

Marianne Garvik
Veronika Paulsen
Berit Berg

Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger



Marianne Garvik, Veronika Paulsen og Berit Berg

Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger

NTNU Samfunnsforskning
Mangfold og inkludering

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norway
Tel: 73 59 63 00

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

ISBN 978-82-7570-460-1 (trykk)
ISBN 978-82-7570-461-8 (web)

Omslagsfoto: Colourbox
Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

Forord

Arbeidet med denne rapporten har pågått i en periode da et rekordstort antall enslige mindreårige kom til Norge. Hele 2015 var preget av større ankomster enn vanlig, men det var særlig høsten 2015 som skapte det som omtales som «flyktningkrisen» i Europa. Til sammen søkte 32 000 mennesker om beskyttelse i Norge dette året. Av disse var 5 200 enslige mindreårige. Dette utgjør om lag 16 prosent av alle som søkte beskyttelse i Norge i 2015 og er den hittil største andelen enslige mindreårige. Flyktningssituasjonen er et viktig bakteppe for denne rapporten. Med økte ankomster til Norge, øker også bosettingsbehovet. Kommunene er spurt om å ta imot flere enslige mindreårige, og over alt foregår det forberedelser til å ta imot de som etter hvert har fått opphold i Norge. Det aktualiserer behovet for kunnskap om både utfordringer i arbeidet og praksis som fungerer.

Fokus i denne rapporten er barnevernets rolle i bosetting av enslige mindreårige flykninger i norske kommuner. Rapporten er en del av forskningsprosjektet «Myter eller realiteter? Barnevernets møte med innvandrere». Oppdragsgiver er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og prosjektet som helhet gjennomføres i perioden 2013-2016. Delprosjektet om enslige mindreårige er gjennomført i perioden 2014-2015.

Vi vil takke alle som har bidratt til gjennomføringen av prosjektet: Sissel Neumayer og Asbjørn Lilleås fra Bufdir for god oppfølging av prosjektet underveis, Athar Ali (Norsk innvandrersforum), Marianne Rugkåsa (HiOA), Rannveig Åsheim (Redd Barna), Sandrina Sandell (Landsforeningen for barnevernsbarn), Kjersti Eknes (IMDi), Erika Green Moen (Ringerike Omsorgssenter), Line Øien (Bufetat) og Vibeke Schiøtz Gulliksen (Lier kommune) fra referansegruppa skal ha stor takk for gode faglige innspill underveis. Kommunene som har deltatt skal takkes både for bidrag som informanter og for tilrettelegging av intervjuer med enslige mindreårige. Den største takken går til enslige mindreårige som har delt sine erfaringer med oss.

Ved NTNU Samfunnsforskning er det Marianne Garvik, Veronika Paulsen og Berit Berg som har gjennomført dette delprosjektet. Marianne Garvik har hatt hovedansvaret for breddeundersøkelsen, mens alle tre har deltatt i gjennomføringen av den kvalitative delen av prosjektet og skriving av rapporten.

Trondheim, april 2016

Berit Berg, prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	7
1. Innledning	9
1.1 Målsetting og problemstillinger.....	9
1.2 Data og metode.....	11
1.3 Rapportens oppbygning.....	15
2. Bakteppe og tidligere forskning.....	17
2.1 Rekordstore ankomsttall	17
2.2 Hvem er de enslige mindreårige?	19
2.3 Internasjonal og nasjonal lovgiving	20
2.4 Ansvarsfordeling.....	22
2.5 Bo- og omsorgstilbud i kommunen	24
2.6 Utfordringer og muligheter på ulike nivå.....	27
3. Kommunenes organisering av arbeidet med enslige mindreårige	29
3.1 Ansvarsfordeling.....	29
3.2 Bruk av ulike hjemler i barnevernloven	32
4. Forberedelse til bosetting – samarbeid og informasjonsoverføring.....	35
4.1 Overføring fra mottak til bosettingskommune	35
4.2 Kontaktetablering mellom den enslige mindreårige og bosettingskommunen	41
4.3 Kartleggingens betydning for valg av bo- og omsorgstiltak	45
4.4 Oppsummering og diskusjon.....	47
5. Bosettingsarbeid og boløsninger.....	49
5.1 Vurderinger av boligtilbud.....	49
5.2 Boløsninger.....	51

5.3 Tilsyn med kommunale botiltak	62
5.4 Oppsummering og diskusjon	63
6. Omsorg, oppfølging og ettervern	65
6.1 Fokusområder i arbeid med enslige mindreårige	65
6.2 Tiltaksplaner, handlingsplaner og individuelle planer	76
6.3 Medvirkning	78
6.4 Ettervern og overgang til voksenlivet	79
6.5 Oppsummering og diskusjon	85
7. Kommuneøkonomi, tilskudds- og refusjonsordninger	87
7.1 Refusjonsordninger og statlige overføringer	87
7.2 Økonomiske virkemidler som styringsverktøy	92
7.3 Oppsummering og diskusjon	95
8. Avsluttende diskusjon og anbefalinger for videre arbeid	97
8.1 Tre «typer» kommuner	97
8.2 Lovgrunnlag og økonomiske ordninger	100
8.3 Helhetlig oppfølging	101
8.4 Veien videre	103
8.5 Anbefalinger	104
Referanser	109

Sammendrag

Denne rapporten er en del av forskningsprosjektet *Myter eller realiteter? Møter mellom innvandrere og barnevernet*, finansiert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2013-2016). Formålet med prosjektet er å videreutvikle og forbedre arbeidet med barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn, herunder bidra til at minoritetsperspektivet i større grad blir integrert i barnevernets tjenester. Prosjektet består av ulike delprosjekter. Målsetningen med dette delprosjektet, *barnevernets oppfølging av enslige mindreårige*, har vært å kartlegge og få innsikt i hvordan barnevernet arbeider med enslige mindreårige flyktninger etter bosetting i kommunen. Hovedfokus er altså barnevernets arbeid og deres oppfølging av enslige mindreårige, både når det gjelder bo- og omsorgstilbud, skole og utdanning, fritid og sosiale nettverk.

Kommunenes vurderinger av de enslige mindreåriges oppfølgingsbehov har vært et sentralt tema. Enslige mindreårige er en uensartet gruppe, med varierende behov for støtte og tiltak. Noen har behov for tett oppfølging, omsorg og stor grad av voksenkontakt, mens andre trenger mindre av den tette voksenkontakten, men kan ha behov for støtte på andre områder. For mange av de enslige mindreårige vil behovene endre seg over tid. Dette gjør at det er nødvendig å foreta kontinuerlig kartlegging av behovene og foreta en tilpasning av oppfølgingen ut fra dette. En slik tilpasning vil kreve kontinuitet og fleksibilitet, både når det gjelder tiltak, grad av oppfølging og hvilke instanser og personer som skal følge opp de ulike behovene.

Et sentralt fokus i prosjektet har vært hvordan kommuner organiserer bosettingsarbeidet overfor enslige mindreårige. Følgende problemstillinger har vært sentrale: Ansvarsfordeling mellom barnevern- og flyktningtjeneste, rutiner for samarbeid og informasjonsoverføring mellom ulike etater, hvordan tiltak er hjemlet i lovverket og hvilke erfaringer kommunene har med ulike løsninger. Gjennom rapporten ser vi at tre av fire kommuner har forankret sitt arbeid med enslige mindreårige i barneverntjenesten. De øvrige kommunene har forankret det i flyktningtjenesten eller NAV. Tross ambisjoner om samarbeid på tvers, sliter mange av kommunene med å få til en både-og-tilnærming. Enslige mindreårige har vært utsatt for store påkjenninger i form av krig, forfølgelse og flukt, og selv om de er «overleverte» befinner de seg også i en sårbar situasjon. Denne dobbeltheten må gjenspeiles i arbeidet og det må derfor være et tydelig barnevernfaglig fokus samtidig med en bevissthet om hvordan flyktningrelaterte forhold påvirker den enkeltes dagligliv og psykiske helse.

De siste årenes fokus på bo- og omsorgsløsninger har gjort at kommunene har utviklet en rekke gode, lokale løsninger. Fortsatt er det bofellesskap (med ulik grad av oppfølging) som dominerer. I en del kommuner bosettes alle enslige mindreårige i denne typen botiltak. Her ser vi både et behov for større fleksibilitet og for nytenking. Hybel med husvert er et eksempel på en ordning som har gitt gode resultater der den

er tatt i bruk. Vi ser også behov for et løft når det gjelder rekruttering av fosterhjem. Større ankomster av barn og unge under 15 år gjør at behovet for fosterhjem sannsynligvis vil øke de nærmeste årene. Her er det behov for et sterkere fokus på rekruttering – både av norske og av fosterfamilier med minoritetsbakgrunn.

I rapporten understrekes behovet for et *helhetsperspektiv*. Det handler om å se både det barnevernfaglige og det flyktningfaglige – og det handler om å ha fokus på det som opptar de aller fleste barn og unge: *skole og utdanning*. Enslige mindreårige har det meste av livet foran seg, og utdanning spiller en viktig rolle for både integrering, levekår og sosialisering. Krig, forfølgelse og flukt har frarøvet de enslige mindreårige skolegang. Dette gjør at det er viktig at det legges til rette for gode og fleksible utdanningsmuligheter, hvor enslige mindreårige får muligheter til både faglig og sosial utvikling.

Anbefalingene for det videre arbeidet gjenspeiler variasjonsbredden og kompleksiteten på feltet. Det er nødvendig å se både de individuelle behovene, de lokale forutsetningene og de strukturelle betingelsene. Våre anbefalinger for det videre arbeidet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Bedre kartlegging av de enslige mindreåriges behov før bosetting
- Organisering som ivaretar både barnevernfaglige og flyktningfaglige behov
- Bo- og omsorgstilbud tilpasset den enkeltes alder og omsorgsbehov
- Gjennomgang og avklaring av lovgrunnlag for bo- og omsorgstilbud
- Helhetlig oppfølging
- Tilgjengelige voksne
- Fokus på integrering og nettverksbygging
- Aktiv bruk av ettervern
- Refusjonsordninger som sikrer kvalitet i tjenestetilbudet
- Kompetanseheving, kompetanseutvikling og kompetanseoverføring

1. Innledning

Denne rapporten omhandler barnevernets oppfølging av enslige mindreårige flyktninger¹ som er bosatt i en kommune. I bosetting av enslige mindreårige ligger det et «dobbelte krav» til kommunene om både gode og raske løsninger. Dette stiller store krav til kommunene både ved tilrettelegging av skolegang, helse, fritid og ikke minst bo- og omsorgstilbud. De siste årene har stadig flere kommuner lagt hovedansvaret for bosetting og oppfølging av enslige mindreårige til barnevernet, og det er derfor behov for studier med fokus på barnevernets oppfølging av denne gruppen og innholdet i denne oppfølgingen (Paulsen mfl., 2014).

Et viktig utgangspunkt for denne rapporten er at barnevernloven gjelder alle barn og det er et uttalt mål innenfor barneverntjenesten at barn skal gis likeverdig tilbud. Når det gjelder enslige mindreårige er imidlertid barneverntjenestens rolle og ansvar lite konkretisert, noe som har ført til store variasjoner i tilbudet enslige mindreårige får ved bosetting. En del av variasjonen kan knyttes til ulike lovhemling og ulike botilbud ved bosetting, noe som gir ulike krav til kvalitet, faglig personale, oppfølging og tilsyn. I tillegg vil organisering av tjenesteapparatet påvirke bosettingsarbeidet og hvilken oppfølging de enslige mindreårige får (Thorshaug mfl., 2013, Paulsen mfl., 2014).

1.1 Målsetting og problemstillinger

Denne rapporten er en del av forskningsprosjektet *Myter eller realiteter? Møter mellom innvandrere og barnevernet*. Formålet med prosjektet er å videreutvikle og forbedre arbeidet med barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn, herunder bidra til at minoritetsperspektivet i større grad blir integrert i barnevernets tjenester. Prosjektet består av ulike delprosjekter. Målsetningen med dette delprosjektet, *barnevernets oppfølging av enslige mindreårige*, har vært å kartlegge og få innsikt i hvordan barnevernet arbeider med enslige mindreårige flyktninger etter bosetting i kommunen. Hovedfokus er altså barnevernets arbeid og deres oppfølging av

¹ Enslige mindreårige flyktninger er fellesbetegnelsen på alle barn og unge under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar. De kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere, har søkt asyl, fått oppholdstillatelse og er senere bosatt i en norsk kommune på dette grunnlaget (SSB, 2014).

enslige mindreårige, både når det gjelder bo- og omsorgstilbud, skole og utdanning, fritid og sosiale nettverk. Kommunenes vurderinger av de enslige mindreåriges oppfølgingsbehov har vært et sentralt tema.

Hvordan oppfølgingen er organisert varierer fra kommune til kommune og derfor har det vært et mål i prosjektet å få tak i variasjoner i bosetting- og oppfølgingsarbeidet. Å se på ulike løsninger gir innblikk i hvilke faktorer som hemmer/fremmer gode bosettingsprosesser og hva som kan være formålstjenlige boløsninger til enslige mindreårige. Vi har studert hvordan kommuner organiserer bosettingsarbeidet, hvilken ansvarsfordeling det er mellom barnevern- og flyktningsjenesten i kommunene, rutiner for samarbeid og informasjonsoverføring (mellom mottak og kommune og mellom etater i kommunen) og hvilke erfaringer kommunene har med ulike løsninger, blant annet bofellesskap, utredningsboliger, bofellesskap, hybel med varierende grad av oppfølging og vertsfamilier. Som en del av dette har vi også undersøkt hvordan aktuelt lovverk og hvor tiltak hjemles påvirker bosetting- og oppfølgingstilbud av enslige mindreårige. Her har det vært det vært sentralt å fokusere på om bosetting er hjemlet i barnevernloven eller annen lov, hvilken paragraf som benyttes ved bosetting og hvorvidt og på hvilken måte dette påvirker tilbudet ungdommene får.

Tilskudd og refusjon for utgifter knyttet til kommunale barneverntiltak er viktige virkemidler i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Siktemålet med ordningen er å kompensere for kommunens eventuelle merutgifter. Beregningsutvalgets gjennomgang av kommunenes utgifter til bosetting og integrerings av flyktninger viser imidlertid at refusjonsordningen ikke dekker kommunens faktiske utgifter (Beregningsutvalget, 2012, 2015; Thorshaug mfl., 2013). Gjennomgangen viser også at mange kommuner opplever retningslinjene for refusjonsordningen som uklare. I vår undersøkelse har vi derfor sett på hvordan refusjonsordningen påvirker bosettingsarbeidet i kommunene. Det har vært viktig å undersøke i hvilken grad kommunene opplever samsvar mellom utgifter og refusjon, hvorvidt økonomi påvirker kommunens ønske om å bosette og om refusjonsordningen påvirker det tilbudet de gir til enslige mindreårige.

Vi har videre fokusert på hva som kjennetegner enslige mindreårige og deres omsorgs- og oppfølgingsbehov, både med utgangspunkt i ansatte og de enslige mindreåriges egne opplevelser. Dette er viktig for å vite hvordan man best mulig kan legge til rette tiltak for denne gruppen. Vi har studert enslige mindreåriges behov sett i forhold til kommunens ressurser og tiltaksvifte. Det har vært særlig viktig å høre hva de enslige mindreårige flykningene selv har å si om hvordan de er blitt mottatt og ivaretatt, hvordan de opplever sin hverdag og hva som har betydning for å kunne starte et selvstendig liv i Norge. Vi har også studert hvordan livsløp, erfaringer og botid i Norge påvirker tilbudet de enslige mindreårige får og i hvilken grad de enslige mindreårige har innflytelse på utformingen av tilbudet de mottar. I forlengelsen av dette har vi hatt fokus på hvordan kommunene fanger opp og tilpasser tilbudet til endringer i ungdommenes behov.

1.2 Data og metode

En evaluering av barnevernets arbeid med enslige mindreårige krever en datainnsamling basert på ulike metoder, for å få tak i både det generelle bildet og de konkrete beskrivelsene. Vi har derfor benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder i gjennomføringen av prosjektet. Den kvalitative delen består av *casestudier* i ni kommuner, hvor vi har intervjuet både ansatte og enslige mindreårige som er bosatt i kommunen. Den *kvantitative* datainnsamlingen omfatter breddeundersøkelse til barnevernsledere i de kommunene som bosatte enslige mindreårige flykninger i 2014.

Casestudier i et utvalg kommuner

For å få et utfyllende bilde av barnevernets oppfølging av enslige mindreårige har det vært nødvendig å innhente erfaringer og informasjon fra flere instanser i kommunene, og vi har derfor gjennomført casestudier (Halvorsen, 2008) i et utvalg kommuner (sju barneverntjenester hvorav en interkommunal tjeneste som dekker seks kommuner). Kommunene som har deltatt i casestudien representerer variasjon når det gjelder størrelse, geografisk beliggenhet, demografi og erfaring med å bosette enslige mindreårige. I tillegg representerer de variasjon i form av organisering av bosettingsarbeidet, ansvarsfordeling, tiltaksvifte og arbeidsmetoder ved bosetting og oppfølging av enslige mindreårige.

I gjennomføringen av casestudien har vi benyttet en kombinasjon av fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer med både ansatte og enslige mindreårige. Bruk av casestudier har gjort at vi gjennom intervjuene har innhentet beskrivelser og refleksjoner fra ulike perspektiv i samme kommune. Dette har vært nyttig for å få en helhetlig forståelse og kunne se likheter og ulikheter i beskrivelser og opplevelser av de ulike tiltakene og oppfølgingen. I tillegg til intervjuer har vi i case-kommunene også gjennomgått dokumenter (policydokumenter, saksframlegg, statistikk mv) for å skaffe et best mulig faktagrunnlag.

Intervju med ansatte

I alle kommunene i casestudien er det gjennomført intervju med ansatte og ledere i barneverntjenesten. Det er barnevernets arbeid som har vært hovedfokus i prosjektet, og det er derfor ansatte i barnevernet som utgjør hoveddelen av datainnsamlingen blant ansatte. Vi har intervjuet både ledere, saksbehandlere og de som jobber med den direkte oppfølgingen av de enslige mindreårige. Dette har gjort at vi har fått tak i refleksjoner fra ulike deler av barnevernet, både de som jobber tett på og de som har mer administrativt/overordnet ansvar. For å få et godt nok bilde av både de enslige mindreåriges behov og hvilken oppfølging de får, har det også vært nødvendig å

intervjue ansatte i andre tjenester rundt de enslige mindreårige. Vi har derfor også intervjuet representanter fra både flyktningtjenesten, administrativ ledelse, rektor/lærere, helsestasjon, miljøarbeidere, ansatte i ulike deler av barnevernet og ledere og ansatte i bofellesskap². Samlet sett vurderes materialet som omfattende, og det dekker sentrale sider ved de enslige mindreåriges tilværelse.

Intervju med enslige mindreårige

En viktig del av casestudien har vært å intervju de enslige mindreårige selv, slik at de som mottar oppfølgingen får mulighet til å beskrive sine erfaringer og opplevelser. Flere har påpekt viktigheten av en slik tilnærming, hvor problemstillinger som omhandler barn og unge blir forstått ut fra deres egne perspektiver (Morrow, 1996; Corsaro, 1997; Haugen, 2007). Intervjuene med de enslige mindreårige har vært gjennomført både individuelt og i gruppe. Det samlede datamaterialet omfatter intervjuer med 51 enslige mindreårige (individuelle intervjuer og fokusgrupper). Dette er ungdommer med forskjellig bakgrunn som har ulike bo- og omsorgstilbud – med ulik grad av oppfølging.

I intervjuene med de enslige mindreårige har vi tatt utgangspunkt i en temabasert intervjuguide med fokus på selve bosettingen, bolig- og fritidstilbudet og hvilken oppfølging og hjelp de har mottatt og/eller savnet. I tillegg har intervjuene i stor grad vært styrt av det ungdommene selv har vært opptatt av, noe som har gjort at blant annet skole har fremkommet som et viktig tema. Vi har benyttet tolk i intervjuene når dette har vært nødvendig eller ønskelig fra ungdommenes side.

I gjennomføringen av prosjektet har de etiske vurderingene³ vært sentrale. Enslige mindreårige er en sårbar gruppe, noe som gjør det særlig viktig å være sensitive på den situasjonen ungdommene befinner seg i. En tommelfingerregel i all forskning som involverer sårbare grupper at man bare skal bruke disse som informanter når den kunnskapen man søker ikke kan finnes andre steder (Kvale, 2001). Nettopp det å få frem ungdommenes egen stemme har vært sentralt i prosjektet, og det har derfor vært nødvendig å intervju ungdommene. Vi har derfor tilstrebet å gi god informasjon om frivillighet, taushetsplikt og muligheten for å trekke seg. Vi har også vært bevisst på at vi kan komme borti sårbare temaer, og ungdommene har derfor selv i stor grad fått styre intervjuene.

² Representanter fra politisk ledelse har også vært invitert i enkelte kommuner, men har ikke deltatt på intervjuer.

³ Prosjektet er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og gjennomført i tråd med forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og med retningslinjer for inklusjon av barn i samfunnsvitenskapelig forskning.

Breddeundersøkelse

Breddeundersøkelsen ble utarbeidet på bakgrunn av funn fra den kvalitative studien og i samarbeid med prosjektets referansegruppe. Samtidig er skjemaet en videreutvikling av Econs undersøkelse fra 2007. For å gjøre det mulig å sammenligne utviklingen over tid, har vi valgt å bruke en del av de samme kategoriene som ble brukt i Econs undersøkelse. Dette gjelder for eksempel type botilbud:

- Hybel/leilighet med eller uten organisert tilsyn
- Statlig/Kommunal barneverninstitusjon
- Bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon
- Kommunalt fosterhjem
- Slektsplassering med godkjenning som fosterhjem
- Slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem
- Bosatt uten kommunalt tilrettelagt bo- og omsorgsløsning

Disse kategoriene er naturlig å bruke siden det offentlige selv deler inn eller definerer tjenestetilbudet sitt slik. Samtidig er det en fordel å bruke en del av de samme spørsmålene og kategoriseringene for å kunne sammenligne våre tall med funnene fra 2007. På denne måten er det mulig å undersøke om bruk av ulike typer tjenestetilbud har endret seg fra 2007 og frem til i dag.

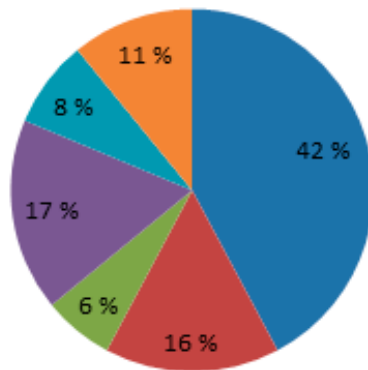
Breddeundersøkelsen besto av spørsmål med lukkede svaralternativer og åpne kommentarfelt, og ble sendt ut gjennom det elektroniske surveyverktøyet Selectsurvey.NET. Oversikt over hvilke kommuner som bosatte enslige mindreårige flykninger i 2014 ble hentet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og epostadresser til barnevernsledere ble innhentet ved å ringe den enkelte kommunes barneverntjeneste. Deretter ble undersøkelsen sendt til alle kommuner/bydeler som bosatte enslige mindreårige flykninger i 2014.

Breddeundersøkelsen til bosettingskommunene ble sendt ut 7. august 2015 til 110 respondenter (hvor bydelene i Oslo og Bergen ble definert som kommuner). Skjemaet ble besvart av barnevernsledere, eller andre i kommunen, som har det overordnede ansvaret for enslige mindreårige. Spørreskjemaet var bygd opp rundt forskjellige temaer der hovedmålet var å få en oversikt over praksis og rutiner i de ulike kommunene. Respondentene ble oppfordret til å svare ut fra hvordan situasjonen vanligvis er per dags dato, eller var i 2014. Tilleggsinformasjon kunne eventuelt utdypes i kommentarfeltene.

Det ble sendt ut tre påminnelser. Ved inntaksstopp 1. september 2015 hadde 65 respondenter svart på undersøkelsen. Dette tilsvarer et utvalg på 59 prosent av den totale populasjonen.

Figur 1.1 Prosentvis fordeling av respondentene etter region (N=65)

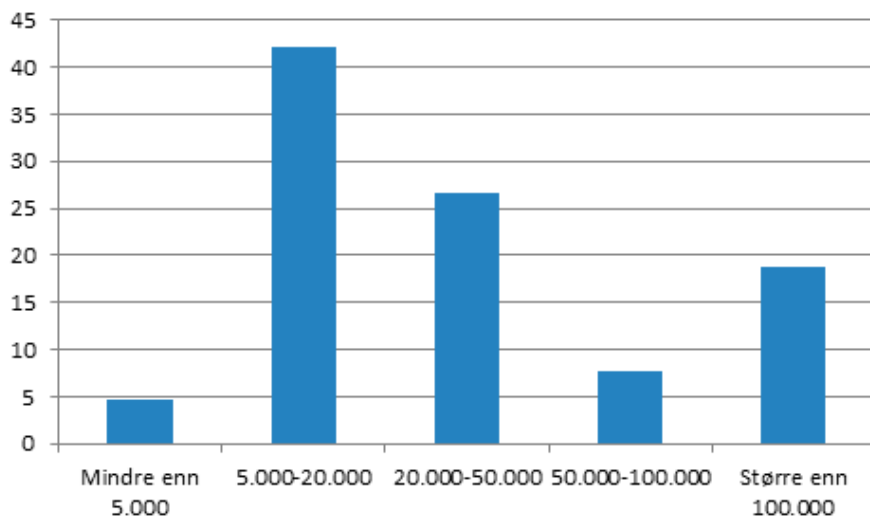
■ Region Øst ■ Region Indre-Øst ■ Region Sør
■ Region Vest ■ Region Midt-Norge ■ Region Nord



Vi har oppnådd en tilfredsstillende variasjonsbredde i utvalget, både når det gjelder geografisk spredning og kommunestørrelse. Det er en overvekt av svar fra Østlandsområdet, noe som er naturlig ettersom det er her de fleste enslige mindreårige bosettes.

Når det gjelder kommunestørrelse er rundt 42 prosent av respondentene fra små/mellomstore kommuner med 5 000-20 000 innbyggere. Den nest største andelen respondenter (27 %) er fra kommuner med 20 000-50 000 innbyggere og omkring 19 prosent er fra store kommuner med over 100 000 innbyggere. Om lag 5 prosent respondenter er fra små kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

Figur 1.2 Respondentene etter innbyggertall i kommunen. Prosent (N= 65)



Med utgangspunkt i en tilfredsstillende svarprosent og variasjonsbredde i utvalget kan vi konkludere med at breddeundersøkelsen baseres på et representativt utvalg av kommuner som bosatte enslige mindreårige flyktninger i 2014.

Respondentene har samtidig hatt mulighet til å skrive egne kommentarer, noe flere har valgt å gjøre. Denne verdifulle informasjonen vil bli brukt til diskusjon, blant annet for å få frem refleksjoner og utdypninger som en spørsmålskategori alene ikke klarer å favne. Samtidig er det viktig å understreke at kommentarene ikke bør betraktes som en statistisk representativ datakilde. De brukes utelukkende for å illustrere variasjonene i hovedtendensene og for å nyansere det vi viser av statistisk representative funn fra breddeundersøkelsen.

1.3 Rapportens oppbygning

Rapporten består av 8 kapitler. Etter innledningen kommer et bakgrunnskapittel (kapittel 2) som setter rapporten inn i en forskningsmessig sammenheng. På bakgrunn av de store ankomstene av enslige mindreårige i 2015, har vi sett det som naturlig også å gå relativt grundig inn på den tallmessige utviklingen og konsekvenser dette vil ha for kommunenes arbeid med denne gruppa. Kapitlet fokuserer videre på de enslige mindreårige flyktningenes særegne situasjon som barn og unge uten foresatte i et nytt land. Vi ser her på hvem de enslige mindreårige er, ulike bosettingsstrategier og barnevernets rolle i arbeidet med denne gruppa. I kapitlene som følger presenteres

empiriske funn fra prosjektet, både fra breddeundersøkelsen og fra de kvalitative intervjuene med både fagpersoner/ansatte og ungdommer. Kapittel 3 omhandler organisering av arbeidet, ansvarsfordeling og lovhjemling og i kapittel 4 ser vi nærmere på forberedelse til bosetting, samarbeid og informasjonsoverføring. I kapittel 5 går over til å fokusere på bosettingsarbeidet og hvilke ulike boløsninger som finnes og benyttes i kommunene, før vi i kapittel 6 studerer omsorg, oppfølging og ettervern. Kapittel 7 fokuserer på kommuneøkonomi og tilskudds- og refusjonsordninger. Kapittel 8 oppsummerer hovedpunktene i rapporten og presenterer anbefalinger for det videre arbeidet.

2. Bakteppe og tidligere forskning

I dette kapitlet vil vi gjennomgå noe av den foreliggende forskningen på feltet, for å gi leseren et innblikk i hva som har vært utfordringer, diskusjoner og fokusområder i arbeidet med enslige mindreårige flyktninger. Det er ikke en fullstendig gjennomgang av forskningen, men skal bidra til å gi leseren et kunnskapsbasert bakteppe for de kommende delene av rapporten⁴. Før vi går nærmere inn på den forskningsbaserte kunnskapen, vil vi stanse opp ved situasjonen i 2015 – året med rekordstore ankomster av asylsøkere generelt og enslige mindreårige spesielt.

2.1 Rekordstore ankomsttall

I 2015 var det 5 300 enslige mindreårige som søkte om beskyttelse. UDI oppgir at *dette er det høyeste antallet enslige mindreårige i Norge noen gang. Antallet enslige mindreårige begynte å stige fra mai, og fra august var det en kraftig økning frem til og med november*⁵.

Det er mer enn dobbelt så mange som i 2009, som var sist det var registrert fleste enslige mindreårige i Norge. Figur 2.1 viser ankomsttallene fra 2000 og fram til 2015 (basert på oversikter fra UDI):

To tredjedeler av de enslige mindreårige kom fra Afghanistan, mens barn og unge fra Eritrea utgjorde den nest største gruppa. Mot slutten av året kom det i tillegg en del enslige mindreårige fra Syria.

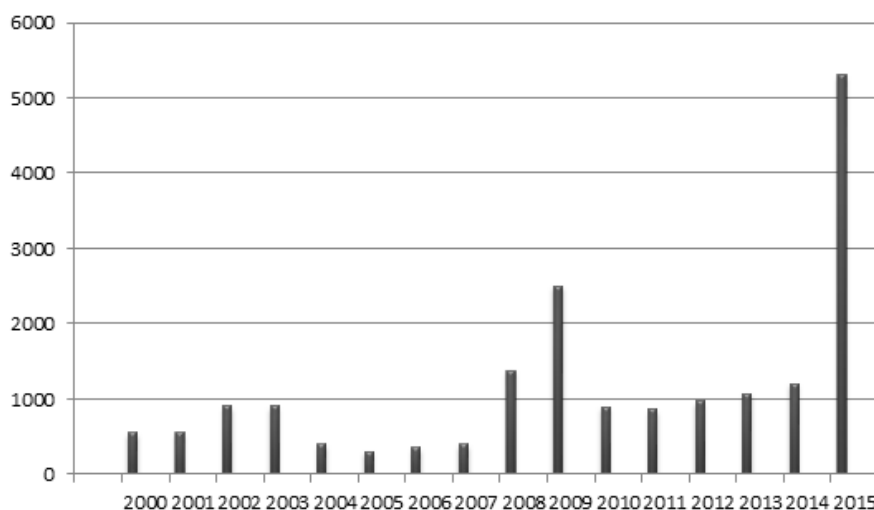
Andelen enslige mindreårige utgjorde i 2015 17 prosent av alle som søkte beskyttelse i Norge. Dette er nesten dobbelt så stor andel som tidligere år. De fleste enslige mindreårige asylsøkere oppgir at de er mellom 15 og 17 år. Andelen enslige mindreårige under 15 år økte imidlertid fra 15 prosent til 21 prosent fra 2014 til 2015

⁴ Deler av dette kapitlet er omarbeidelse av deler av kunnskapsstatusen «Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapsstatus» (Paulsen mfl., 2014) som er en del av samme prosjekt.

⁵ <https://www.udi.statistikk-og-analyse/arsrapporter> (lastet ned 9/2-16)

– eller i rene tall: 1 130 barn. Av de yngste barna kommer de fleste fra Afghanistan og Syria. Fra disse landene var 25 prosent under 15 år. De fleste enslige mindreårige asylsøkere er gutter (92 prosent). Jenteandelen varierer imidlertid mye mellom de ulike landgruppene. Mens jenteandelen var på kun én prosent blant afghanske enslige mindreårige, var den på 24 prosent blant enslige mindreårige fra Eritrea.

Figur 2.1 Enslige mindreårige asylsøkere til Norge (2000-2015).



Når det gjelder bosettingstallene for enslige mindreårige, viser oversikter fra IMDi at det i 2015 til sammen ble bosatt 555 enslige mindreårige. Tabell 2.1 viser hvordan dette fordeler seg mellom enslige mindreårige som bosettes fra mottak (via IMDi) og de som bosettes fra omsorgssenter (via Bufetat).

Tabell 2.1 Bosatte og bosettingsklare flyktninger per 31.12.2015.

	Bosatte	Bosettingsklare
Totalt	11 342	3 479
EM totalt	555	461
IMDi	406	341
Bufetat	149	120

Kilde: Årsrapport om busetting, IMDi, 2016.

Tallet på bosettingsklare har doblet seg siden utgangen av 2014, noe som skyldes den økte tilstrømningen av enslige mindreårige. Tabell 2.1 viser at 461 enslige mindreårige ventet på tilbud om bosettingsplass ved utgangen av 2015. Dette er

en oppgang på 250 sammenlignet med utgangen av året før. Den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak til bosetting for enslige mindreårige var i 2015 4,9 måneder, noe som er utenfor målsettingen om bosetting innen 3 måneder. De som bosettes av Bufetatet bosettes i gjennomsnitt 1 måned raskere enn de som bosettes av IMDi (IMDi 2016, s. 10).

2.2 Hvem er de enslige mindreårige?

Enslige mindreårige flyktninger er fellesbetegnelsen på alle barn og unge under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar. De kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere, har søkt asyl, fått oppholdstillatelse og er senere bosatt i en norsk kommune på dette grunnlaget (Wiggen, 2014). Enslige mindreårige som kommer til Norge har i all hovedsak bakgrunn fra Asia og Afrika. Gjennom 1990-tallet og utover i 2000-tallet har det kommet flest fra Afghanistan, fulgt av Somalia, Irak, Sri Lanka, Etiopia og Eritrea. Andelen som kommer fra Afghanistan utgjør 43 prosent av enslige mindreårige flyktninger bosatt i Norge. De fleste enslige mindreårige som kommer er gutter (80 prosent)⁶, noe som skiller enslige mindreårige fra den øvrige flyktningbefolkningen som har en mer lik kjønnsfordeling.

De enslige mindreårige som kommer til Norge representerer stor variasjonsbredde. De kommer fra forskjellige land, folkegrupper, religioner, kulturer og snakker forskjellige språk. De kommer fra ulike regioner i sitt land, fra store byer og fra små steder ute i periferien. Videre har de ulike sosial og økonomisk bakgrunn, de har ulike skolegang, kunnskaper og kompetanse. Noen er godt kvalifiserte mens andre må tilegne seg grunnleggende skrive- og leseferdigheter. De er både gutter og jenter i ulike alder. Flyktninger fra samme land kan høre til forskjellige folkegrupper, noen ganger på begge sider av konflikten i hjemlandet. Og de har ulike behov for psykososial oppfølging med utgangspunkt i traumatiserende erfaringer før og under flukten. Likhetene og forskjellene illustrerer behovet de enslige mindreårige har for oppfølging og individuell tilrettelegging (Eide og Broch, 2010; Liden m.fl., 2013, Berg og Tronstad, 2015).

Forskningen på enslige mindreåriges omsorgssituasjon, både i asylsøker tilværelsen og etter bosetting, var noe begrenset frem til 2010 (Eide og Broch, 2010; NOU 2010:7), men har de siste årene fått mer fokus (Lidén mfl, 2013; Thorshaug mfl., 2013; Berg og Tronstad, 2015; Paulsen mfl, 2014; Paulsen mfl., 2015). Enslige mindreårige flyktninger defineres som en risikogruppe fordi de er barn som flykter

⁶ I gruppen fra Afghanistan utgjør guttene hele 99 prosent. Det er en jevnere kjønnsfordeling blant de som kommer fra Afrika. Fra Somalia er 60 prosent gutter, fra Eritrea er det cirka like mange gutter og jenter mens det fra Etiopia kommer flest jenter.

fra krig, forfølgelse og vanskelige leveforhold. De mangler foreldrenes omsorg, veiledning og beskyttelse og er samtidig i et land med fremmed språk, kultur og tradisjoner. Mange av de enslige mindreårige har også seinvirkninger av traumatiske opplevelser. Følgelig mener Huemer m.fl. (2009) at enslige flyktningbarn, på tross av ulikheter, har elementer som samler dem til en enhetlig gruppe. Det mest fremtredende er selvfølgelig at de har flyktet alene og måtte håndtere de utfordringer en slik reise innebærer. Videre understrekes deres mangelfulle sosiale relasjoner og fraværet av et familiært system i en avgjørende utviklingsperiode. De enslige mindreårige flyktningene mangler altså både nettverk og de familiære relasjonene, og blir dermed en gruppe barn med særskilte hjelpe- og omsorgsbehov (Engebrigtsen, 2002; Lauritsen, Berg og Dalby, 2002; Hjelde, 2003; Valenta og Berg, 2010).

Studier har vist at andelen med psykiske lidelser er større blant enslige flyktningbarn enn hos barn som kommer med sine foreldre. For barn som flykter sammen med familien fungerer foreldrene gjerne beskyttende, både i form av at de er nære voksne med foreldreansvar samtidig med at de representerer deres felles røtter og gir barna kontinuitet i tilværelsen (Kohli og Mather, 2003). De enslige flyktningbarna er altså en særlig utsatt gruppe med flere risikofaktorer. Likevel har enslige mindreårige flyktninger også stor grad av styrke, selvstendighet og ressurser. Det er krevende å gjennomføre en flukt på egenhånd, og nå frem til asyllandet. Dette gjør at de beskrives å være avhengige og selvstendige på samme tid (Berg, 2010; Oppedal, Seglem og Jensen, 2009).

2.3 Internasjonal og nasjonal lovgiving

FNs barnekonvensjon definerer barns rettigheter knyttet til omsorg og beskyttelse. Norge ratifiserte konvensjonen i 1991 og i 2003 ble den inkorporert i norsk lov. I en drøfting av enslige mindreåriges rettigheter som barn løfter Aadnanes og Pastoor (2013) frem artikkel 2 og 20 i barnekonvensjonen. Artikkel 20 stadfester at barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. Artikkel 2 understreker på sin side at alle barn har rett til å få oppfylt konvensjonens rettigheter uten rimelig eller usaklig forskjellsbehandling. I tillegg er det viktig å nevne artikkel 3 nr. 1 som regulerer hensynet til barnets beste, artikkel 6 som regulerer barnets rett til liv og utvikling, artikkel 12 som regulerer barnets rett til å uttale seg og bli hørt og artikkel 22 som regulerer særlig hjelp og beskyttelse til flyktningbarn (Stang, 2012; Høstmæling, Kjørholt og Sandberg, 2012).

I følge FNs barnekonvensjon skal barnets beste være utgangspunktet for alle saker som angår barnet og for alle tilbud som barnet får. Dette betyr at institusjoner og tjenester som har ansvar og omsorg for barnet må oppfylle myndighetenes krav med hensyn til sikkerhet, helse, personaltetthet, kvalifikasjoner og overoppsyn. Hvordan

«barnets beste» skal forstås i asylsaker er gjentatte ganger løftet fram som et viktig prinsippsspørsmål – både det gjelder barn som kommer sammen med foreldre og som enslige mindreårige (Eide, 2012; Lidén mfl., 2011; Redd Barna, 2013; Berg og Tronstad, 2015). Dette var også et viktig tema i stortingsmeldingen om barn på flukt (Meld. St. 27 (2011-2012)). Debatten som fulgte etter at meldingen kom, viste at mange opplevde meldingen som vag i sine konklusjoner. Redd Barna beskrev meldingen som «En misbrukt mulighet». De siktet her til mangelen på forpliktende løfter om å la hensynet til barnets beste veie tyngre i asylsaker. Også Barneombudet har i flere medieoppslag tatt til orde for det samme. I 2013 ga Redd Barna ut «En alvorlig stor melding» til stortinget, fra barn som søker asyl i Norge (Redd Barna, 2013). Meldingen kan leses som et tilsvaret til stortingsmeldingen om barn på flukt, med et tydelig budskap om at barneperspektivet må bli tillagt større vekt i asylsaker.

Enslige mindreårige har de samme rettigheter som andre barn i Norge. I 2003 ble FNs konvensjon om barns rettigheter fra 1989 inkorporert i Norges Lover, og er dermed forpliktende i forhold til alle barns rettigheter i landet (IMDI, 2009). Dette innebærer en betydelig styrking av enslige mindreåriges rettigheter, blant annet det å bli hørt i saker som angår dem. I følge Barneloven § 31 skal barn som har fylt sju år få si sin mening før det blir tatt en avgjørelse som er personlig for barnet. Etter at barnet er 12 år styrkes denne retten ytterligere med at det skal legges stor vekt på hva barnet mener. Omsorgsløsninger for mindreårige barn skal ta tilbørlig hensyn til kontinuitet i barnets oppdragelse, og til «barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn». Før det beslutes hvilke tiltak som skal treffes for en enslig mindreårig, skal altså myndighetene forhøre seg om å ta hensyn til hva barnet selv mener og ønsker. De enslige mindreårige kan likevel ikke selv velge bostedskommune når de flytter fra omsorgssentre eller mottak. Men dersom den enslige mindreårige har slektninger i Norge eller reiste hit med en følgeperson, vil disse personene kunne vurderes som mulige omsorgspersoner etter bosetting i Norge (Ibid).

Når det gjelder organisering og hvor arbeidet med enslige mindreårige lovhjemles, er det opp til kommunene å vurdere hvorvidt de ønsker å forankre arbeidet i flyktning- eller barneverntjenesten (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010). Econs kartlegging fra 2007 viste at 53 prosent av kommunene hadde lagt ansvaret til barneverntjenesten, mens 45 prosent hadde lagt det til flyktningstjenesten (Econ, 2007). I de øvrige tre prosentene er ansvaret lagt til et privat bofellesskap. Econs evaluering fra 2007 viste at i kommuner hvor ansvaret for bosetting av enslige mindreårige er lagt til barnevernet, var tjenesten automatisk inne i alle saker og foretok en vurdering av hjelpebehovet. Det samme var tilfelle for 20 prosent av kommunene som hadde lagt ansvaret til flyktningstjenesten (Econ, 2007). For disse kommunene var det mer vanlig at barneverntjenesten ble koblet inn i saker hvor ungdommen hadde spesielle behov (67 prosent).

Kommuner benytter ulike paragrafer ved bosetting, noe som gir ulike krav til kvalitet, faglig kompetanse, oppfølging og tilsyn (Aadnanes og Pastoor, 2013; Thorshaug mfl., 2013). Econs kartlegging fra 2007 viser at 42 prosent av kommunene hjemlet alle botiltak etter barnevernloven, mens 42 prosent hjemlet ingen av botiltakene etter botiltakene og 16 prosent hjemlet noen tiltak etter barnevernloven (Econ, 2007). Barnevernlovens § 3-4 spesifiserer kommuners ansvar ved bosetting av enslige mindreårige, hvor kommunen skal foreta en vurdering av den enkeltes behov. Ansvaret for videre oppfølging er imidlertid ikke presisert. Særskilte vurderinger for gruppen enslige mindreårige tydeliggjøres også i andre studier. I Econs undersøkelse fra 2007 begrunnet kommunene som ikke bosatte med hjemmel i barnevernloven avgjørelsen med at de enslige mindreårige var over 15 år, fungerte godt sosialt og kom til å flytte på hybler når de var 18-19 år. En kan stille spørsmål til om samme argumenter ville blitt brukt overfor etnisk norske barn uten omsorgspersoner.

Barnekonvensjonen understreker også viktigheten av at det føres tilsyn med den omsorg og eventuelle fysiske og psykiske behandlingen flyktningbarna får. I tillegg skal myndighetene periodevis vurdere om tjenestene barnet tilbys er i tråd med de målsettinger og føringer som er lagt for arbeidet med denne gruppa. Tilsynet skal utføres av kvalifiserte personer.

2.4 Ansvarsfordeling

Det har skjedd store endringer når det gjelder organiseringen av arbeidet rundt de enslige mindreårige flyktningene, særlig i asylsøkerfasen. Ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ble fra desember 2007 overført fra utlendingsmyndighetene til barnevernsmyndighetene, og det ble samtidig varslet en tilsvarende overføring av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15-18 år. På grunn av en krevende prosess med å bygge opp kapasiteten i takt med behovsøkningen, utsatte Stoltenberg II regjeringen en utviding av reformen til 2010: Regjeringen har besluttet at overføringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til barnevernet utsettes til etter 2010. Årsaken er at Norge de siste årene har opplevd en sterk økning i ankomstene av enslige mindreårige. Reformen ble imidlertid heller ikke utvidet i 2010. I rapporten Levekår for barn i asylsøkerfasen (Berg og Tronstad, 2015), anbefales det at Bufetat får ansvar for hele gruppa enslige mindreårige – også de over 15 år. Inntil videre er imidlertid en eventuell utvidelse av barnevernets ansvarsområde for enslige mindreårige mellom 15 og 18 lagt på is. Dette betyr at UDI fremdeles har ansvar for enslige mindreårige mellom 15 og 18, mens Bufetat har ansvaret for å bosette de under 15 år (Berg og Tronstad, 2015; Paulsen mfl., 2015).

Enslige mindreårige under 15 år kommer direkte til et statlig eller privat omsorgssenter for barn etter registrering hos politiets utlendingsmyndighet. Enslige mindreårige

asylsøkere mellom 15 og 18 år vil etter registrering hos politiets utlendingsmyndighet og registrering på Tanum transittmottak overføres til mottak for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Etter gjennomført asylintervju og eventuell aldersundersøkelse, plasseres de i et mottak for enslige mindreårige asylsøkere i påvente av behandling av asylsaken. UDI forvalter utlendingsloven og styrer de statlige mottakene gjennom økonomiske overføringer, veiledere og retningslinjer for drift. Mottakstjenesten er konkurranseutsatt så den daglige driften er lagt til ulike private og offentlige aktører. UDI utøver kontroll gjennom tilsynsbesøk to ganger i året.

Det er altså det regionale barnevernet, UDI og omsorgssenter og driverne av omsorgssenter og asylmottak som utøver det daglige omsorgsansvaret for den enslige mindreårige inntil barnet er bosatt i kommunen. Barn som kommer alene til Norge har (jfr vergemålsloven) krav på en representant. Representanten skal være en juridisk erstatter for foreldre og tale barnets sak overfor offentlige instanser som skole, helsevesen med mer. Politiet eller utlendingsmyndighetene skal så raskt som mulig gi beskjed til Fylkesmannen slik at det blir oppnevnt representant for barnet. Representanten skal sikre enslige mindreåriges økonomiske og juridiske rettigheter og se til at de blir fulgt opp av de ansvarlige instanser. Barnet skal ha tilgang til relevant informasjon om sine rettigheter, tilgjengelige tjenester, oppsporing av familien og situasjonen i hjemlandet.

Den kommunale barneverntjenesten har et generelt ansvar for alle barn som befinner seg i kommunen, også enslige mindreårige og flyktninger så lenge de oppholder seg i Norge (barnevernloven §§ 1-1 og 1-2). Med dette har barnevernet ansvar for å følge nøye med i de forhold barna lever under, og for å iverksette tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Dersom barneverntjenesten mottar en skriftlig eller muntlig melding om bekymring for enslige mindreårige enten barnet bor i mottak, omsorgssenter eller er bosatt, skal barneverntjenesten følge opp en slik bekymringsmelding etter samme prosedyrer og saksbehandlingsrutiner som gjelder for andre barnevernssaker. Dersom barneverntjenesten mener det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4 i barnevernloven, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet og eventuelt også utrede saken (jf. § 4-3). Når enslige mindreårige bosettes i en kommune er det opp til kommunen hvilken kommunal myndighet som har ansvaret for å følge opp barnet (Paulsen mfl., 2014).

Det er et mål at bosetting av enslige mindreårige skal skje innen tre måneder etter at de er innvilget oppholdstillatelse. Lang botid i asylmottak har imidlertid lenge vært en utfordring, hvor både saksbehandling av asylsøknader og utvelgelse av bosettingskommune har tatt tid (Berg, 2009; Valenta og Berg, 2012; Thorshaug mfl., 2013; Berg og Tronstad, 2015). Særlig i årene med høye ankomsttall opplevde enslige mindreårige lang ventetid i mottak etter innvilget oppholdstillatelse. I 2010 var den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting 5,7 måneder. Den

lange ventetiden i etterkant av ankomststoppen i 2009 knyttes blant annet til at mange kommuner bosatte enslige mindreårige for første gang og behovet for å etablere et tjenestetilbud før bosettingen kunne begynne (Riksrevisjonen, 2010). Tidsbruken ved bosetting av enslige mindreårige gikk ned i årene som fulgte (Thorshaug mfl., 2013). I 2013 ventet enslige mindreårige i gjennomsnitt 2,8 måneder fra vedtak til bosetting. De store endringene i ventetid kobles blant annet til sentralisering av ansvaret for bosetting av enslige mindreårige innad i IMDi, refusjon av utgifter til barneverntiltak, og opprettholdelse av apparatet som ble bygget opp for noen år siden (Agenda Kaupang, 2014). I 2014 var gjennomsnittlig botid på mottak rundt fem måneder for enslige mindreårige (Staver & Lidén, 2014), og i 2015 på 4,9 måneder for enslige mindreårige som ble bosatt fra mottak og 4,1 måned for dem som ble bosatt fra omsorgssenter (IMDi 2016). De høye ankomsttallene i 2015 gjør det sannsynlig at ventetiden igjen vil øke.

Bosettingsarbeidet kan deles inn i to faser: den bosettingsforberedende fasen og det konkrete bosettingsarbeidet. Tidligere var det vanlig å ta hensyn til de bosettingsklare egne ønsker om bostedskommune. Etter den sterke økningen av bosettingsklare i 2009 ble det imidlertid vanskeligere å imøtekomme ønsker om kommune siden dette kom i konflikt med målet om å ta i bruk alle tilgjengelige vedtaks plasser (Thorshaug mfl., 2013). I 2010 ble det derfor bestemt at bosettingsklare kun får ett tilbud om kommune fra IMDi. Dersom man takker nei til kommunen som tilbys må man selv finne bosettingskommune, men da kan man ikke fortsette å bo på mottaket og man mister retten til introduksjonsordning og andre offentlige hjelpetiltak (IMDi, 2010). I teorien har altså flyktningene mulighet til å bestemme selv hvor de vil bo, men tidligere studier viser at dette i realiteten er svært vanskelig (Valenta, 2001; Valenta og Berg, 2010; Paulsen mfl., 2010). Flykningers innflytelse knyttet til valg av bostedskommune er derfor svært begrenset. Dette gjelder også for de enslige mindreårige flyktningene.

Ved positivt svar fra den kommunen IMDi/Bufetat har forespurt, oversendes informasjonen om den enkelte over til bosettingsansvarlige. Med dette starter bosettingskommunen den konkrete bosettingsfasen og arbeidet med å finne egnet bo- og omsorgsløsning. Dette innebærer blant annet bolig, sosiale ytelser, utdanning og ulike omsorgs- og støttetiltak. Underveis i arbeidet samarbeider kommunene med IMDi/Bufetat, asylmottakene og ungdommenes hjelpeverger (Svendsen mfl., 2010; Thorshaug mfl., 2013).

2.5 Bo- og omsorgstilbud i kommunen

Kommunene velger selv hvordan de vil organisere og løse oppgavene som følger av å ta imot og bosette enslige mindreårige. Dette bidrar til at det er store variasjoner

mellom kommunene når det gjelder både tilgjengelige tiltak og kvaliteten på bosetting- og oppfølgingsarbeidet. Kvaliteten på kommuners bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige avhenger av tilgjengelig tiltaksvifte, kommunens tjenestetilbud innen skole, helse og fritid, og tilbudet i ansvarlig kommunal etat (Econ, 2007; Svendsen mfl., 2010; Thorshaug mfl., 2013). Statens refusjonsordninger kan også tenkes å ha innvirkning på kommunens organisering av bosetting og oppfølging av enslige mindreårige, forankring i lovverk og ansvarsfordeling mellom ulike etater. Tidligere forskning viser at ordningen med statsrefusjoner er preget av lokale variasjoner og usikkerhetsmomenter (Econ, 2007; Thorshaug mfl., 2013). Dette skyldes også at det er et rom for skjønn i tolkningen av tilhørende regelverk. Det er ofte knyttet usikkerhet til hvilke tiltak som utløser refusjon og hva som faller utenfor refusjonsordningen. Konsekvensen av dette blir gjerne feilaktig innvilgede og avviste refusjonskrav (Econ, 2007). Undersøkelsen viste også at utbetaling av statsrefusjoner hadde økt. Kommunene selv forklarte dette med et økende hjelpebehov blant enslige mindreårige og et generelt økt fokus på feltet. Econ (2007) konkluderte med at de økte statsrefusjonene hadde gått til tiltak som høynet kvaliteten på tilbudet til enslige mindreårige.

Overføring av ansvar fra UDI til barnevernet for enslige mindreårige under 15 år i asylsøkerfasen kan også tenkes å ha påvirket kommunenes tilnærming til feltet. I arbeidet innenfor ulike enheter vil ansatte gjerne legge ulike perspektiver, det vil si betraktninger, til grunn. Og ulike systemer kan ha ulikt fokus. I barnevernet vil eksempelvis betraktninger knyttet til barns behov for omsorg, trygghet og beskyttelse tillegges stor vekt. Dette kan vi betegne som *barnevernfaglige perspektiver*. I flyktningtjenesten er kanskje de flyktningrelaterte faktorene (flukthistorie, traumbakgrunn, psykososial situasjon) sentrale i deres arbeid med bosetting av flyktninger. Dette kan betegnes som *flyktningfaglige perspektiver*.

Bosetting av enslige mindreårige aktualiserer både et flyktningfaglig og et barnevernfaglig perspektiv. På den ene siden kan det argumenteres for at enslige mindreårige per definisjon er barnevernets ansvar, hvor gruppens behov tilsier bruk av barnefaglig og barnevernfaglig kompetanse. Samtidig kan en, på den andre siden, argumentere for at enslige mindreåriges flyktningbakgrunn tilsier et behov for flyktningfaglig kompetanse. Nettopp denne koblingen mellom et flyktningfaglig perspektiv og barnevernets rolle er et mye diskutert tema (Lauritsen mfl., 2002; Eide og Broch, 2010; Svendsen mfl., 2010; Lidén mfl., 2013; Paulsen mfl., 2014; Berg og Tronstad, 2015). I mange kommuner jobbes det etter hvert tverrfaglig godt for å sikre at enslige mindreårige gis den omsorgen de har behov for ut fra sin situasjon. Likevel påpekes et behov for tettere samarbeid mellom både kommunale og statlige instanser for å sikre et flyktningfaglig og barnevernfaglig perspektiv (Thorshaug mfl., 2013).

Hjelpeapparatet spiller altså en sentral rolle i ungdommenes hverdag. Den norske debatten har i flere år fokusert mye på barnevernets ansvar overfor enslige mindreårige

asylsøkere, men i mindre grad på bosatte enslige mindreårige og deres rettigheter til omsorg og oppfølging fra barnevernet (Aadnanes og Pastoor, 2013) og hvordan barnevernet utformer sine tjenester til denne gruppa (Paulsen mfl., 2014). I likhet med andre enslige barn har enslige mindreårige behov for et omsorgstilbud som erstatter omsorg fra egen familie. I begrepet omsorg ligger to hovedbetydninger. Den ene betydningen er å sørge for, dra omsorg for noen, og er synonymt med ettersyn, pass, pleie, stell og tilsyn. Den andre betydningen har en mer utpreget følelsesmessig dimensjon og handler om å nære omsorg for noen, som er synonymt med interesse og omtanke (NOU 2011:10). Det er vanlig å omtale dette som «formell» og «uformell» omsorg. Når det gjelder enslige mindreårige, handler det om begge deler.

Bo- og omsorgstilbud blir ut fra dette helt sentralt. Det skal danne rammen for stabilitet og kontinuitet og skal gi enslige mindreårige mulighet til selvstendighet innenfor trygge rammer (Svendsen mfl., 2010). Tilgjengelige botilbud kan være fosterhjem, slektsplassering, hybelleilighet med eller uten organisert oppfølging, bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon eller fosterhjem, barnevernsinstitusjon eller privat bosetting. Tiltakene omfatter både kollektive og individuelle løsninger. Valg av tilbud skal baseres i vurderinger av behov for hjelpetiltak og oppfølging, og skal ses opp mot blant annet alder, selvstendighet og tidligere opplevelser. Tiltakene har svært ulike kostnadsrammer avhengig av utgifter til bolig, lønn, økonomisk hjelp og andre hjelpetiltak, eksempelvis leksehjelp, fritidsaktiviteter, støttekontakt, hjelpeverge og besøkshjem. Mens det billigste botiltaket er slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem, vil bofellesskap godkjent som fosterhjem, bofellesskap med bruk av turnus og kommunale barnevernsinstitusjoner utgjøre de dyreste tiltakene (Econ, 2007).

Bo- og omsorgstilbudet til enslige mindreårige har endret seg betydelig de siste tiårene (Berg, 2012), fra fokus på slektsplasseringer fra 1980 opp mot begynnelsen av 2000-tallet, til større bruk av bofellesskap og bolig med oppfølging. Tilgjengelig statistikk viser at antallet med tiltaket *bolig med oppfølging* har økt markant fra 2007 til 2011, og at det benyttes mye helt fra 13 år til 20 år. Tiltaket egen bolig/hybel har blitt redusert og tilbys i stor grad enslige mindreårige på 18 år eller eldre (Haugen og Dyrhaug, 2014). Utviklingen viser en økt bruk av bofellesskap med bemanning.

Tidligere forskning viser at valg av bo- og omsorgstiltak kan ha store konsekvenser for enslige mindreåriges utvikling etter bosetting. En rekke studier viser at bofellesskap gir gode muligheter for å sikre omsorg, tett oppfølging, kontinuerlig tilgang på voksne, samtidig som ungdommene gis rom for selvstendighet (Lauritsen mfl., 20002; Svendsen mfl., 2010; Bruce, 2012). Organiseringen av tiltaket bolig med oppfølging varierer imidlertid mye. Det eksisterer få retningslinjer som regulerer driften og innholdet i bofellesskap, noe som fører til store kommunale variasjoner i tilbudet enslige mindreårige får ved bosetting (Thorshaug mfl., 2013). Flere finner at hvilket plasseringsalternativ som velges, og følgelig hvilken oppfølging de enslige

mindreårige får, har stor betydning for enslige mindreåriges utvikling, blant annet når det gjelder skolegang og utdanning (Brendler-Lindqvist, 2004; Wade mfl. 2005). Det er imidlertid behov for mer kunnskap om bo- og omsorgstiltaks konsekvenser for enslige mindreårige og hvordan de selv opplever tiltakene (Wade mfl., 2005; Bruce, 2012).

2.6 Utfordringer og muligheter på ulike nivå

Gjennomgangen av tidligere forskning viser at det er utfordringer på ulike nivåer. For det første gjelder dette utfordringer på *individnivå*, som tar utgangspunkt i den enkelte enslige mindreåriges historie og livssituasjon. Ifølge EUs mottaksdirektiv representerer enslige mindreårige flyktninger en sårbar gruppe, både fordi de er barn/unge og fordi de mangler nære foresatte i sitt nye hjemland. Mange bærer på en historie som forsterker denne sårbarheten. De har opplevd krig, forfølgelse og flukt – mange ganger med livet som innsats, og de befinner seg i et nytt land der alt fra språk, kultur, klima og samfunnsforhold er ukjent. På toppen av dette kommer usikkerheten knyttet til asylsøknaden. Det skaper bekymringer både for dagen i dag og for framtiden. For de fleste avtar bekymringer når asylsøknaden har fått et positivt svar og de kan ta fatt på sitt nye liv i Norge. Andre opplever at bekymringer og vonde minner har «satt seg fast» i kroppen.

De individuelle belastningene for enslige mindreårige er beskrevet av mange. I rapporten om levekår for barn i asylsøkerfasen (Berg og Tronstad, 2015), dokumenteres det et høyt nivå av emosjonelle belastninger for denne gruppa. Tallene ligger langt over det man finner i barnebefolkningen for øvrig. Dette er forhold som det må tas hensyn til både i tilretteleggingen av bo- og omsorgstilbud for denne gruppa og når det gjelder andre tiltak som har betydning for den totale omsorgssituasjonen. Det handler om både helsetilbud, skolegang, venner og sosialt nettverk mv. Et viktig stikkord her er helhetlig oppfølging.

Dette bringer oss over på det andre nivået av utfordringer – utfordringer på *kommunenivå*. Kommuner som skal bosette enslige mindreårige har ansvar for å etablere et helhetlig tilbud til denne gruppa. Innholdet i disse tjenestene må tilpasses den enkeltes behov og være i samsvar med lov- og regelverket. Enslige mindreårige har rett til skolegang etter opplæringsloven, men ut over dette er det lite som er direkte lovhjemlet. Kommunene har med andre ord et handlingsrom, noe også forskningen på feltet viser at de bruker. Boløsningene er forskjellige, skoletilbudet varierer, omsorgsnivå og helsetilbud viser også variasjon. En del av variasjonen kan forklares med individuelle forskjeller (f.eks. alder) hos den enkelte enslige mindreårige. Andre forskjeller kan skyldes ulik forståelse av hva oppgaven består i eller ulikt faglig ståsted. Når det gjelder organisering og lovmessig forankring, lar de fleste kommuner barnevernloven være utgangspunkt for tjenestene til de enslige mindreårige. Andre

hjemler tiltakene i sosialtjenesteloven. For noen oppleves et slikt handlingsrom som positivt, mens andre etterlyser klarere retningslinjer.

Da er vi over på det tredje nivået – de *samfunnsmessige* utfordringene. Disse er også beskrevet i både forskning og offentlige utredninger og handler om alt fra politikk og juss til organisering og økonomi. Konkret handler dette om rammebetingelsene for arbeidet og hvordan disse påvirker handlingsrommet for den enkelte kommune. I kapittel 7 vil vi gå detaljert inn på hvordan disse rammebetingelsene påvirker arbeidet med målgruppa. Her vil vi også se nærmere på hvordan endringer i økonomi og lovverk påvirker arbeidet. Regjeringens 40 forslag til tiltak for å redusere asyltilstrømningen (lansert 29. desember 2015) er et eksempel på politiske og juridiske føringer som får konsekvenser for flyktninggruppa som helhet og for enslige mindreårige i særdeleshet. Et av de mest omdiskuterte forslagene omhandler helt eksplisitt enslige mindreårige og vil, om det blir vedtatt, gjøre at flere enslige mindreårige mister retten til permanent opphold etter fylte 18 år. Dette får selvsagt store konsekvenser for den enkelte enslige mindreårige, men det vil også virke inn på kommunenes muligheter til langsiktig planlegging for gruppa. Vi ser med andre ord at utfordringer på individ- og kommunenivå påvirkes av de samfunnsmessige betingelsene.

Når det gjelder å beskrive mulighetene på feltet, fins det en rekke eksempler på «god praksis». Eksempelene handler om alt fra beskrivelser av bo- og omsorgsløsninger som fungerer til frivillige tiltak som supplerer det offentlige ansvaret og bidrar til god integrering. I tillegg fins det gode eksempler på skole- og opplæringstiltak, psykososialt arbeid, nettverksjobbing og fritidsaktiviteter. Det er imidlertid liten tvil om at det trengs mer kunnskap om det som fungerer. I kunnskapsoversikten «Møter mellom innvandrere og barnevernet» (Paulsen mfl.2014) gis det, med utgangspunkt i eksisterende forskning på feltet, følgende anbefalinger for det videre arbeidet:

Enslige mindreåriges omsorgssituasjon trenger en helhetlig gjennomgang. Her er det særlig behov for mer kunnskap om bo- og omsorgsløsninger etter bosetting, med oppdaterte oversikter over erfaringer med ulike boløsninger. Det er også behov for å se omsorgssituasjon og opplæring i sammenheng. Enslige mindreårige med lite skolebakgrunn fra hjemlandet havner i mange tilfeller mellom to stoler i opplæringssystemet og risikerer å bli en risikogruppe med hensyn til videre kvalifisering og arbeid. Økt fokus på opplæring må skje i samarbeid med skolemyndighetene. Konkret utprøving, i form av lokale samarbeidsprosjekter der barnevernet samarbeider med både grunnskole, videregående skole og voksenopplæring vil kunne gi viktig erfaringskunnskap (ibid, s. 71)

Et sentralt stikkord her er *helhetlig oppfølging*, med vektlegging av samarbeid mellom bo- og omsorgstilbud og skole- og opplæringstilbud. I kapitlene som følger skal vi se nærmere på hvordan situasjonen beskrives i dag og presentere en oppdatert oversikt over anbefalinger for dette arbeidet.

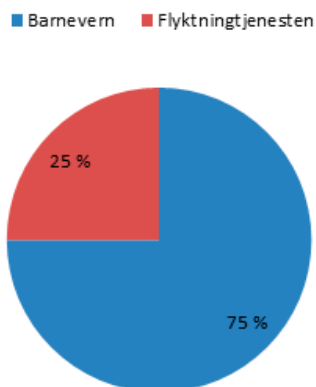
3. Kommunenes organisering av arbeidet med enslige mindreårige

Kommunene har i utgangspunktet stor grad av frihet når det gjelder organiseringen av arbeidet med enslige mindreårige flyktninger. De kan hjemle arbeidet i ulike lover (barnevernloven eller sosialtjenesteloven), og de kan velge å legge det faglige og administrative ansvaret til ulike faginstanser i kommunen. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan arbeidet forankres og organiseres rundt om i landet. Vi skal også se nærmere på om det som framstår som et stort handlingsrom når det gjelder organisering og tilrettelegging, i praksis oppleves sånn av kommunene. Et viktig stikkord her er lovgrunnlag og refusjonsordninger.

3.1 Ansvarsfordeling

Det er den enkelte kommune som avgjør hvilken etat som har oppfølgingsansvaret for de enslige mindreårige, og hvor dette ansvaret skal forankres administrativt. Valget står gjerne mellom om at barneverntjenesten er ansvarlig instans, eller om NAV/flyktningtjenesten blir den oppfølgende etaten.

Figur 3.1 Hovedansvarlig tjeneste for bosatte enslige mindreårige. Prosent (N= 52)



I undersøkelsen svarer 75 prosent av de spurte at ansvaret for bosetting av enslige mindreårige i deres kommune er lagt til barnevernstjenesten, mens 25 prosent oppgir at flykningstjenesten har ansvaret. Det er imidlertid flere kommentarer til dette spørsmålet der respondentene gir uttrykk for at det ikke er så enkelt å svare på om det er barnverntjenesten eller flykningstjenesten som har ansvaret. Det at kommunene står fritt til å organisere bosettingsarbeidet slik de selv finner det formålstjenlig gjør at det finnes mange organisatoriske løsninger der ansvaret mellom etatene er delt. Et eksempel er at barnevernstjenesten har ansvar for å fatte vedtak, mens flykningstjenesten har ansvar for oppfølging. En annen løsning kan være at det er laget en egen enhet som har ansvaret for enslig mindreårige, som er selvstendig eller i tett samarbeid med barnevernstjenesten/flykningstjenesten. Flere kommenterer også at enslige mindreårige er lagt til en egen avdeling under sektor helse eller under oppvekst eller til habiliteringstjenesten,

Hvis vi grupperer de organisatoriske løsningene som er beskrevet av kommunene, finner vi noen hovedmodeller:

1. Barnevernstjenesten har ansvaret
2. Flykningstjenesten har ansvaret (evt som en del av NAV)
3. Egen enhet med både barnevernfaglig og flykningfaglig kompetanse
4. Tiltak/enhet underlagt andre tjenester

Kommentarene indikerer at kommunene ikke vurderer arbeidet med bosetting og oppfølging av enslige mindreårige som et rent barnevernfaglig område. De fleste mener det er behov for både barnevernfaglig og flykningfaglig kompetanse. Valg av løsninger gjenspeiler dette, samtidig som valg av organisatoriske løsninger også har sammenheng med hvordan kommunen generelt har valgt å organisere velferdstjenestene. Når det gjelder lovhjemling, er imidlertid kommunene nokså samstemte. I breddeundersøkelsen svarer hele 97 prosent av de spurte at hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige blir hjemlet i lov om barnevernstjenester. Over 92 prosent av kommunene hjemler alltid/svært ofte eller ofte botiltak for enslige mindreårige i barnevernsloven. Kun seks prosent hjemler botiltak aldri/svært sjelden eller sjelden i barnevernsloven. De mer utfyllende svarene rundt organisering understreker imidlertid at selv om vedtak fattes av barnevernet, er det ikke nødvendigvis barnevernet som i praksis er ansvarlig instans. Dette viser at det ikke nødvendigvis er en entydig sammenheng mellom organisering og lovhjemling. Følgende knippe med kommentarer illustrerer hvordan dette gjøres i mange av kommunene:

Barnevernet fatter vedtak om bosetning. Oppfølging av enslige mindreårige er organisert i eget virksomhetsområde med egen leder (på linje med virksomhetsleder for barnevernet) som har selvstendig ansvar for å delta på alle møter og å følge opp alle aspekter ved den daglige omsorgen. Saksbehandler i barnevernet har rutinemessig møte med ungdom og miljøkontakt to ganger årlig.

Barneverntenesta har hjelpetiltak for einslege mindreårige som vert busett i kommuna, alle som vert busett bur ein kortare eller lenger periode i bufellesskap. Ein buset i samarbeid med flyktnigetienesta, men i det ungdomane kjem til kommunen, er det barneverntenesta som står for drift og fagleg oppfølging av ungdomane i bufellesskapet.

Bosetting av enslige mindreårige er organisert i felles virksomhet med barnevernet. Barnevernet har ansvar for enkelt vedtak og oppfølging av handlingsplaner knyttet til den enkelte enslige mindreårige. Virksomhetsleder for barne og familievern har det faglige ansvaret for driften av boligene. Driften av boligene ligger derfor ikke direkte under barnevernet.

Bosetting av enslige mindreårige skjer ved en egen avdeling under barnevernsjefen, som også tar saksbehandling etter lov om barneverntjenester. Det blir derfor misvisende å si at barneverntjenesten alltid blir koblet inn, i og med at em-teamet gjør alt det barnevernfaglige arbeidet selv. Men siden de er organisert som et eget team under barnevernsjefen, så er det på en måte «barneverntjenesten» selv om det ordinære barnevernsarbeidet ikke blir berørt av arbeidet med de enslige mindreårige.

BVT fatter vedtakene og det samarbeides rundt dette med flykningstjenesten som utfører bo- og omsorgstiltakene.

Dette bekreftes også i de kvalitative intervjuene. Det var ulike syn på hvor arbeidet med de enslige mindreårige hørte hjemme i våre casekommuner. Enkelte av kommunene understreket betydningen av en sterk kobling til barnevernet, og skulle gjerne sett at instansen hadde mulighet til å være enda tettere på denne gruppen. De skulle gjerne sett at de kunne stille opp for denne gruppen mer på lik linje med det de gjør i arbeidet med andre barnevernsbarn. De mente at de enslige mindreåriges behov for tiltak og oppfølging ofte hadde mer til felles med det ordinære barnevernsarbeidet enn det som skilte det. Andre kommuner hadde en mer «både og tilnærming» der de sa at det var viktig at barnevernet var involvert og juridisk ansvarlig for denne gruppen, men at arbeidet med enslige mindreårige ikke kunne defineres som ordinært barnevernsarbeid. Arbeidet med enslige mindreårige ble derfor organisert som en egen enhet i barnevernet som kun arbeidet med denne gruppen barn «på siden» av det ordinære barnevernet.

I kommunene hvor oppfølgingsansvaret var lagt til flykningstjenesten kunne det være rimelig å anta at det flykningfaglige perspektivet var tydeligere. I praksis var det imidlertid ikke dette som ble trukket fram i valg av organisatorisk løsning. Det at flykningstjenesten, og ikke barnevernet, hadde oppfølgingsansvaret for de enslige mindreårige ble først og fremst forklart med at disse ungdommene er mer som alle andre. De understreket betydningen av at de enslige mindreårige ikke ble definert

inn i barnevernet. De mente at det var et viktig poeng i seg selv å se på de enslige mindreårige som mest mulig lik majoriteten av barn og ungdom i Norge og ikke tilskrive dem problematikk og behov som barn under barnevernets omsorg kan ha. Det var avgjørende for kommunen å holde mest mulig avstand mellom de enslige mindreårige og barnevernet, som illustrert i følgende sitat:

Det er viktig at ungdommene ikke får et bilde på seg selv som hjelpetrengende og avhengige av offentlige instanser som barnevernet. De er som andre ungdommer, og vi må ikke skape et bilde på dem som ressursvake. De enslige mindreårige er ofte mye mer selvgående enn en norsk ungdom som har blitt dullet med av sin mor og far litt for lenge. (Oppfølgingsansvarlig fra flyktningtjenesten i liten kommune)

Samtidig ble det også understreket at det ville være mer ressurskrevende for kommunen om barnevernet hadde oppfølgingsansvar. Det ble også forklart at kapasiteten til barnevernet i kommunene allerede var sprengt, og at de ikke burde bli belastet med ytterlige arbeidsoppgaver. Likevel ble vedtaket om bosetting og oppfølging hjemlet i barnevernsloven, men utover det var det liten kontakt mellom de enslige mindreårige og barnevernet. Ansatte i flyktningtjenesten var også de personene som de enslige mindreårige hadde et personlig forhold til, og som de henvendte seg til ved behov i hverdagen. Dette blir også bekreftet i intervjuer med de enslige mindreårige, noe følgende sitat viser:

Hvis jeg lurar på noe eller trenger noe så ringer jeg min kontaktperson. Han kan snakke med andre i kommunen og så blir det i orden. Det er ikke alltid det blir som jeg skulle ønske, men det er i alle fall han jeg snakker med om det er noe. (Enslig mindreårig i liten kommune)

Oppfølgingsansvarlig fungerte som bindeleddet mellom den enslige mindreårige og kommunen. Han videreformidlet eventuelle behov til barnevernet som har vedtaksmyndigheten.

3.2 Bruk av ulike hjemler i barnevernloven

I Norge er det Lov om barneverntjenester som regulerer barnevernsfeltet. Loven omfatter alle barn (personer under 18 år) som oppholder seg i landet. I tillegg kan barneverntiltak opprettholdes og erstattes fram til ungdommen er 23 år, dersom ungdommen samtykker til dette. Barnevernlovens § 3-4 spesifiserer i tillegg kommuners ansvar ved bosetting av enslige mindreårige, hvor kommunen skal foreta en vurdering av den enkeltes behov. Lovverket innebærer imidlertid at det ikke kun er barneverntjenesten som kan gjennomføre vurderingen, og det er ikke krav til at det

opprettes undersøkelse, hjelpetiltak eller omsorgstiltak i henhold til barnevernloven (Bruce, 2012). Dersom en finner grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4 i barnevernloven skal det vurderes hvorvidt barneverntjenesten skal involveres.

85 prosent av respondentene i vår undersøkelse svarer at bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige som regel⁷ hjemles i barnevernlovens § 4-4 *Hjelpetiltak for barn og barnefamilier*. De minst brukte hjemlene for bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige er § 4-12 *Vedtak om å overta omsorgen for et barn* og § 3-4 *Botiltak for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere*. Kun 2 prosent svarer at de noen ganger bruker § 4-12, mens hele 92 prosent svarer at de sjelden eller aldri benytter denne paragrafen. 72 prosent svarer at de sjelden eller aldri benytter § 3-4, mens nærmere 20 prosent sier de svært ofte bruker denne paragrafen. En av våre casekommuner tilhørte mindretallet som i hovedsak brukte denne paragrafen. I følge kommunen var det fylkesmannen som la føringer og mente dette skulle være gjeldene rutine. Unntaksvis kunne kommunen ta i bruk § 4-4 dersom det etter bosetting viser seg at barnet har særlige behov eller på grunn av lav alder. Følgende sitat viser hvordan dette blir begrunnet:

§ 4-4 er et mye mer omfattende vedtak som stiller krav om for eksempel tiltaksplan. § 3-4 gjør ikke det, og er mindre forpliktende. Hjemmelen løser ikke ut refusjon fra Bufetat, men vi søker full refusjon for alle over 18 år. Enslige mindreårige under 15 år blir imidlertid hjemlet i § 4-4 på grunn av alder. (Barnevernsansatt i liten kommune)

Grunnen til at § 4-4 er det klart mest brukte vedtaket ved bosetting av enslige mindreårige kan ha flere forklaringer. En forklaring kan være at kommunene ser på bosetting av enslige mindreårige som et arbeid som ikke krever en mer omfattende lovhjemmel enn det som inngår i lov om hjelpetiltak. Vedtak fattet etter § 4-4 er langt mindre forpliktende og omfattende enn vedtak fattet etter § 4-12, hvor det offentlige overtar omsorgsansvaret for et barn. § 4-12 pålegger det offentlige mer ansvar, samtidig som barnet blir sikret en del rettigheter som ikke er lovfestet på samme vis i vedtak fattet etter § 4-4.

En annen forklaring på bruk av § 4-4 fremfor § 4-12 kan være at det å overta omsorgen for en enslig mindreårig vurderes som juridisk komplisert. Noen argumenterer med at når barna kommer til Norge har de gjerne foreldre eller omsorgspersoner i et annet land og noen beskriver at det er komplisert å overta omsorgen siden det i praksis ikke er noen å overta omsorgen fra. Et annet argument er at enslige mindreårige selv har oppsøkt landet (og brutt med foreldrene), og ønsker å være i Norge. I sum kan disse faktorene knyttet til de enslige mindreåriges særlige situasjon bidra til at barnevernet

⁷ Respondentene har krysset av for at de alltid, svært ofte eller ofte bruker denne hjemmelen.

i praksis ikke overtar omsorgen for disse barna. Samtidig kan en slik praktisering av lovverket i ytterste konsekvens bety at det finnes en gruppe barn i Norge som ingen har juridisk omsorg for, som illustrert i følgende sitat:

Vi fatter så å si alltid vedtak etter § 4-4 når det gjelder bosetting av enslige mindreårige. Det begrunnes ofte med at det ikke finnes noen å ta omsorgen fra. Men det er jo egentlig et paradoks. For om ikke barnevernet tar omsorgen, så er det faktisk ingen som har omsorgsansvaret for disse barna i Norge. Og sånn skal det jo ikke være! (Barnevernsarbeider i stor kommune)

Det finnes altså ulike syn på forvaltning og bruk av ulike hjemler i lovverket når det kommer til arbeidet med enslige mindreårige. Enkelte ønsker en tydeligere juridisk forankring av plikter og rettigheter, mens andre synes dagens system fungerer. De fleste i vårt utvalg mener at bo- og omsorgstiltak bør hjemles i barnevernloven. I barnevernloven finnes imidlertid en egen hjemmel rettet mot enslige mindreårige. Dette er en mindre forpliktende hjemmel enn f.eks. §4-4. Den inngår heller ikke i refusjonsordningen. Økt fokus på generelle integrerings- og tilskuddsordninger, samt økte egenandeler for kommunene ved iverksetting av andre barnevernstiltak, kan føre til at det blir mer attraktivt for kommunene å bruke § 3-4 i bosettingen av enslige mindreårige flyktninger.

3.3 Oppsummering og diskusjon

I dette kapittelet kommer det tydelig fram at barnevernet i de fleste kommuner er den vedtaksansvarlige instansen når enslige mindreårige bosettes ut i norske kommuner. Samtidig er det klare indikasjoner på at barnevernet ikke nødvendigvis har det praktiske ansvaret for den videre oppfølgingen av ungdommene. Oppfølgingen og den personlige kontakten er gjerne overlatt til andre instanser som for eksempel flykningstjeneste, NAV, oppvekst eller helse. Både kommentarer knyttet til breddeundersøkelsen, og den informasjonen vi innhentet i flere av våre casekommuner, kan tyde på en todeling. Det vil si at vedtak om bosetting og oppfølging hjemles i barnevernsloven, men at det er andre instanser i kommunen som har ansvaret for oppfølging. Dermed kan bildet på forankring i lovverk til en viss grad være misvisende hva angår barnevernets involvering, ansvar og rolle i oppfølging av de enslige mindreårige.

De senere endringer som er gjort i tilskuddsordningen kan dermed tenkes å få konsekvenser for hvilke lovhjemler som tas i bruk ved bosetting fremover. Da er det ikke nødvendigvis så mye som endres i det praktiske arbeidet, men vi får muligens se at det formelle ansvaret igjen forskyves fra barnevernet og over til flykningstjenesten og NAV-systemet. Fra årsskiftet 2015/2016 overføres for eksempel alt som omhandler enslige mindreårige fra barneverntjenesten over til NAV i Oslo kommune. Samtidig er det et bydelskontor blir ansvarlig for å koordinere arbeidet med denne gruppen i kommunen.

4. Forberedelse til bosetting – samarbeid og informasjonsoverføring

I det følgende presenteres de sentrale funnene rundt samarbeid og informasjonsoverføring. Fokuset rettes mot overføring fra mottak til bosettingskommune; kontaktetablering mellom den enslige mindreårige og bosettingskommunen samt kartleggingens betydning for valg av bo- og omsorgstiltak. Først presenteres det kvantitative datamaterialet som vi har innhentet gjennom breddeundersøkelsen. I tillegg til tall og svarfordelinger vil også kommentarene som respondentene har tilføyd i denne undersøkelsen løftes frem. Videre belyses de kvalitative dataene og de ulike perspektivene de representerer. Både kvantitative og kvalitative data er sortert under deltema som alle handler om ulike sider ved samarbeid og informasjonsoverføring. Spørsmål som belyses er i første rekke hvordan samarbeid og informasjonsoverføringen fungerer i dag, hva som oppleves utfordrende eller problematisk og hvor det er potensial for forbedringer.

4.1 Overføring fra mottak til bosettingskommune

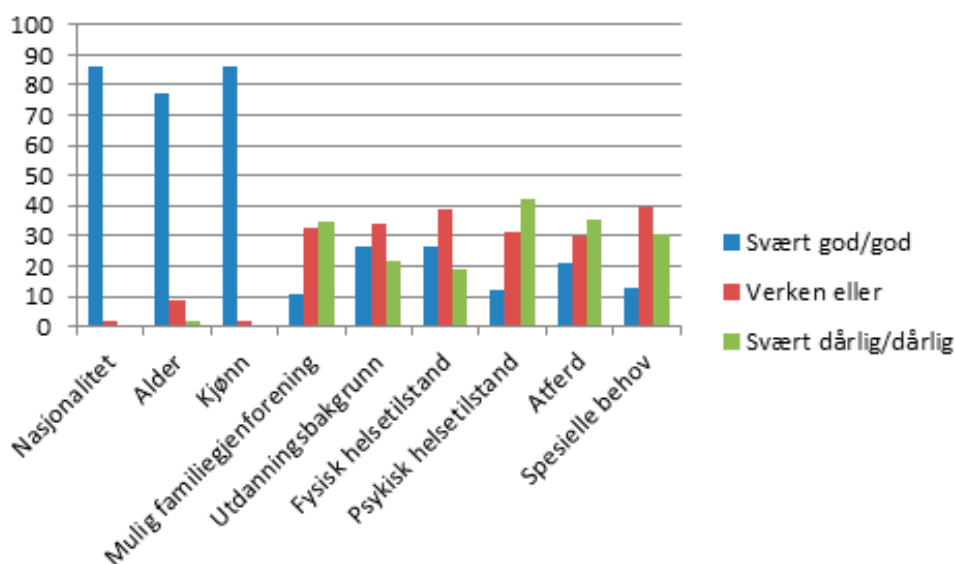
Ved bosetting skal UDI, mottakene og omsorgssentrene sørge for at viktig og nødvendig informasjon om barna blir overført til den kommunen hvor barna skal bosettes. Bosettingsarbeidet av enslige mindreårige kan deles inn i to faser; den bosettingsforberedende fasen og det konkrete bosettingsarbeidet. I den forberedende fasen starter et kartleggings- og kvalifiseringsarbeid i mottaket eller på omsorgssenteret. Her skal det utarbeides en individuell kompetanse- og tiltaksplan (IKTP) for de over 15 år og en kartlegging- og oppfølgingsplan (KOPP) for de under 15 år. Planene skal blant annet inneholde faktaopplysninger om det enkelte barnet, observasjoner av fungering ved mottaket/omsorgssenteret, bakgrunn, sosialt nettverk, informasjon om asylsaken, fysisk og psykisk helse, skole, utdanning og yrke, kultur, fritid og aktiviteter, religion og vurderinger av forventninger og behov.

Det er viktig at planen utarbeides i samarbeid med barnet (Svendsen mfl., 2010; Thorshaug mfl., 2013). Etter at positivt vedtak er fattet starter det konkrete bosettingsarbeidet. Bufetat eller IMDi skal informeres om vedtaket og starte arbeidet med å finne egnet bosettingskommune basert på tilgjengelig informasjon i KOPP/

IKTP fra omsorgssentret eller mottaket. Søknader fra enslige mindreårige skal prioriteres i alle ledd, og vedtak skal etter forskriftene fattes innen seks måneder (Håndbok – barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet). Etter at det er fattet vedtak skal enslige mindreårige bli bosatt i en kommune så raskt som mulig. Målsettingen er at bosetting skal skje innen tre måneder, men som vi så i kapittel 2 var det i 2015 en gjennomsnittlig ventetid på 4, 9 måneder. Også i 2014 (som er det året breddeundersøkelsen ble gjennomført), var også den gjennomsnittlige ventetiden høyere enn målsettingen (Staver & Lidén, 2014).

Breddeundersøkelsen viser at drøyt halvparten av omsorgssentrene og mottakene svarer at de som regel sender IKTP/KOPP til kommunene i forkant av bosetting av enslige mindreårige. 22 prosent av mottakene svarer at de sjelden eller aldri sender slik informasjon, mens det tilsvarende tallet for omsorgssenter er 13 prosent. Dette er overraskende høye tall tatt i betraktning at kartleggingen er ment som et viktig hjelpemiddel i planlegging av blant annet bo- og omsorgstiltak og med tanke på at kartlegging og utarbeidelse av individuell tiltaksplan for hver enkelt enslig mindreårig er en oppgave både asylmottak og omsorgssenter er pålagt (se www.udiregelverk.no). Selv om mange kommuner sier at de uansett vil foreta egne kartlegginger når de enslige mindreårige kommer til kommunen, sier de samtidig at de er avhengig av best mulig informasjon fra mottak og omsorgssenter i startfasen. Særlig alvorlig er det når informasjonen knyttet til de yngste barna er mangelfull. Her er det grunn til å tro at omsorgsbehovet er mer omfattende og det blir derfor av ekstra betydning å utføre en god kartlegging før bosetting.

Figur 4.1 Kvaliteten på informasjon fra asylmottak til kommune/bydel. Prosent (N= 57)



Når det svikter i kartleggingsarbeidet, er det gjerne mangel på personale og tid til å foreta dette arbeidet som blir brukt som forklaring (Thorshaug mfl. 2013). Omsorgssentrene har imidlertid en personaltetthet som burde gjøre det mulig å foreta slike kartlegginger. På mottakene er det en vesentlig lavere personalfaktor, noe som kan forklare at kartleggingen i en del tilfeller svikter. På spørsmålet om noen av instansene sender IKTP/KOPP i etterkant av bosetting, svarer de aller fleste at dette sjelden blir gjort.

Når de ansvarlige for kommunenes bosettingsarbeid blir spurt om hvordan de vurderer informasjonen som kommer fra mottaksapparatet, svarer de fleste at faktainformasjon om nasjonalitet, alder og kjønn er svært god. Når det gjelder spørsmål om mulig familiegjennforening, utdanningsbakgrunn, helsetilstand (både fysisk og psykisk), atferd og eventuelle spesielle behov, er kommunene langt mindre fornøyd. Mer enn en tredjedel av kommunene vurderer for eksempel informasjonen om psykisk helse og atferdsproblematikk som dårlig eller svært dårlig. Også når det gjelder utdanningsbakgrunn, vurderes informasjonen som svært mangelfull, noe som er alvorlig all den tid skolegang er noe det haster med å få på plass for denne gruppa.

Informasjonsbristen kan ha flere forklaringer. En mulig forklaring er for lite personale. Som vi allerede har vært inne på er personaltettheten i mottak relativt liten (og vesentlig mindre enn på omsorgssenter), noe som kan gjøre at kartleggingsarbeidet blir nedprioritert. En annen forklaring kan være at personalet ikke vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere det som etterspørres. Mange kan for eksempel føle at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere helse- eller utdanningsspørsmål. En tredje forklaring kan handle om språk. For å foreta gode kartlegginger, vil man ofte være avhengig av tolk. Dette kan være vanskelig å få tak i, og det representerer en utgift for mottaket. Bruk av tolk blir derfor i mange tilfeller nedprioritert. En siste mulig forklaring på mangelfullt kartleggingsarbeid kan være at personalet ikke anser det som viktig eller at de ikke mener kartleggingsverktøyet er godt nok.

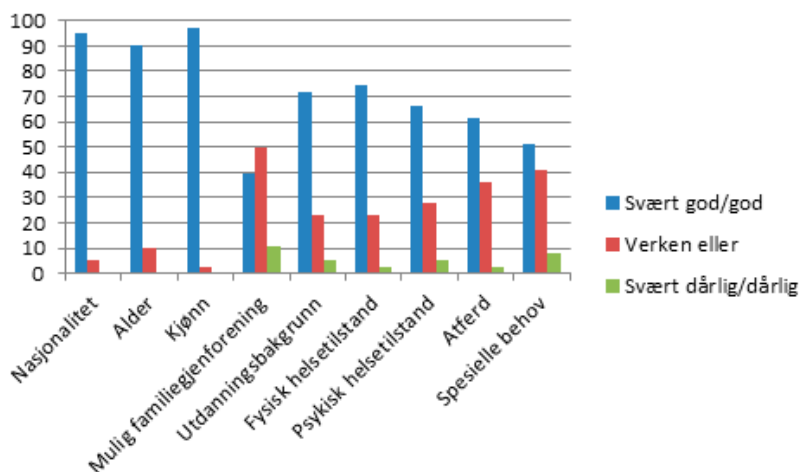
Mest sannsynlig er det en kombinasjon av flere faktorer. Uansett er bildet som tegnes gjennom breddeundersøkelsen såpass nedslående at det bør tas tak i både i mottakssystemet og hos UDI. Når det fins et kartleggingsverktøy som det forutsettes at mottakene bruker, er det lite tilfredsstillende for kommunene at kartleggingene enten ikke gjennomføres eller at det er vesentlig informasjon som mangler.

Resultatene fra breddeundersøkelsen bekrefter i stor grad tidligere forskning, som påpeker mangler i kartleggingsarbeidet og at dette sannsynligvis skyldes knapphet på ressurser på asylmottak, manglende kartleggingskompetanse hos ansatte og manglende kartleggingsrutiner (Thorshaug mfl., 2013). Svarene fra kommunene underbygger også en slik forklaring. I tillegg til at de etterlyser mer skriftlig informasjon, savner de mer kontakt mellom mottak og kommune i forberedelsene med selve bosettingsarbeidet. To av kommunerepresentantene beskriver:

Barneverntjenesten inviterer alltid ungdommen til å komme på besøk til kommunen før bosetting, dette skjer imidlertid sjelden siden mottaket ikke har kapasitet til å stille med følgeperson. Dette mener vi er uheldig.

Før 2015 reiste vi alltid og snakket med barnet før bosetting. På grunn av økonomi og kapasitet har dette blitt begrenset i 2015. Vi har brukt telefon og hatt ønske om skype eller videokonferanse. Få mottak har slik tilgang og det er synd. Har også sendt papirer i post. Når det gjelder kvaliteten på informasjonen fra omsorgssentrene, blir denne gjennomgående vurdert som bedre.

Figur 4.2 Kvaliteten på informasjonsoverføring fra omsorgssenter til kommunen/bydelen. Prosent (N= 57)



Figuren over viser at omsorgssentrene skårer relativt høyt på informasjonsoverføring til kommunene. Ikke bare på de mest åpenbare faktorene som nasjonalitet, alder og kjønn, men også på de mer komplekse temaene. Om ikke de sidene av kartleggingen som er mer sammensatte kommer like godt ut som de mer enkle, er det få som karakteriserer informasjonen som svært dårlig eller dårlig. Omsorgssentrene er underlagt de samme krav til tilsyn, godkjenning og krav til kvalitet som ordinære barnevernsinstitusjoner (jf. Lov om barneverntjenester § 5A-7). Altså kan dette være et utslag av større personaltetthet, mer barnefaglig kompetanse og at tettere oppfølging bidrar til at kartleggingen av hver enkelt blir av bedre kvalitet. Det kan også være et uttrykk for at det sees på som ekstra viktig å gjøre en god kartlegging av barn som er under 15 år for å sikre at deres behov blir ivaretatt i det videre integreringsløpet.

Hensikten med å overføre informasjon fra mottak/omsorgssenter til bosettingskommune er å sikre et godt grunnlag for omsorgsarbeidet som kommunen har ansvaret for. Med et godt kartleggingsgrunnlag blir det lettere for kommunens saksbehandler å overta ansvaret, og barnet slipper å bli spurt gang på gang om det samme. Samtidig er det viktig å understreke at situasjonen som kartlegges i mottak ikke er endelig. Den kan fort endre seg både i mottaksfasen og etter bosetting. Dette kan også være med å forklare at bosettingskommunene ikke vurderer informasjonen fra mottakssystemet som helt treffsikker. Fra tiden i mottak til den enslige mindreårige kommer til kommunen kan han eller hun gått gjennom flere faser, og det som var mest påtrengende i starten kan etter hvert overskygges av andre behov.

På tross av en presset ressursituasjon både i mottakssystem og i kommune kan informasjonsoverføring skje mer uformelt enn gjennom kartleggingsverktøyene KOPP og IKPT. Flere av de bosettingsansvarlige forteller om alternative måter å utveksle informasjon mellom mottak og bosettingskommune. Kommentarene viser også at bosettingskommunen selv er interessert i å være aktiv både med å informere den enslige mindreårige om sin kommune, og til selv å innhente informasjon om den som skal bosettes. Henvendelsene går gjerne via ansatte, og det gjøres praktiske avtaler via telefon. Følgende sitater viser hvordan dette kan foregå i praksis:

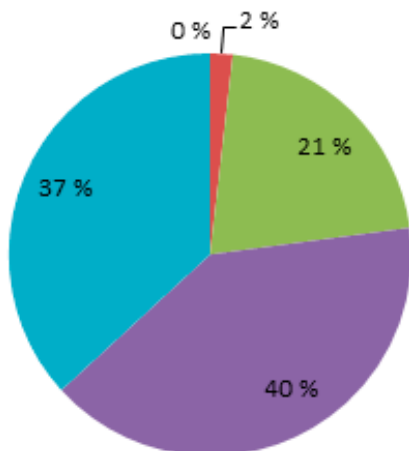
[Vi] bosetter for det meste EM fra eget mottak. EM går på skole i våre lokaler og vi blir godt kjent i forkant av bosettingen. Hvis vi bosetter fra andre mottak tar miljøarbeidere som snakker språket kontakt med den som skal bosettes.

Kommunen sender eget informasjonsmateriell til mottak/omsorgssenter før bosetting.

Taushetsplikt blir av og til nevnt som en mulig forklaring på at informasjonen til kommunene blir mangelfull. Dette gjelder særlig helseinformasjon, hvor det er klare regler om at slik informasjon skal formidles direkte til helsepersonell og ikke sendes til for eksempel bosettingsansvarlig i kommunen. Ut fra dette kunne man anta at taushetsplikten ble vurdert som et hinder. Breddeundersøkelsen viser imidlertid at dette ikke er tilfelle. Vi ser i figuren under at et stort flertall (77 prosent) oppgir at taushetsplikten sjelden eller aldri utgjør noe hinder, 21 prosent mener dette skjer av og til, mens kun 2 prosent mener den utgjør et stort hinder for samarbeidet mellom kommunen og mottaksapparatet.

Figur 4.3 Taushetsplikten som et hinder i samarbeidet mellom kommunen/bydelen og mottaksapparatet. Prosent (N= 57)

■ Alltid/svært ofte ■ Ofte ■ Noen ganger ■ Sjelden ■ Aldri/svært sjelden



Alt i alt understøttes funnene i breddeundersøkelsen av det kvalitative datamaterialet. Barnevernet og de bosettingsansvarlige i de ulike casekommunene er opptatt av å få frem at informasjonsoverføringene fra mottakssystemet er mangelfull. Informasjonen kunne med fordel vært bedre både fra omsorgssentrene og fra asylmottakene, men det er særlig kartleggingen utført av asylmottakene som kritiseres. Mangelfull kartlegging i forkant av bosetting fører til at kommunen stiller dårligere forberedt i møte med de enslige mindreårige som skal bosettes. De har liten mulighet til å danne seg et bilde på forhånd om hvilke bo- og omsorgstiltak som kan være aktuelle, men må vente til den enslige mindreårige faktisk ankommer bosettingskommunen for å kartlegge nødvendig informasjon. En av kommunene har kartleggingsbolig hvor de enslige mindreårige kan bo den første perioden inntil kommunen har funnet ut hvilket tilbud som ser ut til å passe best. De andre casekommunene sier at de ikke har slike boliger og at kartleggingen i stedet starter i det bo- og omsorgstilbudet som den enslige mindreårige plasseres i. En leder i et bofellesskap i en stor kommune sier det slik:

Det er mye som skal klaffe når vi plasserer de enslige mindreårige. De skal helst passe greit sammen i bofellesskapet, og ikke ha for forskjellig hjelpebehov. Det er jo litt vanskelig å vite i forkant av plasseringen da denne informasjonen er noe vi avdekker mer etter hvert.

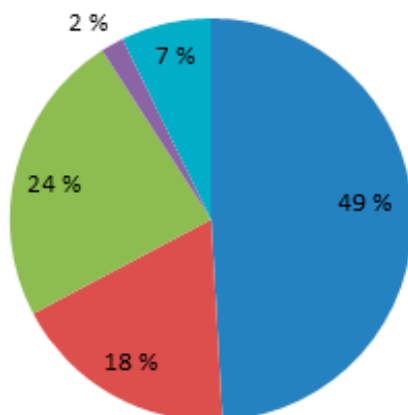
Uavhengig av tilbudet i den enkelte kommune, har bosettingskommunen et ansvar for å etablere kontakt med den enslige mindreårige som skal bosettes.

4.2 Kontaktetablering mellom den enslige mindreårige og bosettingskommunen

Når den enslige mindreårige har fått vedtak om oppholdstillatelse, skal bosetting skje så raskt som mulig. IMDi får automatisk melding om at en person har fått innvilget oppholdstillatelse. Dette skal skje samme dag som vedtaket er fattet av UDI eller UNE. For at overgangen fra mottak til kommune skal bli så god som mulig er det viktig at både kommune og den enslige mindreårige er så godt forberedt som mulig.

Figur 4.4 I hvilken grad representanter fra kommunen/bydelen besøker enslige mindreårige på mottaket eller omsorgssenter før bosetting. Prosent (N=57)

■ Alltid/svært ofte ■ Ofte ■ Noen ganger ■ Sjelden ■ Aldri/svært sjelden



I håndbok for arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger anbefaler Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet at representanter fra kommunen reiser til mottaket/omsorgssenteret og møter barnet. På denne måten kan kommunerepresentantene danne seg et inntrykk av barnet og få et bedre grunnlag for å fatte vedtak om bo- og omsorgsløsninger. Samtidig kan et slikt besøk også bidra til å forberede den enslige mindreårige på hvordan den nye hverdagen kommer til å arte seg (BLD 2011).

Svarene i undersøkelsen viser at de fleste enslige mindreårige får besøk fra bosettingskommunen før bosetting. To av tre kommuner svarer at de alltid eller ofte gjør dette. Med tanke på den sterke anbefalingen fra BLD om å foreta slike besøk, er det alvorlig når mer enn en tredel av kommunene ikke gjør dette systematisk. Kommentarene fra barnevernlederne viser at det finnes flere måter å ha kontakt på enn fysiske besøk:

[Vi] har hatt lyd/bilde overføringer både med ungdom og mottaket. Innhenter i noen tilfeller info fra helsesøster, BUP, lege osv. i forkant for å kartlegge hva som må være på plass fra første dag av bosettingen. Ordinær barnevernundersøkelse!

Hvis ikke fysisk besøk, så sendes velkomstbrev med ungdomshåndbok (strukturer og rammer for botiltaket, samt økonomi, forventninger og plikter). I tillegg sendes bilder av bolig og omgivelsene rundt.

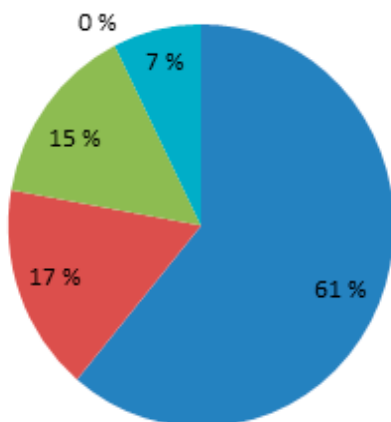
Vi har laget et velkomstbrev som gis til ungdommen på mottak eller omsorgssenter. Dette blir oversatt til ungdommenes språk. Velkomstbrevet inneholder informasjon om hva de kan forvente seg når de kommer til kommunen.

Vi har alltid kontakt med særkontakt/leder ved mottaket i forkant av et besøk på mottaket. Ved besøket på mottaket informerer vi om vedtak, husregler, får samtykke til bosetting med mer.

Disse kommentarene viser også at representanter fra bosettingskommunene i noen tilfeller gjennomfører bosettingsforberedende samtaler selv om de ikke besøker ungdommene på mottaket i forkant av bosetting. Dette kommer også frem i breddeundersøkelsen, som samtidig viser at det også her er mangler.

Figur 4.5 I hvilken grad det gjennomføres bosettingsforberedende samtale med enslige mindreadrige før bosetting. Prosent (N= 57)

■ Alltid/svært ofte ■ Ofte ■ Noen ganger ■ Sjelden ■ Aldri/svært sjelden



Figuren viser at 61 prosent alltid/svært ofte snakker med den enslige mindreårige før bosetting, mens 17 prosent ofte gjennomfører slike samtaler. 15 prosent oppgir at dette skjer noen ganger, mens 7 prosent sjelden eller aldri gjennomfører samtaler med den enslige mindreårige i forkant av bosettingen. For den enslige mindreårige er det viktig å vite hvor han eller hun skal bo, hva som venter på det nye hjemstedet, og når flytting skal skje. I lys av dette er det bekymringsfullt at mange kommuner ikke snakker med de enslige mindreårige før bosetting.

De fleste casekommunene understreket betydningen av å møte den enslige mindreårige i forkant av bosetting. På grunn av store avstander, lange og dyre reiser kunne det for noen kommuner av og til bli litt vanskelig å gjennomføre, men uansett ble dette fremhevet som noe de etterstrebet å få til. Et viktig siktemål med disse besøkene er å få avklart forventninger i forkant av bosettingen. Enkelte av casekommunene var tydelige på at det var avgjørende at den enslige mindreårige forsto at det å bli bosatt i deres kommune ikke var noe han eller hun kunne velge bort, eller endre på. Når vedtaket om bosettingskommune var fattet, var det viktig at de enslige mindreårige begynte å innstille seg på at det var nettopp denne kommunen de skulle bo i de nærmeste årene. Særlig for kommuner som lå geografisk usentralt var dette noe som ble vektlagt. De hadde ofte erfart at barna eller ungdommene reagerte med redsel og sjokk over at de skulle sendes veldig langt nord i landet. Bosettingsansvarlig i en liten kommune sa det slik:

Mange blir veldig skeptiske når de får vite at de skal til vår kommune som er så langt nord. De aller fleste vil helst ikke hit i utgangspunktet. Derfor er det viktig at vi møter dem og viser hva kommunen har å tilby dem, og klargjøre for dem at det er her de skal bo. De har ikke mulighet til å velge noe annet.

Dette inntrykket stemmer overens med hvordan mange enslig mindreårige reagerte da de fikk tildelt bosetting langt nord. En av dem sa der slik:

Jeg kunne ikke forstå at det kunne bo folk så høyt opp på kartet. Trodde bare det bodde isbjørner der. Det så jo ut som om det var på Nordpolen. Jeg hadde absolutt ikke lyst til å reise dit – og bo der!

Siden kommunen var forberedt på at de gjerne kom til å møte denne reaksjonen hos de som skulle bosettes hos dem, ønsket de å besøke og snakke med den enkelte på mottaket i forkant av bosetting. Da kunne de danne seg et bilde av hvem som skulle komme til deres kommune, og samtidig avklare forventninger. De bosettingsansvarlige i den lille kommunen var opptatt av å være tydelige – både i forkant av bosetting og i etableringsfasen. Ved å tydeliggjøre hva den enslige mindreårige kunne forvente fra kommunens side og hva de pliktet å bidra med selv, kunne kommunen komme potensielle misforståelser og unødig misnøye i forkjøpet.

Det er viktig at ungdommene er klar over at om de har fått tilbud om å bli bosatt i vår kommune, så er det ikke noe alternativt valg. Da må de komme hit og være her den tida de trenger støtte og oppfølging. Om de takker nei må de vite hvilke konsekvenser det kan føre med seg. I realiteten har de ikke noen valg. (Bosettingsansvarlig i liten kommune)

I tillegg til konsekvenser av å takke nei til tildelt bostedskommune, ble klar informasjon rundt økonomisk støtte fremhevet som særlig viktig.

Det er avgjørende at ungdommene vet at når pengene de har fått utbetalt for måneden tar slutt så er det virkelig slutt på pengene. Uansett hva årsaken til at de ikke har mer igjen så nytter det ikke å komme og spørre etter mer. Dette er de nødt til å lære seg umiddelbart, ellers har vi en evig diskusjon gående. (Oppfølgingsansvarlig i liten kommune)

Kommunene understreker at klar og tydelig informasjon allerede fra kontaktetableringstidspunktet bidrar til å lette oppfølgingsarbeidet og til å styre unna unødvendige konflikter. Om enslige mindreårige takker nei til å bli bosatt i den kommunen de blir tilbudt fra IMDi, risikerer de å miste rettigheter til introduksjonsprogram. Dette vil også bidra til at økonomisk stønad faller bort. Siden de er under 18 år er dette i realiteten ikke noe alternativ. Enkelte enslige mindreårige fortalte imidlertid at deres ønske om å komme i nærheten av søsken eller annen familie var blitt tatt hensyn til da de skulle tildeles bostedskommune.

Jeg ville gjerne bli bosatt i samme kommune som min storebror bodde i. Det hørte de på, og jeg fikk komme dit. Det satte jeg stor pris på! (Enslig mindreårig)

De fleste enslige mindreårige forteller at de har ønsket å bli bosatt i større kommuner og gjerne sentrale strøk i Oslo eller der i nærheten. Grunnen til dette er at de gjerne kjenner folk som bor der fra før, eller har blitt kjent med andre på mottaket som skulle bosettes på det sentrale Østlandet. Samtidig hadde mange av dem selv vokst opp i områder med tett befolkning og i store byer. Kontrasten mellom en oppvekst i en storby, som for eksempel Kabul, og norske bygder virket skremmende for flere. Samtidig var det mange av de enslige mindreårige som ønsket å fortsette å bo i kommunen eller nærområdet der mottaket lå. Dette ønsket ble begrunnet med at de allerede hadde opplevd så mange oppbrudd at det å flytte fra mottakskommune til en ny bostedskommune ble oppfattet som belastende. Flere hadde bodd ganske lenge på mottak og begynt å få en slags tilhørighet til den kommunen de oppholdt seg i. Mange kvidde seg til igjen «å starte på nytt». De enslige mindreårige sier imidlertid at ønsker som ikke handlet om familiære relasjoner stort ikke ble sett tatt hensyn til i valg av bostedskommune.

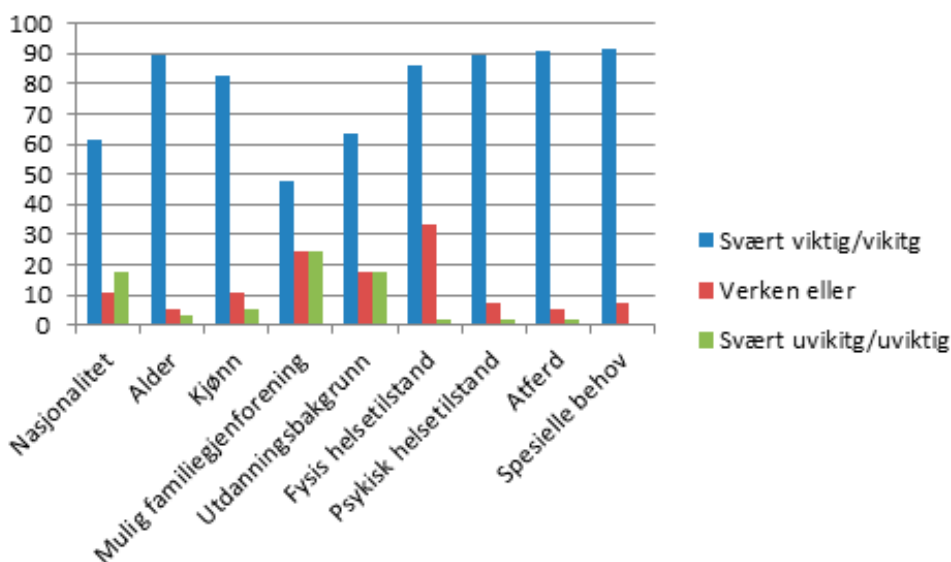
Da jeg fikk tildelt bosettingskommune var det vanskelig å tenke på at jeg skulle forlate de vennene jeg hadde fått på mottaket. Vi hadde blitt en fin gjeng og mange av dem skulle bosettes i samme kommune, mens jeg skulle alene til et annet sted. (Enslig mindreårig)

Uansett om ungdommene hadde fått tildelt den kommunen de selv hadde ønsket eller en helt annen kommune, satte de veldig stor pris på at bosetningskommunen tok kontakt i forkant av bosetting. Ungdommene forteller at de var svært spent på det nye stedet de skulle til og ønsket mest mulig informasjon om hvor de skulle bo. Når kommunerepresentantene kom på besøk fikk de mulighet til å spørre om det de lurte på, fikk se bilder og høre litt mer om hvordan det kom til å bli på deres nye hjemsted. På denne måten ble det litt lettere å forberede seg på å flytte, og det følte tryggere.

4.3 Kartleggingens betydning for valg av bo- og omsorgstiltak

For å kunne finne frem til egnede bo- og omsorgstilbud er det viktig å ha et godt informasjonsgrunnlag. Som tidligere pekt på er det flere hinder i overgangen mellom mottakssystem og bosettingskommune som kan vanskeliggjøre kartlegging av ønsket informasjon. Likevel er det noen informasjonsfaktorer som fremheves som særlig viktige før kommunen velger bolig og oppfølgingstilbud til den enkelte.

Figur 4.6 Vurderinger av ulike informasjonsfaktorerens betydning for valg av bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige flyktninger. Prosent (N= 57)



Figuren viser at bosettingskommunene vurderer de aller fleste sidene ved kartleggingsinformasjonen som viktig for valg av bo- og omsorgstiltak som velges for den enkelte. Det er særlig alder, psykisk helse tilstand, atferd og spesielle behov som peker seg ut som styrende for tilbudet som gis. Mulig familiegjennforening, nasjonalitet og utdanningsbakgrunn ser ikke ut til å ha tilsvarende betydning for valg av bo- og omsorgstilbud. Samtidig kan det være at figuren like mye gir uttrykk for hva ansvarlig bosettingsinstans i kommunene synes er viktig å vite noe om uavhengig av botilbud. I praksis viser det seg nemlig at de botilbud som finnes ute i kommunene gjerne ikke er så differensierte. Kommentarer fra kommunene viser at kommunen ofte ikke har så mange tilbud å velge mellom:

Alle bosettes i bokollektiv med forsterket bemanning. [De] flytter da i egnet botilbud etter alder og utvikling.

Barneverntjenesten har kun én type botiltak – hybel med oppfølging av miljøterapeut. Vi setter som en forutsetning for bosettingen at ungdommen må være i stand til å kunne bo selvstendig, og være fylt 17 år, for at botiltaket kan være tilfredsstillende for ungdommen.

Vi har i 2014 kun ett botiltak, og det er plass i barneverninstitusjon. Vi tilbyr oppfølging i egen bolig men det er først etter fylte 18 år.

Vi har kun ett bofellesskap for enslige mindreårige. Når de fyller 18 år ønsker de fleste å flytte ut av bofellesskapet og til hybel.

Vi ser med andre ord at valgmulighetene i mange kommuner er begrenset. Det er i stor grad botilbudene som bestemmer hvem de kan bosette – ikke det enkelte barnets behov. I mindre kommuner er dette særlig uttalt. Mange har valgt å etablere bofellesskap og søker da ungdommer som kan passe inn i et slikt botilbud. Mange ganger er det også ønskelig at de som bor sammen har samme nasjonalitet eller språklig bakgrunn. Følgende kommentar viser hvordan arbeidet med å velge ungdommer som passer inn foregår:

Vi informerer Bufetat om at vi har ledig plass i bofellesskap, info om botiltaket og utdyper litt om hvem som bor der. Deretter vurderer Bufetat om det er enslige mindreårige som de tror passer inn. Vi drøfter dette med Bufetat. I hvor stor grad den enslige mindreårige får valgmuligheter før de kommer vet vi ikke så mye om. Vi vet at noen har ønsket å komme til kommunen på bakgrunn av andre kjente her.

I de kvalitative intervjuene kommer det også frem at det ofte er mangel på varierte botilbud i kommunene. Mange har som sagt valgt å etablere bofellesskap og har kun dette som boløsning. Dette er en boløsning som de fleste kommuner vurderer

som en god måte å organisere bo- og oppfølging av mange enslige mindreårige. I enkelte kommuner tilbyr de kun hybler (med eller uten tilsyn), mens andre igjen kun ønsker å bosette enslige mindreårige i fosterhjem. Denne problematikken kommer vi nærmere inn på i kapittelet om boløsninger.

4.4 Oppsummering og diskusjon

Overgangen mellom mottak/omsorgssenter og bosettingskommune, representerer en ny fase i de enslige mindreåriges liv. De har fått avklart sin asylsøknad og skal flytte fra asylmottaket eller omsorgssenteret. For de aller fleste innebærer det at de må flytte fra den kommunen de har bodd i fram til nå. Selv om det å få tildelt en bosettingskommune betyr å gå fra midlertidighet til noe mer permanent, noe som nærmest per definisjon er positivt, innebærer det også at du forlater noe som er kjent. Dette kan skape utfordringer både for den enkelte flyktning og for kommunene. Gode forberedelser er derfor viktig for å skape så gode overganger som mulig.

I dette kapitlet har vi sett på hvordan bosettingsarbeidet forberedes og hvordan de ulike aktørene som er involvert samarbeider. Det er flere instanser som har en rolle i denne fasen, men de mest sentrale er mottak og omsorgssenter, som representerer det stedet de enslige mindreårige bor før de tildeles en kommune, og den enkelte bosettingskommune. Et viktig stikkord i denne fasen er informasjon – både om den enkelte enslige mindreårige og om kommunene de skal bosettes i. Vårt materiale viser at det foregår mye godt informasjon- og kartleggingsarbeid, men at det også er områder der det svikter. Dette gjelder særlig informasjon om den enkelte enslige mindreårige. Områdene helse og utdanning er to områder der informasjonen ofte er mangelfull. Dette kan skyldes både kapasitetsproblemer og mangelfull kompetanse blant personale.

Også når det gjelder informasjon til de enslige mindreårige om bosettingskommunen, svikter det i mange tilfeller. Dette gjelder både informasjon om kommunen som helhet og om bo- og omsorgstilbudet som møter den enkelte. Det er også verdt å merke seg at mange kommuner har spesialisert seg på én type botiltak (f.eks. bofellesskap). Enslige mindreårige som av ulike grunner ikke passer inn et slikt tiltak må derfor vente til det er ledig plass i et egnet botiltak i en annen kommune. Dette er forståelig i mindre kommuner, men det bidrar samtidig til at fleksibiliteten blir liten.

5. Bosettingsarbeid og boløsninger

En kommune som bosetter flyktninger påtar seg ulike forpliktelser i henhold til en rekke lover: Introduksjonsloven, Opplæringsloven, Barnevernsloven, Lov om sosiale tjenester i NAV, Forvaltningsloven og Helse- og omsorgstjenesteloven. Den enslige mindreårige skal sikres en likeverdig tilgang til offentlige tjenester slik at kommunene også pålegges et tolkeansvar. I tillegg kommer en del andre oppgaver som ikke er lovfestet, men som det likevel forutsettes at kommunene utfører. Førsteprioritet er å etablere et godt bo- og omsorgstilbud og å tilrettelegge et skole/kvalifiseringsløp tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger.

I følge FNs barnekonvensjon skal staten anerkjenne barns rett til utdanning og sørge for at grunnutdanning gjøres obligatorisk, gratis og tilgjengelig for alle. Det skal legges til rette for at barnet kan få utvikle sin personlighet, sine talenter samt mentale og fysiske evner. Bosetting og oppfølging av enslige mindreårige kan dermed sies å handle om både et *barnevernfaglig* og et *flyktningfaglig* ansvar. De er flyktninger og barn på samme tid, og trenger både omsorg og frihet (Paulsen mfl., 2014; Svendsen mfl., 2010). Samtidig handler det om et *inkluderings- og integreringsperspektiv*. Kommunen skal legge til rette for at de barna som bosettes inkluderes i lokalmiljøet og blir rustet til et selvstendig voksenliv i Norge.

5.1 Vurderinger av boligtilbud

Før den enslige mindreårige kan flytte fra omsorgssenter eller asylmottak, må botilbudet være på plass. Som vi var inne på i forrige kapittel varierer både behov og tilbud rundt om i kommunene. Noen steder har kommunen bare en type botiltak, mens andre kommuner har ulike typer bo- og omsorgstilbud å velge i. På spørsmål om hvem som vurderer hva som vil være egnet i hvert enkelt tilfelle, svarer to av tre kommuner at barnevernet er sentral i vurderingen av tilbudet til den enkelte. Dette gjenspeiler i stor grad barnevernets rolle i dette arbeidet, slik vi så i kapittel 3. Når det gjelder enslige mindreåriges medvirkning, svarer om lag halvparten av kommunene at de tar hensyn til de enslige mindreåriges ønsker – 38 prosent gjør dette i stor grad, 23 prosent i noen grad. Selv om altså halvparten av de enslige mindreårige ikke har særlig innflytelse på valg av botiltak mener rundt 80 prosent av de kommuneansatte

at de enslige mindreårige ble plassert i botiltak som passet til deres behov. Kun 4 prosent mente at botilbudet var lite egnet.

Når det gjelder i hvilken grad enslige mindreårige måtte bytte botiltak etter plassering, skjer dette ifølge undersøkelsen sjelden. Rundt 13 prosent svarer at de måtte bytte i noen grad, mens hele 78 prosent svarer at de i svært liten eller liten grad byttet botiltak. Ut fra kommentarene kan man få inntrykk av at det kun er i ekstraordinære situasjoner det er aktuelt å bytte botilbud:

Det ble i løpet av 2014 gjort endringer i vårt bosettingsarbeid. Det var to bofellesskap som ble avviklet som følge av en omorganisering i bydelen. De ungdommene dette berørte fikk da tilbud om andre egnede botilbud, enten i bofellesskap og noen i egne boliger. Dette gjaldt to på 17 år og tre på 18 år. De fikk fortsatt booppfølging etter flytting. Fra 2015 er det NAV som har det hele ansvaret for bosettingene av enslig mindreårige, og melder videre til barnevernet ved behov.

Hadde en ungdom (...) som måtte flyttes pga atferdsutfordringer som boligen ikke klarte å håndtere på en god nok måte. Vi har for få ulike omsorgstilbud slik at barna ikke får tilbud som er skreddersydd til deres behov, men heller må tilpasses inn i det vi har.

I noen enkelte tilfeller har det vært behov for å bytte botiltak for barn i fosterhjem. I noen få tilfeller har det vært behov for å flytte ungdom på barnevernsinstitusjon på grunn av atferd/rus.

Når kommunene skal gi et botilbud, må flere hensyn veies opp mot hverandre. De skal balansere mellom å fylle opp plassene i de boligtilbudene som kommunen har tilgjengelige, økonomiske rammebetingelser og den enkeltes behov - som de i mange tilfeller mangler informasjon om. Dette, i kombinasjon med en eventuell begrenset kommunal tiltaksvifte, bidrar til å komplisere veien til et individuelt tilrettelagt bo- og omsorgstilbud. Dersom botilbudet viser seg å være lite egnet, kan det i mange kommuner være vanskelig å finne et annet tilbud.

Om det viser seg at en person ikke fungerer så godt i et bofellesskap, på grunn av atferdsvansker, psykiske problemer eller behov for tettere oppfølging er det ikke alltid like enkelt å finne en alternativ plassering. De yngste skulle for eksempel ideelt sett mye oftere vært plassert i fosterhjem, men dette er det jo mangel på i utgangspunktet. De enslige mindreårige kommer ofte i annen rekke om vi har tilgjengelige fosterhjem. (Barnevernsansatt i bykommune)

Det kan altså være komplisert å flytte enslige mindreårige til et bo- og omsorgstilbud som er mer skreddersydd deres behov. Ofte skyldes det at tilbudene er fylt opp, andre ganger kan det skyldes at det ikke fins plasseringsmuligheter i kommunen. Om det etter hvert viser seg at den enslige mindreårige ikke passer inn i tilbudet, kan det derfor oppstå praktiske problemer med å få plasseringskabalen til å gå opp. I tillegg peker barnevernsarbeideren som er sitert over på at det også er mangel på alternative bo- og omsorgstiltak hvor enslige mindreårige prioriteres. Dette betyr i praksis at flytting ofte blir vanskelig, selv om det kunne vært ønskelig.

5.2 Boløsninger

Bolig er ikke bare en adresse og et tak over hodet. Det er også et hjem som skal gi trygghet, stabilitet, selvstendighet og fungere for sosialt samvær. En god boligløsning skal legge til rette for å ha tilgang på både omsorg og frihet, forberedelse til voksenlivet og gi muligheter for å bygge gode nettverk. På denne måten kan boligen spille en avgjørende rolle for integreringen av de enslige mindreårige. Det er den enkelte kommune som skal vurdere hvilke bo- og omsorgstilbud som passer til den enkelte.

Breddeundersøkelsen viser at *bofellesskap* uten godkjenning som barnevernsinstitusjon helt klart er det mest brukte bo- og omsorgstilbudet til enslige mindreårige. 70 prosent av respondentene svarer at det er dette botilbudet de som regel bruker. Halvparten av kommunene svarer at ofte bruker *hybel/leilighet med organisert tilsyn*. Mange kommuner har botiltak som dekker hele «tiltaksviften» og svarer dermed bekreftende på at de benytter både bofellesskap, hybler og fosterhjem. Resultatene fra breddeundersøkelsen stemmer godt overens med kartlegginger som tidligere er gjennomført⁸. Også kommentarene fra de som har deltatt i undersøkelsen støtter opp om disse funnene:

Kommunen har bare ett bofellesskap. Det er der EM bosettes, og om de i følge kartlegging, alder og samtaler med mottak/IMDI/UDI, vurderes til å ha andre behov må de til en annen kommune og vi ikke kan finne fosterhjem i vår egen.

Vår kommune er lita og med berre ein type bofellesskap, og når ein melder inn ledig kapasitet til IMDI, er det på førehand bestemt kvar ungdommen skal bu. Vi er heilt avhengige av at IMDI gjer vurderinga knytt til om den aktuelle ungdommen ønsker/har behov for bofellesskap, då vi ikkje møter aktuelle ungdommar før forespurnad om busetjing. Vi kan ved nokre høve be om å få/ikkje få ungdom med ein særskild nasjonalitet, alder etc ut frå kva som kan

⁸ Dette er tall som kommer fram i både SSBs oversikter og årsrapporter fra UDI og IMDi.

passer inn i gruppesamansetninga i bufellesskapet. Dersom ein ette busetjing ser at ungdomen av ein eller annan grunn ikkje kan bu i bufellesskapet, er løysinga å flytte ungdomen på hybel og følge han opp der. Alle ungdomane som flytter ut av bufellesskap får tilbod om oppfølging på hybel.

Til tross for at mange kommuner ofte kun har en type boløsning for enslige mindreårige og i all hovedsak benytter variasjoner av bofellesskap og hybel med tilsyn, ser vi at det også er enkelte andre typer botilbud som benyttes. 7 prosent av kommunene oppgir at de som regel benytter fosterhjem, 6 prosent benytter som regel barnevernsinstitusjon, og 6 prosent oppgir at de som regel benytter bofellesskap med godkjenning som barnevernsinstitusjon. Det er viktig å merke seg at disse siste tallene viser hva som vanligvis brukes i kommunene. Det er, som vi har sett tidligere, flere som har denne typen botiltak som en del av sin tiltaksvifte. De er lite brukt, men er en del av et repertoar som i en del tilfeller kan være egnet.

Det er verdt på merke seg at private plasseringer (hos slekt eller annet nettverk) i liten grad brukes. I barnevernet generelt er slektsplasseringer økende, mens det altså for enslige mindreårige brukes lite. Det vanskelig å si med sikkerhet hva dette skyldes. En forklaring kan selvsagt være at enslige mindreårige har mindre nettverk i Norge og at det dermed er færre personer å spille på. På den annen side var dette en relativt vanlig plasseringsform tidligere (Lauritsen mfl., 2002). Det bør derfor undersøkes nærmere hva en slik nedgang skyldes og hva som eventuelt kan gjøres for i større grad å inkludere minoritetsmiljøene i tiltaksviften rundt de enslige mindreårige.

I det følgende skal vi se nærmere på de enkelte botiltakene som var i aktiv bruk i våre casekommuner. Materialet som ligger til grunn er basert på intervjuer med både enslige mindreårige og kommuneansatte i de ni kommunene som inngår i vårt kvalitative utvalg.

Bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon

Bofellesskap oppfattes generelt som en smart måte å organisere bosetting av enslige mindreårige på når de kommer til kommunen. Her kan de ansatte lære å kjenne den enkelte å komme ganske tett innpå. Forholdene ligger til rette for å etablere faste rutiner og skape en hverdag sammen med ungdommene. Særlig gjelder dette for de bofellesskap hvor det er ansatte til stede gjennom hele døgnet. Det fremheves som positivt at det er et voksent nærvær. Flere mener at et sterkt nærvær i etableringsfasen er avgjørende for at de enslige mindreårige skal føle trygghet og kunne lære seg å kjenne den norske hverdagen, som beskrevet i følgende sitat:

Det er mye nytt som skal læres den første tiden. De skal komme seg ut i tide på skolen, ha med matpakke og sørge for å være kledd etter værforholdene. Det kan høres veldig banalt ut, men det er helt grunnleggende ting som er viktig å få på plass den første tiden.(Miljøarbeider i bofellesskap)

Innarbeiding av daglige rutiner fremheves altså som svært viktig av de som arbeider i bofellesskapene. Å stå opp i tide for å rekke skolen, spise frokost, lage matpakke. Etter at skoledagen er over er det middag, leksetid og eventuelle fritidsaktiviteter som står på programmet. Gjennom disse daglige rutinene blir omgangen mellom ungdommene og de ansatte naturlig. Mens de gjør de hverdagslige tingene sammen etableres kontakt, og gjerne en fortrolig tone. På denne måten ligger forholdene til rette for at en solid og trygg voksenrelasjon, noe som informantene mener er svært viktig i livene til de enslige mindreårige.

I etableringsfasen handler det om å skape trygghet og gi omsorg til de enslige mindreårige. De har opplevd mye usikkerhet og kanskje vært svært engstelige over lang tid. Stabilt nærvær av voksne omsorgspersoner er derfor enormt viktig. (Ansatt i bofellesskap)

Det er imidlertid ikke alle bofellesskapene som har voksne ansatte som er fast i boligen. Bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon kan også bety at det er flere enslige mindreårige som bor sammen og at oppfølgingspersonal fra kommunen fører tilsyn med dem. Det vil si at de kommer innom og kontrollerer om det går bra, om det er noe de trenger eller har behov for. De kan hjelpe til med praktiske ting og ha et visst overblikk på hvordan ungdommene fungerer og klarer seg. En slik voksenkontakt blir naturlig nok ikke så omfattende som i et bofellesskap med ansatte. I kommunene der bofellesskap med tilsyn blir praktisert vektlegges gjerne fellesskapet mellom ungdommene som en ressurs. De mener at ungdommene er flinke til å hjelpe hverandre og lære hverandre det de mener er nødvendig. Ofte plasseres nye ungdommer sammen med andre som har vært i Norge lengre, og slik overfører de erfaringer til hverandre.

De er flinke til å ta vare på hverandre. Ungdommene utvikler gjerne et godt forhold seg imellom, hjelper og støtter hverandre. Noen har vært her lenger enn andre og de viser de nyankomne hvordan ting fungerer. (Oppfølgingsansvarlig i flyktningtjenesten)

I bofellesskapene som kun har tilsyn vektlegges altså selvstendighet i større grad enn en tett voksenrelasjon. Kommuner som praktiserer denne varianten av bofellesskap mener gjerne at ungdommene slik fortære lærer å stå på egne ben på samme tid som at de har tryggheten i hverandres selskap.

Hybel med og uten tilsyn

Hybel med eller uten tilsyn brukes som oftest etter at ungdommene har bodd i kommunen over en lengre periode. Gjerne som en overgang mellom bofellesskap til en mer selvstendig tilværelse, eller før kommunen avslutter sitt omsorgsansvar. Hybelordningen blir derfor betraktet som et ettervernstiltak av mange. Hvor mye eller lite oppfølging enslige mindreårige får når de er plassert på hybel avhenger gjerne av hvor selvstendig den ansvarlige oppfølgingsinstans vurderer at ungdommene er. Det er naturlig å være tettere på ungdommer som er yngre eller som har enkelte vansker enn eldre ungdom som er på god vei inn i et selvstendig voksenliv. Slik sett varierer graden av oppfølging i hybler med tilsyn. Hybel uten tilsyn er å regne som et rent boligtilbud, der hjelpetilbudet fra kommunen er boligen i seg selv. Dette boligtilbudet gis gjerne kun til de mest selvstendige, og med mulighet for å kunne kontakte oppfølgingstjenesten selv om behovet skulle være der.

Ut fra vårt kvalitative datamateriale ser det ut til at hybel med tilsyn ikke er det mest vanlige å tilby enslige mindreårige i startfasen, men enkelte benytter denne boløsningen også til nyankomne. Enslige mindreårige som var plassert i hybel alene fra starten var skeptisk til denne løsningen, noe følgende sitater viser:

Jeg kom hit, ble hentet på flyplassen og plassert i en hybel. Her skal du bo, sa de. Det var ganske fint, men langt fra sentrum og andre folk. Når de fra kommunen hadde gått følte jeg meg redd og alene.

Jeg kom hit klokka 20:00 med flyet. Det var skikkelig kaldt. Noen hentet meg på flyplassen og så spiste vi pizza hos kommunen. De viste meg butikken, og så var jeg alene der jeg skulle bo.

Jeg skulle ønske noen var der. Jeg hadde en telefon og kunne ringe om det var noe, men hva skulle jeg si? Jeg bare sov.

Hybel med tilsyn var tidligere en mye brukt ordning (Lauritsen mfl 2002). Ordningen ble imidlertid kritisert for å gi for lite barnefaglig oppfølging, og ble i mange kommuner erstattet med boformer som ga mer og tettere oppfølging, for eksempel. Mange som ble plassert på hybel beskrev, i likhet med informantene over, ensomhet.

Det er begrenset hvor tett på oppfølgingsansvarlige kan være når de har ansvaret for flere enslige mindreårige som er plassert på ulike steder. Dette setter også grenser for oppfølgers mulighet til både å gi omsorg, «oppdra» og «føre kontroll» med hva som foregår i hverdagen. Slik sett har ungdom i mer selvstendige boformer mer frihet og selvbestemmelse enn de som bor i mer voksenkontrollerte botilbud. Samtidig vil de mangle den trygghet og omsorg som ligger i en mer kontinuerlig oppfølging gjennom hverdagens små og store gjøremål. Det kan også være vanskeligere for

oppfølgingsansvarlige å avdekke når det trengs å settes inn ekstra hjelperessurser. Når man bare er innom, kan det være begrenset hva som blir sagt og videreformidlet fra ungdommen til de voksne.

Miljøarbeiderne har ikke tid nok. Mange enslige mindreårige har mye og tenke på. Vi kan trenge mye oppfølging. (Enslig mindreårig i hybel)

Samtidig ser vi at meningene er delte. En av casekommunene som i stor grad benytter hybler med tilsyn som boløsning, mener de får ufortjent mye kritikk for sin praksis. De har et sterkt fokus på selvstendiggjøring og ansvar for eget liv:

Vi hører hele tiden at kommunen ikke kan tilby god nok omsorg når de enslige mindreårige bor alene – og ikke sammen med voksne. Men det er vi helt uenige i. (Oppfølgingsansvarlig)

Halvparten er straks 18 år. De har vært alene og klart seg selv lenge. Vi ser på de enslige mindreårige som avanserte borteboende skoleelever. (Barnevernsansatt)

De bosettingsansvarlige i denne kommunen mener de fleste enslige mindreårige klarer seg veldig godt og synes det er veldig viktig å unngå institusjonalisering. Synspunktene fra denne kommunen viser at erfaringene varierer, men at det nok også handler om at behovene til den enkelte enslige mindreårige kan være forskjellige. Jo eldre du er jo mer sannsynlig er det at en slik individuell boform kan passe. Samtidig understreker en rekke rapporter at man skal være forsiktig med å tolke selvstendighet som et uttrykk for at man rent sosialt greier seg selv (Oppedal mfl, 2009). Undersøkelsen av levekår for asylbarn, der mer enn halvparten oppga emosjonelle problemer, er også et varsko om at mange kan trenge tilgjengelige voksne (Berg og Tronstad, 2015).

Fosterhjem

Fosterhjem har i mange kommuner vært brukt som ett av flere tiltak for enslige mindreårige – særlig blant de yngste. Til tross for ambisjoner om plassering i fosterhjem med «samme bakgrunn» som den enslige mindreårige, er tilgangen på slike fosterhjem begrenset (NOU 2012:15). Dette betyr at etnisk norske fosterhjem ofte blir løsningen. Barnevernet har med bakgrunn i dette blitt kritisert fra både innvandermiljøer og forskning for at de i liten grad tar hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ved plassering i fosterhjem (Skytte, 2002; Egelund mfl., 2004; Skytte, 2008; Hofman, 2010; Backe-Hansen mfl., 2010; Norsk innvandrersforum, 2013; Paulsen, 2015; Berg, 2015). Rekruttering av fosterhjem med minoritetsbakgrunn har derfor vært et tema som har fått mye oppmerksomhet, og det er igangsatt et arbeid for å rekruttere flere fosterforeldre med minoritetsbakgrunn. I

større kommuner har rekruttering av minoritetsfosterhjem vært på dagsorden en stund. «Prokus-prosjektet» i Groruddalen (Oslo) har for eksempel gått aktivt ut og invitert innvandrerforeninger og ulike trossamfunn til å ta dette opp med sine medlemmer.

Hovedutfordringen når det gjelder fosterhjem til enslige mindreårige er imidlertid at de ofte havner «bakerst i køen» og ikke gis et tilbud om fosterhjem. En barnevernsansatt i en stor kommune sier det slik:

Det er jo diskriminering. Enslige mindreårige blir i praksis ikke behandlet som de andre barna barnevernet har ansvaret for, men kommer inn i særlige ordninger. Ta fosterhjem for eksempel. Det er ytterst sjelden at enslige mindreårige får tilbud om det, selv om vi ser at når de først får det så er det veldig vellykket. I mangelen på fosterhjem så prioriteres «våre egne».

Barnevernsarbeidere trakk flere ganger frem saker der de hadde plassert enslige mindreårige i fosterhjem som deres mest vellykkede historier. Ikke bare som en fordel med tanke på nærhet og oppfølging gjennom ungdomstiden og skolegang. Like mye fokuserte de barnevernsansatte på at fosterhjems plasseringen hadde gjort at den enslige mindreårige hadde fått et fast holdepunkt i livet sitt som gjerne fortsatt besto etter at barnevernets ansvar var utført.

Nå har han røtter, et fast holdepunkt en familie her i Norge. Det er så godt å tenke på. Han har et sted han kan reise hjem til, feire jul og vise frem barna sine. Når vi klarer å finne en familie til dem, det er det beste. (Barnevernsansatt)

Flere av de enslige mindreårige vi intervjuet ga uttrykk for at de skulle ønske de fikk tilbud om fosterhjem eller voksne som de kunne ha tettere kontakt med. Enslige mindreårige som var plassert i fosterhjem var også svært godt fornøyd med det tilbudet de hadde fått, selv om det for noen kunne vært uvant i starten, som beskrevet i følgende sitat fra en av ungdommene:

Det var rart å bo hos en norsk familie i starten. Jeg var veldig høflig og snill, spiste maten jeg fikk og tilpasset meg omstendighetene. (Enslig mindreårig bosatt i fosterfamilie)

Ungdommen over beskriver videre at hans fostermor har vært en støtte hele tiden. Hun la inn stor innsats på å lære ham norsk og følge ham opp med lekser. Samtidig fungerte ansvarsgruppen rundt ham godt, noe som hjalp både ham og fosterfamilien veldig. Hans bror, som allerede var bosatt i Norge, ble imidlertid sint på grunn av at barnevernet hadde plassert hans yngre bror i et ikke-muslimsk hjem. Samtidig var ikke broren i stand til å ha ansvaret for sin lillebror. Fosterhjem ble derfor den beste løsningen for ham – eller som han sa det selv: *Det er det beste som har skjedd meg. At jeg kom i den fosterfamilien!*

Fosterhjem i slekt og nettverk

I henhold til Fosterhjemsforskriften skal barneverntjenesten alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Flere enslige mindreårige som kommer til Norge har søsken eller slekt som har kommet til landet før dem, og i noen tilfeller bosettes enslige mindreårige hos sine slektninger. I 2005 gjennomførte SSB kartlegging av botiltak for enslige mindreårige der de viser at 33 prosent av de enslige mindreårige hadde fosterhjems plass hos slektninger, og 42 prosent av de under 15 år. I følge SSB var plassering hos slektninger mer vanlig for enslige mindreårige enn for andre fosterhjems barn. I Bufetats målgruppe (enslige mindreårige under 15 år) var 31 prosent bosatt hos slektninger i 2009, mens denne andelen sank markant til 7 prosent i 2010. I *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger – en håndbok for kommunene* forklares den relativt høye andelen slekts plassering i 2009 med at mange av de ankomne barna i 2009 hadde slektninger som allerede var bosatt i Norge, mens dette endret seg i 2010. Tallene helt tilbake til 2005 viser imidlertid en mer langvarig tradisjon for bruk av slekts plassering, men at denne trenden ble brutt i 2010 og har avtatt etter dette.

I vårt datamateriale finner vi at kun 4 prosent av respondentene svarer at slekts plassering med godkjenning som fosterhjem blir brukt ofte. Enda færre (2 prosent) svarer at slekts plassering uten godkjenning som fosterhjem er et tilbud som benyttes ofte. I casekommunene var det svært lite snakk om slekts plassering som botilbud til de enslige mindreårige. I den grad dette temaet ble berørt handlet det om plassering hos eventuelle søsken, som var kommet til Norge tidligere. Når enslige mindreårige eventuelt ble plassert i bolig sammen med søsken, var det gjerne etter et lengre opphold i et kommunalt bofellesskap. Her ble de ansatte i kommunen først kjent med ungdommen og fikk også innblikk i deres relasjon til sine eventuelle søsken. Om ungdommen selv etter en tid for eksempel ønsket å bo hos sin eldre bror, måtte barnevernet vurdere om han var en egnet omsorgsperson. I vårt datamateriale har vi både eksempler på at søsken har blitt avvist som omsorgspersoner hos barnevernet, men også godkjent som den enslige mindreåriges næreste foresatte. Ved plassering hos søsken eller slekt fortsatte oppfølgingen fra kommunens side. Den enslige mindreårige hadde gjerne fortsatt en primærkontakt som veiledet og hjalp ham i hverdagen. Oppfølgingen ble imidlertid litt mer begrenset i slike tilfeller sammenlignet med den oppfølging andre enslige mindreårige uten slektsbånd fikk. Dette syntes en enslig mindreårig gutt som bodde sammen med sin bror var synd.

Jeg ville gjerne bo sammen med broren min. Men da jeg flyttet inn til ham fikk jeg mye mindre hjelp fra barnevernet. Jeg hadde en kontaktperson jeg kunne ringe, men han hadde ikke tid til å være hos meg noe lenge. Det ble mindre hjelp med lekser, og vanskeligere å finne ut av ting. (Enslig mindreårig bosatt sammen med sin bror)

Fra barnevernets side var kanskje tanken at en bror som har bodd i Norge noen år har lært seg det som trengs og kan veilede og hjelpe sitt søsken. Og til en viss grad stemmer dette, også ut fra den enslige mindreårige sin vurdering. Likevel løfter han frem enkelte problematiske sider ved å overlate for mye oppfølgingsansvar til søsken.

Han hadde jo allerede sitt liv her i Norge og var veldig opptatt med jobben sin og hadde ting å gjøre på fritiden. Det var ikke så lett for ham å sette av tid til å hjelpe meg med lekser, eller andre ting jeg hadde behov for hjelp til. Det ble feil å mase for mye på ham. (Enslig mindreårig bosatt sammen med sin bror)

Vi ser med andre ord at det kan være utfordringer også knyttet til slektsplasseringer. Selv om det fins slektninger som er kvalifisert for oppgave, kan det være andre forhold som gjør en slik plassering mindre egnet. Men som vi har oppsummert i tilknytning til andre botiltak: Dette må vurderes ut fra den enkelte ungdommens behov og de mulighetene som fins i kommunene.

Behov for mer forskning på fosterhjem til enslige mindreårige

Våre data viser at mange enslige mindreårige etterspør tettere oppfølging og omsorg – behov som ofte kan bli ivaretatt gjennom et fosterhjem. I tillegg kan det gi en kontinuitet i oppfølgingen inn i voksenlivet og det kan skapes (eller opprettholdes) varige relasjoner. Fosterhjem brukes i dag i første rekke for de yngste enslige mindreårige. De fleste bor i etnisk norske fosterhjem.

Det foreligger lite norsk forskning på dette området – både når det gjelder fosterhjem som tiltak for enslige mindreårige generelt og om erfaringer med fosterhjem med henholdsvis majoritets- og minoritetsbakgrunn (Backe-Hansen mfl., 2010, Paulsen mfl., 2014), noe som gjør at dette er et område det bør forskes videre på. Det er enkeltteksempler som viser at norske fosterhjem kan bidra til å gi ungdommene en god start på integreringen i Norge, men det fins også eksempler som viser at ungdommer strever med å opprettholde kontakt med egen etniske gruppe hvis de bor i et norsk fosterhjem. Internasjonal forskning viser at slike plasseringer både har fordeler og ulemper (Sirriyeh, 2013). På den ene siden kan fosterhjem legge til rette for en rask tilpasning til nytt språk og kultur, samtidig som det kan sikre stabilitet, individuell omsorg og støtte. På den andre siden kan ungdommene føle seg ekskludert fra fosterfamilien, og fosterforeldrene kan mangle nødvendig kunnskap om enslige mindreåriges særskilte behov. Wade mfl (2012) beskriver at fosterforeldre med majoritetsbakgrunn ofte er usikre på hvordan de skal møte enslige mindreåriges behov knyttet til kultur og migrasjonserfaringer, mens fosterfamilier som selv har opplevd migrasjon eller hatt kontakt med innvandremiljøer føler seg sikrere i møte med ungdommene.

Bufdir har igangsatt et arbeid med å lage egne kurs for fosterforeldre til enslige mindreårige. Lauritsen, Berg og Dalby (2002) understreker at fosterhjems plassering utenfor egen etnisk gruppe må innebære at barnet på andre måter sikres kontakt med eget språklig, religiøst og etnisk miljø. Også i rapporten «Helhetlig oppfølging» (Thorshaug og Svendsen, 2014) understrekes behovet for tett kontakt med både minoritets- og majoritetsmiljøet. Det første handler om kontinuitet i forhold til egen bakgrunn og muligheter til å opprettholde bånd til egen gruppe, slekt i hjemlandet og transnasjonale nettverk. Det andre handler om å skape betingelser for integrering og inkludering i Norge. Diskusjoner med fosterhjemsforeninger i ulike deler av landet bekrefter behovet for en slik «dobbel tilnærming» (Berg, 2015; Paulsen 2015).

Hybel med husvert/vertsfamilier

«Hybel med husvert» eller vertsfamilier tilbys ungdom som kan bo for seg selv og har et ønske og behov for hjelp og støtte. Ungdommens primærkontakt har den daglige oppfølgingen, mens husvertens rolle avklares ut fra den enkeltes behov og situasjon. En egen koordinator følger opp og gir veiledning til husverten. I Trondheim kommune har de i flere år benyttet seg av denne ordningen. På kommunens hjemmesider blir husvertens oppgave beskrevet på denne måten:

Husvertens oppgaver er å skape trygghet og trivsel i bosituasjonen. Husverten blir kjent med ungdommen og ungdommen blir kjent med familielivet hos husverten. Husverten skal hjelpe ungdommen med å bli kjent i Trondheim, få nye erfaringer, delta i samfunnslivet og bli trygg på nye arenaer. Husverten bidrar til trening av språk og erfaring med nye ord og begreper. Det vil variere hvor mye tid det tar, men oppdraget som husvert innebærer ca. 4 timer pr. uke i direkteid sammen med ungdommen. Mye av kontakten mellom husverten og ungdommen skjer på hjemmebane, der det lages middag, fikses praktiske ting på hybelen, handledurer, deltagelse i nærmiljøet osv.⁹

Husvertene deltar i oppfølgingen av de enslige mindreårige og mottar en kompensasjon for dette. For å bli godkjent husvert, må man gjennom en godkjenningssprosess. Husvertene intervjues, og taushetserklæring og politiattest må fremlegges som en del av godkjenningssprosessen. Når godkjenningen er i orden, skrives det en oppdragsavtale. Avtalen skrives normalt for 12 måneder, med 1 måneds gjensidig oppsigelse. Det er mulig å forlenge husvertoppdraget inntil ungdommene fyller 20 år, og dette vil bli vurdert ut fra ungdommens behov.

⁹ <http://www.trondheim.kommune.no/content/1117752489/Informasjon-om-husvertordningen-i-omsorgsenheten>

Ordningen med husvert ligner på hybelløsninger der den enslige mindreårige blir fulgt opp av barnevernet, men i dette tilfellet er altså oppfølgingen knyttet til selve boligen og utføres av private. Ungdommer som har hatt hybel med husvert gir ordningen et godt skussmål. De føler at de har en god blanding av frihet og tilgjengelighet til voksne som bryr seg om dem og kan være der for dem når de trenger det.

Så vidt vi vet fins det ikke systematiske undersøkelser som viser hvordan ordningen fungerer. De gode erfaringene fra kommuner som allerede har benyttet ordningen er imidlertid en indikasjon på at ordningen med fordel bør prøves ut også i andre kommuner. Den passer neppe for de yngste enslige mindreårige, men for mange av ungdommene i aldersgruppa 16-18 (og eldre) kan dette være en god ordning. Den har også den fordelen at den er fleksibel og lett lar seg implementere i både små og store kommuner.

Bofellesskap med godkjenning som barnevernsinstitusjon

Det er Bufetat som gjør vedtak om godkjenning av barnevernsinstitusjon. Den enkelte institusjon sender søknad om godkjenning til det regionkontoret det geografisk hører til. Institusjonen kan bare godkjennes dersom den: a) drives i samsvar med barnevernloven og forskrifter som er gitt med hjemmel i loven, herunder forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner, b) tilfredsstiller vilkår stilt i eller med hjemmel i annen lovgivning og c) ellers drives på forsvarlig måte. Etter at godkjenning er gitt kan Bufetat når som helst, og på den måten som regionen finner hensiktsmessig, føre kontroll med at vilkårene for godkjenning er til stede. Dersom institusjonen ikke lenger oppfyller vilkårene for godkjenning, skal statens regionale barnevernmyndighet treffe vedtak om bortfall av godkjenning. Hvis særlige hensyn tilsier det, og det anses forsvarlig ut fra hensynet til beboerne, kan det i stedet fastsettes en frist for retting av de mangler som medfører at vilkårene for godkjenning ikke lenger er til stede.

Med en godkjenning som barnevernsinstitusjon settes det altså strenge krav til både kvalitet og rettsikkerhet. Samtidig blir institusjonene satt under mer systematisk tilsyns- og kontrollsystem. En av kommunene understreket viktigheten av å få bofellesskapene godkjente som barnevernsinstitusjon:

Ved å ha bofellesskapene godkjente som barnevernsinstitusjon ivaretas rettighetene til de enslige mindreårige på en helt annen måte enn når bofellesskapene mangler godkjenning. En godkjenning styrker kravene til kompetanse, ansvar for oppfølging og blir mer tilgjengelig for tilsyn og kontroll. I sum skaper dette tryggere rammer rundt de enslige mindreårige og deres hverdag. (Leder i bofellesskap med godkjenning som barnevernsinstitusjon)

For å kunne godkjennes som barnevernsinstitusjon kreves en skriftlig plan for virksomheten. I planen skal det redegjøres for hvordan institusjonen oppfyller de krav som stilles i forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner og i regelverket for øvrig. Dette tvinger kommunene til å tenke gjennom egen praksis og hvilke målsetninger de har i sitt arbeid med enslige mindreårige. Videre kreves det en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift, og tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen. Institusjonen skal også ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne. Med hensyn til kompetanse kreves det at leder minst skal ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsgutdanning i administrasjon og ledelse. Institusjonen skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.

I den casekommunen som hadde fått sine bofellesskap godkjent som barnevernsinstitusjoner, hadde de ansatte barnefaglig kompetanse. De mente at den faglige kvaliteten i arbeidet i første rekke kom de enslige mindreårige beboerne til gode, men i tillegg mente de deres kvalitetsfokus også bidro til engasjementet og yrkesstolthet hos de ansatte. Mange av de som arbeidet med de enslige mindreårige i denne kommunen hadde vært involvert i dette arbeidet i mange år, og det var lite utskifting av personalet. Når de eventuelt måtte lyse ut en ny stilling var det gjerne stor interesse fra personer med relevant og god utdanningsbakgrunn.

Eksemplet viser at det er mulig å få ordinære kommunale bofellesskap godkjent som barnevernsinstitusjon og dermed sikre en tryggere ramme rundt ungdommene sett i et juridisk, rettighets og kompetanseperspektiv. Endringer i refusjonsordningen i 2014 fra 100 % til 80 % (se kapittel 7) skaper imidlertid usikkerhet blant de ansatte om kommunen har mulighet til å videreføre dette arbeidet.

Det stilles altså høyere krav til kvalitet og et strengere tilsyn med bofellesskap som er godkjent som barnevernsinstitusjon. Kommunene må derfor stille med tilstrekkelig mange ansatte med et visst kompetansenivå og tilby løpende oppfølging og veiledning. Dette kan være utfordrende ut fra et kapasitets- og økonomisk perspektiv. Små distriktskommuner kan for eksempel ha utfordringer knyttet til å rekruttere ansatte med den utdanning som etterspørres. Samtidig øker ansatte med høyere utdanning naturlig nok lønnskostnadene, noe som kan sees på som problematisk fra ulike kommuners side. Fra et kommunalt ståsted kan det derfor være en enklere løsning å bosette ungdommene i bofellesskap uten godkjenning og slik unngå en del pålagte krav og retningslinjer. Dette kan være med på å forklare hvorfor så få enslige mindreårige plasseres i bofellesskap med godkjenning. Enda færre blir plassert i statlige barnevernsinstitusjoner som gjerne er mer rettet mot ungdom med særskilte omsorgsbehov, noe som ikke nødvendigvis er sammenfallene med enslige mindreåriges oppfølgingsbehov. Ansatte i våre casekommuner mente imidlertid at enkelte enslige mindreårige kan ha behov for et mer spesifikt rettet omsorgstilbud, men at de enslige mindreårige gjerne stilte bakerst i køen av barna i barnevernet.

5.3 Tilsyn med kommunale botiltak

Fylkesmannen skal etter lov om barneverntjenester føre tilsyn med barneverninstitusjonene. Men loven pålegger ikke fylkesmannen å føre tilsyn med kommunale tiltak, som for eksempel et bofellesskap eller en hybel når botiltaket er etablert med hjemmel i § 4-4, annet ledd. Kommunen kan føre tilsyn med et barn ved at den oppnevner tilsynsfører for barnet. Det er altså opp til kommunen selv å etablere ordninger for tilsyn som er faglig forsvarlige.

I forbindelse med kommunens søknad til Bufetat om refusjon skal kommunerevisor utføre en kontroll av hver enkelt søknad i samsvar med avtalte kontrollhandlinger (ISRS 4400). Bufetat og Riksrevisjonen har adgang til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene, jf. Bevilgningsreglementets § 10, 2. ledd og Riksrevisjonens § 12, 3. ledd. Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven, jf. Bvl. § 2-3b (Q-05/2015).

I fagmiljøene har det vært drøftet om ikke også de kommunale boløsningene burde vært underlagt en form for faglig tilsyn. I og med at bofellesskap (uten lovhemling) er den desidert mest brukte ordningene, kan det være gode grunner til å etablere en slik form for tilsyn, som også påpekt i tidligere forskning (Thorshaug mfl., 2013). En lignende diskusjon har man hatt i tilknytning til asylmottakene. Her er det UDI som fører tilsyn, men av flere er dette blitt beskrevet som en ordning der «bukken passer havresekken». I NOU 2011:10 ble det imidlertid drøftet om ikke tilsynet burde flyttes til Fylkesmannen. På tilsvarende måte kan man si at kommunale botiltak hjemlet i barnevernet burde hatt en tilsynsordning som lå utenfor kommunen selv. Kommunene ser imidlertid ikke det store behovet for en egen tilsynsordning. Som en uttrykte det:

IMDi ser jo våre resultater så om de hadde vært misfornøyd så ville de vel ikke sendt så mange hit... Samtidig er de jo veldig takknemlige for at kommuner tar imot enslige mindreårige...

Mye tyder på at både kommunene og IMDi tenker som denne informanten. Men på den annen side vil de store ankomststallene det siste året gjøre det ekstra viktig å ha ordninger som gjør at tilbudene blir vurdert. Når mange skal bosettes, kan det bli vanskeligere for den enkelte kommune å holde oversikt. Dette igjen kan aktualisere en diskusjon både om hva som er egnede boløsninger for den enkelte og om det er behov for egne tilsynsordninger.

5.4 Oppsummering og diskusjon

De enslige mindreårige er på en og samme tid både avhengige og selvstendige (Oppedal mfl., 2009). Godt bosettingsarbeid må ha dette som utgangspunkt. Man må finne en balansegang i arbeidet med den enkelte ungdommen, hvor man ikke gjør vedkommende mer avhengig av støtte enn nødvendig, men samtidig ikke overvurderer den enkeltes modenhetsnivå eller selvstendighet. På mange områder har disse ungdommene behov for oppfølging, støtte og voksenkontakt for å kunne bli selvstendige voksne.

Det er også viktig å understreke at enslige mindreårige er en sammensatt gruppe – både når det gjelder kjønn, alder og landbakgrunn og når det gjelder personlige egenskaper, erfaringer, ressurser og behov. Her er det absolutt ikke sånn at «one size fits all». Tvert imot må utgangspunktet være at det må planlegges ut fra at det er store individuelle forskjeller. Mangfoldet i bo- og omsorgsløsninger som er i bruk ute i kommunene viser at tilbudene er differensierte. Selv om vi også ser eksempler på at kommuner har spesialisert seg på en type boløsning, er den gjennomgående erfaringen at man så langt som mulig tilpasser bo- og omsorgsløsningene til den enkeltes behov. Det er mange som velger å bosette enslige mindreårige i bofellesskap. Dette har vært den dominerende boformen det siste tiåret. Spørsmålet er om denne boformen har blitt for dominerende. Flere yngre enslige mindreårige kan gjøre at fosterhjem/gruppehjem eller andre «tette» boformer kan bli mer aktuelt framover. For den eldste gruppa kan hybler med husvert være en ordning som med fordel kan supplere bofellesskapene.

6. Omsorg, oppfølging og ettervern

Å flykte alene innebærer mye usikkerhet. Man flykter fra krig og en usikker situasjon, men også inn i nye usikre situasjoner og en usikker fremtid. For å skape en god plattform i deres nye hverdag er det avgjørende at arbeidet med enslige mindreårige kombinerer det praktiske med det terapeutiske, tilsvarende det som betegnes som formell og uformell omsorg (Kohli, 2007). Et godt sosialt arbeid med enslige mindreårige har altså flere dimensjoner, som omfatter både det å bistå de enslige mindreårige med å ordne praktiske og juridiske aspekter, å hjelpe dem med å takle opplevelser fra fortiden, usikkerhet og fortvilelse, å gi dem en opplevelse av kontroll, og det handler om å hjelpe ungdommene med å gjenskape kontinuitet i egne liv; om å se fortid, nåtid og framtid i sammenheng. Oppedal mfl. (2009) peker på at en av de viktigste oppgavene enslige mindreårige står overfor er å rekonstruere sine sosiale nettverk i utlandet og etablere nye nettverk i Norge, fordi tilhørighet i og støtte fra sosiale nettverk er en av de betydeligste kildene til mestring og psykososial tilpasning.

6.1 Fokusområder i arbeid med enslige mindreårige

Lidén mfl. (2013) viser i en gjennomgang av tidligere forskning at begrepene trygghet, tilhørighet og mestring ofte kobles til et godt arbeid med enslige mindreårige, hvor mental og fysisk helse fremmes og hvor barnas ønsker om voksenkontakt, omsorg, utdanning og aktivitetstilbud imøtekommes. Samtidig må ikke omsorgsbegrepet begrenses til hjelperrollen; det omfattes også relasjoner til jevnaldrende, familie og etniske nettverk, samt skole- og fritidstilbudet i lokalsamfunnet (Lidén mfl., 2013). Også Kohli (2007) påpeker dimensjonene trygghet, tilhørighet og i tillegg muligheter til å leve et fullverdig liv som sentrale for enslige mindreåriges fungering i det nye samfunnet på sikt.

Tabell 6.1 Hovedfokus i arbeidet med enslige mindreårige. Rangering og prosent

Rangering		1 -viktigst	2	3	4	5	6	- minst viktig
1	Omsorg	51,9	14,8	7,4	9,3	5,6	7,4	3,7
2	Skole	27,8	31,5	18,5	11,1	3,7	5,6	1,9
3	Relasjon til voksne	3,8	26,4	15,1	15,1	20,8	17,0	1,9
4	Selvsten- diggjøring	7,4	11,1	24,1	16,7	13,0	24,1	3,7
5	Fritid	0	9,4	20,8	30,2	28,3	11,3	0,0
6	Nettverk	0	7,5	15,1	15,1	28,3	32,1	1,9

*Rangeringen er basert på gjennomsnittsverdien av svarene.

I vår undersøkelse ble respondentene spurt om å rangere ulike faktorer som de mente var deres hovedfokus i arbeidet med enslige mindreårige. Tabellen over viser hvordan kommunene i vår undersøkelse har rangert de ulike fokusområdene. Her ser vi at omsorg vurderes som det aller viktigste å ha fokus på i arbeidet med enslige mindreårige som er bosatt i kommunen, tett fulgt av skole. Mange av kommunene synes imidlertid det har vært vanskelig å rangere, fordi mange områder er viktige og må sees i sammenheng. Følgende knippe med kommentarer understreker dette:

Det er umulig å sette opp en rangering, da det vil avhenge av den enkelte ungdoms utfordringer, og hvor lenge han har bodd i kommunen. Generelt fokuserer vi i starten på trygghet, relasjonsbygging og struktur, skole og fritid. Etter hvert kommer nettverksbygging og selvstendiggjøring, arbeidstrening etc.

Flere fokus utføres parallelt, omsorg og trygghet er fundamentet i alt annet arbeid. Alt settes i kontekst til et helhetlig tilbud. Udiskutabelt hovedmål for den enkelte er utdanning på vei mot et selvstendig voksenliv.

Jeg synes det er vanskelig å rangere hva som er viktigst, for alt er viktig. Jeg mener det er feil å rangere dette.

Vårt overordnede mål er å bidra til at enslige mindreårige blir selvstendig og mest mulig integrert i samfunnet. Vanskelig å nummerere de ulike punktene da det alle er viktige punkter i arbeidet med enslige mindreårige

Kommentarene viser at kommunene tenker helhetlig og er opptatt av at de ulike faktorene må ses i sammenheng. Hvis vi ser på hvordan de har rangert, ser vi likevel

at 2-3 faktorer skiller seg klart ut: Omsorg, skole og voksenkontakt. 55 prosent av de spurte har rangert omsorg på første eller andre plass, 49 prosent har rangert skole på de to første plassene, mens 25 prosent har rangert voksenkontakt. Når det gjelder de øvrige faktorene (fritidsaktiviteter, nettverksbygging og selvstendiggjøring), har flertallet rangert disse på de siste plassene. Dette kan bety at disse faktorene vurderes som mindre viktige, eller det kan bety at det er noen sentrale forhold som må på plass først: Omsorgssituasjonen og skolegang. Ut fra hva kommunene har svart og det som fremkommer i de kvalitative intervjuene, er det rimelig å anta at det siste er tilfellet.

Kommentarene illustrerer også at rangeringen avhenger av hvor i prosessen den enslige mindreårige er. I starten er det i første rekke omsorg og trygghet som står i fokus, mens det i en avslutningsfase må fokuseres mer på nettverksbygging og selvstendiggjøring. Vi ser at tilnærmingen kommunene bruker i arbeidet med de enslige mindreårige hele tiden balanserer mellom omsorg og frihet, og mellom avhengighet og selvstendighet.

Omsorg, selvstendiggjøring og relasjon til voksne

De kvalitative intervjuene ga et dypere innblikk i hvordan ulike kommuner så på de enslige mindreåriges omsorgs- og oppfølgingsbehov. Særlig i den første etableringsfasen ser de fleste det som viktig å ha et sterkt fokus på omsorg og tett oppfølging. De ansatte i ansvarlig instans i kommunen og de som følger opp den enkelte ute i bolig understreker betydningen av å skape trygghet som et utgangspunkt for å lære å kjenne den enkelte. Å etablere god kontakt og en trygg relasjon fra starten av blir fremhevet som en grunnstein i det videre arbeidet med de enslige mindreårige. En miljøarbeider sa det slik: *Det handler om å se den enkelte, gå i deres tempo og ta dem på alvor.*

Fra de enslige mindreårige sin side var det ikke nødvendigvis noen bevissthet om hvilken instans de ble fulgt opp av. De var i første rekke opptatt av om de voksne rundt dem var tilgjengelige eller fraværende. For dem var miljøarbeiderne som besøkte dem på hybelen, eller de som arbeidet på bofellesskapet de viktigste voksne, og de fremhevet at en god kjemi med dem hadde stor betydning.

Det er ikke alle man går like godt overens med. Noen forstår meg bedre enn andre. Folk er jo forskjellige. Enkelte sitter bare inne på kontoret og skriver om oss, mens andre er engasjerte og er sammen med oss her i stua. (Enslig mindreårig i bofellesskap)

Enkelte kommuner ser ut til å ha et særlig fokus på at de enslige mindreårige allerede fra starten skjønner at de er unge voksne som har et eget ansvar for sin tilværelse. De mener at det er av stor betydning for det videre arbeidet at ungdommene ikke

blir vant med at det er andre som ordner opp for dem. Derfor klargjør de ansatte fra første stund hva de bosatte kan forvente seg av kommunen, og hva de har ansvar for selv. På denne måten mener de ansatte at de unngår mye av det de omtaler som «mas, misforståelser og trøbbel» knyttet til at noen mener enkelte har fått mer hjelp enn andre. De enslige mindreårig får hovedansvar for egen tilværelse, og derfor også mye frihet. Av den grunn er det viktig at de kommuneansatte heller ikke blander seg for mye opp i den enkeltes valg. De mener det blir galt om kommunen har en selvstendighetslinje som utgangspunkt og deretter moraliserer over hvordan de enslige mindreårige velger å organisere sin hverdag. En av de ansatte sier det slik:

Det er ikke noe verre at en enslig mindreårig velger å spise en Grandiosa til middag enn det er at en norsk ungdom gjør det. Sånne ting må de få velge selv. De er nesten voksne mennesker så det er viktig at de tar ansvar for eget liv, og ser konsekvenser av sine valg. Vi kan ikke overvåke dem. (Boligoppfølgingsansvarlig)

Enslige mindreårige som bodde på hybel etterlyste imidlertid tettere oppfølging og savnet gjerne å snakke med voksne over litt lengre tid enn kun rundt praktiske spørsmål. En av de enslige mindreårige sa det sånn:

Jeg skulle ønske at de som kommer innom hybelen min kunne komme litt oftere. Det kan bli veldig ensomt her, og det hadde vært fint å kunne snakke med noen. Ofte er det mest praktiske ting som å skifte en lyspære de kommer for. Jeg kunne ønske at de hadde litt bedre tid til å sette seg ned.

Flere ga uttrykk for at det virker litt tilfeldig hvordan og hvor mye de hjelp de fikk. Som en sa: *En kan få mye mens en annen får lite. Det er de ansatte som bestemmer.* Andre mente at hjelpen ble trappet ned etter hvert: *Vi fikk litt oppfølging i starten, men det blir mindre og mindre. De har ikke tid.* En annen mente at de ansatte vurderte kontakten ut fra behov og viktighet: *Om det er veldig viktig, da kommer de. Ellers ikke.*

Bak disse uttalelsene fra de enslige mindreårige høres det et ønske om mer voksenkontakt. De ønsker ikke bare besøk når det er noe spesielt som skjer, men etterlyser mer kontakt i hverdagen. Mange sier de føler seg ensomme. Dette samsvarer med det enslige mindreårige ga uttrykk for i levekårsundersøkelsen for asylbarn (Berg og Tronstad 2015).

Psykisk helse

Unge enslige flyktninger opplever mange utfordringer i hverdagen. Fysiske sykdommer vil ofte bli oppdaget og behandlet, men mer underliggende traumer eller psykiske vansker er mer diffuse. Derfor er det fare for at psykiske problemer ikke blir oppdaget tidlig nok. Det kan være vanskelig for ungdommene selv å sette ord på hva som er galt, samtidig som mange av dem kommer fra land der psykisk sykdom er et ukjent fenomen. Som presentert innledningsvis viser forskning at både gutter og jenter med innvandrerbakgrunn har høyere forekomst av emosjonelle og sosiale problem enn barn og ungdom født i Norge.

En av case-kommunene var særlig opptatt av den psykiske helsen til de enslige mindreårige og hadde hele tiden dette i fokus i sitt arbeid. Både i bofellesskap og når de senere ble overført til egne hybler hadde barnevernet, boligpersonalet og kommunens psykologtjeneste et tett samarbeid. Målet var å øke kunnskapen om psykisk helse og hvordan den enkelte kan ta vare på seg selv, styrke egen mestring og vite hvem som kan hjelpe ved behov. Dette ble sett på som forebyggende og viktig i arbeidet med ungdommen.

Ansatte i bofellesskapet fortalte at ungdommene svært ofte var opptatt av at de hadde vondt ulike steder, særlig i starten. En av de ansatte beskrev det på følgende måte:

Det er nesten pinlig noen ganger å følge dem nok en gang til legen. Det er liksom ikke måte på. Men det er samtidig viktig å ta dem på alvor, det er jo ofte uttrykk for noe annet enn det fysiske. (Miljøterapeut i bofellesskap)

Etter hvert som de hadde bodd i bofellesskapet en stund, hadde etablert en hverdag og ble mer trygge avtok også frekvensen på legebesøkene. I bofellesskapene kan det se ut til at det er lettere å få snakket med voksne siden de er til stedet hele tiden. Miljøterapeutene understreket også hvor viktig deres tilstedeværelse var ved leggetid og gjennom natten.

Det er ofte når kvelden kommer at de dystre tankene kommer. Mange har mareritt og er redde om natta. Da er det viktig at det er voksenpersoner de kjenner i umiddelbar nærhet slik at terskelen for å få prate med noen er lav. (Miljøterapeut i bofellesskap)

I andre kommuner var det ikke mulig å følge opp de enslige mindreåriges psykiske helse så tett. De ansatte var klar over enslige mindreåriges utsatthet, men de manglet på flere måter et apparat for å håndtere eventuelle vansker som kunne oppstå. Organisering av boløsninger ute i hybler vanskeliggjorde en tett oppfølging. Legetjenesten og flyktningansvarlig helsesøster i kommunen var overbelastet allerede, og kommunepsykologen hadde sluttet. Stillingen var ledig, men det var vanskelig å få

tak i kvalifiserte søkere. Dermed var psykisk helse hos de enslige mindreårige i fokus, men vanskelig å ivareta for de kommuneansatte. Om det ble avdekket svært store hjelpebehov var det mulig å søke assistanse fra andre kommuner, men avstandene var lange. I praksis var det svært få som ble henvist ut av kommunen for å få hjelp med psykisk helse.

Skole og opplæring

Det er en klar målsetting for bosettingsarbeidet at de enslige mindreårige skal bosettes så raskt som mulig etter at de har fått opphold. Bosettingstallene for 2015 viser at enslige mindreårige i gjennomsnitt ventet i fem måneder etter at de hadde fått svar på asylsøknaden. Mange av de enslige mindreårige opplever ventetiden som frustrerende, mens kommunene strever med å få på plass de tilbudene som kreves. I tillegg til bolig er skoletilbudet viktig å få på plass så raskt som mulig. Noen kommuner sier nei til å bosette enslige mindreårige dersom de har et mangefult skoletilbud. Andre kommuner tenker at det er bedre at de er bosatt i kommunen mens de venter på at skoletilbudet kommer på plass, enn at de skal ha en langvarig tilværelse på mottak.

Lang ventetid på skolestart ser ut til å være et problem i mange kommuner. Det resulterer i at det tar lang tid før ungdommene kommer ordentlig i gang med hverdagen, og det bidrar selvsagt også til å forsinke framdriften rent skolemessig. For ungdommer som kanskje allerede har mistet flere års skolegang på grunn av krig, forfølgelse og flukt, kan ytterligere forsinkelser oppleves som et stort problem (Thorshaug og Svendsen, 2014). En av de enslige mindreårige fortalte at han måtte vente 8-10 måneder før han fikk skoleplass. Andre fortalte at de bare hadde et par timers undervisning per dag hele det første året.

Dette forsinke et løp som allerede er forsinket. Det virker frustrerende og endelig å ha nådd frem, fått seg et sted å bo og så bli satt på vent igjen. Flere sier også at de har mye skolegang fra sitt hjemland, og at de kan dokumentere dette. Likevel følte mange at de måtte begynne helt på nytt, noe som var veldig frustrerende. Følgende sitat illustrerer det flere formidlet:

Tre grunnkurs pluss ett år norsk, deretter videregående skole. Da blir man veldig voksen. Vi må jo også få familie og jobb osv. før livet er ferdig! (Enslig mindreårig)

Når først skoletilbudet var på plass, syntes flere av ungdommene at den ordinære skoledagen var veldig lang. Det var som å gå fra et ytterpunkt til et annet. Skoledagene strakk seg gjerne fra 08:00 – 16:00. Det positive var uansett at lærerne var flinke, god tilgang til bibliotek og at leksehjelpen fungerte veldig godt – som en sa: *Vi lærer, og vi har det bedre enn i vårt hjemland.*

De enslige mindreårige har en nokså unison oppfatning om skolen – den er veldig viktig. De er opptatt av å lære norsk, og de er opptatt av å gjøre det bra på skolen. Skolen ble oppfattet som selve nøkkelen til en god fremtid i Norge og setter pris på mulighetene de har i Norge. De gjør det for seg selv, men også for at familien i hjemlandet skal bli stolte. En god utdanning kan også bidra til at de tjener bedre, og på denne måte kan de «betale tilbake» til familien i hjemlandet.

Skole var veldig viktig for meg. De voksne rundt meg forsto det, og tok meg på alvor. Jeg fikk tett oppfølging med leksehjelp. Det satte jeg pris på. (Enslig mindreårig)

Samtidig kan det å skaffe penger til familien i hjemlandet bli et hovedfokus for mange. For å kunne tjene mest mulig egne penger får ungdommene noen steder hjelp til å skaffe ekstrajobb utenom skole. Dette fungerer ofte, og kan være en god inngang til å etablere et sosialt nettverk. Samtidig forteller flere oppfølgingsansvarlige at det å tjene penger og jobbe ved siden av kan «ta av» og overskygge skole og lekser. Dette kan straffe seg i et lengre tidsperspektiv. Noen av de enslige mindreårige mente barnevernet burde være strengere når det gjaldt skolegang:

Barnevernet burde tvinge oss gjennom skole. Det burde være sånn at om du går på skole så får du støtte, om ikke får du ikke støtte. Skole er nøkkelen inn i samfunnet.

Skoletilbudet for enslige mindreårige avhenger av alder og skolebakgrunn. Om du kommer til Norge før du har fylt 16 år, har du rett (og plikt) til å gå i vanlig grunnskole. Dersom du er over 16 år og har fullført grunnskole i hjemlandet, har du rett til videregående skole. De fleste mangler imidlertid dokumentasjon på grunnskoleopplæringen og må som regel igjennom både norskopplæring og realkompetansevurdering før de er klare for videregående skole. De som er over 16 år og ikke har fullført grunnskolen, har rett til et tilrettelagt grunnskoletilbud som en del av voksenopplæringen (Thorshaug og Svendsen, 2014).

Skoletilbudet organiseres forskjellige rundt om i landet, og selv om Opplæringsloven gir rettigheter til både grunnskoleopplæring, videregående opplæring og voksenopplæring, er det stor variasjon når det gjelder tilretteleggingen. Et hovedskille går mellom kommuner som organiserer skoletilbudet som et segregert tilbud (opplæringstilbud som legges til egen enhet for innvandrere) og de som integrerer skoletilbudet i den ordinære skolen. Erfaringer fra kommunene viser at det er fordeler og ulemper med begge deler (Thorshaug og Svendsen, 2014). Ungdommene selv gir i stor grad uttrykk for at de ønsker å gå på skole sammen med andre (norske) ungdommer. De ser dette som en integreringsarena – et sted for å få venner. Erfaringene viser imidlertid at det skal mer til for å bli integrert enn å gå på samme skole som de på samme alder. Her er det ikke lett å finne gode løsninger, noe både elever og lærere gir uttrykk for.

Enkelte kommuner har skolene i sentrum der andre instanser er plassert, mens andre har plassert opplæringstilbudet til minoritets elever langt unna det meste. Det største ønsket fra samtlige ungdommer vi snakket med var å få gå sammen med andre norske elever på en vanlig skole. Når skolen for minoritets elever legges utenfor allfarvei og isoleres fra resten av tettstedet eller byens funksjoner syntes mange at avstanden til lokalmiljøet ble større og enda vanskeligere å overkomme. Samtidig pekte de på hvor problematisk det kunne være og faktisk nå frem til skolen på grunn av mangelfulle transportmuligheter.

Skolen er plassert utenfor sentrum av tettstedet. Det er lang vei og gå og det er ofte svært dårlig vær her. Mørketida er lang, mye is, vind og snø. Det er ikke noe særlig med fortau langs veien, og skolen ligger ved siden av en fabrikk hvor det kjører tungtransport frem og tilbake der hele dagen. Det har vært ulykker. (Enslig mindreårig)

En annen utfordring ved å isolere skole for minoritetsspråklige fra majoriteten kan være at det kan utvikle seg egen internkultur. En av våre casekommuner fortalte for eksempel om at det enkelte ganger var noen som utpekte seg selv som leder over de enslige mindreårige, gjerne på skolen. Det var ofte en religiøs leder som så til at religionen ble praktisert på riktig måte. Diskusjoner og meningsutveksling i timene på skolen kunne da bli svært begrenset. Skolen ønsket en mest mulig nøytral grunn og la derfor ikke til rette for bønn og religiøse ritualer.

Vi har vært borti flere episoder med at det har kommet inn en person som fungerer som klassens leder, eller Mulla. Det er svært ødeleggende for klassemiljøet og setter store begrensninger på den enkelte. Vi prøver derfor å ha lite fokus på religionsutøvelse i skoletiden. (Lærer på skole for minoriteter)

Skolens ledelse understreket viktigheten av å unngå at enkelte la press på andre elever, og mente derfor at en nøytral skolehverdag var det beste. Samtidig var ledelsen klar over at dette både var kritisert og applaudert fra ungdommens side. Noen satte veldig pris på en nøytral tilnærming, mens andre mislikte de religiøse begrensningene.

Den største utfordringen for de enslige mindreårige var mangel på tilrettelegging ut fra gruppas særegne behov. De fleste bruker flere år på å ta grunnskoleeksamen innenfor et vokseopplæringssystem som i utgangspunktet ble laget for helt andre grupper. De bruker lang tid og er ofte ikke klar for videregående opplæring før de er 18, 19, 20 år. Da er jevnaldrende norske ungdommer for langt i gang med høyere utdanning eller i arbeid. I mange kommuner avsluttes kontakten med barnevernet når ungdommene fyller 20 år, noe følgende eksempel illustrerer:

Da han fylte 20 år, avsluttet barneverntjenesten sine tiltak og tjenester, og oversendte ansvaret til NAV. Han gikk i 2. klasse på videregående, og

de relasjoner han hadde etablert med hjelpeapparatet ble plutselig brutt. Den økonomiske støtten fra barnevernstjenesten ble også avsluttet og han skulle fra nå av motta sosialstønad fra NAV. Dette opplevde han som helt forferdelig. Han ville på ingen måte ta imot sosialstønad som han så på som svært stigmatiserende. (Ansatt i en av case-kommunene)

Den enslige mindreårige selv beskrev situasjonen på denne måten:

Jeg ville ikke gå til NAV. Jeg ville heller sulte enn det. Det er skam. Hvorfor sluttet barnevernet å ha ansvar for meg? Kunne de ikke ventet med å avslutte til jeg var ferdig med skolen?

At barnevernet avsluttet hans sak og overførte ansvaret til NAV virket ulogisk og uforståelig for denne gutten. Konsekvensen av ansvarsflyttingen ble at han midt i det videregående skoleløpet sto på bar bakke økonomisk. Han så seg nødt til å få seg en jobb. Det var imidlertid ikke snakk om en liten deltidsjobb. For å kunne dekke sitt livsopphold ble det lange ettermiddags-, kvelds- og helgevakter. Å måtte bruke så mye tid på å tjene penger var vanskelig å kombinere med hans ambisjoner om gode karakterer og mål om å bli bygningsingeniør.

Det var vanskelig å konsentrere meg så mye om skolen som jeg kunne ønske når jeg jobbet så mye. Jeg jobbet ettermiddag, kveld og alle helger.

Eksemplet illustrerer mangel på samarbeid mellom NAV, skole og barnevern, og det viser hvor vanskelig det er å finne gode løsninger i et system som er utviklet for elever som er født i Norge og følger det ordinære løpet. Flere steder i landet foregår det nå forsøk der det lages skreddersydde løp for hver enkelt elev. Det forutsetter samarbeid mellom kommune og fylkeskommune, og det forutsetter forsøksstatus fra Utdanningsdirektoratet. Spørsmålet er imidlertid om ikke de gode erfaringene fra disse forsøkene bør få danne modell for mer fleksible utdanningsløp for innvandrerdømmere som ikke har fullført skolegang fra hjemlandet. Tilbudet bør gjelde både barn som kommer sammen med sin familie og de som kommer som enslige mindreårige.

Fritidsaktiviteter og nettverksbygging

Ungdomstiden er i seg selv utfordrende, og brytningstiden blir naturlig nok forsterket med tanke på de påkjenninger enslige mindreårige gjerne har vært gjennom. I tillegg kan de være utsatt for press fra ulike miljøer og verdsett. Et aspekt ved dette kan være skvisen mange opplever mellom de sosiale kodene i det nye landet versus de tradisjoner og spillereglene de kanskje kjenner fra eget hjemland. Foreldre og slekt er ikke sammen med dem i Norge, men kan fremdeles ha en sterk innflytelse på

deres liv. Klespåbud, utøvelse av religion og likestilling mellom gutt og jente kan være eksempler på områder enslige mindreårige kan bli utfordret på i det norske samfunnet. Det er ikke alltid enkelt å finne balansen mellom å ivareta egen identitet og samtidig bli en del av et nytt sosialt nettverk og samfunn. To av jentene vi snakket med syntes for eksempel at det var veldig vanskelig å gå på trening siden det bare fantes treningstilbud hvor både gutter og jenter trente sammen.

Det er ikke lett å finne noe å gjøre på fritiden fordi gutter og jenter blandes sammen. Vi kan ikke trene sammen med gutter. Skulle ønske det hadde vært et tilbud for bare jenter. (Enslig mindreårig jente)

Den største utfordringen er imidlertid å få innpass i fritidsaktiviteter og bli en del av det norske samfunnet. Ofte er fritidstilbudene de enslige mindreårig deltar i tilbud som kun er rettet mot denne gruppen. Det er de færreste som deltar på fritidsaktiviteter som er for alle i lokalmiljøet. Det kan være vanskelig å få innpass på det lokale fotball eller håndballaget på grunn av at de er såpass gamle. Norske ungdommer som trener fotball i 16-årsalderen er gjerne de mest ivrige og har lang fartstid. Det er ikke bare å melde seg inn i klubben og regne med at man får spille på laget. Om man som enslig mindreårig skal bli inkludert i etablerte idrettslag, forutsetter dette at man har drevet med dette tidligere og viser talent.

Det er ikke så lett å komme inn i fotballen. De andre har trent og vært med så lenge, det er liksom ikke bare å hoppe inn i det. (Enslig mindreårig)

De som selv har drevet med en idrett over tid og viser seg flinke nok til å være med på de eksisterende idrettslagene har store fordeler av dette. Ikke bare lærer de norsk raskere, men de etablerer også mye fortære nettverk med norske ungdommer. Og nettopp det å få kontakt med norsk ungdom fremheves av de enslige mindreårige som en av deres største utfordringer.

Det er veldig vanskelig å komme i kontakt med norske ungdommer. Vi går ikke på samme skole som dem, og vi har egne fritidsaktiviteter. Da er det ikke så lett å få norske venner. (Enslig mindreårig)

Mangel på fellesarenaer for fritid, i kombinasjon med segregerte skoletilbud for denne gruppa, vanskeliggjør prosessen med å etablere nettverk og få venner i det norske lokalmiljøet. Skoler og aktivitetstilbud som kun rettes mot denne målgruppen gjør at ungdommen ganske sjelden møter hverandre fysisk. Det kan bidra til en «oss» og «dem» følelse både hos de enslige mindreårige og hos de norske ungdommene, som også påpekt i tidligere forskning (Thorshaug mfl., 2010; Thorshaug mfl., 2013). Dette fører til parallelle hverdager for minoritets- og majoritetsungdom, med få møtepunkter. Da kan avstanden etter hvert bli stor, noe som kan gi grobunn for skepsis, usikkerhet og negative holdninger.

Flere av de bosettingsansvarlige i kommunene er enige med de enslige mindreårige i at dette er et vedvarende og stort problem for inkluderingen av disse ungdommene i kommunen.

Det er ikke enkelt å komme ut av den onde sirkelen med at det er egne fritidsaktiviteter for enslige mindreårige. Det er ikke så lett å få dem inn i det eksisterende tilbudet for ungdom i kommunen. Alt er allerede så etablert. Dermed mister man tilgang til viktige integreringsarenaer. (Bosettingsansvarlig i liten kommune)

Når enslige mindreårige ikke får innpass i de eksisterende fritidstilbudene, lages det gjerne treffpunkt som i praksis kun henvender seg til de enslig mindreårig. Det kan dreier seg om tilbud som egne ungdomsklubber, tilbud om fjellturer, leie av svømmehall mv. Andre tilbud/happenings legges til ferier og helligdager for å gi de enslige mindreårige et tilbud når den etablerte norske befolkning gjerne har ferie eller er sammen med familie, slekt og venner.

Det er ulike oppfatninger av hvor mye ansvar som hviler på kommunen med tanke på inkludering av enslige mindreårige i lokalmiljøet, og hvor mye ansvar de selv har for å oppnå dette. Enkelte kommuneansatte mener veldig klart at det i første rekke er de nyankomne selv som har ansvar for å integrere seg i det norske samfunnet.

Ansaret for integrering det ligger på flyktningene selv. Det er ingen andre sitt ansvar. De må tenke: Jeg må jobbe litt mer fordi jeg har «feil» navn, jeg må ta et ekstra tak for å lykkes. De som vil kan lykkes godt i det norske samfunnet. (Bosettingsansvarlig i liten kommune)

Selv i kommuner der de enslige mindreårige har kommet inn i ordinære klasser på videregående skoler, forteller de om vanskeligheter med å komme inn på den norske ungdommen.

Jeg var den eneste innvandreren i klassen på videregående skole. Det var ingen som snakket med meg. Jeg fikk aldri noen norske venner i klassen, men ble kjent med norske gjennom deltidsjobb og trening. (Enslig mindreårig)

Det at han var god i fotball kompenserte en del for at han ikke fikk noen venner i klassen. På skolen ellers hang han sammen med innvandrere som gikk i andre klasser. Men gjennom deltidsarbeid på en bensinstasjon ble han derimot mer kjent med den norske ungdommen. Det var han veldig glad for.

Jobb ved siden av skolen er noe som både de enslige mindreårige og representanter fra kommunen fremhever som positivt for integreringen. En av kommunene la stor innsats i å finne deltidsarbeid og sommerjobber til ungdommene de hadde ansvaret

for. De så at dette gjerne var nøkkelen inn i lokalsamfunnet. En av jentene vi snakket med hadde hatt sommerjobb i barnehage. Her hadde hun blitt kjent med sine kolleger, mange barn og foreldrene deres. Dermed hadde hun plutselig mange å si hei til i gatene og når hun handlet på butikken. Som hun sa det selv: *Det var veldig fint å jobbe i barnehage, jeg ble kjent med mange!*

Samtidig som arbeidslivet kan være en viktig integreringsarena, er det også mange ungdommer som sliter med å prioritere mellom jobb, skole og venner. Her opplever mange et stort dilemma. Mange ønsker seg jobb ved siden av skolegangen, både for å tjene penger, få arbeidserfaring og for å få et nettverk. Mange sender penger til familien i hjemlandet, noe som gjør at inntektsgivende arbeid oppleves som en forpliktelse. Men jobb ved siden av skolen kan gå ut over skolearbeidet. Her opplever mange et dilemma. De fleste klarer å jobbe litt, men for enkelte utvikler deltidsjobben seg til fulltidsjobb, noe som er vanskelig å kombinere med skolegangen.

En av casekommunene fremhevet folkehøgskole som et godt tiltak for å få enslige mindreårige i kontakt med andre norske ungdommer. Et år på folkehøgskole kunne være aktuelt som et pusterom i skoleløpet, eller som et ettervernstiltak etter fullført videregående skole. Opphold på folkehøgskole dekkes av staten (Q-05/2015). De kommuneansatte mente at muligheten til å gå et år på folkehøgskole virket svært positivt på den enkelte ungdom.

Året på folkehøgskole er veldig bra for disse ungdommene. Det er et år hvor de virkelig lærer å kjenne seg selv, andre norske og får gjerne gode venner.
(Kommuneansatt)

Enslige mindreårige som hadde benyttet seg av tilbudet om folkehøgskole var også svært fornøyd med opplegget. Folkehøgskoler er også tidligere brukt som tilbud til enslige mindreårige. For eksempel tilbrakte mange vietnamesiske ungdommer sitt første år i Norge på folkehøgskoler rundt om i hele landet. Erfaringene var jevnt over svært gode, og mange fikk venner for livet (Berg, 1990; 2010).

6.2 Tiltaksplaner, handlingsplaner og individuelle planer

I henhold til Lov om barneverntjenester § 4-5 skal det utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan når det fattes vedtak om hjelpetiltak (altså tiltak etter § 4-4), og tiltaksplanen skal evalueres regelmessig. Når bosettingsvedtak fattes etter § 3-4 bortfaller dette kravet og en av de bosettingsansvarlige beskrev i intervju at de bosetter etter denne paragrafen blant annet for å slippe unna kravet om tiltaksplan, da barnevernet i kommunen ikke har kapasitet til dette. I breddeundersøkelsen svarer 97 prosent at de har tiltaksplan for de enslige mindreårige som bosettes i kommunen.

I kommentarfelt og gjennom intervjuer beskrives det at tiltaksplanen er viktig som en del av dokumentasjonsarbeidet og at den brukes til å identifisere behov, planlegge frem i tid og å dokumentere hvilke tiltak som er prøvd og hvordan det fungerer, som beskrevet i følgende kommentar fra en av barnevernlederne:

Det er også viktig for internkontroll, slik at fremdrift for barna / ungdommene sikres.

En del benytter relativt overordnede og generelle tiltaksplaner, mens noen har mer konkrete tiltaksplaner med fokus på hverdagen og oppfølgingen av de enslige mindreårige. Det mest vanlige ser ut til å være at det foreligger en overordnet tiltaksplan fra forvaltningen i barneverntjenesten, mens den mer konkrete oppfølgingen nedfelles i en handlingsplan, oppfølgingsplan eller individuell plan, som illustrert i følgende kommentarer fra noen av barnevernlederne:

Saksbehandler lager tiltaksplan i samarbeid med ungdom og særkontakt. Særkontakt og ungdom lager handlingsplan sammen som følges opp i det daglige. Tiltaksplanen skal evalueres hver tredje måned, men dette skjer ikke alltid i praksis.

Tiltaksplan er den overordnede planen men den viktigste planen i arbeidet med den enslige mindreårige i hverdagen er handlingsplan. Den utarbeides i et samarbeid mellom hovedkontakt og enslig mindreårig.

Tiltaksplanen er en formalitet som er et generelt vedtak å bosette og at ungdommen får oppfølging, men sier litt om detaljer i tiltaket. Virksomheten bruker arbeidsplaner for alle ungdommene som beskriver mål og detaljert tiltak for oppfølgingen.

Ofte utarbeides de mer konkrete handlings-/oppfølgingsplanene i botiltaket/oppfølgingstjenesten, altså den instansen eller tjenesten som jobber tettest på de enslige mindreårige. En slik arbeidsfordeling kan ha både fordeler og ulemper. Det kan på den ene siden føre til at saksbehandler har mindre kjennskap til ungdommen og hvilken oppfølging som gis i praksis. På den andre siden kan det gi større muligheter for at de enslige mindreårige selv involveres i utarbeidelsen av handlingsplanene, da de enslige mindreårige oftere er i kontakt med oppfølgingspersonene og ofte kjenner dem bedre enn saksbehandlerne.

Når det gjelder involvering av ungdommene selv i utarbeidelse av tiltaksplanen, svarer 79 prosent av kommunene i breddeundersøkelsen at de enslige mindreårige involveres i svært stor eller stor grad i utformingen av sin egen tiltaksplan, mens rundt 14 prosent svarer at de involveres i noen grad. 7 prosent sier at de enslige mindreårige i liten eller ingen grad involveres i utformingen av egen tiltaksplan. I

intervjuer fremkommer noe større variasjoner, og det ser ut til at enslige mindreårige i større grad involveres i utarbeidelsen av handlingsplanene enn av tiltaksplanene, som illustrert i følgende kommentar:

Ungdommene selv er ikke så veldig opptatt av tiltaksplanen i barnevernet. Ofte utarbeides mer konkrete planer i boligene.

Altså varierer det i hvilken grad de enslige mindreårige involveres i sin sak og plan for deres hverdag. Noen av de ansatte stiller spørsmål ved hvorvidt medvirkning i utarbeidelsen av tiltaksplanen i realiteten er noen god ide, og spør: *Er de i stand til å ta de avgjørelser som er best for seg selv?* Altså kan manglende medvirkning i utarbeidelse av tiltaksplan i noen tilfeller handle om at de ansatte mener ungdommene ikke nødvendigvis er i stand til å ta avgjørelser som er til det beste for seg selv.

6.3 Medvirkning

Mulighet for påvirkning på eget liv og det å oppleve medvirkning er viktig for å føle seg verdsatt, inkludert og anerkjent som mennesker (Bessel, 2011; Paulsen, 2016b). Retten til medvirkning i eget liv er ett av grunnprinsippene i Barnekonvensjonen og i artikkel 12 påpekes det at barn har rett til å uttale seg om forhold som angår dem, og etter artikkel 12 nr 2 særlig i «rettslig og administrativ saksbehandling». Det presiseres også at det barnet sier skal *tillegges behørig vekt*. I tillegg er barn og unges rett til medvirkning nedfelt i barnevernlovens § 6-3 og det er dermed tydelige føringer både generelt og i barnevernet at barn og unge skal gis mulighet til medvirkning.

Gjennom prosjektet blir det tydelig at enslige mindreårige i begrenset grad opplever at de har mulighet til medvirkning, spesielt knyttet til de mer overordnede valgene som hvor de skal bo, hvem de skal bo sammen med osv. Både ansatte og enslige mindreårige beskriver at det generelt er mange avgjørelser som blir tatt over hodet på de enslige mindreårige. Som beskrevet er bostedskommune som oftest allerede fastlagt gjennom avtaler mellom IMDi/Buf-etat og bosettingskommune i forkant av bosetting, noe som gjør at de enslige mindreårige selv har liten mulighet til å velge hvor de vil bo. Når ungdommene kommer til kommunen er det ofte ikke så mange boløsninger å velge mellom, noe som fører til at ungdommene ofte blir plassert i det tiltaket hvor det er ledig og altså ikke gis mulighet til å påvirke valg av botilbud eller hvem de ønsker å bo sammen med. Slike opplevelser gjør at flere av de enslige mindreårige beskriver at de opplever å ha lite kontroll over eget liv. Altså gjør noen av de overordnede føringene, knapphet på ressurser og begrenset tiltaksvifte/kapasitet i kommunene at ungdommenes mulighet for medvirkning begrenses, som illustrert i følgende sitat fra en av de enslige mindreårige: *De hører på oss, men de har ikke mulighet til å gjøre noe...*

Generelt beskriver mange av ungdommene at de blir holdt utenfor i saker som angår dem selv og flere føler at de blir overkjørt og lite informert, som i følgende sitat fra to av de enslige mindreårige:

Vi vet ingenting. Vi vet ikke hva som skal skje, vet ikke hva som er våre rettigheter. Og da kan vi ikke vite hva vi har rett til heller.

Jeg fikk et skjema med spørsmål om hva jeg syns om barnevernets arbeid. Skulle rangere dette fra 1-5. Dette syns jeg var helt på tryne. Det er vel bedre å snakke sammen? Om barnevernet skal finne ut hva den andre føler – spør og lytt!

Selv om mange opplever at de i begrenset grad får medvirke ser vi også eksempler på at noen enslige mindreårige opplever medvirkning i egen hverdag, spesielt når de bor i botiltak med tett oppfølging eller i fosterhjem. De beskriver da at de er med å planlegge hverdagslige gjøremål som hva de skal spise til middag, hvor de ønsker å dra på turer osv. To av de enslige mindreårige sa:

Jeg føler at jeg blir hørt, og får være med på å lage planene.

Vi har hatt ansvarsgruppemøter siden jeg gikk i 10. klasse og fra da av har jeg vært med på mine egne møter. Det er veldig bra.

Det blir tydelig gjennom intervjuene at de enslige mindreårige som har fått medvirke er generelt mer fornøyd med oppfølgingen og tilbudet de har fått. Dette gjelder også for de ungdommene hvor de overordnede rammene har vært lagt (eksempelvis botilbud og klare regler), men hvor ansatte *innenfor* disse rammene har lagt til rette for medvirkning og tatt med ungdommene på råd. For eksempel fortalte en av ungdommene at det var faste leggetider og at de ikke fikk ha kjæreste på rommet, men at de fikk velge aktiviteter selv og at det å velge middag gikk på rundgang, noe ungdommen opplevde som «demokratisk».

6.4 Ettervern og overgang til voksenlivet

Utgangspunktet for ettervern ligger i barnevernlovens § 1-3 og regulerer barnevernets ansvar for ungdom i alderen 18- 23 år. Paragrafen inneholder tre viktige elementer: 1) De som skal ha ettervernstiltak må ha mottatt bistand fra barneverntjenesten før de fyller 18 år, 2) Ungdommen må selv samtykke til ettervernstiltak og 3) Det skal fattes enkeltvedtak ved avslag og dette skal begrunnes ut fra barnets beste (Storø 2012). I tidligere forskning påpekes det store variasjoner i ettervernstilbudet (Stein og Munro, 2008; Rogers, 2011) og det tydeliggjøres at manglende ettervernstilbud til ungdom i

barnevernet kan gjøre at denne gruppen ungdommer får en mer utfordrende overgang til voksenlivet enn ungdommer som ikke er i barnevernet (Storø, 2012; Paulsen, 2016a). Analyse av både kvalitative og kvantitative data i dette prosjektet viser at det også for gruppen enslige mindreårige er store variasjoner mellom kommunene, både knyttet til hvorvidt ungdommene får ettervern, hvor lenge ungdommene får ettervern og hvilke ettervernstiltak de får.

Både ansatte og enslige mindreårige beskriver behov for oppfølging i overgangen til voksenlivet. Overgangen til voksenlivet representerer en utfordrende tid på mange områder, og preges for de fleste ungdommer av ønsket om å være selvstendig samtidig som de har behov for støtte. Støttende sosialt nettverk er avgjørende for ungdom i overgangen til voksenlivet (Barry, 2010), og at mangel på slik støtte kan gjøre overgangen utfordrende (Paulsen, 2016a). Mange enslige mindreårige vil være i en spesielt utsatt posisjon da de ofte har manglende eller begrenset tilgang til voksne støttepersoner og som vi har sett gjennom rapporten opplever flere enslige mindreårige at det er utfordrende å opparbeide seg et nettverk. De enslige mindreårige beskriver i intervjuene at de trenger oppfølging og støtte også etter de har fylt 18 år, som illustrert i følgende sitat fra en av de enslige mindreårige: *Det er viktig å ha en person i ryggen til man er 23 år.*

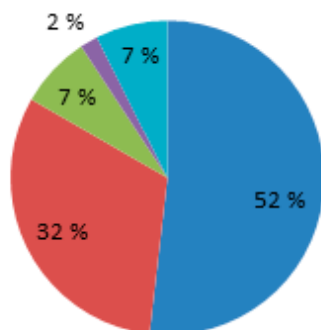
Generelt beskriver de enslige mindreårige at de veldig gjerne vil ha hjelp og at de kan føle seg overlatt til seg selv når barnevernet avslutter sin oppfølging. En av de enslige mindreårige beskriver at *man treffer en vegg når barnevernet avslutter ansvaret sitt*. Dette er gjenkjennelig fra annen forskning, hvor det påpekes at et brudd med barnevernet ofte blir oppfattet veldig «endelig» og at ungdom på vei ut av barnevernet ikke får mulighet til fleksible og gradvise overganger (Stein, 2006; Rogers, 2011; Paulsen, 2016a). For å motvirke slike tydelige brudd ble det i 2011 presisert at ungdommene skal ha mulighet til å ombestemme seg og at de bør kontaktes innen ett år etter at alle tiltak er avsluttet (Rundskriv Q-13/2011). I breddeundersøkelsen svarer over 60 % av kommunene/bydelen at dette gjøres, mens de enslige mindreårige ikke forteller om slik kontakt.

Bruk av ettervernstiltak

Blant de ansatte er beskrivelsene av ungdommenes behov varierte, men de fleste beskriver at de enslige mindreårige som regel trenger oppfølging også etter de er 18 år. Gjennom breddeundersøkelsen kommer det frem at de aller fleste kommunene svært ofte/ofte gir tilbud om ettervern, som vist i følgende figur:

Figur 6.1 Kommunenes/bydelenes bruk av ettervern til enslige mindreårige (N=55)

■ Alltid/svært ofte ■ Ofte ■ Noen ganger ■ Sjelden ■ Aldri/svært sjelden



Også gjennom intervjuene og kommentarfeltene ser det ut til å være en gjennomgående oppfatning at enslige mindreårige har behov for oppfølging etter de fyller 18 år, og at de stort sett får tilbud om dette, som illustrert i følgende kommentarer fra to av barnevernlederne:

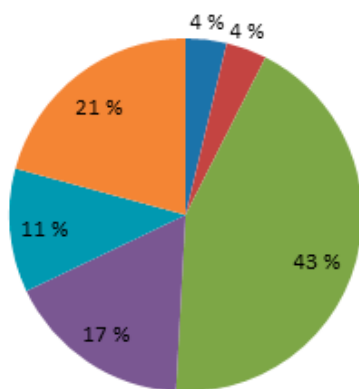
Så lenge Barnevernet og NAV har samarbeidet om bosettingene ut 2014 har alle bosatte enslig mindreårige fått tilbud om ettervern fra barneverntjenesten. Nå som NAV har helhetlig ansvar for bosettingene så får ungdommene like tett oppfølging også etter fylte 18 år og gjennom skolegang, eventuelt med overgang til arbeid. Med støttekontakt mener vi bo-oppfølging/kontaktperson i NAV. De får også økonomisk støtte frem til de selv har tilstrekkelig inntekt gjennom f.eks. ekstrajobb/jobbs eller stipend.

Alle våre får ettervern og veldig mange blir fulgt opp helt til de er 23år. Fosterhjem er et tiltak vi også har som ettervern, og som blir benyttet i flere tilfeller.

Selv om de fleste oppgir at de tilbyr ettervern, blir det tydelig gjennom analysene at lengde og omfang av ettervernstiltak henger sammen med alder, som vist i følgende figur:

Figur 6.2 Alder for når ettervernstiltak for enslig mindreårige som oftest avsluttes (N=55)

■ 18 år ■ 19 år ■ 20 år ■ 21 år ■ 22 år ■ 23 år



Ut fra breddeundersøkelsen kan vi altså konkludere at de fleste kommunene ser ut til å avslutte ettervernstiltak når ungdommene fyller 20 år, noe som også har vært synliggjort i tidligere forskning (Kristofersen 2009, Tysnes og Kiik 2015, Paulsen 2016a). Det har vært pekt på at ettervernstilbudet kan se ut til å påvirkes av kommunens økonomiske situasjon og spesielt av refusjon fra Bufetat som avsluttes når ungdommene fyller 20 år (Tysnes og Kiik 2015, Paulsen 2016a). Dette påpekes også av noen av respondentene i kommentarfeltene i breddeundersøkelsen:

Vi tilbyr oppfølging etter 18 år inntil de fyller 20 år. Det har med refusjon fra Bufetat å gjøre som faller vekk ved fylte 20 år. I spesielle situasjoner så kan vi vurdere å tilby ettervern inntil 23 år men dette er svært sjelden.

Våre ungdomar får i all hovudsak oppfølging til dei er 20 år. Ved behov kan ein få ettervern utover fylte 20 år, men då i all hovudsak som råd/rettleiing og ikkje som økonomisk stønad eller butilbod.

Vi følger opp alle enslige mindreårige som ønsker det frem til 20 år så sant de velger å bo i kommunen. Dersom de velger å flytte til andre kommuner følger vi bare opp med råd og veiledning. De kommer på besøk og lignende.

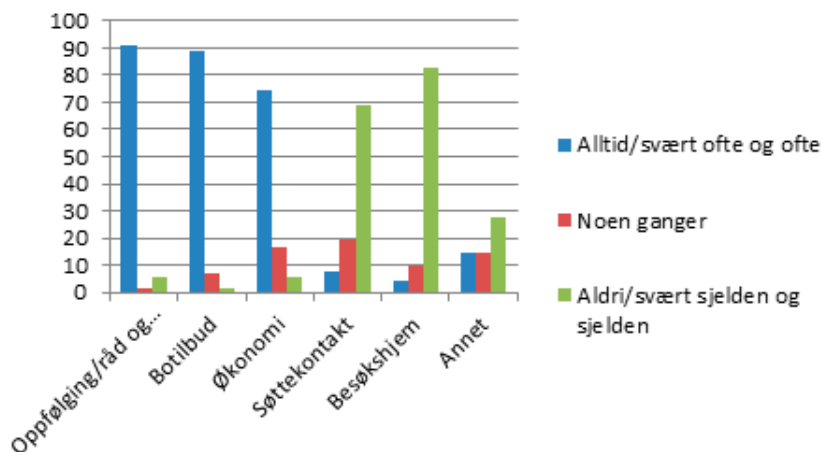
I bivariate analyser finner vi at mindre kommuner praktiserer lengre ettervern enn de mellomstore og store kommunene. Gjennomsnittlig tilbyr små kommuner ettervern 1,5 år lengre enn mellomstore og store kommuner. Lengden på ettervernstilbudet har også sammenheng med den økonomiske situasjonen i kommunene. Sjekker

vi mot driftsresultat i de ulike kommunene så viser tallene i undersøkelsen at jo dårligere økonomi kommunen har jo tidligere avsluttes ettervernet¹⁰. Altså er det klare indikasjoner på at økonomi påvirker ettervernstilbudet ungdommene mottar. Enten direkte, som ved avslutning av tiltak ved 20 år på grunn av refusjonsordningen, eller indirekte, ved at tilbudet begrenses på grunn av generell mangel på ressurser i barnevernet og/eller tiltakene. Dette så vi også eksempler på i de kvalitative intervjuene, blant annet i følgende eksempel:

De får seks måneders ettervern av bofellesskapet etter at de har flyttet ut. Vi får ikke betalt for dette ettervernet, så det går på bekostning av de øvrige ressursene på avdelingen.(Miljøarbeider i bofellesskap godkjent som barnevernsinstitusjon)

Hva ettervernstiltakene og oppfølgingen innebærer varierer, både mellom de ulike kommunene og fra ungdom til ungdom. Ofte overføres ansvaret for oppfølgingen til ulike oppfølgingstjenester/ miljøarbeidertjenester i kommunen, eller til flyktningsjenesten. Altså har barnevernet fattet det formelle vedtaket, men oppfølgingen blir gitt av andre instanser/ tjenester. Gjennom breddeundersøkelsen kommer det frem at de mest brukte ettervernstiltakene er «oppfølging/råd og veiledning» i tillegg til «botilbud» og «økonomi»:

Figur 6.3 Kommunenes/bydelenes bruk av ulike typer ettervern i arbeidet med enslige mindreårige (N=55)



¹⁰ Vi har ikke gjennomført analyser på sammenhengen mellom folketall og driftsresultat.

Gjennom de kvalitative intervjuene og kommentarfeltene i breddeundersøkelsen kommer det frem at innholdet i de ulike tiltakene varierer i omfang og innhold. Oppfølging/råd og veiledning spenner fra oppfølging ukentlig til faste tidspunkt, til at ungdommen blir oppringt en gang i måneden for å høre hvordan det går. Flere kommuner har oppfølgingstjenester for enslige mindreårige hvor egne oppfølgingspersoner/ miljøterapeuter følger opp ungdommene som har ettervernstiltak. Oppfølgingen kan bestå i råd og veiledning knyttet til bolig, økonomi, leksehjelp, bistand i praktiske spørsmål osv. Også tiltaket «botilbud» er variert og omfatter alt fra kun dekning av utgifter til boligen, til bolig med døgnbemanning. I noen kommuner representerer botiltaket en slags «base» hvor ungdom som har flyttet ut av botiltaket kan komme tilbake for å søke råd eller bare være sammen med noen, som i følgende eksempler:

Vi legger til rette for at botiltaket kan være et sted å søke råd og eventuelt søke sosialt familiefellesskap i overgangen til studenttilværelse og voksenliv.

Vi har en årlig julefest hvor alle som har bodd hos oss er invitert.

Kategorien «annet» viser til svært ulike tiltak og ulik oppfølging, blant annet som beskrevet i følgende kommentar:

Med «annet» mener vi oppfølging av miljøterapeut, leksehjelp, arbeidstrening, hjemmebesøk samt tilbud om deltakelse i EM-basen: middag 2 ganger i uka, fritids-, helger- og ferieaktiviteter, uformelle samtaler med ansatte i EM-team, sosiale samvær med andre EM mm.

Når det gjelder tiltaket «økonomi» kan dette omfatte både støtte til eksempelvis husleie, livsopphold, fritidsaktiviteter, ferie og skolebøker. I noen kommuner beskriver ansatte både i kommentarfelt og i kvalitative intervjuer at ansvaret for husleie og livsopphold overføres til NAV, eller at det er et ønske om en slik overføring. Dette begrunnes ofte i at det økonomiske er NAV sitt ansvar eller at de ansatte anser at ungdommen vil ha behov for langsiktig økonomisk støtte fra voksentjenestene. Flere beskriver at de prøver å få til et samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV i overgangen til voksenlivet, som illustrert i følgende kommentar fra en av barnevernlederne:

NAV har overtatt ansvar for økonomiutbetalingene til ungdommene fra de fyller 18 år dersom de skal flytte ut fra bofellesskapene. Ettervernsavdelingen følger opp ungdom med råd og veiledning.

Et samarbeid som illustrert i eksemplet innebærer altså en deling av ansvar mellom barnevernet og NAV, hvor NAV har det økonomiske ansvaret og barnevernet har den daglige/løpende oppfølgingen. Generelt ser det ut til at det vanlig at barnevernet samarbeider med andre instanser i ettervernsarbeidet, både skole, helse, flyktningtjenesten og ulike oppfølgingstjenester. I breddeundersøkelsen svarer ca 70 % av kommunene at ungdommene ofte eller noen ganger mottar oppfølging fra andre instanser etter de har fylt 18 år. Tidligere forskning påpeker at det er av stor betydning

at samarbeidet mellom barnevern og andre tjenester fungerer godt for ungdom i overgangen til voksenlivet, og at det ofte er behov for tiltak fra ulike tjenester samtidig, blant annet fordi de kan representere ulike former for støtte (Oterholm, 2015; Paulsen, 2016a).

6.5 Oppsummering og diskusjon

I dette kapitlet har vi hatt fokus på hvordan enslige mindreårige følges opp i kommunene. Vi har sett nærmere på sentrale områder i de enslige mindreåriges liv, og vi har undersøkt i hvilken grad de enslige mindreårige selv har innflytelse på tiltak som iverksettes. Bildet som tegnes er sammensatt, men når det gjelder faktorer som vurderes å ha stor betydning for den enkelte er det tre områder som peker seg ut:

1. Omsorgssituasjon
2. Skole og opplæring
3. Voksenkontakt

Andre områder, som for eksempel venner og fritidsaktiviteter, ble av ungdommene vurdert som mindre viktige. Både ungdommene og de ansatte peker imidlertid på at de ulike faktorene henger sammen og at det derfor er vanskelig å peke på enkeltområder som er viktigere enn andre. Flere understreket at dette feltet forutsetter en *helhetlig tilnærming*. Innenfor en slik helhetlig tenking ble skolegang sett på som helt avgjørende. De fleste enslige mindreårige har måttet avbryte skolegangen i hjemlandet på grunn av krig og flukt. Det gjør det ekstra viktig å komme i gang med utdanningen så snart som mulig etter bosetting. Intervjuene både med de enslige mindreårige og de kommuneansatte viser imidlertid at det er store utfordringer når det gjelder å tilrettelegge et tilbud som er tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger. Selv om opplæringsloven gir klare rettigheter til skolegang, er organiseringen i liten grad tilpasset målgruppa. Dette skaper utfordringer både for den enkelte enslige mindreårige og for de som skal tilrettelegge tilbudet.

Et helhetsperspektiv på arbeidet med enslige mindreårige forutsetter at man både har fokus på sentrale livsområder og på selve livsløpet. Mange enslige mindreårige er i slutten av tenårene når de bosettes i kommunene og er bare så vidt i gang med skolegangen når de når myndighetsalderen. Etter dette kan det fattes vedtak om ettervern fram til ungdommene er 23 år. Våre tall viser at de fleste kommunene avslutter tiltakene før dette. For mange av ungdommene betyr dette at de mister den tette forankringen barnevernet representerer på et sårbart tidspunkt i livet. De står foran mange viktige fremtidsvalg, både når det gjelder videre utdanning, arbeidsliv, bolig og familieliv. Uansett om dette er valg den enkelte må ta selv, vil nære omsorgspersoner representere en trygghet når man står overfor viktige overganger. Her kan ettervernet spille en viktig rolle.

God oppfølging er en investering i ungdommenes fremtid. Ungdommenes beskrivelser av egen situasjon bekrefter det mange har sagt tidligere: De er både avhengige og selvstendige. Denne dobbeltheten må også gjenspeiles i kommunenes tilnærming til denne gruppa. Det gjøres mye godt arbeid ute i kommunene, men det er også områder der kommunene har et potensial for forbedringer. Et område som peker seg ut er ungdommenes medvirkning i beslutninger som vedrører dem selv. Barnevernloven pålegger kommunene å legge til rette for medvirkning. For ungdommer som kommer fra samfunn der det i liten grad er tradisjon for å la barn og unge medvirke i beslutningsprosesser, er det særlig viktig å ha fokus på dette. I tillegg til at det er et krav i loven, er det en viktig del av både sosialiserings- og integreringsprosessen.

7. Kommuneøkonomi, tilskudds- og refusjonsordninger

Å bosette enslige mindreårige krever et mer omfattende tjenestetilbud enn det som må til for å bosette voksne flyktninger. For å kompensere for dette mottar kommunene et større tilskudd når de bosetter enslige mindreårige enn ved bosetting av voksne. I tillegg til det ordinære integreringstilskuddet mottar kommunen altså et særskilt tilskudd. I følge rundskriv Q-05/2015 er målet med tilskudds- og refusjonsordningene å bidra til at enslige mindreårige asylsøkere som har behov for tiltak etter barnevernloven får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og gis trygge oppvekstvilkår. Det ytes refusjon frem til barnet fyller 20 år. De økonomiske ordningene skal også bidra til å få gjennomført en rask bosetting.

7.1 Refusjonsordninger og statlige overføringer

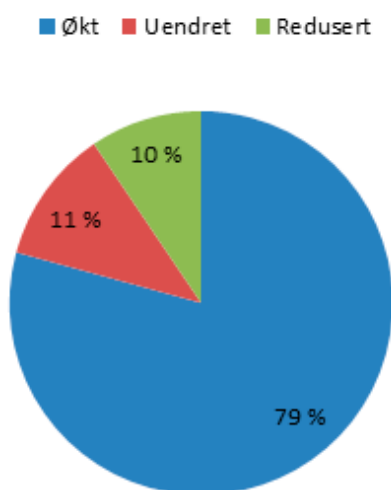
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger utgjør kr 207 000 i 2016. Kommunene vil i tillegg motta 100 000 kroner per enslige mindreårige flyktning som blir bosatt i 2016. Hele beløpet utbetales i bosettingsåret, uavhengig av tidspunkt for bosetting (IMDi, 3/16). Utover dette kan kommunene søke om refusjon for utgifter som er knyttet til plassering av enslige mindreårige i kommunale barnevernstiltak. Refusjonen dekker vedtak etter barnevernloven §§ 4-4, 4-6, 4-8, 4-12. Dette inkluderer blant annet bemannede bofelleskap, fosterhjem og hybler med tilsyn. Før 2014 fikk kommunene refundert 100 % av sine utgifter til barnevernstiltak, men i 2014 ble refusjonen redusert til 80 %. Endringene bidro til at alle kommuner som hadde utgifter som utløste refusjon, det vil si kommuner som i iverksatte barnevernstiltak, fikk relativt store egenandeler. Egenandelen var på 16 600 kroner per barn per måned i 2015.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige etter barnevernslovens § 3-4 unngår egenandel, da dette ikke regnes som tiltak, men de utløser heller ingen refusjon. Disse kommunene vil da forholde seg til de andre tilskuddene som overføres fra staten og tilpasse tilbudet de enslige mindreårige mottar innenfor disse rammene. Bufetat, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Riksrevisjonen kan iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 10

annet ledd og riksrevisjonslovens § 12 tredje ledd. Fylkesmannen skal dessuten føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven, jf. bvl. § 2-3b.

I breddeundersøkelsen har vi sett på hvordan barnevernledere vurderer utviklingen av kommunens utgifter knyttet til å bosette enslige mindreårige flyktninger. Figuren under viser svarfordelingen på dette spørsmålet.

Figur 7.1 Vurdering av kommunens/bydelens utgifter til bosetting av enslige mindreårige de siste fem årene. Prosent (N=55)



79 prosent av de bosettingsansvarlige oppgir at kommunens utgifter knyttet til bosetting av enslige mindreårige har økt de siste fem årene. 10 prosent mener utgiftene er redusert, mens 11 prosent vurderer dem som uendret.

Bufetat og barneverntjenestene fikk, som beskrevet, et større ansvar for å bosette og følge opp enslige mindreårige i kommunene fra 2007. Dette gjaldt i første rekke barn under 15 år, men som vår undersøkelse har vist kan det se ut til at flere kommuner forankrer sitt arbeid med enslige mindreårige i barnevernsloven uavhengig av deres alder. Tidligere undersøkelser viser at barnevernet som ansvarlig instans fører til tettere oppfølging og et styrket omsorgstilbud til de enslige mindreårige (Econ, 2007). Det er naturlig at et mer solid tilbud også bidrar til at utgiftene blir større og kan forklare hvorfor mange svarer at utgifter til bosetting av enslige mindreårige har vært økende. Endring i refusjonsordningen er en sannsynlig forklaring på at så mange av kommunene vurderer at utgiftene har økt. Dette kommer også tydelig frem i kommentarene knyttet til spørsmålet om kommunens vurdering av sine utgifter.

Da kommunen har valgt å bosette i boliger med heldøgnsstilsyn slo reduksjonen i refusjonsordningen svært kraftig inn. Det koster kommunen 2,4 millioner i året og drifte boligene (2 stk) 11 plasser. Vi mener at de aller fleste av de enslige mindreårige har behov for tett oppfølging, men ser at med dagens innretning på refusjonsordningen har vi ikke økonomi til å gjøre det når vi nå bli bedt om å ta imot flere.

Det er svært uheldig at refusjonen har blitt redusert, i tillegg til at kommunal egenandel stiger hvert år. Bufetat har også strammet inn /har strengere tolkning av betalingsrundskrivet enn før, ifht. hva som dekkes i hht refusjonen.

Hver bosetting av enslig mindreårige i bofellesskap koster kommunen ca. 350.000.- pr år utover tilskudd/refusjon.

Virksomheten har måtte redusere bemanningen fra 30 til 20 årsverk etter endring av refusjonsordningen, og hadde et merforbruk på ca 1,7 mill i 2014.

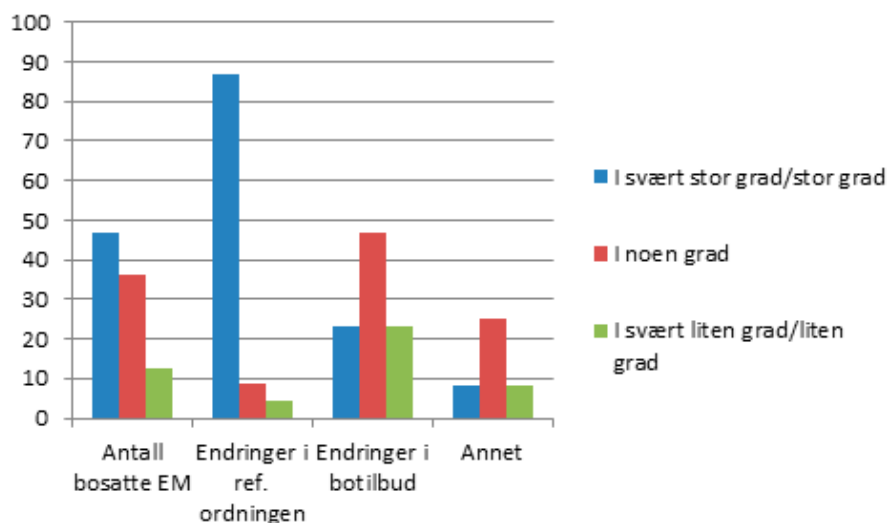
Alder og bakgrunn har også innvirkning på hvilke tiltak som må iverksettes og hvor omfattende hjelpetilbudet bør være. Flere av kommentarene knyttet til kommunens utgifter peker på hvordan endringene og innretningen på de økonomiske ordningene har endret forutsetningene for å ta imot de yngste og mest hjelpetrengende barna.

Integreringstilskudd får kommunen i 5 år, og refusjonsordning til de er fylt 20. Det betyr at å ta inn ungdom under 15 år påfører kommunen atskillige større utgifter, da de er lenger i systemet enn f.eks. ved mottak av 17-åringer. Ungdommens fungering og behov for oppfølging vil også spille inn. Erfaring viser at mange av dem har behov for omfattende og riktig hjelp, som medfører utgifter i forhold til ansatte og den kompetansen de bør ha.

Vi har bosatt svært små barn og da forsvinner integreringstilskuddet før de har flyttet for seg selv.

Integreringstilskuddet er høyt de første årene og reduseres deretter. Det er svært kostbart for kommunene å bosette unge enslige mindreårige fra omsorgssenter.

Figur 7.2 Faktorer som påvirker kommunens/bydelens utgifter knyttet til enslige mindreårige. Prosent (N= 36)



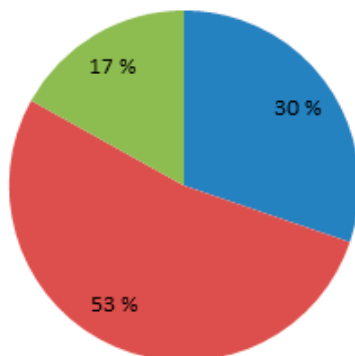
Kommunene står fritt til å organisere sitt bosettingsarbeid. Noen velger ikke å iverksette barnevernstiltak, noe som kan forklare hvorfor 11 prosent mener utgiftene er uendret og 10 prosent mener kostnadene er redusert. En annen forklaring kan være at kommunene velger å bosette eldre ungdommer, noe som påvirker utgiftene knyttet til denne målgruppa.

Figur 7.2 tyder på at de statlige overføringene og innretningen på de økonomiske ordningene har stor innvirkning på kommuneøkonomien. Som kommentarene fra de kommuneansatte over illustrerer er det derfor naturlig at kommunene tilpasser sine tiltak og omsorgstilbud på en slik måte at de ikke går i minus på sine budsjetter. På denne måten blir utformingen på tilskudds- og refusjonsordninger en viktig og styrende faktor når kommunene vurderer tjenestenivået til enslige mindreårige.

Figuren 7.3 viser hvordan respondentene fordeler seg i spørsmålet om i hvilken grad de vurderer integreringstilskuddets og refusjonsordningens dekningsgrad av kommunens faktiske utgifter ved bosetting av enslige mindreårige.

Figur 7.3 Kommunen/bydelenes vurdering av om integreringstilskudd og refusjonsordningen dekker faktiske utgifter ved bosetting av enslige mindreårige. Prosent (N= 55)

■ I svært stor grad/stor grad ■ I noen grad ■ I svært liten grad/liten grad



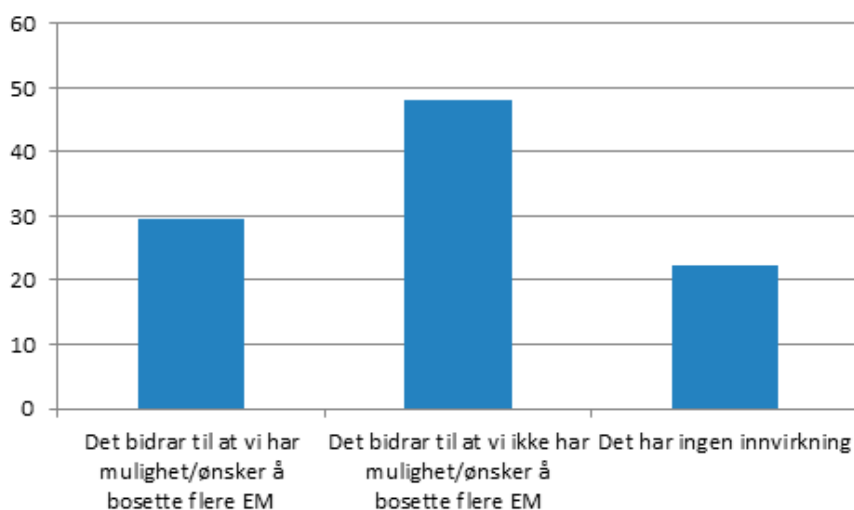
I undersøkelsen svarer 30 prosent at integreringstilskuddet og refusjonsordningen i svært stor eller stor grad dekker kommunens faktiske utgifter ved bosetting av enslige mindreårige. 53 prosent svarer at utgiftene dekkes i noen grad, mens kun 17 prosent svarer at de dekkes i svært liten eller liten grad. At 83 prosent av de bosettingsansvarlige er relativt fornøyd med den økonomiske kompensasjonen fra staten tyder på at de statlige ordningene i stor grad dekker de faktiske utgiftene. Dette kan virke overraskende på bakgrunn av at nærmere 80 prosent svarte at utgiftene til arbeidet med enslige mindreårige hadde økt de siste fem årene. Her pekes det på at endringene i refusjonsordningen er den faktoren som har størst innvirkning på kostnadene. Når de altså likevel mener de statlige overføringene dekker de faktiske utgiftene, kan dette tyde på at de har tilpasset utgiftsnivået til de nye tilskuddsrammene. Vi ser for eksempel at enkelte kommuner har valgt å organisere arbeidet med enslige mindreårige utenfor barneverntjenesten. Som en av de ansatte sier: *Utgiftene var høyere da barneverntjenesten hadde ansvaret*. Hvorvidt dette har bidratt til et lavere omsorgsnivå og en reduksjon i kvaliteten på tjenestene, har vi ikke grunnlag for å si noe sikkert om. Vår undersøkelse ble gjennomført kort tid etter at refusjonsordningen ble lagt om, noe som gjør at erfaringsmaterialet er begrenset. Framover blir det imidlertid viktig å følge med på at omleggingen av tilskuddsordningen bidrar til at barnevernet får en mindre rolle i dette arbeidet. Dette vil i så fall representere et brudd både med statlige anbefalinger og forskningsrapporter som siden tidlig på 2000-tallet har understreket behovet for et barnefaglig og barnevernfaglig fokus i arbeidet med enslige mindreårige (Barne- og familiedepartementet 2001, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011, Lauritsen mfl. 2002; Eide og Broch 2010; Lidén mfl 2013, Paulsen mfl. 2014).

Kommuneøkonomi og de statlige overføringene kan antas å påvirke på flere måter. At hele 30 prosent svarer at de statlige overføringene i svært stor eller stor grad dekker kommunens utgifter, indikerer at det å bosette flyktninger også kan være en ressurs for enkelte kommuner og at inntektene fra bosettingsarbeidet utgjør et viktig bidrag til økonomien om man tilpasser tilbudet. En beslutning om å bosette flyktninger forutsetter at kommunen er i stand til å dekke behov på flere velferdsområder samtidig som flyktningene kan bidra i løsningen av lokale utfordringer. Ifølge Steen (2009) er det vanlig at kommuner i Nord-Norge ser bosetting som en mulighet til å opprettholde folketallet. Samtidig viser tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) at for eksempel Finnmark opplevde mer sekundærflytting fra fylket sammenliknet med landsgjennomsnittet i perioden 2003–2011 (Andersen 2013:24).

7.2 Økonomiske virkemidler som styringsverktøy

Endringer i organisering og ressurser kan påvirke kommunens handlingsvilje til å ta imot enslige mindreårige. Kommunens generelle erfaringer med bosetting og integrering av innvandrere og flyktninger har også innvirkning. Videre fremheves mangel på egnede boliger ofte som en faktor som gjør det vanskelig for kommunene å bosette flyktninger. Ressurssituasjonen i velferdstjenestene og eventuelt press på de involverte instanser som jobber med integrering i kommunen påvirker tilbudet som gis enslige mindreårige, men har også noe å si for kommunens bosettingsvilje. Samtidig har økonomi og statlige overføringer stor betydning.

Figur 7.4 Hvordan refusjonsordningen påvirker kommuners/bydelers vilje til å bosette enslige mindreårige fremover. Prosent (N= 54)



Breddeundersøkelsen har vist at utformingen på statlige overføringer, og særlig refusjonsordningen har innvirkning på kommunens utgifter og derfor også tilbudet som er aktuelt å tilby enslige mindreårige. Figur 7.4 viser at refusjonsordningen også påvirker kommunenes vilje til å bosette enslige mindreårige fremover. Nærmere 50 prosent sier refusjonsordningen bidrar til at kommunen ikke har mulighet eller ønsker å bosette flere, mens nesten 30 prosent sier det motsatte. I overkant av 20 prosent mener at refusjonsordningen ikke har noen innvirkning på deres vilje til å bosette.

Disse svarene kan igjen være et uttrykk for at kommunene tilbyr ulike omsorgstilbud til enslige mindreårige. I kommuner som ikke iverksetter barnevernstiltak vil ikke refusjonsordningen spille noen rolle fordi de ikke har et tilbud som aktiverer krav om refusjon. Hvorfor 30 prosent mener at refusjonsordningen bidrar til at de ønsker å bosette enslige mindreårige, kan virke overraskende med tanke på økt egenandel for kommunene. Det kan imidlertid være et uttrykk for at noen kommuner har funnet måter å tilpasse sitt tilbud på slik at det økte integreringstilskuddet fra staten og de særlige tilskuddene som er knyttet til å bosette enslige mindreårige kompenserer for de økte egenandelene. Dersom kommunen ikke mottar noen refusjon, men kun integreringstilskudd og særtilskudd fra IMDi, har de økonomiske tilskuddene økt sammenlignet med tidligere ordninger. Følgende knippe med uttalelser fra kommunene viser hvordan de vurderer tilskuddsordningene:

Vi mottar kun integreringstilskudd og ekstratilskudd for enslige mindreårige fra IMDi.

20 prosent egenandel skaper kilde til kutt i kommunens prioriteringer overfor botiltakene.

80 prosent refusjon istedenfor 100 prosent har skapt store utfordringer for kommunen. Det er spørsmål om hvor lenge kommunen er villig til å gå med underskudd over lenger tid er ikke godt å svare på.

Bosetting av enslig mindreårige er i utgangspunktet et underskuddsprosjekt. Dagens egenandel på 20 prosent vedrørende refusjon medvirker ikke til hverken politisk eller administrativ vilje til ytterligere bosetting.

Tidligere undersøkelser viser at kommuner der barneverntjenesten har hovedansvaret for enslige mindreårige har gjennomsnittlig høyere utgifter til bo- og omsorgstiltak. De har også bedre kvalitet i arbeidet, enn kommuner hvor hovedansvaret ligger hos flyktningtjenesten (Econ, 2007). Som vi har vist i denne evalueringen blir ofte vedtak om botiltak og oppfølging i kommunene hjemlet i barnevernloven, men det er ikke dermed sagt at barnevernstjenesten er hovedansvarlig for enslige mindreårige. Helhetlig oppfølging av enslige mindreårige er naturlig nok avhengig av et tett samarbeid mellom ulike etater. Samtidig er det helt avgjørende at det eksisterer en

koordinerende instans for å få til et godt samarbeid. Når de økonomiske insentivene straffer kommuner som iverksetter barnevernstiltak og belønner kommuner som finner alternative løsninger, kan ansvaret fragmenteres. Da velges gjerne de løsningene som får kommunebudsjettet i balanse – ikke nødvendigvis ordninger som er optimale ut fra de enslige mindreåriges behov. Sett fra kommunenes side kan dette være forståelig, men vurdert ut fra hva den enkelte enslige mindreåriges behov, er dette en lite gunstig løsning.

Etter at refusjonsordningen ble redusert til 80 prosent har kommunens utgifter knyttet til bosetting økt med flere millioner hvert år. Dette fører til at det er usikkerhet knyttet til om kommunene vil fortsette å ta i mot enslige, mindreårige flyktninger. Vi tar i mot mange med sammensatte behov som vil ha behov for langvarig oppfølging utover 5 årsperioden til tilskudd 2 som igjen fører til utgifter for kommunene. Dette kan gå utover kommunens evne og vilje til å bosette de yngste og de med sammensatte behov for oppfølging. De siste innskrenkningene i refusjonsordningen som omhandler administrasjon gjør det til en umulig oppgave å bosette mange ungdom. Det er mange ansatte i tiltakene og dette krever administrasjon og oppfølging av personalet. I tillegg har administrasjon oppgaver direkte knyttet til ungdommen som ikke blir ivare tatt av andre.

Mange enslige mindreårige sliter med seinvirkninger etter krig, forfølgelse og flukt (Oppedal mfl., 2009; Berg og Tronstad, 2015). De bekymrer seg for situasjonen i hjemlandet, for familiemedlemmer og venner som de ikke har hørt fra på lenge, og de bekymrer seg for fremtiden. Det kan gi seg utslag i søvnproblemer, gjenoppleveling av traumatiske hendelser, konsentrasjonsvansker mm. For de fleste er dette problemer som avtar over tid, men for andre preger bekymringer og vonde minner hverdagen. Dersom kommunen ser seg nødt til å redusere tilbudet for å tilpasse seg de nye økonomiske rammevilkårene kan det gå ut over oppfølgingen av en allerede utsatt gruppe. Samtidig kan det bidra til at kommunene vegrer seg mot å bosette unge barn eller ungdom med sammensatte behov.

Dei endringane som har vorte gjort, først frå 1.1.14 og no med nye skjema som vert innført, har gjort ordninga dårlegare, og kommunen har fått auka sine utgifter, og ein opplever at tiltaket må tilpasse seg staten/retningslinjene, framfor kva behov ungdomane har. Dette gjer at tilbodet til dei einslege mindreårige (som er ei sårbar gruppe med mindre rettar enn andre norske barn i same alder!!) vert fagleg dårlegare enn det var før. Dette gjer igjen at ein stadig må vurdere om ein skal halde fram med å ta imot einslege mindreårige. Ein ser særleg at å ta imot ungdomar under 15 år - som er avhengige av butiltak over år og der integreringstilskotet tek slutt før dei fyller 20, aukar kommunen sine kostnader mykje. Refusjonsordninga dekkjer på ingen måte kostnadane ein har knytt til å drifte heildøgns butilbod for ungdomane, noko vi ser at dei aller aller fleste av dei ungdomane vi har tatt imot har hatt behov for.

Foreløpig har det ikke hatt noen påvirkning men det har vært snakk om å omgjøre barneverninstitusjonen til bofellesskap med mindre bemanning for å spare personalkostnader som er de største utgiftene.

På grunn av endring i ordningen er det lagt ned to bofellesskap. Kommunen har derfor ikke mulighet til å øke antall bosettinger, men må redusere. Endringene kan bidra til at en må vurdere evt. kvalitetsmessige endringer/reduksjoner i tilbudet.

Økonomiske ordninger og overføringer fra stat til kommune er altså et viktig styringsverktøy for myndighetene. Vår undersøkelse viser at hva som «straffes» og hva som «belønnes» rent økonomisk i stor grad påvirker kommunenes organisering, valg og utforming av tiltak, samt deres planer om å bosette enslige mindreårige fremover. I de kvalitative intervjuene uttrykker kommuneansatte med et tett omsorgstilbud bekymring for den videre driften, og ser at kommunen snart blir nødt til å redusere kostnadene for å unngå for stort underskudd. Kommuner som fokuserer mer på selvstendiggjøring, har et enklere oppfølgingsopplegg og unngår i hovedsak å iverksette barnevernstiltak. De er fornøyd med de nye ordningene, hvor de faktisk kommer bedre ut økonomisk enn før endringene ble gjennomført. Både det kvantitative og kvalitative materialet i vår undersøkelse tyder altså på at kommuner med det mest omfattende omsorgstilbudet straffes av utformingen av de nye statlige overføringene, mens kommuner med en enklere tiltaksvifte belønnes.

7.3 Oppsummering og diskusjon

De fleste kommunene mener at utgiftene i arbeidet med enslige mindreårige har vært økende de siste fem årene. Samtidig vurderer respondentene i breddeundersøkelsen samlet sett de statlige overføringene til arbeidet med enslige mindreårige som tilfredsstillende. Dette tyder på at kommunene tilpasser sitt tilbud etter forholdene. Respondentene gir tydelig uttrykk for at endringer i overførings- og refusjonsordningene er en viktig faktor når kommunene skal vurdere tilbudet til denne gruppa. Dette kan bety at kommunene lar være å etablere tiltak som vil medføre økte kommunale utgifter. Det kan også bidra til en mer tilspisset konkurranse mellom kommunene for å få overført de eldste og minst ressurskrevende flyktningbarna fordi det lønner seg.

Bildet som tegnes av den samlede statlige finansieringen er altså en svak økning i tilskuddet for bosetting, mens kommunene selv må finansiere 20 prosent av driften dersom de iverksetter tiltak som utløser refusjon. Bakgrunnen for reduksjonen var et ønske fra myndighetene om at kommunene skulle begrense bruken av de mest kostbare tiltakene, som for eksempel bofellesskap med døgnbemanning eller som er

godkjent som barnevernsinstitusjon. I praksis kan det bli et signal om at det «straffer» seg å sette inn barnevernstiltak generelt. På denne måten styrer utformingen av de økonomiske ordningene bort fra barnevernet som ansvarlig instans for oppfølging og ivaretagelse av de enslige mindreårige.

Ambisjonen om en helhetlig oppfølging og et tett samarbeid mellom ulike fagfelt forutsetter en tydelig ansvarlig og koordinerende instans. Det forutsetter også at det er knyttet krav til tiltaksplaner og evaluering for å sikre at arbeidet blir gjennomført etter intensjonene. Lovverket til barnevernet sikrer dette på en mer forpliktende måte enn hva som er tilfellet for andre velferdsyttere, som for eksempel NAV. Da ansvaret for enslige mindreårige under 15 år ble overført til barnevernet, ble det sett på som en stor seier for rettssikkerheten og omsorgssituasjonen til denne gruppa. En rekke organisasjoner fremmet krav om at de samme reglene burde gjelde for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år¹¹. En helhetlig tilnærming i arbeidet med enslige mindreårige forutsetter rammebetingelser som reflekterer dette. Det må omfatte gode bo- og omsorgstiltak, et tilpasset skole- og opplæringstilbud og helsetjenester som møter gruppas behov for psykososial oppfølging.

¹¹ Advokatforeningen, Redd Barna, FO, Norsk Barnevernsamband, Nestekjaerlighet.no, NOAS, PRESS – Redd Barna Ungdom, Røde Kors, Kirkens Bymisjon, Norsk Psykologforening, Norsk Folkehjelp, Den norske kirke, Flyktninghjelpen og Norsk Fosterhjemsforening, 2007

8. Avsluttende diskusjon og anbefalinger for videre arbeid

Enslige mindreårige er en uensartet gruppe, med varierende behov for støtte og tiltak. Noen har behov for tett oppfølging, omsorg og stor grad av voksenkontakt, mens andre trenger mindre av den tette voksenkontakten, men kan ha behov for støtte på andre områder. For mange av de enslige mindreårige vil behovene endre seg over tid, og de fleste vil ha andre behov når de flytter til kommunen enn de vil ha etter å ha bodd i kommunen i noen år. Dette gjør at det er nødvendig å foreta kontinuerlig kartlegging av behovene og foreta en tilpasning av oppfølgingen ut fra dette. I en slik prosess må den enslige mindreårige selv være en naturlig samarbeidspartner, da manglende medvirkning kan føre til at ungdommene gis tiltak som ikke står i forhold til deres behov (Paulsen, 2016b). En slik tilpasning vil kreve kontinuitet og fleksibilitet, både når det gjelder tiltak, grad av oppfølging og hvilke instanser og personer som skal følge opp de ulike behovene.

8.1 Tre «typer» kommuner

I denne rapporten har vi sette at norsk kommuner organiserer arbeidet med enslige mindreårige flyktninger på ulike måter. De fleste forankrer arbeidet i barneverntjenesten, men selv om forankringen av arbeidet er den samme, varierer innholdet i tjenestene. Variasjonen kan ha ulike årsaker – både egenskaper og behov hos den enkelte enslige mindreårige og kommunale muligheter og begrensninger. Statlige føringer, retningslinjer og støtteordninger utgjør viktige rammebetingelser, men innenfor disse rammene gjør kommunene ulike valg. For å synliggjøre forskjellene i kommunenes arbeid, har vi valgt å beskrive tre kommunetyper – som en form for *idealtyper*¹². Poenget med en slik kategorisering er å få fram forskjeller i kommunal organisering og i faglige vurderinger som ligger til grunn for arbeidet. Inndelingen er ingen beskrivelse av «rett eller galt» i måten å jobbe på, men kan bidra til bevisstgjøring om ulike veivalg.

¹² Idealtypetegrepet er hentet fra Max Webers byråkratiteori, der begrepet blir brukt for å få fram typiske egenskaper ved en organisasjonsform. En idealtipe fins ikke i rendyrket form i virkeligheten, men er en konstruksjon som bidrar til å synliggjøre særtrekk og forskjeller.

Den første kommunetypen har vi kalt *Tett på*. Dette er kommuner som er tett på de enkelte enslige mindreårige, med mye fokus på omsorg og nærhet i oppfølgingen. I disse kommunene oppfattes de enslige mindreårige som ressurssterke, men også sårbare og utsatte. I den andre enden av kommune-skalaen finner vi kommuner som først og fremst fokuserer på *selvstendighet*. De oppfatter enslige mindreårige som ungdommer flest, og kanskje også enda mer selvhjulpne siden de har vært nødt til å stole på egne krefter under flukten fra hjemlandet. Mellom disse to ytterpunktene finner vi kommuner som representerer en *både og* tilnærming.

Hvordan kommunene ser på enslige mindreårige får konsekvenser for deres organisering av botiltak, oppfølging og hjelpetilbud. I kommuner der omsorg og nærhet fremheves vil de enslige mindreårige gjerne bli bosatt i bofellesskap med bemanning hele døgnet, mens i kommuner der selvstendighet er i fokus er hybel med mer eller mindre tilsyn den mest brukte boformen. Det som er særlig interessant er at kommuner som er tett på også har det mest utbygde hjelpeapparatet rundt, slik som for eksempel ekspertise innen psykisk helse. Barnevernet er mer til stede, sitter i samarbeidsgrupper og følger både bofellesskapene og de enslige mindreårige tettere opp. Tiltaksplaner og utviklingsverktøy brukes også i større grad.

Kommunene som har selvstendighet som gjennomgående filosofi har den mest begrensede tiltaksviften. Dette er ofte kommuner som allerede stort press på det kommunale velferdsapparatet, noe som gjør at enslige mindreårige konkurrerer med mange grupper om oppmerksomhet og oppfølging. Dette kan forsterke tendensen til at ungdommene må ta mye ansvar. De får stor frihet til å foreta egne valg, men blir samtidig mye overlatt til seg selv. En slik tilnærming kan bidra til at ungdommene raskt blir selvhjulpne og står på egne bein, men kan også bidra til ensomhet og forsterke deres utsatthet.

Mellom disse ytterpunktene finner vi *både-og-kommunene*. Det som kjennetegner denne kommunetypen er at det er den enkelte enslige mindreårige behov som er utgangspunkt for bo- og omsorgsløsningen. For noen innebærer det tett oppfølging og høyt omsorgsnivå, for andre kan det bety stor grad av selvstendighet og boformer som støtter opp om dette. Ofte vil alder være avgjørende for valg av boform. For de yngste vil ofte fosterhjem eller bofellesskap med tett oppfølging være å foretrekke. For de eldste kan for eksempel ulike hybelløsninger (med tilsyn/oppfølging av for eksempel en husvert) være en egnet løsning. Alder er imidlertid bare en av flere faktorer som vurderes. Kartleggingene som omsorgssentrene og mottakene er pålagt å gjennomføre i forkant av bosettingen er ment å være et viktig redskap i dette arbeidet. Vi ser imidlertid at kartleggingene i mange tilfeller er mangelfulle. Dette gjør det vanskelig for både Bufetat, IMDi og aktuelle bosettingskommuner å planlegge bosettingsarbeidet.

TETT PÅ

BÅDE OG

SELVSTENDIG

Det er viktig å understreke at disse kommunetypene er konstruert for å få fram kontraster i kommunenes arbeid med enslige mindreårige. De fleste kommuner vil representere en form for både-og-tilnærming, men de vektlegger likevel de ulike faktorene forskjellig. Hvis man legger mest vekt på *selvstendighet*, vil dette peke i retning av lite tjenester. Hvis man legger vekt på *omsorg*, vil dette peke i retning av tettere bo- og omsorgsløsninger. Hvorvidt det ene er mer riktig enn det andre, er et empirisk spørsmål. For kommunene blir spørsmålet imidlertid: Hvordan skal de planlegge når de bare i begrenset grad kjenner den enkeltes behov? Skal de starte med lite og øke på hvis behovene viser seg å være større? Eller skal man starte med et høyere omsorgsnivå og trappe ned hvis det viser seg å bli for tett? Her tenker kommunene forskjellig. Flere kommuner har imidlertid erfart at det er vanskelig å rette opp et for lavt omsorgsnivå. Det oppdages ofte for seint og kan vise seg vanskelig å reparere.

Rapporten *En stein i elva* (Berg, 2005) viser hvordan minoritetsungdom, hvor flere var kommet til Norge som enslige mindreårige, opplevde utenforskap og ekskludering. Mange av dem manglet grunnleggende sosiale ferdigheter og ble en del av en marginalisert gruppe i samfunnet. Ungdommene savnet både voksenkontakt og gode rollemodeller. Dette har klare paralleller både til det de enslige mindreårige gir uttrykk for i denne rapporten og det som kom fram i rapporten *Levekår for barn i asylsøkerfasen* (Berg og Tronstad, 2015). Utfordringene blir beskrevet på ulike måter: Relasjonsproblemer, emosjonelle utfordringer, asosial atferd, ekskludering, marginalisering. En fellesnevner er at dette er utfordringer som utvikles over tid. I en tidlig fase kan de være vanskelig å oppdage, og kartleggingene som gjøres på mottak og omsorgssenter har sjelden fokus på denne typen utfordringer – med mindre utslagene er særlig tydelige. Ungdommene selv vil ofte, som ungdommer flest, være opptatt av friheten med å få bosette seg i en kommune. De ser fram til å begynne på skolen, få venner, bli inkludert. De færreste er forberedt på at integreringsprosessen kan bli både tidkrevende og vanskelig (Lauritsen mfl., 2002; Oppedal mfl., 2009; Svendsen mfl., 2010; Thorshaug og Svendsen, 2014).

Statlige myndigheter har etter hvert ganske god oversikt over hvordan de aktuelle bosettingskommunene har organisert sitt arbeid og hvilke bo- og omsorgstilbud de har tilgjengelig. Dette gjør det nærliggende å tenke at de bosetter enslige mindreårige som «passer inn» i det systemet kommunene har etablert. Slik sett kan kommunens organisering og ulike fokus på selvstendighet og omsorg bli «en selvoppfyllende

profeti». Kommuner som er tett på blir bedt om å bosette enslige mindreårige som har behov for tett oppfølging, mens kommuner som legger vekt på selvstendighet blir bedt om å bosette de som kan greie seg med mindre oppfølging. På den måten får begge typer kommuner bekreftet at deres modell er den rette. I enkelte av kommunene med tett omsorg var dette en uttrykt bekymring. De opplevde at de fikk de mest krevende ungdommene fordi de hadde lagt til rette for et høyere omsorgsnivå.

Regionkontorene til IMDi og Bufetat bekrefter at det før bosetting foretas vurderinger av både ungdommenes behov og de ulike kommunenes forutsetninger. Det er for eksempel lite hensiktsmessig å anmode en kommune om å bosette ungdommer som trenger tett oppfølging i en kommune som kun tilbyr hybler. Over tid kan dette føre til en form for rendyrking av modeller, noe som reduserer fleksibiliteten. På den annen side er det urealistisk å se for seg at små kommuner skal kunne tilby hele «tiltaksviften». Flertallet av kommunene har valgt å bosette enslige mindreårige i bofellesskap og ønsker enslige mindreårige som kan passe inn i en slik boform. I større kommuner er det mulig å tilby varierte bo- og omsorgsløsninger, noe som gjør det lettere å ta hensyn til individuelle behov.

8.2 Lovgrunnlag og økonomiske ordninger

De fleste kommuner hjemler bo- og omsorgstiltakene i § 4-4 i barnevernloven, som innebærer at det fattes hjelpetiltak – ikke omsorgstiltak. 20 prosent av kommunene bruker § 3-4, som er en egen paragraf som omhandler botiltak for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere, vedtak kuttet etter § 3-4 er et «lettere» tiltak, og inngår ikke i refusjonsordningen. Omsorgsovertakelser etter § 4-12 brukes også sjelden. Kommunene opplever det som juridisk komplisert å overta omsorgen fra foreldre eller andre omsorgspersoner som befinner seg i et annet land. De er også opptatt av at de fleste enslige mindreårige er såpass nær myndighetsalderen at det oppleves unaturlig å overta omsorgen.

I fagmiljøene er det ulike oppfatninger om bruken av paragrafene i barnevernloven. Aadnanes og Pastoor (2013) mener det er flere forhold som aktualiserer bruk av § 4-12 i barnevernloven. De enslige mindreåriges situasjon må forstås som mangelfull når det gjelder personlig kontakt og trygghet, de har ingen foreldre som kan ivareta deres behov, det er overveiende sannsynlig at helse og utvikling er områder som blir skadelidende når foreldrene ikke er til stede. Fra flere hold påpekes det i den forbindelse at en snever anvendelse av barnevernloven vil kunne føre til at enslige mindreårige, som ikke bor hos foreldre eller andre med foreldreansvar, faller utenfor paragrafens målgruppe (Myhrer og Stenerud, 2011; Aadnanes og Pastoor, 2013). Mange av kommunene i vår undersøkelse hadde imidlertid en mer pragmatisk tilnærming til disse spørsmålene. Deres argument var i første rekke at de opplevde det

som unaturlig (og unødvendig) å overta omsorgen for ungdommer i 16-17-årsalderen – med mindre det var tilleggsproblemer. Det kan likevel være grunn til å vurdere om både lovverk og refusjonssystem er godt nok tilpasset enslige mindreårige situasjon.

Ettervern er også et tema som bør vies mer oppmerksomhet. De fleste kommuner opprettholder kontakten med de enslige mindreårige til de har fylt 20 år. Spørsmålet er imidlertid om ikke dette er en praksis som blir for lite fleksibel. Mange i denne målgruppa vil fortsatt befinne seg i skolesystemet når de passerer 20 år, og de står foran viktige framtidsvalg og overganger. Både av økonomiske og omsorgsmessige grunner er det mye som tilsier at de fortsatt har behov for oppfølging fra barnevernet fram til de er 23 år, som er grensa for ettervernstiltak. Flere av kommunene «overfører ungdommene til NAV» når barnevernet avslutter tiltakene. For enslige mindreårige som først og fremst har behov for hjelp til å skaffe arbeid eller til arbeidsrettet kvalifisering, kan det selvsagt være fornuftig å la NAV overta denne delen av oppfølgingsarbeidet. Men som vår undersøkelse viser har mange enslige mindreårige behov for mer omfattende bistand. Her har barnevernet en helt annen mulighet til å tenke helhetlig. Og uansett om NAV mange steder kan yte god, individuell hjelp, er det barnevernet (eller flyktningtjenesten) som kjenner ungdommene og som representerer kontinuitet.

8.3 Helhetlig oppfølging

Når den enslige mindreårige har fått et sted å bo, kan de starte sitt nye liv i Norge. Enten de kommer fra omsorgssenter eller fra asylmottak har livet fram til nå vært preget av venting – venting på svar på asylsøknaden, venting på tildeling av bosettingskommune og så selve flyttingen. De fleste enslige mindreårige blir bosatt i andre kommuner enn de har bodd til nå, noen har fått sine ønsker om kommune oppfylt, men for mange innebærer flyttingen at de kommer til et sted som er nytt og ukjent. Dette kan være utfordrende både for den enslige mindreårige og for kommunen.

Bo- og omsorgssituasjonen må være på plass før bosettingen kan skje. Hva som i tillegg er på plass før selve bosettingen varierer fra kommune til kommune. Det som haster mest er å få på plass et skole- og opplæringstilbud. Dette er også det de enslige mindreårige selv er mest opptatt av – i tillegg til selve botilbudet. Alle i målgruppa har rett til å gå på skole, men selve skoletilbudet avhenger både av alder og tidligere skolegang (Svendsen og Thorshaug, 2014). For dem som er i grunnskolealder (under 16 år), skal det tilrettelegges et tilbud i grunnskolen. Dette gjelder uavhengig av hvor mye skolegang de har fra før. For dem som er over 16 år og ikke har fullført grunnskole fra hjemlandet, skal det tilbys grunnskoleopplæring gjennom voksenopplæringen, en ordning som er hjemlet i opplæringsloven. I tillegg har elevene rett (og plikt) til norskopplæring. Dette skjer som en del av introduksjonsprogrammet (som er hjemlet

i introduksjonsloven). For elever som enten har fullført grunnskole fra hjemlandet eller har gjort dette mens de bodde på omsorgssenter eller asylmottak, har de rett til videregående opplæring. Videregående opplæring er også hjemlet i opplæringsloven, men mens grunnskole, voksenopplæring og introduksjonsprogram er et kommunalt ansvar, er videregående opplæring et fylkeskommunalt ansvar.

Vår undersøkelse viser at både de enslige mindreårige og bosettingskommunene opplever skole- og opplæringssystemet som lite tilpasset denne målgruppa. Systemet er laget for elever som enten har gått hele skoleløpet i Norge eller som har tilsvarende forkunnskaper fra hjemlandet. Dersom du har lite skolebakgrunn fra hjemlandet, havner du lett mellom flere stoler (Svendsen og Thorshaug, 2014). Som vi har beskrevet tidligere i rapporten, skal de enslige mindreårige gjerne gjøre tre ting på en gang: Lære norsk, fullføre grunnskolen og forberede seg til videre utdanning eller arbeid i Norge. Når vi vet at de fleste enslige mindreårige er 16-18 år når de bosettes og de færreste har fullført grunnskole, vil både det skolemessig og aldersmessig stille kommunene overfor store utfordringer. De enslige mindreårige er utålmodige og vil helst komme i gang med videregående skole så raskt som mulig, men hvis grunnlaget mangler vil det for mange ta flere år før de kan søke videregående opplæring.

I flere kommuner oppleves dette som en stor utfordring. Noen steder har de laget skreddersydde tilbud der kommunen og fylkeskommunen samarbeider om opplæringen. Flere kommuner har ambisjoner om det samme, men opplever både byråkratiske og økonomiske barrierer. Utfordringen ligger i første rekke i selve utdanningssystemet og er dermed ikke en oppgave barnevern og flyktningetjeneste i kommunene har hovedansvaret for. Men skolegang er helt sentralt i den fasen av livet ungdommene befinner seg. Det er derfor helt nødvendig å inkludere dette i den helhetlige oppfølgingen. Her har enkelte kommuner kommet ganske langt, mens andre kommuner strever med å finne gode, skreddersydde løsninger. Resultatet blir gjerne at ungdommene bruker unødvendig lang tid på opplæringen og i mange tilfeller heller ikke oppnår skoleresultater som gjør det mulig å gå videre i utdanningssystemet. Mange mister etter hvert motivasjon og velger å slutte. Dermed blir de en del av frafallstatistikken i den videregående skolen. Statistikken viser at ungdom med minoritetsbakgrunn har større sannsynlighet til å falle fra enn majoritets elever (Wiggen, 2014). Særlig gjelder dette guttene. Enslige mindreårige er med andre ord en risikogruppe mht. frafall, noe som bør være et tydelig varsko om at skole- og opplæring for denne gruppa må høyere opp på dagsorden.

Intervjuene med de enslige mindreårige viser at et helhetlig omsorgstilbud også må bestå av kontakt med jevnaldrende, kontakt med egen etniske gruppe og kontakt med voksne omsorgspersoner. Dette betyr at det må legges til rette for dette – enten i regi av barnevern, skole, flyktningtjeneste eller frivillige organisasjoner. I mange kommuner gjøres det mye godt arbeid – ofte i samarbeid med idrettslag, kulturinstitusjoner, bibliotek, frivillighet mv. Utfordringen mange steder er at en del tiltak får karakter

av «happenings» mer enn faste aktiviteter. En annen utfordring er at det kan være vanskelig å organisere tiltak som involverer ungdommer. De enslige mindreårige ønsker kontakt med andre på samme alder – ungdommer som kan være portåpnere til det norske samfunnet. Det har mange steder vist seg vanskelig. De som har lyktes har gjerne jobbet med dette over tid og ofte valgt en gruppetilnærming. Det viser seg mange steder å bli mindre sårbart enn om alt skal være en-til-en-tiltak.

8.4 Veien videre

Kommuner over hele landet gjør en viktig jobb med bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger. I denne rapporten har vi sette ulike måter å organisere arbeidet på, og ulike faglige tilnærminger i arbeidet. Vi har gitt eksempler på «god praksis», og vi har pekt på utfordringer i arbeidet. I det følgende vil vi peke på områder som bør gis større oppmerksomhet framover. Mye av det vi har påpekt underveis i denne rapporten er formidlet i både tidligere forskningsrapporter og offentlige utredninger. Det gjelder blant annet behovet for både flyktningfaglig og barnevernfaglig kompetanse, mer helhetstenking og tverrfaglighet og tilgjengelige voksne. Dette ble blant annet oppsummert i den første større evalueringen av arbeidet med enslige mindreårige: *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer* som ble skrevet for snart 15 år siden (Lauritsen mfl., 2002). Rapporten understreket behovet for et sterkere barnevernfaglig fokus i arbeidet med enslige mindreårige og bidro til endringer i kommunenes forankring av dette arbeidet.

I denne rapporten har vi sett at tre av fire kommuner har forankret sitt arbeid med enslige mindreårige i barneverntjenesten. De øvrige kommunene har forankret det i flyktningtjenesten eller NAV. Tross ambisjoner om samarbeid på tvers, sliter mange av kommunene med å få til en både-og-tilnærming. Enslige mindreårige har vært utsatt for store påkjenninger i form av krig, forfølgelse og flukt, og selv om de er «overlevende» befinner de seg også i en sårbar situasjon. Denne dobbeltheten må gjenspeiles i arbeidet. Alle har ikke behov for tett oppfølging, men alle har behov for tilgjengelige voksne. Dette understreker også de enslige mindreårige selv – både i denne undersøkelsen og i rapporten *Levekår for barn i asylsøkerfasen* (Berg og Tronstad, 2015). Vi vil derfor understreke behovet for en *helhetstenking* i arbeidet. Det handler om å se både det barnevernfaglige og det flyktningfaglige – og det handler om å ha fokus på det som opptar de aller fleste barn og unge: *skole og utdanning*. Enslige mindreårige har det meste av livet foran seg, og utdanning spiller en viktig rolle for både integrering, levekår og sosialisering. Krig, forfølgelse og flukt har frarøvet de enslige mindreårige det som for ungdommer i Norge er en selvfølge: Skolegang. Det er derfor viktig at det legges til rette for gode og fleksible utdanningsmuligheter, hvor enslige mindreårige får muligheter til både faglig og sosial utvikling.

De siste årenes fokus på bo- og omsorgsløsninger har gjort at kommunene har utviklet en rekke gode, lokale løsninger. Fortsatt er det bofellesskap (med ulik grad av oppfølging) som dominerer. I en del kommuner bosettes alle enslige mindreårige i denne typen botiltak. Her ser vi både et behov for større fleksibilitet og for nytenking. Hybel med husvert er et eksempel på en ordning som har gitt gode resultater der den er tatt i bruk. Vi ser også behov for et løft når det gjelder rekruttering av fosterhjem. Større ankomster av barn og unge under 15 år gjør at behovet for fosterhjem sannsynligvis vil øke de nærmeste årene. Her er det behov for et sterkere fokus på rekruttering – særlig rekruttering av fosterfamilier med minoritetsbakgrunn.

Statlige overføringer oppleves som en forutsetning for gode kommunale løsninger. I denne rapporten har vi hatt et særlig fokus på endringene i tilskuddsordninger for denne gruppa. Reduksjon i refusjon (fra 100 til 80 prosent) blir av flere kommuner beskrevet som et hinder for utvikling av gode tjenester for denne målgruppa. Selv om det generelle tilskuddet til arbeidet med enslige mindreårige har økt, peker flere av kommunene på at dette ikke kompenserer for det inntektstapet de har fått ved omlegging av refusjonsordningen. Særlig går det ut over de dyre barneverntiltakene. Men som flere kommuner understreker: Tiltakene er dyre fordi de omfatter tjenester til grupper som har behov for tett oppfølging. De opplever det derfor urimelig at kommunen må bekoste store deler av utgiftene selv.

My av det som kommer fram i denne rapporten viser behovet for gode faglige vurderinger og faglig skjønn. Dette forutsetter at kommuner som bosetter enslige mindreårige har kompetanse på feltet. Økte ankomster av enslige mindreårige gjør at flere kommuner i nærmeste fremtid skal bosette enslige mindreårige for første gang. Å bygge kompetanse er en kontinuerlig prosess og innebærer at det må utvikles systemer for både opplæring av nye medarbeidere, påfyll av kompetanse og veiledning. Dette forutsetter at kompetanseoppbygging settes på dagsorden både sentralt og lokalt og at det tas i bruk metoder som gjenspeiler variasjon og mangfold – både blant enslige mindreårige, kommuner som bosetter og ansatte som skal jobbe med denne målgruppa.

8.5 Anbefalinger

Anbefalingene for det videre arbeidet med enslige mindreårige i kommunene, gjenspeiler variasjonsbredden på feltet. Det handler om å se både de individuelle behovene, de lokale forutsetningene og de strukturelle betingelsene.

Bedre kartlegging av de enslige mindreåriges behov før bosetting

Både omsorgssenter og mottak er allerede i dag forpliktet til å foreta kartlegging av den enkeltes behov før bosetting. I praksis ser vi at kartleggingene ofte er mangelfulle – særlig på områder som kan ha stor betydning for det faglige innholdet i tjenestene. Det er derfor behov for en gjennomgang av kartleggingsverktøyet, og det er behov for bedre opplæring av ansatte som skal gjennomføre kartleggingene. God kartlegging forutsetter også aktiv deltakelse fra den enslige mindreårige selv, med bruk av profesjonelle tolker for å sikre kvalitet i arbeidet.

Organisering som ivaretar både barnevernfaglige og flyktningfaglige behov

De fleste kommuner har valgt å forankre arbeidet med enslige mindreårige i barneverntjenesten. Uansett om arbeidet forankres i barnevernet, i flyktningtjenesten eller NAV er tverrfaglig samarbeid en forutsetning for et helhetlig tjenestetilbud. Gjennomgangen av tjenestetilbudet for denne målgruppa viser både et behov for et tydelig barnevernfaglig fokus og en bevissthet om hvordan flyktningrelaterte forhold påvirker den enkeltes dagligliv og psykiske helse. For å sikre en god beredskap og for å møte flyktningrelaterte utfordringer hos den enkelte, bør det etableres faste møtepunkter mellom barnevern, psykisk helse og flyktningtjeneste.

Bo- og omsorgstilbud tilpasset den enkeltes alder og omsorgsbehov

Gjennomgangen av de kommunale bo- og omsorgstilbudene for enslige mindreårige viser at bofellesskap er den dominerende boformen. For mange vil dette være et egnet tilbud, men vi etterlyser større bruk av «tiltaksviften». Tendensen i dag er at kommuner etablerer bofellesskap og etterspør enslige mindreårige som kan passe inn i en slik boform. Risikoen er at enslige mindreårige som har behov for en annen type oppfølging enten blir plassert et sted de ikke passer inn eller at de må vente lenge på et egnet botilbud. Her etterlyser vi et sterkere fokus på den enkeltes behov i etablering av tiltak. Dette forutsetter et tett samarbeid mellom Bufetat, IMDi og kommunene for å sikre gode tiltak uten at dette øker ventetiden på bosetting.

Gjennomgang og avklaring av lovgrunnlag for bo- og omsorgstilbud

Barnevernloven inneholder ulike paragrafer som hjemler bo- og omsorgstilbud til denne gruppa. De fleste kommuner bruker § 4-4, noe som innebærer at barnevernet ikke overtar omsorgen, men etablerer et frivillig hjelpetiltak. Vi finner eksempler på kommuner som benytter § 4-12, som innebærer omsorgsovertakelse. Noen kommuner benytter § 3-4, som er en egen paragraf som omhandler botiltak for

enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. De ulike paragrafene innebærer ulike muligheter til refusjon fra staten. Flere kommuner har etterlyst en avklaring når det gjelder bruken av de ulike paragrafene. Vi ser i tillegg et behov for en gjennomgang av refusjonsordningene for de ulike tiltakene.

Helhetlig oppfølging

Enslige mindreårige har behov for oppfølging fra flere ulike instanser. I tillegg til barnevernet, vil alle i målgruppa ha rett og plikt til opplæring, jfr. opplæringsloven. De fleste har mangelfull skolegang fra hjemlandet og vil derfor ha behov for spesiell tilpasning av skoletilbudet for å få tatt grunnskoleeksamen, lære norsk, begynne på videregående skole og etter hvert – planlegge videre kvalifisering for arbeidslivet. Dette forutsetter involvering fra både grunnskole, voksenopplæring, videregående skole og evt. NAV – som igjen bør samarbeide med barnevern, flyktningtjeneste og helsetjeneste. I enkelte kommuner har man gode erfaringer med å etablere ansvarsgrupper for enslige mindreårige for å sikre løpende oppfølging av arbeidet. En viktig oppgave for ansvarsgruppene er å utvikle og følge opp individuelle planer. Dette er ordninger som bør omfatte alle enslige mindreårige og innføres som en fast kommunal ordning.

Tilgjengelige voksne

Både enslige mindreårige og ansatte understreker behovet for voksenkontakt. Tilgjengelige voksne er en forutsetning for at barn og unge uten omsorgspersoner i Norge får den oppfølgingen de har behov for. I botilbud med heldøgns omsorgstjenester vil dette ivaretas – i alle fall på gruppenivå. Det er likevel viktig å sikre at de kollektive tilbudene ikke erstatter den individuelle oppfølgingen. Mange enslige mindreårige sliter med seinvirkninger av krig, forfølgelse og flukt og har behov for voksne samtalepartnere og noen som kan lytte, trøste, sortere, avlaste og gi omsorg. Behovene vil variere fra person til person og vil veksle over tid, men alle har behov for oppfølging av en voksen som de har tillit til. Dette betyr at alle enslige mindreårige må få en primærkontakt som de kan oppsøke ved behov. Dette må gjelde alle i målgruppa, uavhengig av bo- og omsorgstilbud.

Fokus på integrering og nettverksbygging

Arbeidet med enslige mindreårige skal forberede for et liv i Norge. Skolegang og norskopplæring utgjør hjørnesteiner i dette arbeidet. Samtidig er det viktig å ha et bredt fokus på hva som skal til for å oppnå integrering. Integrering handler om å bygge relasjoner til lokalsamfunn og storsamfunn, og det handler om å etablere

sosial nettverk som både ivaretar behovet for kontakt med egen etniske gruppe og bygger bro til norske miljøer. Kommunens rolle i dette arbeidet vil være å bidra til at det etableres møteplasser for både minoritets- og majoritetsungdom. Det er bekymringsfullt når mange av de enslige mindreårige opplever ensomhet og føler seg lite inkludert i de lokale ungdomsmiljøene. Det viser at integrering ikke nødvendig skjer av seg selv, men må gis særskilt oppmerksomhet. Her har mange kommuner gode erfaringer med å samarbeide med frivillige organisasjoner.

Aktiv bruk av ettervern

Barnevernloven gir anledning til å fatte vedtak om ettervern til barnet/ungdommen fyller 23 år. Vår gjennomgang viser at de fleste kommuner tilbyr ettervern til de enslige mindreårige fyller 20 år, men at tiltakene sjelden forlenges til 23 år. En viktig grunn til dette er sannsynligvis at refusjonen av utgifter opphører ved fylte 20 år. For en del av de enslige mindreårige vil det være tilstrekkelig med oppfølging til de fyller 20 år, men mange gir uttrykk for at de har behov for et sikkerhetsnett også etter dette. I og med at de fleste er kraftig forsinket med sin skolegang, går mange fortsatt på videregående skole når kontakten med barnevernet avsluttes. Det betyr at de i en sårbar overgangsfase mister sine faste kontaktpersoner, noe som oppleves som svært uheldig. En eventuell «overføring» til NAV ivaretar ikke behovet for kontinuitet i oppfølgingsarbeidet. Kommunene bør derfor oppfordres til å tilby ettervern så lenge behovet er tilstede. Innholdet i ettervernet må vurderes fra person til person. I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig å ha en kontaktperson som du vet du kan kontakte ved behov. I andre tilfeller vil det være behov for tetter oppfølging.

Refusjonsordninger som sikrer kvalitet i tjenestetilbudet

De fleste av kommunene er kritiske til endringene av de statlige tilskuddsordningene på feltet. En reduksjon i statsrefusjonen fra 100 prosent til 80 prosent av utgiftene (etter at kommunen har passert egenandelstaket) innebærer i praksis en økt kommunal egenandel. Selv om den generelle støtten til arbeidet med målgruppa har økt, kompenserer ikke dette for utgiftene til f.eks. heldøgnstiltak. Dersom dette innebærer at kommunene reduserer kvaliteten på tiltakene for å unngå ekstra kostnader, er dette en uheldig utvikling. Det bør derfor foretas en egen gjennomgang av hvordan omleggingen av tilskuddsordningen fungerer og om nødvendig foreta omlegginger for å unngå at tjenestetilbud og oppfølging av de enslige mindreårige ikke blir skadelidende.

Kompetanseheving, kompetanseutvikling, kompetanseoverføring

Arbeidet med enslige mindreårige forutsetter både barnevernfaglig og flyktningfaglig kompetanse. Med flyktningfaglig kompetanse menes i denne sammenhengen både kunnskap om vanlige reaksjoner på de påkjenningene flukt og eksil representerer, kultursensitivitet og kommunikasjonskompetanse. Mange fagpersoner mangler grunnleggende ferdigheter på disse områdene. Det bør derfor utvikles kompetanseutviklingsprogrammer som ivaretar både opplæring og veiledning ute i kommunene.

Referanser

- Agenda Kaupang (2014). *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*. Stabekk: Agenda Kaupang.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Backe-Hansen, E., Egelund, T. og Havik, T. (2010). *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*. Oslo, København, Bergen: NOVA, SFI, BUS.
- Barne- og familiedepartementet (2001). *Håndbok for kommunenes arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. Oslo: BFD
- Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (2010). *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner*. Rundskriv nr. Q-06/2010.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011). *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. En håndbok for kommunene*. Oslo: BLD
- Barne- og likestillingsdepartementet (2015). *Statlig refusjon av utgifter til kommunale barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger m.fl.* Rundskriv nr. Q- 05/2015.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011). *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*. Rundskriv Q-2011-13.
- Barry, M. (2010). Youth transitions: from offending to desistance. *Journal of Youth Studies*, 13 (1), 121-136.
- Berg, B. (red) (1990). *Velkommen, nye landsmenn! Erfaringer med kommunalt flyktningarbeid*. Oslo: Kommuneforlaget
- Berg, B. (2005). *En stein i elva. Evaluering av et kvalifiseringsprosjekt for minoritetsungdom*. Trondheim: SINTEF
- Berg, B. (2009). «Et liv på vent». *KonturTidsskrift*, 15 (9), 6-11.
- Berg, B. (2010). *Eksilets stoppesteder. Fra flukt og asyl til integrering og transnasjonale liv*. PhD-avhandling. Trondheim: NTNU
- Berg, B. (2012). «Fra et liv på vent til bosetting i kommunene». I: K. Eide (red.), *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Berg, B. og K.T. Tronstad (2015). *Levekår for barn på asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, B. (2015). *Fosterhjem til barn med minoritetsbakgrunn. Utfordringer og muligheter*. Foredrag på konferanse om etniske minoriteter og fosterhjem. Bufetat, region nord.
- Beregningsutvalget (2012). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslig mindreårige flyktninger i 2011. Beregningsutvalgetssluttrapport 2012*.

- Beregningsutvalget (2015). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslig mindreårige flyktninger i 2014. Sluttrapport fra Beregningsutvalgets august 2015.*
- Bessel, S. (2011). Participation in decision-making in out-of-home care in Australia: What do young people say? *Children and Youth Services Review*, 33 (4), 496-501.
- Brendler-Lindqvist, M. (2004). *At möta de ansamkommande barnen*. Stockholm: Rädda Barnen
- Bruce, H. Ø. (2012). 'Og jeg har jo klart videregående skole, det er det verste': bo- og omsorgssituasjoner og nettverks betydning for at enslige flyktning ungdommer fullfører videregående skole. Masteroppgave i helse- og sosialfaglig arbeid med barn og unge. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Corsaro, W. (1997). *The sociology of childhood*. London: Pine Forge Press.
- Econ (2007). *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene. Utgiftskartlegging og vurdering av kvalitet. Rapport 2007/032*. Oslo: Econ
- Egelund, T., Hestbæk, A. D. og Andersen, D. (2004). *Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøkelse af anbragte børn født i 1995*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Eide, K. og T. Broch (2010). *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Helseregion ØST og SØR: Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP).
- Eide, K. (red.) (2012). *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige*. Oslo: Gyldendal.
- Engebrigtsen, A. (2002). *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn: et transnasjonalt perspektiv på enslige, mindreårige*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Halvorsen, K. (2008). Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Oslo: Cappelen akademisk forlag (5.utgave).
- Haugen, G.M.D. (2007). *Divorce and Post-divorce Family Practice: The Perspective of Children and Young People*. Doctoral theses at NTNU 2007:58
- Haugen, J. Å. og Dyrhaug, T. (2014). *Enslige mindreårige flyktninger i barnevernet 2011*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hjelde, K. (2003). *Diversity, Liminality and Silence: Integrating Young Unaccompanied Refugees in Oslo*. Oslo: Unipub AS.
- Hofman, S. 2010. *Hensyn til kultur – til barnets beste? En analyse av 17 barnevernssaker om omsorgsovertakelse og plassering av minoritetsbarn*. Oslo: Avdeling for kvinnerett, barnevern likestillings- og diskrimineringsrett.

- Huemer, J., Karnik, N. S., Voelkl-Kernstock, S., Granditsch, E., Dervic, K., Friedrich, M. H. & Steiner, H. (2009). Mental health issues in unaccompanied refugee minors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 3:13
- Høstmæling, N. Kjøholt, E. S. og Sandberg, K. (2012). *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- IMDi (2009). *Bosetting av enslige mindreårige*. Hentet fra: <http://www.imdi.no/no/Bosetting/Enslige-mindrearige/>.
- IMDi (2010). *Bofellesskap for enslige flyktninger. Informasjon til deg som er enslig og får tilbud om offentlig hjelp til bosetting i en kommune*. Hentet fra: <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Bofellesskap-flyktn-norsk-14-10.pdf>
- IMDi (2016). Årsrapport for busetting 2015. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Kohli, R. (2007). *Social Work With Unaccompanied Asylum Seeking Children*. London: Palgrave Macmillan.
- Kohli og Mather (2003). *Promoting psychosocial well-being in unaccompanied asylum seeking young people in the United Kingdom*. *Child & Family Social Work* Volume 8, Issue 3, pages 201–212, August 2003
- Kristofersen, L. (2009). *Barnevern og ettervern. Hjelpetiltak for 16-22 åringer og levekår for unge voksne*. NOVA-rapport nr 10. Oslo: NOVA.
- Kvale, S. (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- Lauritsen, K., B. Berg og L. Dalby (2002). *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer. Kommunenes arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: SINTEF.
- Lidén, H., Seeberg, M. L. og Engebrigtsen, A. (2011): *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestrings- og tiltaksforhold*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., K. Eide, K. Hidle, A.C. Nilsen og R. Wærdahl (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Morrow, V. (1996). *Understanding Families: Children's Perspectives*. London: National Children's Bureau Enterprises Ltd.
- Myhrer, H. R. og Stenerud, E. (2011). «*Enslige mindreårige flyktninger i kommunene. Faglige perspektiv på bosettingsarbeidet*». *Norges barnevern*, 88 (2): 82-92.
- Norsk innvandrerråd (2013). *Flerkulturelt barnevern? Hvordan fremme dialog mellom barnevernet og etniske minoriteter*. Oslo: Norsk innvandrerråd.
- NOU 2010:7. *Mangfold og mestringsforhold*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2011:10. *I velferdsstatens venterom- Mottakstilbudet for asylsøkere*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

- Oppedal, B., Seglem, K. B. og Jensen, L. (2009). *Avhengig og Selvstendig. Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*. Rapport 2009:11. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Oterholm, I. (2015). *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger*. Doktoravhandling, Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Paulsen, V. (2016a). Ungdom på vei ut av barnevernet: Brå overgang til voksenlivet. *Tidsskriftet Norges Barnevern* nr 1/2016 s.36-51.
- Paulsen, V. (2016b, in press). Ungdommers erfaringer med medvirkning i barnevernet. *Fontene Forskning* nr. 1/2016.
- Paulsen, V. (2015). *Fosterhjem til barn med minoritetsbakgrunn. Utfordringer og muligheter*. Innlegg på fagdag om fosterhjemsrekruttering i regi av Bufdir, april 2015.
- Paulsen, V., K. Thorshaug og B. Berg (2014). *Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapsstatus*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Paulsen, V., H. Michelsen og M. Brochmann (2015). *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen. Faglige utfordringer og barrierer i mottaksapparatet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Paulsen, V., K. Thorshaug og B. Berg (2010). 'Det hadde vært fint å få være med å velge', *Brukerundersøkelse blant flyktninger i bofelleskap*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Paulsen, V., Thorshaug, K. og Berg, B. (2014). *Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapsstatus*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Redd Barna (2013): *En alvorlig stor melding. Melding til stortinget fra barn som søker asyl i Norge*. Oslo: Redd Barna
- Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Rogers, R. (2011). "I remember thinking, why isn't there someone to help me Why isn't there someone who can help me make sense of what I'm going through?" *Journal of Sociology* 47 (4), 411- 426.
- Sirriyeh, A. (2013). «Hosting strangers: hospitality and family practices in fostering unaccompanied refugee young people». *Child and Family Social Work*, 18: 5-14.
- Skytte, M. (2002). *Anbringelse af etniske minoritetsbørn. Socialarbejderes vurderinger og handlinger*. Doktorgradsavhandling i sosialt arbeid. Lund: Lund University.
- Skytte, M. (2008). *Etniske minoritetsfamilier og sosialt arbeid*. Gyldendal, Oslo.
- Staver og Lidén (2014). *Unaccompanied Minors in Norway: Policies, Practices and Data in 2014. Norwegian National Report to the European Migration Network*. Rapport (2014:014) Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Stang, E., G. (2012). «Flyktningbarn og menneskerettigheter». K. Eide (Red.): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Steen, A. (2009). *Bosetting av flyktninger*. IMDi Årsrapport 2008. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Stein, M. (2006). "Young people aging out of care: The poverty of theory". *Children and Youth Service Review*, 28 (4), 422- 434.
- Stein, M. og Munro, E. (red.) (2008) *Young People's Transition from Care to Adulthood. International Research and Practice*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Storø, J. (2012). *Ettervern og overgang for ungdom i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Svendsen, S., K. Thorshaug og B. Berg (2010). *Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger. Erfaringer fra to bykommuner*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Thorshaug, K., V. Paulsen, M. Røe og B. Berg, B. (2013). *Mot en ny bosettingsmodell? Direkteplassering av enslige mindreårige*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Thorshaug, K. og S. Svendsen (2014). *Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinneleslandet og deres opplæringssituasjon*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Thorshaug, K., S. Svendsen og B. Berg (2010): *Barnevern i et minoritetsperspektiv. Evaluering av videreutdanningstilbud tilknyttet flerkulturelt barnevern*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Tysnes, I.B. og Kiik, R. (2015). Forlenget barndom og forlenget foreldreskap i *Fontene forskning* nr 1/2015 s.4-16.
- Valenta, M. (2001). *Asylsøkeres opplevelser og mestring av hverdagssamhandling*. Trondheim: NTNU.
- Valenta, M. og Berg, B. (2010). "User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres". *European Journal of Social Work*, 13(4): 483- 501.
- Valenta, M. og B. Berg (red.) (2012). *Asylsøker – i velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wade, J., Sirriyeh, A., Kohli, R. og Simmonds, J. (2012). *Fostering Unaccompanied Asylum Seeking Young People. A research project*. London: British Association for Adoption & Fostering.
- Wade, J., Mitchell, F. og Baylis, G. (2005). *Unaccompanied asylum seeking children. The response of social work services*. London: British Association for Adoption & Fostering.
- Wiggen, K. S. (2014). *Enslige mindreårige flyktninger, 2011. Arbeid, utdanning og inntekt*, SSB Rapporter 2014/9.
- Aadnanes, M. og L.d.W. Pastoor (2013). «Blir enslige mindreårige flyktninger diskriminert? En drøfting av deres rettigheter til omsorg etter bosetting». *Norges barnevern*, 1(90): 42-51.



Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

ISBN 978-82-7570-460-1 (trykk)

ISBN 978-82-7570-461-8 (web)

NTNU Samfunnsforskning

Dragvoll Allé 38 B

7491 Trondheim, Norway

Tel: 73 59 63 00

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web: www.samforsk.no