstilbud og videreutvikling av samarbeidet mellom kommune- og spesialisthelsetjeneste.

Berg, B. (2006). «Jeg glemmer å være trist»: *evaluering av et gruppebehandlingsprosjekt for barn og foreldre i mottak*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

Barns og foreldres psykiske helse er viktig for barnas evne til mestring og resiliens. Denne rapporten evaluerer et tiltak med hensikt å styrke disse egenskapene i barna gjennom gruppeaktiviteter, spesielt dramaterapi. Foreldrene mottok veiledning parallelt, i egne foreldregrupper. Dette var et samarbeidsprosjekt mellom Psykososialt team for flyktninger i Midt-Norge og BUP. Konklusjonen er at prøveprosjektet har bidratt til økt mestringsevne og bedre livskvalitet for deltakerne. Det påpekes at dette er ett av mange prøveprosjekt, som har til felles nettopp at de er midlertidige prosjekter i et felt der behovet snarere er flere permanente positive tiltak.

Bodegård, Göran (2004) Asylsøkande flyktningbarn utveklar livshotandfe funksjonsbortfall. *Läkartidningen* nr 19

Statens offentliga utredningar (2006) *Asylsøkande barn med oppgivenessymptom – trauma, kultur, asylprocess* SOU:2006:49

De to publikasjonene omhandler «de apatiske barna». Det er gjennomført en rekke studier i forbindelse med fenomenet som oppsto i Sverige på begynnelsen av 2000-tallet, der et stort antall asylsøkende barn pådro seg et utmattelsessyndrom. Vel 400 barn fra i hovedsak tidligere Sovjetunionen og Jugoslavia fikk diagnosen. Dette førte til stort medieinteresse og omfattende politisk debatt. Det var ulike oppfatninger om årsaken til fenomenet. Noen hevdet det var en genuin reaksjon på depresjon, oppgivelse og stress som var forårsaket av en kombinasjon av usikkerhet under asylprosessen og tidligere vold og overgrep i hjemlandet. Andre mente at selve syndromet besto av manipulasjon, underernæring og simulering, iverksatt av foreldrene med formål om å få oppholdstillatelse i Sverige. Vi går ikke inn i denne omfattende litteraturen, men henviser her til to publikasjoner. I den forskerledede statlige utredningen som ble nedsatt for å utrede fenomenet (SOU:2006), reflekteres det avslutningsvis over de politiske reaksjonene på fenomenet. De apatiske barna og deres familier ble hovedsaklig betraktet som passive offer i en utsatt livssituasjon, noe de antar har vært årsak til teorier om manipulasjon, som i sin tur bidro til store motsetninger mellom ulike eksperter i den offentlige

debatten. De mener det bør stilles kritiske spørsmål til hvordan det offentlige ordskiftet har bidratt til å forkludre innsikten i situasjon til det enkelte barn. Utrederne etterspør respekt for kompleksiteten i disse sakene. Respekten må imidlertid ikke føre til at barns rettssikkerhet, rett til helse og til trygghet settes til side.

Utvalget viser til prinsippet om barnets beste og hvordan dette hadde blitt påaktet av ulike aktører. Et kompliserende faktum var at de apatiske barna sluttet å kommunisere og stengte av kontakten med omverdenen. Dermed er det opp til omgivelsene å tolke hva barnets reaksjoner er et uttrykk for, noe som er bekymringsfullt ut fra et rettssikkerhetsperspektiv.

De påpeker at statistikken viste at det i de fleste tilfeller var snakk om det eldste barnet i familien som ble apatisk, og spør hvorfor det er disse som reagerer på denne måten. De mener det er nødvendig å forholde seg til de forventningene som barna har. Barna var del av det de kaller en holistisk kultur, der det stilles krav til individer om å ofre seg, sitt liv, sine interesser og rettigheter for familien/gruppen. Dette pålegger dem et stort ansvar for å hjelpe sin familie og yngre søsken. Dette mener utrederne er en overgripende problemstilling.

Videre mener de det er nødvendig å diskutere om den svenske asylprosessen, med dens lover, praksis, strukturer og holdninger som asylsøkende familier møtes med, har et indirekte ansvar for helsesituasjonen til barna. Et av utvalgets forslag er å bedre den allmenne helsetjenesten til gruppen, og viser til at Sosialstyrelsen i 2007 skal behandle forslag om å gjennomføre en helsesamtale for asylsøkere, noe som hadde vært etterspurt i flere år.

Kommunal- og regionaldepartementet (2005)
Psykisk helse for barn i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe.
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2005/0018/ddd/pdfv/259573-psykisk_helse_hos_barn_i_asylmottak.pdf

Rapporten omhandler både medfølgende barn i familien og enslige mindreårige asylsøkere, og bygger bl.a. på en spørreundersøkelse til asylmottakene hvor barns situasjon og tilbud mens de bor på mottakene ble kartlagt. Rapporten påpeker at foreldrenes situasjon virker sterkt inn på barna. Den viser til at barn av psykisk syke foreldre har vært en oversett gruppe innen helsetjenestene (Killén 2005), og at barn av asylsøkere med psy-

kiske lidelser synes å være oversett av hjelpeapparatet (Carli og Ruud 2003).

Rapporten gjennomgår oppgavene og praksis til berørte myndigheter og tjenester med ansvar for barn som bor på mottak: UDI, skoler, helsetjenester og barnevern. Arbeidsgruppen kommer med i alt 16 forslag til tiltak som kan forebygge utviklingen av psykiske problemer og lidelser hos asylsøkerbarn. Den forebyggende innsatsen skal være del av det ordinære arbeidet. Tiltak er både rettet mot *foreldre*, som å innføre kurs i foreldreveiledning i mottak, og mot *barn* som samtalegrupper med barn, eget informasjonsprogram for barn og formidle til foreldre om nødvendigheten av at barn får informasjon om asylsøkerprosessen. Det foreslås barnehagetilbud til barn fra 2 år, og at retten til skolegang sikres. Videre foreslås det tiltak for å kartlegge psykisk helse hos barn i asylmottak, og følge opp med behandlingstilbud, samt at kvaliteten på det barnefaglige arbeidet på mottakene forbedres.

Lauritzen, C. (2007). *Barn i mottak: et pilotprosjekt om barns psykiske helse i nordnorske asylmottak.* Tromsø, Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Region nord, Institutt for klinisk medisin, Det medisinske fakultet.

Sivertsen, H. B. (2007). *Barn i asylmottak – en kvalitativ studie.* Institutt for psykologi. Tromsø, Universitetet i Tromsø.

Disse to publikasjonene inngår i et felles pilotprosjekt ved Universitetet i Tromsø. Sivertsens studie er en hovedfagsoppgave, mens Lauritzen var prosjektleder og rapporterte fra hele prosjektet. Sivertsen og Lauritzen har sammen gjennomført kvalitative fokusgruppeintervju med ansatte i 11 nordnorske mottak. Sivertsen stiller følgende forskningsspørsmål: 1) Hvilke forhold mener informantene er belastende for barna i mottakstilværelsen og slik utgjør en risiko for utvikling av psykiske problemer? 2) Hvilke forhold mener informantene forebygger utvikling av psykiske problemer i mottakstilværelsen? 3) Hvilke utfordringer møter informantene i arbeidet med å ivareta et godt miljø og et forsvarlig tilbud til barna? Disse spørsmålene ligger tett opp til temaet barns mestring, og Sivertsens svar er 1) Tid i mottak, foreldres hjelpeløshet, og sykdom hos foreldre; 2) En tilpasset bosituasjon, skolegang, fritidstilbud og økonomisk kompensasjon; og 3) Organisering av mottaksdriften, tilgang på kompetanse og ressurser, taushetsplikt og ulikheter. Lauritzen konkluderer sin rapport med at det er nødvendig med

forebyggende tiltak med tanke på asylsøkende barn og psykisk helse. Dårlige materielle og sosiale vilkår kombinert med svake rettigheter gjør dette arbeidet vanskelig og nødvendig. Lauritzen etterlyser videre forskning med utgangspunkt i barnas egne stemmer og synspunkter, samt mer konkret kunnskap om barnas eventuelle symptomer på psykiske lidelser.

Montgomery, E. (2000) *Flygtningebørn. Traume – utvikling – intervention*. København: Dansk psykologisk Forlag.

Montgomery, Edith og Anders Foldsprang (2001) Traumatic experience and sleep disturbance in refugee children from the Middle East. *European Journal of Public Health* Vol.11 no.1

Undersøkelsen baserer seg på et datamateriale med 311 3–15-årige flyktningbarn fra Midt-Østen (Iran, Irak, Libanon, Syria og Tyrkia) og kartlegger barnas opplevelser av krig og annen organisert vold, barnas psykiske tilstand ved ankomst til Danmark, samt forholdet mellom traumatiske opplevelser og angstsymptomer blant barna. Montgomery finner at det er svært få barn som ikke har vært utsatt for direkte eller indirekte opplevelser av vold. Det var tilsvarende få som hadde opplevd en meget høy andel voldsopplevelser (15 av 17 ulike kategorier av vold som inngikk i kartleggingen). Ni av ti hadde opplevd krig, flukt og opphold i flyktningleir. Tre fjerdedeler hadde måttet søke beskyttelse fra bomber eller flytte fra hjemmet på grunn av organisert vold. Tre fjerdedeler hadde vært til stede i hjemmet når det ble ransaket av soldater eller politi. Mer enn halvparten hadde vært atskilt fra minst en av foreldrene i mer enn en måned. Like mange hadde sett personer bli skutt i gatene.

De hyppigste forekomster av psykiske symptomer og atferdsproblemer i den aktuelle undersøkelse er, ut fra hyppighet, angstrelaterte symptomer (angst for å være alene, angst for å være uten lys, klynger seg til foreldrene). Dette forekom i over halvparten av utvalget, og var uavhengig av alder og kjønn. Depressive symptomer (har lett for å gråte, mangel på appetitt, virker trist og innsluttet) var noe mindre utbredt, men en del hadde slike symptomer daglig. Aggressiv opptreden som å bli lett opphisset og sint hadde halvparten av utvalget, mens en tredjedel kom lett i konflikter med søsken, og der yngre barn hadde flere aggresjonssymptomer enn eldre barn.

Studien gir innsikt i barns traumatiske opplevelser og angst gjennom å presentere utdrag av

foreldrenes eller barnas fortellinger, og diskuterer erfaringer med intervensjon og behandling. Montgomery lener seg til en modell utviklet av den svenske barnelegen Lars Gustafsson (Gustafsson 1986, Gustafsson m.fl. 1987a og b) kalt STROP- modellen, som er ment for å stoppe den kaotiske prosess som traumatiserte barn opplever, og støtte eksisterende ressurser gjennom en sosialpedagogisk innsats på fem forskjellige områder:

S = Struktur
T = Tale og Tid
R = Ritualer
O = Organisert lek
P = Pårørende støtte

Boka argumenterer avslutningsvis for behovet for familierapi, i tillegg til individuell psykoterapi for barn med alvorlige psykiske forstyrrelser eller traumatiske opplevelser.

Neumayer, S, A. Skreslett, M. Borchgrevink, S. Gravråkmø (2006) *Psykososialt arbeid med flyktningbarn – Introduksjon og fagveileder*. Oslo: NKVTS.

Veilederen er laget for helsearbeidere i 1. og 2. linjetjenesten, helsepersonell under utdanning, samt andre profesjoner som arbeider med mottaks- og flyktningbarn som barnevernet, mottaksansatte og skole. Den skal styrke det psykososiale arbeidet og gi innsikt i den særskilte situasjonen til disse barna og deres familie. En lang rekke tema blir behandlet i veilederen: Familiens tilpasning til nye fellesskaps- og omsorgsbetingelser, flyktningbarns påkjenninger som *tilknytningsbrudd* og reaksjoner på dette, *traumatisering* som reaksjoner på tap og vonde hendelser, slik at barnet er kronisk plaget av vansker som depresjon, angst eller posttraumatiske stressreaksjoner (kjennetegnet bl.a. av påtrengende minner, unngåelsesreaksjoner, anspent som i en alarmberedskap). Av utfordringer for barn på mottak diskuteres venting, å bo tett sammen, og å ha meningsfulle aktiviteter, samt mottaksansattes oppgaver og kompetanse til å veilede foreldre, tilrettelegge og samarbeid med helsetjenesten og barnevernet. To innsatsområder utpekes: 1) å gi informasjon til, og samarbeide med aktuelle personer, instanser og myndigheter. 2) å igangsette tiltak for barn og familier, bl.a. å tilrettelegge for et mest mulig normalt liv, aktiviteter, god dialog og informasjon. Hoveddelen av veilederen er rettet mot helsepersonell og helsetjenestens innsats. Her inkluderes både etiske overveielser og bruk av tolk. Det for-

midles dessuten erfaringer fra ulike prosjekter som har prøvd ut metoder for å arbeide med barn på mottak, og da særlig bruk av ulike kreative uttrykksformer og kunstterapi. Slike resiliensfremmende tiltak og grupper har til hensikt å hente fram barns iboende ressurser slik at de kan håndtere psykososiale vansker.

Nielsen, S. S. M. Norredam, K. L. Christiansen, C. Obel, J. Hilde og A. Krasnik (2008) Mental health among children seeking asylum in Denmark – the effect of length of stay and number of relocations: a cross-sectional study. *BMC Public Health* 2008, 8:293

Hensikten med artikkelen er å undersøke hvordan ulike organisatoriske kjennetegn ved asylprosessen, inklusiv lang ventetid innvirker på barns mentale helse. I alt ble 260 barn i alderen 4–16 år som bodde sammen med foreldre på asylmottak i Danmark undersøkt. Barna ble evaluert høsten 2006 ved hjelp av *Strengths and Difficulties Questionnaire*. Skolelærere evaluerte aldersgruppen 4–16 år, mens aldersgruppen 11–16 utfylte dette med et eget skjema. Resultatet av undersøkelsen viser, på bakgrunn av lærernes vurdering, at barn som har oppholdt seg på asylmottak i et år eller lenger har økt risiko for mentale vanskeligheter. Fire eller flere forflytninger og relokaliseringer ble assosiert med høyere risiko. Når selvrapporterte data ble inkludert ble tendensen enda sterkere.

Undersøkelsen konkluderer med at både lengden av oppholdet på asylmottak og forflytninger påvirker barnas mentale helse. Den konkluderer med at oppholdstiden må kortes ned. Det er behov for ytterligere forskning som inkluderer foreldrenes mentale helsesituasjon og barns tidligere traumer for å forstå påvirkningen av ulike faktorer og hvordan disse påvirker hverandre når det gjelder mottaksbarns mentale helse.

Skolegang

Hamilton, R. J. and Moore, D. (2004). «Education of refugee children: Documenting and implementing change». In: Hamilton, R. J., & D. Moore (eds.) *Educational interventions for refugee children: theoretical perspectives and implementing best practice*. London: RoutledgeFalmer.

Det er sluttkapitlet i en bok som går gjennom internasjonal forskning på feltet flyktningbarn/skole. Det påpekes at erfaringer fra før flukt, under flukt og etter flukt er viktige for barns evne til mestring, og at erfaringene må sees i sammen-

heng med hverandre. Indikatorer på resiliens i barnet og omgivelsene identifiseres, de mest sentrale er: egenskaper ved barnet og foreldrene inkludert graden av eventuell traumatisering, barnets og foreldrenes psykiske helsetilstand, graden av samhold i familien, familiens evne til å tilpasse seg nye situasjoner, barnets lese- og skrivekunnskaper i første og annet språk, og tidligere skolegang. Relevante aspekter ved skolen som underbygger barns evne til mestring identifiseres slik: overordnet skolepolitikk, lærernes kompetanse og holdninger, medelevers holdninger, skolestruktur og sosialt miljø, språkopplæring, tilgang på velferdstjenester, kommunikasjon mellom foreldre og skole, og koordinering av støtteprogrammer som integrerer barn, familie, skole og lokalsamfunn. Her finner vi også konkrete forslag basert på best practice som også er relevante i en norsk kontekst, knyttet opp til disse mestringsfremmende aspektene.

Kunnskapsdepartementet (2010). *Mangfold og mestring: flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. NOU 2010:7. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

Østbergutvalgets rapport *Mangfold og mestring*, NOU 2010: kap. 15, understreker at et godt tilbud i asylsøkende barns venteperiode kan være positivt for barnas utvikling, og vil kunne ha en effekt både med tanke på bosetting/integrering og retur. Barnehage og skole er sentrale arenaer for inkludering og av stor betydning for språkutvikling og psykososial helse. Østbergutvalget ser det derfor som viktig at barn og unge som bor på asylmottak deltar i et normalt opplæringsløp så tidlig som mulig etter ankomst til landet.

Østbergutvalget påpeker at det ikke finnes en fullstendig oversikt over om asylsøkere med rett til opplæring etter opplæringsloven faktisk mottar denne opplæringen. Det foreligger heller ikke en oversikt over omfanget av det opplæringstilbudet de mottar. De få studiene som er gjort av praksis viser at lokale prioriteringer og kommunale instansers tolkning av regelverk resulterer i at tilbudene til mottaksbarn varierer sterkt. Når det gjelder opplæringstilbudet til barn og unge asylsøkere ser de behov for å styrke rettighetene deres. De mener at barnehageplass til asylsøkerbarn må rettighetsfestes. Barnehagene må ha nok ressurser og personale med nødvendig kompetanse for å ivareta både barna og foreldrenes behov. Videre går de inn for at alle som kommer til landet før de fyller 18 år bør få rett til grunnskoleopplæring, og at det bør innføres en rett til videregående opplæ-

ring for de som kommer før de er 18 år. De foreslår en styrking av tilskuddsordningen knyttet til opplæring av barn og unge i mottak. De peker på behovet for kompetanseheving for lærere og skoleledere. Samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og UDI, IMDi og Bufetat må styrkes. Utvalget mener at tilbudet om foreldreveiledning i asylmottak bør styrkes.

Utvalget drøfter særskilt språkopplæring, og læreplan for morsmål for språklige minoriteter, og i et eget kapittel foreslår de modeller for innføringstilbud for nyankomne elever.

Tursunovic, M. (2010) Skolan i det asylsökande barnens vardag. I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Bjørnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet

Artikkelen beskriver lovgivning og praksis når det gjelder skoletilbudet til asylsøkende barn i Sverige. Den gjennomgår også nyere forskning på kategorien «nyankomne elever» som brukes på denne elevgruppen. Med utgangspunkt i case studier ved fire skoler diskuterer hun ansvarsfordeling mellom stat, kommune og skole og hvordan dette fungerer, foreldrenes kunnskap om skolesystemet, samt skolen som kunnskapsformidler overfor denne elevgruppen, og barnas psykososiale miljø. Hun trekker fram tre premisser som må fungere for å sikre at barna får en god skolegang:

- At det institusjonelle nettverket mellom Migrasjonsverket, kommunene og skolen fungerer slik at barna kan starte skolegang raskt, og konsentrere seg om skolearbeidet, nettverksbygging og skape en normalitet i sin og familiens tilværelse.
- At dialogen mellom hjem og skole fungerer.
- At lærere har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å håndtere pedagogisk og menneskelig de oppgaver som følger med å integrere en nyankommet elev i skolemiljøet, for å sikre at både elev og foreldre kjenner seg fortrolig med det svenske skolesystemet.

Valenta, M. (2008) *Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS

Undersøkelsen gir et overblikk over hva slags skoletilbud asylsøkerbarn i skolepliktig alder får i Norge. Den reiser fire forskningsspørsmål: Hvordan integreres asylsøkende barn i norsk grunn-

skole; Får de et likt omfang av undervisnings som øvrige elever; På hvilken måte tilpasser skolen sitt tilbud til asylsøkerbarn; Hva oppleves som svakheter ved skoletilbudet? Undersøkelsen omfatter 36 ordinære mottak og 29 skoler, samt 30 kvalitative intervjuer. Undersøkelsen viser at asylbarn i skolepliktig alder ikke venter lenge på å få plass i skolen, de fleste får plass innen få uker etter ankomst til ordinært mottak. Asylmottak og skolene er således effektive når det gjelder innmeldingsrutiner. Barna får som regel utdanning av likt omfang, når det gjelder timer og fag, som andre elever. Det store flertallet får tilpasset norskundervisning. Det finnes imidlertid forbedringspotensial: bedre integrering av asylsøkerbarn i skolen og å tilpasse tilbudet individuelt til barnas behov. Her er det særlig nødvendig å styrke den helhetlige språkopplæringen, inklusive morsmålsopplæringen og tospråklig opplæring. Altfor få skoler gir slik undervisning til asylsøkerbarn. De som får det får alt for få timer og ikke til alle språkgrupper. Dessuten er kvaliteten på denne opplæringen ikke god nok.

Profesjonsperspektiv på asylsystemet og returarbeid

Dragland, K. A., W. Ellingsen, K. Hidle og M-A. Karlsen (2010). *Asylmottak og lokalsamfunn*. FoU Rapport 1. Kristiansand: Agderforskning/Senter for Byøkologi

Studien er gjennomført på oppdrag av og baserer seg på en spørreundersøkelse gjennomført i alle kommuner med asylmottak, samt en casestudie i tre ulike kommuner. Rapporten beskriver a) samhandling på et overordnet nivå mellom UDI, driftsoperatører og kommunene og b) samhandling lokalt mellom asylmottak, kommune, sivilsamfunn, grupper og individer. De finner at det generelle bilde som tegner seg på institusjonelt nivå mellom mottak og kommunene, er at samhandlingen, både den formelle og den uformelle, fungerer godt. Det er også en del barrierer, bl.a. ved opprettelse av asylmottak. For kommunenes del gjelder dette: Mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte, mangel på tolk, manglende koordinering internt i kommunen mellom ulike sektorer og mangelfulle samarbeidsrutiner mellom mottak og kommunen. Mottakene på sin side knytter barrierer til mangel på samarbeidsfora, manglende kommunale ressurser, samt mangelfull koordinering internt i kommunen, slik også kommunene selv vurderer det. Når det gjelder samarbeidet med nærmiljøet konkluderer de med at mottaket må raskt inkluderes i eksiste-

rende samarbeidsfora og settes i forbindelse med lokalt foreningsliv og ildsjeler. De anbefaler en sterkere satsning på møteplasser, bl.a. gjennom kulturelle aktiviteter, bedre informasjonsutveksling og at det tilrettelegges for frivillig innsats og engasjement fra lokalt foreningsliv.

Dybdahl, R. M. Borchgrevink og R. Aandal-Herseth (2009) *Hvordan går det med hjelperne? Arbeidsglede, utbrenthet og traumatisering hos helpere som arbeider med asylsøkere og flyktninger.* I K. Eide, N. Quereshi, M. Rugkåsa og H. Vike (red.) *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv på psykososialt arbeid med barn og unge.* Oslo: Gyldendal Akademiske.

Artikkelen tar for seg belastninger som aktuelle profesjoner erfarer i psykososialt arbeid med asylsøkere og flyktninger. Studien baserer seg på en spørreundersøkelse til ansatte ved poliklinikker, asylmottak, helsestasjoner og flyktningkontorer og på intervjuer med fem behandlere. De finner at den mest stressende faktoren er arbeidsmengde, deretter mangel på veiledning, opplevelse av hjelpeløshet, manglede skille mellom arbeid og privatliv og uforutsigbarhet. Skårene på posttraumatiske symptomer er relativt høy. De fleste svarte likevel at de var godt fornøyd med jobben, særlig med direkte klientarbeid og muligheter for egenutvikling. I intervjuene fortalte de fleste at de hadde funnet en måte å håndtere belastningene på som gjorde at de så det positive i arbeidet som dominerende. Helt vesentlig var at de opplevde arbeidet som meningsfullt. Alle fortalte om et stort personlig engasjement, ofte relatert til egen bakgrunn eller politikk. Et hovedfunn var at de fleste trivdes med arbeidet sitt, men undersøkelsen indikerte likevel at de hadde relativt høy risiko for vikarierende traumatiseringer, omsorgstretthet og utbrenthet. Vekstopplevelser var relatert til belastninger og negative reaksjoner, slik at de som opplevde de største belastningene også var de som opplevde mest vekst. Ved å hente inn perspektiver fra resilienslitteraturen ble både individuelle og situasjonelle faktorer trukket fram. Resultatene fra undersøkelsen kan gi ideer til ledere som skal forebygge utbrenthet på arbeidsplassen, samt en forståelse for betydningen av støtte fra kolleger, kunnskap og aksept for de utfordringene arbeidet innebærer.

Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels-, og rettspsykiatri. (2008). *Rapport: vold trusler og ustabil atferd i norske asylmottak.* St. Olavs Hospital, H.F. Psykiatrisk divisjon, Avd. Brøset, Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri.

Delrapport 1: Vold og trusler i norske mottak – en kartleggingsstudie. Prosjektet har kartlagt forekomst av voldelige hendelser i samtlige norske asylmottak i løpet av 2007. I følge rapporten ble det innrapportert 189 hendelser om vold og trusler. 135 personer står bak disse hendelsene. Hendelsene er samlet sett forholdsvis alvorlige. Det er ingen betydelige forskjeller vedrørende gjerningspersonene med hensyn til demografi eller søknadsstatus, eller mellom forsterkede og ordinære mottak. Rapporten viser imidlertid at mannlig personale og mannlige beboere utsettes hyppigst for aggresjon/vold. Rapporten konkluderer med at både levekårene for beboerne og arbeidsforholdene for ansatte i mottak bør forbedres. En omfattende innsats i forhold til å redusere vold og trusler vil være en vesentlig forbedring av levekårene for asylsøkere samt en vesentlig oppgave for mottakenes HMS (helse, miljø og sikkerhet) arbeid.

Lauritsen, K. and R. Skagen (2009). *Bedre omsorg til flyktningbarn nå!: gjennom kompetanseutvikling og tverrfaglige nettverk.* Trondheim, NTNU samfunnsforskning, Senter for innvandringsforskning og flyktningstudier.

Denne rapporten, som er skrevet på oppdrag av Redd Barna, retter søkelyset mot opplæringen av ansatte i barnevern og mottak. Hva slags kompetanse trenger disse ansatte for å ivareta barns behov for omsorg i mottak? Her diskuteres det i liten grad hva slags omsorg det er snakk om, hvem som skal yte omsorgen, og hva barna kan/bør få ut av omsorgsyttelsen. Premissene er gitt, og kommer fra barnevernsfeltet. Det innhentes intervjudata som belyser disse spørsmålene sett fra de ansattes behov, mens beboere på mottak (barn og voksne) ikke er inkludert i datainnhenting. Konklusjonen gis i form av forslag til undervisningsopplegg for ansatte, og legger vekt på økt bevissthet rundt begreper som kultur, religion og ulike syn på barneoppdragelse, dilemmaer i forhold til oppholdsstatus, og refleksjon over barnekonvensjonen innenfor eget arbeidsfelt.

Søholt, Susanne og Arne Holm (2010) *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport: 2010:13. Oslo: NIBR

Desentraliserte asylmottak består av flere boliger, lokalisert på forskjellige steder, fortrinnsvis i gangavstand til en mottaksadministrasjon i et lokalsamfunn. Desentraliserte asylmottak skal tilby et mest mulig normalt bosted for personer som befinner seg i en unormal livssituasjon. Tanken bak er at denne måten å bo på er bedre for asylsøkerne og at det skal lette integrasjonsprosessen for dem som får innvilget opphold. Undersøkelsen diskuterer desentraliserte asylmottak som modell i forhold til svingninger i asylankomster og begrenset tilbud av innkvarteringsplasser til asylmottak, levekår for asylsøkere og fremtidig integrasjon av flyktninger som bosettes, og vertskommuners oppfølging av mottak og asylsøkere, lokal oppmerksomhet og bosetting av flyktninger. Når det gjelder levekår i desentraliserte mottak finner de det sannsynlig at beboere i desentraliserte mottak deltar mer i aktiviteter i *nærmiljøet* enn beboere på sentraliserte mottak. I sentraliserte mottak vil aktivitetene i *mottaket* stå mer sentralt. De mener at bosituasjonen i desentraliserte kan bidra til å fremme handlingsmulighetene for den enkelte fordi det legges vekt på eget ansvar og deltakelse. Dette inkluderer også mulighetene som ligger i det å bli en mer alminnelig deltaker i et alminnelig lokalsamfunn. I sum kan dette styrke opplevelsen av mestring i et nytt land, og virke kvalifiserende i forhold til en eventuell etableringsprosess i Norge. På den andre siden må også personer i sentraliserte mottak selv håndtere mange av de samme praktiske gjøremålene som personer i desentraliserte boliger, samtidig som de utfordres på samarbeid rundt dagliglivets rutiner. Rapporten berører i noen grad konsekvensene av modellen for barn, mens foreldrenes mulighet til å ivareta familieoppgaver diskuteres noe mer.

Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av flere datakilder og metodiske tilnærminger: Internettbaserte surveyundersøkelser sendt til alle mottak og driftoperatører i landet, intervjuer med regionkontor i UDI og IMDi, samt registerdata fra UDI og IMDi knyttet til mottaksbefolkning, mottak og bosetting av flyktninger er analysert. Det er dessuten hentet inn informasjon fra ni casekommuner der ansatte i desentraliserte mottak, asylsøkere over 18 år, nybosatte flyktninger, driftsoperatører, samt kommuneansatte er intervjuet.

Winsvold, A. og A. Engebrigtsen (2010) *For barnas skyld? En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye modeller og arbeidsformer*. Rapport. Oslo: NOVA

Denne undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet. Undersøkelsen hadde to hovedmål 1) å tydeliggjøre hvilke behov barnefamilier og barn har når det gjelder kommunikasjon om og forberedelse til retur. 2) å utvikle nye modeller og arbeidsmåter for retur av barnefamilier. Retur betyr i denne sammenhengen å reise tilbake til hjemlandet etter endelig avslag på asylsøknaden. Retur av barnefamilier skjer i all hovedsak gjennom såkalt frivillig retur, som innebærer at hvert familiemedlem mottar et støttebeløp og i noen tilfeller også andre støttemidler gjennom Internasjonal organisasjon for migrasjon (IOM) når de har godtatt å returnere. Alternativet til frivillig retur er å bli uttransportert av politiet. I undersøkelsen ble ca 18 foreldre og 22 barn / unge mellom 8–26 år (medfølgende) intervjuet. Videre ble 23 mottaksansatte, 3 representanter for organisasjoner og 4 for UDI intervjuet. Resultatene blir presentert i en rapport der de forskjellige involverte parter forteller om sine synspunkter på og erfaringer med familienes situasjon etter avslag på asylsøknaden, og om returarbeidet med returforberedelse på mottak. Når det gjelder barnas situasjon og erfaringer med å leve under vanskelige forhold konkluderer rapporten med: Barna lider under foreldrenes generelle redsel for å reise hjem og mange foreldres depressive reaksjoner på opplevelser i hjemlandet og på avslagene og på deres passivitet som følge av dette. Familiene lider også under en generell usikkerhet om hvorvidt asylsøknaden blir innvilget, og når endelig avslag blir mottatt lider de under usikkerhet om hvorvidt de kan klare å bli likevel eller blir sendt ut med makt. Den lange ventetiden fra avslag til eventuell retur er en påkjenning for voksne og barn. Det er en utbredt usikkerhet om hvor mye og hvordan man skal informere de yngste barna under 7 år om avslaget på asylsøknaden, om familiens situasjon og om at de må reise hjem. Både foreldre og mottaksansatte er usikre på hva som er det beste for barna i en situasjon der de kanskje må vente i årevis i usikkerhet før retur er en realitet. Barnas aktive deltakelse på andre arenaer enn mottaket som skole, vennskap og fritidsaktiviteter representerer alternative virkeligheter for barna som ser ut til å gi dem motstandskraft til å mestre en vanskelig livssituasjon. Barna gir i intervju uttrykk for samme redsel som foreldrene

for å reise hjem og foreldrenes ofte svært traumatiske opplevelser i hjemlandet før flukten ser, ifølge mottaksansatte, ut til å forsterkes hos barna slik at hjemlandet nesten bare oppleves som negativt og hjemreise som umulig. Mottaksansatte mener disse oppfatningene er med å gjøre det vanskelig for barna og familiene å forberede seg til retur når det er uunngåelig. For å hjelpe barna og foreldre å håndtere frykten for retur er saklig informasjon om forholdene i hjemlandet og mulighetene for støtte til retur viktig. Mottaksansatte arbeider også mange steder systematisk for å snu det ensidig negative fokuset på hjemlandet ved å trekke frem det som familier og barna selv savner som sang og historier, gode minner om hendelser og om familie og slekt osv. Dette arbeidet, som er en del av returforberedelse for alle asylsøkere, men spesielt viktig for barnefamilier, går under betegnelsen *hjemlandsfokus*. Gjennom å holde ved like de gode minnene og de gode sidene ved livet i hjemlandet og gjennom å holde kontakten med familie og venner gjennom internett og telefon, der det er mulig, håper man å gi barna motstandskraft til å håndtere livet i mottaket og til å være bedre rustet til å reise hjem når det blir en realitet. Rapporten konkluderer med at større forutsigbarhet i hele prosessen fra søknad til retur, vil hjelpe familiene å mestre livet i mottak og i hjemlandet bedre enn i dag. Videre anbefales det at barna får beholde skole- og fritidstilbud så lenge som mulig før retur. Det anbefales også å opprette egne returmottak for barnefamilier der det gis systematisk opplæring og forberedelse for et liv i hjemlandet med spesiell vekt på å opprette kontakt med skoler og utdanningsinstitusjoner for barna, og støtte til familien i reintegreringsprosessen.

Oppsummering

De tre spørsmålene denne rapporten dreier seg om, er hvordan innvirker de strukturelle rammene på medfølgende barns mestringsevne, hvilken betydning kan sosiale nettverk og relevant kompetanse ha for barns mestring, og hva vet vi om barns evne til å mestre egen livssituasjon?

Kunnskapsgjennomgangen bringer oss et stykke på vei i å finne svar på disse spørsmålene. Det helhetlige, kritiske perspektivet vi innledet gjennomgangen med gjør det klart at dette er et sammensatt problemfelt, der enkeltfaktorer hver for seg har liten forklaringsverdi. Det er i sammenhengene mellom ulike nivåer og relasjoner vi må lete etter svarene. Vi vil peke på særlig fire aspekter:

For det første: Boligforhold, skolegang og barnehage, fritidstilbud, flytting, helse, individuell mestringsevne, fattigdom og de ansattes kompetanse er alle sammen viktige faktorer som spiller sammen, og deres innvirkning på barnas mestring må forstås i sammenheng med hverandre. Det finnes lite kunnskap om hvordan barn opplever asylmottaket som bosted, inkludert vanskelige familierelasjoner, utrygghet og vold. Hvem de selv opplever som viktige støttespillere og hvordan de håndterer situasjonen er derfor lite kjent. Det finnes noen studier som tematiserer ulike aspekter ved arbeidsoppgavene til ansatte ved asylmottak, men her mangler en mer helhetlig tilnærming og drøfting av hva som kan bidra til å sikre kvalitet i deres innsats.

For det andre påpekes det gjennomgående i studiene at det er kjennetegnene ved selve asylsituasjonen, dvs. uvisshet om hvor lang saksbehandlingstiden blir og usikkerhet om utfallet av søknaden, som er de mest negative faktorene ved barnas og familienes livssituasjon. Flere studier påpeker derfor at denne perioden må begrenses så mye som mulig, og at god informasjonsflyt er viktig, også for barn.

Det tredje er tidsaspektet. Det er skrevet mye om ventetidens betydning, og vi vil også understreke at den objektive ventetiden er lang, og den subjektivt opplevde ventetiden enda lengre. Sett i forhold til livsløpet er den enda mye lengre for barn enn for voksne. Studier av barnas psykiske helse påviser belastningen denne tiden har på barna mentalt.

Det siste momentet er at selv om mange studier påpeker betydningen av mottaksbarns sosiale nettverk og deltakelse i utdanningsinstitusjoner og fritid, finnes det begrenset litteratur som går dypere inn i dette tema. Det finnes dermed begrenset innsikt i suksessfaktorer og barrierer for at barn integreres og trives. Det synes klart ut fra litteraturen at foreldrene spiller en nøkkelrolle i forhold til sine barns mestring. Foreldreskap og foreldreautoritet er tema som må løftes opp. Foreldrenes psykiske helse, hvordan det legges til rette for et fungerende foreldreskap i en vanskelig livssituasjon, og hvordan foreldreskap forstås og tilpasses i ulike kulturelle og strukturelle sammenhenger, blir dermed av stor betydning for barns mestring i mottak og i livet etter oppholdet i mottak.

Når vi skal vurdere hva slags forskning som mangler på dette feltet vil vi påpeke både type forskningsprosjekter og udekket kunnskapsbehov:

- Studier som i større grad har et teoretisk utgangspunkt og som gir rom for en mer overordnet tilnærming til feltet og til sammenhengene mellom ulike aspekter ved mottaksbarnas liv. Gode eksempler på dette fra andre land er bl.a. Watters 2008, Bjørnberg 2010.
- Komparative studier innenfor Norden og med andre aktuelle sammenlignbare land og asylsystemer. Flere av studiene vi har presentert ville med et nordisk komparativt perspektiv gi mer holdbar kunnskap og en utdypet forståelse, fordi landene representerer noen vesentlige forskjeller i asylsystem, samtidig som de som samfunn har mange felles trekk.
- Forskning som kombinerer ulike metoder.
- Studier som i større grad får fram barn og foreldres stemmer. Det finnes begrenset kunnskap om hvordan barn håndterer situasjonen ulikt og hva disse forskjellene baserer seg på. Inkludert barn som har bodd lenge på mottak og ungdom.

Tema som ikke er dekket eller det trengs mer forskning på:

- Transnasjonalt perspektiv på barns livssituasjon og mestring i asylmottak som inkluderer omstilling og endring, videreføring av relasjoner og kompetanse, samt hjemlandsorientering
- Gode metoder for undervisningsopplegg/barnehagetilbud for nyankomne barn, både mottaksbarn, ved bosetting av flyktinger og andre nyttilflyttede barn og unge fra utlandet.
- «Best practices» når det gjelder inkludering av nyttilflyttede minoritetsbarn i lokalsamfunn
- Flyktingbarns håndtering av vanskelige familie- og oppvekstforhold, både på asylmottak og ved bosetting.
- Fysisk helse for barn i mottak og situasjonen for funksjonshemmede barn i mottak
- Systematisk evaluering av både avlyste, utsatte og gjennomførte foreldreveiledningsprogrammer rettet mot foreldre i asylmottak ville gi mer sikker kunnskap på dette området

4 Barns livssituasjon i asylmottak i dag

I dette kapitlet vil vi ta for oss de viktigste strukturelle rammene for barns hverdag på asylmottak. Dette gjelder både mottaket som sosialt system og bosted, og de hverdagsinstitusjoner som barn deltar i som skole og barnehage. Videre vil barnas og familiens tilgang til og bruk av velferdsordnin-

ger høre innunder dette kapitlet. Når temaet er barns mestring vil også rammene for barns vennereelasjoner, lek og fritidsaktiviteter være vesentlig å få belyst. Spørsmålene vi stiller oss er:

- Hvordan er tilværelsen for mottaksbarn organisert?
- Understøtter organiseringen barnas mulighet til å tilegne seg kompetanse og et sosialt nettverk som gjør det enklere for barn å mestre den spesielle situasjonen de er i?
- Hva er de viktigste barrierene for å sikre barn en brukbar periode på mottak?
- Er det noen ordninger og modeller som peker seg ut som særlig fruktbare?

Empirisk bygger framstillingen på en surveyundersøkelse som gikk til alle ordinære mottak, og intervjuer med mottaksansatte, helsesøster og foreldre på to mottak.

Sentraliserte og desentraliserte asylmottak

I det norske asylsystemet er statlige asylmottak den organisatoriske løsningen på asylsøkeres behov for bosted og underhold i søknadsperioden. Tidligere forskning og forskning fra andre land understreker likhetstrekkene mellom asylmottak som sosial institusjon og det som sosiologen Goffman (1980) kaller en total institusjon der arbeid, fritid og privatliv er sammenvevet i en felles avgrenset verden, mer eller mindre avstengt fra samfunnet utenfor (Solheim 1990, Flakstad, Seeberg 2008, Vitus 2010). Dette er kjennetegn som kan være dekkende for særlig de voksnes situasjon ved en del sentraliserte asylmottak i Norge i dag. Vi finner imidlertid at det har vært en markant økning i antall desentraliserte mottak bl.a. for å imøtekomme det økte behovet for mottaksplasser i årene 2008–2009 (Søholt og Holm 2010). Desentraliserte mottak har boenheter for asylsøkere spredt i ordinære boligområder i lokalsamfunnet, adskilt fra lokalene til administrasjon og eventuelle fellesarealer. En stor andel mottak har både desentraliserte leiligheter og boenheter på et mottaksområde. I vår undersøkelse oppgir halvparten av mottak at de er sentraliserte, mens nesten to tredjedeler oppgir at de enten er rene desentraliserte mottak eller at de har desentralisert boenheter i tillegg til boenheter på mottaksområdet.

Viktige forskjeller mellom et sentralisert og et desentralisert mottak er bl.a. hvem som utgjør de sosiale omgivelsene, hvor tilgjengelige mottaksansatte er, og tilgang til mottakets lokaler og tilbud. Tilværelsen for de som har bolig spredt i lokal-

samfunn normaliseres, samtidig vil familien bli mer avhengig av egen innsats for deltakelse. I gjennomgangen vil betydningen av mottakets organiseringsform for barnas tilværelse være et gjennomgående tema som vi drøfter avslutningsvis.

Boforhold

I UDIs krav til innkvarteringstilbudet i ordinære statlige mottak heter det blant annet:

Ordinære statlige mottak skal være et nøkternt, men forsvarlig innkvarteringstilbud som sikrer beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet... Mottaket skal sørge for at alle beboere har en seng å sove i, tilgang til låsbare bad og toalett, samt til fellesarealer for sosialt samvær tilpasset kjønn og alder... tilfredsstillende hygieniske boforhold... Mottaket skal ha et tilstrekkelig antall kjøkken, bad og toaletter... Mottaket skal ha trygge innen- og utendørs lekearealer for barn og tilstrekkelig plass innendørs til barns lek og fritidssysler... Mottaket skal ha rom hvor skolebarn kan gjøre lekser og få leksehjelp dersom dette ikke kan ivaretas på annen måte. (<http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={A7969A83-03DB-46E1-8D7F-70FFE3015904}>)

To konkurrerende hensyn skal ivaretas når det gjelder boligstandard: hensynet til et statlig asylsystem som ikke virker materielt tiltrekkende på asylsøkere, og hensynet til en forsvarlig og trygg ramme rundt familieliv med henvisninger til grunnleggende menneskerettigheter. I praksis overlates det til UDIs vurdering av driftsoperatørens anbud, og til UDIs tilsynsførere å avgjøre hvor yttergrensen går for hva de anser for en tilstrekkelig standard vurdert ut fra adjektiver som *nøkternt, forsvarlig, grunnleggende, tilfredsstillende, trygge*.

I vår undersøkelse finner vi at boforholdene varierer i stor grad både mellom mottak og hva familiene tildeles på samme mottak. Desentraliserte mottak som baserer seg på boliger i lokalsamfunnet, tilbyr enten egne leiligheter til familiene, eller familier deler en større leilighet. Mottaket plasserer ideelt sett boliger etter familiens sammensetning, språkbakgrunn, men hva som er ledig kapasitet til enhver tid bestemmer også sammensetningen. Familiens boenhet på mottaksområdet preges i en del tilfeller av at de ligger i bygg som tidligere ble drevet som hotell, internat eller er brakker. Rommene er gjerne små og lite

tilpassede behovene for en barnefamilie. En del familier deler kjøkken med andre beboere, noen også bad. Noen mottak har relativt bra tilpasset familieleiligheter også på mottaksområdet. I vår undersøkelse oppgir 24 mottak at de har boenheter for familier uten eget kjøkken, mens 19 mottak oppgir at de har boenheter uten eget bad.

Hva forteller familiene vi har intervjuet om boligsituasjonen? Vi skal i det følgende gi eksempler på hvordan noen familier bor, basert på våre intervjuer med familier og mottaksansatte, og deretter se litt nærmere på hva mottakene svarer på dette spørsmålet i spørreundersøkelsen, før vi avslutningsvis kommer tilbake til de relevante styringsdokumentene for boforhold i mottak. Først fra et intervju med en ung mor til to små barn, en på to og en på tre år, som bor i et sentralisert mottak:

ML: Kan du beskrive boligen din her på mottaket?

A: Det er ett rom. Det er lite, kanskje fire meter. Og det er toalett og bad inni der. Det er trangt. Barna kan ikke leke der. Den minste har en liten seng og jeg har en seng og den største har en seng, og så er det ikke mer plass.

ML: Hvor leker barna dine?

A: Den minste, han får leker oppi sengen sin og leker der. Men den største, han må jeg ta med ut når han skal leke.

På det samme sentraliserte mottaket intervjuet vi en enslig, handikappet far til en 12-åring: Han beskriver boligsituasjonen slik:

«Vi har ett lite rom på deling, med et lite bad og toalett, som ikke er egnet for handikappede så det er søl overalt. Der skal vi vaske opp, og jeg har infeksjoner hele tiden, stell av sår og alt – foregår på det badet. Det ser ikke ut. Sønnen besøker av og til kamerater som har sitt eget rom i en leilighet eller et helt hus. Vi kan ikke leve som andre folk. (...) Det er veldig vanskelig å oppdra ham til å holde orden og ha det rent og ryddig – han har ikke noe sted for seg selv, han kan ikke lære å ta ansvar for sitt eget, eller lære å ha et normalt liv her. For å ta ansvar, må man ha noe å ta ansvaret for.»

I en familie på fire med to sønner på 16 og 18 år, som har bodd på det samme mottaket i fire år, beskriver moren bosituasjonen slik:

«Ja, det er ett rom på 12 kvm som vi deler. På rommet er det våre fire senger, skap og kjøleskap, og så er det fullt. Det er inkludert dusj og WC. Det er ikke kjøkken der, det er et felles kjøkken. Det er litt

vanskelig fordi sønnene mine må ta bussen til skolen kvart over sju, men kjøkkenet åpner ikke før sju, så jeg rekker ikke å lage ordentlig frokost til dem.

ML: Men dere har et kjøleskap på rommet, dere kan ha litt mat der?

C: Ja, det blir sånne ting – te, og brødskeive med smør kanskje. Men det er ikke nok egentlig, de trenger mye mat.

ML: Hvordan er en vanlig dag for sønnene dine?

C: De går på videregående, på hver sin skole, og er på skolen hele dagen. Den yngste går nærmest og kommer hjem først. Når de kommer hjem, gjør de lekser – i senga. Vi trenger mer plass! Iallfall et større rom. Sønnene mine vil gjerne høre på musikk, men da må de jo bruke headset, pappa skal se på TV og de skal gjøre lekser og høre musikk samtidig – men det skader jo hørselen. Jeg sier til dem at det ikke skal være høyt, men de hører jo ikke på det. De har ikke noen annen mulighet. Plassmangel er virkelig vårt største problem i mottaket. Mine barn er store. Alle barn over 12–13 år trenger litt plass for seg selv. De små kan løpe i gangen, men de store gjør ikke det, de trenger en egen plass... Det er lite luft i rommet. Vi har hodepine ofte alle sammen.»

Vi intervjuet også ansatte i dette mottaket, og i gruppeintervjuet tok de selv opp problemet med familieboligenes størrelse:

«Denne undersøkelsen skal handle om strukturelle rammer: da vil jeg sette fokus på trangboddhet! Her kommer det foreldre som har krigs- eller andre traumer fra før, og kombinert med helt vanlige småbarnsproblemer som nattevåk osv – det er et slags værsgod bli gal-scenario. Det er en standard minimums-størrelse som myndighetene har bestemt, men det blir i praksis et drivhus for ned-satt mestring. (...) En annen mal, andre minstemål trengs!» (Helsesøster)

I dette intervjuet kom det også fram problemer forbundet med at små boenheter og trangboddhet gjør at barna søker ut i mottakets fellesarealer:

«Et annet aspekt ved det med trangboddheten er at det er jo sånn at barna ikke kan leke noe særlig på rommet. Jeg jobber ofte kveld, og på kveldstid er veldig mange av barna henvist til å leke ute, i gangene eller ute hvis været er ok, men mest i gangene. De som ikke har barn, blir veldig oppgitt over støynivået noen ganger. Det er begrenset hvor mye barnebasen kan være åpen, vi har gan-

ske trange rammer og er ikke mange ansatte, så det begrenser seg selv. Du ser små jenter med dokkene sine sitte rundt i krokene, det er bare ikke noe særlig.» (Barneansvarlig)

Trangboddhet var det største problemet for barnefamilier i dette mottaket, slik både beboere og de ansatte formidlet det til oss (se også beskrivelse i Bagge, C., T. A. Enger, et al. 2006). Er det da slik at trangboddhet er et kjennetegn hovedsaklig ved sentraliserte mottak, og at flere desentraliserte mottak gir bedre boforhold? Beboerne på det sentraliserte mottaket hadde hørt om desentraliserte mottak, og så på dette som løsningen på en del av sine og barnas problemer:

«Jeg har hørt at det finnes mottak der man kan bo i hus, i leilighet. For oss hadde det vært en god ting. Å få bo i fred der, sin egen mat og ingen andres skitt og vegger rundt og alt her er vårt, selv om det er tomt og ingen ting vi eier. Mye bedre for oss. Våkne om morgenen og ingen andre er der, vårt kjøkken og egne rom.» (Mor til to små barn)

«Som enslig kunne jeg klare det her. Men for ham blir det alt for mye kaos. Det er ingen orden, maten her og beina i maten, alt er blandet – hvor lenge? Det er ikke et normalt liv han lever her.» (Handikappet far til 12-åring)

Også personell i sentralisert mottak antok i intervju at desentraliserte mottak gir bedre boforhold:

«Kanskje desentraliserte mottak er bedre, de blir spredt, blandet med befolkningen, ikke så synlig, får mye mer plass, der er det nok en annen hverdag.» (Helsesøster)

Vi intervjuet tre familier i et desentralisert mottak, og to av dem bodde i hver sin lille toroms leilighet på 40 kvm. De uttrykte at de var svært fornøyd med boligene sine. Den tredje familien vi intervjuet, hadde bedre plass enn disse to, men var likevel mindre fornøyd med boligen sett i lys av barnas behov. Deres tildelte bolig lå avsides til, og de beskrev den som en «hytte i skogen». Foreldrene i denne familien mente at barna deres hadde lidd under den isolerte plasseringen av boligen. Særlig trakk de fram at barnet på tre år ikke hadde noen lekekamerater, og at han lå etter i sin språkutvikling på grunn av dette. Mottaket hadde også leiligheter som deles av to familier, f. eks et rekkehus med to mødre og deres barn. De fordelte soverom ut fra størrelsen på familien og alder på barna, mens de hadde resten av huset på deling.

Mottaksleder ved det desentraliserte mottaket understreket at det også der var snakk om nøkterne boforhold.

«Det er jo trangt på desentraliserte og. Oppdraget fra UDI er å gi seng og opphold med nøktern standard, og mulighet til å lage mat. Ikke konkrete grenser. På et vanlig soverom kan det bo to stykker, på et større soverom flere. De bor jo sammen flere familier, i kollektiv. De deler en leilighet.»

Nestleder ved dette mottaket trakk fram at beboerne foretrekker å bo i egen leilighet:

«De fleste velger litt mindre plass hvis de kan bo for seg selv, av og til har vi muligheten til å la dem velge, og da velger de heller noe mindre som de slipper å dele med andre. Det er jo variasjoner i boligmassen vi disponerer. Noe er finere, noe mindre fint, noe mer og mindre sentralt osv.»

Ikke bare trangboddhet, men bygningens tekniske stand og egnethet ble tematisert av profesjoner som forholder seg til mottaket:

«Hvor lenge er det man kan slite på et sånt bygg, hvem kontrollerer sikkerhet og hygiene her i forhold til bygg for normalbefolkningen? Jeg snakker om hygiene, slitasje, bygningens egnethet. Dette stedet er bygd for noe annet enn lang botid, masse folk og masse aktiviteter.» (Helsesøster)

En mottaksleder peker på sin side på asylsystemet som premiss: «Det er jo korte kontrakter, og det blir for risikabelt å pusse opp i tilfelle mottaket blir lagt ned.» Denne mottakslederen så for seg at dette problemet kunne løses:

«Man kunne kanskje velge seg ut noen kjernemottak å satse på, og ha lengre kontrakter med dem, der barne- og ungdomsfamiliene skal bo, med en annen standard enn der det ikke bor barn. Man kunne legge mer til rette for at barna kan ha det godt, med mer plass, så lenge botiden er så lang som den faktisk er.»

Boligmassen og -standard som mottakene tilbyr er meget uensartet. Mangelen på kravspesifikasjoner fører til at stramme driftsbudsjett, kombinert med driftsoperatørens økonomiske prioriteringer og den institusjonaliserte midlertidigheten i asylmottaksbransjen får bestemme kvalitet som en del steder tangerer grensen for hva som er forsvarlig og tilfredsstillende. Vår undersøkelse omfatter ikke observasjon av boforhold eller surveyopplysninger fra beboere om boforhold, slik at vi her er henvist til det de ansatte opplyser. I spørreundersøkelsen til mottaksledere/barnefaglig ansvarlige er det få som svarer at boforholdene i liten grad er tilpasset barnas behov.

Tabell 1.2. viser at fire av ti mottak mener at familiens rom er godt tilpasset barn, mens det er få som mener at de i liten grad er tilpasset barnefamilier. Dette kan forstås ut fra de standardkrav UDIs regelverk setter om at standarden skal være nøktern, men også kan det være fordi de som er spurt representerer driftsoperatører som skal garantere gode nok forhold for barn. Vi finner en sammenheng mellom desentraliserte mottak og de som mener forholdene for barn, særlig de under skolealder, er i stor grad tilpasset barn. De begrensningene som foreldrene ved det sentraliserte mottaket i vår undersøkelse trekker fram i intervjuene, slik som dårlig hygiene, begrenset plass å bevege seg på, alle aktiviteter i samme rom og liknende, vil sannsynligvis ikke være like framtrødende i de desentraliserte mottakene. Dette bilde stemmer godt overens med Søholt og Holms (2010) undersøkelse av desentraliserte mottak der vel halvparten, 54 prosent, av de mottaksansatte svarer at standarden på mottaket er god. 16 prosent svarer at den er svært god. Bare 5 prosent opplever at standarden er dårlig. De finner at nesten to tredjedeler av mottakene mener at desentraliserte mottak er best for familier med små barn, mens for familier med ungdommer mener vel halvparten at dette er den beste bosituasjonen. I undersøkelsen uttrykker også beboere at de er relativt fornøyd med boforholdene.

Trangboddhet og boforhold som er lite tilpasset familieliv, påpekes imidlertid i mange av de

Tabell 1.2 Mottaksansattes vurdering av boforhold. I hele tall.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	N
Familiens rom er godt tilpasset barn	39	36	3	76
Barn under skolealder har gode lekeforhold innendørs	43	29	6	77
Barn i skolealder har gode forhold for samvær	35	35	8	78

andre studiene vi har gjennomgått (Lauritsen og Berg 1999, Christensen og Vitus 2006, Seeberg et al 2009). Dette gjelder også de svenske undersøkelsene der familiene bosettes direkte i en kommune, og hvor bosituasjonen har fellestrekk med desentraliserte mottak (Svensson 2010). Det som trekkes fram i disse studiene er foruten små boenheter til store familier, også boligens beliggenhet i forhold til skole og jevnaldrende.

Tross kritiske aspekter er det mange mottak som vektlegger fordelene med desentraliserte mottak. Mottakene kommenterer bl.a.:

- Mest mulig normale rammer rundt seg. Bo i normale boenheter i lokalmiljø.
- Familiene bør bo desentralisert i norsk bomiljø og i egne leiligheter.
- Bedre botilbud som tilrettelegger for skjerming, sikkerhet, ansvar og omsorg.
- Desentralisert mottak er et bra botilbud for familier i venteprosess.
- Som desentralisert mottak så har asylbarna en veldig normalisert hverdag som andre bosatte barn har.

Ut fra vår undersøkelse er det tre forhold ved boligen som virker negativt inn på barnas situasjon: boligens størrelse, manglende tilgang til eget kjøkken/bad med tilstrekkelig standard, og boligens beliggenhet i forhold til lokalsamfunnet.

Tilbud til barn under skolealder

I følge UDIs styringsdokumenter skal barn på asylmottak fra de er to år til grunnskolealder ha et eget tilrettelagt tilbud i barnehage eller barnebase i mottaket. Tilbudet skal utgjøre minimum tre timer per dag. Fire- og femåringer skal som hovedregel ha tilbud om heldagsbarnehage. UDI dekker utgiftene til foreldrebetalingen for barnehageplass for disse.

Tilsyn 0–2 år

Tilsyn til barn under to år skal i henhold til UDIs styringsdokumenter gis som avlastning for å sikre at foreldre kan delta i informasjonsprogram og norskundervisning⁸. Tilsynsbehovet dekkes på litt forskjellige måter. En del foreldre foretrekker selv å fordele pass av barnet seg imellom, slik at ikke begge deltar samtidig på møter og opplæring. For enslige mødre er slik organisering av til-

syn vanskeligere å ordne. Når det gjelder mottakets organisering av tilsyn for de yngste spriker dette: En tredjedel har enten ingen tilbud om tilsyn for de under 2 år (12 mottak) eller ikke en fast ordning, men gir et tilsynstilbud ved behov (10 mottak). En fjerdedel av mottakene har inntil 10 timers tilsyn i uka for denne aldersgruppen. Disse har faste timer og dager som dekker tiden når foreldrene er på informasjonsprogram eller undervisning. Et lite mindretall (10 mottak) gir et mer omfattende tilbud 4–5 dager i uka for de aller yngste, og da mellom 15 og 25 timer i uka. Det er grunn til å tro at disse mottakene har tilbud i barnebase også for større småbarna.

Barnebase

En *barnebase* skal være et egnet lokale innredet for lek og aktiviteter for barn. UDI har betraktet dette som et tiltak for å sikre tilsyn og et pedagogisk tilbud for små barn på mottak. Vi finner imidlertid at det i dag er under halvparten av mottakene som har en barnebase (). Mottak prioriterer i stedet å ha et barnehagetilbud også til de yngre barna. Dette kan bl.a. sees i sammenheng med at andelen desentraliserte mottak har økt de siste årene. Barnebase vil ikke være like tilgjengelig for familier og barn på desentraliserte mottak som på et sentralisert mottak. Det er også mange mottak som begrunner sitt valg med at barnehagetilbud er et bedre pedagogisk tilbud og integreringstiltak enn barnebase.

Ved de mottakene som har en barnebase er det i de fleste tilfeller snakk om et begrenset tilbud både når det gjelder åpningstid og pedagogisk tilrettelegging. Få mottak har et heldagstilbud, bare fire mottak oppgir at de gir dette, mens to mottak sier at de har åpen dør på dagtid. De fleste mottak med barnebaser (20 mottak) gir et tilbud som ligger på mellom 15 og 25 timer i uka (tre-fem timer pr dag, eventuelt er timene fordelt på færre dager), mens åtte mottak har åpent mellom seks og ti timer i uka. Åpningstiden er da tilpasset foreldrenes obligatoriske møter og norskopplæring. Dette kan antyde at tilbudet er mer tilpasset tilsyn enn et pedagogisk opplegg og en aktiv oppfølging fra personalets side.

Det er ingen retningslinjer fra UDI i forhold til drift og innhold av barnebasen, noe som etterspørres av enkelte mottak. I noen tilfeller er barnebasen delvis foreldredrevet, og selv om ansvaret er lagt til barnefaglig ansvarlig, erfarer mottak at et slikt tilbud må betraktes mer som et barnepassstilbud enn et pedagogisk tilbud. I andre tilfeller drives barnebasen av en pedagogisk leder.

⁸ Se kravspesifikasjon til driftsreglementet (Kravspesifikasjonen) UDI 2008, gjeldende fra 01.01.2008, side 19: 4.2.3 Krav til tiltak for barn under skolepliktig alder).

Hvis denne er alene med en større gruppe barn blir dette uansett ikke et godt nok pedagogisk opplegg, mener de selv. En del barnebaser baserer seg på foreldres deltakelse. Noen mottak opplever at foreldrene ikke vil ha barna i barnebase over lengre tid, og at de ønsker tilbud om ordinær barnehageplass. F.eks. begrunner en mor vi har intervjuet ved det sentraliserte mottaket at hun ikke vil ha barna sine i barnebasen med at det er for mye slåssing der, noe hun ikke liker. «Det er ikke bra der. Han vil heller være med meg, rundt her – i rommet vårt, eller i den store gangen, der folk kan sitte.» Tilbakemeldingen fra flere mottak er at det ikke er mulig å gi et god nok tilbud til barna i form av en barnebase med de krav og midler som ligger til denne driften i dag

For barn på sentraliserte mottak er barnebase et sted de kan leke og være sammen på i tilrettelegte omgivelser. Barnebasen kan her bidra til å utvikle et sosialt nettverk mellom barn på mottak. Barnebasen er de fleste steder bare åpen til visse tider, og barn må finne andre steder å være sammen på. Flere mottak påpeker behovet for kontinuitet i det pedagogiske innholdet og formidling av norsk språk for å utvikle et felles språk og gjøre dette til et godt tilbud. I desentraliserte mottak når det blir lengre vei til barnebasen for familiene, vil motivasjonen for å bruke tilbudet være at det er et verdifullt tilbud til barn. Eventuelt vil det bare bli brukt om foreldrene trenger tilsyn, noe som gir lite kontinuitet sett fra barnets og personalets ståsted. Også tidligere studier viser at barnebasen gir et begrenset tilbud når det gjelder pedagogisk tilrettelegging (Bagge, Enger og Seeborg 2009, Lauritsen 2009). Østbergutvalget konkluderer med at barn som bor over tid i asylmottak er i en sårbar livssituasjon og trenger barnehagetilbud på lik linje med andre barn som bor i Norge. Mange mottak mener at et barnehagetilbud er viktig «både for barna og foreldre for å få tilknytning til noe utenfor mottaket.» Flere har gått bort fra barnebaser og bruker isteden driftsmidler på barnehageplass.

Åpen barnehage

Noen mottak bruker tilbudet om *Åpen barnehage* i lokalsamfunnet, og er fornøyd med det. Dette brukes for de yngre barna. Dette er et tilbud der både barn og foreldrene får være sammen med andre i lokalmiljøet. Som ett mottak formulerer det:

Forøvrig vil jeg skryte av Åpen barnehage tilbudet. Der samles norske og innvandrer mødre med barn helt ned i ½ års alder. Mye god og felles aktiviteter, samt kulturutveksling, støtte og råd går imellom mødrene. En kjempefin læringsmodell for våre mødre! Bra integreringstiltak, der det foreldres at foresatte er til stede.

Barnehagetilbud

Asylsøkende barn omfattes i dag ikke av den lovfestede retten til barnehageplass fordi de ikke regnes som bosatte i kommunen, og i så henseende ikke har like rettigheter som andre barn på dette området. Ikke likestilte rettigheter får praktiske konsekvenser: Det er ulik praksis mellom kommunene om de regner med asylsøkende barn når de planlegger barnehagekapasitet i kommunen eller ikke. En utfordring for planleggingen er at antallet mottaksbarn som er under skolealder varierer, og at disse barna ankommer og reiser til uforutsigbare tider. Noen mottak oppgir at de disponerer et visst antall plasser fast i den lokale barnehagen, mens ved andre mottak stiller barna seg på venteliste, og det kan i noen tilfeller ta lang tid før de får plass. Hvis mottaket baserer seg på at alle har barnehagetilbud, og det dermed ikke organiseres andre pedagogiske tilbud eller tilsyn for disse barna, vil lang ventetid bety begrenset samvær med andre barn.

Tabell 1.3 viser at sju av ti mottak har et barnehagetilbud for barn mellom 2 og 4 år. Av de 56 mottakene som tilbyr barnehage for de yngste barna, gir vel halvparten et heldagstilbud. I aldersgruppen 4–5 år har seks av ti mottak et heldagstilbud. Ti mottak oppgir at barn fra ett år går i ordinær barnehage, enten halv eller heldagstilbud. For den eldste aldersgruppen blir halv barnehageplass dekket av UDI.⁹ Enkelte barn kan få dekket

Tabell 1.3 Andel mottak som gir hel- og halvdagstilbud til barn mellom 2–6 år. I hele tall.

	Heldagstilbud	Halvdagstilbud	N
2–3 år	32	25	56
4–5 år	45	29	74

Tabell 1.4 Mottakets bruk av midler til barn og unge.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	N
Å finansiere barnehageplass	28	17	30	75
Å drive barnebase	14	22	28	64

hel eller halv barnehageplass av barnevernet ut fra familiens eller barnets spesielle behov. Også UDI dekker barnehageplass til barn som har dokumentert behov for et slikt tilbud. Den store andelen yngre barn i barnehage og den høye andelen heltidsplasser, tyder på at mottak også prioriterer å bruke driftsmidler for å gi flere barn et barnehagetilbud. Tabell 1.4 viser at godt over en tredel av mottakene sier de i stor grad bruker midler som mottaket disponerer for virksomhet rettet mot barn og unge til å finansiere barnehageplass.

Tabellen viser også at mange mottak med barnebase ikke setter av midler i like stor grad til å drive denne virksomheten. Her svarer flertallet at de bruker slike midler i noen grad til å drive barnebase. Barnebase ser derfor ut til å være relativt mindre kostnadskreven for mottaket enn om de satser på barnehage for en større andel barn enn de som UDI dekker dette for.

Tilbakemeldingene fra mange mottak er imidlertid at de mener at et barnehagetilbud så tidlig som mulig er viktig for barns integrering og sosialisering.

«Aktiviteter for barn, herunder barnehage og SFO bør prioriteres både fra mottakets/ driftsoperatør sin side, samt UDI ved tildeling av ekstra midler. Barnehage bør refunderes for alle barn, ikke bare 4–5 åringer. Vi har ingen egen barnebase, da vi mener de kommunale (private) barnehagene er et bedre tilbud enn det vi kan stille med selv. Vi må påpeke at vi er heldige som har et bra samarbeid med kommune og har ikke problemer med å skaffe barnehageplasser. Barnehage og SFO er kostbart. Dette betales av mottakets eget budsjett, med unntak av refusjonen vi søker for barnehage for 4–5 åringer. Det er derfor meget viktig med UDI sine tildelinger av ekstra aktivitetsmidler til aktiviteter for barn og unge i mottak».

(mottaksleder)

En barnehageplass som sikrer mottaksbarn et pedagogisk tilbud der de lærer norsk språk, og lokale sosiale og kulturelle koder, antas å virke positivt inn på barnas tilværelse i tiden de bor på mottaket, og det gir et godt utviklingsgrunnlag for barn uavhengig hva fremtiden vil bli. Dette gjelder også de yngre barna, og uansett hvilken status familien har i asylprosessen.

- Tilbudet normaliserer barnets hverdag, åpner for integrering og kjennskap til kamerater og åpner for at også foreldre kan skape nettverk i nærmiljøet. Mange foreldre gir uttrykk for at det er forebyggende i forhold til psykisk helse til både foreldre og innad i familie.
- Det er enda viktigere for barn på flukt!

Også andre studier anbefaler barnehage for barn i asylsøkende familier (se f.eks. Lauritsen 2009). Lauritsens vurderinger er bl.a.:

All tid med eit pedagogisk tilbod som kan fremme integrering, språkleg og sosial utvikling, er av det gode. Det gir barna ein fristad og eit pustehol i ein vanskeleg situasjon. Det gir foreldra avlastning frå foreldrerolla, noko som kan gje dei rom for å vere gode foreldre i ein krevjande situasjon. Foreldra får kjennskap til ein viktig situasjon i det norske samfunnet, noko som kan letta deira integrering.

(Lauritsen 2009:xx)

Lauritsens konklusjon er at mottaksbarn må få de samme pedagogiske tilbudet som flyktningbarn. Likevel peker erfaringene på en rekke pedagogiske ressursmessige og politiske utfordringer. I dette ligger bl.a. et kompetansebehov, behov for tolker og tospråklige assistenter. Likevel mener hun disse oppgavene er underordnet målet om å sikre alle barn «rett til de samme godene» og til «et godt liv» og å få «utvikle seg» slik FNs barnekonvensjon krever.

Noen mottak organiserer barnehage på mottaket, hvor dette tilbudet bare gis sammen med andre barn på mottaket. Av tabell 1.5 ser vi at også noen få av barnehagene som ligger utenfor mottaket også bare har barn fra mottaket. Barnehage bare for mottaksbarn sikrer et pedagogisk tilbud, og kan skape rytme i familiens hverdag, men gir ikke samme integreringseffekt verken for barn

⁹ For 2010 dekker UDI foreldrebetalingen på kr. 2500 pr barn i aldersskullet 2004 og 2005, noe som pr i dag ligger over makspris på heldagsplass som i 2010 utgjør kr. 2330 pr måned.

eller foreldre. Egne mottaksbarnehager vil ha et mindre stabilt miljø og hyppigere utskifting av barn enn ordinære barnehager. Dette gjelder også når barnehager som fysisk ligger utenfor mottaksområdet likevel bare omfatter barn på asylmottak.

I intervjuene vi gjorde på de to mottakene la både de mottaksansatte og foreldrene vi snakket med sterk vekt på at barnehage er et viktig og godt tilbud. På de to mottakene der vi gjennomførte intervjuene gikk alle 4- og 5-åringer i barnehage, og flere hadde heldagsplass. Derimot var det ingen av barna i alderen 0 til og med 3 år i familiene vi intervjuet som hadde barnehageplass. Disse barna var til stede under intervjuene, og var også ellers med foreldrene det meste av tiden. Noen av foreldrene ga uttrykk for at opp til to års alder var barnehage ikke et behov, men foreldre til treåringer ga sterkt uttrykk for at barnehage sto høyt oppe på ønskelisten. Foreldrene til en ett-åring og en tre år gammel gutt på det desentraliserte mottaket fortalte:

«Der vi bor er ikke et vanlig boligområde. Det er mer som en hytte [i skogen]. Der er mange dyr, vi har elg og ekorn og – ja, det er bra. Men sønnen vår har fått problemer med å snakke. Likevel får vi ikke plass [i barnehage] før han er fire år... Barna kjeder seg veldig mye her. Det er fire vegger, og samme ansikter hele tiden. En barnebase som var åpen hele dagen kunne vært fint. Løren [transittmottak] var nesten bedre enn her, for barn. Det var mange å leke med der... En barnehageplass hadde betydd veldig mye for oss. Sønnen vår mumler og snakker ikke klart... han blander alle språkene... han hadde trengt ett språkmiljø her, med lekekamerater som snakket norsk... Kommunikasjon med andre barn er viktig!»

En annen far i det samme mottaket fortalte at hans sønn på fire år hadde det fint:

«Han er i barnehagen hele dagen, fra åtte eller ni til fem om ettermiddagen. Han har det fint i barnehagen og vil ofte ikke hjem. Han leker med andre barn, og har det bra.»

Denne faren hadde håp om at også den yngste på ett år snart kunne begynne i barnehage, og hadde allerede undersøkt mulighetene:

«Minstemann liker veldig godt å være ute, han vil ha frisk luft, så vi er mye ute med ham. Han kjeder seg hjemme. De som jobber på mottaket sier at han må være fire-fem år før han får en barnehageplass, men de i barnehagen sier at det er ikke noe problem bare han kan gå. Han kan gå, men ikke helt stødig. Så vi håper at han kan få plass snart.»

Her kan det være at barnehagen ikke tar høyde for de økonomiske betingelsene som familiene på mottak må forholde seg til, og at foreldrenes forhåpninger om en barnehageplass må tilpasses hvordan det enkelte mottak organiserer barnetilbudet og eventuelt prioriterer barnehageplass.

Flere mottak påpeker myndighetenes ansvar når det gjelder å ivareta mottaksbarns livssituasjon:

- Større fokus på barns rettigheter i forhold til aldersgruppen 0–5 år. Vi snakker her ofte om barn av «psykisk slitne» foreldre. Hvor veiledning/ tilrettelegging/mestring for fremtiden er alfa omega for et videre godt læringsmiljø.
- At myndighetene lager klare instruksjoner i forhold til likeverdsprinsippet for alle barn. At myndighetene betaler det det koster.

Avhengig av det pedagogiske opplegget og kompetansen til personalet og de voksne som deltar kan barnebase være et viktig tilbud til de yngste barna. Det er imidlertid viktig å sikre kvalitet og kontinuitet for å sikre et godt, stabilt sosialt fellesskap og et språklig grunnlag for felles kommunikasjon (se også Lauritsen 2009). Barnehagetilbudet på danske asylsentre bygger på STROP metoden, og erfaringer gjort ved disse barnehagene er verdt å utnytte også for drift av barnebasen (se Montgomery 2000 for presentasjon av denne metoden, samt Gustafsson 1996). Vår samlede vurdering av tilbudet til barn under skolealder er likevel at barnebasen gir et for begrenset pedagogisk tilbud til barn med de ressurser og prioriteringer det gis i dag, og at et tilpasset barnehagetilbud til de minste barna er å foretrekke.

Tabell 1.5 Barnehagens lokalisering og hvem som deltar. I hele tall

	Barnehage utenfor mottaket	Barnehage på mottak	Tilbud bare med mottaksbarn
2–3 år	50	6	10
4–5 år	65	5	8

Skoletilbud

Høsten 2009 mottok 1 677 asylsøkere i mottak opplæring. Av disse var 1 280 barn i grunnskolealderen og 397 i aldersgruppa 16–18 år (inklusive EMA).¹⁰

Elever som er asylsøkere skiller seg fra andre elevkategorier ved sin uavklarte framtidsperspektiv, inklusivt en mulig reintegrering i hjemlandet, som krever vedlikehold av morsmålet. Den representerer også en svært sammensatt gruppe, med hensyn til tidligere skolebakgrunn, oppholdstid i Norge, og dermed deres språklige ferdigheter og sosiale og faglige tilpasning.

Grunnskole, barn 6–16 år

I følge opplæringsloven § 2-1 første ledd har alle barn og unge som oppholder seg i Norge rett og plikt til grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunktet det er sannsynlig for at barnet skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Det har ingen betydning for denne retten om oppholdet i landet er ulovlig. Kommunene der mottakene ligger skal oppfylle barnets rett til grunnskoleopplæring som tilsvarende det opplæringstilbudet andre barn på samme alder mottar. Av opplæringsloven § 2-8 første ledd følger det at elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Bestemmelsen krever en individuell vurdering av den enkelte elevs behov. Det avgjørende er om eleven har behov for slik opplæring for å bli i stand til å følge opplæringen i skolen. Særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skal tilbys ved den skolen der barnet er elev. Det er utarbeidet en læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og en læreplan i morsmål for språklige minoriteter.

Barn som bor i asylmottak innmeldes i grunnskolen i samsvar med de prinsipper og praksiser som gjøres gjeldende overfor andre barn i lokalsamfunnet. Vi har ikke avdekket noen tilfeller der barn i skolepliktig alder og med forventet opphold over tre måneder i Norge ikke får skoleplass. Derimot er det ulik praksis mellom kommuner angående hva slags tilbud nyankomne barn får i grunnskolen. Det kommunale selvstyret innebærer at

det er opp til kommunene å bestemme hvordan de prioriterer skoletilbudet til denne gruppen elever.

Gjennom en egen tilskuddsordning for grunnskoleopplæring av barn og unge i statlige mottak får kommunene refundert et fast beløp pr. barn. Tilskuddsordningen dekker ikke utgifter til skolegangen i sin helhet, men skal bidra til finansiering slik at de får grunnskoleopplæring så snart som mulig. Satsen pr. år ligger godt under hva en ordinær skoleplass koster. Den er også langt lavere enn det kommuner med mindreårige asylsøkere i omsorgssentre får. Tilskuddet skal bidra til grunnskoleopplæring inkludert særskilt norsk, morsmåls- og /eller tospråklig fagopplæring. Dersom barnet er analfabet, og oppfyller kravene etter opplæringsloven § 2-1 vil det ha krav på alle de rettigheter som loven gir, inklusive rett til spesialundervisning. Spesialundervisning er kommunenes ansvar og kommer ikke inn under den nevnte tilskuddsordningen. Skoler og kommuner trekker ikke nødvendigvis et klart skille mellom ulike kategorier minoritetsspråklige elever, og mottaksbarn tilbys språkopplæringstilbud som gis til minoritetsspråklige elever generelt.

For kommunene og skolene kan det være en utfordring å forholde seg til en kontinuerlig tilstrømning av elever gjennom hele året og på kort varsel. Dette er elever som har lite eller ingen norskkunnskap. Det er også usikkert hvor lenge de skal bli boende i kommunen og landet. Med et statlig mottak i kommunen vil det være behov for å lage et stående tilbud om tilpasset opplæring, tospråklig undervisning og morsmålsopplæring. I kommuner med mange minoritetsspråklige elever er grunnlaget for å organisere egen innførings-skole/-klasser større enn i kommuner med få andre minoritetsspråklige. Det kan også være en forskjell mellom kommuner som har hatt asylmottak over lengre tid, og kommuner med nyopprettede asylmottak.

Vi finner fire modeller for opplæringstilbud for medfølgende barn på asylmottak:

- Egen innførings-skole. Dette er et tidsavgrenset tilbud der tidsaspektet avhenger av barnas kunnskaps- og språktilegning. I de fleste tilfeller vil det innebære en lengre reisevei for barna.
- Egne innføringsklasser, ofte samlet på en eller noen få skoler i kommunen og dermed ikke nødvendigvis ved skolen i nærmiljøet. Dette er for barn med liten eller ingen norskkunnskap som tilbys innføringsklasser inntil de har tilegnet seg nok norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning. Ved desentraliserte mottak i kommuner der barna bor i flere skolekretser

¹⁰ St. prp.nr. 1 S (2010-2011)

kan dette være aktuelt å gi tilbud om innføringsklasse på en av skolene. Også dette tilbudet er tidsavgrenset på samme måte som ovenfor, og innebærer reisevei for noen.

- Kombinert innføringsklasse og ordinær klasse på den lokale skolen. Her inngår barna i ordinær klasse og deltar i noen undervisningstimer sammen med andre barn i nærmiljøet, men de skilles også ut som egen gruppe i en vesentlig del av undervisningstiden.
- Ordinær klasse, fra dag én, eller etter innføringsklasse. Her skilles ikke mottaksbarna ut som egen gruppe, men inkluderes i den ordinære undervisningen ved den lokale skolen. De kan eventuelt få tilpasset språkopplæring parallelt med eller istedenfor den ordinære undervisningen.

Mottaksbarn kan oppholde seg i flere år på mottak, og vil derfor befinne seg i ulike faser når det gjelder behov for tilpasset språk- og fagopplæring. Mottakene kan derfor ha elever på samme skoletrinn som benytter ulike modeller for opplæring. I tillegg er det forskjeller mellom mottaksbarn når det gjelder hva slags skolegang de har hatt før de kom til landet. Noen kommer fra land med godt utbygget skolesystem, mens andre har liten eller ingen skolegang. I dag kommer dessuten mange flyktninger fra land med et annet alfabet. For en del elever vil opplæringen begynne med en alfabetiseringsprosess som foregår samtidig med å lære seg et fremmed språk.

En lærer i en innføringsklasse formulerer det slik:

«Er de analfabeter er ting komplisert, punktum. Det er jo litt spesielt når du skal alfabetiseres på fremmedspråket. Når du ikke har noen referanseramme i morsmålet, har nesten ikke skolegang, kan verken skrive eller lese, da alfabetiserer vi dem på norsk. Det er selvfølgelig atskillig vanskeligere enn å gjøre det på morsmålet. Og alle de andre fagene igjen avhenger jo av språket. Og for de som har et annet alfabet, for eksempel snakker

arabisk eller russisk, de må lære seg det latinske alfabetet. Så det er en utfordring.»

Vi har i vår undersøkelse skilt mellom de ulike modellene i forhold til ulike skoletrinn. For elever på ungdomstrinnet vil den språklige og faglige utfordringen se noe annerledes ut hvis eleven har liten eller ingen skolegang fra før. En kunne derfor tenke seg at behovet for innføringsskole og innføringsklasse på ungdomsskoletrinnet ville være større for å sikre tilstrekkelig språklig og faglig opplæring for å kunne få utbytte av vanlig undervisning. Vi finner imidlertid ikke noen tydelige forskjeller i hvilke modeller som dominerer for dette skoletrinnet i forhold til barneskolen. Undersøkelsen viser, i likhet med tidligere studier at det er store forskjeller mellom skoler og kommuner i hvordan grunnskoleopplæringen legges opp for denne elevkategorien (Kommunal- og regionaldepartementet 2005, Rambøl Management 2006, Valenta 2009)

Tabell 1.6 viser at hoveddelen av elevene går på den lokale skolen, enten i kombinert innføringsklasse/ordinær klasse, eller i ordinær klasse.

Ordinær klasse, eventuelt kombinert med innføringsklasse er mest utbredt opplæringsmodell. Tabell 1.6 viser imidlertid at det er stor variasjon i hva slags tilbud elevene har på alle de tre skoletrinnene, og at samme mottak kan ha elever i flere typer opplæringsmodeller også innen samme skoletrinn. Det er på småskoletrinnet at variasjonen i hva slags type opplæringstilbud barna gis er størst. Over en tredjedel av mottakene har barn som går enten på egen innføringsskole eller i innføringsklasse uten å være del av en ordinær skoleklasse på alderstrinnet. Samtidig er andelen mottak med barn i denne aldersgruppen som går i ordinær klasse høy, to tredjedeler av mottakene har barn i ordinær klasse. Det er noen færre mottak med elever på ungdomsskolen som går i ordinær klasse.

Når det gjelder innføringsklasser er det to måter å organisere dette på, som egne klasser

Tabell 1.6 Andel mottak med elever på ulike skoletrinn som benytter ulike modellene for opplæring. I hele tall.

N= 77	Småskole	Mellomtrinn	Ungdomsskole
Innføringsskole	9	6	8
Innføringsklasse	23	17	18
Kombinert innførings- / ordinær klasse	39	38	34
Ordinær klasse	48	42	40

eller en kombinasjon der de deltar i ordinær skoleklasse parallelt med innføringsklassen. De deltar da i timer de har utbytte av som eventuelt fyller opp timeplanen med fag som ikke gis i mottaksklassen (gym, håndverk ol). Dette vil kunne gi dem en sosial forankring i en skoleklasse, samtidig som de får en oppfølging i norsk og andre fag som de ikke har grunnlag for å følge i ordinær undervisning. De får også flere anledninger til å praktisere norsk (se også Valenta 2009). Men også dette kan ha ulemper: De følger ikke progresjonen i en del fag fordi de får språkopplæring i stedet. F.eks. melder det: «*Mottakselevene får to timer færre fagundervisning hver dag, fordi de får to timer ekstra norskundervisning i den ordinære skoletiden.*» Det kan også innebære at den tilrettelagte språk- og fagopplæringen er for begrenset, de får ikke et godt nok faglig grunnlag for å følge ordinær undervisning, slik at de stadig blir hengende etter både språklig og faglig. Valenta (2009) framhever behovet for å styrke den helhetlige språkopplæringen, inklusive morsmålsopplæring og tospråklig opplæring. Han påpeker også at kvaliteten på denne undervisningen ofte ikke framstår som god nok.

Flere mottak påpeker dilemmaer knyttet til valg av opplæringsmodell, f.eks. som et mottak skriver:

- Det er en utfordring for dem å gå rett inn i ordinær klasse, samtidig som de da kommer raskere inn i fritidstilbudene/vennerelasjoner med fastboende utenfor skolehverdagen, noe som igjen utvikler språket og sosial mestring raskt.

Vurdering av grunnskoletilbudet

Vi har spurt mottaksleder/barnefaglig ansvarlig hvordan de oppfatter elevenes skoletilbud. Som mottaksansatte har de begrenset kunnskap om hva som er situasjonen i undervisningen, men erfaringer fra samarbeidet med skolene, og opp-

følgning av barna og foreldrene i forhold til skolen gir dem likevel et visst grunnlag for å uttale seg. Når det gjelder omfanget av skoletilbudet er tilbakemeldingen fra to tredjedeler av mottakene at mottaksbarn får samme antall undervisningstimer som andre elever. Tabell 1.7 viser imidlertid at ni mottak oppgir at barn får færre antall undervisningstimer enn andre elever. Vi har også spurt mottaksleder om de mener mottaksbarn får tilstrekkelig tilrettelagt språkopplæring. Omlag halvparten av mottakene er helt enig i at elevene får dette, litt flere på barneskoletrinnet enn i ungdomsskolen. Det innebærer at nesten halvparten av mottakene mener at elevene *ikke* gis en tilstrekkelig tilpasset språkopplæring. Når vi spør om de mener at elevene får tilpasset fagopplæring, er det bare en tredjedel som er helt enig i dette. Selv om det er få mottak som er helt uenig at elevene får tilstrekkelig tilrettelagt språkopplæring eller fagopplæring, er dette likevel en vesentlig tilbakemelding om at undervisningstilbudet ikke er helt likestilt. Dette gjelder både elever på barneskolen og ungdomsskolen.

Det kan være vanskelig å si noe generelt om elevene får god nok tilpasset fagopplæring og språkopplæring, fordi det kan være individuelt hva som trengs og hva som gis.

De kritiske tilbakemeldingene på hva slags skoletilbud barna får, antyder imidlertid at ikke alt er tilfredsstillende alle steder:

- Man sitter med en opplevelse at asylsøkerbarn ikke er noe man legger sjela si i på den kommunale skolen. Dette er tatt opp, men avvist. Organiseringen tilsier dog noe annet.

I noen tilfeller virker det som om det er enklere for skolen å la asylsøkerbarna slippe å være med på timer/ dager som innebærer aktiviteter. Slik som idrettsdager, gymtimer, svømming o.l. (grunnskole, ungdomsskole) Av og til slipper elever å delta på ordinær undervisning, fordi de allikevel ikke forstår noe.

Tabell 1.7 Mottakets vurdering av grunnskoletilbud til mottaksbarn. I hele tall

	Helt enig	Noe enig	Noe uenig	Helt uenig	Vet ikke
Elevene på barnetrinnet får tilstrekkelig tilpasset språkopplæring	37	22	3	2	8
Elevene på ungdomstrinnet får tilstrekkelig tilpasset språkopplæring	31	26	2	3	11
Elevene får tilpasset fagopplæring	24	27	6	2	13
Elevene får færre undervisningstimer enn andre elever	9	5	4	50	7

Det pekes også på betydningen av hvordan mottakselever blir møtt:

- At de føler at de blir fulgt opp på skolen og blir behandlet med respekt.
- Økt resurser til skolesektor og mye mer engasjement fra PPT.

En tilpasset språkopplæring er her forstått som å få tilført norsk språk slik at de kan delta i ordinær undervisning. Forskere har påpekt at for asylsøkende barn vil også opplæring i morsmål være vesentlig, for en eventuell retur. I en undersøkelse fra 2009 om skoletilbudet til asylsøkende barn svarte mer enn halvparten av skolene at de ikke ga morsmålsopplæring til asylsøkende barn (Valenta 2009). I denne undersøkelsen kommer det fram at skolene har vanskelig for å rekruttere nok kvalifiserte morsmålslærere på de aktuelle språkene. Språkgruppene på asylmottak vil variere over tid, dessuten kan endringer i behovet for mottaksplasser og dermed opprettelse og avvikling av mottak, føre til at etterspørselen etter morsmålslærere er ujevn og usikker.

Tilbakemeldingen fra veletablerte mottak er at lokalsamfunnet over tid har utviklet et bedre opplæringstilbud: «Mottaket har lang fartstid og skolene har derfor lang erfaring og god kompetanse.» Det påpekes også at det tar tid å få på plass et godt tilpasset opplæringstilbud. Et mottak forteller f.eks. at de har spilt en aktiv rolle for å få til bedre undervisning:

«Barneskolen er i en omleggingsfase på bakgrunn av tilbakemeldinger fra mottaket. De har nå fra i høst en bedre tilpasset opplæring med så mange timer som de skal ha.»

Barnefaglig ansvarlige sier at de samarbeider jevnlig med skolene, og flere melder om positivt samarbeid:

«Flott samarbeid med skolen. Vi har kontaktpersoner på både lokalskolene og innføringsskolen, der vi møtes jevnlig og samarbeider godt for å «se» og følge opp den enkelte elev.»

Betydningen av å gå på nærmiljøskolen – nettverksbygging

I Norge gjelder nærskoleprinsippet, det vil si retten i henhold til Opplæringsloven til å gå på nærmeste grunnskole. Dette gjelder også barn på asylmottak. Hensikten er at de får en normalisert tilværelse, lærer seg norsk språk og ferdigheter gjennom samvær med andre barn og unge, og at

de får venner og kontakter i nabolaget. En del mottaksbarn går imidlertid i innføringsklasser/skoler der disse er lagt til en eller noen få skoler i kommunen, slik at barna må reise dit istedenfor å gå på skole i nærmiljøet. Et foreldrepar fortalte om sønnen som hadde begynt i en slik mottaksklasse. Vi spurte om han hadde fått noen venner i nabolaget ennå, og de svarte:

«Det er skolekamerater som heller ikke kan norsk ennå. Så han lærer ikke norsk på den måten. Når han overføres til en vanlig skole, om et år har vi fått beskjed om, så blir det bedre. Hvis vi er her om et år, da.»

Skolen, sammen med barnehagen, er barnas og familiens viktigste kontaktpunkt med lokalsamfunnene utenfor mottakene, og dermed også en bærebjelke i integreringsarbeidet lokalt. For barna selv betyr skolen mye. Dette kommer fram i alle studier av barn av asylsøkere, i studier som tematiserer skolegang spesielt, samt i internasjonal litteratur om asylsøkende barn og resiliens (se f.eks. Hamilton og Moore 2004, Watters 2009, se også de Luna 2009). Vi har ikke hatt mulighet til å intervju barn innenfor rammene av dette prosjektet, men både foreldre og ansatte ved mottakene understreker skolens betydning for barnas evne til å mestre sin tilværelse.

I nåtid betyr skolen et fristed fra mottakets unntakstilstand, en tilgang til et – om enn skarpt avgrenset – normalt liv. Det betyr også en mulighet til å se framover, som en motvekt til mottakslivets usikkerhet og manglende muligheter til å planlegge og å forme sin framtid. Uansett hva som skjer med asylsøknaden, er tiden på skolen ikke bortkastet tid.

Skoletilbud til ungdom over 16 år

Skoletilbudet til asylsøkere over 16 år er langt dårligere enn for barn i grunnskolealder. Denne aldersgruppen har ingen lovfestet rett til videregående opplæring. I opplæringslovens § 3-1 står det: Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heiltids videregående opplæring. Opplæringsloven § 6-9 sier imidlertid:

Det er eit vilkår for inntak til videregående opplæring at søkjaren har lovleg opphald i landet. Søkjarrar som oppheld seg i landet i påvente av vedtak om opphaldsløyve, har ikkje rett til inntak til videregående opplæring.

Mindreårige asylsøkjere kan likevel takast inn til vidaregåande opplæring i påvente av vedtak om opphaldsløyve, men har ikkje rett til å fullføre skoleåret dersom dei får avslag på søknaden om opphaldsløyve.

Det finnes imidlertid en egen tilskuddsordning for vidaregåande skoler som gir et tilbud til asylsøkere over 16 år. Videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvar. Ungdom i alderen 16–18 år som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole, og som bor i asylmottak, inngår i målgruppen for tilskuddsordningen for grunnskoleopplæring, og gjennom dette stadfestes det å gi denne gruppen mulighet for grunnskoleopplæring etter § 2-1 i opplæringsloven¹¹. Praksis ser ut til å være at ungdom i denne alderen gis eventuelt grunnskoleopplæring i regi av voksenopplæringen (Rambøl 2008). Høsten 2007 ble norskopplæring for asylsøkere som bor i ordinære asylmottak gjeninnført. Denne gjelder for asylsøkere over 16 år. Formålet med denne ordningen er å gi asylsøkere basisferdigheter i norsk, og omfatter bare de som har asylsøknad til behandling, og ikke de med endelig avslag eller med innvilget søknad. Asylsøkere kan få inntil 250 timer norskopplæring. Denne ordningen gjelder parallelt med de åpningene for grunnskole- og vidaregåande opplæring som finnes i opplæringsloven og tilskuddsordningen.

I en utredning på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet har Karl Harald Søvig (2009) gjennomgått forholdet mellom norsk lov og FNs barnekonvensjon og kritiserer opplæringsforskriften § 6-9 som skiller mellom grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring, og gir hjemmel for å utelukke asylsøkerbarn og barn uten lovlig opphold fra vidaregåande opplæring. Han viser til at barnekonvensjonen skal gis forrang ved motstrid og konkluderer med at «BK art. 2 (diskrimineringsforbudet), sammenholdt med art. 28 (retten til utdanning), gir et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag til å sette tilside den nasjonale rettslige reguleringen jf. Menneskerettsloven § 3 (Søvig 2009:128–29). Østbergutvalget viser bl.a. til Søvigs utredning og går inn for at det innføres rett til vidaregåande opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år.

Vi finner i vår undersøkelse at det er svært ulik praksis mellom fylkeskommunene når det gjelder tolkning av opplæringsloven og hvordan

de legger til rette for asylsøkende ungdom. Vi finner også at det er forskjellig praksis mellom vidaregåande skoler innen samme fylke. Det finnes også ulik praksis i hvordan vidaregåande skoler forholder seg til at asylsøkende elever får endelig avslag på asylsøknaden. Noen mister skoleplass umiddelbart, noen får gå ut skoleåret, mens andre har fått mulighet til å fortsette utdanningen. Det er også uklart om hvilke forpliktelser og praksis de skal ha overfor elever som fyller 18 år.

De som bor på asylmottak i denne aldersgruppen kan ha helt forskjellig utdanningsbakgrunn. Noen kan ha gått i norsk skole i flere år og gjennomført grunnskoleeksamen. Andre kan ha tilsvarende grunnskoleutdanning fra et annet land. En del kan stille med begrenset skolegang, og de vil dermed ha behov for et grunnskoletilbud. Utdanningsbehovet vil dermed være forskjellig.

Vi har undersøkt hva slags undervisningstilbud ungdom over 16 år har. Svarene fra mottakene viser at utdanningstilbudet spriker både når det gjelder type opplæring, og hvilken instans som står bak opplæringstilbudet. Ved 42 mottak har ungdom i denne aldersgruppen opplæring i vidaregåande skole, mens ved 51 mottak gis de tilbud i regi av voksenopplæringen. Av de som har ungdom i vidaregåande skoler går vel halvparten i ordinær klasse (24 mottak), og ytterligere 7 mottak har elever i kombinasjon innførings-/ordinær klasse. Dette viser at ved noen vidaregåande skoler tilbys det tilrettelagt undervisning også for denne kategorien elever. Ytterligere 11 mottak har elever i egen mottaksklasse/skole ved vidaregåande skoler.

I det ene mottaket der vi intervjuet foreldre og ansatte, kunne de ansatte fortelle om en alvorlig situasjon for ungdommer som ikke hadde tilbud om skole:

Helsesøster: «Det er snakk om 16-åringar som ligger i senga hele tiden, alltid, bare er deprimerte og lei seg, og vil ingen ting... Heldigvis er det ikke noen som har skeiet ut, det er jo det jeg er kjempe redd for, men vi har hatt butikknasking, hasj, prostitusjon og annet, og fire av de fem ungdommene går fast hos utekontakten. De får jo ikke arbeidstillatelse, det å jobbe et sted er jo det eneste fornuftige en ungdom kan gjøre, og så får de ikke arbeidstillatelse. Ikke sant, og det er jo begrenset hvor mange timer de kan sitte på biblioteket og lære seg norsk på egen hånd.»

ML: De går ikke på skolen, da?

Helsesøster: De har jo brukt opp timene sine.

Mottaksleder: 250 timer.

¹¹ Jf. Enslige mindreårige asylsøkere og deres skolegang. Intern rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe 18. juni 2009.

ML: Ja, norsktimer, ja, men har de ikke rett på videregående?

Helsesøster: det mener jeg, at de har egentlig rett på videregående, men der sier UDI nei, at det har de ikke.

Mottaksleder: det er fylkeskommunen som er verstingen der. Det er ikke UDI. Det er fylkeskommunen som nekter. Andre fylkeskommuner gjør ikke det.

Helsesøster: Det er et direkte brudd på barnekonvensjonen mener jeg.

Nestleder ved mottaket bekrefter denne praksisen:

«Barn i alderen 16–18 år får ikke tilgang til skole, det er et problem og det er fylkeskommunen som setter foten ned her. De har jo også behov for å få tilført sine penger, så jeg skjønner jo det, men det er et stort problem for dem det rammer.»

På det andre mottaket snakket vi med mor til to elever i videregående skole, og hun understreket hvor viktig skolen var for dem, både i nåtid og for mulighetene i framtiden. Med tanke på mestring i nåtid var all tid som de kunne bruke til meningsfylte aktiviteter viktig, og spesielt aktiviteter som fant sted utenfor mottaket:

C: Ett år i mottak det er som tre år av et normalt liv som andre mennesker lever. Tiden går så sakte her. Det skader helsen å bo her så lenge som vi har gjort.

ML: På hvilken måte?

C: Psykisk. Det er psykisk skadelig. Fem år, det er hele livet, hele ungdomstiden for barna mine. Vi [her på mottaket] tenker og tenker. For barna er treningen og skolen viktig, når de er der, er tiden vanlig og går fort. Men når de er på rommet her går den sakte for dem også.

Vi finner at den uavklarte situasjonen og variasjonen i skoletilbud for de over 16 år er uholdbar, og mener at regelverket må endres for å sikre denne aldersgruppen et godt og tilpasset opplæringstilbud. I tillegg til å gi rett til videregående opplæring er det nødvendig å utvikle en tilpasset grunnskoleopplæring til de som ikke har en slik opplæring fra før, sammen med andre på samme alder.

Når det gjelder grunnskoletilbudet er vår vurdering at det er for store forskjeller i hvordan grunnleggende språkopplæring organiseres, og kvaliteten på denne undervisningen. Kommuners bevissthet, kompetanse og prioriteringer er dermed avgjørende for skoletilbudet barna gis. Vi fin-

ner at noen kommuner med godt etablerte asylmottak har utviklet en beredskap og kompetanse for grunnskoleopplæring til en sammensatt gruppe mottakselever. Kontinuitet i mottaksdrift vil dermed være viktig for å vedlikeholde og videreutvikle gode skoletilbud.

Vi er i hovedsak enig i betraktningene som Østbergutvalget (NOU 2010:7) legger til grunn i sin drøfting av ulike innføringstilbud for nyankomne elever. De går inn for innføringsklasser på nærskolen. Dette mener de vil gi en mulighet for å sikre en viss tilhørighet helt fra starten av, og at de kan følge sin egen klasse i noen fag/aktiviteter. De understreker også at elever vil ha behov for fortsatt særskilt opplæring etter tiden i innføringsklasse for å få en forsvarlig læringsutbytte i alle fag. Samtidig mener de at det er viktig å tilpasse opplegget ut fra elevers tidligere skolebakgrunn, og ut fra antallet av aktuelle elever i kommunene. Uansett mener utvalget at det er nødvendig å legge føringer på innholdet i tilbudet.

Leksehjelp

Norsk skole baserer seg i stor grad på samarbeid med hjemmet om barnas leksearbeid og skoleaktiviteter (Ericsson og Larsen 2000). Samtidig er det kjent at foreldrenes oppfølging av skolearbeid er forskjellig, noe som bidrar til reproduksjon av sosiale forskjeller. Leksehjelp anses å være et mulig verktøy for sosial utjevning (Haugsløkken og Buland 2007). Leksehjelp vil derfor være et viktig tiltak for å øke utbyttet av undervisningen, ikke minst gjelder dette for barn der foreldrene i liten grad behersker norsk språk. For mottaksbarn vil derfor leksehjelp være et mulig tiltak for raskere tilpasning til norsk skole. Vi har derfor kartlagt hva slags tilbud mottaksbarn har for leksehjelp. En tredjedel av mottakene sier at barn tilbys leksehjelp tre eller flere ganger i uka, mens halvparten av mottak sier at dette gis 1–2 ganger i uka. Det er få mottak som oppgir at barna tilbys leksehjelp hver dag. Selv om leksetilbud er utbredt, er det like vel omlag en av fem mottak hvor barna ikke får leksehjelp. I småskolen inngår ofte leksehjelp som del av SFO/aktivitetsskole. Det er imidlertid langt fra alle mottaksbarn som deltar på SFO. Denne foreldrebetalingen må foreldrene dekke, hvis ikke den blir dekket f.eks. av barnevernet. Mottak påpeker at et godt tiltak for denne aldersgruppen vil være om UDI betaler for SFO.

Undersøkelsen viser at det er færre elever på ungdomstrinnet enn barnetrinnet som får leksehjelp (11 mottak sier at elever på barnetrinnet

ikke får dette, mens 17 mottak sier at elever på ungdomstrinnet ikke får leksehjelp). Av mottak med elever på videregående svarer halvparten av mottakene at elevene på dette skoletrinnet ikke tilbys leksehjelp (29 mottak).

Vi har undersøkt hvem som står så bak tilbudet om leksehjelp. Skolen er den viktigste instans som gir barn på asylmottak leksehjelp, vel halvparten av mottakene oppgir at elevene får leksehjelp på denne måten. Mange mottak (35) gir også selv lekehjelp, enten ved at ansatte står for dette, eller i noen få tilfeller, andre beboere. Frivillige organisasjoner bidrar også med et slikt tilbud, 24 mottak sier de har ordninger der dette er praksis. «*SFO tilbyr leksehjelp. I tillegg finnes det tilbud om leksehjelp fra frivillige organisasjoner som Barnas Røde Kors og KIA (Kristent interkulturelt arbeid). Tilbud om leksehjelp varierer med klassetrinn.*» Ved ett mottak er også biblioteket involvert i et slikt tilbud: «*Alle får tilbud om leksehjelp på skolen og biblioteket.*» Noen mottak reiser spørsmålet om mulighet for å bruke hjelpere som behersker barnas morsmål når det gjelder leksehjelp.

Blir tilbudet brukt? Vi har spurt mottaksleder/barneansvarlig om hvor ofte elever i ulike aldersgrupper benytter seg av tilbudet om leksehjelp. Tabell 1.8 viser at det er småskolebarna som bruker leksehjelp flittigst, en tredjedel på dette skoletrinnet bruker tilbudet i stor grad, mens nesten halvparten bruker det i noen grad. På mellomtrinnet og i ungdomsskolen oppgir en firedel av mottak med elever med leksehjelptilbud at tilbudet brukes ofte, mens halvparten bruker det i noen grad. Når det gjelder elever på videregående skole mener mottakene at elevene bruker det i begrenset grad, bare en av ti som får et slikt tilbud bruker dette ofte.

Mottakets ansvar for barn

Driftsregulativet

I UDIs rundskriv *Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak* (RS2010–152) framgår det at mottaket skal tilrettelegge for at foresatte skal kunne ivareta sitt omsorgsansvar. Mottaksansatte har

også et selvstendig ansvar for utforming av livsvilkår og fritid for barn som bor på mottak.

Vi vil i denne delen diskutere hvordan mottakets valg av strategi og ressursbruk når det gjelder barn setter betingelser for barns mestrings-evne på kort og lengre sikt. Her er det igjen nødvendig å vise til de ulike rammene for mottaksdrift som mottaket med desentraliserte boenheter har vs. beboere som bor og oppholder seg på et felles område. Type mottak får betydning for hvem som utgjør deres sosiale omgivelser, tilgang til mottakets lokaler og aktiviteter, samt hvor tilgjengelige mottaksansatte er for barn. I et senere kapittel vil vi gå nærmere inn på disse rammebetingelsene ut fra individnivå og diskutere betydningen for sosiale nettverk og for mestring.

Forskjellene mellom *desentraliserte* mottak der familiene er plassert i boliger spredt i lokalsamfunnet vs. *sentraliserte* mottak kan ytterligere bli forsterket gjennom to ulike modeller for organisering av det barnerettede arbeidet på mottaket.

- En integreringsmodell – der barna i tillegg til å gå i ordinær barnehage og skole forsøkes aktivt å bli inkludert i lokalmiljøet på fritiden. Barneansvarliges oppgave er da rettet mot å sikre barnas og foreldrenes tilknytning til de ordinære barndomsarenaene.
- En mottaksmodell med barnebase for de minste barna og egne fritidstilbud. Barneansvarlig bruker deler av sin innsats for å organisere tilbud til barn på mottaket.

Ved desentraliserte mottak vil integreringsmodellen omfatte hele familien, ikke bare barna. Som vi har vært inne på tidligere vil tilværelsen normaliseres i større grad med desentraliserte boenheter, samtidig vil familien bli mer avhengig av egen innsats for deltakelse. Størrelsen på kommunen og lokalmiljøet vil imidlertid også ha betydning. Om avstandene er små vil mottaket uansett kunne være et møtested også for desentraliserte mottak, i motsetning til store kommuner med lange avstander mellom bosted og mottak. Vi har også antydnet at hvis familiene ikke har barnehageplass kan desentraliserte boenheter virke isolerende på

Tabell 1.8 Elever i ulike aldersgrupper bruk av tilbudet om leksehjelp. I prosent.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	N=
Småskoletrinnet	34	44	22	59
Mellomtrinnet	25	49	25	55
Ungdomstrinnet	23	49	27	55
VgSk	10	47	43	30

barn. Barn vil også være mer avhengig av foreldres oppfølging av fritidsaktiviteter enn ved et sentralisert mottak der barn i større grad på egen hånd kan ha kontakt med mottaksansatte og at de støtter opp om fritidsaktiviteter. Erfaringer fra Sverige er at informasjonsbehovet, f.eks. hvilke velferdsgoder de kan benytte i lokalsamfunnet, samt formidling av hvordan ulike institusjoner fungerer, er stort når nyankomne bosettes desentralisert. I Norge skal mottaket ivareta denne formidlingen, men tilgjengelighet og kommunikasjon mellom familier og mottaksansatte når de trenger informasjon kan være mer tungvint med desentraliserte boliger enn når de bor på mottakene. Også for barna kan mottaksansatte være mindre tilgjengelige for dem på egenhånd, og mottaksansatte kan ha mindre kontakt og oversikt over hva slags situasjon og behov barna har.

Mottakets innsats overfor barn kan bl.a. spores i hvordan særlig barneansvarlig prioriterer arbeidstiden og hvordan de bruker midler avsatt til barn og unge. Vår undersøkelse kan tyde på at det barneansvarlig/ansatte bruker mest tid på er å ha kontakt med foreldre angående barn, samt samarbeid med andre instanser som kontakt med skole og barnehage, helsetjenesten og barnevernet.

Når det gjelder å ha kontakt med foreldrene angående barn er det flere som gir tilbakemeldinger om hvor viktig dette er. «God veiledning og mestringstiltak for foreldre er viktig. Fungerende foreldre er det viktigste for alle barn.» De understreker at barna er foreldrenes ansvar. De ansattes ansvar overfor foreldre består i tillegg til selv å informere også å tilrettelegge for kurs og veiledning. Helsesøster trekkes inn som en ressurs noen steder. Vi vil senere komme inn på foreldreveiledningskurset som mange mottak organiserer. Det er imidlertid flere som mener dette er

vesentlig for deres eget arbeid: «Mer midler til kursing av asylsøkerforeldre i norsk praksis når det gjelder lek, fritid og skole.» «Foreldreveiledningskurset er veldig bra der foreldrene får kunnskap til å snakke med barna om det som er vanskelig.» Utsagnene antyder noen av de temaene som mottaksansatte selv mener er viktig å snakke med foreldrene om.

Tabell 1.9 viser at ansatte bruker mindre tid sammen med barn i form av uformelt samvær eller lek, tilsyn og eventuelt å drive barnebase enn på kontakt med foreldrene, samarbeidspartnere og å organisere fritidsaktiviteter.

Mer enn på samvær bruker ansatte sin arbeidstid til å snakke med barn og å følge opp barn som trenger det. Dette må også sees i sammenheng med vilkårene for kontakt mellom barn på sentraliserte vs. desentraliserte mottak. Barn som bor på mottaksområdet vil lettere ha uformell kontakt med ansatte ved f.eks. å stikke innom personalrommet, få en ansatte til å spille et spill med dem eller spørre dem om ting de lurer på. Som vi diskuterer mer inngående i kapittel 6 der de sosiale nettverkene til barn og unge belyses, er mottaksansatte viktige personer for mange barn på mottak.

Ansatte bruker en god del tid på organisering av fritidstilbud. Tabell 1.9 viser at litt under halvparten av mottakene bruker stor grad av tid på fritidsaktiviteter, mens det er svært få som ikke bruker tid på dette. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Informasjonsprogram og andre typer kurs for barn og unge

Mottaksansatte har ansvar for å organisere et informasjonsprogram for ungdom over 12 år. Kravene til informasjon omfatter de samme hovedte-

Tabell 1.9 Mottakets bruk av tid rettet mot barn og unge. I hele tall.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	N
Kontakt med foreldrene ang. barn	54	21	1	76
Kontakt med skole/barnehage	53	26	0	77
Kontakt med helsetjeneste/BV	47	26	4	77
Fritidstilbud til barn	35	39	3	77
Samtaler med og oppfølging av barn	32	40	5	77
Uformelt samvær og lek med barn	14	35	28	77
Barnebase	14	23	29	66
Tilsyn for de minste	9	31	36	75

maene som informasjonsprogrammet for voksne inneholder, men tilpasset alder og behov. Informasjonsarbeidet skal kombineres med praktiske aktiviteter, og ungdom skal ha påvirkningsmuligheter på informasjonstilbudet.

Vi diskuterer betydningen av informasjonsflyt i senere kapitler, bl.a. når familien får avslag på sin asylsøknad. Her vil vi bare påpeke at ansatte gis et ansvar for å informere om asylprosessen og premissene de lever under gjennom informasjonsprogrammet. Mange ansatte er opptatt av dilemmaer som oppstår når barn etterspør informasjon om asylsaken. I henhold til FNs barnekonvensjon bl.a. i følge prinsippet om barns uttalerett og UDIs praksis med barnesamtaler gjøres barn til individuelle asylsøkere. Det finnes imidlertid ikke andre rutiner for hvordan barn gis informasjon om utfallet av søknaden, enn at dette overlates til foreldrene. Dette ivaretas av foreldre på forskjellig måte, og ikke alle barn informeres. Dermed opplever ansatte sitt informasjonsansvar som uklart. Samtidig mener flere ansatte at det er viktig å skjerme barna mest mulig. De mener deres oppgave er å bidra til å lette tilværelsen deres: «Gi dem en tryggere hverdag, der de ikke blir så mye belastet med asylsaken. Ikke del alle bekymringene med barna»

Personalet opplever dermed at deres doble rolle overfor barn der de både skal tilrettelegge for en best mulig tilværelse og samtidig er del av myndighetenes asylsystem er noe de også må håndtere overfor barn.

Som et ledd i innsatsen for at barn får mulighet til å mestre nåtiden og eventuelt få bearbeidet tidligere opplevelser, har flere mottak organisert ulike typer kurs. Dette er en oppgave som ansatte ikke nødvendigvis står for selv, men bruker tid på å tilrettelegge for. En type kurs er noe vi plasserer under samlebetegnelsen livsmestring (bearbeide traumer, stress, angst ved hjelp av kunst, yoga e.l.). Vi finner at svært få mottak holder slike kurs eller aktiviteter regelmessig, mens vel en firedel av mottakene har hatt det sjeldnere enn en gang i måneden. Halvparten sier de aldri har organisert slike kurs. En annen type tiltak er å organisere samtalegrupper. Dette kan være i regi av eksterne kursholdere (se f.eks. Raundalen, Lauritzen og Dyregrov 2004), eller det kan være lokale krefter eller ansatte som står for dette. Denne type tilbud er noe mer utbredt. 5 mottak har samtalegrupper for barn en gang i uka, mens 14 har det minst en gang i måneden og 17 sjeldnere enn dette. Men også her er det nesten halvparten av mottakene som sier de ikke har hatt denne type aktivitet.

Et særlig kursopplegg for konflikthåndtering er tilbudt en del mottak. Her finner vi at åtte mottak har hatt dette minst en gang i måneden, mens ved 33 er et slikt kurs holdt sjeldnere enn dette. Dette kan eventuelt være et engangskurs. Også her er det mange mottak som aldri har tilbudt denne type kurs.

Hva begrenser innsatsen overfor barn og unge?

Vi har spurt om hva som er de viktigste hindringene for personalet for å tilrettelegge for en god tilværelse for barn og unge i deres mottak. Tilbakemeldingen er at det ikke er arbeidsinstruksen som står i veien for dette, men i større grad er det manglende bemanning og at tiden går med til de voksnes problemer. En vesentlig hindring er også arbeidstiden. Personalet avslutter arbeidsdagen omtrent når barna kommer hjem fra barnehage og skole, og i ordinære asylmottak arbeider de ikke i helgene. De er således lite til stede i tiden når barn er hjemme/på mottaket. Tilbakemeldingen vi har fått tematiserer også dette: «Bedre bemanning på mottak. Økt minstekrav fra UDI om bemanning rettet mot barn/unge.» «Flere ansatte, utvidet arbeidstid.» «Mer bemanning i helger og ferier.» «Flere stillinger på mottak som er konsentrert om barn.» «Mer tid til oppfølging av familier.»

Bemanning henger sammen med de økonomiske rammene for mottaksdrift. Dette er det flere av mottakene som kommenterer. De ønsker: «mer økonomiske og personellmessige ressurser. Mer bemanning og mer penger.» «Bedre økonomiske forhold angående bemanning og aktivitetsmuligheter.»

Tatt i betraktning mottakets nøkterne driftsbudsjett og lokaliteter kunne man anta at disse rammene la en begrensning på personalets tilrettelegging av tilbud. Det er imidlertid få som mener at økonomi utgjør *vesentlige* hindringer. Tabell 1.10 viser at en tredjedel av mottakene mener at de økonomiske ressursene har lite å si for situasjonen for barn på mottak, mens halvparten mener at dette er av betydning i noen grad. Flere tar opp de økonomiske bevilgningene rettet mot barn: «Mere penger øremerket barn og unge», «Økonomisk støtte, øremerket barn og unge.»

Mottaket har øremerkede midler som skal brukes til arbeidet rettet mot barn. De får også tilført aktivitetsmidler som skal brukes til fritidsaktiviteter. Disse midlene fordeles i dag ut fra antall barn på ulike alderstrinn (for nærmere redegjørelse, se Seland og Lidén 2011). Flere mottak bru-

Tabell 1.10 De viktigste hindringene for personalet for å tilrettelegge en god tilværelse for barn og unge i deres mottak. I hele tall.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	N
Tiden går med til de voksnes problemer	23	38	16	77
Manglende bemanning	24	30	25	79
Arbeidstiden	22	34	23	79
Manglende økonomiske ressurser	14	37	28	79
Begrensninger ved lokaler/bygninger	8	31	41	79
Manglende kunnskap om beboernes tidligere livssituasjon	6	30	43	79
Språkproblemer	3	18	57	78
Arbeidsinstruks	0	14	65	79

ker mye midler på fritidsaktiviteter enn de som bruker mye på barnebase. I kapittel 5 vil vi utdype hva slags fritidsaktiviteter som mottaksbarn deltar i og hvem som står for disse.

Vi har spurt om mottakets oppfatning av lokalenes egnethet når det gjelder barn. Under halvparten mener at bygningene er godt tilegnet barn. Det er imidlertid få som synes at lokaler er en vesentlig hindring for å tilrettelegge en god tilværelse for barn og unge, bare åtte mottak mener dette, mens godt over halvparten mener at dette i liten grad har betydning. Hva slags rom som barn har tilgang for aktiviteter og samvær vil være viktig her. Når det gjelder barnebase, altså et rom som er innredet for barns lek og aktiviteter, oppgir 26 mottak at de ikke har dette. Mange steder er ikke barnebasen tilgjengelig for barn utenom faste tidspunkt. Ved 11 mottak brukes barnebasen kun av førskolebarn. En praksis der barnebasen kan brukes til fast tid hver ukedag for alle, finnes ved 27 mottak, mens ved 16 mottak er barnebasen fritt tilgjengelig. Det er imidlertid bare seks mottak som har barnebasen åpen i helgene. Begrensninger i bruk henger antagelig sammen med bemanning. Likevel er det et paradoks at barn ikke har mer tilgang til rom innrettet for aktiviteter i fritiden deres. Når det gjelder andre typer rom svarer to tredjedeler av mottakene at barn og unge har tilgang til PC og internett. Vi har også spurt om mottaket har trimrom som barn og unge kan benytte. Av de 25 mottakene som har dette kan barn bruke dem fritt ved 11 mottak, ellers til faste tider. For barn er også uteområdene viktige for aktiviteter og samvær. To tredjedeler mener at uteområdene er barnevennlige, bare tre mottak

mener at de ikke har uteområder som er godt tilpasser barns lek.

En annen type hindring i arbeidet kunne være språkproblemer og eventuelt begrenset kunnskap om familienes tidligere livssituasjon. Tabell 4.9 viser at de i liten grad opplever dette som et problem. Vi har spurt om mottaksansatte bruker tolk i samtaler med foreldre, og de fleste oppgir de gjør dette ofte (49) eller alltid (17).

Satt opp mot at de bruker vesentlig av sin tid til samarbeidsrelasjoner med andre instanser og mindre tid på å være sammen med barn kan dette forstås. De bruker imidlertid relativt mye tid til å snakke med barn og om barn med foreldre. Ansatte bruker sjeldnere tolk når de snakker med barn enn med foreldrene, her svarer de fleste at de bruker det av og til (35), mens 11 mottak sier de alltid gjør det, og 23 ofte.

Mottakets samarbeidsrelasjoner

Et godt lokalt samarbeid betinger at det etableres tillit og trygghet i relasjoner på ulike lokale arenaer, der mottaket har en oppgave når det gjelder å informere og legge til rette for kontakt og møter mellom asylsøkere og lokale institusjoner og innbyggere. Søholt og Holm (2010) framhever at for at et mottak skal fungere godt i lokalsamfunnet, må også asylsøkerne som enkeltpersoner fungere godt lokalt. En forutsetning er at mottakene opptrer som døråpnere inn i lokalsamfunnet. Studien *Asylmottak og lokalsamfunn* (Drangslund et al. 2009) finner at samhandling på institusjonelt nivå mellom mottak og kommunene fungerer godt, selv om det finnes noen barrierer som fra mottakets side handler om manglende samarbeidsfora,

manglende kommunale ressurser, samt mangelfull koordinering internt i kommunen. Når det gjelder samarbeidet med nærmiljøet konkluderer studien med at mottaket må raskt inkluderes i eksisterende samarbeidsfora og settes i forbindelse med lokalt foreningsliv og ildsjeler. De anbefaler en sterkere satsning på møteplasser, bl.a. gjennom kulturelle aktiviteter, bedre informasjonsutveksling og tilrettelegge for frivillig innsats og engasjement fra lokalt foreningsliv.

Østbergutvalget påpeker på sin side potensialet i bedre samarbeid på tvers av sektorer på myndighetsnivå (f.eks. informasjonsutveksling mellom utdanningsmyndighetene, UDI, IMDi og Bufetat), ikke minst ved opprettelse av nye mottak. På kommunenivå finner de imidlertid at det mange steder er et godt samarbeid mellom kommuneadministrasjonen, mottak, skole, barnehage, frivillige organisasjoner og ulike kommunale instanser (NOU 2010:7:324).

I vår undersøkelse finner vi at samarbeid med lokal instanser når det gjelder barn er en oppgave som barneansvarlige på mottaket synes å prioritere. Vi har spurt om hvem mottaket samarbeider med, hvor ofte og hvem de ønsker økt samarbeid med. Tabell 1.11 viser at det er skolen og barnehagen som peker seg ut som de instansene utenfor mottaket som de har mest kontakt med når det gjelder barn og unge. Her svarer nesten alle mottak at de har ofte samarbeid med disse instansene, noen flere med skolen enn med barnehagen. Mottakene har gjennom kravspesifikasjonen til arbeid med barn og unge i statlige mottak pålagt å stimulere til kontakt mellom foreldre og skole. Tilbake-

melding fra noen mottak er at skolen gjerne kontakter mottaket og ikke foreldrene når de trenger å ta opp saker angående elever. Manglende bruk av tolk i kommunikasjonen mellom foreldre og skole kan være en av årsakene til at mottaksansatte får en slik mellommannsrolle. I kontrast til hyppig kontakt med skolen er det svært få mottak som har mye samarbeid med skolens PPT tjeneste. Her svarer nesten halvparten at de sjeldent samarbeider. En grunn til dette kan være at det er få elever som har en slik oppfølging, eller at dette er en oppgave som skolen tar seg av. Likevel kan en tenke seg at barneansvarlig kan være en viktig formidler av spørsmål til og fra foreldre angående behov for slik oppfølging

De aller fleste mottak har ofte samarbeid med helsepersonell, mens omlag halvparten av mottakene har av og til kontakt med andrelinjetjenesten innenfor helsesektoren som BUP. Her ser det ut som de inntar en formidlerrolle mellom helsetjenesten, familier og barn.

Når det gjelder barnevernet har en fjerdedel av mottakene ofte samarbeid med denne tjenesten, mens godt over halvparten sier at de har dette av og til. Som vi kommer inn på senere i kapitlet har barnevernet i en del tilfeller tiltak som innebærer å støtte familier og mottak ressursmessig (barnehage, SFO, miljøarbeider). Mottaket vil også være en viktig instans som vurderer behovet for å koble inn barnevernet angående situasjonen for enkeltbarn i familier på mottak.

Politiet er også en instans som mottakene samarbeider med når det gjelder barn og unge, men her er det stor spredning i hvor mye mottakene

Tabell 1.11 Mottakets samarbeidsrelasjoner når det gjelder barn og unge. I hele tall.

	Ofte	Av og til	Sjeldent	Ønsker økt samarbeid	N
Skole	71	7	0	3	80
Barnehage	60	11	4	1	76
PPT	8	28	34	7	76
Helsepersonell	67	9	3	2	78
BUP	14	36	22	6	78
Barnevern	20	44	13	4	79
Idrettslag	31	33	13	8	80
Frivillige organisasjoner	22	27	18	13	76
Kommunale kulturinstitusjoner	29	33	15	6	79
Politi	21	29	27	4	79

samarbeider. Mottakene fordeler seg omtrent likt når det gjelder å samarbeide av og til og sjeldent, mens noen færre samarbeider ofte med politiet. Et eksempel på dette er at asylmottaket inngår i det lokale SLT (samordning av lokale kriminalforebyggende tiltak) nettverket.

Når det gjelder å organisere fritidstilbud for barn og unge er frivillige organisasjoner aktuelle samarbeidspartnere. Dette gjelder også kommunale kulturinstanser. Vel en tredjedel av mottakene samarbeider ofte med idrettslag, og nesten like mange samarbeider med kommunale kulturinstitusjoner. Når det gjelder frivillige organisasjoner utenom idrettslag er samarbeidet noe mindre, samtidig som at det er flest mottak som sier at de ønsker økt samarbeid med disse organisasjonene.

Flere mottak påpeker at samarbeidsrelasjonene kan bli bedre. De mener at det er nødvendig å reise dette som et tema på høyere forvaltningsnivå

- Aktive innspill fra UDI når det gjelder informasjon til samarbeidspartnere om rettigheter og muligheter
- Økt kunnskap hos samarbeidspartnere

En del mottak inngår i kommunale samarbeidsteam som arbeider med barn og unge lokalt, og har god erfaring med dette. Flere ønsker seg imidlertid bedre samarbeidsrutiner med alle offentlige instanser.

Helsetilbud til asylsøkende barn

Asylsøkere er medlemmer i folketrygden og har rett til fastlege og helsestasjon for barn, samt skolehelsetjeneste. Vertskommunetilskuddet skal dekke utgifter til de kommunale helsetjenestene som asylsøkere benytter. Det er opp til kommunen å organisere helsetilbudet til de som bor på asylmottak. En del asylmottak har en helsesøster og noen også fastlege knyttet opp mot mottaket. I andre kommuner bruker beboerne på asylmottaket de ordinære helsetjenestene. I vår undersøkelse finner vi at ved de fleste mottak benyttes de ordinære helsetjenestene (68 mottak). Nesten halvparten har helsetilbud på mottaket (34) enten som et alternativt tilbud eller i tillegg til ordinære helsetjenester. En mindre andel kommuner har en egen flyktninghelsetjeneste (11 mottak).

Alle foreldrene vi snakket med, understreket at de var godt fornøyd med helsetilbudet til barna og takknemlige for den hjelpen og tryggheten som de følte at dette tilbudet innebar. De opplevde mottakenes helsesøster som lett tilgjengelig, og hadde også bare godt å si om tilgang til lege, even-

tuell akutthjelp og så videre. Ikke minst var de glade for at økonomien ikke begrenset deres tilgang til nødvendig helsehjelp. En mor, som hadde endelig negativt vedtak og dermed sterkt begrenset med penger til å forsørge sine to små barn, understreket nettopp dette: «Det er ikke nok det som jeg har til mine barn og det er ikke bra for dem. Men helsetilbudet, det er bra og det er gratis.»

Mottaksansatte som vi intervjuet, mente at sammenhengen mellom foreldrenes dårlige helse-situasjon og barnas evne til mestring kunne gi grunn til bekymring, særlig med tanke på manglende tilgang på psykiatrisk helsehjelp.

Det er gjort flere undersøkelser om flyktningbarns psykiske helse (f.eks. Christie og Waaktaar 1997, Raundalen, Lorentzen, Dyregrov 2004, Montgomery 2000, 2005, Nielsen 2007, 2008). Denne viser at mange har med seg opplevelser fra krig, vold og trusler som fortsetter å prege dem også i asylsøkerperioden. Usikkerheten de lever i, engstelse for familiemedlemmer i hjemlandet og foreldrenes bekymringer om framtiden påviker dem, selv om de ikke snakker mye om det. Foreldrene oppfordrer dem til å se framover, og ønsker å skjerme barna (Ascher og Melander 2010). Det er mindre kjent hva slags behov mottaksbarn har for behandling i spesialhelsetjenesten for somatiske lidelser. Vi har ikke hatt tilgang til tall som sier hvor mange barn som er under behandling for psykiske eller somatiske lidelser. Vi har imidlertid undersøkt hvor mange mottak der mottaksleder/barneansvarlig kjenner til at barn og unge får behandling i spesialhelsetjenesten, og hvordan de vurderer dette helsetilbudet. En del mottak sier de ikke kjenner til om barn går til en slik behandling (14 mottak). Tabell 1.12 viser imidlertid at det er en stor andel mottak der barn og unge er i kontakt med spesialhelsetjenesten. Det er flest mottak der mottaksbarn er til behandling ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Dette gjelder godt over to tredjedeler av mottakene (56 mottak). Det er under halvparten av mottakene som har barn som går til spesialhelsetjenesten for somatiske lidelser (32 mottak), mens halvparten av mottakene sier de har barn som får annen type oppfølging i spesialhelsetjenesten.

Vi har bedt mottaket vurdere en del sider ved helsetilbudet som kan si noe om kvaliteten ved tjenestene. Mottaket er bedt om å svare i hvilken grad de er enig eller uenig i en del utsagn. Det første gjelder om barn og unge som trenger psykisk helsetjeneste får et godt tilbud. Tabell 1.13 viser at nesten halvparten av mottakene (32) er helt enig i dette, mens få er helt uenig (7), noen flere en noe

Tabell 1.12 Antall mottak som har barn og unge til behandling i ulike typer spesialhelsetjeneste. I hele tall.

N= 78	Antall mottak
Av BUP	56
For somatiske lidelser	32
Annen type oppfølging	45

uenig. En fjerdedel er dermed enten noe eller helt uenig at barna får et godt tilbud. Vi har spurt om de mener språkvansker begrenser kvaliteten i helsetilbudet. Her er det to tredjedeler som mener at delvis eller helt uenig i at dette bidrar til å forringe behandlingen, mens en håndfull er helt enig at dette er en begrensning som virker inn på kvaliteten. Enda tydeligere er svarene på spørsmålene om helsetjenesten har begrenset kompetanse til å hjelpe barn på mottak. Over halvparten av mottakene mener at dette ikke er tilfelle.

Vi har bedt mottaket vurdere en del sider ved helsetilbudet som kan si noe om kvaliteten ved tjenestene. Mottaket er bedt om å svare i hvilken grad de er enig eller uenig i en del utsagn. Det første gjelder om barn og unge som trenger psykisk helsetjeneste får et godt tilbud. Tabell 1.13 viser at nesten halvparten av mottakene (32) er helt enig i dette, mens få er helt uenig (7), noen flere en noe uenig. En fjerdedel er dermed enten noe eller helt uenig at barna får et godt tilbud. Vi har spurt om de mener språkvansker begrenser kvaliteten i helsetilbudet. Her er det to tredjedeler som mener at delvis eller helt uenig i at dette bidrar til å forringe behandlingen, mens en håndfull er helt enig at dette er en begrensning som virker inn på kvalite-

ten. Enda tydeligere er svarene på spørsmålene om helsetjenesten har begrenset kompetanse til å hjelpe barn på mottak. Over halvparten av mottakene mener at dette ikke er tilfelle.

Vi har spurt mottakene om deres egen kapasitet og kompetanse til å følge opp barn og unge som sliter psykisk. Litt flere mener det er mer mangel på kompetanse enn på tid til å følge opp disse barna som er begrensningen deres. Vel halvparten er helt eller delvis uenig i at de ikke har tid, mens det er 11 mottak som er helt enig i dette. Når det gjelder kompetanse er vel halvparten helt eller delvis enig i at de ikke har kompetanse til å følge opp disse barna.

Ett av spørsmålene gjelder barn og unge i familier med endelig avslag, og om disse får samme helsetilbud som andre barn/unge. To mottak sier seg helt enig i at barn og unge i familier med endelig avslag *ikke* får samme helsetilbud som andre, mens sju mottak er delvis enig i dette. Det overveldende flertall av mottak er imidlertid helt uenig i at disse barna ikke får et likestilt helsetilbud. Dette innebærer at i de aller fleste kommuner får ikke familiens oppholdsstatus betydning for hva slags helsetjenester barna har tilgang til. At det likevel finnes noen mottak der de opple-

Tabell 1.13 Mottakets vurdering av ulike sider ved helsetilbudet til barn og unge. I hele tall

	Helt enig	Noe enig	Noe uenig	Helt uenig	Velt ikke
Barn og unge som trenger psykisk helsetjeneste får et godt tilbud	32	25	15	7	1
Språkvansker begrenser kvaliteten i helsetilbudet til barn og unge	6	22	15	34	3
Helsetjenesten har begrenset kompetanse til å hjelpe barn og unge på mottak	1	17	19	44	0
Barn og unge i familier med endelig avslag får ikke samme helsetilbud som andre barn/unge	2	7	4	63	2
Mottaksansatte har ikke kapasitet til å følge opp barn/unge som sliter psykisk	11	25	15	25	1
Mottaksansatte har ikke kompetanse til å følge opp barn/unge som sliter psykisk	16	24	19	17	2

ver at barna i disse familiene ikke gis et likestilt helsetilbud er verdt å legge merke til.

Barnevernet

Lov om barneverntjenester gjelder for alle barn som oppholder seg i riket. Det vil si at barnevernet har samme ansvar for barn som oppholder seg i mottak, som for andre barn i kommunen. Tjenesten dekkes gjennom vertskommunetilskuddet. Tiltak etter barneverntjenesten kan iverksettes for barn under 18 år. Mottaket har opplysningsplikt til barneverntjenesten etter lov om barneverntjenester § 6-4 av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikten, om det f.eks. er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen som barnet får, om barnet blir mishandlet eller utsatt for alvorlige overgrep i hjemmet, eller når et barn har vist alvorlige atferdsvansker.

Vi har kartlagt hva slags tiltak barnevernet har rettet mot barn og familier på asylmottak. Dette er gjort gjennom mottaksleder/barneansvarlig, og er derfor ikke fyllestgjørende, men kan gi en oversikt ut fra mottakets kjennskap til tiltak. Tabell 1.14 viser at det mest utbredte tiltaket er foreldreveiledning. Vi kjenner ikke til om dette inngår som ledd i det opplegget som mange mottak har når det gjelder å drive foreldreveiledning, eller om veiledningen gis av barnevernet som et tiltak overfor enkeltfamilier.

Undersøkelsen viser at barnevernet bidrar til å styrke barnas mulighet for sosiale kontakter og aktiviteter på flere måter. Tidligere har vi beskrevet hvordan barnevernet i noen tilfeller finansierer barnehageplass for barn i familier som tren-

ger et styrket oppvekstilbud. Tabell 1.14 viser at barnevernet også gir økonomisk støtte for at barn kan delta på fritidsaktiviteter, de finansierer småskolebarns deltakelse på SFO, miljøarbeidere på mottak, samt at enkeltbarn gis støttekontakter. Det er imidlertid langt flere mottak som *aldri* har denne formen for tiltak enn de som har slike tiltak fra barnevernet (finansierer SFO, miljøarbeidere eller støttekontakter).

Når det gjelder barnevernets tiltak rettet mot enkeltbarn og familier i form av avlastningshjem i helgene eller akutt plassering i beredskapshjem er dette noe som forekommer relativt sjeldent. En stor andel mottak har ikke hatt slike tiltak fra barnevernet. Godt over halvparten av mottakene har ikke barn plassert i barnevernsinstitusjon, mens en fjerdedel sier at dette skjer sjeldent. Noen flere har erfaringer fra akutt plassering i beredskapshjem, men også dette foregår sjeldent ved de fleste mottak.

Også når det gjelder barnevernet har vi bedt mottaket vurdere ulike sider ved tiltakene som kan påvirke kvaliteten i innsatsen overfor barn og unge på asylmottak. På spørsmålet om mottaket vurderer tilbudet fra barnevernet som tilfredsstillende, svarer nesten halvparten at de er i stor grad enig i dette, mens en tredjedel sier de i noen grad er enig. Omlag halvparten av mottakene er noe enig i at flere familier trenger oppfølging. Det er like mange mottak som mener dette gjelder i stor grad som mener at tilbudet fra barnevernet er i liten grad tilfredsstillende. Godt over halvparten av mottak mener at familiene i noen grad trenger annen type oppfølging. De får altså ikke helt den oppfølgingen de trenger.

Tabell 1.14 Omfang av ulike typer barnevernstiltak som gis til familier på asylmottak. I hele tall.

	Ofte	Av og til	Sjeldent	Aldri	Velt ikke
Foreldreveiledning	23	31	12	6	1
Finansierer fritidstilbud	20	19	12	22	0
Finansierer SFO	10	12	8	40	1
Miljøarbeider på mottak	9	16	8	30	3
Støttekontakt	5	19	17	24	4
Avlastningshjem i helgene	3	18	19	30	1
Akutt plassering i beredskapshjem	0	13	30	27	1
Plassert i barnevernsinstitusjon	0	2	21	43	4
Annet	7	4	3	2	20

Tabell 1.15 Mottakets vurdering av ulike sider ved barnevernstiltak som gis til familier som bor på mottak. I hele tall.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Vet ikke	N=
Tilbudet fra barnevernet er tilfredsstillende	32	26	13	5	76
Flere familier trenger oppfølging	13	36	24	2	75
Familiene trenger annen type oppfølging	10	40	16	8	74

Mottakets vurdering av de viktigste hindringene for å gi barn et godt tilbud på mottak

Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi sette ulike aspekter ved barnas tilværelse opp mot hverandre og se hva som har størst betydning for å gi barn en brukbar tilværelse mens de bor på et asylmottak. Er det kvaliteten på opplæringstilbud og velferdstjenester, egen eller foreldres helse, økonomi, mottakets beliggenhet og mangel på fritidstilbud eller er det usikkerheten i selve situasjonen som asylsøker som er avgjørende? Igjen er det mottaksansattes vurderinger vi legger til grunn, der de er bedt om å vurdere de viktigste hindringene for å gi et godt tilbud til barn på mottak.

Slik mottaket ser det er verken kvalitet på skoletilbud eller helsetjenester et vesentlig problem, derimot er mangel på barnehageplasser noe som er en hindring for å gi barna et godt tilbud ved en del mottak. Tabell 1.16 viser at dette vurderes som en hindring i stor eller i noen grad ved 15 respektive 18 mottak. Det er likevel et flertall av mottakene der dette ikke vurderes som et problem. Igjen vil dette være avhengig av mottakets organi-

sering av barnebase/barnehage, men også hvordan tilgangen til barnehageplass er for mottaksbarn. Heller ikke vurderes tilgangen på fritidstilbud og samarbeid med lokale instanser som et vesentlig hinder for et godt tilbud av de fleste (se mer om dette i kapittel 5). Likevel er det flere mottak som ser at dette er en begrensning i noen grad. En håndfull opplever at mottakets beliggenhet har en negativ innvirkning på barnas tilværelse, mens de aller fleste mottak ikke ser dette som et problem. De aller fleste mottak ligger på tettsteder med de nødvendigste servicefunksjoner (44) eller i større byområder med lett tilgang til de viktigste tjenestetilbudene (35). Bare 5 mottak oppgir å ha en beliggenhet med et kvarters reisevei for å komme til servicefunksjoner. Her kan det imidlertid være forskjeller mellom hvordan voksne og barn vurderer avstand og bevegelsesradius. En del mottak melder også om problemer med å frakte barn og unge til fritidsaktiviteter, fordi dette er basert på egen transport, som jo ikke foreldrene disponerer.

Mottakene vurderer at barnas helse i mindre grad er en hindring enn foreldrenes helsesitua-

Tabell 1.16 Mottakets vurdering av de viktigste hindringene for å gi et godt tilbud til barn på mottak. I hele tall.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	N
Kvalitet på skoletilbud	1	9	69	79
Kvalitet på helsetjeneste	1	9	69	79
Mangel på barnehageplasser	15	18	45	77
Mangel på fritidstilbud	5	27	48	79
Begrenset samarbeid med lokale instanser	3	32	44	79
Asylmottakets beliggenhet	6	14	58	78
Barn og unges helse	2	23	54	79
Foreldrenes helse	10	45	22	77
Familienes økonomi	28	28	21	77
Lang saksbehandlingstid i UDI/UNE	51	15	12	78

sjon. 10 mottak mener foreldrenes helse innebærer en viktig begrensning på barnas tilværelse, mens godt over halvparten mener dette i noen grad er en hindring for en god livssituasjon. Nesten en fjerdedel (22 mottak) mener imidlertid at dette har liten betydning for å gi et godt tilbud til mottaksbarn. Familiens økonomi vurderes som en mer avgjørende faktor. Men her er det også en sprik i vurderingene, omtrent like mange mener at det er av stor betydning som de som mener det har noe eller liten betydning. Dette understreker at mottaksledere kan ha ulikt syn på forventninger og rammebetingelser for mottaksfamilier. Mottakets organisering av tilbud rettet mot barn og unge kan også være mer eller mindre kostnadskrevenne for familien. F.eks. der mye fritidsaktiviteter foregår på mottak eller i regi av mottak kan være mindre avhengig av utgifter til deltakelse eller utstyr enn om barna deltar i ordinære fritidsaktiviteter. Likevel er familiens økonomi styrende på mange andre områder, f.eks. når det gjelder foreldrebetaling til SFO, barnehageplass, reiser for å besøke venner osv.

Lang saksbehandlingstid i UDI/UNE er det som vurderes av de fleste mottak som den største hindringen for en god tilværelse for barn på mottak. Dette kommer også fram i mange av kommentarene vi har fått fra mottakene.

- Kortere saksbehandlingstid i UDI og UNE! Det sliter forferdelig på foreldre og barn å sitte så lenge på mottak. Etter 7–8 mnd. kollapser gjerne foreldrene og mange ulike hjelpeinstanser må inn i familien.
- At saksbehandlingen går fortere. Familier og barn preges av et langt opphold på mottaket. Uvisshet og uforutsigbarhet bryter ned familier.

Sammenligner vi vår undersøkelse med andre studier av asylsøkende barn og familier finner vi stort sammenfall i hva studiene påpeker er de største hindringene for barn i denne livssituasjonen. De peker alle på den lange saksbehandlingstiden og usikkerhet når det gjelder framtiden (Eastmond 2010, Ascher et al. 2010, Seeberg et al. 2009). Det er altså selve premisset ved det å være asylsøker som også er det største problemet, både for foreldre og barn. Det er dermed i mange henseender en uløselig situasjon.

Større forståelse hos UDI og driftsoperatør om at barn og unges liv og helse er viktig å prioritere. Deres liv på mottak er ikke selvvalgt og begrensningene mottakslivet gir disse barna innebærer risiko for problemer som mobbing, fattigdomspro-

blem, vitner til krangler og vold av medbeboere. Det er vanskelig å utøve forelderrollen når man bor på mottak, med lite penger, i et kjent land, uten nettverk og ofte med en fortid som innebærer traumer. Mottak må tilrettelegges spesielt for barnefamilier. Det må medføre flere midler til aktivitet/forebyggende helse. Foreldreveiledningen må gjennomgås av alle foreldre. Alle mottaksansatte må ha ansvaret for at foreldreveiledningen blir gjennomført (kjøring, vekking, barnepass m.m.) det bør avsettes to hele sosialfaglige stillinger til arbeidet med barn, unge og familier.

Jeg tror det viktigste er at man satser på barn og unge. De må få mulighet til å ha et så normalt liv som mulig, med rutiner i hverdagen og forutsigbarhet. Dette er den viktigste jobben vi i mottak kan gjøre i forhold til barna tror jeg. Det er viktig med dialog og samtale med familiene. La barna delta på egne premisser i lokalmiljøet og vær støttespillere for familiene slik at de kan delta.

Oppsummering

I kapitlet har vi gjennomgått strukturelle rammer som påvirker barna livssituasjon. Vi har vektlagt boforhold, tilbud til barn under skolealder, skoletilbud, tilgang til helsetjenester og barnevern, samt mottakets ansvar for å tilrettelegge tilværelsen for barn og unge.

Når det gjelder *boforhold* har vi påpekt konsekvensene av trangboddhet på familiens privatliv og livskvalitet. Vi finner en økende andel mottak som har desentraliserte boenheter, noe som hjelper på boligstandard, privatliv og normaliserte hverdagsrutiner. Dette gir bedre rammer for utøvelse av foreldreskap.

- Mange påpeker fordeler med desentraliserte mottak bl.a. en normalisering av livssituasjonen, bedre bostandard, forankring i et lokalmiljø. Vi finner også noen mulige negative tendenser med utgangspunkt i barn: noen barn kan oppleve økt isolasjon ved at de kjenner få voksne og barn i nærheten, og at de kan i større grad bli avhengig av foreldrene for å delta på fritidstilbud i lokalsamfunnet eller på mottak. Størrelsen på lokalsamfunnet og avstand til bl.a. mottak vil ha noe å si her. Det vil dessuten være viktig at barn og unge i desentraliserte mottak får (raskt) tilgang til barnehage og skoletilbud. Å sikre god informasjonsflyt er også viktig.
- Når det gjelder *tilbudet til barn under skolealder* finner vi at flere mottak benytter barnehage også for de yngre barna og begrunner dette med et bedre pedagogisk tilbud og raskere til-

pasning språklig, sosialt og kulturelt. Dagens praksis der det ikke bevilges øremerkede midler til foreldrebetaling for å gi mottaksbarn en likestilt rett til barnehageplass som andre barn, skaper store forskjeller i kvaliteten på det tilbudet mottakene gir barn under skolealder. De fleste mottak som har barnebase gir et begrenset tilbud, både når det gjelder åpningstider og innhold, sammenlignet med hva et barnehage tilbud kan gi. Et tilbud som sikrer barn kvalitet i relasjoner og opplæring vil være av betydning uansett framtid. Barnehage gir forutsigbarhet når det gjelder personer og rutiner, noe som ikke minst er viktig for de yngste barna. Når det satses mer på desentraliserte boenheter vil også en barnehageplass i nærmiljøet være en mer praktisk løsning, i tråd med intensjonen om normalisering av familielivet, enn om de yngste barna samles i en barnebase på mottaket. Den positive tilbakemeldingen fra familier og mottak som har barn i barnehage underbygger at dette er et viktig tiltak for å gi barn i denne aldersgruppen en normalisert tilværelse som bidrar til deres sosiale og språklige utvikling. Vi mener derfor at mottaksbarn bør inkluderes i retten til barnehageplass.

Når det gjelder *skolegang* får barn og unge ved statlige asylmottak tilgang til grunnskolen, men form og innhold i den tilrettelagte språk- og fagopplæringen varierer. Det etterspørres klarere retningslinjer for opplæringen til nyankomne barn. Vi finner ulike modeller for hvordan opplæringen organiseres, og dette har både med størrelsen på kommunen, antall aktuelle barn i kategorien som trenger grunnleggende norskopplæring underveis i skoleforløpet. Barn på mottak er forskjellige både når det gjelder tidligere skolegang og hvor lenge de har vært i det norske skolesystemet. Det er derfor viktig å ta høyde for disse forskjellene. Gjennomgående får mottakselever lite eller ingen morsmålsopplæring. Dette begrenser både den tilpassede språk- og fagopplæringen, og grunnlaget de har for en eventuell retur til hjemlandets skolesystem. Få småskolebarn får finansiert deltakelse på SFO, noe som kan forsinke deres språklige, faglige og sosiale integrering.

Skolen oppleves som et viktig sted for barn og unge både når det gjelder undervisning og som et forankringspunkt i tilværelsen og som sosialt møtested utenfor mottak. De over 16 år har ikke rett til videregående opplæring eller til grunnskoleopplæring hvis de ikke har oppnådd denne kompetansen før de kom til Norge. Reglene for likevel å tilby denne aldersgruppen et skoletilbud er

uklare. Undersøkelsen viser at fylkeskommuner og skoler praktiserer reglene ulikt. Dette mener vi er nødvendig å endre, og vi går inn for at alle barn under 18 år sikres rett til utdanning.

En stor andel av barn på mottak har mulighet til *leksehjelp*, men det finnes en del mottak som ikke tilbyr dette i en eller annen form. Vi anbefaler at denne innsatsen forsterkes, slik at alle mottak sikrer at barn har tilbud om leksehjelp.

Barn har tilgang til *helsetjenester og barnevernet*. Det synes som om bevisstheten for at barn på asylmottak har like rettigheter til disse tjenestene som andre barn er stor. En stor andel mottak har barn som er i kontakt med barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Mottakene vurderer at kvaliteten på tilbudet de får er bra. Barnevernet er inne i flere mottak med ressurser som styrker innsatsen overfor enkeltbarn på hverdagsarenaer og mottakets kapasitet til å følge opp barn. Relativt få mottak melder om at de har familier der barnevernet er inne med mer omfattende tiltak.

Når det gjelder *mottakets ansvar for å tilrettelegge for barn* omfatter dette mange og ulike typer oppgaver. Dette gjelder både å ha samtaler med foreldre om barn, tilrettelegge for fritiden, holde informasjonsprogram for barn over 12 år og andre opplegg som innebærer å informere om og bidra til at barn håndterer situasjonen de lever i. Tilrettelegging for og samarbeid med barnehager, skoler, foreningsliv og kulturinstitusjoner er oppgaver som tar mye tid og fokus. For nyoppstartede mottak vil være i en annen fase enn veletablerte mottak for å opprette og ivareta samarbeidsrelasjoner. Vi vil også påpeke betydningen av at personalet innehar den nødvendige kompetanse, enkelte driftsoperatører har tilrettelagt for videre opplæring i arbeidet rettet mot barn. Vi finner at mottak prioriterer ressurser rettet mot barn og unge noe ulikt, tilbakemeldingen vi får er bl.a. at arbeidstid og ressurser begrenser deres innsats, samt at voksne beboere tar mye oppmerksomhet. Flere påpeker nødvendigheten av å ha øremerkede driftsmidler til barn og unge. Samtidig finner vi mye engasjement, omtanke og innsats fra de ansattes side overfor barn og unge. Det er forskjellige betingelser for innsats overfor barn ved desentraliserte vs. sentraliserte som det er viktig å reflektere over.

Hvilke strukturelle rammer fremmer/hemmer barns mestring?

Slik vi ser det vil de strukturelle rammene som særlig fremmer barns mestring være:

- Boforhold som bidrar til at familieliv fungerer. Desentraliserte boenheter eller tilpassede boenheter for familier på mottak.
- At barn og unge har en egen forankring i barnehage eller skole som sikrer tilegnelse av faglig, språklig og sosial kompetanse uansett hva slags framtid de går til.
- Mottaket må ha kompetanse og klare rutiner for å fange opp barn som opplever vold og overgrep og sikre at aktuelle instanser kobles inn.
- Godt samarbeid mellom mottak og lokale offentlige instanser om barn. At mottaket inkluderes i eksisterende samarbeidsteam og nettverk.
- Organisering av foreldregrupper som drøfter utfordringer ved foreldreskap i et nytt samfunn, samt å gi foreldre økt selvforståelse og perspektiv på egne tradisjoner
- Rett til barnehageplass
- Ressurser avsatt for å dekke utgifter til SFO for småskolebarn som trenger dette tilbudet
- Forbedret opplæring til nyankomne generelt i tråd med Østbergutvalgets anbefalinger
- Rett til videregående skole og grunnskoleopplæring for de mellom 16 og 18 år. Innføringsklasse i grunnskoleopplæring på videregående skoler for de uten slik opplæring fra hjemlandet.
- Rett til å fullføre skolegang også etter endelig avslag
- Øke satsen i tilskuddet til kommuner med asylmottak for å sikre kvalitet i skolens innføringsopplegg for elever i grunnskolen og at dette også gjelder videregående skoler.
- Satse på ressursmottak for barnefamilier som sikrer kontinuitet i gode undervisningstilbud og kompetanse i kommunen, og som opprettholdes uavhengig av svingninger i asylankomster.

Når det gjelder strukturelle rammer som særlig begrenser barns mestring:

- At regelverket ikke sikrer mottaksbarn barnehageplass
- Manglende rett til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for de mellom 16–18 år
- Barn over 16 år mister retten til utdanning etter familiens endelige avslag på asylsøknad
- Statens tilskudd til kommuner for å gi grunnskoleopplæring til barn på asylmottak ligger under hva en vanlig skoleplass koster, noe som kan svekke kommunens prioriteringer og satsning på opplæringstilbudet.
- Oppbrudd og forflytninger. Dette gjelder bl.a. praksis med opprettelse og nedleggelse av mottak ut fra ankomsttall. Dette har konsekvenser bl.a. for
- Kontinuitet og kvalitet i utdanningstilbud
- Barns forankring og sosiale nettverk brytes i en allerede ustabil tilværelse

Tiltak som kan styrke barns mestring

Når det gjelder familieliv og ivaretagelse av foreldresvaret vil vi forslå tre tiltak:

- Tilrettelegge for desentraliserte boenheter for familier også ved sentraliserte mottak.
- Aktivisere foreldre ved å gi utvidet skoletilbud, praktikant/praksisplass i arbeidslivet/lokalsamfunnet ol. Dette vil sette dem i bedre stand til å ivareta foreldrerolle og engasjement

Når det gjelder utdanning:

5 Fritidsaktiviteter og sosialt nettverk

Vi skal i dette kapitlet ta for oss barnas fritidsaktiviteter, og spør hva denne aktiviteten kan bidra med ut fra et mestringperspektiv. Gir fritidsaktiviteter et utvidet sosialt nettverk, med særlige kvaliteter? Vi anser at selvvalgte aktiviteter kan gi et lystbetont samvær og skape innhold og gode opplevelser i nåtiden. Fritidsaktiviteter gir dem også mulighet til å lære ferdigheter og eventuelt til å praktisere norsk. Dette kan øke selvtilit og utvide forståelsen av hvem de er som personer. Spørsmålet er derfor: Bidrar fritidstilbudet barn har på asylmottak til å fremme disse kvalitetene? Hva slags aktiviteter deltar de i og sammen med hvem?

For å få kunnskap om dette har vi undersøkt både hva slags organiserte og selvinitierte aktiviteter barn på mottak engasjerer seg i, hvor disse aktivitetene foregår, hvem som står for disse tilbudene, og hvilke erfaringer mottaket har med denne virksomheten. Vi har også undersøkt hvem som deltar på fritidsaktiviteter, ut fra alder og kjønn¹².

¹² Denne delen av undersøkelsen er gjort i samarbeid med oppdragsprosjektet Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak på oppdrag av Justisdepartementet, med Hilde Lidén som prosjektleder og Idunn Seland som prosjektmedarbeider (Seland og Lidén 2011).

Hva slags aktiviteter foregår?

Det overordnede inntrykket vi får fra undersøkelsen er at aktivitetstilbudet for barn i mottak er bredt og variert. Samtidig er det forskjeller mellom mottakene når det gjelder hvor mange organiserte aktiviteter barna kan delta i og hvor ofte disse foregår. En del aktiviteter foregår spontant på barnas initiativ, og i en del tilfeller krever dette utstyr som de kan låne på mottaket. Dette gjelder f.eks. ski og akebrett, sykler ol. Andre aktiviteter er avhengig av at mottaket organiserer disse, f.eks. utflukter, deltakelse på kulturarrangementer eller de tilrettelegger for at frivillige organisasjoner eller andre har faste aktivitetsdager på mottaket. Barna kan også benytte fritidsaktiviteter i lokalsamfunnet, men dette krever gjerne kontingent og utgifter til utstyr som eventuelt mottaket står for. Her forventes det også i mange tilfeller oppfølging fra foreldrene.

Sett under ett er idrettsaktiviteter mest utbredt som fritidstilbud, og det er også idrett som er det hyppigst organiserte tilbudet. Fotball scorer høyest både når det gjelder utbredelse og hyppighet. Det er ingen mottak som oppgir at barn og unge *aldri* spiller fotball. Det samme er tilfelle for aktiviteten svømming. Fotball skjer både spontant som egenorganisert aktivitet og som tilrettelagt minst en gang i uka, mens svømming i hovedsak er en tilrettelagt aktivitet som skjer minst en gang i uka eller en gang i måneden. Fotball og svømming blir i utbredelse og hyppighet fulgt av aktiviteten «annen ballidrett», men her skjer mesteparten av aktiviteten spontant og egenorganisert og i mindre grad som et organisert og regelmessig tilbud.

Friluftaktiviteter er den nest mest utbredt type aktivitet, men her foregår mesteparten av aktivitetene egenorganisert og spontant ved at barn og unge for eksempel låner utstyr for å ake eller fiske. Friluftsliv er i mindre grad lagt til rette som aktivitet, men en del mottak organiserer turer eller arrangementer på jevnlig basis. Dette kan ofte være tilbud for hele familien.

Kulturaktiviteter, besøk på kulturinstitusjoner og kulturarrangementer er noe mindre utbredt sett under ett sammenlignet med idretts- og friluftaktiviteter. Det er et stort flertall blant mottakene som rapporterer at deres barn og unge besøker biblioteket, og disse besøkene er i første rekke hva vi har kalt for spontane og egenorganiserte, i motsetning til å være tilrettelagt fra mottakets side med faste avtaler og ansvarspersoner. Flesteparten av mottak sier at de tilrettelegger for deltagelse på kulturarrangementer som konserter, teater ol, men slike besøk er sjeldnere enn en

gang i måneden. På en del mottak tilbys barn og unge å delta på musikkaktivitet en gang i uka eller en gang i måneden. Dramaaktivitet, forstått som teater, dukketeater eller dramaøvelser, har mindre utbredelse enn musikk og finner også sted sjeldnere. Foto- og filmproduksjon er en heller sjelden aktivitet for barn og unge på mottak. Noen mottak rapporterer at barn og unge har blitt tilbudt drama eller film/foto som aktivitet i ferier.

For kategorien hobby foreslo vi i spørreskjemaet «se på film», «forming», «spill» og «matlaging». Av disse skiller det å se på film og det å spille spill seg klart fra de øvrige når det gjelder både utbredelse og hyppighet. Ved et flertall av mottakene ser barn og unge på film og spiller spill spontant og egenorganisert, mens det på relativt få mottak legges til rette for slik aktivitet på jevnlig basis. Tendensen er den samme når det gjelder forming og matlaging – også her er den spontane og egenorganiserte aktiviteten mest utbredt.

Kurs og opplæringstiltak er de fritidsaktivitetene som er minst utbredt, og det er også disse aktivitetene som arrangeres sjeldnest. Vi var i forrige kapittel inne på kursopplegg for livsmestring (bearbeide traumer, stress, angst ved hjelp av kunst, yoga e.l.), «samtalegruppe» og «kursopplegg for konflikthåndtering». Både utbredelse og hyppigheten for slike tiltak samt mer praktisk orienterte kursopplegg for førstehjelp eller data er begrenset. Flere mottak rapporterer imidlertid om at datakurs foregår spontant og egenorganisert, noe som tyder på at barn og unge bruker og lærer ved hjelp av datamaskiner på fritida.

Enkelte desentraliserte mottak kommenterer at de ikke har mulighet til å rapportere om alt hva barn og unge gjør i fritiden sin. Når barna og ungdommene bor i vanlige leiligheter, er det vanskelig å ha full oversikt over dette. En av disse respondentene skriver:

- Det jeg derimot vet er at alle har et aktivitetstilbud gjennom Redd Barna annenhver søndag hele året, og i ferier. Noen ganger er det hyppigere og gjennom dette får de prøve seg på mange kjekke aktiviteter. Barna har og mulighet til å delta i de lokale fotballag, ungdomsklubben og svømming på skolen. Vårt bidrag blir en fast møtekveld på mottaket, der vi er «til stede» for barna og der vi primært møtes for å være sammen.

Denne uttalelsen rommer kjennetegn ved tilbudet hos mange mottak: en kombinasjon av mulighet for å være med på fritidsaktiviteter i lokalmiljøet med noen felles opplegg på mottaket, og gjerne noen spesielle opplegg for ferier.

Hvem deltar på fritidsaktiviteter – alder og kjønn

Det er guttene i mellomsjiktet 6–15 år som er de aller mest aktive i fritidsaktiviteter, men forskjellen er ikke veldig stor i forhold til jenters deltakelse. Spredningen i deltakelse er størst i de øverste årsklassene. Både når det gjelder jenter og gutter mellom 16 og 18 år er det mottak som melder om at beboere «aldri» deltar i fritidsaktiviteter. I denne årsklassen er det også flere mottak som melder om at jenter «sjelden» deltar. Forskjellen mellom gutter og jenters deltakelse øker således med økende alder, samtidig som både gutters og jenters deltakelse synker noe med økende alder selv om gutters deltakelse synker minst. Både jenter og gutter i alderen 1–5 år deltar minst, fulgt av jenter i alderen 16–18 år. Denne fordelingen av aktivitet i forhold til alder skiller seg ikke så mye fra det som andre studier av barns fritidsaktiviteter viser (Vaage 2004, Dahl 2007).

Idrett er den aktiviteten som har størst utbredelse i de fleste årsklasser. Det er ingen markante skiller i andelen svar fordelt mellom årsklassene til barn over 6 år. De yngste barna deltar noe mer i friluftsliv enn på idrettsaktiviteter. Deltakelsen i friluftaktiviteter er høyest i årsklassen 12–15 år. Når det gjelder kulturaktiviteter er denne høyere blant de yngre årsklassene, mens deltakelse fra den eldste årsklassen er lavere, sammenlignet med idrett og friluftsliv. Besøk på kulturinstitusjoner har høy deltakelse fra alle aldersgrupper, men lavere for barn i alderen 1–5 år enn for de andre aldersgruppene. Et noe tilsvarende bilde er det for deltakelse på kulturarrangementer. Men her er både aldersgruppen 6–11 år og især den eldste aldersgruppen aktivt deltakende.

Motivasjon for å delta

For å forstå litt mer av hva som eventuelt bidrar til at barn ikke deltar på fritidsaktiviteter vil tilbakemeldingene fra mottakene på dette spørsmålet gi noen pekepinner. Et mottak skriver:

- Litt vanskelig med motivering for deltakelse i aktiviteter som ikke administreres av oss.

I dette kan det ligge noen av de utfordringene som særlig nylig ankomne har for å delta i fritidsaktiviteter i lokalsamfunnet. Både begrenset språkbeherskelse, manglende utstyr og usikre regler for deltakelse kan gjøre dette til et usikkert terreng. Fra annen forskning kjenner vi til at de underliggende kodene for deltakelse i frivillig organiserte aktiviteter er mange (Archetti 2003,

Wollebekk et al 2000). For nyankomne kan derfor mottakets tilbud være mer overskuelig. Fotball er på sin side en type aktivitet med universelle spillregler, og dette kan være en grunn til at denne aktiviteten er mest utbredt, også i form av innmeldelse i den lokale idrettsklubben. Her har også UDI arbeidet direkte mot Norges Fotballforbund for å motivere klubbene til særlig innsats, samt bidra økonomisk til at barn på asylmottak inkluderes.

Barn som har bodd lenge på mottak kan være mindre motivert for tilbud som mottaket organiserer fordi de er opptatt av sine egne aktiviteter og sosiale nettverk:

- Vi har barn fra noen måneder opp til 17 år. De eldste barna er opptatt med lekser, venner og er ikke så aktive på mottaket. Jeg vet at de deltar på andre arenaer med jevnaldrende.
- Har pr. tid ikke så mange ungdom på mottaket. De som er mellom 12–18 år er langtidsboende og har meldt seg litt ut av fritidsaktivitetene som arrangeres av mottaket til fordel for sitt eget liv pga god integrering. For andre – mer sammensatte årsaker, for eksempel psykisk eller fysisk helse.

Det siste utsagnet antyder på at det også kan være andre grunner til at enkelte ikke deltar, nemlig mangel på overskudd fordi livssituasjonen tærer på dem, eller det kan være andre helsemessige årsaker.

Et dilemma som mottaksansatte opplever er om det er mottakets eller foreldrenes ansvar å få barn til å delta på fritidsaktiviteter. På den ene siden inngår innsats for å sikre en meningsfull fritid i mottakets oppgaver overfor barn og unge (RS2010–152). Det finnes en egen tilskuddsordning som skal gå til fritidsaktiviteter til barn, og størrelsen på denne har økt de siste årene, ut fra antagelsen av at å støtte en meningsfull fritid gir barn et mer levelig opphold på mottak. I hvilken grad skal mottaket aktivt motivere barn til å delta dersom ikke foreldrene engasjerer seg i dette? Noen mottak melder f.eks. til oss:

- Ofte lar ikke foreldrene barna delta
- Noen familier er svært redde for jentene sine.
- Jentene velger ofte bort fritidsaktiviteter fra 15–16 årsalderen p.g.a. kulturelle forhold.

Mottaket kan tilrettelegge for fritiden, men de mener det ligger under foreldrenes ansvar å følge opp barnas fritid:

- Det er ikke så enkelt å ha en full oversikt, jeg mener det viktigste er at det finnes tilbud, så må den enkelte familie vurdere hva de ønsker å delta på. Opplever at det er en privatsak. Det

vi kan gjøre er å være med og koordinere når det treng, pluss kartlegge og hjelpe den enkelte familie til å finne frem i jungelen av muligheter.

- Foreldrene ser i liten grad nytteverdien av å følge opp barna sine selv, noe vi bruker enorme ressurser på, og som vi ser fungerer veldig bra for alle parter der vi får foreldrene til å delta/følge opp. Men det er alltid viktig å huske at barn/ungdom i ordinært mottak er her sammen med foreldre/foresatte og det er et foreldreansvar å delta på tilbudene, og ikke overta foreldrenes rolle som mottaksansatt, da dette gir foreldrene mindre mestringsgrad og påvirkning/sosialisering.

Foreldres ansvar for å følge opp fritidsaktiviteter blir i praksis større når familien bor desentralisert.

For å få vite mer om hva som eventuelt kan være årsaken til at enkelte aldersgrupper eller kjønn faller utenfor aktivitetstilbudet, ba vi i spørreskjemaet mottakene ta stilling til fem påstander som vi hadde formulert som mulige forklaringer på slike forhold (påstandene er gjengitt under i kursiv). Dersom vi ser disse svarene under ett, svarer de fleste mottakene at *manglende interesse eller mot til å delta* hos barna og ungdommene selv er den største hindringen for deltakelse i fritidsaktiviteter, fulgt av *foreldrenes manglende oppfølging* av barna. *Mottakets beliggenhet* kan medvirke til at mer enn en tredjedel av mottakene i undersøkelsen svarer at fritidsaktivitetene i lokalsamfunnet ikke passer for aldersgruppen(e). Det er relativt få som svarer at *aktivitetene som tilbys på mottaket, ikke passer for aldersgruppen*, og det er enda færre som svarer at *fritidstilbudet utenfor mottaket passer best for gutter*. Disse to faktorene synes derfor ikke å være hovedutfordringer for manglende deltakelse på aktivitetene.

Fritidsaktiviteter og sosialt nettverk

Når vi skal vurdere fritidsaktiviteters betydning for mestringsstrategier vil mulighetene som disse gir for å styrke og utvide barns sosiale nettverk være av interesse. Vi har derfor undersøkt hvor aktivitetene foregår, og sammen med hvem. Vi finner at flesteparten av aktivitetene for barn og unge som bor på mottak skjer utenfor selve mottaket. Godt over en tredjedel sier at fritidsaktivitetene hovedsaklig er ordinære fritidstilbud utenfor mottaket, mens enda flere sier at de har en del aktiviteter som foregår på mottak, men at mesteparten foregår utenfor. Vel en fjerdedel av motta-

kene oppgir at de fleste aktivitetene foregår på mottaket. Det er bare et mindretall som rapporterer at de kun har aktivitetstilbud på mottaket.

Fire av ti sier at aktivitetene som barn og unge deltar på, hovedsaklig er tilrettelagt for mottaksbarn, mens seks av ti sier at aktivitetene barn og unge deltar på er åpne for alle i nærmiljøet. Begrunnelsen for å ha aktiviteter organisert av mottaket er blant annet at dette er aktiviteter som man ikke finner i nærmiljøet.

- Vi prøver å ha et differensiert tilbud som fanger opp alle.
- Vi bruker også å samarbeide med mottak i andre kommuner om sirkuskurs, teater ol.

For å kunne gå dypere inn i denne problemstillingen spurte vi mottakene om hvilke erfaringer de har med at barn og unge deltar på fritidsaktiviteter i nærmiljøet. Mottakene kunne besvare dette slik de ville i åpent felt i spørreskjemaet. I tabell 1.17 har vi gjengitt noen hovedtendenser blant kommentarene.

Av øvrige kommentarene handler flere om hvordan det enkelte mottaket resonnerer om det å sørge for at barn og ungdom har et aktivitetstilbud på fritida:

- Vi har hatt fokus på at våre barn skal inn i allerede etablerte aktiviteter og at mottaket ikke skal lage opplegg som vi har erfart laget enda større skiller mellom mottaksbarn og andre. Selvsagt kan mottaket arrangere fester, fotballturneringer o.l. hvor vi inviterer andre inn.

De fleste av tilbakemeldingene på spørsmålet om erfaringer med at barn og ungdom deltar i fritidsaktiviteter i nærmiljøet er korte og optimistiske:

- Det er utrolig viktig at de er aktive, får norske venner og ikke blir så opptatt av det som er vanskelig. I tillegg til helse og integrering prøver vi å tenke kvalifisering som er til nytte for dem senere, derav svømmeundervisning, språk og selvforsvar.

Veldig positivt! De møter igjen klassekamerater og danner vennskap med andre barn i lokalmiljøet. Gode erfaringer. Barna kommer raskt inn i vennegjenger.

Veldig bra. Barn og voksne må søke ut blant etnisk norske og lærer mye av å se hvordan norske foreldre løser hverdagen. Barna får delta på aktiviteter i lag med norske barn og kan knytte kontakter ut mot lokalmiljøet.

Tilbakemeldingene vi har fått viser på ulike måter hvordan fritidsaktiviteter bidrar til å utvide barns sosiale nettverk, både i lokalmiljøet og i møte med

Tabell 1.17 Asylmottaks positive og negative erfaringer med at barn og unge deltar på fritidsaktiviteter.

Kommentarer	Medfølgende barn og ungdom i ordinære mottak
Positive	<ul style="list-style-type: none"> - Lettere å få venner - Lettere å lære språk - Sosial trening/positiv form for integrering - Bedre psykisk helse - Positivt også for lokalmiljøet - Godt samarbeid mellom mottak og lokale partnere - Blir godt mottatt lokalt
Negative	<ul style="list-style-type: none"> - Krever en del planlegging og oppfølging - Vanskelig å få foreldre til å følge opp - Har opplevd at barna slutter etter kort tid - Tilbudet av aktiviteter i lokalmiljøet er dårlig - Språkvansker

andre barn og unge på mottaket. Når de er sammen med skolekamerater på fritidsaktiviteter om ettermiddagen, kan dette gi noen felles referanserammer og erfaringer som styrker vennskap. Det er derfor grunn til å tro at aktiv fritid bidrar til økt sosialt nettverk og med en sosial forankring i og forståelse for hvordan lokalsamfunnet fungerer. Det gir også anledninger til å praktisere norsk språk. Men langt fra alle barn og unge er like mye med på ordinære fritidsaktiviteter som idrettslag, fritidsklubber, kulturskole, og ikke alle foreldre støtter like mye opp om aktiviteter utenfor mottaket. Fritidstilbudene som mottaket organiserer er derfor et viktig bidrag, selv om dette ikke styrker de sosiale bånd til lokalsamfunnet på samme måte. Aktivitetskvelder, filmvisning, fotballturneringer, kurs, utflukter og turer i regi av mottaket er viktige lavterskeltilbud som også kan nå de mindre utadvendte barna. Aktivitetene gir likevel erfaringer som de på sikt kan bruke i andre sosiale og faglige sammenhenger.

Fritidsaktiviteter i lokalsamfunn eller på mottak kan brukes som en indikator på hvor godt barn er integrering i lokalsamfunnet. Vi har allerede trukket fram noen aspekter knyttet til hvor lenge barn har vært i mottaket, men også barrierer representert ved bl.a. foreldrenes entusiasme og mottakets innsats. I hvilken grad er lokalsamfunnet engasjert i barna fritid, og hva slags tilbud er tilgjengelig? Vi kan komme noe nærmere svaret ved å se på hvem som står bak fritidsaktivitetene.

Hvem står for fritidsaktivitetene?

I undersøkelsen har vi spurt hvem som er ansvarlig for det organiserte fritidstilbudet for barn og

unge som bor på mottaket. Disse kan deles inn i fem overordnede kategorier, som vi har kalt «mottaket», «offentlige institusjoner», «frivillige lag og foreninger», «studenter i praksis/prosjektfinansierte kulturarbeidere» og «andre».

Av disse kategoriene skiller mottaket seg klart ut som den instansen som hyppigst er ansvarlige for det organiserte fritidstilbudet. Frivillige organisasjoner er oftere tilretteleggere enn offentlige institusjoner, og det forekommer nesten ikke blant mottakene i denne spørreundersøkelsen at studenter i praksis eller prosjektfinansierte kulturarbeidere (f.eks. filmskapere med filmkurs, kurs i nysirkus ol) legger til rette for fritidsaktiviteter for barn og unge. Kategorien «andre» inneholder både kommersielle tilbud og enkeltstående, lokale ildsjeler, hvor det er lav forekomst av førstnevnte og høyere forekomst av den siste kategorien. Vi skal se nærmere på innholdet i hver kategori og sammenligne disse på et mer detaljert nivå nedenfor. Tabell 1.18 viser ulike aktører og institusjoner som er ansvarlig for fritidstilbud for barn og unge som bor på asylmottak.

Kategorien «mottaket» delte vi i spørreskjemaet inn i «ansatte på mottak» og «familier eller enkeltpersoner blant beboerne på mottak» Av mottakene som har svart på spørreundersøkelsen rapporterer et stort flertall at ansatte «nokså ofte» eller «nesten alltid» er ansvarlige for fritidsaktivitetene. Et lite mindretall blant mottakene svarer at mottaksansatte «nokså sjelden» er ansvarlig for slike aktiviteter.

Når det gjelder familier eller enkeltpersoner blant beboerne på mottak, scorer denne gruppen langt lavere som ansvarlig for fritidsaktivitetene, sammenlignet med de ansatte. Det er samtidig bare et lite mindretall av mottakene som svarer at

beboerne «aldri» er ansvarlig for fritidstilbudet for barn og unge. Flesteparten svarer likevel at beboerne «nokså sjelden» har et slikt ansvar.

I spørreundersøkelsen gjorde vi et skille i kategorien «frivillige organisasjoner» mellom idrettslag og andre frivillige organisasjoner (Redd Barna, Press, Røde Kors eller andre lag og foreninger). Eksemplene valgte vi på grunnlag av tidligere kjennskap til hvilke organisasjoner som er involvert i aktiviteter på asylmottak. Det er også en tydelig forskjell mellom disse to organisasjonstypene når det gjelder tilrettelegging for aktivitet. Idrettsorganisasjonene scorer høyest, og står for et klart flertall av mottakene «nesten alltid» eller «nokså ofte» ansvarlig for fritidsaktivitetene for barn og unge. Blant de øvrige organisasjonene er spredningen mellom svarene større, men også her svarer de fleste mottakene at slike organisasjoner «nokså ofte» eller «nesten alltid» er ansvarlig for fritidstilbudet. Utenom fotballklubber som gir tilbud for barn i 72 mottak og andre idrettsorganisasjoner som er inne i 51 mottak, er det Røde kors som er inne i flest mottak (42), mens Redd Barna/Press er inne i 19 mottak, og Norsk Folkehjelp i åtte mottak. I tillegg er det andre frivillige organisasjoner som gir tilbud i 36 mottak.

Offentlige institusjoner som SFO, kulturskolen og biblioteket og eventuelt andre som kan tenkes å være ansvarlig for et fritidstilbud for barn og

unge på mottak er ikke framtrepende tilbydere av fritidsaktiviteter for mottaksbarn.

Omkring halvparten av mottakene i undersøkelsen svarer at SFO aldri er ansvarlig for fritidstilbudet for barn i mottak. Dette bekrefter bildet av at det er begrenset antall mottaksbarn som deltar i SFO. En kunne anta at småskolebarn fikk delta på fritidsaktiviteter i regi av skolen eller andre som organiseres via SFO, men vi har ikke hørt om konkrete eksempler på dette. Når det gjelder kulturskolen, er det færre mottak som sier at disse gir «aldri» tilbud sammenlignet med SFO. Bibliotekene er mer benyttet enn kulturskolen. Et lite mindretall blant mottakene svarer at SFO, kulturskolen og biblioteket «nesten alltid» har en slik rolle, og et noe større mindretall svarer at dette skjer «nokså ofte». Offentlige institusjoner scorer på denne måten forholdsvis lavt når det gjelder tilrettelegging av aktiviteter sammenlignet med mottaket selv og med frivillige organisasjoner.

Når det gjelder menigheter er det et flertall blant mottakene som sier at disse «sjelden» eller «aldri» er tilretteleggere av fritidsaktiviteter, men andelen som svarer «nokså ofte» er større enn for SFO, kulturskole og bibliotek.

Kommersielle tilbydere av fritidsaktiviteter er aktuelt blant noen flere av mottakene enn hva som gjelder for studenter i profesjonspraksis eller kulturarbeidere med prosjektmidler, men det er like-

Tabell 1.18 Ulike aktører og institusjoner som er ansvarlig for fritidstilbud for barn og unge som bor på asylmottak. I hele tall

	Nesten alltid	Nokså ofte	Nokså sjelden	Aldri/ikke relevant	N
Mottaket (ansatte)	28	40	8	0	77
Beboere på mottaket	6	21	35	7	69
SFO	3	14	18	34	69
Kulturskolen	6	11	25	25	67
Idrettslag	20	38	13	4	75
Frivillige organisasjoner	8	35	19	9	71
Menigheter	2	21	35	11	69
Bibliotek eller andre offentlige institusjoner	3	17	34	15	69
Elever/studenter i praksis	1	13	28	24	66
Prosjektfinansiert tilbud fra kulturarbeidere	2	6	23	34	65
Kommersielt tilbud	2	21	27	18	68
Ildsjeler i lokalmiljøet	2	29	29	6	71
Andre	3	3	35	17	57

vel et flertall blant mottakene som rapporterer at kommersielle tilbydere «sjelden» eller «aldri» er ansvarlige for fritidsaktiviteter. Ildsjeler i lokalmiljøet scorer høyere enn kommersielle tilbud, og ved omtrent halvparten av mottakene er lokale ildsjeler involvert i fritidsaktiviteter for barn og unge.

Frivillige lag og organisasjoner kjennetegnes ved å kunne styrke sosiale bånd og tillit mellom medlemmer, og vil ut fra dette kunne forventes å bidra positivt til barns sosiale forankring og nettverk. Dette gjelder begge de to formene som frivillige organisasjoner bidrar med, enten at barn og unge er medlemmer og deltar på aktivitetene laget er organisert rundt, eller ved at f.eks. Røde Kors gir et spesielt organisert tilbud overfor mottaksbarn. Disse, ofte unge voksne, vil representere en utfyllende bekjentskap for barna i mottak, og det er flere eksempler på at barn har knyttet nærmere kontakt med disse ungdommene.

Asylmottakenes erfaringer med samarbeid med frivillige organisasjoner og andre om fritidsaktiviteter er overveiende positive.

- Meget gode erfaringer knyttet til samarbeid med det lokale idrettslaget knyttet til aktiviteter som allidrett, skikarusell og fotball. Samt deltagelse i den lokale førskoleforeningen med babysvømming.
- Hos oss har vi et godt samarbeid med idrettslaget, spesielt fotball og håndball. Der deltar ungene på treninger og kamper gjennom hele sesongen. Kampsport og klatring er også utenfor mottaket. I tillegg organiserer mottaksansatte barneklubb og ungdomsklubb en ettermiddag pr. uke. Stor deltagelse.
- Barna er veldig godt integrert i lokale lag. De er flinke til å ta imot barn fra mottaket.

Erfaringene er også gode når det gjelder samarbeider med fritidsklubber og kulturinstitusjoner. Det økonomiske aspektet trekkes fram av flere:

- Våre barn er meget delaktig i de lokale aktivitetene: spesielt fotball og idrettslag. Mange lag og foreninger får tilskudd for å ha samarbeid med asylmottak.

Noen mener at andre sektorer skulle utfordres mer for å ta et større ansvar for å gi mottaksbarn et bedre tilbud på fritiden. De innser at det antageligvis må økonomiske insentiver til for at dette blir gjort: «UDI stiller mottakene alt for høyt krav til deltakelse uten at andre sektorer er utfordret. Kultursektor som er aktiv burde premieres.»

Mottakets innsats og ressursbruk

Flere mottak rapporterer om praktiske og organisatoriske utfordringer for at barn og unge skal kunne delta på aktivitet i lokalmiljøet:

- Meget viktig og bare god erfaringer, men krever en del plan, forberedelser og innsats fra mottak, lag og foreldrene!
- Vi har noe erfaring med fotballag, dette er positivt, men krever at mottaket gjør en god jobb som kontaktperson for barnet/ungdommen.

Mottak nevner også at det er «noen utfordringer ifht språk». Det kan være et problem å ha kontinuitet i oppmøte.

- Stort sett gode erfaringer, noen utfordringer i forhold til tidspunkt og oppmøte, og på å delta på aktiviteten ut året når en har startet. Noen av barna slutter etter relativt kort tid. Trenger god oppfølging.

Mange tilbakemeldinger handler om å løse praktiske problemer når det gjelder transport og arbeidstid:

- Der fritidsaktivitetene krever kontinuerlig oppfølging av mottaksansatte er det vanskelig pga av for lite arbeidstidsressurser. Samt utfordringene i at dette skjer på ettermiddager/kvelder og gjerne medfører transport bl.a.
- Utfordring er transportkostnader. Vi prøver å hjelpe til å organisere transport om det er nødvendig.
- Kan være vanskelig å få barna til og fra aktiviteter, da det er lite busstilbud og dyrt med buskort.
- Skulle vært mye mer, men vi har store utfordringer i forhold til kjøring frem og tilbake da mottaket ligger ca. 10 minutter fra sentrum der de fleste aktivitetene foregår.
- Vår utfordring er transport inn til sentrum på kveldstid. Vi må hente og bringe sjøl, eller organisere slik at de tar bussen sjøl.
- Mottaket samarbeider med kommunen om skyss til ulike aktiviteter der det er nødvendig

En vesentlig utfordring er, som vi ser, også finansiering av kostnader for at barn kan delta på fritidsaktiviteter som er organisert av andre. Vi har sett nærmere på hvordan mottaket disponerer midlene for å dekke utgifter til de forskjellige aktivitetene. Flest mottak bruker mest midler til utgifter som dekker fritidstilbud utenfor mottaket, dernest til å dekke utgifter til utstyr, inngangspenger, leie av f.eks. lokaliteter for at barn og unge kan delta på aktiviteter utenfor mottak. Tabell 1.19 viser at

Tabell 1.19 Bruk av økonomiske midler avsatt til barn og unge til ulike typer fritidsaktiviteter. I hele tall.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	N
Å drive fritidsaktiviteter på mottak	33	40	6	79
Å dekke utgifter til fritidsaktiviteter for barn utenfor mottak	50	24	5	79
Til utstyr til lek, aktiviteter, idrett på mottak	34	40	5	79
Til utstyr, leie, inngangspenger ol til barnas fritidsaktiviteter utenfor mottak	43	33	5	80

dette svarer respektive to tredeler og vel halvparten av mottakene at de i stor grad bruker midler til.

Noe under halvparten av mottakene bruker mye midler på å drifte fritidsaktiviteter på mottaket. Like mange bruker midlene på utstyr til lek, aktiviteter, idrettsaktiviteter på mottak, altså for å legge til rette for hovedsaklig egeninitiert aktivitet.

- Mottaket betaler for alle kursavgifter, treningsavgifter o.l., samt bidrar med utstyr til utlån for sportsaktiviteter. Vi har kjøpt inn alt fra regntøy, støvler, ryggsekker, liggeunderlag, soveposer, termoser, til leggbeskyttere, fotballstrømper, badedrakter mm. Alle får låne sykler og vi låner ut hjelmer mot dep. på kr 100. Alle får låne skiutstyr, akebrett.

Andre har ikke en tilsvarende praksis. Ved ett av mottakene vi har intervjuet svarer ledelsen når vi spør om hvor mange barn de betaler idrettskontingenter for:

«Nå gjorde du meg litt usikker, men jeg tror ikke vi betaler idrettskontingenter for noen. Vi har f eks noen som spiller fotball på et fotballag her, jeg tror ikke at vi dekker det, det må foreldrene selv betale. Derimot betaler jo vi alle aktiviteter som vi organiserer – utflukter og slikt.»

Dette mottaket hadde altså ingen oversiktlig eller helhetlig politikk på dette området. Derimot hadde de en egen aktivitetskonsulent i halv stilling. Om denne stillingen sa ledelsen:

«Vi har jo aktivitetskonsulent i 50 prosent stilling, han organiserer mest aktiviteter for voksne, men også noen ting for barn.»

Det er omlag fem mottak som sier de i liten grad bruker midler på de forskjellige fritidskategoriene. Vi vet ikke om det er de samme mottakene

som generelt bruker lite midler på fritidstilbud, mer sannsynlig er at det er noen av mottakene som prioriterer ned ett eller flere av innsatsområdene.

Vi har også undersøkt hvor midlene de bruker til fritidsaktiviteter kommer fra. Er det først og fremst driftsmidler, eller er det støtte fra organisasjoner, kommunen, private sponsorer eller andre som kunne tenkes å bidra? Oppsummerer vi tabell 1.20 ser vi at det er mottakets ordinære driftsmidler som i størst omfang sies å ha betydning for finansieringen av fritidsaktiviteter for barn og ungdom, fulgt av aktivitetsmidlene som mottaket har fått tildelt fra UDI. Disse aktivitetene blir ifølge respondentene i denne undersøkelsen i liten grad finansiert ved hjelp av tilskudd fra frivillige organisasjoner, kommune eller offentlige instanser, fra private bedrifter eller ved tilskudd fra stiftelser, fond og legater. Når det gjelder tilskudd fra driftsoperatøren ser vi større spredning i svarene. Nesten halvparten av mottakene som har svart på undersøkelsen, svarer at tilskudd fra driftsoperatøren «i stor grad» eller «i noen grad» er med på å finansiere fritidsaktiviteter for barn og unge.

Frivillig innsats er en type bidrag som ikke kan måles i penger. Likevel har den mye å si for hva slags fritidstilbud som kan gis i en institusjon med begrensede midler. Fire av ti mottak sier at aktivitetene «i noen grad» finansieres ved frivillig, ubetalt innsats. Omlag en fjerdedel av mottakene svarer at aktiviteter «sjelden» finansieres på denne måten, mens de øvrige mottakene fordeler seg likt på at aktiviteter «aldri» eller «i stor grad». Det er altså relativt få som baserer seg på denne innsatsen, likevel svarer godt over halvparten at den spiller en viktig rolle.

Tilbakemeldinger fra mottakene når det gjelder hvordan de disponerer de økonomiske midlene er bl.a.:

- Transport og utstyr er ofte meget dyrt, både for mottak og foreldre.

Tabell 1.20 Ulike kilder til finansiering av fritidsaktiviteter. I hele tall

	I stor grad	I noen grad	Sjelden	Aldri	N
Mottakets ordinære driftsmidler	62	16	1	1	78
Aktivitetmidler til fritidsaktiviteter tildelt fra UDI	50	28	2	0	80
Tilskudd fra driftsoperatøren	19	13	23	14	69
Frivillig, ubetalt innsats	12	32	20	13	77
Tilskudd fra frivillige organisasjoner	1	17	32	27	77
Tilskudd fra kommune eller offentlige instanser i nærmiljøet	3	6	37	30	76
Tilskudd fra stiftelser, fond eller legater	1	8	24	44	76
Tilskudd fra næringsliv/private bedrifter	0	2	23	50	75
Andre finansieringskilder	0	2	22	35	59

- Mange av tilbudene krever mye ekstra utstyr, f.eks. barneidretten.
- Trengs mer midler
- Økonomi en stor utfordring. Har som mål å gi støtte til at barn i skolealder kan delta på en fritidsaktivitet hver. Både fotballag og Røde kors støtter også familiene i forhold til dette.

Ett av mottakene vi har vært ved beskriver sin strategi slik:

- Vi dekker noe, men vi vil også at foreldrene skal dekke noe – vi er veldig opptatt av at det skal være en 50/50 fordeling av utgiftene på mange aktiviteter for å bevisstgjøre dem at også barnas aktiviteter er foreldrenes ansvar og ikke UDIs eller mottakets, men kontingenter på idrett og sånt dekker vi. Mottaksaktiviteter dekker vi også. Og vi har ansatt en barnevernspedagog som jobber noen timer annenhver uke. Må se litt på økonomien der – det var hver uke før sommeren, men hun er jo ikke billig, kvalitet koster jo.

Dette mottaket hadde altså valgt å gå inn og dekke vanlige kontingenter til barns idrettsaktiviteter, i tillegg til en delvis dekning av andre aktiviteter utenfor mottaket. De organiserte også selv en god del aktiviteter, der det var gratis å delta. Dette står i kontrast til det desentraliserte mottaket vi har besøkt. I et intervju med foreldre til to barn på åtte og ti år på dette mottaket gjentok foreldrene flere ganger at barna kjeder seg mye i helgene:

«De skulle så gjerne ha hatt sykler, eller gjort noen fritidsaktiviteter, men det har vi ikke råd til. [Før vi kom til Norge] drev de mye med kampsport, med karate, og det savner de veldig. Det finnes tilbud her, vi har undersøkt litt, men det blir for dyrt.»

På dette mottaket var barneansvarlig langtidssykmeldt, og ledelsen kunne ikke gi noen oversikt over hva de dekket av aktiviteter:

«Ja, vi dekker f. eks. medlemskontingent i idrettslag og sånt, men ikke dyre treningsstudio selvsagt. Men vanlige aktiviteter, der er det muligheter. Vi kan jo ikke ta ansvaret for ungene. Men det er rimelig at vi dekker sånne småting for barn, hvis de spør.»

(Leder)

«De skal ha tilgang til samme som norske, noen spiller fotball, svømmekurs har vi hatt, og vi arrangerte en sommerleir for barn i samarbeid med kommunen, der barn her fra mottaket deltok sammen med andre barn fra kommunen.»

(Nestleder)

Selv om intensjonen er at barn skal ha like muligheter til å være med på fritidsaktiviteter kommer det her fram at tilbudet til barn blir avhengig av informasjonsflyten og at foreldrene selv etterspør aktiviteter for barna. Dette kan lett føre til forskjellsbehandling, og at mottaket ikke ivaretar den oppgaven de har for å tilrettelegge for barns fritid. Informasjonsflyten kan være en utfordring ved desentraliserte mottak. Ledelsen forklarer hvordan denne ivaretas:

«Alle foreldre har en person her på mottaket som er ansvarlig for å informere dem, jeg har alle som snakker [samme morsmål som ham] for eksempel. Mitt inntrykk er at vi greier å holde informasjonsflyten i gang. Gjennom husbesøkene får vi ofte formidlet informasjonen best, ansikt til ansikt og inne i deres dagligliv. Husbesøk gjennomfører vi ca ukentlig eller hver 14. dag, alt etter hvor vi vet at det er mest nødvendig. Men det kan jo bli slik at de som skriker høyest, får mest.»

Oppsummering

Vi vil her oppsummere tilbudet om fritidsaktiviteter ut fra et perspektiv om hva som fremmer og hemmer barns deltakelse og mestring. Vi finner at fritidstilbudet til barn er omfangsrikt og variert. Ved mange mottak foregår de fleste aktivitetene utenfor mottaket som ordinære fritidstilbud eller som tilrettelagte turer eller besøk f.eks. i svømmehall, kulturarrangement, fjelltur ol. Ved mange mottak foregår det også tilrettelagte aktiviteter på mottaket, i noen tilfeller er det frivillige organisasjoner eller andre som tilbyr dette. Noen få mottak har hovedsakelig fritidstilbud for barn på mottak. Mottakene har også utstyr til låns for barns lek og egenorganiserte idrettsaktiviteter.

Hovedtyngden av tilbudene ligger innenfor feltet idrett og friluftsliv. Slike aktiviteter er det relativt enkelt å tilrettelegge for, og de er ikke så kostnadskrevenne. Det er relativt stor oppslutning om disse aktivitetene. Deltakelse på kulturarrangementer, tilrettelagte kulturaktiviteter og kurs er mindre utbredt, og som oftest foregår de sjeldnere enn en gang i måneden. Det er få tilbud om kompetansegivende aktiviteter for ungdom som med begrenset opplæringstilbud.

Mottakene oppfatter sitt mandat ulikt og det varierer hvor mye de tilrettelegger for barnas fritid. Barn i desentraliserte mottak er mest henvist til ordinære fritidstilbud, men også der organiserer en del mottak felles fritidsopplegg for barn eller utflukter for familiene. På de sentraliserte mottakene vil fritidstilbud på mottaket være lettere tilgjengelig for barn på egen hånd enn tilfellet er ved noen desentraliserte mottak.

De yngste barna og de eldste jentene deltar minst i fritidsaktiviteter, ellers er det ikke så store alders- og kjønnsforskjeller i deltakelsen.

Offentlige kulturinstanser er relativt lite inne og gir tilbud til mottaksbarn. Dette påpekes av flere mottak, og her mener vi det bør være et større potensial. Også innsatsen til lokalt foreningsliv etterspørres noen steder, og dette er et satsningsområde som også blir foreslått at det blir

styrket av forskere bak forskningsrapporten om asylsamfunn og lokalsamfunn (Draugland 2000).

Det er hovedsakelig positive tilbakemeldinger fra mottakene når det gjelder å legge til rette for fritidstilbud for barn og unge. På mottaksnivå begrenses fritidstilbudet av både mottakets økonomi, arbeidstiden til de ansatte, transportproblemer, foreldres engasjement og barnas interesse for å delta. Vi finner at tilskuddsordningen som er øremerket fritidsaktiviteter for barn på asylmottak er svært viktig for aktivitetstilbudet og bredden i dette.

Fritidsaktiviteters bidrag til barns mestring

Det er grunn til å tro at aktiv fritid bidrar til å gi dagene et innhold og en rytme. Fritidsaktiviteter bidrar dessuten til et større sosialt nettverk blant barn og voksne i lokalmiljøet og kan gi dem en bedre sosial forankring lokalt. Deltakelsen kan også gi innsikt i hvordan samfunnet fungerer. Samværet med jevnaldrende og aktiv deltakelse på fritidsarenaer gir anledning til å bruke norsk språk i nye og forskjellige hverdagssammenhenger, noe som kan gi utvidet språk- og begrepsforståelse. Fritidsaktiviteter, særlig i lokalsamfunnet, kan således forsterke barnas integreringstempo i kontrast til foreldrenes.

Aktiviteter sammen med skolekamerater på fritiden kan gi mottaksbarn viktige erfaringer og referanserammer som de deler med kameratene og som bidrar til å styrke kontakten og vennskap. Kvaliteten i relasjonene kan styrkes fordi de blir bedre kjent og de får vist seg fra flere sider. Å være en dyktig fotballspiller gir ofte anerkjennelse uansett språkbeherskelse. Å styrke relasjoner gjennom felles aktiviteter ligger som en mulighet, men er ikke en garanti for kvalitet i relasjonene. Det kan føre til mestringsopplevelser, men også opplevelse av ikke å være på høyden, eller det kan ta tid og mye innsatsvilje før de anerkjennes sosialt. Kontakten de har med trenere og instruktører på aktiviteter kan være avgjørende for om de følges opp eller om de eventuelt forblir i ytterkanten.

Langt fra alle barn og unge deltar i ordinære fritidsaktiviteter som idrettslag, fritidsklubber, kulturskole. Mens ordinære fritidsaktiviteter styrker sosiale bånd til klassekamerater og andre i nabolaget, vil de organiserte aktivitetene på mottakene styrke relasjoner mellom barn og voksne på mottaket. Aktivitetskvelder, filmvisning, fotballturneringer, kurs, utflukter og turer i regi av mottaket er lavterskeltilbud som kan nå barn som ellers ikke deltar på eksterne fritidsaktiviteter. Det blir en ramme om samvær mellom barn som bor

på samme mottak, og som ikke nødvendigvis deler felles språk eller bakgrunn. En del friluftstilbud og ekskursjoner arrangeres som familieturer, og dette gir nye felles opplevelser for foreldre og barn som kan styrke deres fellesskap i et nytt samfunn. Utstyr til aktiviteter som barn bruker selv bidrar til lek og felles opplevelser.

Fritidstilbudene som mottaket tilrettelegger for er derfor viktige bidrag, og selv om dette ikke styrker de sosiale bånd til lokalsamfunnet på samme måte, gir også slike aktiviteter utvidet kunnskap om samfunnet når de f.eks. oppsøker lokale arrangementer, bibliotek osv. Flere av aktivitetene som frivillige organisasjoner gir, er hobbyaktiviteter som forming, spill og ballaktiviteter, og er enkle å delta på også for de yngre barna. Unge frivillige melder om at de har fått god og viktig kontakt med barn og ikke minst ungdommer på tilnærmet egen alder, gjennom fritidstilbudene de har gitt.

Vår vurdering er at mottakenes store satsning på idrett og friluftsliv er velbegrunnet og viktig. Det er imidlertid ikke alle som inkluderes i slike aktiviteter. Det er også viktig å se hva slags kvaliteter som ligger i andre typer aktiviteter som kan være mer krevende å tilrettelegge for, som f.eks. kulturaktiviteter. Mottakene satser i mindre grad på kulturarrangementer og på å tilrettelegge for å lære seg ulike kulturelle uttrykksformer. Kulturaktiviteter har andre kvaliteter ved seg ved at de kan gi spesielle ferdigheter som barna ellers ikke har enkel tilgang til å lære seg. Det finnes noen få eksempler på at opplæring i f.eks. film og foto har gitt unge et medium som de kan uttrykke seg gjennom på alternative måter, og som både gir en styrket selvforståelse og lystbetonte fellesskapsopplevelser. Bruk av et bredt spekter av kommunikasjonsformer kan gi en type ferdighet, et språk og en uttrykksform som kan være kjærkomment i livssituasjonen de er i, og som kan styrke selvforståelse og kunnskap om samfunnet de lever i. Det kan også være kompetansegivende aktivitet for de eldre ungdommene. Det omfatter også aktiviteter som en del jenter foretrekker framfor idrett. Dans og musikk kan være eksempler på interesser som har en internasjonal ungdomskulturell referanseramme, som de også kan dele med lokale ungdommer. Eventuelt kan den ha en hjemlandsorientering hvor de selv kan synliggjøre og formidle kompetanse til andre.

Kulturaktiviteter kan innebære en høyere terskel for deltakelse for nyankomne, og kan ha et mer krevende tidsperspektiv. For eksempel er kulturskole i mange kommuner et knapt gode

med ventelister og høy kontingent, mens deltakelse i musikk-korps har gjerne en lang tidshorison. Det er imidlertid andre organiseringsformer som kan gis som tidsavgrenset aktivitet i tillegg til eventuelle faste tilbud i regi av f.eks. kulturskolen. Helgekurs i filmproduksjon, teater, breakdans, nysirkus, webdesign er f.eks. en type tilbud som kan gi mestringsglede og nye opplevelser for enkelte som har betydning langt ut over kurstiden.

Reflekterer vi over fritidsaktiviteter sett i et nåtids- og et framtidsperspektiv finner vi at tilretteleggingen først og fremst er rettet mot å fylle fritiden med meningsfull aktivitet her og nå. Det er mye som tilsier at en aktiv hverdag bidrar til at barn får en bedre tilværelse. Forskning på psykisk helse støtter opp om en slik antagelse (Ascher og Mellander 2010, Fladstad 1994, Kommunal- og regionaldepartementet 2005, Lauritzen 2007, Waters 2008). Disse øyeblikkene av «frihet» og av gode opplevelser er vesentlige også på sikt. De er hendelser og ferdigheter som inngår i deres fortelling om hvem de er som personer. Her er det vesentlig at fritiden bidrar til mestringsopplevelser, og ikke nederlag. Når det gjelder framtidsperspektivet finnes det begrenset forskning som tematiserer fritidsaktiviteters betydning på sikt. Likevel er det flere aspekter som er trukket fram som har betydning for fremtiden: sosiale, faglige og språklige ferdigheter tilegnet gjennom aktivitetene, helseaspektet ved å være engasjert og fysisk aktiv, kunnskap om samfunnet som tilegnes gjennom å delta på ulike arenaer, en kunnskap som legger grunnlaget for videre samfunnsborgerskap – uansett om dette blir i Norge eller som en ballast til en eventuell framtid i et annet land. Noe av det mest sentrale, også i et framtidsperspektiv er en positiv selvforståelse og opplevelsen av å mestre tilværelsen. For at dette skal skje, er kvalitetene i relasjonene de inngår i vesentlig.

Momenter som kan være vesentlige i et nåtids- og framtidsperspektiv er:

- Tilrettelegge for flere aktiviteter som styrker livsmestring – for å bearbeide fortid.
- Tilegnelse av ferdigheter innen et mangfold av kommunikasjons- og uttrykksformer bl.a. gjennom økt satsning på ferdigheter innenfor ulike kulturaktiviteter.
- Formidle kunnskap om det nye samfunnet – bl.a. gjennom å ansvarliggjøre lokalsamfunnet og offentlige institusjoner til å inkludere barn i arrangementer, fritidstilbud ol.
- Ha aktiviteter som bidrar til å synliggjøre kompetanse de allerede har med seg, identifikasjon med hjemland, og som formidler aksept for og

kan utvikle flere sett med sosiale og kulturelle koder.

- Idrett og friluftsliv styrker også fysisk helse – sikre at det tilrettelegges aktiviteter som også yngre barn og jenter er interessert i og mestrer.
- Inkludere barn og unge i medbestemmelsesprosesser på mottaket angående fritid.
- Styrke familiefellesskap gjennom felles opplevelser på fritiden.

Vi finner at de øremerkede aktivitetersmidlene som UDI distribuerer gjennom to kanaler: som aktivitetsstøtte til asylmottakene og som prosjektstøtte til ulike typer organisasjoner og prosjekter for å styrke deres innsats, er viktig for både omfang og bredde i tilbud, og mener at dette tiltaket bør videreføres.

6 Barn og foreldres mestringsstrategier

I materialet vi har presentert hittil har vi identifisert livsvilkår og utfordringer som former barnas liv. Sentrale momenter her er omsorgssituasjonen i familien, barnets sosiale nettverk i og utenfor asylmottaket, og barnets deltakelse i skole, barnehage, fritidsaktiviteter. Hovedvekten har hittil vært på de strukturelle rammene rundt barnas mestring. Nå skal vi rette blikket mer direkte mot barna selv, og spør her: gitt at betingelsene er slik de er, hvilke mestringsstrategier er tilgjengelige for barna? I hvilken grad kan slike strategier være hensiktsmessige eller uhensiktsmessige? Hva er viktig for at barna skal kunne utvikle motstandskraft og hensiktsmessige mestringsstrategier?

Mestringsstrategier: samspill med omgivelsene

Et sentralt uttrykk i litteratur om mestring er *mestringsstrategier*. Det skilles mellom hensiktsmessige og uhensiktsmessige strategier. En uhensiktsmessig strategi vil være en strategi som potensielt ødelegger for barnet selv. Her er det vanlig å trekke fram skulking eller rusmisbruk som eksempler. Hensiktsmessige mestringsstrategier er strategier som gir positive resultater for barnet selv. Begrepet mestringsstrategi kan være uheldig i den grad det får en til å tenke på barn som en slags økonomisk kalkulerende individer. Likevel kan det også hjelpe oss til å se på barna som aktive deltakere i utformingen av sitt eget liv. Nettopp i den retningen er det vi ønsker å føre tan-

kene i dette kapitlet. Vi skal ta med oss resiliensbegrepet gjennom hele kapitlet, og vil først ta for oss barnets ferdigheter eller kompetanse. Deretter tar vi gradvis et par skritt tilbake slik at bildet med barnet i sentrum også viser barnas mikrosystemer, med hovedvekt på relasjoner i familien, og på relasjoner i mottaket, i skolen, og i det opprinnelige hjemlandet. Hvordan virker de ulike relasjonene inn på barnets mestringsmuligheter?

Vår helhetlige tilnærming til barns mestring i asylmottak innebærer en kombinasjon av flere perspektiver. I resiliensforskning har det vært vanlig å dele viktige faktorer i to hovedtyper, der noen identifiseres som individuelle og andre som strukturelle. En slik tilnærming anvendt alene gjør det vanskelig å se hvordan barn utvikler seg som en del av sine omgivelser, og hvordan omgivelsene tilpasser seg barnet. Bronfenbrenners systemtilnærming (se kap. 3) hjelper oss å se slike gjensidige endringsprosesser, men er på sin side kritisert for å ha for lite vekt på barnet som et aktivt handlende individ med personlige egenskaper. Resiliens kan forstås som en slik personlig egenskap, som alle kan ha latent, og som utløses, utvikles og blir synlig under bestemte forhold der barnet opplever både risikofaktorer og støtte. I dette kapitlet skal vi se nærmere på en del av disse faktorene, som vi allerede har belyst i de foregående kapitlene, men denne gangen ut fra et begrep om mestringsstrategier som tar opp i seg både elementer fra resiliensteori og den mer helhetlige systemtilnærmingen.

En forståelse av mestringssevne viser til individets møte med de strukturelle rammene gjennom det å *besitte relevante ferdigheter* for den livssituasjonen de befinner seg i. Dette vil vi omtale som barns *kompetanse*, og det kan for eksempel være å beherske språk, sosiale koder eller inneha den kunnskap som kreves. Barn som bor på asylmottak møter krav om å tilegne seg nye ferdigheter når de begynner i skole, barnehage, samtidig som de også må gjøre bruk av den kompetansen de allerede har på nye måter og i nye situasjoner.

Barnets egen kompetanse

Den store gåten som resiliensforskningen forsøker å løse er: Hva er det som får noen barn til å klare seg godt videre i livet, tilsynelatende mot alle odds? Hvorfor ser noen mennesker ut til å bli sterke av motgang, mens andre bukker under? Mye av svaret søkes i det enkelte individ, og oppsummeres gjerne som «medfødt robusthet» eller «personlige egenskaper», «intelligens» og «kreativitet». Felles for alle slike relativt upresise, individ-

fokuserte termer er likevel at de beskriver individet i samspill med omgivelsene. Egenskaper som slår positivt ut i én sammenheng, trenger ikke å være til særlig hjelp et annet sted eller i en annen tid. I dagens Norge har «kompetanse» også blitt et slikt begrep. Kompetanse er i moderne språkbruk egenskaper som gir konkurransefortrinn, men ordet har sin bakgrunn i latin for «å passe inn», «å være tilstrekkelig i sin sammenheng». Dermed ser vi at selv dette tilsynelatende ekstremt individualistiske begrepet bare får mening i individets spesifikke omgivelser. Medfølgende barn i asylmottak skifter omgivelser oftere enn de fleste andre, og hva som utgjør kompetanse i deres tilfeller vil skifte med omgivelsene.

Barn i asylsøkerfamilier trenger, som alle andre barn, kompetanse på flere områder. Tidsaspektet i livsløpet er ett område. Barna trenger å kunne takle hendelser i sin egen fortid, de trenger å håndtere livet her og nå, og de trenger det som skal til for å få en best mulig framtid. Disse tre analytisk sett atskilte fasene i et barns liv er ikke avgrenset mot hverandre i barnets virkelighet, men vil gripe inn i hverandre for eksempel gjennom minner, drømmer, vaner, dagdrømmer og planer. Fortiden er en del av barnet som mange voksne i omgivelsene vil forsøke å undertrykke eller glemme, gjerne med oppfordringer til å «se framover». Men fortiden er viktig for barna på mange måter, og hvilken framtid de skal rustes opp til å møte, er ikke selvsagt. Er det et liv i Norge, eller et annet sted i verden, som venter dem? Fordi kompetanse er å passe best mulig inn i omgivelsene, er det langt fra sikkert at høy kompetanse i en norsk mottakssammenheng vil være dem til nytte i enhver annen sammenheng, enten det nå er i en norsk kommune, i et annet land innenfor Dublin-avtalen, eller i det opprinnelige hjemlandet. Det er dermed grunn til å stoppe opp og se kritisk på et av premissene for «det tosporede løp» (Brekke 2001; Brochmann 1995), som samtidig skal styrke barns kompetanse både i forhold til integrering i Norge og i forhold til en eventuell retur. Her forutsettes altså at en styrking av barns kompetanse vil være nyttig uansett utfallet på asylsøknaden, og det skiller i liten grad mellom generell og spesifikk, kontekstavhengig kompetanse.

Barns kompetanse har flere aspekter også på tvers av fortid, nåtid og framtid. For eksempel kan man konsentrere seg om et barns faglige kompetanse i forhold til skole og utdanning. Tilbakemeldinger fra mange av mottakene er at barna overveiende oppfattes som skoleflinke og mer motivert for å tilegne seg faglig kompetanse enn andre

barn. Her spiller foreldrenes motivering av barna inn sammen med barnas egen opplevelse av skolearbeidet som meningsfylt og viktig. Både for barn og foreldrene kan skolen gi generell kompetanse som vil være anvendelig også i andre land. Det betyr også en vei inn i det norske samfunnet for hele familien, der barna kvalifiseres for det norske samfunnet og gjennom dette inngår foreldrene i et lokalt (foreldre)felleskap.

Språklig kompetanse er et viktig område for alle beboere i mottak. Å tilegne seg det norske språket går gjerne fortere for barn enn for voksne, noe som forsterkes av at barna har et opplæringsstilbud som starter langt tidligere og både i kvalitet og kvantitet langt overgår det foreldrene mottar. Barna må lære seg norsk for å kvalifisere seg til overgangen fra mottaksskole/-klasse til ordinær grunnskoleopplæring, og for å ha et sosialt nettverk utenfor mottaket. Barn som går i mottaksklasse har ikke nødvendigvis noe annet felles språk enn norsk, slik at det blir viktig også innenfor denne gruppen å lære det norske språket. I mottak og mottaksklasser foregår også andre prosesser som bidrar til en språklig kompetanse (se også kapittel 5). Dette er kompetanse i å kommunisere på tvers av språk, både gjennom kroppsspråk og andre medier og gjennom å kombinere elementer fra flere språk i en felles språklig plattform. Gjennom slik samhandling skaper og gjen-skaper barna et eget, foranderlig felles språk. Det både krever høy kompetanse og utvikler den enkeltes og en felles språklig kompetanse videre. I nåtid er dette også en hensiktsmessig mestringsstrategi, men om det vil være det i det videre livsløpet, er mer usikkert. Her avhenger det av hvordan miljøer og enkeltpersoner i barnets omgivelser senere oppfatter slike praksiser, og av i hvilken grad det enkelte barn i praksis klarer å skille mellom språkblanding som hensiktsmessig mestringsstrategi og språkblanding som mulig hindring i den videre språkutviklingen.

Sist, men ikke minst, trenger barn kompetanse i mestring av selve asyltilværelsen. Fordi asyltilværelsen er en uvanlig kompleks situasjon, krever den også en svært sammensatt kompetanse, der både faglig og språklig kompetanse også inngår som viktige elementer. Resten av dette kapitlet skal vi bruke til å belyse ulike sider ved denne kompetansen. I resilienslitteraturen trekkes foreldre og familie fram som det kanskje viktigste enkeltelementet i barnets omgivelser, og vi skal derfor begynne med foreldrene, deres situasjon og rolle i forhold til sine medfølgende barn mens familien lever i asylmottak.

Barn i familien

Det er kjent at beboere i asylmottak er mer utsatt for psykiske problemer enn befolkningen som helhet, og at foreldrenes psykiske helse virker inn på barnas situasjon (Kommunal- og regionaldepartementet 2005). Foreldres depresjon, hjelpe-løshet og passivitet, og endringer i foreldrerollen og dermed i forholdet mellom foreldre og barn, er sterke risikofaktorer i forhold til barns mestring. Selv om foreldre i utgangspunktet har god omsorgsevne, kan livssituasjonen i mottaksperioden være så belastende at det går utover utøvelse av foreldrerollen: «Selv om foreldrene ikke er psykisk syke, kan hendelser i hjemlandet, flukten, eksilsituasjonen, oppholdet i mottaket, usikkerhet i forhold til framtiden m.v. ha negative konsekvenser for deres evne til å gi omsorg for barna.» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005:4).

Det er komplisert for mottaksansatte og for fagpersoner i kommunene å forholde seg til mulig sviktende omsorgsevne hos foreldre til barn i asylmottak. Enda vanskeligere er det for barna å forholde seg til dette. Hva slags mestringsstrategier er tilgjengelige i en slik situasjon?

I intervjuet med de ansatte i det desentraliserte mottaket kom vi inn på dette:

«Det er jo en veldig parentifisering av selv ganske små barn. Særlig jentene. Barn tenker jo ofte magisk – bare jeg er snill og flink, så blir nok alt bra. Jeg ser at de barna som har et tilbud, de tar ofte mer ansvar ellers også: Jeg er så heldig, jeg må være flink».

(Helsesøster)

Her ser vi altså at en mulig mestringsstrategi avtegner seg klart: barn, spesielt jenter og spesielt jenter som er i grunnskolen og dermed selv har mer meningsfulle dager enn sine foreldre, overtar en del av ansvaret som påligger foreldre. Barn kan også ha forventninger om å ta ansvar og utøve omsorgsoppgaver overfor yngre søsken som del av foreldres sosialiseringsspraksis. Vilråene for å gjøre dette kan imidlertid være annerledes i en asylsituasjon, noe som øker byrden dette innebærer. Helsesøster la her til at dette etter hennes erfaring særlig gjaldt der foreldrene hadde liten utdanning. Hun presiserte også senere i intervjuet at det er fint for barn å ha ansvar i det daglige, men at det blir feil når de har mer ansvar enn foreldrene. I hennes forståelsesramme var dette altså en klart uhensiktsmessig mestringsstrategi. Det er vanskelig å si om en slik strategi vil være uhensiktsmessig i alle sammenhenger og på alle

måter. En ansvarsforskyvning innebærer mye ekstra arbeid og mange ekstra bekymringer for et barn. I tillegg innebærer den en maktforskyvning, der barn både praktisk og emosjonelt kan få en overordnet posisjon som han eller hun ikke er moden til å fylle. Dette synes lite hensiktsmessig. Et av funnene i studiene av de apatiske barna er at dette ofte var eldste barn i søskenflokket, og at sykdommen kunne ha sammenheng med at de tok på seg et særlig ansvar for familien (SOU:2006). Samtidig må vi spørre hva som er alternativet for barn som går inn i en slik rolle. Om andre, mer hensiktsmessige strategier er tilgjengelige for det enkelte barn vil variere fra situasjon til situasjon. En mulig strategi kunne være at barna tar kontakt med voksne utenfor familien for at foreldrene skal få hjelp, men kunnskap fra barnevernsfeltet har vist at barn ut fra lojalitet til foreldrene sjelden gjør dette.

Fattige familier

Fattigdom preger tilværelsen til de aller fleste familier i asylmottak. Særsilt vil vi framheve at barn i familier med endelig negativt vedtak er ekstremt fattige, med inntekter og boforhold som ligger langt under andre lavinntektsfamilier i Norge. Det er ikke forsket på absolutt fattigdom i norske asylmottak, slik at det ikke finnes sikker kunnskap om eventuelle helsemessige konsekvenser av fattigdommen. Det er for eksempel ikke kjent om eller i hvilken grad feil- og underernæring forekommer blant barn i asylmottak. Flere av foreldrene vi snakket med, understreket at «alle» pengene deres gikk med til mat og klær til barna, og at de gjorde alt de kunne for å skjerme dem mot konsekvensene av fattigdommen. Dette er også kjent fra norsk fattigdomsforskning (Thorød 2006). Fattigdom er også et relativt begrep, og hvem man sammenligner seg med blir dermed avgjørende. For barn blir det nærliggende å sammenligne sin situasjon med skolekameratens livsstil og levekår. Jo større barna er, desto mer oppmerksomme blir de på kontrasten mellom egen og kameratens familieøkonomi. En mor til to tenåringsbarn understreket nettopp dette:

«En ting til vil jeg si: Mine barn skammer seg. De skammer seg over å bo i mottaket. De vil ikke at kameratene vet at de bor her.»

Her er et eksempel på en strategi rettet mot kamerater utenfor mottaket, som vi også fikk bekreftet av barneansvarlige at mange ungdommer benyttet seg av. Denne mestringsstrategien er rett og

slett å late som om man ikke er asylsøker, som om man ikke er fattig, som om man ikke bor i mottak. Dette begrenser i seg selv tilgangen til sosiale nettverk utenfor mottaket, fordi man må bruke mye energi på å skjule hvordan det egentlig står til, ikke kan ha med venner hjem, ta følge til og fra skolen og så videre. Disse ungdommene valgte å benytte seg av tilbud om fritidsaktiviteter for å fylle mest mulig av fritiden, både fordi de ikke kunne omgås venner hjemme og fordi de ikke kunne omgås venner ute. For, som moren fortalte oss:

«De har veldig fokus på trening. Det er bra. Men når det gjelder venner, så er det litt vanskelig... Det kunne vært veldig fint om de som er unge, barn, kunne fått arbeidstillatelse. Da kunne de ha tjent litt lommepenger. Alle kameratene deres utenfor mottaket jobber og har litt penger som de kan bruke når de treffes ute. Mine barn har ikke noen penger. Hvis jeg spør om de ikke har lyst å være ute med venner sier de, 'men mamma, vi har ikke penger, vi kan ikke gå på kino, ikke på kafé, hvordan kan vi møte venner ute? Det er bedre å være her og få ordentlig mat som du lager enn å sitte på kafé og være sulten fordi vi ikke har penger'. Vi bruker jo alle pengene på mat. Jeg lager mat hele tiden. De trener og vokser og spiser veldig mye, de trenger det.»

En far til en ung tenåring fortalte om belastninger på forholdet mellom ham og sønnen på grunn av den dårlige økonomien:

«Han trenger jo mye, men jeg kan ikke fikse det for ham. Jeg har ikke noen jobb, får ikke lov å arbeide. Han er veldig hissig, han blir frustrert og kan bli sint på meg, men han vet at vi har ikke økonomi. Han roer seg alltid igjen. Jeg går ut, jeg blir stille og snakker ikke, da vet han at han må roe seg ned og det gjør han.»

Denne gutten og hans far hadde utviklet en felles mestringsstrategi, der faren viste forståelse og ikke protesterte eller irettesatte verbalt når sønnen ble hissig og frustrert, mens sønnen til gjengjeld tok til seg de ikke-verbale signalene som var farens reaksjon og roet seg ned igjen. Denne faren uttrykte sin hjelpeløshet gjennom ikke å ha noe annet svar til sønnen enn en bekreftende taushet som sa: 'Du har rett, men jeg kan ikke gjøre noe med det og det vet du også, og vi har bare hverandre, så ro deg ned'.

Begge disse foreldrene kom inn på problemet med arbeidstillatelse. Dette påpekte som vi nevnte

i forrige kapittel også helsesøster i mottaket der ungdommer ikke hadde plass på videregående skole. Til grunn for den dårlige familieøkonomien ligger jo ikke bare at utbetalingene til beboere i mottak er lave, men at beboerne – voksne som ungdom – i liten grad har eller kan få arbeidstillatelse. Det blir dermed viktig å se de strukturelle hindringene for den mest opplagte mestringsstrategien her, nemlig å finne seg en jobb.

Involvering av barn i familiens asylprosess

Det varierer sterkt hvordan foreldrene snakker om asyloppholdet, asylsøknaden, og framtiden med sine barn. Foreldrenes forståelse av sine barn og hva som er best for dem henger sammen med utdanningsnivå, barnas alder, og varierende forestillinger om godt foreldreskap. En del foreldre lar være å informere barna om status for asylsøknaden ut fra et ønske om å skåne dem eller de vet ikke helt hvordan de skal snakke med barna om den vanskelige situasjonen enten fordi de ikke vet hvordan de best skal gjøre det, eller fordi de selv er nedkjørt og ikke orker å takle denne vanskelige oppgaven og skyver den foran seg. På den annen side bor mange familier så tett sammen at det blir umulig å holde barna utenfor foreldrenes samtaler seg imellom, eller foreldrene har ikke noe sted å være alene med sin fortvilelse, også når avslagsbrev fra UDI kommer. Kunnskap om situasjonen kan også formidles på ikke-verbale måter både til større og mindre barn, som er sensitive for foreldrenes sinnstilstand. Dette er situasjoner som de fleste voksne ikke har noen forutsetning til å mestre på egenhånd, og det er lite som tyder på at barn utvikler positive mestringsstrategier her. Å unngå temaet er en utbredt felles mestringsstrategi for foreldre og barn, som kan fungere hensiktsmessig i en periode, men som blir belastende på lengre sikt. Fra Sverige kjenner vi eksempel på en mer åpenbart uhensiktsmessig mestringsstrategi, der et større antall barn utviklet apati som en respons på en serie med sterkt negative erfaringer, der vold i hjemlandet før flukten og negativt svar på asylsøknaden i Sverige utgjorde endepunktene (SOU: 2006, Bodegaard 2004, Joelsson & Dahlin, von Folsach & Montgomery, 2006).

Det er mulig å støtte foreldres og barns felles evne til mestring både av selve asylsituasjonen og av belastende erfaringer, for eksempel gjennom felles tiltak rettet mot barn og foreldre i mottak. Samtalegruppene som ble gjennomført og evaluert i Midt-Norge er ett eksempel på slike tiltak (Berg et al. 2006). Et annet tiltak som er satt i

gang, men ikke evaluert, er foreldreveiledningsprogrammer for foreldre i asylmottak. I neste avsnitt skal vi gå nærmere inn på dette.

Foreldreveiledningskurs

Det er blitt avholdt kurs i foreldreveiledning (dialogbasert foreldrekurs, ICDP ol) i 46 mottak i 2010. Flere av de ansatte vi traff hadde vært med på slike kurs og hadde enten planer om å sette i gang foreldreveiledning eller de hadde forsøkt å gjøre det. I en samtale med nestleder ved det desentraliserte mottaket sa han:

«Barna får det stort sett ganske godt hos oss, vil jeg si – i og med at mottaket er desentralisert, bor de jo ganske naturlig og ikke stuet inn på ett sted sammen med masse andre asylsøkere, og de kan ha et ganske normalt liv... Mange sliter litt med å leve i foreldrerollen, ikke bare med å sette grenser og rammer, de sliter litt med hele den spesielle situasjonen som familien er i. Men den er det vanskelig å gjøre noe med.»

Her setter nestlederen fingeren på det egentlige problemet for familiene, nemlig den situasjonen de er i som asylsøkere, som de som mottaksansatte ikke kan gjøre noe med. Men han ser også muligheter innenfor de strukturelle rammene:

«Det er kanskje ikke mest et økonomisk spørsmål, men et spørsmål om å bruke personalet vi har på en god måte. Vi har egentlig et godt foreldreveiledningsopplegg, av Magne Raundalen, ganske omfattende, med en ukes kursing av foreldre. Interessant, men litt ressurskrevende – alle de ansatte må være på plass den uka, bare det kan være vanskelig å få til. Noen foreldre er ikke interessert, mens andre er kjempeåpne og forteller at de sliter med problemer. Det er jo stor forskjell på foreldrene. Noen tar ikke inn over seg at de har fått avslag og snakker da heller ikke med barna om det. Andre er usikre og utsetter å håndtere dette.»

Våre data tyder på at slike programmer kan ha positiv effekt på barns evne til mestring, men her vil mye avhenge av tiltakets ressurser i form av tid og kompetanse. En systematisk evaluering av både avlyste, utsatte og implementerte foreldreveiledningsprogrammer rettet mot foreldre i asylmottak ville gi mer sikker kunnskap på dette området.

Foreldres deltakelse og nettverk

Livssituasjonen på mottak er i hovedsak passiviserende, spesielt for de voksne beboerne, som i liten grad har tilgang til skole/opplæring eller arbeid. Foreldre med begrenset kontroll over egen livssituasjon strever med å fungere som foreldre for barn som har et tilnærmet normalt liv utenfor mottaket. Aktive og ansvarlige foreldre med et godt fungerende sosialt nettverk er derfor en del av målet for mottakenes arbeid med å støtte foreldre i foreldrerollen. Flere tiltak er aktuelle her. Ved noen mottak finnes det foreldre som deltar i drift av barnebaser, som er engasjert i fritidsaktivitetene for barn på mottaket eller i lokalmiljøet, som deltar på foreldreveiledningskurs og stiller opp på dugnader på mottaket eller i lokalmiljøet. I undersøkelsen vi har gjort er hovedvekten ikke uventet på det som kanskje er nærmest for dem selv, slik som foreldreveiledningskurs, aktiviteter for barn på mottaket, og dugnader på mottaket, men her er det stor spredning i hva de engasjerer seg i. Vi er for øvrig ikke kjent med noen systematisk forskning på foreldrenes deltakelse i lokalmiljø og nettverk, eller på den mulige effekten av slikt engasjement og tilknytning på barnas mestring. Enkelte mottak melder om noe de oppfatter som en paradoksal situasjon, der beboere har blitt så godt integrert i lokalmiljøet at lokale organisasjoner motarbeider konsekvensene av statlige beslutninger når det gjelder vurderinger om barns tilhørighet til riket: 'Vi har gjort jobben vår for godt, vet du – her jobber vi for integrering og så ender det med en masse trøbbel og saksomkostninger!'

Relasjoner utenfor kjernefamilien

Gode og stabile relasjoner til trygge voksenpersoner er av vesentlig betydning for barn som ellers lever under vanskelige forhold. Foreldrene er de viktigste voksenpersonene, men også tillitsbånd til voksne utenfor kjernefamilien kan ha stor innvirkning på barnas mestring (Tsuda 1994, Førde 2007, Backe-Hansen 2004). Dette gjelder flere kategorier voksne, og vi skal komme inn på flere av disse under. Også relasjoner til andre barn er sentrale, enten det er skolekamerater, lekekamerater i nærmiljøet eller andre mottaksbarn, slik vi så i kapittel 5. Felles for alle disse relasjonene er at de er svært sårbare for brudd. Hver gang familien flytter, brytes de opp fra relasjoner som de har etablert, og dette er i stor grad relasjoner som det er vanskelig for barn å opprettholde over større avstander.

De mottaksansattes betydning for barna

Spesielt i sentraliserte mottak kan de ansatte være slike støttespillere for barna. Som også tidligere forskning har vist, har de ansatte ved mottaket ofte en viktig rolle i forhold til barna. I et tidligere prosjekt traff vi en barnevernutdannet kvinne som var i mottaket for å observere og lære.

Hun påpekte:

«Barna er i liten grad sammen med de voksne beboerne, de søker til de ansatte, bort fra de voksne med problemer... De søker seg til de få voksne som har det de trenger, som kan gi dem oppmerksomhet. Det trengs flere fagpersoner i mottak, barnebasen skulle drives av fagpersonale som er til stede for barna. De kunne trenge noen i barnebasen som har ansvaret for å lage et opplegg, noen som kan det barnefaglige.»

I mottak vi har besøkt i dette og tidligere forskningsprosjekter, har de ansatte vist omtanke for barna i mottaket og gitt dem av sin tid og oppmerksomhet. Dette gjelder uavhengig av stilling. I alle mottakene har vi også opplevd at grensene som gjelder i forhold til beboerne i mottaket, spesielt med tanke på tilgang til de ansattes egne fellesarealer, ikke har vært praktisert like strengt overfor barna. I noen mottak går barna ut og inn av slike fellesarealer, skolebarna gjør lekser der, de mindre barna tegner eller koser med de ansatte. Dette bekrefter de tankene den barnevernutdannede kvinnen ovenfor hadde gjort seg. De ansatte i mottak representerer for barna en trygghet og en kilde til oppmerksomhet som de har behov for og oppsøker. Dette gjelder ikke bare den/de barneansvarlige, men i høy grad også andre ansatte.

Vi har i flere mottak opplevd at den barneansvarlige i mindre grad enn forventet har vært til stede for barna, selv om dette langt ifra gjelder alle. For noen henger dette sammen med at stillingen som barneansvarlig har en overveiende administrativ karakter, der planlegging, delegering, koordinering og oppfølging står mer sentralt enn personlig kontakt med det enkelte barn. Dette har med organiseringen av arbeidet og fordelingen av oppgaver å gjøre, og gir ikke i seg selv grunn til bekymring. Derimot kan det se ut til at arbeidsforholdene i mottak gjør det spesielt vanskelig å få tak i og holde på kvalifiserte søkere. Dette kan gi grunn til bekymring. Vi vil understreke at det mangler systematiske data på dette og at det er behov for mer forskning som fokuserer direkte på de ansattes arbeidsforhold. Likevel ser vi grunn til

å melde fra om våre inntrykk fra virkeligheten i asylmottak, der sykemeldinger og midlertidig ansatte gjør at kontinuiteten i og oversikten over det barnerettede arbeidet kan være vanskelig å opprettholde. Dette gir grunn til bekymring, og henger sannsynligvis sammen med to overordnede forhold: den generelle midlertidigheten i hele mottakssystemet, og den ekstra belastningen det kan være å se at barn man har et ansvar for, ikke får sine behov dekket.

Barns øvrige sosiale nettverk i mottaket

I vår survey-undersøkelse spurte vi mottakene om andre beboere skapte utrygghet for barn. Vi spurte også om andre beboere var en sosial resurs for barna på mottaket. Begge deler kan selvsagt være sant samtidig, fordi noen beboere kan fungere som støttespillere for barna, mens andre har en adferd som gjør barna utrygge. I disse spørsmålene har vi ikke differensiert mellom voksne og barn blant «andre beboere», og det er godt mulig at mottakene først og fremst har tenkt på voksne beboere når de har svart. Svarene vi fikk, reflekterer dette, men det er likevel en klar overvekt av svar som tyder på at andre beboere først og fremst fungerer positivt for barna. Men selv om det er færre mottak som melder at andres adferd gjør barna utrygge er dette verdt å ta notam. Vi har tidligere intervjuet barn hvor de sier at de opplever andre beboeres uro og sinne som truende.

Tidligere forskning i norske asylmottak har vist at barn i stor grad etablerer nettverk innenfor mottaket, der relasjoner til andre barn og til enkelte voksenpersoner blant beboerne og blant frivillige hjelpere inngår i tillegg til relasjoner med de ansatte. For små barn under skolealder som bor i sentraliserte mottak er dette særlig viktig, fordi de tilbringer det meste av tiden på mottaket (Seeberg 2009).

Sosiale nettverk utenfor mottaket

Barn kjenner også folk som ikke bor i mottaket, og noen av disse kan være svært viktige for deres selvfølelse og mestringssituasjon. Noen av disse relasjonene har de etablert lokalt, på skolen eller i barnehagen, og knytter dem sammen med medelever, andre barn i barnehagen, lærere og ansatte i barnehagen. Fritidsaktiviteter er en annen arena for å videreutvikle kontakter og vennskap. For noen, særlig gutter, er deltakelse f.eks. på fotballaget viktig for å bli godt kjent med andre, og gi en anledning til å hevde seg og får positive tilbake-

meldinger. Dette er relasjoner som normalt blir brutt ved flytting. Andre viktige relasjoner kan de ha med venner og kjente av familien som bor i nærheten eller i andre deler av Norge. Dette er relasjoner som man må anta er relativt stabile over tid, fordi også foreldrene vil arbeide med å opprettholde dem.

Barnehagen: ansatte og andre barn

I økende grad har mottaksbarn plass i barnehage utenfor mottaket. Mange har fortsatt bare deltids-plass, slik at de kan falle litt utenfor det sosiale samværet med andre barn i barnehagen, som er basert på felles rutiner, språk, erfaringer og referanser. Det er ikke forsket spesifikt på hvilken rolle sosiale nettverk i barnehagen spiller for mottaksbarnas evne til mestring, men annen forskning om barn i vanskelige situasjoner tyder på relasjoner og innhold i barnehagen er viktige for barna, og dermed også for deres mestring (Kvelling 2010). Samtidig har vi erfaringer med at innkjøringsperiodene ikke er smertefrie for barn, hvor det kan ta tid å bli inkludert i de andres samvær og lek.

Skolen: ansatte og medelever

Skolen blir særlig viktig for de større mottaksbarna, ikke bare på grunn av denne integreringsfaktoren og den faglige kompetansen den gir, men også på grunn av lærernes viktige rolle i disse barnas liv. Behovet for å finne iallfall én trygg voksenperson som er interessert og villig til å yte omsorg og støtte kan også gi seg utslag i en iver etter å bli lærerens ønske-elev, der læreren føler at en så stor innsats gjør at barna fortjener ekstra oppmuntring og tid. Flere barn forteller om at lærere er viktige personer som de henter støtte og informasjon fra (se også Olsson 2010, Ascher og Melander 2010). Andre kan imidlertid oppleve at de overses og får lite hjelp til å mestre skolearbeidet. En del barn har gode venner på skolen, men det er også mange som opplever at de står utenfor dette fellesskapet i de vanlige klassene, og andre igjen blir ignorert. Likevel er tilhørighet til skoleklassen og fellesskapet der viktig. En siste faktor som bidrar til å gjøre skolearbeidet viktig for mottaksbarna, er at det er lite annet som framstår som meningsfylt i deres hverdag. Skolen står for normal tid og et normalt liv, og så lenge man er innenfor skolens område enten fysisk eller i form av leksearbeid, befinner man seg innenfor det normale livet. Dette forsterkes også av at en del mottak tilbyr leksehjelp og et sted å gjøre lekser som også

står i kontrast til de sentraliserte mottakenes beboerrom og korridorenes virkelighet, for eksempel inne på de ansattes møterom eller kjøkken. Alle disse faktorene i samspill med det enkelte barnet vil bidra til at en innsats på dette området vil være en hensiktsmessig mestringsstrategi både på lang og kort sikt.

Familie og venner andre steder

Flere av familiene vi snakket med, spesielt blant dem som hadde vært relativt lenge i Norge, hadde venner og kjente og til dels slektninger andre steder i Norge. Andre hadde knyttet seg til religiøse samfunn som norske menigheter eller etnisk pregede kirkesamfunn og var aktive her. For alle disse var det et felles trekk at hele familien deltok i disse nettverkene, og relasjoner gikk på kryss og tvers mellom barn og voksne og knyttet mange bånd. Hele familien kunne dra på besøk til venner et stykke unna, barn deltok i aktiviteter og leirer i religiøs regi, eller hele familien gikk sammen i kirken. Slike relasjoner er mindre utsatt for brudd ved flytting innen Norge enn de helt lokalt forankrede nettverkene ved f. eks. skole og barnehage, og kan dermed sammen med foreldrene bidra til kontinuitet og trygghet for mottaksbarna.

Beboere i asylmottak har også venner og familie utenfor Norge. Barn som har minner fra hjemlandet, knytter disse minnene til personer – besteforeldre, venner, naboer, lærere (se f.eks. Ascher og Melander 2010). Ikke alle minnene er gode, men heller ikke alle er vonde. Vi har ikke systematisk kunnskap om opprettholdelse av slike relasjoner for familier og barn i norske mottak, men forskning på transnasjonale familier tilsier at slike relasjoner opprettholdes der dette er mulig (se f. eks. Bak og von Brömsen 2010, Melander 2007, Orellana et al. 2001, Skrbis 2008). Fra annen forskning kjenner vi til at bekymringen for slektninger i hjemlandet kan være en vesentlig kilde til psykisk uheld, dette gjelder også barn (Ascher og Melander 2010). Transnasjonale nettverk, og særlig nettverk med base i det opprinnelige hjemlandet, vil være av stor betydning for barnas mestring av en eventuell retur, noe vi skal ta for oss i neste del av denne rapporten.

Oppsummering

Hvilke mestringsstrategier er tilgjengelige for barna?

Medfølgende barn i asylmottak har et handlingsrom som begrenses av situasjonen de lever i, men likevel ser vi at barn i ulike aldre tar grep for å mestre sin situasjon. Strategiene utvikles i tett

samspill mellom barnas egen kompetanseutvikling og omgivelsene, og vil variere med hvilke(t) aspekt ved situasjonen barnet søker å mestre. I samspill med foreldrene og deres mestringsevner og -muligheter kan noen barn utvikle en kompensasjonsstrategi, der de går inn i de delene av foreldrerollen som foreldrene ikke makter å fylle. Dette kan sees i sammenheng med at barna føler at de har en bedre livssituasjon enn foreldrene. En viktig strategi i skolesammenheng er å arbeide hardt for å oppnå en rolle som mønsterelev. Dermed oppnår de både å tilfredsstillere foreldrenes forventninger og å etablere en god relasjon til læreren, som ofte spiller en viktig rolle som trygg voksenperson i mottaksbarnas liv. Barn i sterkt desentraliserte mottak er mer entydig avhengig av foreldrene når det gjelder tilgang til ulike mestringsstrategier. I forhold til de ansatte i mottaket (spesielt sentraliserte mottak) er barna ofte kontaktsøkende og tillitsfulle, noe som igjen kan gi dem et godt forhold til trygge voksenpersoner, og i tillegg gi tilgang til de mottaksansattes deler av mottaket, som ofte har et sterkere preg av normalitet enn resten av mottaksarealet. Denne strategien er begrenset grad tilgjengelig for barn i desentraliserte mottak. Det samme gjelder en aktiv etablering av nettverk med andre beboere i mottaket, både voksne og barn. Alle barn og i noe mindre grad ungdommer er i tillegg avhengige av foreldrene for å utvikle og beholde sosiale nettverk som går ut over mottaket og lokalsamfunnet og inkluderer familie og venner andre steder i Norge, i hjemlandet, og transnasjonalt. En slik mestringsstrategi avhenger også av tilgangen på ressurser som gjør slik translokal kontakt mulig, for eksempel kommunikasjonsteknologi eller reisepenger.

Hvordan kan slike strategier være hensiktsmessige eller uhensiktsmessige?

Strategier som fremmer barnas egen evne til å utvikle resiliens må sies å være hensiktsmessige, mens strategier som på kort eller lang sikt fører til en forverret situasjon for barna må sies å være uhensiktsmessige. Ikke alle mestringsstrategier er hensiktsmessige i alle sammenhenger, og det er ikke alltid lett å forutsi hvilke sammenhenger som støtter hvilke strategier. For eksempel kan familien og personalet de møter på mottak og i barnehage/skole utgjøre to ulike mikrosystemer for barna, med ulike ideologiske føringer på hva som er riktig og normale roller for barn og foreldre. Konflikt mellom disse systemene kan eksempelvis medføre at barns forsøk på å kompensere for

foreldres svikt oppfattes som en mer uhensiktsmessig mestringsstrategi av de mottaksansatte enn det er grunnlag for, sett fra familiens eller barnas ståsted. Samtidig er erfaringen fra annen forskning at barn også lett tilpasser seg forskjellige situasjonsspesifikke forventninger som del av den kompleksiteten sosialiseringprosessen innebærer (se f.eks. Lidén 2005). Uansett kontekst er det vesentlige at de opplever situasjoner der de får positiv bekreftelse på hvem de er som personer, og at de har med seg hendelser og ferdigheter som bygger opp om fortellingen om hvem de er og hva de kan mestre. Annen kunnskap om barn i vanskelige livssituasjoner peker på viktigheten av at barn har andre personer de kan betro seg til om hva de opplever som vanskelige eller å få forklaringer på hva situasjonen de er i. Tillitsfulle relasjoner er dermed avgjørende, men dette tar tid å utvikle.

Hva er viktig for at barna skal kunne utvikle motstandskraft og hensiktsmessige mestringsstrategier?

Mellom foreldre, barn og mottaksansatte ligger det flere relasjoner som gjensidig påvirker hverandre. Foreldres forhold til sine barn, foreldres forhold til hverandre, foreldrenes forhold til de mottaksansatte, og de mottaksansattes relasjoner til barna og til hverandre er alle viktige elementer i rammene for barns mestringsvilkår. Balansen mellom disse ulike forholdene er ofte vanskelig, noe som reflekteres i det norske makrosystemets opptatthet av «ansvarliggjøring av foreldrene» og «styrking av foreldrerollen»¹³.

Det vanskelige i denne balansegangen har å gjøre med flere aspekter ved livet i mottak. Språklige og kulturelle forskjeller mellom foreldre og mottaksansatte gir rom for forventninger som ikke passer sammen og for misforståelser. Selv når kommunikasjonen er god, gjør foreldrenes marginale rolle i forhold til det norske samfunnet at deres definisjoner av foreldrerollen og sin utøvelse av den har mindre vekt enn de mottaksansattes normer og forståelser. Denne makt-asymmetrien blir videre forsterket i samsvar med foreldrenes avhengighet av de mottaksansatte langs

¹³ Se f.eks. diverse tilsynsrapporter for asylmottak fra UDIs regionkontorer, refleksjoner i intervjuene med ansatte i dette prosjektet, samt «Innlegg av arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen på UDIs vårkonferanse, Oslo 6. juni 2006» http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/taler_artikler/minister/arbeids-og-inkluderingsminister-bjarne-/2006/udis-varkonferanse.html?id=113553.

flere dimensjoner som for eksempel økonomi, informasjon og tilgang til ressurser av andre typer, også i forbindelse med asylsøknaden. Jo mer passive og maktesløse foreldrene blir, desto vanskeligere blir det å opprettholde legitimitet og autoritet som foreldre.

Fordi foreldrene har en helt sentral rolle i forhold til sine barns mestring og ofte representerer den eneste virkelige kontinuitet i barnas liv, er foreldrenes mestringmuligheter et nødvendig sted å begynne når man vil legge til rette for barns mestringmuligheter. En underbygging av foreldrenes mestringsevner kan skje for eksempel ved hjelp av meningsfylt aktivitet som opplæring, arbeidsrettet praksis og arbeid, så vel som gjennom foreldreveiledningskurs som tar høyde for ulike kulturelle tilnærminger til foreldrerollen, og bruk av samtalegrupper for barn og foreldre. Den viktigste strategien her vil imidlertid være økt mulighet til aktivisering.

Fordi stabile sosiale relasjoner både med voksne i mottak, skole og barnehage, og venneforhold med andre barn er viktige for mestringsevnen, vil vi framheve betydningen av å legge til rette for mest mulig stabilitet i mottaksfamiliens liv. Stadig flytting, ikke minst på grunn av opprettelse av nye og nedleggelse av gamle mottak, gir tap både for det enkelte barn og i kompetanse på mottaksnivå som vi ser som uheldig sett i lys av vårt materiale. Opprettelse av retursentre vil ytterligere bidra til slike brudd. Vi ser videre at både helt desentraliserte og helt sentraliserte mottak innebærer risikofaktorer her, og vil anbefale en mellom-modell der det er mulig å få til.

Bedret familieøkonomi, eller redusert fattigdom, ville bidra til en mindre presset situasjon, også i forhold til venner utenfor mottaket, og gitt tilgang til denne mestringsstrategien, som er særlig viktig for litt større barn.

Med tanke på returforberedelser, men også med tanke på barnas evne til å håndtere sine liv som helheter og ikke som bruddstykker, vil vi også anbefale å legge til rette for, og oppmuntre, kontakt med sosiale nettverk og vedlikeholdelse av translokale og transnasjonale sosiale relasjoner.

7 Retur og barns mestring

Når asylsøkere med endelig avslag blir boende i mottak i mange år, enten fordi de ikke vil eller kan returnere til opprinnelseslandet, reiser det en rekke vanskelige problemstillinger for asylsøkerne selv, for mottakene og for UDI. Ifølge regel-

verket skal personer uten lovlig opphold forlate landet frivillig eller returneres av politiet. Dette er bare i liten grad blitt effektivt, både fordi mange av asylsøkerne med avslag er ureturnerbare og fordi det er problematisk å utsette familier med barn for tvangsretur med politi. Betegnelsen «ureturnerbare» asylsøkere brukes om asylsøkere uten lovlig opphold som av forskjellige grunner ikke kan uttransporteres til opprinnelseslandet. Det kan være land som ikke tar imot tvangsreturnerte, asylsøkere fra land der Norge av sikkerhetsgrunner ikke tvangsreturnerer folk eller andre årsaker. Disse befinner seg i en situasjon der de ikke har lovlig opphold, ikke kan tvangsreturneres, men bare kan reise tilbake frivillig. Ettersom de fleste kommer fra områder med krigstilstander eller elendige livsforhold, velger de fleste å bli. Fordi de politiske realitetene endrer seg både i Norge og i de respektive opprinnelsesland, vil familier som i dag er ureturnerbare kunne returneres på et seinere tidspunkt, mens de som i dag kan returneres kan bli ureturnerbare under andre politiske realiteter. Konsekvensen er at mange familier uten lovlig opphold blir boende i årevis i mottak med reduserte rettigheter og håper på å få bli. Fram til 2010 er bare få familier med reiseplikt blitt tvangsutsendt og få har reist frivillig med IOM (International Organisation for Migration). Frivillig retur er UDI og IOMs betegnelse på retur som foregår i regi av IOM og i samarbeid med asylsøkerne selv.

Pr. 30. september 2010 bodde totalt 4617 barn under 18 år på asylmottak i Norge. 1231 av disse var barn i familier som hadde utreiseplikt, dvs. de hadde fått endelig avslag, men var ureturnerbare eller hadde ikke returnert frivillig og tvunget retur var ikke iverksatt. Av disse var 669 barn mellom 1 og 5 år, 290 barn mellom 6 og 10 år og 272 barn mellom 11 og 17 år. 228 av disse barna hadde oppholdt seg lenger enn tre år i landet. (UDI, oktober 2010).

For asylsøkere betyr endelig avslag på asylsøknaden at de oppholder seg ulovlig i landet. Blir de boende på mottak, mister de en del av de rettighetene de har hatt som asylsøkere. Endelig avslag betyr at de har følgende muligheter; de kan fortsette å bo på mottakene og håpe på amnesti eller at endring i regelverket kan omgjøre statusen deres, de kan reise fra mottaket og leve illegalt og uten noen ytelser fra UDI, eller de kan søke om såkalt frivillig retur med IOM. Frivillig retur innebærer at familien får et støttebeløp pr. medlem og kan delta i et av IOMs returprogram avhengig av det landet de skal returnere til. Støttebeløpets maksimumsstørrelse er kr. 20000 pr. person, og

støtten ytes dersom man søker innenfor den fristen for å forlate landet som man har fått av norske myndigheter. Beløpet blir redusert til kr. 15000 pr. person dersom man søker innen to måneder etter fristen, og til kr. 10000 pr. person etter dette.

Det finnes ikke noen oversikt over hvor mange familier som forsvinner fra mottak. 513 familie-medlemmer er blitt transgreturert pr. 31.10 i 2010 og 159 har returnert med IOM pr. 30.09.1010, mens tallene for 2009 er henholdsvis 341 og 111 (Statistikk fra Politiets utlendingsenhet). Altså en markant økning i tvangsreturer og en mindre økning i frivillig retur. Returprogram og prosjekter for forberedelse til retur er under stadig utvikling i UDI. I dag forberedes egne retursentre for asylsøkere med endelig avslag der en tenker seg at det skal organiseres egne programmer for retur og reintegrering i hjemlandet (eller 1. land).

Hvilke begrensninger innebærer endelig avslag for barnas rettigheter?

Barnefamilier kan fortsatt bo på det ordinære mottaket etter endelig avslag og inntil de returnerer frivillig eller tvangsreturneres, men endelig avslag innebærer en rekke reduksjoner i rettigheter og i økonomiske tilskudd.

- Basisbeløpet for en familie med to barn går ned fra kr. 5160 til kr. 3550 pluss et barnebeløp som ikke endres. For enslige forsørgere reduseres beløpet fra kr. 3100 til kr. 1600 pr. mnd, mens tillegg til enslig forsørger og barnebidrag blir uendret (2010). Basisbeløpet skal dekke all daglige utgifter.
- De som har hatt rett til å arbeide mister denne retten.
- Retten til det som ikke er brukt av et bestemt antall timer norskkurs bortfaller.

- Personer over 16 år mister ofte muligheten til opplæring
- Tilgang til barnehageplass er ikke regulert av noe lovverk, det er opp til UDI, det enkelte mottak og kommune å vurdere.
- Barns rett til barnevernstjenester og helsetjenester gjelder alle barn uansett oppholdsstatus.

Hvordan praktiseres regelverket på mottakene?

Vi har i spørreundersøkelsen til mottakene stilt følgende spørsmål:

Gis barn og unge i familier som har fått endelig avslag på asylsøknaden et likestilt tilbud med andre barn på mottak.

Mottakene skulle ta stilling til om barna fikk et likestilt tilbud uavhengig familiens oppholdsstatus når det gjaldt tilbud til barn under skolealder, samt skoletilbud og fritidsaktiviteter. Som det framgår av tabell 1.21 har de aller fleste mottak de samme tilbud til barna i familier med endelig avslag som til familier uten avslag. Ingen melder om at oppholdsstatus har fått betydning for tilgang til grunnskoleundervisning og fritidsaktiviteter. Familiens oppholdsstatus har heller ikke betydning for barnehageplass for 4–5 åringer, og bare få mottak sier at dette har en konsekvens for barnehagetilbudet til de yngre barna (6 mottak). Det er noen få mottak som ikke gir tilbud om barnebase og tilsyn til barna i disse familiene.

«Barnets beste i alle sammenhenger»

Generelt tegner det seg et bilde av at barn i familier med endelig avslag på asylsøknaden får samme muligheter til å delta i barnebase/barne-

Tabell 1.21 Likestilt tilbud til barn og unge som har fått endelig avslag på asylsøknaden. Hele tall.

	Ja	Nei	N
Tilsyn for 0–2 åringer	51	2	68
Barnebase under pedagogisk ledelse	31	2	55
Barnehage for 2–3 åringer	53	6	70
Barnehage for 4–5 åringer	69	1	72
Grunnskoleundervisning	70	0	72
Undervisning for elever 16–18 år	51	12	71
Fritidsaktiviteter	72	0	74

hage, grunnskole, fritidsaktiviteter og velferdsgoder, med få unntak. Når det gjelder de tilbud som mottaket har ansvaret for svarer de fleste at de ikke ønsker å gjøre forskjell på barna etter foreldrenes status, de mener at barnets beste skal anvendes som prinsipp så lenge barna bor i Norge:

- Vi skal gi dem et bo- og oppholdstilbud så lenge norske myndigheter velger å la dem bo i Norge og på vårt mottak. For uten om de som har trekk i basis vet ikke vi så mye om de har fått negativt svar fra myndighetene.
- Det har ingenting å si for tilbudet til barna, hvor asylsaken står. Barna skal ha likt tilbud til den dagen de drar ut av landet/ eller blir bosatt.
- Alle har samme tilbud. Når det gjelder barnehage blir det tildelt også barn med endelig avslag hvis foreldre ikke klarer ta deg av barna (psykisk syk) Da søkes det om ekstraordinært tilskudd grunnet sykdom.
- Barna kommer alltid først hos oss. Vi har tett oppfølging av helsesøster på stedet.
- Alle barn på barne- og ungdomsskole følger ordinær skoleundervisning i henhold til plikt. Det gis ikke barnehage til 2–3 åringer basert på UDIs regelverk. Mottaket har imidlertid fått tilskudd til særskilt tiltak for 2 barn.

Svarene viser at også helsetjenesten og andre relevante kommunale tjenester brukes når det er nødvendig uten hensyn til foreldrenes status. Samtidig kommer det fram at mottak og kommuner vurderer hvordan endret status skal tillegges vekt forskjellig. Dette gjelder særlig tilbudet til de over grunnskolealder.

- Ungdom har ikke rett på videregående opplæring etter endelig avslag. Vi har noen som har klart å få skoleplass likevel som hospitant eller annet, men dette er unntaksvis.
- Det er noen på voksenopplæringa som tror at hvis de har avslag så har de færre rettigheter enn de andre. De får så øra flagrer! :-)

I vår undersøkelse var videregående skoletilbud det eneste eksempelet der så mange som over 20 prosent av mottakene svarer at de unge ikke får videreført tilbudet. Ifølge forskriften til Opplæringslova (1998) har ikke asylsøkere rett til videregående opplæring. Likevel ser det ut til at praksis her er noe forskjellig. Flere mottaksansatte påpeker det de refererer til som retten til videregående opplæring bortfaller etter endelig avslag, likevel svarer så mange som 51 mottak at ung-

dommene under 18 likevel får fortsette. Dette kan bl.a. skyldes at elevene får fortsette ut skoleåret de har startet på. Voksenopplæringen har også noe ulik praksis i hva slags tilbud de unge med avslag får. Det er viktig å påpeke at av manglende rett til opplæring ikke er det samme som *forbud* mot opplæring. Flere mottak påpeker at barn og unge har et ekstra behov for aktiviteter når familien har fått avslag. Det er ofte en svært vanskelig situasjon for foreldrene, med mye ambivalens om hva som er best, dårlig råd og angst for fremtiden. Da er det viktig at barna og unge opplever kontinuitet med livet før avslaget og «friminutt» fra foreldrenes frustrasjon (Winsvold og Engebretsen 2011).

Som vi har berørt i kapitel seks kan man imidlertid diskutere hvilken kompetanse som er viktig for barn og ungdom, gitt et tosporet forløp, der en utgang for enkelte kan resultere i en periode uten lovlig opphold. Både de som kan returneres og de «ureturnerbare» har som andre barn og unge bruk for all den utdanningen de kan få så lenge de er i landet. Samtidig kan opplæring som forbereder dem til et liv i hjemlandet muligens sette dem bedre i stand til å mestre tanker på og realiteten om retur. Kunnskap om utdanningsmuligheter i hjemlandet, støtte i morsmålet og en orientering mot hjemlandet gjennom kontakt og eventuelt arbeidstrening kan være viktige tiltak.

Familier som blir på mottak lenge etter endelig avslag

Det var så mange som 1231 barn som bodde i mottak pr. 30. september 2010, der familien har fått endelig avslag på asylsøknaden. UDI oppgir at 228 av disse barna har bodd lenger enn tre år i landet. I vår undersøkelse oppgir mottakene som har svart at dette gjelder 242 barn. Mange av disse kan av forskjellige årsaker ikke tvangsreturneres, og ettersom forholdsvis få barnefamilier hittil er blitt uttransportert, og enda færre søker om frivillig retur, har mange barn blitt boende i mottak – ofte lenge.

Mottakene i vår undersøkelse var opptatt av å normalisere livet til disse barna så mye som mulig.

- Jeg syns det er viktig at man normaliserer hverdagen best mulig til barn med endelig avslag. I mange tilfeller velger foreldrene å ikke reise frivillig tilbake til hjemlandet sitt. Men velger å bli til de blir hentet. Derfor er det viktig at barna fortsetter å gå på skole eller barnehage.

Her argumenteres det for at barna skal fortsetter med de samme aktiviteter før og etter familiens avslag. I en undersøkelse av returforberedelser i mottak uttrykte personale og foreldre stor frustrasjon over denne situasjonen (Winsvold og Engebrihtsen 2011). Mottaksansatte var bekymret for barn som levde i mange år under vanskelige økonomiske vilkår, ofte med deprimerte og passive foreldre. Mange av disse levde under en helt uavklart situasjon ettersom foreldrene ikke ville returnere frivillig, og de heller ikke ble returnert med tvang.

Familier som vurderes som «ureturnerbare», lever i en lignende situasjon, med reduserte rettigheter og økonomi, men uten frykten for uanmeldt uttransportering. En relativ forutsigbarhet er viktig for at barn skal kunne mestre sin livssituasjon (Dyregrov og Raundalen 1997). I vår undersøkelse påpekte mottaksansatte at barn i familier uten lovlig opphold skulle ha de samme rettigheter som andre barn i Norge, men at familier med særskilte behov kan representere spesielle vanskeligheter.

- Utfordringen er i de familiene hvor det er behov for ekstra ressurser, og hvor skole/kommune må søke om ekstra ressurser via UDI, når familiene får endelig avslag.

Argumentene for å gi dem likeverdige tilbud i en særlig vanskelig periode er mange og er knyttet til grunnleggende mestringsstrategier, bl.a. behov for kontinuitet i relasjoner de stoler på og i utdanning for å utvikle basisferdigheter, egne evner og interesser. Det kan samtidig stilles spørsmål ved om det virker mot sin hensikt at barn i familier med utreiseplikt og som kan returneres, knytter seg stadig nærmere det norske samfunnet, til kamerater og til nærmiljø.

- Når barna med endelig avslag blir lenge sittende på mottak, synes vi det er veldig trist og barna får mer tilknytning og samtidig føler seg ikke som en del av fellesskapet.

Barn i alle aldre som bor i mottak er svært opptatt av begrepene *positiv* og *negativ* nærmest som karakteristikk på hverandre (Winsvold og Engebrihtsen 2011). Lang botid i mottak, som ofte indikerer *negativt vedtak*, kan være en kilde til skam og dårlig selvfølelse hos barn. På den andre siden kan det å være «veteran» også gi ekstra status fordi man kjenner personalet, har etablert nettverk utenfor mottaket og har oversikt over mulighetene i lokalmiljøet. Det kan over tid opple-

ves sosialt belastende å bo på mottak overfor skolekamerater og i fritidsaktiviteter. En mor i vår undersøkelse påpeker at hennes ungdommer skammer seg over å bo i asylmottak og prøver å skjule det overfor de andre elevene i klassen og i fritiden (se kapittel 6). Desentraliserte mottak er muligens mindre sosialt belastende fordi de ligner vanlige hjem.

«UDIs informasjonsprogram tar jo også opp dette med hvordan man forbereder barna på en eventuell retur. Retur blir nok tabubelagt også på et desentralisert mottak, men kanskje i litt mindre grad – likevel, de har jo mye kontakt med hverandre innenfor språkgruppene. De fleste søker sammen selv om de ikke bor samlet. Noen er bevisste på å holde seg litt unna, men de fleste søker sammen. Noen må man jo ha å snakke med, og da blir det å søke til dem som man har et felles språk med, selvfølgelig. De møtes ute, hos hverandre eller gjerne her på kontoret i åpningstiden.»

Den mottaksansatte som uttaler dette, viser til foreldrene og at disse ofte søker seg sammen i språkgrupper. Dette innebærer at særlig de yngre barn inngår i slike fellesskap. Hvordan de større barna håndterer situasjonen med lang botid og hvordan de opplever sin posisjon i ulike fellesskap vet vi imidlertid lite om.

Uavklarte situasjoner, angst for uttransportering og barnets beste?

De familiene som har fått avslag, som kan returneres, men som ikke returnerer frivillig, løper en konstant risiko for å bli uttransportert av politiet. Dette skjer uten forvarsel, ofte om natten for at familien ikke skal gå i dekning. Slike uttransporteringer har i det siste blitt mer hyppige, og når de skjer, oppleves de dramatisk og ofte uten at barna får tatt avskjed med dem de er knytte til. Når det ikke skjer og familier blir boende i lang tid i usikkerheten om når det vil skje, kan det skape en kontant frykt og beredskap som kan gå utover familiens og barnas helse og livsglede (Krogh 2007, Winsvold og Engebrihtsen 2011). Det er en av grunnene til at mange foreldre ikke informerer yngre barn om avslag, for å skåne dem mot å gå i lang tid med en begrunnet frykt for politiet. Dette er igjen problematisk fordi barna det gjelder, ikke får den nødvendige støtten til å forberede seg på og bedre kunne mestre retur og reintegrering i hjemlandet, når den tid kommer.

Returmottak og ureturnerbare asylsøkere

UDI har nå gått inn for en omorganisering av mottakssystemet med opprettelse av retursentre. Asylsøkere med endelig avslag vil bli flyttet til disse sentrene der de vil bli forberedt for retur til hjemlandet gjennom informasjonsopplegg og kompetanseutvikling. Det forutsettes at de som ikke velger frivillig retur, skal uttransporteres. Dette skal gjelde alle asylsøkere med endelig avslag (unntatt enslige mindreårige og personer under Dublin forordningen) uavhengig av om de kan tvangsreturneres eller ikke. Returmottakene skal være sammenlignbare med vanlige mottak, men være rettet mot retur og være for familier og enslige. Barna skal fortsatt ha rett til grunnskole, helst på den samme skolen som før flyttingen.

I UDIs modell gjøres det ingen forskjell på asylsøkere som av forskjellige grunner ikke kan returneres med tvang og de som kan tvangsreturneres. Vi er redde for at det vil innebære at mange familier blir boende like lenge i retursentre etter avslag som de i dag bor i vanlige mottak, med de samme mulige skadevirkninger på familiene som vi ser i dag. Vi forstår UDIs ambisjon om at retursenteret skal virke returmotiverende i seg selv, men norsk og internasjonal forskning peker mot at asylsøkere med avslag i hovedsak ikke returnerer før de ikke har noe annet valg (Winsnes og Engebrigtsen 2011).

Asylsøkende barnefamilier som av forskjellige grunner ikke søker frivillig retur, men som ikke kan tvangsreturneres, bør, etter vår mening blant annet av hensyn til barna, få midlertidig oppholdstillatelse med fulle rettigheter. For barna vil det bety en midlertidighet som er mer forutsigbar og en mulighet for familien til å forbedre sin livssituasjon, noe som igjen kunne gjøre dem bedre i stand til å velge frivillig retur for å reintegreres i hjemlandet.

Oppsummering

Hva er konsekvensene for barn etter endelig avslag på asylsøknaden?

Vår undersøkelse viser at barn under 16 år i all hovedsak beholder de samme rettighetene uavhengig av familiens asylstatus. Familiens økonomi og den psykiske slitasjen på foreldre med endelig avslag etter lang tid i Norge, kan imidlertid få store konsekvenser for barns psykiske hele og evne til å mestre hverdagen. Frykt for å bli hentet av politiet, uro over deprimerede foreldre og begrensinger på grunn av vanskelig økonomi kan gjøre det vanskeligere for barna å konsentrere

seg på skolen og delta på andre aktiviteter. De yngre barna som ikke blir informert om familiens situasjon kan imidlertid leve i forestillingen om at alt er som før.

Ungdom over 16 år mister i hovedsak muligheter for skoleplass eller norskundervisning, men vår undersøkelse viser at ved de fleste mottak er det likevel ungdom som gis et skoletilbud, eventuelt ut skoleåret de har fått avslag. For disse barna betyr avslag en helt ny virkelighet der de i verste fall mister kontakten med sine norske venner og aktivitetene utenfor mottaket og går inn i passivitet. Generell trangboddhet og vanskelig økonomi gjør ikke livet lettere for disse aldersgruppene.

Vi tror fortieelse om og tabuisering av retur som mange foreldre og mottaksansatte forteller om (Winsvold og Engebrigtsen 2011) er med på å vanskeliggjøre barnas evne til å forberede seg mentalt til retur og muligens til å mestre returen når den er en realitet. Vi tror også fortieelse er med på å gjøre foreldrenes fortvilelse og apati uforståelig for barna og kan vanskeliggjøre relasjonen.

Hvilke momenter er viktige for barns mestring når det gjelder retur?

En kan bare mestre en situasjon som er forholdsvis forutsigbar. Vi tror at også barn under 12 år bør bli involvert i familiens asylsituasjon, i samarbeid med foreldrene, slik at de i alle fall er mentalt forberedt på at de kan måtte returnere eller bli returnert. Vi tror videre at UDI på sin side må utvikle returpopplegg og programmer for barnefamilier som gjør det mer attraktivt å velge frivillig retur.

Basert på denne og de fleste andre undersøkelser mener vi at tilgang til skole og fritidsaktiviteter utenfor mottaket er helt nødvendig for at barna skal få utbytte av tiden i Norge, som de også kan bruke etter retur til hjemlandet. Å mestre sosiale arenaer og aktiviteter utenfor mottaket som idrett og lek, gir dem ressurser til å mestre frustrasjoner som oppstår når man bor lenge i mottak etter avslag på søknaden.

Modellen med retursentre som Regjeringen besluttet i 2010 vil innebære store endringer for medfølgende barn i asylsøkerfamilier. Barna skal etter denne modellen beholde retten til grunnskole etter familiens avslag – helst i samme skole som før avslaget – men familien vil bli flyttet til egne retursentre der aktivitetene er rettet mot at familiene velger frivillig retur eller blir uttransportert. Det heter i UDIs brev til Justisdepartementet 01.11.2010 at risikoen for uro vil være større i retursentre enn i ordinære mottak, samtidig som

det argumenteres for at barnefamilier har en konfliktdependerende effekt og virker stabiliserende på det sosiale miljøet på mottaket. Vi er urolige for at barna slik blir «prøvekaniner» for å få ned konfliktnivået i retursentre, som dersom det ikke virker etter hensikten, blir påført større belastninger enn i dag.

Hvilke tiltak kan hemme/fremme barns mestring av retur?

Her må vi skille mellom barn i familier som velger frivillig retur, barn i familier som ikke kan sendes hjem med tvang og barn i familier som kan forventes å bli uttransportert.

Vi tror raskere saksgang i UDI, returprogram som er skreddersydd til barnefamilier, og effektivisering av avslag og retur der dette er mulig, er viktige politiske tiltak som kan hjelpe familier og barn til en mer forutsigbar situasjon etter endelig avslag og med reintegrering i hjemlandet.

Når det er klart at familier skal returnere, bør også barna delta i program for forberedelse der det opprettes kontakt med skolemyndigheter og lokalsamfunnsinstitusjoner og der barna får morsmålsundervisning og undervisning/informasjon om pensum og læreplane i hjemlandet der det finnes. Slike programmer bør være så konkrete som mulig i å hjelpe familiene til å mestre livet i hjemlandet både psykisk og fysisk.

Barn er avhengig av sine foreldre og øvrige familiemedlemmer, følgelig er det like viktig at de voksne gis mulighet til å forberede seg til retur og til et liv i hjemlandet. Her spiller både kontantbeløpet som gis i dag en viktig rolle, men også arbeidstrening/opplæring under asylprosessen eller i slutfasen vil kunne hjelpe familien til å mestre retur til hjemlandet.

8 Sammenfattende drøfting og forslag til tiltak

I dette siste kapitlet vil vi drøfte noen hovedpunkter i den kunnskapen som vi har presentert i de foregående kapitlene, og avslutningsvis gi våre anbefalinger om hvordan tilbudet til medfølgende barn bør innrettes for å bedre deres muligheter til mestring. Det eneste asylsøkende barn har til felles, er at de bor i norske asylmottak og at de er under 18 år. De utgjør en mangfoldig målgruppe, dette er en utfordring i organiseringen og utføringen av tiltakene. Slike forskjeller mellom asylsøkere er imidlertid lite belyst.

Det finnes etter hvert en del studier av norske asylmottak, også med fokus på barns situasjon. I disse studiene presenteres en rekke forslag til tiltak for å bedre situasjonen, slik som en nedkorting av ventetiden, bedring av boforholdene, styrking av barneperspektivet og bedring av familienes økonomi. I det store og hele er dette gode forslag som vi også slutter oss til. Det finnes imidlertid begrenset forskning som belyser livssituasjonen med utgangspunkt i foreldrene og barnas forståelser og mestringsstrategier.

Vårt særlige bidrag til feltet er at vi har anvendt en helhetlig tilnærming gjennom å diskutere de strukturelle rammene opp mot mestringsbegrepet. Vårt metodiske grep der vi har benyttet en kvantitativ undersøkelse som kartlegger ressursituasjonen og forholdene på mottak kombinert med kvalitative studie har fått fram det sammensatte ved livssituasjon og leveforholdene for barn og deres familier. Undersøkelsen viser at mottakene legger mye arbeid i å gi barna og familien en så levelig situasjon som mulig og at mange viktige tiltak som skole, barnehage og fritidsaktiviteter er tilgjengelige. Det er imidlertid stor variasjon i tilbud i mottak og lokalsamfunn, og den kvalitative undersøkelsen tydeliggjør hvordan kompleksiteten i familiesituasjonen, usikkerhet omkring utfall av asylsøknaden og en vanskelig livssituasjon på mottak stiller store krav til barns mestringsevne.

Mestringsbetingelser

Som utgangspunkt for studien har vi stilt spørsmålet om hva som bidrar til at barn vil klare seg godt videre i livet, tross den vanskelige livssituasjonen de befinner seg i. Barndom er en formativ periode som legger grunnlaget for individets velferd og deltakelse i samfunnet på kort og lang sikt. Måten de møter hendelser og hverdagsvilkår på, setter spor. Migrasjon innebærer en transformativ periode, og for asylsøkere er utfallet ennå åpent. Dette innebærer at det ikke er avgjort hva slags framtid de skal rustes opp til å møte, noe som gjør at man må ha et tosporet løp i tankene.

Mestring må sees i sammenheng med de strukturelle forholdene og hvordan disse spiller sammen. Vi vil derfor avslutningsvis oppsummere noen overordnede perspektiver så vel som de viktigste strukturelle rammebetingelsene i mottaksperioden. Når det gjelder mestring vil vi trekke fram tre hovedpremissar: foreldreskap, sosialt nettverk og tilgang på velferdsgoder:

Å legge til rette for et fungerende foreldreskap.

Vår egen undersøkelse og forskning generelt viser at foreldrene spiller en nøkkelrolle for sine barns mestringsevne. Vi kan ikke tenke innsats overfor mottaksbarn uten å inkludere et perspektiv på foreldrenes situasjon. Vi kan heller ikke tenke tiltak overfor foreldrene, for eksempel når det gjelder psykisk helse eller konflikthfulle situasjoner, uten at barnas situasjon inkluderes. Det betyr at myndighetenes viktigste oppgave er å organisere mottaket og reglene rundt asylsøkere slik at asylsøkende foreldre får støtte til å håndtere foreldrerollen. Trangboddhet, dårlig økonomi, usikkerhet om fremtiden og tiltakende passivitet er sider ved asylsøkertilværelsen som kan gi psykiske reaksjoner som hindrer foreldre i å være støttespillere for sine barn.

Mange asylsøkere bor lenge i mottak, og har få muligheter til å tilegne seg ferdigheter som de kan bruke i det norske samfunnet eller i det opprinnelige hjemlandet hvis de returnerer dit. Vi finner ingen fordeler ved segregeringen av voksne i dagens modell, sett ut fra barnas muligheter til mestring. En gjennomgående kritikk av mottakssystemet slik det er organisert i Norge, er at det virker passiviserende særlig på voksne asylsøkere og at det lett fører til klientifisering og avhengighet av offentlige ytelser. Dette skyldes først og fremst at mulighetene til å arbeide eller kvalifisere seg til arbeid under asylsøkerperioden er sterkt innskrenket, og at det tilbys lite annen sysselsetting for voksne ut over 250 timer norskopplæring. En bedre integrering av voksne i aktivitetstilbud, kurs eller tiltak innenfor arbeid og opplæring hadde kunnet motvirke de sterke tendensene til passivisering, forverring av psykisk helse og svekket autonomi og autoritet som er utbredt hos foreldre og andre voksne beboere i asylmottak.

Segmentær assimilasjon er et velkjent sosialt fenomen i forbindelse med migrasjon. Det innebærer at foreldre og barna tilpasser seg det nye samfunnet i forskjellig takt og at barna ofte blir mye fortere kompetente enn foreldrene. Dette er spesielt aktuelt i mottaksfasen, der barna blir involvert i en rekke aktiviteter i lokalsamfunnet, mens mange foreldre blir sittende passive på mottaket.

Tilgang til barnehage, skole, helsetjenester og barnevern.

Vi finner at mottaksbarn har tilgang til grunnskole, helsetjenester og barnevern. Barnehage og skolen representerer arenaer som både kan

hjelp barn til å mestre integrasjonen i Norge og gi dem noen ressurser som kan hjelpe dem i hjemlandet. Barnas utdanning har vanligvis også høy prioritet hos foreldrene og er således et familieprosjekt. Barn under skolealder får i økende grad barnehageplass, og vi imøteser en styrking av denne tendensen, som er positiv for barns mestring. Men her ser vi også forskjeller i prioriteringer mellom mottak og i kommunenes tilrettelegging. Barn i grunnskolealder har fulle rettigheter opp til avsluttet grunnskole, og vi vil understreke den positive betydningen av dette for mestringen.

Når det gjelder medfølgende barn over 16 år, ser vi med bekymring på deres manglende rettigheter. Her er det stor variasjon i lokal praksis, og et sterkt behov for å styrke denne aldersgruppens rettigheter til utdanning og integrering, slik at deres muligheter til å mestre sin tilværelse også blir styrket.

Ikke bare tilgang, men også kvaliteten i tilbudene er vesentlig. Det er grunn til å være oppmerksom på at praksis i undervisningen av asylsøkerbarn ikke alltid følger regler og intensjoner. Vi har begrenset informasjon om kvalitet ut fra vår undersøkelse, men tilbakemeldingene typer på variasjon i kommuners og instansers innsats og prioriteringer. Vi finner også lite tilgjengelig norsk forskning på dette feltet. Når det gjelder undervisning har Østbergutvalget anbefalt økt satsning på opplæring av nyankomne elever i både grunnskole og videregående skole, samt økt kompetanse i barnehager. Det finnes dessuten en del tiltak som kan bidra til at barn og unge med begrenset norskkunnskaper kan få mer ut av skole og barnehage, som bruk av tospråklig lærere og leksehjelp, og som ikke er tiltrekkelig ivaretatt. SFO er også et tilbud som kan korte ned språklige og sosiale barrierer.

Når det gjelder andre velferdstjenester som barnevern og helsetjenester har vi ikke fått tilbakemeldinger om vesentlig forskjellsbehandling, selv om noen mottak etterspør økt innsats og oppfølging fra disse instansene. Psykisk helse er vesentlig for barns mestringsevne. Vi har i vår undersøkelse fått lite tilbakemeldinger og informasjon om dette. Vi vet mange mottak har barn som er i kontakt med barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), men kjenner ikke til kvaliteten i tilbudene de får. Vi kjenner også til at en del mottak har familier boende med barneverntiltak som avlastningshjem og i noen få tilfeller også akutt plasseringer eller lengre plasseringer utenfor familien. Vi sitter med lite informasjon om hvordan mottakene følger opp barn som ikke har det bra. At omgivelsene oppfatter signaler og har

rutiner for hvordan de skal følge opp slike barn er helt vesentlig.

Et viktig tilleggspremiss for å sikre kvalitet i velferdstjenestene til barn i asylmottak er kontinuitet i mottaksdriften. Dette vil ha betydning for utvikling av kompetanse i de tilbudene som de kommunale instansene står for. Likeledes er det viktig at familiene ikke overflyttes til nye mottak i denne sårbare perioden fordi det vil begrense oppfølging av igangsatt beredskap fra mottaket og eventuelle helsetjenester og barnevern. Også for skolegang er det klare faglige argumenter for kontinuitet i undervisningsopplegget.

Betydningen av sosiale nettverk og multikompetanse.

Barnas sosiale nettverk er en av de viktigste faktorene for at de skal mestre ventetiden i mottak. Vi har flere ganger i denne rapporten påpekt at kontinuitet og forutsigbarhet er viktig også for å etablere nettverk. De kontaktene de etablerer i barnehage og etter hvert skolen er med på å normalisere livet deres og lærerne og kameratene utgjør ofte de eneste sosiale relasjonene for barna utenfor mottaket. Da er det viktig ikke å flytte barnefamilier fra ett mottak til et annet, men å la barna følge én skole eller barnehage i den tiden de er i mottaksfasen. Asylsøkerbarn har mange oppbrudd bak seg, og det venter dem flere oppbrudd i fremtiden. Det å la mottakstiden være så enhetlig og stabil som mulig kan gjøre senere oppbrudd lettere å håndtere.

Mottaksansatte vurderer deltakelse i fritidsaktiviteter som svært viktig for sosiale nettverk og sosial og kulturell integrasjon. Slik deltakelse styrker også allmenne ferdigheter, selvfølelse og initiativ, som kan være nyttige uansett om de skal bli i Norge eller ikke. Tilrettelegging for aktiviteter i fritiden krever innsats og oppfølging fra mottakets side, ettersom mange barn får begrenset oppfølging på dette området av foreldrene. Fritidstilbud utenfor mottaket krever ofte transport, som er dyrt, og disse utgiftene sammen med utgifter til ekstrautstyr er det viktig at mottakene prioriterer. I mange tilfeller betales utgifter til fritidsaktiviteter i regi av mottak eller av lokale lag og foreninger av mottaket, og i noen tilfeller av barnevernet. Tilskuddsordningen som øremerker midler til aktiviteter for barn i asylmottak har vist seg å være vesentlig for omfanget og variasjonsbredden i tilbudet. Denne tilskuddsordningen bør derfor videreføres.

Vi etterspør flere aktivitetstiltak for de eldre barna som er mer spesifikk kompetansebyggende og tilpasset deres særlige situasjon i tilfeller der

de er uten opplæringstilbud. Vi ser også verdien i tilbud om aktiviteter for barn og foreldre sammen, ikke for å avlaste foreldrene, men som en støtte for dem i foreldrerollen i et nytt land.

Det kan synes motsetningsfylt at barn i mottak blir godt integrert i lokalsamfunnet ettersom de enten skal flytte fra mottaket til en kommune, eller de skal returnere til hjemlandet. Vi mener at utvikling av selvtillit og mestring av ferdigheter kan hjelpe barn uansett om de skal bli i Norge eller returneres til hjemlandet. Det er imidlertid også viktig at mottaksansatte arbeider med å holde tanken på hjemlandet og på en mulig retur ved like. Dette kan gjøres gjennom å støtte vedlikehold av morsmålet, ved å gjøre barna kjent med endringer i skolesituasjonen og læreplaner i hjemlandet, og ved å støtte dem i å holde kontakten med familie, venner og skole. Mange mottak arbeider med et såkalt «hjemlandsfokus» der de gjennom uformelle og mer formaliserte aktiviteter prøver å få barn og voksne til å minnes også gode sider ved livet i hjemlandet for å holde tanken på en eventuell retur levende. Det er samtidig viktig å respektere deres bakgrunn som flyktninger og asylsøkere.

Vi etterspør en større bevissthet når det gjelder familienes transnasjonalt nettverk og å synliggjøre barn og foreldres språklig kompetanse og ferdigheter. Flere mottaksansatte etterlyser en mer verdinøytral veiledning og kompetanse som ikke bare er basert på norsk språk og norske standarder. Vi er kjent med at i Danmark har man en opplæringsmodell i mottak som er basert på en idé om multikompetanse. En slik kompetanse innebærer kompetanse som er relativt kultur- og språknøytral slik at den kan brukes både for bosetting og for reintegrering i hjemlandet. Vi anbefaler derfor en økt perspektiv på multikompetanse i mottaksarbeidet.

Lenge i mottak – en tilværelse på overtid

Tidsaspektet vil være vesentlig for vurderingen av barns livssituasjon i mottak. Et asylmottak er ment som en overgangsperiode, og skal kunne ut i en mer permanent situasjon. Det er når dette ikke er tilfellet, når tiden i mottak strekker seg over mange måneder og år, at de stramme betingelsene som er bestemt for tilværelsen blir særlig vanskelige både for barna og deres foreldre, ikke bare psykisk, men også materielt. En unntakstilstand blir i slike tilfeller normalisert, med en ytterligere marginalisering av familiene som konsekvens i mange tilfeller.

Familiens økonomiske situasjon er en viktig betingelse for barnas mestring av situasjonen over tid, først og fremst i den grad det innskrenker barnas handlingsrom utenfor mottaket og derved deres sosiale nettverk. Barn som bor lenge på mottak og blir integrert i nærmiljøet vil sammenligne seg med andre barn og den materielle standarden de har, men de økonomiske ressursene asylsøkerfamilier rår over er svært begrenset og rekker bare til det nødvendige. Dette kan skape gnisninger innad i familiene og begrense det frirommet som barna kan ha utenfor mottaket. Familier med endelig avslag som blir boende på mottaket får en betydelig reduksjon i midlene til livsopphold, som kan gjøre det enda vanskeligere for barna å delta i livet med venner utenfor mottaket. For ureturnerbare, som kan leve i årevis under disse betingelsene, innebærer situasjonen at de lever under det som kan betegnes som barnefattigdom. I hvilken grad det innvirker på barnas livssituasjon er avhengig av hvordan foreldre og annet støtteapparat fungerer. Her mangler vi for øvrig kunnskap om mulige sammenhenger mellom fattigdom og barns fysiske og psykiske helse i asylmottak.

Forholdet mellom strukturelle rammer og barns mestringsmuligheter

For asylsøkere er ventetiden mens søknaden behandles preget av usikkerhet, angst for avslag og ambivalens med hensyn til retur. Bare et begrenset antall barnefamilier har hittil søkt om frivillig retur, og mange er blitt boende svært lenge i mottak før de eventuelt tvangsreturneres. I tillegg kommer familier som av forskjellige grunner ikke kan sendes tilbake mot sin vilje og som lever i uvisshet i årevis. Dette er strukturelle faktorer som karakteriserer asylsystemet i alle europeiske land, men der myndighetene likevel kan tilpasse et regelverk for å løse familienes situasjon, gjøre tilværelsen mer forutsigbar for familiene og derved styrke barns muligheter til å mestre både ventetiden, integrering i kommune, avslag og retur. Både ved å øke kapasitet i UDI for å forkorte søknadsbehandlingen uten at det går på bekostning av rettsikkerheten, ved å få asylsøkere med positivt vedtak raskt integrert i kommunene og ved å effektivere avslag der retur er mulig, kan ventetiden kortes ned og bli mer forutsigbar. Vi ser også behov for å styrke gjennomslaget av barnets beste i asylsaker også der det kommer i konflikt med innvandringsregulerende hensyn, ved å vektlegge barnets tilknytning til riket når det viser seg at familiene ikke kan returneres til hjemlan-

det. Vi mener slike familier må bosettes for å løse en uholdbar livssituasjon og ivareta formative barneår. I tillegg kan politikere gjennom gode mottaksmodeller skape rammebetingelser som gir barn gode muligheter til å mestre en for mange kritisk situasjon.

Tilbudet, rettighetene og pliktene til mennesker i tiden fra de har søkt asyl og til de enten innvilges opphold og bosetter seg, eller til de frivillig eller ufrivillig forlater landet, varierer fra land til land også innenfor EU/EØS-samarbeidet. Hovedskillene mellom ulike land ligger i graden av internering og integrering i denne venteperioden. Som vi viste i kapittel 2, ligger den norske modellen et sted mellom den danske og den svenske modellen. Der Danmark har lagt seg på en linje med sterk grad av segregering i forhold til både bolig, arbeidsmarked og skole, er asylsøkere i Sverige i høy grad integrert i det svenske samfunnets tilsvarende sektorer. I praksis betyr det at der Danmark har noen få, sterkt sentraliserte asylmottak og Sverige har en helt desentralisert modell der asylsøkere bosetter seg i vanlige boliger i kommunene, så har Norge en modell som kombinerer trekk fra begge disse modellene.

Danmarks sentraliserte segregeringsmodell innebærer lite kontakt med omverdenen, ikke rett til eksamen, at psykisk uro forsterkes, og det er få frirom fra venting og unntakstilstand. Sveriges desentraliserte integreringsmodell har på sin side ført til at mange asylsøkere er isolerte og ensomme, og mange asylsøkende foreldre mangler systemforståelse og tilgang på informasjon fordi de har liten eller ingen tilgang til formidlere av informasjon, slik ansatte på norske asylmottak er. Dette er ulempene ved de to rendyrkede modellene i våre nærmeste naboland.

Når det gjelder den norske, blandede modellen, sett ut fra barns muligheter til mestring vil vi trekke fram tre avgjørende aspekter: Mottaksmodeller, ansattes innsats og returarbeid rettet mot barn.

Mottaksmodeller

Barnas mestringsmuligheter varierer med graden av mottakenes sentralisering. Vi har sett at desentraliserte mottak ofte har større boenheter med høyere standard til familier enn de sentraliserte. Det gir familiene bedre muligheter for privatliv, og det gir barna muligheter til å leve «normalt» og blant annet ha skolevenner som naboer. Samtidig blir barna svært avhengige av hvordan foreldrene fungerer og av familiens ofte begrensede sosiale nettverk. Familier med traumer fra krig og forføl-

gelse kan isolere seg og ikke få den hjelpen og støtten de trenger som individer og som foreldre og barn. Viktig informasjon fra UDI, IOM og lignende kan også være vanskeligere å formidle til asylsøkere i desentraliserte mottak. Barn i sentraliserte mottak har på sin side tilgang til mange voksne som kan støtte den og hjelpe dem, både blant andre asylsøkere og blant personalet. Vi har sett at barna aktivt bruker disse kontaktene og at de ser ut til å være viktige for barnas mestring.

Mangelen på konkrete retningslinjer og krav til boforhold gjør at mange familier, særlig i de sentraliserte mottakene, bor svært trangt. Vi vil derfor påpeke at trangboddhet ikke bare er et problem for foreldrene og deres trivsel, men at foreldrenes bekymringer og frustrasjon også kan gå ut over barna. Trangboddhet kan imidlertid også mer direkte begrense barnas handlingsrom både i fysisk og i overført betydning. Eldre barn har gjerne behov for mer rom for seg selv, mens små barn har behov for trygge og adekvate lekearealer store deler av døgnet. Vi har i dette og tidligere prosjekt observert små barn i sentraliserte mottak som har svært lite plass å bevege seg på. Mange barn, helt ned i to års alder, tilbringer tid i korridorene på sentraliserte mottaket, som er det eneste stedet de kan gå og løpe fritt omkring. Dette gir grunn til bekymring for barns sikkerhet. Av hensyn til barnas sikkerhet holdes også mange barn mye inne på trange beboerrom. Liten plass til å leke og utfolde seg trygt uten å forstyrre de voksne, vanskeligheter med å konsentrere seg om lekser og det å ikke kunne ta med venner hjem, kan både innskrenke barnas sosiale nettverk og gjøre det vanskelig for dem å oppfylle ambisjoner om å være flinke på skolen.

Flere ansatte og beboere trekker også fram mer bygningstekniske forhold ved en del sentraliserte mottak som virker negativt inn på både barns og voksnes situasjon. Dette dreier seg i første rekke om forhold knyttet til vedlikehold av svært slitte bygg, brannsikkerhet og hygiene. Det kan se ut til at hensynet til asyloperatørens fleksibilitet har gått ut over driftsoperatørens muligheter til å investere mer langsiktig i bygningsmassen.

Vi har funnet at skillet mellom desentralisert og sentralisert orienterte mottak snarere er idealtyper som viser til ytterpunkter, slik at mottakene i det norske systemet bedre kan plasseres på en skala mellom disse to ytterpunktene. Fordeler med det norske, blandede systemet sett ut fra hensynet til barns mestringmuligheter, er vektlegging av normalisering av barns hverdager, samtidig som mottaksansatte fungerer som mel-

lomledd mellom mottak og lokalsamfunn, og som informasjonsformidlere og støttespillere for barn og foreldre. Kombinasjonen av desentraliserte familieenheter med «gåavstand» til og nær tilknyttet en sentralt plassert mottaksadministrasjon, eventuelt kombinert med sentraliserte mottaksplasser er en modell som kan ivareta begge typer funksjoner. Dette kan også tilpasse svingninger i asylankomster, og innebærer at asylmottakene blir mer permanente tross ulik ankomsttall.

Vi har flere steder argumentert for en modell som innebærer at barnefamilier plasseres i slike mer permanente asylmottak, som kan sikre at de kommunale tilbudene når det gjelder skole og barnehage opprettholdes. Dette er viktig for å kunne bygge opp kompetanse og kvalitetssikre velferdstilbudene.

Vi er kjent med myndighetenes planer om å opprette nye retursentre som eventuelt skal inkludere alle som har endelig negativt vedtak, både enslige og familier med og uten barn. Viktige elementer for barns muligheter til mestring tas lite hensyn til i den modellen som nå er foreslått¹⁴. Her legges det opp til nok et oppbrudd i mottaksbarnas liv, ut fra politiske og administrative hensyn som i liten grad samsvarer med eksisterende kunnskap om hva som er til barnets beste. Vi finner at retursentre kan benyttes i en begrenset tidsperiode for barnefamilier som har en avtale om frivillig retur. Mange familier med avslag kan imidlertid ikke returneres innen kort tid. Vi mener at ureturnerbare barnefamilier ikke kan overflyttes til retursentre. Slike sentre vil ikke være egnet som langtidsbolig for barn. For å oppnå en mest mulig normal og stabil livssituasjon og dermed best mulige vilkår for mestring, vil vi foreslå en modell der disse barnefamiliene bosettes i ordinære boliger og får midlertidig opphold med fulle rettigheter. Dilemmaer mellom økt integrering over tid i lokalsamfunnet og i Norge versus retur vil uansett være til stede når barnefamilier blir boende i lengre tid i landet. Slik vi ser det vil barn være langt bedre i stand til å mestre en eventuell retur om de har en så normalisert tilværelse som mulig i formative barneår.

Bemanning på mottak, og oppbygging av lokal kompetanse

Bemanningen på mottak bør styrkes både tallmessig og kvalitetsmessig. Først det tallmessige: De aller fleste mottak har en barneansvarlig som

¹⁴ Brev fra UDI til Justis- og politidepartementet av 1.11.2010, offentliggjort på UDIs hjemmesider.

har ansvar for eventuell barnebase, følge opp barna i familiene, tilrettelegge for aktivitetstilbud og leksehjelp og å samarbeide med aktuelle instanser i kommunen. Undersøkelsen vi har utført viser at mye tid går med til å snakke med foreldrene om barnas situasjon og å samarbeide med ulike institusjoner som barn er del av i lokalsamfunnet. De definerer sin oppgave mer som organisator, tilrettelegger, formidler og å holde et øye med familie/barn enn samvær med barn. Tilbakemeldinger fra ansatte og foreldre er at kontakten med mottaksansatte har en positiv betydning for barns trivsel på mottak. Vi vet av annen og egen tidligere forskning på mottak at mange voksne og barn har god kontakt med mottaksansatte, også lenge etter at de er flyttet. Bemanning og arbeidstid kan imidlertid legge hindringer i veien for arbeid med barn på mottak. På mange mottak er det bare ansatt barnefaglig ansvarlige i deltidsstillinger og deres arbeidstid er ofte slutt når barna kommer hjem fra skolen. Dette gir begrenset mulighet for kontakt og oppfølging av barn når alle er tilbake fra skole og fritidsaktiviteter.

Behovet for en styrking av kvaliteten på bemanningen må ikke forstås slik at mottaksansatte generelt ikke har den nødvendige kompetanse. På bakgrunn av vårt materiale finner vi tvert imot grunn til å understreke at opparbeidet kompetanse både i mottak og i lokalsamfunn og kommuner er mange steder en svært verdifull ressurs, som ikke ivaretas når mottak legges ned. Godt etablert samarbeid, kompetente mottaksansatte, lokale samarbeidspartnere, og profesjoner, f.eks. lærere og helsesøstre med erfaring med mottaksbarn er viktige elementer i rammene rundt barnas mestring. Ikke minst viser både dette og andre forskningsprosjekter at slik kompetanse som er opparbeidet over tid spiller en viktig rolle for å opprettholde balansen mellom mottaksansattes og foreldres ansvar for barna. At slike ressurser går til spille er lite hensiktsmessig ut fra barns mestringmuligheter, noe som kommer i tillegg til at stadige nedleggelse/oppsettelse av mottak fører til flytting av familier, med nye oppbrudd i barnas liv.

Retur og forutsigbarhet

En viktig rammebetingelse for arbeidet ved mottaket er at det er en midlertidig periode for familien. Familiene skal enten integreres i kommuner eller reise tilbake til hjemlandet. Noen familier ender

imidlertid i en uløselig situasjon på mottak. Et aspekt ved barns mestring i mottak er følgelig at de bør hjelpes både til å mestre livet i mottaket og til å mestre det som møter dem i kommunene eller ved retur. Utvikling av selvtillit og mestrings-evne generelt sammen med nye ferdigheter er viktige hjelpemiddel for barna både i Norge og hjemlandet.

Resiliensforskning viser at en følelse av kontroll over egen situasjon er en forutsetning for mestring, og slik kontroll er avhengig av forutsigbarhet. Barn er selvstendige asylsøkere, og skal ut fra dette også bli hørt og senere informert om utfallet av asylprosessen (Lidén et al 2008). Det er i dag overlatt til familiene å informere barn om et eventuelt avslag. Fra en tidligere undersøkelse kjenner vi til at mange foreldre ikke forteller sine yngre barn (under 12 år) om familiens avslag og utreiseplikt, for å skåne dem så lenge som mulig (Winsnes og Engebriktsen 2011). Resultatet kan være at barn er helt uforberedt når politiet kommer for å uttransportere dem. Mottakspersonalet på sin side er tilbakeholdne med å informere barn, der foreldrene selv ikke mener at de skal informeres. Følgelig er det en fare for at retur blir et tabubelagt tema overfor barna. Et annet aspekt er at svært få familier til nå har blitt uttransportert, og dermed er mange familier blitt boende mange år i mottak med trusselen om uttransportering hengende over seg. Her mener vi det bl.a. må legges opp til et samarbeid mellom foreldre og mottakspersonalet for å informere barn om realitetene i fremtiden. Dette er viktig for å støtte barn til å mestre en eventuell retur og reintegrering i hjemlandet.

Forslag til tiltak

Tiltak rettet mot familien og de materielle vilkårene

- Aktivisere foreldre ved å gi utvidet skoletilbud, kvalifiserende kurs, arbeidstillatelse eller praktikant/praksisplass i arbeidslivet/lokalsamfunnet ol. Dette vil sette dem i bedre stand til å ivareta foreldrerollen og kvalifisere dem for fremtiden.
- Tilrettelegge for desentraliserte boenheter for familier også ved sentraliserte mottak, slik at barnefamilier får en mer normalisert bosituasjon og for å løse problemene som eventuelt trangboddhet medfører.
- Sikre at familiens økonomiske rammer, også etter avslag på asylsøknaden, ikke går under grensen for hva som er forsvarlig for barna i familien og deres mestringmuligheter.

Sikre retten til og kvalitet i velferdstjenester

- Rett til barnehageplass.
- Rett til videregående skole og grunnskoleopplæring for dem mellom 16 og 18 år. Innføringsklasse i grunnskoleopplæring på videregående skoler for dem i denne aldersgruppen som er uten slik opplæring fra før.
- Rett til å fullføre skolegang så lenge de bor på asylmottaket, også etter at familien har fått endelig avslag på asylsøknaden.
- Øke satsene i tilskuddet til kommuner med asylmottak, for å sikre kvalitet i skolens innføringsopplegg for elever i grunnskolen.
- Forbedret opplæring til nyankomne elever i grunnskolen og videregående skole i tråd med Østbergutvalgets anbefalinger.
- Øke andel småskolebarn som får dekket utgifter til SFO.
- Sikre at helsetilbudet for barn som trenger psykisk oppfølging fungerer uansett foreldrenes asylstatus.
- Videreføre tilskuddsordningen som øremerker midler til fritidsaktiviteter for barn i asylmottak.
- Styrke kompetansegivende aktiviteter til ungdom som i dag er uten eller har et begrenset opplæringstilbud.

Mottaksmodeller

- Satse på desentralisert mottak med boliger i gangavstand til et sentralisert mottak/-administrasjon som hovedmodell.
- Satse på permanente ressursmottak for barnefamilier som kan sikre kontinuitet i gode undervisningstilbud og kompetanse i kommunen, og som opprettholdes uavhengig av svingninger i asylankomster.
- Retursentre bare for barnefamilier som har inngått avtale om frivillig retur.
- Sikre at FNs barnekonvensjon også gjelder barn i familier som av ulike grunner ikke kan returneres til hjemlandet. I dette inngår en ny vurdering av sterke menneskelige hensyn der barnets tilknytning til riket vurderes også etter endelig avslag, og hvor utfallet kan være å bosette barnefamilier ut fra en vurdering av barnets beste, og å gi dem opphold med fulle rettigheter.

Returarbeid

- Utvikle et tosporet perspektiv på mottaksarbeidet der utvikling av multikompetanse og hjem-

landsrelaterte tema og aktiviteter også inngår, samt anerkjennelse av barn og foreldres kompetanse og språk.

- Involvere barn og foreldre på asylmottakene i samtaler om retur. Vi anbefaler at det utvikles materiell for å håndtere dette på mottakene i samarbeid mellom foreldre og mottaksansatte og at det utvikles egne returprogram for barnefamilier.

Behov for ytterligere kunnskap

- Studier som i større grad har et teoretisk utgangspunkt og som gir rom for en mer overordnet tilnærming til feltet.
- Komparative studier innenfor Norden og med andre aktuelle sammenlignbare land og asylsystemer.
- Transnasjonalt perspektiv på barns livssituasjon og mestring i asylmottak som inkluderer omstilling og endring, videreføring av relasjoner og kompetanse, samt hjemlandsorientering
- Flyktningbarns håndtering av vanskelige familie- og oppvekstforhold, både på asylmottak og ved bosetting.
- Gode metoder for undervisningsopplegg/barnehagetilbud for nyankomne barn, både mottaksbarn, ved bosetting av flyktninger og andre nyttilflyttede barn og unge fra utlandet.

Litteratur

- Anderson, A. (2003), Resilience. I S. F. Hamilton and D. Moore *Educational interventions for refugee children: Theoretical perspectives and implementing best practice*. London, Routledge Falmer.
- Andersson H.E., H. Ascher, U. Björnberg og L. Mellander (red) (2005), *The Asylum-seeking Child in Europe*. Göteborg: CERGU.
- Ahlberg, Nora (2000), *No five fingers are alike. What exiled Kurdish women in Therapy told med*. Oslo: Solum forlag
- Angel, Birgitta og Hjern, Anders (1992), *Att möta flyktningbarn och deras familjer*. Lund: Studentlitteratur.
- Archetti, Eduardo (2003), «Den norske 'idrettsmodellen': Et kritisk blick på sivilt samfunn i Norge». *Norsk antropologisk tidsskrift*. Vol.14.nr. 1:8–15.
- Ascher, Henry (2005), «Rapes in war. Effects on mother-child relationships». I Andersson, H.E., H. Ascher, U. Björnberg og L. Mellander: *The*

- asylum seeking child in Europe*. Göteborg: University of Gotenburg CERGU.
- Ascher, H. og L. Mellander (2010), «Asylsøkande barns tankar om hälsa». I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Bjørnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsøkande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet.
- Ascher, H., Mellander, L., Tursunovic, M. (2010), «Mottagandes policy och praktik – rekommendationer och åtgärdsområden». I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Bjørnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsøkande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet.
- Backe-Hansen, E. (2004), *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår. Kunnskapsbidrag fra 36 studier av barnefattigdom*. NOVA-rapport.
- Berg, B. (2006), «Jeg glemmer å være trist': evaluering av et gruppebehandlingsprosjekt for barn og foreldre i mottak». Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Berg, B., Valenta, M. (2008), *Flukt, eksil og flyktingers sosiale integrasjon*. Notat. Oslo: Forskningsrådet.
- Berg, B., K. Lauritsen, M. A. Meyer, S. M. Neumayer, L. Tingcold, N. Sveaas (2005), «Det hainnle om å leve...» Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak». Trondheim: SINTEF IFIM.
- Bjørnberg, U. (2010), «Socialt kapital, tillit og resilience hos asylsøkande barn och föräldrar. Asylsøkande barns tankar om hälsa». I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Bjørnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsøkande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet.
- Bodegård, Göran (2004), «Asylsøkande flyktningbarn utvecklar livshotande funksjonsbortfall». *Läkartidningen* nr 19.
- Bradshaw, J. Hoelscher, P. Richardson, D. (2009), *An index of Child Well-Being in Europe*. Online publication.
- Boyden, J. og J. de Berry (2004), «Introduction». I J. Boyden og J. de Berry (eds.) *Children and Youth on the Front Line Ethnography, armed conflict and displacement*. Oxford: Berghahn Books.
- Borgos, Rolf, Torunn Hansen og Turid Heiberg (1997), *Barn og unge som kommer alene*. Oslo: Redd Barna.
- Brekke, Jan-Paul (2004), *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum seekers in Sweden*. ISF Report 2004:10, Oslo: Institute for Social Research.
- Bronfenbrenner, U. (1979), *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Bronfenbrenner, U. (1992), *Ecological systems theory. Six theories of child development: revised formulations and current issues*. R. Vasta. London, Jessica Kingsley Publishers: 187–249.
- Bronfenbrenner, U. (1999), «Environments in developmental perspective: Theoretical and operational models». *Measuring environment across the life span: emerging methods and concepts*. S. L. Friedman and T. D. Wachs. Washington DC, APAP: 3–28.
- Bula Wise, Judith (2005), *Empowerment practice with families in distress*. New York: Columbia University Press.
- Carli, Amalia et al (red) (1996), *Flyktningebarn og familier*. Oslo: Psykososialt Senter for Flyktinger.
- Cemlyn, S. and L. Briskman (2003), «Asylum, children's rights and social work». *Child & Family Social Work* 8(3): 163–178.;
- Christensen, E. og Kathrine Vitus (2006), *Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre*. Rapport 25. Socialforskningsinstituttet (SFI). København: SFI.
- Christie og Waaktaar (1997), «Tross alt. Krigstraumatiserte barn og deres helingspotensialer» i Sveaass, Nora og E. Hauff (red.): *Flukt og fremtid. Psykososialt arbeid med flyktinger*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Dahl, K. M. (2007), *Udsatte børns fritid – en litteraturstudie*. SFI Rapport 07:16. København: Socialforskningsinstituttet.
- Dragsland, K. A., W. Ellingsen, K. Hidle og M-A. Karlsen (2010), *Asylmottak og lokalsamfunn*. FoU Rapport 1. Kristiansand: Agderforskning/Senter for Byøkologi.
- Dybdahl, R. M. Borchgrevink og R. Aandal-Herseth (2009), «Hvordan går det med hjelperne? Arbeidsglede, utbrenthet og traumatisering hos helpere som arbeider med asylsøkere og flyktinger». I K. Eide, N. Quereshi, M. Rugkåsa og H. Vike (red.) *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv på psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Dybvig, Ingeborg, Linn Malmén, Lina Schøyen og Redd Barna (2002), *Ventetid: barn i asylprosessen*. Oslo: Redd barna.
- Dyregrov A. og Raundalen M. (1997), *Hvordan kommuniseres hjemvendingsspørsmålet i den*

- bosniske familien? Fokus på barn og unges rolle.* Bergen: Senter for krisepsykologi.
- Eastmond, M. (2010), «Gäster i välferden? Föräldreskap i asylprocessen». I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Björnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande.* Göteborg: Göteborg Universitet.
- Egelund, T. (2003), «Børns tarv og børns rett: varetages de nødvendige hensyn til barnet i børneforsorgen?», *Dansk Sociologi*, Nr. 2/14. årg. , 39–57.
- Engebriktsen, A. (2002), *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn... : et transnasjonalt perspektiv.* Rapport. Oslo: NOVA
- Engebriktsen, A. (2003), «The child's – or the state's – best interests? An examination of the ways immigration officials work with unaccompanied asylum seeking minors in Norway». *Child & Family Social Work* 8(3): 191–200.;
- Ericsson, K. og G. Larsen (2000), *Skolebarn og skoleforeldre. Om forholdet mellom hjem og skole.* Oslo: Pax forlag.
- Fladstad, T. (1994), *Hvis jeg hadde vært en fugl: asylsøker- og flyktningebarn i statlige mottak.* Bergen, IMER-programmet UiB.
- Fladstad, T. (1998), *Eksilets stoppesteder: asylsøker- og flyktningebarn: fra statlig mottak til kommune.* Bergen, Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner, IMER-Programmet UiB / SEFOS.
- Floor, K. (2005), «European States and the Asylum-seeking Child: An Overview». *The Asylum-seeking Child in Europe.* H. E. Anderson, H. Ascher, U. Björnberg, M. Eastmond and L. Mellander. Göteborg, Centre for European Research at Göteborg University.;
- Fløtten, T. (2009), *Barnefattigdom.* Oslo, Gyldendal akademisk.
- Førde, S. (2007), *Refugee children and resilience: empowerment, participation and subjective wellbeing.* Thesis: Master of Philosophy in Health Promotion, University of Bergen.
- Goldstein, S. and R. B. Brooks (2005), *Handbook of Resilience in Children.* Boston, MA, Springer Science+Business Media, Inc.
- Hamilton, R. J. and Moore, D. (2004), «Education of refugee children: Documenting and implementing change». In: Hamilton, R. J., & D. Moore (eds.) *Educational interventions for refugee children: theoretical perspectives and implementing best practice.* London: Routledge-Falmer.
- Håvie, U. J. (2004), *Enslige mindreårige asylsøkere: hva kjennetegner omsorgen enslige mindreårige asylsøkere får på norske mottak?* Oslo: U. J. Håvie.
- James, A. og Prout, A. (1990), «Re-Presenting Childhood: Time and Transition in the Study of Childhood». I Prout, Alan og James, Allison: *Constructing and Reconstructing Childhood.* London: The Falmer Press.
- Jakobsen, M., Sveaass, N., Johansen, L. E. E., og Skogøy, E. (2007), *Psykisk helse i mottak. Utprøving av instrumenter for kartlegging av psykisk helse hos nyankomne asylsøkere.* Publikasjonsserie fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport nr. 4/2007.
- Jørgensen, U., M. Jakobsen, et al. (2001), *En rapport om enslige mindreårige asylsøkere på norske asylmottak idag.* Oslo, Høgskolen i Oslo avd. ØKS.
- Kipperberg, Elise (red.) (1996), *Barn som asylsøkere. Elle, melle, deg fortelle...* Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005), *Psykisk helse for barn i asylmottak.* Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe. http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2005/0018/ddd/pdfv/259573-psykisk_helse_hos_barn_i_asylmottak.pdf
- Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels-, og rettspsykiatri. (2008), *Rapport: vold trusler og ustabil atferd i norske asylmottak.* St. Olavs Hospital, H.F. Psykiatrisk divisjon, Avd. Brøset, Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels-, og rettspsykiatri.
- Krogh, H. (2007), Returarbeid i mottak. En kartleggingsundersøkelse. Utlendingsdirektoratet.
- Kunnskapsdepartementet (2010), *Mangfold og mestring: flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet.* NOU 2010:7. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Kvello, Ø. (2010), *Barn i utvikling.* Oslo, Gyldendal akademisk.
- Lautitsen, K. (2009), *Barnehagetilbud til asylsøkerbarn. Notat til Østbergutvalget.* Upublisert.
- Lauritsen, K. and B. Berg (1999), *Mellom håp og lengsel: å leve i asylmottak.* Trondheim, SINTEF Teknologiledelse IFIM.
- Lauritsen, K. and R. Skagen (2009), *Bedre omsorg til flyktningbarn nå!: gjennom kompetanseutvikling og tverrfaglige nettverk.* Trondheim, NTNU samfunnsforskning, Senter for innvandringsforskning og flyktningstudier.

- Lauritzen, C. (2007), *Barn i mottak: et pilotprosjekt om barns psykiske helse i nordnorske asylmottak*. Tromsø, Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Region nord, Institutt for klinisk medisin, Det medisinske fakultet.
- Lavik, N.J., Nygård, M., Sveaass, N. og Fannemel E. (1994), *Pain and survival. Human Rights Violations and Mental Health*. Oslo- Copenhagen – Stockholm: Scandinavian University Press.
- Lavik, N. J., H. Christie, O. Solberg og S. Varvin (1996), «A Refugee Protest in A Host Country: Possibilities and Limitations of an Intervention by a Mental Health Unit», *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, no. 1 s. 73–88.
- Lie, B. (2004), «The psychological and social situation of repatriated and exiled refugees: a longitudinal, comparative study». *Sc. J. Public Health* 32(3):179–187
- Lidén, Hilde (2005), *Mangfoldig barndom*. Oslo: Thesis.
- Lidén, H. (forthcoming) *Barn på asylmottak – rettighetsstatus og praksis*. Tidsskrift for velferdsforskning (kommer 2011).
- Lidén, H., H. Rusten og M. F. Aarset (2008), *Å høre barn i utlendingssaker*. ISFrapport 2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lundberg, A. (2009), *Princippet om barnets bästa i asylprosessen: Ett konstruktivt verktøy eller kejsarens nye kläder?* Malmö: Malmö Högskola.
- Lützhöft, A. (2006), *Mælkebøttebørn*. [Odense], Mellempgaard.
- Montgomery, Edith og Anders Foldsprang (1994), «Criterion-related validity of screening for exposure to torture». *Danish medical bulletin* Vol. 41 nr 5 s 588–591.
- Montgomery, Edith (2000), *Flyktningebørn. Traume, utvikling, intervention*. København: dansk psykologisk Forlag
- Montgomery, Edith og Anders Foldsprang (2001), «Traumatic experience and sleep disturbance in refugee children from the Middle East». *European Journal of Public Health* Vol.11 no.1.
- Montgomery, Edith og Anders Foldspang (2005), «Seeking Asylum in Denmark: Refugee Children's Mental Health and Exposure to Violence». I Andersson, H.E., H. Ascher, U. Björnberg og L. Mellander: *The asylum seeking child in Europe*. Göteborg: University of Gotenburg CERGU.
- Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (2004), *Identifisering av personer med behov for psykisk hjelp blant asylsøkere*. Rapport 10 Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- Netland, Marit (1996), *En samtalegruppe for flyktningebarn: delrapport fra forskningsprosjektet «Bosniske flyktningebarns psykiske helse»*. Bergen: UiB.
- Neumayer, S, A. Skreslett, M. Borchgrevink, S. Gravråkmo (2006), *Psykososialt arbeid med flyktningebarn – Introduksjon og fagveileder*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2006 p. 176.
- Nielsen, Signe Smith et al (2008), «Mental health among asylum seeking children in Denmark – the effect of length of stay and number of relocations: a cross-sectional study». *BMC Public health* nr 8:293.
- Nilsson, E. (2007), *Barn i rättens gränsland: Om barnperspektiv vid prövning av uppehållstillstånd*. Uppsala: Iustus.
- Nygård, M. og K. Malterud (1995), «Enkel kartlegging av posttraumatisk stressforstyrrelser hos bosniske flyktninger i Norge». *Tidsskrift for norsk lægeforening* 115. 1971–1974.
- OECD (2009), Chapter 2 «Comparative Child Well Being across the OECD». In *Doing Better for Children*. 2009–11–02.
- Oppedal, B., L. Jensen og K. Seglem (2008), *Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant flyktninger som kommer til Norge uten foreldrene sine.*, UngKul-rapport nr.1, Folkehelseinstituttet.
- Orellana, M. F., B. Thorne, et al. (2001), «Transnational Childhoods: The Participation of Children in Processes of Family Migration». *Social Problems* 48(4): 572–591.
- Ottosson, L. (2010), «Barntänk' ur ett tjänstemannaperspektiv. Intervjustudie med barnhandläggare vid Migrationsverket». I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Björnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet.
- Ruud, L. M. (2000), *Enslige mindreårige på asylmottak*. Oslo, Oslo kommune Rusmiddeletaten Uteseksjonen.
- Rutter, Michael (1990), «Psychosocial resilience and protective mechanisms» in Rolf, J. et al. (Eds.) *Risk and Protective Factors in the development of Psychopathology*, Cambridge: Cambridge University Press p. 181–212.
- Schiratzki, J. (2005), *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige: en rättsvetenskaplig undersökning*. Uppsala: Iustus.
- Seeberg, M. L., C. Bagge, et al. (2009), «No Place: Small children in Norwegian asylum-seeker

- reception centres». *Childhood – a Global Journal of Child Research* 16(3): 395–411.
- Seeberg, M. L. (2009), *Små barns hverdager i asylmottak*. NOVA-rapport 14/09. Oslo, NOVA.
- Sivertsen, H. B. (2007), *Barn i asylmottak – en kvalitativ studie*. Institutt for psykologi. Tromsø, Universitetet i Tromsø.
- Skogøy, Elin (2008), *Rapport om vold mot kvinner i asylmottak i Norge*. Amnesty International Norge.
- Skrbis, Z. (2008), «Transnational Families: Theorising Migration, Emotions and Belonging». *Journal of Intercultural Studies* 29: 231–246.
- Laclau & Mouffe (1985), Laclau 1989)
- Solberg, A. (1997), *Enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere: en kunnskapsstatus*. [Bergen], IMER-Norway/Bergen.
- Statens offentlige utredninger (2006), *Asylsøkende barn med oppgivenessymtom – trauma, kultur, asylprocess* SOU 2006:49.
- Statens offentlige utredninger (2009), *Aktiv vøntan – asylsøkende i Sverige*. SOU 2009:19. Justitiedepartementet.
- Svensson, M. (2010), «Barns vardagsliv under asylprosessen – en etnografisk studie». I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Bjørnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsøkende barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet
- Sveaas, N. (2000), *Restructuring meaning after uprooting and violence. Psychosocial intervention in refugee receiving and post-conflict societies*. Dissertation for the dr. Psychol Faculty of Social Science. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Sveaas, N. og E. Hauff (red.) (1997), *Flukt og fremtid: psykososialt arbeid og terapi med flyktninger*. Oslo: Ad Notam.
- Søholt, Susanne og Arne Holm (2010), *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport: 2010:13. Oslo: NIBR.
- Søvig, Karl Harald (2009), *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*. Utredning på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Thorød, A. B. (2006), *En normal barndom? Foreldrestrategier for å skjerme barn fra konsekvenser av å leve med lav inntekt* NOVA-rapport 2/06. Oslo: NOVA.
- Tsuda, A. (1994), *Barn og unge i statlig mottak*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Tursunovic, M. (2010), *Skolan i det asylsøkende barnens vardag*. I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Bjørnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsøkende barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet.
- UDI (2006), *Barnets beste og regulert innvandring – en motsetning?* Bakgrunnsnotat til vårkonferansen 2006. Oslo, Utlendingsdirektoratet <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={A7969A83-03DB-46E1-8D7F-70FFE3015904}>.
- Ungar, Michael. (2008), «Resilience across Cultures», *British Journal of Social Work*, 38, 212–235.
- Valenta, M. (2001), *Asylsøkernes opplevelser og mestring av hverdagssamhandling*. Trondheim: NTNU.
- Valenta, M. (2008), *Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn*. Rapport NTNU samfunnsforskning AS. Trondheim: NTNU.
- Valenta, M. og B. Berg (2003), *Tilbakevending – Evaluering av tilbakevendingensordningen for flyktninger*. Trondheim: SINTEF.
- Varvin, S. (2003), *Flukt og eksil: traume, identitet og mestring*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Veer, G., van der (1994), *Rådgivning og terapi med flyktninger. Psykologiske problemer hos ofre for krig, tortur og undertrykkelse*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Vitus, K. (2010), «Waiting time. The de-subjectification of children in Danish asylum centres». *Childhood* 17/1:26–42.
- Vitus, K., H. Lidén (2010), «The Status of the Asylum-seeking Child in Norway and Denmark. Comparing Discourses, Politics and Practices». *Journal of Refugee Studies* 23 (1):62–81.
- Vaage, O.F. (2006), *Barns og unges idrettsdeltakelse og foreldres inntekt. Analyse med data fra Levekårsundersøkelsen 2004*. Notat 2006:37. Oslo: SSB.
- Watters, C. (2008), *Refugee Children. Towards the next horizon*. London: Routledge.
- Winsvold, A. og Engebretsen, A. (2011), *For barnas skyld? En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye modeller og arbeidsformer*. Rapport. Oslo: NOVA.
- Wollebækk, D. P. Selle, H. Lorentzen (2000), *Fri-villig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Øia, T., A. S. Grødem, et al. (2006), *Fattige innvandrerbarn*. Oslo, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Institutt for samfunnsforskning Rapport 2011:1

Forfatter/Author

Hilde Lidén, Marie Louise Seeberg, Ada Engebretsen

Tittel/Title

Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak

Sammendrag

Situasjonen for medfølgende barn på asylmottak bestemmes av deres status som både asylsøkere og som barn. Denne doble statusen fører til at tilværelsen deres preges av to motstridende tendenser: en normalisering gjennom integrering i lokalsamfunnets barndomsarenaer og velferdstilbud så vel som av en unntakstilstand som asylprosessen innebærer. Hovedmålet med oppdraget har vært å undersøke livssituasjonen til barna og familien, drøfte mestringsstrategier, og ut fra dette vurdere hvordan tiltak bør innrettes for disse barna. Kartleggingsundersøkelsen baserer seg på en surveyundersøkelse som har gått til alle ordinære asylmottak, og på kvalitative intervjuer med mottaksledelse, foreldre og helsesøster ved to mottak. Rapporten inneholder dessuten en litteraturnomgang der det redegjøres for eksisterende forskningsfunn og anbefalinger når det gjelder medfølgende barn på asylmottak.

Barnas mestring må sees i sammenheng med de strukturelle forholdene de lever under. Foreldrene spiller en nøkkelrolle for sine barns mestringsevne, og innsats overfor mottaksbarn kan ikke forstås uavhengig av foreldrenes livssituasjon. Tilgang til barnehage, grunnskole, helsetjenester og barnevern kan gi et utvidet sosialt nettverk og en bred sosial, språklig og sosial kompetanse, men dette forutsetter kvalitet og oppfølging. Dette er faktorer som er vesentlige både for å mestre tiden i mottak, for integrasjon i Norge, og for integrasjon i foreldrenes opprinnelige hjemland ved en eventuell retur.

Når det gjelder mottakssystemet, går forfatterne inn for en modell som innebærer at barnefamilier plasseres i mer permanente asylmottak, helst med desentraliserte boenheter i gåavstand til et sentralisert senter/mottak. Dette kan sikre stabilitet i barnas liv, at kommunale tjenester som skole, barnehage og helsetjenester opprettholdes, og utvikling og maksimal bruk av lokal kompe-

tanse og kvalitet i tilbud tross variasjoner i ankomsttall. Vi finner at retursentre kan benyttes i en klart avgrenset tidsperiode, for barnefamilier som har en avtale om frivillig retur. Familier med endelig avslag på asylsøknaden uten slike avtaler, og ureturnerbare barnefamilier kan ikke overflyttes til retursentre fordi det på grunn av bl.a. andre beboeres psykiske tilstand, mangelen på stabilitet og forutsigbarhet ikke er sannsynlig at de vil være egnet som langtidsbolig for barn. Rapporten er skrevet på oppdrag av Justisdepartementet og det regjeringsopprettede Mottaksutvalget som vurderer organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge.

Emneord

Barn, asylsøkere, migrasjon, menneskerettigheter, asylmottak, resiliens

Summary

People who apply for protection in Norway are offered accommodation in asylum seeker reception centers. On assignment of the Ministry of Justice, the report assesses the situation for children living in families in these centers. The aim of the study is to discuss core resilience factors for the children and identify factors that are especially important for children's successful coping with their situation in the centers and afterwards, whether they stay on in Norway or are returned to their parents' countries of origin. The report is based on a survey of all asylum seeker reception centers, as well as on qualitative interviews with the management, some parents, and the responsible nurse at two centers.

The children have a double position as children and as asylum seekers. As children they are included in the political effort to ensure that services and opportunities are to be equal for every child. They have access to basic institutions such as education, health care and child welfare services. However the pre-school children are not included in the Kindergarten Act. Nevertheless we found that nearly all the 4–5 year olds and an increasing part of the youngest children were attending kindergarten in the local community. The right to upper secondary education and training for all young people between the ages of 16 and 19 does not include asylum seekers, although some schools have given them access.

For the children's well-being in the short and long term it is necessary to improve the quality of the introduction courses in schools, to include

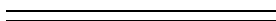
them in leisure activities, and to give them access to stable social arenas and networks. Parents play a key role in their children's coping abilities. The children's well-being can not be understood independently of the situation for their parents, and the report therefore argues for increased access to work and training for adult asylum seekers.

The report argues for a model which combines decentralized reception centers with a centralized reception- and administration unit. Indefinite stays in the planned return centers for refused asylum seekers will disregard the child's resi-

lience efforts and violate their fundamental rights and wellbeing. We therefore recommend that to the extent that families with children are placed in such centers, this be limited to short and clearly defined periods for families who have agreed on coluntary return.

Index terms

Children, asylum, refugees, reception centres, Human rights, resilience



Norges offentlige utredninger 2010 og 2011

Statsministeren:

Arbeidsdepartementet:

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.
NOU 2010: 1.
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.
NOU 2010: 4.
Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.
NOU 2010: 5.
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.
NOU 2011: 5.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.
Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.

Finansdepartementet:

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.
NOU 2010: 6.
Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.
Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet:

Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.
Arbeid for helse. NOU 2010: 13.
Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.

Justis- og politidepartementet:

Ny klageordning for utlendingssaker. NOU 2010: 12.
I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet. NOU 2011: 3.

Kulturdepartementet:

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. NOU 2010: 14

Kunnskapsdepartementet:

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.
Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.
Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.

Landbruks- og matdepartementet:

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

Miljøverndepartementet:

Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.
Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

Nærings- og handelsdepartementet:

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog 06/2011

