

Metode for scenarioanalyse ved opprettelsen av mottak i kommunen

Asylsituasjonen i Europa, herunder Norge, er under utvikling og det må påregnes et økende ankomsttall. Dette gir utfordringer både på kort og lang sikt. Kommunen har et stort og selvstendig ansvar for de som til enhver tid befinner seg i kommunen, dette inkluderer også flyktninger. UDI er forpliktet til å skaffe husly til alle flyktninger og asylsøkere. Høye ankomster har imidlertid ført til stort press på asylmottakssystemet. Kapasiteten i asylmottakene både i Oslo-området og andre deler av landet er sprengt.

UDI jobber med å sikre innkvartering på flere fronter ved å:

- 1) skaffe overnattingstilbud til de som er registrert som asylsøkere hos Politiets Utlendingsenhet (PU)
- 2) finne nok innkvarteringsplasser til asylsøkere i transittfasen
- 3) etablere flere ordinære mottak over hele landet

Mye av det som UDI etablerer nå defineres som akuttinnkvartering. Det er midlertidige løsninger for å sikre innkvartering til nyankomne asylsøkere. Dette er nødvendig i en overgangsfase i påvente av nye ordinære mottak. Formelt sett vil kommunen uansett ha forpliktelser overfor asylsøkerne som er plassert i midlertidige mottaksplasser. Dette innbefatter oppvekstsvilkår og velferd, herunder helsehjelp, brannsikkerhet barnevern, skole og lignende. Når akuttinnkvarteringsstedene avvikles, og avtalen med leverandørene avsluttes, vil beboerne flyttes til et annet sted. Da avsluttes vertskommunenes ansvar for beboerne, med mindre stedet blir omgjort til ordinært mottak.

Som følge av de høye ankomstene er hele mottaksapparatet svært presset. Ved etablering av akuttinnkvarteringene var målet at asylsøkerne skulle bo svært kort tid på disse stedene. På grunn av store ankomsttall har UDI ikke klart å opprettholde en optimal gjennomstrømning fra akutt plasser til ordinære mottak. Dette har medført at de fleste asylsøkerne på akutt plassene har bodd der lengre enn planlagt. Per i dag er botiden på akuttinnkvarteringene fra noen dager til flere uker. Dette er utfordrende først og fremst for asylsøkerne selv, men også for vertskommuner og lokalsamfunnet det berører.

Gitt nåværende og mulig framtidig situasjon er det viktig at kommunen forbereder seg på flere områder. Det er knyttet stor usikkerhet til ankomsttallene fremover, og gjennomstrømningen på akutt plassene er ikke slik man kunne ønske. Botiden på akutt mottak kan bli lenger enn ønsket, og akutt mottaksplasser kan bli omgjort til ordinære mottak.

Hensikt

Hensikten med de skisserte analysene er å bidra til at kommunene er forberedt til å ta imot asylsøkere og flyktninger på en best mulig måte. Analysen gir mulighet til å identifisere mulige tiltak som kan iverksettes for å lette situasjonen og gi et grunnlag for planlegging slik at kommunene er best mulig forberedt til å ivareta sitt ansvar. Der kommunene identifiserer mulige sårbarheter, herunder svikt i kapasitet, bør disse løstes opp til sentrale myndigheter.

Det benyttes to enkle scenarioer som utgangspunkt for analysene. Scenarioene tar utgangspunkt i hva som *kan* skje. Scenarioene er ikke urealistiske gitt den kunnskapen vi har i dag om situasjonen, men det er ikke knyttet sannsynlighet til dem. Analysen har som formål å avdekke mulige konsekvenser for kommunen slik at de er best mulig forberedt.

Involvering og prosess

Begge analysene krever en bred deltagelse fra kommunens virksomheter, for eksempel helse- og omsorg, barnevern, brann- og redning, oppvekst og kommunikasjon. I tillegg bør politi, Sivilforsvar og frivillige organisasjoner inviteres inn, i tillegg til eventuelle omsorgssentre og asylmottak. Det vil også være fornuftig å invitere andre kommuner inn, kanskje er det mulig å identifisere tiltak på tvers av kommunene og samordne ressurser.

Scenarioene

En rask økning asylsøkere på kort tid vil kreve ekstraordinære tiltak. En slik situasjon kan bety at UDI ikke klarer å skaffe husly til alle som har behov. Dette kan igjen innebære at kommunen må, i en kort periode, tilby nødinnkvartering til asylsøkere, med alt hva det innebærer. Dette scenarioet er mest relevant i kommuner hvor det er realistisk at mange kan komme på en gang, dvs kommuner som har havner, grenseoverganger, kort vei til flyplass etc. De fleste kommuner har utarbeidet planverk i forhold til evakuering av befolkningen ved en mulig uønsket hendelse. Disse planene kan ha har overføringsverdi i en tenkt situasjon knyttet til nødinnkvartering av flyktninger.

Et annet scenario knytter seg til etablering av mottak. Etablering av mottak betyr at kommunen får ansvar for kommunale tjenester til asylsøkere i et asylmottak, og må være forberedt på hvordan dette kan utfordre kommunen i forhold til kommunal tjenesteproduksjon.

De to scenarioene er som følger:

- a. Vi får en raske økninger i antall asylsøkere. Det kommer 1000 asylsøkere i løpet av en dag til kommunen. Lokalt politi og kommunen har ansvaret for asylsøkerne inntil de blir sendt til PU.
- b. Etablering av asylmottak fører til at antall innbyggere i en kommune øker med 10 prosent.

Analyse av scenario a)

Spørsmål som ønskes belyst er her hvorvidt kommunen er forberedt til å ivareta sitt ansvar for husly og primærhelsetjeneste i en prekær situasjon, herunder forlegning og forpleining, samt at kommunen må ivareta sitt ansvar som brann- og smittevernmyndighet.

Spørsmål som bør besvares er:

1. Har kommunen lokaler de kan bruke? Har kommunen for eksempel identifisert og planlagt for evakuerte- og pårørendesenter ved andre situasjoner som kan brukes til dette formålet? Hvordan skal kommunen sikre at flyktningene får forpleining og sanitærforhold? (mat, drikke, klær, toalett og dusjfasiliteter)
2. Hva kan frivillige bistå med? Har kommunen avtaler med frivillige organisasjoner som kan bistå i situasjonen (Røde kors, Norsk folkehjelp, m.fl.)?
3. Hvilke forpliktelser har helsetjenesten? Hvordan skal helsetjenesten ivareta sine forpliktelser?
4. Hvilke kommunikasjonsutfordringer kan situasjonen medføre? Hvordan skal kommunen kommunisere internt i kommunen og eksternt mot befolkningen? Hvordan kommunisere med flyktningene (tolketjenester)?
5. Hvordan skal kommunen ivareta sikkerheten til flyktningene? Hvordan ivareta sikkerheten for kommunens personell, frivillige og befolkningen?
6. Har kommunen tilstrekkelig økonomiske fullmakter som kan utløses ved akuttsituasjon som beskrevet i scenario a)?

Analyse av scenario b)

Spørsmål som ønskes belyst er hvorvidt økningen i antallet beboere i kommunen vil utfordre kapasiteten i en eller flere kommunale tjenester, og hvilke uønskede hendelser som kan oppstå.

Spørsmål som bør besvares er:

1. Hvilke kommunale tjenester kan bli berørt? Identifiser.
2. Hva er kapasiteten i disse tjenestene i dag? I hvilken grad kan kapasiteten i de ulike tjenestene bli utfordret gitt ny situasjon?
3. Hvilke tiltak kan iverksettes for å øke kapasiteten? Skill gjerne mellom tiltak internt i kommunen og tiltak hos andre aktører. Er det områder hvor kommunen kan inngå samarbeid med andre kommuner for å sikre tilstrekkelig tjenesteyting? Vil reduksjon av kvalitet på tjenestetilbud være akseptabelt?
4. Hvilke kommunikasjonsutfordringer kan situasjonen føre til? Hvordan kommunisere med asylsøkerne (tolketjenester)? Hvordan skal kommunen kommunisere internt i kommunen og eksternt mot befolkningen? Kommunikasjonsutfordringene kan være knyttet til selve etablering av mottaket og oppfølging av beboerne, eller det kan for eksempel være knyttet til uro i befolkningen, uønskede hendelser og kapasitetsutfordringer. Det kan også være slik at en del av tiltakene som settes inn ikke forvaltes av kommunen men blir allikevel bli en kommunikasjonsutfordring for kommunen, for eksempel drift av asylmottak, synlig politi etc. Det kan også bli en kommunal utfordring om statlige normkrav brytes.
5. Hvilke uønskede hendelser kan oppstå i kjølevannet at etableringen av mottak? (Med uønskede hendelser menes hendelser som for eksempel polarisering fastboende-nyankomne; konflikter, fremmedhat, vold, brannstiftelse.)
6. Har kommunen de nødvendige politiske fullmakter (økonomiske fullmakter, reguleringsendringer, behov for eget flyktningeutvalg)?
7. Har kommunen knyttet tilstrekkelig kontakt og avtaler med politi, frivillige organisasjoner, sivilforsvar og andre sentrale ressurser?

Begge analysene må kunne ut i forslag til tiltak som kan sikre at kommunen er forberedt til å ivareta sitt ansvar, gitt hendelser liknende scenarioene.