

Kristin Thorshaug, Veronika Paulsen, Melina Røe og Berit Berg

Mot en ny bosettingsmodell?

Direkteplassering av enslige mindreårige



Kristin Thorshaug, Veronika Paulsen, Melina Røe og Berit Berg

Mot en ny bosettingsmodell?

Direkteplassering av enslige mindreårige

NTNU SAMFUNNSFORSKNING AS
Mangfold og inkludering



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 66 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Mangfold og inkludering

Juni 2013

ISBN: 978-82-7570-324-6 (web-utgave)

ISBN: 978-82-7570-323-9 (trykket rapport)

Illustrasjonsfoto: Fotograf: Vassilis Talamagkas. Sted: PRAKSIS drop-in senter for mindreårige barnemigranter i Patras, Hellas

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	7
SAMMENDRAG	9
1 INNLEDNING.....	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Følgeevalueringens fokusområder	14
1.3 Kontekst	14
1.4 Data og metode	15
1.5 Rapportens oppbygging	17
2 ENSLIGE MINDREÅRIGE – MOTTAK OG BOSETTING.....	19
2.1 Ankomster og omsorgsansvar	19
2.2 Mottak og avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere	20
2.3 Enslige mindreåriges omsorgsbehov	21
2.4 Bosetting av enslige mindreårige	23
2.5 Utfordringer i dagens bo- og omsorgstilbud	24
2.6 Lang ventetid etter positivt vedtak.....	26
2.7 Internasjonale erfaringer med direkteplassering før vedtak.....	27
2.7.1 Storbritannia	27
2.7.2 Sverige	29
3 UTVIKLING AV PILOTPROSJEKTET	33
3.1 Målgruppe.....	33
3.2 Direkteplassering før eller etter vedtak?	34
3.3 Antatt tidsbruk ved direkteplassering	35
3.4 Organisering og innhold	35
3.5 Oppstart	37
4 FRA ANKOMST I TRANSITTMOTTAK TIL DIREKTEPLASSERING.....	39

4.1 Ankomst og behandling av asylsøknad	39
4.2 Utvelgelse av enslige mindreårige og rutiner for plassering	40
4.3 Kartleggingsarbeid i transittmottak.....	43
4.4 Omsorgsarbeid i transittmottak	45
4.5 Statistikk fra pilotprosjektet.....	48
5 DIREKTEPLASSERING I KOMMUNENE	53
5.1 Organisering av bosettingsarbeidet.....	53
5.2 Beskrivelse av ungdommene i prosjektet	55
5.3 Kartleggingsarbeid	57
5.3.1 Tilgjengelig informasjon fra transittmottak	57
5.3.2 Kartlegging i kommunen	58
5.4 Boløsninger, oppfølging og omsorg	60
5.4.1 Bofellesskap.....	62
5.4.2 Oppfølging og omsorg	64
5.4.3 Tiltaksplaner og individuelle planer	66
5.4.4 Vergeordningen.....	68
5.5 Helsetilbud	69
5.6 Skoletilbud	70
5.7 Fritidstilbud, nettverk og integrering.....	74
5.8 Økonomi	76
6 DIREKTEFLYTTING SOM BOSETTINGSMODELL – UTFORDRINGER OG MULIGHETER.....	79
6.1 Prioritet og utbytte i involverte instanser	79
6.2 Saksflyt og samarbeid fra ankomst til flytting	81
6.3 Bosetting fra IMDi Vest	83
6.4 Opphold i transittmottak	84
6.5 Kartlegging som forutsetning for et tilpasset tilbud?	87
6.5.1 Taushetsplikt	88
6.6 Kommunenes ansvar	90
6.6.1 Bo- og omsorgstilbud	90
6.6.2 Skole	93

6.6.3 Integrering.....	95
6.7 Direkteplassering eller direktebosetting?	97
6.8 Inkludere alle kommuner i ny modell?	99
6.9 Inkludere alle enslige mindreårige i ny modell?	101
6.10 Konsekvenser for mottakssystemet.....	103
6.11 Økonomiske konsekvenser	103
6.11.1 Kommunale utgifter	103
6.11.2 Utgifter tilknyttet mottaksapparatet	105
6.12 Mulige bosettingsmodeller	106
6.12.1 Modell 1: Direkteplassering før vedtak	107
6.12.2 Modell 2: Direktebosetting etter vedtak.....	108
6.12.3 Modell 3: Kombinasjon av ordinær bosetting og direktebosetting	110
6.12.4 Modell 4: Videreføring og forbedring av dagens bosettingsmodell.....	111
7 ANBEFALINGER.....	113
7.1 Bosettingsmodell.....	113
7.2 Mottakssystem	115
7.3 Bosettingsprosess	115
7.4 Etter bosetting.....	116
REFERANSER	119

Forord

NTNU Samfunnsforskning har, på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), følgeevaluert pilotprosjektet *Direkteplassering av enslige mindreårige*. Pilotprosjektet ble gjennomført i 2011 og 2012, og innebar en uttesting av ny bosettingsmodell hvor enslige mindreårige asylsøkere plasseres direkte i kommuner fra transitmottak i påvente av svar på asylsøknad.

Denne rapporten sammenfatter erfaringer fra pilotprosjektet fra både statlige aktører, deltakerkommunene og de enslige mindreårige selv. Basert på erfaringene gir vi innspill til hvorvidt pilotprosjektets modell bør innføres som en generell bosettingsordning. Det vurderes blant annet hvorvidt modellen skal omfatte hele gruppen enslige mindreårige i aldersgruppen 15 til 18 år, hvilke konsekvenser modellen vil ha på statlig og lokalt nivå, og hvorvidt modellen kan fungere i alle kommuner. Avslutningsvis legges det frem forslag til eventuelle forbedringer av modellen og alternative modeller for det fremtidige bosettingsarbeidet.

Følgeevalueringen ble gjennomført i perioden oktober 2011 til juni 2013. Forskergruppen har bestått av Kristin Thorshaug, Veronika Paulsen, Melina Røe og Berit Berg. Thorshaug, Paulsen og Røe har hatt ansvar for datainnsamling, mens Thorshaug og Paulsen har hatt ansvar for analyser og rapportskrivning. Berg har vært prosjektleder og kvalitetssikrer, og Thorshaug har hatt ansvar for å koordinere prosjektarbeidet. Seyed Yama Pishtaz har bidratt i datainnsamlingen.

En stor takk går til ansatte i deltakerkommunene som har satt av tid i en travel hverdag for å gi oss et innblikk i deres arbeid, og som har gitt viktige innspill til hvordan pilotprosjektet har fungert i den enkelte kommune. Vi ønsker videre å takke fagpersoner i departementer, direktorater og asylmottak for deres vurderinger og tilbakemeldinger – både som informanter og som medlemmer i følgeevalueringens referansegruppe. Vi vil også takke oppdragsgiver BLD for et godt samarbeid. Til sist vil vi rette en stor takk til de enslige mindreårige, som sa seg villige til å dele sine erfaringer med oss. Vi håper rapporten kan være et bidrag i vurderingene rundt det fremtidige mottaks- og bosettingsarbeidet.

Trondheim, juni 2013

Kristin Thorshaug, Veronika Paulsen, Melina Røe og Berit Berg

Sammendrag

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og sammenfatter erfaringer fra pilotprosjektet *Direkteplassering av enslige mindreårige*. Pilotprosjektet ble gjennomført i 2011 og 2012, og innebar en uttesting av ny bosettingsmodell hvor enslige mindreårige asylsøkere plasseres direkte i kommuner fra transittmottak i påvente av svar på asylsøknad. Den foreslåtte modellen skulle redusere ventetiden i mottak for enslige mindreårige asylsøkere, slik at de raskere kunne etablere seg i en kommune med skolegang og øvrig integrering. 30 enslige mindreårige skulle direkteplasseres i pilotprosjektet som ble gjennomført av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Regionkontor Vest. Seks kommuner ble valgt ut til deltakelse; Hamarøy, Volda, Bergen, Asker, Drammen og Bærum.

Rapporten sammenfatter erfaringer fra pilotprosjektet fra både statlige aktører, deltakerkommunene og de enslige mindreårige selv. Basert på erfaringene gir vi innspill til hvorvidt pilotprosjektets modell bør innføres som en generell bosettingsordning. Det vurderes blant annet hvorvidt modellen skal omfatte hele gruppen enslige mindreårige i aldersgruppen 15 til 18 år, hvilke konsekvenser modellen vil ha på statlig og lokalt nivå, og hvorvidt modellen kan fungere i alle kommuner. Avslutningsvis legges det frem forslag til eventuelle forbedringer av modellen og alternative modeller for det fremtidige bosettingsarbeidet.

Erfaringer fra pilotprosjektet

Fra ankomst i transittmottak til direkteplassering

Et godt samarbeid mellom de ulike aktørene – fra UDI tar tak i asylsøknaden, via IMDi forespørslers til kommuner og til det bosettingsforberedende arbeidet i kommunene – er en forutsetning for at et slikt prosjekt skal fungere. Tiden fra vedtak til bosetting har vært kort, og god informasjonsflyt og kommunikasjon har vært avgjørende elementer for å sikre positive overganger for de enslige mindreårige. Dette var til tider utfordrende i prosjektet.

Transittmottakene opplevde nye ansvarsoppgaver som en følge av pilotprosjektet, med krav til omfattende kartlegginger og bosettingsforberedende arbeid, inkludert økt informasjonsinnhenting og kontakt med kommuner. Transittmottakene har lavere bemanningstetthet, større enheter og andre faglige krav enn ordinære mottak for enslige mindreårige, og det er usikkert hvorvidt tilbudet i transittmottak er tilstrekkelig for å sikre gode overganger fra mottak til kommuner. Transittmottakene er ikke utformet for lange opphold. Dersom bosetting direkte fra transittmottak skal innføres som nasjonal modell, vil et eventuelt lengre opphold i transitt være en mulig konsekvens.

Kartleggingene i transittmottak og ordinære mottak skal sikre et best mulig grunnlag for systematisk oppfølging, tilpasset omsorgstilbud og oppfølging i kommunene. Pilotprosjektet har tydeliggjort at korte mottaksopphold og flytting direkte fra transittmottak gir kommunene et økt ansvar for å kartlegge enslige mindreårige. Det er nødvendig at UDI, mottakssystemet, IMDi og kommuner blir enige om hvilken kartlegging som er nødvendig og mulig før bosetting, og hva som kan gjennomføres i kommunene.

Taushetsplikten anses av mange som en barriere mot god informasjonsoverføring mellom mottak og kommuner, og kommuneansatte ønsker tilgang til vedtak og informasjon fra asylintervjuet. Utfordringen går på to forhold: Enslige mindreårige vet ikke hvilken informasjon som blir overført mellom instansene, og det er usikkerhet rundt hvilken informasjon som er taushetsbelagt. For å bedre situasjonen bør enslige mindreårige få tydelig beskjed om hvilken informasjon som blir gitt videre og hva kommunene bør ha tilgang til for å kunne tilby gode bo- og omsorgsløsninger. Det er behov for en gjennomgang av muligheter og begrensninger innenfor taushetsplikten.

Direkteplassering i kommunene

Deltakerkommunene har sett seg nødt til å gjøre endringer i sine rutiner ved bosetting i prosjektet, da de tidligere har vært vant til en lengre bosettingsforberedende prosess. Deltakelse i prosjektet har bidratt til å systematisere de ulike delene av arbeidet i kommunene, og har bevisstgjort kommuneansatte og statlige aktører på temaer, problemstillinger og utfordringer, eksempelvis knyttet til informasjonsflyt, samarbeid og ansvarsfordeling. Koblingen mellom et barnefaglig og et flyktningfaglig perspektiv og barnevernets rolle overfor enslige mindreårige er et mye diskutert tema. Enslige mindreåriges plass i barnevernet bør tydeliggjøres og konkretiseres for å sikre at barneverntjenesten gir et likeverdig tilbud til alle barn uavhengig av hvor i landet de bor og hvilken gruppe de tilhører.

På grunn av kort botid i Norge og begrensede kartlegginger fra transittmottak har ungdommene i pilotprosjektet blitt bosatt i en utredningsbolig eller bofellesskap. Per i dag er det få retningslinjer som regulerer drift og innhold av kommunale bofellesskap. Dette kan skape usikkerhet om utforming av tilbud og store lokale variasjoner i tilbudet enslige mindreårige gis. Det bør utarbeides retningslinjer og veiledere tilknyttet kommunale bofellesskap i tillegg til at eksternt tilsyn bør innføres.

Gjennom pilotprosjektet har vi sett at det er store variasjoner i opplæringstilbudet til enslige mindreårige etter bosetting, både når det gjelder oppstartstidpunkt, timeomfang og tilpasset opplæring. Det bør skje en tydeliggjøring av rettigheter og plikter knyttet til skoletilbud, særlig for enslige mindreårige på 16 år og eldre. Det er behov for å tenke mer tilpasning, tilrettelegging og alternative løp. En må også i større grad jobbe for at skolen kan være en arena for sosialisering og integrering ved å koble tilbudet til enslige mindreårige til det ordinære skoletilbudet i kommunene. Nøkkelen til integrering ligger i felles møteplasser.

Modellens fordeler og ulemper

I utgangspunktet ønsket BLD å teste ut en modell basert på direkteplassering, det vil si plassering i kommuner før det forelå et vedtak. I praksis har prosjektet kun omfattet enslige mindreårige som allerede har fått vedtak før flytting til kommunen, det vil si direktebosetting. En modell basert på direkteplassering vil aktualisere problemstillinger tilknyttet blant annet returarbeid i kommuner og rettigheter før og etter vedtak. Et eventuelt returarbeid i kommuner ses som svært negativt, både for den enslige mindreårige det gjelder, gruppen for øvrig og kommuneansatte.

Dersom en skal innføre direkteflytting må en stille spørsmålet om alle norske kommuner som tar imot enslige mindreårige skal være aktuelle for å motta direkte fra transittmottak. I en slik vurdering må en være bevisst på at kommuner har ulike rammebetingelser som muliggjør ulike bo- og omsorgstiltak. En modell basert på direkteflytting er avhengig av rask flytting til kommunene, noe som innebærer at kommuner må forplikte seg til å ta imot det vedtatte antallet – uavhengig av kjønn, nasjonalitet, språkbakgrunn og særskilte behov – hvor et bo- og omsorgstilbud må være på plass raskt (innen to til fire uker). Det er høyst usikkert hvorvidt alle kommuner vil ha ressurser og kapasitet til dette.

Pilotprosjektet omfattet 30 enslige mindreårige – et relativt lite antall. Dette muliggjorde tett oppfølging av den enkelte ungdom både i UDI, IMDi og kommunene. Flere mener at de direkteplasserte ungdommene er «håndgått» fra start til mål. Det anses som lite realistisk at utlendingsmyndighetene skal ha mulighet til å følge hver sak så tett dersom modellen innføres nasjonalt. Kun enslige mindreårige som med stor sannsynlighet ville få innvilget opphold skulle inkluderes i pilotprosjektet. Ungdommer som ville kunne ha behov for spesiell oppfølging og tilrettelegging var ikke aktuelle deltakere, da dette ville kreve lengre forberedelse i kommunene før flytting. De ulike instansene forsto kriteriene for utvelgelse av kandidater noe ulikt, hvor resultatet var relativt strenge kriterier for deltakelse. Det har blitt stilt spørsmål til hvorvidt «håndplukkingen» av kandidater til prosjektet er etisk forsvarlig, ettersom det sannsynligvis vil være enslige mindreårige med særskilte behov som har størst nytte av et kommunalt apparat rundt seg kort tid etter ankomst. Det er med bakgrunn i dette usikkert hvorvidt erfaringene fra pilotprosjektet kan overføres til en nasjonal kontekst hvor alle enslige mindreårige inkluderes.

Anbefalinger til modell

Ulike modeller har fordeler og svakheter – ingen er optimale, og deres suksess er svært avhengig av kontekst. Med andre ord er det ikke kun modellenes utforming som påvirker bosettingsarbeidet, men også hvordan den enkelte modell fungerer i den gitte konteksten. Det sentrale målet må være at den valgte modellen sikrer rask bosetting av *alle* enslige mindreårige, og at modellen sikrer at alle enslige mindreårige får et godt tilbud i kommunen de bosettes i. Basert på erfaringer fra pilotprosjektet og vurderinger gjort av involverte instanser foreslås fire ulike modeller for det fremtidige bosettings-

arbeidet: i) Direkteplassering før vedtak, ii) direktebosetting etter vedtak, iii) kombinasjon av ordinær bosetting og direktebosetting, og iv) videreføring og forbedring av dagens bosettingsmodell.

Vi anbefaler en videreføring av dagens bosettingsmodell med forbedringer og innslag av elementer fra direktebosetting. Våre tilrådinger baserer seg på argumentet om at bosettingsmodellen må være *robust*. Norske myndigheter er avhengige av å ha et system som er fleksibelt nok til å takle store svingninger i ankomster og bosettingsbehov. Pilotprosjektets modell har klare fordeler: en fjerner enslige mindreåriges opphold i ordinære mottak og hindrer dermed en ekstra flytting, en sikrer tidlig tilbud fra et kommunalt tjenesteapparat, og en legger til rette for raskt oppstart av integreringsprosesser. Når vi likevel ikke anbefaler modellen fra pilotprosjektet, er dette basert på store usikkerhetsmomenter knyttet til hvordan plassering direkte fra transittmottak vil fungere under dagens rammebetingelser og kontekst. Vi mener pilotprosjektets modell vil være lite bærekraftig som nasjonal modell – særlig i perioder med økte ankomster og økt bosettingsbehov. Dette handler særlig om *samarbeid og tidsbruk*.

Samarbeid: Erfaringer fra pilotprosjektet har vist at direkteflytting krever et svært tett samarbeid mellom de involverte instansene, noe vi ikke anser å være realistisk å få til dersom modellen skal omfatte *alle* enslige mindreårige. Pilotprosjektet viste helt klart tendenser til et sårbart samarbeid med mye ansvar fordelt på få hender. Dersom hele gruppen enslige mindreårige i alderen 15-18 år skal innlemmes i en slik modell, vil ressursbehovet i både UDI og IMDi øke betraktelig. Vi er usikre på hvorvidt det er hensiktsmessig å gå inn i en såpass krevende omorganiseringsprosess når konsekvensene av en ny modell er såpass usikre.

Tidsbruk: Det er usikkert hvorvidt en vil klare å gjennomføre tilstrekkelig effektive prosesser som sikrer kort botid i transittmottak. Har UDI og IMDi mulighet til å innhente tilstrekkelig informasjon om alle enslige mindreårige i løpet av noen uker på transittmottak? Klarer en å finne bosettingskommune til alle i løpet av så kort tid, og vil kommunene ha mulighet til å sette opp et godt bo- og omsorgstilbud på noen uker? Vil IMDi kunne inngå rask avtale med kommuner i tilfeller der det er snakk om enslige mindreårige med særskilte behov? Vurderinger fra involverte i systemet og tidligere erfaringer tilsier at dette er høyst usikkert.

Uavhengig av om myndighetene går inn for en videreføring av dagens modell eller ønsker å innføre direkteflytting fra transittmottak, er det flere elementer fra pilotprosjektet som bør tas med videre: Direktebosetting bør tilstrebes i alle tilfeller det lar seg gjennomføre raskt nok, IMDi bør inngå samarbeidsavtaler med alle bosettingskommuner, hvor bosettingsuker inngår som en del av avtalen, og de statlige instansene bør søke å videreutvikle det tette samarbeidet fra prosjektet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Ifølge utlendingsmyndighetenes styringsparameter skal enslige mindreårige bosettes innen tre måneder etter at de har fått positivt vedtak. I 2012 ble 70 prosent av bosettingsklare enslige mindreårige i alderen 15 til 18 år bosatt innen tre måneder, og gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting var 3,2 måneder. Per 30. april hadde måloppnåelsen for gruppen steget til 90 prosent innen tre måneder, og den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak til bosetting lå nå på 2,1 måneder¹.

Situasjonen våren 2013 ser med andre ord svært positiv ut, hvor en stor andel av alle enslige mindreårige bosettes raskt etter at de har blitt innvilget oppholdstillatelse. For å finne bakgrunnen for dette pilotprosjektet, er det nødvendig at vi går noen år tilbake i tid. I 2010 var den gjennomsnittlige samlede saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) 14,1 måneder. Mange enslige mindreårige hadde lang botid på asylmottak – både i påvente av positivt vedtak og i påvente av flytting til en kommune. De ble dermed boende lenge i botilbud som var ment for korte, midlertidige opphold. Riksrevisjonen påpekte i en evaluering at måloppnåelsen når det gjelder enslige mindreårige hadde vært svak gjennom flere år, og de stilte spørsmål ved om gruppen ble godt nok ivaretatt i praktiseringen av dagens bosettingsordning (Riksrevisjonen 2010). Også Berge-utvalget var i sin vurdering av mottakssystemet kritiske til tilbudet for enslige mindreårige i UDIs mottak (NOU 2011:10). Dette bidro til å aktualisere behovet for alternative bosettingsløsninger for gruppen.

Som en følge av svært lang saksbehandlingstid i 2009 og 2010 ble alternativer til dagens bosettingsmodell drøftet på departements- og direktoratsnivå. Et mulig alternativ som ble løftet frem var *direkteplassering* av enslige mindreårige i kommuner før oppholdstillatelse var gitt. Den foreslåtte modellen skulle redusere ventetiden i mottak for enslige mindreårige asylsøkere, slik at de raskere kunne etablere seg i en kommune med skolegang og øvrig integrering. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) satte i 2011 i gang et toårig pilotprosjekt. I pilotprosjektet skulle 30 enslige mindreårige direkteplasseres i seks ulike kommuner, uten at de måtte vente på vedtak om opphold før flytting. Pilotprosjektet ble gjennomført av IMDi Regionkontor Vest (heretter IMDi Vest). Seks kommuner ble valgt ut til deltakelse; Hamarøy, Volda, Bergen, Asker, Drammen og Bærum.

¹ Statistikk innhentet fra IMDi. Omfatter bosettinger av enslige mindreårige gjennom IMDi.

1.2 Følgeevalueringens fokusområder

NTNU Samfunnsforskning fikk i oppdrag å følgeevaluere pilotprosjektet. Målsetningen med følgeevalueringen har vært å gi innspill til hvorvidt pilotprosjektets modell bør innføres som en generell ordning, hvordan direkteplassering vil virke for et bredere spekter av kommuner og hvilke krav som eventuelt bør stilles for tildeling av gruppen enslige mindreårige til kommuner. Vi har vurdert positive og negative konsekvenser ved modellen, i tillegg til å studere virkninger av prosjektet for den enkelte deltaker, for de involverte kommunene og for de statlige instansene. Dette har blitt benyttet som grunnlag for å legge frem forslag til forbedringer av modellen og alternative modeller.

1.3 Kontekst

I vurderingen av pilotprosjektet som modell er det viktig å ha med seg hva konteksten har vært i prosjektet. Som nevnt har prosjektet omfattet 30 ungdommer og seks kommuner. Kommunene som ble forespurt om å delta i prosjektet har mye erfaring med bosetting av denne gruppen, har opparbeidet seg kompetanse på feltet og anses som «gode bosettingskommuner». Altså har prosjektet vært testet ut i kommuner som har gode forutsetninger for å lykkes med arbeidet. Også ungdommene i prosjektet har vært «håndplukket». Kommunene som deltok i pilotprosjektet hadde på forhånd blitt forespeilet at ungdommene som skulle direkteplasseres gjennom prosjektet skulle være ungdommer «uten særskilte behov». Utvelgelsen av ungdommer har skjedd etter fastsatte kriterier (som beskrevet i kapittel 4.2). De foreliggende kriteriene, både ved utvelgelse av deltakerkommuner og enslige mindreårige, gjør at pilotprosjektet har hatt gode forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Når man gjennomfører en følgeevaluering over tid, skjer det endringer i både selve prosjektutformingen, i systemene rundt og i informantgruppen. Endringer på systemnivå i kommunale og statlige instanser har skjedd som følge av pilotprosjektet, men det har også skjedd endringer uavhengig av prosjektet. Endringen som kanskje har hatt størst innvirkning på prosjektet er at det i løpet av prosjektperioden har vært en sterk reduksjon i tidsbruken i bosettingsarbeidet for gruppen enslige mindreårige generelt.

Med omlegging av UDIs saksbehandlingssystem og reduserte ankomster av enslige mindreårige har vi per i dag en situasjon hvor bosettingen av denne gruppen går svært raskt, noe som selvsagt er positivt. Dette har imidlertid ført til at flere enslige mindreårige har blitt bosatt direkte fra transittmottak til en kommune i løpet av prosjektperioden, uten at de har vært en del av pilotprosjektet. Dette har ført til en situasjon hvor flere av de kommuneansatte synes det er vanskelig å se forskjeller mellom de som er direkteplassert gjennom prosjektet og de som er direktebosatt

utenom prosjektet. Også enslige mindreårige i ordinære mottak har blitt bosatt markant raskere sammenlignet med de foregående årene. Ansatte i kommunene mener at utfordringene tilknyttet ungdommenes korte botid i landet derfor er gjeldende både for ordinært bosatte og enslige mindreårige bosatt gjennom pilotprosjektet.

Dette har på den ene siden vært utfordrende for forskergruppen, da det blir vanskeligere å se hva som er de isolerte virkningene av pilotprosjektet. På den andre siden er det positivt fordi en får se at de negative og positive konsekvensene tilknyttet *rask* bosetting gjelder for flere enn de 30 ungdommene i prosjektet, og dermed vil ha overføringsverdi til det videre arbeidet – uavhengig av hvilken modell en velger å satse på.

BEGREPSBRUK

På et felt med mange ulike begreper og definisjoner ønsker vi å presisere hvordan vi velger å bruke begrepene i denne rapporten:

Direkteplassering vil si plassering direkte fra transittmottak til kommune uten at vedtak foreligger. I rapporten bruker vi også begrepet direkteplassering om enslige mindreårige som er bosatt gjennom pilotprosjektet, for å skille disse ungdommene fra den øvrige gruppen.

Direktebosetting² vil si bosetting direkte fra transittmottak til kommune ved foreliggende positivt vedtak. Nå når bosettingen av enslige mindreårige går såpass raskt er det flere enslige mindreårige som bosettes på denne måten.

Direkteflytting vil si enten plassering eller bosetting direkte fra transittmottak til kommune.

I vurderingen av det fremtidige arbeidet og aktuelle bosettingsmodeller skiller vi mellom direkteplassering (fra transittmottak før vedtak), direktebosetting (fra transittmottak etter vedtak) og ordinær bosetting (fra ordinært mottak/avdeling for enslige mindreårige).

1.4 Data og metode

I følgeevalueringen har vi studert både effekter og prosesser, og vi har kombinert en strukturert evaluering med en åpen og fleksibel tilnærming. Vi har sett at nye problemstillinger har blitt aktualisert underveis i prosjektet, og vi har da valgt å

² På 1990-tallet ble begrepet direktebosetting benyttet i tilfeller der det av medisinske og/eller sterke sosiale grunner var aktuelt å bosette personer som ventet på å få en søknad behandlet eller personer som hadde fått avslag på asylsøknad. Se UDIs rundskriv 06/2126:
<http://www.udi.no/upload/Rundskriv/2006/Rundskriv%2006-2126.pdf>

innlemme disse i vårt fokusområde. I litteraturen om følgeforskning (Finne, Levin og Nilssen 1995; Baklien 2000; Lindøe, Mikkelsen og Olsen 2002) skilles det mellom summativ og formativ evaluering. Den formative forskningen assosieres med konstruktiv dialog og samhandling mellom forskeren og aktører som implementerer prosjektet. Summativ evaluering assosieres med en mer distansert rolle hvor forskeren er koblet til feltet med et klart definert måleapparat, for eksempel spørreskjema, intervjuguide og lignende (Lindøe mfl. 2002). I nyere evalueringsforskning er en imidlertid ikke like opptatt av å skille disse evalueringsformene. Dette henger dels sammen med at de naturlig griper inn i hverandre, dels handler det om at rene effekt- og prosessstudier sjelden er ønskelig. Dette er også situasjonen når det gjelder denne følgeevalueringen, der vi har studert både effekter og prosesser. Vi har lagt vekt på dialog og samhandling med involverte i pilotprosjektet, i tillegg til at vi har brukt «måleskjemaer» som konkrete spørsmål og semi-strukturerte intervjuguider. På denne måten har følgeevalueringen vært både formativ og summativ (Lindøe mfl. 2002).

Under datainnsamlingen har vi benyttet oss av en kombinasjon av møter, fokusgruppeintervjuer og individuelle intervjuer – både ansikt til ansikt og per telefon. Vi har også innhentet informasjon skriftlig via e-post fra noen av informantene. Det er innhentet informasjon bredt, og det har vært mange informanter. Den primære datakilden har vært intervjuer med de involverte aktørene i pilotprosjektet. Ved besøk i de seks kommunene har vi gjennomført intervjuer med både direkte-plasserte ungdommer og ansatte i kommunen. Blant ansatte har vi intervjuet både representanter fra flyktningtjenesten (eller tilsvarende), botiltak, barneverntjenesten, helsetjenesten, skole og verger. I tillegg har vi ved kommunebesøkene vært til stede i botiltakene og sett hvordan ungdommene bor, og i noen tilfeller også observert relasjonene mellom ansatte og de enslige mindreårige. Mange av informantene har blitt intervjuet flere ganger.

I tillegg til kommuneansatte og enslige mindreårige har vi innhentet erfaringer fra ansatte på transittmottak samt ordinære mottak og avdelinger for enslige mindreårige gjennom besøk, telefonsamtaler og e-postutvekslinger. Vi har videre innhentet synspunkter fra ansatte i BLD, UDI, IMDi regionkontorer, Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir), Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat), Utdanningsdirektoratet (Udir) og Kommunesektorens organisasjon (KS). Vi har også gjennomgått relevante dokumenter, både statlige og kommunale, tilknyttet utviklingen av pilotprosjektet. I tillegg har vi gjennomgått tidligere forskning på området og innhentet informasjon om internasjonale erfaringer med direkteplassering som mottaks- og bosettingsmodell. Vi har også innhentet foreliggende statistikk fra det ordinære bosettingsarbeidet og pilotprosjektet fra IMDi Vest og UDI.

Representanter fra forskergruppen har deltatt på fem to-dagers samlinger med involverte aktører, som ble arrangert av IMDi Vest. Dette har forskerne benyttet som arena for å lytte til erfaringer, få innsikt i relevante diskusjoner og å være i dialog med de involverte. Som følgeforskere av et pilotprosjekt har forskerne en rolle hvor en både

skal samle informasjon – hvor vi stiller spørsmål og studerer virkninger og effekter – i tillegg til å bidra til utvikling av pilotprosjektet gjennom å dele erfaringer, bidra i diskusjoner og påpeke forbedringspotensial.

Forskergruppen har i løpet av følgeevalueringen avlevert tre interne delrapporter som har vært tilgjengelig for deltakerne i pilotprosjektet. Gjennom delrapportene har forskerne fått formidlet erfaringer underveis, som har blitt tatt tak i og jobbet videre med. Etter at pilotprosjektet var avsluttet arrangerte NTNU Samfunnsforskning, i samarbeid med BLD, en dialogkonferanse hvor alle involverte instanser var invitert. Formålet var å skape en arena hvor en kunne møtes på tvers av departementer, direktorater, mottak og kommuner, for slik å kunne drøfte felles utfordringer og potensialer på tvers av nivå. På konferansen ble det satt fokus på prosjektet i sin helhet, og det ble også diskutert hva som er veien videre for mottak og bosetting av enslige mindreårige.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er delt inn i sju kapitler. Etter dette innledningskapitlet vil vi i kapittel 2 se på sentrale sider ved mottak og bosetting av enslige mindreårige. I kapittel 3 gjennomgår vi utviklingen av pilotprosjektet, før vi i kapittel 4 og 5 presenterer erfaringer fra prosjektet og ser på virkninger for den enkelte deltaker, for kommunene og for de statlige instansene. Kapittel 4 tar for seg fasen fra ankomst i transittmottak til direkteplassering, mens kapittel 5 tar for seg direkteplassering i kommunene. I kapittel 6 vurderer vi, med bakgrunn i erfaringene fra pilotprosjektet, hvorvidt modellen bør innføres som en generell bosettingsordning. Kapitlet avsluttes med en presentasjon av fire mulige modeller for den fremtidige bosettingen av enslige mindreårige. I kapittel 7 gir vi våre anbefalinger til det videre arbeidet, med fokus på bosettingsmodell, mottakssystem, bosettingsprosess og kommunalt arbeid.

2 Enslige mindreårige – mottak og bosetting

I dette kapitlet presenterer vi sentrale sider ved mottak og bosetting av enslige mindreårige i Norge. Vi ser nærmere på ankomster de siste årene, omsorgsansvar, dagens bosettingsmodell og enslige mindreåriges behov, samt utfordringer i dagens modell og behovet for nye løsninger. Det er nettopp utgitt en omfattende rapport som tar for seg levekår i mottak for enslige mindreårige (Lidén, Eide, Hidle, Nilsen og Wærdahl 2013). Av den grunn velger vi å begrense vår gjennomgang av dagens bosettingsordning. Kapitlet avsluttes med en kort gjennomgang av erfaringer med direkteplassering i Storbritannia og Sverige.

2.1 Ankomster og omsorgsansvar

Enslige mindreårige er en fellesbetegnelse på asylsøkere og flyktninger som ved ankomst er under 18 år og som kommer til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar. Ankomster av enslige mindreårige er ikke noe nytt sett med norske øyne, men gruppen som kommer har endret seg (Berg 2010). Mens enslige mindreårige på 1970-tallet hovedsakelig kom som overføringsflyktninger via FN-systemet, kommer flertallet i dag som individuelle asylsøkere. Dette er barn og unge som har flyktet fra krig og forfølgelse på grunn av etnisk bakgrunn, politisk oppfatning eller religiøs praksis, og som ofte har opplevelser knyttet til vold, tap, atskillelse og oppløsning av familie.

Ankomster av enslige mindreårige varierer fra år til år, som ankomstene av asylsøkere for øvrig. Norge opplevde en kraftig økning i ankomstene av enslige mindreårige i perioden 2007 til 2009, med en foreløpig topp på 2 500 ankomne i 2009. I perioden 2010 til 2011 har vi sett en betydelig nedgang i ankomstene, og i 2012 ble det registrert totalt 964 asylsøknader fra enslige mindreårige, hvor over to tredjedeler kom fra Afghanistan og Somalia³. Siden midten av 1990-tallet har gruppen enslige mindreårige som ankommer Norge blitt eldre, samtidig som gutter utgjør en større andel av gruppen (Econ 2007).

I Norge er ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere delt mellom de statlige barnevernmyndighetene ved Barne-, familie og ungdomsetaten (Bufetat) og utlendingsmyndighetene ved Utlendingsdirektoratet (UDI)⁴. Enslige mindreårige asylsøkere under

³Se statistikk innhentet fra UDIs nettsider:

<http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Asylsoknader-fordelt-pa-statsborgerskap/>.

⁴I regjeringens Soria Moria-erklæring tilknyttet stortingsvalget i 2005 var utgangspunktet at barnevernet skulle overta omsorgsansvaret for *hele* gruppen enslige mindreårige asylsøkere, også de mellom 15 og 18 år. Dette ble, på grunn av et høyt antall ankomster og ressursituasjonen i barnevernet, satt på vent (NOU 2011:10; Lidén mfl. 2013).

15 år tilbys opphold på omsorgssenter drevet av Bufetat mens asylsøknaden behandles. Aldersgruppen 15 til 18 år bor i asylmottak eller avdelinger for enslige mindreårige, drevet av driftsoperatører på vegne av UDI. Ansvarsdelingen videreføres etter innvilget oppholdstillatelse, hvor Bufetat er gitt ansvaret for å bosette gruppen under 15 år, mens utlendingsmyndighetene, i denne fasen ved IMDi, er gitt et bosettingsansvar for den eldste aldersgruppen. I det følgende fokuserer vi på enslige mindreårige i aldersgruppen 15 til 18 år, da det er denne aldersgruppen som er aktualisert i pilotprosjektet.

2.2 Mottak og avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere

Det daglige omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år er delegert fra UDI til asylmottak via driftsoperatører. Antallet mottak for enslige mindreårige har sunket drastisk de seneste årene i takt med lavere ankomsttall. Ved utgangen av 2010 var 39 mottak i drift. Våren 2013 er kun seks ordinære mottak/avdelinger for enslige mindreårige i drift, i tillegg til to transittmottak for gruppen (en ankomsttransitt og en avlastingstransitt). Dette illustrerer tydelig de store endringene i mottaksapparatet de siste årene.

Mottaksdrift er ikke regulert gjennom det norske lovverket, men gjennom instruksjer og regelverk. Disse setter samlet rammer for mottakenes arbeid med enslige mindreårige. I Rundskriv 2011-003 *Reglement for drift av statlig mottak* defineres følgende målsetning: «Mottaksapparatet skal utgjøre et nøkternt og forsvarlig innkvarteringstilbud». Mottakene skal utarbeide lokale planer for omsorgsarbeidet, hvor blant annet deres barnefaglige ståsted og prinsipper, rutiner og samarbeidspartnere skal synliggjøres. Det legges vekt på at barnefaglige og flyktningfaglige perspektiver ses i sammenheng i det daglige arbeidet.

Mottakene har en rolle som den enslige mindreåriges foresatte i det daglige omsorgsarbeidet⁵. For å sikre et tilrettelagt tilbud i mottak legges det en rekke føringer for arbeidet i de ulike rundskrivene. Disse omfatter både arbeidet i mottaket og samarbeidet med vertskommunenenes tjenesteapparat⁶. Rundskrivene tydeliggjør både mål, ansvarfordeling og aktuelle regelverk, og er et sentral verktøy i drift av mottak og avdelinger for enslige mindreårige (Lidén mfl. 2013).

⁵ Se UDIs rundskriv RS 2011-034 *Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak*.

⁶ Se samleside for rundskriv tilknyttet drift av ordinære mottak:

<http://www.udiregelverk.no/no/emner/asylmottak/drift-av-ordinare-mottak/>.

2.3 Enslige mindreåriges omsorgsbehov

I løpet av de siste tiårene er det foretatt en rekke studier som beskriver mottak av flyktninger og asylsøkeres opplevelse av eksiltilværelsen (Knudsen 1984, 1986, 2005; Lauritsen og Berg 1999; Slavnic 2000; Brekke 2001; Berg og Sveaass mfl. 2005; Valenta og Berg 2010; Lidén mfl. 2013). Spørsmål om mestring, asylsøkeres og flyktningers trivsel og livskvalitet samt forsøk på å redusere klientifisering og passivisering er noen av temaene som har blitt berørt. Flere studier viser at asylsøkere på mottak opplever usikkerhet, maktesløshet, gradvis diskvalifikasjon, tap av status og redusert medbestemmelse over eget liv (Berg 1990; Solheim 1990; Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2004; Knudsen 2005, Berg og Sveaass mfl. 2005).

Til tross for det relativt store forskningstilfanget har det vært lite forskning om enslige mindreårige asylsøkeres situasjon og levekår i mottak (Eide og Broch 2010). Også når det gjelder medfølgende barn har forskningen vært begrenset (NOU 2010:7). Generelle studier av levekår i asylmottak har likevel uttrykt bekymring for situasjonen til barn i mottak, både de som er kommet sammen med foreldre og de som er enslige mindreårige (Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2004; Berg og Sveaass mfl. 2005, Archambault 2010). Ofte legges det vekt på at enslige mindreårige barn og unge utgjør den mest sårbare gruppen av flyktninger og asylsøkere, hvor en fokuserer på gruppens psykososiale situasjon (Oppedal, Seglem og Jensen 2009; Eide og Broch 2010). Studier har vist at andelen med psykiske lidelser er større blant enslige mindreårige enn hos barn som kommer sammen med sine foreldre (Engebrigtsen 2002; Lauritsen, Berg og Dalby 2002; Hjelde 2003). Erfaringen er at vansker som separasjonsangst, atferdsforstyrrelse, forsinket utvikling og «barnslig» oppførsel er utbredt hos barn som har vært utsatt for traumatiske hendelser, og forskning har vist at enslige mindreårige i betydelig større grad enn andre unge flyktninger har vært utsatt for ikke bare én, men mange alvorlige risikofaktorer (Huemer mfl. 2009). Andre sentrale temaer i forskningen har vært barnevernets ansvar overfor gruppen, sektoransvaret og samhandling mellom mottak og kommuner, samt enslige mindreåriges juridiske rettigheter (Eide og Broch 2010).

Enslige mindreårige defineres ofte som en risikogruppe med store behov for omsorg og oppfølging. Samtidig understreker forskning gruppens ressurser og handlekraft (Lidén mfl. 2013). Denne dobbeltheten – selvstendighet og avhengighet – trekkes ofte frem som et særtrekk ved enslige mindreårige (Oppedal mfl. 2009). Kveller (2010) understreker at barn som over lengre tidsrom bor på asylmottak med uklarheter om hvilken status de skal få, er en ekstra risikoutsatt gruppe, og at det er særlig grunn til bekymring for enslige mindreårige både på grunn av den historien som ligger bak at de er alene, og for oppvekstvilkårene de gis i foreldrenes fravær. Oppedal mfl. (2009) påpeker på sin side at fagfolk og andre som jobber med enslige mindreårige flyktninger ofte føler seg maktesløse overfor den tunge bagasjen til klientene deres. Samtidig understreker de at det er viktig at forståelsen for de voldsomme opplevelsene i ungdommenes fortid ikke går på bekostning av oppmerksomhet på de belastningene ungdommene er utsatt for i

hverdagen her i Norge, da det også kan øke risikoen for psykiske plager. Det er viktig å være klar over at en betydelig andel enslige mindreårige har god psykososial tilpasning og fungering på tross av flere markante belastninger i livet sitt. Imidlertid blir de enslige mindreåriges usikre hverdag i mottak (med påfølgende negative konsekvenser) ofte fremhevet som en utfordring.

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. Vi kan også kalle disse formell og uformell omsorg (NOU 2011:10).

Et godt sosialt arbeid med enslige mindreårige har flere dimensjoner (Kohli 2007; Lidén mfl. 2013). Det handler om å bistå de unge med å ordne praktiske og juridiske aspekter, det handler om å hjelpe dem med å takle opplevelser fra fortiden, usikkerhet og fortvilelse og 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. Kohli (2007) finner imidlertid i sine studier at de unge selv ofte er mest opptatte av det som skjer akkurat nå, og at det er vanskelig for mange å våge å se bakover eller fremover. Mange enslige mindreårige er tause om sin fortid; noen fordi de ikke klarer å snakke om det – andre fordi de har blitt instruert til ikke å si for mye. Også for ansatte som jobber med enslige mindreårige kan det oppleves som enklest å konsentrere seg om de praktiske tingene, da det ofte er vanskelig å skulle spørre for mye om fortid, familie eller flukt. Likevel er det avgjørende at arbeidet med enslige mindreårige kombinerer det praktiske med det terapeutiske, tilsvarende det andre har betegnet som formell og uformell omsorg.

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. I søknadsperioden, som er en vanskelig livssituasjon med mye stress og belastning, vil det være viktig at ungdommene har aktiviteter som bidrar til mestring og utvikling av sosiale nettverk. 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 omfatter også relasjoner til jevnaldrende, familie og etniske nettverk, samt skole- og fritidstilbudet i lokalsamfunnet (Lidén mfl. 2013).

2.4 Bosetting av enslige mindreårige

Hvor lang tid det tar fra enslige mindreårige ankommer landet til de bosettes i en kommune avhenger både av tiden det tar å behandle asylsøknaden og tiden det tar å skaffe kommune plass etter at oppholdstillatelse er innvilget. Behandling av asylsøknader er plassert hos UDI, mens selve bosettingsansvaret for denne gruppen som nevnt ligger hos IMDi. Saksbehandlingstiden for enslige mindreårige har gått betraktelig ned de siste årene, både frem til det fattes et vedtak og fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i en kommune. Mens median-saksbehandlingstid⁷ fra saksopprettelse til siste vedtak lå på 291 dager i 2010, hadde det i 2012 sunket til under 70 dager. Tilsvarende har tiden fra vedtak til bosetting som tidligere nevnt sunket fra 5,7 måneder i 2010 til 3,2 måneder i 2012⁸.

Ved positivt svar fra den forespurte kommunen oversendes ungdommens individuelle kartleggingsplan til kommunen. Ut fra den gitte informasjonen skal kommunene starte arbeidet med å finne egnet bo- og omsorgsløsning som innebærer bolig, sosiale ytelser, grunnutdanning og ulike omsorgs- og støttetiltak. Underveis i dette arbeidet samarbeider kommunene med IMDi, asylmottakene og ungdommenes hjelpeverger/verger (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010). Enkelte kommuner har valgt å legge ansvaret for enslige mindreårige til barneverntjenesten, og bosetter hovedsakelig med hjemmel i barnevernloven. Andre kommuner har lagt ansvaret til flyktningtjenesten, og bosetter hovedsakelig med hjemmel i lov om sosiale tjenester (Econ 2007). Uavhengig av hvor ansvaret er lagt samarbeider ofte barnevernet og flyktningtjenesten ved bosetting av enslige mindreårige (Svendsen mfl. 2010).

Valg av botiltak er en sentral del av det bosettingsforberedende arbeidet, hvor det valgte tiltaket skal gi trygge rammer som sikrer stabilitet, trygghet og kontinuitet, samtidig som det legger til rette for selvstendighet og frihet på den ene siden og oppfølging, omsorg og relasjoner på den andre siden (Svendsen mfl. 2010). Botiltaket avhenger av hvilke løsninger kommunen har tilgjengelig; her kan vi blant annet nevne fosterhjem, slektsplassering, hybelleilighet med ulik grad av oppfølging, kommunalt/privat bofellesskap og barnevernsinstitusjon.

⁷ Median er et sentralitetsmål som defineres som verdien til tallet som deler et utvalg i to deler slik at hver del har like mange elementer. Fordelen ved å bruke median er at den er stabil overfor ekstreme observasjoner, noe som er tilfellet i denne statistikken.

⁸ Dette omfatter hele gruppen enslige mindreårige, med andre ord både de som bosettes av Bufetat og IMDi.

2.5 Utfordringer i dagens bo- og omsorgstilbud

I rapporten *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer* fra 2002 oppsummerte forskerne situasjonen for enslige mindreårige på følgende måte:

Fra både forskerhold, humanitære organisasjoner og fra kommuner som bosetter enslige mindreårige er det pekt på en rekke negative forhold knyttet til mottakstilværelsen. Det negative er både knyttet til generelle trekk ved det å bo i mottak: At det passiviserer og at det i en del tilfeller også kan bidra til utvikling av asosial atferd. I tillegg blir det pekt på at asylmottak er lite egnet til å skape trygge rammer rundt barn og unge som er kommet alene til Norge. Alt dette forsterkes selvsagt når oppholdstiden blir lang (Lauritsen mfl. 2002: s. 120).

Denne oppsummeringen ser ut til fortsatt å ha gyldighet – ti år senere. I Lidén mfl. (2013) sin evaluering av mottakstilbudet for gruppen kritiseres feltet for manglende normer for bemanning, kompetanse, boligstandard og ressurser til miljø- og omsorgsarbeid, og en lavere standard på tilbudet sammenlignet med normene i barnevernet. Samtidig ser en at kvaliteten på tilbudet varierer i både kontinuitet og opparbeidet kompetanse ved mottakene og i det vertskommunale tjenesteapparatet. Rapporten løfter særlig frem situasjonen for lengeværende beboere; enslige mindreårige med midlertidig opphold inntil de er 18 år eller endelig avslag hvor en klagesak eller vanskeligheter med retur forlenger oppholdet i mottak.

Mottaksansattes omsorgsarbeid overfor beboere med kort botid anses hovedsakelig som tilfredsstillende. Imidlertid kan det se ut til at forventningene til omsorgsarbeidet ikke er forenelig med kravene til bemanning og fagkompetanse (Lidén mfl. 2013). Både for ordinære mottak og transittmottak for enslige mindreårige stilles det krav til at to av stillingene skal besittes av personer med høyere utdanning; fagansvarlig med relevant barnefaglig utdanning på høgskolenivå og pedagogisk utdanning eller tilsvarende med ansvar for informasjonsarbeidet. Det er ikke krav om at leder skal ha høyere barnefaglig utdannelse⁹.

Seland og Lidén (2011) har kartlagt hvilke aktivitetstilbud som tilbys barn i mottak utover skole og barnehagetilbud. Deres kartlegging omfatter både enslige mindreårige asylsøkere og medfølgende asylsøkende barn. I deres rapport pekes det på flere viktige aspekter når det gjelder fritidsaktiviteter, blant annet utvikling av sosiale nettverk, tilegnelse av ferdigheter og opplevelse av egenverd. Det vises til at skoletilbudet for enslige mindreårige er av begrenset omfang mange steder, og at dette intensiverer behovet for fritidsaktiviteter som oppleves som meningsfulle. Samtidig ser det ut til at tilretteleggingen av fritidsaktiviteter, både fra offentlige og private tilbydere, i mindre

⁹ RS 2010-084 *Krav til bemanning og kompetanse i statlige mottak* og RS 2011-042 *Krav til bemanning og kompetanse i transittmottak*.

grad skjer for enslige mindreårige enn for øvrige barn og unge som bor i ordinære mottak. NOU 2011:10 om mottakstilbudet for asylsøkere presiserer at fritidstilbud er svært viktig for barn, som et middel for mestring og struktur i tilværelsen. Det understrekes at resiliensfremmende arbeid *«er et viktig supplement til direkte bearbeiding av traumer som middel for å skape helhet og helse og kan i seg selv også være traumbearbeidende på en mer indirekte måte»* (NOU 2011:10, s. 241).

Flere har stilt spørsmål til hva et «nøkternt og forsvarlig» tilbud skal innebære (NOU 2011:10; Stortingsmelding nr. 27 2011-2012; Lidén mfl. 2013). I 2010 uttrykte FNs barnekomité bekymring for asylsøkende barns situasjon og rettigheter i Norge, herunder blant annet den lange saksbehandlingstiden, overbelastning av verger, kritikkverdige aldersundersøkelser, og at enslige mindreårige asylsøkere ikke blir fulgt opp på betryggende vis av barnevernet¹⁰. FNs barnekomité anbefaler at det statlige barnevernets ansvarsområde utvides til å også omfatte enslige mindreårige på 15, 16 og 17 år.

I sin vurdering av det norske mottakssystemet mener Berge-utvalget at dagens bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke ivaretar behovet for stabilitet og kvalitet i omsorgen i tilstrekkelig grad (NOU 2011:10). Særlig ser utvalget et behov for økt bemanningstetthet. Berge-utvalget erkjenner at mottaksapparatet ikke kan ha en like stor tiltaksvifte som kommuner, og at et for differensiert botilbud vil redusere fleksibiliteten og dermed kapasiteten i systemet. Utvalget foreslår en nivågradering for mottakstilbudet til enslige mindreårige hvor bemanningstettheten er tilpasset behovet til beboerne. Dette vil imidlertid redusere fleksibiliteten i mottaksapparatet, redusere utnyttelsesgraden og dermed øke kostnadene per plass. Utvalget anbefaler en minstestandard på ett årsverk per plass, og med maksimalt seks plasser per enhet. Et mottak kan her bestå av flere enheter som er underlagt en felles administrasjon. En sentral faktor er at personalet på de enkelte enhetene er mest mulig stabilt. I den forbindelse foreslår Lidén mfl. (2013) at det opprettes basismottak med langsiktige avtaler i kombinasjon med desentraliserte enheter som bofellesskap for å ivareta fleksibiliteten ved ankomstsvingninger. De desentraliserte boenhetene kan også være et alternativ for enkelte lengeboende¹¹ enslige mindreårige for å sikre stabilitet og forsterket oppfølging.

I sitt hørings svar til Berge-utvalget understreker Bufdir at reduksjon i oppholdstiden i mottak er en av de viktigste faktorene for å bedre livssituasjonen for beboerne¹². Dette er spesielt viktig for barn og unge, og kanskje særlig for enslige mindreårige, for å sikre

¹⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/ryddemappe/bua-avdeling/Concluding-observations-fra-FNs-barnekomite.html?id=593247>

¹¹ Lengeboende er personer som enten har fått endelig avslag eller begrenset oppholdstillatelse.

¹² Se samleside for høringsuttalelser med merknader:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/id/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---nou-201110-i-velferdsstatens-ve/hoeringsuttalelser.html?id=651174>

stabilitet og forutsigbarhet tilknyttet deres fremtid. UDI foreslår i sitt høringssvar at det bør utredes hvorvidt direktoratets omsorgsansvar for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år bør lovfestes slik barnevernets omsorgsansvar for de under 15 år er regulert i barnevernloven. UDI støtter videre Berge-utvalgets forslag om å etablere en minste-standard for mottakstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. En ser at økt bemanning, strengere kompetansekrav og redusert antall ungdommer per enhet vil gi bedre oppfølging av den enkelte ungdom og dermed styrke bo- og omsorgstilbudet i mottakene. UDI anbefaler også et tettere samarbeid mellom mottak og den kommunale barneverntjenesten for å utvikle felles kompetanse i omsorgs- og flyktningfaglig arbeid med enslige mindreårige. Dette gjelder særlig ved kartlegging og oppfølging av ungdommer med atferdsvansker. Driftsoperatøren Link understreker i sitt høringssvar at en bør satse på egne mottak for enslige mindreårige fremfor avdelinger i kombinasjon med ordinære mottak. Link understreker at avdelingsmodellen gir stordriftsfordeler med økonomisk besparelse. Imidlertid vil en modell basert på egne mottak i større grad kunne sikre det barnefaglige arbeidet, generell omsorg og trygghet, ivaretagelse av sårbare beboere og samhandling med lokalmiljøet. IMDi påpeker i sitt høringssvar at raskere saksbehandling hos UDI i seg selv ikke er nok for å sikre rask bosetting fra mottak; det ligger også et arbeid *etter* vedtak er fattet. IMDi støtter, i likhet med UDI, utvalgets anbefaling om økt bemanningstetthet i mottak, da dette vil kunne sikre stabilitet og dermed et bedre omsorgstilbud til den enkelte.

2.6 Lang ventetid etter positivt vedtak

Som nevnt innledningsvis har lang botid i asylmottak vært en uttalt utfordring de siste årene. I 2010 var den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting 5,7 måneder for enslige mindreårige¹³. Kun 13 prosent ble bosatt innen det fastsatte målet på tre måneder etter vedtak, og antallet lengeventende hadde steget markant sammenlignet med tidligere år¹⁴. Utfordringene var knyttet til det bosettingsforberedende arbeidet i etterkant av positivt vedtak; med andre ord arbeidet i IMDi og i kommunene.

I arbeidet etter positivt vedtak er en avhengig av raske overenskomster mellom IMDi og den enkelte kommune om bosetting, og et effektivt bosettingsforberedende arbeid i kommunene. En har de siste årene sett en utfordring i at mange kommuner sier nei til forespørsler fra IMDi om å bosette (Thorshaug, Paulsen og Berg 2013). Dette kan kobles til at mange kommuner opplever arbeidet med å bosette enslige mindreårige som utfordrende (Lauritsen mfl. 2002; Svendsen mfl. 2010). Kartleggingene som er gjort i mottak oppleves mangelfulle og gir lite grunnlag for å velge gode bo- og omsorgs-

¹³ Dette inkluderer bosettinger fra omsorgssenter og UDI-mottak.

¹⁴ Se IMDis årsrapport for 2010:

http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Virksomhetsrapport_31_12_10.pdf.

løsninger for den enkelte ungdom. Samtidig vil en del ungdommer oppleve nye problemer i etterkant av bosetting som vil kreve en endring i det tilbudte tiltaket. I tillegg til å tilby en bolig med tilhørende oppfølging skal kommunene også sikre ungdommene norskopplæring og skolegang, helsetjenester, fritidsaktiviteter, relasjoner til voksne og andre ungdommer, økonomisk veiledning og generell rådgivning og hjelp (Svendsen mfl. 2010).

Samlet fører dette til at kommunene ofte bruker lang tid på å forberede den forestående bosettingen. De særlige problemene i etterkant av ankomststoppen i 2009 kan knyttes til at mange kommuner bosatte enslige mindreårige for første gang, og at behovet for å etablere et tjenestetilbud førte til lang tidsbruk i det bosettingsforberedende arbeidet (Riksrevisjonen 2010). Samtidig har manglende tilgang på egnede botilbud vært en gjennomgående utfordring i bosettingsarbeidet de seneste årene (Thorshaug mfl. 2013).

2.7 Internasjonale erfaringer med direkteplassering før vedtak

Ved vurderinger av nye modeller for mottak- og bosettingsarbeidet kan det være relevant å se på andre lands erfaringer. Vi vil i det følgende kort presentere modellene i Storbritannia og Sverige; to land som har valgt løsninger tett koblet til direkteplassering. Begge modellene innebærer et stort kommunalt ansvar for mottak og bosetting av enslige mindreårige. Storbritannia og Sverige er valgt som eksempler fordi begge landene praktiserer en modell basert på direkteplassering, og fordi de representerer ulike asylsystemregimer; Sverige med en tradisjonelt inkluderende og omfattende asylpolitikk, og Storbritannia med en mer restriktiv politikk. De ulike regimene vil ha konsekvenser for tilbudet som gis til enslige mindreårige. Det vil være viktig at norske myndigheter – i fremtidige vurderinger av veien videre – innhenter informasjon fra andre lands praksis og erfaringer. Erfaringer fra disse to landene kan si noe om potensielle utfordringer ved en modell hvor kommuner gis et omsorgsansvar før vedtak om opphold foreligger.

2.7.1 Storbritannia

Mottak av enslige mindreårige asylsøkere i Storbritannia er et samarbeid mellom nasjonale og lokale myndigheter. UK Border Agency (UKBA) har ansvar for å fatte vedtak i asylsøknader. I lovgivningen begrenses statens ansvar tilknyttet støtte for asylsøkere til personer over 18 år, og utlendingsmyndighetene har dermed ikke ansvar for å tilby bolig og økonomisk støtte til enslige mindreårige asylsøkere. Omsorgsansvaret er i stedet lagt til lokale myndigheters sosialtjenester, som skal tilby velferdstjenester til alle barn med behov – uavhengig av oppholdsstatus – som befinner seg innenfor den geografiske jurisdiksjonen (Bhabha og Finsch 2006). Staten gir kommunene økonomisk kompensasjon for å ta imot enslige mindreårige.

I Storbritannia kan enslige mindreårige søke om asyl ved ankomst ved å informere om dette til grensekontrollørene. Som regel blir de fleste asylsøknader fra enslige mindreårige fremsatt først i etterkant av ankomst til landet, og da ofte ved UKBAs *Asylum Screening Unit* i Croydon (European Migration Network 2010). Så snart de er registrert av utlendingsmyndighetene blir ungdommene henvist til en kommune for å motta sosiale tjenester. Som regel gis omsorgsansvaret til den kommunen hvor den enslige mindreårige ble registrert.

Enslige mindreåriges rettigheter kobles til den ordinære lovgivningen, hvor deres omsorgsrettigheter er regulert av to artikler fra lov om beskyttelse av barn; artikkel 17 og 20. Artiklene representerer to ulike grader av omsorgsutøvelse. Når en enslige mindreårige blir henvist til en kommune, blir vedkommendes beskyttelsesbehov vurdert av en sosialarbeider under et innledende intervju. Her bestemmes det hvorvidt barnet skal tas under omsorg i henhold til artikkel 17 eller artikkel 20. Vurderingen baseres på forventet grad av selvstendighet. Artikkel 17 gir et minimum av beskyttelse og omfatter økonomisk støtte til unge mennesker som anses å være nær selvstendige. I praksis kan enslige mindreårige som mottar støtte i henhold til denne artikkelen kun motta økonomisk støtte til overnatting og mat. Kommunene kan delegere dette ansvaret til en tredjepart. Artikkel 20 gir et høyere nivå av beskyttelse, hvor kommunene plikter å gi omsorg som går utover et botilbud, spesielt tilknyttet omsorg etter myndighetsalder. Kommunene skal jobbe med alle sider ved den enslige mindreåriges velferd, og barnet skal følges opp av en sosialarbeider på jevnlig basis. I den forbindelse skal en individuell omsorgsplan forberedes.

Tiltaksviften for botiltak omfatter blant annet fosterhjem, kommunal bolig med bemanning, og selvstendig innkvartering med oppfølging. De fleste enslige mindreårige under 16 år plasseres i fosterhjem, mens de over 16 stort sett tilbys delvis selvstendige botiltak (European Migration Network 2010). Enslige mindreårige asylsøkere har tilgang til skolesystemet på lik linje med andre barn som bor i Storbritannia, fra fem år til fylte 16 år. Kommunene plikter å sørge for fulltidsskolegang tilpasset deres behov. Etter 16 år er myndighetene ikke lenger pålagt å tilby utdanningsmuligheter for enslige mindreårige, og det gjøres her skjønnsmessige vurderinger. Alle enslige mindreårige asylsøkere har tilgang til behandling innenfor rammene av den nasjonale helsetjenesten. De har fri tilgang til blant annet medisinske konsultasjoner, tannpleie og psykisk helsevern. I tillegg omfattes mindreårige under kommunal omsorg av særskilte bestemmelser ettersom det lokale barnevernet er pålagt å gjennomføre regelmessige medisinske undersøkelser og til å ansette en sykepleier spesielt for denne gruppen.

Mange instanser har uttrykt sterk bekymring tilknyttet enslige mindreårige asylsøkeres beskyttelsesnivå i Storbritannia. Særlig kritiseres omsorgen som gis i henhold til artikkel 17. I en rapport fra 2010 hevder The European Migration Network at standarden på overnattingstilbudet varierer betydelig mellom lokale myndigheter. En har blant annet sett flere eksempler på bruk av hoteller og såkalte «bed&breakfast»-ordninger. Det

hevdes at artikkel 17 er utformet for å støtte barn som allerede har en voksen som kan se etter dem (omsorgsperson), og at artikkelen ikke bør brukes til å gi omsorg til enslige mindreårige, som vil ha større behov.

I 2003 sendte det britiske helsedepartementet ut et rundskriv til lokale myndigheter hvor det ble fastslått at omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere bør avgjøres etter en vurdering av deres behov, og at for de fleste i gruppen vil beskyttelse etter artikkel 20 være den mest hensiktsmessige løsningen. Det ser likevel ut til at mange kommuner fortsatt benytter artikkel 17 overfor enslige mindreårige, og at flere lokale myndigheter ikke ønsker å bli tungt involvert i omsorgen for gruppen. En ser også tendenser til at lokale myndigheter ofte tilbyr et minimum av omsorg når enslige mindreårige er over 16 år. Kommunene knytter dette til høy ressursbruk, ettersom finansieringen fra nasjonale myndigheter reduseres for enslige mindreårige asylsøkere over 16 år. Enkelte kommuner har gått så langt som å avbryte omsorgstilbudet til enslige mindreårige når de fyller 16 år. Til tross for disse svakhetene blir omsorgstilbudet for enslige mindreårige i Storbritannia ofte vurdert som positivt, ettersom gruppen teoretisk sett gis tilgang til de samme rettighetene og omsorgssystemene som britiske statsborgere.

Storbritannia har opplevd en nedgang i ankomster av enslige mindreårige asylsøkere. I 2008 lå tallet på 4 285 søknader. I 2010 ble det fremsatt totalt 1 717 søknader, mens det i 2011 ble registrert totalt 1 398 søknader. Ifølge UKBAs retningslinjer skal det fattes en beslutning innen 30 dager.

2.7.2 Sverige

Mottakelse av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger i Sverige er et samarbeid mellom Migrationsverket (tilsvarer UDI), kommunene, landstingene (tilsvarer fylker), länsstyrelserna (tilsvarer fylkesmennene) og Socialstyrelsen (tilsvarer Helse- og sosialdepartementet).

Frem til 2006 hadde Migrationsverket ansvar for botilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. Tilbudet, bestående av gruppe- og ungdomsboliger, ble sterkt kritisert for å ikke møte enslige mindreåriges behov. Dette skyldtes blant annet uklarheter tilknyttet ansvarsfordelingen mellom staten og kommunenes sosialtjenester, Migrationsverkets doble rolle som behandler av asylsøknaden og omsorgsansvarlig, og manglende tilsyn av Migrationsverkets boenheter (Brendler-Lindquist og Hjern 2010).

I 2006 ble ansvaret for botilbud og omsorg overført fra Migrationsverket til kommunene. Den kommunen hvor den enslige mindreårige først gjør seg til kjenne betegnes som ankomstkommunen. Ungdommen blir så anvist til en kommune som Migrationsverket har et samarbeid med (dersom gjeldende kommune ikke har det). Kommunen som den enslige mindreårige blir anvist til får ansvar for å utrede behov og

ta beslutninger om bo- og omsorgstiltak. De har også ansvar for å undersøke om ungdommen har en slektning som vedkommende kan bo hos. Kommunen oppnevner en hjelpeverge («god mann») for den enslige mindreårige. Kommunene som har avtale med Migrationsverket får statlig kompensasjon for mottak av enslige mindreårige både under tiden de er asylsøkende og i tiden etter innvilget oppholdstillatelse. Kompensasjonen kan også gis i forbindelse med enslige mindreårige som har fylt 18 år, men ikke 21 år, under forutsetning om at omsorgen ble påbegynt før fylte 18 år (Migrationsverket 2012).

Dersom en enslige mindreårig ikke kan plasseres i en kommune umiddelbart, skal ingen plassering finne sted, og barnet skal bli værende under ankomstkommunenes omsorg. Dette er særlig aktuelt i perioder med store ankomster. Per januar 2013 hadde 227 kommuner en gjeldende avtale med Migrationsverket om asylplasser. Ved utgangen av 2012 hadde Migrationsverket avtale om totalt 3 212 plasser for enslige mindreårige barn og ungdommer, hvor 804 plasser var forbeholdt enslige mindreårige *asylsøkere*.

De fleste kommunene har valgt å drive såkalte gruppehjem for enslige mindreårige som kalles «Hem för vård eller boende» (HVB-hem). For slike hjem gjelder spesielle krav til bemanning og dokumentasjon, og fylkesmennene fører tilsyn med hjemmene. Også andre botilbud benyttes, blant annet kommunale botilbud som ikke har samme krav som HVB-hem, og plassering i familier. Enslige mindreårige asylsøkere har rett til utdanning, men ikke skoleplikt. Plikt til skolegang aktualiseres først etter innvilget oppholdstillatelse. Hjelpevergen skal gå inn i både verge og foresattes sted, og skal ha ansvar for enslige mindreåriges personlige forhold samt se til deres anliggender. Det er ikke hjelpevergens ansvar å ta hånd om den daglige omsorgen og tilsynet eller forsørge barnet. Hjelpevergen skal bestemme i alle spørsmål som berører barnets anliggende, både personlige, økonomiske og rettslige. Dette omfatter dermed innflytelse på spørsmål tilknyttet bo- og skoletilbud.

Landstinget har ansvar for at enslige mindreårige asylsøkere får samme helsetjenester, inkludert barnepsykiatrisk tilbud og tannlegetilbud, som øvrige barn bosatt i Sverige. Landstinget mottar statlig kompensasjon for helse- og medisinsk behandling samt for tannbehandling for asylsøkere. Sosialstyrelsen har ansvar for å føre tilsyn med arbeidet i kommunene som tar i mot enslige mindreårige. Fra 2011 representerer Länsstyrelsen staten ved gjennomføring av forhandlinger med kommunene om mottak av enslige mindreårige. Forhandlingene gjennomføres på basis av prognoser til Migrationsverket. Länsstyrelsen utøver også tilsyn over overformynderiet.

Ansvarsoverføringen fra Migrationsverket til kommunene blir sett som positiv, da kommunenes sosialtjeneste har god kompetanse og lang erfaring med å ta hånd om barn i utsatte situasjoner. Gjennom Migrationsverkets avtale med en gruppe kommuner kan beredskapen og kompetansen konsentreres. Videre ses det som positivt at antall involverte aktører reduseres slik at enslige mindreårige unngår å måtte skifte mellom

ulike kommuner, boliger, hjelpeverger og saksbehandlere, og kan beholde de samme kontaktpersonene gjennom hele asylprosessen. Det anses som viktig at den enslige mindreårige umiddelbart skal få informasjon om hvilken kommune som har ansvar for vedkommende. En ser også positive konsekvenser av å skille mellom utlendingsmyndighetene som behandler asylsøknaden og kommunene som gir omsorg.

Imidlertid har modellen også ført til enkelte utfordringer. Mangel på plasseringskommuner er et økende problem; ved utgangen av 2012 manglet 701 enslige mindreårige asylsøkere kommune plass. I 2012 ble totalt 800 barn værende under ankomstkommunenes omsorg på grunn av mangel på plass i kommuner. Det er utfordrende for kommunene å holde sine asylplasser tilgjengelige, og flere har behov for å redusere antall asylplasser.

I en evaluering fra 2008 fastslo svenske Redd Barna at en del enslige mindreårige måtte vente lenge i ankomstkommunene før de kunne flytte til et mer permanent botilbud i en plasseringskommune, noe som har ført til unødvendige brudd (Rädda Barnen 2008). For enslige mindreårige som hadde bodd lenge i midlertidige boløsninger i ankomstkommunene, opplevdes flyttingen til en plasseringskommune som vanskelig ettersom de hadde skapt relasjoner til personal, fått venner og blitt vant til rutiner. Som vi har vært inne på blir enslige mindreårige nå værende i ankomstkommunen dersom flytting til en plasseringskommune ikke kan skje raskt nok. Ønsket er at flytting skal kunne skje innen et par dager. Videre så en det som sentralt at plasseringskommunene får tilstrekkelige refusjoner, støtte til kompetanseutvikling, og økonomiske midler til økt satsning på og forbedring av hjelpevergeordningen.

I 2012 ankom 3 578 enslige mindreårige asylsøkere Sverige. Svenske myndigheter forventer årlige ankomster på rundt 4 000 enslige mindreårige til og med 2015. I Sverige er målet at enslige mindreårige asylsøkere skal få sin asylsøknad behandlet i løpet av tre måneder. I 2012 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 98 dager. Saksbehandlingstiden påvirkes av et økende antall ankomster og et komplekst arbeid for å avdekke identitet og alder dersom identitetsdokumenter mangler. Med tanke på de forventende store ankomstene de kommende årene, vil behovet for asylplasser være prekært.

3 Utvikling av pilotprosjektet

I det følgende kapitlet ser vi nærmere på utviklingen av pilotprosjektet med fokus på diskusjoner rundt målgruppe, tidspunkt for direkteplassering, tidsbruk, organisering og oppstart. Presentasjonen er basert på dokumenter og e-postutvekslinger fra utviklingsfasen, samt tilbakemeldinger fra de involverte aktørene.

3.1 Målgruppe

I BLDs opprinnelige oppdrag til IMDi ble målgruppen definert til 30 enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15 til 16 år. Disse skulle utplasseres direkte fra transittmottak til kommuner i stedet for å bli plassert i asylmottak mens asylsøknaden deres ble behandlet. Kun ungdommer som med stor sannsynlighet ville få innvilget opphold skulle inkluderes; dette for å unngå at direkteplasserte måtte returnere til hjemlandet eller eventuelt få begrenset tillatelse til de fylte 18 år. IMDi ble likevel bedt om å utarbeide rutiner for situasjoner hvor direkteplasserte fikk avslag, herunder ansvars plassering for enkeltpersoner, konsekvenser for kommunenes økonomiske tilskudd og videre benyttelse av vedtaks plassene. IMDi og UDI skulle i samarbeid utarbeide kriterier for utvelgelse av deltakere til pilotprosjektet.

Det ble fra IMDis side understreket at den yngste aldersgruppen i UDI-mottak skulle prioriteres først, ettersom disse ville nyte godt av et bedre tilrettelagt og tilpasset bo- og omsorgstilbud i kommunene. Videre skulle jenter prioriteres foran gutter på grunn av deres særlige sårbarhet i mottak. IMDi foreslo at prosjektet skulle omfatte de yngste som ikke aldersundersøkes, for slik sett å sikre rask direkteplassering. Dersom det ikke var et tilstrekkelig antall 15-åringer som ikke skulle aldersundersøkes, kunne en velge personer som skulle aldersundersøkes og som fikk fastsatt alder til 15 år. I de endelige utvalgskriteriene ble det fastslått at det fortrinnsvis skulle velges ut personer i aldersgruppen 15-16 år, men at også eldre enslige mindreårige asylsøkere var aktuelle deltakere. Følgende føringer ble lagt til grunn ved utvelgelse av kandidater til pilotprosjektet:

- Stor sannsynlighet for innvilget oppholdstillatelse som dannet grunnlag for varig opphold.
- Prioritering av aldersgruppen 15-16 år, men også eldre enslige mindreårige asylsøkere var aktuelle.
- Deltakerne skulle ha gjennomført asylintervju og eventuell aldersundersøkelse før direkteplassering.

Det ble videre definert hvem som *ikke* burde inngå i pilotprosjektet, da enkelte grupper ville kunne ha behov for spesiell oppfølging og tilrettelegging som ville kreve lengre forberedelse i kommunene før plassering:

- Enslige mindreårige med familie i Norge og som var aktuelle for alternativ mottaksplassering (AMOT).
- Enslige mindreårige som hadde mulighet for vedtak med (tids)begrensning.
- Gravide.
- Enslige mindreårige med barn.
- Enslige mindreårige med nedsatt funksjonsevne.

3.2 Direkteplassering før eller etter vedtak?

I sitt oppdrag til IMDi understreket BLD at pilotprosjektet skulle omfatte direkteplassering av enslige mindreårige asylsøkere som ikke hadde fått innvilget varig opphold. Som høringsinstans uttrykte UDI skepsis til prosjektets nytteverdi tilknyttet direkteplassering *før* vedtak, da direktoratet skulle innføre nye rutiner våren 2011 som ville redusere saksbehandlingstiden vesentlig (LEAN)¹⁵. Saksbehandlingen gikk på dette tidspunktet allerede vesentlig raskere, og UDI ga derfor tilbakemelding om at direkteplassering før vedtak ikke var hensiktsmessig. Dette med bakgrunn i at det ville være utfordrende å skaffe enslige mindreårige asylsøker uten vedtak, da en så for seg at de aller fleste ville få innvilget oppholdstillatelse mens de oppholdte seg i transitt.

Med bakgrunn i UDIs tilbakemeldinger foreslo IMDi endring av prosjektet til *hurtigbosetting* av enslige mindreårige som hadde fått vedtak i transitmottak. Dette ville hindre behov for returarbeid i kommunene, en unngikk problemstillinger tilknyttet rettigheter til grunnskoleopplæring for enslige mindreårige asylsøkere over grunnskolealder, utbetaling av tilskudd før vedtak om opphold, og det kunne potensielt sikre lettere rekruttering av deltakerkommuner da bosetting ville være et sikkert utfall i alle sakene. Hurtigbosettingen skulle fortsatt omfatte den yngste aldersgruppen, ettersom denne gruppen fikk innvilget oppholdstillatelse raskest og dermed kunne bosettes raskt fra transitmottak.

BLD ga i mai 2011 instruks om at pilotprosjektet i hovedsak skulle omfatte barn som med stor sannsynlighet ville få innvilget opphold. I oktober 2011 gikk BLD inn for at prosjektet også skulle omfatte enslige mindreårige som hadde fått vedtak i transitt. I realiteten omfattet prosjektet kun enslige mindreårige som hadde fått positivt vedtak før flytting til en kommune; med andre ord hurtigbosetting og ikke direkteplassering.

¹⁵ Asylavdelingen i UDI satte våren 2010 i gang et prosjekt for å utvikle en mer effektiv asylsaksbehandling gjennom LEAN-metodikken, der målet var å forbedre saksflyten og redusere «liggetider».

3.3 Antatt tidsbruk ved direkteplassering

I sitt oppdragssvar til BLD fastslo IMDi at enslige mindreårige i pilotprosjektet ville kunne få en oppholdstid i transittmottak på rundt sju til 12 uker før de ble bosatt i en kommune (i en modell basert på *hurtigbosetting*). Kommunene skulle gis maksimalt to til tre uker til å forberede bosettingen etter at avtale var inngått. Med andre ord fordret dette en saksbehandlingstid i UDI på under 10 uker.

BLD ba Justis- og politidepartementet om å gi en tilbakemelding på hvorvidt de fleste i aldersgruppen 15-16 år ville få sin søknad behandlet innen to måneder. Dette ble ansett som noe knapt fra UDIs og Justis- og politidepartementets side, som i stedet ga følgende prognoser: I saker der det er behov for aldersundersøkelse ble saksbehandlingstiden anslått til 120 dager. Dersom aldersundersøkelse ikke var nødvendig ville tiden være betydelig kortere. Rundt 60 prosent av alle som oppga å være enslige mindreårige ble aldersundersøkt i 2010; 70 prosent av gruppen som oppga å være 15 år. Ut fra disse prognosene ville oppholdstid i transittmottak ligge over 12 uker for et flertall av deltakerne i prosjektet, da kommunene også ville ha behov for et par uker til forberedelser.

I informasjonsbrevet til kommunene ble følgende mål uttalt: Barna skulle flytte til bosettingskommunen innen seks uker etter ankomst til Norge. Dette var basert på at enslige mindreårige skulle utplasseres i kommuner *mens* asylsøknaden ble behandlet. Etter hvert ble det klart at kandidatene hovedsakelig ville ha mottatt vedtaket før de ble bosatt i en kommune. Dette førte, som vi skal se senere, til en betydelig lengre oppholdstid i transittmottak for direkteplasserte enn det kommunene ble forespeilet ved inngåelse av avtalen med IMDi.

3.4 Organisering og innhold

Totalt 30 enslige mindreårige som var over 15 år på tidspunktet det ble søkt om beskyttelse skulle delta i pilotprosjektet; 15 i 2011 og 15 i 2012. Seks kommuner valgt ut for deltakelse i prosjektet: Hamarøy, Volda, Bergen, Asker, Bærum og Drammen. Kommuneutvalget var basert på følgende kriterier: mulighet til å inngå en forpliktende skriftlig avtale om direkteplassering med IMDi i løpet av høsten 2011, variasjon i botilbud, geografisk spredning, IMDis erfaring med kommunenes bosetting av enslige mindreårige og tidspunkt for oppstart av direkteplassering. Gjennom deltakelse i prosjektet forpliktet kommunene seg til følgende:

- Fire til seks direkteplasseringer i løpet av prosjektperioden.
- Plassering på kort varsel (to uker) innenfor et tidsrom på fire uker som kommunene selv definerte gjennom bosettingsavtalen.

- Enslige mindreårige som ble direkteplassert skulle bli boende i kommunen dersom de fikk innvilget oppholdstillatelse.
- Sikring av tilpasset bo- og omsorgsløsning for den enkelte ungdom.
- Oppfyllelse av den enkelte ungdoms rettigheter til norskopplæring, grunnskoleopplæring, helse med mer.

Direkteplasseringene skulle inngå i kommunenes allerede vedtatte tall for bosetting av enslige mindreårige. Dersom det ikke fantes aktuelle ungdommer i transittmottak i det avtalte tidsrommet, skulle kommunene tilbys å bruke plassene til ordinær bosetting av enslige mindreårige. I forbindelse med dette ble det understreket at pilotprosjektet ikke ville forutsette økt bosettingskapasitet i kommunene totalt sett. Enslige mindreårige utenfor ordningen kunne derfor risikere å bli påført ekstra lang ventetid i mottak etter vedtak om opphold når kapasiteten i kommunene ble benyttet til direkteplasseringer.

Deltakerkommunene skulle motta tilskudd som ved ordinær bosetting uavhengig av de direkteplassertes vedtaksstatus. I tillegg skulle kommunene som vanlig kunne søke om statsrefusjon for eventuelle utgifter knyttet til kommunale barneverntiltak frem til ungdommen fyller 20 år, og tilskudd fra Husbanken. I prosjektutviklingen ble det påpekt at enslige mindreårige asylsøkere ikke inngår i tellingen i inntektssystemet, og at direkteplasseringene derfor ikke ville utløse rammetilskudd over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett slik ordinære bosettinger etter fattet oppholdsvedtak utløser. Som et tillegg til pilotprosjektet skulle kommunene motta et ekstra skoletilskudd (engangstilskudd) på kroner 62 758,- per enslige mindreårig som ble plassert gjennom pilotprosjektet. Dette utgjorde differansen mellom gjennomsnittlige utgifter for grunnskoleopplæring (som skulle dekkes gjennom rammetilskuddet) og satsen for grunnskoleopplæring for enslige mindreårige i omsorgssentre.

Det ble arrangert fem samlinger for involverte i pilotprosjektet i løpet av prosjektperioden; første samling i Oslo i 2011 og deretter fire samlinger i 2012 i henholdsvis Volda, Hamarøy, Asker (som et samarbeid mellom Asker og Bærum) og Bergen. Samlingene hadde ulike fokusområder, og målsetningen med samlingene var å gi kommunene mulighet for erfaringsutveksling og nettverksbygging i tillegg til faglig påfyll på relevante temaer. Tilbakemeldingene fra de kommuneansatte er at samlingene har vært både nyttige og nødvendige. Nytteverdien ligger i at de har fått faglig påfyll og at de har fått utveksle erfaringer med andre, som igjen har bidratt til utvikling av tilbudet i kommunene. Som en av de kommuneansatte uttalte:

Hovednyttan av prosjektet har vært det nettverket vi har fått vært en del av. Delt erfaringer, sett hvordan de gjør det andre steder. Har sett eksempler på «best practices» og tilpasset dette til våre lokale forhold.

Nødvendigheten ligger i behovet for justeringer underveis i prosjektet. Gjennom samlingene har de fått mulighet til å stille spørsmål, påpeke utfordringer og diskutere

problemstillinger som har vært viktige for fremdriften i prosjektet. En utfordring med samlingene har imidlertid vært at kommunene ikke har fått tilskudd/kompensasjon for å delta. Alle reise- og oppholdsutgifter tilknyttet samlingene har vært dekt av kommunen selv, og i en av kommunene har dette gitt en merutgift på over 100 000 kroner.

3.5 Oppstart

Opprinnelig var prosjektet tenkt startet opp våren 2011, hvor en ønsket at enslige mindreårige som ble valgt ut til direkteplassering skulle bosettes så raskt at de rakk å begynne på skole i kommunene ved skolestart i august 2011. Før dette måtte kriterier for utvelgelse og avtaler med kommuner være på plass, i tillegg til utarbeidelse av praktiske rutiner for arbeidet.

På grunn av innspillene fra UDI om endringer i saksbehandlingssystemet så BLD behov for å innhente informasjon fra Justis- og politidepartementet om hvorvidt og når en kunne forvente raskere saksbehandling. Både fra UDIs og IMDIs side kom det innspill på at pilotprosjektet eventuelt kunne utsettes for først å vurdere følgene av de planlagte endringene i UDIs saksbehandling. I slutten av mars 2011 ga BLD beskjed om at de ønsket å gjennomføre pilotprosjektet, med eventuelt noen mindre endringer i forhold til den opprinnelige skissen (med tanke på hvorvidt det var mulig å gjennomføre direkteplasseringer før vedtak forelå). IMDi skulle innen 1. april 2011 sende inn oppdatert prosjektbeskrivelse, inkludert uttakskriterier. Prosjektskissen ble godkjent i mai 2011. Samme måned sendte IMDi ut brev til kommuner med invitasjon til deltakelse i pilotprosjektet. Totalt 14 kommuner meldte sin interesse, og i juli 2011 ble de nevnte seks kommunene valgt ut for deltakelse i prosjektet.

I september 2011 sendte IMDi brev til BLD om endring eller utsettelse av pilotprosjektet. På grunn av at det i de aktuelle sakene ble fattet vedtak kort tid etter asylintervjuet anbefalte IMDi at prosjektet skulle bosette enslige mindreårige direkte fra transittmottakene til kommunene når enslige mindreårige fikk vedtak som medførte bosetting. Dersom BLD ikke ønsket dette, mente IMDi at det mest hensiktsmessige ville være å utsette prosjektet. I oktober 2011 ga BLD svar om at prosjektet ble iverksatt, og at IMDi i samarbeid med UDI skulle gjøre nødvendige tilpasninger. Prosjektet skulle også omfatte enslige mindreårige som hadde fått vedtak i transitt. BLD understreket at dersom alle fikk vedtak i transitt, ville ikke prosjektet kunne teste rutiner for retur etter bosetting, men at dette uansett var et element som ville kunne falt bort. Selve gjennomføringen av prosjektet begynte i oktober 2011. Oppstartssamling for kommunene ble gjennomført 17. november 2011, og i november 2011 ble de første direkteplasseringene gjennomført.

SENTRALE PUNKTER FRA UTVIKLINGSFASEN

Direkteplassering eller direktebosetting?

I det opprinnelige oppdraget skulle enslige mindreårige asylsøkere utplasseres direkte fra transittmottak til kommuner i stedet for å bli plassert i asylmottak mens asylsøknaden deres ble behandlet. Senere åpnet en opp for at prosjektet også skulle omfatte enslige mindreårige som hadde fått vedtak i transittmottak.

Prosjektets nytteverdi

UDI uttrykte skepsis til prosjektets nytteverdi tilknyttet direkteplassering før vedtak, da direktoratet skulle innføre nye rutiner våren 2011 som ville redusere saksbehandlingstiden vesentlig. Det ville være utfordrende å skaffe enslige mindreårige asylsøkere uten vedtak, da en så for seg at de aller fleste ville få innvilget oppholdstillatelse mens de oppholdte seg i transitt.

Valg av målgruppe

Kun enslige mindreårige som med stor sannsynlighet ville få innvilget opphold skulle inkluderes. Grupper som ville kunne ha behov for spesiell oppfølging og tilrettelegging var ikke aktuelle deltakere til pilotprosjektet, da det ville kreve lengre forberedelse i kommunene før plassering.

Antatt oppholdstid i mottak

Antatt oppholdstid i transittmottak var noe usikkert. I en modell basert på direkteplassering før vedtak ble det forespeilet at de enslige mindreårige skulle flytte til bosettingskommunen innen seks uker etter ankomst til Norge. I en modell basert på direktebosetting etter vedtak ville enslige mindreårige i pilotprosjektet kunne få en oppholdstid i transittmottak på rundt sju til 12 uker.

4 Fra ankomst i transittmottak til direkteplassering

I kapittel 4 og 5 presenterer vi erfaringer fra pilotprosjektet *Direkteplassering av enslige mindreårige* med utgangspunkt i følgeevalueringens mandat. Dette innebærer en gjennomgang av virkninger av pilotprosjektet for den enkelte deltaker, for kommunene og for de statlige instansene, herunder organisatoriske, økonomiske og integreringsmessige virkninger. Kapittel 4 tar for seg fasen fra ankomst i transittmottak til direkteplassering. Vi ser her nærmere på ankomstprosessen, utvelgelse av kandidater til pilotprosjektet, og kartleggings- og omsorgsarbeid i transittmottakene. Vi presenterer også statistikk fra pilotprosjektet. Kapitlet er basert på erfaringer fra statlige aktører, deltakerkommunene og de direkteplasserte ungdommene.

4.1 Ankomst og behandling av asylsøknad

Ved ankomst til Norge skal asylsøkere registrere seg med oppmøte hos Politiets Utlendingsenhet (PU) i Oslo. I 2011 ble det gjort endringer for å tilpasse rutinene til enslige mindreåriges situasjon (Lidén mfl. 2013). Gjennom å koble en vergevakt til utlendingsenheten kan flere oppgaver legges til det første møte når enslige mindreårige leverer inn sin søknad om asyl. Ved første samtale gjøres det vurderinger rundt behovet for aldersundersøkelse og språktest, og det innhentes samtykke til dette.

Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år bor i egne transittmottak som skal være tilpasset denne gruppens alder og særskilte behov. Frem til 1. april 2013 hadde UDI kontrakt med to transittmottak for enslige mindreårige; Hvalstad transittmottak med kontrakt på 140 plasser (110 faste og 30 stykkpris plasser) og Mysebu transittmottak med kontrakt på 80 plasser (60 faste og 20 stykkpris plasser). I prosjektperioden var alle enslige mindreårige først innom Hvalstad transittmottak for gjennomføring av helseundersøkelse i regi av den kommunale helsetjenesten i Asker kommune. Enkelte ble så flyttet til Mysebu transittmottak, mens andre ble boende på Hvalstad¹⁶.

For å rette større oppmerksomhet mot barn i asylsaksbehandlingen etablerte UDI i januar 2009 en egen barnefaglig enhet (BFE) i asylavdelingen. Enheten har hovedansvaret for å behandle alle søknader fra enslige mindreårige asylsøkere, men behandler også enkelte saker som omhandler medfølgende barn. BFE skal sikre et godt faglig fundament og enhetlig praksis for medfølgende barn og enslige mindreårige som søker beskyttelse. Saksbehandlerne i enheten har særskilt kompetanse på intervju av

¹⁶ Fra 1. april 2013 er Mysebu ankomsttransitt, mens Hvalstad er avlastingstransitt.

barn, identifisering og vurdering av barnespesifikke former for forfølgelse, avveining av barnets beste, aldersvurdering og oppsporing av omsorgs-personer.

Asylintervjuet med enslige mindreårige gjennomføres i lokalene til UDI, og her deltar asylsøkeren, intervjuer, tolk og verge. Asylintervjuet har etter innføringen av LEAN blitt lagt til *etter* gjennomført aldersundersøkelse. Ifølge Lidén mfl. (2013) og våre informanter i UDI tar det rundt fem til seks uker fra oppmøtet hos PU til asylintervjuet. Tidsbruken skyldes at det for et stort flertall av enslige mindreårige – i 2010 gjaldt dette 60 prosent¹⁷ - er nødvendig med aldersundersøkelse før asylintervjuet kan gjennomføres. Så snart asylintervjuet er gjennomført registreres den enslige mindreårige under koden «avreise» i datasystemet, noe som innebærer at vedkommende er klar til å overflyttes til et ordinært mottak.

UDI innførte som nevnt et nytt saksbehandlingsverktøy, LEAN, 1. mai 2011. Som en følge av LEAN – og muligens også på grunn av lave ankomsttall – gikk saksbehandlingstiden for asylsøknader kraftig ned. I mai 2011 lå den gjennomsnittlige tidsbruken på søknader fra enslige mindreårige på rundt ett år. Fire måneder senere, i november 2011, var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden redusert til 61 dager. Reduksjonen skyldes blant annet et mer effektivt samarbeid innad i UDI og med eksterne aktører som Tannlegehøgskolen og Ullevål sykehus som er viktige samarbeidspartnere i aldersbestemmelser av enslige mindreårige. UDI hadde i 2012 et måltall om at 80 prosent av alle saker som involverer reelle enslige mindreårige skulle ferdigbehandles innen fire måneder. Resultatet ble at 93 prosent av alle sakene var ferdigbehandlet innen fire måneder¹⁸. I 2012 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid tilknyttet enslige mindreårige på 72 dager, og våren 2013 lå gjennomsnittet på 80 dager. Enkelte av våre informanter innen UDI understreker at de lave ankomsttallene de to siste årene har vært medvirkende til de gode resultatene. Den raske saksbehandlingen har vært sterkt medvirkende til at kun enslige mindreårige som allerede hadde fått innvilget varig opphold ble direkteplassert gjennom pilotprosjektet.

4.2 Utvelgelse av enslige mindreårige og rutiner for plassering

Pilotprosjektet hadde følgende rutiner for utvelgelse og gjennomføring av direkteplasseringer:

1. BFE i Asylavdelingen i UDI skulle identifisere personer som passet kriteriene for direkteplassering etter gjennomført asylintervju.

¹⁷ Informasjon innhentet fra brev fra Justis- og politidepartementet til BLD, 01.03.2011.

¹⁸ I 2013 har de et felles måltall for voksne og barn på 80 prosent ferdigbehandlede saker innen seks måneder.

2. Regionkontor Oslo i Region- og mottaksavdelingen i UDI skulle avklare med transittmottaket om den enslige mindreårige hadde særskilte behov, da dette ville utelukke kandidaten.
3. IMDi Vest skulle så avgjøre hvem som skulle delta i prosjektet, og gjøre vedtak om direkteplassering ved å tildele kommune umiddelbart. Kommunene skulle i første omgang motta informasjon om kjønn, alder, nasjonalitet og språk, samtidig som UDI skulle bekrefte at det ikke var avdekket noen kjente særskilte behov tilknyttet helse eller annen oppfølging.
4. Transittmottaket skulle sende ufullende kartleggingsinformasjon direkte til kommunen i etterkant av vedtak om direkteplassering.
5. Flyttedag skulle avtales mellom transittmottak og kommunen, i henhold til avtale med IMDi om flytteuke (to til tre uker etter vedtak om direkteplassering).

Identifisering av kandidater: I begynnelsen meldte BFE inn alle saker hvor det lå an til rask innvilgelse og hvor den enslige mindreårige var under 18 år. Enheten gjorde ifølge våre informanter i liten grad vurderinger tilknyttet eventuell tilleggsproblematikk. BFE fikk ingen systematisk tilbakemelding fra Regionkontor Oslo om sakene som ble meldt inn, og enheten fikk noe tilfeldig informasjon om hvilke saker som eventuelt ikke hadde blitt tatt inn i prosjektet. Utover i prosjektet så enheten et mønster i hvilke saker som ble innlemmet og fulgte etter hvert dette.

I prosjektperioden var det tidvis vanskelig å finne aktuelle kandidater. Dette skyldes delvis generelt lavere ankomster av enslige mindreårige enn tidligere, i tillegg til kriteriene for deltakelse i prosjektet. Ønsket om i hovedsak å innlemme ungdommer som var 15 til 16 år viste seg ikke å være forenelig med målet om å fylle kvoten på 30 direkteplasseringer. Det var heller ikke alltid lett å imøtekomme kravet om at ungdommen skulle bo i transittmottak, da flytting til ordinært mottak skjedde raskt etter gjennomført asylintervju. Ungdommene som var aktuelle ble derfor holdt igjen på transittmottaket. Å finne «den søkeren til den uka» viste seg å være umulig.

En generell kritikk mot pilotprosjektet fra flere hold har vært at det kun ble valgt ut kandidater som man vurderte ikke hadde ekstra utfordringer eller særskilte behov. Enkelte av våre informanter setter spørsmåltegn ved om dette valget er etisk forsvarlig ut fra *hvilke* ungdommer som trenger direkteplassering mest. Gjennom «håndplukkingen» av kandidater ble de beste forutsetningene gitt til enslige mindreårige som hadde gode forutsetninger for å klare oppholdstiden i ordinære mottak. Flere enslige mindreårige har utfordringer tilknyttet psykisk og fysisk helse, og har dermed behov for et godt kommunalt apparat rundt seg. Disse har imidlertid ikke hatt tilgang til deltakelse i pilotprosjektet. Fra IMDi uttales det at alle enslige mindreårige må forventes å ha et visst oppfølgingsbehov knyttet til psykisk og fysisk helse. I dette prosjektet var det snakk om å utelukke ungdommer som ville ha behov for fysisk tilrettelagte boliger eller ekstraordinær forberedelse av botiltak. Dette gjelder ifølge informanter i IMDi et fåtall av gruppen enslige mindreårige. Det kan se ut til at de

involverte instansene har hatt ulike forståelser og tolkninger av utvelgelseskriteriene, hvor enkelte har vurdert de som mer restriktive enn andre. Dette kan ha fått betydning for hvilke enslige mindreårige UDI vurderte som aktuelle kandidater, og forventningene kommunene hadde til hvilke ungdommer de skulle ta imot.

Ettersom så mange enslige mindreårige fikk positivt vedtak svært raskt i prosjektperioden, er det et spørsmål om kriteriene for deltakelse burde vært mindre restriktive, særlig fordi en visste at ungdommene allerede hadde fått positivt vedtak. Fra IMDi side ser en at kriteriene for deltakelse muligens var noe rigide, og at en kunne vært mer fleksibel med tanke på aktuelle kandidater. Delvis grunnet manglende informasjonsoverføring *har* prosjektet inkludert enslige mindreårige med til dels store utfordringer.

Gruppen som ble direkteplassert gjenspeiler ifølge flere av våre informanter ikke gruppen enslige mindreårige generelt når det gjelder særskilte behov. Flere har derfor stilt spørsmål ved hvorvidt man kan bruke erfaringene fra direkteplassering av akkurat denne gruppen som utgangspunkt når man skal vurdere innføring av direkteplassering som en nasjonal bosettingsmodell. Samtidig må det understrekes at andre informanter har ytret det motsatte; at gruppen som ble direkteplassert ikke skilte seg fra ordinært bosatte. Dette kommer vi tilbake til.

Avklaring om særskilte behov: Samarbeidsrutinene mellom UDI, IMDi, kommunene og transittmottakene fungerte hovedsakelig godt. Imidlertid var pilotprosjektets krav til hurtige avgjørelser utfordrende. UDIs raske saksbehandling ga kort tid til å utrede hvorvidt enslige mindreårige kunne være aktuelle for pilotprosjektet før de ble flyttet til et ordinært mottak, og det var til tider vanskelig for transittmottakene å konkludere om det forelå særskilte behov. Det har i løpet av prosjektperioden vært episoder hvor bosettingsansvarlig ved transittmottaket var bortreist, og hvor viktig informasjon om familieforhold og helseopplysninger ikke ble fanget opp eller videreformidlet til UDI av den vikarierende ansvarlige. En har også sett eksempler på at UDI har «hoppet over» første steg i rutinene og avgjort at en ungdom passet til direkteplassering, uten å innhente informasjon fra transittmottaket først. Slike episoder forringet kvaliteten på direkteplasseringene og vanskeliggjorde kommunenes arbeid. Samarbeidet bedret seg imidlertid etter hvert som rutinene fikk satt seg.

Tidspunkt for flytting: I begynnelsen meldte BFE inn nye saker til Regionkontor Oslo kontinuerlig. Etter hvert som bosettingsukene kom mer på plass fulgte de i større grad disse. Enheten så at det var lite hensiktsmessig at de meldte inn enslige mindreårige som uansett ikke kunne bli direkteplassert i det aktuelle tidsrommet.

Enkelte ungdommer som ble direkteplassert bodde relativt lenge på transittmottak¹⁹. Dette ser hovedsakelig ut til å skyldes tidsbruken *før* asylintervjuet gjennomføres, hvor en var avhengig av tiden det tok å gjennomføre aldersundersøkelse og asylintervju. En så også eksempler på at avtalte bosettingsuker ikke ble holdt fra kommunenes side, og at ungdommenes opphold på transittmottak dermed ble forlenget. For å unngå lang botid i transittmottak ble følgende forhold viktige: i) forkynnelse av vedtak måtte skje raskt, ii) partene måtte følge samarbeidsrutinene og iii) partene måtte holde avtalt bosettingsplan og flyttedatoer. Disse elementene kom bedre på plass utover i pilotprosjektet.

Transittmottakene har mindre bemanningstetthet, større enheter og andre faglige krav enn ordinære mottak for enslige mindreårige, og det stilles derfor spørsmål ved om ungdommene får et kvalitativt godt nok tilbud når de blir boende såpass lenge ved transittmottak. Med bakgrunn i dette mener enkelte innad i pilotprosjektet at det bør gjøres en generell vurdering på om det er bedre å bo noen uker på ordinært mottak fremfor å vente i transittmottaket disse ukene. Dette kommer vi tilbake til.

4.3 Kartleggingsarbeid i transittmottak

Målsetningen med kartlegginger i mottak er at de skal gi et best mulig grunnlag for at bosettingskommuner kan fatte gode vedtak for bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige. I transittmottak for enslige mindreårige gjelder kravet om ordinær individuell kartlegging for alle enslige mindreårige som skal bo på mottaket i mer enn tre uker²⁰. Enslige mindreårige i transitt som flyttes videre etter kort botid skal kun kartlegges med tanke på behov for oppfølging på neste mottak (forenklet kartlegging). Forenklede kartlegginger innebærer fokus på personlige ressurser og omsorgsbehov, særlig ut fra særskilte behov på grunn av psykiske plager, funksjonsnedsettelse, atferds- og rusproblemer eller lignende. I ordinære kartlegginger skal mottaket gjennom prosessorientert og metodisk arbeid fokusere på ressurser, potensial og omsorgsbehov. Transittmottakene har benyttet ordinære individuelle kartlegginger ved direkteplasseringer

UDI krever normalt ikke at transittmottak utvikler individuelle tiltaksplaner; unntaket er beboere som skal direktebosettes som blir boende etter at de har fått vedtak, eller av andre grunner blir boende lenge i transitt²¹. Dette innebærer at transittmottakene ifølge regelverket skulle utvikle tiltaksplaner for ungdommene som ble direkteplassert. Det antydes fra både UDI og transittmottak at det i liten grad har blitt utviklet tiltaksplaner,

¹⁹ Ifølge statistikk fra pilotprosjektet har det i enkelte tilfeller tatt opp mot 100 dager fra saksopprettelse til flytting.

²⁰ RS 2012-018V1 *Rutiner i arbeidet med individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige beboere i statlige mottak.*

²¹ Se RS 2012-018V1.

da en har ønsket å fokusere på kartleggingene. En av informantene i transittmottak uttaler at å benytte seg av både individuelle tiltaksplaner og kartlegging skaper forvirring blant enslige mindreårige. I stedet ser en at tiltaksplanene bør være en del av kartleggingen.

Kartleggingene på transittmottak gjennomføres *etter* asylintervjuet. Dette skyldes først og fremst et ønske om å hindre forvirring hos søkeren hvis man foretar en kartleggingssamtale før intervjuet – hvor en risikerer at søkeren ikke forstår forskjellen mellom en kartleggingssamtale og asylintervjuet, og hvor viktig informasjon ikke kommer frem i intervjuet. Et annet moment er at transittmottakene ikke skal kartlegge ungdommer som blir vurdert som overårige, samtidig som kjennskap til alder ofte ikke er klart før rundt intervjutidspunktet.

Kartleggingen innebærer én til to formelle samtaler med den enkelte ungdom, hvor blant annet følgende områder kartlegges: generelle faktaopplysninger, bakgrunn og sosialt nettverk, oppsporing, retur/tilbakevending og gjenforening, fysisk og psykisk helse, skole, utdanning og yrke, kultur, fritid og aktiviteter, religion, forutsetninger og behov, samt oppsummering av tiltaksplan. Kartleggingene skjer i samråd med den enslige mindreårige og vedkommendes verge.

I tillegg gjennomføres det en helseundersøkelse. Denne undersøkelsen inkluderer tuberkulosekontroll. Undersøkelsen skal fange opp hvorvidt enslige mindreårige har sykdommer som krever umiddelbar behandling (både kroniske lidelser, redusert allmenntilstand og psykiske lidelser). Ved behov skal det tilbys legeundersøkelse og oppfølging. Transittmottakene får ikke innsyn i helseundersøkelsens detaljer; disse sendes videre til kommunen (enten vertskommunen til det ordinære mottaket eller kommunen hvor ungdommen skal direkteplasseres).

Transittmottakene møtte nye ansvarsoppgaver i pilotprosjektet med krav til kartlegginger som i dagens bosettingsmodell blir fullført av ordinære mottak. Kartleggingene i transittmottak er generelt preget av den korte tiden mottakene har til rådighet. Til tider er det begrenset hvor mye informasjon mottakene har om de enslige mindreårige som kommer til dem – i enkelte tilfeller er de ikke registrert i datasystemene. Transittmottakene selv ser det som sin sentrale rolle å innhente informasjon som vil være relevant for neste steg (enten det «neste steget» er ordinært mottak eller direkteplassering i kommune). Det varierer imidlertid stort hvor mye og hva den enkelte ungdom ønsker å formidle i en så tidlig fase. Ofte er ungdommene skeptiske til hva informasjonen skal brukes til, og mottakene opplever at ungdommenes altoverskyggende fokus er på asylsøknaden. Enslige mindreårige skal igjennom svært mye i løpet av tiden på transittmottaket; helseundersøkelse, asylintervju, eventuelt aldersundersøkelse og språkttest. Koblet til utfordringene ved selve ventetiden kan det være vanskelig for den enkelte ungdom å konsentrere seg om å bidra i kartleggingen.

Bosettingsperspektivet var nytt for transittmottakene, og dette ble derfor et tema i samarbeidet mellom IMDi, UDI og transittmottakene. Fra IMDi og kommunenes side ønsket en å sikre at kartleggingene ga mest mulig relevant informasjon forut for direkteplasseringene. UDI opplevde på sin side at IMDi var utydelige på *hva* som spesifikt manglet i kartleggingene. Det var derfor vanskelig for UDI å gi tydelige instruksjoner til mottakene. De gjennomførte likevel runder på transittmottakene hvor kartleggingsrutinene ble gjennomgått. Gjennom disse rundene så en at transittmottakene manglet et bosettingsperspektiv i arbeidet med direkteplasseringene. Samtidig er det, ifølge informanter i UDI ikke mulig å vite alt om ungdommene før de bosettes – dette er en av realitetene i bosettingsarbeidet.

Mottakenes mulighet til å gjennomføre gode kartlegginger og sikre god oppfølging av enslige mindreårige handler om mottakenes rammer; størrelse på mottaket, utskiftninger og kontinuitet i ansattegruppen, personlige egenskaper ved ledelsen og ansatte og så videre. Pilotprosjektet ga som sagt transittmottakene nye oppgaver tilknyttet bosettingsforberedende arbeid overfor enslige mindreårige. Transittmottakene opplevde at direkteplasseringene krevde mer av mottaket og mer ressurser, hvor det er en helt annen prosess med beboere som flytter til en kommune kontra beboere som sendes videre til et ordinært mottak. Fra en av informantene i transittmottakene ble det understreket at deres krav til bemanning ikke var i henhold til at de skulle jobbe med bosettingsforberedende arbeid.

For å sikre enslige mindreåriges behov ved direkteplassering er det viktig at transittmottakets ansatte klarer å se hver enkelt for å kunne få til en god kartlegging og tiltaksplan. Mottakene må ha en egen kompetanseperson som utformer og gjennomfører kartleggingsarbeidet basert på tilbakemeldinger fra primærkontakter, herunder dokumentasjon i form av loggføring på hver enkelt beboer. Mottaket må også ha gode rutiner for å sikre at alle relevante opplysninger kommer videre til rette instanser. En ansatt ved transittmottak uttalte:

En god og riktig kartlegging er jo enda viktigere ved direkteplassering enn ved en overflytting til ordinært mottak. Slik som det fungerer nå blir ikke beboerne kartlagt før etter intervjuet og dette gjør at det blir veldig hektisk rundt flytting for signering av verge og videresending til nytt mottak, IMDi og eventuelt kommune.

4.4 Omsorgsarbeid i transittmottak

Transittmottakene tilbyr ulike aktivitetstilbud, blant annet norsk, engelsk, syng, matlaging, fotball, svømming og andre idretter samt datakurs. De holder også informasjonsmøter (utarbeidet av UDI) for hver språkgruppe med tolk, hvor møtene omhandler både praktisk informasjon om mottaket og mer generell informasjon om Norge. I norskundervisningen som tilbys skilles det mellom analfabeter, personer med

en viss forståelse for det latinske alfabetet, og personer med relativt gode kunnskaper. Transittmottakene opplever at det til tider er vanskelig å få ungdommene motiverte og konsentrerte nok til å delta på norskundervisningen. Samtidig ses denne undervisningen som viktig for å hindre passivitet.

De intervjuede ungdommene i pilotprosjektet var hovedsakelig fornøyde med oppholdet i transittmottak. De fleste opplevde aktivitetstilbudet som godt og relasjonen med ansatte og andre ungdommer som positiv. De så at ansatte på transittmottaket hadde mye å gjøre; samtidig opplevde de at det fungerte. Flere uttrykket at de savnet transittmottaket, noe som både kan handle om at dette var deres første bosted i Norge, og at relasjonene til andre ungdommer og de ansatte ble et viktig holdepunkt i en ellers usikker ventetid. En av ungdommenes mente at ansattes manglende sanksjonsmuligheter overfor beboerne var negativt. Flere av ungdommene så at å bo i en kommune er positivt sammenlignet med mottak: *«Jeg lærer å bli mer selvstendig her [i kommunen]»* uttalte en av ungdommene.

Flere av ungdommene var opptatt av de vanskelige bruddene i mottaksperioden. De fikk mange venner på transittmottak, men disse ble etter hvert overført til andre steder. En av de direkteplasserte ungdommene uttalte: *«Det verste er å flytte; hele tiden miste venner og måtte starte på nytt»*. De kjente flere som hadde flyttet fra mottak til mottak, og syntes selv de hadde vært heldige som fikk komme direkte til en kommune.

Gjennom pilotprosjektet ser vi eksempler på at enslige mindreårige har et stort behov for informasjon. Det ser ut til å variere i hvilken grad de direkteplasserte har fått besøk fra kommunen i forkant av bosettingen, noe som også kan forklares med den korte tiden fra vedtak til bosetting. I de tilfellene hvor ungdommene fikk besøk satte de pris på å få informasjon om kommunen og hvor de skulle bo. En av de direkteplasserte ungdommene uttalte:

Etter asylintervjuet med UDI fikk jeg beskjed om at jeg hadde fått kommune. Jeg visste ikke hva «kommune» betydde, og spurte en ansatt. Da ble jeg fortalt at det innebar å få en bolig, et sted å bo.

Transittmottak er større enn mottak/avdelinger for enslige mindreårige; transittmottakene har ofte 70 eller flere plasser, mens EMA-avdelinger har rundt 30 plasser. En studie av mottaksapparatet viser at Hvalstad og Mysebu ved fullt belegg hadde en bemanning tilsvarende henholdsvis 0,43 og 0,53 årsverk per beboer (Lidén mfl. 2013). De store forholdene på transittmottakene og den relativt lave bemanningsfaktoren fører til at de ansatte kan ha problemer med å sikre særkontakter for ungdommene, både når det gjelder teamoppfølging og individuell oppfølging. Mange utskiftninger i ansattegruppen, mange ansatte og mange skift fører til at det er vanskelig å sikre god nok oppfølging. Informanter i UDI forteller at de har uttrykt ønske om mindre enheter i transittmottak, men at dette ikke har blitt hørt. En av de direkte-

plasserte ungdommene mente at enkelte av de ansatte ved transittmottaket ikke hadde lang erfaring med å jobbe med mottaksarbeid, noe som gikk utover kvaliteten på omsorgsarbeidet.

UDI understreker at transittmottak ikke er utformet for lange opphold. Ungdommene gir uttrykk for at lang botid i mottak – det være seg transittmottak eller ordinære mottak – er uheldig. Det øker bekymringen for fremtiden og det tærer på motivasjonen til å delta i aktiviteter. Flere av de enslige mindreårige som ble intervjuet nevnte særlig mangler ved skoletilbudet i transittmottaket. Enslige mindreårige har kun tilgang på det norskskoletilbudet transittmottaket har opprettet, og har ikke tilgang til skoletilbud i vertskommunen slik de har i ordinære mottak. Flere av de direkteplasserte savnet opplæring utover norskskoletilbudet. En av ungdommene uttalte:

Norskкурset på transittmottaket kom aldri videre fordi det hver dag kom nye. Hver dag måtte vi starte på null. «Hei, jeg heter, jeg kommer fra» hver dag.

Andre ungdommer opplevde norskskoletilbudet som godt, og uttrykker at de lærte mye i tiden på mottaket. Det ses som nødvendig at UDI vurderer å innlemme et kommunalt skoletilbud i transittmottakene hvor ungdommene kan gis intensiv norskopplæring og opplæring i visse fag. Informanter i UDI antyder at dette vil kunne bli aktuelt, og at det foregikk dialog på departementsnivå rundt dette våren 2013.

Enslige mindreårige asylsøkere får oppnevnt en hjelpeverge eller verge av overformynderiet i kommunen der vedkommende oppholder seg. Verger blir oppnevnt dersom en er sikker på at foreldrene er døde, mens det i andre tilfeller blir oppnevnt en hjelpeverge. Siden juni 2011 oppnevnes en hjelpeverge ved registrering hos PU. (Hjelpe)vergens oppgave er å sikre den enslige mindreåriges rettsikkerhet og støtte i asylprosessen. Det forventes at vedkommende setter seg inn i og holder seg orientert om saken, samt har kontakt med den enslige mindreåriges advokat. Som en del av en ny vergemålsreform har regjeringen foreslått en representantordning for enslige mindreårige asylsøkere. Med dette synliggjøres forskjellene mellom et oppdrag som verge og et oppdrag som representant for en enslig mindreårig asylsøker. Det legges vekt på at enslige mindreårige asylsøkere har rett til å bli hørt og at deres mening blir vektlagt, samt at deres rettsikkerhet ivaretas (se kapittel 5.4.4 for mer informasjon).

Enslige mindreårige asylsøkere har krav på advokat under hele asylprosessen, også under en eventuell klagesak. UDI tildeler advokater til enslige mindreårige som skal realitetsbehandles i Norge like før asylintervjuet dersom søkeren har testet under 20 år på aldersundersøkelsen. Advokaten skal gjennomgå intervjuet sammen med barnet, vurdere opplysninger som kan være relevante for saken, gjennomgå vedtaket med den mindreårige og hjelpevergen og forkynne vedtaket²².

²² Se UDIs rundskriv RS 2010-074.

Det har tidligere og også i dette prosjektet vært utfordringer tilknyttet samarbeidet mellom verger og advokater, hvor informasjonsflyten om vedtak til tider har vært mangelfull. I et forsøk på å bedre situasjonen har UDI vedtatt å sende vedtaket som kopi til vergene. Forkynnelse av vedtak har vært en utfordring i pilotprosjektet ved at det ofte har tatt lang tid fra vedtak er fattet til det blir forkynt for ungdommene. Dette kan handle om forhold som at advokaten reiser på ferie, eller usikkerhet om det er advokat eller verge som har ansvaret for forkynnelse. Transittmottakene opplevde det som vanskelig å gjennomføre bosettingsforberedende samtale i pilotprosjektet uten at vedtak var forkynt.²³ I noen tilfeller måtte transittmottakene informere enslige mindreårige om positivt vedtak. Dette er utenfor transittmottakenes myndighetsområde, og UDI understreker at forkynnelse *skal* skje fra advokat. Det juridiske aspektet rundt forkynnelse av vedtaket er en generell utfordring i mottakssystemet, hvor manglende klare retningslinjer samt manglende etterfølgelse av eksisterende regelverk svekker asylsøkeres rettssikkerhet (Thorshaug mfl. 2013).

4.5 Statistikk fra pilotprosjektet

Forut for prosjektoppstart forpliktet deltakerkommunene seg til å direkteplassere fire til seks enslige mindreårige. Ved prosjektslutt hadde hver deltakerkommune tatt imot fem ungdommer som en del av pilotprosjektet.

Det var et ønske om fortrinnsvis å velge ut enslige mindreårige i aldersgruppen 15-16 år til pilotprosjektet. Rundt halvparten av de direkteplasserte var 17 år ved bosetting. Kun fem var 15 år ved bosetting. Et stort flertall av de direkteplasserte var gutter (se tabell 1). De aller fleste kommer fra Afghanistan eller Somalia. Dette reflekterer nasjonalitetsgruppens dominans i gruppen enslige mindreårige som helhet de siste årene (Eide og Broch 2010)²⁴.

²³ Mottakene får ikke beskjed om innholdet i vedtakene, men det kommer opp i deres system at det skal gjennomføres bosettingssamtale og de vet da at vedtaket er positivt.

²⁴ Se UDIs statistikk:

<http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Asylvedtak-fordelt-pa-statsborgerskap-og-arstall/>.

Tabell 1. Direkteplasserte etter alder, kjønn og nasjonalitet. Antall.

Direkteplasserte enslige mindreårige	Antall
<i>Alder ved bosetting</i>	
15	5
16	11
17	14
<i>Kjønn</i>	
Gutt	21
Jente	9
<i>Nasjonalitet</i>	
Afghanistan	12
Eritrea	3
Kongo	1
Somalia	13
Zimbabwe	1

Et hovedmål med pilotprosjektet var å forhindre lang botid i asylmottak for enslige mindreårige. Samtidig som pilotprosjektet ble startet opp innførte UDI nye saksbehandlingsrutiner som reduserte den totale oppholdstiden i mottak kraftig. Spørsmålet ble derfor om direkteplassering ville kunne sikre en klart raskere flytting til kommuner sammenlignet med ved ordinære bosettinger.

Ved utgangen av 2012 lå den gjennomsnittlige ventetiden fra saksoppretting til bosetting for *ordinært bosatte* enslige mindreårige på 5,5 måneder²⁵. I *pilotprosjektet* tok det gjennomsnittlig 2,3 måneder fra saksoppretting til bosetting; med andre ord nesten en halvering av tidsbruken (se tabell 2). Dette tilsier at bosettingene i pilotprosjektet har gått klart raskere enn ordinære bosettinger. Det påfølgende spørsmålet blir; i hvilke faser har en redusert tidsbruken?

Tabell 2. Tidsbruk ved direkteplassering. Gjennomsnitt dager og måneder.

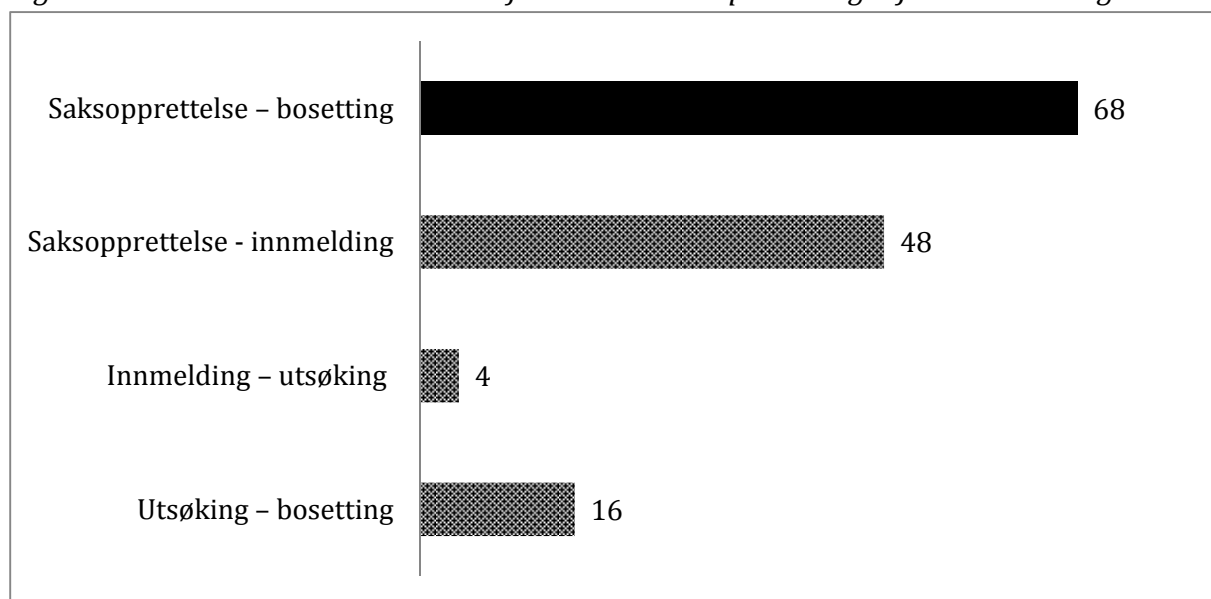
	Gjennomsnitt (dager)	Gjennomsnitt (måned)
Saksopprettelse – asylintervju	45	1,5
Saksopprettelse – bosetting	68	2,3
Saksopprettelse – vedtak	50	1,7
Saksopprettelse – innmelding ²⁶	48	1,6
Asylintervju – bosetting	23	0,8
Vedtak - utsøking	3	0,1
Vedtak – bosetting	19	0,6
Innmelding – utsøking	4	0,2
Innmelding – bosetting	20	0,7
Utsøking – bosetting	16	0,5

²⁵ Statikken omfatter kun ordinært bosatte enslige mindreårige som IMDi har bosatt fra mottak. Bosetting fra omsorgssentre er dermed utelatt.

²⁶ Innmelding innebærer innmelding av kandidater fra UDI til IMDi.

I tabell 2 har vi spesifisert ulike faser fra saksopprettelse til bosetting. Et hovedskille kan dras mellom i) tidsbruken fra saksopprettelse til vedtak og ii) fra vedtak til bosetting. Den første fasen, fra saksopprettelse til vedtak, er i stor grad avhengig av tiden det tar å gjennomføre asylintervjuet. Dette er igjen avhengig av en eventuell aldersundersøkelse, ettersom asylintervjuet gjennomføres først i etterkant av denne. For både direkteplasserte og enslige mindreårige som søkte og ble bosatt i 2012 tok det gjennomsnittlig 45 dager fra saksopprettelse til gjennomført asylintervju²⁷. Figur 1 illustrerer tidsbruken i fire av fasene som er listet opp i tabell 2; den totale tidsbruken fra saksopprettelse til bosetting og tre faser innenfor dette (innmelding²⁸, utsøking og bosetting).

Figur 1. Oversikt over tidsbruk i ulike faser ved direkteplassering. Gjennomsnitt dager.



Den største forskjellen mellom ordinære bosettinger og direkteplasseringer finner vi i tidsbruken fra vedtak til bosetting. Ved utgangen av 2012 tok det gjennomsnittlig 2,8 måneder fra vedtak til bosetting for *ordinært bosatte* enslige mindreårige²⁹. I *pilotprosjektet* har samme fase tatt gjennomsnittlig 0,6 måneder (19 dager). Den store fordelene i pilotprosjektet ser ut til å ligge i den svært korte tiden fra IMDi har fått kjennskap til saken og frem til utsøking – en fase som vanligvis utgjør en klart større andel av tidsbruken ved bosetting av enslige mindreårige (se tabell 3).

²⁷ Statistikk for ordinært bosatte innhentet fra UDI, Avdeling for faglig strategi og koordinering.

²⁸ Innmelding innebærer innmelding av kandidater fra UDI til IMDi.

²⁹ Statistikk innhentet fra IMDi. Statikken omfatter kun ordinært bosatte enslige mindreårige som IMDi har bosatt fra mottak. Bosetting fra omsorgssentre er dermed utelatt.

Tabell 3. Fasenes lengde og andel av total ventetid, ordinær bosetting og pilotprosjektet.

	Ordinær bosetting		Pilotprosjektet	
	Måneder	Andel av total ventetid	Måneder	Andel av total ventetid
Fra saksopprettelse til vedtak/innmelding	2,7	49 %	1,6*	70 %
Fra vedtak/innmelding til bosetting	2,8	51 %	0,7	30 %
Fra vedtak/innmelding til utsøking	1,7	31 %	0,2**	9 %
Fra utsøking til bosetting	1,1	20 %	0,5	22 %
Fra saksopprettelse til bosetting	5,5		2,3	

* Dette tallet gjelder fra saksopprettelse til innmelding. Tid fra saksopprettelse til vedtak i ordinær bosetting tilsvarer tiden fra saksopprettelse til innmelding i pilotprosjektet, ettersom dette er tidspunktene for når IMDi har fått kjennskap til sakene.

**Dette tallet gjelder fra innmelding til utsøking. Tid fra vedtak til utsøking i ordinær bosetting tilsvarer tiden fra innmelding til utsøking i pilotprosjektet, ettersom dette er tidspunktene for når IMDi har fått kjennskap til sakene.

Hovedforklaringen på den korte saksbehandlingstiden i IMDi er at direktoratet har hatt tilgang på, og oversikt over, ledige kommuneplasser, og har dermed kunnet søke ut enslige mindreårige nesten umiddelbart etter innmelding fra UDI. I tillegg har ikke IMDi ventet på kartleggingsinformasjon fra mottakene, og kommunene har heller ikke hatt mulighet til å gå inn i dialog med IMDi om hvem de skal ta imot³⁰. Imidlertid har prosessen fra saksopprettelse til vedtak tatt relativt lang tid i pilotprosjektet – gjennomsnittlig 1,7 måneder (se tabell 2). Den gjennomsnittlige tidsbruken fra saksopprettelse til bosetting er som nevnt 2,3 måneder, noe som tilsier at ungdommene i pilotprosjektet i gjennomsnitt bodde 68 dager på transittmottak; gjennomsnittlig 50 dager *før* vedtak og 19 dager *etter* vedtak.

Dette høres i utgangspunktet mye ut, men tallene må sammenlignes med hvor lenge ordinært bosatte enslige mindreårige vanligvis bor på transittmottak før de flytter til et ordinært mottak. Enslige mindreårige som ble bosatt i 2012³¹ bodde gjennomsnittlig 70 dager på transittmottak. Med andre ord har ordinært bosatte og direkteplasserte bodd omtrent like lenge på transittmottak. De direkteplasserte har bodd på transittmottak i

³⁰ Enkelte kommuner melder imidlertid at de har gitt beskjed om hvem som kunne passet i den ledige botiltaksplassen (eksempelvis ut fra kjønn og nasjonalitet). Dette er likevel en klart mindre grad av «forhandlinger» enn hva en ofte opplever ved ordinær bosetting.

³¹ Statistikken er begrenset til enslige mindreårige som søkte om asyl og ble bosatt i 2012, totalt 127 personer (eksklusiv de som ble bosatt direkte fra transittmottak). Dette med bakgrunn i følgende metodiske utfordringer: En del av de som har blitt bosatt i 2012 har vært i mottak en stund. Det vil si at de var i transittmottak i 2011 eller tidligere. Videre har enkelte mottak skiftet status fra å være transittmottak til å bli ordinære mottak. Dette medfører at en del av de som ble bosatt i fjor bodde på transittmottak som nå er registrert som ordinære mottak i UDIs system. Det er ikke mulig å identifisere hvor lenge disse personene bodde i transittmottak. Etter anbefaling fra UDI har vi derfor begrenset statistikken for oppholdstid i transittmottak til de som både søkte i 2012 og ble bosatt i 2012.

gjennomsnitt 23 dager etter asylintervjuet. For enslige mindreårige asylsøkere som søkte og ble bosatt i 2012 (totalt 127 personer) tok det gjennomsnittlig 96 dager fra asylintervjuet til bosetting³². Samtidig må det understrekes at det i pilotprosjektet ikke ble uttalt at en kun ønsker enslige mindreårige med kort tid fra saksopprettelse. UDI har dermed hovedsakelig valgt ut kandidater på bakgrunn av når det var ledige plasser i deltakerkommunene og hvilke ungdommer som på de tidspunktene oppholdt seg i transitt, hadde gjennomført asylintervju og passet til kriteriene for deltakelse i pilotprosjektet.

SENTRALE PUNKTER FRA FASEN I TRANSITTMOTTAK

«Håndplukking» av kandidater

En generell kritikk mot pilotprosjektet fra flere hold har vært at det kun ble valgt ut kandidater som man vurderte ikke hadde særskilte behov. Flere enslige mindreårige har utfordringer tilknyttet psykisk og fysisk helse, og har dermed behov for et godt kommunalt apparat rundt seg. Disse har imidlertid ikke hatt tilgang til deltakelse i pilotprosjektet.

Tilbud i transittmottak

Pilotprosjektet ga transittmottakene nye oppgaver tilknyttet bosettingsforberedende arbeid overfor enslige mindreårige. Direkteplasseringene krevde mer av mottaket og økt ressursbruk til informasjonsinnhenting, bosettingsforberedende arbeid og kontakt med kommuner. Transittmottakene har mindre bemanningstetthet, større enheter og andre faglige krav enn ordinære mottak for enslige mindreårige, og det stilles spørsmål ved om tilbudet er tilstrekkelig til å sikre gode overganger fra transittmottak til kommuner.

Hovedgevinster ved tidsbruk

Den største forskjellen i tidsbruk mellom ordinære bosettinger og direkteplasseringer finner vi i fasen fra vedtak til bosetting. Hovedårsakene er at direktoratet har hatt tilgang på kommuneplasser med oversikt over ledige bosettingsuker, og med mulighet til å søke ut enslige mindreårige nesten umiddelbart etter innmelding fra UDI. I tillegg har ikke IMDi ventet på kartleggingsinformasjon fra transittmottakene, og kommunene har heller ikke hatt mulighet til å gå inn i en dialog med IMDi om hvem de skal ta imot.

³² Statistikk for ordinært bosatte innhentet fra UDI, Avdeling for faglig strategi og koordinering.

5 Direkteplassering i kommunene

I dette kapitlet tar vi for oss erfaringene fra fasen *etter* flytting til en kommune. Vi ser her nærmere på kommunenes bosettingsarbeid, inkludert bo- og omsorgstiltak, kartlegginger, skole-, fritids- og helsetilbud, og hvordan dette har fungert ved direkteplassering. Vi tar også for oss økonomiske konsekvenser som har blitt aktualisert i pilotprosjektet. Også dette kapitlet er basert på erfaringer fra statlige aktører, deltakerkommunene og de direkteplasserte ungdommene.

5.1 Organisering av bosettingsarbeidet

Deltakerkommunene har valgt ulike løsninger i organiseringen av bosettingsarbeidet. Ofte samarbeider barnevernet og ansvarlige for den generelle bosettingen i kommunen om bosetting av enslige mindreårige. Mens enkelte kommuner har organisert bosetting av enslige mindreårige som en egen avdeling, har andre kommuner lagt arbeid inn under barneverntjenesten. I noen kommuner har barnevernet en mer administrativ rolle, mens barnevernet i andre kommuner er mer aktive i den daglige omsorgs-utøvelsen. I flere kommuner ser vi også at ansvarsfordeling og organisering endres og justeres for å skape en best mulig organisering av arbeidet. Deltakerkommunene inkluderte direkteplasseringene i det generelle bosettingsarbeidet med enslige mindreårige, og ungdommene som ble direkteplassert inngikk i kommunenes allerede vedtatte tall for bosetting.

Avtalen med IMDi var et viktig verktøy for å planlegge bosettingsarbeidet, hvor kommunene hadde en avtale for periodevis bosetting og hvilke uker de skulle ta imot enslige mindreårige. Denne forutsigbarheten ble sett som en sentral faktor for å kunne gi et godt tilbud når ungdommene ble bosatt. Også i andre prosjekter ser en at bosettingsplaner og avtaler fører til forutsigbarhet og bedre planlegging av bosettingsarbeidet i kommunen (Thorshaug mfl. 2010; Thorshaug mfl. 2013).

Pilotprosjektets relativt korte tidsfrister for mottak av ungdommer førte til at enkelte kommuner måtte endre sine rutiner for bosetting av enslige mindreårige. For enkelte ar det vanskelig å få til besøk i mottaket og besøk av ungdommen i kommunen før endelig flytting fant sted, men mange prioriterte dette til tross for kort tid. Flere kommune-ansatte påpeker at nettopp dette møtet er svært viktig for at ungdommen skal føle trygghet før flytting til kommunen. Dette ble, som vi har vært inne på, også sett på som positivt blant de enslige mindreårige selv. Rutiner om nettverksmøter før bosetting og forberedende kartlegging av ungdommene (utover eventuelle besøk i mottak) har måttet vike til fordel for rask plassering. Viktige spørsmål blir hvor *tidlig* i prosessen det er hensiktsmessig å direkteplassere enslige mindreårige, og hva som bør være på plass

før bosetting i kommunen skjer. Fra kommunenes side ønsket en at både personnummer og helseundersøkelse var på plass før ungdommene ble direkteplassert.

På grunn av omlegging av rutiner tok det en periode lenger tid å få personnummer enn tidligere, og den normale saksbehandlingstiden for denne gruppen lå i deler av prosjektperioden på tre til fire måneder. Dette skapte utfordringer og merarbeid for kommunene i pilotprosjektet, og hadde også negative konsekvenser for ungdommene. Mangel på personnummer setter begrensninger til blant annet skoleplass, bankkonto og fastlege. De fleste kommunene lyktes med å gi ungdommene skoleplass uten at de hadde personnummer, men det er også eksempler hvor dette ikke har vært mulig. Dette var ett av punktene som ble mye diskutert underveis i prosjektet, og noen kommuner vurderte å si nei til direkteplassering av personer uten personnummer på grunn av at de ikke var i stand til å gi dem et godt nok tilbud. I slutten av prosjektperioden kom det på plass nye rutiner. UDI inngikk høsten 2012 avtale med Skattedirektoratet om unntak for oppmøte- og legitimeringsplikten for alle saker som involverer enslige mindreårige asylsøkere. Ifølge de nye rutinene skal saksbehandler i BFE sende et oversendelsesbrev i alle saker, og BFE skal hver uke sende over DUF-nummer³³ på alle positive vedtak til Skatt Nord. De henter da opp brevene som er sendt i hver enkelt sak og følger opp med tildeling. Fødselsnummer skal som hovedregel være tildelt tre uker etter UDIs vedtak, og personnummer sendes i posten til søker. Endringene i rutiner har ifølge flere av våre informanter ført til raskere saksbehandling, så raskt som to til fire uker i flere tilfeller. De nye rutinene ser dermed ut til å ha ført til klart kortere ventetid for personnummer for ungdommene og mindre frustrasjon hos kommuneansatte. Fra ordinære EMA-mottak meldes det om at den nye ordningen har fjernet en del flaskehalser i systemet, hvor prosessen kommer i gang med en gang vedtaket er fattet.

Enkelte av kommunene hadde som mål at deltakelse i pilotprosjektet skulle bidra til gode rutiner for bosettingsarbeidet og samtidig legge til rette for godt samarbeid, både internt og eksternt. I en av kommunene uttales det:

I utgangspunktet hadde kommunen vurdert intensjonen om raskere bosetting til kommunene som klart positiv både for de unge og for kommunene. For barneverntjenesten, som har lang tradisjon med bosetting av de unge flyktningene, ble det viktig å delta i dette prosjektet både for å få erfaring med raskere bosetting og for å kunne bidra til utvikling av arbeidet generelt.

Flere kommuneansatte sier at prosjektet har bidratt til at de i større grad har systematisert ulike deler av bosettingsarbeidet, noe som skaper større trygghet i arbeidet. I tillegg påpekes det at pilotprosjektet har bidratt til å løfte frem temaer, problemstillinger og utfordringer som de tidligere ikke har vært nok bevisste på;

³³ DUF-nummer gis til alle som søker om opphold i Norge etter utlendings- og statsborgerloven. Det er søkerens registreringsnummer i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF).

eksempelvis viktigheten av god informasjonsflyt og tettere samarbeid, både mellom statlige og kommunale instanser og innad i kommunen.

Uansett hvordan kommunene velger å organisere bosettingsarbeidet er *samarbeid* et viktig stikkord og en forutsetning for å få til en god bosetting. I de fleste tilfeller fungerer samarbeidet innad i kommunene godt, spesielt mellom barnevern, botiltak og bosettingsansvarlig. Kommunene er opptatt av å sikre et godt samarbeid mellom de ulike instansene i kommunen for å kunne gi et godt helhetlig tilbud til ungdommene som bosettes, og flere steder er det utarbeidet samarbeidsavtaler mellom blant annet flyktningtjenesten og barneverntjenesten. I flere kommuner arrangeres det jevnlig møter som inkluderer blant annet barnevern, flyktningtjeneste, helsetjeneste, boligansvarlige og skole. Møtene beskrives som nyttige arenaer for å diskutere både opplegg rundt enkeltungdommer og faglige utfordringer tilknyttet enslige mindreårige generelt. Flere av kommunene har utviklet tydelige rutiner for samarbeidet mellom blant annet barnevern, helsetjeneste og skole. Dette illustrerer samlet at kommunene som ble valgt ut til deltakelse i pilotprosjektet har lang erfaring og høy kompetanse på bosetting av enslige mindreårige, og har utviklet gode verktøy for å sikre et effektivt arbeid med gode løsninger.

5.2 Beskrivelse av ungdommene i prosjektet

Det er naturligvis store individuelle forskjeller blant de enslige mindreårige som har blitt direkteplassert gjennom prosjektet. Erfaringen fra hver enkelt kommune er basert på et lite antall ungdommer, noe som gjør at kommuneansatte synes det er vanskelig å generalisere. Beskrivelsene av ungdommene kan ikke nødvendigvis knyttes til deltakelse i pilotprosjektet og kort botid i mottak, da det like gjerne kan handle om individuelle forskjeller. Imidlertid er det en del beskrivelser av ungdommene som går igjen på tvers av kommunene.

Ungdommene som er bosatt gjennom pilotprosjektet beskrives ofte som åpne, positive, motiverte og høflige. Mange beskrives som ressurssterke, noe som knyttes til at dette er ungdommer som er valgt ut fra gitte kriterier. I flere av kommunene ble det påpekt at ungdommene hadde mindre «kravmentalitet» da de ankom kommunen, og at de var mer takknemlige sammenlignet med enslige mindreårige som hadde bodd lenge på ordinære mottak. Kommunene opplevde at de direkteplasserte sammenlignet seg mindre med andre ungdommer og hadde mindre forventninger til tilbudet fra kommunene. Det er en oppfatning blant mange av informantene at de enslige mindreårige sosialiseres inn i en kravmentalitet ved lang botid i ordinære mottak, og at raskere bosetting har vært med å forhindre dette. I noen av kommunene ble det imidlertid påpekt at de så økt kravmentalitet hos ungdommene etter noe botid i kommunen, noe som kan knyttes til at de hadde begynt å sammenligne seg med andre ungdommer i kommunen.

Ungdommene i prosjektet hadde kort botid i Norge før de ble bosatt, og de hadde dermed mindre basiskunnskaper og et mye større informasjonsbehov. En av de kommuneansatte sa i forbindelse med dette: *«I mottak får ungdommene viktig informasjon om Norge, men disse ungdommene har ikke fått det»*. Et større informasjonsbehov førte til et behov for endringer i hvordan kommuneansatte snakket med og forholdt seg til ungdommene. I likhet med manglende basiskunnskaper manglet også de fleste norskkunnskaper, og det påpekes av flere at det er tydelig at mange enslige mindreårige lærer en del norsk når de bor på mottak i lengre tid. Det finnes imidlertid også eksempler i pilotprosjektet på ungdommer som har lært seg mye norsk i løpet av den korte tiden i transittmottakene. Flere av de direkteplasserte har vært gode i engelsk, mens andre har hatt svært begrensede engelskkunnskaper. Dette kan knyttes til både individuelle variasjoner.

Ansatte ser også at direkteplasserte ungdommer er *nærmere hjemlandet* enn de har vært vant til ved tidligere bosettinger av enslige mindreårige. Generelt ser vi at de ansatte i kommunene opplever mye av det som mottaksansatte vanligvis opplever, og at de kommer tettere på ungdommens sorg og savn. Samtidig opplever mange kommuneansatte at kortere botid i mottak, mindre usikkerhet og færre brudd i relasjoner gjør det lettere for kommuneansatte å etablere relasjoner, opparbeide tillit og komme i posisjon overfor ungdommene. To av de kommuneansatte sa i forbindelse med dette:

Det er en fordel at de ikke har masse forventninger, vi får være med å forme dem. Du slipper å forholde deg til en fortid i Norge hvor de har etablert relasjoner som har blitt brutt. Vi starter på «scratch» på godt og vondt.

Det er enklere å bygge relasjoner og lettere å komme i posisjon. Vi har ingen å konkurrere mot (...) Tidligere reiste de mer tilbake til mottaket. De kommer forttere inn i rutinene nå, mindre «sånn gjorde vi ikke på mottaket», de kommer forttere inn i modus på en måte.

Kommuneansatte mener kortere botid i mottak er positivt for ungdommene, og de ser det som en fordel at ungdommene har mulighet til å komme i gang med livet sitt i en ny kommune i en fase hvor de er motiverte for dette. Kort botid i mottak gjør at mange fortsatt er i en fase preget av optimisme og motivasjon, og flere av de ansatte påpeker at nettopp dette må utnyttes til ungdommenes fordel gjennom blant annet å få de i gang med skole og aktiviteter. Vi ser altså at rask bosetting gir andre utfordringer for kommunene, samtidig som det også gir mange positive konsekvenser. Samlet sett vurderes de positive konsekvensene av rask bosetting å være klart større enn de ekstra utfordringene i kommunene.

5.3 Kartleggingsarbeid

5.3.1 Tilgjengelig informasjon fra transittmottak

Kommunene opplever at kartleggingene fra transittmottakene ofte er lite detaljerte og til tider mangelfulle. Dette gjelder ikke bare ved direkteplassering, da også kartleggingene fra mottak ved ordinær bosetting oppleves å være begrenset. Forskjellen ser ut til å være at kommunene ved direkteplassering har stilt *«med enda blankere ark»* - de har visst enda mindre om ungdommene som kommer. Ved ordinær bosetting mottar kommunene ofte informasjon fra ungdommenes kontaktperson i det ordinære mottaket, da vedkommende har hatt tid til å bygge en relasjon med ungdommen. I disse kartleggingene følger det i noen tilfeller med informasjon om målsetninger og lignende. Ved direkteplasseringene har ikke ansatte i transittmottakene rukket å bygge opp samme relasjon, noe som kan handle om både botid og bemanningstetthet, og kartleggingsinformasjonen som kommunene får blir deretter.

Det meste av informasjonen som kommer fra transittmottakene går på oppførsel og atferd under tiden på mottaket, i tillegg til faktaopplysninger som alder, familie, skolegang, religion og så videre. Informasjon rundt psykisk helse ligger i en gråsoner mellom hva som skal informeres om fra transittmottakene, og hva som skal overføres fra helsetjenesten i mottakets vertskommune til helsetjenesten i bosettingskommunene. Flere i kommunene mener transittmottakene sitter med mer informasjon enn de videreformidler til kommunene, og det etterlyses en større skriftliggjøring av de observasjonene transittmottakene gjør. I forbindelse med dette sa en kommuneansatt: *«De sitter med informasjon, men det er ikke noen gode ordninger på hvordan de formidler videre. De bør skriftliggjøre mer av observasjonene de gjør»*. For kommunene er det også viktig å få informasjon om hva som er gjennomgått i informasjonsprogrammet ved transittmottaket.

Ifølge flere kommuneansatte er ikke en god kartlegging en forutsetning for å gi et godt tilbud, men dersom kartleggingene hadde vært gode kunne tilbudet i kommunene vært enda bedre tilrettelagt. Samtidig uttaler flere at de er usikre på hvor stor overføringsverdi transittmottakenes kartlegginger har for kommunenes videre arbeid med de enslige mindreårige. Av og til stemmer ikke beskrivelsene i kartleggingene overens med hvordan kommunene opplever ungdommene, hvor ungdommene *«ofte skildres mer negativt eller mer positivt enn den virkeligheten kommunene møter når ungdommen kommer til kommunen»*, som en av våre informanter uttalte. Dette behøver ikke å handle om ulike virkelighetsoppfatninger; ofte kan det også skyldes at ungdommene forandrer seg mye når de får et positivt vedtak og flytter til en kommune, noe vi også kjenner fra andre studier (Svendsen mfl. 2010). En av de kommuneansatte i vår studie forklarte variasjonene på følgende måte:

Alle mottak forholder seg til samme kartleggingsskjema, men det handler om hvordan ungdommer er, om de er innadvendte eller utadvendte, om andre tar oppmerksomheten, og om hvem som skriver kartleggingen – ikke minst. Hvordan ungdom fungerer i en mottakssituasjon er ofte forskjellig ut fra hvilken bosituasjon de er i. Ungdommene kan være totalt forskjellige i mottak og i boligen etterpå.

Noen ansatte ser også et positivt aspekt ved at de har måttet ta et større ansvar i kartleggingene, da arbeidet med kartleggingen gir dem mulighet til å opparbeide en god relasjon til ungdommene. En av de ansatte sa:

Det har faktisk nesten vært positivt, da vi må være mer aktive i kartleggingen selv (...) Du har ingen forforståelse. Det kan ta tid å bryte ned en forforståelse. Det har påvirket oss til å være mer åpne.

Som tidligere nevnt mener transittmottakene at kort opphold i mottak, som var et hovedmål med pilotprosjektet, nødvendigvis vil føre til mindre kartlegging før ungdommene flytter til kommunene. Mye av kartleggingsarbeidet må derfor skje i ordinære mottak, eller i dette tilfellet, i kommunene. For at en raskere bosetting ikke skal gå utover kvaliteten på bo- og omsorgsløsningene, må systemet og ressursene tilpasses, noe som har blitt gjort i flere kommuner i løpet av prosjektperioden. Både transittmottakene og kommunene har i større grad måttet se dette arbeidet som en «kartleggingsstafett», hvor ulike deler av kartleggingen gjøres i ulike deler av prosessen.

5.3.2 Kartlegging i kommunen

Alle kommunene i prosjektet bruker mye tid på kartlegging av ungdommene for å gi dem et best mulig tilbud. I enkelte av kommunene er kartleggingsansvaret lagt til botiltakene, enten bofellesskap eller utredningsboliger. Utredningsboliger er midlertidige botilbud med tett bemanning, hvor det blir utredet og kartlagt hvilke bo- og omsorgsløsninger den enkelte enslige mindreårige har behov for. Botiden i utredningsboligene er henholdsvis tre måneder i den ene kommunen og tre til seks måneder i den andre. I utredningsboligene er det fokus på selve kartleggingen, hvor målet er å finne godt tilpassede tiltak som forhindrer brudd/flytting. Det er fokus på mye av det samme som i bofellesskapene, samtidig som det planlegges flytting til et annet botilbud/tiltak. Gjennom bruk av utredningsboliger i pilotprosjektet sikret en god utnyttelse av den utviklede utredningskompetansen i boligen.

I en av kommunene har utredningsboligen mottatt én og én ungdom i prosjektperioden, og det har derfor ikke vært mulig å utrede kommunikasjon og relasjoner ungdommer imellom over tid. Dette har vært et minus når ungdommene etter utredningen skulle flytte til et bofellesskap med flere ungdommer. En annen utfordring i utredningsboliger er at oppholdet etter relativt kort tid vil følges av en flytting og dermed et brudd i

relasjoner for ungdommene. En ser at de negative opplevelsene ved et slikt brudd kan dempes ved å sikre gode overganger mellom botiltakene, hvor den fremtidige primærkontakten³⁴ inviteres til utredningsboligen og det gis mulighet til både å bli kjent og å observere relasjoner. Et viktig spørsmål er likevel hvorvidt utredningsboligen som «mellomstasjon» er et bedre alternativ enn opphold i ordinært mottak. I en av kommunene uttales følgende:

Brudd i omsorgstiltak i kommunen, det vil si som oftest fra utredningsbolig til et annet botiltak, skjer innenfor samme system og område. Det skjer ingen endringer i forhold til skole og venner (nettverk). De får ny primærkontakt og nye voksne rundt seg i det botiltaket de flytter til, men ungdommene er ofte motivert for å flytte til et bofellesskap; særlig de eldre ungdommene fordi det representerer et steg videre på veien til selvstendighet. Brudd i omsorgssituasjonen har ved ordinære bosettinger vært en større utfordring for de yngre ungdommene/barna. Særlig har dette vært tilfelle ved brudd i fosterhjem, da dette har representert uforutsigbare brudd. At de unge må flytte fra utredningsboligen er noe de unge er klar over fra første dag.

Det er barnevernet som *offisielt* har ansvar for kartlegging av ungdommene. Den praktiske gjennomføringen av kartleggingsarbeidet legges imidlertid til boligen, og som oftest er det primærkontakten som har hovedansvaret for kartleggingen, med utarbeidelse av kartleggingsplan og fokusområder. Det er ofte flere som bidrar med ulike deler i kartleggingen, og hvilket tilbud som anses mest egnet diskuteres ofte blant de ansatte før det tas en beslutning. I en kartlegging fokuseres det ofte på følgende forhold:

- Praktiske ferdigheter (måltider, døgnrytme, boevne)
- Sosial fungering (samhandling med voksne og unge, evne til å inngå gjensidige relasjoner og evne til konfliktløsning i relasjoner)
- Egenomsorg (selvbilde og selvtilit, selvutvikling, selvrepresentasjon, ivaretagelse av egne grenser)
- Psykisk helse (helhetsinntrykk, spesielle symptomer eller tegn til stress, psykosomatiske symptomer)
- Fysisk helse
- Nettverk/fritid (kontakt med eksisterende nettverk, etablering av nye kontakter, fritid)
- Skole/kognitiv fungering (skole, evne til konsentrasjon, språk)

I kartleggingen benyttes det ulike verktøy – både etablerte metodikker i barnevernet og egenutviklede verktøy, som illustrert i følgende sitat: «*Mange års erfaring i barnevernet og med bosetting av enslige mindreårige har gitt egne, individuelle måter å drive*

³⁴ Det varierer fra kommune til kommune om de benytter begrepet *særkontakt* eller *primærkontakt*. Vi velger i denne rapporten å benytte betegnelsen *primærkontakt*.

kartlegging på». Flere har lang erfaring i å arbeide med ungdommer og kartlegging, og benytter både formelle samtaler og uformelle samhandlingssituasjoner til å bli kjent med ungdommene, for eksempel handleturer og bilturer. Enkelte opplever at de foreliggende kartleggingsverktøyene er svært kliniske, og at de ikke passer til deres arbeid, og dette er noe av grunnen til at de utarbeider egne «metoder» for kartlegging. Mange er opptatt av at kartleggingen skal foregå på ungdommenes premisser, hvor det er viktig at ungdommene ikke presses til å snakke om temaer de synes er vanskelige.

5.4 Boløsninger, oppfølging og omsorg

Kommunene i prosjektet har ulike tiltak/boløsninger hvor de bosetter enslige mindreårige, blant annet utredningsboliger (som nevnt over), private og kommunale bofellesskap og hybler/leiligheter med ulik grad av oppfølging. Alle ungdommene som har blitt plassert gjennom pilotprosjektet har blitt bosatt i utredningsboliger eller bofellesskap. Dette er basert på en vurdering av at det er behov for mer utredning og tettere oppfølging av direkteplasserte enn det som er tilfellet ved bosetting i hybel/leilighet med oppfølging.

Kommunene opererer ofte med ulike «faser» i bosettingen: fra bofellesskap, via hybel/leilighet med oppfølging og til å være selvstendige uten fast oppfølging. Kommunene er opptatt av individuell tilrettelegging og tilpasning, og i de fleste tilfeller er det få rigide kriterier for når én fase slutter og neste begynner. Det varierer mellom kommunene hvor lang botid de ser for seg i de ulike tiltakene for hver ungdom, men jevnt over ser det ut til at det er rom for fleksibilitet og justeringer i botilbudene som blir gitt i kommunene.

De ulike tiltakene organiseres ulikt både med tanke på bemanning, kompetanse, fokusområder og metoder. Det benyttes ulike turnuser i boligene, men i alle bofellesskap er det heldøgns bemanning. Dette oppleves trygt for ungdommene, og en av ungdommene uttalte: *«en vet aldri hva som kan skje om natten»*. Tredelt turnus er det mest vanlige, men flere av tiltakene har/har hatt medleverturnus³⁵. Flere har påpekt at medleverturnus fungerer bra for ungdommene ved at det blir mer stabilitet og ro i bofellesskapet, noe som skaper trygghet. I en av kommunene har de gått over fra tredelt turnus til medleverturnus i bofellesskapet, og de ansatte forteller at ungdommene opplever at det er trygt og godt når de vet hvem som er på jobb til enhver tid. Det er lettere for ungdommene å holde oversikt, og de bruker mindre tid på å lure på hvem som kommer på jobb. Før de gikk over til medleverturnus var det også mer urolig på

³⁵ Medleverturnus vil si at de som jobber i bofellesskapet er på avdelingen over flere døgn av gangen (for eksempel tre til fire døgn på, og sju døgn fri). De ansatte bor og lever da sammen med ungdommene i de døgnene de er på jobb.

nettene, og flere av de ansatte opplevde at ungdommene ringte hjem til dem fordi de var utrygge og usikre da de ikke hadde oversikt over hvem som egentlig var på nattevakt.

I en annen kommune har de valgt å gå bort fra medleverturnus og over til tredelt turnus. Også ansatte i denne kommunen sier at de ser at det er godt for ungdommene å kunne forholde seg til den samme personen over tid, og at ungdommene blir sårbare når mange er innom på kort tid, noe som også er kjent fra studier gjort i barneverninstitusjoner (Ulset 2009). Medleverturnus var ifølge de kommuneansatte tøff for personalet og det ble en utfordring med stort sykefravær, noe som ikke er tilfellet i en av de andre kommunene. Et annet negativt moment var at ansatte var lenge borte av gangen, og at ungdommene risikerte å vente på den ansatte i én uke. Dette pilotprosjektet gir ikke grunnlag for å konkludere hvorvidt tredelt turnus eller medleverturnus er det beste for ungdommene, men i likhet med Ulset ser vi tendenser til at ungdommene som skal ivaretas opplever mange overganger i det daglige ved bruk av tredelt turnus.

Uavhengig av turnusvalg påpekes det at det er viktig å sikre felles mål og strategier blant de ansatte. Mange er opptatt av at det er viktig med god kompetanse hos personalet. Det fremheves av flere at den barnevernfaglige kompetansen er sentral, men at også den flyktningfaglige kompetansen er nødvendig. Det foreligger ikke formelle kompetansekrav i kommunale bofellesskap. Dette fører til at det er til dels store forskjeller mellom kommunene når det gjelder kompetanse hos personalet - fra én kommune hvor stort sett alle ansatte i bofellesskapet har høyere (ofte sosialfaglig) utdanning, til en annen kommune der en relativt stor andel av de ansatte i bofellesskapet ikke har høyere utdanning eller barnefaglig kompetanse.

Mange av de ansatte i botiltakene påpeker at kompetanse er viktig i det miljøterapeutiske arbeidet. En ansatt med sosialfaglig utdanning som jobber i et tiltak med mange ufaglærte fortalte:

Det er vanskelig å jobbe faglig (...) Det er vanskelig å drøfte fag, det faller fort ned på det konkrete. De med kompetanse kan løse problemene på en helt annen måte, de har en helt annen forståelse.

Dette betyr ikke at de som er ufaglærte ikke gjør en god jobb, men det poengteres av flere at jobben blir gjort *på en annen måte*. I én kommune mente lederen for bofellesskapet at det er viktig å ha en andel «*vanlige folk med de gode verdiene, i tillegg til de fagutdannede*», noe flere av våre informanter er enig i. Samlet ser det ut til at en høy andel ansatte med relevant utdanning er nødvendig for å opprettholde et godt faglig tilbud, men at det ikke er noe i veien for at en andel av de ansatte er såkalt ufaglærte. Det er imidlertid viktig at de med relevant utdanning tar ansvar for det faglige opplegget, og at arbeidsoppgaver og ansvarsområde er tilpasset utdanning og bakgrunn.

I tillegg er det, uavhengig av utdanningsnivå, viktig med kompetanseheving og veiledning til de ansatte. I flere kommuner har de jevnlig veiledning, mens dette mangler i enkelte kommuner. Gjennom veiledning kan ansatte få mulighet til å utvikle seg, og det kan også være nyttig for erfaringsutveksling og utarbeidelse av felles mål for det faglige arbeidet i boligen.

5.4.1 Bofellesskap

Som tidligere påpekt er alle ungdommene i prosjektet bosatt i bofellesskap (noen etter opphold i utredningsbolig), og vi skal derfor se nærmere på det arbeidet som gjøres i bofellesskapene. Det benyttes flere metoder og miljøterapeutiske innfallsvinkler i arbeidet med ungdommene i dette botilbudet. Generelt er følgende stikkord sentrale:

- Tett oppfølging
- Kontinuerlig tilgang på voksenkontakt
- Omsorg
- Et hjem, ikke en institusjon
- Naturlig arena for dialog og samhandling
- Utrede og fange opp behov hos ungdommene
- Selvstendigjøring
- Døgnrytme
- Måltider, rutiner og avtaler
- Oppfølging av skole og lekser
- Husregler
- Botrening
- Veiledning i norske sosiale koder og det norske systemet

Hvor lenge ungdommene blir boende i bofellesskap er forskjellig fra person til person, og fra kommune til kommune. I noen kommuner ønsker de at ungdommene skal bo i bofellesskapet til de er 18 år, men det gjøres også individuelle vurderinger av hver enkelt ungdom, som illustrert i følgende sitater fra kommuneansatte i to kommuner:

Vi har ingen tidsbegrensning på hvor lenge ungdommene skal bo i bofellesskapet, de skal bo der så lenge de har behov for det. Det er ønskelig at de skal være selvstendige når de er 18 år, men alle er ikke det og da avventes utflytting. Andre er klare for utflytting før de er 18, og da kan dette være aktuelt.

Ungdommene har mye medbestemmelse ved valg av nytt botiltak. Det er viktig å gi ungdommene den tiden de trenger, og samtidig veilede dem over i mer selvstendige boløsninger.

Også ungdommene er bevisste på at løpene er forskjellige, og at de selv kan påvirke når de skal flytte ut av bofellesskapet og over i egen bolig. Det er jevnt over et stort fokus på medbestemmelse, og at ungdommene selv skal få være med å vurdere hvilket tilbud som er best for dem selv. Dette betyr ikke at ungdommene selv velger når de skal flytte, men at det er en prosess som skjer i samarbeid mellom ungdommen og ansatte. Planlegging av fremtiden er derfor et viktig tema i mange av samtalene i bofellesskapene, og det gjøres kontinuerlig en vurdering av hvilket tilbud ungdommene har behov for og ønsker.

Det er ulike ordninger knyttet til matlaging i bofellesskapene. I ett av bofellesskapene får ungdommene maten servert, og de ansatte beskriver at det er både fordeler og ulemper ved dette. Det har vært en del konflikter knyttet til matsituasjonen, samtidig som *«ungdommene setter pris på at de får servert mat når de kommer hjem fra skolen den første tiden. Det er mye de skal mestre her i livet, det er godt for dem å få denne omsorgen gjennom å få servert mat»*. De aller fleste bofellesskapene har en ordning hvor det lages måltider sammen med ungdommene. Dette er en ordning som de aller fleste ungdommene er fornøyd med, og det påpekes av flere kommuneansatte at felles matlaging er viktig i et miljøterapeutisk perspektiv. En av de ansatte i bofellesskapet hvor ungdommene ikke deltar i matlagingen sa at *«det er umulig å drive godt miljøarbeid uten kjøkken»*. Det er viktig at ungdommene lærer seg å lage mat, og at de lærer hva som er sunn mat og ikke, noe som påpekes av både ungdommer og ansatte. Kommuneansatte anser matlagingen å være sentral i relasjonsbyggingen, både mellom ansatte og beboere og beboerne imellom. Det å lære seg å lage mat anses som sentralt i en selvstendig-gjøringsprosess.

Det varierer mellom kommunene hvordan de legger opp ungdommenes økonomi i botiltaket. Ungdommene gis mat og bolig gjennom tiltaket, og det dekkes også utgifter til minst én fritidsaktivitet. Ungdommene får utbetalt et beløp som skal brukes til klær og andre ting de har bruk for. Beløpet og hvor ofte det utbetales varierer fra kommune til kommune. Det varierer hvor fornøyd ungdommene er med beløpet de får utbetalt, noe som kan handle om både beløpets størrelse, hva det forventes at de skal betale selv, hvilke forventninger de har og hva de velger å bruke penger på. Flere ansatte sier at de bruker en del tid på å snakke med ungdommene om økonomi, og at det er viktig at de lærer seg å planlegge pengebruk. Flere av ungdommene forteller at de ansatte snakker mye med dem om økonomi, noe flere synes er greit, mens noen opplever dette som *mas*. I noen tiltak blir det økonomiske tilskuddet betegnet som «lommepenger» som ungdommen får når de gjennomfører plikter eller forholder seg til regler, mens dette i andre botiltak ikke er direkte knyttet sammen. Det er også eksempler på at en del av det økonomiske tilskuddet gis som belønning ved fullt oppmøte på skolen.

5.4.2 Oppfølging og omsorg

Ungdommene som har blitt direkteplassert har hatt behov for svært tett oppfølging og omsorg i begynnelsen. De har trengt mer «guiding» inn i samfunnet, og mer omsorg fra stabile voksne. Ungdommene hadde alle vært svært kort tid i Norge, og hadde et stort behov for å lære norske koder og systemer, i tillegg til språket. Generelt sett har kommunene jobbet mye mer med språk og informasjon enn de har vært vant til tidligere, og det etterspørres derfor mer kompetanse på informasjonsarbeid i kommunene. Ungdommene trenger jevnt over mer oppmerksomhet, oppfølging og omsorg, og kommuneansatte mener det er behov for til dels store tilpasninger i kommunenes arbeid og det miljøterapeutiske arbeidet. Med andre ord må mye av sosialiseringen og systemlæringen som vanligvis skjer i ordinære mottak nå foregå *etter* bosetting i kommunene. Dette fører til en endring hvor ansatte i botiltakene i større grad må ta over omsorgsoppgavene som ansatte i ordinære mottak ellers har hatt. Det økte behovet for omsorg og tett oppfølging fører også til økt ressursbruk i kommunene, hvor direkteplasserte vil ha behov for å bo lenger i botiltak med døgnbasert oppfølging. Med utgangspunkt i de unges manglende kunnskap i norsk og den tidlige fasen i integreringsprosessen, har kommuneansatte utøvd stor grad av varsomhet i kommunikasjonen med de direkteplasserte ungdommene.

Det at mange av de direkteplasserte ungdommene har manglet både norsk- og engelskkunnskaper har ført til økt bruk av tolk i botiltakene. Tolk brukes imidlertid oftest i formelle møter, og i liten grad i den uformelle samhandlingen i botiltakene. Kommunikasjonsutfordringen med de direkteplasserte har hatt miljøterapeutiske implikasjoner, hvor de ansatte i botiltakene har møtt utfordringer i å *snakke med* og *forstå* ungdommene i det daglige. Det har i noen tilfeller vært utfordringer i de «uformelle settingene» i botiltakene, da det kan være vanskelig for ungdommen å skjønne de sosiale kodene. Imidlertid varierer kommunenes erfaringer relativt mye, avhengig av språklige ferdigheter hos ungdommene. Ved bosetting av ungdommer med gode engelskkunnskaper har behovet for tolk vært redusert og det har vært enklere for ungdommene å skape relasjoner i botiltakene.

Bofellesskap og utredningsboliger gir gode muligheter for å sikre tett oppfølging, kontinuerlig tilgang på voksne og omsorg. Ansatte i kommunenes botiltak sammenligner seg ofte med foreldre, hvor boligene skal fungere som hjem, ikke som institusjoner. Dette er en felles forståelse blant de fleste ansatte og ungdommer, og både gjennom intervjuer og ved observasjon i boligene så vi tydelig at relasjonene ofte er preget av nærhet og gjensidig tillit. Flere av de ansatte i botiltakene understreker at bofellesskapene skal være som et *hjem* med fokus på mestring og ressurser, og det fokuseres også på stabilitet. Ungdommene vi har snakket med forteller om god oppfølging og omsorg i botiltakene. De trives for det meste sammen med personalet, og også flere av ungdommene benytter beskrivelsene «familie» og «hjem» når de snakker om der de bor. Vi har imidlertid også hørt historier fra ungdommene om ansatte i

botiltakene som ikke videreformidler ønsker og som beskrives som lite profesjonelle. En av ungdommene fikk blant annet høre fra en ansatt i et botiltak at han måtte forbedre oppførselen sin da «dette ikke er Afghanistan». Ungdommen opplevde dette som sårende, og hendelsen kan være en illustrasjon på at omsorg og oppfølging som gis også er personavhengig. Samlet understreker det hvor viktig det er at ansatte som jobber tett opp mot ungdommene har god nok kompetanse og erfaring i dette arbeidet.

Ansatte i botiltak med svært mange beboere (opp mot 16 ungdommer i en av kommunene) mener at store boenheter ikke legger til rette for like tett kontakt med ungdommene og kan oppleves som institusjoner av ungdommene. I en av kommunene hvor de har et relativt stort bofellesskap har de planer om å bygge om til mindre enheter, og en av de ansatte sa: «*Med mindre enheter ville det vært lettere å gi god nok omsorg. Vi får ikke den samme tette kontakten*». Ungdommene gir ifølge de ansatte tilbakemelding om at små boenheter er å foretrekke, da det sikrer mer oppfølging fra ansatte og samtidig mer frihet innenfor bofellesskapets rammer.

I utredningsboliger eller i bofellesskaper gis ungdommene ofte en kontaktperson (kalt særkontakt, primærkontakt eller lignende). Mange av ungdommene forteller at de har utviklet nære bånd til sine primærkontakter, og ifølge flere av ungdommene er det en trygghet å vite at de alltid kan snakke med sin kontaktperson. I forbindelse med dette sa en av ungdommene:

Jeg kan prate med henne om alt jeg vil. Hvis det er noe som er vanskelig, hvis jeg er trist, da går jeg til henne.

I en av kommunene har de gått bort fra ordning med særkontakt og over til oppfølging fra team. De ansatte mener de på denne måten sikrer at ungdommen alltid har noen fra teamet rundt seg. Det benyttes for øvrig ulike verktøy i boligene, blant annet nevnes generell miljøterapi, Aggression Replacement Training (ART) og bruk av elementer fra Multisystemisk terapi (MST).

Det er som regel lagt opp til spesielle aktiviteter i helgene og feriene, ofte sammen med andre botiltak. Mens enkelte aktiviteter er planlagt, bestemmes andre aktiviteter spontant og tilpasses ungdommene og personalets vakter, lyst, kapasitet eller vær. I likhet med foreldre forsøker de ansatte å veksle mellom beskyttelse og selvstendiggjøring av ungdommene, og det jobbes parallelt med dette. I bofellesskapene er det stort fokus på dialog som metode, og omsorg kobles ofte til følgende målsetninger:

- Erstatte tap av forpliktende relasjoner
- Individuelt tilpassede tiltak
- Mye og god voksenkontakt
- Utvikling av trygg identitet

- Fokus på språk og utdanning
- Ressursorientert tilnærming
- Utvikling av sosialt nettverk
- Gjensidig respekt
- Forutsigbarhet og medinnflytelse
- Tverrfaglig samarbeid

På den ene siden er dette ungdommer som i perioden før de kom til Norge har måttet være svært selvstendige, og som også skal selvstendigjøres i det norske samfunnet. På den andre siden påpeker flere at enslige mindreårige skal «*få lov til å være barn igjen*». Enkelte ansatte ser at de på grunn av sitt ønske om å beskytte ungdommene risikerer at de blir «*litt for flinke på putesying*», noe som viser til at ønsket om å beskytte og utøve omsorg kan gå ut over selvstendigjøringen av ungdommen. En strategi for å bidra til selvstendigjøring er å «*spille ballen og ansvaret tilbake til ungdommene*», og forsøke å bygge opp mestringsfølelse og ansvarsfølelse over eget liv.

Også for ungdommene er det en utfordring å finne balansen mellom beskyttelse og et selvstendig liv. Mange av ungdommene ytret tidlig at de ønsket å flytte for seg selv, og det var i stor grad friheten ved å bo alene som var fristende. Samtidig med dette ønsket reflekterte mange av ungdommene rundt behovet for fortsatt omsorg og oppfølging, og at det er mye som skal læres før man er i stand til å bo alene og klare seg i det norske systemet. I de fleste tilfeller går overgangen til egen bolig gått greit, men det er også eksempler i pilotprosjektet på at ungdommer som har flyttet for seg selv har hatt behov for mer oppfølging enn først antatt. En ungdom som flyttet for seg selv flyttet etter en stund tilbake til bofellesskapet, noe som viser at det er fleksibilitet i systemet og mulighet for individuelle løsninger tilpasset ungdommens behov. Flere av ungdommene uttrykte et ønske om å kunne beholde en kontaktperson når de engang flytter over til en hybel/leilighet, noe som viser behovet for en kontinuitet og stabilitet i ungdommenes liv. I noen kommuner har dette latt seg gjøre, men i andre kommuner ikke. Vi ser at det er flere av ungdommene som har en tett kobling til bofellesskapet og at det er naturlig å komme dit på besøk i fremtiden dersom de ønsker dette.

I studier av enslige mindreårige konkluderes det ofte med at gruppen både er avhengige og selvstendig (Oppedal mfl. 2009, Svendsen mfl. 2010). Dette må være et sentralt fokusområde, hvor en i arbeidet med den enkelte ungdom finner en balansegang som ikke gjør vedkommende mer avhengig av støtte enn nødvendig, men hvor en samtidig ikke overvurderer den enkeltes modenhetsnivå og selvstendighet.

5.4.3 Tiltaksplaner og individuelle planer

I kommunenes botiltak benyttes både tiltaksplaner, individuelle planer og uttalte fokusområder i arbeidet med ungdommene. Det skal alltid foreligge en tiltaksplan når

barnevernet iverksetter tiltak³⁶ (for eksempel bosetting i bofellesskap, støttekontakt, økonomisk bistand, oppfølging på hybel og lignende). Samtidig har alle som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester rett til å få utarbeidet en individuell plan³⁷. Den individuelle planen koordinerer alle tiltak fra alle instanser, eksempelvis dersom noen har oppfølging fra Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), samtaletimer hos helsesøster, oppfølging på hybel, økonomisk rådgivning, oppfølging fra NAV og lignende. Et viktig element ved individuelle planer er at tjenestemottakeren selv skal delta aktivt i utviklingen av innholdet. Flere i botiltakene ser at de direkteplasserte ungdommene har vært så kort tid i Norge at de i liten grad går aktivt inn i tiltaksutformingen. Følgende sitat fra en saksbehandler i barnevernet illustrerer et godt eksempel på hvordan det jobbes med en tiltaksplan:

Tiltaksplanen er forskjellig alt etter hvem man spør. Jeg pleier å presentere raskt at vi lager en tiltaksplan. Jeg tar utgangspunkt i hva som er viktig for ungdommen. Jeg lager et forslag på bakgrunn av den informasjonen jeg har fått, og hva vi trenger å vite noe om. Det viktigste er at ungdommen er involvert. For denne gruppen her som ikke er gode i norsk og ikke vant med papirer så gjøres den så konkret og kort som mulig. Målet er jo at det skal være et redskap. Vi har konkrete ting med i planen, som: Hun ønsker tannlege, ønsker hjelp til oppsporing av familien, ønsker seg mobil og pc. En del rutinemessige ting tar jeg ikke inn i planen, men har det i min egen sjekkliste: bank, pass, personnummer.

Enkelte benytter relativt generelle og overordnede tiltaksplaner og mer konkrete individuelle planer. Andre inkorporerer de individuelle planene i tiltaksplanene. Planene kobles ofte opp til kartleggingsarbeidet i botiltakene, samtidig som de benyttes som målverktøy. I flere av kommunene utarbeides det fokusområder for den enkelte ungdom, som også blir en del av planene. Viktige punkter er mestring, skole, språk, helse, botrening, fritid og nettverk, og flere bruker planene aktivt i det daglige arbeidet. Mens enkelte kommuner har fastsatte tidsintervaller for evaluering av planer, ser behovet for nye gjennomganger ut til å vurderes mer individuelt i andre kommuner. Hvordan kommunene legger opp arbeidet med tiltaks- og individuelle planer ser altså ut til å variere. I noen kommuner har de enslige mindreårige manglet tiltaksplaner i lengre tid, på tross av at dette er et krav i barnevernets arbeid, mens det i andre kommuner gjøres et grundig arbeid med planene. Tiltaksplaner og individuelle planer kan være nyttige verktøy i både planlegging, i å skape felles mål for de ansatte og ungdommen og i å gi ungdommen oversikt over iverksatte tiltak.

³⁶ Lov om barneverntjenester § 4-5.

³⁷ Lov om barneverntjenester § 3-2a.

5.4.4 Vergeordningen

Når enslige mindreårige får innvilget opphold og blir bosatt i en kommune skal de få oppnevnt *verge*. Vergen løses fra sitt verv når barnet fyller 18 år. Forskning har vist at kvaliteten på hjelpen som tilbys av verger varierer, og avhenger av hvordan vergene selv definerer sin rolle og relasjon til den enslige mindreårige. Riksrevisjonen (2010) påpeker at kommuner har svært varierende kompetanse, ressurser og gjennomførings-evne når det gjelder å rekruttere, oppnevne og følge opp verger til enslige mindreårige. Riksrevisjonen så eksempler på at én verge har ansvaret for svært mange enslige mindreårige, at det er vanskelig å skaffe nok verger, at det er usikkerhet og forskjeller på hvordan vergene utøver sin rolle, og at ikke alle kommuner prioriterer å oppnevne verger til enslige mindreårige asylsøkere, noe som fører til at ungdommenes rettsikkerhet blir for dårlig.

Ut fra tilbakemeldingene fra kommunene, transittmottakene og ungdommene ser det ut til at vergeordningen varierer mye både når det gjelder vergens oppgaver og kontakt med ungdommene. Både kontaktens omfang og kvaliteten på vergetilbudet ser ut til å være svært personavhengig. Enkelte verger tar på seg en «foreldrerolle» og bidrar med klær, middagsbesøk og turer sammen med ungdommene. Andre har inntatt en formell vergerolle, og bidrar kun i forbindelse med formaliteter. Variasjonene kan knyttes til individuelle forskjeller, hvordan kommunene organiserer vergeordningen (altså hvem de engasjerer) og hvilke forventninger som blir uttrykt fra kommunenes side ved oppnevning av vergen.

Noen kommuner har valgt å la én person ha vergeansvaret for alle enslige mindreårige i kommunen (advokat eller ansatt i et bofellesskap). I en av kommunene var grunnen til dette vanskelig rekruttering av verger kombinert med varierende kvalitet på jobben som vergene gjorde. Ved å samle vergeansvaret hos én person ser det ut til at det har blitt et mer profesjonelt vergetilbud, hvor alle ungdommene får tilnærmet lik oppfølging. Samtidig kan det bli mye ansvar for én person, noe som fører til at det kan være vanskelig å skulle ha «omsorgsrollen» som en del andre verger tar på seg. I andre kommuner har de et knippe av verger de kan bruke (eksempler er tidligere ansatte eller andre relevante personer som er egnet til eller har spesielt lyst til å ha denne rollen). Hvorvidt en velger å benytte én eller flere verger til gruppen enslige mindreårige ser ut til å være uavhengig av kommunestørrelse.

Både transittmottak og kommuner etterlyser en klargjøring av vergerollen når det gjelder plikter og kompetansekrav, og ny lovgivning trer etter planen i kraft 1. juli 2013. Regjeringen gjennomfører en omfattende vergemålsreform som skal modernisere vergemålsforvaltningen og styrke kompetansen og kvaliteten både hos vergemålsmyndigheten og vergene. Reformen innebærer blant annet en overføring av ansvar fra kommunene til fylkesmannsembetene som blir ny lokal vergemålsmyndighet. Utlendingsloven har blitt tilpasset den nye vergemålsloven, hvor enslige mindreåriges

rett til representant stadfestes³⁸. De involverte aktørene i pilotprosjektet håper lovendringen vil tydeliggjøre vergerollens rammer både for dem og for vergene selv.

5.5 Helsetilbud

Det er ofte enten smittevernavdelingen, helsestasjon for ungdommer eller helsestasjon for flyktninger som tar de første testene av enslige mindreårige før fastlege er på plass. Spesialisthelsetjenesten kan være en mulig støtte ved behov. Så snart personnummer er klart kan ungdommene tildeles fastlege, og de første kartleggings- og undersøkelsesresultatene oversendes til vedkommende. I starten av pilotprosjektet var det en utfordring at det kunne være flere måneder ventetid for personnummer, noe som forsinket tildelingen av fastlege. Uten fastlege måtte noen kommuner benytte legevakten, et alternativ som mange opplevde som vanskelig. Ansatte i botiltakene måtte hele tiden vurdere hva som kunne vente og når det faktisk var behov for lege, og legevakten oppleves som et lite egnet tilbud når de er usikre. Dersom det tar lang tid å få personnummer og fastlege, mener flere kommuneansatte at en må finne alternative, gode løsninger.

Helseansvarlige opplever at informasjonen fra helsetjenesten i transittmottakets vertskommune varierer. Flere ytrer at de generelt har mottatt færre bakgrunnsopplysninger og kortere journal på ungdommene som er blitt direkteplassert, hvor det kan mangle opplysninger om helse generelt og de helsesjekker som er gjennomført. Det er viktig for helseansvarlige å vite noe om ungdommenes historikk og flukt, og fysiske forhold som syn, hørsel, medisin og så videre (i tillegg til tuberkulose, hepatitt og HIV) for å kunne gi dem et godt tilbud når de kommer til kommunen. Ansatte innenfor helse gir uttrykk for at disse ungdommene generelt har lite informasjon om helse, og de opplever at de må bruke en del tid i starten på å informere og forklare. Flere er opptatt av at raskere bosetting fører til økt ressursbruk også på helsesiden, og at det er viktig at de får ressurser til å følge opp ungdommene godt nok. En av de ansatte i helsetjenesten sa i forbindelse med dette:

En som har vært ett år i mottak, der alt er kartlagt, de har kanskje allerede vært på BUP, de har tatt nødvendige tester. Men når ingenting av dette er gjort blir det betydelig mer arbeid i kommunen, og da må ressursene overføres til kommunen.

Alle kommunene innkaller direkteplasserte til helsesamtale/undersøkelse så raskt som mulig, men det varierer hvor raskt de klarer å gjennomføre den. I en av kommunene får direkteplasserte ungdommer umiddelbart time hos helsesøster på helsestasjonen for

³⁸ Se for øvrig Lovvedtak 43 (2011–2012):

<http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2011-2012/vedtak-201112-043/#a1>.

ungdom, mens undersøkelsen har vært gjennomført først etter flere uker i andre kommuner. Mange faktorer kan føre til økt tidsbruk. Blant annet er den ansvarlige helseinstansen avhengig av å få tilsendt ankomstmelding med en gang ungdommen er kommet for å kunne begynne arbeidet. De må også få tilsendt samtykkeskjema om at helseinformasjon fra transittmottaket kan overføres til kommunens helseansvarlige.

I de fleste tilfeller gjennomføres den første samtalen med ungdommen med tolk, men bruk av tolk varierer mellom kommunene. I en kommune sa en av de ansatte innenfor helse at «*det er et helt nødvendig forebyggende tiltak å bruke tolk. Vi bruker alltid tolk i samtalene*». I en annen kommune har det imidlertid vært en diskusjon knyttet til hvem som skal dekke utgiftene til tolk når ungdommen er hos helsesøster. Dette har resultert i at noen samtaler har blitt gjennomført uten tolk, på tross av at tolk var helt nødvendig for å sikre god kommunikasjon. Dette er uheldig og kan få konsekvenser for oppfølgingen av ungdommens helse, noe som ble understreket av flere. Blant annet sa en av ungdommene: «*Jeg har vært til legen for magesmerter, men jeg var der uten tolk. Jeg fikk noen tabletter, men er redd for å ta dem i tilfelle det er feil medisin*».

Generelt har ungdommene som kommer som direkteplasserte god fysisk helse, men en del har behov for oppfølging i forhold til psykisk helse. Noen av ungdommene sliter med søvnproblemer og noen har traumer og tegn på posttraumatisk stresslidelse. Generelt er gode rutiner og et godt samarbeid mellom instansene vesentlig for kvaliteten på helsetilbudet. Det er viktig at den første kartleggingssamtalen gjennomføres raskt, at det sikres at samtalen gjennomføres med tolk og at helsesituasjonen følges opp av både helsepersonell og ansatte i boligen.

5.6 Skoletilbud

Enslige mindreårige med oppholdstillatelse har rett til både grunnskoleopplæring, videregående opplæring og voksenopplæring. Tilbudet til ungdommene justeres ut fra alder, tidligere skolegang og kunnskapsnivå. For ungdommer mellom 6-16 år vil grunnskoleopplæring ofte være det mest relevante tilbudet. Kommunene tilbyr da ofte plass i ordinære klasser, kombinerte klasser eller innføringsklasser ved grunnskolene. Ved voksenopplæringene i kommunene tilbys både norsk og samfunnskunnskap samt grunnskoleopplæring for voksne over 16 år. Alle direkteplasserte hadde et skoletilbud da vi besøkte kommunene³⁹. De aller fleste var i en svært tidlig fase med fokus på norskopplæring. Lærerne beskriver ungdommene som sosiale, åpne mot andre elever, positive og motiverte for læring. Også i intervjuer med direkteplasserte ungdommer kommer det frem at de er svært motivert for skolegang, og at tilbudet helst bør komme i gang så raskt som mulig.

³⁹ En av ungdommene hadde permisjon fra skolen når vi besøkte kommunen.

Organiseringen av skoletilbudet for enslige mindreårige varierer fra kommune til kommune. En kommune har reetablert en egen mottaksklasse ved grunnskolen slik at de direkteplasserte ungdommene skal få et opplæringstilbud tilpasset deres norskkunnskaper. Samme kommune har en egen avdeling ved voksenopplæringsenheten for ungdom; dette for at ungdommene skal være sammen med andre i samme alder og kunne finne hverandre også sosialt. En annen hensikt er at kommunen på denne måten får fanget opp hvilke ungdommer som skal plasseres i samme gruppe videre. Kommunenes norskopplæring har ofte oppstart et visst antall ganger per år, mens grunnskolene tar opp elever forløpende. Både ved grunnskolene og voksenopplæringene kreves det i utgangspunktet at ungdommene har personnummer når de skrives inn.

På grunn av senere oppstarttidspunkt, ferier eller manglende personnummer har enkelte av de direkteplasserte ungdommene måtte vente noe lenger på et skoletilbud⁴⁰. Dette kan være en utfordring, særlig fordi ungdommene har vært svært motiverte til å begynne på skole. I de fleste kommunene har skolene imidlertid vært fleksible og gitt et skoletilbud så snart det har latt seg gjøre, og de fleste skreddersyr opplegg for de som «faller mellom» tilbudene. I én kommune har den ansvarlige avdelingen «kranglet seg til» plass for de direkteplasserte på skolen, til tross for inntaksdatoene og kravet om personnummer. Siden det kan være vanskelig å tilby skole ved bosetting rett før sommerferien, har flere av kommunene sett på ulike løsninger for å kunne gi ungdommene et språk-, aktivitets- eller jobbtilbud i feriemånedene. Samlet sett har ungdommene i prosjektet kommet forholdsvis tidlig i gang med skolegang eller annet dagtilbud. Ungdommene som har måttet vente på skoleplass har opplevd ventetiden som lang og vanskelig. Flere av ungdommene som ble intervjuet rett før sommeren så litt mørkt på å være uten skoletilbud i feriemånedene. De håpet derfor at særkontaktene kunne være hjelpelike med å finne praksisplass for sommeren. Flere av de direkteplasserte har store ønsker og planer for senere utdanning, og er svært reflekterte rundt behovet for god utdanning. Samtidig ser flere av ungdommene at et daglig aktivitetstilbud skjermer dem noe for vonde tanker om fortiden. En av ungdommene sa: *«Når du kommer til Norge har du mange tanker i hodet om det du har opplevd. Det å lære norsk er positivt, du blir kjent med andre og du får noe å fylle dagene med»*.

Det kommer tydelig frem i pilotprosjektet at skole er en svært viktig del av ungdommenes liv i Norge. Det er av betydning at skolegangen starter med en gang de bosettes, slik at ungdommene fra «første dag» har et aktivitetstilbud på dagtid. Det er viktig at ungdommene får mulighet til raskt å komme ut av rollen som flyktning og over i rollen som samfunnsborger – hvor nettopp skolegang er en viktig faktor. Tidlig oppstart

⁴⁰ Ifølge opplæringsloven § 2-1 har barn i opplæringspliktig alder (vanligvis 6-16 år) rett og plikt til grunnskoleopplæring. Rett til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Plikt til grunnskoleopplæring begynner når oppholdet har vart i tre måneder. For enslige mindreårige i alderen 6-16 år plikter dermed kommunene å tilby grunnskoleopplæring innen tre måneder.

er også viktig med tanke på ungdommenes motivasjon, blant annet illustrert i følgende uttalelse:

Det at han fikk beskjed om at han ikke kunne begynne på skolen før til høsten var kritisk, særlig fordi han var veldig motivert til å begynne på skole. Slike ting har egentlig vært kritisk i alle år, men spesielt for disse ungdommene som har masse motivasjon.

Ansatte ved skoletilbudene bruker ofte mye tid i starten på å kartlegge, både ungdommens skolebakgrunn og faglige grunnlag. Ungdommene som har blitt direkteplassert så langt har svært ulik bakgrunn; noen har mer enn 10 års skolegang fra hjemlandet, mens andre har hatt lite eller ingen skolegang. De fleste ungdommene er fornøyde med skoletilbudet de får, men enkelte etterlyser flere arbeidsoppgaver, og mener de store kunnskapsforskjellene mellom elevene i klassene gjør at progresjonen er dårlig. De etterlyser derfor en større differensiering i klassene ut fra kunnskapsnivå. En av ungdommene fortalte at hun ofte måtte vente på de andre som jobbet saktere enn hun selv, noe hun syntes var kjedelig. Enkelte etterlyser også mer informasjon om hva som skal gjennomgås de enkelte dagene slik at de har mulighet til å forberede seg til timene.

Selv om det naturlig nok er individuelle forskjeller, melder ansatte i botiltakene at direkteplasserte ungdommer lærer norsk raskt, kanskje raskere enn mange av dem som er bosatt ordinært fra mottak. Noen av de ansatte knytter dette til motivasjon, andre til individuelle forutsetninger. Flere skoleansatte opplever at de enslig mindreårige får god oppfølging fra bofellesskapet når det gjelder skole, og også ungdommene forteller om mye og god leksehjelp i botiltakene, både formelt gjennom leksehjelpordninger og gjennom hjelp fra ansatte.

I arbeidet med de direkteplasserte ses ofte norskundervisning som det primære, da en ser at det er vanskelig å lære andre fag når ungdommene ikke har de mest grunnleggende språkferdighetene på plass. Rammene på skoletilbudet varierer fra kommune til kommune. I enkelte kommuner varer skoletilbudet kun tre til fire timer per dag, og de ansatte i boligene synes det er et for dårlig tilbud når ungdommene gjerne vil lære mer. De ansatte mener at ungdommene går glipp av verdifull tid og læring. Flere av lærerne ved skoletilbudene mener motsatt at tilbudet er tilstrekkelig ettersom det blir intense dager med mye nytt. Samtidig understrekes det at det er viktig at personalet i boligene snakker norsk med ungdommene hele tiden, da de ser at dette gir resultater. Dette ser også ungdommene, og for noen er dette den eneste arenaen utenom skolen der de får praktisert språket. Som et ledd i norskopplæringen tilbyr en av kommunene språkpraksis i barnehage, på frisørsalong, på butikken og andre steder. Flere av kommunene jobber også aktivt med å tilby enslige mindreårige arbeids- og språkpraksis, både kommunalt og i samarbeid med arbeidsgivere som ofte får godtgjøring for plassene.

Skoletilbudet til de enslige mindreårige ligger ofte fysisk i et eget bygg, noe som gjør at de ikke har mange treffpunkter med norske ungdommer. Flere anser dette som en dårlig løsning med tanke på sosial inkludering. Flere kommuner ønsker, og jobber for, at skoletilbudet til enslige mindreårige skal integreres i det ordinære tilbudet, slik at de bosatte kan være sammen med andre ungdommer og ha tilgang til naturlige møtepunkter. I en kommune der norskundervisningen foregår i blandede grupper aldersmessig, jobbes det med et opplegg for at ungdommene kan gå i ordinær videregående skole (i egen klasse). I en av kommunene ble voksenopplæringsenheten til unge innvandrere flyttet over til en videregående skole i 2012, nettopp med bakgrunn i tanken om at samlokalisering fører til bedre integrering. Ungdommene ved voksenopplæringene kan nå blant annet bli med i gymtimer og fellesaktiviteter (skidager, turer, operasjon dagsverk og annet) med klassene i den videregående skolen. En av informantene uttalte: «Skolen er den største og viktigste sosiale arenaen», og illustrerer viktigheten av at de enslige mindreårige har skoledager som gir mulighet til interaksjon med andre ungdommer på deres egen alder. Flere av ungdommene synes det er vanskelig å bli kjent med andre elever ved skoletilbudene. Enkelte ungdommer ved voksenopplæringene forteller at det på grunn av stor aldersforskjell er vanskelig å bli kjent med andre i klassene. Andre ungdommer ser stor aldersforskjell mellom elevene i klassen som positivt.

Samlokalisering fører likevel ikke automatisk til integrering og nettverksbygging, og flere kommuner har eksempler på at slike «samlende tilbud» ikke alltid fungerer integrerende. En av de kommuneansatte sa:

Skole er også viktig i forhold til nettverk. Det er vanskelig for ungdommene å få kontakt med norske ungdommer når de ikke har noen felles møtearena (...) Det er ikke nok å bare ha skolelokalene på samme plass, det må også være involvering i klassen.

Dette sitatet illustrerer viktigheten av ikke bare samlokalisering, som er planlagt eller gjennomført i flere kommuner, men også behovet for å være en del av klassen. Flere ungdommer med grunnskoletilbud forteller at det er vanskelig å kommunisere med norske elever på grunn av manglende norskkunnskaper, men det ser likevel ut til at de som går i vanlig klasse har mer kontakt med jevnaldrende og etnisk norske ungdommer. I en kommune pekes det på at når ungdommene har kommet opp til et norsknivå hvor de kan gå i vanlige klasser blir de raskere og bedre inkludert i ungdomsmiljøene, noe følgende to sitater kan illustrere:

For de som går i norsk klasse er det mye lettere, det blir mer naturlig å ha kontakt da, de blir integrert i klassen.

Det skjer en aller annen magisk forandring når de kommer i vanlig klasse (...) Skolen som integreringsarena er kjempeviktig!

5.7 Fritidstilbud, nettverk og integrering

Enslige mindreårige tilbys ofte deltakelse på aktiviteter etter eget ønske, hvor et visst antall aktiviteter sponses. I én kommune får for eksempel alle enslige mindreårige treningskort ved et badeanlegg som gir tilgang til både treningssenter og svømmehall. Andre får tilbud om alt fra boksing til fotball. De aller fleste ungdommene er fornøyd med tilbudet de får om å være med på aktiviteter. Blant annet går de på kino, er på treningssenter, bruker internett, deltar på organiserte fritidsaktiviteter, drar på turer og spiller bowling.

Kommuneansatte forteller at de satser på at ungdommene skal bli tilknyttet det ordinære fritidstilbudet. Ansatte i botiltakene mener det er viktig at ungdommene introduseres for disse aktivitetene, da ungdommene selv ofte ikke kommer på eller vet hva de har lyst til å gjøre, og heller ikke vet hvilket fritidstilbud som faktisk finnes i lokalmiljøet. Enkelte ansatte i botiltakene mener ungdommene har nok med skolegang og administrering av livet den første tiden i kommunen. De bruker en del tid på å lære elementære sider ved det å bo i Norge, og det jobbes primært med bolig og skole den første tiden. Etter hvert kommer det frem hva ungdommene liker å gjøre og ønsker av fritidsaktiviteter. I en av kommunene opplever ansatte i botiltakene at det har tatt lang tid for ungdommene å komme i gang med aktiviteter. Dette skyldes i stor grad at saksbehandlingen og vurderingen av søknader har tatt lang tid fra barnevernets side. Generelt er kommuneansatte opptatt av at det er viktig å komme i gang med aktiviteter så raskt som mulig, noe som illustreres i følgende sitat:

Det er ikke noen forskjell på direkteplasserte og andre, men gjennom prosjektet fikk vi øynene opp for at det var viktig å få i gang aktiviteter raskt! Hvis de ikke får et raskt tilbud kommer depresjonene fort, og de blir på en måte dypere. Vi må få de i gang mens de er motiverte!

Selv om kommunene ønsker å satse på ordinære tiltak, drives det i flere kommuner tiltak spesielt for enslige mindreårige. Flere av kommunene har ungdomsklubber for enslige mindreårige, og noen har eget fotballag for gruppen⁴¹. Disse spesialtiltakene, for eksempel fotballag, er ment som et tiltak til å løse dem inn i ordinære tilbud etter hvert. Det arrangeres også en rekke aktiviteter; kino, bowling, spill- og filmkvelder, fester (tradisjonsfester/nasjonaldager) og turer i nærmiljøet. Dette er svært populære tiltak, og slike tilbud er av stor betydning for at ungdommene kan bli kjent med andre i samme situasjon. En del slike tiltak kan fungere bra og kan en periode være nødvendig for ungdommene. Samtidig er det viktig å være bevisst på at for stor bruk av egne tiltak kan føre til mindre deltakelse i ordinære aktiviteter og færre naturlige møtesteder mellom norske ungdommer og enslig mindreårige. Dette snakket også flere av ungdommene om, og de etterlyste møtesteder hvor de kunne få mulighet til å bli kjent med etnisk norske

⁴¹ Dette er et møtested for alle enslige mindreårige, ikke kun for de direkteplasserte.

ungdommer. Ungdommene nevner at ett eksempel på et slikt møtested er ungdomsklubb. Med bakgrunn i dette bør det vurderes i hvilken grad det skal legges opp til aktiviteter kun for enslige mindreårige, eller om man i større grad skal legge til rette for arenaer som er møteplass for flere.

De som jobber med ungdommene er generelt opptatt av ungdommenes nettverk, og flere snakker om at de legger til rette for at ungdommene skal ha kontakt med familie og at de skal skaffe seg nye venner. Som nevnt inviterer botiltakene andre på besøk og drar selv på besøk til andre botiltak, og det er flere arrangementer for enslige mindreårige. Noen benytter nettverkskart, og flere av ungdommene har kontakt med familie gjennom sosiale medier. Ansatte i botiltakene ser at direkteplasserte ofte har mindre nettverk fra mottakstiden enn ungdommer som bosettes fra ordinære mottak. Mange av de ansatte i botiltakene er opptatt av at ungdommene skal få beholde nettverket de hadde i transittmottaket, og tilrettelegger for besøk begge veier. Blant ansatte er det generelt stor åpenhet for at ungdommene kan ha med seg venner hjem, og i noen kommuner er de ansatte også svært positive til overnattingsbesøk i bofellesskapet.

I flere av kommunene finnes det mange ulike etniske miljøer, både nasjons- og religionsbaserte. Ungdommene finner ofte frem til disse miljøene på egen hånd. De ansatte i boligene prøver å følge med og vurdere hvorvidt tilknytningen til miljøet er positivt eller negativt for ungdommene. Noen ungdommer risikerer å bli dratt i flere retninger og å ikke få ro i sin egen integreringsprosess. Når det gjelder nettverk i lokalmiljøet er en del ansatte opptatt av at det må vurderes hvor tett kontakten skal og bør være. I to av kommunene har enslige mindreårige håndplukkede faddere som kan fungere som guider og veiledere. I en av kommunene er dette ungdommer som selv har kommet som enslige mindreårige og kan kjenne seg igjen i ungdommenes situasjon. I den andre kommunen er det studenter. I begge kommunene løftes dette frem som et nyttig tiltak for både informasjon og nettverksbygging.

Ungdommene som er blitt direkteplassert gjennom prosjektet har skaffet seg venner i botiltakene, og en del har venner i etniske miljøer i kommunen. Det ser imidlertid ut til at det for mange enslige mindreårige er vanskelig å få etnisk norske venner, på tross av at de selv ønsker dette. Selv om skolen og fritidsaktiviteter kan være gode arenaer for sosiale nettverk, ser det ut til at de direkteplasserte ofte er sammen med andre enslige mindreårige på skolen eller i boligen, hvor de deltar på aktiviteter, ofte fotball eller ungdomsklubber, som kun er for flyktninger eller enslige mindreårige. I enkelte kommuner oppfordres enslige mindreårige å søke sommerjobb for å møte andre ungdommer og få arbeidserfaring. Hvor mye de enslige mindreårige er aktive eller har kontakt med andre varierer litt med hvor utadvendte de er. I tillegg ser vi tydelige variasjoner med utgangspunkt i skolesituasjon, ved at ungdommene som går i vanlig klasse har mer kontakt med etnisk norske ungdommer.

Ansatte i botiltakene merker at ungdommene i starten er svært ivrige etter å bli kjent med andre. Etter hvert som de oppdager at det ikke er så lett, blir de frustrerte og gir litt opp. «Norske ungdommer er nådeløse» uttalte en ansatt i et bofellesskap. De enslige mindreårige synes ofte det er flaut å ikke kunne språket, og avstår da fra å delta i aktiviteter. Andre legger vekt på at nettverk er toveis, da det også er enslige mindreårige som ikke vil «slippe inn» de etnisk norske når de prøver å ta kontakt. Eksempelvis har enkelte enslige mindreårige gått fra fotballbanen når det har kommet etnisk norske for å spille sammen med dem. Ansatte tror dette handler om at de enslige mindreårige er redde for å ikke bli likt, og velger å trekke seg unna.

I flere av botiltakene mener ansatte at de selv ikke jobber nok og systematisk med nettverk. En av de kommuneansatte sa i den forbindelse:

Det vi ser at vi kan utvikle oss på er å jobbe med integrering og nettverk. Mange er med på aktiviteter, både jobb og fritidsaktiviteter, men de får ikke bygd nettverk likevel. Vi har snakket om det flere ganger. De trenger mer personlig veiledning, kanskje en slags coach som kan hjelpe dem.

Sitatet illustrer noe som mange snakket om, nemlig at integrering og nettverksbygging ikke kommer av seg selv, men at dette er noe det må jobbes med kontinuerlig.

5.8 Økonomi

På mange av flere av områdene i bosettingsarbeidet ser ikke kommunene ut til å oppleve merkbare forskjeller mellom direkteplasseringer og ordinære bosettinger. Ett av punktene hvor det imidlertid meldes om forskjeller – og utfordringer – er de økonomiske rammene for arbeidet. Kommunene har generelt brukt mer ressurser på informasjon og generell oppfølging av ungdommene som direkteplasseres, hvor en særlig ser økte utgifter i forbindelse med økt bruk av utredningsboliger og bofellesskap. Flere kommuner ser at en i et langsiktig perspektiv vil se økte utgifter, særlig i forhold til lenger opphold i bofellesskap.

I tillegg har enkelte kommuner hatt høyere utgifter på etablering, ettersom de enslige mindreårige som kommer direkte på transittmottak som regel har mindre med seg av klespakker, kjøkkenutstyr og lignende. Flere av kommunene har også hatt relativt store utgifter til tolkebruk. Det meldes videre om økte utgifter ved legesjekker og tannlegebesøk som ved ordinære bosettinger er gjennomført før ungdommene kommer til kommunen. Det har videre vært usikkerhet rundt hvem som skal dekke enkelte utgiftsposter, blant annet betaling av ungdommenes reise fra transittmottak til kommune. I enkelte tilfeller har transittmottakene betalt dette, i andre tilfeller har kommunene tatt regningen. Også hvem som skal betale bruk av tolk når kommuner velger å besøke ungdommene på transittmottaket har vært et usikkerhetsmoment for de

involverte. Nettopp store utgifter til tolk er ett av hovedmomentene ved pilotprosjektets økonomiske side. Med unntak av enkelte direkteplasserte som har snakket svært godt engelsk, har kommunene opplevd et markant økt behov for bruk av tolk. De direkteplasserte har som regel ingen kunnskap i norsk, og også engelskkunnskapene har hos de fleste vært svært dårlige. Tolkeutgifter dekkes ikke av Bufetats refusjonsordning, noe som fører til at kommunene må betale denne ekstrautgiften selv. Enkelte mener at det ikke er blitt gjort en grundig nok analyse på forhånd over kostnader ved direkteplassering. Samtidig opplever noen av kommunene ikke nevneverdige ekstrautgifter ved direkteplassering. Det kan diskuteres om dette skyldes trekk ved de direkteplasserte ungdommene, hvor enkelte har snakket svært godt engelsk og hvor tolkebruk i hovedsak ikke har vært nødvendig. Det kan imidlertid også handle om ulik fordeling av budsjetter i de enkelte kommunene, hvor enhetene som jobber tett opp mot enslige mindreårige i ulik grad er delegert ansvar for forvaltning av tilskudd tilknyttet bosettingsarbeidet.

Regnskapene for direkteplasseringene viser ikke tydelige forskjeller i utgifter til direkteplassering og ordinær bosetting, med unntak av tolkebruk og etablering. Som nevnt kan dette endre seg i et mer langsiktig perspektiv når en knytter det til type botiltak og oppfølgingsbehov. Kommunene melder at de økonomiske forskjellene kanskje særlig gjelder de mer diffuse utgiftene som det ikke gis refusjon for, blant annet helseutgifter, tolkeutgifter, utgifter til hjelpeverger og indirekte administrative utgifter. Eksempelvis trenger ofte saksbehandlere å bruke mer tid på en ungdom som nettopp har kommet til landet, samtidig som den metodiske jobbingen med ungdommen er mer krevende, både for saksbehandler og ansatte i omsorgsbasene. Ting må forklares bedre, sjekkes ut, man må kommunisere via tolk, ungdommen må følges oftere og så videre. Disse utgiftene er ofte ikke synlige, men innebærer at man har mindre kapasitet til å gjøre andre oppgaver.

Ved oppstarten av pilotprosjektet ble det bestemt at deltakerkommunene skulle motta et ekstra skoletilskudd (engangstilskudd) på kroner 62 758,- per enslige mindreårige som ble direkteplassert. I samtaler med kommunene kommer det frem at det er noe ulikt hvordan dette er blitt brukt. På første samling ble IMDi forespurt av kommunene om føringer for bruk av skoletilskuddet. Var det øremerket skolefeltet, eller kunne kommunene bruke det mer generelt etter behov? Kommunene opplevde at de ikke fikk et klart svar fra IMDi på dette spørsmålet. Det ble ifølge IMDi opplyst om bakgrunnen for rundskrivet; at kommunene ville fått skoletilskudd dersom ungdommene var i mottak. Tilskuddet ble ikke øremerket – i likhet med alle andre tilskudd IMDi gir til kommunene. I pilotprosjektet har enkelte kommuner fulgt en øremerkingstankegang og koblet ekstratilskuddet til skolebudsjettet, mens andre har lagt tilskuddet inn i budsjettet til det generelle bosettingsarbeidet.

SENTRALE PUNKTER FRA DIREKTEPLASSERING I KOMMUNENE

Organisering

De organisatoriske suksessfaktorene i pilotprosjektet ser ut til å handle om verdien av periodevis bosetting, forutsigbarhet og langsiktig planlegging for alle involverte parter. For flere av kommunene har pilotprosjektet bidratt til forbedrede rutiner for bosettingsarbeidet og godt samarbeid, både internt og eksternt.

Boløsninger

Ved bosetting av enslige mindreårige benyttes utredningsboliger, private og kommunale bofellesskap og hybler/leiligheter med ulik grad av oppfølging. Alle direkteplasserte er blitt bosatt i utredningsboliger eller bofellesskap på grunn av behov for kartlegging og tettere oppfølging. Det økte behovet for omsorg og tett oppfølging fører til økt ressursbruk i kommunene, hvor direkteplasserte vil ha behov for å bo lengre i botiltak med døgnbasert oppfølging.

Skole

Det kommer tydelig frem at skole er en svært viktig del av ungdommenes liv i Norge. Det er av betydning at skolegangen starter med en gang de bosettes, slik at ungdommene fra «første dag» har et aktivitetstilbud på dagtid. Skoletilbudet til ungdommene ligger ofte fysisk i et eget bygg, noe som gjør at det er få naturlige møtesteder med etnisk norske ungdommer. Flere kommuner jobber for at skoletilbudet til enslige mindreårige skal integreres i det ordinære tilbudet, slik at de kan være sammen med andre ungdommer og få naturlige møtepunkter.

Nettverk og integrering

Ungdommene som er blitt direkteplassert har skaffet seg venner i botiltakene, men flere synes det er utfordrende å skape relasjoner og få venner utenfor botiltaket. Spesielt vanskelig er det å få etnisk norske venner, noe flere ønsker. Kommunene er bevisst viktigheten av å bygge nettverk, men det varierer i hvilken grad det jobbes aktivt og bevisst med dette. Kommunene satser på at ungdommene skal bli tilknyttet det ordinære fritidstilbudet, men samtidig drives noen tiltak spesielt for enslige mindreårige.

Økonomi

Kommunene opplevde økte utgifter i forbindelse med større bruk av utredningsboliger og bofellesskap, etablering og tolkebruk ved direkteplassering. Særlig utvidet bruk av bofellesskap og tettere oppfølging kan bli en vesentlig utgift på lang sikt.

6 Direkteflytting som bosettingsmodell – utfordringer og muligheter

Med bakgrunn i erfaringene fra pilotprosjektet vurderer vi i dette kapitlet hvorvidt en modell basert på direkteflytting⁴² bør innføres som en generell bosettingsordning, inkludert hvordan modellen vil virke for et bredere spekter av kommuner. I tillegg vurderer vi hvilke krav som eventuelt bør stilles for tildeling av enslige mindreårige til kommuner, samt eventuelle forbedringer av modellen. Til sist presenterer vi fire mulige modeller for det fremtidige bosettingsarbeidet av enslige mindreårige. Vi skiller mellom begrepene direkteplassering (fra transittmottak før vedtak), direktebosetting (fra transittmottak etter vedtak) og direkteflytting (direkteplassering eller direktebosetting fra transittmottak).

6.1 Prioritet og utbytte i involverte instanser

Pilotprosjektet skulle gi involverte aktører erfaring med direkteplassering som modell, for slik å kunne vurdere det fremtidige bosettingsarbeidet. Gjennom vår følgeevaluering har vi sett antydninger til at pilotprosjektet ikke har hatt de beste forutsetninger når det gjelder støtte og prioritet i direktorater og departement. For IMDi Vest har pilotprosjektet kommet i tillegg til ordinære ansvarsoppgaver, noe som har gått ut over oppfølgingen av deltakerkommunene. Manglende prioritering og støtte kan videre kobles til oppstarten av pilotprosjektet som beskrives som til dels «kronglete» og treg. Til tross for skepsis i UDI og IMDi til prosjektets nytteverdi og forslag om å utsette prosjektet, gikk BLD inn for igangsettelse. Enkelte av våre informanter mener dette førte til at prosjektet ikke ble godt nok forankret i de involverte instansene, og at dette påvirket hvordan prosjektet ble jobbet med.

Noen informanter har også vært kritiske til at aktuelle instanser ikke ble involvert i en tidligere fase av prosjektutviklingen, da dette kunne ført til at flere nødvendige rutiner kom på plass. På statlig nivå ser vi at det har vært utfordrende å opprettholde et sterkt fokus på prosjektet, og å sikre faste møtepunkter. For kommunene førte den trege oppstarten og usikkerheten rundt premissene til at de fleste ikke fikk gjennomført direkteplasseringer høsten 2011 som planlagt, noe flere mener har hatt en uheldig innvirkning på prosjektet som helhet. Flere kommuner etterspurte i den forbindelse en utvidelse av prosjektperioden, uten at dette ble imøtekommet.

⁴² Vi velger å benytte begrepet «direkteflytting» for en modell basert på enten direkteplassering eller direktebosetting. Vi gjør her igjen oppmerksom på at pilotprosjektets modell i realiteten omfattet direktebosetting, det vil si bosetting direkte fra transittmottak etter vedtak. I dette kapitlet vurderer vi både direkteplassering før vedtak og direktebosetting etter vedtak.

I forkant av deltakelse i prosjektet ble deltakerkommunene forespeilet ekstra oppfølging og veiledning. Flere opplever at dette ikke har blitt innfridd, og har savnet konkret informasjon og tydeligere svar på spørsmål. Enkelte har savnet en noe mer markert holdning fra IMDi med tanke på at de har bedt kommunene om en betydelig tjeneste ved å være med i pilotprosjektet, og at IMDi derfor kunne vært tydeligere på hva kommunene kunne forvente av dem. IMDi forteller på sin side at de ikke gikk så mye inn i oppfølgingen av kommunene og ikke klarte å være så tett på som forespeilet. Planen var at regionkontorene i større grad skulle følge opp den enkelte kommune, men dette ble ikke fulgt opp. De øvrige regionkontorene melder at de i liten grad har vært involvert i pilotprosjektet, og at de kun i enkelttilfeller har svart på spørsmål fra deltakerkommuner. Kommunene tok i stedet ofte direkte kontakt med IMDi Vest. Den manglende aktiviteten i regionene kan knyttes til lite helhetlig planlegging og manglende konkretisering av ansvar. Det henger også sammen med at direkteplasseringene i prosjektet ikke var svært annerledes fra ordinær bosetting, og at det derfor var utfordrende for IMDi å se hva som konkret burde vært gjort annerledes i oppfølgingen av kommunene

Deltakerkommunene ser likevel en klar nytteverdi ved å ha deltatt i pilotprosjektet. Det har gitt muligheter for nettverksbygging mellom kommunene hvor en har kunnet delt erfaringer, studert forskjeller, diskutert «best practices» og tilpasset dette til lokale forhold. Pilotprosjektet har også bevisstgjort kommunene på bosettingsarbeidet, med økt fokus på bosetting generelt, økt tverrfaglighet og samarbeid innad i kommunene, utvikling av prosedyrer og rutiner, økt kompetanse og økt kunnskap om forhold ved blant annet helse og kartlegging. IMDi ser på sin side at prosjektet har ført til tettere kontakt mellom Barnefaglig enhet i UDI, Regionkontor Oslo i Region- og mottakavdelingen i UDI og IMDi, samtidig som IMDi ser at prosjektet har identifisert hvilken informasjon som er nødvendig for å kunne foreta gode bosettinger.

I forlengelsen av dette er det betimelig å stille spørsmålet: For hvem ble pilotprosjektet gjennomført og hvem har det gagnet; enslige mindreårige, kommunene, transittmottakene, UDI, og/eller IMDi? Flere av våre informanter antyder at en gjennom pilotprosjektet har identifisert utfordringer i systemet og i prosessene. Direkteplasseringene har også vært positive for de involverte enslige mindreårige, og for IMDi og kommunene har det gitt mulighet til å videreutvikle rutiner for bosettingsarbeidet. Men – har det gitt mulighet til å teste ut en ny bosettingsmodell innenfor en realistisk kontekst? Som vi har vært inne på har de nye saksbehandlingsrutinene i UDI ført til en markant reduksjon i enslige mindreåriges botid i mottak. Samtidig har ankomst- og bosettingstallene for enslige mindreårige vært lave sammenlignet med situasjonen for fire til fem år siden. Den nye situasjonen har klart forbedret ressurs situasjonen hos de involverte aktørene, og gitt mulighet til større fokus på den enkelte sak. Av den grunn har flere ment at tidspunktet for pilotprosjektet var uheldig, og at en heller burde ventet med gjennomføringen til en så resultatet av endringene i UDIs saksbehandling.

Et annet viktig moment er at pilotprosjektet kun har omfattet enslige mindreårige uten særskilte behov, og deltakergruppen har vært relativt liten. For enslige mindreårige med særskilte behov, som ville nytt godt av å ha et kommunalt apparat rundt seg i stedet for et mottaksapparat, har deltakelse vært uaktuelt. En ansatt ved et ordinært mottak mener en i stedet burde satset på løsninger for gruppen med særskilte behov, og uttaler i den forbindelse:

Siste seks måneder har bosettingen av enslige mindreårige vært så effektiv at det er vanskelig å se behovet for å effektivisere dette ytterligere. Det kan se ut som en her ikke forstår hva som fungerer og ikke fungerer i dagens system, eller at en prøver å endre det som er lett å endre istedenfor å ta tak i de store problemene det er vanskelig å finne løsninger på fordi en ønsker synlige resultat.

I likhet med i sitatet er det mange som spør seg hvilke lærdommer en faktisk kan hente ut av pilotprosjektet, og hvorvidt prosjektet har gagnet enslige mindreårige med størst behov for rask flytting til en kommune. Dette er viktige elementer å ta med seg i vurderingen av direkteflytting som nasjonal bosettingsmodell. Vi ser at den direkte overføringsverdien fra pilotprosjektet til det fremtidige arbeidet er begrenset; til det har gruppen som ble direkteplassert vært for liten og kriteriene for deltakelse vært for strenge. Imidlertid tror vi at det ligger en del indirekte overføringsverdi i erfaringene fra pilotprosjektet. Dette gjelder blant annet erfaringer knyttet til ungdommenes korte botid i Norge før bosetting (blant annet manglende kartlegginger og utfordringer tilknyttet språk- og samfunnsforståelse), behovet for gode kommunikasjonslinjer i prosessen fra vedtak til bosetting, samt elementer ved dialogen mellom IMDi og kommuner.

6.2 Saksflyt og samarbeid fra ankomst til flytting

Et godt samarbeid mellom de ulike aktørene – fra UDI tar tak i asylsøknaden, via IMDi forespørsler til en kommune og til kommunenes bosettingsforberedende arbeid - er en forutsetning for å få et slikt prosjekt til å fungere. Tiden fra vedtak til bosetting har vært kort, og god informasjonsflyt og kommunikasjon har vært avgjørende elementer i sikring av positive overganger for de enslige mindreårige. Selv om mye av samarbeidet har fungert godt, har vi også sett at det er utfordringer på enkelte områder. Mange påpeker at prosjektet har vært sårbart i alle ledd fordi det er mye ansvar fordelt på få hender. Det er en fordel å ha faste kontaktpersoner og ansvarlige som har god oversikt, men samtidig går dette ut over informasjonsflyten når noen er borte. Dette kobles også til usikre rammer ved prosjektets oppstart: Når rammene og rutinene i prosjektet ikke er tydeliggjort, risikerer en kommunikasjonsutfordringer og diffuse roller.

Manglende informasjonsflyt og sviktende kommunikasjon har ført til at ungdommer som var tenkt å skulle bosettes gjennom prosjektet ble overført til ordinært mottak. I

tillegg har det vært flere eksempler på at viktig informasjon som for eksempel slektskap og helse ikke har kommet frem før etter at ungdommen har blitt direkteplassert. En ser også at transittmottakene og kommunene til tider har ulik oppfatning tilknyttet hvilken informasjon kartleggingene bør og må omfatte. Med kort botid og begrensede ressurser i transittmottakene blir kartleggingene ofte lite omfattende. Samlet sett er dette med på å svekke kvaliteten i modellen, da kommunenes arbeid vanskeliggjøres og blir ressurskrevende. Det er av den grunn sentralt at en sikrer enighet om hvilke opplysninger som er nødvendige og om hvordan opplysninger skal flyte i systemet.

En viktig lærdom fra pilotprosjektet er at det øvrige systemet ikke alltid klarer å følge opp de hurtige prosessene i UDI som en følge av endrede rutiner i saksbehandlingen. Eksempelvis tok det i deler av prosjektet lang tid før direkteplasserte fikk personnummer, noe som hadde konsekvenser for skoleplass, åpning av bankkonto, tildeling av fastlege og så videre. Det ser likevel ut til at det øvrige systemet har kommet etter underveis i pilotprosjektet, og at det nå fungerer bedre. Uavhengig av om en ønsker å satse på ordinære bosettinger eller direkteflytting fører den raske saksbehandlingen i UDI til at en må sikre at alle systemer klarer å følge opp med tilsvarende effektive prosesser, slik at en unngår ventetid i mottak etter vedtak og ny ventetid etter bosetting på tilbud, som skole, helse og fritid. En viktig lærdom er at en foretar en vurdering av hele prosessen, hvor erfaringer fra omleggingen i UDIs saksbehandlingssystem tas inn i arbeidet til IMDi og kommunene. Vår evaluering av tidsbruken i bosettingsarbeidet viser tydelig at det er et stort forbedringspotensial i flere faser av prosessen fra positivt vedtak gis til bosetting finner sted (Thorshaug mfl. 2013).

IMDi har i etterkant av pilotprosjektet videreført direktebosettinger som en del av dagens modell. IMDi sjekker nye vedtak daglig, og enslige mindreårige søkes ut til kommuner uavhengig av om de er i transittmottak eller i ordinært mottak. UDI og transittmottaket vurderer om personer i transittmottak fordeles videre til ordinært mottak dersom de har fått tildelt kommune i transitt. Kartlegging skal oversendes IMDi innen to uker fra vedtak – uavhengig om det er direktebosetting eller bosetting fra mottak. Denne ordningen har aktualisert flere problemstillinger. Hva når ungdommen ikke flyttes til ordinært mottak, og det tar lang tid før en bosettingskommune kan ta imot ungdommen? Hva når det tar lang tid før kartleggingsinformasjon er på plass og valg av kommune må utsettes?

Erfaringene fra pilotprosjektet og arbeidet i etterkant viser tydelig at saksflyten og raske avgjørelser er avgjørende for modellens suksess. Rask flytting til en kommune er uten tvil positivt for enslige mindreårige. Å sikre gode overganger ved rask flytting vil kreve mye både av IMDi og kommunene, og mandatene og rollene må være helt klare. IMDi må ha god kunnskap om alle kommunene og hvilke ressurser den enkelte kommune sitter med, noe som forutsetter et tett samarbeid mellom IMDi og kommunene. Dette er også påpekt i tidligere studier av tidsbruken i bosettingsarbeidet, hvor det presiseres at en

viktig nøkkel i å effektivisere bosettingsarbeidet ligger i nettopp å jobbe med å forbedre samarbeidet mellom IMDi og kommunene (Thorshaug mfl. 2013).

6.3 Bosetting fra IMDi Vest

Tidligere var ansvaret for bosetting av enslige mindreårige fordelt mellom IMDis regionkontorer, som i bosettingsarbeidet for øvrig. Fra 1. november 2012 ble det satt i gang et prøveprosjekt på seks måneder, hvor IMDi Vest tok over helhetsansvaret for bosetting av enslige mindreårige⁴³. Bakgrunnen for omorganiseringen var den manglende måloppnåelsen på bosetting innen tre måneder etter positivt vedtak. IMDi Vest har i perioden hatt ansvaret for utsøking, oversikt over ledige kommuneplasser og kommunekontakt, samt dialog og samarbeid med Bufetat, UDI og mottak. Det er et uttalt ønske fra IMDis side om å se landet som helhet og følge den enslige mindreårige fra ankomst i transitmottak til bosetting i en kommune.

Både innen IMDi og UDI ser en at en sentralisering av ansvaret for bosetting av enslige mindreårige er fordelaktig. Barnevern- og utlendingssaker er kompliserte, og fordrer mye kompetanse på feltet. Enkelte av våre informanter ser at prøveordningen med sentralisering har vært positiv ved at den har gitt større forutsigbarhet og struktur i samarbeidet. Imidlertid er flere av våre informanter, både innen mottakssystemet og kommunene, skeptiske til denne sentraliseringen av ansvar. Enkelte ordinære mottak forteller at de i samarbeid med sitt regionale IMDi-kontor over flere år har bygd opp kompetanse, samarbeid, rutiner og oversikt over kommunene i regionen som tar i mot enslige mindreårige. Gjennom tett kontakt og god oversikt har en sikret at bosettingene var tilpasset den enkeltes behov, både tilknyttet bo- og omsorgstilbud, skole og arbeid. I kommunene forteller en også om god dialog med regionkontorene som har opparbeidet lokalkunnskap om kommunene, og hvor det har vært samarbeidsmøter og besøk. Både mottak og kommuner ser det som sentralt at IMDi Vest har oversikt over kommunenes kapasitet og kompetanse. Samtidig er de usikre på hvorvidt ett regionkontor kan bygge opp den samme lokalkunnskapen som regionkontorene har. I en av kommunene uttales:

Dersom IMDi Vest skal ha hele Norge som nedslagsfelt, kan det se ut som om kommunikasjonen med kommunene kanskje må prioriteres høyere og ressursene mot kommunene styrkes. Behovet for konsultasjon, veiledning, for samarbeid og gode rutiner vil ikke bli mindre ved direkte plassering.

IMDi Vest ser at de kanskje ikke har god nok detaljkunnskap om og dialog med kommunene i de øvrige regionene. De ser også at sentraliseringen av bosettingsarbeidet kan øke risikoen for ugunstige bosettinger. Imidlertid foretas det nå en systematisk

⁴³ Regionkontorene har beholdt ansvaret for årlige anmodninger og oppfølging av dette arbeidet, herunder økning eller reduksjon av vedtaksplasser og informasjon om det fremtidige behovet for plasser.

registrering av tilbudene i kommunene, noe som sikrer en større og bedre oversikt enn tidligere og som kan effektivisere bosettingen. Det nye IKT-systemet som for tiden utarbeides vil kunne forbedre registreringen ytterligere, ettersom de per i dag i stor grad må benytte manuelle lister. Videre vil nettverksmøter om bosetting av enslige mindreårige for kommuner gi mulighet til kontakt på tvers av regioner og deling av erfaringer. En kan diskutere på hvilket detaljnivå lokalkunnskapen skal være. Hva må IMDi Vest vite om tiltakene i kommunene for å finne en aktuell ungdom?

På den ene siden vil en sentralisering av utlendingsmyndighetenes bosettingsansvar være positivt: det gir mulighet til å ha full oversikt over ledige plasser i kommunene, samtidig som faste kontaktpersoner i IMDi Vest har mulighet til å bygge opp oversiktlige samarbeidsrutiner med både statlige samarbeidspartnere og kommunene. På den andre siden vil en sentralisering kunne innebære at IMDi Vest ikke klarer å være så tett på den enkelte kommune, og det vil ta tid å bygge opp lokalkunnskapen som tidligere lå i regionkontorene. Det må understrekes at dette har vært et prøveprosjekt i IMDi med kort tidsspenn, og at det er usikkert hvordan dette vil fungere på lang sikt.

I pilotprosjektet var direkteplasseringene begrenset til seks kommuner, noe som tillot god oversikt over ledige plasser samtidig som en visste at deltakerkommunene hadde kapasitet og kompetanse til å ta imot de enslige mindreårige. Et viktig spørsmål er hvordan dette vil kunne fungere i en nasjonal modell basert på direkteflytting. Vil IMDi Vest ha mulighet til å kunne direktebosette opp mot 500 enslige mindreårige? Og – hva når bosettingsbehovet øker? Vi mener at dagens ressurstilgang og kapasitet i IMDi Vest ikke er tilstrekkelig til å kunne sikre raske nok prosesser dersom *alle* enslige mindreårige skal innlemmes i en modell basert på plassering/bosetting fra transittmottak. En har i pilotprosjektet sett at prosessene krever en «håndgåing» av hver enkelt enslig mindreårig som bosettes, hvor saksbehandlerne har fulgt hver sak tett fra start til slutt. Dette er lite realistisk dersom en skal inkludere hele gruppen. I en modell basert på direkteflytting vil konsekvensene kunne være lang ventetid i transittmottak for enslige mindreårige før bosetting – en situasjon som vil være svært uheldig. Informanter i IMDi mener dagens volum er håndterbart. Blir det flere, ser en imidlertid at en modell basert på direkteflytting ikke vil være bærekraftig. For øvrig mener vi det må vurderes hvorvidt IMDi Vest har kapasitet til å ha hele bosettingsansvaret innenfor dagens modell dersom bosettingsbehovet igjen øker.

6.4 Opphold i transittmottak

Et sentralt spørsmål i vurderingen av direkteflytting som potensiell bosettingsmodell er tidsbruk. Hvor raskt kan flytting gjennomføres? Dette ble diskutert allerede ved utviklingen av pilotprosjektet. BLD understreket i sitt oppdrag til IMDi at kriteriene for utvelgelser ikke måtte være så omfattende at de aktuelle barna ble værende lenge i transittmottak i påvente av en vurdering av om de var egnet for direkteplassering. Med

andre ord gjøres det vurderinger rundt hvor lenge det er forsvarlig at enslige mindreårige blir boende i transittmottak. Lang botid i transittmottak anses som uheldig, og flere av våre informanter mener fire til fem uker bør være maksimal oppholdstid. Som vi har sett fra statistikkgjennomgangen har de direkteplasserte hatt en gjennomsnittlig oppholdstid på 68 dager – rundt 10 uker. Imidlertid har det vært klare ytterpunkter: mens det i ett tilfelle tok 34 dager fra saksopprettelse til bosetting, tok det i et annet tilfelle 100 dager.

Dersom direkteflytting skal innføres som nasjonal bosettingsmodell, vil et eventuelt lenger opphold i transittmottak være en mulig konsekvens. En ansatt i transittmottak sier:

Saksgangen i UDI er generelt veldig rask nå og dette gir store utfordringer i forhold til å få bosatt EMA fra transitt. Dette fordi UDI ønsker at beboerne flytter fra transitt raskest mulig etter at de er ferdig med intervjuet. Kanskje man må vurdere å akseptere et noe lenger opphold i transitt for å spare en flytting.

Det må her stilles spørsmål ved hvor egnet transittmottak er for lange opphold. Flere av våre informanter, på tvers av instanser, ser lang ventetid i transittmottak som den største utfordringen ved en modell basert på direkteflytting. Enkelte mener at enslige mindreårige allerede i dagens bosettingsmodell sitter for lenge i transittmottak, noe som fører til at de ikke blir kartlagt godt nok og ikke kommer i gang med nødvendige tiltak tidlig nok. Transittmottakene er ikke tilrettelagt for lang botid, og store forhold gjør det vanskelig å gjennomføre gode kartlegginger, observere den enkelte ungdom og bygge opp gode relasjoner. Andre mener at så lenge transittmottakene har tilstrekkelig bemanning til å kunne bistå med det samme som ordinære mottak for enslige mindreårige gjør i dag, er det liten grunn til å tro at et noe utvidet opphold ved transittmottak vil by på særlig problem. Enkelte poengterer at det også for ordinære mottak kan være utfordrende å kartlegge personer som har vært hos dem noen få dager – som ofte var tilfellet for personer som fikk vedtak i ordinære mottak våren 2013. Kvaliteten på kartleggingene er derfor ikke nødvendigvis bedre i ordinære mottak.

Omsorgs- og aktivitetstilbudet i transittmottak må kunne betegnes som dårligere enn i ordinære mottak. Aktuelle rundskriv understreker at:

Miljø- og aktivitetstilbudet skal være preget av at det er beboernes første møte med Norge. Tilbudet skal i større grad enn i ordinære mottak være rettet mot gruppen som helhet og ha et vidt spekter av tiltak og muligheter til utprøving av ungdommene. Begynneropplæring i norsk språk og kultur skal inngå i aktivitetstilbudet og tilpasses beboernes forutsetninger (RS 2012-12).

Transittmottak skal være et «nøkternt, men forsvarlig innkvarteringstilbud som sikrer beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet». Særlig prekært er

ungdommenes mangel på skoletilbud i regi av vertskommunen, hvor det i stedet kun gis norskundervisning med samfunnsorientering på selve mottaket. Vi ser det som nødvendig å innlemme et kommunalt skoletilbud i transittmottakene hvor ungdommene kan gis intensiv norskopplæring og opplæring i visse fag – særlig dersom de blir boende på transittmottaket over flere uker. Dette vil som nevnt kunne bli aktuelt i de transittmottakene som er kommet på plass våren 2013.

En kan imidlertid også snu på argumentasjonen og stille spørsmålet; hvor raskt *bør* bosettingen gå? Dersom bosettingen går *for* raskt risikerer en at den enkeltes behov ikke kartlegges godt nok, og at enslige mindreårige ikke får et godt nok tilrettelagt tilbud i kommunen. En informant uttaler i den forbindelse: «*Rask bosetting bør defineres klart. Hva er rask bosetting, og hva er eventuelt det klare tidsperspektivet rundt en ønsket raskere bosetting?*». En ansatt i en EMA-avdeling mener en bør satse på rask bosetting, men at det bør legges inn en definert minimumstid i mottak for opplæring i hverdagsmestring. Informanten mener at mottakene i den forbindelse bør tas med i diskusjonene rundt optimal botid og innhold i denne botiden. En av informantene i det statlige barnevernet ser følgende utfordringer ved for rask bosetting:

Barnet bosettes uten at man vet nok om hva barnet har behov for angående oppfølging, omsorgsbehov osv. Dersom kommunen ikke er fleksibel angående å tilpasse tiltak til barnets behov kan dette medføre at barnet oppholder seg over lang tid i tiltak som ikke svarer til barnets behov.

En kan argumentere for at dagens mottaksstruktur sikrer spesialisering av kompetanse; transittmottak med ankomstkompetanse inkludert kartlegging, ordinære mottak med kompetanse på opplæring i hverdagsmestring. Dersom enslige mindreårige skal bli boende lenger i transittmottak vil det bli nødvendig med økte krav for drift av denne typen mottak, inkludert oppbygging av kompetanse tilsvarende den vi finner i dagens ordinære mottak. Det vil bli nødvendig å øke kapasiteten i transittmottak samtidig som en endrer de til mindre enheter (mer i tråd med størrelsen på ordinære avdelinger for gruppen). Det vil også være nødvendig med økt bemanning, god kompetanse hos de ansatte og tilfredsstillende skoletilbud. Berge-utvalget anbefaler en bemanningsfaktor på ett årsverk per beboer (NOU 2011:10). Dette vil kunne være nødvendig også i transittmottak dersom direkteflytting skal innføres som nasjonal modell.

I etterkant av pilotprosjektet har UDI som nevnt anbefalt at direktebosetting bør skje innen to uker fra positivt vedtak. Dette vil kreve svært raske prosesser i IMDi, med rask avklaring rundt forespørsel og avtale om bosetting og tilgang på *egnede* botilbud i kommunene. Fra IMDis månedsoversikt for februar 2013 ser vi at enslige mindreårige gjennomsnittlig venter 2,2 måneder fra vedtak til bosetting. I vår studie av tidsbruken i det generelle bosettingsarbeidet (Thorshaug mfl. 2013) så vi at ressurskrevende diskusjoner med kommuner, som bar preg av «forhandlinger» samt behov for tid til å forberede et tilbud i kommunene (tilknyttet bolig, skole/opplæring og så videre)

forlenget prosessene. Basert på dagens kontekst er vi dermed usikre på om det vil være mulig å direktebosette innen to uker etter innvilget oppholdstillatelse.

6.5 Kartlegging som forutsetning for et tilpasset tilbud?

Kartleggingene i transittmottak og ordinære mottak for enslige mindreårige skal sikre et best mulig grunnlag for at den enkelte får systematisk oppfølging, at den enkelte får det omsorgstilbudet vedkommende har behov for, at den enkelte får hjelp til å lage planer for sitt eget liv, og at nødvendig informasjon om den enkelte gjøres tilgjengelig for den myndigheten som overtar omsorgsansvaret når personen flytter fra mottaket⁴⁴. Transittmottakene understreker at det ikke er alt i kartleggingsmalen som kan fylles ut av transittmottakene, og at det heller ikke er alle temaene i malen som er like relevante å få informasjon om på et tidlig tidspunkt. Begrensningene for en god kartlegging ligger i både kort tid i transitt og lav bemanning. Enkelte ansatte på transittmottakene mener at dersom bosetting av enslige mindreårige går for raskt, har ikke mottakene mulighet til å kartlegge den enkeltes behov, og en risikerer at enslige mindreårige bosettes i en kommune som ikke har mulighet til å tilby nødvendig omsorg og oppfølging. Også Lidén mfl. (2013) og Berge-utvalget (NOU 2011:10) påpeker at ved korte mottaksopphold vil utbyttet av kartlegginger være begrenset.

Flere informanter ser tidlig utredning av barnets behov og muligheter for planlegging av egnet tiltak innenfor kommunens rammer som en sentral verdi i pilotprosjektet. Flere kommuneansatte ser fordeler ved at de selv har ansvar for kartleggingen, både med tanke på å bygge relasjon til ungdommene og ved valg av tiltak. Fordelen ligger blant annet i at de selv «eier» både kartleggingen og tiltaket og kan sørge for at kartleggingen svarer til forventningene i egen organisasjon. Dette forutsetter at det er god flyt i kommunens strukturer, at nødvendig informasjon er tilgjengelig for den instansen som til enhver tid har ansvaret for barnet, og at kommunene har en tiltakskjede som kan møte barnas behov.

Flere av deltakerkommunene har egne utredningsboliger. Kommunene er delt i synet på dette botiltaket, og mens noen mener at det er behov for utredningsbolig i kommunen ved såpass rask bosetting, mener andre at dette ikke er nødvendig. Mange mener at «å slippe å flytte» må være et sentralt poeng i modellen og at nettopp det å slippe en mellomstasjon på ordinært mottak er en av de store fordelene ved å flytte direkte fra transittmottak. I forbindelse med dette er noen kommuneansatte skeptiske til utredningsboliger da dette vil innebære en ekstra flytting for ungdommene. Det er imidlertid flere som mener at dersom tilknytning til lokalmiljøet opprettholdes, er det ikke nødvendigvis slik at det å flytte til et annet tiltak medfører noe negativt for barnet.

⁴⁴ Se UDIs rundskriv RS 2012-018 *Krav til arbeid med individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige beboere i statlige mottak*.

Realiteten er imidlertid at ved en flytting fra ett botiltak til et annet vil ungdommen få et brudd i de næreste relasjonene han/hun har hatt de siste månedene. I en studie av boløsninger til enslige mindreårige påpeker forskerne at «mellomstasjoner» for ungdommene fra mottak til bosetting, som for eksempel utredningsbolig, kan være feil vei å gå. Slike utredningsboliger kan ifølge forskerne i verste fall fungere som nye flaskehalser i overgangen fra mottak til bosetting i en kommune (Svendsen mfl. 2010).

På tross av at kommunene nå har fått et større ansvar for å kartlegge ungdommene på et tidligere tidspunkt enn tidligere, er ikke kartlegging en ukjent oppgave for kommunene. Kommunene har også tidligere opplevd å få begrensede kartlegginger fra ordinære mottak for enslige mindreårige, og de har erfaringer med kartleggingsjobben de nå gjør med direkteplasserte/direktebosatte. Det viktigste i dette arbeidet er å sikre at de kommuneansatte har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å drive kartleggingsarbeidet, slik at enslige mindreårige får et så godt tilrettelagt tilbud som mulig. Det er viktig å ta i bruk den kunnskapen som allerede finnes ute i kommunene, i tillegg til å utveksle erfaringer både på tvers av kommuner, mellom mottak og kommuner og mellom transittmottak og kommuner. En av de ansatte i statlig barnevern mente at:

Tilstrekkelig god kartlegging av barnets behov er viktig for at barnet skal få dekket sine behov ved bosetting. Dette forutsetter kartleggingskompetanse. Når barn oppholder seg på et mottak forventes det at mottaket har den kompetansen. Dersom barnet bosettes direkte i en kommune må det forventes at kommunen har kartleggingskompetanse. Dette kan muligens være en utfordring for små kommuner som kun bosetter et fåtall enslige mindreårige per år.

Uavhengig av om en velger å satse på direkteflytting eller videreføre dagens modell bør det tas en diskusjon på hvor mye og hvilken kartlegging som er *nødvendig* og hva som er *mulig*. Kort opphold i mottak, som er et hovedmål med pilotprosjektet, vil nødvendigvis føre til mindre kartlegging før enslige mindreårige kommer til kommunene. Mye av kartleggingsarbeidet må derfor skje i kommunene. Transitt-mottakene og kommunene må i større grad se dette arbeidet som en «kartleggingsstafett», hvor ulike deler av kartleggingen gjøres i ulike deler av prosessen. Et større kommunalt ansvar for kartlegginger har også positive aspekter. Gjennom kartleggingsarbeidet kan ansatte i kommunene opparbeide en god relasjon til ungdommene, og kommunen får mer oversikt over ungdommens helhetlige situasjon. I tillegg slipper ungdommene å bli stilt spørsmål om forhold som de tidligere har svart på.

6.5.1 Taushetsplikt

Taushetsplikten anses av mange kommuneansatte å være en barriere mot god informasjonsoverføring, og kommer opp som en kjerneutfordring når det gjelder kartlegging. Kommuneansatte ønsker mer innsikt i ungdommenes helsesituasjon, hvor

mange mener at de største hullene er. Lidén mfl. (2013) fant også i sin evaluering av UDI-mottak for enslige mindreårige at helsepersonellens taushetsplikt kan være en utfordring for samarbeidet med mottak, men at de som regel klarer å håndtere utfordringen.

Kommuneansatte har ved flere anledninger erfart at viktig informasjon som kommer frem i asylintervjuet, som for eksempel alvorlig sykdom, graviditet og seksuell legning, ikke videreformidles til kommunene. Ifølge flere av våre informanter tror ungdommene at informasjonen de har gitt til norske myndigheter er brakt videre, uten at dette er tilfelle. Dette har fått uheldig konsekvenser, og kommunene opplever at de ikke får viktig informasjon om ungdommene som er avgjørende for å kunne gi dem et godt tilbud. Innen UDI ser en det som viktig at enslige mindreårige skal være trygge på at det de forteller i et asylintervju ikke videreformidles til andre – dette handler både om etterfølgelse av taushetsplikt og om oppbygging av tillit i intervjusituasjonen. Det må i stedet være opp til ungdommen hva en ønsker å fortelle til hvem og når.

I flere kommuner uttrykker de ansatte et ønske om å få tilgang til vedtaket og informasjon fra asylintervjuet, da de mener det står bosettingsrelevant informasjon i disse dokumentene. Innen UDI-systemet er det en oppfatning av at det som fortelles i et asylintervju og eventuelt gjengis i vedtak ikke har noe med omsorgstilbudet i en kommune å gjøre, og at dette er informasjon som kommunene ikke har behov for ved bosetting. Ifølge en av våre informanter i UDI tas det en vurdering fra sak til sak på om de skal oversende informasjon eller ikke når de får forespørsel fra barneverntjenesten om informasjon ved bosetting, og ofte opplever altså kommunene at de ikke får den nødvendige informasjonen. I gjennomføringen av en undersøkelsessak i barnevernet i henhold til § 4-3 er situasjonen en annen. Når barnevernet gjennomfører en undersøkelse er UDI pliktig til å gi informasjon på lik linje med andre offentlige organer. Dette krever skriftlig forespørsel med begrunnelse. Dette betyr at barneverntjenesten kan innhente informasjon i de tilfeller dette anses *nødvendig* for å gi et godt nok tilbud – dersom de oppretter en undersøkelsessak.

Det som ser ut til å være hovedutfordringen tilknyttet taushetsplikten går på to forhold: For det første vet ikke ungdommene hvilken informasjon som blir gitt videre til kommunene. For det andre er det behov for en gjennomgang av hva som er taushetsbelagte opplysninger og ikke. Begge er forhold det kan gjøres noe med, uten at dette truer ungdommenes rettsikkerhet. Ungdommene må få tydeligere beskjed om at asylintervjuet i sin helhet ikke blir sendt videre, men at de selv har mulighet til å gi kommuneansatte tilgang til informasjon fra asylintervjuet dersom de ønsker dette. Ved at ungdommene får god informasjon rundt dette kan man hindre misforståelser og at ungdommer får en følelse av at de voksne i kommunen «ikke bryr seg», noe det har vært eksempler på i pilotprosjektet når ungdommene har trodd at de kommuneansatte har fått informasjon som de i realiteten ikke har fått.

Det er i tillegg behov for en gjennomgang av hvilken informasjon som er taushetsbelagt og ikke. Det er viktig at enslige mindreåriges rettsikkerhet ivaretas, og at ungdommene kan føle seg trygg på at sensitiv informasjon ikke gis videre uten grunn. Samtidig må ikke lovverket sette begrensninger i å dele informasjon som er nødvendig for å gi et godt tilbud i kommunen. Det er rom for å dele informasjon som er til barnets beste så lenge dette er *nødvendig*, men det bør tas en vurdering på om det også i større grad skal deles informasjon uten at barneverntjenesten oppretter undersøkelsessak – i de tilfeller det er *nødvendig*. I tråd med dette bør det gis tydeligere retningslinjer for hva som skal deles, og på hvilken måte. Her er det også behov for en presisering knyttet til hvorvidt ulike avdelinger innenfor UDI (mottak, transittmottak og asylavdeling) skal utgi informasjon til barneverntjenesten når denne innhenter informasjon om konkrete forhold.

Det bør alltid tilstrebes å innhente samtykke fra enslige mindreårige til å gi ut deler av informasjonen fra asylintervjuet dersom dette er nødvendig. Det ligger ikke innenfor rammen av dette prosjektet å vurdere hvilke retningslinjer som skal ligge til grunn, men vi vil påpeke at hovedfokuset må være barnets beste, og at taushetsplikten ikke trenger å være et stort hinder dersom det fokuseres på tydeligere retningslinjer for hva som *kan* deles kombinert med mer informasjon til ungdommene.

6.6 Kommunenes ansvar

6.6.1 Bo- og omsorgstilbud

Som vi har vært inne på har den raske prosessen ført til at flere av kommunene har vært nødt til å gjøre endringer i sine rutiner ved bosetting, da de tidligere har vært vant til en lengre bosettingsforberedende prosess. Samarbeid på tvers av kommuneenhetene er sentralt for å sikre at bosettingen kan skje raskt, hvor en må sikre effektive kommunikasjonslinjer. Kommunene er likevel avhengig av å ha ledig plass i bofellesskapene for å kunne bosette, og opplever at å skape ledig plass som regel ikke er gjort på én til to uker⁴⁵. Vi vet fra det generelle bosettingsarbeidet at et flertall av kommunene mener de trenger én til tre måneder på det bosettingsforberedende arbeidet (Thorshaug mfl. 2013). Ved bosetting av enslige mindreårige er det som regel behov for plass i bofellesskap eller hybler med oppfølging – noe som kan kreve enda lenger tid til arbeidet før bosettingen kan finne sted. I deltakerkommunene jobber ansatte aktivt med enslige mindreårige for etter hvert å sluse dem over i en mer selvstendig bosituasjon. Dette avhenger imidlertid av om ungdommene er klare for å være mer selvstendig, noe det gjøres individuelle vurderinger på. Direkteplassering og

⁴⁵ Slik situasjonen er våren 2013, med relativt få bosettingsklare enslige mindreårige i mottak, melder kommunene inn ledige plasser og bosettingsuker til IMDi, og IMDi forespør om aktuelle kandidater når det nærmer seg den innmeldte bosettingsuken.

direktebosetting vil, i enda større grad enn ved ordinær bosetting, kreve at tiltaksapparatet er fleksibelt.

Beredskapsplasser i botiltak kunne gjort det mulig å bosette raskt, da IMDi til enhver tid ville ha tilgang på ledige plasser i bosettingskommunene. Kommunene selv ser at det ligger en fleksibilitet i å ha en slik «boligbuffer». En ordning med beredskapsplasser vil imidlertid ikke løse alle utfordringer på sikt. Når beredskapsplassene er fylt opp vil kommunen likevel ikke kunne ta i mot flere, og vi vil ha samme situasjon- at det ikke er ledig kapasitet i kommunen. I verste fall vil dette kunne føre til enda lenger ventetid før det blir ledig kapasitet da kommunene i realiteten må få to ledige plasser før de kan bosette en, dersom de også «til enhver tid» skal ha en beredskapsplass ledig. Kanskje er ikke dette den beste løsningen, men det er likevel viktig at det sikres at kommunene kan ha en fleksibilitet.

Allerede i dag er det kommuner som øker utgiftsberegningene per plass når de har ledige plasser i bofellesskap, og hvor den ledige plassen da indirekte dekkes av refusjonsordningen. Gjennom at tomme plasser dekkes av refusjonsordningen unngår en at dette blir en utgiftspost for kommunene, og kommunene får en fleksibilitet. I realiteten kan en slik ordning gi mulighet for både beredskapsplasser og perioder med mindre bosetting. I tillegg har man ikke øremerket noen plasser til å være beredskapsplasser, og man vil få en større fleksibilitet enn om kommunene hadde øremerkede beredskapsplasser. Slik vi ser det er den beste løsningen at ledige plasser dekkes av refusjonsordningen. Det er da viktig at det kommer på plass nasjonale føringer på dette med tilhørende rundskriv, slik at alle kommuner kan benytte seg av dette.

Kvaliteten ved bo- og omsorgstilbud handler om både kommunens tiltaksvifte, skole-, helse- og aktivitetstilbud, og om tilbudet i det kommunale barnevernet. For å kunne sikre god oppfølging av enslige mindreårige må bosettingskommuner sikre helhetlig planlegging, tydelig ansvarsfordeling og rutiner og god samordning av instansene og tjenestene som involveres, noe som også er påpekt tidligere (Stortingsmelding nr. 9 2006-2007; Svendsen mfl. 2010).

Enslige mindreårige asylsøkere utgjør en potensielt sårbar gruppe med stort behov for tett oppfølging og omsorg. Omsorgsbehovet kan omhandle både praktiske ting som leksehjelp og hjelp til å ta større avgjørelser, trøst, det å bli sett og verdsatt og trygghet. Som vi har sett i tidligere kapitler ble alle ungdommene i prosjektet bosatt enten i utredningsbolig eller i bofellesskap, noe som er basert på at de kommuneansatte mener de har behov for tett oppfølging den første tiden. Per i dag er det få retningslinjer som regulerer driften og innholdet i et kommunalt bofellesskap. Dette kan på den ene siden skape usikkerhet hos kommuneansatte tilknyttet hvilket tilbud de skal gi. På den andre siden skaper det store forskjeller mellom kommunene, og store variasjoner i tilbudet enslige mindreårige får ved bosetting (Svendsen mfl. 2010). Det er et uttalt mål innenfor

barneverntjenesten at barn skal gis like tilbud uavhengig av hvor i landet de bor, og det samme bør også gjelde for enslige mindreårige.

Med bakgrunn i dette mener vi det bør utarbeides kunnskapsbaserte retningslinjer og veiledere tilknyttet både bosetting generelt og for bofellesskap for enslige mindreårige spesielt. Dette vil gi nasjonal likhet og like muligheter til alle enslige mindreårige. Retningslinjene for bofellesskap bør omfatte både bemanningstetthet og kompetanse hos personalet og krav til innhold i botiltaket (krav til skoletilbud, aktiviteter, kartlegging, omsorg med mer). Det bør i tillegg innføres tilsynsordning for kommunale bofellesskap, slik at man sikrer at et godt nok tilbud blir ivaretatt.

Ved bosetting og oppfølging av enslige mindreårige er en avhengig av god kompetanse hos de ansatte, både flyktningfaglig og barnefaglig. Koblingen mellom et barnefaglig og et flyktningfaglig perspektiv og barnevernets rolle overfor enslige mindreårige er et mye diskutert tema (Eide og Broch 2010). Så tidlig som i 1990 mente enkelte at en overføring av ansvaret til barnevernet ville medføre en «klientifisering» av hele gruppen enslige mindreårige asylsøkere (Flatebø 1990). Andre mente at en ansvarsoverføring til barnevernet ville sikre enslige mindreårige rettssikkerhet til en forsvarlig omsorgssituasjon (Andersson 1994). Gjennom prosjektet har vi sett at det absolutt er mulig å kombinere det flyktningfaglige og barnefaglige perspektivet og få til gode løsninger hvor man ser at enslige mindreårige på den ene siden er selvstendige, samtidig som de har behov for omsorg. Det å klare denne kombinasjonen krever god kompetanse hos de ansatte, og en bevisst og helhetlig tilnærming. Behovet for denne kompetansen vil være tilstede uavhengig av bosettingsmodell, og uansett vil kompetanseheving og overføring av kompetanse fra erfarne kommuner til de mer uerfarne, eksempelvis gjennom tverrkommunale nettverk på fagområdet, være viktig. Ved direkteplassering, direktebosetting eller generelt rask bosetting vil det være enda viktigere, da tendensen er at ungdommene da har behov for enda tettere oppfølging. Hver enkelt enslige mindreårig må til enhver tid tilbys egnet tiltak både når det gjelder omsorg, bolig, helse, skole og fritid.

De foreslåtte generelle retningslinjene bør definere tydelig hvilket ansvar kommunene har, hvilket tilbud som skal være på plass i kommunene ved bosetting og hvilken oppfølging de er pliktige til å gi. Det må også jobbes med en konkretisering og tydeliggjøring av enslige mindreåriges plass i barnevernet. Det er konkretisert i Lov om barneverntjenester § 3-4 at barneverntjenesten ved bosetting av enslige mindreårige har ansvar for å «...foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak». Barneverntjenestens rolle og ansvar er imidlertid lite konkretisert utover dette. Kommunene benytter ulike paragrafer ved bosetting, som gir ulike krav til kvalitet, faglig personale, oppfølging og tilsyn. En tydeliggjøring av lovverk og ansvar vil kunne gjøre kommunene sikrere i vurderingene, sikre de enslige mindreårige et godt tilbud og gi mer nasjonal likhet. Det er behov for en lovendring som konkretiserer

barnevernets ansvar på dette området. På kort sikt kan dette løses med et tydelig rundskriv og retningslinjer til kommunene på området.

6.6.2 Skole

Et annet område hvor det bør skje en tydeliggjøring av rettigheter og plikter er skoletilbudet til enslige mindreårige. Ved direkteflytting ser vi at det foreligger lite kartlegging på skoleferdigheter i transittmottaket, til forskjell fra ungdommer som allerede har bodd en stund i ordinære mottak, som illustrert i følgende uttalelse fra en ansatt ved et ordinært mottak for enslige mindreårige:

Når de da flytter fra mottak til bosettingskommune, har de fått litt tid på seg til å ruste opp sine iboende ressurser. De har kartlagt fra skolens side i en oppstartsfase, og skolen i bosettingskommunen vil ha gode muligheter for å tilrettelegge skolestarten på en god måte fra dag én.

Ved rask bosetting vil kommunene i større grad starte på «scratch» med utredninger for å tilpasse opplæringen til ungdommens faglige nivå. Det er viktig at denne tilpasningen skjer raskt, da vi vet at tilpasset opplæring er sentralt for elevenes motivasjon for læring (Wendelborg, Paulsen, Røe, Valenta og Skaalvik 2012). Dette kommer også tydelig frem i pilotprosjektet. I tillegg er det å komme raskt i gang med skolen et viktig punkt. Når ungdommene bosettes er de motiverte for å komme i gang med skole, og kommunene må sikre at ungdommene kommer inn i skoletilbudet så raskt som mulig etter bosetting.

Gjennom pilotprosjektet har vi sett at det er store variasjoner i opplæringstilbudet til de enslige mindreårige, både når det gjelder oppstartstidspunkt, timeomfang og tilpasset opplæring. Generelt sett har enslige mindreårige færre antall timer på skolen enn andre elever på samme alder, med unntak av noen få som går i ordinære klasser. I tillegg gir det signaler om at en del av ungdommene ikke får opplæring som er tilpasset sitt nivå og sine ferdigheter. Noe av grunnen kan være at de går i grupper/klasser hvor det er stor variasjon i ferdigheter, noe som gjør at de ikke får godt nok tilrettelagt opplæring.

Fra august 2012 åpnet opplæringsloven for at kommuner og fylkeskommuner i henhold til opplæringsloven § 2-8 femte ledd og 3-12 femte ledd kan opprette særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever, eksempelvis i form av innføringsklasser⁴⁶. Formålet med innføringstilbudet er at elevene raskt skal lære norsk slik at de kan delta i ordinær opplæring. Opplæringen, organisert som et innføringstilbud, kan ikke vare lenger enn to år for den enkelte elev. Denne åpningen er ment å gi mulighet for å komme raskere inn i ordinær opplæring, men det er en utfordring at variasjonene *innad* i gruppa blir stor. Dette blir spesielt aktualisert når

⁴⁶ Se veileder *Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*, Utdanningsdirektoratet 2012.

bestemmelsene innebærer en begrenset rett for skoleeiere til å gjøre unntak fra opplæringsloven § 8-2 om at elevene til vanlig ikke skal organiseres etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Når skoleeier har mulighet til å sette sammen grupper uavhengig av faglig nivå, er det sannsynlig at det er svært store forskjeller innad i elevgruppen.

Med store variasjoner i kunnskapsnivået i en klasse vil det alltid være et spørsmål om undervisningen er tilpasset alle (Wendelborg mfl. 2012). Vi har gjennom pilotprosjektet sett at tilpasning av opplæringen er komplisert, og det blir vanskelig å gi god nok tilrettelagt opplæring, til både de svakeste og de sterkeste, når variasjonene blir store. Med bakgrunn i dette er det, uavhengig av type opplæringstilbud, viktig å sikre at lærerne som skal jobbe med denne gruppen har god kompetanse i både spesialpedagogisk tilpasning, andrespråkopplæring, flerkulturell pedagogikk og tilrettelegging.

De fleste av de enslige mindreårige i pilotprosjektet var 16 år eller eldre ved bosetting, noe som betyr at de aldersmessig kunne gått på videregående opplæring. Retten til videregående opplæring for ungdom er regulert i opplæringsloven § 3-1 og innebærer at ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til tre år videregående opplæring. Minoritetsspråklig ungdom som fyller vilkårene for inntak har samme rett til videregående opplæring som andre. Dette betyr at enslige mindreårige må fylle disse vilkårene. Gjennom pilotprosjektet har vi sett at dette er en lang vei å gå for mange. Dersom de har lite grunnskoleopplæring fra hjemlandet kan det ta mange år før de kommer inn i videregående opplæring i Norge, og mange vil ikke ha fullført videregående skole før de er i midten av 20-årene. Det lange tidsaspektet kan påvirke motivasjonen negativt. Videre kan ungdommenes behov for inntekt føre til at flere avbryter den videregående opplæringen og dermed begrenser muligheten til å ta høyere utdanning.

Vi ser at mange av de enslige mindreårige ønsker å komme raskere over i videregående opplæring enn de har mulighet til. Enslige mindreårige trenger tid til å finne seg til rette og finne trygghet i en skolehverdag, og mange trenger tid på å lære seg hvordan skolesystemet fungerer. Ikke alle enslige mindreårige kan gå rett inn i en ordinær klasse. Det å komme for tidlig over i ordinær opplæring kan føre til at de ikke mestrer det faglige, og at de i verste fall må bryte av utdanningsløpet og har brukt opp ett av «rettighetsårene» sine. Det er viktig at gode overganger sikres, samtidig som det bør jobbes for å finne muligheter for at enslige mindreårige skal komme raskere inn i et videregående løp.

Det finnes eksempler på ungdommer som har klart seg til tross for at man ikke hadde trodd dette på forhånd, og det finnes eksempler på gode tilpasninger. Det er behov for å tenke *mer* tilpasning, tilrettelegging og kanskje også alternative løp hvor noe av

undervisningen kan være i regi av videregående skoler, noe i innføringsklasser og noe i voksenopplæringer. Viktige momenter for å få til dette er:

- 1) individuell tilrettelegging,
- 2) tydeligere krav til hvilken opplæring som skal tilbys for gruppen på 16 år og eldre,
- 3) hensiktsmessig organisering av skoletilbudet og
- 4) god kompetanse hos de som skal jobbe med opplæringen.

Vi ser at det vil være viktig å se nærmere på enslige mindreåriges skoletilbud etter bosetting. Blant annet bør en se på hvorvidt gruppen tilbys særskilt språkopplæring (morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring), og hva slags informasjon enslige mindreårige får om muligheter i det videre opplæringsløpet⁴⁷. En bør også se på overgangene fra særskilte tilbud til ordinære tilbud, og hvordan dette oppleves av både enslige mindreårige og lærere.

6.6.3 Integrering

I deltakerkommunene synes flere det er vanskelig å si noe om hvordan direkteplassertes tilpasning eller integreringsprosess vil arte seg på sikt, men så langt ser ungdommene som var med i pilotprosjektet i stor grad ut til å tilpasse seg livet i kommunen. De finner seg til rette og orienterer seg godt. Pilotprosjektets klare fordel har vært at enslige mindreårige kommer raskere ut i kommunen, og slipper en «mellomstasjon» i form av ordinære mottak. Når ungdommene kommer rett til kommunen kan de raskt etablere relasjoner til hjelpere, til skole og til nærmiljøet og de kan etterhvert opparbeide relasjoner som skal vare over tid. Ungdommene får en god start, og de slipper mottaksfasen som kan være stressende for mange. Flere kommuner forteller at de synes det positive med prosjektet er at man kan være med «å forme» ungdommene. De har ikke vært lenge i mottak og har ikke blitt påvirket i ulike retninger når det gjelder forventninger. De er svært motiverte til å komme i gang med livene sine. En annen kommune legger vekt på at ungdommene som er direkteplassert har fått en god start, kommet godt inn i miljøet, de er klare for å begynne på skolen, og de blir raskere avslappet. Selv om kommunene generelt betegner de fleste direkteplasserte i prosjektet som spesielt ressurssterke, synes flere ansatte i kommunene at prosjektets ungdommer ikke skiller seg ut fra andre enslige mindreårige ungdommer de har bosatt i samme periode.

Ett av målene i pilotprosjektet har vært nettopp raskere integrering, men integrering kommer ikke av seg selv – heller ikke med rask bosetting. Ved raskere flytting får de

⁴⁷ For å få bedre kunnskapsgrunnlag om innføringstilbudene med tanke på organisering og hvordan de fungerer, har Udir igangsatt en kartlegging av innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever med begrenset skolebakgrunn. Kartleggingen ventes publisert sommeren 2013.

enslige mindreårige «startet opp med livene sine» og integreringsprosessen kommer raskere i gang, men det har ikke vært jobbet annerledes eller bevisst nok med integrering i pilotprosjektet. Dette ser ut til å være en generell utfordring som ikke bare gjelder de direkteplasserte i prosjektet.

I sin evaluering av ordinære UDI-mottak for enslige mindreårige påpeker Lidén mfl. (2013) at enslige mindreåriges deltakelse i ordinære fritidstilbud er begrenset. Vi har sett at det også i kommunene ofte legges opp til egne aktiviteter for enslige mindreårige. Tanken bak dette er at de enslige mindreårige skal få mulighet til å lære seg spilleregler, normer og regler for den aktiviteten de ønsker å delta i senere. I tillegg får de gjennom egne aktiviteter mulighet til å bli kjent med andre enslige mindreårige, noe som har stor verdi for mange. Utfordringen med dette er at de enslige mindreårige ikke blir kjent med etnisk norske ungdommer, noe de fleste ønsker. Dette blir et «særskilt» tilbud som gjør at de ikke deltar på de ordinære arenaene der andre ungdommer deltar. Dersom en lykkes med at dette kun blir en første fase hvor fokuset er «innlæring» kan det være et nyttig tiltak, men det er viktig å ha en bevisst strategi for hvordan enslige mindreårige så raskt som mulig kan delta i ordinære tilbud.

Skolen er en av de viktigste arenaene for sosialisering og integrering. I mange kommuner er imidlertid skoletilbudet for enslige mindreårige organisert på en måte som gjør at de har lite kontakt med etnisk norske eller jevnaldrende. Noen går på voksenopplæring og identifiserer seg lite med dem de går i klasse med, og mange har skoletilbudet for enslige mindreårige geografisk plassert et annet sted enn den ordinære skolen. En av de ansatte ved et ordinært UDI-mottak mente at det bør ligge statlige føringer for geografisk plassering av opplæringsarenaer for enslige mindreårige, og stilte følgende spørsmål:

Er det integreringsperspektivet man jobber ut fra når man plasserer 16-18-årige ungdommer på egne opplæringssentre framfor å plassere dem i de samme lokaler som andre ungdommer?

Spørsmålet som stilles er relevant, og vi ser at flere kommuner jobber med å få på plass et tilbud som legger bedre til rette for naturlige møtesteder og samhandling mellom de enslige mindreårige og andre elever. Dette er positivt og vi mener slike løsninger er å foretrekke. Det er likevel viktig å være klar over at geografisk nærhet ikke automatisk fører til kontakt og dialog, men mulighetene for dette ligger bedre til rette. I tillegg til å endre fysisk plassering er det også viktig at det tenkes gjennom hvordan en bedre kan utnytte nærheten til andre, og en kan se på ulike løsninger. For eksempel kan en mulig løsning være at de enslige mindreårige er inne i klassen i enkelte fag, da vi gjennom prosjektet har sett at det å gå i ordinær klasse gjør at ungdommene kommer raskere inn i et miljø av jevnaldrende og at de raskere får venner.

Nøkkelen til integrering ligger i felles møteplasser og da er det viktig at kommuneansatte legger til rette for dette, både med henhold til fritidstilbud og skoletilbud. I mange kommuner har de lyktes med å finne gode tiltak for å hjelpe integreringen i gang, med blant annet bruk av ulike guide-ordninger i to av kommunene. I begge kommunene løftes dette frem som et nyttig tiltak for både informasjon og nettverksbygging. Gjennom at guide og ungdommen har felles interesser er det mulig at relasjonen blir varig, også etter at oppdraget som guide er over. I evalueringen av Flyktningguiden i regi av Røde Kors (Paulsen, Thorshaug, Haugen og Berg 2012) fant vi at flyktningene som har flyktningguide opplever dette som positivt. Det viktigste er å lære språk og få bedre språkforståelse gjennom å ha mulighet for praktisering. Det handler også om å læres seg de sosiale kodene. En guide-ordning for enslige mindreårige vil kunne skape en felles møteplass, og mulighetene for nettverksbygging, vennskap og inkludering vil være tilstede.

6.7 Direkteplassering eller direktebosetting?

Lang ventetid i asylmottak, både før og etter vedtak, var en viktig årsak til utviklingen av pilotprosjektet. De samtidige omorganiseringene i UDIs rutiner førte til en markant raskere saksbehandling, og pilotprosjektet fikk kun testet ut direkteplassering *etter* innvilget opphold. Tilgjengelig statistikk viser at også enslige mindreårige som bosettes gjennom den ordinære ordningen ofte får kommuneplass raskt sammenlignet med for to år siden.

En viktig lærdom fra prosjektperioden, særlig utover i 2012, er at det har vært vanskelig å se forskjeller mellom ordinære bosettinger og direkteplasseringer. Til tross for enkelte utfordringer som direkteplasseringer har gitt, blant annet de korte tidsfristene, ser ikke transitmottakene og kommunene store forskjeller mellom plasseringer i pilotprosjektet og ordinære bosettinger. Det jobbes stort sett ut fra de samme rutinene, og også ordinære bosettinger gir mottak og kommuner ekstrautfordringer i forbindelse med korte frister. Kommunene melder at utfordringene ved kort botid i landet (språk, systemkjennskap og så videre) nå gjelder alle enslige mindreårige. Sentrale spørsmål blir derfor: Hva er de reelle forskjellene mellom ordinær bosetting og direkteplassering slik situasjonen er i dag, og hva er verdien av direkteplassering?

Som vi så av statistikken ser enkelte prosesser ved direkteplasseringer ut til å gå raskere enn ved ordinære bosettinger. Vi finner de største forskjellene i fasen fra IMDi har fått kjennskap til saken og frem til utsøking. Øvrige evalueringer av det generelle bosettingsarbeidet har vist at dette vanligvis er en ressurs- og tidkrevende fase, preget av diskusjoner og «forhandlinger» med kommunene om bosetting av enkeltpersoner (Thorshaug mfl. 2013). En stor utfordring ved ordinær bosetting har lenge vært at kommuner sier nei til å ta imot enslige mindreårige med særlige behov. Hva har vært annerledes i pilotprosjektet? Forskjellen kan i stor grad kobles til rutinene i prosjektet,

hvor kommunene har forpliktet seg til visse mottaksuker, og hvor de har måttet ta imot ungdommene de forespørres om, uten store muligheter til forhandlinger. Spørsmålet er hvordan en ved å innføre direkteplassering som ordinær bosettingsmodell kan sikre at kommuner overholder avtalte mottaksuker og tar imot ungdommer de forespørres om også når det omfatter enslige mindreårige med særlige behov.

I utgangspunktet ønsket BLD å teste ut en modell basert på direkteplassering; det vil si plassering i kommuner *før* det forelå et vedtak. I praksis har prosjektet kun omfattet enslige mindreårige som allerede hadde fått vedtak før flytting til kommunen; det vil si direktebosetting – en modell som IMDi foreslo i utviklingsfasen av pilotprosjektet. Ved å kun omfatte direktebosetting har prosjektet unngått flere potensielle utfordringer; behov for returarbeid i kommunene, problemstillinger tilknyttet rettigheter til grunnskoleopplæring for enslige mindreårige asylsøkere over grunnskolealder, utbetaling av tilskudd før vedtak om opphold, og potensielt sikret lettere rekruttering av deltakerkommuner da bosetting var et sikkert utfall i alle sakene. Samtidig har en ved å kun bosette etter vedtak forlenget den antatte oppholdstiden i transittmottak for deltakergruppen, og flere av våre informanter mener at det i realiteten er få forskjeller mellom ordinære bosettinger og direktebosettinger. Det å innføre direkteflytting som modell vil derfor ifølge enkelte informanter representere få endringer i enslige mindreåriges situasjon. Spørsmålet blir: Skal en i fremtiden satse på direkteplassering eller direktebosetting?

En modell basert på plassering før vedtak vil omfatte helt andre systemer enn pilotprosjektet testet ut. Flere av våre informanter er usikre på om kommunene vil og kan ta i mot enslige mindreårige uten vedtak. Blant annet uttrykkes skepsis til at kommuner skal ta over returarbeidet dersom enslige mindreårige asylsøkere som er direkteplassert får avslag. Flere ser at situasjoner hvor personer får avslag vil kunne føre til traumer for øvrige enslige mindreårige i kommunen, redusert tillit til ansatte og systemet, og generell ustabilitet i bofellesskapene. Med utgangspunkt i dette mener flere at en modell basert på direktebosetting fra transitt vil være enklere å forholde seg til for både enslige mindreårige og kommunene. En av våre informanter uttaler i den sammenheng:

En kan ikke gjøre kommuner til mottak, og det vil være verre for ungdommer å få avslag etter plassering i en kommune enn i mottak. Når en har flyttet til en kommune er alt mer «endelig».

Andre informanter mener returarbeid i kommunene ikke er udelt negativt, og at enslige mindreårige som får avslag på søknaden kunne blitt boende i kommunene frem til retur. Kommunene kunne da henvendt seg til UDI-region for oppfølging. Et alternativ ville her vært å tilrettelegge for et program i kommunene likt opplæringsprogrammet for enslige mindreårige med begrenset tillatelse. Men, som i mottakssystemet forøvrig ville det

vært vanskelig å skulle kombinere et integreringsperspektiv med et returperspektiv (Valenta, Thorshaug, Molden og Berg i samarbeid med Kjærre 2010).

En annen potensiell problemstilling handler om endringer i oppholdsgrunnlag: Hva med personer som søker som enslige mindreårige, blir direkteplassert i en kommune og tas inn under barnevernets ansvarsområde, og hvor aldersundersøkelsen viser at personen er eldre og dermed utenfor barnevernets ansvarsområde? Hvordan skal dette løses praktisk i kommunene?

Samlet ser vi at de nevnte scenarioene taler for at flytting til kommune bør skje *etter* at vedtak er fattet. Dette sikrer en forutsigbarhet både for kommunene og de enslige mindreårige.

6.8 Inkludere alle kommuner i ny modell?

Dersom en skal innføre en ny bosettingsmodell vil et viktig spørsmål være: Skal alle norske kommuner som tar imot enslige mindreårige være aktuelle for direkteflytting? I en slik vurdering er det viktig å være bevisst på at kommuner har ulike rammebetingelser. I pilotprosjektet har det kommet klart frem at de seks deltakerkommunene har ulike forutsetninger og ofte møter ulike utfordringer ved bosetting av enslige mindreårige. Dette handler om kapasitet, økonomi, tjenestetilbudet, tiltaksviften og så videre. Deltakerkommunene i pilotprosjektet har likevel på forhånd vært karakterisert som «gode bosettingskommuner», noe som betyr at de har gode forutsetninger for å lykkes med rask bosetting. De har mye erfaring, god kompetanse og et utbygd system for bosetting av enslige mindreårige. Hvordan vil direkteflytting fungere i kommuner med lite erfaring på feltet, eller i kommuner med en begrenset tiltaksvifte?

Videre vil direkteflytting innebære at kommuner i enda større grad må være forberedt på å ta imot «dem de får». For at en modell basert på direkteflytting skal fungere må det utvikles et forpliktende samarbeid – hvor både IMDi, UDI, transittmottak og kommuner forpliktes til å følge modellens rutiner. Dersom direkteflytting skal innføres som nasjonal modell er en avhengig av at kommuner tar imot antallet de har forpliktet seg til å bosette, uavhengig av både kjønn, nasjonalitet, språkbakgrunn og psykiske og/eller fysiske utfordringer. Her må kommunene som går inn i et samarbeid med IMDi godta at bosetting av enslige mindreårige innebærer tvang: med andre ord «frivillig tvang». Det er lite sannsynlig at alle kommuner vil godta dette. Enkelte av våre informanter mener at små kommuner må kunne reservere seg mot direktebosetting når de ikke har ressursene som er nødvendig for slik bosetting. Eventuelt må en sikre at alle kommuner tilføres tilstrekkelige ressurser.

En mulig løsning vil være å utvikle en gruppe *basiskommuner* som får ansvar for å bosette enslige mindreårige, og hvor gruppen kommuner kan utvides ved store bosettingsbehov. Basiskommunene må ha kapasitet og kompetanse til å ta imot enslige mindreårige, også ungdommer med særskilte behov. De må også ha en bred tiltaksvifte og gode bo- og omsorgstiltak som sikrer gode kartlegginger. En av de kommuneansatte sa i forbindelse med dette:

Det kan være mulig at direkteplassering kan fungere som nasjonal bosettingsmodell, men da må det baseres på et utvalg kommuner som har en forpliktende, gjensidig avtale. En mulig ny bosettingsmodell bør baseres på at kommuner med erfaring burde få en langsiktig avtale med IMDi og Bufetat. Kommunene må da ha en garanti for en viss tilstrømning og en viss inntekt. Vi må unngå den uforutsigbarheten som er i dag. Jeg er lei av «stykkpris», det er så ustabilt. Vi må ha en stabilitet og forutsigbarhet for kommunene.

En sentralisering av ansvaret for bosetting av enslige mindreårige kan altså være fordelaktig, hvor en bygger opp en gruppe basiskommuner som har kompetanse og kapasitet til å ta imot gruppen – uavhengig av særskilte behov. Her handler det mye om å samle kompetansen. Dette er gjort i UDI gjennom opprettelsen av BFE, og i IMDi gjennom samling av bosettingsansvaret for enslige mindreårige til regionkontor Vest. En satsning på basiskommuner vil imidlertid også kunne ha negative konsekvenser. Dersom en velger å satse kun på noen utvalgte kommuner risikerer en at øvrige kommuner velger å bygge ned apparat og kapasitet tilknyttet mottak av enslige mindreårige. I en situasjon med økte ankomster og behov for flere bosettingskommuner kan norske myndigheter risikere store utfordringer med å få dekket behovet. Fra flere hold stilles det spørsmål til hvorvidt vi ikke allerede i praksis har basiskommuner: det er i stor grad de samme kommunene som blir anmodet om bosetting av enslige mindreårige så fremt behovet ikke øker markant.

Berge-utvalget uttaler at ordningen på 1980-tallet, med direkte mottak av asylsøkere i kommuner, førte til en uheldig skjev ansvarsfordeling hvor en gruppe kommuner fikk ansvar for en majoritet av asylsøkerne, med påfølgende utfordringer tilknyttet ressurser (NOU 2011:10). Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å gå tilbake til en modell basert på direktemottak i kommuner, og baserer dette på at antallet asylsøkere over flere tiår har vært på et nivå som ikke vil være håndterlig innenfor en slik ordning. En ser i stedet at mottak av asylsøkere krever en nasjonal koordinering av innkvartering, og utvalget anbefaler at dette ansvaret legges til staten. En modell basert på direkteplassering/direktebosetting vil innebære en statlig fordeling av enslige mindreårige. Likevel er det sannsynlig at presset på det kommunale apparatet vil kunne bli stort, noe som i verste fall vil kunne føre til økt negativitet til bosetting.

Uavhengig av om enslige mindreårige skal direkteplasseres i «alle» kommuner eller i basiskommuner må man vurdere om kommuner kan klare å bosette innen to til fire uker

etter vedtak i *alle* bosettingssaker. Også kommuner med lang erfaring og god kapasitet vil trenge tid til å forberede plass i bofellesskap/utredningsboliger, da det er lite realistisk at de kan ha plasser stående ledige til enhver tid (dersom en ikke satser på beredskapsplasser, som diskutert i kapittel 6.6.1).

6.9 Inkludere alle enslige mindreårige i ny modell?

Pilotprosjektet har omfattet et relativt lite antall enslige mindreårige. Dette har muliggjort tett oppfølging av de enkelte direkteplasseringene fra både UDI, IMDi og kommunene. En av våre informanter betegner pilotprosjektet med begrepet «håndgåing» - hver ungdom er «håndgått» fra start til mål. Det anses som lite realistisk at utlendingsmyndighetene, både før og etter vedtak, skal ha mulighet til å følge hver sak så tett dersom dette innføres som nasjonal bosettingsmodell. I 2012 ble 367 enslige mindreårige bosatt gjennom IMDi. Vil det i det hele tatt være mulig å sikre raske bosettinger direkte fra transittmottak for en så stor gruppe? Og hva dersom ankomstene øker, og vi igjen står overfor en lignende situasjon som i 2009?

Den største utfordringen i dag ser ut til å være at botilbudet i mottak ikke er godt nok til å dekke behovene til enslige mindreårige med særskilte behov, og at det ikke er egnet for lengeboende. Sistnevnte gruppe stiller høyere krav til omsorgsarbeid, i form av både flyktningfaglig og barnefaglig kunnskap (Lidén mfl. 2013) enn det som tilbys i UDI-mottak. UDI mener at en bør fokusere på rask bosetting av blant annet enslige mindreårige som er dobbelt sårbare (blant annet enslige mindreårige som er i risiko for å bli utsatt for tvangsekteskap eller menneskehandel), funksjonsnedsettelse og rusproblematikk. En informant fra en EMA-avdeling uttaler:

Avdeling for enslige mindreårige fungerer fint for beboere som får opphold og blir bosatt innen seks måneder. Tilbudet vil aldri kunne dekke behovet til beboere med særlige behov. Å bruke tid og penger på en ordning som søker å effektivisere prosessen for beboere som per i dag har et adekvat system, mens en ekskluderer beboere som har et reelt behov for ny ordning, vil være en amatørmessig feilprioritering.

BLD uttaler at de i utgangspunktet ikke ønsker flere ulike ordninger, men en ordning som dekker alle og som fører til rask bosetting. Flytting direkte fra transittmottak vil være positivt for enslige mindreårige, men det er usikkert hvorvidt dette lar seg gjøre for alle enslige mindreårige uten å risikere lang botid i påvente av kommune-plass. Spørsmålet er derfor om det er mulig å innføre én modell for hele gruppen. Dersom dette i det hele tatt skal være mulig, må en få på plass en større forpliktelse til mottak av enslige mindreårige i kommunene – uavhengig av tilleggsbehov.

IMDi må i den forbindelse gå i dialog med kommuner om bosetting av ungdommer med særskilte behov. Hvorfor opplever kommunene det så vanskelig å skulle ta imot når det er snakk om psykisk sykdom, funksjonsnedsettelse, atferdsproblemer eller rusproblematikk? Kommunene skal ha et tilbud for sine innbyggere generelt på disse områdene. Hvorfor blir dette en utfordring når det er snakk om bosetting? Mye av forklaringen ser ut til å handle om at kommunene fortsatt ikke ser bosetting som en *ordinær* oppgave på lik linje med alle andre kommunale oppgaver, som for eksempel skole- og helsetjenester. Bosettingsarbeidet preges i mange kommuner fortsatt av «prosjektarbeid» eller en midlertidighet, noe som gjør at man ikke tenker at bosetting av personer med særskilte behov er en oppgave på lik linje med alle andre kommunale oppgaver. I tillegg vet vi fra andre studier at det å bosette personer med spesielle behov blir et diskusjonstema som skal opp på et høyere nivå i kommunen, noe som gjør at dette tar lenger tid (Thorshaug mfl. 2013).

Informanter i IMDi forteller om en holdningsendring i bosettingsarbeidet hvor det forventes at kommunene i større grad må tilpasse seg, hvor det stilles større krav til kommuner og hvor de ansvarliggjøres:

Vi er avhengige av å ha et godt forhold til kommunene, det har blitt litt sånn at vi gjør mye for å gjøre kommunene fornøyde. Men nå er det slik at de som har sagt ja til å bosette enslige mindreårige, de må det jo også kunne stilles krav til.

Mye av dette handler om «forhandlinger» mellom IMDi og kommunene, noe som også er påpekt som en sentral faktor for forlenget tidsbruk i bosettingsarbeidet (Thorshaug mfl. 2013). Det har over flere år utviklet seg en uheldig praksis i enkelte regioner rundt kommuners frivillighet ved bosetting, hvor kommuner i realiteten har stor frihet til å si nei til bosetting av enkeltpersoner, og hvor avslagene i flere tilfeller ikke er knyttet til faglige argumenter. Dersom direkteflytting som nasjonal modell skal være mulig er man nødt til å lage et system hvor man unngår «forhandlinger» om enkeltpersoner, og hvor man inngår en gjensidig forpliktende avtale mellom IMDi og kommunene. Samtidig understrekes det fra kommunenes side at det ikke er heldig med «enveiskjøring» fra statlig hold, og at det til en viss grad vil være behov for dialog rundt hvilke enslige mindreårige kommunene har mulighet til å tilby gode bo- og omsorgsløsninger til. Som i det øvrige bosettings-arbeidet ser vi at bosetting av potensielt ressurskrevende personer vil kreve en tettere dialog mellom IMDi og den enkelte kommune (Thorshaug mfl. 2013). Dersom IMDi og den enkelte kommune samarbeider tett under forespørselen og kommunen sikres god oppfølging i etterkant, kan en utrette mye for å sikre gode løsninger for gruppen enslige mindreårige med særskilte behov. Viktige stikkord for samarbeidet er ærlighet og tillit (Thorshaug mfl. 2013).

6.10 Konsekvenser for mottakssystemet

En ny bosettingsmodell basert på direkteflytting vil ha konsekvenser for mottakssystemet. For det første vil det innebære en nedleggelse av alle ordinære mottak/avdelinger for enslige mindreårige. For det andre vil det være behov for et større antall transittmottak, særlig dersom en ønsker å redusere størrelsen på mottakene. Enslige mindreårige vil måtte bo noen uker ekstra i transittmottak, noe som krever økt bemanning, økte ressurser, tilpasset aktivitetstilbud og generell tilrettelegging for dette.

En modell basert på direkteflytting vil videre kunne påvirke det nasjonale aspektet ved bosetting. Asylavdelingen, som er ansvarlige for gjennomføring av asylintervju, uttaler at de er avhengig av å ha asylsøkere i geografisk nærhet. Dette innebærer at alle transittmottak må ligge på Østlandsområdet. Både regionale kontorer, at enslige mindreårige reiser til Oslo med ledsager eller at Asylavdelingen reiser rundt til mottakene anses som for kostnadskrevende. En er også avhengig av å kunne gjennomføre helseundersøkelse og røntgen, samt ha kontakt med NOAS. Med andre ord vil dette innebære en sentralisering av *alle* UDI-mottak for enslige mindreårige. Spørsmålet er om en i en slik situasjon kan sikre bosetting over hele landet. Et UDI-mottak uttaler i den forbindelse: «*Sentraliseres mottakene tas kompetansen bort fra distriktene. Hvis det er ønskelig å bruke hele landet, må det tenkes helhetlig*». En annen informant mener at jo lenger avstanden mellom mottaket og bosettingskommunen er, jo større blir utfordringene i samarbeidet og i det å sikre gode overganger.

Et hovedmål må være å sikre en mottaks- og bosettingsmodell som er robust, og som kan takle store svingninger i ankomster og tilhørende bosettingsbehov. Dersom vi igjen opplever økte ankomster vil en være avhengig av å øke kapasiteten i transittmottakene og i UDI (saksbehandlere). Dette vil ta tid å bygge opp og en risikerer en forbigående økning i saksbehandlingstiden frem til systemet er på plass. Samtidig ser en i UDI at det nye systemet basert på LEAN gjør at de er bedre rustet for en eventuell økning nå enn før; systemet er mer effektivt, de følger måltallene og utviklingen nasjonalt og internasjonalt nøye, og saksflyten er bedre og mindre ressurskrevende.

6.11 Økonomiske konsekvenser

6.11.1 Kommunale utgifter

I en kartlegging av kommunale utgifter til enslige mindreårige konkluderes det med at kommunene har utgifter utover det som dekkes via statlige refusjoner til kommunale barneverntiltak, integreringstilskuddet og det særskilte tilskudd tilknyttet enslige mindreårige (Beregningsutvalget 2012). Utgiftstapet beregnes til kr 192 800 over en

femårsperiode. Beregningsutvalget mener en stor andel av utgiftene tilknyttet enslige mindreårige kan spores til netto barnevernutgifter (boligutgifter, lønn til personal og så videre). Særlig ser en at bruk av bofellesskaper (med bemanning) og barnevernsinstitusjoner gir høye nettoutgifter, i tillegg til utgifter som ikke refunderes som tolk, skoleutgifter, møbler, inventar og så videre (Beregningsutvalget 2012).

Som vi har sett vil ressursbehovet i kommunene kunne øke dersom direkteflytting skal innføres som nasjonal bosettingsmodell. Kommunene ser blant annet at de vil ha behov for statlige omsorgstiltak med spesialkompetanse for å kunne møte både psykisk og fysisk funksjonshemming. Videre vil det være behov for flere fosterhjem og besøkhjem for enslige mindreårige flyktninger. Kommunene vil også måtte utvide tiltaksviften for å kunne ha et mer differensiert tilbud når det gjelder bofellesskapene; at noen er styrket på kunnskap og bemanning, at noen er mer tilpasset ungdom som klarer mye selv og at andre igjen er tilpasset litt yngre ungdommer der det bor færre. Noen mener også det vil være behov for større bruk av utrednings- og kartleggingsboliger, og mange ser at det vil bli flere som har behov for lenger botid i bofellesskap med tett oppfølging. Dette antyder at kommunenes utgiftstap ved bosetting av enslige mindreårige vil kunne øke dersom netto barnevernutgifter øker.

En undersøkelse fra Econ (2005) viste at det var store forskjeller i årlige gjennomsnittsutgifter per plass i kommunenes bofellesskap; fra kr 325 000 til kr 1 170 000. Vi ba kommunene i pilotprosjektet hente ut oversikter over månedlige utgifter per ungdom i utredningsboliger og bofellesskap. I utredningsboligene lå gjennomsnittlige utgifter per ungdom på kr 200 000 per måned i én kommune, og kr 272 000 i en annen kommune. For bofellesskap varierte utgiftene mellom kr 62 000 til kr 105 000 per måned. Også bemanningstettheten vil påvirke de økonomiske utgiftene ved bruk av utredningsboliger og bofellesskap. I undersøkelsen fra Econ i 2005 så man store forskjeller i bemanningstetthet: fra et bofellesskap med 6,1 årsverk på 4,4 beboere (bemanningstetthet på 1,4), til et bofellesskap med 1,5 årsverk på tre beboere (bemanningstetthet på 0,5). Tall fra deltakerkommunene antyder at flere har valgt løsninger som sikrer relativt høy bemanningstetthet. Ut fra disse tallene blir det tydelig at særlig økt bruk av utredningsboliger (som har høy bemanningstetthet) ved mottak av enslige mindreårige vil utgjøre en betydelig utgift, som igjen innebærer økte utgifter til statlige refusjoner for barneverntiltak.

I forbindelse med kommunale utgifter ønsker vi å sette særlig fokus på det vi har kalt «de usynlige utgiftene». Dette er utgifter som følger av indirekte administrative utgifter når den metodiske jobbingen med ungdommene blir mer ressurskrevende for saksbehandlere og ansatte i botiltakene, som en følge av mindre kartlegging før bosetting og utfordringer tilknyttet språk- og samfunnsforståelse. Dette er utgifter som kommunene i pilotprosjektet opplever som vanskelig å dokumentere. Like fullt må det tas hensyn til dette når en vurderer økonomiske konsekvenser av plassering/bosetting direkte fra transittmottak. Fra kommunenes side understrekes det at det må flyttes

ressurser fra stat til kommunenivå ved direkteflytting – og særlig med tanke på at den generelle bosettingen går raskt.

En eventuell øremerking av tilskudd tilknyttet bosetting generelt er et stadig tilbakevendende tema. I en evaluering av integreringstilskuddet vurderes et alternativ med øremerking av tilskuddet til bestemte formål, eksempelvis boligfremskaffelse (Brandtzæg, Heian, Håkonsen, Lunder, Løyland og Møller 2006). Her konkluderes det med at de lokale kontekstene og rammebetingelsene med tilhørende utfordringer og muligheter i kommunene er så store at binding av midler til bestemte formål vil kunne oppleves som begrensende.

Ved manglende øremerking av tilskudd vil forvaltning av midlene være viktig for arbeidet. I små kommuner med tydelige kommunikasjons- og samarbeidslinjer kan en velge å legge forvaltningsansvaret av integreringstilskuddet til eksempelvis flyktning-tjenesten. Tidligere evalueringer har vist at kontroll over midlene i mange tilfeller oppleves som positivt, på tross av ekstraarbeid med viderefordeling til øvrige områder som skole, helse og barnevern (Svendsen mfl. 2010). Det gir større innflytelse over prioriteringer og muliggjør raske løsninger. I større kommuner kan imidlertid en delegering av forvaltningsansvaret til enheter være negativt, da organisasjonsstørrelsen og antallet enheter som er tilknyttet integreringstilskuddet vil gjøre merarbeidet ved viderefordeling betydelig. I slike tilfeller vil muligens et sentralisert fordelingsansvar være mer hensiktsmessig. Her kreves det godt samsvar mellom tildelte budsjetter og faktiske utgifter. Vi mener at ved å gi enhetene en større oversikt over tilgjengelige midler og sikre et tett samarbeid mellom forvalter av midlene og tjenestenivået, kan en gi økt forutsigbarhet for de ansvarlige enhetene.

6.11.2 Utgifter tilknyttet mottaksapparatet

En annen sentral side av direkteflytting som bosettingsmodell er mulige innsparinger og økte utgifter i mottaksapparatet. Viktige spørsmål for departementsnivået i vurderingen av fremtidig bosettingsmodell vil være: Hva sparer en i mottakssystemet på å velge en slik modell, og kan ressursene overføres til kommunene? Her vil det være sentralt å vurdere:

- Innsparinger som en følge av nedleggelse av ordinære mottak og avdelinger for enslige mindreårige.
- Økte utgifter som en følge av økte krav til transittmottak.

Fra UDI får vi opplyst at gjennomsnittlig årlig kostnad i 2012 for en mottaksplass for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år var kr 584 000 – 48 666 per

måned⁴⁸. En nedleggelse av ordinære mottak og avdelinger for enslige mindreårige vil innebære en klar innsparing. Imidlertid vil direkteflytting kreve en oppbygging av transittmottak for enslige mindreårige. Plasser i transittmottak er mer kostbare enn plasser i ordinære mottak. Dette skyldes for det første at transittmottakene må ha en større overkapasitet enn ordinære mottak, da det er umulig å vite hvor mange personer til enhver tid søker asyl og som vil ha behov for innkvartering etter ankomst. De økte utgiftene kan også kobles til bruk av kantinedrift. Som tidligere nevnt vil en omlegging til direkteflytting innebære en styrking av transittmottakene, både tilknyttet kompetanse, bemanning og tilbud. Dette vil innebære en økt kostnad for mottakssystemet.

Det er utfordrende å vurdere mulige økonomiske virkninger av en nedlegging av ordinære mottak for enslige mindreårige og en tilsvarende nødvendig oppbygging av tiltaksviften i landets bosettingskommuner. Både mottaks- og kommunesystemet omfatter et stort antall enheter med individuelle utgiftsposter. Det ligger utenfor vårt mandat å foreta en omfattende kartlegging av økonomiske konsekvenser som går utover pilotprosjektet. Dersom direkteflytting skal innføres er det svært mange diskusjoner og avgjørelser som må tas på departments- og regjeringnivå. Det vil kreve en stor omorganisering i dagens mottakssystem, med nedleggelser av ordinære mottak og en opprusting av transittmottakene. Videre vil en omlegging av bosettingsmodellen kreve en overføring av ressurser fra mottakssystemet til kommunene. Dette er elementer som må tas inn i fremtidige diskusjoner om innføring av ny modell.

6.12 Mulige bosettingsmodeller

I det følgende presenterer vi fire ulike modeller for det fremtidige bosettingsarbeidet med enslige mindreårige. Basert på erfaringer fra pilotprosjektet og vurderinger gjort av involverte instanser ser vi på innhold, organisatoriske endringer og hvilke problemstillinger som aktualiseres. Modellenes potensial for rask bosetting og integrering av enslige mindreårige vurderes også. Listene er på ingen måte uttømmende, men summerer opp noen hovedpunkter ved hver enkelt modell. Presentasjonen av modellene er kortfattet, og må ses opp vurderingene og analysene i kapitlene 3-6. I neste kapittel vil vi gi våre anbefalinger til det videre arbeidet med bosetting av enslige mindreårige.

⁴⁸ Dette inkluderer blant annet kontraktsfestede drift av mottak, kontraktsfestede leie av mottak, små investeringer, ekstraordinære driftsutgifter, transport i forbindelse med intervju av asylsøkere, utgifter i forbindelse med intervju av asylsøkere, reise og transport til og mellom mottakene, helseundersøkelser (tuberkulose, aldersundersøkelse m.m.). Det inkluderer ikke utgifter til økonomiske støtte eller livsopphold til enslige mindreårige asylsøkere.

6.12.1 Modell 1: Direkteplassering før vedtak

Et første alternativ er en bosettingsmodell nært koblet til det opprinnelige oppdraget fra BLD til IMDI; direkteplassering av enslige mindreårige asylsøkere fra transittmottak *før* vedtak er fattet.

Innhold:

- Alle enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15-18 år plasseres direkte fra transittmottak til kommuner i stedet for å bli plassert i asylmottak mens asylsøknaden behandles.
- Direkteplassering skal skje innen seks uker etter ankomst til Norge.
- Kommunene skal sikre tilpasset bo- og omsorgsløsning for den enkelte ungdom, og oppfyllelse av den enkelte ungdoms rettigheter til norskopplæring, grunnskoleopplæring, helse og så videre.
- Kommuner får kompensasjon tilsvarende ordinær bosetting av enslige mindreårige. Utover dette gis kommuner kompensasjon tilknyttet antatte særskilte utgifter ved direkteplassering.
- Enslige mindreårige som direkteplasseres blir boende i kommunen dersom de får innvilget oppholdstillatelse.

Organisatoriske endringer:

- Ordinære mottak/avdelinger for enslige mindreårige avvikles.
- Transittmottak styrkes med økte krav til innhold og drift (bemanning, kompetanse, kartlegging, omsorgsarbeid, bosettingsforberedende arbeid, skoletilbud, aktivitets- og miljøarbeid).
- Saksgang effektiviseres for å sikre direkteplassering innen seks uker etter ankomst til Norge. Dette innebærer effektiv gjennomføring av i) aldersundersøkelse, helseundersøkelse og asylintervju i transittmottak, ii) bosettingsavtale mellom IMDi og kommuner inkludert avtale om bosettingsuke og iii) bosettingsforberedende arbeid i kommuner inkludert tilbud om egnet bo- og omsorgstilbud.
- Kommuner sikres opplæring og kompetanseutvikling tilknyttet returarbeid med direkteplasserte som får avslag på asylsøknad.

Potensial for rask plassering:

- Modellen gir et stort potensial for rask plassering i kommuner dersom alle enslige mindreårige flytter til en kommune innen seks uker etter ankomst til Norge. Imidlertid er det usikkert hvorvidt det er realistisk med direkteplassering innen seks uker. Usikkerheten knyttes særlig til saksbehandlingskapasitet i IMDi og tilgang på egnede botilbud i bosettingskommuner.

Potensial for integrering:

- Rask plassering etter ankomst til Norge vil gi enslige mindreårige mulighet til å starte på integreringsprosessen i en kommune på et tidlig tidspunkt. Imidlertid vil manglende språk- og samfunnsforståelse kunne vanskeliggjøre prosessen.
- Usikkerhet rundt utfall av asylsøknad vil kunne vanskeliggjøre integreringsprosessen til tross for rask plassering i en kommune.

Problemstillinger:

- Returarbeid i kommuner vil være et diskusjonstema. Avslag vil føre til usikkerhet og ustabilitet både for ungdommen det gjelder og for øvrige bosatte ungdommer i kommunen. Alternativt må enslige mindreårige som får avslag flyttes tilbake til transittmottak/returmottak. Både returarbeid i kommuner og flytting etter direkteplassering ses som svært uheldig.
- Forståelsen og mulighetene innenfor rettighetene til grunnskoleopplæring for enslige mindreårige som er 16 år eller eldre før skolestart og som ikke har oppholdstillatelse er per dags dato uklare for mange kommuner.
- Potensielle utfordringer for kommuner dersom personer som søker som enslige mindreårige, blir direkteplassert og tas inn under barnevernets ansvarsområde, hvor det så viser seg at personen er eldre og dermed utenfor barnevernets ansvarsområde.
- Det må tas stilling til tekniske problemstillinger ved registrering i DUF og utbetaling av tilskudd som vanligvis utbetales etter vedtak om opphold.
- Det må vurderes hvilke kommunale tilleggsutgifter som følger av direkteplassering (skole, helse, tolkebruk, botiltak og så videre), og hvordan disse utgiftene skal godtgjøres.
- Rekruttering av kommuner til direkteplassering vil kunne vanskeliggjøres på grunn av usikkerhet rundt eventuelle avslag.
- Har de involverte instansene (UDI, transittmottak, IMDi og kommuner) tilstrekkelig kapasitet til å sikre at alle enslige mindreårige direkteplasseres innen kort tid etter ankomst til Norge?
- Direkteplassering innen seks uker vil innebære en innskrenking i den kommunale frivilligheten tilknyttet *hvem* de skal bosette. Den uheldige praksisen med «forhandlinger» om bosetting av enkeltpersoner må unngås.
- Det må vurderes hvilke kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å direkteplassere enslige mindreårige.

6.12.2 Modell 2: Direktebosetting etter vedtak

Et andre alternativ er en bosettingsmodell basert på direktebosetting fra transittmottak etter vedtak. Dette vil ligge nært opp til modellen som i realiteten ble prøvd ut gjennom pilotprosjektet.

Innhold:

- Alle enslige mindreårige bosettes i en kommune direkte fra transittmottak etter innvilgelse av positivt vedtak.
- Direktebosetting skal skje to til fire uker etter vedtak.
- Kommunene skal sikre tilpasset bo- og omsorgsløsning for den enkelte ungdom, og oppfyllelse av den enkelte ungdoms rettigheter til norskopplæring, grunnskoleopplæring, helse og så videre (jamfør forpliktelser i dagens modell).
- Kommunene får kompensasjon gjennom tilskuddsordninger og statlige refusjonsordninger. Utover dette gis kommuner kompensasjon tilknyttet antatte særskilte utgifter ved direktebosetting.

Organisatoriske endringer:

- Ordinære mottak/avdelinger for enslige mindreårige avvikles.
- Transittmottak styrkes med økte krav til innhold og drift (bemanning, kompetanse, kartlegging, omsorgsarbeid, bosettingsforberedende arbeid, skoletilbud, aktivitets- og miljøarbeid).
- Saksgang effektiviseres for å sikre direktebosetting innen to til fire uker etter vedtak. Dette innebærer effektiv gjennomføring av i) bosettingsavtale mellom IMDi og kommuner inkludert avtale om bosettingsuke og ii) bosettingsforberedende arbeid i kommuner inkludert tilbud om egnet bo- og omsorgstilbud.

Potensial for rask bosetting:

- Modellen gir et stort potensial for rask bosetting i kommuner. Imidlertid er det usikkert hvorvidt det er realistisk med direktebosetting innen to til fire uker etter vedtak. Usikkerheten knyttes særlig til saksbehandlingskapasitet i IMDi og tilgang på egnede botilbud i bosettingskommuner.

Potensial for integrering:

- Rask bosetting etter ankomst til Norge vil gi enslige mindreårige mulighet til å kunne starte på integreringsprosessen på et tidlig tidspunkt. Imidlertid vil manglende språk- og samfunnsforståelse kunne vanskeliggjøre prosessen.

Problemstillinger:

- Har de involverte instansene (UDI, transittmottak, IMDi og kommuner) tilstrekkelig kapasitet til å sikre at alle enslige mindreårige direktebosettes kort tid etter vedtak?
- Direktebosetting innen to til fire uker etter vedtak vil innebære en innskrenking i den kommunale frivilligheten tilknyttet *hvem* de skal bosette. Den uheldige praksisen med «forhandlinger» om bosetting av enkeltpersoner må unngås. En er helt avhengig av at avtalt bosettingsuke overholdes.

- Det må vurderes hvilke kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å direktebosette enslige mindreårige. Skal det utvikles en gruppe *basiskommuner* som får ansvar for å bosette enslige mindreårige, og hvor gruppen kommuner kan utvides ved store bosettingsbehov?

6.12.3 Modell 3: Kombinasjon av ordinær bosetting og direktebosetting

En tredje modell vil omfatte en kombinasjon av dagens modell og direktebosetting. Flere av våre informanter innen både mottakssystemet, IMDi og kommunene mener en kan satse på en slik kombinasjon.

Innhold:

- IMDi tar tak i bosettingssaker etter asylintervju der rask direktebosetting vil være aktuelt. Øvrige enslige mindreårige overføres til ordinære mottak etter gjennomførte aktiviteter i transittmottak.
- Direktebosetting som foretrukken modell for den yngste aldersgruppen (15 år).
- Direktebosetting skal skje to til fire uker etter vedtak. Ordinær bosetting skal skje innen tre måneder etter vedtak (jamfør dagens styringsparameter).
- Kommunene skal sikre tilpasset bo- og omsorgsløsning for den enkelte ungdom, og oppfyllelse av den enkelte ungdoms rettigheter til norskopplæring, grunnskoleopplæring, helse og så videre (jamfør forpliktelser i dagens modell).
- Kommuner får kompensasjon gjennom tilskuddsordninger og statlige refusjonsordninger. Utover dette gis kommuner som direktebosettes kompensasjon tilknyttet antatte særskilte utgifter.

Organisatoriske endringer:

- Transittmottak styrkes med økte krav til innhold og drift (bemanning, kompetanse, kartlegging, omsorgsarbeid, bosettingsforberedende arbeid, skoletilbud, aktivitets- og miljøarbeid).
- Saksgang effektiviseres for å sikre rask bosetting av alle enslige mindreårige. Dette innebærer effektiv gjennomføring av i) aldersundersøkelse, helseundersøkelse og asylintervju i transittmottak, ii) bosettingsavtale mellom IMDi og kommuner inkludert avtale om bosettingsuke og iii) bosettingsforberedende arbeid i kommuner inkludert tilbud om egnet bo- og omsorgstilbud.
- Det kan vurderes å opprette en gruppe basiskommuner som kan benyttes ved direktebosetting. Basiskommunene kan velges ut med bakgrunn i muligheter for rask bosetting etter vedtak (ut fra kompetanse og kapasitet).

Potensial for rask bosetting:

- Modellen gir et stort potensial for rask bosetting i kommuner. Imidlertid er det usikkert om alle enslige mindreårige kan bosettes like raskt. Sannsynligvis vil det være ungdommer med lite «tilleggsproblematikk» som blir aktuelle for direktebosetting. Rask bosetting via ordinær bosetting avhenger av samarbeidet mellom IMDi og bosettingskommunene.

Potensial for integrering:

- Modellen vil gi direktebosatte enslige mindreårige mulighet til å starte integreringsprosessen på et tidlig tidspunkt. Imidlertid vil manglende språk- og samfunnsforståelse kunne vanskeliggjøre prosessen.
- Enslige mindreårige som bosettes ordinært har mulighet til å starte språk- og samfunnsopplæring i ordinære mottak, og vil slik kunne oppleve en lettere overgang ved bosetting i en kommune. Dette er avhengig av hvor lenge de blir boende i mottak. Et langt opphold i ordinært mottak kan påvirke prosessen etter bosetting negativt.

Problemstillinger:

- En ordning basert på ulike modeller vil kunne komplisere arbeidet i de involverte instansene.
- Hva med ungdommene som er ekstra sårbare og som har behov for rask bosetting, men som det erfaringsmessig tar lang tid å bosette? Dette er etter vår mening den største utfordringen i dagens situasjon.
- Hvordan skal antatte særskilte utgifter ved direktebosetting identifiseres? Vil det alltid være ulike utgifter mellom direktebosatte og ordinært bosatte?

6.12.4 Modell 4: Videreføring og forbedring av dagens bosettingsmodell

Et fjerde alternativ vil være å beholde dagens bosettingsmodell, hvor enslige mindreårige i alderen 15-18 år bor i ordinære mottak i påvente av svar på asylsøknad og eventuell bosetting. Vi stiller oss bak anbefalingene til Lidén mfl. (2013) for mottakstilbudet til gruppen, og mener en særlig bør jobbe for en lovregulering av mottaksforhold, sikring av kontinuitet og kvalitet, økt bemanning og kompetansekrav, klarere føringer for arbeidsoppgaver som individuell kartlegging og tiltaksplan, omsorgsområder, aktivitetstilbud, informasjonsprogram og samarbeid med verge, skole, helsetjeneste og barnevern. Samlet vil dette være med på å forbedre tilbudet i UDI-mottak.

Innhold:

- Videreføring av dagens bosettingsmodell, hvor enslige mindreårige flyttes over til ordinære mottak etter gjennomført helseundersøkelse, eventuell aldersundersøkelse og asylintervju i transittmottak.

Organisatoriske endringer:

- En videreføring vil kreve få organisatoriske endringer. Imidlertid er følgende punkter sentrale for modellens kvalitet:
 - o Forbedre tilbud i transittmottak med fokus på økt bemanningstetthet, økte kompetansekrav til ansattegruppen, innføring av skoletilbud i regi av vertskommune.
 - o Forbedre tilbud i ordinære mottak (se Lidén mfl. 2013 for spesifisering).
 - o Forbedre saksflyt fra positivt vedtak fattes til bosetting gjennomføres (se Thorshaug mfl. 2013 for spesifisering).

Potensial for rask bosetting

- Rask bosetting innenfor dagens modell avhenger av saksflyt hos utlendingsmyndighetene etter positivt vedtak er fattet og av samarbeidet mellom IMDi og bosettingskommunene. Bosetting skal skje innen tre måneder etter vedtak.

Potensial for integrering:

- Enslige mindreårige som bosettes ordinært har mulighet til å starte språk- og samfunnsopplæring i ordinære mottak, noe som vil kunne lette overgangen ved bosetting i en kommune og legge til rette for gode integreringsprosesser. Dette er avhengig av hvor lenge de blir boende i mottak. Et langt opphold i ordinært mottak kan påvirke prosessen etter bosetting negativt.

Problemstillinger:

- Det må vurderes hvor bærekraftig prøveprosjektet i IMDI, med overføring av bosettingsansvar til ett regionkontor, vil være i en situasjon med markant økt bosettingsbehov.
- Hvordan kan en sikre rask bosetting av enslige mindreårige med særskilte behov?
- Hvordan kan en sikre rask bosetting av enslige mindreårige etter positivt vedtak innenfor dagens modell basert på kommunal selvråderett og frivillighet i bosettingsarbeidet?

7 anbefalinger

I dette kapitlet gir vi våre anbefalinger til det videre arbeidet med bosetting av enslige mindreårige, basert på erfaringene fra pilotprosjektet. Anbefalingene må ses i sammenheng med funn og analyser i kapittel 3-6. Ulike modeller har fordeler og svakheter – ingen er optimale, og deres suksess er svært avhengig av kontekst. Med andre ord er det ikke kun modellenes utforming som påvirker bosettingsarbeidet, men også hvordan den enkelte modell fungerer i den gitte konteksten. Det er sentrale målet må være at den valgte modellen sikrer rask bosetting av *alle* enslige mindreårige, og at modellen sikrer at alle enslige mindreårige får et godt tilbud i kommunen de bosettes i. Våre tilrådinger baserer seg på argumentet om at bosettingsmodellen må være *robust*. Norske myndigheter er avhengige av å ha et system som er fleksibelt nok til å takle store svingninger i ankomster og bosettingsbehov.

7.1 Bosettingsmodell

Vi anbefaler en videreføring av dagens bosettingsmodell med forbedringer og innslag av elementer fra direktebosetting (jamfør modell 3 og 4 i kapittel 6.12). Dagens modell fungerer i utgangspunktet godt, og med innføringen av nye saksbehandlingsrutiner i UDI har måloppnåelsen tilknyttet rask bosetting blitt klart bedre. Gjennom en forbedring av tilbudet i mottakssystemet (jamfør Lidén mfl. 2013) og et fortsatt fokus på raske prosesser før og etter vedtak, mener vi dagens modell har det største potensialet til å takle svingninger i asylankomster og bosettingsbehov.

Pilotprosjektets modell har klare fordeler: en fjerner enslige mindreåriges opphold i ordinære mottak og hindrer dermed en ekstra flytting, en sikrer tidlig tilbud fra et kommunalt tjenesteapparat, og en legger til rette for raskt oppstart av integreringsprosesser. Når vi likevel ikke ønsker å anbefale modellen fra pilotprosjektet, er dette basert på store usikkerhetsmomenter tilknyttet hvordan plassering direkte fra transitmottak vil fungere som nasjonal modell. Dette handler særlig om *samarbeid* og *tidsbruk*.

Erfaringer fra pilotprosjektet har vist at direkteflytting krever et svært tett samarbeid mellom de involverte instansene, noe vi ikke anser å være realistisk å få til dersom modellen skal omfatte *alle* enslige mindreårige. Pilotprosjektet viste helt klart tendenser til et sårbart samarbeid med mye ansvar fordelt på få hender. Dersom hele gruppen enslige mindreårige i alderen 15-18 år skal innlemmes i en slik modell, vil ressursbehovet i både UDI og IMDi øke betraktelig. Vi er usikre på hvorvidt det er hensiktsmessig å gå inn i en såpass krevende omorganiseringsprosess når konsekvensene av en ny modell er såpass usikre.

Det er videre usikkert hvorvidt en vil klare å gjennomføre tilstrekkelig effektive prosesser som sikrer kort botid i transittmottak. Har UDI og IMDi mulighet til å innhente tilstrekkelig informasjon om alle enslige mindreårige i løpet av noen uker på transittmottak? Klarer en å finne bosettingskommune til alle i løpet av så kort tid, og vil kommunene ha mulighet til å sette opp et godt bo- og omsorgstilbud på noen uker? Vil IMDi kunne inngå rask avtale med kommuner i tilfeller der det er snakk om enslige mindreårige med særskilte behov? Vurderinger fra involverte i systemet og tidligere erfaringer tilsier at dette er høyst usikkert. Samlet ser vi at pilotprosjektets modell vil være lite bærekraftig som nasjonal modell – særlig i perioder med økte ankomster og økt bosettingsbehov.

Uavhengig av om myndighetene går inn for en videreføring av dagens modell eller ønsker å innføre direkteflytting fra transittmottak, er det flere elementer fra pilotprosjektet som bør tas med videre. Vi mener at direktebosetting bør tilstrebes i alle tilfeller det lar seg gjennomføre raskt nok. Avtalene mellom IMDi og den enkelte kommune, med planer for periodevis bosetting og bosettingsuker var et viktig verktøy for å planlegge bosettingsarbeidet og ga forutsigbarhet for både stat og kommune. Vi mener IMDi bør inngå denne typen samarbeidsavtaler med alle bosettingskommuner. Videre ser vi at det tette samarbeidet mellom Barnefaglig enhet i Asylavdelingen, Regionkontor Oslo i Region- og mottaksavdelingen i UDI og IMDi Vest har vært svært positivt, og instansene bør søke å videreutvikle dette samarbeidet i bosettingsarbeidet.

Behovet for rask bosetting har aktualisert diskusjonen om kommuners selvråderett bør reduseres og bosetting skal gjøres til en obligatorisk kommunal oppgave. Selv om kommunene i utgangspunktet ikke kan ta forbehold om hvilke grupper de skal bosette, har det som nevnt utviklet seg en uheldig praksis i flere IMDi-regioner, med «forhandlinger» om enkeltpersoner (Thorshaug mfl. 2013). Vi ser det som viktig å beholde det frivillige aspektet i bosettingsmodellen, men at den nevnte praksisen med «forhandlinger» må fjernes. Det ligger et klart potensial for et mer effektivt bosettingsarbeid, som ikke går utover målet om god bosetting og som fortsatt ivaretar kommunenes frivillighet i arbeidet. En god start kan være tettere dialog og samarbeidsavtaler hvor det gis rom for langsiktig planlegging og utvikling av rutiner som gir en enhetlig arbeidsmetode og felles mål for bosettingsarbeidet. Kommuner må se bosetting av flyktninger som en permanent ansvarsoppgave på lik linje med øvrige oppgaver, og være villige til å ta imot bosettingsklare – uavhengig av den enkeltes ressursbehov. Samtidig må det fra statlig hold tilrettelegges for rask bosetting gjennom gode tilskuddsordninger knyttet til både integreringsarbeid, kommunale tjenester og boligfremskaffelse.

7.2 Mottakssystem

Gjennom dagens bosettingsmodell får enslige mindreårige asylsøkere et tilpasset tilbud, samtidig som de blir skjermet fra øvrige beboere ved asylmottakene. Mottakene har god kompetanse på mottak av beboere som er nye i Norge og gjennomføring av rutiner tilknyttet dette. De små enhetene for enslige mindreårige i ordinære mottak gjør arbeidet oversiktlig og legger til rette for observasjon av hvordan den enkelte fungerer sosialt og med daglige rutiner. Flere av mottakene har opparbeidet god kompetanse på oppfølging, opplæring, omsorg og hverdagsmestring.

Vi mener det er viktig at Lidén mfl. (2013) sine anbefalinger om betingelser for botilbudet til enslige mindreårige i aldersgruppen 15-18 år følges opp av ansvarlige departement og direktorater. Forbedrede betingelser må imidlertid gjelde *både* ordinære mottak og transittmottak. Pilotprosjektet har aktualisert en mulig utvikling av transittmottakene, med økt behov for bemanning, kompetanseutvikling og aktivitets-tilbud. Vi ser særlig behov for å innlemme et skoletilbud i regi av vertskommunene på transittmottakene, hvor ungdommene kan gis norskopplæring og opplæring i visse fag, tilpasset bakgrunn og nivå.

I dagens situasjon hvor 90 prosent blir bosatt innen tre måneder⁴⁹ vil et opphold i ordinære mottak kunne være en mulig løsning. Dette forutsetter at premissene for et forsvarlig tilbud følges opp. Rask saksbehandling med påfølgende rask bosetting etter innvilget oppholdstillatelse bør ha høyeste prioritet for norske myndigheter, også i perioder med økte ankomster. Dette fordrer både et effektivt system hos utlendingsmyndighetene og et godt utbygget bo- og omsorgstilbud i bosettingskommunene. Om en klarer å sikre dette vil perioden før bosetting være av midlertidig karakter for et flertall av de enslige mindreårige. Den største utfordringen nå er personer som får avslag, men som ikke kan returneres (Lidén mfl. 2013). For denne gruppen er ikke tilbudet i ordinære mottak tilstrekkelig, og det bør jobbes for å utvikle bedre løsninger.

7.3 Bosettingsprosess

Uavhengig av hvilken bosettingsmodell det satses på, fører den raske saksbehandlingen i UDI til at en må sikre at alle systemer klarer å følge opp med tilsvarende effektive prosesser. I NOU 2011:14 *Bedre integrering* understrekes det at tiltakskjeden aldri er sterkere enn det svakeste leddet, og at en derfor må ivareta helheten «fra a til å». Overført til bosettingsprosessen blir det nødvendig å foreta en vurdering av *hele* prosessen, hvor erfaringer fra omleggingen i UDIs saksbehandlingssystem tas inn i arbeidet til IMDi og kommunene.

⁴⁹ Statistikk innhentet fra IMDi. Se <http://www.imdi.no/no/Bosetting/Bosettingsrapporter/>.

Tidligere studier av tidsbruken i bosettingsarbeidet har tydelig vist at både IMDi og kommuner har et forbedringspotensial for å effektivisere sine rutiner ved bosetting (Friberg og Lund 2006; Ibenholt og Bakli 2009; Thorshaug mfl. 2013). Noen faktorer kan knyttes til interne arbeidsmetoder og rutiner som hver for seg, direkte eller indirekte, påvirker tidsbruken i bosettingsprosessen. Det største effektiviseringspotensialet ligger nok likevel ikke i hver enkelt instans, men i å sikre bedre samarbeid, kommunikasjon og informasjonsflyt *mellom* instansene som jobber med bosetting. Dette gjelder både mellom statlige instanser, mellom kommunale enheter og mellom stat og kommune. Mangel på klare rutiner fører til ulik og tilfeldig praksis og i mange tilfeller unødvendige forsinkelser.

Den nødvendige koblingen mellom flyktningfaglig og barnefaglig kompetanse har blitt svært tydelig gjennom pilotprosjektet. I mange kommuner jobbes det etter hvert tverrfaglig godt for å sikre at enslige mindreårige gis den omsorg de har behov for ut fra sin spesielle situasjon. Vi ser at det er behov for økt samarbeid mellom statlige instanser for å sikre et flyktningfaglig og barnefaglig perspektiv også på dette nivået – nærmere bestemt er det behov for et tettere samarbeid mellom Bufdir/Bufetat og IMDi i det bosettingsforberedende arbeidet med fokus på erfarings- og kompetanseoverføring. Kommunene mener det statlige barnevernet må få en tydeligere rolle hvor ansvarsområdene på feltet klargjøres. Dette handler blant annet om deres tilbud til det kommunale barnevernet, herunder veiledning og særskilte tiltak.

Vi ser det som viktig at informasjonsoverføringen forbedres og i større grad settes i system. Det må utvikles gode kartleggingsverktøy til bruk i både mottak og kommuner. Dette bør skje i et samarbeid mellom UDI, mottak og kommuner. Transittmottakene må sikre at all relevant informasjon om ungdommene skriftliggjøres og gjøres tilgjengelig for kommunene. Det bør tas en diskusjon på hvor mye og hvilken kartlegging som er nødvendig og hva som er mulig i løpet av oppholdet på transittmottak. En bør i den sammenheng sikre tydeligere fordeling av kartleggingsansvar mellom transittmottak, ordinære mottak og kommuner.

Det er videre behov for en gjennomgang av hvilken informasjon som er taushetsbelagt i forbindelse med asylsøknader. Det bør gis tydeligere retningslinjer til informasjonsoverføring mellom utlendingsmyndigheter, asylmottak og kommuner. Kommuner må gis informasjon om mulighetene tilknyttet bruk av undersøkelsessaker, og innsyn i asylsaker etter samtykke fra enslige mindreårige. Bekymringsmeldinger bør sendes videre til barnevernet fra asylavdelingen/barnefaglig enhet i UDI.

7.4 Etter bosetting

Gjennom pilotprosjektet har vi sett at enslige mindreårige får ulikt tilbud avhengig av hvilken kommune de bosettes i. Dette gjelder både botilbud, oppfølging, helse- og

aktivitetstilbud, fritidstilbud og skoletilbud. Det er behov for en tydeliggjøring av retningslinjene tilknyttet hvilket tilbud som skal være på plass i kommunene ved bosetting og hvilken oppfølging de er pliktige til å gi. Vi mener det bør utarbeides kunnskapsbaserte retningslinjer og veiledere tilknyttet både det generelle kommunale tilbudet til enslige mindreårige og bofellesskap for enslige mindreårige. Dette vil gi nasjonal likhet og like muligheter til alle enslige mindreårige, noe som bør være et mål i bosettingsarbeidet tilknyttet gruppen.

Retningslinjene for bofellesskap bør omfatte både bemanningstetthet og kompetanse hos personalet og krav til innhold i botiltaket (krav til skoletilbud, aktiviteter, kartlegging, omsorg og så videre). Det bør i tillegg innføres tilsynsordning for kommunale bofellesskap, slik at man sikrer at et godt nok tilbud blir ivarettatt. Vi mener dette tilsynsansvaret kan legges til fylkesmannen, som allerede fører tilsyn med barnevernvirksomheten i den enkelte kommune. En tydeliggjøring av ansvar bør sees opp mot økonomiske konsekvenser og det må sikres at nye kommunale oppgaver følges opp med økonomiske ressurser.

Det er også behov for en lovendring som konkretiserer barnevernets ansvar på dette området, da barnevernets ansvar tilknyttet enslige mindreårige per i dag er for lite definert. På kort sikt kan dette løses med et tydelig rundskriv og retningslinjer til kommunene på området. En tydeliggjøring av lovverk og ansvar vil kunne gjøre kommunene sikrere i vurderingene, sikre enslige mindreårige et godt tilbud og gi mer nasjonal likhet.

Et annet område hvor det bør skje en tydeliggjøring av rettigheter og plikter er skoletilbudet til enslige mindreårige, hvor vi også ser at det er store variasjoner. Kommunene må sikre rask oppstart av skoletilbud, og om nødvendig bør krav tilknyttet personnummer for registrering ved skoletilbud fjernes. Det er viktig å sikre at alle enslige mindreårige får et godt opplæringstilbud som er individuelt tilrettelagt ut fra kunnskapsnivå og forutsetninger for læring. Det bør jobbes mer målrettet mot å få enslige mindreårige inn i videregående skole så raskt dette er hensiktsmessig, og det er behov for at det tenkes alternative løsninger og stor grad av tilrettelegging i denne overgangen.

Skolen er også en av de viktigste arenaene for sosialisering og integrering, og det bør i kommunene jobbes mer med å skape felles møteplasser mellom enslige mindreårige og jevnaldrende, både i skolesammenheng og på fritiden. På tross av at nettopp raskere integrering har vært et av målene i pilotprosjektet, har dette vært et punkt det har vært jobbet lite målrettet med. Vi anbefaler at integrering som tema i større grad settes på dagsorden fra både kommunenes og IMDIs side, og at man legger til rette for erfaringsoverføring mellom kommunene på dette området. En del kommuner har tiltak som de lykkes godt med, og det er viktig at slike erfaringer blir videreformidlet

Referanser

Andersson, M. (1994). *Det er ingen som kjenner meg. Unge enslige flyktninger i eksil*. IMER, Universitetet i Bergen.

Archambault, J. (2010). *Refugee Children, Citizenship and the Best Interests of the Child. Experiencing Settlement as New Citizens in Norway*. Doktorgradsavhandling, NTNU, Trondheim.

Baklien, B. (1995). «Evalueringsforskeren mellom barken og veden». Tidsskrift for samfunnsforskning, 26: 457–475.

Beregningsutvalget (2012). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslig mindreårige flyktninger i 2011*. Beregningsutvalgets sluttrapport 2012.

Berg, B. (1990). *Asylmottak – et sted å være eller et sted å lære?* SINTEF IFIM, Trondheim.

Berg, B. (2010). *Eksilets stoppesteder. Fra flukt og eksil til integrering og transnasjonale liv*. NTNU, Trondheim.

Berg, B., Sveaass, N. m.fl. (2005). «*Det hainnle om å leve...*». Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. SINTEF IFIM, Trondheim.

Bhabha, J. og Finch, N. (2006). *Seeking asylum alone. United Kingdom*. Child Migration Research Network, Sussex.

Brandtzæg, B. A., Heian, M. T., Håkonsen, L., Lunder, T. E., Løyland, K. og Møller, G. (2006). *Evaluering av integreringstilskuddet: Flyktningenes rammetilskudd*. Telemarksforskning, Bø.

Brekke, J. P. (2001). *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Brekke, J. P. (2004). *While we are waiting*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Brendler-Lindquist, M. og Hjern, A. (2010). *Reception of asylum seeking and refugee children in the Nordic countries – the Swedish report*. Nordic Network for Research on Refugee Children.

Econ (2007). *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene. Utgiftskartlegging og vurdering av kvalitet*. Econ, Oslo.

Eide, K. og Broch, T. (2010). *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. RBUP, region øst og sør.

Engebrigtsen, A. (2002). *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn... Et transnasjonalt perspektiv på enslige, mindreårige flyktninger*. NOVA, Oslo.

European Migration Network (2010). *Unaccompanied Minors – an EU comparative study*. European Migration Network, Brussel.

Finne, H., Levin, M. og Nilssen, T. (1995). "Trailing Research. A Model for Useful Program Evaluation". *Evaluation*, 1(1): 11–31.

Flatebø, R. (1990). *Norske kommuners møte med enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere*. Kommunaldepartementet, Oslo.

Friberg, J. H. og Lund, M. (2006). *Mot en raskere og mer stabil besetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Fafo, Oslo.

Hjelde, K. (2003). *Diversity, liminality and silence. Integrating young unaccompanied refugees in Oslo*. Doktoravhandling. Universitetet i Oslo, Oslo.

Huemer, J. mfl. (2009). "Mental health issues in unaccompanied refugee minors". *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 3(13). Lastet ned 6. april 2011.
<http://www.capmh.com/content/3/1/13>.

Ibenholt, T. og Bakli, O. (2009). *Bosetting av flyktninger*. Devoteam daVinci, Oslo.

Knudsen, J. C. (1984). *Vårt samfunn og flyktningene*. Statens flyktningesekretariat, Oslo.

Knudsen, J. C. (1986). *Flyktninger og livsløp*. Statens flyktningesekretariat, Oslo.

Knudsen, J. C. (2005). *Capricious Worlds: Vietnamese Life Journeys*. LIT. Verlag, Münster.

Kohli, R. (2007). *Social work with unaccompanied asylum seeking children*. Palgrave, USA.

Kvello, Ø. (2010). *Barn i risiko. Skadelige omsorgssituasjoner*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.

Lauritsen, K. og Berg, B. (1999). *Mellom håp og lengsel. Levekår i asylmottak*. SINTEF IFIM, Trondheim.

Lauritsen, K., Berg, B. og Dalby, H. (2002). *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer. Kommunenes arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. SINTEF IFIM, Trondheim.

Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A. C. E. og Wærdahl, R. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Lindøe, P. H., Mikkelsen, A. og Olsen, O. E. (2002). «Fallgruver i følgeforskning». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2: 191-217.

Migrationsverket (2012). *Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar*. Lastet ned 12. mars 2013.

http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004286/ensamkommandebarn_sv.pdf

NOU 2010:7 (2010). *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*. Departementenes servicesenter, Oslo.

NOU 2011:10 (2011). *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. Departementenes servicesenter, Oslo.

NOU 2011:14 (2011). *Bedre Integrering. Mål, strategier og tiltak*. Departementenes servicesenter, Oslo.

Oppedal, B., Seglem, K. B. og Jensen, L. (2009). *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*. Folkehelseinstituttet, Oslo.

Paulsen, V., Thorshaug, K., Haugen, M. P. og Berg, B. (2012). *Flyktningguiden som døråpner. Nasjonal evaluering av Flyktningguiden i Røde Kors*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Riksrevisjonen, Oslo.

Rädda Barnen (2008). *Hur har det gått? Ensamkommande barn – mottagandet sedan kommunerna tagit över boende och omvårdnad*. Rädda Barnen, Stockholm.

Seland, I. og Lidén, H. (2011). *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Slavnic, Z. (2000). *Existens och temporalitet. Om det samtida flyktningskapets kompleksitet*. Umeå University, Umeå.

Solheim, J. (1990). *Her har du ditt liv. Asylsøker-mottaket som sosialt system*. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

Stortingsmelding nr. 27 (2011-2012). *Barn på flukt*. Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo.

Svendsen, S., Thorshaug, K. og Berg, B. (2010). *Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger. Erfaringer fra to bykommuner*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Thorshaug, K., Svendsen, S., Paulsen, V. og Berg, B. (2010). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Thorshaug, K., Paulsen, V. og Berg, B. (2013). *Tidsbruken i bosettingsarbeidet. En studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Ulset, G. (2009). *Ungdoms fritid ved opphold i barneverninstitusjon- Fritid! Tid fri?* Rapport nr. 15, Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge, NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

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., Thorshaug, K., Molden, T. og Berg, B. i samarbeid med Kjærre, H. (2010). *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Wendelborg, C., Paulsen, V., Røe, M., Valenta, M. og Skaalvik, E. (2012). *Analyse av Elevundersøkelsen 2012*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

ISBN 978-82-7570-323-9 (trykk)
ISBN 978-82-7570-324-6 (web)

Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim
Norway

Tel: 73 59 63 00
Web: www.samforsk.no

 NTNU
Samfunnsforskning AS