

Faktanotat Asylmottak

- de privates bidrag til
mottaksfeltet



Innhold

Sammendrag.....	2
Innledning.....	3
Noen nøkkeltall: Private innen mottaksdrift i 2016	3
Mottakene som en del av lokalsamfunnet	3
Variasjonene i bransjen – ankomster og kapasitet	4
Variasjoner i ankomster	4
2015 var et ekstraordinært år – de private løste flyktningkrisen	5
Stor økonomisk risiko gjør at kommuner vegrer seg for å drifte mottak	6
Ideelle aktører på mottaksfeltet – en liten andel av den totale mottakskapasiteten	6
De private aktørene på mottaksfeltet og variasjoner i antall mottak i drift	6
Oppsigelser av mottak i 2017 – asylmottakene er inne i en tøff periode	7
Kostnadsutvikling på mottaksfeltet	8
Prisutvikling og marginer for de private driftsoperatørene, konkurranse virker	8
Kompetanse og kvalitet i asylmottakene	9
Nøkkeltall og informasjon om ansatte i mottakene	10
Noen eksempler på private leverandørers fokus på beboervelferd er:	10
Sikkerhet i mottakene	10
Personskader og trusler	11
Forsvinninger fra mottak	12
Fordeler med konkurranseutsetting på mottaksfeltet	12
Kilder	14

Sammendrag

Konkurranse på mottaksfeltet ble introdusert i 1987, for 30 år siden. Vi mener dette har gitt gode tjenester til en gunstig pris for det offentlige. Dette notatet forsøker å gjøre opp status og samle norske erfaringer med privat mottaksdrift. Notatet ser spesielt på perioden fra 2014 og frem til notatet ble ferdigstilt i september 2017.

2015 var et ekstraordinært år innen norsk mottaksdrift, der man i en hektisk periode skaffet en seng å sove i for opptil 400-500 nyankomne flykninger hver dag. Denne utfordringen var det de private aktørene som hjalp det offentlige å løse. I 2016 begynte nedbyggingen av mottakskapasiteten, som følge av lavere ankomsttall og økt bosettingstakt. Nedbyggingen av asylmottak skjøt for alvor fart i 2017.

I 2016 organiserte NHO Service 16 driftsoperatører, disse drev 91 mottak og sysselsatte 1.678 årsverk i 2016. Mer enn 2/3 av medlemmenes mottak som var i drift i 2016 er nedlagt i løpet av 2017. Antall mottak og omsetning er betydelig redusert i 2017. Pr september 2017 er det 25 mottak igjen som ikke har mottatt oppsigelse av kontrakt innen årsslutt 2017

I perioden fra 25.08.16 til 25.08.17 har UDI sagt opp til sammen 107 ordinære mottakskontrakter. I tillegg er det sagt opp 58 kontrakter for enslig mindreårig-mottak og tre transittmottak. Private mottak er overrepresentert blant nedlagte mottak. I august 2016 drev de private driftsoperatørene 70% av de ordinære mottakene. Ett år senere er andelen redusert til 41%. I samme periode har kommunenes andel økt fra 13 til 35%. UDI oppgir at fordelingen mellom ulike typer driftsoperatører er vurdert på landsbasis i tråd med Stortingets vedtak i juni i år. Å drifte et mottak krever kompetanse på svært mange felt. Det tar tid å bygge opp kvalitativt gode og effektive driftsmodeller, rask omstilling og fleksibilitet er en del av leveransen. Private driftsoperatører med mottak i flere kommuner vil kunne dra veksler på kompetanse og erfaring over kommunegrensene. Introduksjon av konkurranse har også gitt UDI en gunstig prisutvikling på mottaksdrift. En ordinær mottaksplass i 2016 kostet i snitt mindre enn en mottaksplass da konkurranse ble innført i 1987, når vi justerer for prisutviklingen i perioden.

Behovet for mottaksplasser varierer svært mye og feltet preges av stor uforutsigbarhet. Nettopp slike forhold som gjør det egnet for konkurranseutsetting. Private driftsoperatører har vært en fleksibel samarbeidspartner for UDI, og har kunnet tilby rask oppbygging i behov når det trengtes. Ved nedbygging bør imidlertid tjenestekvalitet veie tungt i vurderingen av hvilke mottak som legges ned.

Innledning

Asylmottak er et frivillig botilbud for utenlandske personer som selv ber om beskyttelse som flyktninger. Mottakene gjør en viktig jobb med å huse og integrere flyktninger, samtidig som de skaper mange arbeidsplasser i små kommuner. Likevel er det mange som er skeptisk til etablering og privat drift av asylmottak. Konkurransen på mottaksfeltet ble introdusert i 1987, for 30 år siden. Vi mener dette har gitt gode tjenester til en gunstig pris for det offentlige. Dette notatet forsøker å gjøre opp status og samle norske erfaringer med privat mottaksdrift. Notatet ser spesielt på perioden fra 2014 og frem til notatet ble ferdigstilt i september 2017.

Flyktningkrisen økte i omfang til et rekordnivå i 2015 med 33.000 flyktninger. Staten fikk dermed et akutt behov for driftsoperatørens tjenester. Ved utgangen av 2015 kunne den private del av bransjen tilby 45.000 mottaksplasser, som var langt over en dobling av antallet plasser sammenlignet med året før. Dette tilsvarer ca. 170 nye mottak og over 1000 nye ansatte i bransjen. Situasjonen kan beskrives som en nasjonal dugnad, et felles løft der alle krefter måtte settes inn for å løse en formidabel oppgave. Ankomsten av asylsøkere stopper brått i desember 2015. Et år senere hadde staten sagt opp over 17.000 plasser. Over 110 mottak med 750 arbeidsplasser ble lagt ned i 2016. Mottaksbransjen består av både private, kommunale og ideelle aktører. I 2016-2017 fikk de fleste av disse store tap.

Mottaksdriften er strengt regulert gjennom Utlendingsdirektoratets (UDI) styringsdokumenter og innkjøpsbudsjetter. Direktoratet styrer kapasitetsutnyttelsen i mottaksapparatet, disponerer plassene og bestemmer hvem som skal bo i hvilke mottak. For å kunne drifte statlige asylmottak må de private oppfylle en rekke krav og underlegges kontroll og tilsyn fra det offentlige (UDI Regelverk 2016).

Noen nøkkeltall: Private innen mottaksdrift i 2016

- De største private aktørene innen mottaksdrift er organisert i NHO Service.
- I 2016 organiserte NHO Service 16 driftsoperatører, disse drev 91 mottak og sysselsatte 1.678 årsverk i 2016. Mottakene omsatte for 2. mrd.kr.
- Mer enn 2/3 av medlemmenes mottak som var i drift i 2016 er nedlagt i løpet av 2017. Antall mottak og omsetning er betydelig redusert i 2017. Pr september 2017 er det 25 mottak igjen som ikke har mottatt oppsigelse av kontrakt innen årsslutt 2017.

Mottakene som en del av lokalsamfunnet

Asylmottakene skaper arbeidsplasser utenfor bynære strøk, i 2016 sysselsatte mottakene i NHO Service 1.678 årsverk, mange av arbeidsplassene er borte i 2017. I mindre kommuner er mottakene en sentral arbeidsgiver, og det merkes godt for vertskommunen når mottak opprettes eller legges ned. UDI oppgir at de ofte møter motstand når de ønsker å legge ned mottak, fordi lokalsamfunnet og kommunen har blitt kjent med mottaket og beboerne der, og setter pris på dem som en del av lokalsamfunnet (UDI 2017b).

Mottakenes ansatte har begrensede muligheter til å følge opp beboere utenfor kontorets åpningstider, så mottakene samarbeider med frivillige på ettermiddager, kvelder og helger. De frivilliges innsats skaper en møteplass mellom de som bor på mottaket og andre som bor i kommunen. Innstasen til de frivillige hjelper flyktninger og asylsøkere å bli godt tatt imot og raskt integrert.

Eksempler på oppgaver som gjøres av frivillige i kommunene er:

- aktiviteter og lek
- leksehjelp
- turer
- idrett

- språkopplæring
- datakurs
- hobbyaktiviteter
- flyktingguide
- trosfellesskap

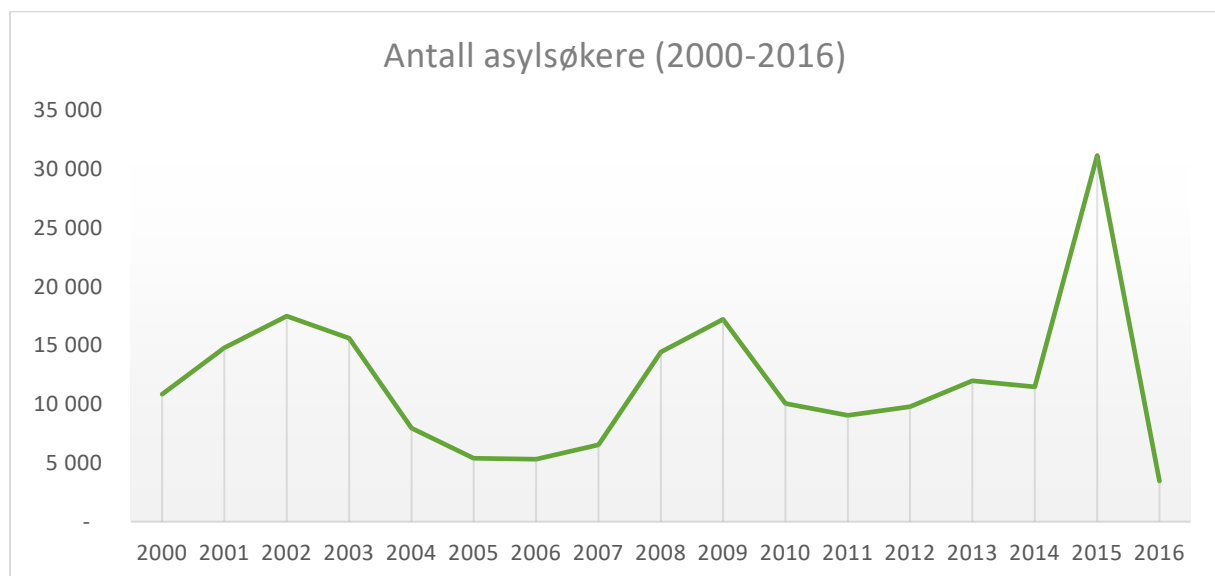
I tillegg til å samarbeide med frivillige som kontakter mottakene direkte, samarbeider driftsoperatørene med frivillige organisasjoner som Flyktinghjelpen, Amnesty, Røde Kors, Redd Barna, NOAS, Kristen Interkulturelt Arbeid og Skeiv Verden, for å nevne noen. Alle som arbeider på mottak, også de som arbeider som frivillig må fremlegge politiattest og signere en taushetserklæring.

Variasjonene i bransjen – ankomster og kapasitet

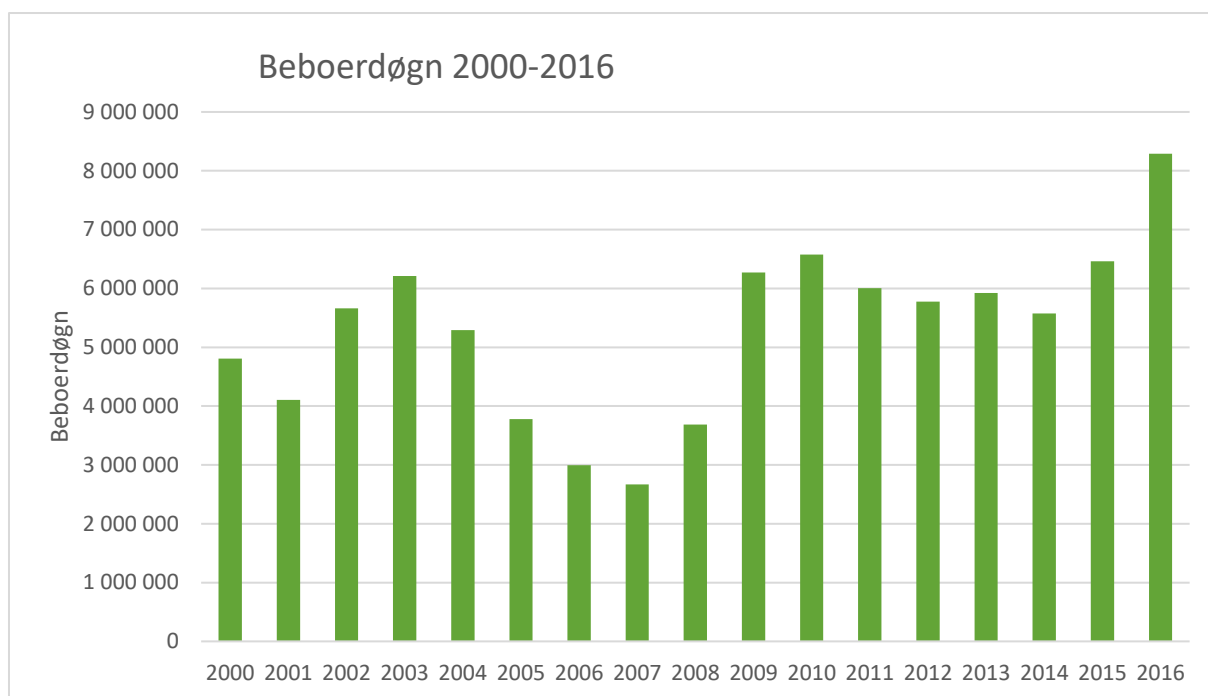
Etterspørselen etter mottaksplasser varierer med ankomster av asylsøkere, UDIs saksbehandlingstid, rådende returpraksis og bosettingstakt. Siden kommunene selv bestemmer hvor mange de vil bosette har botiden i mange år vært forlenget med opptil et år i gjennomsnitt i ventetid fra positivt asylvedtak til bosetting i kommune. Etter den store mobiliseringen i 2015-16 har bosettingshastigheten økt kraftig.

Variasjoner i ankomster

I 2015 hadde Norge 31.150 asylsøkere, i 2016 var det kun 3.460 personer som søkte asyl, det er det laveste antallet siden 1997. UDI trekker frem at grense og ID-kontroller i Europa kan ha hatt avgjørende effekt på ankomsttallet til Norge (UDI 2017a) Variasjonene i ankomster medfører et stort behov for fleksibilitet i bosetningsløsninger. Prognosene for 2017 og 2018 er at det vil komme 7.000 asylsøkere pr. år til Norge (UDI februar 2017), av disse regner man med at rundt 9 % vil være enslige mindreårige flyktinger, men usikkerhetsfaktorene er mange.



Figur 1: Variasjonene i flyktingankomster 2000-2016 (kilde: UDI)



Figur 2: Beboerdøgn ved årsslutt år 2000-2016. UDI melder at 2017-tallet blir så lavt at man ikke har sett slikt nivå siden 90-tallet.

Variasjonene i ankomster er grunnlaget for risikoen ved å drifte mottak. I perioder med mindre ankomster legger UDI ned mottak med 3-måneders varsel.

2015 var et ekstraordinært år – de private løste flyktningkrisen

2015 var et helt ekstraordinært år og lite representativt for mottaksbransjens normale drift og økonomiske vilkår. UDI gikk ut i en rekke medier og etterlyste private aktører til å stille med nødvendig overnattingskapasitet (Dagsavisen 20.nov 2015). Norge var ikke klar for den store strømmen av asylsøkere og UDI manglet konkrete beredskapsplaner. Private leverandører håndterte innkvartering, mat og andre akutte behov i en situasjon som var svært uoversiktlig og der det eksempelvis ikke fantes løsninger for utbetaling av basispenger (lommepenger) som asylsøkere har krav på til kjøp av hygieneartikler, klær, bussbilletter, røyk, medisiner, etc. (Olsen, Aftenposten 14. april 2016). På det meste innkvarterte man 400-500 nye mennesker hver dag. Nesten alle de nye mottakene som ble etablert for å gi flyktningene tak over hodet ble drevet av private driftsoperatører.

Løsningen ble akuttinnkvartering, dette var helt nødvendig for å skaffe nok plasser raskt nok da normale anbudskonkurranser gikk for langsomt og ikke ga på langt nær det antall plasser som UDI etterspurte. Akuttinnkvarteringene hadde gunstigere økonomiske vilkår og private, kommunale og ideelle tjente godt i denne perioden (Norsk Folkehjelp 2016). I tillegg til de private innkvarteringene ble det gjort etableringer med bidrag fra sivilforsvaret (Raumyr, Landås, Ankomstsenter Finnmark, Ankomstsenter Østfold). Disse løsningene var trolig mindre økonomisk gunstige for UDI enn å kjøpe plassene fra private.

UDI har normalt stramme budsjettrammer for kjøp av mottaksplasser. Frem til 2015 var rammene for ordinære mottaksplasser på 66.000 per plass per år. I andre halvår 2015 ble rammene økt til 75.000 per plass per år, men de kontrakter som lå opp mot den satsen er nå oppsagt. Det er full transparens om mottakenes økonomi da UDI krever budsjett og regnskap for hvert enkelt mottak hvert år. I tillegg er det strenge krav til rapportering om avvik i økonomien.

Det siste rene akuttmottaket ble avviklet i juni 2016 (Frelsesarmeens mottak på Teisen i Oslo) og kontrakten til Abri vekst på Forus i Stavanger ble avviklet 18. november 2016.

Stor økonomisk risiko gjør at kommuner vegrer seg for å drifte mottak

Mottaksbransjen har i mange år vært kjennetegnet av stor stabilitet på leverandørsiden. De samme aktørene har konkurrert mot hverandre. I årene 2012-14 var det ingen nye leverandører. Markedet ble opplevd som lite attraktivt. Den 10. april 2014 arrangerte UDI en leverandørkonferanse på Gardermoen der de hadde annonsert i Kommunal rapport og invitert alle landets kommuner per brev. Resultatet var null avtaler med nye kommuner (Rypeng, Kommunal Rapport april 2014).

En kommune fra Møre og Romsdal som allerede var driftsoperatør deltok ved mottaksleder og eiendomssjef. Kommunen hadde vært driftsoperatør i mange år og satt med nedslitt bygningsmasse der det blant annet måtte investeres i nytt sprinkleranlegg for å møte nye statlige krav hvis de skulle ha mulighet til å få videreført sin drift når kontrakten utløp senere på året. Eiendomssjefen stilte flere kritiske spørsmål og var skuffet over at UDI ikke kunne gi noe investeringstilskudd og ingen garanti for at mottaks kontrakten ikke kunne bli oppsagt på tre måneders varsel hvis statens behov minsket. Han gjorde det klart at det var uaktuelt å ta store bygningsmessige investeringer under slike betingelser. Kommunen fra Møre og Romsdal valgte å ikke søke fornyelse da kontrakten utløp senere det året, risikoen var vurdert som for stor.

Andre forhold som gjør at kommunepolitikere ikke vil ta initiativ til mottaksetablering i egen regi er at de opplever motstand i lokalbefolkningen mot etableringen av et mottak, i tillegg er det kommuner som opplever leverandørvilkårene og dialogen med UDI som krevende. En illustrasjon på dette er Hattfjelldal som fikk oppsigelse av kontrakten med UDI etter å ha investert 20 millioner på et nytt asylmottak (nrk.no).

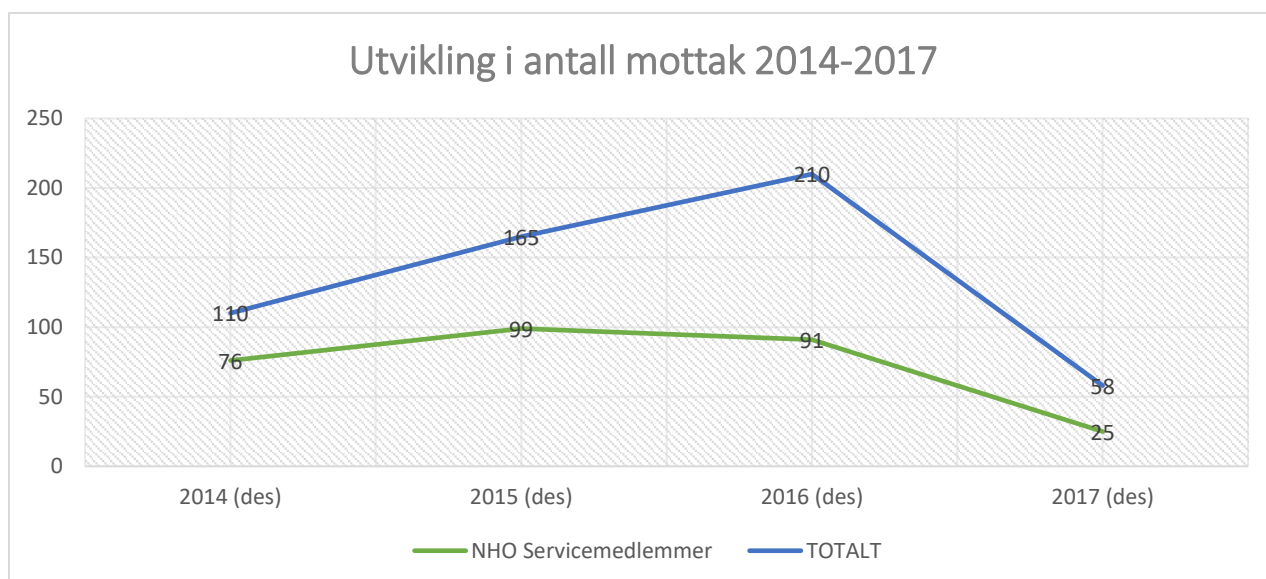
Ideelle aktører på mottaksfeltet – en liten andel av den totale mottakskapasiteten

I tillegg til private og kommunale driftsoperatører, er det to ideelle aktører av nevneverdig størrelse som har mottaksdrift. Dette er Norsk Folkehjelp og stiftelsen SANA. Røde Kors drev mottak tidligere, men har trukket seg ut. Flyktningestiftelsen som har drevet Skedsmo mottak i flere år fikk oppsigelse høsten 2016. UDI behandler de ideelle aktørene likt som de andre private aktørene.

De private aktørene på mottaksfeltet og variasjoner i antall mottak i drift

De største private aktørene innen mottaksdrift er organisert i NHO Service.

- I 2016 organiserte NHO Service 16 driftsoperatører, disse drev 91 mottak og sysselsatte 1678 årsverk i 2016. Mottakene omsatte for 2. mrd.kr. UDI oppgir at det var totalt 210 mottak i drift i 2016.
- I 2015 organiserte NHO Service 99 asylmottak og flere midlertidige innkvarteringsløsninger driftet av 15 driftsoperatører. Disse drev over halvparten av landets mottaksplasser, og sysselsatte 1.625 ansatte. Mottakene omsatte for 1,3 mrd. kr. UDI oppgir at det var 165 mottak i drift ved årsslutt i 2015, og rett i underkant av 100 midlertidige akuttinnkvarteringssteder fordelt på 170 kommuner og 105 driftsoperatører
- I 2014 organiserte NHO Service 76 asylmottak, fordelt på 8 driftsoperatører som tok seg av 14.400 personer og sysselsatte 788 årsverk. I 2014 ble det 5 færre mottak og 1.000 færre plasser enn året før. UDI oppgir at det var 110 mottak i drift ved årsslutt 2014.



Figur 3: Antall mottak ved årsslutt 2014-2016 og antall anslåtte mottak i drift fra UDI i desember 2017. Total antall mottak er hentet fra UDIs årsrapporter, private som var medlemmer av NHO Service er rapportert inn til NHO Service i juni 2017. Dette er så justert for oppsigelsbrev fra UDI. I 2017 (august) er det 39 mottak igjen, men kun 25 som ikke har mottatt oppsigelse av kontrakt.

Oppsigelser av mottak i 2017 – asylmottakene er inne i en tøff periode

Asylmottak er en kompleks tjeneste der leverandører både skaffer boliger, driver kartlegging/informasjonsarbeid og gir andre former for støtte og oppfølging av flyktninger i en sårbar ventefase. Mottaksansatte har ansvar for å etablere godt samarbeid med kommunal helsetjeneste, spesialisthelsetjeneste, skole, barnehage, politi, brannvesen, frivillige organisasjoner og øvrig lokalsamfunn og naboer. Kvaliteten på et asylmottak handler naturligvis om standard på de hus man bruker, nærhet til lokale fritidstilbud og kvaliteten på de mange ulike tjenester som ytes inn mot asylmottaket. Mottaket og de ansatte representerer på den måten sentrum i et nettverk av bidragsytere. De ansattes personlige engasjement og kontaktskapende evner er avgjørende viktig. Asylmottak er ingen ni til fire-jobb og det tar naturligvis tid å opparbeide god kvalitet i mottaksdriften. Når behovet varierer sterkt og myndighetene hyppig bygger opp og ned bidrar det til utfordringer for kvaliteten i mottaksdriften. Betydningen av erfaring og fleksibilitet gjør at leverandørenes størrelse og erfaring er viktig. Private landsdekkende driftsoperatører er ofte i den situasjon at de bistår kommunale sektormyndigheter med veiledning i de oppgaver som vertskommunen skal utføre. En løsning kan være å gi gratis kontorplass til kommunalt ansatt helsesøster slik at denne sitter tett på beboere og kolleger på mottaket.

Ingen slike kvalitetsaspekter er fremme i offentlig debatt om asylmottak. Tvert imot knyttes kvalitet opp mot eierform og politisk ideologi. Den 21. juni behandlet Stortinget representantforslag fra Audun Lysbakken og Karin Andersen om å begrense profitt ved drift av asylmottak. I forslaget står blant annet: «Ideelle drivere og kommuner ønsker ofte å drive med lengre tidshorison for å kunne ivareta ansatte og kvalitet, mens kommersielle har et formål om inntjening.» Det er ingen driftsoperatører som ikke ønsker å drifte med lang tidshorison for å kunne ivareta ansatte og kvalitet. Det er private driftsoperatører som har bidratt på mottaksfeltet i 30 år, og som har erfaring fra mange ulike deler av landet å trekke veksler på.

I perioden fra 25.08.16 til 25.08.17 har UDI sagt opp til sammen 107 ordinære mottakskontrakter. I tillegg er det sagt opp 58 kontrakter for enslig mindreårig-mottak og tre transittmottak. Tabellen nedenfor viser klart hvordan private mottak har blitt plukket ut for nedleggelse. I august 2016 drev de private driftsoperatørene 70% av de ordinære mottakene. Ett år senere er andelen redusert til 41%. I samme periode har kommunenes andel økt fra 13 til 35%. UDI oppgir at fordelingen mellom ulike

typer driftsoperatører er vurdert på landsbasis i tråd med Stortingets vedtak i juni i år (UDI 25.august 2017: Økt bosetting gir færre asylmottak).

Ordinære mottak august 2016/ 2017	Antall mottak (nedlagte og gjenværende)	Andel i %	Antall nedlagte mottak	Andel i %	Antall gjenværende mottak	Andel i %
Private	99	70	85	79	14	41
Ideelle	23	16	15	14	8	24
Kommunale	19	13	7	7	12	35
Alle	141		107		34	

Tabell 1: Resterende mottakskontrakter for ordinære mottak pr. august 2016 mot august 2017, sortert etter driftsform.

På barnehagefeltet har flere politikere påpekt at man ikke det ene året kan invitere private aktører til innsats for å nå målet om full barnehagedekning for deretter å avvikle privat drift. På mottaksfeltet er det nøyaktig dette som har skjedd på mindre enn ett år. Merk at de private mottak som er nedlagt det siste året ikke er akuttmottak som har hatt høyere kostnadsnivå. Dette er mottak opprettet gjennom ordinære anbuds konkurranser for at myndighetene skulle komme bort fra kostbare nødløsninger og gi flyktninger bedre tjenester. De siste ordinære mottak i tabellen ble etablert i juni 2016. Som kommunal tilbyder fikk Oslo kommune særbehandling og åpnet først i september 2016. Måneden før Oslo kommune åpnet sitt ordinære asylmottak fikk 28 private asylmottak oppsigelse. Kommunene er også kraftig forfordelt i utprøving av konseptet integreringsmottak som går fra høsten 2016 og ut 2018 og gir immunitet mot oppsigelse. Til tross for at erfaring fra mottaksdrift var et definert kriterium i nominasjonsprosessen ble to nyetablerte kommunale mottak omgjort til integreringsmottak høsten 2016.

De som taper på at kvalitet ikke går foran ideologi er asylsøkere, ansatte i private mottak og staten som i løpet av kort tid risikerer å ødelegge sin mobiliseringsevne.

Kostnadsutvikling på mottaksfeltet

I 2016 oppga UDI å ha brukt 6,3 mrd. kr på mottaksdrift. Til sammenlikning brukte de 2,5 millioner kroner i 2014. Årene 2015 og 2016 skiller seg ut når man ser på kostnader til mottaksdrift, ikke bare i det at det var mange ankomster som resulterte i mange beboerdøgn, men at døgnene i snitt var dyrere. Dette skyldes blant annet etablering av ankomstsentrene, bruk av akuttinnkvarteringer og store og midlertidige løsninger. I tillegg betyr andelen enslige mindreårige asylsøkere (EMA) mye, siden en EMA-plass er om lag fire ganger så dyr som en ordinær plass. Fra 2012-2014 utgjorde enslige mindreårige om lag 9-10% av flyktningankomstene. I 2015 steg denne andelen til 17%.

	ANKOMSTER TOTALT	EMA	ANDEL EMA
2012	9800	960	10 %
2013	11983	1070	9 %
2014	11500	1200	10 %
2015	31145	5300	17 %
2016	3460	312	9 %

Tabell 2: Flyktningankomster pr år, og antall og andel av disse som var enslige mindreårige asylsøkere.

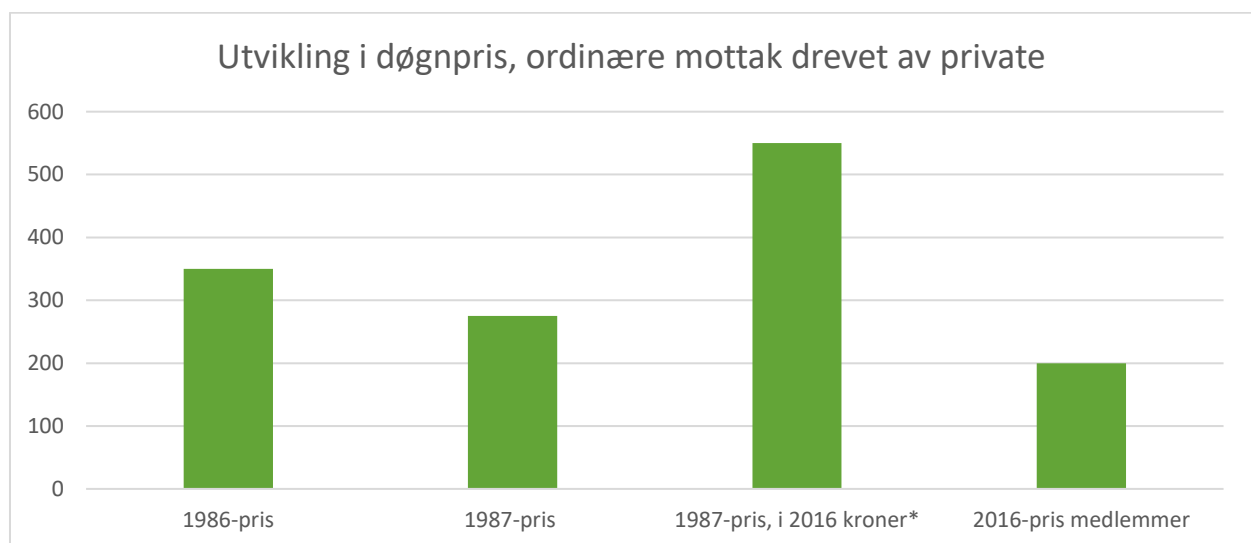
Prisutvikling og marginer for de private driftsoperatørene, konkurranse virker

Mottaksbransjen portretteres som lukrativ i mediene, men gevinstene i noen perioder må sees opp mot investeringene og tapene i andre år. Våre medlemmer pr. august 2017 hadde i snitt 6 % resultat

før skatt i 2016, dette er ikke mye – sammenliknet med andre områder det offentlige kjøper tjenester fra det private. I 2017 er det røde tall for mange av medlemmene.

Konkurransen mellom kommunale, ideelle, og private driftsoperatører ved gir et kontinuerlig fokus på kvalitet og kostnadseffektivitet for det offentlige. Uten konkurranse ville ikke prisene blitt redusert i slik som vi har sett fra 1986 til 2017. Det er enighet mellom private, ideelle og kommunale driftsoperatører om at kvaliteten har blitt bedre i løpet av disse 30 årene, samtidig kan det dokumenteres at kostnadene for staten pr. oppholdsdøgn har gått ned.

I 1986 kostet et oppholdsdøgn ca 350 kr, i 1987 startet private med mottaksdrift og Hero opprettet sitt første asylmottak. Da var prisen redusert til 275 kr pr. døgn. Medlemmene i NHO Service har rapportert inn gjennomsnittlig avtalepris pr. ordinære mottaksplasser, som er det mest sammenliknbare med 1986-1987-tallene. I 2016 var gjennomsnittskostnaden pr. døgn i medlemmenes ordinære mottak rett i underkant av 200 kroner. Dersom man bruker Statistisk Sentralbyrås konsumprisindeks-verktøy ser man at 2016-verdien av 1987 prisen på 275 kroner er 550 kroner.



Figur 4: Konkurransen på mottaksfeltet ble introdusert i 1987, det har gjort driften av mottak kostnadseffektiv. I 2016 kostet en mottaksplass i et ordinært mottak i snitt 200 kroner hos en NHO-service medlemsbedrift. Det er 350 kroner mindre enn det kostet i 1987 om vi justerer for konsumprisindeks (Kilde: priser innhentet fra medlemsbedrifter i NHO Service, prisjustering via Statistisk Sentralbyrå).

Ser man på UDIs kostnader til mottaksdrift delt på alle beboerdøgn er denne vesentlig høyere med 767 kr pr døgn. Det er flere grunner til at det er så stor differanse, men hovedforklaringen er at UDIs kostnader inkluderer alle typer mottak, også mottak for enslige mindreårige som er fire ganger så kostnadskrevenende som ordinære mottak og at kostnaden inkluderer mer enn prisen UDI betaler driftsoperatørene: penger til vertskommunen, lommepenger til mottaksbeboer og administrasjonskostnader for UDI mm.

Kompetanse og kvalitet i asylmottakene

Å drifte et mottak krever kompetanse på svært mange felt. Det tar tid å bygge opp kvalitativt gode og effektive driftsmodeller, hvor rask omstilling og fleksibilitet er en del av leveransen. Private driftsoperatører med mottak i flere kommuner vil kunne dra veksler på kompetanse og erfaring over kommunegrensene. Utlån av ressurser og kompetanse samt erfaringsutveksling både under etablering, drift og avviklingsfaser er en sentral faktor for å lykkes. Private driftsoperatører bruker aktivt synergieffekter mellom driftsenheter for erfaringsutveksling og faktisk oppgaveløsning, noe som er en stor styrke for oppdraget som skal utføres.

Nøkkeltall og informasjon om ansatte i mottakene

- I 2016 arbeidet det 1.678 årsverk i mottakene organisert i NHO Service.
- Driftsoperatørene har en inkluderende rekrutteringspraksis. Halvparten av lederne var kvinner og i overkant av en fjerdedel av lederne hadde minoritetsbakgrunn.
- Ca. halvparten av de ansatte hadde minoritetsbakgrunn og flere har også vært flyktninger og selv bodd på mottak. Språkkunnskaper, relevant kulturbakgrunn og migrasjonserfaring er viktige ressurser i løsningen av hverdagsoppgaver på mottakene (Valenta, Torshaug og Indrebø 2010).
- Andel fagutdannede varierte mellom ulike type mottak, men i gjennomsnitt hadde 40 % av de ansatte fagutdanning. Alle driftsoperatørene hadde kompetansehevende kurs i 2016. I snitt hadde driftsoperatørene et nytt kompetansehevende kurs i måneden, flere av kursene ble gått i grupper eller kjørt flere ganger.
- Mottaksjobben er for mange tidligere flyktninger det første møtet med det norske arbeidslivet.
- UDI har tydelige krav til bemanning og kompetanse som driftsoperatørene følger (UDI Rundskriv 2010-084).

Det foreligger ingen kvalitetsmåling med objektive kvalitetsindikatorer for asylmottak, men man måler og rapporterer på avvik og det er jevnlig tilsyn. Det er enighet mellom private, ideelle og kommunale driftsoperatører at kvaliteten på tjenesten generelt er god. De private leverandørene hadde i 2016 gjennomsnittlig lavere antall pålegg på tilsyn (4,3) enn ideelle driftsoperatører (4,6). Kommunale driftsoperatører hadde en del lavere gjennomsnitt (3,5) (kilde: UDI). De private driftsoperatørene i NHO Service måler også tilfeller av fysisk vold og trusler mot beboere, ansatte og eksterne på mottakene. De private driftsoperatørene jobber aktivt med å øke beboervelferd.

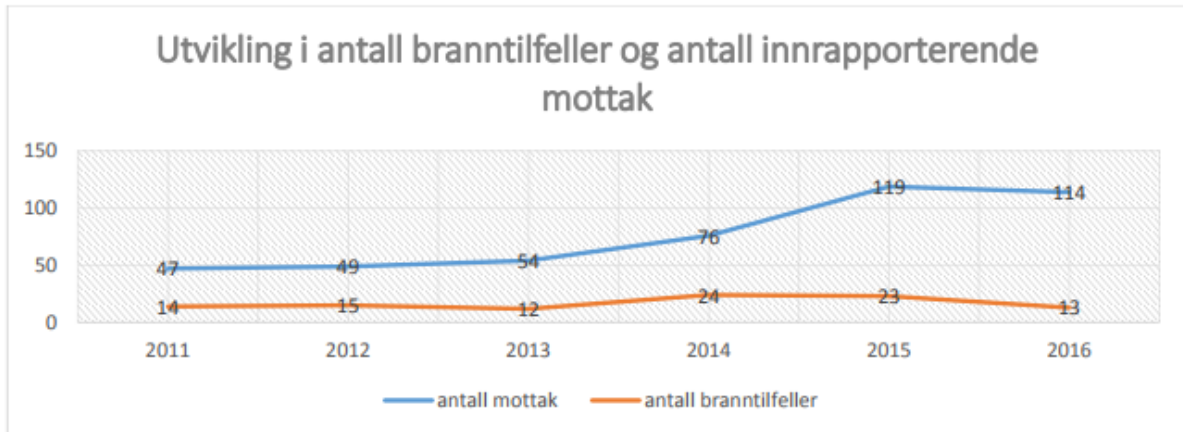
Noen eksempler på private leverandørers fokus på beboervelferd er:

- Omfattende samarbeid med frivillige i lokalmiljøet.
- Link AS initiativ til å sette søkelys på enslige mindreåriges situasjon (TV2).
- Hero Norge etablerte nasjonalt beboerråd. Rådet hadde sitt første møte med Kommunal- og forvaltningskomiteen april 2017
- Hero Norge etablerte www.hilspå.no for å bygge bro mellom nordmenn og beboere i mottak.
- De private aktørene har bidratt med debattutspill og foredrag med fokus på å bedre beboernes situasjon og deres økonomi på områder som arbeidstillatelse, barnehagetilbud, kontantkort mm.

Sikkerhet i mottakene

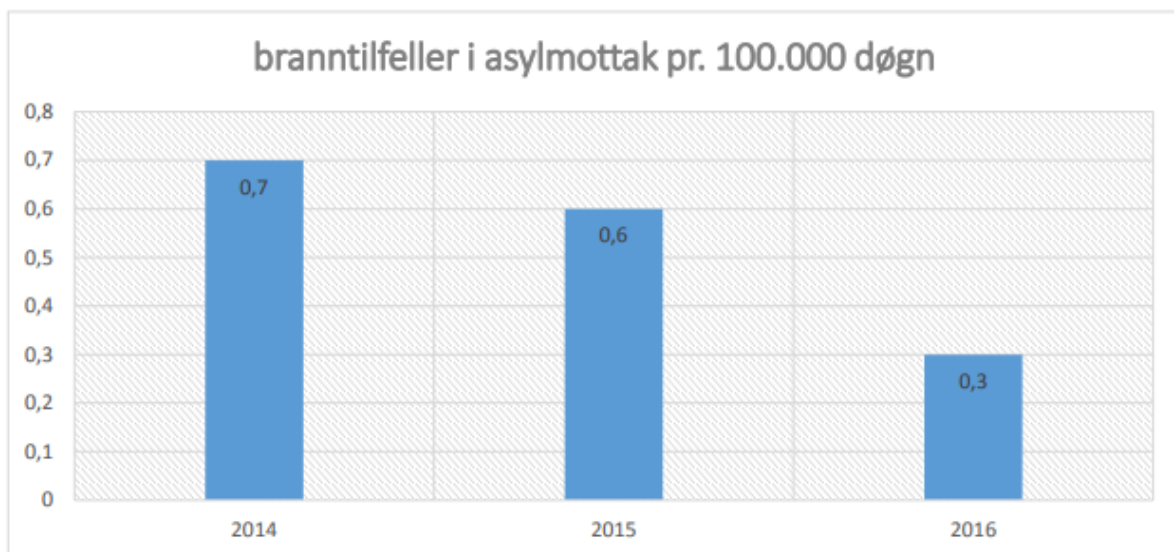
De som drifter mottakene arbeider kontinuerlig i samarbeid med UDI, frivillige og ulike etater for å gjøre mottakene til trygge og gode steder å bo.

I 2016 er forekomsten av brann i asylmottak halvert fra 2014-2015-nivå, justert for hvor mange som bodde i mottakene hvert år (beregnet ved hjelp av beboerdøgn). Dette er en forsterking av den nedadgående trenden man har sett i UDIs brannstatistikk for 2010-2015 og tidligere årsserier av denne brannstatistikken, som går tilbake til 2011. De nyeste tallene fra NHO Service og Drof viser at det i 2016 brenner like sjelden i mottak pr 100.000 personer som det brenner i private boligblokker (Drof, NHO Service – brann- og vannskader i asylmottak 2016: 13).



Figur 5: Antall innrapporterende mottak til statistikken (NHOService/Drof) og antall branntilfeller rapportert (2011-2016).

Nivået branntilfeller var ganske likt det som ble innregistrert i 2013, men da med under halvparten av respondentene. Det har med andre ord vært en drastisk nedgang i branntilfeller i mottakene. Reduksjonen i antall branntilfeller skyldes først og fremst et godt samarbeid mellom driftsoperatørene, brannvesenet og UDI om brannreducerende tiltak i mottaksbyggene. Alle mottak driver kvartalsvis brannøvelser. Alle beboere på mottaket som regnes som gamle nok deltar. Det er installert komfyrvakt kjøkken og sprinkelanlegg i taket og sengetøyet er brannsikkert.



Figur 6: reduksjon i antall branntilfeller i asylmottak justert for beboerdøgn for å få sammenliknbare tall.

Rapporten viser ser at de fleste branntilløpene og branntilfellene starter i kjøkkenet og at komfyrvakt har en god avvergende effekt i å begrense brannens omfang. I det ene tilfellet der en brann på et kjøkken ledet til stor skade hadde beboerne i det desentraliserte mottaket demontert komfyrvakten selv. Dette er ett av tre forsikringstilfeller forårsaket av brann i året som har gått. Mer om mottakenes arbeid for å redusere brann og bransjens brannstatistikk finner man i Brann- og vannskader i asylmottak 2016 (Drof og NHO Service 2016).

Personskader og trusler

NHO Service og Drof fører statistikk på vold og trusler mot mottaksbeboere, ansatte og eksterne. I tillegg rapporterer mottakene inn selvskading. Til sammen har 112 mottak rapportert inn 277 tilfeller

av fysisk vold. 9 av 10 hendelser krevde ingen behandling og var således mindre alvorlige. Vold utført av mottaksbeboere rammer oftest andre mottaksbeboere. I 84 % av tilfellene rammet en annen person på mottaket. I 15 % rammet volden ansatte ved mottaket. Noen av kommentarene fra mottakslederne på dette er at volden som rammet ansatte var resultat av når ansatt går imellom for å løse en slåsskamp. De skrev at sjelden eller aldri er slag rettet mot ansatt, men indirekte slag traff ansatt.

Mottakene har opplevd at forekomsten av vold har økt siden 2014. Spesielt har omfanget av selvskading økt, her hadde man i 2016 registrert 4,5 gang så mange forekomster i 2016 som i 2014. Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) er den mest sårbare gruppen som bor i norske mottak, de fleste er afghanske gutter mellom 16 og 17 år som opplever stor usikkerhet rundt fremtiden. EMA var overrepresentert med 74% av registreringene – tilsvarende 152 av 205 hendelser. Mottakenes telling av hendelsene kan ha blitt bedre i perioden, men den største forklaringen må være de store forekomstene innen EMA i 2016 innen både moderat, repetitiv og grov selvskading. Mottaksansatte sier stemningen i mottakene endret seg oktober 2016, og at de har sett en eskalering av vold, selvskading og trusler. Mottakene rapporterte i 2016 inn 883 tilfeller av psykisk vold og trusler. Det gjøres allerede mye godt arbeid fra UDI og mottakenes side for å redusere vold, selvskading og trusler i mottakene. Dette er et kontinuerlig utviklingsarbeid. Proba Samfunnsanalyse peker på noen forebyggende tiltak som handler om bo- og miljømessige forhold ved mottakene, beboernes rettigheter til medisinsk behandling og økonomiske ytelser, klarere ansvarsforhold når kritiske situasjoner oppstår og at det er behov for bedre virkemidler for å løse situasjoner med vanskelige beboere (Proba Samfunnsanalyse 2014). Siden forekomsten innen EMA-mottakene er så høy ligger mye av løsningen i tiltak rettet direkte mot oppfølgingen av enslige mindreårige i mottak.

Forsvinninger fra mottak

Fra 2011 til 2016 forsvant 13.944 asylsøkere fra norske mottak. Det tilsvarer i snitt 16% av de som søkte asyl. Politiets Utlendingsenhet (PU) slapp nylig rapporten "Forsvunnet: Asylsøkere som forsvinner fra kjente adresser" som anslår at kun et fåtall av flyktingene fortsatt befinner seg i landet. Tidligere har man antatt at mellom 7000 og 12.000 asylsøkere lever i skjul i Norge, beregninger fra Pus rapport viser anslag på 300 asylsøkere. Det er en klar sammenheng mellom avslag på søknad om beskyttelse og forsvinninger, asylsøkere som forstår at det ikke er en fremtid for dem i Norge og at de mulig risikerer tvangsretur er blant de som forsvinner Tidspunktet for forsvinningen ligger derfor tett opp til tidspunktet for vedtak (Politiets Utlendingsenhet 2017).

Fordeler med konkurranseutsetting på mottaksfeltet

Behovet for mottaksplasser varierer svært mye og feltet preges av stor uforutsigbarhet. Nettopp slike forhold som gjør det egnet for konkurranseutsetting. Private driftsoperatører har vært en fleksibel samarbeidspartner for UDI, og har kunnet tilby rask oppbygging i behov når det trengtes. Ved nedbygging bør imidlertid tjenestekvalitet veie tungt i vurderingen av hvilke mottak som legges ned.

Å drifte et mottak krever kompetanse på svært mange felt. Det tar tid å bygge opp kvalitativt gode og effektive driftsmodeller, rask omstilling og fleksibilitet er en del av leveransen. Private driftsoperatører med mottak i flere kommuner vil kunne dra veksler på kompetanse og erfaring over kommunegrensene. Introduksjon av konkurranse har også gitt UDI en gunstig prisutvikling på mottaksdrift. En ordinær mottaksplass i 2016 kostet i snitt mindre enn en mottaksplass da konkurranse ble innført i 1987, når vi justerer for prisutviklingen i perioden.

Staten ved UDI har stramme økonomiske rammer for kjøp av mottaksplasser og ensidig risikoplassering på leverandør. Risikoplasseringen illustreres ved:

- Tre-fire måneders oppsigelsesfrist på driftsavtalene

- Ingen garanti om dekning av skader/herverk utført av beboere (i motsetning til hva Migrationsverket praktiserer i Sverige)
- Vanskelig og dyrt å få forsikret bygg som brukes til asylmottak.
- Uklare reguleringsbestemmelser for asylmottak med påfølgende stor variasjon i praksis fra kommunenes plan og bygningsetater.
- Normalt sterk motstand i etableringsfasen og mye negativt fokus fra media.

Etterspørselen varierer med ankomster av asylsøkere, UDIs saksbehandlingstid, rådende returpraksis og bosettingstakt. Siden kommunene selv bestemmer hvor mange de vil bosette har botiden i mange år vært forlenget med opptil et år i gjennomsnitt i ventetid

Kilder.

UDI 2017b. Forventninger om antall asylsøkere til Norge i 2017 og 2018. Tilgjengelig fra URL <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknotater/forventninger-om-antall-asylsokere-til-norge-i-2017-og-2018/>

UDI 2017b. Er du journalist og dere skal få et asylmottak i nærmiljøet. Tilgjengelig fra URL: <https://www.udi.no/en/latest/jobber-du-i-media-og-dere-skal-fa-et-asylmottak-i-narmiljoet/#link-8706>

Drof og NHO Service. Brann- og vannskader i asylmottak 2016. Tilgjengelig fra URL. <https://www.nhoservice.no/contentassets/14d40e0d50044f50a0f95d3ee0474a76/brann-og-vannskader-i-asylmottak-i-2016-av-nho-service-og-drof-210617.pdf>

Rypeng, Lisa. Kommunal Rapport. 11.04.2014. For få kommuner vil drive asylmottakene. Tilgjengelig fra URL: http://kommunal-rapport.no/artikkel/-_for_f_kommuner_vil_drive_asylmottakene

NRK. <https://www.nrk.no/nordland/brukte-20-millioner-pa-nytt-mottak---sa-la-udi-det-ned-1.13144215>.

Johnsrud, Nina og Bente Rognan Gravklev. Dagsavisen 20.nov 2015. UDI etterlyser norske kapitalister til å drive asylmottak. Tilgjengelig fra url: <http://www.dagsavisen.no/oslo/udi-etterlyser-norske-kapitalister-til-a-drive-asylmottak-1.468236>

Norsk Folkehjelp 2016. Overskudd på asylmottaksdrift. Tilgjengelig fra URL: <https://www.folkehjelp.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2016/Overskudd-paa-asylmottaksdrift>

Driva. 14.03.2016. Tjener millioner på asylkrisen. Tilgjengelig fra URL: <http://www.driva.no/nyheter/2016/03/13/Tjener-millioner-p%C3%A5-asylkrisen-12272937.ece>

Valenta, Marco og Kristin Torshaug, Kristin Indrebø. NTNU Samforskning 2010. Ansatte med flyktning- og innvandrerbakgrunn i asylmottak. Erfaringer fra statlige mottak for asylsøkere som drives av Hero Norge. Tilgjengelig på URL: <https://samforsk.no/SiteAssets/Sider/publikasjoner/HERO-rapporten%202010%20webvesjon.pdf>

UDI. Rundskriv 2010-084: Sist endret 24.06.2016. Krav til bemanning i ordinære statlige mottak. <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-084/>

UDI. 25.08.2017. Økt bosetting gir færre asylmottak. Tilgjengelig fra URL: <https://www.udi.no/aktuelt/okt-bosetting-gir-faerre-asylmottak/>

Politiets utlendingsenhet 2017. Forsvunnet. Asylsøkere som forsvinner fra kjente adresser. Tilgjengelig fra URL. <https://politiet.no/globalassets/dokumenter/pu/forsvunnetrapport.pdf>

