

Barne- og likestillingsdepartementet

postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Helse- og sosialavdelingen

Deres ref.:

Vår ref.: 2016/5674 721.9 JOJ

Vår dato: 01.11.2016

Høringsuttalelse til forslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

Fylkesmannen i Østfold viser til invitasjon fra Barne- og likestillingsdepartementet 31.08.2016 til å komme med høringsuttalelse til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

Vi har i 2015 og 2016 hatt tilsyn med 18 omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere med i alt ca 140 barn i Østfold. Vi har som et ledd i tilsynet besøkt omsorgssentrene, og vi har gjennomført samtaler med alle beboerne som ønsket det. Svært mange av beboerne har ønsket å ha samtale med oss. Gjennom dette arbeidet har vi fått god innsikt i hvem disse barna er og hvilke behov de har.

Fylkesmannen i Østfold vil komme med bemerkninger til følgende områder som er omtalt i høringsnotatet:

«Enslige mindreårige asylsøkere er en sammensatt gruppe med ulike behov, og gruppen skiller seg fra barn i det ordinære barnevernet.»

Forslaget til endringer av tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere bygger på konklusjonene ovenfor, og er grunnlaget for at det ønskes en ny omsorgssentermodell for et mer differensiert bo- og omsorgstilbud til barna. I høringsnotatet vises det til at de barna som kommer, kan ha svært ulike behov ut fra alder, bakgrunn og motiv for å søke asyl.

Argumentet for å differensiere tilbudet på ovennevnte grunnlag er etter vår vurdering noe feilslått. Det er riktig at disse barna har andre behov enn tradisjonelle barnevernsbarn, men dokumentasjon vedrørende barnas psykiske helse viser at disse barna har opplevd alvorlige og dramatiske livshendelser, og at en ikke ubetydelig andel lider av post-traumatisk stress.

I høringsnotatet vises det til at en del barn kommer fra ressurssterke familier, og har levd under relativt gode vilkår i hjemlandet med omsorgsfulle foresatte. Vår erfaring etter å ha møtt svært mange barn i tilsynssamtaler, er at denne gruppen barn det vises til i høringsnotatet utgjør unntakene, og på ingen måte kan danne grunnlag for de organisatoriske endringene det her legges opp til. De aller fleste har opplevd krig, tap, forfølgelse, overgrep, nød og fattigdom, og har levd under forhold som har gjort dem sårbare og utsatt for traumer.

Generelt er svaret på omsorg for målgruppen enslige mindreårige asylsøkere små avdelinger der det er rom for å se det enkelte barn, god barnefaglig kompetanse og forsvarlig voksentetthet. De barna som høringsnotatet synes å ta utgangspunkt i - dvs. barn som kan



tåle opphold i et omsorgssenter med et stort antall medbeboere, med begrenset bemanning og begrenset barnefaglig kompetanse – har vi vanskeligheter med å identifisere.

En del av barna vil få oppholdstillatelse i Norge, og en tett og faglig god oppfølging fra barnets ankomst til landet vil støtte opp om målet om rask integrering i det norske samfunnet.

«I en ny lov vil tilbudet ikke lenger være en del av barnevernet, men tilbudet skal bygge på en barnefaglig og flyktningefaglig standard.»

Det er noe uklart for oss hva som skiller kravene til barnefaglig og flyktningefaglig standard fra barnevernfaglig standard, så lenge det dreier seg om å gi omsorgstilbud til barn som har opphold i Norge. Omsorgstilbudet til barn som er uten omsorg fra sine foresatte, bør i utgangspunktet være likeverdig og ha samme krav til standard.

Under pkt.5.3 «Et forsvarlig tilbud» heter det at en vurdering av hvorvidt tilbudet er forsvarlig, skal ta hensyn til oppholdets varighet, og at enslige mindreårige kan ha behov for mindre oppfølging enn barn i barnevernet.

Når det gjelder oppholdets varighet, er det vår erfaring at oppholdstiden strekker ut i tid for mange av barna. Det er vanskelig på forhånd å vite hvem som får kort oppholdstid. Mange får vedtak om midlertidig opphold, og de må vente på endelig vedtak på sentrene til asylsøknaden er avgjort. Dette kan medføre en oppholdstid på over ett år, noe som er lang tid i et barns oppvekst.

Behovet for oppfølging vil ofte bli synliggjort først underveis i oppholdet, og ikke gjennom en kartlegging som skal gjøres ved ankomst. Det er vår erfaring at disse barna generelt trenger å bli sett, og må ha tett og god voksenkontakt for å sikre at det enkelte barn får best mulige forutsetninger for sitt videre liv.

Hvorvidt omsorgssenteret er definert som en barneverninstitusjon eller ikke, er ikke avgjørende. Det avgjørende er at allmenne prinsipper for god og barnefaglig behandling blir fulgt. Vår bekymring er at departementet synes å legge til grunn at disse barna generelt sett har et begrenset hjelpebehov, noe som ikke stemmer med våre erfaringer.

«Omsorgssenteret skal kunne differensieres ut fra barnas alder og behov.»

Omsorgssenterets størrelse, bemanning og de ansattes kompetanse skal i større grad tilpasses målgruppen. Slik departementets framstilling kan forstås, er det stor spredning når det gjelder alder og behov. Dette stemmer ikke med våre erfaringer fra 2015 og 2016. De fleste beboerne er gutter i alderen 12 til 15 år, og det er bare unntaksvis jenter på sentrene. Behovet for differensiering må etter vår mening gjøres ved at sammensetningen av beboere må gjøres ut fra en konkret faglig vurdering av hvilke barn som kan bo sammen. Erfaringen er at beboergruppene synes å være vilkårlig sammensatt, noe som skaper unødvendige motsetninger og konflikter mellom beboere.

Det er positivt at barn med særskilte omsorgsbehov kan få et mer tilpasset tilbud med mindre enheter og bedre kompetanse. Vår kunnskap fra tilsynet med omsorgssentrene tilsier ikke at et større antall barn er så velfungerende at de kan bo sammen i større grupper, og med en svakere bemanning enn de har i dag. Vår erfaring er at selv omsorgssentre med 15 beboere - slik det er i dag - er for store til å kunne gi et individuelt og tilpasset omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere. Vi kan derfor ikke støtte dette forslaget.

«Barnas situasjon og behov skal kartlegges ved ankomst til senteret og danne grunnlag for oppfølging i senteret og eventuell etterfølgende bosetting.»

Forslaget om kartlegging av barnets situasjon og behov ved ankomst og opprettelse av ankomstsentre, har vi ingen bemerkninger til. Imidlertid vil ikke departementet at kartleggingen skal skje etter en felles standard, men den skal overlates til omsorgssentrene. Vi kan ikke se gode argumenter for at det ikke skal utvikles et felles kartleggingsverktøy som kan gi verdifull kunnskap om beboerne, både som individer og som gruppe.

«Departementet foreslår videre at regelverket skal åpne for at barn som har fylt 15 år i omsorgssentre skal kunne flyttes fra omsorgssentre til asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.»

Begrunnelsen for forslaget er å gi staten mer fleksibilitet. Departementet påpeker at flytting er aktuelt i perioder med høye ankomsttall eller dersom barn blir boende lenge i omsorgssentre. Høringsnotatet viser til at slike flyttinger også vil gi nettoinnsparing.

Vi er av den oppfatning av barnets behov og de menneskelige omkostningene av slike flyttinger, bør veie tyngre enn statens behov for fleksibilitet. Vi viser til barnekonvensjonens artikkel 20 og hensynet til kontinuitet i barnets oppdragelse. Flytting fra omsorgssentre til mottak for enslige mindreårige vil, slik vi ser det, ikke ivareta barnets behov for kontinuitet. Flytting kan være uheldig både med tanke på barnets tilknytning til ansatte på omsorgssentrene, den lokale skolen og eventuelle tilknytninger til lokalmiljøet rundt omsorgssenteret.

«Departementet foreslår at fylkesmannen skal føre tilsyn med omsorgssentre og familiebaserte tilbud.»

Fylkesmannen i Østfold er enig i at tilsynsordningen representerer en rettssikkerhetsgaranti for beboerne ved omsorgssentrene. Dersom beboernes rettsvern svekkes ved at det blir innført reduserte krav til faglig og materiell standard ved sentrene, vil behovet for tilsyn være enda større enn ved nåværende ordning.

Når det gjelder de foreslåtte familiebaserte tilbudene, er det viktig at en uhildet instans har innsyn og fører kontroll med hjemmene som brukes. Vi støtter forslaget om tilsyn av hjemmene. Dersom Fylkesmannens ansvar for tilsyn skal utvides til også å omfatte de familiebaserte tilbudene, forutsetter vi at embetene får tilført nødvendige ressurser.

«Alle omsorgssentre skal godkjennes.»

Departementet foreslår at alle omsorgssentre skal godkjennes gjennom en godkjenningsordning som skal administreres av Bufetat. Det innebærer at det er Bufetat som skal vurdere om lov og forskrift som er oppfylt ved omsorgssentrene som Bufetat selv eier og driver, samt ved de private omsorgssentrene som etaten kjøper plasser i, og plasserer barn i.

Spørsmålet er om rolleblanding det legges opp til med å gi plasserende myndighet (Bufetat) ansvaret for godkjenningen, gir tilstrekkelig legitimitet til godkjenningsordningen. Mye taler for at godkjenningsmyndigheten bør være mer nøytral og distansert fra sentrene enn det Bufetat er.

Vi sier oss enig i at alle omsorgssentrene bør underlegges en godkjenningsordning, men vi stiller oss tvilende til at det er Bufetat selv som skal være godkjenningsmyndighet.

«Adgangen til bruk av tvang i omsorgssentre skal være mer begrenset enn i barneverninstitusjoner.»

I høringsnotatet argumenteres det godt for hvorfor adgangen til tvangsbruk skal være mer begrenset ved omsorgssentrene enn i barneverninstitusjoner. Vår erfaring er at bruk av tvang i omsorgssentrene kan unngås i de aller fleste tilfellene med terapeutisk intervensjon når det eskalerer i enkeltsituasjoner. Ofte har det dreid seg om konflikter mellom beboerne, og heller sjelden situasjoner mellom ansatte og beboere. Vi anser derimot at mulighetene til å unngå tvangsepisoder vil bli mindre med større beboergrupper og færre ansatte.

I tillegg vil vi knytte kommentarer til konsekvenser som høringsnotatet ikke omhandler:

Omsorgssentrene blir etablert i et lokalsamfunn, og er en del av et lokalmiljø. Etableringene har konsekvenser for kommunene og lokalsamfunnet på noen områder. Hittil har det i det vesentlige dreid seg om omsorgssentre med en begrenset størrelse, men de har likevel medført utfordringer lokalt.

1. Skoletilbudet. Kommunens skolemyndigheter plikter å organisere et tilbud etter opplæringslova. Erfaringene er at kommunene sliter med å få etablert skolegang som holder faglig mål. Ofte har det endt opp med segregerte tilbud adskilt fra norske elever, noe som i stor utstrekning skyldes det store antallet med enslige mindreårige asylsøkere i forhold til kommunens barnepopulasjon. Dette er uheldig, og antas forsterket dersom omsorgssentrene blir større.
2. Fritidstilbudet. Erfaringen er at barna i omsorgssentrene benytter lokale fritidstilbud, spesielt idrettslagene. Selv om de møter stor velvilje lokalt, fører det til stor belastning på lokale frivillige krefter. Ved å øke antall beboere på hvert senter, antas dette å slå uheldig ut.
3. Lokalmiljøet. Barna ved omsorgssentrene blir en del av et lokalmiljø og et nabolag. Erfaringene er generelt at barna blir tatt godt i mot, men vi har sett tendenser til at barna fra sentrene blir dominerende på små steder, og at det har vært opphav til gnisninger lokalt. En økning av antall barn på samme sted, vil kunne gi større motstand i lokalmiljøet til barna.

Med hilsen

Elisabeth Lilleborge Markhus e.f.
fylkeslege

Jon Jodalen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent