

Sonja Johansen

Driftsoperatører for asylmottak i Norge

Statens virkemidler for å styre markedsdeltagelse

Masteroppgave i offentlig styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2014

Forord

Interessen for asylmottak oppsto i forbindelse med jobbskifte. Etter to års deltidsstudier med blikket rettet mot NAV og problematikk rundt store direktorat, ble fokus rettet inn mot et mindre direktorat og en liten del av oppgavene. Det er driftsoperatørene (DRO) som i praksis utøver Utlendingsdirektoratets (UDI) ansvar for å tilby innkvartering til et varierende antall asylsøkere som kommer til Norge. Under arbeidet med oppgaven har jeg lært mye om de politiske og praktiske prosessene som styrer dette markedet og hvem deltakerne er.

Jeg må takke alle for hjelp og støtte: Min arbeidsgiver, Bjørnebekk asylmottak, for studiepermisjon og stor velvillighet ellers; UDIs regionsdirektør Tormod Stavenes for god hjelp til å forstå skillet mellom politikk og praksis; UDI ansatte, mottaksledere og driftsoperatører for innspill og tilbakemeldinger; min familie for tålmodighet gjennom tre år med lange kvelder og helger; Margunn og Bente for korrektur; og min veileder, professor Harald Koht, for tilgjengelighet og gode råd.

Oslo, 12.april 2014

Sonja Johansen

Sammendrag

Innkvartering av asylsøkere til EU er regulert etter "The Reception Conditions Directive" som et nasjonalt ansvar. I Norge tilbys asylsøkere bolig i statlige asylmottak som drives av driftsoperatører (DRO) for kommunale, ideelle eller kommersielle organisasjoner på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Tjenesten er underlagt lov om offentlige anskaffelser. Andelen av kommersielle aktører er økende. Regjeringer har i flere år uttrykt et ønske om en lik fordeling mellom de forskjellige organisasjonstyper. For å øke andelen ideelle og kommunale organisasjoner som driftsoperatører er det foreslått virkemidler som UDI kan anvende i sine anbudskonkurranser.

Virkemidler er knyttet til Statens verktøykasse. Markedsdeltagelsen styres hovedsakelig av avtaler og finansielle virkemidler. Justisdepartementet (JD) presiserte i 2013 at drift av asylmottak er å anse som en helse- og sosialtjeneste, og som følge av dette ville det kunne utlyses anbud begrenset til ideelle organisasjoner. Samtidig foreslår JD å øke anbudsfrister slik at nye aktører gis mer tid. Driftsoperatørene selv har et hovedfokus på totalprisen og kontraktens varighet, med sikte på å kunne utføre en god tjeneste for sine beboere. Utlendingsdirektoratet (UDI) på sin side har fokus på å dekke et varierende behov for mottaksplasser raskt for lavest mulig kostnad til best mulig kvalitet.

Markedet for DRO er delt i bedrifter med kommersielle interesser, humanitære interesser og kommunale interesser. Variasjonen i motivasjon bidrar til mangfold og effektivitet og utvikler mottaksdrift som fagfelt. Fokus på tredeling kan motvirke monopolisering.

Abstract

Operators of Reception Centers in Norway

The Government's Tools for Steering Participation in the Market

Housing of asylum seekers to the European Union is regulated under "The Reception Conditions Directive" as a national responsibility. In Norway, asylum seekers are accommodated in national reception centers, run by operators from municipalities, NGOs and commercial, private companies, all competing equally for contracts with the Directorate of Immigration. The number of commercially operated reception centers is increasing.

Norwegian governments have for some years wished for an equal share of participants from each organization in the market. This study is about tools that may help increase the number of NGOs and municipal operators in the market for reception centers. Tools in the toolbox may be information, contracts, finance or support by the part of the Directorate of Immigration, contracts and finance being the favorite steering device for this market. The Department of Justice issued a note in 2013 which specifies running reception centers as a social service, and thus enables competition among NGOs only. At the same time, the note proposes longer tender deadlines in order to facilitate for new operators to join the competition. The operators, when queried, are focused on the overall price, and contract duration, in order to be of good service to persons living at the reception centers. The Directorate of Immigration is focused on supplying a necessary number of rooms for varying arrivals of asylum seekers quickly and at lowest cost and best quality available.

The market is divided among commercial, humanitarian and municipal interests. The varying motivations contribute to diversity and efficiency, and help developing the field. Diversity may prevent monopolization.

Innhold

Kapittel 1. Introduksjon	10
1.1 Tema	10
1.2 Problemstilling	11
1.2.1 Overordnet problemstilling	11
1.2.2 Avgrensning	12
1.3 Begrepsdefinisjon	12
Kapittel 2. Teoretiske perspektiver	13
2.1 Innledning	13
2.2 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser	13
2.3 Programteori	14
2.3.1 Implementeringsteori	15
2.3.2 Atferdsteori	16
2.3.3 Implementeringsteori fase 7 – erfaringer med tre typer DRO	18
2.4 UDIs verktøykasse - virkemidler	20
2.4.1 UDIs verktøykasse – navet	20
2.4.2 UDIs verktøykasse – avtaleverket	21
2.4.3 UDIs verktøykasse – finansielle virkemidler	22
2.4.4 UDIs verktøykasse – organisasjonen	22
2.4.5 UDIs verktøykasse oppsummering	23
Kapittel 3. Metode	24
3.1 Forskningsdesign	24
3.1.1 Analyseenhetene	25
3.2 Operasjonalisering	26
3.2.1 Variabler	26
3.2.2 Denne undersøkelsen	29

3.3 Spørreskjema	29
3.4 Datainnsamling	30
3.5 Validitet og reliabilitet	31
Kapittel 4. Drift av asylmottak	32
4.1 Europeisk praksis for drift av asylmottak	32
4.2 Norsk praksis for drift av asylmottak	33
4.3 Oppsummering	34
Kapittel 5. Virkemidler for å styre markedsdeltagelse	35
5.1 Implementering Fase 1 – utredning offentlig utvalg	35
5.2 Implementering Fase 2 – beslutning om tiltaket, lovvedtak el	36
5.3 Implementering Fase 3 – spesifisering sentralt nivå	37
5.4 Implementering fase 4 og 5 – spesifisering og realisering lokalt nivå	38
5.5 Resultat fra spørreundersøkelsen	40
5.5.1 Spørsmål rundt anbud – NAFO virkemidler	40
5.5.2. Respondentenes vurdering av virkemidlenes konsekvens	42
5.6 Oppsummering	44
Kapittel 6. Erfaringer med tre organisasjonstyper som DRO	46
6.1 Tre organisasjonstypers særegne fordeler	46
6.1.1 Påvirkning av myndighetene	46
6.1.2 Innholdet i tilbudet til beboerne på asylmottak	47
6.1.3 Forholdet til nærmiljø og vertskommune	48
6.1.4 Økonomisk konkurransedyktig drift og fleksibilitet iht. UDIs behov	49
6.1.5 Kompetanse	50
6.1.6 Motivasjon og handlekraft	51
6.2 Oppsummering	51
Kapittel 7 Konklusjon	53
7.1 Hvilke virkemidler har staten som kan påvirke markedet for driftsoperatører ?	53

7.2 Hvilke virkemidler har UDI til å fordele oppgaven som driftsoperatør likt på private, frivillige og kommunale aktører?	53
7.3 Hvilken fordel utgjør tredelingen av markedet? Bidrar tredelingen til et politisk mål om effektivitet?	54
7.4 Har vi bruk for denne tredelingen?	56
7.5 Anbefaling for videre forskning	57
Referanser	58
Dokumenter	58
WEB-lenker:	62
Samtalepartnere	64
Vedlegg	65
1 Innledende epost til større driftsoperatører	65
2 Spørreskjema	66
3 kommentarer spørsmål 8	69
4 avsluttende kommentarer spørsmål 10	69
5 intervjuguide UDI	70
6 intervjuguide Norsk Folkehjelp og Hero	70

Figurer og Tabeller	side
Figur 1 Modell for drift av norske asylmottak	13
Figur 2 Flytdiagram om implementerings- og programteori	16
Figur 3 Modellen for tredeling av markedet	18
Figur 4 Modell for analysen	26
Figur 5 Markedsandel per org.type i prosent	34
Tabell 1 Respondentenes prioritering fra listen av NAFO virkemidler	42
Tabell 2 Respondentenes vurdering av virkemidlenes konsekvens	44
Tabell 3 Virkemidler prioritert av DRO	54

Forkortelser

CEAS	Common European Asylum System. EUs felles regelverk for behandling av asylsøkere, forventes ferdigstilt høsten 2015. Det inngår blant annet "The Reception Conditions Directive" som handler om innkvartering.
DRO	Driftsoperatør av asylmottak.
DROF	Driftsoperatørforum, en interesseorganisasjon for driftsoperatører.
EMN	European Migration Network. Netverk som er koordinert av EU kommisjonen og som består av nasjonale kontaktpunkter fra alle EU land pluss Norge. De norske kontaktpunkter til netverket er JD og UDI.
JD	Justisdepartementet. For enkelhets skyld blir Justis- og politidepartement og Justis- og beredskapsdepartement referert til som JD.
UDI	Utlendingsdirektoratet.
UNE	Utlendingsnemda. Har som oppgave å behandle klager på avslag om beskyttelse i Norge.

Kapittel 1. Introduksjon

UDI ble etablert i 1988 og har som en av mange oppgaver ansvar for innkvartering av asylsøkere mens sakene deres behandles. Asylsøkere i Norge gis et botilbud i et statlig asylmottak, jf. utlendingsloven § 95. Asylmottak driftes av driftsoperatører etter konkurranse under lov om offentlige anskaffelser. Stortinget har fastsatt en modell med tredeling av markedet for driftsoperatører mellom private, kommunale og ideelle deltakere. Denne oppgaven undersøker virkemidlene som Staten har, og som UDI bruker, til å styre markedet for mottaksdrift og å nå målet om den ønskede tredeling mellom driftsoperatører.

I oppgavens kapittel 1 presenterer jeg tema og problemstilling og gir en definisjon av begrep som er brukt her. Kapittel 2 er en innføring i det teoretiske grunnlaget, hvilket er programteori og implementeringsteori/atferdsteori, lov om offentlige anskaffelser og Hood og Margetts sitt rammeverk om statens verktøykasse. I kapittel 3 presenterer jeg undersøkelsesmetoden, som er dokumentetsøk, konferanse, intervju og spørreundersøkelse. Kapittel 4 inneholder en presentasjon av drift av asylmottak i Europa og Norge. Analysen viser i kapittel 5 Statens virkemidler i de forskjellige fasene i implementeringsteorien og i kapittel 6 de enkelte organisasjoners bidrag. Jeg avslutter med en konklusjon og anbefaling for videre forskning i kapittel 7.

1.1 Tema

I Europa jobbes det med tettere integrering av lovverket knyttet til asylinstituttet i de forskjellige land. Målet er en felles asylopolitikk innen 2015 (CEAS). Likevel står de enkelte land ganske fritt i valg av modell for botilbud for asylsøkere. Jeg viser til en nylig avsluttet undersøkelse (EMN 2014), hvor nettopp organisering av botilbudet i de forskjellige EU landene var i fokus.

Fra 1. juli 2001 ble driften av asylmottak i Norge konkurranseutsatt, slik at private, kommunale og ideelle organisasjoner konkurrerer om å drive statlige asylmottak i Norge etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Andelen private driftsoperatører er i dag økende, med Hero som den største enkeltoperatør med ansvar for over 30 asylmottak. UDI styrer mottak gjennom kontrakter, dokumenter og styringsdialogen.

Botilbudet er rammen rundt oppholdet for en asylsøker, og det fremgår av offentlige dokumenter, jf. kapittel 4, at DRO fra forskjellige organisasjonstyper i Norge anses å være viktig. Konkurranse sørger for en kostnadseffektiv tjeneste, men fører til en ujevn fordeling

mellom de tre ulike typer DRO. Derfor er det viktig å kartlegge Statens virkemidler mot denne utviklingen. Utover dette er det viktig å få klarhet i det som fremstår som et paradigme, nemlig om det er en fordel å ha tre typer DRO og hva den er.

1.2 Problemstilling

DRO fra forskjellige organisasjonstyper bidrar til markedet i Norge. Dersom det er et mål å styre deltakelsen i dette markedet, har Staten en rekke virkemidler til rådighet som UDI kan bruke for å oppnå en mest mulig lik fordeling mellom private, kommunale og frivillige organisasjoner som driftsoperatører for asylmottak. Virkemidler presenteres i oppgaven - organisert i fire grupper med utgangspunkt i Statens posisjon - som navet, avtaleverket, finansiering og organisasjon.

Jeg beskriver løsninger i forskjellige europeiske land og virkemidler som utredes for å styre markedet for mottaksdrift før jeg drøfter de forskjellige organisasjonstypenes styrker.

1.2.1 Overordnet problemstilling

Forskningsspørsmål er:

1. Hvilke virkemidler har Staten som kan påvirke markedet for driftsoperatører for asylmottak?

Jeg presenterer måten andre europeiske land organiserer innkvartering av asylsøkere på. Når jeg går nærmere inn på norske forhold, kommer jeg inn på følgende spørsmål:

2. Hvilke virkemidler har UDI for å fordele oppgaven som driftsoperatør likt på private, frivillige og kommunale aktører?

Jeg ruller ut programteorien implisitt i relevante offentlige dokumenter og studere fasene i implementeringsteori etter Kjellberg og Reitan. Her inngår resultatet av min spørreundersøkelse blant driftsoperatører i Norge. Jeg undersøker hvordan den politisk ønskelige input – tre like store andeler av typer organisasjoner – kan sikres. Dette er behandlet i kapittel 5. Det siste spørsmålet er:

3. Hvilken fordel har tredelingen av markedet?

Det politiske mål med tredelingen drøftes i kapittel 6. Jeg samler inn de enkelte organisasjonstypenes innspill, for å kunne beskrive deres egen holdning mot tredelingen i markedet og vise de forskjellige driftsoperatørers oppfatning av sine organisasjoners fortrinn i denne sammenheng.

1.2.2 Avgrensning

UDI har omfattende oppgaver relatert til asylsøkere; fra registrering, helseundersøkelse, samtale, tildeling av stønader og behandling av asylsøknad og klager, frem til deres uttransportering av utlendingspoliti eller bosetting ved hjelp av Integrerings- og mangfolds-direktoratet og den enkelte kommune. UDI har ansvar for å gi asylsøkerne et "nøkternt men forsvarlig" tilbud om innkvartering på statlig asylmottak mens saken deres behandles, noe som kan ta flere år. Det er dette tilbudet som ivaretas av driftsoperatører for asylmottak (DRO) i Norge etter anbud.

Denne oppgaven handler om forholdet mellom UDI i sin rolle som oppdragsgiver og DROs oppgave med innkvartering av asylsøkere. Den har et deskriptivt formål.

Det finnes utallige studier om asylsøkeres fysiske og psykiske helse, integrering, og virkningen av et langt opphold på asylmottak på familier med barn og mye mer. Jeg kan for eksempel henviser til et omfattende materiale av Jan-Paul Brekke for, bl.a. Institutt for samfunnsforskning. Innholdet i tilbudet for asylsøkere eller virkningen av det er ikke fokus for min undersøkelse.

1.3 Begrepsdefinisjon

Asylsøker	også kalt asylant. Etter utlendingsloven kap. 4 kan asylsøkere oppnå asyl dersom de oppfyller vilkårene for å bli anerkjent som flyktning (SNL.no).
Asylmottak	et botilbud for asylsøkere (utlendingsloven § 95).
Berge-utvalget	et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. oktober 2009 som skulle vurdere organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge. Utvalget leverte den 6. juni 2011 NOU2011:10 til JD.
Driftsoperatør, DRO	Organisasjon som på oppdrag fra UDI utøver drift av et asylmottak.
Frivillige/ideelle organisasjoner	Ikke kommersielle, ikke-statlige organisasjoner som arbeider parallelt med statlige organer, ikke underlagt statlig myndighet (Wikipedia.no).
Marked for drift av asylmottak	Drift av statlige asylmottak i Norge er underlagt lov om offentlige anskaffelser og dermed markedsbasert. Deltakere er driftsoperatører.
Vertskommune	En kommune hvor det er et asylmottak. Det innebærer oppgaver knyttet til helse- og skoletjenester for mottaksbeboerne.

Kapittel 2. Teoretiske perspektiver

2.1 Innledning

New Public Management (Ny offentlig styring, NOS, på norsk) er en gruppe ideer om effektivisering av det offentlige etter forbilde av privat næringsliv. Som Osborne (2006, 379) sier, er et av NOSs kjennetegn økt bruk av marked, konkurranse og avtaler/kontrakter for ressursallokering og tjenester innen offentlig administrasjon. Konkurranse er en måte å sikre ønsket kvalitet til lavest mulig pris samt bidra til kostnadskontroll og effektiv produksjon. Derfor legges drift av asylmottak ut på anbud fremfor statlig egenproduksjon.

Økonomisk teori er grunnlaget for markedsfokus og konkurranseutsetting. Økonomiske organisasjonsteorier kjennetegnes ved at atferd og virkninger søkes forklart med aktørenes rasjonelle tilpasning, og teoriene anvendes i privat og offentlig sektor. Det inngår antakelser om aktørenes motivasjon. Aktørene antas å handle ut fra egeninteresse, men kan styres ut fra forventninger og normer i omgivelsene (Johnsen 2005,267). Derfor kan man gå ut fra at DRO fra forskjellige organisasjonstyper har ulik motivasjon, se kapittel 6.

JD mottok i 2011 en utredning med tittel "I velferdsstatens venterom, Mottakstilbudet for asylsøkere" (NOU 2011:10), fra det såkalte Berge-utvalget. Utvalget hadde som mandat å foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av mål og virkemidler i forbindelse med innkvarteringstilbud til dem som søker asyl i Norge. I utredningen fremkom paradigmat om en mest mulig lik fordeling mellom forskjellige typer driftsoperatører (sider 20, 115ff). Utvalget påpekte mulige tiltak for å oppnå jevn fordeling, det betyr økt deltakelse av kommunale og frivillige aktører som DRO for asylmottak.

Programteorien i 2.3 beskriver fasene i implementering av tiltak og målgruppens forventede atferd. Programteori kan avdekke ideer som ligger implisitt i målene som myndigheter setter, samt presisere kausale mekanismer som skal føre til ønsket atferd.

2.2 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser (lov av 16. juli 1999 nr 69) trådte i kraft 1.7.2001 som en følge av EØS-avtalen. Loven suppleres av forskrift om offentlige anskaffelser av 4. juli 2006 nr 402. Loven og forskriften gjelder anskaffelser av varer og tjenester gjennomført av offentlige myndigheter og offentligrettslige organer. I § 5 spesifiseres grunnleggende krav: Konkurranse, god forretningsskikk og at forskjellsbehandling unngås. Forutberegnelighet,

gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet gjennom hele anskaffelsen er andre stikkord. Det er satt opp terskelverdier i forskriftens § 2-2 som definerer hvilken del av regelverket som gjelder for en spesifikk anskaffelse (anskf 2006). I CVP-registeret av EUs prioriterte og uprioriterte tjenester er drift av asylmottak ikke spesifisert. UDI har siden 2001 brukt kode 85000000; helse- og sosialtjenester (NOU 2011:10, 106f). Regelverket tillater begrenset konkurranse for ideelle organisasjoner, jf. rundskriv 2013-003-G. I dette tilfellet har man en forenklet prosedyre med kun de generelle reglene i Del I (§2.1(3)) pluss kravspesifisering (§17-3) og kunngjøring av resultater (§18-4) å forholde seg til. Begrensning for kommunale aktører er ikke tillatt. Når det gjelder geografisk spredning, kan UDI lyse ut drift av mottak over hele landet eller i et stort nok område til å kunne ivareta konkurranse, for eksempel et fylke (NOU 2011:10, 106). De kan også lyse ut drift av de bygninger som Staten eier, og hvor dermed den geografiske beliggenheten er gitt.

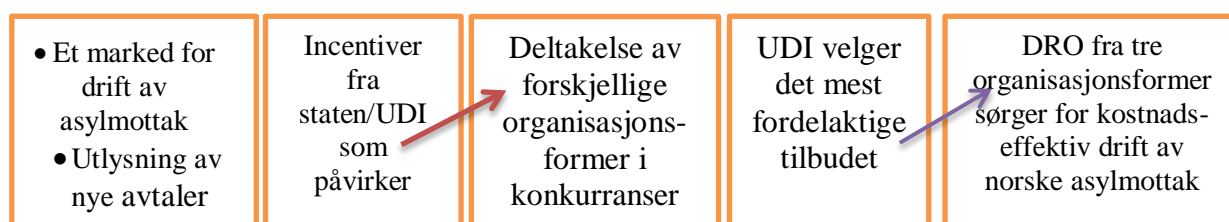
2.3 Programteori

Programteori brukes om synliggjøring av mekanismer i en kausalkjede fra et programs start (input) til virkningen (effekten) som ønskes oppnådd.

Utarbeiding av et prosjekts programteori innebærer at en evaluator setter opp en (mer eller mindre detaljert) kjede over de antatte utviklingsstadiene i et program. Poenget med dette er å illustrere hvordan de som har ansvaret for et bestemt program har tenkt seg at endringene skjer, hvorfor de tror endringer vil skje og hvilke endringer programmet tar sikte på å oppnå (Sverdrup 2002, 65).

Denne oppgaven ruller ut programteori som ligger i dokumenter fra regjeringer, departement og offentlig utvalg, og som viser utviklingen i tiltaket for å få jevn fordeling av DRO fra forskjellige organisasjonstyper slik at man oppnår effektiv drift av asylmottak. Uttrykt i pipelinemodell (Funnell, Rogers, 2011) kan en grov endringsmodell se slik ut:

Input → mellomliggende resultater/ endringsprosess → output /effekt



Figur 1 modell for drift av norske asylmottak

Dette er en kjede som beskriver et slikt program, hvor incentiver brukes til å påvirke prosesser som skal resultere i et ønsket resultat: kostnadseffektiv drift av asylmottak.

1. Utgangspunktet er at det finnes et marked, hvor nye avtaler utlyses jevnlig.
2. Incentiver fra Staten påvirker markedet.
3. Et mellomliggende resultat er en antatt atferd i markedet, representert med boks 3, nemlig deltakelse i konkurranser.
4. Deltakelse fører til at UDI har et godt utvalg av tilbud å velge mellom.
5. Dette fører til en antatt effekt av kostnadseffektiv drift.

Funnell og Rogers definerer programteori slik: "En programteori er en eksplisitt teori eller modell av hvordan en intervensjon, for eksempel et prosjekt, et program, en strategi, et initiativ eller et tiltak bidrar til en kjede av mellomliggende resultater og endelig fører til intendert eller observert effekt (outcome) (Funnell og Rogers 2011, pos410ff)". Ideelt sett har en programteori i deres oppfatning to komponenter: En endringsteori, her bruker vi begrepet implementeringsteori, og en atferdsteori; det er her den antatte responsen fra markedet. Funnell og Rogers beskriver implementeringsteori som sentrale prosesser som fører endringen med seg. Atferdsteorien viser virkninger av disse prosesser (pos 416).

2.3.1 Implementeringsteori

Implementering, eller iverksetting på norsk, av offentlig politikk kan analyseres ved å betrakte syv faser i gjennomføringen av et tiltak (Kjellberg og Reitan 1995, 134):

1. Politikktutforming – f. eks. utredning
2. Beslutning om tiltaket – lovvedtak
3. Spesifisering sentralt nivå – retningslinjer/forskrifter
4. Spesifisering lokalt nivå – retningslinjer/instrukser
5. Realisering lokalt – aktivitet lokale organer
6. Gjennomføringspraksis – resultater av tiltaket
7. Tilbakeføring av erfaringer

For å kunne følge opp og evaluere iverksettingsprosessen, må man være klar over det forventede resultat og den underliggende teorien. "Et hvert tiltak, men i særlig grad større reformer, bygger mer eller mindre bevisst på en teori om hvordan de tilsiktede endringer kan bli oppnådd" (Kjellberg og Reitan 1995,150). Hensikten med utredninger i politisk-administrativ praksis er i følge forfatterne å få frem årsakssammenhenger om de problemene en står overfor.

Denne oppgaven beskriver virkemidler i forskjellige faser av implementeringsteorien, fra en utredning av et offentlig utvalg, NOU2011:10 (fase1), spesifisert i Statsbudsjettet (2012-13) (fase 2) og implementert på sentral nivå (fase 3) f.eks. i rundskriv 2013-003-G. I de følgende fasene skal det etableres og realiseres retningslinjer lokalt. Mitt bidrag er en undersøkelse om hvilke virkemidler som vil være effektive for å kunne realisere politikken som er foreslått i utredningen, med særlig fokus på et tredelt marked for driftsoperatører.

2.3.2 Atferdsteori

Endringsprosessene beskrives med diagrammet på neste side, som binder sammen implementeringsteorien og atferdsteorien. Som nevnt beskriver Funnell og Rogers (2011, pos 410ff) implementeringsteori som sentrale prosesser som fører endringen med seg. Atferdsteorien viser virkninger av disse prosesser på mottakeren (pos 416), altså antatt respons.

I figur 2 er trinnene i et mulig endringsprogram beskrevet i et diagram. Leseren av diagrammet kan se forventet atferd som følge av prosessene i implementering av tiltak. Utviklingen er antydnet med piler. Hver pil representerer et valg for de respektive aktører, enten neste fase i implementeringen, forventet atferd eller det oppstår et brudd i prosessen. I modellen bruker jeg elementene i rundskriv 2013-003-G som et eksempel for et tiltak.

Antakelsen i min modell er et mål om et nøkternt men forsvarlig tilbud om innkvartering som følge av en tredeling i markedet av driftsoperatører (noe fet, fiolett pil; nederst i modellen). Incentiver finnes under punkt 5 og 6 (fet, rød pil midt i modellen), hvor konkurranser fører til økt deltakelse av bestemte DRO. Mulige incentiver fra min spørreundersøkelse diskuteres i kapittel 5.

Implementeringsteori

Politikkutforming: NOU2011:10 levert

↓
Beslutning om tiltaket: prop 1S (2012-13)

↓
Spesifisering sentralt nivå: Departementets
rundskriv 2013-003-G

↓
Spesifisering lokalt nivå: UDI interne
instrukser kan bli utarbeidet

↓
Realisering lokalt: tiltak kan innarbeides i
de enkelte anbudskonkurransene

↓
Gjennomføringspraksis: UDI velger de mest
fordelaktige tilbud i konkurransene som
kommer fra alle tre org typer

↓
Tilbakeføring av erfaringer: DRO fra flere
organisasjonstyper deltar i markedet.

Atferdsteori (respons)

→ DRO gir input til og interesserer seg for
utredningen (eller ikke)

→ DRO kan ta til etterretning at tiltak er beslutt

→ DRO tar til etterretning at det er åpnet for
egne konkurranser for ideelle organisasjoner
og venter på utlysninger

→ DRO fra relevante organisasjoner kan delta i
anbudskonkurranser

↓
DRO kan levere konkurransedyktige tilbud
som ligger innenfor stipulerte økonomiske
rammer

↓
→ Kostnadseffektiv, nøktern men forsvarlig
innkvartering etter statens behov.

Figur 2 diagram om implementerings- og atferdsteori

Når endringsprogrammet er beskrevet, kan diagrammet brukes i en evaluering av tiltaket. I dette tilfellet studeres prosessene som gjennom implementering av tiltak skal føre til bred deltakelse av tre organisasjonstyper, hvilket igjen skal føre til et kostnadseffektivt tilbud. Evaluatoren undersøker om fremdrift og atferd i modellen inntreffer og forklarer avvik i motsatt fall.

Et eksempel: Kostnadseffektiv og nøktern men forsvarlig innkvartering etter statens behov foreligger i dag. Dette vises lett ved at kostnaden for denne tjenesten øker mindre enn prisstigningen. Det man i så fall gjør, er å studere implementeringssiden i modellen:

- Er det lik fordeling av tre organisasjonstyper? Nei, det er en økende andel private.
- Da er enten forutsetningen på implementeringssiden feil eller atferden oppstår som en effekt av et tiltak som ikke er spesifisert i diagrammet og prosessen må detaljeres ytterligere.

En slik evaluering er et nyttig verktøy, men går utover ambisjonene for oppgaven her.

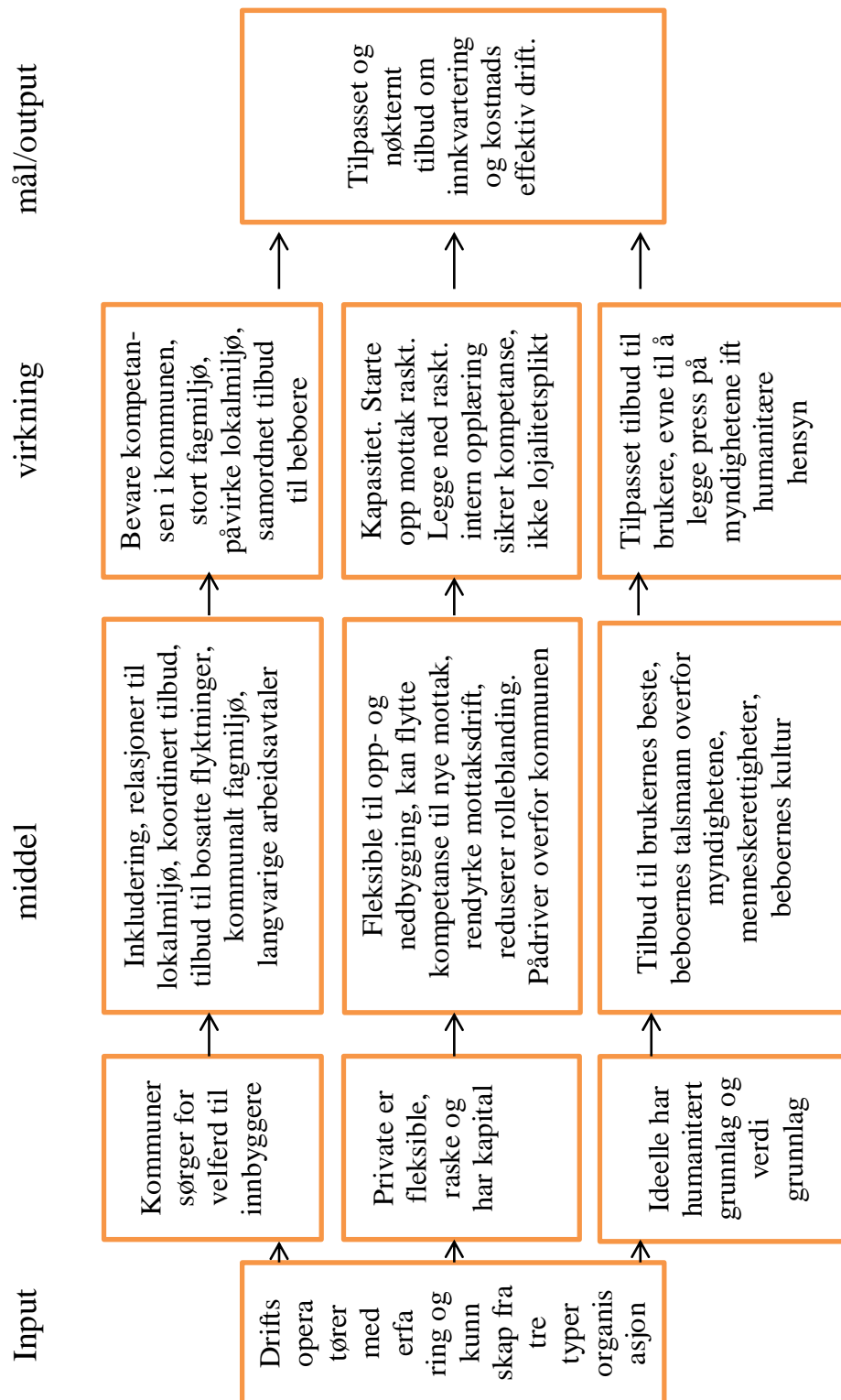
Senere, i kapittel 5, gjennomgår jeg alle faser presentert i figur 2 for å finne virkemidler fra de forskjellige faser. Samtidig ser jeg på muligheten for brudd i den forventede handlingskjeden. Virkemidlene samles i en liste i kapittel 5.6, delt inn i fire grupper, hvor jeg følger Hood og Margetts (2007) sin kategorisering i statens verktøykasse, jf. 2.4.

2.3.3 Implementeringsteori fase 7 – erfaringer med tre typer DRO

Ut fra implementeringsteorien trinn 7, Tilbakeføring av erfaringer, og den forventede respons – innkvartering etter statens behov - har jeg tegnet en modell som detaljerer erfaringer med tre organisasjonstyper som driftsoperatører, og som etter teorien skal bidra til ønsket - nøktern men forsvarlig - innkvartering. Det er en ulempe for min oppgave at det ikke er gjennomført en fullstendig implementering av et bestemt tiltak, og at jeg derfor bruker elementer fra de enkelte fasene atskilt. Dermed mister jeg virkningen av programteorien som evalueringsverktøy, men kan bruke de enkelte prosessene for å beskrive elementene. For selv om det ikke er erfaring fra ett bestemt tiltak, så har man erfaring fra over 15 års drift med DRO fra tre organisasjonstyper, og den er verdifull for videre tiltak.

I modellen på neste side, figur 3, beskriver jeg en mål-middel- kjede med et tredelt marked som input og ønsket innkvartering som output. I følge lov om offentlige anskaffelser kan ingen organisasjon utestenges på grunn av sin organisasjonsform.

1. Driftsoperatører fra tre organisasjonstyper er input til modellen.
2. I første rekke føres de enkelte organisasjonstypers særtrekk.
3. Deretter følger de enkelte organisasjoners egenskaper i stikkordsform som middel.
4. I neste steg beskrives virkningen av egenskapene som er hver organisasjonstypes fortrinn. Jeg kommer nærmere inn på organisasjonenes fortrinn i kapittel 6.
5. Fortrinnene skal hver for seg og samlet sett føre til output, optimal drift av asylmottak, et tilpasset og nøkternt tilbud samt kostnadseffektiv drift, jf. figur 2, atferdsteoriens siste prosess. Modellen må leses som en kausal kjede, lik pipelinemodellen i figur 1.



Figur 3 Modellen for tredeling av markedet

De forskjellige organisasjoners bidrag til et forsvarlig innkvarteringstilbud for asylsøkere drøftes i kapittel 6.

2.4 UDIs verktøykasse - virkemidler

Hood og Margetts (2007) presenterer et rammeverk for kategorisering av ressurser som det offentlige baserer sin påvirkning og kontroll på som de kaller statens verktøykasse. Jeg bruker følgende akronym i oversettelsen: NAFO

N – Navet

A – Avtaleverket

F – Finansielle virkemidler

O – Organisasjon.

Det skilles mellom innhentingsmekanismer og utdelingsmekanismer (detectors og effectors), begrep som er hentet fra kybernetikk, vitenskapen som omhandler styring av systemer. I følge forfatterne er det grunnleggende for en stat – som skal være den som styrer samfunnet – å ha mekanismer (side 5) for å ta "temperaturen" på omverdenen. Den kan utøve statsmakt ved å pålegge lover og regler, kreve inn skatter og yte tilskudd samt bidra med sin egen organisasjon, eiendom eller bemanning for å utøve kontroll eller bistå i tjenesteyting. Innholdet i de enkelte kategoriene i statens verktøykasse er:

Navet	Beskriver statens situasjon som navet i et sosialt eller informasjonssystem. Det er en strategisk posisjon som setter den i stand til å innhente og sende ut informasjon.
Avtaleverket	Omfatter myndighetenes makt til å utøve og fastsette lover og regler, også innhente opplysninger.
Finanser	Omfatter betalingsmidler, også skatter og andre mulige byttemidler samt tjenester som kan "kjøpes" for penger, incentiver som staten kan bruke for å sikre informasjon eller endre atferd.
Organisasjon	Beskriver myndighetenes fysiske mulighet til å agere, ved bruk av Statens personell og eiendeler. UP brukes til uttransport av personer med avslag på asylsøknaden og Trandum mottak til internering av kriminelle asylanter.

Jeg gir nedenfor en oversikt over UDIs verktøykasse i forbindelse med drift av asylmottak. Kilden for detaljene er NOU2011:10, UDIs rundskriv (RS, IM), egen erfaring og innspill fra informanter.

2.4.1 UDIs verktøykasse – navet

Staten har en sentral stilling, navet, når det gjelder å innhente og formidle informasjon.

Agderforskningens rapport "Asylmottak og lokalsamfunn" (Drangslund et.al. 2010) undersøker informasjonens betydning. Det fremkommer et stort og variert behov for informasjon til kommunen og lokalmiljøet i forbindelse med etablering av asylmottak.

Informasjon gis og hentes inn av UDI som eier av mottaksdriften i Norge:

- ❖ Informasjon om/til leverandører
 - Opplysninger om leverandørens ansatte (politiattest, kompetansekrav ifm kontrakter).
 - Om leverandørens finansielle og økonomiske stilling, ansattes kvalifikasjoner, anmerkninger, HMS egenerklæring, skatteattest.
 - Detaljstyring av leverandører og ansatte gjennom rundskriv.
 - Styringsdialogen. Opplæring av mottaksansatte, jf. krav til ansatte i rundskriv.
 - Tilsyn med asylmottak og offentlig tilsynsrapport årlig
- ❖ Informasjon om/til beboere på mottak
 - Informasjon om beboere spres gjennom UDIs eget system.
 - Systematisere informasjon om sårbare personer og spre denne til de ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging.
 - Beboere plikter å følge UDIs informasjonsprogram på asylmottaket.
- ❖ Informasjon om/til omgivelsen og interessenter.
 - Utredninger, f eks om utgiften for vertskommune varierer med kommunestørrelsen.
 - Årlig plan og rapportering fra driftsoperatører og til JD.
 - Informasjonskampanjer for å få flere til å delta i anbud, rettet mot lokalsamfunn, kommuner, individer, selskaper.

2.4.2 UDIs verktøykasse – avtaleverket

Staten har lovgivende makt som en av sine grunnleggende ressurser.

UDI sin makt kommer til uttrykk i avtaleverket:

- ❖ Utlyse, inngå og avslutte avtaler.
 - Inngå og avslutte avtaler i henhold til regelverket.
 - Bestemme innhold og krav til driftsoperatører og leverandører av varer og tjenester.
 - Avtale kontraktsinnhold.
 - Tildele kontrakt ved spesielle behov ved siden av loven (NOU 2011:10, 107f).
- ❖ Detaljstyring

- Utgi bestemmelser for drift av mottak.
 - Pålegge leverandører budsjettramme.
 - Kontrollere og godkjenne.
 - Pålegge driftsoperatører informasjonsplikt - dette punktet kommer lett i konflikt med taushetsplikt i staten, og ble diskutert i Berge-utredningen (NOU 2010, 147ff).
- ❖ Forskningsoppdrag.

2.4.3 UDIs verktøykasse – finansielle virkemidler

Det tredje verktøyet er penger og skatter.

Bruk av finansielle midler er UDIs verktøy:

- ❖ Betaling for tjenester og varer.
 - All innhenting av informasjon mot finansielle belønninger.
 - Betale for drift av asylmottak, sånn som husleie.
 - Rammeavtaler for anskaffelse av varer til bruk for asylsøkere, som sengetøy.
 - Utbetaling og innkreving av diverse forskudd og tilskudd til helsetjenester.
- ❖ Utbetaling av stønader.
 - Tildeling av tilskudd til leverandører, for eksempel prosjektmidler.
 - Regelmessige utbetalinger, for eksempel sosiale tjenester.
 - Lønninger og annet til egne ansatte.
 - Utbetalinger etter Reglement for økonomisk hjelp til personer i statlig mottak .
- ❖ Betale tilskudd til kommuner.
 - Betale vertskommuner tilskudd for å dekke merkostnader for helse- og skoletjenester ved å ha et asylmottak i kommunen.
 - Oppstarttilskudd for nye kommuner.
- ❖ Innhente eksterne midler.
 - Budsjett for forskning.
 - Innhente EU midler.

2.4.4 UDIs verktøykasse – organisasjonen

Hood og Margetts (1995,102) betegner alt som er i statens besittelse som organisasjonen.

Bruk av UDIs organisasjon:

- ❖ Datasystemer

- Innhente informasjon gjennom sine datasystemer.
 - Utgi styringsinformasjon gjennom datasystemer.
 - Kunnskapsoverføring, opplæring gjennom e-læring.
- ❖ UDI ansatte
 - Gjennomføre intervjuer med asylsøkere.
 - Bruke UDIs apparat (ansatte) til kontroller, og råd og veiledning, opplæring, utføre styringsdialog.
 - Bistå leverandører med opplæring, saksbehandling, datastøtte, mm.
 - Behandle søknader fra leverandører og asylsøkere og kommuner.
 - Fremforhandle rammeavtaler og betingelser.
 - Yte tjenester for brukere, for eksempel asylsøkere og asylmottak.
 - ❖ Leverandører
 - Bruke leverandør til drift av statlige mottak.
 - Kunnskapsoverføring mellom DRO.
 - ❖ Eiendom
 - Eiendom kan brukes til å huse mennesker, dvs. at UDI kjøper egnete boliger og bruker disse i anskaffelser av driftsoperatører for asylmottak (NOU 2011:10, 106).
 - Bruke statseiendom som bygningsmasse ved behov. Vanlig er leie ifm kontrakten.

2.4.5 UDIs verktøykasse oppsummering

NAFO rammeverket er velegnet til å kategorisere UDIs verktøykasse. Alle virkemidler har plass i dette rammeverket. Man ser at det er et omfattende verktøy som styrer hele drift av mottak. I styringen av DRO som leverandører er avtaleverket det viktigste verktøyet, med kontraktsdetaljer og detaljstyringen som elementer som påvirker forholdet til UDI direkte. Det andre verktøyet som berører DRO, er finansielle virkemidler, fordi tilskudd, totalpris for drift, men også tilskudd til vertskommunen er helt vesentlige. Virkemidler som informasjon fra og til UDI er et kraftig verktøy, men berører eksisterende forhold mer indirekte, likeså UDIs organisasjon, som inngår i hverdagen til DRO. De viktigste virkemidlene som UDI har til sin rådighet for å styre DROs markedsdeltagelse behandles i kapittel 5.

Kapittel 3. Metode

3.1 Forskningsdesign

Utlendingsforvaltning var et nytt fag for meg. NOU 2011:10 ga meg en god oversikt over historikk og status per 2010, sammen med dokumenter fra UDIs hjemmesider. Deltakelse ved den norske EMN-konferansen i september 2013 i Oslo ga et innblikk i både Norges og EUs forvaltning av asylmottak, som førte til at jeg studerte flere rapporter fra EUs innenriks hjemmeside. Jeg fikk hjelp av UDI, både i form av dokumentråd, linker på UDIs hjemmeside og intervju. Til slutt kunne jeg utforme spørreskjema rettet mot alle driftsoperatører samt intervjuguide rettet mot representanter for forskjellige organisasjonstyper.

Denne oppgaven beskriver virkemidler som påvirker aktører i et begrenset univers. For å belyse problemstillingen ønsket jeg å spørre driftsoperatørene selv om hvilke virkemidler de ønsker seg. Med utgangspunkt i et tredelt marked håpet jeg å kunne finne signifikante forskjeller mellom de enkelte organisasjoner.

I et univers av 41 individuelle driftsoperatører for UDIs rundt 110 asylmottak hadde det vært mulig å henvende seg til hver driftsoperatør personlig til survey, noe som ville gitt størst oppslutning og minst risiko for feil og misforståelser. Det var dessverre ikke mulig innenfor min tidsramme å ta personlig kontakt med hver enkelt, derfor valgte jeg å sende spørreskjema til alle aktuelle driftsoperatører. Jeg bruker en triangulering av avkrysnings-spørsmål og åpne spørsmål for å finne hvilke virkemidler de berørte anser som mest hensiktsmessige. Respondentene som besvarte spørreskjemaet, var 11 kommunale, 9 private og 2 ideelle organisasjoner. Av de 22 er det 18 som har fullført besvarelsen, det utgjør 44 % av universet.

Ulempen med spørreundersøkelse er på den ene siden at det føles mindre forpliktende for respondenten, noe som fører til en lav svarprosent. På den andre siden har man ikke mulighet til å rette mulige misforståelser, hvilket er et problem når studenten har liten erfaring med å utforme spørreskjema. Som følge av tidspress og UDIs anbefalinger valgte jeg å begrense mengden av spørsmål slik at undersøkelsen skulle kunne besvares på 15 minutter.

I tillegg til forberedende intervjuer med UDI gjennomførte jeg avsluttende samtaler med DRO fra forskjellige organisasjoner, hvor jeg også fikk stilt spørsmål som det ikke var rom

for i surveyen. Det ga meg mer inngående kunnskap om de forskjellige organisasjoners syn. I en samtale er det lettere å avklare mulige misforståelser umiddelbart. Ulempen er at intervjueren blir lett distraherert og glir inn i en samtale med personen og bort fra intervjuguiden. Totalt er det gjennomført syv intervjuer til forskjellige tidspunkt i undersøkelsen, og jeg har tatt imot noen innspill på epost.

3.1.1 Analyseenhetene

Driftsoperatører var målgruppen for surveyen. Det er et stadig varierende antall asylmottak i Norge, tilpasset asylsøkerstrømmen som ventes til enhver tid. Per november 2013 fant jeg 41 forskjellige DRO i Norge, deriblant to ideelle, selv om Stiftelsen Sana muligens akkurat der var uten asylmottak. Videre var det 14 kommuner og et kommunalt eid AS, samt 24 privateide selskap. Jeg brukte en del tid på å oppsøke selskapenes hjemmesider for å finne kontaktinformasjon til DRO. En utfordring var at UDI ikke ønsket at jeg tok kontakt med alle DRO. UDI har heller ikke noen offentlig tilgjengelig oversikt over driftsoperatører spesielt, kun over asylmottakene. Derfor er det litt usikkert om jeg traff riktig person i hvert tilfelle. Dette kontrolleres med et spørsmål i surveyen. Etter noe innsats fant jeg 41 epostadresser, hvorav to rapporterte feil ved utsendelse, og jeg fant da to nye for de berørte mottakerne.

Dette er føringene jeg fikk fra UDI på epost i forbindelse med spørreundersøkelsen:

Adresseliste for mottak og driftsoperatører finner du på [denne](#) siden (link).

Vi stiller spørsmål ved om det er mer hensiktsmessig å intervju et mindre utvalg av DRO over telefon enn å sende ut en spørreundersøkelse til alle.

Dersom du velger den løsningen du skisserer, altså en spørreundersøkelse til alle, er det viktig for oss at du understreker at UDI ikke har noen rolle i undersøkelsen, at den er uavhengig av oss og at UDI heller ikke kan svare på spørsmål i forbindelse med undersøkelsen. Det må være opp til DRO om de kan ta seg tid til å besvare en slik undersøkelse.

Når det gjelder kommunale mottak, er det ikke så lett å finne ut hvem som bekler rollen som DRO fordi det er en 10-20 prosent stilling. Jeg endte opp med en driftsoperatør, en kommunalsjef, en styreleder, og fem mottaksledere, to ledere og en daglig leder. Dette kan se ut til å svekke validiteten, da lederoppgaven ikke er det samme som DRO. Jeg antar likevel at disse er sterkere involvert i anbudstematikk enn ansatte ledere på private mottak,

da flere private selskap har sentrale enheter som tar seg av DRO-oppgaver. Jeg opplever i min hverdag at kommunens mottaksleder også har oppgaver i forbindelse med anbud, og mener at svarene er kvalifiserte.

Resultatet for de private organisasjoner treffer bedre. Her oppga fire sin rolle som driftsoperatør, en av dem som driftsoperatør og mottaksleder, to som mottaksleder og tre som daglig leder.

Det er ni private organisasjoner, to frivillige, og elleve kommunale respondenter som har begynt besvarelsen. Totalt 18 har fullført, to har sendt epost, hvorav en har gitt en kvalitativ besvarelse på epost istedenfor å fylle ut spørreskjema. Et så lite utvalg gir ingen generaliserbare funn, men kan brukes til å vise tendenser.

Jeg mener at alle respondentene var kvalifiserte til å besvare spørsmålene. Det viste seg at fire personer ikke fullførte hvorav en kommenterte at noen spørsmål "ikke traff helt" og vedkommende derfor unnlot å svare på disse.

3.2 Operasjonalisering

Operasjonalisering vil si "klargjøre hvordan målingen av en variabel skal gjennomføres, i form av en operasjonell definisjon som angir mest mulig presist de konkrete måleoperasjonene. En entydig og klar operasjonell definisjon er forutsetningen for å oppnå data med høy reliabilitet. Det andre viktige hensynet ved utforming av en operasjonell definisjon er kravet om validitet, dvs. god overensstemmelse med den teoretiske forståelsen av variabelen som framgår av undersøkelsens problemstilling" (Østerud 1997,192).

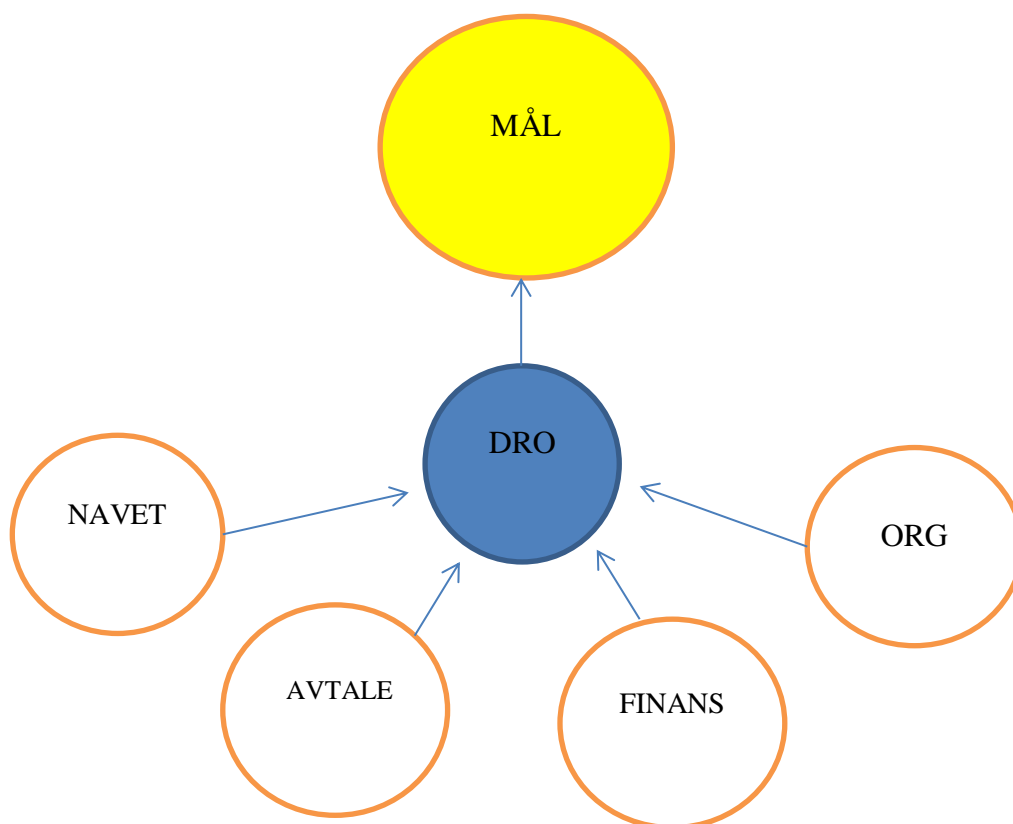
Det som skal måles er variablene fra NAFO-rammeverket. Generelle verdier er presentert i kapittel 2.4. I målingen ønsker jeg å konsentrere stoffet om spesielle virkemidler som er egnet til å påvirke DROs valg når det gjelder deltakelse i markedet. Disse verdier fremgår også av analysen i kapittel 5. Den avhengige variabelen, DRO, representerer driftsoperatørens valg om å delta i markedet. Verdier på variabelen MÅL, det overordnede politiske målet, er spesifisert i neste avsnitt.

3.2.1 Variabler

Uavhengige variabler er de forskjellige virkemidlene, N-navet, A-avtaleverket, F-finanser og O-organisasjon, som tenkes å påvirke den avhengige variabelen DRO.

Variablene som er brukt i undersøkelsen er, med unntak av en, kategoriske variable, det betyr at verdiene ikke har noen matematisk meningsfull betydning. Disse analyseres i frekvenstabeller. Det finnes en kontinuerlig variabel; tiden som brukes for å legge frem et tilbud. Variabelens gjennomsnittsverdi varierer med organisasjonstypen.

Denne undersøkelsen har en avhengig variabel (effektvariabel) med tre verdier. Den heter DRO og kan beskrives som driftsoperatørens markedsdeltagelse. Variasjon i den avhengige variabelen skal forklares med fire uavhengige variabler (forklaringsvariabler), som beskriver virkemidlene som Staten kan bruke, NAVET, AVTALE, FINANS og ORG.



Figur 4 Modell for analysen

På toppen av modellen finnes det en avhengig variabel MÅL som er definert som kostnadseffektiv, tilpasset og "nøktern men forsvarlig innkvartering" av asylsøkere. Det er en politisk antakelse at verdiene for denne variabelen er avhengig av en jevn fordeling av driftsoperatører i markedet, DRO. Jeg vil beskrive innholdet i variabelen, ut fra respondentenes vurderinger. Verdiene er de enkelte organisasjoners bidrag i markedet.

De uavhengige variablene fra NAFO-rammeverket presenteres med tre og fire verdier hver. Informantene skal bestemme hvilke verdier som vil være best egnet for at de selv

skal kunne delta i markedet. Det er fokus på verdier som fremkommer i analysen i kapittel 5, som er egnet til å påvirke DROs valg. I spørreundersøkelsen vil jeg få ordnet verdier i variablene etter viktighet for respondentene.

Variabelen NAVET er operasjonalisert til følgende verdier:

- UDI gir informasjon til interessenter i forkant av anbudskonkurransen
- UDI gir informasjon til kommunen og lokalmiljø etter anbudskonkurransen
- Du gir fortløpende tilbakemeldinger og innspill til UDI

Variabelen AVTALE har følgende verdier:

- avtalen har en varighet utover 4 år, for eksempel 6 år
- avtalen har lang oppsigelsestid, utover 3 måneder
- anbudsfristen er lengre enn minimum, slik at du får god tid til å forberede deg
- det gjennomføres anbudskonkurranser begrenset på ideelle organisasjoner

Den tredje variabelen beskriver finansielle midler. FINANS operasjonaliseres som:

- det er krav på minimumslønn
- total pris for avtalen
- størrelsen på vertskommunetilskuddet for asylmottak

ORG er den siste avhengige variabelen som påvirker DRO. Den har verdiene:

- UDI eier bygningsmassen som vi er driftsoperatør for
- UDI bistår med støtte under oppstart
- Andre bistår med støtte under oppstart
- Plassering av mottak over hele landet

Den overordnede variabelen MÅL beskriver det politiske målet om en tredeling av markedet for driftsoperatører. Man tenker at de forskjellige driftsoperatører har hver sine spesielle fordeler å bidra med. Det er også en underliggende antakelse om at dagens organisering er kostnadseffektiv (NOU 2011:10, 117). Denne variabelen er operasjonalisert ved de enkelte organisasjoners fortrinn og undersøkt hovedsakelig i dokumenter og intervjuer. Antakelsen er at de tre organisasjonstyper har særegne bidrag til statens oppgave med innkvartering av asylsøkere under økonomiske betingelser.

- Påvirkning av myndighetene

- Innholdet i tilbud til beboerne
- Forholdet til nærmiljø og vertskommune
- Økonomisk konkurransedyktig drift og fleksibilitet iht. UDIs behov
- Kompetanse
- Motivasjon og handlekraft

3.2.2 Denne undersøkelsen

Undersøkelsen gir svar på hvilke **virkemidler av NAVET, AVTALE, FINANS og ORG som påvirker driftsoperatørers valg om deltakelse i markedet**. Respondentene i surveyen valgte de verdiene fra de fire variablene som var viktigst for deres egen anbudsprosess. Videre beskriver oppgaven følgende, knyttet til det politiske målet om tredelt marked: **Driftsoperatører fra tre organisasjonstyper har særegne fordeler som bidrar til å sikre målet om en kostnadseffektiv, tilpasset, nøktern men forsvarlig innkvartering av asylsøkere**. Respondentene ga sine vurderinger av egne fortrinn for sin deltakelse i markedet for driftsoperatører. Analysen i kapittel 6 går nærmere inn på disse fortrinn, og drøfter om det er en klar avgrensning mellom de enkelte organisasjonene og om det politiske målet er entydig. Jeg konkluderer i kapittel 7.

3.3 Spørreskjema

Fordelen med å bruke spørreskjema er at det er en rimelig metode å nå mange respondenter på, og at disse i liten grad påvirkes av forskeren. Det føles dessverre lite forpliktende å svare på survey, noe som ofte fører til en stor frafallsandel. I dette tilfelle har jeg en svarprosent av 54, men kun 44 % fullførte. Det er kun 18 enheter, ingen stor datamengde, og følgelig dårlig egnet til generalisering. Jeg har brukt frekvenstabeller, og sammenlignet de forskjellige organisasjonstypenes svar med hverandre.

Jeg innledet spørreskjema med en kort informasjon om min status som ansatt og student, og at jeg skriver masteroppgave om temaet. Ut fra to tilbakemeldinger var denne informasjonen likevel for kort, da disse respondentene forventet andre spørsmål enn de som ble stilt, og de kommenterte at min kunnskap om anbudsregimet er mangelfull. Jeg tar til etterretning at det burde gis mer detaljert informasjon om hva det spørres om og hva som er intensjonen med spørreundersøkelsen.

De første spørsmål gjaldt respondentenes stilling, organisasjonstilhørighet og antall uker brukt i anbudsprosessen.

Den neste gruppen spørsmål var bygget opp av variablene NAVET, AVTALE, FINANS og ORG, med tre verdier hver og hvor respondenten valgte en verdi fra hver gruppe.

Den siste spørsmålsgruppen var 10 påstander i Likert-format, som skulle besvares med ja, nei, eller usikker/vet ikke. Jeg brukte disse for å undersøke konsekvensene av variabelen AVTALE som respondentene ser for sin egen, kommunal og ideell markedsdeltagelse.

Etter første spørsmålsgruppe og avslutningsvis ga jeg rom for individuelle kommentarer, som en del informanter benyttet seg av. Åtte kommenterte de innledende spørsmål om virkemidler, og fem ga en avsluttende kommentar, dette er 44 og 27 prosent av alle som fullførte surveyen.

3.4 Datainnsamling

Analysen omfatter dokumenter fra Departement, UDI, hjemmesider og media. Det er gjennomført to masteroppgaver om DRO tidligere, en av Kristine Hoddevik i 2005, "Norske asylmottak på anbud" som hadde fokus på kommunal og privat driftsoperatørs effekt på integrering, og en av Marianne Leira fra 2011, som undersøkte virkningen av sentraliserte og desentraliserte mottak på forholdet til lokalsamfunnet. Jeg deltok på EMN konferansen i Oslo i september 2013, hvor relevante tema ble belyst. En ideell og en kommunal aktør presenterte sine modeller for drift av mottak i Norge. Det ble også presentert en studie av 24 europeiske lands metoder for innkvartering av asylsøkere: "The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States".

Som en forundersøkelse er det gjennomført to samtaler med UDI. Jeg gjennomførte en survey rettet mot driftsoperatører i Norge, et univers av 41 deltakere, hvorav 18 fullførte surveyen. De som svarte, hadde en god spredning i markedet. Med det mener jeg at det svarte driftsoperatører fra kommunale, private og ideelle organisasjoner. De to største DRO, som svarer for 46 prosent av asylmottak i Norge i dag, besvarte imidlertid ikke surveyen.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført elektronisk, med link fra en epost. Det ble sendt en påminning etter en uke, noe som ikke førte til noen flere besvarelser. Undersøkelsen ble avsluttet etter to uker.

Senere hadde jeg intervjuer med tre representanter for ideelle organisasjoner og med to fra private organisasjoner. Intervjuene var semistrukturerte, i det jeg hadde planlagt og sendt ut stikkord som tema, men begrenset informanten så lite som mulig i deres utførelser.

De største DRO besvarte ikke surveyen. Derfor er det ikke nødvendig å vekte besvarelsene, da de resterende organisasjoner er mer like hverandre i størrelse. Siden det var interessant å vite hva spesielt de store private driftsoperatører synes om tredeling i markedet, hadde jeg i ettertid en samtale med administrerende direktør i Hero, den største aktøren i Norge.

Jeg ønsker ikke å navngi mine informanter, da respondentene i spørreskjemaet ble sikret anonymitet. Mottakerlisten og besvarelsene fra spørreskjema er bearbeidet som krysstabeller i SPSS og samlet i Excel-ark. Output-filen fra SPSS og Excel ark er lagret på min egen PC. Avskrift av samtale og kopi av eposter ligger samlet på min PC.

3.5 Validitet og reliabilitet

Validitet handler om dataens gyldighet. Man skiller mellom

- begrepsvaliditet - sier om vi faktisk måler det vi vil måler,
- umiddelbar validitet – skjønnsmessig vurdering av indikatorene,
- innholdsvaliditet – om indikatorene gir en rimelig dekning av en hypotetisk populasjon av indikatorer (Ringdal 2001, 87f).

Systematisk målefeil skaper validitetsproblemer, for eksempel respondenter som svarer automatisk " ja" på alle spørsmål uten vurdering. Denne feilkilden unngikk jeg ved å holde spørreskjemaet veldig kort, og i tillegg å variere formuleringen av spørsmålene, slik at en automatisk besvarelse ville ha blitt avslørt.

Reliabilitet handler om dataens pålitelighet. Man ønsker at flere målinger av samme begrep med samme måleinstrument gir samme resultat mange ganger. Jeg har forsøkt å stille forskjellige spørsmål rundt samme innhold for å sikre at respondenten oppfattet spørsmålet og at svarene stemmer med hverandre.

Det største problemet for representativiteten er etter min mening at de to største DRO i Norge ikke svarte på spørreskjemaet. Jeg kan ikke spekulere i deres grunner, og ettersom jeg sendte eposten med linken til daglig leder av begge selskapene, kan det være at jeg enten har truffet på feil person, kommet til feil tidspunkt eller bare hatt for kort varsel. Disse to operatører deler 46 % av markedet mellom seg. Resultatet er valid likevel, da virkemidlene som undersøkes, er rettet mot kommunale og ideelle organisasjoner.

Kapittel 4. Drift av asylmottak

Kapittel 4 belyser løsninger for drift av asylmottak i forskjellige land i Europa, opp mot den løsningen som er valgt i Norge, og forklarer noe av bakgrunnen for den norske.

4.1 Europeisk praksis for drift av asylmottak

EU vedtok 27. januar 2003 mottaksdirektivet (Reception Conditions Directive) som regulerer forholdene for beboerne i mottak (Directive 2003/09/EC). Direktivet er revidert og erstattes av Directive 2013/33/EU per 21. juli 2015. Det er Artikkel 13 i dagens og Artikkel 17 i det nye direktiv som bestemmer et minimum av materielle forhold for asylsøkere. Bolig kan sies å være det mest elementære behovet til asylsøkere (Asa 2013,6). I 2013 gjennomførte EU en studie om medlemslandenes rutiner i forbindelse med drift av mottak. Noen lands rapporter ligger på nettet, og er nå samlet i en synthesis report (EMN 2014). Jeg valgte noen bidrag for å se hvordan andre europeiske land tildeler oppdrag som DRO. Informasjonen fra disse studiene er samlet i et Excel ark.

Det er stor variasjon i organisering, selv om staten som regel er finansielt ansvarlig. Det finnes statlige eller kommunale institusjoner, institusjoner drevet av Røde Kors og andre NGOs, og det finnes private driftsoperatører og privat bolig, med og uten statlig finansiering. Dersom private driver mottak, blir det brukt konkurranse i henhold til Directive 2004/18/EC om anskaffelse av uprioriterte tjenester. Direktivet setter kun krav om tekniske spesifikasjoner (artikkel 23) og kunngjøringsplikt etter at kontrakt er inngått (artikkel 35 (4)). Dermed står landene fritt til å regulere slike tjenester, og dette er grunnen for at det finnes mange løsninger.

Jeg har merket meg en variant hvor kommunene er ansvarlig for "ordinære" mottak, for å støtte opp under integrering. Staten eller politi kan være ansvarlig for retur-mottak og lukkede mottak, selv om det er et fåtall EU land som har slike. Estland har inngått en avtale etter konkurranse om drift av sitt ene ordinære mottak, som heretter drives privat av et aksjeselskap som for øvrig driver institusjoner for syke og eldre. Frankrike har hovedsakelig non-profit organisasjoner, men også et delvis privat selskap. Siden 2010 kan transittmottak drives av private eller offentlige operatører under statlig styring.

Varianten som vi bruker i Norge, med private, kommunale og non-profit i direkte konkurranse om driften av statlige mottak, finnes ikke på samme måten i andre land. Det skilles som oftest mellom myndighetenes ansvar og driftsoppdrag. Det kan være et lokalt ansvar å drive fasiliteter for asylsøkere, som i Italia, hvor det er kommunen som har ansvar

for lokale (mindre) sentre for søkere som venter på bosetting. Disse drives av samarbeidspartnere etter avtale. Store statlige sentre drives privat avtalebasert. Polen har fire statlig drevne og syv mottak drevet av andre etter konkurranse. Landet sliter med manglende fleksibilitet i konkurransereglene, kriteriene er 30 % pris, 50 % kvalitet og 20% avstand fra myndighetene i Warszawa. Erfaringen fra Polen er at bruk av non-profit operatører var lite vellykket. I Luxembourg er det Røde Kors og Caritas som driver mottak, men det leies også inn hoteller og andre fasiliteter ved behov, og det brukes private selskaper til overvåkingsoppgaver. Avtalene med driftsoperatører fornyes årlig. I Sverige er det staten som har ansvar for asylsøkernes innkvartering, og ca 40 % bor privat. Migrasjonsverket bruker en stor del leieboliger og plasserer asylsøkere i lokalsamfunnet for å støtte opp under integrering. Det er kun Sverige som støtter asylsøkere i egen bolig finansielt.

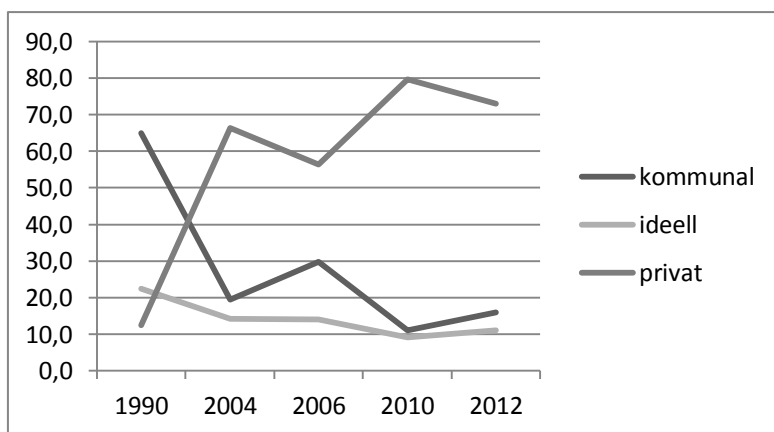
4.2 Norsk praksis for drift av asylmottak

Den norske modellen er statlige mottak, administrert av UDI og drevet av kommunale, ideelle eller private organisasjoner. Det finnes sentraliserte og desentraliserte mottak, og disse er i følge utlendingsloven § 95 definert som et botilbud. UDI har siden 1988 hatt ansvar for asylmottak og styrer DRO gjennom avtaler og rundskriv, såkalt styringsdialog. Regjeringen Brundtland la opp til at "det skal bygges opp en fleksibel organisasjonsform" og at det i tillegg skal kunne "justeres i takt med endringer i (..) gruppene som kommer" (st.meld 39 1987-88, 77). Stoltenberg I regjeringen bekreftet intensjonen, samt bruk av DRO (st-meld 17 2000-01, 58-61). En av fordelene med denne organiseringen er at risiko spres over flere aktører. Begrepet om et "nøkternt men forsvarlig tilbud til asylsøkerne" (NOU 2011:10, 114) ble preget allerede i 1987. Daværende statssekretær Pål Lønseth forklarte i 2013 at bedre boforhold koster penger, at asylsøkere ikke skal bo bedre enn noen andre i Norge, og at man vil unngå at folk kommer til Norge for å bo på asylmottak. (Morgenbladet 26.juni 2013). Det er følgende fordeler når Staten ikke driver selv:

- Større variasjon og lokal tilpassing
- Mange har bygget opp kompetanse som kan brukes videre
- Uten konkurranse vil tjenesten fort bli dyr
- Større fleksibilitet ved behov for rask opp- og nedbygging, særlig av private
- Flere typer driftsoperatører bidrar til utvikling av fagfeltet (NOU 2011:10,117).

Et problem er den økende andel kommersielle aktører, som forskyver balansen mellom organisasjonstyper. Dette problemet ble tatt opp i statsbudsjettet for JD (prop 1 S 2012-13),

hvor JD "vurderer tiltak" for å bevare en andel kommunale og ideelle organisasjoner i markedet og fulgte opp med Rundskriv 2013-003-G som spesifiserer virkemidler for å øke andelen av ideelle organisasjoner som DRO av asylmottak. I årets tildelingsbrev til UDI er det tatt opp en post "etablering av en mer differensiert mottaksstruktur " (JD 2014, 9). Jeg kommer nærmere inn på dette i kapittel 5.



Figur 5 markedsandel av org.type i prosent (UDI 2013b)

Utviklingen som diagrammet tydeliggjør, viser en synkende andel kommunalt og ideelt drevne mottak. Inntrykket jeg fikk fra pressen, er at de private klarer å tjene penger på å drive asylmottak, mens de ideelle organisasjoner ikke synes de kan tilby tilfredsstillende betingelser for asylsøkere eller betale gode nok lønninger til sine ansatte. Kommuner driver som hovedregel kun ett mottak som fysisk ligger i kommunen. Problemet deres er manglende langsiktighet og lange lokalpolitiske beslutningsveier.

4.3 Oppsummering

Asylmottak i EU drives av statlige myndigheter, som en tjeneste under nasjonalt regelverk. UDI i Norge bruker lov om offentlige anskaffelser og konkurranseutsetter med DRO fra kommersielle, humanitære og kommunale organisasjoner. Andel av private organisasjoner som driftsoperatør er økende. Man kan spekulere i om bruk av lov om offentlig anskaffelse som det konkurransefokuserete verktøyet det skal være, har ført til nettopp det; konkurranse. Denne konkurransen anses av noen å gå ut over kvaliteten på tjenestens innhold. Noen deltakere i dette markedet stiller svakere i konkurransen, fordi de har en lokalpolitisk beslutningsvei å ta hensyn til, eller fordi de kalkulerer med faste lønninger og er bundet opp med høyere pensjonsforpliktelse enn andre. Denne oppgaven drøfter virkemidler for å øke markedsdeltagelse av DRO fra kommunale og ideelle organisasjoner i kapittel 5.

Kapittel 5. Virkemidler for å styre markedsdeltagelse

I analysen bruker jeg programteorien som spesifisert i diagrammet under 2.3.2 for å analysere implementering av tiltak for å få flere ideelle og kommunale driftsoperatører til å delta i markedet. Jeg følger fasene fra implementeringsteorien (Kjellberg og Reitan) 1-5, jf. avsnitt 2.3, for å finne virkemidler som UDI kan bruke, og påviser mulighet for brudd i tiltakets utvikling. Jeg bruker forskjellige tiltak i de forskjellige fasene, fordi de nyeste tiltak, presentert i rundskriv 2013-003-G og tildelingsbrev til UDI 2014, ikke er implementert lokalt, slik at jeg egentlig beskriver virkemidler i de enkelte faser fremfor å følge utviklingen av et bestemt tiltak. Dette er også grunnen til at det ikke vil være mulig å evaluere faktiske resultater fra fase 6 og 7. For å kunne observere resultater, måtte jeg ha fulgt et tiltaks implementering konsekvent gjennom alle fasene, og - så vidt meg bekjent - er det ikke gjennomført noen.

Overskriftene for de enkelte avsnitt er hentet hos Kjellberg og Reitan, for å gjøre det enklere å følge prosessene i min modell. De enkelte virkemidlene finnes i UDIs verktøykasse, under 2.4. De kan deles inn i fire variabler, NAVET, AVTALE, FINANS og ORG, som beskrevet i kapittel 3.2.1. Virkemidler drøftes i forbindelse med de enkelte faser i modellen.

I avsnitt 5.5 presenteres resultater fra min survey, som er knyttet til disse virkemidlene. Kapittelet avsluttes med en oppsummering.

5.1 Implementering Fase 1 – utredning offentlig utvalg

Regjeringen, ved JD, oppnevnte 27. oktober 2009 et utvalg, Berge-utvalget, som leverte sin utredning, NOU2011:10 6. juni 2011. En av regjeringens føringer var som følger:

Regjeringens overordnede mål for arbeidet på flyktingområdet framgår av St.prp.nr.1 (2009-2010) og innebærer et tilpasset og nøkternt tilbud om innkvartering mens man venter på å få saken sin behandlet, og enten bosetting eller retur til hjemlandet (mandat 2011).

Det var ikke tidligere gjennomført en helhetlig gjennomgang.

Fra en kilde i Berge-utredningen, "Asylmottak og lokalsamfunn" (Drangslund et al 2010), fremgår blant annet behovet for informasjon fra UDI til kommunen og lokalmiljøet ved oppstart av asylmottak.

Ut fra min modell kunne DRO gi innspill til utvalget, og for øvrig ta tiltaket til etterretning. Utvalgets medlemmer var på befaring på asylmottak for å samle innspill. Videre foreligger det tilbakemeldinger fra DRO fra høringsrunden i forbindelse med NOU 2011:10.

I 2008 opplevde Norge stor plutselig tilstrømning av flyktninger, og virkemidler som er nevnt i den forbindelse er en dobling av vertskommunetilskuddet fra 1. juli 2008 som skulle dekke kommunenes utgifter til helse- og barnevernstjenester, administrasjon, samt bruk av tolk for beboerne på asylmottak. Dette var et tiltak for å få flere kommuner til å drifte asylmottak. Det gikk også ut en invitasjon til enkelte ideelle organisasjoner, uten at dette resulterte i tilbud fra den siden (Informant UDI, 21.11.2013), se også under 6.1.2.

5.2 Implementering Fase 2 – beslutning om tiltaket, lovvedtak el

Berge-utredningen fastslår at en tredeling av markedet for DRO er ønskelig og videre at delingen bør være mest mulig jevn, det vil si like deler private, kommunale og frivillige organisasjoner. JD henviser til den i statsbudsjettet 2012-2013 og slår fast at "dagens system med innkvartering av asylsøkere i mottak drevet dels av private aktører, dels av kommuner og dels av ideelle organisasjoner, fungerer etter hensikten". Det bemerkes imidlertid at andelen ideelle driftsoperatører er synkende. Departementet vurderer ulike tiltak "for å legge til rette for at kommunale og ideelle organisasjoner fortsetter å være driftsoperatører for asylmottak, sammen med private foretak" (Stort.prp 1S 2012-13,197).

I denne fasen i min modell forventes det for det første en overordnet beslutning om et tiltak på den ene siden, og at DRO på sin side tar dette til etterretning. Virkemidler foreslås ikke i Statsbudsjettet. For å finne tiltak som drøftes, viser jeg til NOU 2011:10, og spesielt modellen for Basismottak som senere ble presentert for JD av UDI 2. november 2012, med følgende kjennetegn:

- lengre anbudsfrister for å gi kommuner tilgang til å søke,
- ett basismottak skal reserveres for ideelle organisasjoner,
- økt tilskudd for vertskommunen ved nedlegging,
- økt bemanning,
- åtte års kontraktstid og
- 6 måneders oppsigelsesfrist,
- plassering fordelt over hele landet (UDI 2012).

Disse tiltak er verdier for variablene AVTALE og ORG, og er bruket i surveyen, jf. 5.5.

5.3 Implementering Fase 3 – spesifisering sentralt nivå

Ett tilfelle av sentral spesifisering var en planlagt nedbygging av kapasitet i 2010. UDIs forslag til JD om prioritering ble besvart med at målet om en differensiert mottaksstruktur med ulike typer driftsoperatører skal ligge til grunn. JD anførte videre at kommunale driftsoperatører skal være "ansvarlig for en hensiktsmessig andel av det totale antallet driftsavtaler"(JD 2010). Denne føringen bidrar til at kommunale asylmottak kan skjermes fra nedleggelse og at andelen dermed bevares så godt som mulig. Den praktiske gjennomføringen behandles under 5.4.

JD satte i 2013 noen forutsetninger ved å presisere at drift av asylmottak er en helse- og sosialtjeneste, en uprioritert tjeneste, jf. lovens vedlegg 6 (anskl 1999). Dette innebærer en mulighet til å lyse ut konkurranser for kun ideelle organisasjoner (Rundskriv 2013-003-G), for på denne måten å øke deres andel av total antall DRO. Det er imidlertid ingen liknende adgang til konkurranser for bare kommuner. Per januar 2014 har det ikke vært begrenset konkurranse om ideelt drevne asylmottak. "UDI har ennå ikke tatt stilling til når dette eventuelt skal være aktuelt. Ved store ankomster vil vårt behov for å få inn så mange tilbud som mulig være styrende, sier Per Engan Schei, assisterende avdelingsdirektør for region- og mottaksavdelingen i UDI" (Morgenbladet 26.7.2013) på spørsmål om anbudsrunder kun for ideelle organisasjoner. Dermed gir han uttrykk for at UDI prioriterer det å ha mottaksplasser høyere enn å sørge for en viss sammensetning av markedet for DRO, hvilket kan virke mot JDs hensikt.

I en artikkelserie fra 30. mai og 6. juni 2013 rapporterte Bergens Tidende (BT) at daværende regjering ønsker flere DRO fra frivillig sektor. BT siterte daværende statssekretær Pål Lønseth med at pris og korte frister iht. anbudsreglementet er grunner for at frivillige organisasjoner og kommuner for tiden har problemer med å komme inn på markedet. Han uttrykker bekymring for den minkende andel mottak drevet av frivillige organisasjoner og nevner et mål på over 50 prosent frivillige og kommunale driftsoperatører i markedet. Denne formuleringen er noe upresis, da en stor andel DRO faktisk er frivillige og kommunale - 17 av 41- jf. 3.1.1, men de driver ikke like mange mottak som de private, slik at andelen av mottak drevet av kommunale og frivillige DRO er lav.

I denne fasen i min modell er det ikke forventet noen handling fra organisasjonenes side, derimot ventes det en presisering på lokalt nivå, dvs. direktoratsnivå og en formulering av UDI-interne instruksjer. I tildelingsbrevet for 2014 nevner JD under delmål "tilpasset og

nøkternt mottakstilbud for asylsøkere" kravet om at "Mottaksstruktur skal være differensiert" (JD 2014, 9) og UDI pålegges å tilstrebe konkurranse mellom ulike driftsoperatører og vurdering av lengre frister for å imøtekomme nye deltakers behov (side 10). Mulighet for brudd er her åpenbart til stede, i og med at en oppfølging i praksis ikke er kjent til nå (våren 2014). Likevel tolker jeg presiseringen i tildelingsbrevet som økte krav til UDI om konkrete tiltak i 2014. Det faktum at det har vært regjeringsskifte i 2013, vil kunne føre til brudd eller opphold i implementeringen av tidligere regjeringers tiltak.

Virkemidler som presenteres er:

- Skjerme kommunale DRO for nedlegging ved kapasitetsnedbygging
- Konkurranser for kun ideelle organisasjoner (NGO)
- Lengre anbudsfrister

Disse er verdier for variablene AVTALE og ORG og tas opp i surveyen.

5.4 Implementering fase 4 og 5 – spesifisering og realisering lokalt nivå

Som følge av brev fra JD 26.april 2010 om nedbygging og prioritering av en differensiert mottaksstruktur, jf. 5.3, er det utarbeidet interne retningslinjer i UDI, IM 2010-039 med vedlegg. Fremgangsmåten ved kapasitetsreduksjon er detaljert, og i vedlegg 1 finnes det en mal for vurdering av mottak for nedleggelse, med karakter og vektning. Hovedkriterier er økonomi, innhold i driften, innkvarteringstilbud og organisatoriske og administrative forhold (IM 2010-039V1 2010). Som punkt 2 i saksgangen finnes det en regel om "skjønnsmessig vurdering av rangeringen" i henhold til nevnte brev fra JD, med disse momenter:

- Rask uttransportering
- Rask bosetting
- Behov for å beholde nøkkelkompetanse
- Ulike typer DRO, med en hensiktsmessig andel kommunale DRO

Dermed er den sentrale spesifikasjonen innarbeidet i lokale rutiner. I følge min modell skal virkemidler tas i bruk. Det faktum at rutinen er skrevet, viser at UDI følger føringen fra JD.

Etter at JD kom med rundskriv 2013-003-G i mai 2013, er neste steg gjennomføring lokalt, i dette tilfelle at UDI tar i bruk virkemidler for å gjennomføre politikken. Det er i praksis ikke tatt i bruk virkemidler som er foreslått i NOU2011:10 og dermed et det et aktuelt spørsmål hvilke virkemidler som finnes i verktøykassen, og hva mottakerne av tiltakene

mener om disse. I min spørreundersøkelse får driftsoperatørene selv velge virkemidler som de synes mest effektivt for sin egen deltagelse i anbudsprosess.

Juridiske implikasjoner kan være en mulig hindring for UDI for å ta i bruk begrenset konkurranse. Forslaget fra JD ble kommentert av NHO som hevdet at anbudsrunder med kun ideelle organisasjoner vil skape en dyrere tjeneste - "sløsing med ressurser" som Petter Furulund, administrerende direktør i NHO Service, hevdet (Bergens Tidende, 6.juni 2013). Han sa at drift av asylmottak var utenfor definisjonen for en helse- og sosialtjeneste og at hans medlemmer, de private driftsoperatører, leverte den beste tjenesten i markedet fordi de tilbyr gode priser og stor omstillingsevne.

Modellen min tilsier i fase 4 at virkemidler faktisk tas i bruk i anbudskonkurranser. Dernest at mottakerne av politikken, altså organisasjonene, velger å legge inn tilbud og vinner i konkurranse mot andre organisasjonstyper – dersom det er en åpen konkurranse. I tilfelle lukket konkurranse ventes det at aktuelle organisasjoner velger å legge inn tilbud, dvs. at ideelle organisasjoner velger å delta i markedet i tilstrekkelig antall for å skape en konkurranse-situasjon. Problemer eller brudd som kan oppstå er knyttet til organisasjonenes valg. Dersom rammene for utlysningen virker utilstrekkelige, er det mulig at ingen eller så få ideelle organisasjoner deltar at konkurransen ikke blir reell og UDI får en dårligere avtale enn de ville fått ellers.

Ved utlysning med lang anbudsfrist kan det vise seg at ingen ideelle eller kommunale aktører deltar likevel, og da vil det kunne oppleves som bortkastet tid å invitere til ekstra lange frister. Dessuten er det en mulighet for at det likevel vil være de private som har de økonomisk beste tilbud og at disse vinner konkurransen.

I fase 5 forventes det at en deltakelse av alle organisasjonstyper faktisk skal føre til en kostnadseffektiv, nøktern men forsvarlig innkvartering av asylsøkere. Her ligger det muligheter for å mislykkes i modellen.

- Det kan, som antydnet i forbindelse med fase 4, være at ikke alle har levert gode konkurransedyktige tilbud og deltar.
- Det kan være at tilbudet ikke blir kostnadseffektivt, nøkternt eller forsvarlig.
- Det kan tenkes at utlysning av begrensede konkurranser fører med seg høyere pris eller dårlig kvalitet grunnet liten konkurranse og følgelig et lite utvalg.

5.5 Resultat fra spørreundersøkelsen

Jeg ønsket at berørte parter får anledning til å uttale seg om hvilke virkemidler fra de enkelte kategoriene NAFO som ville påvirke deres egen beslutning om å delta i konkurranse mest. I tillegg spurt jeg om en vurdering av konsekvensene av noen av virkemidlene i variabelen AVTALE for deres egen, kommunale og ideelle aktører. Besvarelsene drøftes i avsnitt 5.5.1 og 5.5.2, hvor de også presenteres i tabell form.

Respondentene som besvarte spørreskjemaet, var 11 kommunale, 9 private og 2 ideelle organisasjoner. Av de 22 er det 18 som har avsluttet besvarelsen; 9 fra kommunale, 7 fra private og 2 fra ideelle organisasjoner.

Spørsmål 1 var et åpent spørsmål om stillingsbetegnelse. Jeg valgte å samle respondentene i grupper etter deres stillingsbetegnelse, for å sikre anonymitet: Daglig leder (3), Driftsoperatør (8), Enhetsleder (2) og Mottaksleder (5). Jeg brukte dette spørsmålet for å forsikre meg om at respondentene er kvalifiserte til å svare i henhold til mine intensjoner. Stillingsbetegnelsen er ellers ikke brukt i analysen.

Spørsmål 2 ble brukt til å skille organisasjonsform. Svarene er brukt i frekvenstabellene for å se om det finnes systematiske svar for gruppen ordnet etter organisasjonsform.

5.5.1 Spørsmål rundt anbud – NAFO virkemidler

Spørreskjemaet fokuserte på virkemidler samlet i kapittel 5.6 fra variablene NAVET, AVTALE, FINANS og ORG. I spørsmål 3 ble respondentene spurt om arbeidstid i uker for å legge inn anbud.

Kommunale aktører bruker gjennomsnittlig 13,4 uker, og svarene varierte mellom 3 og 30 timer, mens private bruker 6,4 uker i gjennomsnitt med en variasjon mellom 1 og 10. De frivillige oppga 4 uker. Selv om 30 uker er en ekstremverdi for kommunal saksbehandling, er det flere som oppga 10 uker og mer, mens 10 uker er en ekstremverdi når det gjelder private. Dette forklares av lengre saksbehandling i kommuner. I tillegg har kommuner i denne respondentgruppen ett mottak med én avtale til enhver tid, slik at de også kan forberede saksbehandling i god tid før den aktuelle kontrakten går ut. Dette forholdet gjelder ikke nye kommunale aktører og kan være en forklaring på at det er vanskelig å få nye kommunale driftsoperatører. For nye kommuner kan det være krevende å komme inn i markedet uten slike lange frister til saksbehandling. Private og ideelle aktører er fortløpende engasjert med anbudskonkurranser, da de ikke er geografisk begrenset som

kommuner eller lokale driftsoperatører, og kan ha mer rutine i dette. Jeg antar at det er variasjon i privat sektor også, avhengig av størrelsen på driftsoperatøren.

Spørsmål 4 til 7 gjelder virkemidler i hver av NAFO-kategoriene. Respondentene ble presentert for tre valg i hver kategori og bedt om å velge det virkemidlet som de mener ville påvirke deres "beslutning om å legge inn anbud" (spørreskjema) mest. Jeg velger å presentere resultatet ved å bruke nominaltall fremfor ord for å gjøre det mer tydelig i teksten at det refereres til statistikk. Tabell 1 viser resultatet samlet.

Under variabelen **NAVET** valgte 7 av 9 kommunale, 6 av 8 av private og begge de ideelle respondenter "*UDI gir informasjon til interessenter i forkant av anbudskonkurransen*" fremfor informasjon etter kontrakt eller informasjon fra DRO til andre. Dette viser at det er enighet i alle organisasjonstyper om at informasjon forut for anbudskonkurranser anses som viktigst.

I kategori **AVTALE** var svarene tydeligere fordelt, 8 av 9 kommunale og 6 av 8 private valgte "*avtalen har en varighet utover 4 år, for eksempel 6 år*". De ideelle valgte begge et annet svar; en valgte lengre anbudsfrister og en valgte lengre oppsigelsestid som viktigst for egen beslutning om deltakelse. I fordypningsspørsmål 9 kommer det frem at kommunale aktører ønsker dette fordi de mener selv at de jobber langsiktig, mens alle organisasjoner mener at en lang avtale reduserer risiko, noe som kan føre til lavere pris.

Når det gjelder variabelen **FINANS**, oppga alle respondenter at "*total pris for avtalen*" hadde mest betydning for deres beslutninger om å gi tilbud.

Siste punktet i denne gruppen, **ORG**, ble besvart mer variert. 5 av 8 kommunale, alle private og ideelle valgte "*UDI bistår med støtte under oppstart*", mens mindretallet av kommunale, 3 av 8, valgte "*UDI eier bygningsmassen som vi er driftsoperatør for*" som viktigst i denne kategorien. Dette bekrefter forskjellen i driftsoperatørens situasjon. De kommunale er henvist til bygninger i egen kommune, slik at de i større grad eier bygningene som brukes som asylmottak selv, mens de andre operatørene leier egnete bygninger der hvor det utlyses et mottak. Dermed vil det ikke ha like stor betydning for andre enn kommunale aktører hvem som eier bygningene.

	kommunal		privat		ideell		sum
	ja	n	ja	n	ja	n	n
N- navet/ informasjon							
Informasjon av UDI i forkant	78 %	7	75 %	6	100 %	2	15
Informasjon etter oppstart	11 %	1	13 %	1			2
gi innspill tilbake	11 %	1	13 %	1			2
<i>ubesvart</i>		2		1			3
A-avtaleverket							
varighet	89 %	8	75 %	6			14
oppsigelsestid	11 %	1	25 %	2	50 %	1	4
anbudsfrist					50 %	1	1
<i>ubesvart</i>		2		1			3
F-finanser							
minimumslønn							
totalpris	100 %	9	100 %	7	100 %	2	18
vertskommunetilskudd							
<i>ubesvart</i>		2		2			2
O-organisasjon							
bygningmassen	38 %	3					3
støtte av UDI	63 %	5	100 %	6	100 %	2	13
støtte av andre							
<i>ubesvart</i>		3		3			6

Tabell 1 respondentenes prioritering av NAFO virkemidler

5.5.2. Respondentenes vurdering av virkemidlenes konsekvens

I spørsmål 9 ble respondentene bedt om å svare på ni påstander med alternativene ja/nei/usikker. Jeg ønsket å få bekreftet deres tidligere svar om virkemidler under AVTALE, og formulerte mer direkte spørsmål; om lang oppsigelse og lang varighet på kontrakten kunne være et incentiv for kommunal og ideell deltakelse. Utover dette berørte disse spørsmålene respondentens egen økonomi; om de mente å kunne redusere pris ved redusert risiko. Avslutningsvis stilte jeg to spørsmål om konkurranser begrenset til ideelle organisasjoner.

1. Respondentene var ikke spesielt enige når det gjelder lang oppsigelsestid, og skårene var nokså jevnt fordelt på alle tre spørsmål. Begge ideelle mente at lang oppsigelsestid vil få kommunale og ideelle til å øke deltakelsen.

2. Respondentene var betydelig mer positive til spørsmål om lange avtaler. Her var det et stort flertall som var enige i at de kunne senke sine egne priser, samt at både kommunale og ideelle organisasjoner ville lettere kunne delta i markedet.

3. Spørsmål om to måneders anbudsfrist kunne gjøre det lettere for respondentene å delta, fikk en større andel Ja hos kommunale aktører, nemlig 7 av 9, mot en jevn fordeling mellom ja, nei og usikker hos private og ideelle aktører. Dette bekrefter resultatet av funn fra spørsmål om tid brukt på anbud, fra 5.5.1., nemlig at kommunale aktører bruker mer tid "fra de bestemmer seg for å legge inn anbud til en avtale inngås" (spørreskjema).

4. De noe provoserende spørsmålene om konkurranse for ideelle aktører førte til tydelige svar. Kun de ideelle organisasjonene svarte at dette vil føre til bedre tilbud for asylsøkere. 78 % av respondentene svarte nei på spørsmålet, og 2, dvs 11 %, var usikre. På spørsmål om dette ville føre til høyere pris, var det mer delte meninger. Dette er vanskelig å vurdere for andre organisasjoner enn dem det gjelder, og derfor er 44 % usikker et korrekt svar, gitt den store andelen av ikke-ideelle respondenter. Et entydig funn fra dette spørsmålet: Alle respondenter mener at deres egen kvalitet på tjenester for asylsøkere er best mulig. Dette ser jeg på som et positivt funn, og spørsmålene er i tillegg med på å sikre at respondentene ikke svarte automatisk.

Svarfordelingen vises enkelt i tabell 2. Ruter med høyest grad av sammenfallende svar, er merket gult. Spesielt kommunale aktører mener tydeligvis at lange frister, som nevnt i kapittel 4.2, jf. tildelingsbrev til UDI for 2014, vil kunne gjøre det lettere å delta i konkurransen. Et resultat er at respondenter generelt er mer opptatt av lange avtaler enn lange oppsigelsesfrister. Respondenter som ga kommentarer er opptatt av økonomi som grunnlag for å kunne gi et bra tilbud. Kommentarene drøftes i kapittel 6.

	kommunal			privat			ideell			total			sum
	ja	nei	usikk	ja	nei	usikk	ja	nei	usikk	ja	nei	usikk	
ett års oppsigelse													
lavere pris fordi det betyr lavere risiko for meg	4	3	2	3	2	2	1	0	1	8	5	5	18
flere kommuner delta i konkurransen som driftsoperatør	3	2	4	3	2	2	2	0	0	7	5	6	18
flere frivillige organisasjoner delta i konkurransen	3	2	4	2	2	3	2	0	0	7	2	9	18
minst 6 års varighet													
kalkulere med lavere pris fordi det betyr lavere risiko for meg	6	1	2	4	1	2	2	0	0	12	2	4	18
flere kommuner delta, fordi de jobber langsiktig	7	0	2	3	0	4	2	0	0	12	0	6	18
flere ideelle organisasjoner delta	7	0	2	3	0	4	2	0	0	12	0	6	18
to måneders anbud													
lettere å rekke å delta i konkurransen	7	1	1	3	2	2	1	0	1	11	3	4	18
kun ideelle deltakere													
bedre tjenester for asylsøkere	0	8	1	0	6	1	2	0	0	2	14	2	18
totalt sett dyrere drift	3	1	5	3	1	3	0	2	0	6	4	8	18

Tabell 2 respondentenes vurdering av virkemidlenes konsekvens

5.6 Oppsummering

Norge har valgt konkurranseutsetting etter lov om offentlige anskaffelser. Det er strenge konkurranseregler for tildeling av avtaler. Ett unntak finnes ved konkurranser for kun ideelle organisasjoner. Avtalene avsluttes etter vanlig avtalerett, og UDI har mulighet til å styre nedleggingen av mottak ved synkende behov, slik at markedsandelen til kommunale og ideelle driftsoperatører faktisk er større når det er mindre behov for mottak enn når det er stort behov (NOU 2011:10, 123).

Virkemidler som kan påvirke markedsdeltagelsen for driftsoperatører som fremkom i gjennomgang av implementeringsteorien i kapittel 5.1 til 5.4 og brukt som grunnlag for spørreundersøkelsen i kapittel 5.5 er følgende:

Navet:

- Informasjon fra UDI ved oppstart av mottak

Avtaleverket:

- Basismottak: Lengre anbudsfrister, økt bemanning, 8 års varighet, 6 måneders oppsigelsestid, ett basismottak reservert for frivillig sektor
- Konkurranser begrenset på ideelle organisasjoner
- Lengre frister til fordel for nye aktører

Finanser:

- Dobling av vertskommunetilskudd
- Økt tilskudd til vertskommune ved nedlegging av basismottak
- Ekstra vertskommunetilskudd for nye vertskommuner

Organisasjon:

- Basismottak: plassering fordelt over hele landet
- Statlig eide bygninger
- Ved nedbygging av kapasitet skjermes kommunale mottak

De tydeligste funn fra spørreundersøkelsen er følgende:

- Kommuner bruker lengre tid til å forberede tilbud enn andre aktører
- Kommuner ønsker lang varighet fordi de jobber langsiktig, ideelle likeså
- Pris vil kunne reduseres dersom risiko minskes med avtalens varighet
- Total pris er av overordnet viktighet for alle
- Alle organisasjoner mener at deres egen tjeneste er best mulig.

De sterkeste virkemidlene som kan påvirke aktører på markedet er pris og avtalelengden. Flere respondenter påpeker at lavere risiko for DRO vil kunne føre til prisreduksjon. Risiko oppstår ut fra lengde og oppsigelsesfrist samt kontraktsdetaljer som legger risiko på DRO, blant annet risiko for oppsigelse eller oppgaver som kommer til uten kompensasjon. DRO ønsker dessuten informasjon fra UDI før utlysninger og støtte fra UDI under oppstart som de viktigste virkemidlene fra mitt spørreskjema.

Kapittel 6. Erfaringer med tre organisasjonstyper som DRO

I analysen i dette kapittelet bruker jeg programteorien fra diagrammet under 2.3.2 som input til en egen modell for organisasjonenes bidrag til måloppnåelse. Det er ikke gjennomført noen tiltak for å få flere kommunale og ideelle DRO inn på markedet, slik at det ikke er tilgjengelig erfaring med implementering. Det jeg vil bruke kapittelet til, er å samle erfaringer fra mottaksdrift gjennom over 15 år med tre organisasjonstyper og finne de enkeltes styrker for oppgaven og deres bidrag til felles oppgaveløsning.

Jeg har utviklet en egen modell, ut fra programteorien, for organisasjonenes bidrag til måloppnåelse i avsnitt 2.3.3, som belyses her ved bruk av dokumenter, innspill fra media og intervju under 6.1, med en oppsummering under 6.2. Modellen går ut på at organisasjonstypene har særegne fordeler som bidrar til kostnadseffektiv, nøktern men forsvarlig innkvartering av asylsøkere (NOU 2011:10, 123).

6.1 Tre organisasjonstypers særegne fordeler

Analysen tar for seg verdiene for variabelen MÅL, jf. figur 3 som operasjonalisert i kapittel 3.2.1. Variabelen er operasjonalisert med følgende verdier:

- Påvirkning av myndigheter
- Innholdet i tilbudet til beboere av asylmottak
- Forholdet til nærmiljø og vertskommune
- Økonomisk konkurransedyktig drift og fleksibilitet i henhold til UDIs behov
- Kompetanse
- Motivasjon og handlekraft

Fra UDI fikk jeg følgende innspill: "Av erfaring så ser vi at ulike typer DROer beriker hverandre og trekker veksler på hverandre" (Informant UDI, 11.12.2013).

Overskriftene for de følgende avsnittene tilsvarer verdiene i variabelen MÅL. Det presenteres egenvurderinger fra forskjellige DRO for å belyse deres bidrag til fagfeltet.

6.1.1 Påvirkning av myndighetene

Tilbakemelding til myndighetene kan gis på flere nivåer, til oppdragsgiver UDI og JD men også til vertskommunene hvor man som organisasjon driver mottak. Som deltaker i markedet vil det være legitimt å utveksle erfaringer med overordnede myndigheter. I Berge-utredningen hevdes det at spesielt privat sektor kan være pådriver overfor

kommuner for å forbedre kommunale tjenester. I samme dokumentet sies det at humanitære har et mål om å legge press på myndighetene for å forbedre tilbudet i henhold til humanitære hensyn (NOU 2011:10, 121-122). Norsk Folkehjelp har i artikler, dokumenter og samtaler utdypet at de velger å være en aktør i markedet for å ha en stemme mot myndighetene, for å kunne påvirke og rette opp skjevheter. I samtale sa de at de hadde oppnådd at norskopplæring for asylsøkere ble gjenopptatt, og at de generelt kjemper for bedre levevilkår for barn og unge. Norsk Folkehjelp kunne også opplyse om at en del frivillige organisasjoner var invitert til et møte i departementet 16.januar 2014.

En interesseorganisasjon som er i dialog med UDI og departementet, er DROF, driftsoperatørforum hvor alle organisasjoner kan være representert. En informant opplyste at DROFs styre tar opp saker som angår alle mottak - uten å berøre konkurranseforhold - som brannsikkerhet, forsikring, endringer i føringer som fordyrer drift midt i kontraktperioden eller sikkerhet i mottak. En annen interesseorganisasjon er NHO Services bransjeforum for driftsoperatører, som kan gi tilbakemelding for sine kommersielle medlemmer.

6.1.2 Innholdet i tilbudet til beboerne på asylmottak

Beboere på asylmottak er i en spesiell livssituasjon, preget av usikkerhet i et fremmed land. Derfor er det viktig hvilke tilbud man har for å gi mening til deres hverdag. UDI har laget regler om informasjonsplikt, beboermedvirkning og barnepass. Vertskommunen har plikt til å gi helse- og skoletjenester til barn og voksne. Frivillige fra lokalsamfunnet stiller opp med aktiviteter for barn og voksne.

Berge-utredningen hevder at kommunene i sin rolle som leverandør av velferdstjenester har en særegen evne til å sikre et koordinert tilbud til beboere på asylmottak og samordne dette med tilbudet for bosatte flyktninger i kommunen (NOU 2011:10, 121f). En informant for privat sektor mener at deres fordel er å rendyrke drift av asylmottak, og presse på for å få bedre tjenester av kommunen (side 121). De humanitære organisasjonene som leverte innspill til NOU2011:10 hevdet at deres humanitære mandat og verdigrunnlag forpliktet dem til å utforme et tilbud som dekker brukernes behov. De oppga også at de var spesielt egnet til å være beboernes talsmann overfor myndighetene (side 121). I samtalen sa regiondirektøren i UDI at frivillige organisasjoner (NGOer) har en særegen plass i samfunnet, og at det er politisk vilje til å benytte det sivile samfunn til allmennyttige formål - som drift av asylmottak (Informant UDI, 11.12.2013). I samtale med ideelle

organisasjoner kom det frem synspunkter om at man ønsker å gi et tilbud til beboerne, noe som kan kollidere med målet om nøktern standard. Frelsesarmeen vurderte å legge inn anbud for drift av et mottak en gang, men ombestemte seg, blant annet fordi de ikke ville kunne gi beboerne - i dette tilfelle enslige mindreårige - en fullverdig utdanning som ungdommene ville kunne bruke etter en eventuell retur til hjemlandet. Representanten for en frivillig organisasjon ga uttrykk for at de opplever de økonomiske rammene for drift av asylmottak som betydelig mindre enn bevilgninger til å drive barneverns- eller rusinstitusjon, og at mange organisasjoner vegrer seg. Norsk Folkehjelp mener dagens tilbud til beboerne er forsvarlig, ellers hadde de ikke deltatt, sier de i samtalen. Representanten for Norsk Folkehjelp viste til 2008, da det var stor pågang av asylsøkere, at daværende statsråd Dag Terje Andersen inviterte frivillige organisasjoner for å høre hva de kunne bidra med, og alle disse opplevde de økonomiske rammene for dårlige.

En kommunal respondent kommenterte i spørreundersøkelsen, "Viktigst (..) er at kontrakten har en slik økonomisk ramme at vi blir i satt i stand til å drive asylmottak på en verdig måte". Informanten fra en privat organisasjon sier han opplever at de ansatte i mottakene har samme engasjement og motivasjon, uavhengig av organisasjonstilhørighet, og at tilbudet av frivillige rundt mottakene varierer, uavhengig av hvem som driver mottaket. Dette tolker jeg slik at innholdet i aktivitetene, etter hans syn, defineres av miljøet rundt mottakene, mens andre organisasjonstyper heller styrer et aktivitetstilbud selv. Dette har også med de ideelle organisasjoners ståsted som tilbyder av frivillig aktivitet uavhengig av selve mottaksdrift å gjøre.

6.1.3 Forholdet til nærmiljø og vertskommune

Forholdet til vertskommune og lokalmiljø er viktig for beboere, men også for dem som skal drive asylmottak i disse omgivelsene. Kommunene som DRO har, i følge Berge-utvalget følgende fortrinn: Kommuner sørger for velferdstjenester til beboere i mottak i kommunen, og vil ha bedre forutsetninger ved å være DRO selv. Da mottaksledelse er en del av den kommunale administrasjonen, sikres inkludering på ulike nivåer. Kommunale mottak evner å skape gode relasjoner til lokalsamfunnet fordi kommunen er positiv til å ta imot flyktninger. Motargumentet fra private DRO er at det er en fordel ikke å være en del av kommunen da man unngår rolleblanding. Tilbudet til asylsøkerne ville dermed ikke være forbundet med muligheten til å få bosetting (NOU 2011:10, 121-122). Etter etableringen av IMDI, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, som jobber med bosetting

av flyktninger etter vedtak om beskyttelse, er ikke dette en oppgave som utøves av kommunen direkte.

Regiondirektøren i UDI så det som en fordel at kommunen har et stort apparat å trekke veksler på – at de kan samordne mottaksdrift med de berørte relevante kommunale tjenester; helse, skole, barnevern og administrasjon (Informant UDI, 11.12.2013).

En informant fra privat sektor sier et viktig punkt når man vurderer å legge inn anbud, er om man har med en velvillig vertskommune å gjøre, fordi dette er en stor fordel. Han mener også at det har blitt vanskeligere å finne slike, og at det er mange kommuner som er negative til å huse et asylmottak. Kommunale driftsoperatører hevder at en fordel med kommunalt mottak er det store fagmiljøet man er en del av, og som kan involveres. En av respondentene sa: "Hvis det finnes tilgjengelig eiendom så kommer det til å bli mottak uansett. Spørsmålet er hvem som skal drive. Da det påfølger en rekke oppgaver som vertskommune fant vi ut at det er best å ha kontrollen på hele driften."

6.1.4 Økonomisk konkurransedyktig drift og fleksibilitet iht. UDIs behov

JD krever at UDI tilbyr nok mottaksplasser og at 85 % av disse skal være i bruk til enhver tid. Dette fører til at mottak legges ned og startes opp fortløpende, varierende med tilstrømming av asylsøkere. Denne fleksibiliteten sikres i stor grad av private DRO.

"Mottakene har selv et ansvar for å drive forsvarlig. Noen klarer det bedre enn andre innenfor de rammene de får, (Morgenbladet, 26.7. 2013)", sier daværende statssekretær Lønseth. Intervjuet ble gitt i forbindelse med forslaget om konkurranser for ideelle organisasjoner, for å øke deres andel DRO. Problemet er at rammene blir stadig trangere, ifølge Norsk Folkehjelp: "I dag drives rundt 77 prosent av asylmottakene av kommersielle aktører". Norsk Folkehjelp ønsker å drive lønnsomt, og presser prisene for å vinne anbudsrunderne. "Vi driver forsvarlig, men har tapt mange anbudsrunder fordi vi ikke er villige til å gå langt nok ned i pris, sier Trygve Augestad i Norsk Folkehjelp. Den ideelle organisasjonen varslet for et år siden at den blir så skviset at den snart ikke kan drive asylmottak lenger. Siden har den lagt ned to mottak (Morgenbladet 26.7.2013)".

De forskjellige fortrinn som driftsoperatører selv kommer med overfor Berge-utvalget er at private (Hero) er raske og fleksible med opp- og nedbygging, de har kapital til forskuttering ved bygging av mottak, bruker ikke lang tid til rekruttering og ansettelse, og har begrenset administrasjon (NOU 2010, 121-122). Norsk Folkehjelp er raske til opp- og

nedbygging, det har de måttet lære seg, sier de til meg. Ellers er dette de privates fortrinn. En informant fra UDI sier i samtalen at "private aktører har stor handlefrihet og kort vei fra beslutning til gjennomføring" (informant UDI, 11.12.2013).

6.1.5 Kompetanse

Helt siden 2009 har kompetanse vært i fokus. "Det er viktig å kunne bygge opp og ned kapasitet raskt og beholde eller opplære kompetanse (St.prp. nr 1 (2009-2010)". JD ba UDI om en utredning av Basismottak 11.7. 2012, som ble levert 2.11.2012. UDI foreslår her en modell med formål: "Stabilitet og forutsigbarhet, kompetanse- og fagutvikling, beredskap i forbindelse med oppbygging" (UDI 2012). Det inngår spesielle virkemidler som lengre anbudsfrister for å gi kommuner tilgang til å søke, ett basismottak skal reserveres for ideelle organisasjoner, økt tilskudd for vertskommunen ved nedlegging, økt bemanning, åtte års kontraktstid og 6 måneders oppsigelsesfrist og plassering fordelt over hele landet. Modellen ble presentert for DROF i november 2012, og fikk god mottakelse. Man kommenterte at hensynet til stabilitet og bevaring av kompetanse er ivaretatt, og at den modellen kunne motivere de største driftsoperatørene til å satse på kompetanseutvikling på mottaket (DROF 2012). Dette forslaget ligger hos JD til behandling per januar 2014.

KS, som kommunenes informant til Berge-utvalget, oppga at deres styrke var bedre arbeidsforhold for de ansatte med lengre kontrakter og lønn i samsvar med kompetanse og erfaring. Kommunalt ansatte har stor faglig kompetanse, da det stilles krav som til øvrige ansatte i kommunen, og i tillegg må mottaksansatte i kommunale mottak være over 25 år. Kompetanse i kommunale mottak bevares da deres ansatte har kommunal stillingsvern og vil om mulig bli overført i andre stillinger i kommunen ved nedleggelse av mottak.

En respondent legger til denne kommentaren på spørsmål om hva som er viktigst for dem: "Økonomi som tilsier en sunn drift. Dette for at vi skal kunne ivareta og veilede våre beboere med høy grad av faglig kompetanse". Denne respondenten kommer fra privat sektor. En annen person fra privat organisasjon ga denne tilbakemeldingen: "Viktigst er forutsigbarhet. Når det bygges opp og legges ned mottak, mister en personer med kompetanse." En informant fra privat sektor kommenterer spørsmål om basismottak-modellen slik: "Det er lenge siden jeg har hørt om det", men han mener at UDI har funnet en bra løsning for å takle variasjonen i ankomster ved å innføre opsjoner i de nyere avtalene. Opsjonene forplikter mottakene til å øke og redusere antall faste plasser ved behov. Dette bevarer kompetansen, da færre mottak startes opp og legges ned.

En privat driftsoperatør, Hero, som er den størst med rundt 30 mottak, bruker sine ansatte til opplæring i andre mottak, slik at de sendes rundt i landet ved behov. Dette gjør Hero ekstremt fleksibel til å starte opp nye mottak raskt.

Fossnes, kommunal eid aktør med mottak på flere steder på Østlandet, har et noe annerledes konsept. De har mottak i et begrenset geografisk område, med en lik organisering, og høy fleksibilitet på grunn av desentraliserte boliger og ansatte som saksbehandlere, noe som gjør at Fossnes kan utvide kapasiteten sin på kort varsel. Ansatte kan settes inn i alle mottak ved behov, og nye mottak kan opprettes utfra eksisterende.

6.1.6 Motivasjon og handlekraft

For å få til effektiv konkurranse, trengs det et tilstrekkelig stort marked med deltakere som er motivert til å konkurrere og som har evnen og vilje til å handle på kort varsel. En informant sier styrkene for bedrifter som ønsker å tjene penger, er mobiliseringsevne, motivasjon for vekst, omstillingsevne og handlekraft, i motsetning til kommunale organisasjoner hvor beslutningsprosesser er mer omfattende. Dette er viktige faktorer i en bransje i stadig omskiftning og under stort politisk fokus. En informant fra en stor privat DRO, sier at man må ha en sterk motivasjon for å starte opp mottak, og for ham er det å tjene penger den største motivasjonen. Han har sin mest offensive konkurrent i en frivillig organisasjon, som på sin side har en motivasjon i sitt humanitære grunnlag. I sin høringsuttalelse til Berge-utredningen hevder Norsk Folkehjelp at satsene for selvhusholdning er for lave, og at spesielt asylsøkere som har fått avslag, og derfor mottar enda lavere satser, noen ganger sulter (Norsk Folkehjelp 2012a). De motiveres som organisasjon av å kunne stille opp for å bedre betingelsene for beboerne på mottak.

6.2 Oppsummering

Det hevdes i Berge-utredningen at et mangfold av DRO er positivt og fører til bedre samfunnsøkonomisk utnyttelse av ressursene. (NOU 2011:10, 121-122). UDIs regionsdirektør forklarte i samtalen med meg at UDI kjøper det økonomisk mest fordelaktige tilbud (Informant UDI, 11. desember 2013). I det ligger det en helhetlig vurdering, og han er tydelig på at det viktigste for UDI er å inngå avtaler om mottaksdrift etter Statens retningslinjer, og ikke med hvem. Dette er ikke i strid med at Staten har fordeler av å samhandle med et mangfold av driftsoperatører og få tilbakemeldinger fra dem (NOU 2011:10, 123). Fordelen er ulik perspektiv på drift av mottak som kan utvikle mottaksdrift som fagfelt. Dette er et funn som tilføyer modellen min i 2.3.3 en ny outputs-

dimensjon, nemlig utvikling av mottaksdrift som fagfelt. Følgende er hovedfunn fra analysen:

- Humanitære organisasjoner har et mål om å påvirke myndighetene. Tilbakemeldinger om generelle utfordringer for alle DRO kan UDI få fra DROF eller NHO Service som organiserer noen private DRO.
- Humanitære organisasjoner kjemper for beboernes tilbud. De private har rendyrket driften av asylmottak, og mener at mye av tilbudet for mottaksbeboerne kommer fra frivillige i nærmiljøet. Som jeg konkluderte med i kapittel 5, mener alle respondenter på spørreundersøkelsen at deres tilbud til beboerne er best.
- Forholdet til nærmiljø og vertskommune er viktig. Kommunale mottak har en fordel i positivt forhold til egen kommune, og ved å ha kontroll over hele prosessen. Private kan utøve press overfor kommunen for å få tjenester.
- Private organisasjoner har handlekraft, omstillingsevne og mobiliseringsevne, er fleksible og raske til opp- og nedbygging, og bruker liten tid i ansettelsesprosesser.
- Kommunale organisasjoner har et stort velutviklet fagmiljø å trekke på, ansatte har god kompetanse, og utdanning. Enkelte private DRO har funnet løsninger innenfor egen organisasjon for å kunne bevare kompetanse. UDI har utviklet et system som er fleksibelt i utnyttelsesgraden og man unngår nedleggelse og tap av kompetanse.
- Motivasjon er en sterk drivkraft, og den er like sterk for forskjellige organisasjoner. De private motiveres av å tjene penger, de ideelle av å påvirke, og de kommunale av å ha kontroll.

Ingen av egenskapene eller verdier i variabelen er særegen for en bestemt organisasjonstype, men det er tydelig å se forskjellige ståsteder og forskjellige styrker. Etter 15 års erfaring med samme type avtaler, er det tydelig å se at organisasjonene tilpasser seg men bevarer egne særtrekk i et felles marked.

Kapittel 7 Konklusjon

I første avsnittet presenteres mine svar og vurderinger på forskningsspørsmålene. Jeg avslutter kapittelet med en anbefaling for videre forskning.

7.1 Hvilke virkemidler har staten som kan påvirke markedet for driftsoperatører?

Som svar på overordnet spørsmål har jeg funnet at Reception Conditions Directive gjelder i EU med lokale variasjoner som følge av at drift av asylmottak er klassifisert som uprioritert tjeneste. Der hvor private operatører er involvert, blir det gjennomført konkurranser eller auksjoner om drift av asylmottak i Europa. Utlysninger kan begrenses til humanitære organisasjoner, eller at enkelte tjenester som vakthold lyses ut mens selve driften utøves av staten selv, i ett tilfelle av grensepoliti. Staten kan eie bygningsmassen, eller leie inn bygninger, med eller uten driftsoperatør. Innkvartering av asylsøkere i Norge skjer i statlige asylmottak, som drives av DRO, siden 2001 etter konkurranse ifølge lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Deltakerne i dette marked er kommuner, frivillige organisasjoner (NGOs) og private selskap.

Staten har en verktøykasse bestående av virkemidler gruppert under N.A.F.O

- Navet,
- Avtaleverk,
- Finans og
- Organisasjon

for å styre markedet for driftsoperatører jf. kapittel 2.5. Verktøykassen omfatter Statens sentrale stilling til å motta og sende ut informasjon, Statens unike maktposisjon til å utforme lover og inngå avtaler, Statens finansielle midler som tilskudd og skatter og Statens organisasjon, for eksempel politiet og andre ansatte samt eiendommer.

7.2 Hvilke virkemidler har UDI til å fordele oppgaven som driftsoperatør likt på private, frivillige og kommunale aktører?

Det er en politisk oppfatning at et marked bestående av alle tre organisasjonstypene er ønskelig, og at det er viktig å bevare en viss fordeling mellom disse. Det er foreslått å øke andelen ideelle og kommunale driftsoperatører, uten at konkrete virkemidler er tatt i bruk.

Staten kan primært bruke sin maktposisjon til å inngå avtaler, og sine finansielle virkemidler for å påvirke markedet for DRO. Informasjon og organisasjon er også brukt.

Verktøyet som UDI kan anvende utenfor anskaffelsesloven, er skjønnsvurderinger ved beslutningen om nedleggelse ved kapasitetsreduksjon. Dette er en måte å regulere markedsandeler av spesielt kommunale DRO, forutsatt bl.a. god nok kvalitet.

Et annet virkemiddel er konkurranser begrenset til kun ideelle organisasjoner, etter lov om offentlig anskaffelse, og definisjon av mottaksdrift som en helse- og sosialtjeneste. Det er muligens juridiske vurderinger som begrenser denne muligheten.

Driftsoperatører ønsker, som de viktigste virkemidlene fra mitt spørreskjema, informasjon fra UDI før utlysning av anbudskonkurranse, lengre varighet på avtaler, en pris som gjør det mulig å gi et godt tilbud til beboerne, og støtte fra UDI under oppstart. Oppsummert i en tabell får vi følgende skjema som resultat av spørreundersøkelsen:

N-Navet	Informasjon fra UDI i forkant av utlysninger og anbudskonkurranser
A-Avtaleverket	Avtaler med lang varighet, utover 4 år
F-Finansiell	Total pris er det viktigste
O-Organisasjon	Støtte fra UDI under oppstart ønskes mest

Tabell 3: virkemidler prioritert av DRO

7.3 Hvilken fordel utgjør tredelingen av markedet? Bidrar tredelingen til et politisk mål om effektivitet?

Forskningsspørsmål tre gjelder tredeling av markedet, og om denne bidrar til effektivitet. Konkurranser som et konsept er et effektivt virkemiddel for å beholde en "nøktern standard" og holde kostnadene nede for Staten. Det lempes en del kostnader og risiko over på driftsoperatørene, noe som er effektivt for Staten. UDI har et mål om å kunne drive kostnadseffektivt, og å tilby akkurat nok plasser for asylanter til enhver tid. Dette målet nåes ved å lyse ut og legge ned asylmottak raskt ved behov. Dette innebærer ikke noen spesielle hensyn til hvem som vinner konkurransen eller deltar i markedet.

Det å skulle delta i anbudskonkurranser kan være kostnadsdrivende, spesielt for små enheter. Jeg tenker særlig på kostnader ved å utarbeide anbudsdokumenter, lønns- og pensjonskostnader, administrasjonskostnader og risiko ved skade eller nedleggelse. Avtalene med UDI har tre måneders oppsigelsesfrist, slik at driftsoperatøren ikke er sikret mot tap ved en tidlig nedleggelse.

For Norsk Folkehjelp, etter artikler og kommentarer, jf. 6.1, virker det nesten bakvendt å spørre om de bidrar til et politisk mål om nøktern standard. Deres uttalte mål er å delta i markedet for å kunne påvirke politisk innenfra. Det er ikke deres mål å bidra til en nøktern standard til innkvartering, men til et forsvarlig tilbud, jf. 6.2, og de arbeider aktivt for å forbedre standarden for særlig barn og unge.

Alle organisasjoner har sin egenart, og alle mener de er best til å levere tjenester for asylsøkere. I fellesskap leveres det innspill til departement og direktorat fra DROF og andre representative fora om generelle sider ved drift av mottak som berører alle.

Kommunale driftsoperatører bruker definitivt lengst tid når de jobber med et anbud, men har finansiell stabilitet og langsiktige planer. Andre har sin styrke i rask opp- og nedbygging. Senkes risikoen, vil prisen kunne følge med, hevder noen. Større driftsoperatører har utviklet sin egen måte å beholde kompetanse innen egen organisasjon, og å spre den raskt ved behov.

Jeg konkluderer at det ikke er de enkelte organisasjoners mål å bidra til nøktern og kostnadseffektiv innkvartering. Det er kun en bieffekt av konkurranse og de enkeltes ønske om å delta. Det man faktisk får som effekt av tredelingen, er et mangfold i markedet og en utvikling av mottaksdrift som fagfelt. Hva som motiverer de enkelte til å delta, er interessant å forske videre på.

Monopol truer konkurranse, mangfold og effektivitet, og spesielt kostnadseffektivitet. Dette er en grunn til å sørge for bred deltakelse i markedet. 46 prosent av dagens marked betjenes av to driftsoperatører, noe som tilsier at man bør være oppmerksom på faren for monopolistiske tendenser, og sørge for å motvirke disse. En sterk representasjon fra forskjellige organisasjonstyper kan bidra til å jevne ut markedet, og motvirke trenden, dersom UDI klarer å skaffe variasjon, særlig blant representanter fra frivillig sektor.

Om man ønsker deltakelse av nye eller små enheter, vil jeg anbefale tiltak i en annen retning enn de hittil diskuterte, for eksempel risikoreducerende virkemidler for nye markedsaktører eller tilskudd til kommuner hvor det etableres nye mottak. Dette innebærer økte kostnader for UDI, og kan redusere kostnadseffektivitet.

7.4 Har vi bruk for denne tredelingen?

Jeg vil ta utgangspunkt i denne spissformuleringen fra en informant:

Konkurransesutsetting av norske mottak er en ubetinget suksess. Det holder lave priser og generelt god kvalitet. Avvik finnes. Men først og fremst er det fleksibelt og dynamisk. Det er det veldig mye penger å spare på. Men fordi det skal være fleksibelt og dynamisk, er det ikke laglig for kommuner. NGO'er er på banen, men mange mener at fordi de driver med frivillig arbeid, og fordi de driver med et godt formål, skal de ha særfordeler, og det går ofte ut over profesjonaliteten.

Jeg vil legge til at kommunale driftsoperatører kan bidra med stabilitet og et godt utbygd nettverk av tjenester, særlig dersom man fortsetter å skjerme dem fra oppsigelse midt i kontraktstiden. De frivillige bidrar med sitt sterke engasjement og politiske innspill.

UDI kan se ut til å være enig med informanten, da jeg nesten ikke kunne finne rutiner eller regler for å styrke arbeidet med en "differensiert mottaksstruktur", som det heter i tildelingsbrevet 2014. For UDI ville det å utarbeide spesielle regler som lange anbudsfrister eller begrenset konkurranse bety at det tar lengre tid enn nødvendig å gjennomføre en anskaffelse og at de risikerer å få færre eller dyrere tilbud enn om de brukte dagens anskaffelsesrutiner. Dermed blir det to politiske mål som for UDI kan virke motstridende. UDI vurderer mandatet til å skaffe nok mottaksplasser som overordnet det å styre markedsdeltagelsen. Ingen organisasjoner kan etter loven nektes å delta i markedet under konkurranser hvis de vil.

Jeg vil tilføye med basis i økonomisk teori, jf. kap 2.1, at aktører med forskjellig motivasjon, normer og forventninger, etter min mening, bidrar til å holde en balanse i dette markedet mellom sosiale tjenester og kommersielle interesser. For å motvirke monopolistiske tendenser er det en fordel med forskjellig motiverte aktører. En lik andel av alle tre i markedet er, etter min mening, ikke nødvendig. For å begrense monopolisering kan det likevel tenkes at en sikker måte å motvirke dette, vil være en større andel frivillig drevne mottak, under begrenset konkurranse. En slik konkurranse bør føre til et større mangfold av ideelle organisasjoner som DRO, slik at man unngår en polarisering mellom en sterk privat og en sterk ideell organisasjon, slik utviklingen er i dag. I så fall anbefaler jeg å utrede hva som kan få flere ideelle organisasjoner til å delta i mottaksdrift, jf. 7.5.

7.5 Anbefaling for videre forskning

Jeg ville gjerne ha undersøkt datamaterialet fra Agderforskningens FoU rapport nr 1/2010, "Asylmottak og lokalsamfunn" (Drangslund et.al 2010) for å se om det er signifikante forskjeller i egenvurderingen til de forskjellige organisasjonstyper som leverer tjenester som driftsoperatør. Dette materialet fikk jeg dessverre ikke tilgang til.

Alternativt ville det vært interessant å lage en egen studie om motivasjonen for å delta i markedet som driftsoperatør. Denne ville øke kunnskapen om det finnes et grunnlag for utlysninger blant frivillige organisasjoner i Norge eller ikke. I en slik studie burde det inngå en kartlegging av faktorer som de enkelte organisasjoner verdsetter.

Det er et ubesvart spørsmål hvilke vurderinger som ligger til grunn for Stortingets og tidligere regjeringers antakelse om at en tredelt modell er den beste for Norge. I arbeidet med NOU 2011:10 ble det gjennomgått dokumenter men utvalget konkluderte ikke med en begrunnelse for dette grunnlaget. Jeg vil anbefale å evaluere tredelingen av markedet for driftsoperatører, med mål å finne fordelene med denne delingen som jeg var inne på i kapittel 7.3. Det er viktig for videre arbeid med Statens virkemidler å fastslå om det faktisk er et politisk mål å ha en tredeling i like deler som skissert i Berge-utredningen. Først deretter bør man studere mer inngående hvilke virkemidler som vil føre til en jevn fordeling mellom de forskjellige organisasjoner som DRO.

Jeg ville gjerne ha utarbeidet kostnads-nytte analyser for de enkelte organisasjonstypene. En slik analyse kan presisere forskjellige utgangspunkt for å delta i markedet for de forskjellige organisasjonene, eksempelvis kostnaden for å delta for første gang, sett opp mot en erfaren leverandør som deltar flere ganger årlig. Det er interessant å se hvordan risiko vurderes i beregningen. Jeg antar at det finnes stordriftsfordeler for organisasjoner som driver flere mottak. Særlig finansiell risiko er lettere å bære for en større aktør enn for en liten. Det er viktig å finne ut hvilke kostnader det innebærer å forberede et tilbud; inngå leieavtaler om bygninger, ansette personale, forhandle med vertskommunen og mye annet, i tid og penger. Det vil være en større risiko for en ny leverandør, kommunal, ideell eller privat, enn for en erfaren leverandør. Dessuten bør man studere kostnader som oppstår hos de forskjellige organisasjonstypene i forbindelse med å legge ned drift av et mottak midt i avtaleperioden. Dersom man ønsker større bredde i markedet, bør man undersøke hvilke faktiske kostnader det innebærer å delta i anbudskonkurranse og hvordan risiko verdsettes før man vurderer virkemidler for å styrke deltakelse av nye leverandører.

Referanser

Dokumenter

Anskl. Loven om offentlige anskaffelser 16.juli 1999 nr 69 .

Anskf. Forskrift om offentlige anskaffelser fastsatt 7.april 2006 nr 402.

Asa, Riika. *Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*. Finnish Immigration Service Panimokatu 2a, FI-00580 HELSINKI

Asylmottak gjennom 20 år. 2008. Region- og mottaksavdelingen i UDI.

Berg, Berit. Lauritsen, Kirsten. Meyer, Melinda Ashley. Neumayer, Sissel Marie.

Tingvold, Laila. Sveaass, Nora. 2005. *Det hainnle om å leve....* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn IFIM.

Brekke, Jan Paul. Vevstad, Vigdis. 2007 *Reception conditions for asylum seekers in Norway and the EU*. Institutt for samfunnsforskning (ISF).

Busch, Tor. 2001. Konkurransen, økonomi og effektivitet. I Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen, Jan Ole Vanebo (red). *Modernisering av offentlig sektor – New Public Management i praksis*. 2002, 2.opplag 2004. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom. Læg Reid, Per. Ramslie, Arne R. 2006. *styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Universitetsforlaget: Oslo

Drangland, Kari Anne. Ellingsen, Winfried. Hidle, Knut. Karlsen, Marry-Anne. *Asylmottak og lokalsamfunn*. FOU rapport nr 1/2010. Kristiansand: Agderforskning.

EMN FOCUSSED STUDY 2/2013 rapporter fra EU medlemslandene.

EMN. 2014. *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*. European Migration Network Study 2014 . European Commission.

Funnell, Sue C. Rogers, Patricia J. 2011. *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. Jossey-Bass: San Fransisco. (Nettbrett versjon på Kindle)

Hoddevik, Kristine. 2005. *Norske asylmottak på anbud*. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet Oslo.

- Hood, Christopher C, Margetts, Helen Z.. 2007. *The tools of Government in the Digital Age*. Palgrave Macmillan: Basingstoke (GB) and New York.
- Hood, Christoffer, 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1):3-19
- Igesund, Solveig. *Reception Facilities for Asylum Seekers in Europe - A Comparative Perspective*. Conference report 30.september 2013. Norsk EMN i Oslo.
- Johnsen, Åge.2005. Økonomisk organisasjonsteori og ny offentlig styring. I Erik Døving og Åge Johnsen (red) *Organisasjonsteori på Norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- JD. Dokument nummer 2010-04046. *Reduksjon av mottakskapasitet - kriterier for nedbygging*. Brev til Utlendingsdirektoratet. 26.04.2010
- JD. *Tildelingsbrev 2014 Utlendingsdirektoratet*.31.1.2014
- Kaarbø, Agnar (ansv. redaktør). BILAG TIL KOMMUNAL RAPPORT OM MOTTAKSETABLERING. 08.10.2008. www.udi.no.
- Kjellberg, Francesco. Reitan, Marit. 1995. *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: TANO.
- Kosnick, Jon A.1999. *Survey Research*.i *Annual Reviews og Psychology* 50:537-67.
- Norsk Folkehjelp. 2011a. *Asyl og integrering. Posisjonsdokument*. Oslo.
- Norsk Folkehjelp. 2011b. *Prinsipper og verdigrunnlag 2011–2015*. Oslo.
- Norsk Folkehjelp. 2011c. *Nasjonal strategi 2011-2015*. Oslo.
- Norsk Folkehjelp. 2012a. Høringsuttalelse NOU 2011: 10 I velferdsstatens venterom. 13.01.2012 brev til Justis- og Politidepartement, referanse 201105084. Oslo.
- Norsk Folkehjelp. 2012b. Innspill fra Norsk Folkehjelp i forbindelse med anbud på asylmottak og tilrettelegging for ideelle aktører. NF-notat: tau/2012.
- Osborne, Stephen P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377-387

Regjeringen. Dokumenter fra WWW.REGJERINGEN.NO:

Justis- og beredskapsdepartement. Tildelingsbrev 2013. Utlendingsdirektoratet.

Mandat til Berge utvalget 2011. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/styre-rad-og-utval/innstillinger/innstillinger-levert-i-2011/u-utvalg-som-skal-vurdere-organisering-o.html?id=583247>

Meld. St. 9 (2009 – 2010) Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv, 3.5 Innkvarteringsordninger og tilbud til asylsøkere. 19. mars 2010

NOU 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.

Presentasjon av markedsandeler av organisasjonstypen i prosent, powerpoint. 2013. presentert ved EMN konferansen september 2013 i Oslo.

Pressemelding, Nr.: 106 – 2010. 24.9.2010. «Regjeringen vil opprette retursentre». Justis- og politidepartementet.

Prop. 1 S (2012–2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)
Utgiftskapitler: 61, 400–491
Inntektskapitler: 3061, 3400–3490. Justis- og beredskapsdepartementet.

Rundskriv G-03/2013. Anskaffelse av kontrakter om drift av asylmottak 4.6.2013

St. meld. Nr 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge. 15. desember 2000

Utlendingsloven. *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. LOV-2008-05-15-35.

Valenta, Marko. Thorshaug, Kristin. Hugaas Molden, Thomas. Berg, Berit. 2010 *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen. Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. Avdeling for mangfold og inkludering, NTNU Samfunnsforskning AS.

Ringdal, Kristen. 2012. *Enhet og Mangfold, Samfunnsvitenskapelig Forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. 4. opplag. Bergen: Fagbokforlaget

Schwarz, Norbert. 2007. *Cognitive Aspects of Survey Methodology* i Applied Cognitive Psychology 21: 277-287. Wiley InterScience DOI: 10.1002/acp.1340 (www.interscience.wiley.com).

Sverdrup, Sidsel. 2002. *Evaluering. Faser, Design og Gjennomføring*. Fagbokforlaget: Bergen

Torvik, Yngvild Gotaas. Sommerstad, Hanna og Holm, Marit. 2013. Private aktører tjener godt på asylmottak. Aftenposten 06. august 2013

UDI. 2012. Sak: 11/7812-15 Oppfølging av NOU 2011:10 om mottakstilbudet for asylsøkere. Dokument: *Forslag til innføring av basismottak - svar på oppdragsbrev - Korrekt versjon*. 01.11.2012.

UDI .2013 a. Årsrapport 2013. fra UDI.NO *Alt om invandringen i 2013*.

UDI. 2013 b . Presentasjoner fra EMN NPC møte i Oslo 30.september 2013.

<http://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-network/publications/conference-files/reception-facilities-for-asylum-seekers-in-europe-2013/>

UDI: Dokumenter fra www.udiregelverk.no :

2007-020-A: *Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere i mottak*. 04.05.2007.

IM 2010-038: *Rutiner for Utlendingsdirektoratets kommunikasjon og varsling ved kapasitetsutvidelse og – reduksjon i det statlige mottaksapparatet*. 23.04.2010.

IM 2010-039: *Rutiner for nedbygging av mottakskapasitet*. 30.04.2010.

IM 2010-039V1: *Kriterier for rangering av mottak*. Vedlegg til IM 2010-039.

IM 2010-040: *Rutiner for anskaffelser av mottaksplasser*. 25.06.2010.

RS 2009-041: *Krav til informasjonsarbeid i ordinære statlige mottak*. 18.03.2011.

G-2011-005V: *Forskrift om endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften)*. 23.05.2011

IM 2012-006. *Utlendingsdirektoratets ansvar for lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i asylmottak*. 02.02.2012

IM 2012-008. *Mandat for faglige og koordinerende oppgaver vedrørende RMAs arbeid med kontraktsoppfølging*. 07.02.2012.

2013-003-G: *Anskaffelse av kontrakter om drift av asylmottak*. 29.05.2013.

RS 2013-013: *Rundskriv om alternativ mottaksplassering*. 10.10.2013.

IM 2012-007: *UDI Reglement for tilsyn/etterkontroll*. 03.07.2012

RS 2008-031: *krav til innkvarteringstilbud i ordinært statlig mottak, inkl vedlegg med husregler*. 07.08.2008

IM 2013-013: *Mottakskapasitet – analyse og beslutning* 10.10.2013

Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation : methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River, N.J. : Prentice Hall.

Williamson, Oliver E. 2013. *The Transaction Cost Economics Project. The Theory and Practice of the Governance of Contractual Relations*. Edward Elgar: Cheltenham, UK and Northampton MA, USA.

Østerud, Øyvind(red.). 1997. *Statsvitenskapelig Leksikon*, Oslo: Universitetsforlaget

WEB-lenker:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm reception conditions directive

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF> DIRECTIVE 2013/33/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:en:NOT> 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.

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-532_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm) EU pressemelding om reviderte elementer i CEAS.

EMN http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/index_en.htm EMN studier fra EU land

UDI publikasjoner. <http://www.udi.no/Oversiktsider/Boker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Arssrapporter/>

<http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Nyttig-informasjon/Adresselister-asylmottak/Adresseliste-samtlige-asylmottak/> UDI, Adresseliste asylmottak

<http://www.udi.no/Nyheter/2013/Farre-asylsokere--farre-nye-mottak/> 2.12.2013 færre asylsøkere færre nye mottak. Anbudskonkurranse om 12 nye mottak avlyst.

WEB-lenker: Media

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/21-tilbud-om-asylmottak-7375562.html>
[Aftenposten 16.11.2013](#) 2013.

<http://www.aftenposten.no/okonomi/Private-aktorer-tjenerAgodt-pa-asylmottak-7272061.html>

BT – to artikler 30.mai 2013, med debattinnlegg fra NHO fra 06. juni 2013

BT1 <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Vil-ha-farre-private-asylmottak-2906511.html>

BT2 <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Norsk-Folkehjelp---En-kjempegod-nyhet-2906514.html>

BT 3 <http://www.bt.no/meninger/debatt/Asylmottak-som-pengesluk-2909409.html#.UbbKx5zI-no>

<http://e24.no/makro-og-politikk/kommune-kan-tjene-fett-paa-asylmottak/2561755> E24.
2008.

<http://larsegeland.wordpress.com/2010/01/22/det-usynlige-asylmottaket/> Lars Egeland.
blogg om Tønsberg mottak. 2010.

http://morgenbladet.no/samfunn/2013/uverdige_forhold_pa_asylmottak#.Uox0N8Qz2a8
Morgenbladet 26.juli 2013

<http://www.nrk.no/norge/udi-etablerer-30-asylmottak-1.11237363> NRK 12.09.2013

<http://www.offentlighandel.no/index.php/nyheter/13-norge/5-felles-drift-av-statlige-mottak>
DROF - Driftsoperatørforum. 7.november 2012.

Samtalepartnere

Anne Løvlien, Norsk Folkehjelp

Bendix Jørgensen, Norsk Folkehjelp

Lars Steinar Hansen, UDI

Lindis Evja, Frelsesarmeen

Stein Bungum, Fossnes

Tor Brekke, Hero

Tormod Stavenes, UDI

Vedlegg

1 Innledende epost til større driftsoperatører

Hei,

jeg jobber med en masteroppgave om tre organisasjonstyper i Norge. Jeg har en liten spørreundersøkelse som jeg har tenkt å sende ut tidlig i januar. Jeg har fått adresselisten for asylmottak fra Rachel Eide, UDI.

Da jeg ønsker å henvende meg til driftsoperatører og antar at mottakene har mer enn nok å gjøre, vil jeg be deg om en kontakt som kan svare for NN samlet.

Spørsmålene handler hovedsaklig om virkemidler som UDI har for å få til konkurranse - anbudsfrister, avtalelengde, etc -, og om driftsoperatørens egenvurdering av sine oppgaver.

Legger til at jeg jobber på Bjørnebekk asylmottak selv, og håper på hjelp med dette.

Med ønske om en fortsatt god jul, og på forhånd takk for hjelpen,

Sonja Johansen

2 Spørreskjema

Hei,

Jeg heter Sonja Johansen, jobber på Bjørnebekk asylmottak i Ås og skriver masteroppgave på deltid. Jeg håper du kan bruke noen minutter på denne spørreundersøkelsen, som setter sluttstrek under tre års deltidsstudier. Lykke til.

Det er 10 spørsmål i denne undersøkelsen.

**HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS**

incentiver for driftsoperatører
Masteroppgave i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Oppgavens tema er statens virkemidler for å styre markedet for driftsoperatører.

0% 100%

La meg stille deg to innledende spørsmål først

Hva er din stilling?

hva er deres organisasjonsform?
Velg ett svar

kommunal
 privat
 ideell

? kryss av for kommunal, privat (kommersiell) eller ideelt.



incentiver for driftsoperatører

Masteroppgave i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Oppgavens tema er statens virkemidler for å styre markedet for driftsoperatører.

0% 100%

De følgende spørsmål handler om dine valg i forbindelse med anbudsprosessen

Hvor mye tid tar det fra du bestemmer deg om å legge inn anbud til en avtale inngås? arbeidstid i uker

Kun tall er tillatt i dette feltet.

? arbeidstid i uker

hva vil påvirke din beslutning mest?

Vennligst velg kun ett svar

- UDI gir informasjon til interessenter i forkant av anbudskonkurransen
- UDI gir informasjon til kommunen og lokalmiljø etter anbudskonkurransen
- Du gir fortløpende tilbakemeldinger og innspill til UDI

? dette gjelder din beslutning om å legge inn anbud!

hva vil påvirke din beslutning mest?

Vennligst velg kun ett svar

- avtalen har en varighet utover 4 år, for eksempel 6 år
- avtalen har lang oppsigelsestid, utover 3 måneder
- anbudsfristen er lengre enn minimum, slik at du får god tid til å forberede deg

? dette gjelder din beslutning om å legge inn anbud!

hva vil påvirke din beslutning mest?

Vennligst velg kun ett svar

- det er krav på minimumslønn
- total pris for avtalen
- størrelsen på vertskommunetilskuddet for asylmottak

? dette gjelder din beslutning om å legge inn anbud!

hva vil påvirke din beslutning mest?

Vennligst velg kun ett svar

- UDI eier bygningsmassen som vi er driftsoperatør for
- UDI bistår med støtte under oppstart
- Andre bistår med støtte under oppstart

? dette gjelder din beslutning om å legge inn anbud!

Ønsker du å kommentere disse spørsmålene? hva er det viktigste for deg?



incentiver for driftsoperatører

Masteroppgave i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Oppgavens tema er statens virkemidler for å styre markedet for driftsoperatører.

0%  100%

Avslutningsvis vil jeg be deg svare på noen påstander

hva mener du om følgende påstander? vennligst velg det mest passende svar til hver linje.

	Ja	Usikker	Nei
dersom kontrakten har ett års oppsigelse, kan jeg kalkulere med lavere pris fordi det betyr lavere risiko for meg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dersom kontrakten har ett års oppsigelse, vil flere kommuner delta i konkurransen som driftsoperatør	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dersom kontrakten har ett års oppsigelse, vil flere frivillige organisasjoner delta i	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dersom kontrakten har mist seks års varighet, kan jeg kalkulere med lavere pris fordi det betyr lavere risiko for meg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dersom kontrakten har minst seks års varighet, vil flere kommuner delta, fordi de jobber langsiktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dersom kontrakten har minst seks års varighet, vil flere ideelle organisasjoner delta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dersom det er to måneders anbudsfrist, vil jeg lettere rekke å delta i konkurransen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dersom kun ideelle organisasjoner er med i konkurransen, blir det bedre tjenester for asylsøkere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dersom kun ideelle organisasjoner er med i konkurransen, blir det totalt sett dyrere drift	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

 kryss av

Har du lyst til å gi en avsluttende kommentar?

17.1.2014 – 11:10

Send undersøkelse.

Takk for at du fullførte denne undersøkelsen.

3 kommentarer spørsmål 8

Åtte respondenter valgte å gi en kommentar til denne spørsmålsrekken. Rekkefølgen er tilfeldig.

1. Risiko med oppsigelses tid og pris.
2. Savner spørsmål om minimumsbemanning.
3. Hvis det finnes tilgjengelig eiendom så kommer det til å bli mottak uansett.
Spørsmålet er hvem som skal drive. Da det påfølger en rekke oppgaver som vertskommune fant vi ut at det er best å ha kontrollen på hele driften.
4. Viktigst for DRO xx kommune er at kontrakten har en slik økonomisk ramme at vi blir i satt i stand til å drive asylmottak på en verdig måte.
5. Spørsmåla tek ikkje høgde for at ein kommunal driftsoperatør sitt incentiv for å gje inn tilbod om drift er som hovudregel at ein har drive mottak, og ynskjer å fornye avtalen. Slik systemet er no, etter at regelverket for offentleg kjøp kom i 2001, med konkuransar om avtalar, så er det berre to eller tre kommunale driftsoperatørar som har levert tilbod utan at dei har eit mottak frå før.
6. Viktigst er forutsigbarhet. Når det bygges opp og legges ned mottak, mister en personer med kompetanse.
7. Økonomi som tilsier en sunn drift. Dette for at vi skal kunne ivareta og veilede våre beboere med høy grad av faglig kompetanse.
8. Kontraktens varighet og oppsigelsestid er viktig, samt vertskommunens innstilling.

4 avsluttende kommentarer spørsmål 10

Fem personer valgte å avgi avsluttende kommentar. Rekkefølgen er tilfeldig.

1. Vi har drevet mottak i over 20 år, og det er et veldig interessant yrke. Treffer masse mennesker, og blir kjent med nye kulturer.
2. Jeg ser en fordel av at kommuner er driftsoperatør!
3. Det er generelt for liten forutsigbarheit i denne bransjen. Sjølv om det må vere ein viss uforutsigbarheit, så er det rom i regelverket for at staten meir legg til rette for det. Det vil gjere det lettare for driftsoperatørar å senke prisane. Slik det er no, må driftsoperatørar finne seg i at staten, utan kompensasjon, pålegg mottaka nye/fleire oppgåver som gjev meir kostander til drift. Den risikoen ein tek på seg med å levere eit tilbod, hindrar mange å starte mottak. Det igjen er kostnadsdrivande, då det er nesten berre dei som driv frå før som kan ta risikoen på å starte mottak. Eg tek gjerne ein samtale om dette, om det er ynskjeleg.

4. En del av spørsmålene traff ikke helt. Jeg unnlot å svare i de tilfellene.
5. Etablering av nye mottak er nesten umulig for nye driftsoperatører pga kort tidsfrist og krav som UDI stiller til pris.

5 intervjuguide UDI

Navn/stilling/rolle/erfaring

Tredeling av markedet for driftsoperatører

1. er det en fordel med tre forskjellige organisasjoner som driftsoperatører i UDI sitt syn? hva er fordelene?
2. Hva bidrar de enkelte med - finnes det rutiner for systematiske tilbakemeldinger? Får UDI konkret noe tilbake?
3. Hvor viktig er det å beholde tredelingen? Konkret: har man planer om å ta i bruk eksklusiv konkurranser for ideelle organisasjoner? Vil ikke det bli dyrere?

6 intervjuguide Norsk Folkehjelp og Hero

Jeg jobber med en masteroppgave i offentlig styring, og vil i den forbindelse snakke med deg om drift av asylmottak.

Hva anser du for å være den største utfordring med å delta i konkurranse som driftsoperatør? Hvilke vurderinger ligger bak beslutningen om / om ikke å delta i markedet for driftsoperatører for asylmottak/legge inn anbud?

Hva mener du om tredeling av markedet?

Hva vil du anse som gode virkemidler for å få flere frivillige til å delta?

Har din organisasjon anledning til å gi input til myndighetene?