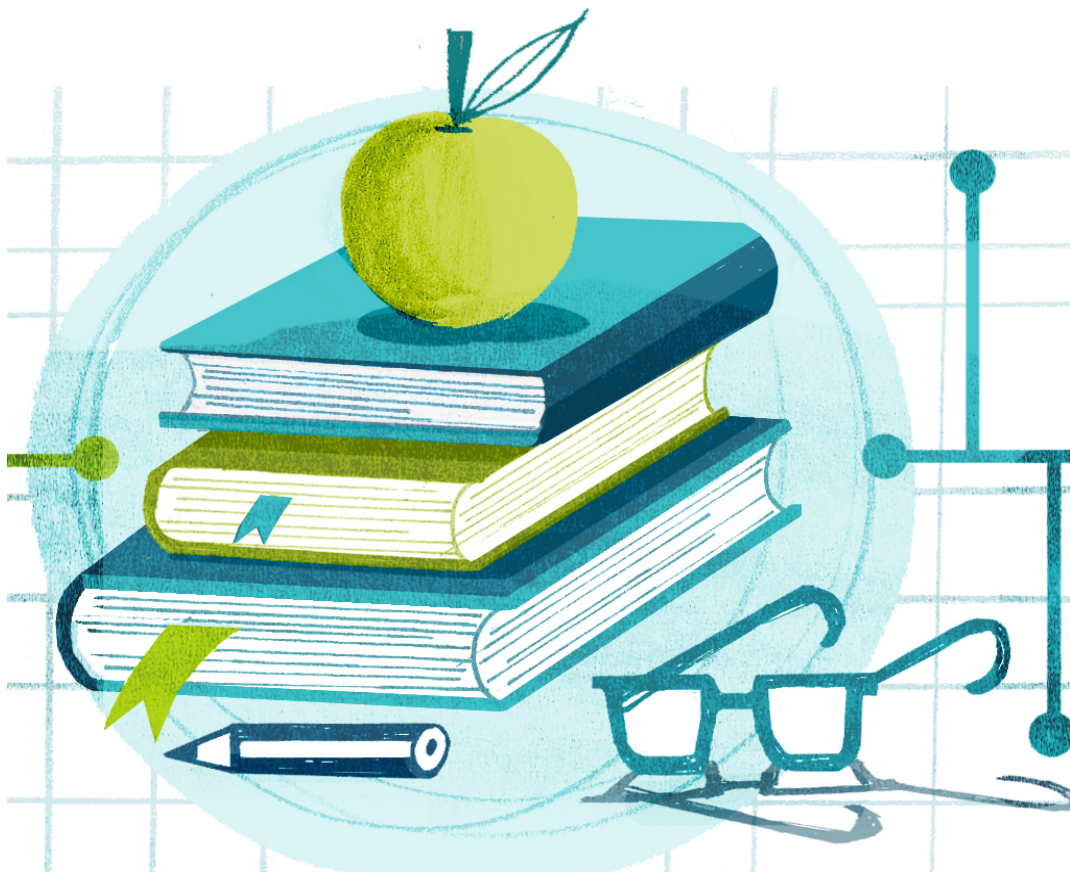


Rapport 2023 – 6

Regelverket for økonomiske stønader til beboere i asylmottak

Utarbeidet for UDI



PROBA
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2023–6, Prosjekt nr. 2xxxx

ISSN: 1891-8093

TT, AFJ, SEA, BO; 2022

--

Ikke offentlig

--

Regelverket for økonomiske stønader til beboere i asylmottak

Utarbeidet for UDI

Forord

På oppdrag for UDI har Proba samfunnsanalyse kartlagt hvordan regelverk og forvaltning av økonomisk stønad til beboere i asylmottak fungerer. Vi gir også anbefalinger til forenkling. Kartleggingen er basert på intervjuer med beboere og ansatte i asylmottak og med ansatte i UDI samt på gjennomgang av dokumenter.

Vi har samarbeidet med professor emerita Bente Ohnstad i denne studien. Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av ansatte i UDI, ansatte i mottak, ansatte i NAV, ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet og representant for NOAS. Kontaktperson i UDI har vært Maria Indiana Alte Ruud.

Vi takker alle som har bidratt i studien.

Prosjektleder har vært Trude Thorbjørnsrud. Prosjektmedarbeidere har vært Saliha El-Amrani og Ane FÜRst Juul.

Innhold

1	SAMMENDRAG	5
1.1	Problemstillinger og metode.....	5
1.2	Funn	6
1.2.1	Beboernes kjennskap til regelverket	6
1.2.2	Regelverk og forvaltning	6
1.2.3	Informasjon	7
1.2.4	Selvstendigjøring	7
1.2.5	Hvordan har regelverket fungert ved høye flyktningeankomster fra Ukraina?	7
1.3	Forslag til forenklinger og brukervennlighet	9
1.3.1	Økning av basisstønad og reduserte muligheter for tilleggsstønad	9
1.3.2	Forenklet forvaltning av tilleggsstønader til helseutgifter	9
1.3.3	Innføring av frikort fra første krone.....	9
1.3.4	Enklere forvaltning ved å øke mulighetene for tilleggsstønad uten søknad? 10	
1.3.5	Endringer i regelverk/forvaltning ved barnetrygd og engangsstønad ved fødsel 10	
1.3.6	Digitale løsninger	11
1.4	Anbefalinger	12
1.5	Summary in English	13
2	INNLEDNING OG METODE	15
2.1	Innledning.....	15
2.2	Bakgrunn	15
2.3	Problemstillinger.....	16
2.3.1	Vår forståelse av problemstillingene	17
2.4	Metode	18
2.4.1	Datainnsamling	18
3	REGELVERK OG ANSVAR FOR FORVALTNING.....	22
3.1	Stønad til beboere og andre velferdsordninger	22
3.2	Gjeldende regelverk for økonomisk stønad	22
3.3	Tidligere endringer i Pengereglementet og praksisavklaringer	24
3.3.1	Forskriftsfesting 2022.....	25
3.4	Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak	26
3.5	Forvaltning og ansvarsdeling	27
3.5.1	Fordeling av ansvar mellom UDI og mottakene.....	27

3.5.2	Saksbehandlingsverktøyet MOT	28
3.6	Økonomiske rettigheter som er regulert i folketrygdloven og andre lovverk ..	28
3.6.1	Rettigheter i folketrygden	28
3.6.2	Rettigheter til beboere i mottak som har fått opphold	30
3.6.3	Andre rettigheter	30
3.6.4	Økonomisk stønad til beboere sett i forhold til sosialtjenesteloven.....	31
4	HISTORISK UTVIKLING	33
4.1.1	Utvikling i satser for basisstønad	33
4.2	Utviklingen i bruk av tilleggsstønad	37
5	INFORMASJON OM REGELVERKET TIL BEBOERE	42
5.1	Informasjonsformidling på mottakene	42
5.1.1	Ved ankomst	42
5.1.2	Informasjonsprogrammet og andre informasjonsmøter	43
5.1.3	Individuell veiledning	44
5.2	Hvilken informasjon opplever beboerne at de har fått.....	44
5.2.1	Hva mener mottaksansatte kan bidra til økt kjennskap til regelverket?	46
5.3	Veiledningsplikt: Hvilken veiledningsplikt har UDI?.....	47
5.3.1	Oppfyller UDI sin veiledningsplikt?	48
5.4	Oppsummering og drøfting	48
6	HVORDAN FUNGERER REGELVERK OG FORVALTNING?	50
6.1	Basisstønad	50
6.1.1	Beboernes kjennskap og erfaring	50
6.1.2	Forvaltning av basisstønad	50
6.1.3	Forskudd på basisstønad.....	52
6.2	Tilleggsstønad etter søknad	55
6.2.1	Beboernes kjennskap og erfaring	55
6.2.2	Mottaksansattes erfaringer	57
6.2.3	Forvaltning av tilleggsstønad	58
6.2.4	Tilleggsstønad til beboere med endelig avslag.....	60
6.2.5	Tannbehandling	61
6.2.6	Egenandeler	61
6.2.7	Likebehandling	62
6.3	Betaling av faktura	63
6.4	Tilleggsstønad uten søknad (tidligere kalt direkte refunderbare ytelser)	64
6.5	Ytelser fra NAV til enkeltpersoner	65
6.5.1	Barnetrygd og engangsstønad.....	65
6.6	Andre utfordringer	66

6.7	Mottakenes økonomiansvar	66
6.8	Oppsummering og drøfting	67
7	HVORDAN HAR REGELVERK FOR ØKONOMISKE YTELSER FUNGERT UNDER UKRAINA-KRISEN?	68
7.1	Ny flyktninggruppe – ny praksis?	69
7.1.1	Innkvarteringstilbud og økonomiske rettigheter	70
7.1.2	Praksisavklaringer/-endringer knyttet til forvaltning av økonomisk stønad til beboere i akuttinnkvarteringer	70
7.2	Konsekvenser for forvaltningen av økonomiske ytelser	74
7.2.1	Mange nye (og uerfarne) akuttinnkvarteringer	75
7.2.2	Konsekvenser av endringer i asylkjeden	78
7.2.3	Utfordringer i MOT i beregning av basisstønad	79
7.3	Akuttinnkvarteringenenes erfaringer	80
7.4	Konsekvenser for beboerne	81
7.5	Læringspunkter	81
7.6	Oppsummering	82
8	HVORDAN KAN REGELVERK OG FORVALTNING ENDRES?	85
8.1	Hva innebærer økt selvstendigjøring?	86
8.1.1	Hvilke endringer i regelverk er aktuelle?	87
8.1.2	Forenklet forvaltning av tilleggsstønader til helseutgifter	89
8.1.3	Forenkling knyttet til tilgrensende regelverk	94
8.1.4	Endringer knyttet til informasjon	95
8.1.5	Bruk av digitale løsninger	96
8.1.6	Vår vurdering av digital søknadsfunksjon	98
8.2	Hvilke andre endringer kan bidra til å gjøre beboerne mer selvstendige?	99
8.3	Oppsummering og drøfting	99
	LITTERATUR	103

1 Sammendrag

På oppdrag fra UDI har Proba samfunnsanalyse undersøkt hvordan regelverk og forvaltning av økonomiske stønader til beboere i asylmottak fungerer. Vi drøfter hvordan regelverk og forvaltning kan bidra til å selvstendiggjøre beboerne, og gir anbefalinger om hvordan UDI bør forvalte og utforme stønader til beboere i asylmottak. Studien er gjennomført i samarbeid med professor i rettsvitenskap Bente Ohnstad.

Det gis økonomisk stønad til beboere i asylmottak i tre ulike former; naturalytelse, basisstønad og tilleggsstønad. Ved ankomst til et asylmottak mottar beboeren naturalytelser, som omfatter hygieneartikler, klær, sengetøy og kjøkkenutstyr. Basisstønaden er en løpende ytelse og skal dekke beboerens nødvendige utgifter til livsopphold som mat, forbruksvarer, klær, fritidsaktiviteter og transport, samt helseutgifter. Tilleggsstønad kan gis til dekning av nødvendige utgifter som ikke dekkes av basisstønaden eller andre offentlige ordninger.

Stønader til beboere i mottak er subsidiære. Dersom beboerne har inntekt, formue eller mottar individuelle ytelser etter folketrygden fører dette til trekk i basisstønaden. Stønad til beboere i asylmottak er forskriftsfestet fra 1. juni 2022. Forskriften inneholder detaljerte retningslinjer om hvilke typer stønad som gis, vilkår for bortfall og reduksjon av stønad og bestemmelser om klageadgang.

Utforming og forvaltning av stønadsordningen skal skje på en måte som bidrar til at UDI når målene i virksomhetsstrategien for 2019-2025, og oppfyller målene i mottaksinstruksen. I UDIs virksomhetsstrategi er brukervennlige og effektive tjenester et av hovedmålene. Mottaksinstruksen gir føringer om at UDI skal sørge for et enkelt, men akseptabelt innkvarteringstilbud som skal sikre beboernes grunnleggende behov. Stønaden skal bidra til å gi beboeren en forsvarlig levestandard i en særskilt livssituasjon under oppholdet på asylmottaket. Nivået på stønaden skal være slik at Norge ikke fremstår som økonomisk attraktivt.

1.1 Problemstillinger og metode

Undersøkelsen har hatt følgende hovedspørsmål:

- I hvilken grad opplever beboere i mottak at regelverket for økonomiske ytelser og måten UDI forvalter det på er brukervennlig og effektivt?
- I hvilken grad bidrar måten regelverket for økonomiske ytelser er utformet på til selvstendigjøring av beboere?
- I hvilken grad bidrar måten UDI forvalter regelverket for økonomiske ytelser på til selvstendigjøring beboere i mottak?

Anbefalingene er utformet med følgende mål:

- Regelverket skal gjennom forenkling og forvaltning bidra til beboernes selvstendigjøring.
- Regelverket skal forenkles og forbedres.
- Forvaltningen av regelverket (informasjon, søknad, saksbehandling og digitale løsninger) skal forenkles og forbedres.

En sentral forutsetning i oppdraget er at anbefalte endringer skal utformes innenfor UDIs gjeldende økonomiske rammer.

Undersøkelsen er basert på intervjuer og gjennomgang av statistikk og dokumenter. Den viktigste datakilden har vært intervjuer med ansatte og beboere i asylmottak. Vi har også intervjuet ansatte i UDI.

Høsten 2022 gjennomførte vi tilleggsundersøkelse av hvordan regelverket har fungert i lys av de høye ankomstene av ukrainske flyktninger. Tilleggsstudien omfatter en undersøkelse av hvilke utfordringer som har oppstått i forvaltning av økonomisk stønad under Ukraina-krisen, hvilke tilpasninger som er gjort for å håndtere den nye flyktningsituasjonen og hvordan nye mottak og akuttinnkvarteringer har fått informasjon om regelverket. Studien oppsummerer også ulike læringspunkter fra UDIs håndtering av denne situasjonen som kan tas med inn i det videre arbeidet med å forenkle og forbedre regelverket for økonomisk stønad, og forvaltningen av det. I drøfting av anbefalinger for hvordan UDI kan forvalte regelverket, bruker vi også funn fra tilleggsstudien.

1.2 Funn

1.2.1 Beboernes kjennskap til regelverket

Regelverket for økonomisk stønad til beboere i asylmottak er detaljert og forvaltningen av det kan oppleves utfordrende å forstå. Vi finner at beboerne ofte har begrenset kjennskap til, og innsikt i regelverket. Beboernes kjennskap til i hvilke tilfeller de kan søke tilleggsstønad, er først og fremst knyttet til at de har vært i situasjoner hvor dette har vært et aktuelt spørsmål. For beboere med lite kjennskap til norsk forvaltning er det også vanskelig å forstå forskjellen på ytelser de har rett til fra NAV og ytelser de har rett til fra UDI, samt hva som ligger i at stønadene fra UDI er subsidiære, og at det er bestemte plikter som følger av dette. Manglende kjennskap og forståelse medfører at beboerne er svært avhengige av de ansatte på mottakene for å få oppfylt sine økonomiske rettigheter. Dette gjelder spesielt rettigheter til tilleggsstønad.

Det er viktig at beboerne har en grunnleggende forståelse av regelverket. Det er blant annet viktig at de forstår hvilke rettigheter de har til tilleggsstønad og hva som ligger til grunn for beregning av basisstønden. Det er ønskelig at beboerne skal bli mindre avhengige av hjelp fra ansatte i mottak. Regelverket er vanskelig å forstå, og det er også en utfordring at regelverket for økonomisk stønad til dels kan oppleves som urimelig av beboerne fordi de har så knapp økonomi.

1.2.2 Regelverk og forvaltning

UDI har ansvar for forvaltningen av regelverket, denne forvaltningen er basert på samhandling med asylmottakene, og forskriften (tidligere pengereglementet) er vedlagt driftsavtalen mellom driftsoperatøren og UDI. Behandling av søknader om tilleggsstønad og forskudd på basis er en tidkrevende oppgave som både UDI og mottakene bruker mye ressurser på. Mottakene har noe ulik praksis når det gjelder forskuttering av stønad. De har også ulik praksis når det gjelder informasjon om mulighetene for å få forskudd på basisstønden. Søknader om tilleggsstønad er av ulike karakter og vedtak om innvilgelse innebærer i varierende grad bruk av skjønn¹. Statens utgifter til tilleggsstønad etter søknad er relativt lave. I mottakene erfarer de ansatte at saksbehandlingstiden på søknad om tilleggsstønad såvel som på søknad om forskudd på basis medfører at beboerne risikerer gebyrer og inkassokrav, samt at

¹ Hovedvilkåret i § 8 er «nødvendige utgifter». Nødvendig peker på en skjønnsmessig vurdering, samtidig tilsier praksis og retningslinjer at den faktiske utøvelsen av skjønn er begrenset. Eksempelvis vil godkjente egenandeler i helsetjenesten klart være en nødvendig utgift.

de ikke får kjøpt medisiner når de trenger dem. Tidkrevende saksbehandling er heller ikke effektiv ressursutnyttelse sett i et kost-nytte perspektiv.

Fra mars 2021 ble det bestemt at helseutgifter for beboere med endelig avslag ikke lenger skulle behandles som tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbar ytelse), men som tilleggsstønad etter søknad. Dette viste seg svært tidkrevende å håndtere og fra september samme år ble en midlertidig ordning med tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbar ytelse) gjeninnført.

1.2.3 Informasjon

Asylmottakene er kontraktsrettslig forpliktet og har ansvar for å informere beboere om regelverket og veilede i spørsmål som gjelder søknad om stønader. Vi finner at mottakene i hovedsak informerer ved ankomst, gjennom informasjonsprogrammet og i individuelle samtaler med beboerne. Informasjonen beboerne får er hovedsakelig muntlig. UDI har ikke utarbeidet materiell som dreier seg om de økonomiske stønadene, mottakene har i mange tilfeller laget eget informasjonsmateriale om regelverket. Det medfører at utforming og i noen grad innhold av informasjon varierer fra mottak til mottak. I dag finner vi at det i regi av informasjonsprogram og ankomstinformasjon ikke gis tilstrekkelig informasjon om regelverk for tilleggsstønader og forskudd på basisstønad. Vi mener det bør utformes felles informasjonsmateriale som sikrer at beboerne får bedre informasjon og at informasjonen som gis i større grad er lik mellom mottakene. Enkle visualiseringer vil hjelpe beboere til å forstå systemet og hvilke utgifter de kan søke om å få dekket, samt hva som skal til for å få de dekket. Veiledningen til beboerne må ta utgangspunkt i at beboere i asylmottak ofte har lav kompetanse på norsk offentlig forvaltning og norsk språk.

Regelverket fremstår imidlertid så komplisert, at det ikke er realistisk at beboerne skal kunne «slå opp» i regelverket og bruke det aktivt. Etter vår vurdering vil de ansatte uansett ha en viktig veilederrolle. Dette vil gjelde selv om det gjøres forenklinger i regelverket.

1.2.4 Selvstendigjøring

Selvstendigjøring av beboere i asylmottak kan forstås som at mottaker av stønad skal være mindre avhengig av hjelp fra mottaksansatte eller andre og i større grad forstå egne rettigheter og plikter knyttet til de økonomiske stønadene, og kunne håndtere søknaden selv. Et annet perspektiv på selvstendigjøring er hvordan stønadene gir rom for at beboerne selv kan disponere de pengene de har og bestemme hvilke økonomiske prioriteringer de skal gjøre. Forenklinger av regelverk og forvaltning som bidrar til raskere saksbehandling vil være brukervennlig. Det vil også bidra til selvstendigjøring fordi beboerne i større grad vil forstå sammenhengen mellom hva de har søkt om og hvilke stønader de får. Det vil gi beboerne større forutsigbarhet og en bedre oversikt over egen økonomi. At beboerne får bedre informasjon vil også bidra til selvstendigjøring.

1.2.5 Hvordan har regelverket fungert ved høye flyktningeankomster fra Ukraina?

Den plutselige tilstrømmingen av ukrainske flyktinger våren 2022 satte UDIs virksomhet og støttefunksjoner på mottaksfeltet under stort press. For å kunne tilby botilbud til alle flyktingene som kom, ble det opprettet et stort antall akuttinnkvarteringer. Regelverket som gjelder beboere i disse innkvarteringene er det samme som gjelder for beboere i transittmottak. Det vil si at beboerne får dekket en del utgifter som tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbare ytelser), der

innkvarteringene først dekker kostnadene og deretter søker refusjon fra UDI. Denne prosessen har gjort at lang saksbehandlingstid ikke har gått utover beboerne. Det er også en langt mindre ressurskrevende prosess enn saksbehandling av tilleggsstønad etter søknad. De ansatte i UDI og i mottak opplever at dette har gjort krisesituasjonen enklere å håndtere.

Selv om saksbehandlingen er enklere, har UDI likevel fått store restanser i behandlingen av refusjonskrav. Det tok også noe tid før de nye medarbeiderne i UDI hadde fått tilstrekkelig opplæring til å håndtere disse oppgavene. I tillegg drives en del av akuttinnkvarteringene av driftsoperatør med lite eller ingen erfaring med mottaksvirksomhet, og dermed også svært lite kjennskap til regelverket og forvaltningen av økonomisk stønad til beboere i mottak. Dette har forårsaket en del feil og mangler i refusjonskravene som er sendt inn fra akuttinnkvarteringene.

Beregning og utbetaling av basisstønaden har vært en spesielt krevende oppgave i perioden med store flyktningeankomster. Det hadde blant annet sammenheng med at asylregistreringen ble desentralisert og oppgaven ble ikke tilstrekkelig ivaretatt. Dette bidro til forsinkelser og feil i utbetaling av basisstønad. Beregningskalkulatoren i MOT-systemet har dessuten ikke fungert tilfredsstillende, noe som førte til mange manuelle beregninger og korreksjoner. Mange akuttinnkvarteringer har også hatt utfordringer med å få tak i nok betalingskort og/eller kontanter for å gjennomføre selve utbetalingen. UDI innførte derfor en midlertidig ordning der akuttinnkvarteringene kunne dekke nødvendige innkjøp for beboerne og deretter søke refusjon fra UDI.

Det har vært ressurskrevende for UDI å følge opp alle de nye akuttinnkvarteringene som ble opprettet. Det har blitt lagt ned mye arbeid med informasjonsformidling til akuttinnkvarteringene, men UDI-ansatte har likevel opplevd en stor pågang med spørsmål. Vi finner at det særlig har vært behov for å avklare reglene for tannbehandling. Akuttinnkvarteringene har ansvar for å veilede om regelverk og hjelpe beboere med søknad om tilleggsstønad. Blant UDI-ansatte har det vært en bekymring for at beboerne ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning. Mottakslederne formidler at mange beboere etterlyser mer informasjon på deres språk.

UDI-ansatte har opplevd det som krevende å drive krisehåndtering og opplæring/informasjonsformidling på samme tid. De mottaksansatte mener mange feil kunne vært unngått om opplæringen rettet mot akuttinnkvarteringene hadde blitt gjennomført på et tidligere tidspunkt.

Det oppstod flere nye situasjoner som myndighetene ikke var forberedt på. For eksempel hadde et stort antall ukrainske flyktninger med seg sine kjæledyr til Norge. En annen utfordring var at mange ukrainske flyktninger ankom i egen bil. Disse omstendighetene skapte behov for praksisavklaringer og nye rutiner. Det har vært vanskelig å få en samlet oversikt over praksisavklaringene og rutineendringene som er innført som følge av Ukraina-krisen.

Læringspunkter:

- Beboere i akuttinnkvarteringene har fått en del utgifter dekket som tilleggsstønad uten søknad. Det har gjort krisesituasjonen enklere å håndtere, fordi denne prosessen er langt mindre byråkratisk og ressurskrevende enn tilleggsstønad etter søknad.
- Videre finner vi også i denne undersøkelsen at det er behov for informasjon om regelverk på beboeres eget språk, og at det er viktig å utforme bedre informasjonsmateriell om stønadene.

- Vi finner også at det er behov for at informasjon om regelverk, praksis og rutiner knyttet til økonomiske stønader samles ett sted og organiseres på en slik måte at det er enkelt å finne fram.
- Når det gjelder praksisavklaringer og rutineendringer er det etter vår vurdering behov for at UDI samler slike endringer og tydeliggjør hvilke instanser i organisasjonen som har ansvar for de ulike endringene.
- Ved store flyktningeankomster som tilsier at det er behov for å rekruttere flere medarbeidere til forvaltning av økonomiske stønader, er det viktig å være tidlig ute med dette, ettersom det må være tid til nødvendig opplæring av nyansatte.

1.3 Forslag til forenklinger og brukervennlighet

I rapporten drøfter vi flere endringer som kan bidra til selvstendigjøring, forenkling og økt brukervennlighet.

1.3.1 Økning av basisstønad og reduserte muligheter for tilleggsstønad

En økning i basisstønad og samtidig begrensning i mulighetene for å søke tilleggsstønad og forskudd på basis vil gi beboerne større muligheter til å disponere pengene sine selvstendig, og det vil føre til færre søknader og dermed mindre ressursbruk i UDI og mottakene. For eksempel kunne UDI latt være å operere med egne egenandeler, slik at beboerne betalte egenandel for helseutgifter i tråd med HELFOs regelverk. Andre utgifter som i dag dekkes av UDIs tilleggsstønad må da dekkes av basisstønaden.

I dag er det imidlertid ikke mulig å gjøre en omfordeling fra tilleggsstønad til basisstønad innenfor den eksisterende økonomiske rammen. Den totale summen som går til tilleggsstønader til å dekke egenandeler til helseutgifter er så lav at en omfordeling ville gi den enkelte beboer svært lite ekstra i basisutbetaling. En slik løsning forutsetter dermed en økning i basisstønaden, noe som medfører at utgiftene til beboerytelser isolert sett vil øke. Samtidig vil de totale utgiftene kunne reduseres eller være de samme dersom man tar hensyn til kostnadene som i dag går til å administrere og forvalte tilleggsstønader. Sett i forhold til hvor lave de totale utgiftene til tilleggsstønad er, er disse svært høye. Totalt sett ville dette dermed vært et effektivt tiltak. Vi mener at et slikt forslag bør utredes nærmere der både de totale kostnadene til forvaltning anslås og hva som vil være konsekvensene for ulike beboergrupper. Det må også tas hensyn til prinsippet om det ikke skal være mer økonomisk attraktivt å søke asyl i Norge enn i andre sammenlignbare land.

1.3.2 Forenklet forvaltning av tilleggsstønader til helseutgifter

Det er de søknadsbaserte tilleggsstønadene som er særlig resurskrevende å forvalte. Det er i mange tilfeller små summer det søkes om. Vi foreslår to alternativer som kan bidra til forenkling.

1.3.3 Innføring av frikort fra første krone

En løsning kan være å innføre en frikortløsning for beboere i asylmottak slik at de ikke trenger å betale egenandeler for helsetjenester. I dag er blant annet barn under 16 år fritatt for å betale egenandeler. En fjerning av egenandel for utgifter til helsetjenester ville være svært forenklingende både for ansatte og beboere. Både mottakene og UDI ville spare mye tid som i dag går til behandling av søknader om tilleggsstønad. En

frikortløsning innebærer en stor forenkling for de som skal søke tilleggsstønad for å dekke egenandeler til helsehjelp. Det er et stort byråkrati i dag for å behandle søknader om noe beboerne åpenbart skal få dekket.

Dette forslaget vil innebære en viss kostnadsøkning. Den egenandelen beboerne betaler i dag må dekkes av staten. Det kan også være at noen flere vil oppsøke helsetjenesten som følge av en slik regelendring. På den andre siden vil forslaget innebære en innsparing som følge av redusert behov for søknadsbehandling. Innføring av et slikt forslag krever en forskriftsendring.

1.3.4 Enklere forvaltning ved å øke mulighetene for tilleggsstønad uten søknad?

Et annet alternativ er å utvide mulighetene for tilleggsstønad uten søknad. Vi mener det bør vurderes å gjøre den midlertidige dispensasjonen om å behandle helseutgifter som en tilleggsstønad uten søknad permanent. En slik endring vil gjelde beboere med avslag slik regelverket er i dag. For beboere med aktiv asylsak vil økt bruk av tilleggsstønad uten søknad kreve endringer både i bestemmelsene under §§ 7 og 8, samt reglene knyttet til UDIs beløpsgrense og egenandeler.

I henhold til forskriften § 8 bokstav a) skal beboerne få dekket utgifter til godkjente egenandeler for helsetjenester. Det er først og fremst disse utgiftene vi mener kan dekkes som en tilleggsstønad uten søknad. Videre bør reiseutgifter jf. bokstav f) knyttet til disse utgiftene kunne dekkes som en tilleggsstønad uten søknad. UDI bør vurdere om det er mulig at utgifter til legemidler utskrevet av lege (§ 8 bokstav d)) kan dekkes gjennom tilleggsstønad uten søknad. I dag blir utgifter til behandling som er foreskrevet av helsepersonell som hovedregel dekket, men UDI gjør tidvis en vurdering (kontroll) av om den foreskrevne behandlingen kan regnes som akutt. Etter vår vurdering bør i prinsippet ikke UDI vurdere om en behandling kan vente. Det er helsetjenesten som bør gjøre denne vurderingen.

Når det gjelder andre helserelaterte utgifter beskrevet i bokstavene b, c og e, mener vi dette er utgifter som ikke kan dekkes etter tilleggsstønad uten søknad fordi disse krever individuelle vurderinger.

Det vil være forenklende dersom mottakene kan få disse utgiftene direkte refundert uten at UDI behandler en søknad om dette.

Dersom disse utgiftene kan dekkes gjennom tilleggsstønad uten søknad (gjøres direkte refunderbare), ivaretas beboernes rettigheter gjennom refusjonsordningen.

En slik endring forutsetter at det ikke er nødvendig med individuelle vurderinger. Tilleggsstønad uten søknad skal kunne genereres automatisk basert på objektiv informasjon om søkeren. Regelverket skal være tydelig og ikke basert på at mottakene skal gjøre vurderinger. Mottakene iverksetter utbetaling basert på forhåndsdefinerte kriterier. Når rettighetene er ivaretatt gjennom en etablert ordning eller gjennom lov og forskrift og det ikke utøves et individuelt skjønn, er det ikke behov for de rettssikkerhetsgarantiene som ligger i kravet til enkeltvedtak, det vil si forhåndsvarsling, utredning, begrunnelse og klage.

En slik endring er etter vår oppfatning juridisk mulig, men krever en forskriftsendring.

1.3.5 Endringer i regelverk/forvaltning ved barnetrygd og engangsstønad ved fødsel

Når beboere som har fått opphold i Norge mottar barnetrygd og engangsstønad ved fødsel skaper dette utfordringer for forvaltningen. Basisstønaden motregnes mot disse

ytelsene. Det kan være vanskelig for beboere å forstå at det er en forskjell på hva som finansieres av UDI og hva som finansieres av NAV. Det er rom for misforståelser.

Når det gjelder barnetrygd mener vi det ville være en fordel at den ikke ble utbetalt så lenge beboere bor i mottak, men at rettighetene til ytelsen i stedet gjelder fra det tidspunkt en flyktning blir bosatt i en kommune. Det er ikke innenfor UDIs handlingsrom å foreta en slik avgjørelse.

Når det gjelder engangsstønaden mener vi det vil være en fordel om fribeløpet på 30 prosent utbetales ved fødsel. Det resterende beløpet porsjoneres ut over tid. Retten til engangsstønad ved fødsel er regulert i folketrygdloven. *Hvordan* beløpet skal utbetales, er ikke særlig regulert, verken i folketrygdloven eller i stønadsforskriften. Når lov eller forskrift ikke inneholder bestemmelser om hvordan utbetalingen skal skje, hører dette under forvaltningens skjønn å avgjøre. Når UDI avregner basisstønad over lang tid mot engangsstønaden, er det en fordel for beboerne at engangsstønaden utbetales over tid.

Etter vår vurdering er det ingen *rettslige* hindringer for at engangsstønaden overføres til UDI og at UDI utbetaler dette slik det finnes hensiktsmessig. Beboerne må gjøres kjent med hvordan utbetalingen skjer, og kunne innrette seg etter det.

Sekundært mener vi at NAV bør informere UDI om når beboere får disse ytelsene. Vi mener at muligheten for dette følger av NAV-loven som sier at det kan gis opplysninger til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler innbetaling til det offentlige. Informasjonsdelingen fra NAV til UDI er viktig for at UDI skal fatte riktig beslutning om økonomisk stønad, og at beboer skal få den stønaden de har krav på.

1.3.6 Digitale løsninger

Digitale løsninger kan være forenklerende, særlig dersom digital utfylling innebærer at kravene til vedlagt dokumentasjon blir forenklet. På den andre siden krever det en viss kompetanse å søke digitalt. Beboerne i asylmottak har svært varierende digital kompetanse. Vi vurderer det som urealistisk at beboerne på egen hånd skal kunne bruke en digital løsning for søknad om stønad. Beboernes bruk av digitale løsninger vil i de fleste tilfeller avhenge av sterk involvering og støtte fra de mottaksansatte. Et grunnleggende problem som må løses før en digital løsning tas i bruk av beboerne er for øvrig at de fleste beboere ikke kan legitimere seg digitalt.

Vi finner altså at en digital løsning som gir beboerne mulighet til selv å søke om stønad forutsetter at beboerne får mye veiledning av de ansatte ved mottakene, og det må være informasjon tilgjengelig på beboers eget språk. En slik løsning vil sannsynligvis kunne bidra til selvstendigjøring av de beboerne som greier å bruke løsningen. De vil få mer forståelse for sine egne saker og kunne ta beslutninger om sin økonomi og livssituasjon på et mer selvstendig grunnlag. Hvor mange som i praksis vil kunne bruke en digital løsning vil avhenge av hvilken bakgrunn asylsøkerne som kommer til enhver tid har.

Samlet sett vurderer vi at innføring av en digital søknadsportal for beboerne ikke styrker brukervennlighet og effektivitet, hverken for beboerne eller for de ansatte i mottakene. Mottaksansatte vil måtte bruke mye ressurser på å veilede beboere i å søke digitalt. Vi vurderer det som sannsynlig – innenfor gjeldende økonomiske rammer – at beboerne enten ikke vil få den støtten de trenger i bruken av søknadsportalen, eller at de ikke vil få like gode tilbud og støtte fra de mottaksansatte på andre områder.

Beboere som har asylsøknad til behandling skal normalt sett ikke bo på mottak over lang tid. Det er en spesiell tilværelse hvor lite ligner en normalsituasjon. Mange av de som søker tilleggsstønad er beboere som har fått avslag på asylsøknaden. Disse skal i prinsippet returnere til hjemlandet sitt. Det er vanskelig å se en god begrunnelse for at denne gruppen skal bli mer selvstendige.

Vi vurderer at mulighet for å kunne betale egne fakturaer er viktigere for beboernes selvstendigjøring enn muligheten for å kunne søke selv.

1.4 Anbefalinger

Etter vår vurdering bør UDI i større grad følge opp hvilken informasjon og veiledning som gis på mottakene.

- UDI bør utforme et felles informasjonsmaterieell som sikrer at beboerne får bedre informasjon og at informasjonen som gis i større grad er lik mellom mottakene. Materiellet kan være i form av brosjyrer, powerpointer, filmer oa. Noe av informasjonen om regelverket burde bli oversatt til ulike språk.

Følgende regelverksendringer bør vurderes og utredes nærmere:

- Utrede regelverksendringer som innebærer en økning av basisstønnen og samtidig redusere mulighetene for tilleggsstønad. En slik endring vil bidra til å redusere kostnader som går til administrative ressurser.
- Mulighetene for å innføre frikort til beboere i mottak bør vurderes av UDI og HOD. En slik løsning vil være forenklende for beboere, ansatte i mottak og UDI. UDI bør ta kontakt med helsemyndighetene for å utrede en slik løsning.
- Dersom en frikortløsning ikke er mulig, bør den midlertidige ordningen som eksisterer i dag om tilleggsstønad uten søknad til å dekke helseutgifter for beboere med avslag på asylsøknaden videreføres som en permanent ordning.
- UDI bør i samarbeid med andre myndigheter vurdere om regelverket for barnetrygd og forvaltning av engangsstønad kan endres. Beboere i mottak som har fått opphold, bør først motta barnetrygd når de har flyttet til en kommune. Engangsstønnen utover fribeløpet bør overføres til UDI som deretter betaler den ut porsjonsvis over tid. Alternativt bør NAV informere UDI om når en beboer mottar disse ytelsene.

1.5 Summary in English

Proba Research was commissioned by The Norwegian Directorate of Immigration (UDI) to survey how regulations and administration of financial assistance for residents in asylum reception centers work. We discuss how regulations and administration can contribute to making the residents more independent and give recommendations on how UDI should administer and design financial assistance for residents in asylum reception centers. This study was carried out in collaboration with Bente Ohnstad, Professor of Law.

Residents in asylum reception centers receive financial assistance in three different forms: in-kind allowances, basic allowance and additional allowances (under certain conditions). Upon arrival at an asylum reception center, the residents receive in-kind allowances, which include hygiene articles, clothing, bedding and kitchen equipment. The basic allowance is an ongoing payment that must cover necessary living expenses like food, clothing, transport, leisure activities, health expenses and other consumer goods for the household. Additional financial assistance can be granted to cover necessary expenses that are not covered by the basic allowance or other public benefit schemes. Financial assistance for residents in asylum reception centers are subsidiary. This means that any other income, financial assets or receipt of individual benefits under the National Insurance Scheme (Folketrygden) would lead to deductions in the basic allowance.

Financial assistance for residents in asylum reception centers was fixed in Regulations from 1 June 2022. The Regulations contain detailed guidelines on which types of allowances that can be granted, conditions for lapse or reduction in allowance, and provisions on the right to appeal. UDI is responsible for the administrations of the regulations. This administration is based on interaction with the asylum reception centers.

The regulations for financial allowances for residents in asylum reception centers are detailed and the administrations is resource-intensive for the UDI and the reception centers. The administration of the additional allowances is particularly resource-intensive, and often involves applications for small sums.

We find that residents often have limited knowledge of and insight into the regulations. For residents with little knowledge of Norwegian administration, it is also difficult to understand the difference between the financial benefits they are entitled to from NAV and the allowances they are entitled to the UDI. They also have difficulties understanding what lies in the fact that the financial assistance from the UDI are subsidiary, and that there are certain duties which follow from this. Lack of knowledge and understanding means that the residents are very dependent on the staff at the reception centers to fulfil their financial rights. This applies specifically to rights concerning additional financial assistance.

It is important that residents have a basic understanding of the regulations. Furthermore, it is important that they understand which rights they have in regard to the additional financial assistance and what the calculation of the basic allowance is based on. It is desirable that residents become less dependent on help from reception staff. However, the regulations appear so complicated that it is unrealistic for residents to be able to “look up” the regulations and use them actively. In our opinion, the staff at the reception centers will in any case play an important role in guiding the residents.

In this report, we discuss a number of changes that can contribute to more independence among the residents, as well as simplification and increased user-

friendliness in regulations and administration of financial assistance for residents of asylum reception centers.

Recommendations:

- The UDI should to a greater extent follow up on the information and guidance provided at the reception centers and provide better information about the financial schemes. The information must take into account that many residents have little knowledge about the Norwegian public administration and the Norwegian language.
- The UDI should create shared information material to ensure that residents receive better information, and that the information provided is more similar between reception centers. The material can be in the form of brochures, Power Point presentations, films and so on. Some of the information about the regulations should be translated into different languages.
- UDI should not establish a digital application platform for residents.

The following regulatory changes should be considered and examined further:

- An exemption card for expenses on health services should be established for (all) residents in asylum reception centers. The UDI should contact the health authorities to discuss this solution. An exemption card for health services would provide simplification for residents, reception staff and the UDI.
- If it is not possible to establish an exemption card for health services, we recommend that residents with a reduced basic allowance are granted additional financial assistance to cover expenses for healthcare services, without an application.
- The UDI should examine regulatory changes that involve an increase in the basic allowance, whilst reducing the possibilities for additional financial assistance. A change like this will help to reduce costs that go to administration of the regulations.
- The UDI, in collaboration with other authorities, should assess if the regulations for child benefit and the administration of the lump-sum grant upon birth can be changed. Residents in asylum reception centers who have been granted a residence permit, should only receive child benefit when they have moved to municipality. The lump-sum grant above the exempt amount should be transferred to the UDI, which pays it out in portions over time. Alternatively, NAV should inform the UDI when a resident receives these benefits.

2 Innledning og metode

2.1 Innledning

På oppdrag fra UDI har Proba samfunnsanalyse undersøkt hvordan regelverket for økonomisk stønad til beboere i asylmottak fungerer. Vi har undersøkt om regelverket er utformet på en hensiktsmessig og brukervennlig måte, og vi har vurdert hvordan forvaltningen av regelverket fungerer. Vi drøfter hvordan regelverk og forvaltning kan bidra til å selvstendiggjøre beboerne. I rapporten gir vi også anbefalinger for hvordan UDI bør forvalte og utforme stønad til beboere i asylmottak. Studien er gjennomført i samarbeid med professor i rettsvitenskap Bente Ohnstad.

2.2 Bakgrunn

Forskrift om stønad til beboere i asylmottak² regulerer økonomiske rettigheter og plikter for personer som bor i asylmottak. Forskriften inneholder detaljerte retningslinjer om hvilke typer stønad som gis, vilkår for bortfall og reduksjon av stønad og bestemmelser om klageadgang.

Stønad som gis til beboerne skal, sammen med innkvarteringstilbudet for øvrig, dekke de grunnleggende behovene en beboer i asylmottak har. Den økonomiske stønaden er subsidiær, og beboere som har annen inntekt eller rettigheter etter folketrygdloven eller andre ordninger må benytte seg av disse før de kan motta økonomisk stønad etter forskriften.

Forskriften gir en felles standard for beregning av økonomisk stønad til beboerne og en felles standard for vurdering av tilleggsstønad til beboere med særskilte behov. Det gis økonomisk stønad til beboere i asylmottak i tre ulike former; naturalytelse, basisstønad og tilleggsstønad. Ved ankomst til et asylmottak mottar beboeren naturalytelser, som omfatter hygieneartikler, klær, sengetøy og kjøkkenutstyr. Basisstønaden er en løpende ytelse og skal dekke beboerens nødvendige utgifter til livsopphold som mat, forbruksvarer, klær, fritidsaktiviteter og transport, samt helseutgifter. Tilleggsstønad kan gis til dekning av nødvendige utgifter som ikke dekkes av basisstønaden eller andre offentlige ordninger. Det er kun basisstønaden og tilleggsstønad som er regulert i forskriften, tildeling av naturalytelser inngår som en del av innkvarteringstilbudet.

Stønad til beboere i asylmottak ble forskriftsfestet fra og med 31 mai 2022. Målet med forskriftsfesting har vært å tydeliggjøre reglene og dermed bidra til større forutsigbarhet og klarhet om hvilke betingelser som gjelder for stønadsordningen, større grad av likebehandling blant stønadsmottakerne, og dermed også en styrket rettssikkerhet for den enkelte stønadsmottaker.³

Utforming og forvaltning av stønadsordningen skal skje på en måte som bidrar til at UDI når målene i virksomhetsstrategien for 2019-2025, og oppfyller målene i mottaksinstruksen.^{4 5}

² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-05-31-948>

³ Høringsnotat Snr. 21/1945 Forslag til endringer i utlendingsloven og ny forskrift (stønad til beboere i asylmottak).

⁴ <https://www.udi.no/globalassets/global/om-udi/udis-strategi-2019.pdf>

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/a240abb0e69f45819905f898d7714476/gi-13-2017-instruks-til-utlendingsdirektoratet-om-innkvartering-av-asylsokere.pdf>

I UDIs virksomhetsstrategi er brukervennlige og effektive tjenester et av hovedmålene. UDI er opptatt av å få mer kunnskap om brukernes behov slik at tjenestene kan utformes på en måte som er lette å forstå og bruke. Et ledd i dette arbeidet er å undersøke hvordan regelverket for økonomisk stønad kan bli enklere å forstå og bruke for beboere og ansatte i asylmottak, og hvordan forvaltningen av regelverket kan bli mer effektivt.

Mottaksinstruksen gir føringer for UDIs arbeid på mottaksfeltet. UDI skal sørge for et enkelt, men akseptabelt innkvarteringstilbud som skal sikre beboernes grunnleggende behov. Stønaden skal bidra til å gi beboeren en forsvarlig levestandard i en særskilt livssituasjon under oppholdet på asylmottaket. Videre skal nivået på stønaden være slik at Norge ikke fremstår som økonomisk attraktivt i forhold til land det er naturlig å sammenligne med. Mottakssystemet skal være kostnads- og formåls effektivt og innrettet slik at det fremmer integrering for de som får opphold og stimulerer til retur for de med utreiseplikt. Videre skal asylmottakene legge til rette for integrering av personer som har fått oppholdstillatelse, eller som med stor sannsynlighet vil få det. Forskriften støtter opp om mottaksinstruksen, blant annet ved at nivået på basisstønad er nøkternt og reduseres ved endelig avslag for å stimulere til retur, og at gjennom tilleggsstønad kan beboere i integreringsmottak få dekket kostnader som bidrar til at de kan delta i integreringsfremmende tiltak (for eksempel reisekostnader slik at de kan gjennomføre et fulltids integreringsprogram).

2.3 Problemstillinger

Målet med prosjektet har vært å få innsikt i hvordan regelverket for økonomisk stønad til beboere i asylmottak – og forvaltningen av dette – fungerer for beboere og ansatte i asylmottak.

Undersøkelsen har hatt følgende hovedspørsmål:

- I hvilken grad opplever beboere i mottak at regelverket for økonomiske ytelser og måten UDI forvalter det på er brukervennlig og effektivt?
- I hvilken grad bidrar måten regelverket for økonomiske ytelser er utformet på til selvstendigjøring av beboere?
- I hvilken grad bidrar måten UDI forvalter regelverket for økonomiske ytelser på til selvstendigjøring av beboere i mottak?

Videre gir vi anbefalinger for hvordan UDI kan forvalte regelverket på en måte som bidrar til selvstendigjøring, og til at UDI når målene i virksomhetsstrategi og mottaksinstruksen. Anbefalingene er utformet med følgende mål:

- Regelverket skal gjennom forenkling og forvaltning bidra til beboernes selvstendigjøring.
- Regelverket skal forenkles og forbedres.
- Forvaltningen av regelverket (informasjon, søknad, saksbehandling og digitale løsninger) skal forenkles og forbedres.

En sentral forutsetning i oppdraget er at anbefalte endringer skal utformes innenfor UDIs gjeldende økonomiske rammer.

I sammenheng med at vi gjorde denne undersøkelsen utløste UDI høsten 2022 en opsjon for at vi skulle gjøre en tilleggsundersøkelse av hvordan regelverket har fungert med de høye ankomstene av ukrainske flyktninger. Denne undersøkelsen er presentert i et eget kapittel i rapporten. Både problemstillinger og metode presenteres nærmere i

det kapitlet. Tilleggsstudien omfatter en undersøkelse av hvilke utfordringer som har oppstått i forvaltning av økonomisk stønad til flyktninger fra Ukraina, hvilke tilpasninger som er gjort for å håndtere den nye flyktnings situasjonen, hvordan nye mottak og akuttinnkvarteringer har fått informasjon om regelverket og hvilke læringspunkter fra UDIs håndtering av denne situasjonen som kan tas med inn i det videre arbeidet med å forenkle og forbedre regelverket for økonomisk stønad, og forvaltningen av det.

I drøfting av anbefalinger for hvordan UDI kan forvalte regelverket, bruker vi også funn fra tilleggsstudien.

2.3.1 Vår forståelse av problemstillingene

Brukervennlige løsninger innebærer både at regelverket er forståelig og at det er enkelt for beboerne å søke tilleggsstønad. Det er dessuten lite brukervennlig dersom beboerne må vente lenge på vedtak etter å ha søkt. Regelverket kan fremstå detaljert og komplekst, og vi har derfor undersøkt hvilken forståelse beboerne har av regelverket.

Beboerne i asylmottak skal få informasjon om sine økonomiske rettigheter og plikter av mottakene. Vi har kartlagt hvilken informasjon og veiledning som gis i mottakene og hvilke erfaringer beboerne har med den informasjonen som blir gitt. Videre har vi kartlagt hvilket kjennskap beboerne har til regelverket, til de stønadene som gis og til hvilket ansvar henholdsvis mottakene og UDI har på dette feltet. Vi har også kartlagt hvilke erfaringer beboerne har med å søke tilleggsstønad, hvilken veiledning de har behov for, hvor god forståelse de har av søknadsprosessen og hvilken erfaring de har med ventetid på saksbehandling.

Mange offentlige ytelser har som overordnet mål å sette den enkelte i stand til å ha ansvar for seg selv og sin privatøkonomi. Beboere i asylmottak har begrensede muligheter til å bli selvforsørget, men utforming og forvaltning av stønaden kan likevel bidra til å gjøre beboere mer selvstendige.

Et svært komplisert og komplekst regelverk vil være vanskelig for beboere å forstå, og de vil bli svært avhengige av de ansatte på mottakene for å få oppfylt økonomiske rettigheter. Desto mer brukervennlige og enkle tjenestene er, desto mer vil de bidra til at beboerne kan håndtere de på egen hånd og i mindre grad være avhengig av hjelp fra ansatte på asylmottakene. Vi har undersøkt i hvor stor grad beboerne er avhengig av hjelp fra ansatte i mottakene. Videre har vi undersøkt om regelverket kunne vært utformet på en måte som i større grad bidrar til selvstendigjøring.

Digitale løsninger kan være forenklende, særlig dersom digital utfylling innebærer at kravene til vedlagt dokumentasjon blir forenklet. På den andre siden krever det en viss kompetanse å søke digitalt, og dette kan være en kompetanse mange beboere ikke har. Vi har undersøkt mottaksansatte og beboeres oppfatninger om muligheten for at beboerne selv søker om tilleggsstønad gjennom en digital løsning, og hensiktsmessigheten ved en slik løsning.

UDIs forvaltning av regelverket bygger på samhandling med mottakene. Vi har vurdert hvordan arbeidsdelingen mellom mottak og UDI fungerer, og om denne bidrar til brukervennlige og enkle tjenester. Vi har også vurdert om det er noe mottakene kan gjøre annerledes i veiledning og informasjon om regelverket, og om de trenger en annen støtte fra UDI enn det de får i dag for å gjøre dette.

Videre har vi vurdert om og hvordan regelverket kan forenkles. Som beskrevet over vil et enklere regelverk være mer brukervennlig og bidra til selvstendigjøring av beboerne.

Basert på kartleggingen vi har gjort av erfaringene med regelverket og forvaltningen av det, har vi utledet anbefalinger for hvordan regelverk og forvaltning kan forenkles på en måte som bidrar til brukervennlighet og selvstendiggjøring. Vi har lagt vekt på at regelverket skal forvaltes slik at kravene om informasjon, veiledning og behandling av enkeltsaker er i samsvar med lovverket som regulerer stønadsordningen.

2.4 Metode

Prosjektet er avgrenset til å gjelde beboere i ordinære asylmottak og integreringsmottak. Undersøkelsen omfatter altså ikke beboere i ankomstsentre, transittmottak, tilrettelagte avdelinger ved asylmottak, beboere i særpleie eller i mottak for enslige mindreårige asylsøkere⁶. Flest personer bor i dag i ordinære mottak. UDI har derfor særlig behov for å vite mer om hvordan denne beboergruppen opplever bruken av regelverket for stønader.

Kartleggingen er gjort på bakgrunn av ulike metoder for datainnhenting. Den primære metoden for å innhente beboerne og mottaksansattes opplevelser av og erfaringer med regelverket og forvaltningen har vært kvalitative intervjuer. Vi har også intervjuet ansatte i UDI som jobber med forvaltning av regelverket, gjennomgått dokumenter som omhandler stønadene, og gjennomgått statistikk knyttet til utbetaling av tilleggsstønad. På basis av datagrunnlaget har vi deretter gjort en vurdering av regelverket og utledet anbefalinger om forenkling og forbedring av regelverket og forvaltningen. I det videre beskriver vi de ulike aktivitetene i datainnsamlingen nærmere.

2.4.1 Datainnsamling

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden desember 2021 – august 2022. Den innledende intervjuundersøkelsen og dokumentgjennomgangen ble gjennomført desember 2021 – februar 2022. Intervjuer med ansatte og beboere i asylmottak ble gjennomført i perioden april – august 2022. Tilleggsundersøkelsen ble gjennomført i perioden november – desember 2022.

2.4.1.1 Gjennomgang av relevante dokumenter

Som del av prosjektet har vi gjennomgått dokumenter utarbeidet av UDI og Justis- og beredskapsdepartementet, som er av betydning for prosjektet. Dette har i hovedsak vært interne dokumenter som angir gjeldende tolkninger av regelverket på bestemte punkter og interne avklaringer om prosedyrer. Vi har også fått tilgang til tidligere forslag til nytt pengereglement, utarbeidet av UDI, og Justis- og beredskapsdepartementets svar på og spørsmål til disse.

Gjennomgangen av dokumenter har først og fremst bidratt til å gi innsikt i tematikken og historikken i arbeidet med pengereglementet/forskriften, og har dannet grunnlag for utforming av intervjuguider.

2.4.1.2 Gjennomgang av statistikk

Vi har gjennomgått regnskapsførte tall over utbetalinger av tilleggsstønad til beboere i ordinære asylmottak og integreringsmottak. Fra UDI har vi fått utlevert regnskapstall for de vanligste og største utgiftspostene knyttet til utbetalinger av tilleggsstønad i perioden 2014-2021, fordelt på de ulike mottakene som har vært i drift i samme

⁶ Tilleggsundersøkelsen omfatter akuttinnkvarteringer.

periode. Vi har også mottatt data om beboersammensetningen ved de samme mottakene.

Vi har undersøkt utviklingen i bruk av tilleggsstønad, hvilke formål tilleggsstønad går til, og hvordan dette varierer med beboerkjønnetegnet. Vi har også undersøkt om det er sammenheng mellom omfang av tilleggsstønad og eventuelle endringer som har vært gjort i regelverket for økonomisk stønad til beboere i mottak.

2.4.1.3 Intervjuundersøkelse

Vi har intervjuet følgende aktører:

- Beboere i asylmottak
- Ansatte i mottak
- Ansatte i avdeling mottak og retur i UDI
- Representanter for driftsoperatører

Vi har besøkt både integreringsmottak og ordinære mottak.

I tilleggsundersøkelsen har vi intervjuet ansatte/leder i tre akuttinnkvarteringer og ansatte i UDI.

2.4.1.3.1 Intervjuer med ansatte i UDI

Vi har intervjuet ansatte i UDI, i avdeling for mottak og retur, som arbeider med forvaltning av økonomisk stønad til personer som bor i mottak, om deres vurderinger og erfaringer med regelverket for økonomisk stønad. Formålet med disse intervjuene har vært å få en god forståelse av regelverket og forvaltningen på feltet. Tema for intervjuene har blant annet vært:

- Arbeidsformen i forvaltningen av stønadene
- Vurdering av ansvars- og oppgavefordelingen mellom UDI og mottakene
- Saksbehandlingsrutiner
- Ressurskrevende aspekter ved saksbehandlingen
- Kontrollrutiner, likebehandling og kvalitet i søknadsbehandlingen
- Vurdering av kompleksitet i dagens regelverk
- Vurdering av hensiktsmessigheten av ulike kanaler for informasjon til beboerne
- Ressursbruk og effektiviseringsmuligheter
- Muligheter for forenkling
- Konsekvenser av endringer i pengereglementet/forskriften

2.4.1.3.2 Intervjuer med ansatte i mottak

Vi har gjennomført to typer intervjuer blant ansatte i asylmottak.

Ved oppstart av prosjektet var det i alt 13 asylmottak som var i drift rundt omkring i landet. I starten av undersøkelsen intervjuet vi ledere ved alle disse mottakene. Tema for intervjuene var hvordan mottakene erfarer at regelverket og forvaltningen av de økonomiske stønadene fungerer, herunder samhandling med UDI og beboerne på mottaket. Vi spurte også om hva de mener bør forenkles i regelverket og i forvaltningen. Dette var intervjuer på telefon eller teams. I enkelte av intervjuene deltok også økonomiansvarlig ved mottaket.

Deretter besøkte vi fem mottak der vi gjennomførte gruppeintervjuer som gikk mer i dybden på mottakenes erfaringer og rolle i forvaltningen av regelverket. I disse intervjuene ønsket vi å få mer informasjon om de ansattes rolle, både med hensyn til oppgaver knyttet til forvaltningen av ordningen, og den veiledningen og bistanden de yter til beboerne. Ved de fleste mottakene vi besøkte intervjuet vi leder, økonomiansvarlig og informasjonsansvarlig.

Tema for intervjuene var blant annet:

- Informasjon beboerne får om de økonomiske stønadene
- Mottaksansattes ansvar og oppgaver i tilknytning til utbetaling av basisstønad
- Mottaksansattes ansvar og oppgaver i tilknytning til søknad om tilleggsstønad
- Veiledning og bistand til beboerne i forbindelse med søknad om tilleggsstønad
- Inntrykk av beboernes erfaringer med stønadene, herunder søknadsprosess og eventuelt klagebehandling
- Inntrykk av beboernes forståelse av og innsikt i regelverket, rettigheter og plikter
- Synspunkter på hvordan utformingen av pengereglementet/forskriften eventuelt kan bidra til mer selvstendigjøring blant beboerne

2.4.1.3.3 Intervjuer med beboere i mottak

Vi har i prosjektet lagt vekt på å undersøke hvilke erfaringer beboere i mottak har med regelverket og måten UDI forvalter det på. Vi har intervjuet et utvalg beboere i fem mottak, og omfatter ordinære mottak og integreringsmottak i fire regioner.⁷ Beboerne som ble intervjuet hadde ulike kjennetegn når det gjaldt land-/språkbakgrunn, familiesituasjon, alder, utdanningsbakgrunn og asylstatus.

Tema for intervjuene var blant annet kjennskap til regelverket, hvordan de har fått informasjon og om de synes regelverket er lett/vanskelig å forstå. Vi spurte også om de har søkt tilleggsstønad og hvilke erfaringer de har hatt med den prosessen. Videre spurte vi om hvilken bistand og veiledning de får fra de mottaksansatte.

Før vi startet intervjuene gikk vi gjennom mål for undersøkelsen, vår rolle og taushetsplikt og hvordan informasjonen vil bli brukt. Alle intervjuene med beboere ble gjennomført personlig. Nesten alle intervjuene ble gjennomført med tolk, ett intervju ble gjennomført på norsk. Tolkingen ble til dels gjennomført personlig, til dels på telefon.

Før vi kom til mottakene hadde de ansatte i mottakene formidlet informasjon om intervjuene og hjulpet til med å rekruttere informanter. Mottakene ble bedt om å rekruttere informanter med ulike kjennetegn.

Beboerne som ble intervjuet hadde bakgrunn fra Tyrkia, Syria, Somalia, Iran, Irak, Eritrea, Colombia og Venezuela. Beboerne hadde ulik familiestatus og omfattet både kvinner og menn. Botiden varierte svært mye, fra noen måneder til nesten 20 år.

Intervjuer med beboerne ble gjennomført i grupper på 1-5 personer. Ett av intervjuene ble gjennomført med en større gruppe på 10 personer. Totalt intervjuet vi 38 beboere.

⁷ Region Sør, Indre Østland, Vest og Midt-Norge.

2.4.1.4 Referansegruppe

Prosjektet har hatt en referansegruppe. Gruppen har bestått av ansatte i UDI, ansatte i asylmottak, ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet, representant for NOAS og en representant for Justis- og beredskapsdepartementet.

Referansegruppen har hatt en rådgivende rolle og fungert som et diskusjonsforum. Tema på møtene har vært prosjektplan og fremdrift i prosjektet, presentasjon av funn underveis i prosjektet og utkast til sluttrapport. Referansegruppen har gitt innspill på våre forslag til anbefalinger. Det har vært totalt tre møter i referansegruppen.

3 Regelverk og ansvar for forvaltning

I dette kapitlet redegjør vi nærmere for regelverket som regulerer stønad til beboere i asylmottak og for hvilke rettigheter beboere i asylmottak har til ytelser og tjenester som er regulert i tilgrensende regelverk. Videre beskriver vi hvordan ansvaret for forvaltningen av regelverket er fordelt mellom UDI og asylmottak.

3.1 Stønad til beboere og andre velferdsordninger

Den norske velferdsstaten sikrer innbyggerne økonomisk og sosial trygghet og bidrar til rettferdig fordeling av goder og byrder. Hele befolkningen er i prinsippet inkludert i velferdsordningene.

Dersom ikke annet følger av gjeldende rettsregler, har asylsøkere under sitt lovlige opphold i riket samme rettigheter og plikter som norske statsborgere (utlendingsloven § 4).

Bestemmelsen i utlendingsloven gir uttrykk for en prinsipperklæring om rettslig likestilling mellom utlendinger med lovlig opphold i Norge og norske statsborgere. De skal dermed nyte godt av velferdsordninger som er nødvendig for å ivareta sine grunnleggende behov. Det gjelder rett til sosiale tjenester og økonomisk hjelp, rett til helsehjelp og rett til opplæring.

I Norge har de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, krav på økonomisk stønad, regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Utlendingsloven fastslår at med mindre annet følger av gjeldende rettsregler har utlendinger under sitt opphold samme rettigheter og plikter som norske statsborgere. Gjeldende rettsregler innebærer at asylsøkere i realiteten har en rekke begrensninger i både rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Asylsøkere er blant annet unntatt retten til individuell vurdering etter sosialtjenesteloven § 2 og forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 2.

3.2 Gjeldende regelverk for økonomisk stønad

Før forskrift om stønad til beboere i asylmottak 31. mai 2022 nr. 948 (heretter kalt forskriften eller stønadsforskriften) trådte i kraft, gjaldt retningslinjen UDI 2008-035, også omtalt som «pengereglementet».⁸ Pengereglementet inneholdt regler for retten til å motta stønad, hvilke stønader beboerne kunne få, samt hvordan disse skulle beregnes og tildeles. Denne retningslinjen var godkjent av justis- og beredskapsdepartementet. Nå er retten til stønad og plikter for stønadsmottaker regulert i forskriften. Pengereglementet hadde langt på vei rang som forskrift ettersom mange av reglene oppstiller rettigheter og plikter for enkeltpersoner. Forskriftsfestingen har derfor i hovedsak vært en videreføring og formalisering av allerede eksisterende regelverk. Stønadene som reguleres av forskriften er subsidiære, det betyr at de kun utbetales dersom beboeren ikke kan dekke sine grunnleggende behov gjennom inntekt eller formue (stønadsforskriften § 4). Det gjelder et visst fribeløp ved inntekt og formue, slik at beboer får noe utbetalt selv om vedkommende har egne midler. At stønadene er subsidiære innebærer også at beboeren kun kan søke om tilleggsstønad dersom utgiftene ikke kan dekkes gjennom Folketrygden eller andre stønadsordninger, jf. forskriften § 8 første ledd. Beboeren har opplysningsplikt og skal signere

⁸ <https://www.udiregelverk.no/rettetkilder/udi-retningslinjer/udi-2008-035/>

egenerklæring om inntekts- og formuesforhold. Beboeren er pliktig til å rapportere til UDI om endringer som kan få betydning for stønadsutmåling og utbetaling.

Stønad skal reduseres krone for krone med beboerens lønnsinntekt, annen inntekt eller formue. Ved beregningen trekkes det likevel et fribeløp på minst 1000 kroner, eller 30 prosent fra lønnsinntekt og engangsstønad ved fødsel etter folketrygdloven.

En beboer skal betale husleie til Utlendingsdirektoratet dersom beboer har inntektsgivende arbeid som har vart i mer enn én måned. Husleien er 40 prosent av netto lønnsinntekt, minus beboerens, eller familiens, beregnede basisstønad.

En beboer i asylmottak kan som nevnt motta stønad i tre ulike former; naturalytelser, basisstønad og tilleggsstønad. Naturalytelser er ikke regulert i forskriften og anses som en del av innkvarteringstilbudet. Basisstønad og tilleggsstønad er regulert i forskriften, jf. §§ 6, 7 og 8.

Naturalytelser tildeles beboere når de kommer til asylmottak for første gang. Dette omfatter som nevnt hygieneartikler, klær, sengetøy og kjøkkenutstyr. Det gis også naturalytelser når beboere får barn i form av en utstyrspakke. Ved senere anledninger kan beboere få supplerende klær ved ekstraordinære behov.

Basisstønad er en løpende ytelse og skal dekke utgifter til livsopphold, dvs. beboernes nødvendige utgifter til mat, forbruksvarer, klær, fritidsaktiviteter og transport, samt egenandeler til helseutgifter inntil en fastsatt beløpsgrense.⁹ Satsene for basisstønaden er avhengige av typen asylmottak beboeren er innkvartert i (transittmottak eller ordinært mottak), om asylmottaket har kantine eller selvhushold, beboerens alder, familiesammensetningen beboeren inngår i, beboerens forsørgerbyrde og hvilken status beboeren har i sin asylsøknad. I forskriften er det også egne bestemmelser for bortfall og reduksjon av basisstønaden (forskriften §§ 4 og 6).

Basisstønaden til personer over 18 år som har fått avslag på asylsøknaden er lavere enn for andre. Dette er begrunnet i behovet for å signalisere at beboere med endelig avslag er forpliktet til å forlate Norge. Beboere med Dublin-kode og internasjonal beskyttelse mottar også redusert basisstønad.

En beboer som har større utgifter som ikke kan vente og som ikke dekkes av forskriften eller andre offentlige ordninger kan søke om forskudd på basisstønaden. Helseutgifter er et eksempel på en slik utgift. Beboere med redusert basisstønad kan ikke søke forskudd på basis (stønadsforskriften § 9).

Dersom beboerne har nødvendige utgifter som ikke dekkes gjennom basisstønaden alene eller andre offentlige stønader, kan de motta **tilleggsstønad**. Det eksisterer to former for tilleggsstønader, med og uten søknad.

Tilleggsstønad uten søknad, tidligere omtalt som direkte refunderbare ytelser, er regulert i § 7 i forskriften. Uten forutgående søknad har beboer rett til tilleggsstønad som dekker utgifter til reise i forbindelse med integreringstiltak (beboere i integreringsmottak), utgifter til egenandeler som er del av en psykisk behandling, engangsstønad ved oppstart i barnehage og grunnskole, engangsstønad (naturalytelse i form av en nyfødtpakke) ved fødsel til beboere som ikke har krav på engangsstønad etter folketrygdloven.

⁹ Beløpsgrensen gjelder ikke for beboere med redusert basisstønad etter § 6. En del av disse utgiftene kan også dekkes som tilleggsstønad, som eksempelvis ekstra utgifter til mat, suppleringsklær, transport og helseutgifter.

Beboere i ankomstsenter og transittmottak som har helsepersonell får dekket utgifter til egenandeler til helsehjelp og akutt og skadeforebyggende tannbehandling (stønadsforskriften § 7 bokstav a).

Tilleggsstønad uten søknad innebærer at asylmottaket dekker kostnaden for beboer og søker refusjon fra UDI.

En beboer kan få **tilleggsstønad etter søknad** til nødvendige utgifter etter § 8 i forskriften. Nødvendige utgifter omfatter godkjente egenandeler til helsetjenester, utgifter til tannbehandling, hjelpemidler for å opprettholde funksjon i dagliglivet, legemidler utskrevet av lege, utgifter til fordyret kosthold tilsvarende folketrygdloven § 6-3, reiseutgifter, utgifter til å skaffe identitetsdokumenter, utgifter til ekstra klær og utstyr dersom dette ikke finnes tilgjengelig som naturalytelser, gjenanskaffelse av personlige eiendeler, utgifter i forbindelse med gravferd, utdanningsstøtte i videregående skole og støtte til læremidler ved høyere utdanning. Personer med redusert basisstønad kan ikke motta støtte til utdanning eller utgifter til å skaffe identitetsdokumenter.

For søknader som skal dekke utgifter som er nødvendig for liv og helse kreves at beboere som mottar ordinær basisstønad selv dekker kostnader (egenandeler) opp til en fastsatt beløpsgrense. Denne beløpsgrensen gjelder ikke for beboere med redusert basisstønad.

Justis- og beredskapsdepartementet har delegert til UDI å forvalte stønadsordningen og fatte vedtak etter forskriften. Vedtak kan påklages til UDIs direktør, som kan gi denne myndigheten videre i UDI.

3.3 Tidligere endringer i Pengereglementet og praksisavklaringer

Endringer i Pengereglementet har vært behandlet på departementsnivå flere ganger de senere årene. UDI oversendte i 2016 et forslag til revidert pengereglement til Justis- og beredskapsdepartementet. Momenter fra interne dokumenter som UDI hadde brukt i fortolkninger av regelverket var tatt inn, og disse uttrykte i stor grad det UDI anså som fast innarbeidet praksis i forvaltningen av regelverket. For å få bedre oversikt, og for å forenkle fremtidig arbeid med å oppdatere satsene for stønadene, ble all informasjon som gjaldt satser skilt ut i et separat vedlegg.¹⁰

I 2018 oversendte UDI et nytt forslag til pengereglement til departementet, der innholdet var forsøkt tydeliggjort. Det var gjort nokså store endringer, sammenliknet med forslaget fra 2016. For eksempel foreslo UDI – i tilknytning til beløpsgrensene for tilleggsstønad – at utgifter i inneværende kalenderår skulle danne grunnlag for utregningen av hvorvidt beboerne hadde oversteget beløpsgrensen. Den etablerte praksisen var at UDIs beløpsgrense gjaldt for utgifter fra de siste 12 månedene, noe som førte til mye administrativt arbeid.

UDI oversendte et nytt revidert pengereglement til departementet for godkjenning i 2020, der ulike interne retningslinjer var innarbeidet. Tanken bak var også i denne runden å gjøre pengereglementet mer tilgjengelig for både saksbehandlere og beboere i mottak. En annen bakgrunn for revideringene var å knytte regelverket opp mot saksbehandlingssystemet MOT, som ble innført høsten 2020.

¹⁰ UDI-Rundskriv RS 2008-035

Tidlig i 2020 ble også ordningen med trekk i beboeres basisstønad for brudd på husregler, hærverk og manglende oppmøte til obligatoriske tiltak avsluttet. Ordningen fulgte tidligere av pengereglementet, men UDI vurderte at slike trekk hadde et for svakt hjemmelsgrunnlag i reglementet. Dette hadde sammenheng med at et vedtak om redusert stønad må forstås som et enkeltvedtak, der det bl.a. stilles krav til form og innhold, frister, begrunnelse og mulighet til å klage. Ordningen utgikk fra pengereglementet, men i den nye forskriften som ble vedtatt i mai 2022 (se neste punkt) er bestemmelsene tatt inn igjen. UDI kan nå trekke beboere for fravær fra obligatoriske tiltak uten tillatelse, brudd på husordensregler, skadeverk på asylmottaket og ved erstatning av nøkler som beboer har mistet (forskriften § 12).¹¹

Regelverket gir detaljerte beskrivelser av rettigheter og plikter. Det har likevel oppstått spørsmål, både hos UDI og mottaksansatte, knyttet til hvilke rettigheter som følger av regelverket. UDI har ved flere anledninger utformet skriftlige, interne praksisavklaringer og prinsipielle avklaringer. Disse er til dels tatt inn i regelverket senere. Praksisavklaringene har for eksempel omhandlet:

- Finansieringsansvaret for tolkeutgifter i forbindelse med tannbehandling til flyktninger og asylsøkere.
- Hvorvidt ekstrautgifter til mat/kosthold grunnet medisinske årsaker skal dekkes gjennom Pengereglementet.
- Hvorvidt omsorgslønn fra kommunen skal komme i betraktningen ved beregning av basisstønad.
- Hvilke rutiner som gjelder for dekning av kostnader ved gravferd for en beboer på asylmottak.

3.3.1 Forskriftsfesting 2022

Stønadsordningen som skal sikre livsoppholdet til beboere i asylmottak har vært en viktig del av innkvarteringstilbudet siden det statlige mottakssystemet ble etablert i 1988, men har ikke tidligere vært formelt regulert i lov eller forskrift. Forskriften er en videreføring av tidligere praksis og kravspesifikasjoner, som fremgikk av UDIs retningslinjer (i pengereglementet). Pengereglementet inneholdt administrative bestemmelser rettet mot driftsoperatørene og forvaltningen, samt satser for økonomiske ytelser.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte ut forslag til forskrift om stønad til beboere i asylmottak i 2021, og forskriften ble vedtatt i slutten av mai 2022. Den trådte i kraft fra 1. juni 2022. Forskriften regulerer stønadsberegning og stønadssatser. Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter hvert år satsene i tråd med Stortingets budsjettvedtak. Satsene publiseres av UDI sammen med retningslinjen til forskriften.

Det er bestemmelsene om beboernes rettigheter og plikter som er forskriftsfestet. Administrative bestemmelser og bestemmelser som retter seg mot forvaltningen eller driftsoperatørene er ikke forskriftsfestet.

Av høringsutkastet til forskriftsfesting går det fram at et mål med forskriftsfesting er å tydeliggjøre reglene og dermed bidra til større forutsigbarhet og klarhet om hvilke betingelser som gjelder for stønadsordningen, større grad av likebehandling blant stønadmottakerne, og dermed også en styrket rettssikkerhet for den enkelte stønadmottaker.

¹¹ I følge ansatte i UDI blir dette sjelden praktisert.

De fleste avgjørelser som angår beboernes rettigheter og plikter etter forskriften er å betrakte som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Et enkeltvedtak er, etter forvaltningsloven (§ 2 bokstav b), et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Det stilles kvalifiserte krav til saksbehandlingen når det treffes enkeltvedtak. Disse følger av forvaltningsloven IV, V og VI. Forskriftsfesting av denne del av pengereglementet innebærer at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak, om innhold, frister, begrunnelse og klage skal gjelde fullt ut ved alle vedtak om stønad. Retten til å klage eksisterte også før forskriften, men forskriftsfestinga innebærer en tydeligere regulering av klageordningen.¹²

Forskriftsfesting skal bidra til at reglene for stønadsordningen blir mer tilgjengelige og tydelige for beboerne i asylmottak, driftsoperatører, forvaltningen og allmennheten. Forskriftsfesting er ytterligere ment å klargjøre reglene om reduksjon i og bortfall av stønad, tilbakebetaling, trekk, husleie og stønadsmottakernes rett til begrunnelse og klage. Ved å forskriftsfeste beboernes rettigheter og plikter knyttet til stønadsordningen, vil den enkelte beboer bedre kunne forutse og ivareta sine rettigheter og være kjent med sine plikter.

Tildeling av naturalytelser ved ankomst til asylmottaket, er ikke nærmere regulert i forskriften. Departementet har lagt til grunn at beslutninger om tildeling av klær, sengetøy og kjøkkenutstyr ved ankomst til asylmottaket ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og at det derfor ikke er grunn til å gjøre forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjeldende ved tildeling av slike ytelser. Tidligere praksis med tildeling av naturalytelser til beboere i asylmottak inngår fortsatt i det øvrige innkvarteringstilbudet. Forskriften innebærer dermed ingen endring i tidligere praksis når det gjelder tildeling av naturalytelser.

3.4 Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak

Forvaltningsloven omfatter regler for hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker (forvaltningsloven § 1). Loven inneholder blant annet bestemmelser om saksbehandling og saksbehandlingstid, forvaltningens veiledningsplikt, møter, forvaltningens plikt til å skrive ned opplysninger og om bruk av fullmektig eller advokat. Forvaltningsloven har bestemmelser om taushetsplikt og hvordan saker skal forberedes når forvaltningen skal treffe enkeltvedtak eller vedta forskrifter.

Et enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 a) og b).

I henhold til forvaltningsloven skal et enkeltvedtak være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Samtidighet i vedtak og gjennomføring er også av betydning. Hvis det forventes å gå lang tid fra vedtaket om stønad treffes til utbetaling skjer, vil det virke negativt på beboerens rettigheter og kanskje oppleves som en

¹² Etter pengereglementet var det tidligere ikke klageadgang på avgjørelser som gikk ut på trekk i stønad ved fravær, avsluttet utbetaling ved flytting fra asylmottak og nedjustering av satser ved endelig avslag i utlendingssak. For øvrige avgjørelser om stønad var det klageadgang. Forskriftsfestinga innebærer at forvaltningslovens bestemmelser om klage skal gjelde fullt ut ved alle vedtak om stønad.

innskrenkning i rettigheten. Hvis utbetalingen skjer i rimelig tid etter vedtaket, vil det tale for at rettigheten er ivaretatt i samsvar med forskriftens formål.

Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).

For beboere i asylmottak, er retten til stønad regulert gjennom stønadsforskriften. Forvaltningsloven kommer til anvendelse når det treffes individuelle avgjørelser om økonomisk stønad etter forskriften. Hvorvidt en avgjørelse eller beslutning er å regne som et vedtak eller enkeltvedtak, avhenger av om avgjørelsen treffes under utøvelse av offentlig myndighet og er generelt eller konkret bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer.

Når det er snakk om stønader etter lov og forskrift, er selve avgjørelsen om å tildele stønad et enkeltvedtak. Tildeling etter forskrift om stønad til beboere i asylmottak er derfor å regne som enkeltvedtak. Men det må skilles mellom tildeling og gjennomføring, det som i rettsvitenskapen karakteriseres som myndighetsutøvelse og faktiske handlinger. Tildelingen er et ledd i myndighetsutøvelsen som altså kommer inn under definisjonen vedtak, mens gjennomføringen er en faktisk handling som ikke krever særskilt lovgrunnlag.

Når det gjelder tilleggsstønad etter søknad, er avgjørelsen om å tildele eller avslå basert på skjønn et enkeltvedtak. Hvis stønader gis uten søknad på grunnlag av på forhåndsdefinerte kriterier uten at det gjøres en individuell vurdering, vil ikke hensynet som begrunner de kvalifiserte krav til saksbehandlingen som stilles til enkeltvedtak ha samme tyngde. Det er i slike tilfeller allerede truffet et vedtak gjennom forskrift. Dette vil dessuten bære preg av å være gjennomføring av en ordning som allerede er etablert, jf. ovenstående.

Om rettigheten fastsettes i et generelt vedtak gjennom forskrift eller et individuelt vedtak i form av enkeltvedtak, har ingen betydning for beboerens rettssikkerhet så lenge beboerne får det de rettmessig har krav på.

Forvaltningslovens øvrige bestemmelser om alminnelige saksbehandlingsregler i lovens kap. II vil alltid gjelde, det gjelder veiledning, informasjon m.m.

3.5 Forvaltning og ansvarsdeling

3.5.1 Fordeling av ansvar mellom UDI og mottakene

UDI har ansvar for forvaltningen av regelverket, denne forvaltningen er basert på samhandling med asylmottakene, og forskriften (tidligere pengereglementet) er vedlagt driftsavtalen mellom driftsoperatøren og UDI. I kravspesifikasjonene til mottak som har avtale med UDI er det presisert at mottakene har forpliktelser når det kommer til informasjon, veiledning og forvaltning av beboerøkonomien. Asylmottakene har ansvar for at beboerne skal få vite hvilke rettigheter de som beboere har til økonomisk stønad, og at de plikter å informere om egne økonomiske forhold.

Det er UDIs ansvar å beregne basisstønad og behandle og følge opp søknader om tilleggsstønad og refusjonskrav knyttet til tilleggsstønad uten søknad (tidligere direkte refunderbare ytelser). Driftsoperatøren betaler ut basisstønad og får den refundert av UDI. Tilleggsstønad etter § 7 betales til beboer av mottaket, som blir refundert av UDI. Når det gjelder tilleggsstønad etter § 8 kan UDI utbetale enten til asylmottaket eller direkte til beboer. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 6. Direkte kontakt med

beboere og inntektskontroll er lagt til asylmottakene. Det er mottaksansatte som informerer og veileder beboerne om stønadsordningene.

Ansvar for forvaltning av regelverket er i UDI lagt til avdeling for Mottak og retur. Det er leveranseteam Ytelser, ledet av regiondirektøren i Nord som har fagansvar for regelverket. Behandlingen av søknader har frem til begynnelsen av 2023 vært sentralisert og gjennomført av medarbeidere tilhørende to regionkontor. Tidligere var dette plassert hos alle regionskontorene.¹³ Sentralisering av saksbehandling hadde blant annet som mål å bidra til økt likebehandling. I løpet av 2023 skal saksbehandlere ved alle regionkontorer igjen behandle saker, men leveranseteam Ytelser vil ha det overordnede ansvaret for dette arbeidet.

3.5.2 Saksbehandlingsverktøyet MOT

Høsten 2020 innførte UDI et nytt saksbehandlingssystem for mottakshåndtering (MOT). Det var antatt at det nye saksbehandlingssystemet ville forenkle behandlingen av saker om stønad til beboere i asylmottak. Høringsutkastet beskriver at MOT blant annet ville bidra til automatisering av beregning av stønad og til at refunderbare utgifter kan utbetales uten søknad ved at saken knyttes direkte til informasjonen som er registrert om en beboer (Snr. 21/1945). Automatisering og effektivisering skulle føre til at saksbehandlingen gikk raskere og gjøre at beboerne får en mer forutsigbar personlig økonomi. Alle asylmottakene har tilgang til MOT. Mottakene legger inn informasjon om beboerne og sender søknader i systemet.

Mens det tidligere var krav om at mottakene skulle ha en økonomiansvarlig, er ikke dette lenger et krav i de nye driftsavtalene. Begrunnelsen for dette var at MOT skulle forenkle mange prosesser. Økonomihåndteringen har imidlertid vist seg langt mer krevende enn det var tenkt, og mottakene har derfor blitt kompensert med ekstra stillingsressurser i en (overgangs)periode.

3.6 Økonomiske rettigheter som er regulert i folketrygden og andre lovverk

Stønad etter forskriften er som nevnt subsidiære ytelser og beboerne kan kun søke om tilleggsstønad dersom utgiftene ikke kan dekkes gjennom folketrygden eller andre offentlige stønadsordninger. Dersom beboerne mottar individuelle ytelser etter Folketrygden fører dette til trekk i basisstønaden.

Nedenfor redegjør vi for hvilke økonomiske rettigheter beboere i asylmottak har etter folketrygden og andre lovverk. Hvilke rettigheter beboerne har i folketrygden er avhengig av status på asylsøknaden og botid i Norge.

3.6.1 Rettigheter i folketrygden

Personer i Norge som søker om asyl, skal være medlemmer av folketrygden. Forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer sier at de har rett til følgende ytelser etter folketrygden (Forskrift om tryggedekning for asylsøkere, 2008; Folketrygden, 1997):

- Dagpenger under arbeidsløshet
- Stønader ved helsetjenester

¹³ Fra 1.1.2023 skal behandling av søknader igjen plasseres hos alle regionkontorene.

- Stønad ved gravferd
- Sykepenger
- Stønad ved barns og andre nærstående sykdom
- Stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet
- Arbeidsavklaringspenger
- Yrkesskadedekning
- Ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon, bortsett fra engangsstønad ved fødsel og adopsjon.

Mange av disse ytelsene er knyttet til at mottaker har vært i arbeid og er derfor sjeldent relevante for beboere i mottak. De ytelsene som i praksis har størst betydning for beboere i asylmottak er rettighetene til stønader ved helsetjenester.

Det fremgår av forskrift om trygdedekning for asylsøkere at trygdedekningen gjelder fra tidspunktet det er søkt om asyl, og fram til det er blitt innvilget asyl eller oppholdstillatelse i Norge. Trygdedekningen gjelder ikke for personer med endelig avslag på sin asylsøknad. Dersom behandlingen er akutt, får imidlertid disse dekket refusjonskrav for helsetjenester etter kapittel 5 i folketryktdloven, helt fram til de forlater landet.

Beboere i mottak som har fått innvilget opphold har rett til engangsstønad ved fødsel samt til barnetrygd.

3.6.1.1 Rettigheter til helsetjenester

Asylsøkere har samme rett til helsetjenester som den øvrige befolkningen.¹⁴ Retten til helsehjelp gjelder fra asylsøkeren kommer til Norge for å søke beskyttelse, og rettighetene gjelder somatisk og psykisk helsehjelp fra både kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Voksne asylsøkere har imidlertid ikke rett til omsorgstjenester fra kommunen.

Reglene i folketrygden som omhandler egenandeler og egenandelstak/frikort ved helsetjenester gjelder for asylsøkere på lik linje med andre medlemmer av folketrygden.

Personer som har endelig avslag på asylsøknaden sin har kun rett til øyeblikkelig helsehjelp, og hjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente. I utgangspunktet skal pasienter med endelig avslag betale for helsehjelpen selv, men dersom vedkommende ikke har betalingsevne – som i praksis alltid er tilfelle – skal vedkommende tjenesteyter eller helseinstitusjon betale. Dette fremgår også av Spesialisthelsetjenesteloven (Spesialisthelsetjenesteloven, 2001, § 5-3).

Forskriften sier at beboere kan motta tilleggsstønad fra UDI til nødvendige utgifter, herunder godkjente egenandeler for helsetjenester, legemidler utskrevet av lege og medisinsk utstyr, forutsett at utgiftene ikke kan dekkes gjennom andre offentlige ordninger. Stønaden er behovsprøvd, og beboeren må selv dekke utgifter opp til en bestemt beløpsgrense, altså må de betale en egenandel. Beboere med redusert basisstønad (eks beboere med endelig avslag) kan søke om tilleggsstønad til å dekke utgifter til øyeblikkelig medisinsk hjelp og helsehjelp som ikke kan vente, samt akutt

¹⁴ Helsedirektoratets nasjonale veileder for helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiejenforente.

tannbehandling og briller, inkludert synstest.¹⁵ Bestemmelsene om egenandeler og beløpsgrenser gjelder ikke beboere med redusert basisstønad. Dette er begrunnet i at basisstønaden til denne gruppen er så lav at det vil være urimelig å kreve at de betaler egenandeler for å motta tilleggsstønad.

3.6.2 Rettigheter til beboere i mottak som har fått opphold

3.6.2.1 Engangsstønad ved fødsel

Personer som er bosatt i Norge – som oppholder seg eller har til hensikt å oppholde seg i Norge i minst 12 måneder – og som har lovlig opphold, blir som hovedregel pliktig medlem i folketrygden. Pliktige medlemmer har rett til alle typer stønader og ytelser etter folketrygdloven (NAV, 2022). Dette omfatter blant annet engangsstønad ved fødsel og adopsjon. Beboere i mottak har rett til engangsstønad dersom de har fått innvilget asyl, men venter på å bli bosatt i en kommune. Engangsstønaden skal imidlertid avregnes mot basisstønaden (forskriften § 4). Ved beregning av reduksjon trekkes det likevel et fribeløp på 30 prosent av engangsstønaden.

3.6.2.2 Barnetrygd

Barnetrygd skal bidra til å dekke utgifter som går med til å forsørge barn. Det fremgår av Barnetrygdloven at foreldre som har mindreårige barn boende hos seg fast, har rett til å motta barnetrygd dersom barnet er bosatt i Norge (Barnetrygdloven, 2003, § 2). Barn anses som bosatt i Norge tidligst fra og med måneden det ble fattet vedtak om asyl eller oppholdstillatelse. Det fremgår av barnetrygdloven at både omsorgspersonen og barnet må ha fått innvilget oppholdstillatelse.

I de tilfellene der mødre og/eller fedre og deres barn får innvilget opphold, men fremdeles bor på asylmottak, skal barnetrygden avregnes mot basisstønaden, krone for krone (forskriften § 4).

3.6.3 Andre rettigheter

3.6.3.1 Pasientreiser

Det fremgår av Pasientreiseforskriften¹⁶ (jf. lov om brukerreteigheter) at en pasient har rett til å få dekket utgifter ved reise til og fra blant annet spesialisthelsetjenester ved sykehus og helsetjenester som gis av en fastlege i pasientens bostedskommune (Pasientreiseforskriften, 2016). Asylsøkere og familien deres har rett til å få dekket utgifter til pasientreiser på like linje med den øvrige befolkningen. Denne retten gjelder fra det søkes om asyl, og opphører dersom det gis endelig avslag på søknaden (Helsenorge, 2021). For beboere med ordinær basisstønad dekker UDI egenandel på pasientreiser når beboer har nådd beløpsgrensen. Beboere i asylmottak med endelig avslag har altså ikke rett til å få dekket pasientreiser etter pasientreiseforskriften. Men UDI dekker pasientreiser i de tilfellene beboere med avslag har rett til helsetjenester (forskriften § 8). I forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket, § 3. Rett til øyeblikkelig hjelp¹⁷, kan de få dekket utgifter til pasientreise hvis helsehjelpen er vurdert som «øyeblikkelig hjelp». UDIs erfaring er midlertid at ulike regionale helseforetak tolker hva som vurderes om «øyeblikkelig hjelp» svært ulikt.

¹⁵ De kan også søke tilleggsstønad etter § 8 bokstav h, i og j.

¹⁶ Pasient- og brukarrettslova § 2-6 jamfør FOR-2015-06-25-793 (Pasientreiseforskriften) §§ 1, 2 og 3.

¹⁷ Alle personer som oppholder seg i riket, har rett til øyeblikkelig hjelp etter pasient- og brukerreteighetsloven § 2-1a første ledd og § 2-1b første ledd.

3.6.3.2 Tannhelsetjenester

Det fremgår av Helsedirektoratets veileder for helsetjenester til asylsøkere, flyktninger, og familiegjennforente at beboere i asylmottak de første seks månedene etter registrering i Norge kan søke UDI om tilleggsstønad til akutt tannbehandling, forebyggende tiltak og behandling for å begrense skadeutvikling (Helsedirektoratet, 2022). Etter denne seksmånedersperioden kan beboeren søke om tilleggsstønad til nødvendig tannbehandling. Beboere med endelig avslag kan kun få tilleggsstønad til akutt tannbehandling, uansett botid i Norge.

3.6.4 Økonomisk stønad til beboere sett i forhold til sosialtjenesteloven

I Norge har de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, krav på økonomisk stønad, regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Som beskrevet i kapittel 3.1 er retten til økonomisk stønad særskilt regulert og disse bestemmelsene går foran de generelle reglene i sosialtjenesteloven jf. utlendingsloven § 4. Det er gitt egen forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (forskrift av 16. desember 2011 nr. 1251). Forskriften bestemmer at personer som har søkt om beskyttelse, og som er i, eller kan få statlig innkvartering, ikke har krav på individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning, se punkt 5.3.

For beboere i asylmottak fungerer de økonomiske ytelsene de mottar etter forskriften, som det sikkerhetsnettet som sosialtjenesteloven gir andre innbyggere i Norge. Nedenfor går vi nærmere gjennom hva som er likheter og forskjeller i regelverket for økonomisk sosialhjelp og regelverket for økonomisk stønad til beboere i mottak.

For at det skal foreligge rett til økonomisk stønad (sosialhjelp), må den enkelte ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Enhver har ansvar for å ta nødvendige skritt for å bli selvforsørget gjennom arbeid eller på annen måte.

Hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er at det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. NAV-kontoret har både rett og plikt til å foreta skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak. I alle vurderinger skal det legges vekt på å fremme lovens formål best mulig. Vurderingene skal gjøres innenfor rammen av gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser, og så langt som mulig foretas i samarbeid med tjenestemottakeren. Kravet om individuelle vurderinger gjelder for hele søknadsprosessen; fra identifisering av søknader, innhenting av nødvendige opplysninger og saksbehandlingstid, til avgjørelser om hjelpebehov, stønadsnivå, vilkårssetting, stønadsform og utbetaling.

Forskriften om stønader til beboere i asylmottak har standardisert enkelte stønadstyper som har som siktemål å dekke grunnleggende behov. Utover basisstønad og tilleggsstønad uten søknad, er det gitt regler om tilleggsstønad etter søknad. Når det gjelder vurdering av søknader om tilleggsstønad etter søknad, kan noen av de samme skjønnsmomenter som gjelder for søknad om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven være relevante. Vi oppfatter imidlertid at tilleggsstønad etter søknad, sammenliknet med økonomisk sosialhjelp, gir mindre rom for skjønn ved at

regelverket for økonomiske stønad i asylmottak i større grad enn sosialtjenesteloven setter rammer for hva det kan gis stønad til.

Etter sosialtjenesteloven § 4 skal tjenester som ytes etter loven være forsvarlige. Hva som er et forsvarlig livsopphold etter denne bestemmelsen, vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Dette innebærer at utgifter til barn og unge kan være del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke er det.

Hensynene som ligger til grunn for vurderingen av hva som er et forsvarlig livsopphold for den enkelte skal begrunnes konkret og individuelt. Hvis dette ikke er gjort, eller vurderingen ikke er innenfor lovens formål og rammer, vil resultatet kunne bli at forsvarlighetskravet ikke er oppfylt.

Det er ikke samme krav til individuell vurdering av hva som er et forsvarlig livsopphold og det er ikke det samme rom for skjønnsmessige vurderinger i forskrift om stønader til beboere i asylmottak. I forskriften tas det særlige hensyn til barns behov ved at størrelsen på ytelsen til barn er uavhengig av om foreldrene har fått avslag på asylsøknaden eller ikke. Hensynet til barnets beste gjør seg også gjeldende i alle søknader om tilleggsstønad etter søknad, til barn. Skole skal være gratis, og både mottaket og frivillige organisasjoner i nærheten av mottakene får og kan søke om ekstra midler til aktiviteter for barn i asylmottak. Det er likevel tvilsomt om barn og unge vil kunne delta i alminnelige fritidsaktiviteter. Kravene til en forsvarlig livsoppholdsytelse etter sosialtjenesteloven gjelder ikke økonomisk stønad til beboere i asylmottak, se ovennevnte forskrift. Mottaksinstruksen legger til grunn at nivået på ytelsene til asylsøkere skal være slik at Norge ikke fremstår som økonomisk attraktivt. Regelverket for økonomisk stønad skal støtte opp om mottaksinstruksen blant annet ved at nivået på ytelsene skal være nøkternt og ytelsen skal reduseres ved endelig avslag.

4 Historisk utvikling

I dette kapitlet beskriver vi utviklingen i satsene for basisstønaden og bruk av tilleggsstønad de senere årene. Vi ser her på perioden 2012-2022.

4.1.1 Utvikling i satser for basisstønaden¹⁸

Satsene for basisstønaden varierer som nevnt med type mottak beboeren er innkvartert i, beboers alder og sivile status og beboerens status i asylsøknaden.¹⁹ Tabellen nedenfor viser satser per 2022, for basisstønad til beboere i ordinære mottak med selvhushold, fordelt på asylstatus.^{20 21} Basisstønaden er basert på dagsatser og det månedlige beløpet vil derfor variere med lengden på måneden. Satsene i tabellen er maksimal basisstønad per måned. Differansen mellom satsen for beboere med aktiv asylsøknad²² og beboere med endelig avslag/utreiseplikt har tidligere vært omtalt som «lommepengeandelen» av basisstønaden. Denne bortfaller når en beboer får endelig avslag på asylsøknaden sin.

En enslig voksen beboer i et ordinært asylmottak med selvhushold mottar inntil 2 688 kroner i basisstønad per måned dersom beboeren har en aktiv asylsak, og 2 044 kroner dersom beboeren har endelig avslag. Som det går fram av tabellen nedenfor, vil to voksne i et parforhold (ektepar/samboere) motta en noe lavere sats enn det som tilsvarer satsen for to enslige voksne. Barn har samme rettigheter uavhengig av status, det vil si at tilleggsbeløp for enslige forsørgere og satsene for barn er de samme uavhengig av status i asylsaken.

Tabell 1: Satser for basisstønad til beboere i ordinære asylmottak per måned, etter asylstatus. Satser i 2022

Gruppe	Beboere med normal sak	Beboere med endelig avslag på asylsøknaden
Enslig voksen	Inntil kr 2 688,-	Inntil kr 2 044,-
Tilleggsbeløp for enslige forsørgere	Inntil kr 881,-	Inntil kr 881,-
Ektepar/samboere	Inntil kr 5 103,-	Inntil kr 3 287,-
Barn 0-5 år	Inntil kr 1 494,-	Inntil kr 1 494,-
Barn 6-10 år	Inntil kr 1 999,-	Inntil kr 1 999,-
Barn 11-17 år	Inntil kr 2 536,-	Inntil kr 2 536,-
Enslig mindreårig uten følgeperson	Inntil kr 3 443,-	Inntil kr 2 101,-

¹⁸ Stortinget har nylig vedtatt at basisstønaden skal økes med 54 prosent fra 1.1. 2023.

¹⁹ https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2008-035/udi-2008-035v1/#1.Beregning_og_satser_for_basisy

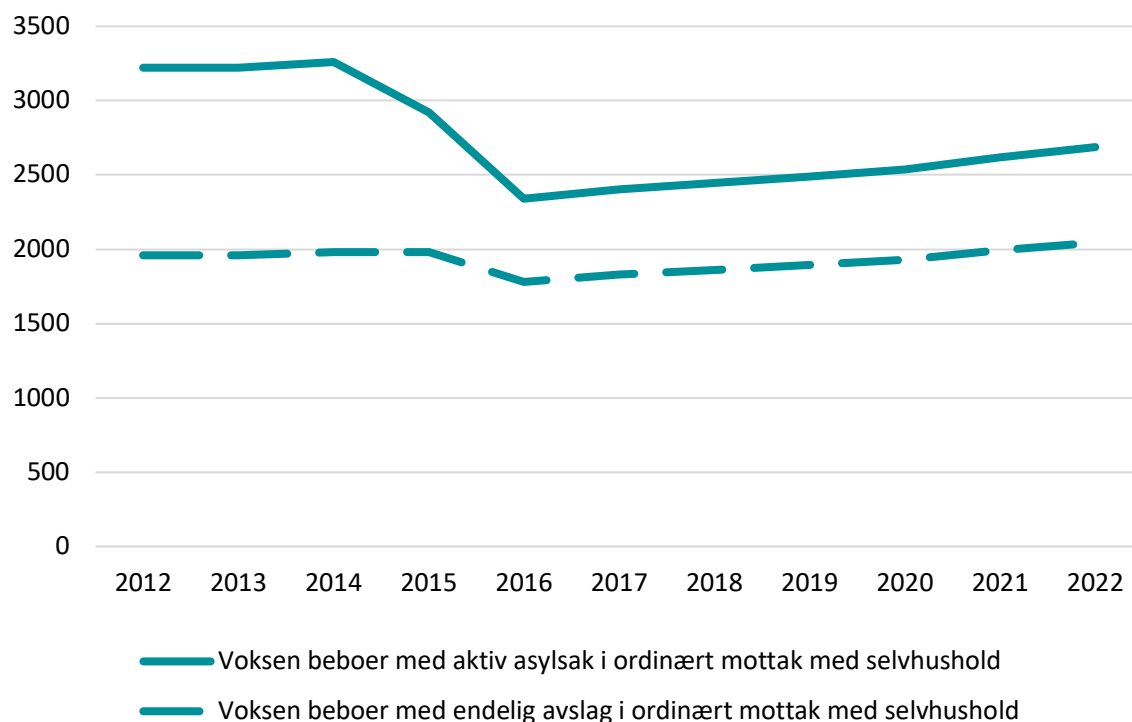
²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter hvert år satsene i tråd med Stortingets budsjettvedtak. Satsene publiseres av UDI sammen med retningslinjen til forskriften

²¹ Beboere i andre type innkvarteringer eller i ordinære mottak med kantine har andre satser.

²² Med aktiv asylsak mener vi søknad om beskyttelse til behandling hos UDI og/eller UNE.

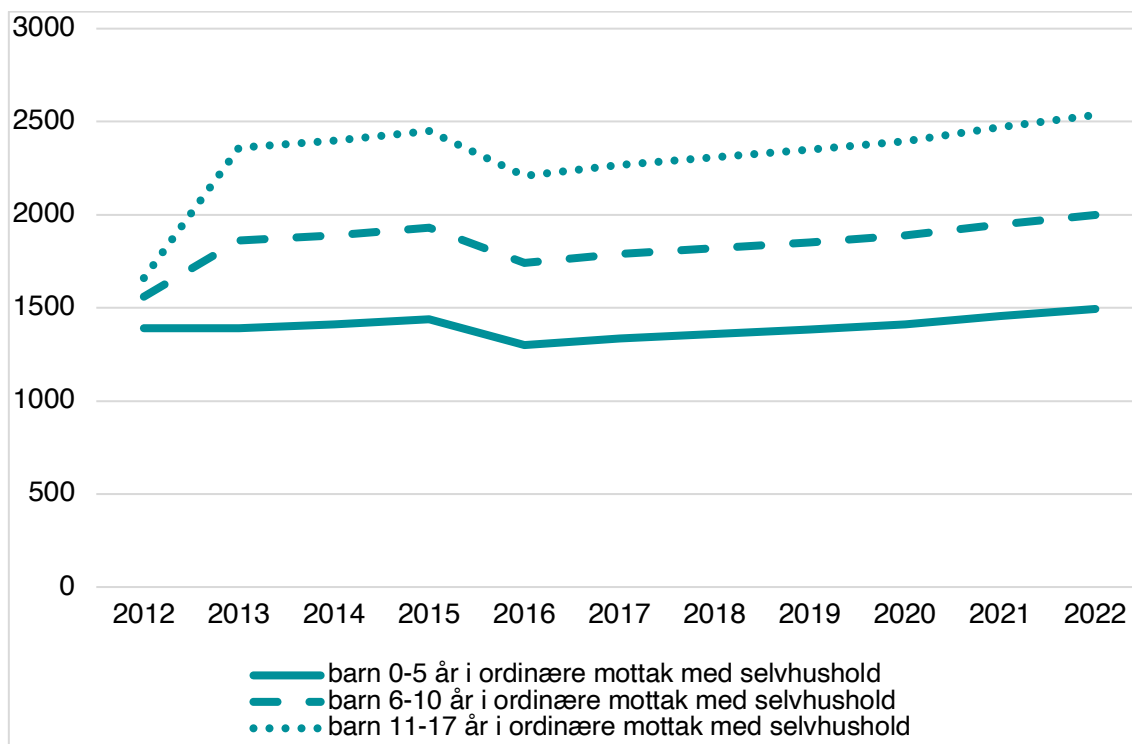
Figur 1 nedenfor viser utviklingen i beløpssatsen for en voksen beboer i et ordinært mottak, etter asylstatus. Nivået på satsene for basisstønad har endret seg lite de siste 10 årene (fra 2012). Som det fremgår av figuren, ble det gjort en betydelig reduksjon i disse satsene i 2015 og 2016, særlig for beboere med normal sak (heltrukket linje). Beløpene økte noe i årene etter, men 2022-nivået var fremdeles betydelig lavere enn nivået i 2012. For beboere med endelig avslag er beløpet for basisstønaden omtrent det samme i 2022 som det var i 2012 (stiplet linje).

Figur 1 Utvikling i satsen for basisstønad til en voksen beboer i ordinære asylmottak, etter asylstatus. 2012-2022



Figur 2 nedenfor viser utviklingen i basisstønad til barn i ordinære asylmottak. Også her ser vi at satsene ble redusert i 2016. Reduksjonen var på omtrent 10 prosent. I motsetning til satsene for voksne, ser vi at basisstønaden til barn har økt gradvis de siste årene, særlig for de eldste barna. 2022-nivået på basisstønaden for de minste barna er omtrent lik nivået i 2012.

Figur 2 Utvikling i satsene for basisstønad til barn i ordinære asylmottak, etter aldersgrupper. 2012-2022

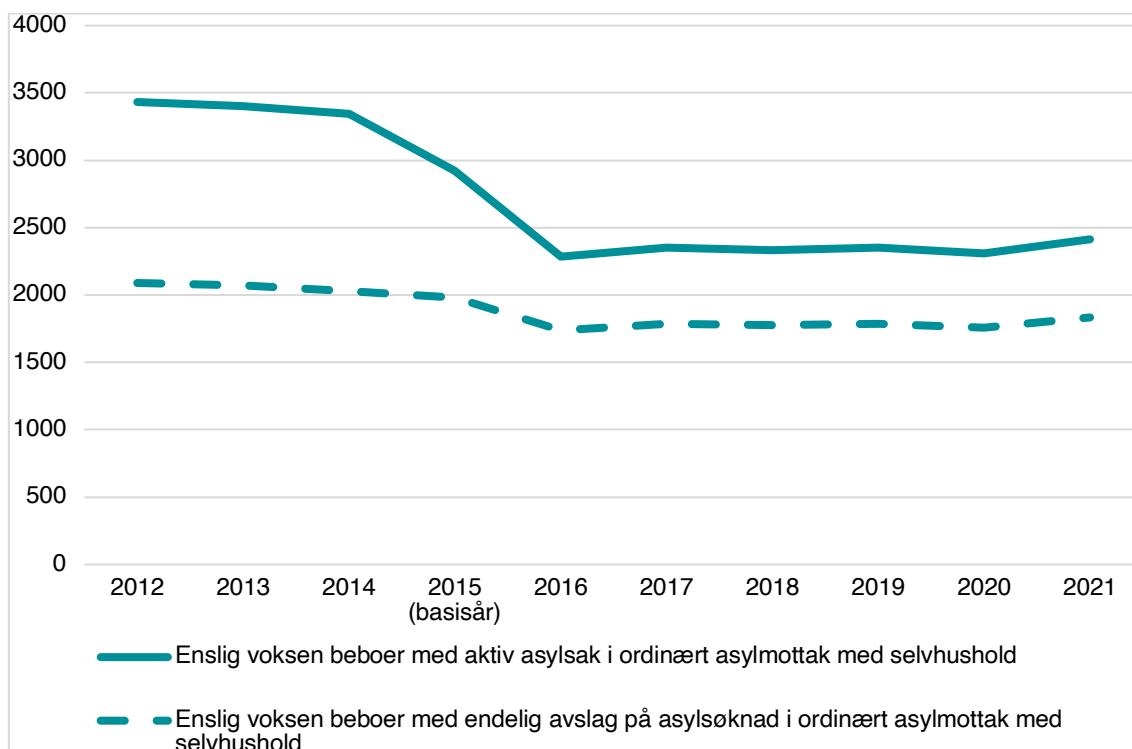


Utviklingen vist i figur 1 og 2 viser nominelle verdier på basisstønaden og tar dermed ikke hensyn til prisstigning i perioden. Høy prisstigning, særlig den siste tiden, og spesielt på matvarer, tilsier at beboerne i realiteten har fått en svekket økonomi målt i basisstønadens kjøpekraft. Figur 3 og 4 nedenfor viser utviklingen i satsene for basisstønaden for henholdsvis voksne og barn korrigert for prisstigning på matvarer.²³ Figurene viser altså utviklingen i basisstønadens kjøpekraft sammenlignet med basisåret (sammenligningsåret), som i dette tilfellet er 2015.

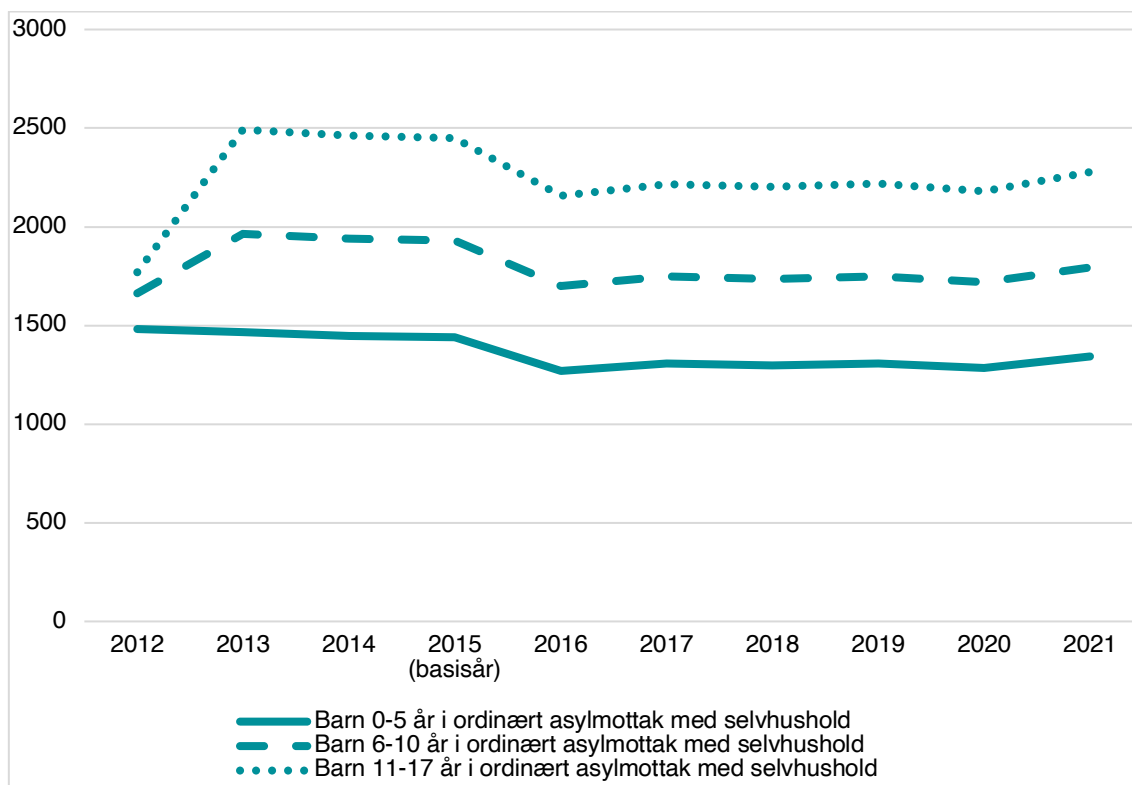
Figurene viser altså at beboeres kjøpekraft har svekket seg over tid, dette gjelder særlig voksne beboere med normal sak.

²³ Vi har benyttet SSBs konsumprisindeks etter varegrupper, hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/03014/>

Figur 3 Utviklingen i basisstønadens kjøpekraft for voksne beboere i ordinære asylmottak, etter asylstatus. (Basisår=2015).



Figur 4 Utvikling i basisstønadens kjøpekraft for barn i ordinære asylmottak, etter aldersgrupper. (Basisår=2015).



Den 1. januar 2023 ble basisstønaden for alle beboergrupper økt med 54 prosent. Det er forventet at dette vil gi noe styrket kjøpekraft for alle beboere i mottak fremover. Vår

undersøkelse er begrenset til utviklingen fram til 2022 og omfatter derfor ikke økningen i basisstønad og hvilke virkninger det eventuelt vil ha for beboernes kjøpekraft.

4.2 Utviklingen i bruk av tilleggsstønad

Vi har som nevnt fått utlevert regnskapstall for utbetalinger av tilleggsstønad og beboerstatistikk fra UDI. I regnskapstallene er utbetalingene inndelt etter noen hovedkategorier av tilleggsstønad. Dataene vi har fått dekker følgende kategorier av tilleggsstønad:

- Tilleggsytelser til akutt legebehandling
- Tilleggsytelser til akutt tannbehandling²⁴
- Egenandel og reiseutgifter til psykolog/psykiater og fysioterapeut
- Egenandel og reiseutgifter ved opphold i opptreningsinstitusjon og krisesenter
- Støtte til utstyr ved barnehage- og skolestart
- Tilleggsytelser til optiker og briller.

Tilleggsstønad kan omfatte andre typer utgifter enn de som er nevnt over (forskriften §§ 7 og 8). Enkelte kategorier som utgjør veldig små andeler av utbetalingene, som for eksempel delvis dekning av utgifter til begravelse, er ikke med i regnskapstallene vi har mottatt. Videre har vi holdt følgende kategorier utenfor i vår framstilling: Reiseutgifter ifm. barnehage, reiseutgifter ifm. norskundervisning, reiseutgifter ifm. undervisning for øvrig og medisinsk behandling etter avslag/Dublinere. Hovedårsaken til at disse holdes utenfor er endringer i UDIs kostnadsføring som innebærer at disse kostnadene har blitt ført på ulike budsjettposter i den aktuelle perioden. Dette betyr at vi ikke har regnskapstall for disse utgiftspostene for alle år i perioden. De holdes derfor utenfor for å få et mest mulig sammenlignbart bilde over bruk av tilleggsstønad.

Beboerstatistikken inneholder opplysninger om antall beboere på hvert mottak per 31.12 for årene 2014-2021, fordelt etter kjønn, aldersgruppe (under/over 18 år), hvorvidt beboer er en del av en barnefamilie eller ikke, landbakgrunn og asylstatus. Antall beboere på mottak kan variere mye i løpet av et år, noe som utgjør en svakhet ved beboerstatistikken. Status per 31.12 vil derfor ikke alltid gi et presist nok anslag på hvor mange beboere som faktisk har bodd på mottaket i løpet av det aktuelle året. For å få et mer korrekt anslag på beboerantallet har vi benyttet tilgjengelig statistikk over beboere i asylmottak etter asylmottak og måned (på udi.no). Vi benytter gjennomsnittlig antall beboere per mottak per år i vår analyse.

Regnskapsdataene og beboerstatistikken er koblet sammen for de mottakene som var mulig å identifisere i begge datasett. Det betyr at det koblede datasettet ikke er en komplett oversikt, men utviklingen antas likevel å være den samme for hele det ordinære mottakssystemet i denne perioden.

Vi har brukt statistikken for å belyse bruken av ulike typer tilleggsstønad blant beboere i ordinære asylmottak og hvordan dette eventuelt varierer med beboerkjennetegn. Vi har også undersøkt om det er sammenheng mellom omfang i bruk av tilleggsstønad og de endringene som har vært gjort i pengereglementet, herunder endringer i satser for basisstønad.

²⁴ Vi er ikke kjent med om tannbehandling som ikke er akutt inngår i denne kategorien eller ikke.

4.2.1.1 Utvikling i bruk av tilleggsstønad

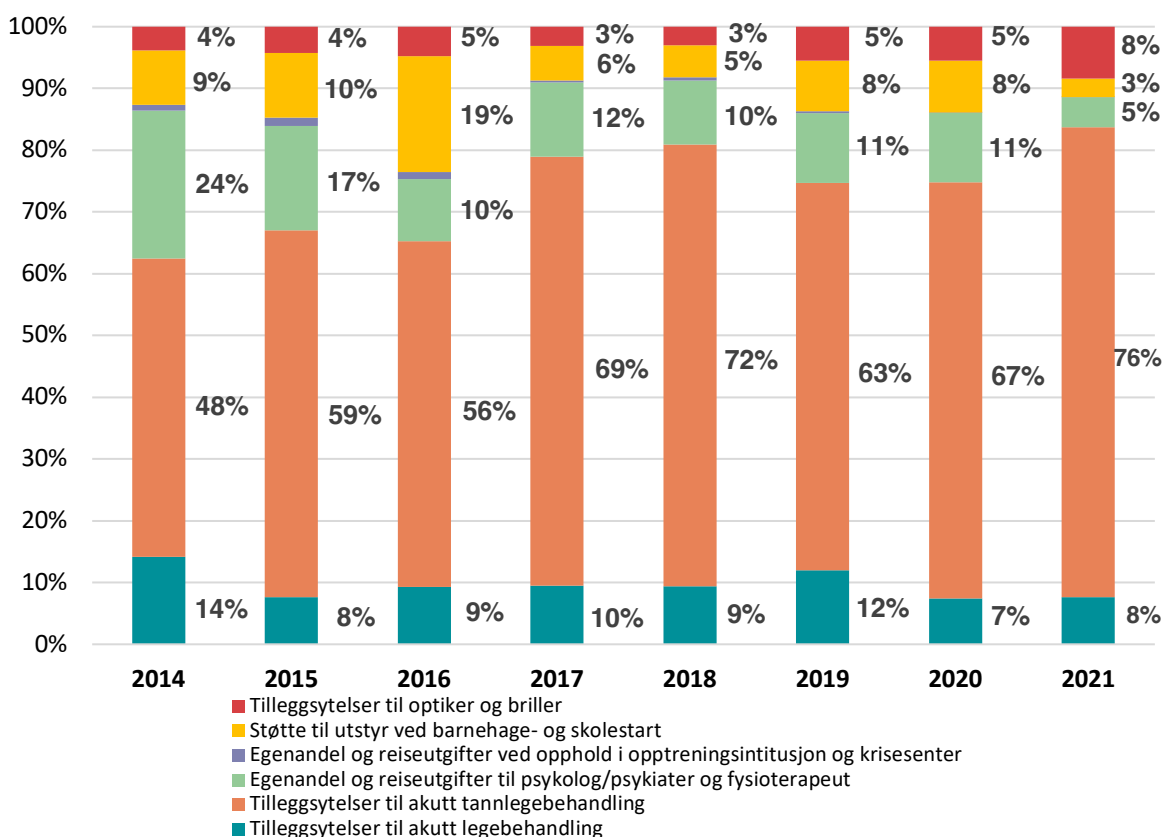
Tabell 2 nedenfor viser sum utbetalinger av tilleggsstønad (etter avgrensingen over) for årene 2014-2021. Vi ser at beløpene varierer mye i denne perioden, noe som hovedsakelig har sammenheng med svingninger i asylankomster og antall beboere i ordinære mottak. Det høyeste nivået i denne perioden var i 2016, med om lag 9,9 millioner kroner i utbetalinger av tilleggsstønad. Til sammenligning utgjorde utbetalingene i 2021 «kun» 1,9 millioner kroner.

Tabell 2 Sum utbetalinger av tilleggsstønad (utvalgte kategorier), 2014-2021²⁵

År	Sum utbetalinger av tilleggsstønad
2014	8,2 millioner kr
2015	7,3 millioner kr
2016	9,9 millioner kr
2017	9,3 millioner kr
2018	4,4 millioner kr
2019	3 millioner kr
2020	2,1 millioner kr
2021	1,9 millioner kr

Figur 5 nedenfor viser hvordan utbetalingene av tilleggsstønad fordeler seg etter ulike typer formål.

Figur 5: Utbetalinger av tilleggsstønad etter formål, 2014-2021



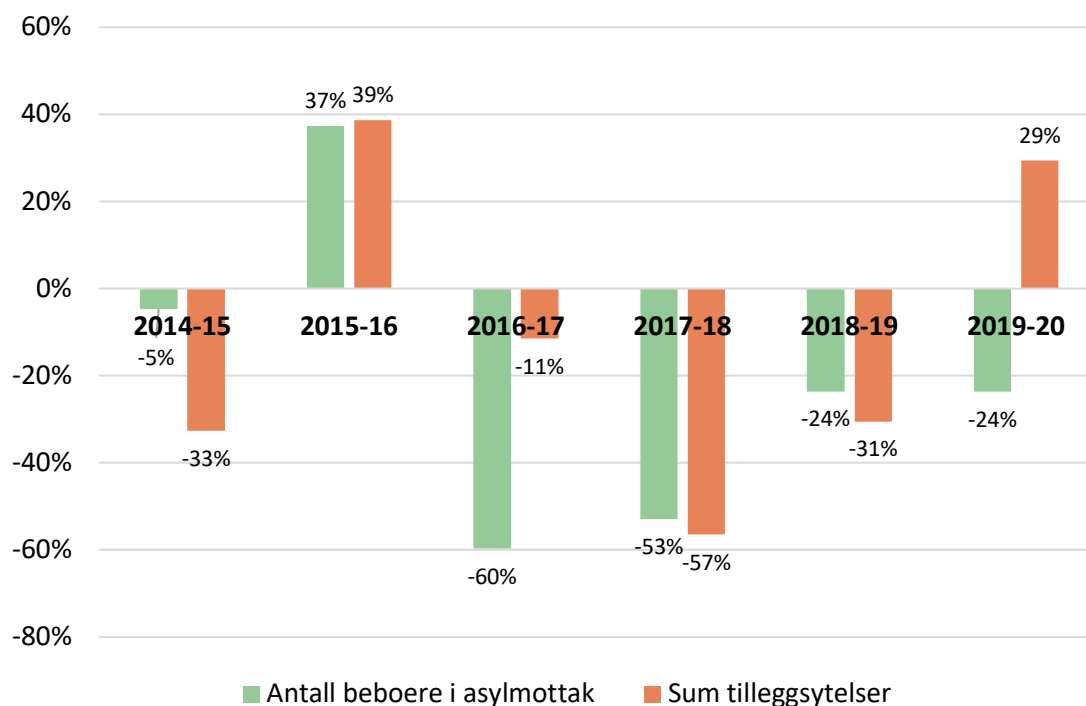
²⁵ Beløpene er rundet opp til nærmeste 100 000.

Tilleggsstønad til akutt tannlegebehandling utgjør helt klart den største andelen av utbetalingene i perioden 2014-2021. Til sammenligning utgjør tilleggsytelser til akutt legebehandling en relativt liten andel av de samlede utbetalingene av tilleggsstønad. Det er ikke dermed sagt at omfanget av beboere som får tilleggsstønad til tannbehandling er større enn de som får tilleggsstønad til akutt legebehandling. Tannbehandling er svært kostbart og UDI dekker hele behandlingen, ikke bare en egenandel. og enkelttilfeller vil derfor kunne få store utslag på de totale utbetalingene av tilleggsstønad.

Også tilleggsstønad til dekning av utgifter til egenandel og reiseutgifter til psykolog/psykiater og fysioterapeut er av en viss betydning, særlig i 2014 og 2015.

Bruken av tilleggsstønad varierer naturligvis med hvor mange beboere det er i asylmottak til enhver tid. Figur 6 nedenfor viser nettopp dette – utviklingen i sum utbetalt tilleggsstønad følger i stor grad utviklingen i antall beboere i asylmottak, men med noen få unntak. Disse kommenterer vi nærmere under figuren.

Figur 6 Utvikling fra år til år i antall beboere i mottak og sum utbetalte tilleggsstønad. 2014-2020



Som figuren viser var det fra 2014 til 2015 både en nedgang i bruken av tilleggsstønad og i antall beboere i mottak, men nedgangen er større i utbetalt tilleggsstønad. Dette kan ha sammenheng med de høye asylankomstene høsten 2015 hvorav mange bodde på akuttinnkvarteringer/transittmottak. Denne type innkvartering skal være kortvarig, og beboerne i slike mottak søker i liten grad tilleggsstønad. For asylsøkere som rakk å flytte til ordinære mottak samme året gjaldt krav om egenandeler opp til den fastsatte beløpsgrensen, noe disse beboerne trolig ikke rakk å oppfylle. I tillegg kan det være forsinkelser i innsending av refusjonskrav som innebærer at tilleggsstønad innvilget høsten 2015 ikke ble refundert før i 2016. Dette kan være noe av årsakene til at endringen i utgifter til tilleggsstønad ikke samsvarer med endringen i beboerantall fra 2014 til 2015.

Vi ser også at det ikke er «samsvar» mellom utviklingen i beboerantall og bruken av tilleggsstønad fra 2016 til 2017. Fra 2016 til 2017 gikk (gjennomsnittlig) antall beboere ned med 60 prosent, mens sum utbetalt tilleggsstønad falt med «kun» 11 prosent. Dokumentasjonen fra UDI viser at det i 2016 ble innført en øvre grense for hvor mye basisstønad en familie kan motta samlet sett (10 000 kroner). En slik grense rammet først og fremst familier av en viss størrelse ved at de fikk mindre penger til livsopphold sammenlignet med situasjonen før 2016. Det kan derfor antas at behovet for å søke tilleggsstønad økte blant denne gruppen. Det er likevel lite sannsynlig at dette er eneste forklaring på forskjellen mellom endring i bruk av tilleggsstønad og beboerantall i denne perioden. En annen årsak kan som nevnt være forsinkelser i innsending av refusjonskrav for tilleggsstønad innvilget året før. En hypotese er også at flere fikk behov knyttet til helseutfordringer og mer omfattende tannbehandling fordi de ble boende lengre i mottak.

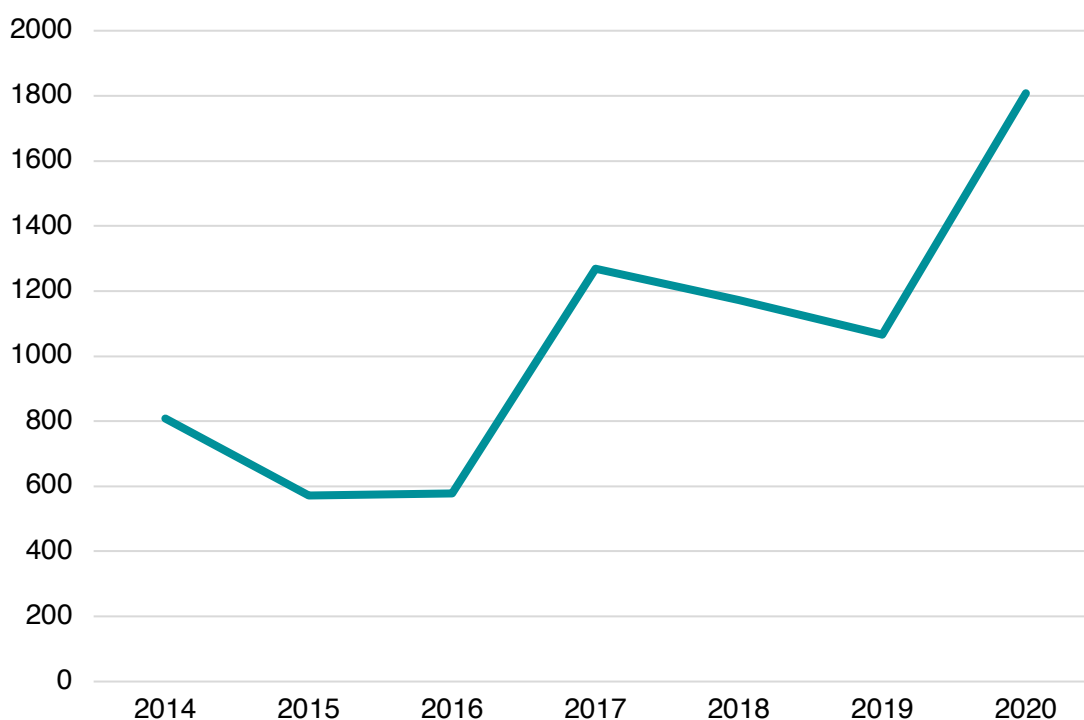
Fra 2019 til 2020 økte bruken av tilleggsstønad med 29 prosent, samtidig som antall beboere falt med 24 prosent. I denne perioden var antall beboere i mottak relativt lavt. En mulig hypotese er derfor at enkeltpersoner med store helse- eller tannhelseproblemer har fått store utslag i regnskapsstatistikken.

Som nevnt i kapittel 4.1.1 er satsene relativt uendret sett i et langt tidsperspektiv. Høy prisstigning, særlig på matvarer, tilsier at beboerne i realiteten har fått en svekket økonomi målt i basisstønadens kjøpekraft. Figuren nedenfor viser gjennomsnittlig utbetalt tilleggsstønad per beboer i ordinære asylmottak i perioden 2014-2020. Ved første øyekast kan det virke som det har vært en generell økning i bruk av tilleggsstønad per beboer siste årene. En sannsynlig forklaring på denne utviklingen er endring i sammensetningen i mottaksbefolkningen. I 2015 og 2016 var det som nevnt høye flyktningeankomster, særlig fra Syria. Flertallet av disse fikk innvilget opphold og mange hadde relativt kort botid i mottak, noe som trolig forklarer den observerte nedgangen fra 2014 til 2015/2016.

Etter hvert som antall ankomster gikk ned, har andelen beboere i mottak med endelig avslag økt betraktelig, fra 17 prosent i 2016 til 35 prosent i 2017 (44 prosent i 2020), ifølge tall fra UDI.²⁶ Ettersom det i stor grad er lengeboende beboere med endelig avslag som søker tilleggsstønad, kan denne endringen i beboersammensetning være noe av forklaringen på økningen i gjennomsnittlig utbetaling av tilleggsstønad fra 2016 til 2020.

²⁶ Andel beboere med ulik asylstatus er mål på bakgrunn av beboertall per 31.12 i de aktuelle årene.

Figur 7 Utbetalinger av tilleggsstønad per beboer (gjennomsnitt). 2014-2020



4.2.1.2 Hvordan påvirkes bruken av tilleggsstønad av beboersammensetningen i mottak?

Vi har undersøkt sammenhengen mellom bruken av tilleggsstønad og beboerkjennetegn: Kjønn, alder/familietilhørighet, asylstatus og landbakgrunn. Dette har vi undersøkt ved hjelp av regresjonsanalyser.

I analysen av samlet bruk av tilleggsstønad finner vi ingen signifikante sammenhenger mellom dette og nevnte beboerkjennetegn.

Vi har også gjennomført tilsvarende analyser for hver av hovedkategoriene av tilleggsstønad. Flere av resultatene er som forventet, eksempelvis at utgifter til støtte til utstyr i forbindelse med barnehage- eller skolestart er sterkt korrelert med andel barn og beboere med familietilhørighet. Videre finner vi en positiv og signifikant sammenheng mellom andel beboere med endelig avslag og bruk av tilleggsstønad til akutt legebehandling. Når det gjelder tilleggsstønad til akutt tannbehandling viser analysen at dette er positivt (og signifikant) korrelert med andel kvinner i mottak og andel beboere med bakgrunn fra Irak. Hvorvidt kvinner og personer med bakgrunn fra Irak har større tannhelseproblemer enn andre beboergrupper, har vi ikke noe grunnlag for å si noe om. Til slutt finner vi en positiv og signifikant sammenheng mellom andel kvinner i mottak og bruk av tilleggsstønad til egenandel og reiseutgifter til psykolog/psykiater og fysioterapeut.

5 Informasjon om regelverket til beboere

I dette kapitlet beskriver vi hvilken informasjon beboere i ordinære mottak og integreringsmottak får om regelverket for økonomiske ytelser til beboere i mottak og om andre relevante ytelser. Videre beskriver vi hvilken generell kjennskap og forståelse beboerne har til regelverket. I neste kapittel går vi nærmere inn på beboernes kjennskap til de enkelte stønadsordningene.

Beboere i asylmottak har vanligvis ikke bankkonto eller elektronisk ID. Dette medfører en del begrensninger for hvordan de kan håndtere egen økonomi.

5.1 Informasjonsformidling på mottakene

Beboerne får informasjon fra mottakene om hvilke rettigheter og plikter de har knyttet til de økonomiske ytelsene. De mottaksansatte gir informasjon, svarer på løpende spørsmål og gir veiledning til beboerne når de skal søke om tilleggsstønad og forskudd på basisstønad. De ansatte gir også informasjon om rettigheter som følger av folketrygdloven og andre lovverk.

Informasjonsformidlingen skjer hovedsakelig på tre måter – ved ankomst til mottaket, i tilknytning til det obligatoriske informasjonsprogrammet som alle beboerne ved mottakene må gjennomføre, samt gjennom individuelle samtaler når beboere har spørsmål.

5.1.1 Ved ankomst²⁷

Asylsøkere får utdelt betalingskort når de ankommer mottaket²⁸. Dette kortet kan de betale med i butikker og på betalingsterminaler, men beboerne har ikke tilgang til nettbanktjenester.

Mottaket skal innkalle beboeren til en individuell samtale i løpet av den første uken hvor blant annet økonomi og basisbeløp skal være et tema.

Denne første informasjonen handler i hovedsak om satsene for basisstønaden, det vil si størrelsen på beløpet og hvordan dette varierer ut fra familiesituasjon og status på asylsøknaden. Her er de ansatte også opptatt av å formidle at beløpet er basert på dagsatser, og at beløpet derfor kan variere noe fra måned til måned. Beboerne blir også informert om hvordan basisstønaden utbetales, hva de økonomiske stønadene skal dekke og hvordan de skal bruke betalingskortet de får utdelt ved ankomst. Ved noen mottak forteller de ansatte også at de legger vekt på å orientere beboere om at de må spare på kvitteringer fra for eksempel bussbilletter til legebesøk osv.

Ved noen mottak bistår de ansatte ved innkjøp av mat så snart den nyankomne beboeren får basisstønaden, og ved ett mottak vi besøkte kjører de ansatte beboeren innom legesenteret for å forklare hvordan betalingen der fungerer. Beboerne kan bruke betalingskortet sitt til å betale i automat, men de har ikke tilgang til banktjenester og har dermed ikke mulighet til å betale fakturaer hvis det ikke skjer manuelt i en bank.

²⁷ Vi beskriver her informasjon som gis ved ankomst til ordinært mottak. Beboerne får også noe informasjon ved ankomst til ankomstsenter/transittmottak. Dette er ikke en del av vår studie.

²⁸ Vi forstår det slik at enkelte mottak ikke har betalingskort, men gir ut kontanter. Ingen av mottakene vi har besøkt har gjort dette.

5.1.2 Informasjonsprogrammet og andre informasjonsmøter

Beboerne får også informasjon om de økonomiske ytelsene gjennom informasjonsprogrammet ved mottaket. Regelverk for økonomisk stønad er ikke en egen modul eller eget temaområde i informasjonsprogrammet, men regelverket berøres i informasjon om blant annet økonomi (styring) i hverdagen (basisstønad) og under temaet helse (modul 6) kommer man inn på tilleggsstønad og egenandeler.

Informasjonsprogrammet er modulbasert og følger en informasjonsplan med temaer og struktur. Programmet skal være mottakets verktøy for planlegging og gjennomføring av informasjonsarbeidet. Økonomi, basisbeløp og økonomihåndtering inngår i temaene i modul 1 og 2.

I modul 10 om avslag og 11 om oppholdstillatelse er økonomi et tema i den forstand at programmet omfatter informasjon om hvilke konsekvenser vedtaket har for den enkeltes økonomi.

Informasjonsmodulene i informasjonsprogrammet blir gjennomgått i grupper der det brukes tolk. UDI utarbeider informasjonsmaterieell, men mottakene gjør egne tilpasninger, og mange utarbeider informasjon i form av power-pointer selv.

UDI har ikke laget eget informasjonsmaterieell om regelverket for økonomiske ytelser. Mottakene har derfor utformet informasjon om ytelsene. For at beboerne skal få best mulig forståelse, har flere av mottakene lagt vekt på å fremstille informasjonen ved bruk av bilder, tegninger og andre visuelle virkemidler. Vi finner at det er variasjoner mellom mottakene både i type og mengde informasjon som gis til beboerne om regelverket gjennom informasjonsprogrammet.

Et av mottakene har for eksempel laget enkle tegninger som forklarer hva som skjer når en beboer går til legen. Den første tegningen viser at en beboer må ha med seg asylsøkerbeviset til fastlegen/helsesenteret og vise dette i resepsjonen. Deretter er det en tegning som viser hvordan en faktura ser ut og at denne skal brukes til å betale for helsetjenester. Neste tegning viser hva UDIs tilleggsstønad etter søknad kan dekke. Her er det bilder av en faktura, av hvit resept og blå resept. Den viser også bilde av en kvittering som beboer må legge ved en søknad. Deretter vises bilder av UDI godkjente fakturaer, til for eksempel tannbehandling og briller. Tegningen illustrerer også beløpsgrensen for UDIs frikort som er 3000 kroner for en familie.

Dette mottaket har også laget en tegning som illustrerer at en beboer får rett på barnetrygd etter å ha fått innvilget opphold. Videre hvordan beboer skal søke om barnetrygd og informere UDI om dette. Beboer samtykker til at barnetrygden overføres fra NAV til UDI.

I tillegg til informasjonsprogrammet hadde ett av mottakene vi besøkte etablert egne informasjonsmøter der beboerne kan ta opp ulike tema. Økonomi er i disse samtalene et gjentakende tema, der mottaksansatte for eksempel forklarer hvilke rettigheter beboerne har ut fra sin asylstatus, og når de må søke om tilleggsstønad.

Flere av mottakslederne opplever at det ikke er nok ressurser til å formidle informasjon om de økonomiske stønadene i informasjonsprogrammet på en så god som mulig måte.

Det inngår som en del av informasjonsprogrammet, vi har plikt til å informere om de økonomiske ytelsene. Gjør det så godt vi kan. Men det er mange punkter i hver modul. Etter to timer er alle ganske slitne. Skulle ønske vi hadde mer ressurser til det. For dette er så viktig (mottaksansatt)

Vi har ikke inntrykk av at det gis skriftlig informasjon om de økonomiske stønader til beboerne, og dersom dette gjøres er det informasjon på norsk. Det er ikke oversatt

informasjon om regelverket. På ett av mottakene vi besøkte var viktige bestemmelser i regelverket for økonomiske stønader, samt satser for basisstønad og egenandeler, hengt opp på tavlen i resepsjonen. Denne informasjonen var imidlertid kun på norsk.

5.1.3 Individuell veiledning

Selv om beboerne får informasjon om de økonomiske ytelsene gjennom informasjonsprogrammet, herunder noe informasjon om når de kan søke tilleggsstønad, er vårt inntrykk at de fleste ikke har kjennskap til hva de kan søke om av tilleggsstønad før de er i en situasjon der de har behov for dette. Da spør de ofte ansatte på mottaket, og får en veiledningssamtale. Den informasjonen de da får er mer detaljert sammenliknet med informasjonen i velkomstsamtalen og informasjonsprogrammet. En mottaksansatt sier:

De går mest inn i det når det er en aktuell sak for dem, nyttiggjør seg av informasjon eller finner ut ytterligere når det blir relevant for dem (mottaksansatt).

Ansatte i mottak opplever ofte at beboere kommer tilbake med de samme spørsmålene og problemstillingene senere, selv om de har fått det forklart av de ansatte.

Vi bruker mye tid på individuell informasjon fordi det er så innfløkt (mottaksleder).

Vi har også inntrykk av at det ikke alltid brukes tolk i slike veiledningssamtaler. Dette kan være en medvirkende årsak til at beboerne ikke alltid forstår alt som blir forklart dem. Videre påpeker enkelte mottaksansatte/ledere at det kan være vanskelig for beboerne å forstå helheten i regelverket når de får forklart regler som gjelder i en bestemt situasjon. De kan også oppleve at beboere kan være skeptiske til informasjonen de får og knytter dette til at beboere kan ha negative erfaringer fra systemer og forvaltning i hjemlandet.

Ved et av mottakene gjennomføres et løp med tre individuelle velkomstsamtaler til alle. Den første finner sted samme dag som beboeren ankommer, og da gis det praktisk informasjon, for eksempel om utbetaling av basisstønaden. Den andre samtalen går mer i dybden, i denne gis det informasjon om rettigheter og plikter knyttet til legebesøk og tannhelse, herunder om egenandeler. I den tredje samtalen gis beboeren veiledning om hvordan de bør bruke pengene de får. Det inngår også annen type informasjon som ikke er knyttet til økonomi i de tre samtalen.

5.2 Hvilken informasjon opplever beboerne at de har fått

Det er stor variasjon i hva slags og hvor mye informasjon beboerne oppgir å ha fått om de økonomiske ytelsene. De fleste av beboerne husker å ha fått nokså generell informasjon kort tid etter ankomst. De forteller at dette har vært informasjon om hvor mye penger de har til livsopphold, hvor ofte basisstønaden utbetales, og hvordan satsene varierer med asylstatus.

Det er generell informasjon vi har fått fra mottaket. Ja, dere får så og så mye penger, betales to ganger i måneden. Først to uker. De har ikke gått gjennom alle lovene (beboer)

Det jeg husker er at vi fikk beskjed om at vi skulle få så og så mye penger, utbetales på den måten. Veldig muntlig informasjon. Ikke noe skriftlig (beboer).

Da jeg flyttet til asylmottaket fikk jeg et bankkort, fikk beskjed om at jeg fikk så mye og så mye penger, men at om jeg fikk endelig avslag får jeg mindre (beboer).

På spørsmål om de kjenner regelverket for økonomiske ytelser er det en del beboere som ikke kan huske å ha fått noe informasjon om regelverket, det gjelder særlig beboerne med relativt kort botid i mottak. I flere av intervjuene med beboere med lengre botid fremkommer det etter hvert at beboerne vet mer enn de først gir uttrykk for – men flere forbinder ikke den innsikten de har med regler og rettigheter.

Beboere som har bodd på ulike mottak erfarer at det varierer fra mottak til mottak hvor mye informasjon som gis om regelverket for økonomiske ytelser.

Flere av beboerne forteller om situasjoner hvor de har tatt kontakt med ansatte ved mottaket for å få informasjon om mulighetene for å søke tilleggsstønad.

Generelt, vi går bort til de ansatte på asylmottaket, vi kan ikke lese det (i reglene), ofte spør vi dem, av og til får vi informasjon, de bestiller ikke tolk, men vi får en del informasjon, de forklarer for oss, har vi rett eller ikke (beboer)

Sammenfallende med det de mottaksansatte forteller er vårt inntrykk at informasjonen beboerne har ofte er relatert til konkrete problemstillinger og egne erfaringer med å søke om å få dekket en utgift. De som for eksempel har hatt behov for å gå til lege eller kjøpe medisiner har fått informasjon om hvilke rettigheter de har knyttet til dette. Noen få husker imidlertid at de har deltatt på felles møter der det ble gitt informasjon om økonomiske rettigheter og regelverket.

Mottaksansatte erfarer at mange beboere har stort behov for veiledning og bistand, og det er vanskelig for dem å sette seg inn i egne rettigheter. Dette er også det inntrykket vi får gjennom det beboerne forteller. En beboer sier for eksempel:

Når vi snakker om regler og å vite hva slags rettigheter vi har, det er vanskelig, komplisert, vi har ikke forstått det helt, vi har ikke fått basisinformasjon om det (beboer)
Mitt barn trenger briller, men jeg vet ikke om vi har rett til å få støtte til det.

En annen sier:

En av bekymringene vi opplever er å besøke tannlege, helseproblemer, optiker, vi vet ikke, får vi den støtten vi trenger eller ikke. Og hvis vi får innvilget søknad, vi må betale litt og litt senere. Av de lille pengene vi får, vi må betale litt og litt (beboer).

De beboerne som har en aktiv asylsøknad, må som beskrevet betale en egenandel før de får refundert utgifter. Mange beboere når ikke egenandelstaket i den perioden de bor på mottaket. De har svært knapt med penger, og det er mangelen på penger de er mest opptatt av. De vil helst unngå å måtte bruke penger på en utgift til helse eller lignende. Da vi spurte om de kjente regelverket for når de kunne søke tilleggsstønad, var det mange som misforsto hva vi snakket om, og trodde dette gjaldt en ytelse de kunne få uten å betale egenandel. Det er mangelen på penger som beboerne er opptatt av. I tillegg er de opptatt av hvilke rettigheter de har til tjenester som for eksempel tannbehandling.

Beboere med avslag kjenner godt til at de får dekket utgifter til lege og medisiner dersom det er «akutt eller livsviktig». De vet at de slipper å betale egenandeler, og flere omtaler at dette er gratis for dem. Men mange gir uttrykk for å være frustrerte over hva som defineres som akutt og livsviktig, og de sier også at dette ikke er klart for dem.

For øvrig varierer kjennskap til regelverket i noen grad med botid. Dette har sammenheng med at de med lang botid har opplevd flere situasjoner hvor det er aktuelt å søke om tilleggsstønad. Mange med lang botid har dessuten avslag.

Et kjennetegn ved beboernes kjennskap til de økonomiske stønadene er at de har fått informasjonen om regelverket gjennom andre. De kan enten ha fått det fra mottaksansatte eller fra andre beboere ved mottaket. Ingen av beboerne vi har intervjuet har «førstehånds» kjennskap til regelverket for økonomiske stønader.

Beboere kan oppleve å få ulike svar på sine spørsmål om økonomisk stønad, avhengig av hvem de spør.

Det har veldig mye å si hvem som er ansatt, hvem som er saksbehandler, noen gjør mye for å hjelpe deg, finne løsninger, noen er veldig firkantet, og gjør ikke mye for å hjelpe deg (beboer)

Forståelsen for regelverk og forvaltning har også sammenheng med beboernes bakgrunn. For noen er det for eksempel vanskelig å forstå forskjellen på en faktura og et inkassokrav.

Det skjer løpende endringer i forvaltningen av regelverket. For eksempel er det flere beslutninger som etter innføringen av MOT tas av UDI, og som kan ha ført til lengre ventetid for beboere sammenlignet med tidligere. Vi erfarer at beboere ofte ikke forstår hvorfor saksbehandlingen tar lenger tid, men knytter dette til enkeltpersoner ved mottaket. For eksempel kan de forklare det med at den tidligere lederen gjorde en bedre jobb eller at på det mottaket de bodde før var de mye flinkere.

Når det gjelder ulike instansers ansvar for å finansiere tjenester er det liten kjennskap til dette blant beboerne. Mange kjenner til NAV, de vet for eksempel at deltakere i introduksjonsprogrammet får penger gjennom NAV, men det er liten kunnskap om hvordan helsetjenester og sykehus blir finansiert og om når UDI har finansieringsansvar og når de ikke har det. Disse funnene er sammenfallende med funn i Hernes m.fl. (2022) og FHI sin rapport Informasjon om helse, helserettigheter og helsetjenester til beboere i ankomstsenter og transittmottak (2017).²⁹

5.2.1 Hva mener mottaksansatte kan bidra til økt kjennskap til regelverket?

Flere av mottakslederne vi har intervjuet mener at UDI bør utarbeide skriftlig informasjon om reglene og praksis knyttet til de økonomiske ytelsene, dette bør være på beboernes egne språk. Ledere og ansatte ved mottakene mener at det ville være nyttig å ha skriftlig, oversatt informasjonen som de kan bruke i informasjonsarbeidet ved mottakene.

Imidlertid påpekes det at regelverket er komplisert og kan være vanskelig å forstå selv om det oversettes fra norsk. Det er derfor viktig at skriftlig informasjon fremstilles i en form beboerne forstår. En mottaksleder sier for eksempel:

Kunne tenke meg å lage et veldig lett skjema, der det står hva de har rett og ikke rett til. Enkelt med bilde.

Et annet forslag var å fremstille regelverket i en tekst der noen caser med eksempler ble inkludert, slik at beboerne kan gjenkjenne situasjonen.

Noen foreslår også at informasjon om de økonomiske ytelsene, og om eventuelle endringer, kan sendes på e-post, direkte til beboere. Én mottaksleder trekker frem at mange beboere bruker e-post, og at en slik praksis ville forenklet arbeidet til de mottaksansatte.

Du har fått mail, hva er det du ikke forstår. I stedet for å booke samtale og finne problemstilling. Det ville forenklet deres forståelse og vår.

En informasjonsansvarlig ved et annet mottak foreslår at det kan lages informasjonsvideoer om de økonomiske ytelsene på ulike språk, som beboerne kan få tilgang til gjennom QR-koder. Ulike koder for ulike språk kan skrives ut på papir og gis

²⁹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/forsknings-og-utviklingsrapporter/informasjon-om-helse-helserettigheter-og-helsetjenester-til-beboere-i-ankomstsenter-og-transittmottak-2017/>

til beboerne, og de kan så scanne disse med smarttelefon, som mange bruker. Det vises til informasjonsfilmer laget av Caritas, om å være ny i Norge, arbeidsliv og integrering, laget på ulike språk.

5.3 Veiledningsplikt: Hvilken veiledningsplikt har UDI?

Det er ingen særskilte regler for veiledning til beboere i asylmottak. Forvaltningsloven § 11 første ledd slår fast at forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet er at veiledning skal gjøre det mulig for den enkelte å ivareta sine interesser på egen hånd.

Veiledningsplikten er ikke begrenset til saker som gjelder enkeltvedtak. Veiledningsplikten oppstår likevel bare i forbindelse med en konkret sak eller der noen spør eller kommer i kontakt med forvaltningen i et aktuelt tilfelle som har betydning for ham eller henne. For beboere i mottak vil det blant annet være rettigheter og plikter etter forskriften om stønad det er aktuelt å gi veiledning om.

Veiledningsplikten skal gjøre det enklere for den enkelte å skaffe seg oversikt over sine rettigheter og plikter og dermed gjøre det enklere å ivareta sine interesser.

Med tanke på selvstendigjøring er det spesielt viktig at beboere i mottak får denne veiledningen. Veiledning kan ses på som noe som bidrar til å skape tillit til forvaltningen. I tillegg kan veiledningsplikten bidra til å effektivisere saksbehandlingen, f.eks. ved at sakene så tidlig som mulig blir godt nok opplyst. For eksempel vil en riktig utfylt søknad kunne gjøre behandlingen raskere og spare forvaltningen for klagesaker. Veiledningsplikten bidrar dermed til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet og til å fremme en god og effektiv forvaltning.

En aktuell form for veiledning for beboere i asylmottak er å legge til rette for hvordan de enkelt kan søke om goder. Veiledningsplikten går ikke så langt som til å gi omfattende hjelp, bistand eller rådgivning. Veiledningen kan tilpasses til organets situasjon og kapasitet, men også til personlige forhold knyttet til den private som trenger veiledning. Den enkeltes behov for veiledning må avveies mot forvaltningens ressursbruk.

En del av de konkrete veiledningspliktene til forvaltningen er nedfelt i kap. 2 i forvaltningslovforskriften.³⁰ Forvaltningsorganet avgjør selv om veiledningen til parter og andre skal gis skriftlig eller muntlig. Det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning. Forskriftens § 3 fastslår også at organet bør "hjelp til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp". Videre bestemmer forskriften hvilket innhold offentlige søknadsskjemaer skal ha (§ 5). I praksis har forvaltningsorganet relativt stor frihet til å bestemme når og hvordan veiledning skal gis, så lenge det bidrar til å gjøre det mulig for den enkelte å ivareta sine interesser i en konkret sak eller mer generelt.

I tillegg til den alminnelige veiledningsplikten har forvaltningsloven enkelte utfyllende og mer presise regler som bare gjelder i saker om enkeltvedtak, som § 16 om forhåndsvarsel, § 17 om utredning og fremlegging av opplysninger og § 27 tredje ledd om hvilke opplysninger om klageadgangen parten skal få i underretningen om vedtaket.

Beboere i asylmottak har etter utlendingsloven § 4 samme rettigheter og plikter som norske statsborgere. Dette gjelder med mindre annet følger av gjeldende rettsregler.

³⁰ Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven.

Etter sosialtjenesteloven § 17 har sosialtjenesten en veiledningsplikt som går videre enn reglene i forvaltningsloven.

Personer som har søkt om beskyttelse, og som er i, eller kan få statlig innkvartering, har ikke krav på *individuelle tjenester* etter sosialtjenesteloven, med *unntak av opplysning, råd og veiledning*. Dette følger av forskrift av 16. desember 2011 nr. 1251. Beboere i asylmottak har dermed rett på veiledning etter sosialtjenesteloven.

I sosialtjenesteloven skal det gis «opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det».

Det skal gis opplysninger som kan hjelpe personen til å søke trygd eller andre støtteordninger, arbeid hos arbeidsformidlingen, barnehage, skole osv. I mange tilfeller vil det bero på organets situasjon og kapasitet hvor inngående denne veiledningen skal være.

Beboere i asylmottak vil først og fremst ha interesse av å bli kjent med sine rettigheter og plikter etter stønadsforskriften, men reglene i sosialtjenesteloven vil som nevnt kunne komme supplerende til anvendelse.

5.3.1 Oppfyller UDI sin veiledningsplikt?

De fleste asylmottakene er private og har ikke en selvstendig veiledningsplikt. Det er UDI som har veiledningsplikt og som må tydeliggjøre hvilken veiledning mottakene skal gi i avtalen de har med mottakene. I avtalen bør plikt til opplysning være tydeliggjort og hvilken bistand mottakene skal gi i utfylling av søknadsskjemaer. Dette er spesielt relevant for denne gruppen.

UDI har også plikt til å følge opp at mottakene gir informasjon og veiledning i tråd med avtalen. Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å konkludere når det gjelder spørsmålet om UDI oppfyller veiledningsplikten. Men vi mener det er uheldig at utforming av informasjon og veiledning i så stor grad som i dag er opp til det enkelte mottaket.

Veiledningen som gis skal tilpasses mottaker slik at vedkommende kan nyttiggjøre seg den. Beboerne i asylmottak har spesielle utfordringer knyttet til språk, kultur og liten kjennskap til det norske samfunnet. Dette er forhold forvaltningen må ta hensyn til.

5.4 Oppsummering og drøfting

Asylmottakene har ansvar for å informere beboere om regelverket for økonomisk stønad og veilede i spørsmål som gjelder søknad om tilleggsstønad.

Vi finner at mottakene i hovedsak informerer ved ankomst, gjennom informasjonsprogrammet og i individuelle samtaler med beboerne.

Slik vi forstår det inngår informasjon om basisstønden eksplisitt i informasjonsprogrammet. Informasjon om tilleggsstønad, egenandeler og rettigheter i folketrygden er ikke eksplisitt omtalt i informasjonsprogrammet.

Informasjonen beboerne får er hovedsakelig muntlig. UDI har ikke utarbeidet materiell som dreier seg om de økonomiske stønadene, mottakene har i mange tilfeller laget eget informasjonsmateriale om regelverket. Flere av mottakene har lagt vekt på å fremstille informasjonen ved bruk av bilder, tegninger og andre visuelle virkemidler. Både type og mengde informasjon som gis til beboerne om regelverket varierer mellom mottakene.

Når informasjonsmateriellet er egenutviklet av mottakene er det avhengig av at de ansatte har god kunnskap og forståelse for regelverket. Det er en risiko for at beboere får ulik informasjon ved de ulike mottakene.

Generelt finner vi at beboerne har begrenset kjennskap til, og innsikt i regelverket for økonomiske ytelser. Kjennskapen de har varierer, men er ofte overfladisk og fragmentert. Beboernes kjennskap til i hvilke tilfeller de kan søke tilleggsstønad er først og fremst knyttet til at de har vært i situasjoner hvor dette har vært et aktuelt spørsmål.

Flere av de ansatte ved mottakene etterlyser bedre informasjonsmaterieell om regelverket for økonomiske stønader. De mener at denne informasjonen bør være på beboernes eget språk.

Vi mener det bør utformes informasjonsmaterieell som sikrer at beboerne får bedre informasjon og at informasjonen som gis i større grad er lik mellom mottakene. Vi mener at enkle visualiseringer vil hjelpe beboere til å forstå systemet og hvilke utgifter de kan søke om å få dekket, samt hva som skal til for å få de dekket.

Vi har inntrykk av at beboerne har god kunnskap om basisstønaden og hva som påvirker satsen. Når det gjelder regelverk for tilleggsstønader og ytelser fra Folketrygden har mange lav forståelse. Vi mener det er viktig at beboerne får bedre informasjon om disse ordningene.

Vi mener imidlertid at regelverket er så komplisert slik det er i dag, at det ikke er realistisk at beboerne skal kunne «slå opp» i reglementet og bruke det aktivt. Med komplisert mener vi at regelverket har mange detaljer og inneholder begreper som kan være vanskelig å forstå. Etter vår vurdering vil de ansatte uansett ha en viktig veilederrolle. Dette vil gjelde selv om det gjøres forenklinger i regelverket.

Vi mener videre at UDI i større grad bør følge opp hvilken informasjon og veiledning som gis på mottakene. Beboere i asylmottak har ofte lav kompetanse på norsk offentlig forvaltning og norsk språk. Veiledningen de får må ta utgangspunkt i den situasjonen beboerne er i. Vi er usikre på om UDI oppfyller den veiledningsplikten de har i dag.

6 Hvordan fungerer regelverk og forvaltning?

I dette kapitlet beskriver vi hvordan regelverk og forvaltning fungerer. Reglene som ble forskriftsfestet i juni 2022, var tidligere fastsatt i pengereglementet. Da vi gjennomførte datainnsamlingen var det pengereglementet som gjaldt, og i pengereglementet er begrepet ytelse brukt i stedet for stønad. Det er også det begrepet ansatte i mottak bruker. Vi bruker derfor begrepet ytelse når vi refererer de mottaksansatte i dette kapitlet.

Vi beskriver beboernes kjennskap og erfaring med de ulike stønadene, mottaksansattes erfaringer og hvordan forvaltningsansvaret er delt mellom mottakene og UDI. Vi gjennomgår de ulike ytelsene hver for seg.

6.1 Basisstønad

Basisstønad til beboerne utbetales som tidligere beskrevet to ganger i måneden og er basert på dagsatser. Summen som utbetales avhenger av antall dager i måneden.

Basisstønaden er den viktigste stønaden for beboerne. Den er løpende, skal sikre livsopphold og er den ytelsen alle beboerne har et forhold til og er opptatt av. Vi mener derfor det er viktig å redegjøre for hvordan denne fungerer.

6.1.1 Beboernes kjennskap og erfaring

Beboerne vi har intervjuet kjenner ganske godt til basisstønaden. Alle vet hvor mye penger de får hver 14. dag. De fleste har også kjennskap til hvordan beløp og satser varierer ut fra asylstatus.

Vi ble orientert ved ankomst om at hvis man får avslag går satsen ned.

Flere beboere har selv opplevd at størrelsen på ytelsen varierer med asylstatus:

Hvis man har avslag får man 900 kroner hver 14 dag. En stund var det uroligheter i Etiopia, da fikk vi ordinær sak og litt mer penger, men nå er vi tilbake til avslag og får mindre penger.

Til tross for at flertallet av beboerne gir uttrykk for at de vet hva de får i basisstønad og hvordan denne fastsettes, opplever likevel mange at de ikke har tilstrekkelig innsikt i regelverk eller rettigheter. På spørsmål om de kjenner regelverket er et vanlig svar:

Jeg vet ikke hva slags lover og regler dere snakker om, men jeg vet at vi hver 14. dag får penger ut fra dagene i måneden, mer vet jeg ikke.

De fleste vet at basisstønaden beregnes ut fra dagsatser, og at dette kan føre til at de får mindre penger utbetalt en måned, men det er enkelte beboere som gir uttrykk for at de ikke vet hvorfor det de får utbetalt varierer.

6.1.2 Forvaltning av basisstønad

Basisstønaden til beboerne beregnes automatisk i saksbehandlingssystemet MOT med utgangspunkt i de opplysningene som er registrert om beboerne i systemet. Det vil si at det i beregningen tas hensyn til beboerens alder, familiesituasjon, status på asylsøknaden og type innkvartering. UDI har ansvaret for utregningen av basisstønaden. Asylmottakene mottar betalingslister med summene som skal utbetales til hver enkelt beboer gjennom MOT, og kontrollerer at disse summene stemmer. Dersom de mottaksansatte oppdager feil blir UDI orientert om dette. Det kan for

eksempel være feil knyttet til beboers status eller familieforhold. UDI retter eventuelle feil, og mottakene betaler deretter ut penger til beboerne. Disse pengene blir satt inn på det kontantkortet som beboere har. Enkelte mottak utbetaler basis i kontanter. Mottakene får pengene refundert fra UDI i etterkant.

Vi erfarer at arbeidsprosessene knyttet til utbetaling av basis er ganske lik ved mottakene. Den eneste forskjellen gjelder selve utbetalingene gjennom mottakenes nettbankløsninger. Noen mottak har mulighet til å laste opp en samlefil med utbetalingene i mottakets nettbankløsning, mens andre mottak plotter inn hver sum som skal betales ut i nettbanken.

Arbeidsprosessen tilknyttet beregning og utbetaling av basisstønaden er som følger:

1. Basisstønaden beregnes i saksbehandlingssystemet MOT
2. Asylmottak kontrollerer betalingslistene og melder eventuelle feil til UDI
3. UDI retter opp eventuelle feil
4. Asylmottak betaler ut basisstønad, som de i etterkant får refundert fra UDI

6.1.2.1 Mottaksansattes synspunkter på ansvarsfordelingen

Mange av de ansatte vi har intervjuet synes at forvaltningen av basisstønaden stort sett fungerer greit. Det kommer likevel en del synspunkter på elementer som kunne fungert bedre.

En ulempe ved dagens fordeling av oppgaver knyttet til basisytelser – der mottakene blir «mellomledd» i forvaltningen – er at det kan ta en dag eller to fra en beboer kommer til mottaket før vedkommende får utbetalt basisytelsen. Dette er uheldig ettersom beboeren har behov for å handle inn mat umiddelbart etter ankomst. I slike tilfeller må mottaket legge ut for beboer eller gi et forskudd fra egne midler. Slike mellomløsninger medfører ekstraarbeid for de mottaksansatte.

Noen av de mottaksansatte og lederne vi har snakket med opplever at håndteringen av basisutbetalingene var enklere før MOT ble innført. Mange beskriver prosessene i MOT som omstendelige og tidkrevende. Det påpekes at kontrollen av ytelsene var enklere tidligere fordi mottakene hadde adgang til å gjøre rettinger ved feil, mens det i dag må gå via UDI. Etter at MOT ble implementert er det også blitt vanskeligere for mottakene å få en oversikt over hvor mye hver beboer skal ha utbetalt ved hver utbetalingskjøring, og de kan bruke lang tid på å gå gjennom betalingslisten. Ifølge de ansatte handler dette om at beløpet fra UDI kommer i en samlet sum, og ikke som en oversikt som viser hvor mye som skal til hver enkelt beboer. Dette er særlig utfordrende dersom det forventes at noen beboere skal ha forskudd eller trekk i basisstønaden.

Noen av de mottaksansatte ønsker at flere prosesser kunne håndteres internt mellom mottaket og beboer. De mener at dette ville gjort forvaltningen enklere og mer oversiktlig for mottakene. Andre ønsker at forvaltningen av de økonomiske ytelsene skal håndteres direkte mellom UDI og beboer. Flere har oppfattet at dette egentlig var hensikten med utviklingen av MOT, og også et premiss for at kravet om en økonomistilling ved mottakene ikke ble inkludert i de nye driftsavtalene. En driftsoperatør uttaler følgende om ansvarsfordelingen knyttet til utbetaling av basisstønad:

Jeg synes det er litt underlig. Nå klargjør UDI. Så skal mottakene kontrollere om det stemmer. UDI kunne klargjort og betalt ut ferdig, ikke at mottakene skulle hatt ekstra jobb med det. Aller helst burde UDI styre basis, og betale direkte ut til beboerne. I gamle dager gjorde mottaket hele prosessen. Da hadde mottaket ressursene til å jobbe med

økonomi. Det falt bort etter MOT ble innført. Da vi fikk vi de nye basiskontraktene. (driftsoperatør)

6.1.2.2 utfordringer i MOT

Systemet har hatt en del innkjøringsproblemer som har ført til utfordringer i forvaltningen. Det er et pågående arbeid å rette disse opp og mange av feilene er også blitt rettet opp. I intervjuene med mottaksledere forteller de om mange problemer med MOT, og ikke alle utfordringene skyldes innkjøringsproblemer. Eksempler er:

- Enkelte opplever som nevnt at det er mye feil i beregningene av basisstønad. De mottaksansatte skal kontrollere om det er riktig ytelse i MOT, og de bruker mer tid på disse kontrollene enn tidligere.
- De ansatte ser ikke umiddelbart nye beboere og dato for ankomst i systemet. Dette er viktig for at de skal kunne holde oversikt. Mottakene får ikke hentet ut komplette lister over beboere fra systemet, og det er krevende å se hvilke beboere som er i familie.
- De mottaksansatte må hver 6. måned dokumentere at beboerne er ubemidlet i MOT. Går det over et halvt år uten at dokumentasjonen fornyes, blir det et avvik. I MOT får ikke de mottaksansatte varsel om når dokumentasjonen utløper, noe som var mulig i det tidligere systemet (SESAM).

6.1.3 Forskudd på basisstønaden

Beboere i asylmottak med en aktiv asylsak kan søke om å få utbetalt forskudd på basisstønaden dersom de har en spesiell utgift de skal dekke, for eksempel utgifter til medisiner, lege eller tannlege (jf. § 9 i stønadsforskriften). Beboere med avslag har redusert basisutbetaling og kan dermed ikke trekkes ytterligere i basisstønaden. Denne beboergruppen har derfor ikke adgang til å søke forskudd på basisstønaden.

6.1.3.1 Beboernes kjennskap til og erfaring med forskudd på basisstønad

Vi finner at hvilket kjennskap beboerne har til muligheten for å søke om forskudd på basisstønaden varierer. Noen har ikke hørt om muligheten, mens andre har hørt at de kan få forskudd for å dekke helseutgifter.

De som kjenner til muligheten er klar over at dette i praksis er et lån, som betales tilbake til UDI ved trekk i fremtidige utbetalinger av basisstønaden. Dette oppfattes av de fleste som en lite gunstig løsning ettersom de har så lite penger i utgangspunktet.

Jeg tror det finnes mulighet for forskudd, men skal aldri prøve det. Hvordan skal man betjene et lån når man får så lite. Det går ikke an. (beboer)

Kort sagt. Hvis jeg skal dekke 250 kroner i utgifter til medisiner får jeg mindre penger til disposisjon. Jeg klarer ikke å overleve hele måneden. (beboer)

Noen sier de har spurt de mottaksansatte om muligheten, men fått beskjed av om at de må vente og spare av egne midler. Av de beboerne som har fått forskudd på basisstønaden tidligere er det flere som har erfart at det er lang ventetid på behandling av søknaden, og at dette er uheldig fordi de trenger midlene til kjøp av medisiner med en gang og ikke om noen uker.

En gang spurte jeg om å låne 200 kroner. Mottaket sa det kan ca. tre uker før jeg får penger. Da søkte jeg ikke for jeg trengte det den dagen. Det var til antidepressiva. Jeg lånte penger fra kjæresten min i stedet (beboer).

Mange av beboerne forteller at de i de tilfellene de trenger penger til en ekstra utgift for eksempel medisiner, låner de penger av venner. Noen forteller at de har lånt penger av

kirken de tilhører. Vi kjenner ikke til om mottaket har hatt kontakt med UDI for å få fortlgang i prosessen i de sakene beboere forteller om.

Men det er ikke alle beboere som har mulighet til å låne penger privat. Både beboere og mottaksansatte forteller om eksempler på personer som unngår å oppsøke helsehjelp eller kjøp av medisiner fordi de ikke har råd til å betale egenandelen. De opplever ikke forskudd på basis som en gunstig løsning.

6.1.3.2 Mottakenes håndtering av forskudd på basisstønad

Det er UDI som vurderer søknaden om forskudd på basisstønad, og asylmottaket hjelper beboer med å søke og med å legge ved dokumentasjon. Det vil si mottaket legger inn søknaden i MOT sammen med beboers signatur og egenerklæring på inntekt og faktura for utgiften beboeren trenger forskudd for å betale. Dersom søknaden innvilges mottar mottaket beløpet i MOT, og betaler ut til beboer.

Søknad om forskudd på basis sendes ofte inn som søknad om tilleggsstønad³¹. Dette er særlig vanlig i senere tid. Forskudd på basis kan altså behandles som en «isolert» søknad eller inngå i en søknad om tilleggsstønad. For beboerne har det ikke betydning hvordan dette håndteres.

En beboer som får innvilget forskudd på basis skal betale dette tilbake ved at et visst beløp trekkes fra kommende utbetalinger av basisstønaden³². Beboerne får trekk i basis fram til forskuddet er betalt tilbake i sin helhet. Dersom beboeren flytter følger trekket beboeren til nytt mottak.

Vi finner at mottakene håndterer forskudd på basis på ulike måter. De fleste mottakene venter med å betale ut forskudd på basis til UDI har behandlet søknaden³³. Mottakene har erfart at det kan ta tid før beboer får penger. Denne ventetiden opplever mottaksansatte som problematisk. Unntaket er situasjoner der det vurderes som livstruende hvis ikke beboer får medisiner raskt. I de tilfelle legger mottaket ut.

I et tilfelle beskriver en mottaksansatt dette:

Vi lager søknad i MOT og beboer må skaffe informasjon fra apotek om hvor mye medisinen koster. Vi må informere beboer om at det kan ta tid før UDI behandler søknaden. Etter en uke eller to ringer vi og ber om fortlgang i saken. Det kan for eksempel være en beboer med diabetes og vi må informere vedkommende om hva dette betyr.

Hvis beboer kollapser må vi gjøre noe – ellers må de vente – hvis det ikke er en akutt fare.

De ansatte forteller at beboerne syns dette er urimelig, og at det skaper et dårlig forhold mellom beboere og ansatte.

Andre mottak betaler imidlertid ut forskudd på basis til beboer før søknaden er ferdig behandlet hos UDI. Dette gjør de fordi beboer har akutt behov for penger, og også av hensyn til betalingsfrist for en faktura. Sistnevnte gjelder for eksempel der beboer har vært hos lege, men ikke kunne betale på stedet. Enkelte ansatte forteller at de noen ganger ringer for å få betalingsfristen utsatt. Dette er ikke en mulighet når beboerne trenger medisiner. Andre forteller at mottaket betaler den aktuelle fakturaen med en gang og søker forskudd på basis senere. De mottaksansatte innhenter på forhånd en

³¹ Gjelder forskudd etter § 9 bokstav b utgifter opp til beløpsgrensen i § 8 fjerde ledd ved søknad om tilleggsstønad. Denne skiller seg fra de andre forskuddene da de skal inngå i beløpsgrensen.

³² Beløpet skal ikke være større enn at de sitter igjen med minste sats for basisutbetaling.

³³ UDI følger Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak som tilsier at dette ikke skal ta mer enn 21 dager.

fullmakt fra beboer som sier at mottaket kan få refundert pengene fra UDI og bruke disse til å betale fakturaen på vegne av beboer. Fullmakten legges ved søknaden om forskudd på basis. Dette gjør mottakene for at beboer skal slippe å vente på søknadsbehandlingen.

Asylmottakene har ingen vedtaksmyndighet i forvaltningen av økonomiske ytelser til beboere i mottak. Likevel finner vi at enkelte mottak har som hovedregel at de ikke søker om forskudd på basis på vegne av beboer, fordi dette medfører trekk senere. Praksisen er begrunnet med hensynet til beboer. Det oppfattes ikke som meningsfullt med forskudd fordi beboerne har så lite penger. Forskudd og trekk i basis gjøres dermed bare unntaksvis for eksempel hvis beboer skylder mye penger for en tannbehandling. Ett av mottakene har en ordning der de kun benytter muligheten for forskudd på basis i tilfeller som gjelder tannbehandling. Da får beboerne 500 kroner i forskudd etter en vurdering. De har en avtale med en tannlege som tar 1000 kroner for en undersøkelse. Denne betalingen kan deles i to. For øvrig benytter de sjelden forskudd på basis.

Et av mottakene forteller også at de har fått beskjed fra UDI om at beboerne søker om forskudd til for små beløp. Ifølge de ansatte har UDI ikke forstått hvorfor de ikke kan betale en medisin til 200 kroner med den basisstønaden de mottar. UDI ønsker at det skal være et større beløp før det søkes om forskudd, og skjønner ikke, ifølge de mottaksansatte, at beboerne ikke har mer penger igjen av basisstønaden. De ansatte oppfatter dette som et uttrykk for at UDI ikke forstår beboernes virkelighet og hvor lite penger beboerne faktisk har, og at når de kjøper mat så er pengene brukt opp veldig raskt³⁴.

Hvilken type utgifter det kan søkes om å få forskudd på basis for å dekke går frem av stønadsforskriften § 9. Stønadsforskriften åpner også for mulighet til å søke om forskudd på basis til andre utgifter «dersom særlig tungtveiende grunner tilsier det». De ansatte erfarer at de i hovedsak er forskudd på basis til å dekke utgifter til medisinske behov som blir innvilget av UDI. Dersom beboere søker om forskudd til for eksempel klær får de sjeldent dette innvilget. Flere av de ansatte nevner at det burde være mulig å få forskudd til å betale søknadsgebyret for å søke om fornyet oppholdstillatelse. Slik vi forstår det er det mulig å søke om forskudd til dette etter § 9 e, men det vil ikke inngå som en utgift det kan søkes tilleggsstønad til etter § 8.

Når det gjelder søknad om og utbetaling av forskudd på basisstønaden, er prosedyren også i stor grad den samme ved mottakene, men det er noen variasjoner i praksis. Arbeidsprosessen tilknyttet søknad om og utbetaling av forskudd på basis er som følger:

1. Beboere med ordinær asylsøknad (beboere som mottar fullt basisbeløp) har behov for forskudd på basisstønaden
2. Mottaksansatte legger søknad inn i MOT-systemet med nødvendig dokumentasjon
3. Søknad behandles av UDI
4. Dersom søknaden innvilges av UDI blir beløpet registrert til utbetaling i MOT-systemet
5. Pengene utbetales til beboer av mottaket

³⁴ I følge UDI godtas søknader om forskudd egenandel på små beløp nå pga utfordringene beboerne har med å betale faktura kontant.

6. Beløpet trekkes fra senere utbetalinger av basisstønaden

Mange mottak opplever som nevnt at det er et problem at UDI bruker lang tid på saksbehandling. Konsekvenser av dette kan blant annet være at beboere ikke får kjøpt inn nødvendige medisiner og at beboere får inkassokrav/gebyrer fordi de ikke får betalt en faktura. Ifølge UDI er saksbehandlingsfristen 21 dager. Dette er lang tid å vente for en beboer som har behov for medisiner med en gang, eller har utestående fakturaer. En vanlig betalingsfrist på fakturaer er to til tre uker.

Mottakene erfarer også forsinkelser i registrering av forskudd på og trekk i basisstønaden i MOT. Det kan gå lang tid fra en beboer får innvilget forskuddet til trekket i basisstønaden faktisk skjer. Det er en erfaring blant de ansatte at det var raskere svartid på søknadene tidligere. Da kunne mottakene legge ut for utgifter til medisiner selv og ta risikoen på at de skulle få dette refundert. Nå er det UDI som skal godkjenne på forhånd. De ansatte forteller også at brev til beboere om at de har fått forskudd kan komme tre uker senere. Så da må de minne dem om hva som skjedde for tre – fire uker siden.

Det er et problem at det står personer som trenger medisiner og så er det en masse greier om at de skal forstå dette systemet. De har et behov som er her og nå – kan ta to tre uker å få svar på dette. Vi står i dette og bruker veldig mye tid på å forklare (mottaksansatte).

Ved noen av mottakene er det et ønske om at regelverket tilsa at de kan legge inn forskudd på basis selv. Tilsvarende slik de gjør ved en direkte refunderbar ytelse. I dag er det lagt vekt på at UDI skal godkjenne på forhånd og fatte vedtak. Noen mottak ønsker for eksempel mulighet for å gjøre individuelle avtaler om forskudd og trekk i basis mellom mottak og beboer. Et forslag vi fikk var at mottakene kan få fullmakt til å innvilge og registrere forskudd og trekk i basis opptil et visst beløp som avtales med den enkelte beboer.

6.2 Tilleggsstønad etter søknad

Beboere kan søke om tilleggsstønad dersom de har utgifter som er nødvendig for liv og helse, og disse ikke kan dekkes gjennom andre offentlige ordninger. Dette er regulert i forskriften § 8.

6.2.1 Beboernes kjennskap og erfaring

Hovedinntrykket fra beboerintervjuene er at kjennskap til muligheten for å søke tilleggsstønad i stor grad varierer med asylstatus og botid. Det er i hovedsak beboere med avslag på asylsøknaden og lang botid på asylmottak som har kjennskap til, og erfaring med å søke tilleggsstønad. Dette har sammenheng med at beboere med avslag ikke betaler egenandeler for tilleggsstønad, og dermed kan søke tilleggsstønad «fra første krone». Samtidig har mange beboere med avslag bodd lenge på asylmottak, noe som innebærer at de har opplevd flere situasjoner hvor det har vært aktuelt å søke tilleggsstønad, som for eksempel behov for legebesøk og medisiner ved sykdom.

Beboere med aktiv asylsak og kort botid i mottak har begrenset kjennskap til og innsikt i reglene for tilleggsstønad. Enkelte av de vi intervjuet hadde ikke hørt om tilleggsstønad før intervjuet.

Nei søkte ikke om å få dekket noe – visste ikke om dette [tilleggsytelser]. Brukte pengene jeg fikk til å betale medisiner osv (Beboer)

Har brukt nærmere 3000 kr på en allergikrem, men ingen har gitt meg informasjon om at jeg kan søke om tilleggsytelser (Beboer)

En del beboere med aktiv asylsak kjenner imidlertid til at de må betale egenandeler ved legebesøk eller kjøp av medisiner opp til en beløpsgrense, og at de kan søke tilleggsytelser når den grensen er nådd. Enkelte beboere kjenner også til at HELFO har egne regler for frikort og egenandeler for helseutgifter. De fleste har likevel ikke inngående kjennskap til hvilke utgifter som inngår i UDIs egenandel, og hvordan den er forskjellig fra HELFO sin.

Det jeg vet er at hvis man skal til lege eller ha medisiner må man betale inntil 3000 kr, deretter får man dekket. Det er grensen for familier, for enslige tror jeg det er 2000 kr. (Beboer)

Beboernes innsikt og kjennskap til regelverket er som tidligere nevnt i stor grad erfaringsbasert, og kommer i veiledningssamtaler med mottaksansatte når et bestemt behov eller situasjon oppstår. Oppstår det nye behov, spør de på nytt. Et generelt inntrykk er at beboerne med avslag vet at de kan få dekket utgifter til lege eller medisiner dersom det er «akutt eller livsviktig».

Siden 2010 har jeg fått problemer, jeg har lavt stoffskifte, det er ikke akutt, men det har blitt innvilget, fordi det er regelmessige prøver. Det er bare de to prøvene jeg får ta, ikke andre. (Beboer)

Etter fødsel fikk jeg problemer, prolaps. Jeg var veldig dårlig, måtte gå på alle fire, men jeg ble ikke operert, siden det ikke var akutt fikk jeg ikke ekstra hjelp. (Beboer)

Det virker imidlertid ikke som om alle beboere er klar over at ytelse for å få dekket medisinske utgifter er en søknadsbasert ytelse.

Vi har to avslag, en del av tjenestene blir derfor gratis for oss, ikke alt, men en del av tjenestene. (Beboer)

Flertallet kjenner også til at de kan få dekket utgifter til akutt tannbehandling. Blant noen av beboerne med avslag oppfattes dette som at det kun gis støtte til tanntrekking.

Vi henvender oss til mottaket og forteller at vi har behov for tannlege og de henviser oss. Vi får trekke tenner, men hvis man har behov for fylling eller behandling får vi ikke dekket. (Beboer)

Det er vanskelig for beboerne å forstå og akseptere at de ikke får dekket utgifter til briller, tannbehandling og vitaminer når det er anbefalt av lege. For beboerne er det dette som er viktig, ikke om de har fått god informasjon om regelverket.

Beboerne har behov for å få informasjon fra mottaksansatte om når de kan søke om tilleggsstønad, og beboernes erfaringer tyder på at de mottaksansattes vurderinger ofte er avgjørende for om de søker tilleggsstønad eller ikke. Flere har opplevd å få «avslag» fra de mottaksansatte når de har spurt om muligheten for å søke.

Det har skjedd flere ganger. Ikke skriftlig avslag, men muntlig. Man får beskjed om at det kan du ikke søke om. (...) Husker ikke akkurat hva, men for eksempel briller. Man prater med dem [mottaksansatte] for å få informasjon om hvordan man kan søke, da får man vite nei det kan du ikke. (Beboer)

Enkelte beboere som har bodd på ulike mottak mener det er ulikt fra mottak til mottak hvilke vurderinger de mottaksansatte gjør i forhold til hvilke utgifter som dekkes eller ikke. Andre beboere opplever at de ansatte ofte er hjelpeløse og søker, selv når de er usikre på om UDI vil innvilge søknaden eller ikke. I hvilken grad det faktisk er ulikheter har vi ikke grunnlag for å si noe om, men vårt inntrykk er at noen mottak i større grad enn andre mottak søker en tilleggsytelse på vegne av beboer selv om de ansatte mener de ikke oppfyller kravene til å få den. Andre kan være mer opptatt av å forklare for beboere at de ikke har rett til en tilleggsytelse i den situasjonen de er i.

Både beboere og ansatte forteller om regler fra UDI som gjør det tungvint å få dekket utgifter. Et eksempel er at ved ett mottak orienteres beboere om at de må ha synstest fra Specsavers og ikke kan bruke en annen optiker. Vi antar at det er fordi Specsavers er rimelige, og at mottaket har oppfattet at det er en forventning fra UDI.³⁵ I dette tilfellet opplever beboerne dette som tungvint fordi de må dra til en optiker i en by fire, fem mil unna og ikke kan bruke optikeren på det stedet de bor. I tilfeller beboer har behov for enkle lesebriller er det vanlig praksis at de blir henvist til å kjøpe dette på Nille.

6.2.2 Mottaksansattes erfaringer

De ansatte ved mottakene har inntrykk av at beboerne forstår gangen i søknadsprosessen ved tilleggsstønad, herunder hvorfor de må innhente signatur og egenerklæring. Ansatte beskriver imidlertid utfordringer knyttet til å få beboerne til å forstå hvorfor det viktig å ta vare på kvitteringer, eller betale faktura i tide/komme med faktura før betalingsfristen går ut. Mottakslederne vi har intervjuet opplever at en del beboere ikke forstår forskjellen mellom en faktura og et inkassokrav. Det er imidlertid eksempler fra beboerintervjuene, både på beboere som – av ulike grunner – har fått store inkassokrav på grunn av manglende betaling av faktura og på beboere som har samlet på alle kvitteringer, og hatt god kontroll på disse.

Forskriftsfesting av pengereglementet har tydeliggjort at forvaltningslovens bestemmelser om klage skal gjelde fullt ut ved vedtak om tilleggsstønad etter forskriften § 8. Det betyr at hver gang beboer søker om en tilleggsytelse etter forskriften § 8, skal det fattes et enkeltvedtak, og beboer skal få et skriftlig vedtaksbrev om utfallet av saksbehandlingen. En tilbakemelding fra intervjuene er at mottaksansatte bruker mye tid på å formidle innholdet i vedtaksbrevene. Ansatte mener brevene er for lange (og kunne vært mer kortfattet og skrevet i et klarere språk). Noen ansatte trekker også frem at «UDI-logoen» på brevet aktiviserer mange følelser hos beboer, fordi de forventer at brevet handler om asylsøknaden.

Utfordringen er at det kommer til oss hver gang de får et vedtak, det å se UDI-logoen på brevet aktiviserer masse følelser, hver gang man ser UDI-logoen tror de det handler om asylsaken, men så handler det om 95 kroner som de likevel ikke skal få utbetalt.
(mottaksansatt)

Videre medfører lang saksbehandlingstid og forsinkelser at vedtaksbrevet mottas lenge etter at «saken» er avsluttet mellom beboer og mottaket, noe som skaper forvirring for beboerne. Beboerne forstår ikke om utgiften allerede er betalt når de mottar vedtaksbrevet. Det skaper også en forventning hos beboer om at de skal få penger fra UDI, noe som ikke alltid er tilfelle dersom det er mottaket som har lagt ut/betalt faktura³⁶. En mottaksleder/ansatt forklarer:

Når søknaden om tilleggsytelse blir innvilget, får vi det opp i systemet. Så får beboeren brev om at den er innvilget. To eksemplarer, det er forvirrende, det er forsinkelse fra vi får beskjed om at den er innvilget, da betaler jeg tannlegeregningen med en gang, så er ordlyden i brevet som kommer etterpå at «du får penger» (mottaksleder/ansatt).

Videre er vedtaksbrevene skrevet på norsk. Dette trekkes fram som et problem av både mottaksansatte/ledere og beboere, da mange beboere ikke forstår budskapet, og mottaksansatte må forklare innholdet for dem.

³⁵ UDIs føring er at UDI dekker rimeligste tilgjengelige alternativ.

³⁶ UDI opplyser at disse brevmalene nå nylig er endret slik at denne misforståelsen ikke skal oppstå.

6.2.3 Forvaltning av tilleggsstønad

Søknader om tilleggsstønad sendes primært digitalt fra mottakene til UDI gjennom saksbehandlingssystemet MOT. Det skal også være mulig for beboerne å selv sende inn søknad – uten hjelp fra mottaksansatte – via post, men vi er ikke kjent med at noen har gjort dette ved de mottakene vi har besøkt.

Dersom beboer har behov for å søke om tilleggsstønad, kan prosedyren utspille seg på to måter. I det første scenariet har beboer selv betalt fakturaen eller har betalt utgiften med sitt betalingskort – for eksempel en utgift til helsehjelp. I det andre scenariet har mottaket enten allerede betalt fakturaen eller så er ikke fakturaen betalt.

Dokumentasjon som legges ved søknaden kan være:

- Egenerklæring (oppdateres jevnlig)
- Underskrift/fullmakt fra beboer
- Eventuelt kostnadsoverslag ved planlagt tannlegebehandling eller behov for tilpassede briller
- Eventuelt dokumentasjon på utlegg fra enten beboer selv eller mottaket
- Annen nødvendig dokumentasjon avhengig av type utgift

I begge scenariene vil en saksbehandler i UDI behandle søknaden, eventuelt vil den sendes tilbake til mottaket med forespørsel om mer informasjon, eller oppklaringer. Når saksbehandlingen er ferdig og vedtak er fattet, vil beboeren motta et vedtaksbrev i posten, og de mottaksansatte informeres om utfallet av søknaden gjennom MOT.

Dersom søknaden blir innvilget vil beboeren i det første scenariet få utbetalt pengene. I det andre scenariet – der mottaket allerede har betalt for utgiften – mottar ikke beboer utbetalingen for tilleggsytelsen. Mottaket legger sitt utlegg inn i MOT, og blir refundert fra UDI. Dette innebærer en viss risiko for mottaket ettersom søknaden kan bli avslått. Dersom fakturaen ikke er betalt når søknaden blir innvilget, betaler mottaket denne, og blir refundert fra UDI på samme måte. Vårt inntrykk fra intervjuene er at det andre scenariet er den vanligste måten dette foregår på.

Arbeidsprosessen tilknyttet forvaltningen av tilleggsytelser er som følger:

1. Beboere har en ekstra utgift, for eksempel grunnet behov for briller, tannlegebehandling eller behandling hos lege.
2. Mottaket legger inn søknad om tilleggsytelse i MOT-systemet på vegne av beboer.
 - a) Beboer har allerede betalt utgiften/faktura
 - b) Mottaket legger ut for utgiften, eller fakturaen er ikke betalt enda
1. UDI behandler søknaden, sender den eventuelt tilbake for mer dokumentasjon eller ved uklarheter.
2. Dersom søknaden blir innvilget blir det sendt et vedtak i posten til beboer. Mottaksansatte får innsyn i vedtaket gjennom MOT-systemet
3. Utbetaling
 - a) Scenario 1: Pengene utbetales til beboer dersom beboer allerede har betalt utgiften/fakturaen
 - b) Scenario 2: Pengene utbetales til mottaket dersom mottaket har lagt ut. Dersom fakturaen er ubetalt, betaler mottaket denne og registrer utlegget i MOT-systemet, og blir deretter refundert fra UDI.

Det er tidkrevende for mottaksansatte å søke om og registrere utlegg for tilleggsstønad. Det er omstendelige prosesser med mange formelle krav, og det oppleves som arbeidskrevende å legge søknadene inn i MOT. De ansatte bruker mye tid på å følge opp saker i etterkant av at søknaden er sendt, og noen opplever at de ikke «blir ferdige» med sakene. Videre opplever en del at det er vanskelig å holde oversikt i MOT. Et eksempel er at når mottaket blir refundert for et utlegg de har hatt på vegne av beboer, da er MOT-referansen (referansenummer for søknaden om tilleggsytelse) erstattet med et refusjonsnummer. Dette gjør det vanskelig for mottaksansatte å identifisere hvilke utlegg som har blitt refundert og ikke.

6.2.3.1 Andre problemer i MOT og konsekvenser av disse

Mange ledere og ansatte ved mottakene beskriver prosessene i MOT som omstendelige og tidkrevende. Mange opplever at forvaltningen av de økonomiske ytelsene var enklere før MOT ble innført.

UDI har jo prøvd å forenkle med det nye systemet osv., men i praksis ikke blitt forenklet – vi gjorde alle disse tingene allerede før, og var enklere. (mottaksansatt)

Både ledere og ansatte trekker frem ulike sider ved MOT som skaper utfordringer i forvaltningen av de økonomiske ytelsene, og ikke alle utfordringene skyldes innkjøringsproblemer. Mottaksansatte opplever blant annet at det er vanskelig å holde oversikt i MOT. Dette gjelder både for direkte refunderbare ytelser og tilleggsstønad, og skyldes ulike aspekter ved saksbehandlingssystemet. Her er noen eksempler:

- De ansatte opplever at søkefunksjonen i MOT fungerer dårlig. Her viser de til at UDI opererer med to ulike referanse-/saksnummer: et MOT-nummer og et refusjonsnummer, og mottakene kan ikke søke på det ene i sin del av systemet. Det gjør det vanskelig å søke opp riktig sak når det kommer spørsmål fra UDI, og når mottakene skal følge opp sakene. Dette gjør det også vanskelig å kontrollere om penger har blitt refundert fra UDI. Det har resultert i at disse arbeidsprosessene har blitt mer tidkrevende for de ansatte enn tidligere.
- Flere ansatte forteller også om tilfeller der det har oppstått tekniske feil i systemet som gjør at UDI ikke ser saken/søknaden. Dette skaper usikkerhet for de ansatte i sitt arbeid, som ikke føler seg trygge på at de får tilbakemelding fra UDI på søknader om tilleggsstønad i MOT.
- Søknader blir avvist/tilbakesendt, og må legges inn på nytt. I enkelte tilfeller er det ikke åpenbart for mottaksansatte hvorfor søknaden ikke har blitt behandlet.
- Enkelte ansatte opplever å ikke alltid kunne se vedtakene fra UDI i saker på beboerkortene i MOT.
- Mottakene opplever at det ikke er samsvar mellom informasjon, begreper og kategorier som brukes i MOT, og i selve pengereglementet.

Noen av de ansatte ønsker seg mer standardiserte skjemaer i MOT slik at de kunne velge mellom forhåndsbestemte kategorier i nedtrekksgardiner som definerte de vanligste utgiftene det søkes om tilleggsstønad til.

6.2.3.2 Konsekvenser av lang saksbehandlingstid

Mange mottak opplever det som et problem at UDI bruker lang tid på saksbehandling på søknader om forskudd på basisstønad og tilleggsstønad. Konsekvenser av dette kan blant annet være knyttet til:

- Tannlegebehandling igangsettes sent.

- Beboere får ikke kjøpt inn nødvendige medisiner.
- Beboere får inkassokrav/gebyrer fordi de ikke får betalt faktura.
- Når beboer flytter mottak, kan det skje at refusjoner betales til det nye mottaket, selv om det gamle mottaket la ut pengene.

Mottaksansatte erfarer at noen beboere er redde for å gå til lege eller kjøpe medisiner fordi de ikke vet når de får pengene tilbake. Videre kan lang saksbehandlingstid komplisere mottakenes formidling av vedtak til beboerne. I søknaden om tilleggsstønad kan mottaket oppgi om refusjonen skal gis til beboer eller mottaket. Beboer får vedtak om utfallet av saken i posten, uavhengig av om det er beboer eller mottaket som får refusjon. Ifølge UDI inneholder vedtaksbrevet informasjon om pengene skal refunderes til mottaket eller til beboer. De mottaksansatte opplever ikke at dette alltid stemmer. Ifølge enkelte mottak skaper dette forvirring for beboer, særlig når UDI har brukt lang tid på å behandle søknaden. Da er regningene betalt, og beboer opplever det som forvirrende å få et brev om at de skal få penger, når mottaket har lagt ut. På denne måten gjør lang saksbehandlingstid hos UDI at det krever mer av de mottaksansatte å forklare vedtak for beboerne.

Enkelte påpeker at saksbehandlingstiden etter nyttår 2021/2022 har gått raskere. Andre beskriver eksempler der mottaket først i 2022 har blitt refundert for tilleggsstønad det ble søkt om i 2020. Ifølge UDI har saksbehandlingstiden økt i perioder med tekniske utfordringer og ved økning i saksmengden. Det har også vært enkeltsaker som er blitt hengende i systemet.

6.2.4 Tilleggsstønad til beboere med endelig avslag

Fra årsskiftet 2020/2021 ble det gjort en endring i pengereglementet som innebar at beboere med endelig avslag måtte søke om å få dekket helseutgifter som en tilleggsytelse, og ikke lenger kunne få det som en direkte refunderbar ytelse, selv om de ikke skal betale egenandel. Endringen førte til en enorm økning i søknader, søknader som ofte gjaldt svært små beløp. Dette skapte mye merarbeid og uforholdsmessig mye tidsbruk for mottaksansatte.

Skjønner på mottaksleder og økonomimedarbeider at det er krevende. Største forandringen var at ytelser som du tidligere kunne få til de som hadde avslag, kunne dekke nødvendig helsehjelp, nå må dette dokumenteres og signeres, merarbeid. Tidligere var det en tydeligere praksis på dette. Nå gjør de masse jobb, men risikerer avslag fordi noe ikke er gjort korrekt. Nå må det søkes, mange rutiner gjør det krevende. (driftsoperatør)

På grunn av problemer med det nye saksbehandlingssystemet MOT høsten 2021, ble endringen reversert, men kun midlertidig. Akutte helseutgifter til beboere med avslag er derfor i dag i praksis direkte refunderbare ytelser. De ansatte syns denne omleggingen er positiv, men påpeker at dagens praksis fortsatt er mer arbeidskrevende enn det var tidligere. Ifølge de ansatte kunne man tidligere sende inn et samlet krav til UDI, for eksempel i slutten av måneden, mens nå må utleggende legges inn fortløpende i MOT og de må være registrert på den beboeren det gjelder. Utleggene må også knyttes til riktig «underleverandør», det vil si om det er fastlegekontoret eller et bestemt apotek. De ansatte kan legge inn flere utlegg samtidig, men alle må være knyttet til samme beboer. Dette gjelder imidlertid ikke alle typer direkte refunderbare ytelser (for eksempel transport).

Vi forstår det slik at en grunn til at UDI mener at disse ytelsene skal være søknadsbaserte er at beboerne har rett til å få et vedtak om innvilgelse eller avslag, og skal kunne klage på et eventuelt avslag. Forvaltningen av disse ytelsene ville imidlertid

vært langt enklere dersom de ble betraktet som tilleggsytelse uten søknad (direkte refunderbare ytelse). Vi drøfter forslag om en slik forenkling nærmere i kapittel 8. Forslaget innebærer at beboerne mister en klageadgang, men dette kompenseres ved at de slipper å søke.

6.2.5 Tannbehandling

Vurdering av utgifter til tannbehandling fremstår som et komplisert og uoversiktlig område for beboere og ansatte i mottak. Tannbehandling for beboere i ordinære mottak er i all hovedsak regulert i § 8 (2) bokstav b.

Ved akutt tannbehandling er det ikke et krav om forhåndsgodkjenning av søknad om tilleggsstønad før behandlingen utføres hos tannlege. Etter behandlingen mottar pasienten faktura, og kan søke UDI om tilleggsstønad til å dekke denne. Når det gjelder forebyggende tiltak, tiltak for å begrense skadeutvikling og nødvendig tannbehandling utover den akutte, må søknaden om tilleggsstønad være innvilget av UDI før behandlingen kan igangsettes. Tannlegen må da utarbeide et behandlingsforslag og kostnadsoverslag som legges ved søknaden. UDI kan få disse vurdert av fylkestannlegen/ fylkestannhelsesjefen eller direktører for tannhelsetjenesten/tannhelsesektoren. Fakturaen fra tannlegen betales i etterkant av behandlingstidene.

Det framgår av intervjuene med mottaksledere at enkelte mottak opplever det som en risiko å legge ut for akutt tannbehandling for beboere fordi de ikke alltid vet om det blir refundert av UDI.

En faktor som ytterligere kompliserer forvaltningen av ytelser til tannbehandling, er at beboerne også må betale egenandel opp til UDIs beløpsgrense. Én mottaksleder beskriver en typisk prosess for tannbehandling slik:

Ender ofte med at første tannlegebesøket, da har du en søknad om forskudd for å dekke egenandel (til konsultasjon) og en søknad (tilleggsstønad) om videre behandling og med kostnadsoverslag.

Så da skal de både få svar på om de kan få forskudd, og om de får dekket behandling.

Enkelte mottaksledere uttrykker at hverken mottaksansatte, beboere eller tannleger er særlig fornøyde med ordningen slik den er i dag.

6.2.6 Egenandeler

Som tidligere nevnt må beboere som mottar ordinær basis betale egenandel før de kan få en tilleggsytelse som skal dekke utgifter som er nødvendige for liv og helse (som ikke dekkes av Folketrygden). Samtidig gjelder reglene om egenandeler og egenandelstak/frikort ved helsetjenester Folketrygden (HELFO) for asylsøkere. Dette innebærer at dersom beboere har helseutgifter som overstiger HELFOs beløpsgrense skal Folketrygden dekke disse. UDI skal dekke tilleggsstønad som overstiger det beløpet UDI har satt som egenandelstak.

UDIs regler om egenandel/beløpsgrense er krevende å få oversikt over både for beboere og mottaksansatte. Dette har flere årsaker. For det ene er beløpsgrensen ulik fra beløpsgrensen til HELFO. For det andre omfatter UDIs beløpsgrense ektepar/samboere, mens beløpsgrensen til HELFO er individuell. I tillegg er det slik at UDIs beløpsgrense også omfatter andre type utgifter (legemidler på hvit resept, briller, tannbehandling, tekniske hjelpemidler, ekstrautgifter til kosthold) enn de som inngår i HELFOs egenandel/beløpsgrense. Enkelte av disse utgiftene dekkes også gjennom andre ordninger i folketrygden, for eksempel hjelpemidler fra NAV hjelpemiddelsentral

(tekniske hjelpemidler) og grunnstønad (ekstrautgifter til kosthold). NAV har i tillegg en egen egenandel ved hjelpemidler.

De ansatte erfarer at konseptet med egenandel er komplisert for beboerne. Det er vanskelig å forstå som inngår i egenandelen, herunder hva som inngår i UDI sin egenandel og hva som inngår i HELFOs egenandel. Dette er særlig viktig for de som har spesielle behov og har store helseutgifter. Det er vanskelig å forstå hva som er UDIs grense for egenandel og hva som HELFOs og å holde oversikt over hvordan man ligger an i forhold til de ulike grensene. Hva som er brukt til å betale medisinske utgifter registreres av HELFO så lenge mottaker (beboer) har et personnummer eller D-nummer, men beboerne får ikke oversikt over dette ettersom de ikke har innloggingsmuligheter. Dersom egenandelsbeløpet overskrides og de har betalt for mye, er dette vanskelig å få refundert.

Det går frem av intervjuene at det også kan være krevende for beboere og mottaksansatte å få dokumentasjon på utbetalinger og informasjon fra HELFO. Ettersom beboerne ikke har bank ID får de ikke tilgang til elektronisk informasjon fra HELFO. Mottaksansatte bistår beboere i å ta kontakt med HELFO, og dette kan være tidkrevende.

Problemer er også når de får refusjoner fra HELFO, er at jeg ikke ser hvem som har fått utbetaling fordi jeg ikke har tilgang på HELFO-informasjon, må få skriftlig tillatelse til å få innsyn i saken. Da må jeg sende en søknad på HELFO på det, det tar ukesvis.
(mottaksansatt/leder)

Noen mottaksansatte forteller også om tilfeller der en beboer har fått brev fra HELFO om at de har penger til gode. Det betyr at vedkommende har nådd beløpsgrensen til HELFO. Ettersom beløpsgrensen til HELFO er høyere enn den UDI opererer med for enslige beboere, betyr dette at beboer allerede har nådd beløpsgrensen til UDI og mottatt tilleggsstønad for helseutgifter i intervallet mellom UDIs og HELFOs beløpsgrenser. Det betyr i prinsippet at beboer ikke har krav på de pengene de har til gode hos HELFO. De mottaksansatte forteller at de i slike tilfeller bistår beboere ved å ta kontakt med HELFO på vegne av beboer (men med beboer til stede slik at vedkommende kan legitimere seg og gi fullmakt), og be om at beboer får et midlertidig betalingskort som disse pengene kan overføres til. Når beboer mottar dette kortet, skal vedkommende i prinsippet ta ut disse pengene i kontanter og leverer de til mottaket. Mottaket skal deretter returnere disse pengene til UDI.

Mottaksansatte fungerer altså som «mellomledd» mellom beboere og HELFO, mellom beboer og UDI, og mellom HELFO og UDI i spørsmål som omhandler refusjoner av helseutgifter og de ulike beløpsgrensene. Det oppleves som arbeidskrevende og uoversiktlig for mottaksansatte.

Mottakene registrerer også beboernes utlegg for utgifter som inngår i UDIs egenandel for tilleggsstønad i MOT, som dokumentasjon på at beløpsgrensen er nådd, dersom de søker om tilleggsstønad senere. Ansatte ved mottakene opplever at dette er tidkrevende.

6.2.7 Likebehandling

Det er relativt få søknader om tilleggsstønad som får avslag. Når det er få avslag forklarer de mottaksansatte dette med at de ansatte vet hva beboerne har rett på og ikke, og informerer beboerne om hvilke muligheter de har til å søke tilleggsstønad. For øvrig varierer det noe hva de mottaksansatte selv forteller om praksis når beboerne ønsker å søke om ytelser til utgifter de ansatte mener ikke vil bli dekket. Enkelte sier at de ikke ønsker å sende inn «unødvendige» søknader, andre sier til beboerne at de bare kan prøve seg og se hvordan det går.

Det varierer noe hvorvidt informantene fra mottakene opplever at UDI praktiserer likebehandling av søknader. De fleste mener imidlertid at praksis og tolkninger mellom saksbehandlere i UDI er ganske lik, og at det er blitt mer likebehandling i saksbehandlingen de senere årene. Det var større forskjeller tidligere når saksbehandlingen lå til det enkelte regionkontoret mottakene tilhørte. Enkelte mener imidlertid at saksbehandlingstiden kan variere med ulike saksbehandlere.

Intervjuene med mottaksledere viser at UDI og mottaksansatte i enkelte tilfeller kan ha ulikt syn på mulighetene som ligger i regelverket for å gjøre skjønnsmessige vurderinger, og at noen mottak har en del diskusjoner med UDI om en utgift kan dekkes eller ikke.

6.3 Betaling av faktura

Beboerne har som beskrevet betalingskort de kan bruke til å betale med i butikker, og de kan også ta ut penger i mini-bank. Betalingskortet kan imidlertid ikke brukes til å overføre penger eller betale fakturaer i nettbank.

Jeg har aldri betalt en faktura, ikke mulig for oss å betale fakturaer (Beboer)

Beboere med aktiv asylsøknad skal i prinsippet kunne betale med kortet sitt når de er hos legen. Som nevnt må beboere med aktiv søknad betale en egenandel før de kan søke tilleggsstønad som dekker helseutgifter. Imidlertid er heller ikke dette alltid en praktisk mulig løsning. En beboer sier:

Om man betaler der og da går det an, men hvis man får med faktura så går det ikke. Men vi har for lite penger til å betale der og da (beboer)

Det hender også at betalingsløsningen på legekantoret er i ustand, da er faktura eneste betalingsmåte. I intervjuene kommer det frem flere eksempler på at beboere har bedt venner eller familie om å betale fakturaer for seg, og deretter har de betalt tilbake litt og litt.

Det fremkommer også eksempler på at beboere har fått inkasso på fakturaer, som har medført at utgiften de skylder har doblet seg i beløp. Dette kan som nevnt være en uheldig konsekvens av lange saksbehandlingstider for søknad om tilleggsstønad eller forskudd på basisstønad.

Det er varierende praksis mellom mottakene når det gjelder betaling av fakturaer på vegne av beboer. En del mottak legger ut for beboer dersom vedkommende ikke har penger til å betale, andre gjør det kun hvis de vet med stor sikkerhet at de får det tilbake fra UDI. Dersom det er snakk om store utgifter, for eksempel til tannbehandling, godkjennes søknaden av UDI før mottaket betaler utgiften. Dette er nettopp for å hindre inkassokrav og gebyrer.

En mottaksleder sier:

Samme hvis de søker tilleggsytelse, de har ikke bankkonto som UDI kan utbetale til, mottaket legger ut, og søker refusjon fra UDI. Viktig arbeid å legge til rette for logistikken mellom UDI og beboerne. Uten oss kan de ikke søke noe ting eller få utbetalt noe.

Enkelte mottak sier at de betaler utestående fakturaer for beboere for å opprettholde et godt forhold til lokalsamfunnet, ved å forhindre utestående regninger hos lokale virksomheter. Den viktigste årsaken til praksisen er likevel å forhindre at ubetalte fakturaer fører til gebyrer og inkassokrav for beboerne. Noen av de ansatte opplyser at mottakene bruker tid på å opprette kontakt med inkasso-selskaper og å få på plass betalingsavtaler på vegne av beboere.

UDI dekker som hovedregel ikke gebyrer og inkassokrav beboere får som følge av ubetalte fakturaer, men kan gjøre unntak, for eksempel dersom fakturaen er sendt til feil adresse. UDI opplyser at de i denne sammenheng dekker nødvendige utgifter som beboer ikke kan klandres for.

Vårt inntrykk fra intervjuer at tilleggsytelsene sjelden utbetales til beboer – mottaket betaler ofte fakturaen, og får utbetalingen av tilleggsstønad fra UDI. Også UDI uttrykker at dette ofte er tilfelle, enten fordi beboeren ikke selv har råd til å betale, eller at de ikke har mulighet til å betale fakturaer.

6.4 Tilleggsstønad uten søknad (tidligere kalt direkte refunderbare ytelser)

Dette er som tidligere nevnt ytelser som ikke er søknadsbaserte, og forvaltningen av disse er derfor ikke basert på skjønn. Hvilke utgifter som kan dekkes uten forutgående søknad fremgår av § 7 i forskriften.

Vårt inntrykk er at arbeidsprosessene rundt direkte refunderbare ytelser (kalt tilleggsstønad uten søknad i den nye forskriften) er standardisert og likeartet ved alle mottakene.

Proseduren tilknyttet tilleggsstønad uten søknad er som følger: Mottaket mottar en faktura, for eksempel for utgifter til transport til norskopplæring. Mottaket betaler fakturaen, og utleggene legges deretter inn i MOT med nødvendig dokumentasjon. Beboerne utlegget gjelder, registreres på utlegget i MOT. Deretter sjekker en attestant i UDI at utgiften kan refunderes og at riktig dokumentasjon er vedlagt. Etter en tid refunderer UDI disse pengene til mottaket.

Arbeidsprosessen tilknyttet forvaltningen av tilleggsstønad uten søknad er som følger:

1. Mottaket mottar faktura for en utgift som skal dekkes uten søknad
2. Mottaket betaler faktura
3. Utlegget registreres i MOT-systemet med nødvendig dokumentasjon. Her skal det også registreres hvilke beboer(e) utlegget gjelder.
4. Attestant i UDI sjekker at utgiften kan refunderes, og at riktig dokumentasjon er vedlagt.
5. Mottaket refunderes fra UDI

Selv om tilleggsstønad uten søknad ikke er søknads- eller skjønnsbaserte, fremkommer det gjennom intervjuer med mottaksansatte ved mottakene at forvaltningen av dem også er noe tidkrevende for de ansatte. Det er vanskelig å holde oversikt i MOT, og tidkrevende å følge med på at pengene blir refundert fra UDI.

Videre må fakturaer mottaket mottar for transportkostnader splittes på årsak når utleggene legges inn i MOT, noe mottaksansatte opplever som arbeidskrevende. Eksempler på årsaker kan være hvorvidt transporten gjelder skole, barnehage, norskopplæring, osv. Transport til skole/barnehage nevnes av enkelte intervjuinformanter som en tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbar ytelse) som er tidkrevende å forvalte. Denne ytelsen er ikke omtalt i forskriften, men ifølge UDI er dette fortsatt en direkte refunderbar ytelse, men den må avklares med UDI på forhånd.

Forvaltningen av tilleggsstønad uten søknad er tidkrevende, men er mindre omstendelig og ressurskrevende enn søknadsbaserte tilleggsstønad.

6.5 Ytelser fra NAV til enkeltpersoner

6.5.1 Barnetrygd og engangsstønad

6.5.1.1 Barnetrygd

Vi erfarer at reglene knyttet til avregning av barnetrygd er vanskelig å forstå for beboere ved mottakene. Beboerne skal informere mottaksansatte når de får innvilget barnetrygd. Dersom beboere ikke opplyser mottaksansatte om at de har fått innvilget barnetrygd får de gjeld til UDI og må betale dette tilbake.

Mottakene har i praksis som oppgave å melde fra til UDI dersom beboere mottar barnetrygd, slik at basisstønaden kan avregnes mot denne. Hverken ansatte ved mottakene eller UDI mottar informasjon om hvorvidt beboere får innvilget barnetrygd direkte fra NAV, selv om den nye MOT-løsningen ifølge enkelte mottaksansatte skulle tilrettelegge for slik direkte kommunikasjon mellom etatene. Dette har imidlertid ikke blitt realisert. Tidligere ble ikke barnetrygd utbetalt til beboere som ikke hadde bankkonto – noe som gjelder de fleste beboere – men dette er nå endret, slik at de mottar barnetrygden på kontantkort. Dette er en enda en faktor som bidrar til at mottaksansatte ikke blir gjort oppmerksomme på at beboere mottar barnetrygd.

Vi får inntrykk av at det i dag til en viss grad er tilfeldig hvorvidt mottaksansatte finner ut at beboere mottar barnetrygd. Dette skjer enten ved at de ansatte spør beboere og får svar, ved at beboere selv opplyser om det, eller de finner det ut ved en tilfeldighet. Når mottaket har fått informasjon om at beboer mottar barnetrygd, ber de vedkommende om å fylle ut en transporterklæring³⁷, det vil si et samtykke om at barnetrygden kan overføres til UDI. Deretter betales den ut til beboer sammen med en avkortet basisstønad.

En endring i praksis som hadde medført forenklinger for både ansatte i UDI, mottaksansatte og beboere er at NAV informerer UDI direkte når beboere i asylmottak får innvilget barnetrygd. Vi drøfter dette forslaget nærmere i kapittel 8.

6.5.1.2 Engangsstønad ved fødsel

Beboere som har fått innvilget opphold har rett til å motta engangsstønad. Engangsstønaden skal avregnes mot basisstønaden, men beboerne skal motta et fribeløp på 30 prosent av denne stønaden. Selv om det ikke skjer så ofte at beboere med innvilget opphold føder barn, har alle mottakene vi har besøkt erfart at det er utfordringer knyttet til denne utbetalingen. Engangsstønaden er et relativt høyt beløp og 70 prosent av denne tilsvarer basisstønad for mange måneder. Beboerne må spare det de har fått utbetalt i engangsstønad og bruke den over lang tid. Mange av beboerne forstår ikke dette, eller de greier ikke å fordele disse pengene over så lang tid. Konsekvensen kan være at beboere går tom for penger. I praksis fører dette til at mottaket likevel må betale noe i basisstønad til beboere som har mottatt engangsstønad ved fødsel.

Vi mener det kunne være en fordel dersom engangsstønaden kan overføres direkte til UDI og at UDI utbetaler i oppdelte utbetalinger. Retten til engangsstønad ved fødsel er regulert i folketrygdloven § 14-17.³⁸ *Hvordan* beløpet skal utbetales, er ikke særlig regulert, verken i folketrygdloven eller i stønadsforskriften. Beboere som mottar engangsstønad ved fødsel, taper ingen rettigheter ved en slik ordning. Det bør

³⁷ Transporterklæring fylles også ut ved ankomst og ved eventuelt innvilget opphold.

³⁸ Her er det en feil i forskriften § 7 e, idet det henvises til folketrygdloven § 4-17.

imidlertid opplyses om dette, slik at beboeren er kjent med hvordan utbetalingen skjer, og kan innrette seg etter det. Vi drøfter dette forslaget nærmere i kapittel 8.

6.6 Andre utfordringer

En del mottaksansatte trekker fram uklarheter og endringsforslag knyttet til selve innholdet i regelverket. For eksempel at det er uklart hva som inngår i begrepet nødvendig helsehjelp³⁹. Dette ble også nevnt i intervjuer med ansatte/saksbehandlere i UDI.

Det er heller klart hvilke beboere som skal ha tillegg i basisstøtten for å være enslig forsørger, det vil si hvem som defineres som enslig forsørger. Et eksempel som trekkes frem er at kvinner tidligere ikke fikk tillegg for å være eneforsørger, dersom de hadde en mann i Norge. Kvinnelige beboere fikk kun dette dersom de var ugift, eller gift med en mann som ikke bodde i Norge. Dette ble oppmyket, og nå får angivelig alle dette tillegget.

6.7 Mottakenes økonomiansvar

Fra intervjuene får vi inntrykk av at selve reglementet er nokså klart for de ansatte på mottakene, men at forvaltningen av det er tungvint. Dette er knyttet til at prosedyrene til dels er tidkrevende og omstendelige for de mottaksansatte. Mange opplever at MOT fortsatt har store problemer, og medfører at mottaksansatte må bruke mye tid.

Mottakene opplever at MOT har medført at flere prosesser er mer arbeidskrevende enn de var tidligere. Mottakene har imidlertid blitt kompensert for økonomiressursen som ikke ble inkludert i de nye avtalene, men dette skaper utfordringer for kontinuitet og kompetansebygging:

Driftsoperatørforum hadde møte om dette med UDI, de sa, hvorfor tilsetter dere ikke noen med kompensasjonen, men rammene har vært tilfeldige og ikke forutsigbare, får ikke bygget langsiktig og god organisasjon før du vet hvor mange stillinger du har til rådighet.

Det varierer noe mellom mottakene i hvilken grad de sprer oppgavene knyttet til beboerøkonomi – og dermed også kompetansen knyttet til dette – mellom de ansatte. Det trekkes fram at det er sårbart dersom kompetansen ligger hos én person.

Mottakene har fått flere oppgaver knyttet til de økonomiske ytelsene etter at UDI tok over revisor-oppgaver som eksterne revisorer tidligere gjorde for mottakene. Dette medfører at mottakene nå bruker mer tid på å legge inn kvitteringer og utlegg i saksbehandlingssystemet. Dette har skjedd parallelt med at kravet om økonomistilling har falt ut av driftsavtalene, og trekkes frem som utfordrende av flere mottaksledere.

Vi finner at bemanningen/kapasiteten på økonomisiden ved mottakene ikke oppleves som tilstrekkelig. Mottakene opplever at de i dag ikke har forutsigbarhet når det gjelder bemanning knyttet til økonomioppgaver og forvaltning av de økonomiske ytelsene – noe som kan hindre kompetansebygging. Det er også et ønske om at mottaksansatte skal få mer opplæring.

³⁹ I følge UDI er dette nå forsøkt konkretisert i § 8 a-f

6.8 Oppsummering og drøfting

Det er viktig at beboerne har en grunnleggende forståelse av sine rettigheter og plikter som følger av stønadsordningene. Det er blant annet viktig at de forstår hvilke rettigheter de har til tilleggsstønad og hva som ligger til grunn for beregningen av basisstønaden.

Beboere og ansatte opplever at saksbehandlingstiden ved søknad om forskudd på basis og på søknad om tilleggsytelse i mange tilfeller er lang. Dette er svært uheldig for beboerne. Mange beboere kan ikke betale fakturaer selv, fordi de ikke har bank-ID og bankkonto. De risikerer gebyrer og inkassokrav som følge av lang saksbehandlingstid. Det er også uheldig dersom de må vente lenge på å få kjøpt medisiner. Selv om UDI behandler søknadene innen 21 dager, vil det i mange tilfeller være lenge å vente for beboerne. Mottakene har noe ulik praksis når det gjelder forskuttering av ytelse. De har også ulik praksis når det gjelder informasjon om mulighetene for å få forskudd på basis.

Behandling av søknader om ytelse er en omfattende og kompleks oppgave, og både UDI og mottakene bruker mye tid og ressurser på å håndtere søknadene.

Mottakenes rolle i forvaltningen er tidkrevende. Det er særlig behandling av søknad om tilleggsstønad som tar svært mye tid, både for mottakene og for UDI. Fra mars 2021 ble det bestemt at helseutgifter for beboere med endelig avslag ikke lenger skulle være en direkte refunderbar ytelse, men en søknadsbasert ytelse. Dette viste seg umulig å håndtere og fra september samme år ble en midlertidig ordning med direkte refunderbare ytelse innført. Mange mottaksansatte ønsker at dette skal være en permanent ordning.

Mottaksansatte påpeker at dersom flere utgifter var direkte refunderbare (tilleggsstønad uten søknad) ville det kunne redusere tiden og ressursene de ansatte bruker på å forvalte tilleggsstønadene, og også være forenklende for beboerne, som har problemer med å forstå regelverket. Vi drøfter dette forslaget nærmere i kapittel 8.

Det at beboere kan motta andre ytelse gjennom NAV og HELFO medfører utfordringer for forvaltningen av Pengereglementet. Enkelte mottaksansatte mener det hadde vært enklere hvis beboerne ikke hadde rettigheter til ytelse fra NAV og refusjoner gjennom HELFO.

Utveksling av informasjon om utbetaling av barnetrygd til beboere med opphold mellom NAV og UDI ville vært forenklende for de ansatte – og også for beboerne, fordi man unngår at UDI krever tilbakebetaling og/eller trekker beboerne i basis for barnetrygd i etterkant. Oppdelte utbetalinger av engangsstønad ved fødsel – forenklende både for mottaksansatte og beboere.

Det bør være første prioritet at beboere gjøres i stand til å betale fakturaer selv. Det er behov for en funksjon i MOT som gjør det mulig å ha en oversikt over om mottakene har betalt/lagt ut for fakturaen til beboer. Det er også viktig at beboere får informasjon om at det er mottaket som i praksis skal få refusjonen.

7 Hvordan har regelverk for økonomiske ytelser fungert under Ukraina-krisen?

Om lag 35 000 ukrainske flyktninger har søkt asyl i Norge hittil i år, de fleste av dem kvinner og barn.⁴⁰ Da den plutselige tilstrømningen av ukrainske flyktninger startet våren 2022, var bemanningen i UDI og kapasiteten i mottakssystemet tilpasset et betydelig lavere antall asylkomster og beboere i mottak. Krisen traff ulike deler av organisasjonen på ulike tidspunkter, og etter hvert også forvaltningen av økonomiske ytelser. UDI har derfor ønsket å få kunnskap om hvordan regelverket for økonomiske ytelser har fungert under denne perioden.

Høsten 2022 gjorde vi en undersøkelse av hvordan regelverket har fungert i lys av de høye ankomstene av ukrainske flyktninger.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

- Hvilke utfordringer oppstår i forvaltningen/håndteringen av økonomiske ytelser til flyktninger fra Ukraina?
 - Hos hvilke aktører oppstår disse utfordringene, og hvordan håndteres de?
- Hvilke tilpasninger eller endringer i forvaltningen av økonomiske ytelser er blitt gjort for å håndtere den nye flyktningsituasjonen? Hvordan forløper beslutningsprosessene tilknyttet dette internt i UDI, eller med Justis- og beredskapsdepartementet?
- I hvilken grad har disse tilpasningene/endingene faktisk bidratt til forenkling i håndteringen av økonomiske ytelser til beboere i asylmottak (for UDI og mottakene)?
- Hvordan får nye mottak og akuttinnkvarteringer informasjon om regelverket for økonomiske ytelser? Hvordan har UDI informert, og hvem har de informert?
- Hvordan har mottaksansatte informert beboere?
- Hva er de mottaksansattes oppfatning om beboernes kunnskap og innsikt i rettigheter knyttet til regelverket for økonomiske ytelser?
- Hvilke læringspunkter fra UDIs håndtering av den nye flyktningstrømmen som kan tas med inn det videre arbeidet med å forenkle og forbedre regelverket for økonomiske ytelser, og forvaltningen av det?

Tilleggsundersøkelsen er basert på en begrenset dokumentgjennomgang av relevant dokumentasjon vi har fått tilsendt fra UDI, intervjuer med ulike personer i UDI som på ulike måter er involvert i arbeidet med forvaltningen av økonomiske ytelser, og intervjuer med mottaksleder/økonomiansvarlig ved tre akuttinnkvarteringer.⁴¹ Intervjuene ble gjennomført i november og desember 2022.

Funnene presenteres i dette kapitlet.

⁴⁰ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/#>

⁴¹ Det ble gjort gjentatte forsøk på å få flere intervjuer med flere akuttinnkvarteringer, men uten hell.

7.1 Ny flyktninggruppe – ny praksis?

Flyktningene fra Ukraina skiller seg ut fra de fleste andre grupper asylsøkere som kommer til Norge. For det første har ukrainske borgere visumfrihet i Norge i 90 dager, noe som betyr at det ikke er nødvendig med umiddelbar registrering hos politiet ved ankomst. En del av de ukrainske flyktningene hadde også et nettverk av familie eller venner i Norge før de ankom (Hernes m.fl., 2022), og mange valgte derfor å bo privat etter ankomst. Ukrainske flyktninger har også fått midlertidig kollektiv beskyttelse.⁴² Disse forholdene innebærer at asylsøkerkjeden for ukrainske flyktninger er litt annerledes enn det som gjelder for de fleste asylsøkere som kommer til Norge. Dette krever også en litt annen tilnærming fra utlendingsforvaltningen.

Det er politiets utlendingsenhet (PU) som har ansvar for å registrere asylsøkere som kommer til Norge. Siden november 2020 skal all registrering av asylsøknader normalt skje ved Nasjonalt Ankomstsenter i Råde. Selv om ukrainske flyktninger har visumfrihet i Norge, og er gitt midlertidig kollektiv beskyttelse, er registreringen hos PU likevel viktig for å få D-nummer og tilgang til offentlige tjenester, samt for å registrere søknad om kollektiv beskyttelse. Registreringsprosessen er også viktig for å sikre at flyktningene får viktig informasjon om sine rettigheter og plikter i Norge, herunder økonomiske rettigheter.

Da den plutselige tilstrømmingen av ukrainske flyktninger startet våren 2022, tok det imidlertid ikke lang tid før kapasiteten på ankomstsenteret i Råde var sprengt, og det ble nødvendig med alternative løsninger for registrering. 12. mars 2022 ble det mulig med registrering i andre politidistrikter, og ukrainere som bodde hos slektninger eller venner rundt om i landet trengte derfor ikke reise til ankomstsenteret i Råde for registrering. Noen dager senere (15. mars) lanserte også UDI nye retningslinjer om «midlertidig alternativ mottaksplass» (AMOT), som gjorde det lettere for ukrainske flyktninger å bo privat uten å miste rett til økonomisk stønad.⁴³ Kommuner som aksepterer midlertidig alternativ mottaksplass overtar ansvaret for å gi økonomisk stønad til livsopphold. I en undersøkelse utført av Hernes m.fl. (2022) oppga om lag halvparten av flyktningene fra Ukraina at de bodde privat under registrerings- og søknadsprosessen.⁴⁴

Det oppstod også nye situasjoner og utfordringer som myndighetene ikke var forberedt på. For eksempel hadde et stort antall ukrainske flyktninger med seg sine kjæledyr til Norge. Tidligere har ikke kjæledyr vært tillatt i mottak. De fleste flyktninger som kommer til Norge har dessuten vært igjennom en lang og komplisert reiserute, og har ikke hatt mulighet til å ta med kjæledyr. Ukrainske flyktninger har hatt en relativt enkel reise til Norge, der de fleste har kommet med buss, fly eller egen bil. Sistnevnte har også skapt nye utfordringer, som igjen krevde nye løsninger.

Endringene i asylkjeden for ukrainske flyktninger, særlig knyttet til registrering og utvidet mulighet for alternativ mottaksplass (AMOT), har bidratt til enklere og hurtigere løsninger for flyktningene, og til dels også for forvaltningen ved at registreringen har vært enklere og mindre ressurskrevende enn vanlig. Samtidig har nye (innkvarterings)løsninger også skapt noen utfordringer for UDI når det gjelder å ha

⁴² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidig-kollektiv-beskyttelse-for-ukrainske-flyktninger/id2903930/>

⁴³ Kommunene mottar et tilskudd fra UDI, som blant annet skal dekke kommunens utgifter til økonomisk støtte til livsopphold jf. UDIs retningslinjer: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2022-003/>

⁴⁴ Det ble gjennomført en spørreundersøkelse blant ukrainske flyktninger. Undersøkelsen fikk 680 respondenter. Undersøkelsen ble gjennomført sommeren 2022.

oversikt over hvor flyktningene befinner seg, å nå ut med nødvendig informasjon, og ikke minst sørge for at de som har rett på økonomisk stønad får det. Omstendighetene rundt kjæredyrene og bruk av egen bil har også fått konsekvenser for forvaltning av økonomiske ytelser til beboere, noe som har resultert i behov for praksisavklaringer og nye rutiner. Dette omtaler vi nærmere nedenfor.

7.1.1 Innkvarteringstilbud og økonomiske rettigheter

UDI opprettet en rekke akuttinnkvarteringer våren 2022 for å dekke det store innkvarteringsbehovet som oppstod som følge av tilstrømmingen av ukrainske flyktninger. Akuttinnkvartering er et midlertidig botilbud til asylsøkere som benyttes av UDI i perioder med store og/eller raske ankomster, og der det ikke er mulig å få plass ordinær mottakskapasitet raskt nok eller i tilstrekkelig volum.⁴⁵ I likhet med mottakstilbudet for øvrig, skal akuttinnkvartering være et nøkternt botilbud som skal sikre beboernes grunnleggende behov for livsopphold, og deres behov for trygghet og sikkerhet. Akuttinnkvarteringene skal drives i tråd med avtalen mellom UDI og driftsoperatør, men de operer likevel under andre krav enn ordinære mottak, basert på at det skal være et enkelt tilbud for veldig kortvarige opphold. UDI stiller for eksempel ikke eksplisitte krav til hvilken kompetanse de mottaksansatte skal ha.

Akuttinnkvarteringene er også fritatt fra oppgaver som informasjonsprogram og kompetansekartlegging av beboere.

Ettersom akuttinnkvarteringer ikke er en del av det ordinære mottakstilbudet, finnes det heller ikke egne bestemmelser for dette i forskriften om økonomisk stønad til beboere i asylmottak (tidligere pengereglementet). Mottakstype er styrende for hvorvidt beboerne skal betale egenandel og hvordan de får tilgang på tilleggsstønad. I følge ansatte i UDI følger akuttinnkvarteringene de samme bestemmelsene som transittmottak. Det betyr at beboerne har rett til naturalytelser ved ankomst til innkvarteringen, basisstønad etter satser for transittmottak og rett til å få dekket nødvendige helseutgifter tilsvarende beboere i transittmottak med helsepersonell.⁴⁶

Ved akuttinnkvartering er matservering normalt inkludert i botilbudet, og beboernes basisstønad er derfor beregnet med bakgrunn i dette. Dette tilsier at beboerne skal få en basisstønad tilsvarende beboere i transittmottak med kantine. Basisstønaden utbetales som nevnt to ganger i måneden, og skal dekke beboers personlige utgifter. I 2022 utgjør dette 447 kroner for voksne og 402 kroner for barn i familie per 14 dag. Enslige forsørgere mottar et tilleggsbeløp på 264 kroner.⁴⁷

7.1.2 Praksisavklaringer/-endringer knyttet til forvaltning av økonomisk stønad til beboere i akuttinnkvarteringer

I intervjuene med UDI-ansatte har vi spurt om hvilke tilpasninger eller endringer UDI har innført i forvaltningen av regelverket for økonomiske ytelser, og beslutningsprosessene knyttet til dette. UDI har, som tidligere nevnt i denne rapporten, ved flere anledninger utformet skriftlige (interne) praksisavklaringer og prinsipielle avklaringer når nye problemstillinger har oppstått (se kapittel 3.3). Dette har også skjedd i forbindelse med Ukraina-krisen. En viktig avklaring har vært hvordan akuttinnkvarteringer tolkes innenfor regelverket for økonomiske ytelser.

⁴⁵ <https://www.udi.no/asylmottak/onsker-a-drive-mottak/regelverk-for-drift-av-asylmottak/#link-30120>

⁴⁶ Praksis tidligere har vært at transittmottakene har hatt helsepersonell tilknyttet mottaket.

⁴⁷ Beløpene er per utbetaling. Det er som nevnt to utbetalinger i måneden.

UDI har også utformet praksisavklaringer og rutinebeskrivelser knyttet til hvilke utgifter beboere i akuttinnkvarteringer kan få dekket, og hvilke utgifter som kan dekkes uten søknad. Retten til å få dekket nødvendige helseutgifter (nevnt over) innebærer at UDI dekker utgifter til egenandeler til nødvendig helsehjelp, medisiner (på resept), akutt tannbehandling og transport i forbindelse med helsehjelpen (stønadsforskriften § 7 bokstav a). Disse utgiftene dekkes uten forutgående søknad og behandles som såkalte direkte refunderbare ytelser (tilleggsstønad uten søknad). Dette har sammenheng med at reglene som gjelder for transittmottak gjøres gjeldende for akuttinnkvarteringene. I regelverket forstås akuttinnkvartering og transittmottak som det samme, og dette har også konsekvenser for nivået på basisstønaden beboerne mottar. Ifølge en UDI-ansatt er noe av bakgrunnen for denne endringen å sikre beboernes rettigheter og at de raskt skal få dekket nødvendige behov. Den UDI-ansatte uttrykker det slik:

Hvis man bor i ordinært mottak så får man en høyere basisutbetaling, og da forventes det at de skal finansiere egenandeler, mens en person som bor i akuttinnkvartering har lavere basis og kan derfor søke om disse tingene som direkte refunderbare ytelser. Da er det mottaket som venter på refusjon, og ikke beboer. På tilleggsstønad med søknad er det beboer som må vente. Vi har i større grad sikret at beboerne får dekket sine behov raskere gjennom direkte refunderbare ytelser. (UDI-ansatt)

I tillegg til utgiftene til nødvendig helsehjelp, er det gjort endringer i rutiner som innebærer at beboere på akuttinnkvarteringer også kan få dekket følgende utgifter som direkte refunderbar ytelse (tilleggsstønad uten søknad):

- Ferdigbrille og synstest. Hvis ferdigbrille ikke kan benyttes kan linser dekkes frem til det er truffet vedtak om tilleggsstønad for tilpassede briller.
- Reseptfrie legemidler (febernedsettende, smertestillende, etc.)

Ifølge UDI er ordningen med dekning av utgifter til synstest og linser en ny praksis i forbindelse med Ukraina-krisen. Dekning av utgifter til reseptfrie medisiner er en praksis som har eksistert tidligere, men gjelder primært for beboere i akuttinnkvarteringer med kantine (ikke selvhushold). En av mottakslederne vi har intervjuet forteller at det har vært vanlig praksis at alle mottak har en slags «beredskapsbeholdning» med smertestillende og andre viktige reseptfrie legemidler. Mottakslederen begrunner det i at mange mottak er lokalisert langt unna en legevakt eller legekontor.

Beboere i akuttinnkvarteringer kan også søke tilleggsstønad etter stønadsforskriften § 8 dersom de har andre behov enn det som dekkes gjennom direkte refunderbare ytelser (listen over).

Vi har gjennomgått informasjonsmateriell som UDI har distribuert til akuttinnkvarteringene og andre mottak om praksisavklaringer og rutiner under krisen. Informasjonen omhandler hvilke utgifter som dekkes som direkte refunderbare ytelser og for hvilke beboergrupper, rutinebeskrivelse knyttet til bestilling av transport, herunder ny praksis knyttet til bruk av egen bil, og informasjon om reglene knyttet til dekning av tannbehandling. Basert på tilbakemeldinger fra UDI-ansatte vi har intervjuet er vi usikre på om det eksisterer andre sentrale praksisavklaringer eller rutineendringer enn det vi omtaler her. De ansatte vi intervjuet var også usikre på hvilket leveranseteam i UDI som sitter med «totaloversikten». En av de ansatte vi intervjuet antyder at dette kan ha sammenheng med at UDI har vært under omorganisering (ny organisering fra 1.1.2022), og at ansvars- og oppgavedelingen ikke er like tydelig for alle.

Hovedprinsippet er at avklaringer knyttet til praksis normalt gjøres internt i UDI, mens mer prinsipielle endringer som for eksempel innebærer nye tolkninger av forskriften

eller innføring av ny praksis avklares med Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Det er noe ulike oppfatninger blant de UDI-ansatte om hvordan beslutningsprosessen knyttet til hver av endringene/avklaringene har foregått.

7.1.2.1 Bruk av egen bil

Det har vært nødvendig med praksisavklaringer knyttet til ukrainske flykninger som har ankommet Norge med egen bil. Flykninger som ankom med egen bil ønsket å benytte denne til transport til og mellom mottak. Normalt er det mottakene som sørger for denne transporten, mens UDI har finansieringsansvaret. Regelverket for økonomiske ytelser tilsier også at privat bil kan anses som formue, og da skal avregnes mot basisstøtten. Når det gjaldt de ukrainske flykningene var det derfor spørsmål om 1) bilen skulle anses som formue og 2) hvilke utgifter UDI kan dekke ved bruk av privat bil til transport mellom mottak, eller til bosettingskommune. Ifølge en UDI-ansatt er ikke dette en helt ny problemstilling for UDI, men vedkommende var usikker på om det fantes noe dokumentasjon på hvordan dette har ble løst tidligere.

Har vært noen tilfeller av det tidligere, men det er så lenge siden at ingen her husker hvordan vi gjorde det den gangen. (UDI-ansatt)

Resultatet har blitt at flykningene får beholde bilen uten at det regnes som formue, og at de får kompensasjon tilsvarende rimeligste reisealternativ når bilen benyttes til transport til og mellom mottak, eller til bosettingskommune. Bruk av bilen utenom dette må beboere betale for selv.

Egen bil skal egentlig betraktes som formue og avregnes som basis. Så her har vi sett bort fra det, både at den ikke anses som formue og at de får refusjon i forbindelse med flytting ved bruk av egen bil. (UDI-ansatt)

Kompensasjonen for bruk av bil beregnes per person som reiser på denne måten, og dekkes av UDI som tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbar ytelse). For å benytte dette reisealternativet, og for å få kompensasjonen, må beboerne signere et egenerklæringsskjema om lovlig og forsvarlig bruk av motorvogn. I skjemaet må beboer erklære at vedkommende har gyldig førerkort, at bilen har gyldig trafikforsikring i Norge og at vedkommende vil følge regler for veitrafikk i Norge. En av mottakslederene vi har snakket med formidler at kompensasjonen ikke alltid er tilstrekkelig for å dekke de faktiske transportkostnadene for beboere som velger å reise med egen bil. Mottakslederen forklarer dette med følgende eksempel:

Utfordringer har vært at noen strekninger har ekspressbuss med rabatterte billetter, man kan f.eks. reise [strekning] med ekspressbuss for 99 kroner per person, mens med bil vil det kanskje koste 7-800 kroner. Kjører de bil med 5 personer så får de bare dekket 500 kroner fra UDI. (Mottaksleder)

7.1.2.2 Klespakker og behov for suppleringsklær

Mange av de ukrainske flykningene ankom sommerhalvåret 2022, og de som ble innkvartert i akuttinnkvarteringer fikk utdelt en klespakke fra UDIs kleslager ved ankomst. Erfaringene med dette var at mange beboere leverte tilbake store deler av denne klespakken, eller at flere kun etterspurte konkrete plagg eller utstyr. Klespakken som ble utdelt svarte ikke til de behovene beboerne hadde. Dette skapte utfordringer for mottakene og UDI knyttet til registrering i MOT. Utdeling av naturalytelser skal registreres på beboer i MOT-portalen, noe som ble vanskelig når beboere kun beholdt/fikk enkeltplagg. Kleslageret til UDI begynte også å gå tomt. En mottaksansatt beskriver prosessen slik:

Noen beboere tar en startpakke og leverer tilbake over halvparten. Vi sitter igjen med en del enkeltplagg. Ble vanskelig å registrere i MOT, fikk beskjed [fra UDI] om å slutte med

det [registrering i MOT], kleslageret som ble anskaffet i 2016 begynte å gå tomt. Ble vanskelig å holde styr på hvem som har fått og ikke fått. Ble til slutt at vi bare delte ut det de trengte. (Mottaksansatt)

UDI gikk etter hvert over til å innvilge et pengebeløp til innkjøp av klær etter en fastsatt sats, istedenfor å gi klær som naturalytelse. Satsen er på 1 992 kroner, og kan gis til beboere som ikke har fått klespakke. Tilbakemeldinger fra mottakslederne vi har intervjuet tyder på at beboerne opplevde dette som en gunstigere ordning enn utdelingen av klespakkene.

De søker på klær – pengeutbetaling for å kjøpe klær. Det ordner vi med en gang de kommer. Det søker alle på. (Mottaksleder)

På vei inn i vinteren har mange beboere meldt et stort behov for vinterklær og sko. Dette formidler både de ansatte i UDI og mottakslederne vi har intervjuet. Klespakken (eller pengebeløp til de som ikke har fått det) utleveres normalt kun én gang, og regelverket gir kun adgang for å innvilge suppleringsklær dersom det er ekstraordinære behov.

De fleste kom på sommeren, nå er det kaldt og vinter. Det er nå de skulle fått de pengene. De får bare en gang. De har lite å møte vinteren med. (Mottaksleder)

UDI har opplevd at flere har søkt om tilleggsstønad til suppleringsklær for å kjøpe seg vinterklær.

Noen søker suppleringsklær og tror det skal dekkes som tilleggsytelse. Det skal bare søkes hvis det er større behov, eks noen som har epilepsi og må vaske klær ofte/slites ut ofte. (UDI-ansatt)

Ifølge en av de UDI-ansatte vi intervjuet var det igangsatt arbeid med en praksisendring knyttet til om UDI kan innvilge ekstra stønad til beboere i akuttinnkvarteringer, eller om tolkningen av bestemmelsen om suppleringsklær skal utvides. Sistnevnte er en beslutning som må involvere Justis- og beredskapsdepartementet. I etterkant av vår datainnsamling ble det kjent at basisstønadene skal økes fra 1.1.2023, og som følge av dette har UDI besluttet å ikke jobbe videre med praksisavklaringen knyttet til suppleringsklær.

7.1.2.3 Kjæledyr

Flyktningene som hadde med seg kjæledyrene sine, måtte skille lag med dem ved ankomst. Dyrene måtte registreres, undersøkes for sykdommer og settes i karantene før de ble gjenforent med eierne sine. Hittil har vanlig praksis vært at kjæledyr ikke er tillatt i asylmottak. Det er gjort et unntak for ukrainske flyktinger som hadde med kjæledyr til Norge. Fordi kjæledyr ikke har vært tillatt tidligere, finnes det heller ingen bestemmelser i regelverk eller etablert praksis knyttet til dekning av utgifter til dyrefôr og lignende. Ifølge en av de UDI-ansatte vi intervjuet, er direktoratet nå i dialog med driftsoperatørene for å få på plass avtaler med innkvarteringstilbud som kan ta imot beboere med kjæledyr. Driftsoperatører/asylmottak som takker ja til å ta imot kjæledyrene vil få et ekstra tilskudd som skal dekke nødvendige utgifter knyttet til innkvarteringen av dyrene (slitasje, renhold o.l.).⁴⁸ Det blir ikke gitt noe ekstra i stønad til beboerne.

7.1.2.4 Finansieringsansvar under PU-innkvartering

Som følge av desentralisert registrering (i ulike politidistrikter) ble det også opprettet ulike innkvarteringsløsninger for asylsøkere som ventet på å bli registrert, også kalt

⁴⁸ Tilskuddet skal ikke dekke utgifter til dyrefôr, stell, veterinær eller forsikring av kjæledyr.

PU-innkvartering. Ifølge en UDI-ansatt har det vært uklart hvem som skal ha finansieringsansvar for helsetjenester til asylsøkere i denne type innkvartering. UDI har finansieringsansvaret fra asylsøkeren blir registrert og tildelt en mottaksplass. Før det er det i prinsippet kommunen de er innkvartert i som skal ha dette ansvaret. Uklarheten skyldes også at enkelte av disse PU-innkvarteringene har vært i kommuner som ikke har et asylmottak, og dermed ikke har status som vertskommune og mottar vertskommunetilskudd. Det ble etter hvert utformet et eget «helsetilskudd» til kommunene som skal dekke helseutgiftene til asylsøkere som huses av PU før registrering.

7.2 Konsekvenser for forvaltningen av økonomiske ytelser

Etter flyktningkrisen i 2015 har det vært flere år med relativt lave asylankomster, og utlendingsforvaltningen og mottakssystemet har derfor gjennomgått store nedskaleringer for å tilpasse seg de lave asylankomstene de senere årene. Den plutselige tilstrømningen av ukrainske flyktninger våren 2022 satte derfor UDI som organisasjon under stort press med en kraftig økning i arbeidsmengde. Det var særlig UDIs virksomhet og støttefunksjoner på mottaksfeltet, herunder anskaffelse av innkvarteringstilbud, informasjon, opplæring og oppfølging av de nye innkvarteringene, og forvaltningen av de økonomiske ytelsene til beboerne som merket den økte arbeidsmengden.

I tillegg til å anskaffe et stort antall akuttinnkvarteringer, har UDI også gjort en rekke andre grep for å håndtere ressursituasjonen internt. De ansatte vi har intervjuet forteller at det er gjennomført interne ressursallokeringer for å styrke bemanningen i de mest pressede funksjonene. UDI har også styrket bemanningen ved å rekruttere en rekke medarbeidere i midlertidige stillinger.

Den delen av UDI som jobber med forvaltning av økonomiske ytelser har opplevd en betydelig økning i saksmengde. Beboere i akuttinnkvarteringer får som nevnt dekket en rekke utgifter som direkte refunderbare ytelser, der mottakene først dekker kostnadene og deretter søker refusjon fra UDI. Dette er en mindre ressurskrevende prosess enn saksbehandling av tilleggsstønad etter søknad (stønadsforskriften § 8). Fordi mengden saker har vært unormalt stor, har UDI fått store restanser i behandlingen av refusjonskravene. Det tok også noe tid før de nye medarbeiderne i UDI hadde fått tilstrekkelig opplæring til å håndtere disse oppgavene. I tillegg drives mange av akuttinnkvarteringene av nye driftsoperatør og ansatte som har lite eller ingen erfaring med regelverket og forvaltningen av økonomiske ytelser til beboere i mottak. Ifølge ansatte i UDI har det vært en del feil i refusjonskravene som er sendt inn fra akuttinnkvarteringene. Dette har medført merarbeid, både for UDI og mottakene, noe som igjen fører til ytterligere forsinkelser i saksbehandlingen.

Tidligere har behandling av søknader og refusjonskrav vært sentralisert og ble gjennomført av ansatte ved to regionskontor. Under krisen ble det behov for flere saksbehandlere og da ble disse oppgavene fordelt på alle UDIs regionskontor. Bakgrunnen for reorganiseringen er, ifølge UDI, et ønske om å styrke kompetansen om økonomisk stønad på alle regionskontorene. Fra 1. januar 2023 vil alle regionkontor behandle søknader om ytelser. UDI-ansatte vi har intervjuet trekker også frem at dette har vært et positivt grep for å håndtere den store saksmengden under krisen.

Saksbehandling og attestering skal falle tilbake til de ulike regionskontor. Nå skal alle regionskontor ha ansvar for saksbehandling på sine regioner, i tillegg til å plukke fra venteliste. (UDI-ansatt)

Av informasjonsmaterialet som er distribuert til driftsoperatørene, fremgår det at UDI også jobber i samarbeid med DFØ om en robotisering av behandling av direkte refunderbare ytelser (tilleggsstønad uten søknad). Ifølge en UDI-ansatt, som har vært involvert i dette arbeidet, skal roboten være klar til testing. Formålet med robotløsningen er å effektivisere en del av håndteringen av refusjonskravene om direkte refunderbare ytelser, som er en tidkrevende oppgave i dag.

Vi prøver å finne løsninger som kan redusere manuell håndtering. På (søknad om) tilleggsytelser er det både saksbehandler og attestant, men på direkte refunderbare ytelser er det bare en attestant. Håper med roboten å automatisere en del av de enkle manuelle håndteringene som er på et enkelt nivå. Det er oppgaver som krever mye tid i dag, og for refusjonskrav på små beløp. Det laveste var 17 kr.

7.2.1 Mange nye (og uerfarne) akuttinnkvarteringer

UDI opprettet som nevnt et stort antall nye akuttinnkvarteringer, hvorav en del driftes og betjenes av operatører og ansatte med lite eller ingen erfaring med mottaksvirksomhet. Dette krever en del ressurser til opplæring, veiledning og oppfølging fra UDI sin side.

7.2.1.1 Ansvars- og oppgavedeling mellom UDI og akuttinnkvarteringene

Ansvars- og oppgavedelingen mellom UDI og akuttinnkvarteringene er i likhet med mottakssystemet for øvrig, regulert gjennom kontrakt med driftsoperatørene. Når det gjelder forvaltning av økonomiske ytelser, har akuttinnkvarteringene det samme ansvaret og oppgavene som ordinære mottak (se kapittel 3.5). For akuttinnkvarteringene innebærer dette at de har ansvar for å gi informasjon til beboere om økonomiske rettigheter og plikter, utbetaling av basisstønad til beboerne (beregningene gjøres av UDI), søke refusjon fra UDI for direkte refunderbare ytelser og bistå beboere med søknad om tilleggsstønad.

Enkelte driftsoperatører har kontrakt på flere akuttinnkvarteringer, og det er særlig en driftsoperatør som skiller seg ut ved type organisering. Denne driftsoperatøren har valgt en organisering som innebærer at logistikk og økonomistyring, herunder oppgaver knyttet til forvaltning av økonomiske ytelser, er sentralisert. Det vil si at disse funksjonene ivaretas av personer utenfor mottakene, og som ofte «server» flere mottak samtidig. UDI erfarer både fordeler og ulemper med denne type organisering.

Det er en fordel med akkurat denne driftsoperatøren at de er erfarne på feltet og har egne interne opplæringsopplegg. På den annen side er det slik at denne type organisering skaper et ekstra mellomledd mellom UDI og mottakene. Dette mener de UDI-ansatte er ugunstig fordi det kan skape forsinkelser når feil skal rettes opp eller at endringer meldes inn for sent fordi det først må gjennom «mellomleddet». De UDI-ansatte vi har intervjuet mener dette også kan ha uheldige konsekvenser for beboerne.

Litt skummelt med tanke på ivaretagelse av den enkelte beboer når en har en sentralisert administrasjon som skal bistå beboere, så blir veien lenger, enn hvis man har stedlig kontakt som kan hjelpe beboere der de er. UDI-ansatt)

Det er først og fremst logistikkarbeidet som har blitt mest påvirket av denne type organisering, da de som håndterer denne oppgaver for akuttinnkvarteringene ikke er til stede for å for eksempel kontrollere at rett person ankommer rett mottak. Det medfører at feil ikke oppdages med en gang, i tillegg tar det også noe lenger tid før feilen meldes inn til UDI. Dette har også fått følgekonskvenser for blant annet beregning og utbetaling av basis.

Et av akuttinnkvarteringene vi har intervjuet følger en slik organisering. Mottakslederen der deler ikke UDIs oppfatning av utfordringsbildet. Vedkommende mener

oppgavedelingen fungerer bra, og har ikke opplevd noen utfordringer knyttet til det. Mottakslederen ser heller ikke noen utfordringer med at all kontakt med UDI går gjennom et mellomledd.

7.2.1.2 Informasjon og opplæringstilbud til akuttinnkvarteringene

UDI opplever å få mange spørsmål fra akuttinnkvarteringene om regelverk og praksis knyttet til de økonomiske ytelsene. Dette har trolig sammenheng med at mange av mottakene er bemannet av personer som har lite forhåndskunnskap om regelverket og forvaltningen. Akuttinnkvartering er heller ikke et ordinært innkvarteringstilbud, og har derfor ikke egne bestemmelser i forskriften. Samtidig har situasjonen vært preget av mye usikkerhet og stort arbeidspress.

Det er alltid slik i perioder med høye ankomster, det er et skrikende behov for info. (UDI-ansatt)

De UDI-ansatte formidler at det har vært mye dialog med akuttinnkvarteringene, og det er lagt ned mye arbeid i informasjonsformidling og oppfølging. Også mottaksansatte vi har intervjuet bekrefter at det har vært mye dialog med UDI, og de opplever at ansatte i UDI har vært veldig hjelpelige.

For første gang er det også opprettet egne e-postadresser/postmottak for henvendelser som gjelder de økonomiske ytelsene. En UDI-ansatt opplyser om at det også er opprettet en egen Teams-kanal for akuttinnkvarteringene, der UDI deler informasjon. UDI har også formidlet en del informasjon ut til mottakene via e-post. UDI-ansatte stiller seg derfor spørrende til om informasjonen faktisk har nådd ut, og til rette vedkommende, ettersom det stadig kommer spørsmål om regelverket og ytelsene. Det er uklart om alle spørsmålene skyldes et udekket informasjonsbehov, eller om det er en direkte konsekvens av at UDI har blitt mer tilgjengelig.

Slik vi forstår det, sender UDI informasjon til et fast kontaktpunkt hos driftsoperatør eller mottak. UDI har derfor ingen kontroll over hvordan informasjonen formidles videre til ansatte, og til beboere. UDI er dermed avhengig av 1) å ha riktig kontaktinformasjon, 2) at kontaktpunktet videreformidler informasjonen til mottaksleder og mottaksansatte og 3) at mottaksansatte videreformidler til beboere den informasjonen som angår dem.

Vi er usikre på hvordan info siles ut videre. Vi har ett kontaktpunkt som vi sender til. Selv om vi sender info fra oss, så er det mange ledd som kommer etter før det når beboer. Kan være noen ikke er så flinke på den delen, og derfor ser vi mange spørsmål komme tilbake til oss.

En annen årsak kan være at viktig informasjon «drukner» i den store mengden informasjon. Informanter både i UDI og blant mottaksledere mener informasjonen burde vært samlet ett sted, og organisert på en slik måte at det kan fungere som et oppslagsverk.

Høsten 2022 gjennomførte UDI kurs i regelverket for ytelser, MOT-systemet og økonomi for ansatte i akuttinnkvarteringene. Kursene ble gjennomført fysisk i UDIs lokaler. UDI har også lagt ut videosnutter om hvordan man bruker MOT-systemet på Youtube. Tilbakemeldingene fra UDI-ansatte og mottaksledere tyder på at dette var nyttig for begge parter.

Kurset var veldig fint. Man kan sitte og lese forskrift i flere dager, men når man får det forklart får man litt eksempler man kan bruke. Man forstår det litt bedre og hvorfor noen ting ikke kan dekkes osv. fordi det ligger andre regler i bunn i forhold til asyl som gjør at de [UDI] må forholde seg til de restriksjonene. Og opplæring i hvordan MOT fungerer – mange som hadde spørsmål der. Fikk en god forklaring på hvorfor ting er som det er. (Mottaksansatt)

Etter opplæringsrunden – vi ser at antall feil blir stadig færre. Bedre kvalitet på søknadene som kommer inn. (UDI-ansatt)

I intervjuene forteller både UDI-ansatte og mottaksansatte at det ble gjort en del feil i starten, særlig knyttet til innsending av refusjonskrav. UDI erfarte at det var mye feil og mangler i sakene som ble sendt inn fra akuttinnkvarteringene. De mottaksansatte derimot, mener det skyldes tekniske utfordringer i MOT-systemet, og at det har vært krevende å forstå hva som er «korrekt» registrering i systemet. En mottaksansatt mener begge aktører kunne spart seg for mye merarbeid om kurset var satt opp på et tidligere tidspunkt.

Kurset burdet vært satt opp når vi fikk tilgang til MOT. Spesielt på det med refusjoner, ble en del dobbeltjobb. (Mottaksansatt)

En UDI-ansatt forteller også at de gjennom den ordinære mottaksoppfølgingen har fått kjennskap til praksis ved enkelte akuttinnkvarteringene som ikke er forenlig med regelverket for økonomiske ytelser. Eksempler på dette er beboere som ikke har fått tilgang til å søke visse ytelser de har rett til, eller beboere som har skaffet seg gjeld for å dekke utgifter de hadde fått dekket av UDI dersom de hadde fått informasjon og anledning til å søke. Dette kunne muligens vært forhindre om driftsoperatørene og mottaksansatte fikk opplæring i regelverket og MOT-systemet på et tidlig tidspunkt.

7.2.1.3 Overforbruk av tannbehandling?

Vi har som nevnt gjennomgått noe av informasjonsmateriellet som har blitt distribuert til akuttinnkvarteringene. Blant dette finnes et utfyllende informasjonsskriv om regler og praksis knyttet til dekning av tannlegebehandling. Bakgrunnen for dette er at UDI har fått flere store refusjonskrav for tannbehandling enn ventet, noe som tyder på at det har vært et overforbruk. Ansatte i UDI tror dette skyldes at reglene knyttet til dekning av utgifter til tannbehandling ikke har vært tilstrekkelig klare for de ansatte på akuttinnkvarteringene, noe som har medført at beboere/mottak har søkt om refusjon for tannbehandling som ikke er akutt. Regelverket tilsier at beboere som har vært i Norge i mindre enn seks måneder har kun rett på akutt og skadeforebyggende tannbehandling, hvorav kun akutt tannbehandling skal dekkes som tilleggsstønad uten søknad etter stønadsforskriften § 7 (direkte refunderbar ytelse). Etter seks månedersperioden kan beboere søke om å få tilleggsstønad til nødvendig tannbehandling etter § 8 i stønadsforskriften. Enkelte UDI-ansatte peker på at det er kommunene som har vært «rause» med å tilby tannbehandling til ukrainske flyktninger, andre spekulerer i om det skyldes at privatpraktiserende tannleger har «utnyttet» situasjonen for å få refusjoner fra UDI. Også en av mottakslederne deler denne oppfatningen.

Noen proaktive tannleger i negativ forstand. Var noen tannleger som tok seg inn på akuttinnkvarteringene og tok med seg beboere og behandlet de. Sånne ting som UDI ikke dekker – rens, årlig undersøkelse og annen behandling. Plutselig kom det mange store regninger. Vi skjønner at det ikke bare er undersøkelse når regningen er på 15 000 kroner. (UDI-ansatt)

En av de UDI-ansatte vi intervjuet mener UDI har noe av ansvaret for at reglene og praksis ikke har blitt kommunisert tydelig nok. Vedkommende mener det har sammenheng med at en del praksis og rutiner ikke har vært nedskrevet, men bare noe UDI-ansatte «vet». Det er også uklart hvorvidt Helsedirektoratets veileder om helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente er godt kjent blant de mottaksansatte.⁴⁹

⁴⁹ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjennforente/finansiering#tannhelsetjenester>

Det er noen ting som bare er praksis og som ikke nødvendigvis står i regelverket. Vi kunne hatt mer skriftlige regler og rutiner. Eks. tannbehandling skal til fylkestannoverlegen for vurdering, men det står ikke noe plass. Det er bare noe vi vet. Kanskje det burde stått i en instruks. (UDI-ansatt)

Informasjonsskrivet som er sendt til mottakene inneholder en forklaring og presisering av regelverket. I tillegg har UDI inkludert en «sjekkliste» bestående av fem spørsmål, som kan benyttes for å vurdere om en tannbehandling er akutt eller ikke. Ifølge en av informantene våre er det også sendt ut et skriv fra UDI til alle tannleger via tannlegeforeningen. Denne inneholder presiseringer av hva UDI dekker, og når.

En av mottakslederne vi intervjuet fortalte at de pleier å sende med et skriv når en beboer skal til tannlege eller lege. Mottaksleder eller ansatt skal krysse av på skrevet om behandlingen er akutt eller ikke. Det er ikke kjent for oss om dette skrevet er utledet fra sjekklisten til UDI eller ikke.

7.2.2 Konsekvenser av endringer i asylkjeden

Som nevnt i avsnitt 7.1 er asylkjeden til ukrainske flyktninger noe annerledes enn det som gjelder asylsøkere flest. Dette har fått konsekvenser for forvaltningen av økonomiske ytelser, særlig knyttet til utbetaling av basisstønad. Vanligvis skal alle asylsøkere innom ankomstsenteret i Råde, der de blant annet skal gjennom registrering hos politiet. I tillegg skal ankomstsenteret registrere opplysninger om personene i MOT-systemet, som UDI benytter for tildeling av mottak og beregning av basisstønad.

Vanligvis er alle innom ankomstsenteret, der setter man som regel i gang basisstønad og plasserer familier i samme plasseringsgruppe og økonomigruppe. Men her var de innom ulike steder som ikke hadde nødvendig tilgang eller opplæring i forhold til hvordan de setter sammen familie og oppretter basis. (UDI-ansatt)

Hver person må altså tildeles en plasseringsgruppe som sier noe om hvilket mottak/innkvartering vedkommende skal på. Personer i samme familie får samme plasseringsgruppe. Informasjon om økonomigruppe brukes av systemet til å beregne basisstønad. Her vil også personer som tilhører samme familie ha samme økonomigruppe. Da myndighetene åpnet opp for registrering i andre politidistrikter, ble ikke denne oppgaven ivaretatt på de nye registreringsstedene eller på innkvarteringsstilbudene til politiet. Denne oppgaven måtte utføres av UDI.

De tingene ankomstsenteret gjør for oss er ikke de samme kravene som vi kan sette til PU. Den oppgaven måtte UDI overta når PU hadde flere registreringsentre. (UDI-ansatt)

Dette mener de UDI-ansatte også er noe av forklaringen på at mange ukrainske flyktninger ikke fikk utbetalt basisstønad i starten (Hernes m.fl., 2022). Da UDI overtok denne oppgaven for de som ikke var innom ankomstsenteret, tok det noe tid før alle ble registrert riktig. I mellomtiden hadde noen rukket å flytte før de ble registrert, og dermed ikke fått basisstønad. UDI jobber med å identifisere disse personene og å etterbetale basisstønad. For beboere som har valgt privat innkvartering skal utbetalingen skje via det lokale NAV-kontor.

Det oppstod også utfordringer i logistikkarbeidet som senere fikk konsekvenser for utbetalingen av basis. UDI erfarte at beboere ikke ble sendt til, eller ankom riktig mottak. En beboer får utbetalt basisstønad på det mottaket de er registrert på i MOT-systemet. Dersom beboeren havnet på et annet mottak, skapte dette forsinkelser i utbetalingen, fordi beboer måtte overføres til riktig mottak eller omregistreres i MOT slik at utbetalingen kunne finne sted.

Det ble opprettet en midlertidig ordning for flyktninger i akuttinnkvarteringer som ikke hadde fått utbetalt basisstønad. Mottaket kunne forskuttere basisstønaden i form av innkjøp av nødvendige (mat)varer for beboerne. Ifølge UDI-ansatte som jobber med basisberegningene er ikke dette registrert i MOT-systemet ennå. Det jobbes nå med etterregistrering av beboere som har fått forskuttert basisstønaden, slik at de som har fått utbetalt for lite skal få en etterbetaling. Det mangler en oversikt over hvem som har basisstønad til gode hos UDI.

Ingen av de mottakslederne vi har intervjuet hadde erfart dette problemet ved sitt mottak, men enkelte hadde hørt om det.

7.2.3 utfordringer i MOT i beregning av basisstønad

Generelle utfordringer i MOT-systemet er omtalt tidligere i denne rapporten. I tillegg til disse oppstod det også spesielle utfordringer knyttet til beregning av basisstønaden for ukrainske flyktninger. Beregning av basisstønad er i utgangspunktet blitt en automatisert prosess. Likevel forteller UDI-ansatte at dette har vært en svært arbeidskrevende prosess under krisen, på grunn av ulike tekniske utfordringer med beregningskalkulatoren. De ansatte har brukt mye tid på manuelle korreksjoner av basisutregningene. Utfordringene er knyttet til hvordan basisstønaden beregnes for enslige mindreårige med følgeperson og ugifte par eller personer i partnerskap.

Ifølge regelverket skal en enslig mindreårig med følgeperson få utbetalt basisstønad som et vanlig barn i familie, mens følgepersonen skal få basisstønad som enslig voksen. Basiskalkulatoren har ikke mulighet til å beregne basisstønad for denne type relasjon, og dette måtte derfor gjøres manuelt.

Ansatte som jobber med basisberegning har videre måttet gjøre en del manuelle korreksjoner på beregning av basisstønad til ugifte par eller personer i en partnerskapsrelasjon. To personer som er kjærester og bor sammen får tildelt basisstønad som enslige voksne istedenfor som par.

På intervjuutidspunktet var det tre faste og tre midlertidig ansatte som satt med oppgaver knyttet til manuelle korreksjoner av basisberegningene. Ifølge de ansatte vi intervjuet skulle de snart bli flere.

Vi er seks stykker som jobber med en prosess som skulle vært automatisk. (UDI-ansatt)

Beregningskalkulatoren baserer seg på informasjon som ligger i systemet. Dersom personene er registrert med feil informasjon, eller det er mangelfull registrering, betyr dette også at beregningen blir feil eller mangelfull. Utfordringene knyttet til registrering (nevnt over) har dermed også fått betydning for denne prosessen.

Det skyldes ikke bare beregningsystemet, også dårlig registrering hos PU av relasjoner som gjorde at informasjonen i systemet var mangelfull eller feil. Vanskelig å vite hvem som hører sammen. Så vi må tilbake til PU og si disse sier de er i familie, kan dere sjekke deres registrering og endre relasjon. (UDI-ansatt)

7.2.3.1 Andre utfordringer som har fått betydning for basisutbetalingen

Ifølge de UDI-ansatte vi intervjuet hadde mange akuttinnkvartering problemer med å få tak i nok betalingskort. En UDI-ansatt forteller også at det ble gjort innstramninger i hvitvaskingsforskriften som begrenset private driftsoperatørers mulighet til å utdele kort. En alternativ løsning ble da å utbetale basisstønaden i kontanter. Etter hvert fikk akuttinnkvarteringene også problemer med å få tak i nok kontanter. Selv om beregningsgrunnlaget var klart, kunne altså ikke den fysiske utbetalingen finne sted. Som en overgangsordning har akuttinnkvarteringene det gjelder gjort innkjøp på vegne av beboerne. Som nevnt over, gjenstår det fremdeles for UDI å få oversikt over hvem

som har fått forskuttert basisstønaden på denne måten, og hvor mye de eventuelt har fått eller har til gode hos UDI.

7.3 Akuttinnkvarteringenes erfaringer

Akuttinnkvarteringene vi har vært i kontakt med virker i stor grad å være uberørt av de utfordringene de UDI-ansatte trekker frem. En felles tilbakemelding er at innkvarteringen var veldig krevende i starten, men at alt har fungert fint etter at de fikk etablert rutiner. Et annet fellestrekk som sannsynligvis har betydning er at akuttinnkvarteringene stort sett har hatt ledig kapasitet, og at arbeidsmengden derfor har vært håndterlig.

Mottakslederne/ansatte vi har intervjuet opplever at de har fått god bistand fra ansatte i UDI, og de som har deltatt på kurset om MOT-systemet og økonomi har opplevd dette som veldig nyttig. En mottaksleder beskriver kontakten med UDI slik:

De er flinke og veldig serviceminded. De er stresset de og, men det vises ikke. Veldig behjelpelige. (Mottaksleder)

En av de vi intervjuet hadde ingen forkunnskap om regelverket for økonomiske ytelser. Vedkommende mener det har gått fint å sette seg inn i regelverket, men har opplevd ulike tekniske utfordringer i MOT-systemet. Noen av disse utfordringene handler også i stor grad om at vedkommende ikke hadde erfaring med systemet. Et eksempel som blir trukket frem er søkefunksjonen i systemet.

Søker du på fakturanummer så funker det ikke. Vi bare beskrev hva saken gjelder og trodde det var mulig å søke på fakturanummer, nå skjønner vi at fakturanummer bør skrives inn i tittel for at det skal være mulig å finne igjen.

En annen mottaksleder, med lang erfaring fra mottak, har også erfart noe lignende.

Eneste jeg lærte er at man ikke skal skrive navn i fakturafelt. Fikk en del saker i retur fordi det ikke er lov å skrive det der. Men skjønner det nå. Løst seg bra.

En felles tilbakemelding er likevel at informasjonen fra UDI med fordel kunne vært samlet ett sted, eksempelvis i en mappe, på en digital plattform eller i et felles skriv. Det etterlyses også mer utfyllende informasjon om hva UDI dekker og ikke. Dette mener de også ville gjort det enklere å videreformidle riktig informasjon til beboerne.

Det som trekkes frem som særlig bra er at det har vært lite «byråkrati» rundt ytelsene. Beboere i akuttinnkvartering får som nevnt en del utgifter dekket som direkte refunderbare ytelser, noe mottakslederene mener har bidratt til «ting har gått smidigere» når det gjelder håndteringen av beboerøkonomi. På intervjudispunktet var et av akuttinnkvarteringene i ferd med å bli et ordinært mottak, og mottakslederen «gruet» seg til å måtte forholde seg til tilleggsstønad etter søknad, egenandeler og beløpsgrenser. Noe av dette skyldes en bekymring for hvilke konsekvenser dette ville få for beboerne.

En annen tilbakemelding fra et av mottakene handler om kontraktens varighet. Mottakslederen her mener midlertidige kontrakter skaper stor uforutsigbarhet på arbeidsplassen, som igjen påvirker mulighetene når mottaket skal rekruttere. Vedkommende mener ansettelsesformen gjør det vanskelig å rekruttere kvalifiserte arbeidstakere.

Vi får ansatt folk, men hvem er det som går ledig og kan begynne i sånn type jobb. Det er en grunn til at de går ledig.

Mottakslederen formidler at de veldig gjerne vil bli et ordinært mottak for å kunne rekruttere personer med annen type kompetanse. Vedkommende mener det er særlig

behov for ansatte med barnefaglig kompetanse, sosialarbeidere og kompetanse på det å møte folk i krise.

7.4 Konsekvenser for beboerne

Vi har ikke intervjuet beboere i akuttinnkvartering, men spurt mottakslederne om hva de formidler av informasjon til beboerne, hvilket informasjonsbehov de opplever at beboerne har, og om hvilke tilbakemeldinger beboerne generelt har gitt om sin situasjon i akuttinnkvartering.

Beboerne får som regel informasjon ved ankomst til akuttinnkvarteringene. Informasjonen handler blant annet om hva som inngår i innkvarteringstilbudet, utlevering av naturalytelser dersom de ikke har fått det tidligere, informasjon om basisstøtten og hva UDI dekker av utgifter til helsetjenester, medisiner og lignende.

Av det som gjelder økonomiske ytelser, er beboerne mest opptatt av å få dekket utgifter til vinterklær. Mottakslederne har også fått tilbakemeldinger om at basisbeløpet er svært lavt, særlig sett i forhold til hvor dyrt det er i Norge. Andre reagerer på at det ikke er mulig å vippse eller overføre penger til/fra de betalingskortene de får utdelt.

En annen mottaksleder formidler at det eneste beboerne er opptatt av er hvor lenge de skal bo i akuttinnkvartering før de kan flytte til en kommune. Mottakslederen forteller at flere har fått tildelt en kommune og flyttedato, men at denne ofte blir utsatt. Dette har skapt en del frustrasjon blant beboerne.

De er innstilt på å flytte. Jeg sier at selv om de sier uke 47 så kan det bli lenger å vente, ikke sikkert leiligheten er klar osv. Men de blir så innstilt på å flytte da, så da skaper det frustrasjon hos dem.

En annen av de vi intervjuet etterlyser mer informasjon på ukrainsk eller russisk. Vedkommende formidler at en generell tilbakemelding fra de ukrainske flyktningene er at det er vanskelig å få tak i UDI. Flere har opplevd å sitte flere timer i ventetid på telefon. Mottakslederen tror det hadde vært mindre behov for å ringe UDI dersom det fantes tilgjengelig informasjon på beboernes språk på UDI sine nettsider.

Hvis det kommer en ny bølge fra en språkgruppe burde UDI legge inn info på det språket.

Blant de UDI-ansatte vi har intervjuet har det vært en bekymring for at beboerne ikke får tilstrekkelig eller korrekt informasjon. Dette har både sammenheng med at UDI ikke har oversikt over om og hvordan informasjonen som distribueres fra dem viderefremmes videre, og at mange ansatte i akuttinnkvartering har lite kjennskap og erfaring med regelverket, noe som gjør det vanskelig for dem å gi korrekt informasjon og veiledning til beboerne.

7.5 Læringspunkter

Vi spurte både ansatte i UDI og mottakslederne om hva de mener er viktige læringspunkter fra håndteringen av flyktningstrømmen fra Ukraina.

7.5.1.1 Samle informasjonsmaterieil

En sentral tilbakemelding, både fra ansatte i UDI og mottaksledere, er at informasjon om regelverk, praksis og rutiner knyttet til økonomiske ytelser burde samles ett sted, og organiseres slik at det er enkelt å finne fram til det man søker etter. Et lignende ønske er også fremsatt av en av mottakslederne vi har intervjuet.

Vi må få på plass et ordentlig informasjonsskriv. Synes det er for fragmentert og uoversiktlig, særlig for mottakene. Vi har pengereglementet, så har vi forskriften og alle rutiner og praksisavklaringer, så har vi ditt og datt. Ønsker meg en informasjonsskrivmappe som har all info man trenger, det som gjelder basis, direkte refunderbare ytelser, tilleggsytelser osv. En mappe som kan være et slags oppslagsverk. (UDI-ansatt).

En annen ansatt påpeker at det har vært veldig krevende å «drive krisehåndtering og opplæring samtidig». Ansatte i UDI har produsert en rekke informasjonsskriv til akuttinnkvarteringene, et arbeid som hadde vært mindre ressurskrevende om det fantes et arkiv med tidligere informasjonsskriv.

Å drive opplæring og krisehåndtering samtidig har vært krevende. Kanskje om vi hadde hatt mer liggende som bare kunne tilpasses, både informasjonsmateriell, og opplærings- eller veiledningsmateriell. Noe å ta utgangspunkt i, istedenfor å produsere alt nytt. (UDI-ansatt)

7.5.1.2 Tidligere oppbemanning

En felles tilbakemelding fra ansatte i UDI er at organisasjonen burde vært tidligere ute med rekruttering av flere ansattressurser, særlig med tanke på at det også skal være tid til å gi nødvendig opplæring. Enkelte understreker imidlertid at UDI var tidligere ute denne gangen enn under forrige krise i 2015.

Det er viktig å være tidlig ute. Det er midlertidig ansatte så det er ikke noe risiko knyttet til det. (UDI-ansatt).

7.5.1.3 Lære av tidligere krisehåndtering

Enkelte av de ansatte i UDI opplever at organisasjonen og ledelsen ikke tar seg nok tid til å faktisk lære av tidligere kriser, og dermed må «finne opp kruttet på nytt» ved hver ny krise. De mener de har gjort mange nyttige og relevante erfaringer som i større grad burde brukes inn i beredskapsarbeidet.

Dumt, for vi har gjort det før, vi trenger ikke finne på nytt. Vi har gode erfaringer, men klart nye retninger må vi ha, for det er ulike egenskaper ved ulike kriser.

En annen påpeker at det har vært en utfordring å faktisk få tid til å lære av krisene, før ny krise inntreffer.

7.5.1.4 Mer bruk av direkte refunderbare ytelser

Både de ansatte i UDI og på akuttinnkvarteringene fremhever bruk av direkte refunderbare ytelser som en lite byråkratisk og enkel prosess. Det har gjort krisesituasjonen enklere å håndtere. De opplever at prosessen er mindre arbeidskrevende enn det er å behandle søknader om tilleggsstønad, og at det går mye raskere både for UDI og beboere. Det trekkes også frem at ved direkte refunderbare ytelser blir beboers rettigheter bedre ivaretatt fordi ventetiden på å få dekket nødvendig helsehjelp eller medisiner er redusert, sammenlignet med hvis beboer måtte søkt om dette som tilleggsstønad etter søknad.

Når man får mulighet til å utbetale mer som direkte refunderbare ytelser så har det sine fordeler i beredskap. (UDI-ansatt)

7.6 Oppsummering

Den plutselige tilstrømmingen av ukrainske flyktninger våren 2022 satte UDIs virksomhet og støttefunksjoner på mottaksfeltet under stort press. Det førte til en stor økning i arbeidsmengde, og det oppsto nye situasjoner som UDI har måttet håndtere

underveis. UDI ansatte som arbeider med forvaltning av økonomiske ytelser har opplevd en betydelig økning i saksmengde.

For å kunne tilby botilbud til alle flyktningene som kom, ble det opprettet en ny mottaksløsning, akuttinnkvartering. Beboere i akuttinnkvarteringer er blitt gitt samme rettigheter som beboere i transittmottak med helsepersonell, som innebærer at de får dekket en del utgifter som tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbare ytelser). Denne prosessen har gjort at lang saksbehandlingstid ikke har gått utover beboerne. Det er også en langt mindre ressurskrevende prosess enn saksbehandling av tilleggsstønad etter søknad (stønadsforskriften § 8). De ansatte i UDI opplever at dette har gjort krisesituasjonen enklere å håndtere.

Selv om saksbehandlingen er enklere, har UDI likevel fått store restanser i behandlingen av refusjonskrav. Det tok også noe tid før de nye medarbeiderne i UDI hadde fått tilstrekkelig opplæring til å håndtere disse oppgavene. I tillegg drives mange av akuttinnkvarteringene av nye driftsoperatør og ansatte som har lite eller ingen erfaring med regelverket og forvaltningen av økonomiske ytelser til beboere i mottak. Det har derfor vært en del feil i refusjonskravene som er sendt inn fra akuttinnkvarteringene, noe som har ført til merarbeid, både for UDI og mottakene.

Slik vi tidligere har beskrevet (kapittel 3) har behandling av søknader og refusjonskrav de siste årene vært sentralisert og gjennomført av ansatte ved to regionkontorer. Det har vært en erfaring at denne organiseringen har ført til større likebehandling av saker. Under krisen har disse oppgavene igjen blitt fordelt på alle UDIs regionkontor. Bakgrunnen for denne reorganiseringen har vært et ønske om å styrke kompetansen om økonomisk stønad på alle regionskontorene. UDI-ansatte trekker også frem at dette har vært hensiktsmessig for å håndtere den store saksmengden under krisen.

Beregning og utbetaling av basisstønaden har vært en spesielt krevende oppgave i perioden med store ankomster. Beregningen skal være en automatisert prosess basert på informasjon om personene i MOT-systemet, som normalt legges inn ved ankomst i Råde. En desentralisert asylregistrering innebar at denne oppgaven ikke ble ivarettatt på en tilstrekkelig måte. Dette bidro til forsinkelser og feil i utbetaling av basisstønad til de ukrainske flyktningene. I tillegg har beregningskalkulatoren i MOT-systemet ikke fungert tilfredsstillende, noe som førte til mange manuelle beregninger og korreksjoner. Mange akuttinnkvarteringer har også hatt utfordringer med å få tak i nok betalingskort og/eller kontanter for å gjennomføre selve utbetalingen. UDI innførte derfor en midlertidig ordning der akuttinnkvarteringene kunne dekke nødvendige innkjøp for beboerne og deretter søke refusjon fra UDI. Det arbeides fortsatt med etterregistrering av dette i MOT-systemet.

Det har vært ressurskrevende for UDI å følge opp alle de nye akuttinnkvarteringene som ble opprettet. En del av de nye innkvarteringene driftes og betjenes av operatører og ansatte med lite eller ingen erfaring med mottaksvirksomhet, og dermed også manglende kunnskap om regelverket for økonomiske ytelser. Ansatte i UDI opplever det har vært stor pågang fra akuttinnkvarteringene med spørsmål knyttet til de økonomiske ytelsene, dette til tross for at det blitt lagt ned mye arbeid med informasjonsformidling til mottakene. Vi finner at det særlig har vært behov for å avklare reglene for tannbehandling. UDI har erfart at det er søkt refusjon om unormalt store tannlegeregninger, og flere forhold tyder på at det har vært et visst «overforbruk».

Akuttinnkvarteringene vi har vært i kontakt trekker frem at innkvarteringen var veldig krevende i starten, men at det meste har fungert fint etter at de fikk på plass rutiner. Et annet fellestrekk som sannsynligvis har betydning er at akuttinnkvarteringene stort sett har hatt ledig kapasitet, og at arbeidsmengden derfor har vært håndterlig.

Akuttinnkvarteringene har ansvar for å veilede om regelverk og hjelpe beboere med søknad om tilleggsstønad. Blant UDI-ansatte har det vært en bekymring for at beboerne ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning. Det har sammenheng med at mange ansatte i akuttinnkvartering har lite kjennskap og erfaring med regelverket og at UDI ikke har oversikt over om og hvordan informasjonen som distribueres fra UDI viderefremmes videre. Mottakslederene vi har intervjuet formidler at mange beboere etterlyser mer informasjon på deres språk. De sier også at beboerne opplever UDI som utilgjengelige. Mottakslederene formidler også at de har fått tilbakemeldinger om at basisstøtaden er for lav, og mange har vært opptatt av å få dekket utgifter til vinterklær.

En sentral tilbakemelding, både fra ansatte i UDI og mottaksledere, er at informasjon om regelverk, praksis og rutiner knyttet til økonomiske ytelser burde samles ett sted og organiseres på en slik måte at det er enkelt å finne fram.

Det oppstod flere nye situasjoner og utfordringer som myndighetene ikke var forberedt på. For eksempel hadde et stort antall ukrainske flyktninger med seg sine kjæledyr til Norge. En annen utfordring var at mange ukrainske flyktninger ankom i egen bil. Disse omstendighetene skapte behov for praksisavklaringer og nye rutiner. Flyktningene beholdt bilen uten at det anses som formue, og blir kompensert av UDI når bilen benyttes til transport til og mellom mottak. Når det gjelder kjæledyrene har UDI besluttet å gi et ekstra tilskudd til driftsoperatører/asylmottak som skal huse disse.

Når det gjelder læringspunkter fra UDIs håndtering av den nye flyktningstrømmen som kan tas inn i det videre arbeidet med å forenkle og forbedre regelverk og forvaltning av økonomiske ytelser, vil vi særlig trekke frem følgende momenter:

- Beboere i akuttinnkvarteringene får en del utgifter dekket som tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbar ytelse). Det har gjort krisesituasjonen enklere å håndtere, fordi denne prosessen er langt mindre byråkratisk og ressurskrevende enn tilleggsstønad etter søknad.
- Videre finner vi også i denne undersøkelsen at det er behov for informasjon om regelverk på beboeres eget språk, og at det er viktig å utforme bedre informasjonsmateriell om stønadene.
- Vi finner også at det er behov for at informasjon om regelverk, praksis og rutiner knyttet til økonomiske ytelser bør samles ett sted og organiseres på en slik måte at det er enkelt å finne fram.

Når det gjelder praksisavklaringer og rutineendringer er det etter vår vurdering behov for at UDI samler slike endringer og tydeliggjør hvilke instanser i organisasjonene som har ansvar for de ulike endringene.

Ved store flyktningeankomster som tilsier at det er behov for å rekruttere flere medarbeidere til forvaltning av økonomiske ytelser, er det viktig å være tidlig ute med dette, ettersom det må være tid til nødvendig opplæring av nyansatte.

8 Hvordan kan regelverk og forvaltning endres?

Sentrale problemstillinger i dette prosjektet er hvordan regelverk og forvaltning kan forenkles, gjøres mer brukervennlig og bidra til økt selvstendigjøring. Vi har i de foregående kapitlene beskrevet at regelverket fremstår komplisert og vanskelig å forstå for beboerne. Det medfører at beboerne er svært avhengige av de ansatte på mottakene for å få oppfylt sine økonomiske rettigheter. Dette gjelder spesielt rettigheter til tilleggsstønad. Forvaltningen av tilleggsstønad er dessuten svært ressurskrevende for mottakene og for UDI. Ressurskrevende forvaltning har i perioder medført relativt lang saksbehandlingstid, noe som er lite brukervennlig for beboerne. Det er heller ikke effektiv ressursutnyttelse sett i et kost-nytte perspektiv.

Det er ønskelig at beboerne skal bli mindre avhengige av hjelp fra ansatte i mottak. For beboerne er det imidlertid vanskelig å forstå regelverket, og det er også en utfordring at regelverket for økonomisk stønad til dels kan oppleves som urimelig av beboerne fordi de har så knapp økonomi. For beboere med lite kjennskap til norsk forvaltning er det også vanskelig å forstå forskjellen på ytelser de har rett til fra NAV og ytelser de har rett til fra UDI, og hva som ligger i at ytelsene fra UDI er subsidiære, og at det er bestemte plikter som følger av dette.

De fleste beboere har ikke tilstrekkelige norskkunnskaper til å få en god forståelse av regelverk og til å forstå hvordan forvaltningen skjer. I tillegg legges selve søknaden om tilleggsstønad inn i datasystemet MOT, og den kan ikke fylles ut av beboerne på egen hånd. Det skal være mulig for beboere å søke om tilleggsstønad på papir, men dette er ukjent i de mottakene vi har besøkt og ingen kjenner til at beboere har gjort dette.

Vi finner at beboerne jevnt over har ganske god forståelse av regelverket for basisstønad. Når det gjelder regelverket for tilleggsstønad har mange manglende forståelse. Et detaljert regelverk kombinert med at beboerne kan lite norsk, og har liten kjennskap til norsk forvaltning, gjør regelverket vanskelig tilgjengelig for beboerne. Dersom regelverket skulle forenkles slik at det var lett forståelig for beboerne, vil det sannsynligvis kreve strukturelle endringer som det ikke er politisk vilje til å gjennomføre. I dette kapitlet drøfter vi om og hvordan regelverk og forvaltning kan endres slik at dette blir enklere å forvalte, lettere å forstå og kan bidra til økt selvstendigjøring.

Drøftingen legger særlig vekt på forvaltningen av tilleggsstønad etter søknad. Tilleggsstønad skal dekke nødvendige utgifter som ikke kan dekkes av basisstønaden eller andre offentlige stønader (folketrygdloven). Utgiftene skal være nødvendige enten for liv og helse eller for å legge til rette for gjennomføring av tiltak samfunnet ønsker beboere i asylmottak skal ta del i. Søknader om tilleggsstønad kan være av ulik karakter og vedtak om innvilgelse innebærer i varierende grad bruk av skjønn.⁵⁰ Statens utgifter til tilleggsstønad er relativt lave, men tilleggsstønad vil ofte være av stor betydning for den enkelte beboer. Det er derfor viktig at forvaltningen legger stor vekt på hensynet til rettssikkerhet og likebehandling i vurdering av søknaden. Det er også viktig at beboere blir likebehandlet når det gjelder å få informasjon og kjennskap til mulighetene for å søke på denne stønaden.

⁵⁰ Hovedvilkåret i § 8 er «nødvendige utgifter». Nødvendig peker på en skjønnsmessig vurdering, samtidig tilsier praksis og retningslinjer at den faktiske utøvelsen av skjønn er begrenset. Eksempelvis vil godkjente egenandeler i helsetjenesten klart være en nødvendig utgift.

8.1 Hva innebærer økt selvstendigjøring?

Det eksisterer ingen eksplisitt definisjon av hva som menes med selvstendigjøring sett i forhold til en økonomisk ytelse. En ytelse som økonomisk sosialhjelp har som mål å bidra til at mottaker blir selvhjulpne (sosialtjenesteloven § 18). Det vil si at en person skal kunne klare seg selv uten hjelp fra andre. Hva som ligger i begrepet «selvhjulpne» og hvordan det kan oppnås, avhenger av den enkeltes muligheter, ressurser og begrensninger. I henhold til NAVs retningslinjer bør stønaden ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpne gjennom arbeid. NAV-kontoret må foreta en helhetlig vurdering av den enkeltes økonomiske og personlige forhold for å kunne utforme et tjenestetilbud som i størst mulig grad fremmer hjelp til selvhjelp og selvforsørgelse.

I oppdragsgivers beskrivelse av dette prosjektet er målet at beboerne skal gjøres selvstendige. Dette oppfatter vi at har en viss parallell til begrepet selvhjulpne i sosialtjenesteloven. Alle har i utgangspunktet ansvar for å sørge for seg selv, så langt man klarer det. Selvstendigjøring innebærer at man blir i stand til å ivareta dette ansvaret. Det er imidlertid ikke et mål at personer som har en aktiv asylsøknad skal forsørge seg selv. For beboere i asylmottak er det et mål at de som får opphold skal bli selvhjulpne, men dette er et mål på lengre sikt. Selvhjulpnehet og selvstendigjøring er dermed ikke det samme.

I dette kapitlet legger vi til grunn to ulike perspektiver på selvstendigjøring. Det ene perspektivet handler om å ha mulighet til å gjøre egne økonomiske disposisjoner. Det andre handler om å være mindre avhengig av andre for å oppfylle økonomiske forpliktelser og rettigheter.

Et perspektiv på selvstendigjøring er hvordan ytelsene gir rom for at beboerne selv kan disponere de pengene de har og bestemme hvilke økonomiske prioriteringer de skal gjøre. Forenklinger av regelverk og forvaltning som bidrar til raskere saksbehandling vil være brukervennlig og vil også bidra til selvstendigjøring fordi beboerne i større grad vil forstå sammenhengen mellom hva de har søkt om og hvilken stønad de får. Det vil gi beboerne større forutsigbarhet og en bedre oversikt over egen økonomi. Når det gjelder beboernes muligheter til å selv gjøre prioriteringer i egen økonomi vil selvhushold være en form for selvstendigjøring.

I ordinære asylmottak er det lagt opp til selvhushold der beboerne selv kjøper mat og basisvarer de trenger. Man kunne samtidig tenkt seg at ytelsene i enda større grad var frie og at mindre ble gitt som naturalytelse. Man kan også tenke seg at ytelsen i mindre grad besto av en behovsprøving, det vil si at basisstønnen var større, men at mulighetene for å søke tilleggsstønad var mer begrenset. Når de skal definere begrepet «selvstendigjøring» legger både ansatte i UDI og mottaksansatte vekt på beboernes muligheter til å ta egne valg, selv ta ansvar for utgiftene sine og få penger de kan bruke som de selv ønsker. Tanken er at dette vil gjøre dem i stand til å orientere seg i, og delta i det norske samfunnet. Det påpekes imidlertid av mottaksansatte at satsene for den økonomiske stønnen er på et nivå som gjør at beboerne likevel ikke kan delta i samfunnet på lik linje med andre. I tillegg begrenses mulighetene for deltakelse i samfunnet av svake norskferdigheter, manglende digitale ferdigheter og manglende tilgang til digitale tjenester i samfunnet. Vi drøfter mulighetene for å endre forholdet mellom basisstønad, naturalytelser og tilleggsstønad i avsnitt 8.1.1.2.

Selvstendigjøring av beboere i asylmottak kan også forstås som at mottaker av ytelsen skal være mindre avhengig av hjelp fra andre og i større grad forstå egne rettigheter og plikter knyttet til de økonomiske ytelsene, og kunne håndtere søknaden selv. Et regelverk som er lett å forstå vil bidra til selvstendigjøring fordi beboerne blir mindre avhengige av de ansatte på mottakene for å få oppfylt sine økonomiske

rettigheter. Et komplisert og komplekst regelverk bidrar til avhengighet. Jo mer brukervennlige og enkle tjenestene er, desto mer vil de bidra til at beboerne kan håndtere dem på egen hånd, og i mindre grad være avhengige av hjelp fra ansatte på asylmottakene. Ansatte i UDI og i mottak legger vekt på at jo mer brukervennlige og enkle tjenestene er, desto mer vil de bidra til at beboerne kan håndtere dem på egen hånd og i mindre grad være avhengig av hjelp fra mottaksansatte. Dersom beboerne kan fylle ut søknader selv og sørge for riktig dokumentasjon bidrar dette til selvstendigjøring av beboerne. I praksis forutsetter dette både en forståelse av regelverket og at selve skjemaet er tilgjengelig for beboerne digitalt. En slik selvstendigjøring forutsetter ikke bare endringer i regelverk og forvaltning, men også tilgjengelig informasjon og muligheter for elektronisk identifisering. Vi konkretiserer og drøfter mulighetene for dette nærmere i avsnitt 8.1.5.

8.1.1 Hvilke endringer i regelverk er aktuelle?

8.1.1.1 En økning i basisstønad og mindre i tilleggsstønad?

Basisstønaden som beboerne mottar er en svært knapp ytelse.⁵¹ Den gir begrensede muligheter for en selvstendig disponering av penger. Mange søker om tilleggsstønad til relativt små beløp. Det er svært ressurskrevende for UDI å behandle søknader om tilleggsstønad.

Et alternativ kunne vært å øke basisstønaden og legge opp til at den skal inkludere flere utgifter (som i dag omfattes av tilleggsstønad). På den måten kunne beboerne få mer penger de kan disponere selvstendig, samtidig som muligheten for å søke tilleggsstønad ble begrenset. Man kunne for eksempel tenkt seg at UDI ikke opererte med egne egenandeler, men at beboerne betalte egenandel for helseutgifter i tråd med HELFOs regelverk. De fleste andre utgifter som i dag dekkes av UDIs tilleggsstønad måtte dekkes av basisstønaden. Enkelte utgifter som for eksempel utgifter til tannhelsetjenester kunne ha egne regler.

I dag er det imidlertid ikke mulig å gjøre en omfordeling fra tilleggsstønad til basisstønad innenfor den eksisterende økonomiske rammen. Den totale summen som går til tilleggsstønader for å dekke egenandeler til helseutgifter er så lav at en omfordeling ville gi den enkelte beboer svært lite ekstra i basisutbetaling.

En slik løsning, økning i basisstønad og mindre i tilleggsstønad, vil dermed måtte innebære at de samlede bevilgningene til beboerstønader økes. Samtidig vil de totale utgiftene kunne reduseres, eller være de samme, dersom man tar hensyn til besparelser i kostnader knyttet til administrasjon og forvaltning av tilleggsstønader. Disse kostnadene er svært høye sett i forhold til hvor lave de totale utgiftene til tilleggsstønad etter søknad er.

Utforming av ytelser basert på behovsprøving innebærer vanligvis dilemmaer knyttet til enkelhet og selvstendigjøring, på den ene siden, og treffsikkerhet på den andre. Enkle skjematisk ytelser er enkle å forvalte og tildeles uten søknad, men innebærer at ytelsen ikke er basert på den enkeltes behov. Det kan argumenteres for at en økning i basisstønaden og reduserte muligheter for å søke tilleggsstønad ville gi en mindre individuelt tilpasset løsning.

Vi har ikke gått nærmere inn på forslag til en slik endring fordi forslag til regelverksendringer skulle være innenfor eksisterende rammer. Vi har heller ikke undersøkt hvordan en slik omfordeling vil slå ut for beboere med store utgifter som i dag dekkes av UDI. Et slikt forslag må utredes nærmere der både de totale kostnadene

⁵¹ Stortinget vedtok 15.12.22 å øke basisstønaden med 54 prosent fra 1. januar 2023.

til forvaltning anslås og hva som vil være konsekvensene for ulike beboergrupper. Å øke basissatsene er en avgjørelse som ligger hos Justisdepartementet, jf. § 6 i forskriften.

Stortinget vedtok 15.12.2022 å øke basisstønaden med 54 prosent fra 1.1.2023. Vi har ikke grunnlag for å vurdere virkningene av denne økningen, og hvordan dette eventuelt vil påvirke beboernes behov for å søke tilleggsstønad. Vi mener derfor at UDI bør utrede hvilke effekter økningen har for beboernes økonomiske situasjon, og i hvilken grad dette får betydning for bruk av tilleggsstønad.

Men ettersom satsene for basisstønaden lenge har vært lave og det i liten grad er tatt hensyn til prisvekst, vil vi påpeke at det bør vurderes å knytte basisstønaden til prisindeksen fremover.

8.1.1.2 Endring i forholdet mellom basisstønad og naturalytelser?

Det er også et spørsmål om beboerne bør få økonomiske ytelser i stedet for det som gis i naturalytelser i dag. Det gis i dag først og fremst naturalytelser ved ankomst. De fleste informantene, både beboere og ansatte, mener det er hensiktsmessig fordi det vil være krevende for nye beboere å kjøpe inn ting som kjøkkenutstyr og sanitærartikler uten å ha noe kjennskap til norske forhold. Når det gjelder klær er erfaringene mer delte. Noen nyankomne asylsøkere leverer tilbake klær fordi de ikke passer. Det er også slik at med de store flyktningeankomstene fra Ukraina har UDIs kleslagre blitt redusert. Mange har i det siste mottatt penger i stedet. Vi mener derfor at den klespakken beboerne mottar ved ankomst gjerne kan gjøres om til en fast økonomisk stønad.

Det er også flere ansatte og beboere som foreslår at den utstyrspakken som gis i forbindelse med fødsel heller kan gis som en økonomisk stønad. I dag tas det ikke hensyn til at hvilket utstyr den enkelte familie har behov for kan variere. Det er også enkelte av beboerne som forteller at de har fått babyklær de ikke kunne bruke. Vi mener det bør vurderes å gjøre om denne pakken til en økonomisk stønad som foreldrene selv kan disponere over. En slik løsning vil imidlertid gjelde få personer, og vil derfor ikke ha stor betydning som en selvstendiggjørende faktor for beboerne.

8.1.1.3 Forenkling av basisstønaden

I dag mottar beboere med avslag på asylsøknaden en redusert basisstønad. Det samme gjelder de med Dublin-kode og internasjonal beskyttelse. Dette er begrunnet i at en redusert stønad vil bidra til at flere returnerer til landet de kommer fra. Det er imidlertid ingen av dem vi har intervjuet, hverken ansatte eller beboere, som har særlig tro på at en redusert stønad bidrar til at flere returnerer. Noen svarer at de ikke vet om det har betydning, mens andre mener at det å leve på et eksistensminimum tvert imot kan bidra til at beboere ikke returnerer.

Å ha én sats for basisstønad som er uavhengig av asylstatus vil være forenklende. Dette vil være en forenkling i den forstand at regelverket blir mer oversiktlig og beregningene vil bli noe lettere. Det kan sannsynligvis også bli noe færre som søker om tilleggsstønad fordi reglene om egenandel vil gjelde alle beboere, også de med avslag. En slik endring vil imidlertid ikke ha veldig stor betydning i et forenklingperspektiv. Det er også grunn til å tro at det ikke vil være politisk vilje til å gjennomføre en slik endring.

8.1.2 Forenklet forvaltning av tilleggsstønader til helseutgifter

Vår undersøkelse har vist at tilleggsstønadene etter søknad er svært ressurskrevende å forvalte, særlig forvaltningen av søknad om tilleggsstønad til helseutgifter tar svært mye tid. Det er i mange tilfeller små summer som det søkes om. Nedenfor diskuterer vi to mulige løsninger.

8.1.2.1 Redusere behovet for tilleggsstønad til helseutgifter? Innføring av frikort fra første krone?

Forvaltningen av tilleggsstønad til helseutgifter tar som nevnt svært mye tid. Beboere med aktiv asylsak kan søke tilleggsstønad når de har nådd UDIs beløpsgrense. Deretter dekker UDI helseutgifter opp til HELFOs beløpsgrense. Når sistnevnte er nådd er det HELFOs frikort som gjelder.

Våre funn viser at det er vanlig å søke forskudd på basisstønad for å dekke egenandel til helseutgifter. Vi har videre beskrevet at mottaksansatte erfarer at noen beboere med aktiv asylsøknad velger å la være å oppsøke lege fordi de ikke har råd til å betale egenandel. Vi vet ikke hvor vanlig dette er, men det er urimelig.

En løsning kan være å innføre en "frikortløsning" for beboere i asylmottak slik at de ikke trenger å betale egenandeler for helsetjenester.

Beboere med redusert basisstønad får dekket utgifter til akutt helsehjelp i henhold til dagens regelverk. UDIs beløpsgrense og egenandelkravet gjelder ikke denne gruppen, men etter regelverket skal tilleggsstønad til akutt helsehjelp likevel søkes om, jf. § 8 i forskriften. Det er gitt midlertidig dispensasjon slik at disse utgiftene kan behandles som tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbare) for beboere med endelig avslag.⁵² Bakgrunnen for denne dispensasjonen er blant annet at denne søknadsbehandlingen var svært ressurskrevende for UDI.

En innføring av frikort vil påvirke beboere med og uten aktiv asylsak på noe ulike måter. For beboere med aktiv asylsak innebærer en frikortløsning at de slipper å betale egenandel på helseutgifter. For beboere med avslag vil det ikke ha noen økonomiske konsekvenser, men det vil være forenkling fordi de slipper å søke tilleggsstønad slik de ordinært sett skal gjøre.

En frikortløsning vil også være forenkling for mottaksansatte og for UDI. Både mottakene og UDI ville spare mye tid som i dag går til behandling av søknader om tilleggsstønad (og forskudd på basisstønad). Det er legen som vurderer behov for helsehjelp, UDI overprøver ikke/sjelden dette. Det er et stort byråkrati i dag for å behandle søknader om å dekke helseutgifter.

Et frikort vil som nevnt innebære at beboer slipper å betale egenandel. Frikortet fra første krone kan omfatte de samme utgifter/tjenester som det ordinære frikortet til HELFO. Det vil si utgifter til behandling, medisiner på blå resept m.m. Det bør vurderes om fraværsgjebyr fra spesialisthelsetjenesten også bør inngå, jf. § 7 i lov om spesialisthelsetjenester.

I dag er det ikke egenandel for barn under 16 år. En ordning med frikort vil dermed innebære at alle beboere i asylmottak får samme rettigheter som barn under 16 år. Oslo kommune har dessuten allerede en ordning med kommunalt frikort for

⁵² Informasjonsnotat fra UDI til asylmottak og mottakssenter om midlertidig praksisendring for dekning av helseutgifter til beboere med endelig avslag, datert 10.09.2021.

helsetjenester til flyktninger og asylsøkere.⁵³ Allmennlegeforeningen har tidligere lagt frem et forslag om frikort på sosiale indikasjoner.

Et argument mot å innføre en slik frikortløsning er at beboere i asylmottak da vil få gratis helsetjenester, noe den øvrige befolkningen ikke har. I dag slipper beboere med avslag å betale for de helsetjenestene de har rett til (akutte og nødvendige), noe som er begrunnet med at den basisstønaden de mottar er svært lav. Vi mener det kan argumenteres for at den ordinære basisstønad også er så lav at det ikke er rimelig å betale egenandeler til helseutgifter. UDI dekker allerede noe mer enn det som dekkes til den øvrige befolkningen ved at UDI dekker mellomlegget mellom UDIs egenandelsgrense og HELFOs beløpsgrense, og i tillegg dekker utgifter til medisiner på hvit resept.

Løsningen innebærer at utgifter som ikke er knyttet til somatisk eller psykisk sykdom, som for eksempel utgifter til tannlege, fortsatt vil være søknadspliktige. Det er rimelig at særlig utgifter til tannbehandling er søknadspliktig. Dette kan utgjøre relativt store beløp i det enkelte tilfellet, og det er rimelig at det gjøres en vurdering av hva som skal dekkes i hvert enkelt tilfelle.

Dersom det innføres en slik ordning med frikort, og ordningen gir rettigheter utover det som følger av egenandelstaket etter folketrygdloven § 5-3, må dette forskriftsfestes. Det krever eventuelt en endring i stønadsforskriften § 8 a og antakelig også en endring i forskriften om egenandelstak.

Dette forslaget vil innebære en viss kostnadsøkning for staten. Den egenandelen beboerne betaler i dag må staten dekke. Det kan også være at noen flere beboere vil oppsøke helsetjenesten som følge av en slik regelendring. På den andre siden vil det være en innsparing som følge av redusert behov for søknadsbehandling.

Det er to mulige måter å finansiere en slik frikortløsning på. Den ene er at frikortet finansieres av UDI frem til HELFOs beløpsgrense er nådd. Den andre måten er at HELFO finansierer et slik frikort fra første krone.

8.1.2.2 Enklere forvaltning ved å øke mulighetene for tilleggsstønad uten søknad?

Dersom man ikke går for forslaget som er beskrevet i foregående avsnitt (frikort), mener vi det bør vurderes å utvide mulighetene for tilleggsstønad uten søknad.

For beboere med redusert basisstønad (avslag) innebærer det at den midlertidige dispensasjonen gjøres permanent og at stønadsforskriften endres i henhold til dette. For beboere med aktiv asylsak vil økt bruk av tilleggsstønad uten søknad kreve endringer både i bestemmelsene under §§ 7 og 8, samt reglene knyttet til UDIs beløpsgrense og egenandeler.

I henhold til forskriften § 8 bokstav a) skal beboerne få dekket utgifter til godkjente egenandeler for helsetjenester. Det er først og fremst disse utgiftene vi mener kan dekkes som en tilleggsstønad uten søknad. Videre bør reiseutgifter jf. bokstav f) knyttet til disse utgiftene kunne dekkes som en tilleggsstønad uten søknad.

I følge § 8 bokstav d) skal utgifter til legemidler utskrevet av lege og medisinsk utstyr dekkes. UDI bør vurdere om det er mulig at utgifter til legemidler utskrevet av lege kan dekkes gjennom tilleggsstønad uten søknad.

⁵³ [Kommunalt frikort for nødvendige helsetjenester - Sosiale tjenester - Oslo kommune](#)

Når det gjelder andre helserelaterte utgifter beskrevet i bokstavene b) utgifter til tannbehandling, c) utstyr for å opprettholde funksjonsevnen i dagliglivet og e) utgifter til fordyret kosthold, mener vi dette er utgifter som ikke kan dekkes etter tilleggsstønad uten søknad fordi disse krever individuelle vurderinger.

Som beskrevet i 5.2.4 er det gjort endringer i regelverket slik at beboere med avslag må søke om tilleggsstønad til å dekke utgifter til akutt helsehjelp. I det tidligere pengereglementet var dette en direkte refunderbar ytelse. Dette har vært en svært arbeidskrevende endring, og det er derfor innført en midlertidig dispensasjon som innebærer at disse ytelsene behandles som tilleggsstønad uten søknad. Vi mener det bør vurderes å gjøre denne ordningen permanent. Vi vil her også vise til at beboere i akuttinnkvarteringer slipper å søke om tilleggsstønad jf. kapittel 7. I disse tilfellene legger mottaket (akuttinnkvarteringen) ut for utgiftene og blir refundert av UDI. Dette oppleves både mottakene og UDI-ansatte som svært forenklende.

Beboere med avslag har som beskrevet rett til å få dekket utgifter til akutt behandling (helsehjelp som ikke kan vente). Det vil si at beboere får dekket utgifter til lege og til medisiner som er akutt og nødvendige. I praksis vil alle utgifter til legeundersøkelse regnes som akutt. Når det gjelder behandling, skal UDI dekke det som er nødvendig og ikke kan vente. I helsesaker vil ofte det som er foreskrevet av helsepersonell anses som akutt betinget og nødvendig. Hovedregelen er at UDI legger helsetjenestens vurdering til grunn i vurdering av søknader. UDI har imidlertid erfart at det forekommer tilfeller der helsetjenestene ikke kjenner regelverket godt nok, og dermed skriver ut resepter på medikamenter som UDI er i tvil om kan regnes som akutt og nødvendig behandling. Da ber saksbehandlerne i UDI om dokumentasjon på at dette er medisiner som er nødvendig og ikke kan vente og at behovet er akutt. UDI viser til at de har fått søknader om å dekke for eksempel Viagra utskrevet av lege og reseptfrie legemidler utskrevet av helsepersonell.

Etter vår vurdering bør i prinsippet ikke UDI vurdere om en behandling er nødvendig. Hvorvidt behandlingen er akutt og nødvendig, er det helsetjenesten som bør vurdere.

Det vil være forenklende dersom mottakene kan få disse utgiftene direkte refundert uten at UDI behandler en søknad om dette. En slik løsning vil innebære en risiko for at noen beboere får refundert medikamenter som UDI ikke ville vurdert som nødvendige. Samtidig mener vi det kan argumenteres for at dette skjer sjeldent og at den ressursinnsparingen man får er langt viktigere enn at noen få personer får dekket en utgift de ikke har krav på. En alternativ løsning kan være at beboer får dekket utgifter til legetjenester uten søknad, men må søke om tilleggsstønad dersom det er utgifter til medikamenter som skal dekkes.

8.1.2.3 Forutsetninger for at utgifter til helse kan dekkes gjennom tilleggsstønad uten søknad

Dersom helseutgifter skal dekkes av tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbare), må det baseres på at det ikke er nødvendig med individuelle vurderinger.

Tilleggsstønad uten søknad skal kunne genereres automatisk basert på objektiv informasjon om søkeren. Regelverket må derfor være tydelig og ikke basert på at mottakene skal gjøre vurderinger.

8.1.2.3.1 Mottakenes rolle og delegering av myndighet

Beboerne er slik vi har vist avhengig av veiledning og hjelp fra mottaksansatte når de søker om tilleggsstønad. Mottaksansatte orienterer beboerne om regelverket og sender søknader for dem. Det innebærer at de kan «sile» på den måten at de basert på egen forståelse og vurdering av regelverket kan fraråde en beboer å søke tilleggsstønad

fordi de mener beboeren ikke har krav på stønad. Vår erfaring er at de mottaksansatte kjenner regelverket godt og gir beboerne god veiledning i hvilke rettigheter de har. I tilfeller der mottakene mener at beboere ikke har krav på tilleggsstønad etter søknad, har vi erfart at det er litt ulik praksis. Noen mottak anbefaler beboer ikke å søke, mens andre mottak foreslår at de søker uansett og ser hvordan det går. I praksis kan det være slik at mottakene har visse incentiver til å anbefale beboer å ikke søke der de mener det ikke har noen hensikt fordi søknadsarbeidet er tidkrevende for mottakene. Vi har imidlertid ikke empiri som viser at beboere har ønsket å søke tilleggsstønad, men at mottaket har sagt nei til å hjelpe dem med det.

Ettersom vi vurderer at regelverket er vanskelig å forstå for beboerne vurderer vi at de er avhengig av hjelp og veiledning fra mottaksansatte. Det er derfor svært viktig at mottaksansatte har god kunnskap om regelverk og klare retningslinjer for hvilken bistand de skal gi til beboerne.

UDI må tilrettelegge slik at beboerne får innfridd sine rettigheter etter forskriften. Det beror på et skjønn fra UDI om hva de finner hensiktsmessig når det gjelder å sikre nødvendig kunnskap om dette på mottakene. Om det gis generelle eller individuelle råd og veiledning, opplæring gjennom kurs o.l. må m a o vurderes ut fra mottakenes behov.

Myndighet til å forvalte stønadsordningen er etter stønadsforskriften delegert til UDI. Mottakene er organisasjoner og private virksomheter som ikke er delegert vedtaksmyndighet på vegne av UDI. Vi mener altså at det ikke er nødvendig å gi mottakene vedtaksmyndighet ved en endring i forskriften som innebærer at utgifter til å dekke helseutgifter til behandling gjøres om til tilleggsstønad uten søknad (direkte refusjoner). Utgangspunktet er dessuten at adgangen til å delegere vedtaksmyndighet til private aktører må ha hjemmel i lov.

Når mottakene kun utfører handlinger som kommer under karakteristikken faktiske handlinger, jf. redegjørelsen i kapittel 3.4, utøver de ikke myndighet på egen hånd, men gjennomfører det et forvaltningsorgan har bestemt. Forskjellen mellom myndighetsutøvelse og faktiske handlinger, referer seg til om det allerede er truffet et vedtak og at mottakene skal iverksette vedtaket. I dette tilfellet altså å utbetale stønad.

Mottakene skal ikke utøve skjønn når det gjelder om stønaden skal gis og hva den eventuelt skal omfatte. Det er vesentlig å gi klare retningslinjer, gjerne gjennom kontraktmessige forpliktelser når det inngås avtaler, og etablere gode rutiner og instruksjoner som sikrer at beboerne får det de har krav på. Mottakene skal kun utbetale det beboerne har rettmessig krav på, på bakgrunn av forhåndsdefinerte kriterier. Det er derfor viktig at UDI gir klare instruksjoner.

8.1.2.4 De juridiske mulighetene for en slik løsning

Tildeling av tilleggsstønad etter søknad til beboere i asylmottak er å regne som enkeltvedtak jf. redegjørelsen i kapittel 3.4.

Når det gjelder ensidige tilskudd, har Justisdepartementets lovavdeling i en konkret sak uttalt følgende (sak 2002 6618 EO (JDLOV-2002-6618)):

«I forhold til definisjonen av begrepet enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b jf. bokstav a er det kritiske spørsmål om en avgjørelse om bruk av bevilgede midler må regnes som utøving av offentlig myndighet. (...) Etter Lovavdelingens mening kan det ikke sies helt generelt at avgjørelser om ensidige tilskudd utgjør enkeltvedtak. Men dersom støtten er regulert i eller forankret i lov eller forskrift, vil det skape et preg av offentlig myndighetsøving som gjør at avgjørelsen – iallfall som den store hovedregel, og muligens helt uten unntak – regnes som enkeltvedtak. Også hvis støtten på annen måte har karakter av en fast ordning, vil avgjørelser om å tildele eller avslå støtte som

utgangspunkt være enkeltvedtak. Det vil trekke i retning av at det foreligger en slik fast ordning om det er gjort kjent retningslinjer for tildeling eller for søknadsbehandlingen, eller støtten blir utlyst med oppfordring til å fremme søknad.»

Begrepet vedtak og enkeltvedtak er først og fremst knyttet til ulike former for myndighetsutøvelse der forvaltningen griper inn i den enkeltes rettsstilling. Da er det behov for de rettssikkerhetsgarantiene som ligger i kravet til enkeltvedtak. Når rettighetene er ivaretatt gjennom en etablert ordning eller gjennom lov og forskrift og det ikke utøves et individuelt skjønn, er det ikke behov for de rettssikkerhetsgarantiene som ligger i kravet til enkeltvedtak (krav til bl.a. forhåndsvarsling, utredning, begrunnelse og klage).

Som beskrevet i avsnitt 3.4 må det skilles mellom tildeling og gjennomføring, myndighetsutøvelse og faktiske handlinger. Når det er snakk om stønader etter lov og forskrift, er selve avgjørelsen om å tildele stønad et enkeltvedtak. Tildelingen er et ledd i myndighetsutøvelsen som altså kommer inn under definisjonen vedtak, mens gjennomføringen er en faktisk handling som ikke krever lovgrunnlag. Dersom stønaden gis på bakgrunn av forhåndsdefinerte kriterium, er det med andre ord avgjort hva beboeren skal få gjennom refusjonsordningen.

De prosessuelle rettighetene som følger av forvaltningslovens kapittel om enkeltvedtak, er først og fremst begrunnet i at saksgangen skal lede frem til et materielt sett riktig innhold, i dette tilfelle at beboerne får det de gjennom lov og forskrift har krav på. Kravene når det gjelder enkeltvedtak er altså virkemiddel for å sikre lovfestede rettigheter. Hvis ordningen om tilleggsstønad uten søknad trykker dette, er rettssikkerheten ivaretatt gjennom selve ordningen.

Hvis det derimot er snakk om en individuell vurdering, taler hensynet til beboerens rettssikkerhet for at det treffes et enkeltvedtak med krav til bl.a. begrunnelse og klagerett. Men dette må altså vurderes ut fra hvorvidt stønaden avhenger av et konkret skjønn. Det er likevel ikke noe i veien for at beboere gis klageadgang hvis de mener de ikke har fått det de har krav på. Selv om klageadgangen i forvaltningsloven er knyttet opp mot enkeltvedtak, utelukker ikke det muligheten for å utvide klageadgangen.

Hensynet bak reglene som stiller krav til avgjørelsens form og innhold, er rettssikkerhet for borgeren, i dette tilfelle beboernes rettssikkerhet.

Forvaltningslovens øvrige bestemmelser om alminnelige saksbehandlingsregler i lovens kap. II vil alltid gjelde, det gjelder veiledning, informasjon m.m. Spørsmålet er når de kvalifiserte kravene til saksbehandlingen som gjelder for enkeltvedtak gjelder. Dette må igjen vurderes i lys av hensynet til beboernes rettssikkerhet, altså om den styrkes eller svekkes, ved de ulike ordningene.

Etter vår vurdering vil innvilgelse av stønad uten søknad, representere en forenkling og gjøre den enklere for beboeren. M a o at det vil styrke fremfor å svekke beboernes rettigheter. Forenklingen vil ikke føre til svakere rettssikkerhet for beboerne.

Det må imidlertid gjøres en forskriftsendring som regulerer dette.

Så lenge man holder seg innen regelverket, ligger den innenfor den alminnelige handlefrihet å finne praktiske løsninger som imøtekommer beboernes grunnleggende behov i samsvar med stønadsforskriftens formål.

8.1.3 Forenkling knyttet til tilgrensende regelverk

8.1.3.1 Endringer i regelverk/forvaltning ved barnetrygd og engangsstønad ved fødsel

Vi har vist at når beboere som har fått opphold i Norge mottar barnetrygd og engangsstønad ved fødsel oppstår det ofte utfordringer knyttet til motregning mot basisstønaden. Det kan være vanskelig for beboere å forstå at det er en forskjell på hva som finansieres av UDI og hva som finansieres av NAV, og at ytelser fra NAV skal motregnes mot basisstønaden. Det er rom for misforståelser og beboerne risikerer å få trekk i basisstønaden over lengre tid.

Barnetrygden motregnes mot basisstønaden og det er ingen økonomiske fordeler for beboer i mottak å ha rett til barnetrygd. Når det gjelder barnetrygd mener vi derfor det ville være en fordel at de ikke ble utbetalt så lenge beboere bor i mottak, men at rettighetene til ytelsen i stedet gjelder fra det tidspunkt en flyktning blir bosatt i en kommune. En slik avgjørelse ligger imidlertid ikke innenfor UDIs handlingsrom.

Sekundært mener vi at NAV bør informere UDI om når beboere får denne ytelsen. Vi mener at muligheten for dette følger av NAV-loven § 7 tredje ledd nr. 5 som sier at det kan gis opplysninger til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige. Denne bestemmelsen mener vi gir hjemmel for at NAV kan dele informasjon med UDI. Informasjonsdelingen fra NAV til UDI er viktig for at UDI skal fatte riktig beslutning om økonomisk stønad, og at beboer skal få den stønaden de har krav på. Se også forvaltningsloven § 13 b nr. 5.

Når det gjelder engangsstønad ved fødsel er det i dag slik at beboere i mottak som har fått innvilget opphold får betraktelig mer penger enn beboere som venter på at asylsøknaden skal behandles. Formålet med engangsstønad er å dekke utgifter i forbindelse med fødsel og barneutstyr. Det er imidlertid vanskelig å se at beboere som har fått opphold har behov for mer penger ved fødsel enn beboere som har en aktiv asylsøknad.

Det er altså slik i dag at beboere som har rett til engangsstønad mottar et relativt stort engangsbeløp. 30 prosent av disse pengene er et fribeløp som ikke blir avkortet mot basisstønaden, mens resten (70 prosent) av pengene avkortes og det forventes at beboerne selv skal porsjonere dette ut over tid. Ansatte i mottak har foreslått at beboere som får barn skal motta engangsstønad etter bosetting i en kommune. Dette forslaget er begrunnet i at det er vanskelig for beboere å porsjonere ut engangsbeløpet slik at det varer i mange måneder. En slik løsning innebærer at en beboer som har fått oppholdstillatelse, men som fortsatt bor i mottak mottar samme ytelse ved fødsel som en med aktiv asylsøknad. Dette er imidlertid en innskrenking i rettigheter, og krever en endring i Folketrygdloven. Hvor lenge beboere som har fått innvilget opphold bor i mottak før bosetting varierer, og det er vanskelig å argumentere for at det først er etter bosetting i en kommune de har behov for engangsstønaden.

Vi mener det ville være en fordel om beløpet utover fribeløpet ble utbetalt over tid. Det er vanskelig for beboere som har en svært knapp økonomi porsjonere ut et relativt stort engangsbeløp over tid. En slik ordning kan dessuten være svært vanskelig å forstå for en beboer med bakgrunn fra et helt annet type samfunn enn det norske.

For øvrig påligger det forvaltningen et ekstra stort ansvar for å informere brukeren om at disse pengene utbetales som en engangssum og er forventet å vare over svært mange måneder. Retten til engangsstønad ved fødsel er som beskrevet i kapittel 3

regulert i folketrygdloven § 14-17.⁵⁴ *Hvordan* beløpet skal utbetales, er ikke særlig regulert, verken i folketrygdloven eller i stønadsforskriften. Da er det opp til vedtaksmyndigheten å bestemme dette ut fra et hensiktsmessighetsskjønn. Det betyr at forvaltningen fritt kan velge den løsning som anses som formålstjenlig. Rettigheten til engangsstønad gjelder selve ytelsen, og ikke tidspunkt for utbetaling. Fra NAVs side utbetales imidlertid engangsstønad som en engangssum. I tilfelle dette skal endres, må det skje i samråd med NAV. Ettersom UDI avkorter denne ytelsen mot basisstønaden over tid, mener vi det er hensiktsmessig at det beløpet som avkortes (70 prosent av engangsstønaden) også utbetales over tid.

Det kreves ikke noen bestemt «hjemmel» for å etablere enn utbetalingsordning som plasserer utbetalingsansvaret hos UDI. Her er organisasjons- og avtalefrihet det relevante kompetansegrunnlaget.⁵⁵ Det forutsetter at det inngås avtale mellom UDI og NAV om denne ordningen.

Hvis beboerne har forventninger om at de får en engangsstønad utbetalt i *en* sum, bør de orienteres om at det ikke skjer. Se for øvrig det som er sagt under kapittel 5.3 om veiledningsplikten.

Formålet med denne type ytelser er å kompensere for nødvendige utgifter i forbindelse med fødsel. Det er ingen *rettslige* hindringer for at engangsstønaden overføres til UDI og at UDI utbetaler dette slik det finnes hensiktsmessig. Beboere som mottar engangsstønad ved fødsel, taper ingen rettigheter ved en slik ordning. Det bør imidlertid opplyses om dette, slik at beboeren er kjent med hvordan utbetalingen skjer, og kan innrette seg etter det, jf. for øvrig det som er sagt om veiledningsplikten under

Det kan være ryddig å forskriftsfeste en slik ordning, av hensyn til tilgjengelighet, kunnskap om ordningen og forutsigbarhet.

8.1.4 Endringer knyttet til informasjon

Vi mener det er behov for bedre informasjon om regelverket for økonomisk stønad til beboere i asylmottak.

I dag mener vi at det i regi av informasjonsprogram og ankomstinformasjon ikke gis tilstrekkelig informasjon om regelverk for tilleggsstønader og forskudd på basis. I dag er informasjonen som gis i mottakene i stor grad utformet av det enkelte mottak, og det medfører at utforming og i noen grad innhold av informasjon varierer fra mottak til mottak. Bakgrunnen for forslaget er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Vi mener at UDI burde utforme et felles informasjonsmaterieell som sikrer at beboerne får bedre informasjon og at informasjonen som gis i større grad er lik mellom mottakene. Materiellet kan være i form av brosjyrer, powerpointer eller filmer. Vi mener at enkle visualiseringer vil hjelpe beboere til å forstå systemet og hvilke utgifter de kan søke om å få dekket, samt hva som skal til for å få de dekket.

Det er også viktig at innholdet i vedtaksbrevene fra UDI er så enkelt som mulig.

Videre mener vi at noe av informasjonen om regelverket burde bli oversatt til ulike språk. Vi mener imidlertid at regelverket er så komplisert slik det er i dag, at det ikke er realistisk at beboerne skal kunne «slå opp» i reglementet og bruke det aktivt. Dette vil gjelde selv om det gjøres forenklinger i regelverket. Etter vår vurdering vil de ansatte uansett vil ha en viktig veilederrolle. I forlengelsen av dette er det viktig at mottaksansatte er godt kjent med regelverket og UDI bør ha gode rutiner for opplæring

⁵⁴ Her er det en feil i forskriften § 7 e, i det det henvises til folketrygdloven § 4-17.

⁵⁵

av de ansatte. Ansatte etterlyser for eksempel flere case/eksempler som kan gjøre det lettere å forstå når og hvordan ulike bestemmelser slår ut. Vi mener det vil være en fordel at informasjonen som formidles fra UDI inneholder konkrete praktiske eksempler som de ansatte i mottak kan bruke i veiledningen.

8.1.5 Bruk av digitale løsninger

Digitale løsninger kan være forenklerende, særlig dersom digital utfylling innebærer at kravene til vedlagt dokumentasjon blir forenklet. På den andre siden krever det en viss kompetanse å søke digitalt.

I forbindelse med utviklingen av det nye saksbehandlingssystemet MOT, skulle det opprinnelig utvikles en portal som beboerne selv skulle ha tilgang til, men disse planene er foreløpig ikke blitt realisert. En del av vårt prosjekt har omfattet å undersøke hvorvidt digitale løsninger der beboere selv kan søke om økonomisk stønad er mulige/realistiske, og hvordan dette i så fall kan gjennomføres på en brukervennlig og effektiv måte.

8.1.5.1 Bank-ID og mulighet for å betale fakturaer selv

En grunnleggende barriere som må løses før en fullstendig digital løsning kan tas i bruk av beboerne er at de fleste beboere ikke kan legitimere seg digitalt.

Hovedutfordringen med gjennomføringen av planene om en beboerportal – «Mitt mottak» – har vært at mange beboere i asylmottak ikke har ID-papirer av en slik standard at de kan identifisere seg elektronisk⁵⁶. Det er et spørsmål om datasikkerhet. Dersom sikkerheten er høy, kan mange opplysninger legges inn i portalen og være tilgjengelige der, men da vil veldig få beboere ha tilgang. Sikkerhetsnivået er for lavt til at opplysninger knyttet til helse og helseutgifter (tilleggsstønad) legges inn i systemet.

Videre trekkes det frem i intervjuene med mottaksansatte at en eventuell beboerportal, der beboer selv kunne søkt om stønad under veiledning av mottaksansatte, ikke ville vært hensiktsmessig med mindre beboerne selv kunne betalt fakturaene sine. Det er det som tidligere beskrevet mange som ikke kan per i dag.

8.1.5.2 Beboernes digitale ferdigheter og erfaringer

I en vurdering av digital løsning er beboernes digitale forutsetninger og tidligere erfaringer med digitale løsninger av betydning. En tidligere undersøkelse av asylsøkeres digitale kompetanse (Proba, 2019) viser at digital kompetanse blant beboere i asylmottak varierer mye. De fleste beboere bruker smarttelefon, men har i mange tilfeller likevel lav digital kompetanse. Dette gjelder særlig beboere med lite eller ingen utdanning. Beboere med høyere utdanning har imidlertid ofte høy digital kompetanse (Proba, 2019). Likevel er det få beboere i asylmottak som har erfaring med den digitale hverdagen som er vanlig blant nordmenn.

Vårt hovedinntrykk fra intervjuer med beboere er at mange har begrenset eller ingen erfaring med digitale søknader, men at en del har erfaring med bruk av internett, PC, smarttelefon, og/eller nettbankløsninger. Grad av digital kompetanse varierer imidlertid mye mellom beboerne, og i tråd med funnene i undersøkelsen nevnt over varierer digitale kompetanse med bl.a. landbakgrunn, utdanning og alder.

Beboernes digitale erfaring er altså begrenset og ulik. Videre blir de ikke «eksponert» for digitale løsninger i Norge, hverken gjennom arbeid, som stønadsmottakere i det

⁵⁶ Det er nå etablert en E-ID løsning for ukrainske flyktninger med kollektiv beskyttelse. Det er strenge krav til identifikasjon, og denne løsningen vil bare gjelde denne gruppen.

ordinære NAV-systemet, eller gjennom å bruke bankkonto og nettbank m.m. I hverdagen er det lite som legger til rette for at beboerne tilegner seg nye digitale ferdigheter.

Statistikken viser dessuten at det særlig er beboere med avslag på asylsøknaden som søker om tilleggssøknad. Det er et spørsmål om det er et mål å bruke mye ressurser på at denne gruppen skal bli mer selvstendige.

8.1.5.3 Forutsetninger for å søke digitalt

Blant mottaksledere/ansatte og driftsoperatører vi har intervjuet er det noe delte meninger om hvor hensiktsmessig en digital løsning for søknader om økonomisk stønad hadde vært for beboere og ansatte. Noen mener det ville fungert for noen beboere, men at det ville vært helt umulig for mange. Andre mener ganske mange beboere ville kunne håndtere det selv, men at dette ville kreve mye veiledning av de ansatte. Inntrykket er at det varierer veldig mellom beboerne hvilke forutsetninger de har. Det er ikke mulig å anslå hvor mange som vil kunne søke selv. Den digitale kompetansen henger sammen med kjennetegn ved beboerne, og disse varierer mye over tid. Digital kompetanse er avhengig av hvilke flyktninger som kommer til Norge. For eksempel vil det sannsynligvis være lang flere med bakgrunn fra Ukraina som kan søke digitalt sammenlignet med beboere med bakgrunn fra Syria.

Også blant beboerne er det ulike meninger om hvor ønskelig det er med muligheter til å søke digitalt. Noen oppfatter at en digital løsning der de selv kunne søkt om økonomisk stønad ville vært veldig bra, mens andre synes det er urealistisk. Flere er engstelige for at de ikke ville kjenne regelverk og system godt nok til at de vil mestre å søke selv, og frykter at det vil føre til at de får flere inkassokrav og ikke oppfylt de rettighetene de har.

8.1.5.3.1 Informasjon og digital løsning oversatt til eget språk

Beboerne mener at dersom de skal kunne søke selv må det skje under forutsetning av at de får god veiledning og at løsningen er oversatt til deres språk.

Digital plattform kan være både og, kan bli lettere for noen, og vanskeligere for noen andre, men hadde man muligheten til å søke på flere språk, ville det vært lettere. Kanskje på en app (beboer)

Også mottaksansatte/ledere og driftsoperatører er av denne oppfatningen. En digital løsning på eget språk ville imidlertid ikke vært til hjelp for beboerne som har svake leseferdigheter.

Ett aspekt ved språk som barriere er hvorvidt beboerne forstår informasjonen de får, og hva som står i de digitale søknadsskjemaene. Et annet er hvorvidt beboerne er i stand til å gjøre seg forstått, dersom det skal legges inn tekst og forklaringer i søknadsskjemaet. Vi oppfatter at dette handler dels om språkkompetanse, og dels om forståelsen for lover og regler.

På dette tidspunktet er vi ikke flinke nok med språk til å formidle budskapet. Vi vet ikke hva som er korrekt å si og hvordan vi skal formulere budskapet (beboer)

8.1.5.3.2 Støtte og veiledning fra ansatte ved mottakene

Videre er det stor enighet blant alle informantgruppene om at beboerne vil være avhengige av hjelp og veiledning fra ansatte ved mottakene. En sentral forutsetning for å kunne søke selv er forståelse for reglene, og denne får ikke beboerne uten veiledning. En del beboere stiller imidlertid spørsmålsteget ved hvorfor de skal lære å selv søke om økonomisk stønad, dersom de uansett vil behøve mye hjelp fra de ansatte. Videre er noen ansatte/ledere og driftsoperatører usikre på om beboerne vil få

den nødvendige forståelsen for søknadsprosessene, selv med veiledning. Det vil kunne bli mange feil i søknadene, og UDI må da finne en løsning for å komme i kontakt med beboerne direkte, for avklaringer m.m. Dette vil kunne medføre større kostnader og mindre effektive prosesser. Det oppfattes at de mottaksansatte uansett vil bli involvert. Hovedinntrykket er at en digital løsning vil medføre merarbeid for de ansatte i mottakene, selv om enkelte mener det kan bidra til forenkling.

Vi skjønner at det at de skal gjøre det selv handler om at de skal få større forståelse for det selv, men vi vet at det i praksis faller på oss ansatte (mottaksansatt)

Et forslag som kom frem i intervjuene var at en digital løsning kan piloteres, for å se hvordan digitale søknadsskjemaer for beboerne fungerer i praksis.

8.1.6 Vår vurdering av digital søknadsfunksjon

Vi mener at en digital løsning som gir beboerne mulighet til å selv søke om ytelser – under veiledning av de ansatte ved mottakene, og oversatt til beboernes egne språk – vil kunne bidra til selvstendigjøring av beboerne. Beboerne vil kunne få mer forståelse for sine egne saker og ta viktige beslutninger om sin økonomi og livssituasjon på et mer selvstendig grunnlag. Men vi vurderer at innføring av en digital søknadsportal for beboerne ikke nødvendigvis styrker hverken brukervennlighet eller effektivitet, hverken for beboerne eller for de ansatte i mottakene.

Vi vurderer det som urealistisk at beboerne selv skal kunne bruke en digital løsning for søknad om stønad. Én årsak til dette er at mange beboere har begrensede digitale ferdigheter. Selv om mange har og bruker smarttelefon, er ikke dette ensbetydende med at beboerne greier å søke opp informasjon eller fylle ut et digitalt søknadsskjema (Proba, 2019)⁵⁷. Når mange for eksempel behøver bistand fra de ansatte til å bestille legetime, er det vanskelig å se for seg at beboerne skal kunne søke om tilleggsstønad i en digital løsning. Det er også sannsynlig at beboerne vil behøve veiledning og hjelp hver gang de skal søke om stønad – vi erfarer at beboere med normal asylsak nokså sjeldent søker om tilleggsstønad og forskudd på basis, og mottaksansatte forteller at beboere gjerne kommer tilbake med de samme spørsmålene når de har behov for å søke. Beboernes bruk av digitale løsninger vil derfor avhenge av sterk involvering og støtte fra de mottaksansatte. Man kan da spørre seg hvilken merverdi en digital løsning vil ha for beboerne. Det kan også tenkes at en digital løsning vil være *mindre* brukervennlig for beboerne, enn dagens praksis.

Beboere som har asylsøknad til behandling, skal normalt sett ikke bo på mottak over lang tid. Det er en spesiell tilværelse hvor lite ligner en normalsituasjon. Mange av de som søker tilleggsstønad har avslag. Disse skal i prinsippet returnere til hjemlandet sitt. Det er vanskelig å se en god begrunnelse for at denne gruppen skal bli mer selvstendige.

Mottaksansatte vil altså måtte bruke mye ressurser på å veilede beboere i å søke digitalt på egen hånd, samtidig som vår undersøkelse viser at de ansatte allerede har begrenset kapasitet. Vi vurderer det som sannsynlig – innenfor gjeldende økonomiske rammer – at beboerne enten ikke vil få den støtten de trenger i bruken av søknadsportalen, eller at de ikke vil få like gode tilbud og støtte fra de mottaksansatte på andre områder. Dette nevnes allerede av ansatte som en utfordring i intervjuene – de skulle gjerne brukt mer av tiden de bruker på forvaltningen av de økonomiske ytelsene til å følge opp beboerne på andre områder.

⁵⁷ Proba rapport om asylsøkeres digitale ferdigheter

8.2 Hvilke andre endringer kan bidra til å gjøre beboerne mer selvstendige?

Undersøkelsen viser at beboernes mulighet til å selv betale faktura med nettbank er et viktig tiltak for å gjøre beboerne mer selvstendige. Beboerne er svært avhengige av de mottaksansatte i håndteringen av sin økonomi, ikke bare for å sende inn søknader om økonomisk stønad til UDI, men også for å få betalt for legetimer og andre utgifter. Dette gjelder også dem som har penger til å betale, da problemet er at mange asylsøkere ikke har bank-ID og bankkonto. En løsning på dette problemet ville også være forenkling for de ansatte og mer selvstendigjørende for beboerne.

På en annen side kan endringer i andre aspekter ved beboernes liv sies å ha like stor eller større betydning for hvor selvstendige de er/opplever at de er. Vi vurderer at mulighet for å kunne betale egne fakturaer er viktigere for beboernes selvstendigjøring enn muligheten for å kunne søke selv. Førstnevnte er også en forutsetning for at beboerne selv skal kunne sende inn søknader. Dersom de skal være mindre avhengige av de mottaksansatte for å søke må beboerne også selv kunne laste opp betalingsbekreftelser og utlegg i søknadene.

Dersom UDI kan etablere et eget betalingskort som er uavhengig av driftsoperatør vil dette også være en fordel. Et slikt kort kan følge beboer gjennom hele mottaksoppholdet. Dersom kortet også gjør det mulig å betale en faktura vil det være en stor forenkling for beboerne.

Vi har videre erfart en annen faktor som vi mener er vesentlig med tanke på selvstendigjøring. Enkelte av beboerne i asylmottak er i jobb. For at disse skal kunne være i jobb er de avhengig av å ha et ID-kort som viser at de oppholder seg lovlig i Norge, dette kortet mottar de fra UDI. Dette må de ha for å ha bankkonto slik at de kan få utbetalt lønn. Vi forstår det slik at disse kortene har en gyldighetsdato, og at dersom denne datoen er utgått, vil ikke banken overføre penger. Både beboere og ansatte forteller at det er et stort problem at UDI ikke fornyer disse kortene, det vil si at datoen som gjelder gyldigheten til kortet utløper ikke oppdateres. Beboerne som er i arbeid fryktet at de som følge av dette vil miste arbeidsmuligheten de har. Vi har også hørt om tilfeller der personer som har vært i arbeid, har fått lønn utbetalt kontant. En forventning om at arbeidsgiver skal utbetale lønn kontant er lite realistisk. Å bidra til at beboere som har arbeidstillatelse og som har skaffet seg et arbeid, fortsatt kan stå i jobb, mener vi er svært viktig med tanke på selvstendigjøring.

8.3 Oppsummering og drøfting

I dette kapitlet har vi drøftet ulike endringer som kan bidra til selvstendigjøring, forenkling og økt brukervennlighet. I de foregående kapitlene i rapporten har vi vist at beboere i asylmottak ofte har begrenset kjennskap til, og innsikt i regelverket, spesielt gjelder dette regelverket for tilleggsstønad. Manglende kjennskap og forståelse medfører at beboerne er svært avhengige av de ansatte på mottakene for å få oppfylt sine økonomiske rettigheter.

Asylmottakene har ansvar for å informere beboere om regelverket og veilede i spørsmål som gjelder søknad om stønader. UDI har ikke utarbeidet materiell som dreier seg om de økonomiske stønadene, mottakene har i mange tilfeller laget eget informasjonsmateriale om regelverket. Det medfører at utforming og i noen grad innhold av informasjon varierer fra mottak til mottak. I dag finner vi at det i regi av informasjonsprogram og ankomstinformasjon ikke gis tilstrekkelig informasjon om regelverk for tilleggsstønader og forskudd på basis.

Selvstendigjøring av beboere i asylmottak kan forstås som at mottaker av ytelsen skal være mindre avhengig av hjelp fra andre og i større grad forstå egne rettigheter og plikter knyttet til de økonomiske ytelsene, og kunne håndtere søknaden selv. Et annet perspektiv på selvstendigjøring er hvordan ytelsene gir rom for at beboerne selv kan disponere de pengene de har og bestemme hvilke økonomiske prioriteringer de skal gjøre. Forenklinger av regelverk og forvaltning som bidrar til raskere saksbehandling vil være brukervennlig. Det vil også bidra til selvstendigjøring fordi beboerne i større grad vil forstå sammenhengen mellom hva de har søkt om og hvilke stønader de får. Det vil gi beboerne større forutsigbarhet og en bedre oversikt over egen økonomi.

Behandling av søknader om tilleggsstønad og forskudd på basis er tidkrevende både for UDI og mottakene. Statens utgifter til tilleggsstønad er imidlertid relativt lave. I mottakene erfarer de ansatte at lang saksbehandlingstid på søknad om tilleggsstønad og forskudd på basis fører til at beboere risikerer gebyrer og inkassokrav. Tidkrevende saksbehandling er heller ikke effektiv ressursutnyttelse sett i et kost-nytte perspektiv.

8.3.1.1 Anbefalinger

Etter vår oppfatning har beboerne behov for bedre informasjon om de økonomiske ordningene enn det de får i dag. Vi mener det bør utformes felles informasjonsmaterieell som sikrer at beboerne får bedre informasjon og at informasjonen som gis i større grad er lik mellom mottakene. Enkle visualiseringer vil hjelpe beboere til å forstå systemet og hvilke utgifter de kan søke om å få dekket, samt hva som skal til for å få de dekket. Veiledningen til beboerne må ta utgangspunkt i at beboere i asylmottak har ofte lav kompetanse på norsk offentlig forvaltning og norsk språk.

Når det gjelder endringer i regelverk som skal bidra til forenkling og økt brukervennlighet, mener vi at følgende endringer bør vurderes og utredes nærmere:

- Økning i basisstønaden og samtidig begrensning i muligheten for å søke tilleggsstønad (for alle beboere)

Vi vurderer at en økning i basisstønad og samtidig begrensning i mulighetene for å søke tilleggsstønad og forskudd på basis vil gi beboerne større muligheter til å disponere pengene sine selvstendig, og det vil føre til færre søknader og dermed mindre ressursbruk i UDI og mottakene. I dag er det imidlertid ikke mulig å gjøre en omfordeling fra tilleggsstønad til basisstønad innenfor den eksisterende økonomiske rammen. Den totale summen som går til tilleggsstønader til å dekke egenandeler til helseutgifter er så lav at en omfordeling ville gi den enkelte beboer svært lite ekstra i basisutbetaling. En slik løsning forutsetter dermed en økning i basisstønaden, noe som medfører at utgiftene til beboerytelser isolert sett vil øke. Samlet sett ville imidlertid de totale utgiftene kunne reduseres dersom man tar hensyn til kostnadene som i dag går til å administrere og forvalte tilleggsstønader. Vi mener at et slikt forslag bør utredes nærmere der både de totale kostnadene til forvaltning anslås og det gjøres en vurdering av hva som vil være konsekvensene for ulike beboergrupper. En slik vurdering må også ta hensyn til prinsippet om at Norge ikke skal være mer økonomisk attraktivt for asylsøkere enn sammenlignbare land.

Det er som nevnt tilleggsstønadene som er særlig resurskrevende å forvalte, og de to påfølgende alternativer tar sikte på å bidra til forenkling på dette området.

- Frikortløsning på helsetjenester for (alle) beboere i mottak

En løsning kan være å innføre en frikortløsning for beboere i asylmottak slik at de ikke trenger å betale egenandeler for helsetjenester. Det ville være svært forenkling for mottaksansatte, beboere og for UDI ansatte. Det er et stort byråkrati i dag for å behandle søknader om noe beboerne åpenbart skal få dekket. Den egenandelen

beboerne betaler i dag må da dekkes av staten. På den andre siden vil forslaget innebære en innsparing som følge av redusert behov for søknadsbehandling. Innføring av et slikt forslag krever en forskriftsendring.

- Utvide muligheten for tilleggsstønad uten søknad (direkte refunderbare ytelser)

Et annet alternativ er å utvide mulighetene for tilleggsstønad uten søknad for beboere med avslag på asylsøknaden. Det vil si at den midlertidige ordningen som eksisterer i dag gjøres permanent. Beboere med avslag har rett til å få dekket utgifter til akutt behandling (helsehjelp som ikke kan vente). I praksis vil alle utgifter til legeundersøkelse regnes som nødvendig. Det vil være forenklende dersom mottakene kan få disse utgiftene direkte refundert uten at UDI behandler en søknad om dette. En slik løsning vil innebære en risiko for at enkelte beboere får refundert medikamenter som ikke er vurdert som nødvendig helsehjelp som ikke kan vente. Vi mener det kan argumenteres for at den ressursinnsparingen man får er langt viktigere enn at enkelte får dekket en utgift de ikke har krav på. En alternativ løsning kan være at beboer får dekket utgifter til legeundersøkelser uten søknad, men må søke om tilleggsstønad dersom det er utgifter til medikamenter som skal dekkes.

Dersom disse utgiftene gjøres direkte refunderbare, ivaretas beboernes rettigheter gjennom refusjonsordningen. En slik endring er etter vår oppfatning juridisk mulig, men krever en forskriftsendring. Mottakene skal foreta utbetalinger (altså iverksette vedtak som allerede er fattet gjennom forskrift). Det er vesentlig å gi klare retningslinjer, gjerne gjennom kontraktmessige forpliktelser når det inngås avtaler med mottak, og etablere gode rutiner og instruksjoner som sikrer at beboerne får det de har krav på. Det beror på et skjønn fra UDI om hva de finner hensiktsmessig når det gjelder å sikre nødvendig kunnskap på mottakene.

Dersom beløpsgrensen for egenandel fjernes kan refusjon av utgifter til helsetjenester etter § 8 bokstav a) også gjøres om til en tilleggsstønad uten søknad for beboere som har en aktiv asylsak.

Videre viser erfaringene at når beboere som har fått opphold i Norge mottar barnetrygd og engangsstønad ved fødsel skaper dette utfordringer for forvaltningen.

Basisstønaden motregnes mot disse ytelsene. Når det gjelder barnetrygden mener vi det ville være en fordel at denne ikke blir utbetalt så lenge beboere bor i mottak, men at rettighetene til ytelsen i stedet gjelder fra det tidspunkt en flyktning blir bosatt i en kommune. Sekundært mener vi at NAV bør informere UDI om når beboere får denne ytelsen. Vi mener at muligheten for dette følger av NAV-loven som sier at det kan gis opplysninger til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler innbetaling til det offentlige.

Når det gjelder engangsstønaden bør beboerne få utbetalt fribeløpet ved fødsel, men det resterende beløpet bør overføres til UDI og utbetales porsjonsvis avregnet mot basisstønaden. Etter vår vurdering er det ingen *rettslige* hindringer for at engangsstønaden overføres til UDI og at UDI utbetaler dette slik det finnes hensiktsmessig. Det bør imidlertid opplyses om dette, slik at beboeren er kjent med hvordan utbetalingen skjer, og kan innrette seg etter det.

Digitale løsninger kan være forenklende, særlig dersom digital utfylling innebærer at kravene til vedlagt dokumentasjon blir forenklet. På den andre siden krever det en viss kompetanse å søke digitalt. For majoriteten av beboere vurderer vi det som urealistisk at de på egen hånd skal kunne bruke en digital løsning for søknad om ytelser. I de fleste tilfeller vil de være avhengige av sterk involvering og støtte fra de mottaksansatte. Selv om en digital løsning kan bidra til selvstendigjøring av de

beboerne som kan bruke den, vil dette kreve mye veiledning og totalt sett mener vi at innføring av en digital søknadsportal for beboerne ikke styrker brukervennlighet og effektivitet, hverken for beboerne eller for de ansatte i mottakene. Mottaksansatte vil måtte bruke mye ressurser på å veilede beboere i å søke digitalt. Vi vurderer det som sannsynlig – innenfor gjeldende økonomiske rammer – at beboerne enten ikke vil få den støtten de trenger i bruken av søknadsportalen, eller at de ikke vil få like gode tilbud og støtte fra de mottaksansatte på andre områder. Det er dessuten slik at mange av de som søker tilleggsstønad er beboere som har fått avslag på asylsøknaden. Disse skal i prinsippet returnere til hjemlandet sitt. Det er vanskelig å se en god begrunnelse for at denne gruppen skal bli mer selvstendige. Vi anbefaler ikke å etablere en digital søknadsløsning.

8.3.1.2 Våre anbefalinger er følgende:

- Etablere en frikortløsning på helsetjenester for (alle) beboere i mottak
- Dersom det ikke er mulig å etablere en frikortløsning anbefaler vi at beboere med avslag som en permanent ordning får utvidet mulighet til å søke tilleggsstønad uten søknad.
- Utrede virkningene av å redusere mulighetene for tilleggsstønad kombinert med en økning i basisstønad
- Overføre utbetalingen av barnetrygd til flyktninger fra NAV til UDI så lenge de er beboere i mottak
- Engangsstønad til beboere i mottak bør utbetales over tid etter at fribeløpet er utbetalt
- UDI bør ikke etablere en digital søknadsløsning.
- Sørge for bedre informasjon om de økonomiske ordningene. Utforme felles informasjonsmaterieil til bruk av mottakene som tar utgangspunkt i at beboere har lav kompetanse på norsk offentlig forvaltning og norsk språk

Litteratur

Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Høringsnotat. Forslag til endringer i utlendingsloven og ny forskrift (stonad til beboere i asylmottak)*. (Snr. 21/1945). Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/64a19a637b68453588047eff22620f69/horing_snotat-forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-ny-forskrift-stonad-til-beboere-i-asylmottak.pdf

Forskrift om tryggedekning for asylsøkere (2008). Forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer (FOR-2008-05-14-460). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-05-14-460>

Folketrygdloven (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>

NAV (2022). Medlemskap i folketrygden. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/arbeid-og-opphold-i-norge/relatert-informasjon/medlemskap-i-folketrygden#chapter-1>

Spesialisthelsetjenesteloven (2001). Lov om spesialisthelsetjenesten m.m (LOV-1999-07-02-61). Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-61#KAPITTEL_5

Pasientreiseforskriften (2016). Forskrift om pasienters, ledsageres og pårørendes rett til dekning av utgifter ved reise til helsetjenester (FOR-2015-06-25-793). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-06-25-793>

Helsenorge (2021). Pasientreiser for utenlandske statsborgere. Hentet fra: <https://www.helsenorge.no/pasientreiser/om/utenlandske-borgere/#er-du-asyls%C3%B8ker>

Helsedirektoratet (2022). *Nasjonal veileder. Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/finansiering>

Barnetrygdloven (2003). Lov om barnetrygd (LOV-2002-03-08-4). Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-03-08-4#KAPITTEL_2