

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2020:1

Fra bosetting til voksenliv

Den kommunale tjenestekjeden
for enslige mindreårige
flyktninger

Hilde Lidén, Berit Aasen, Marie Louise Seeberg og
Anne Balke Staver

© Institutt for samfunnsforskning 2020
Rapport 2020:1

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (trykk): 978-82-7763-660-3
ISBN (digital): 978-82-7763-661-0
ISSN (trykk): 0333-3671
ISSN (digital): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	11
Kapittel 1 Fra bosetting til voksenliv	17
Studiens hensikt og innretning	18
Eksisterende kunnskap	19
Kommunenes tjenestekjede	21
Rapportens oppbygning	26
Kapittel 2 Metodisk tilnærming	28
Fire delstudier	28
Kapittel 3 Ungdommene	34
Tall og fakta	35
«Ingen skulle se det jeg har sett»	37
Alt er vanskelig i begynnelsen – mottakstid	39
Bosatt – tre eksempler	41
Kapittel 4 Bosettingsforberedelser	46
Prosessvurdering av informasjonsflyt i bosettingsfasen	47
Vurderinger av informasjonskvaliteten	48
Prosess: en formidlingskjede med mange ledd og svake punkter	49
Prosess: digitalisering av informasjonsflyt i bosettingsprosessen: noen svar og noen nye utfordringer	52
Regulering av kartleggingsarbeidet med enslige mindreårige	56
Kompetanse og forventninger	59
Selektiv informasjonsformidling?	61
Diskusjon: «matching», behov og medvirkning	62
Oppsummering	66
Kapittel 5 Forankring og finansiering	68
Forankring av bosettingsarbeidet	68
Kommunenes finansiering av tjenestekjeden	71
Oppsummering	76
Kapittel 6 Botiltak som hjem	78
Typer botiltak i kommunene	79

Fosterhjem for de yngste	82
Bofellesskap som hjem	84
Direkteplassering på hybel/bokollektiv	88
Hverdagskunnskap	89
Kulturelle rettigheter	90
Økonomistyring	91
Sosial tilhørighet	94
Medvirkning	95
Oppsummering	96
Kapittel 7 Overgang til voksenliv	99
Kommunenes strategi for overganger	100
«Greit for meg» – ungdommers erfaringer med overganger	108
Overgang som familiegjenforening	115
Snublesteiner på vei mot voksenlivet.	116
Oppsummerende – overganger til økt selvstendighet	119
Kapittel 8 Skoletilbudet	121
Opplæring før og i overgangen til bosettingskommune.	125
Utforming av skoletilbud i kommunene	128
Elever under 16 år – nærskole eller sentralisert mottakstilbud?	128
Elever over 16 år – fra voksenopplæring til kombinasjonsklasser	129
Ungdommer om opplæringen	134
Lærernes kompetanse	135
Finansiering og forutsigbarhet	137
Samarbeid og supplerende tilbud.	137
Leksehjelp og pedagogisk-psykologisk tjeneste	138
Samarbeid med botiltakene	138
Utdanningens rolle i overgang til voksenliv	139
Kapittel 9 Vergenes innsats	141
Vergerollen i bosettingsfasen	142
Verge for bosatte barn.	145
Spenninger i utforming av vergerollen	147
Innspill til hvordan vergearbeidet kan styrkes	152
Kapittel 10 Tjenestekjeden – samarbeid og styrket innsats	159
Samarbeid innenfor tjenestekjeden	159
Tjenestetilbudets forbedringspotensial	163
Kapittel 11 Konklusjon og anbefalinger	168
Kunnskapsbehov	178
Våre anbefalinger	179
Litteratur	183

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Vi vil først og fremst takke informantene våre. Vi har intervjuet ungdommer som har kommet til landet som enslige mindreårige. De har villig fortalt om hverdagen sin og tanker om fortid og framtid. Dette har gitt oss mye å tenke over. Vi har også intervjuet ledere og ansatte i botiltak og oppfølging av enslige mindreårige når de flytter for seg selv. Ansvarlige for bosettingen av enslige mindreårige i kommunene har bidratt med sine erfaringer gjennom en kartleggingsundersøkelse. Dette har gitt god og viktig kunnskap om rammebetingelsene og hverdagslivet til denne gruppen ungdommer. Takk!

Vi vil også takke ledere og ansatte ved undervisningstilbudene i de fire kommunene vi har besøkt. En stor takk også til verger til enslige mindreårige som har stilt opp til intervju eller har svart på en kartleggingsundersøkelse. Dette har gitt nyttig innsikt. Både Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har stilt opp til intervjuer og formidlet statistikk og faktakunnskap under arbeidet med rapporten. Vi fikk også uvurderlig hjelp fra Fylkesmannen i Oslo og Viken og fra andre fylkesmenn i forbindelse med vergeundersøkelsen.

Stor takk til Rusan Gungor som bisto i deler av studien som vitenskapelig assistent. Vår kvalitetssikrer ved Institutt for samfunnsforskning, Anne Skevik Grødem, har kommentert arbeidet, takk for skarpt blick! Også våre kontakter i IMDi har gitt verdifulle innspill i prosessen mot ferdigstilling av arbeidet.

Hilde Lidén Berit Aasen Marie Louise Seeberg Anne Balke Staver

Oslo, 10.12 2019

Sammendrag

Forfattere	Hilde Lidén, Berit Aasen, Marie Louise Seeberg og Anne Balke Staver
Tittel	Fra bosetting til voksenliv. Den kommunale tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger
Sammendrag	Bosetting av enslige mindreårige innebærer et kommunalt ansvar for å vurdere og å tilby omsorg og oppfølging. Denne rapporten tar for seg kommunenes tjenestekjede og innsats ved bosetting og ved overgangen til at ungdommene selv skal klare seg ved avsluttet oppfølging. I perioden 2014 til i dag har det blitt bosatt 3850 enslige mindreårige flyktninger i norske kommuner.

Kommunene får statlige tilskudd inkludert stykkprisfinansiering for hver enslig mindreårig flyktning i inntil fem år eller til de er fylt tjuer år. Kommunene velger selv hvilke ordninger de har for å ivareta bosettingsoppgavet.

Forskningsprosjektet har bestått av fire delstudier, en studie av det bosettingsforberedende arbeidet, en studie av bosetting og botiltak, en skolestudie og en vergeundersøkelse. Vi har også undersøkt hvordan kommunene forankrer bosettingsarbeidet administrativt, finansieringsordningens betydning for botiltak, enslige mindreåriges overgang til å bli myndige og til å avslutte kommunenes oppfølging, og samarbeidet innad i tjenestekjeden.

Det bosettingsforberedende arbeidet

Den første studien undersøker informasjonsflyten i den bosettingsforberedende fasen. Vi har særlig vurdert kartlegging, informasjonsoverføring og medvirkning. Kartlegging av enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er lovregulert, mens kartlegging av dem mellom 15 og 18 år er styrt gjennom Utlendingsdirektoratets rundskriv og veiledere. Kartleggingen av de yngste er mer faglig solid, mens den varierer i større grad for den eldre aldersgruppen. Informasjonsflyten har blitt påvirket av omorganisering og innføring av nytt saksbehandlingssystem i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Kommunene uttrykker behov for mer omfattende informasjon og vurderinger enn det som er tilgjengelig for dem gjennom IMDi-nett og behov for å gå i dialog med IMDi om bosetting. En tolkning av funnene er at digitaliseringen har hatt som bieffekt at kommunene oppfatter relasjonen mellom dem og sentralmyndighetene som mindre likeverdig enn tidligere. Vi finner også at det er noe ulike oppfatninger av hva som er det viktigste å ta hensyn til når det gjøres vedtak om bosetting – at bosettingen skjer raskt, at den som bosettes, passer inn i kommunenes botiltak, at barnets behov blir ivaretatt. Et siste spørsmål er hvordan barnets medvirkning skal ivaretas i denne prosessen.

Kommunal forankring og finansiering

I studien av hvilken etat og enhet som har ansvar for bosetting og botiltak i kommunen, finner vi at nær halvparten sier dette ligger under barnevernet, og som nummer to kommer flyktningtjenesten. Det er en klar trend i retning av å flytte ansvaret for bosetting vekk fra barnevernet og til andre etater i kommunen. Dagens finansieringsordning slår ulikt ut for kommunen når det gjelder kostnadene knyttet til botiltak. Vel en tredjedel av kommunene i vår undersøkelse mener at den nye ordningen dekker utgiftene, mens litt under en tredjedel mener at den ikke gjør det. Endringene i finansieringsordning skjedde samtidig med at det ble en sterk reduksjon av mindreårige som skulle bosettes. Gjennomsnittsalderen på de bosatte har gått opp, og flere er på vei inn i voksenlivet og forlater bofellesskapene. De aldersavhengige tilskuddsnivåene der kommunene får høyere sats for den yngste aldersgruppen, har fått støtte i tidligere studier, men våre eksempelkommuner opplever dette som feil differensiering, fordi de mener at utgiftene knyttet til de mindreårige blir større jo eldre de blir.

Botiltak og overgang til voksenliv

Gjennom botiltakene i eksempelkommunene har vi undersøkt botiltakene ut fra hvordan de ivaretar enslige mindreåriges behov for et hjem og for forankring, relasjonsbygging, læring og medbestemmelse. Vi har løftet fram særlig to områder for videre innsats for å styrke botiltakene i kommunene. Det ene gjelder en mer systematisk tilnærming til de ulike formene for læring som foregår med utgangspunkt i botiltakene, og som legger grunnlaget for å skulle klare seg på egen hånd og delta i samfunnet. Det andre forholdet er strukturer for medvirkning, både i form av den daglige innflytelsen i botiltak som hjem og i form av praksiser som sikrer dem medvirkning i viktige administrative avgjørelser som angår dem. Slike strukturer er godt utviklet i enkelte kommuner, men er lite utviklet i andre. Kommunene er i dag ikke pålagt å ha tilsyn med botiltak. Dette er også et forhold som må ivaretas.

Vi finner at de enslige mindreårige flyktningene har liten kontakt med norske jevnaldrende og lite sosialt nettverk ut til andre i lokalsamfunnet. Både respondentene i kartleggingsstudiene og informantene fra eksempelkommunene peker på at det å bidra til at de enslige mindreårige flyktningene får bedre sosialt nettverk, er en av hovedutfordringene i bosettings- og integreringsarbeidet, og at det må settes inn en større innsats for å lykkes med dette.

I de fleste land er ungdommers overgang til voksenlivet et familieanliggende, der familiens medvirkning og ressurser er vesentlig for når ungdommen flytter ut, og hvor den flytter. I de nordiske velferdsstatene er det innført mange offentlige ordninger som gjør at ungdom kan flytte for seg selv når de starter på høyere utdanning. Slike offentlige ordninger er viktige også for enslige flyktninger som skal etablere seg. Vi har undersøkt erfaringene ungdommene har med tiden da oppfølgingen de får fra kommunen, reduseres og blir avvirket. Vi finner at endringer i botiltak ikke nødvendigvis skjer når de blir 18 år, men i perioden før de er 20 år. En del kommuner bruker imidlertid 18 år som milepæl og som en anledning til å endre tiltaket, og da til at de flytter på en hybel. Hvor lenge den mindreårige har vært bosatt, vil ha betydning for hvor forberedt vedkommende er til å flytte

for seg selv. Selve overgangen til å bo alene beskriver mange som stor; de sover dårlig og opplever ensomhet. I tillegg til praktiske og relasjonelle forhold er det viktige ferdigheter og systemkunnskap som må være på plass for å klare seg på egen hånd. God språkbeherskelse er også avgjørende før de flytter for seg selv. Mange, men ikke alle, ungdommer opplever det økonomiske ansvaret som utfordrende. Viktige suksessfaktorer er nære vennskap og stabile voksenrelasjoner, opparbeidet hverdagsmestring, økonomiferdigheter, sosialt nettverk og tro på at utdanningen vil lykkes. Verger trekker fram behovet for å utvide perioden ungdommene har verge, til de er 20 år. Mange ungdommer står da fortsatt i kompliserte prosesser for å søke fornyelse av oppholdstillatelse eller statsborgerskap.

Skole og utdanning

Skole og opplæring er av avgjørende betydning både for den sosiale integreringen her og nå og for at unge flyktninger skal komme seg videre i utdanning og jobb. Vi har sett nærmere på opplæringssituasjonen for enslige mindreårige flyktninger i ulike aldre i fire eksempelkommuner. Vi finner også en spenning mellom ungdommenes ønske om rask progresjon og de voksnes, lærernes, bofellesskapenes og karriereveiledernes vurderinger av hva som må være på plass for at den enkelte skal kunne fullføre utdanningsløpet. En del opplevde også at hverdagen ga lite praktisk språktrening, og dette gjør at både språklæring og fagtilegnelse går langsomt. Det kom også fram behov for samarbeid på mer overordnet nivå for å se på alternative løsninger om særlige utfordringer som fravær, tilpasset opplæring og det å utvikle tiltak i skolene som kan støtte opp om elevenes utdanning. Slikt samarbeid oppleves vanskelig å få til fordi det er snakk om mange aktører på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Vi ser også behov for å styrke alternative utdanningsforløp som kan gi andre veier inn i arbeidslivet for de ungdommene som har lite skolebakgrunn og står i fare for å droppe ut av grunnskole eller videregående skole.

Vergenes innsats

Barn som kommer alene til Norge og søker om beskyttelse (asyl), har rett til å få oppnevnt en representant i Norge som bistår den mindreårige så lenge vedkommende er i asylprosessen. Etter at et barn har fått innvilget opphold, får det oppnevnt en verge som i tillegg til å bistå i juridiske saker skal tilse at barnet får passende omsorg, bosted, utdanning, språklig støtte og helsestell. Fylkesmannen i det fylket barnet bor, har ansvar for å oppnevne verge for barnet.

Vergeoppdraget er sammensatt og utfordrende. Verger utformer verge-rollen ulikt. Vi kan grovt skille mellom verger som er tett på vergebarnet, og verger som har kontakt sjeldnere, og da av en mer forretningsmessig art. Både verger og kommuner uttrykker verdien i at vergeoppdraget ivaretas som frivillig innsats der kvaliteten ligger i motivasjonen om å gjøre en innsats for barn og unge i en sårbar situasjon. Likeledes mener både vergene og kommunene at det er stort behov for at vergenes mandat blir gjort bedre kjent blant kommunens tjenesteytere. Vi finner en reell uenighet blant verger og mellom verger og fylkesmennene om hvordan mandatet kan og skal utføres. Den videre veien, slik vi ser det, er å videreutvikle en bred og felles forståelse for hva vergearbeidet innebærer, og å sette av nok

ressurser til kompetansebygging. Innsatsen må verdsettes, men det er også vesentlig at det blir innført rutiner for tilsyn og kontroll.

Tjenestekjeden og samarbeid

Kommunens innsats overfor enslige mindreårige flyktninger er ikke bare avhengig av hver enkelt tjenesteyters innsats, men også av hvordan de koordinerer tjenestene sine. Samarbeidet foregår både gjennom ulike samarbeidsfora på leder- eller tiltaksnivå og som mer uformelt samarbeid om enkeltbarn eller kontakter mellom instanser. Halvparten av kommunene har iverksatt ansvarsgruppe rundt det enkelte barnet, der saksbehandler i barnevernet, leder av bofellesskap eller oppfølgingsteam, kontaktlærer og eventuelt helsetjeneste har jevnlig møter sammen med ungdommen for å evaluere oppfølging og drøfte nye behov. Når representantene for kommunene vurderer dagens tjenestetilbud, er det det psykiske tjenestetilbudet som kommer dårligst ut. Bare én av ti vurderer dette tilbudet som godt. Mange kommuner mener at kompetansebygging er et viktig område for å bedre tjenestetilbudet. Andre viktige innsatsområder er å styrke skoletilbudet og helsetilbudet, å legge til rette for økt medvirkning og å gi ungdommene bedre jobbmuligheter. Nesten halvparten mener at bedre økonomiske rammevilkår for kommunen kan bidra til bedre tjenester.

Vi ser at egne tilpassede tiltak overfor enslige mindreårige flyktninger er formålstjenlig i mange sammenhenger, men ser også at det er grunn til å vurdere kritisk om tiltak i større grad kan samkjøres og integreres i ordinære ordninger og tiltak for ungdom generelt. Dette gjelder for eksempel skoletilbud, der kombinasjonsklasser på videregående skoler er et eksempel på tiltak som kan motvirke segregering. For barnevernet og dem som arbeider med oppfølging av ungdom, for eksempel i Nav, er det viktig å bygge opp robuste fagteam og videreføre kompetanse i arbeid ved botiltak og ettervern, der hvem som trenger bistand, kan variere over tid.

Emneord

Enslige mindreårige flyktninger, botiltak, ettervern, skole, verger, medvirkning

English summary

Authors Hilde Lidén, Berit Aasen, Marie Louise Seeberg and Anne Balke Staver

Title Resettlement and transition to adulthood
A study of the service chain for unaccompanied minor refugees.

Summary Settlement of unaccompanied minor refugees occurs in a process through which the state, through the Norwegian Directorate for Integration and Diversity (IMDi), sends requests to municipalities to take charge of individual recognized refugees. The municipality is then responsible for assessing needs, considering whether they can meet them, and subsequently offer appropriate care and supervision. This report examines the municipal service chain and the work of municipalities at the point of settlement and at the transition to independence, which marks the end of their supervisory responsibility. Between 2014 and today, about 3850 unaccompanied minors have been settled in Norwegian municipalities.

Municipalities receive state subsidies in the form of unit pricing for each unaccompanied minor refugee until the moment the refugee turns 20 years old. Municipalities choose how to organize service provision in order to attend to their obligations in relation to settlement, and they may opt for different types of living arrangements (e.g. foster homes, group homes, and other supervised living arrangements).

This research project has consisted of four work packages: one addressing settlement preparations, one which involved case studies in four municipalities, a study centered on minors in the context of schooling, and a study of the work of the minors' guardians and representatives. We have also examined how municipalities organize their service provision internally, how the current financing system affects the choice of housing provision, and how cooperation works within the service chain.

The pre-settlement preparatory phase

The first study examines the flow of information in the preparatory phase prior to settlement. We have in particular examined assessments, information transfer, and participation. Individual assessments of unaccompanied minors below the age of 15 are regulated by law, whereas assessments of minors between 15 and 18 are governed by guidelines from the Norwegian Directorate of Immigration. Assessments of the younger minors are perceived by municipalities as being of higher professional quality, whereas the quality is seen to vary more for assessments of the older unaccompanied minors. The flow of information during the preparatory phase has been affected by an internal reorganization and the introduction of a new case management system in IMDi. Municipalities express the need for more comprehensive information and assessment than what is available to them through the IMDinett system, as well as the need for

dialogue about each refugee. One way to interpret the findings is that digitization of the flow of information has had the unintended side effect of altering municipalities' understanding of their relationship with the national government; leading them to perceive the relation as more unequal than before. We also find that there are competing understandings of the most important aspects which must be taken into account during the settlement process. Is it the speed of settlement, the match with the municipal living arrangement, or the needs of the child that should take precedence? And how are these needs understood? A final question concerns the participation of the child in the decision-making process and how that should be ensured.

Municipal organization and financial aspects

In the study of municipalities' internal organization of service provision, we find that near half of municipalities queried have placed the coordinating responsibility with child protective services. The second most common form of organization is for the municipal refugee services to coordinate services for unaccompanied minors alongside those for other refugees. We uncover a trend toward moving the responsibility away from child protective services toward other municipal offices. Today's unit pricing system affects municipalities in different ways with regard to the cost of different types of living arrangements. About a third of municipalities queried consider that the new financing system covers their costs, while just below a third considers that it does not. The changes to the financing scheme, away from a system in which incurred costs were refunded toward today's unit pricing, at the same time as there was a sharp drop in settled minors, due to lower asylum arrivals. The average age of settled minors in a given municipality is therefore increasing, with higher numbers of refugees transitioning into adulthood and leaving their residential care arrangement. The unit pricing system operates with a higher rate for the youngest minors. While this model has gained support in previous studies, the four municipalities examined in depth in this study considers this differentiation by age to be unfortunate, since they contend that costs rise with age.

Living arrangements and the transition to adulthood

By examining the living arrangements for unaccompanied minors in the four municipal case studies, we have investigated how they maintain unaccompanied minor refugees' needs for a home, belonging, relationship building, learning and participation. We have highlighted two specific areas which could be strengthened. On the one hand, we highlight the need for a more systematic approach to the different kinds of learning that take place in these living facilities, which lay the groundwork for independence and participation in society at large. On the other hand, we call for enhanced structures for participation, both in terms of the day-to-day running of the living facility as the refugees' home, and in terms of ensuring their participation in important administrative decisions that affect their lives. While such structures are well developed in some municipalities, they remain underdeveloped in others.

We find that the unaccompanied minor refugees have limited social interactions with their Norwegian peers and narrow social networks with others in their local community. Both survey respondents and interviewees in municipalities point to improving refugees' social networks as a major

challenge in settlement and integration, which they believe must be addressed to a greater extent.

In most countries a young person's transition to adulthood is a family matter, and the participation and resources of the family determine when the young person leaves the family and where they move to. In Nordic welfare states, public services and funding schemes make it possible for young persons to leave home and live independently when entering higher education. Such schemes are important for young refugees who are building their independent lives. We have examined the experiences of young refugees during the period of time in which municipal supervision is reduced and eventually ceases. We have found that changes in living arrangements do not necessarily occur when the refugee turns 18, but rather during the period between age 18 and 20. Some municipalities do however use the age of 18 as a milestone at which the young refugee transitions e.g. from a group home to an independent living arrangement. How much time has passed since settlement will determine how prepared the young person is to live independently. Many of the young refugees describe the transition to living alone as significant, and as leading to loss of sleep and loneliness. In addition to practical and relational aspects, there are important skills and understandings of the welfare and school system that need to be in place before this transition. A good command of the Norwegian language is also key. Many, but not all, of the young persons interviewed find it challenging to be in charge of their own finances. Important criteria for success are close friendships and stable relationships with adults in their lives, good everyday coping skills, financial literacy, social networks, and faith in the possibility of succeeding in their educational path. Guardians of unaccompanied minors address the need to expand the guardianship period until the young persons turn 20. Many of the young persons are still in the middle of complex legal processes with regard to renewal of residence permits or citizenship applications.

Education

Education is of the utmost importance for immediate social integration and also for long-term integration into higher education and the labor market. We have examined the schooling arrangements for unaccompanied minors in different age groups in the municipal case studies. We find a tension between the young refugees' desire for quick progression and the assessments of teachers, career tutors, and staff in their residential arrangements with regard to what needs to be in place for them to successfully complete their education. Some experienced relatively few opportunities to practice their Norwegian in their day-to-day lives, leading to slower acquisition of both linguistic and other skills. The study points to the need for higher-level cooperation in order to find alternative solutions to challenges such as absenteeism and special education, and to develop measures that can support the young refugees' education. Such cooperation is currently perceived as challenging because it involves a number of different actors at the municipal and county level. We also identify a need to strengthen alternative paths to education and training which can provide routes into the labor market for those young refugees who have limited schooling and who are at risk of dropping out of primary or secondary education.

The work of guardians

Children who come to Norway alone and seek protection, have the right to a representative to assist them through the asylum process. When a child is granted a residence permit, a legal guardian will be named. The responsibilities of the guardian extends to legal matters as well as ensuring that the child receives appropriate care, is placed in an adequate living arrangement, and otherwise receives sufficient support in terms of education, language training and health care. The local County Governor is in charge of naming a legal guardian.

The guardianship role is complex and challenging, and guardians carry out their mission in different ways. A simplified distinction can be made between those who have close contact with the child, those that have more sporadic contact, and those who approach it more like a business relationship. Both guardians and municipalities express that the guardianship mission is largely carried out in a spirit of volunteerism where the quality of the work is tied to the motivation to make an effort for young persons in a vulnerable situation. Likewise, both guardians and municipalities consider that there is a significant need to make the mandate of guardians better known among service providers. We find significant disagreement among guardians – and between guardians and the County governors – concerning what this mandate is and how it should be carried out. We consider the path forward is to develop a common understanding of guardianship, and then provide sufficient resources to build skills in order for guardians to carry the mandate out in line with this understanding. The work of guardians needs to be appreciated, but it is also important to introduce routines for supervision and control.

The service chain and cooperation

The work of municipalities vis-à-vis unaccompanied minor refugees depends on the efforts of each service provider, but also on how they coordinate their services. Cooperation occurs not only through different forums at managerial or living arrangement level, but also as informal cooperation concerning individual children, or bilateral contact between services. Half of the municipalities queried in this study have established supervisory groups around the individual child, where the child protective services case worker meets with the head of the residential arrangement or team, school tutor and sometimes a responsibility from health services, as well as the child, in order to evaluate their care and address any new needs. When municipalities queried in this study are asked to assess service provision for unaccompanied minors, they assess mental health services most negatively, with only one in ten responding that they consider this service “good”. Other important areas which could be strengthened are schooling, health services more broadly, increased participation and working toward better opportunities for inclusion in the labor market. Almost half of respondents consider that improved municipal financing would contribute to better services.

We consider that special measures for unaccompanied minor refugees can be appropriate in many contexts, but we also consider that there are reasons to investigate whether measures for this group can be mainstreamed and integrated into ordinary services. This has been raised in

education, where so-called combined classes in high schools are an example of efforts to prevent segregation. We think it is worthwhile also in other contexts to evaluate segregated systems critically.

Index terms

Unaccompanied minors, living arrangements, transition to adulthood, education, guardians

Kapittel 1 Fra bosetting til voksenliv

Denne rapporten tar for seg kommunenes tjenestekjede og innsats ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. I henhold til internasjonale konvensjoner er staten forpliktet til å finne varige løsninger for reetablering som underbygger flyktningers mulighet for å klare seg selv.¹ Vi forstår myndighetenes forpliktelser slik at de har ansvar for å sette i verk gode og passende tiltak som støtter opp under enslige mindreåriges arbeid for å klare seg selv som framtidige borgere. Sentrale spørsmål er hva slags spesifikk støtte enslige mindreårige flyktninger trenger for å greie seg videre på egen hånd, og hva slags eventuelle barrierer de møter.

Bosetting av enslige mindreårige innebærer et kommunalt ansvar for å vurdere og å tilby omsorg og oppfølging. Kommunene skal dessuten gi tilgang til institusjoner og velferdstjenester som helsetjenesten og skoletilbudet, og mulighet for å etablere nære relasjoner og sosialt nettverk. Samarbeid mellom ulike instanser er vesentlig for individuell oppfølging, både i bosettingsfasen og i overganger som skjer under oppfølging i kommunene.

To grunnleggende forhold har hatt betydning for kommunenes bosettingsarbeid de senere årene. Det første forholdet gjelder de økonomiske insentivene for å bosette enslige mindreårige flyktninger. Kommunene får statlige tilskudd, og vilkårene for disse støtteordningene bestemmer kommunenes rammevilkår for å bosette og tilby de aktuelle tjenestene. Kommunene velger selv hvilke ordninger og innretninger de har for å ivareta bosettingsoppdraget. Finansieringsordningen har vært i endring i senere tid. I tillegg til integreringstilskuddet får kommunene i dag et særskilt tilskudd for hver enslig mindreårig flyktning de bosetter, som løper til det året personen fyller 20 år. Denne forskuddsvis stykkprisfinansieringsmodellen avløste en delvis etterskuddsvis refusjonsbasert modell.

Det andre forholdet gjelder store svingninger i antall enslige mindreårige som blir bosatt i norske kommuner. Det kom mer enn 5480 enslige mindreårige asylsøkere til Norge i 2015. Det førte til en rask økning i antall bosatte enslige mindreårige. I 2016 ble 1599 bosatt. Denne kapasitetsutvidelsen ble etterfulgt av en dramatisk nedgang de følgende årene, til historisk lave tall. I 2018 var det bare

¹ jf. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees – paragraf 59 og annex, samt UNHCR *Resettlement Handbook*.

194 som ble bosatt. Dette innebar blant annet, at de oppsatte treårsprognosene for bosetting av enslige mindreårige som var svært høye da Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmodet kommunene om bosetting i begynnelsen av 2016, ikke har blitt fulgt opp. Denne uforutsigbarheten er en utfordring for kommunenes bosettingsarbeid. Bekymringer er knyttet både til kvalitet i tilbudene i tider der kapasiteten ble kraftig utvidet, og til tider der kommunene må bygge ned kompetansen i kommunene. De to endringene, finansieringsmodell og svingninger i antall bosettinger, er et viktig bakteppe for våre analyser.

Studiens hensikt og innretning

I denne studien har vi undersøkt hvordan tiltakskjeden i kommunene er organisert, og hva de ulike ansvarlige instansene forstår som barrierer, utfordringer eller god praksis. Vi har også intervjuet de bosatte ungdommene for å få fram deres erfaringer med bosetting, hverdagsrelasjoner, skolegang og overgang til å bli selvstendige unge medborgere i samfunnet.

Det overordnede formålet med forskningsprosjektet er å danne grunnlag for å forbedre tjenestetilbudet til enslige mindreårige flyktninger i norske kommuner. IMDi ønsker å få ny kunnskap ved å

- undersøke rutiner og informasjonsflyt i overgangen fra mottak/omsorgssenter til bosetting
- øke kunnskapen om innhold og kvalitet ved ulike bo- og omsorgsløsninger i kommunene
- øke kunnskapen om opplæringssituasjonen for enslige mindreårige i ulike aldre
- frambringe kunnskap om vergens rolle, i det bosettingsforberedende arbeidet og senere
- undersøke hvordan overgangen til myndighetsalder og tjuårene arter seg for den enkelte, og undersøke hva slags støtte som tilbys fra kommunens side

Studien skal særlig undersøke betydningen av endrede rammebetingelser i form av nedgang i antall bosatte og endret finansieringsmodell, identifisere mangler og forbedringspunkter i tjenestekjeden og identifisere vellykkede praksiser som kan anbefales til flere kommuner.

Eksisterende kunnskap

Forskning på enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger er et begrenset forskningsfelt i Norge så vel som internasjonalt. I Norge og Norden er studiene gjerne gjort på oppdrag av myndighetene, med avgrensede problemstillinger og avgrenset problemorientering. Dette bildet har endret seg noe de senere årene, gjennom initiering av nordiske forskningsprosjekter og nyere doktorgrads-avhandlinger (se for eksempel Eide mfl. 2018, Pastoor 2015, Verdasco 2018). Også internasjonalt har det blitt publisert en del studier i etterkant av den store økningen i antall enslige mindreårige flyktninger i Europa (se for eksempel artikkelsamlingene Clayton, Gupta og Willis 2019, Kulu-Glasgow, Smit og Sirkeci 2019.) Disse studiene omfatter både juridisk orienterte vurderinger av situasjonen for enslige mindreårige, erfaringer med migrasjon og bosetting, og perspektiver på sosialt arbeid og bo- og omsorgstiltak. De internasjonale studiene gir et godt kontekst- og sammenligningsgrunnlag for de norske studiene. Det er likevel viktig å kjenne til de legale betingelsene for bosetting, der Norge skiller seg ut ved at bosetting først skjer etter vedtak om oppholdstillatelse, mens land som Sverige og Storbritannia bosetter enslige mindreårige til de er 18 år, da søknaden skal vurderes på nytt og resultatet kan være at de må forlate landet.

Det foreligger en rekke studier som undersøker forekomsten av psykiske helseproblemer blant enslige mindreårige, og som viser at det er en overrepresentasjon av posttraumatiske stresslidelser (PTSD), depresjon og angst blant flyktninger generelt og i denne gruppen spesielt (se for eksempel Svendsen mfl. 2018a). Søkelyset i disse studiene er først og fremst på sårbarhet og risikofaktorer (Jakobsen mfl. 2017, Jensen mfl. 2014). Helse er dermed et av de dominerende områdene innen forskningen på enslige mindreårige flyktninger. Vi vet imidlertid lite om hvordan traumatiske opplevelser i forbindelse med flukt og eksil påvirker den videre integreringsprosessen.

Norske studier av bosetting av enslige mindreårige flyktninger er begrenset (se for eksempel Garvik mfl. 2016, Svendsen og Berg 2017). Rapporten *Kommunale botiltak for barn og unge – en hvit flekk i velferdsstaten* (Lidén mfl. 2018) inkluderer enslige mindreårige flyktninger som én av tre målgrupper for kommunenes botiltak og vurderer behov for tilsyn, kvalitetskrav og medvirkning. Studien beskriver kommunenes bruk av ulike botiltak og inkluderer ungdommenes erfaringer med botiltak og et hverdagsliv som unge bosatte flyktninger. Rapporten trekker fram flere funn som er relevante for det foreliggende prosjektet. Den finner at enslige mindreårige har mindre innvirkning på hva slags botiltak de får, sammenlignet med andre barn som gis kommunale botiltak.

Dette henger sammen med at når andre barn får et slikt tiltak, blir barnets deltagelse i prosessen vektlagt i tråd med forpliktelsene som ligger i barnevernloven. Det kommer også fram at informasjonen før bosetting og kommunikasjon angående bosetting av den enkelte enslige mindreårige ikke er tilstrekkelig, sett fra kommunens side, noe som fører til at ungdommer kan bli plassert i botiltak som ikke gir dem tilstrekkelig omsorg (se også Svendsen mfl. 2018a, Svendsen og Berg 2017, KS 2016). Kommuner har ulik vurdering av forsvarlighet (se også KS 2016, Garvik mfl. 2016). Dette gjelder både ulik forsvarlighetsvurdering av bosetting av enslige mindreårige sammenlignet med andre barn med botiltak, og at kommunene har ulik vurdering av forsvarlighet når de skal bosette flyktninger, noe som gir ulik behandling av samme kategori. Status som flyktning veier mer enn status som barn. Studien finner også at det ikke foretas tilsyn med botiltak, slik det gjøres for unge som er plassert i institusjoner og fosterhjem. Ungdommene som ble intervjuet i denne studien, uttrykker at det er viktig å ha minst én voksen som virkelig bryr seg og lytter til dem. Skole og aktiv fritid hjelper dem i å håndtere ensomhet og bekymringer. De sier også at de savner å bli sett på som vanlige ungdommer.

Litteraturgjennomgangen av forskning på enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger i Norge (Svendsen mfl. 2018a) viser at det er behov for mer kunnskap, spesielt om tjenestekjeden og rammebetingelser for bosetting og om overgangen til voksenliv. Vi har bare begrenset kunnskap om hva variasjonene i bo- og omsorgssituasjon etter bosetting, inkludert innholdet i det faglige eller miljøterapeutiske innholdet i ulike botiltak, betyr på kort sikt, og hva det gir av kvalifikasjoner for et selvstendig voksenliv. Vi vet lite om hvordan botiltak oppleves av de bosatte selv, og hvordan det går med enslige mindreårige flyktninger etter bosetting. En ny artikkel av Eide mfl. (Eide mfl. 2018b) diskuterer tillitsrelasjoner mellom ansatte og beboere, sett fra ungdommenes ståsted. I andre studier har botiltak blitt drøftet mer ut fra personalets metodiske tilnærming og rammebetingelser (Garvik mfl. 2016, Eide mfl. 2018a, Svendsen og Berg 2017).

Det er særlig tre områder som vi løfter fram i vår vurdering av botiltak, men som er lite analysert i andre studier av bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Det ene gjelder botiltak som hjem og ramme for personlig liv, der vi trekker inn forståelser av hjem fra andre fagområder (Gullestad 1989, Lidén og Kitterød 2019). Et annet kunnskapsområde er læringsaspektet ved det daglige samværet i botiltak, skole og fritid. Her trekker vi veksler på forståelser av uformelle læreprosesser (Lave 1988). Et siste felt som vi ser er aktuelt å inkludere, er minoritetsbarns kulturelle rettigheter sett opp mot gode botiltak og omsorgsløsninger (se for eksempel Hofman 2010, Rugkåsa mfl. 2017).

Det finnes også lite forskning som har tematisert overgangen til å klare seg på egen hånd etter at ungdommen har fått oppfølging av kommunens tjenestekjede. Særlig for ungdom som ble bosatt som enslige mindreårige, kan dette være en utfordrende periode, blant annet på grunn av at de kan ha begrenset oversikt over hvordan samfunnsinstitusjonene virker, at de kanskje ikke behersker så godt skriftlige og muntlige sjargonger innen byråkratiet, og at de har begrensede støttespillere og kapital i ryggen. At støtte i slike overganger kan være avgjørende, er kjent fra studier av ettervern i barnevernet (se for eksempel Storø 2012, Bakketeig og Backe-Hansen 2008, Backe-Hansen mfl. 2017, Paulsen 2016, 2017, Lidén mfl. 2018). Höjer og Sjöblom (2010) finner at ungdom i ettervern er i en særlig sårbar situasjon når de skal klare seg på egen hånd. De er avhengig av at tidligere fosterforeldre eller personale i botiltak følger dem opp, mens ordinære sosialtjenester sjelden følger dem opp ut over et minimum.

Litteraturgjennomgangen (Svendsen mfl. 2018a) finner lite forskningsbasert kunnskap om skoletilbud til enslige mindreårige som er i alderen 16–18 år, altså etter skolepliktig alder, og som gjerne får tilbud gjennom voksenopplærings-systemet. Thorshaug og Svendsen (2014) finner at mange av elevene synes det er negativt at skoletilbudene, enten det er mottaksklasser, innføringsklasser eller voksenopplæring, er isolert fra ordinære tilbud. Selv om mange av de enslige mindreårige innen voksenopplæringen er fornøyde med skolen og lærerne, pekes det på flere utfordringer ved dette skoleslaget (Thorshaug og Svendsen 2014, Svendsen og Berg 2017). Flere studier finner at enslige mindreårige møter større utfordringer i videregående opplæring enn andre minoritetsspråklige ungdommer (Pastoor 2015, Thorshaug og Svendsen 2014). Pastoor (2015, 2016) framhever behovet for «en flyktningkompetent skole» der personalet er bevisst sin faglige og psykososiale rolle i møte med flyktningungdom.

Kommunenes tjenestekjede

Når en enslig mindreårig flyktning blir bosatt i en kommune, er det flere instanser som blir involvert på både kommunalt og statlig nivå. Som et bakteppe for framstillingen og drøftingene i rapportens øvrige kapitler vil vi derfor innledningsvis gi en oversikt over aktørene i tjenestekjeden, rammebetingelsene deres og organiseringen av disse aktørene.

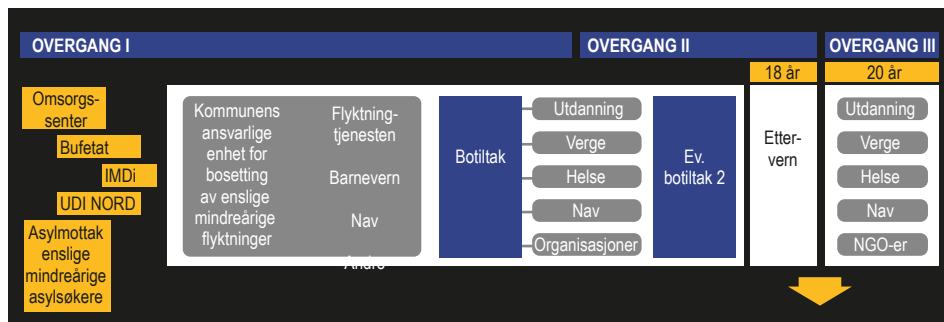
Vedtak om bosetting av flyktninger inngår i kommunens integreringspolitiske arbeid, og slike bestemmelser tas på politikernivå. Kommunene får gjennom IMDi to statlige tilskudd for tiden da enslige mindreårige flyktninger blir bosatt: et ordinært integreringstilskudd over fem år og et særskilt tilskudd inntil de fyller 20 år. Tilskuddene, som skal sikre «gode omsorgstilbud tilpasset det

enkelte barnet og lokale forhold» (IMDi 2019b), utbetales selv om personen har fylt 18 år ved bosetting, under forutsetning av at han eller hun ble registrert som enslig mindreårig ved ankomst til landet. Hvis den bosatte trenger forsterket oppfølging, kan kommunen i tillegg søke om et tilskudd fra IMDi for å dekke ekstraavgifter til dette (IMDi 2019b).²

Vi forstår den kommunale tjenestekjeden som sammenhengen og samarbeidet mellom de ulike tjenestene som inngår i bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Hele kjeden må fungere for at tilbudet skal ha god kvalitet. Figur 1.1 viser aktører i tjenestekjeden både før og etter bosetting og ved overgangen til at ungdommene skal klare seg selv når den kommunale oppfølgingen blir avviklet. Aktørene i det bosettingsforberedende arbeidet er, foruten IMDi, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og omsorgssentrene for enslige mindreårige under 15 år, og Utlendingsdirektoratet (UDI) og mottak for dem over 15 år. For disse er det kommunens ansvarlige enhet for bosetting (barnevern, flyktningtjenesten, Nav eller andre) som er kontaktleddet i den forberedende fasen. Denne enheten har så ansvar for å organisere botiltak og sikre at andre kommunale tjenester, som skole, helse og verge, gir et tilbud til det bosatte barnet. Samarbeid om det enkelte barnet vil også skje direkte mellom botiltak/oppfølgingsteam og de aktuelle kommunale tjenestene. Her kan også frivillige organisasjoner være en viktig samarbeidspartner. Ved overgangen til å bli selvstendig vil andre instanser, som for eksempel det kommunale boligkontoret og Nav, være mer sentrale samarbeidspartnere, og ungdommen får da et økende ansvar for selv å ta kontakt og vedlikeholde denne.

Vi vil nå konkretisere de ulike instansenes oppgaver.

Figur 1.1 Aktører i tjenestekjeden før og etter bosetting av enslige mindreårige flyktninger



² Se <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-for-enslige-mindrearige-flyktninger-med-flere/>.

Kommunens ansvarlige enhet for bosetting

Kommunene kan selv velge hvilken enhet som har ansvar for bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Barnevernet har ansvar for bosetting av enslige mindreårige under 15 år som under asylprosessen har bodd på omsorgssentre. Det er Bufetat som er ansvarlig instans for bosettingen, og de samarbeider med det kommunale barnevernet om å bosette de enslige mindreårige. For bosetting av enslige mindreårige flyktninger som er 15 år eller eldre, kan kommunen selv velge andre enheter enn barnevernet som ansvarlig for bosettingen. Det vanligste har vært at en egen enhet under barnevernet eller barnevernet selv har stått for bosettingen, men det er en økende tendens til at kommunene legger ansvaret til andre tjenester, som for eksempel flyktningtjenesten eller Nav. Begrunnelsen for å forankre arbeidet i flyktningtjenesten er at det da er samme enhet som har ansvar for denne gruppen, som har ansvar for å bosette enslige voksne og flyktningfamilier. Denne enheten har gjerne også ansvaret for introduksjonsprogrammet. I noen kommuner og bydeler kan ansvaret ligge under Nav, og bosetting av enslige mindreårige flyktninger sees i sammenheng med oppfølging av andre unge i Nav. Det finnes også eksempler på at den kommunale enheten med ansvar for voksenopplæringen er den ansvarlige enheten for bosetting av enslige mindreårige flyktninger (se Lidén mfl. 2018).

Selv om bosetting av enslige mindreårige flyktninger over 15 år ligger i andre kommunale enheter, kan disse enhetene likevel hjemle vedtaket i barnevernloven § 4-4, som innebærer vedtak om frivillig botiltak, eller eventuelt en annen aktuell hjemmel. Det innebærer at det gjøres en barnefaglig vurdering av bo- og omsorgstilbudet som kommunen tilbyr den enkelte, og at enslige mindreårige flyktninger får en saksbehandler i barnevernet som følger opp den enkelte fram til voksen alder. Oppfølgingen kan eventuelt skje gjennom at det fattes vedtak om ettervern fram til den unge fyller 23 år.

Bo- og omsorgstilbud

Helt sentralt i tjenestekjeden er bo- og omsorgstilbudet til den enkelte flyktning. Ansatte i botiltak og oppfølgingstjeneste har ansvaret for at barnet eller ungdommen får den omsorgen, hjelpen og støtten vedkommende trenger, og skal opptre i foreldrenes sted så lenge personen er under 18 år. Dette innebærer blant annet at lederen og de ansatte ved bo- og omsorgstiltakene har ansvar for kontakten med skole og med fysisk og psykisk helsetilbud. Enslige mindreårige under 18 år har i tillegg en verge som er ment å være juridisk støtte.

Det er i dag ikke utarbeidet et regelverk eller minstestandarder for botiltakene hvor enslige mindreårige blir plassert. Unntaket er om de blir plassert i

barnevernsinstitusjoner som er opprettet for denne gruppen, eller om de plasseres i ordinære barnevernsinstitusjoner. Slike institusjoner er regulert gjennom barnevernloven blant annet når det gjelder personaltetthet, kompetanse og innhold i tiltaket, og er mer kostnadskrevende enn de botiltakene som hovedsakelig blir benyttet.

Botiltak i regi av kommunen har ingen slik formell godkjenning, og det er ingen krav til tilsyn med tiltaket. Kommunen kan organisere botiltaket på flere måter. For dem som er under 15 år, er det vanlig at de enten blir plassert i fosterhjem, i botiltak som kan være godkjent som barnevernsinstitusjon, eller mer vanlig, i bofellesskap med døgnbemanning. Barn over 15 år kan bli bosatt i bofellesskap med døgnbemanning, familiehjem, bokollektiv der flere beboere bor i samme boenhet, men uten personale til stede, leilighet som deles av to beboere, eller en hybel med eller uten oppfølging, eventuelt en hybel med vertsfamilie (se også Lidén mfl. 2018 for en nærmere beskrivelse av de ulike botiltakene). I botiltak der det ikke er døgnbemanning, er det som oftest opprettet et oppsøkende team som har ansvar for oppfølging av dem som bor på hybler / bokollektiv.

Skoletilbudet

Den andre viktige pilaren i tjenestekjeden er skoletilbudet. Unge flyktninger under 16 år har rett til å gå på ordinær grunnskole og får deretter rett til å gå direkte over på videregående skole (vgs.) ved fullført grunnskoleeksamen. Dette gjelder også dem som er uten vitnemål når de avslutter 10. klasse. Barn i grunnskolealder blir som regel først plassert i mottaksklasse eller innføringsklasse i grunnskolen. Hvor lenge de går i dette tilbudet, er avhengig av både tidligere skolegang og norskkunnskapene deres, men også av hvordan kommunene har lagt opp skoleløpet for nyankomne. For dem som har blitt bosatt sent i grunnskolen og har rett til å begynne på videregående skole når de avslutter 10. klasse, kan språk- og fagforståelse fortsatt være så svak at lærere og karriereveiledere anbefaler dem å ta et år ekstra, i kombinasjonsklasse der dette finnes, eller i grunnskoleopplæring for voksne, for å styrke grunnlaget for å gjennomføre videregående utdanning.

Hvis ungdommene er eldre enn 16 år ved bosetting, begynner de som regel på kommunens tilbud om grunnskoleopplæring for voksne, eventuelt organisert som kombinasjonsklasse ved en videregående skole, hvor de får undervisning som legger grunnlag for å ta grunnskoleeksamen, slik at de kan begynne på videregående skole.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og muligheten for utredninger i forbindelse med mulige lærevesker omfatter også elever i grunnskoleopplæring for voksne.

Fysisk og psykisk helsetilbud

Alle enslige mindreårige flyktninger som blir bosatt, får tildelt fastlege og har rett til helsetjenester på lik linje med annen norsk ungdom. Enslige mindreårige flyktninger har ofte sammensatte helseproblemer med uklare symptomer. Lavterskeltilbud som helsesykepleier på skolen og eventuelt sykepleier/helsesykepleier i flyktningstjenesten eller egne flyktningehelseteam inngår i ulik grad i kommunenes helsetilbud.

Kommunalt boligkontor

Det kommunale boligkontoret kan være en viktig samarbeidspart både for å bosette ungdom i leiligheter eller hus som gjøres til bofellesskap, og for å hjelpe ungdommen med å finne en hybelleilighet i overgangen til å bli selvstendig.

Nav

I noen kommuner får Nav en sentral rolle når barnet fyller 18 år. De overtar blant annet ansvar for de økonomiske utbetalingene. Det er også eksempler på at ungdommer som ikke klarer å følge et utdanningsforløp, overføres til Nav og følges opp av dem.

Frivillig sektor

I andre land har frivillig arbeid og tiltak organisert av organisasjoner, kirkesamfunn og menigheter en sentral rolle i bosettingsarbeidet og integreringen av nye flyktninger. I Norge har statlige og lokale myndigheter ansvar for bosetting av flyktninger, og frivillig innsats spiller en birolle i dette arbeidet. Et unntak er vergeordningen. Verger rekrutteres blant frivillige, men mot godtgjørelse for deler av arbeidet (se kapittel 7). En del kommuner har engasjert besøksfamilier og vertsfamilier, også disse mot en viss godtgjørelse. Dessuten blir deltakelse i fritidsaktiviteter i regi av frivillige organisasjoner ansett som en viktig integreringsarena (se for eksempel Ødegård mfl. 2014).

Rapportens oppbygning

Det følgende kapitlet beskriver datagrunnlaget for studien.

Man har begrenset innsikt i enslige mindreårige flyktningers erfaringer og handlingsrom, og hva de selv vurderer som viktig ved botiltak, utdanning og overgang til selvstendighet. I kapittel 3 gir vi oversikt over hvem som har blitt bosatt i kommunene de siste årene, og hva de selv forteller om grunner for migrasjon, erfaringer fra bosetting og tiltak og oppfølging de får i kommunene. Erfaringene deres er også inkludert når vi drøfter botiltak, oppfølging og skoletilbud i de andre kapitlene.

For å svare på forskningsspørsmålene følger vi bosettingsarbeidet kronologisk. Vi deler inn i flere faser: det bosettingsforberedende arbeidet, bosetting, tiden fram til de er 18 år, og overganger som finner sted når de blir myndige, og når de avslutter den kommunale støtten og oppfølgingen.

En egen delstudie har undersøkt det bosettingsforberedende arbeidet og ser på rutiner og informasjonsflyt, ansvarsfordeling og samarbeid i denne fasen. Her retter vi oppmerksomheten særlig mot posisjonene til IMDi og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og mot kommunenes behov, ansvar og erfaringer før og under bosetting. Analysen presenteres i kapittel 4.

I kapittel 5 tar vi for oss kommunenes arbeid og rammebetingelser for å bosette enslige mindreårige flyktninger. Vi har undersøkt hvilke etater eller enheter i kommunen som har ansvar for bosettingen, og hva endringer i finansieringsordning har hatt å si for kommunens bosettingsarbeid.

I kapittel 6 ser vi nærmere på botiltakene som brukes av kommunene når de bosetter barn, henholdsvis under og over 15 år. Botiltakene betyr mye for ungdommenes hverdag, hvem de omgås og kan knytte seg til, og hva de får av opplæring i det daglige. Kapitlet drøfter fordeler og utfordringer ved ulike typer botiltak og kommunenes forskjellige tiltak i den første fasen etter at barna er bosatt. Et viktig spørsmål her er hva slags kvaliteter ved arbeidet i botiltak som er viktige for å legge grunnlag for at man klarer seg selv i neste fase, overgangen til voksenlivet.

Alderens betydning for botiltak og oppfølging blir praktisert forskjellig kommunene imellom. Alder ved bosetting vil også kunne ha betydning for hvor lenge de får oppfølging av kommunen. I kapittel 7 ser vi nærmere på overganger til voksenlivet. Både når ungdom fyller 18 år, og når de nærmer seg 20 år, endres forventningene til boform og økonomiske støtteordninger. I dette kapitlet

presenterer vi erfaringene til et knippe ungdommer som er mellom 18 og 20 år, og eldre ungdommer som ser seg tilbake. Hvordan har det gått med dem, og hvilke utfordringer møter dem i overgangen til voksenlivet?

Tilgang til skole og utdanningstilbudets utforming er vesentlig for hva slags framtid enslige mindreårige flyktninger har på arbeidsmarkedet på sikt.

I kapittel 8 diskuterer vi forskjeller i skoletilbudet basert på korte feltstudier i fire undervisningstilbud.

Enslige mindreårige asylsøkere får oppnevnt en representant når de kommer til landet. Dette skal sikre at de får ivaretatt sine rettigheter og får det de har krav på i asylfasen. Når personen skifter status fra asylsøker til flyktning, oppnevnes det en verge. Vergen viderefører representantens ansvar, men nå for å ivareta den unges interesser som bosatt. Det foreligger i dag ingen studier av enslige mindreåriges verger og deres erfaring med vergeoppdraget. I kapittel 9 drøfter vi ulike sider ved vergens arbeid og vergenes erfaringer med dette basert på en spørreundersøkelse og fokusgruppeintervjuer med verger.

I kapittel 10 vender vi tilbake til den kommunale tjenestekjeden og ser på behovet for samarbeid, slik de ansvarlige for å bosette enslige mindreårige vurderer det. Avslutningsvis presenterer vi kommunenes vurderinger av hva som kan styrke innsatsen i kommunen overfor denne gruppen ungdommer.

I kapittel 11 oppsummerer vi de viktigste perspektivene og funnene i studien og kommer med forslag til forbedringer og økt innsats.

Kapittel 2 Metodisk tilnærming

Fire delstudier

Forskningsprosjektet har bestått av fire delstudier: en studie av det bosettingsforberedende arbeidet, en studie av bosetting og botiltak, en skolestudie og en vergeundersøkelse.

Tabell 2.1 Oversikt over datakilder i de fire delstudiene

	Bosettingsforberedende arbeid	Bosetting og botiltak	Skolestudien	Vergestudien
Dokumentanalyse	x	x	x	x
Kartleggingsundersøkelse kommuner	x	x	x	x
Kartleggingsundersøkelse verger	x	x		x
Intervjuer statlige instanser IMDi, UDI, Bufdir mfl.	x			
Intervjuer med ledere og ansatte i fire casekommuner	x	x	x	
Intervjuer ungdom		x	x	
Intervjuer verger	x			x

Tabell 2.1. gir en oversikt over datakildene som er brukt i de ulike delstudiene. Vi har gjennomført to kartleggingsundersøkelser, én som er rettet mot ansvarlige for bosetting av enslige mindreårige flyktninger i kommunene (kommuneundersøkelsen), og én som er rettet mot verger (vergeundersøkelsen). Intervjuene omfatter ulike kategorier, som enhetsledere, ansatte i botiltak, ungdommer, skoleledere og lærere, og verger. Temaene som tas opp i de ulike kapitlene, belyses gjennom flere datakilder, noe som gir utfyllende perspektiver på samme tema, både ut fra de statlig og kommunalt ansvarlige, ut fra ungdommer og ut fra verger. Dette ser vi styrker framstillingen og får fram viktige nyanser.

Bosettingsprosessen – informasjon og rutiner

I denne delstudien har vi undersøkt informasjonsflyt og rutiner i overgangen fra mottak/omsorgssenter til bosetting. For å gjøre dette har vi brukt ulike informasjonskilder. Vi har gjennomført dokumentstudier av regelverk og rutineskriv, og vi har gjennomgått tidligere rapporter og undersøkelser. Videre har vi gjennomført intervjuer med UDI, IMDi og Bufetat. Disse har blitt sammenstilt med informasjon om kommunenes behov og erfaringer som har kommet fram i intervjuer som er gjennomført i eksempelkommunene, og gjennom kartleggingsstudien i kommunene. Vi har videre trukket inn erfaringer fra ungdommene selv som har kommet fram gjennom intervjuer, og erfaringer fra vergene som er kommet fram i spørreundersøkelser og intervjuer.

Vi hadde i utgangspunktet et ønske om å undersøke konkrete «mapper» i et lite utvalg bosettingsprosesser, for å se på kartleggings skjemaer og andre typer dokumenter og undersøke informasjonsflyten helt konkret. Etter hvert som vi fikk en mer komplett forståelse av prosessen, og i lys av personvern hensyn, viste det seg at dette ikke var gjennomførbart selv på den tenkte anonymiserte måten. I stedet spurte vi i noen intervjuer i eksempelkommuner om å få en beskrivelse av en gitt (anonymisert) sak og hvordan «mappa» i saken ble behandlet.

Kartlegging av kommuners bosettings- og oppfølgingsarbeid

Det finnes i dag ingen samlet oversikt over hvilke administrative enheter og etater kommunene velger å forankre arbeidet med å bosette enslige mindreårige i. To tidligere studier, KS (2016) og Garvik mfl. (2016), undersøkte disse forholdene, men før de seneste endringene i både finansieringsmodell og antall bosatte. Det finnes heller ikke oppdatert kunnskap om kommunenes organisering av og innhold i botiltak, typen oppfølging de enslige mindreårige får, og hvordan kommunen/fylkeskommunen organiserer utdanningstilbud og helse-tjenester til denne gruppen. Det samme gjelder tilbud om ettervern og andre ordninger for overgang etter at de flytter fra botiltaket eller fyller 20 år.

Prosjektet har gjennomført en kartleggingsstudie hvor et elektronisk spørreskjema (Questback) er sendt til alle kommuner som bosatte enslige mindreårige flyktninger i 2014–2019, til sammen 130 kommuner. Året 2016 var det året det ble bosatt flest enslige mindreårige, og vi tok utgangspunkt i listen over kontaktpersoner i kommunene for bosetting av mindreårige fra dette året. I tillegg fikk vi tilgang til årets e-postliste (2019) for bosetting, med oppdaterte navn og e-postadresser.

Vi fikk inn svar fra 81 kommuner og 3 bydeler i Oslo kommune. Dette tilsvarer en svarprosent på 60 prosent. Vi sendte tre purringer og hadde e-postutveksling med flere av dem.

Det bosettes nå veldig få mindreårige asylsøkere, og fem av kommunene som har svart, har ikke lenger ansvar for enslige mindreårige; de er enten blitt voksne og følges ikke lenger opp, eller de har flyttet fra kommunen. Fire kommuner har ansvar for fra én til tre bosatte enslige mindreårige.

Vi prøvde ut spørreskjemaet på to pilotkommuner og reviderte skjemaet i tråd med erfaringene fra dette. Spørreskjemaet var delt inn i temaer som bosetting, botiltak, skole og verger, og personlig og kommunal økonomi knyttet til bosetting. Siden studien dreier seg om tjenestekjeden og overgang til voksenlivet, var det lagt vekt på spørsmål om samarbeid mellom ulike etater, om botiltak/skole/helsetjenester/frivillighet og om områder hvor det var viktig å bedre samarbeidet hvor det var viktig å bedre samarbeidet hvor det var viktig å bedre samarbeidet. Det var også lagt inn vurderinger av forhold som påvirket overgangen til voksenliv.

De som har svart, kan sitte tettere på noen av områdene vi spør om, enn andre. De fleste som har svart, er ansvarlig for bosetting av enslige mindreårige – åtte av ti respondenter sier dette. I mange kommuner vil disse også ha ansvar for botiltak. Av dem som har svart på undersøkelsen, har to tredjedeler (også et slikt ansvar. En tredjedel svarer at de har ansvar for kommunens tjenesteyting. En overvekt av dem som har svart har lang erfaring med dette arbeidet. Seks av ti svarer at de har arbeidet på feltet i fem år eller mer, mens tre av ti har arbeidet i mellom to og fem år.

Spørreskjemaet hadde hovedsakelig faste svarkategorier, men for hvert tema kartleggingsstudien tok opp, var det også lagt inn åpne svarkategorier. Åpne svarkategorier var særlig viktig fordi dette er et felt hvor det er store nyanser i svaret, fordi kommunene bosetter en sammensatt gruppe med stor variasjon i erfaringer og opplevelser fra flukten, ulik erfaring med omsorg og skolegang før og under flukten og ulik respons fra de mindreårige på utfordringer i dagliglivet, i skolegang og i overgang til voksenliv. Åpne svarkategorier får bedre framnyanser og variasjoner i erfaringene fra bosetting og skolegang og fra samarbeid mellom etatene for å sikre en god overgang til voksenlivet for de mindreårige.

Casestudier i fire kommuner

Denne delstudien har undersøkt hvordan et utvalg på fire kommuner ivaretar arbeidet i tiden fra bosetting og fram til flyktningen innlemmes i ordinære

ordninger for unge voksne. Utvalget av kommuner ivaretar viktige variasjoner i hvordan kommunene organiserer bosetting av enslige mindreårige (hvilken enhet og etat bosettingen er forankret i, type botiltak, undervisningstilbud), og i kommunens størrelse (stor, mellomstor og mindre kommune) og geografi. I rapporten har vi kalt kommunene storby og mindre by 1, 2 og 3. Kommunene utfyller og utdypes de variasjonene i kommunenes organisering av arbeidet som ble avdekket i studien av kommunale botiltak for barn og unge, der det ble gjort feltstudier i fem kommuner (Lidén mfl. 2018). I hver kommune har vi intervjuet tre informantgrupper: ungdom som ble bosatt som enslige mindreårige flyktninger, ledere og ansatte knyttet til botiltak, og ledere/lærere i skole- og undervisningstilbud.

De fire kommunene driver bosettingsarbeidet forskjellig, to i ordinært barnevern, én som egen avdeling under barnevernet og én hos flyktningtjenesten. Vi har undersøkt hva denne forankringen betyr for utformingen av tjenestekjeden, for samarbeid mellom ulike etater/enheter/sektorer og for innholdet i tiltakene. Vi ba kontaktpersonen i hver av kommunene/skolene informere oss om hvem som er viktige nøkkelinformanter. Enten formidlet de kontaktinformasjonen til oss, slik at vi kontaktet dem, eller så organiserte de selv avtaler og tidspunkt for intervjuer. I intervjuene kom vi inn på kommunens organisering av tjenestene, ressurser, prioriteringer og erfaringer, blant annet med samarbeid. Til sammen har vi intervjuet ni ledere eller ledelser for botiltak og seks ansatte knyttet til botiltak.

Skole

Skoletilbudet for barn i grunnskolealder inngår i kommunens ordinære skoletilbud. De fire kommunene hadde noen variasjoner i dette skoletilbudet. Det var større forskjeller i utforming av skoletilbudet til bosatte flyktninger som er 16 år eller eldre. Utvalget omfatter fire voksenopplæringscentre, tre kombinasjonsklasser ved videregående skoler og to grunnskoler. Vi kontaktet de ansvarlige for de aktuelle skolene og avtalte møter med dem. Rektor/leder bisto oss også med å få satt opp avtaler med aktuelle lærere, som vi intervjuet på skolens område. Korte observasjoner av skoletimer inngår også i datamaterialet. Vi har intervjuet åtte personer som representerte skoleledelsen, og åtte lærere fra de nevnte skoletimene. En skolehelsespsykeleier og en karriereveileder er også intervjuet.

Ungdomsintervjuer

Vi har intervjuet 22 bosatte mindreårige som i dag har oppfølgingstiltak i kommunene, og spurt om deres forventninger til og erfaringer med bosetting og

tjenestekjeden. Informantene ble rekruttert enten gjennom våre kontaktpersoner i kommunen eller gjennom undervisningstilbudet for ungdommene. Kontaktpersonene informerte ungdommene om prosjektet, formidlet vårt informasjonskriv om studien og spurte om de ønsket å delta i undersøkelsen. Enkelte ble også med i undersøkelsen fordi de hørte om studien da vi besøkte botiltaket og skolen.

Vi har i tillegg inkludert seks unge voksne i alderen 23 til 27 år som beskriver overgangen fra botiltak/ettervern til å greie seg på egen hånd. Disse har vi rekruttert gjennom både kontaktpersoner i kommunenes botiltak og eget nettverk av portåpnere gjennom blant annet tidligere forskningsprosjekter.

Tabell 2.2 Ungdomsintervjuer fordelt på landbakgrunn og kjønn

	Eritrea	Afghanistan	Syria	Somalia	Andre
Gutter	4	14	2	1	2
Jenter	3			2	
I alt: 28	7	14	2	3	2

I intervjuene med ungdommene har vi lagt til grunn et narrativt perspektiv der vi er oppmerksom på at de unges fortellinger blir til i samarbeid med forskeren innenfor en spesifikk narrativ virkelighet (Gubrium og Holstein 2009). De unge vil være med på å bestemme hvilke temaer og fortellinger som fortelles, og hvilke betydninger de har. Intervjuene kan dermed også bli sett på som en form for selvpresentasjon (se Lidén mfl. 2018).

Vergeundersøkelse

Det finnes begrenset forskning om vergers ansvar og erfaringer, og enda mindre om deres innsats i arbeidet med å bosette enslige mindreårige flyktninger. Delstudien omfatter fokusgruppeintervjuer og en kartleggingsundersøkelse. Kartleggingsstudien (vergeundersøkelsen) ble gjennomført i form av et elektronisk spørreskjema (Questback) som ble distribuert til verger som står på fylkesmannens liste over aktive verger. Undersøkelsen ble sendt til fylkesmennene, som ble bedt om å sende den til dem som står på kontaktlistene deres. De som hadde erfaring med arbeid som verge, eventuelt i tillegg til å ha vært representant, og som ønsket å delta, klikket på en lenke i forespørselen og fikk deretter tilsendt spørreskjemaet. Vi var dermed avhengig av fylkesmennenes oppfølging, og i etterkant ser vi av svarenes geografiske utbredelse at ikke alle fylker har blitt dekket.

Til sammen fikk vi svar fra 34 verger. Det foreligger ikke en samlet oversikt over hvor mange verger for bosatte barn som er operative i dag, så vi vet ikke hvor stor andel som har svart i de fylkene som har deltatt. Mange av dem som ble bosatt i 2016–2017, er nå blitt over 18 år, og en del verger har avsluttet sine vergeoppdrag, så det er færre verger i dag enn for ett eller to år siden. Av dem som deltok, hadde mange lang erfaring med vergeoppdrag, og flere hadde vært verge for barn i flere kommuner. De fleste hadde erfaringer som representant både for asylsøkende barn og verge for bosatte barn, og noen hadde fulgt det samme barnet i begge fasene. Spørsmålene omfattet både standardiserte spørsmål og åpne spørsmål som gir rom for refleksjon og nyanser. På grunn av det begrensede utvalget har vi vært forsiktige med å kvantifisere de ulike svarene og i stedet brukt undersøkelsen for å få fram ulike erfaringer, vurderinger, dilemmaer og uoverensstemmelser i hvordan de beskriver situasjonen til ungdommene, hvordan kommunenes tjenesteytelse fungerer, og hvordan de ser på og utfører vergearbeidet. Ikke minst har svarene i de åpne spørsmålene vært nyttige som en datakilde som utfyller vurderingene til kommunale tjenesteytere.

Vi har i tillegg gjennomført to fokusgruppeintervjuer med til sammen 14 verger for å få fram mer fyldige refleksjoner og nyanser om vergenes rolle i bosettingsfasen og hvordan de løser vergeoppdraget etter bosetting.

Vergens rolle har også blitt belyst gjennom kartleggingen som gikk til kommunene, og i intervjuer med ansatte og de unge flyktningene.

Forskningsetiske hensyn

Målgruppen i dette prosjektet er unge som til dels er under myndighetsalder, og som ofte vil befinne seg i en sårbar posisjon. Prosjektet har blitt utført med spesielt hensyn til vurderingen av informanternes sikkerhet og velferd. Forskerne som utførte den kvalitative delen av forskningsprosjektet, har lang erfaring med å intervju barn og ungdom som befinner seg i sårbare livssituasjoner. Vi har vært åpne for hva slags temaer de unge selv mener er viktige å ta opp. Vi har også hatt en plan for hvordan vi eventuelt skulle forholde oss til opplysninger eller reaksjoner som informanten vil trenge oppfølging av.

Prosjektet har blitt meldt inn for godkjenning av personvernombudet (ved Norsk senter for forskningsdata) i henhold til lov om personvern, og det har blitt gjennomført i tråd med de forskningsetiske retningslinjene fra Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).

Kapittel 3 Ungdommene

«Jeg kom til Bulgaria og måtte gå gjennom skogen. Det var nesten på slutten av 2015, jeg var der i oktober.» Najib (18 år) kom til Norge da han var 14 år. Han hadde hjelp av smuglere på de mange etappene på reisen til Tyskland. Da han kom til Tyskland, opplevde han den kaotiske situasjonen der som svært vanskelig, og han tenkte at han måtte dra videre. «Der var så mange flyktninger – og jeg tenkte, og pappa sa også, kanskje Norge var bedre. Så reiste jeg til Norge alene.» Selv om han var under 15 år da han kom til Norge, ble han plassert på et asylmottak for enslige mindreårige over 15 år, etter at han hadde registrert seg hos Politiets utlendingsenhet (PU) i Oslo og bodd i et transittmottak. På mottaket i Nord-Norge ventet han to år på svar. «Jeg fikk opphold på alder, men jeg hadde ikke ID-kort.» Han måtte derfor forbli på mottaket. Han fikk hjelp av vergen sin til å reise til ambassaden i Oslo, og vergen fulgte ham også på reisen. På denne tiden ble mottaket han bodde på, lagt ned, og han måtte flytte til et nytt mottak. Et halvår etter det første vedtaket, og etter å ha sendt inn ID-papirer til UDI, ble han bosatt i en kommune. «Jeg var ikke fornøyd med å komme til den kommunen da, men nå er jeg fornøyd.»

De fleste av dem som i dag inngår i kommunenes bo- og oppfølgingsarbeid, kom til Norge samtidig som mange andre i 2015–2016, slik Najib gjorde. I Najibs fortelling kommer det fram temaer som er gjenkjennelige i de andre intervjuene vi har gjort med ungdom i botiltakene: vilkårene for reisen til Norge, ansvaret de har hatt for seg selv underveis, uvissheten og den lange ventetiden før de ble bosatt, og personer som er viktige for dem før, under og etter at de kommer til landet. Dette kapitlet gir innsikt i bakgrunnen, forventningene og bekymringene fra hjemlandet, reisen og asylperioden som følger med dem når de blir bosatt i en kommune. Dette er erfaringer de stadig reflekterer over og nyfortolker etter hvert som de får mer forståelse av hva hverdagen og framtiden i Norge innebærer. Hensikten er å gi innblikk i variasjonsbredden og de mangefasettede utfordringene som ungdommene har, og å få fram hvordan de selv reflekterer over dette. Vi har valgt ut fortellingene til Najib, Mahdi, Mitiam og Omar for å få fram temaer og erfaringer som mange av ungdommene beskriver. Konkretiseringen av deres erfaringer i flere faser kan vise hvordan tjenestekjeden virker inn i livet deres, og hvordan tidligere erfaringer får betydning for hvordan de klarer seg på sikt.

Tall og fakta

I klare tall viser variasjonene i ankomster av enslige mindreårige asylsøkere de siste årene hva slags utfordringer kommunene møter når de skal tilpasse bo-settingstiltak. Allerede i 2014 var det en økende andel av enslige mindreårige som kom fra Eritrea, og de fleste av disse fikk innvilget opphold og ble bosatt. Våren 2015 var andelen unge under 15 år som søkte asyl, høyere enn årene før, noe som ga ekstra press for å utbygge kapasiteten av fosterhjem og andre omsorgsorienterte botiltak. Økningen i asylsøknader høsten 2015 gjaldt særlig unge med afghansk landbakgrunn, inkludert en del som hadde bodd lenge i Iran. Enslige mindreårige fra Syria var en annen stor landgruppe. Tabell 3.1 viser variasjoner i ankomster i perioden 2014–2018, andelen som har fått innvilget opphold, enten asyl, opphold på grunnlag av «annen flyktningsstatus» eller opphold ut fra humanitære grunner,³ tidsforskyvningen fra da vedtakene kom, til da bosettingsprosessen startet.

Tabellen viser også økningen i bruk av hjemmelen som gir midlertidig opphold inntil barnet er 18 år. Bestemmelsen om midlertidig opphold ble innført i 2009, men ble i liten grad brukt før 2016.⁴ Økningen kan spores til endret vurdering av sikkerhetssituasjonen i Afghanistan, koblet med et politisk vedtak om å oppheve det såkalte rimelighetsvilkåret i § 38 (se Lidén 2019). En del av dem som fikk midlertidig opphold inngikk i det som ble betegnet som «oktoberbarna».⁵

Tabell 3.1 Antall enslige mindreårige asylsøkere, antall asylvedtak og antallet som fikk innvilget henholdsvis opphold og midlertidig opphold i perioden 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Antall søkere	1204	5480	320	191	159
Antall asylvedtak	814	1165	2239	897	134
Antall innvilget opphold	695	1071	1612	397	111
Antall midlertidig opphold	21	15	150	361	6

Kilde: UDI-statistikk

3 Innvilget opphold omfatter dem som får innvilget asyl, «annen flyktningsstatus» (§ 28 første ledd bokstav a og b i utlendingsloven) eller opphold på humanitært grunnlag (utlendingsloven § 38), og omfatter også en såkalt ID-begrenset oppholdstillatelse.

4 Se bestemmelsen om tidsbegrenset opphold fram til 18 år (forskrift 8-8).

5 «Oktoberbarna» er en større gruppe enslige mindreårige med midlertidig opphold som ble 18 år i oktober 2017, to år etter at de ankom. Fordi de mangler ID-papirer og myndighetene ikke vet når de er født, er det rutine at PU setter ankomstdagen deres som fødselsdag. Oktoberbarna hadde gjennomført aldersvurderinger der de ble vurdert til å være 16 år i ankomståret 2015. Mange «ble» dermed 18 år i oktober 2017.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har undersøkt kjennetegn ved alle som har blitt bosatt som enslige mindreårige flyktninger i Norge (Kirkeberg og Lunde 2019). Selv om kjønnsfordelingen varierer en del etter landbakgrunn, har det vært stor overvekt av gutter som har søkt asyl, både i 2015 og tidligere. Ved utgangen av 2017 utgjorde andelen gutter 84 prosent blant alle som var bosatt. Den største gruppen er afghanere, og her er andelen gutter hele 98 prosent. Blant eritreere og somaliere som kom til landet som enslige mindreårige flyktninger, er andelen gutter henholdsvis 71 og 61 prosent. Kun blant enslige mindreårige flyktninger fra Etiopia er jenter i flertall (55 prosent). SSB finner også at 20 prosent av de enslige mindreårige flyktningene var under 15 år da de ble bosatt i en kommune, 40 prosent var i alderen 15–16 år, og 32 prosent var 17 år gamle da de ble bosatt. 8 prosent var 18 år eller eldre ved bosetting.

Den store økningen i antall enslige mindreårige asylsøkere i 2015 og den brå nedgangen førte til at omsorgssentrene og UDIs mottaksapparat først ble kraftig rustet opp og så bygget ned igjen. Mens det i 2014 og tidlig 2015 var 9 mottak med enslige mindreårige, var det på det meste i 2016 hele 77 mottak med enslige mindreårige.⁶ Per september 2019 var det bare ett mottak for enslige mindreårige igjen. Også Bufdir, som har ansvar for omsorgssentrene, måtte raskt sette i gang nye sentre og utvide kapasiteten i de eksisterende omsorgssentrene. I 2014 fantes det to omsorgssentre, mens i 2016 var det opprettet 96 avdelinger med 495 plasserte barn. I september 2019 fantes det 8 avdelinger med til sammen 30 plasserte barn. Mottak og omsorgssentre ble lagt til nye kommuner uten nødvendig beredskap i skoletilbud og helsetjenesten. Nedtrapping førte til stadige forflytninger mellom mottak for dem som ventet på svar eller skulle bosettes.

Siden januar 2014 har det blitt bosatt 1097 barn under 15 år i kommunene. I 2018 ble det bosatt 45 enslige mindreårige asylsøkere som var under 15 år ved ankomst. Dette året kom det 28 nye enslige mindreårige til omsorgssentrene, og det bodde 36 barn i omsorgssentrene ved utgangen av dette året. I perioden januar til september 2019 ble det bosatt 45 barn.

Tabell 3.2 Antall bosatte enslige mindreårige flyktninger 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	Jan–juli ⁷ 2019
Antall bosatte	538	693	1599	759	194	67

Kilde: UDI-statistikk

⁶ Statistikk mottatt fra UDI 7. august 2019.

⁷ Statistikk mottatt fra UDI 7. august 2019.

Antall bosatte enslige mindreårige var flest i 2016, men også i 2015 og 2017 ble mange bosatt. En stor andel kommuner hadde enten ikke bosatt enslige mindreårige tidligere, eller kommunen måtte øke kapasiteten og endret da både tiltak og rutiner. Mange av dem som i dag følges opp i kommunene, har vært bosatt i to til tre år. Mange har rundet 18 år og er i overgangsfasen til å skulle klare seg selv på egen hånd.

De siste årene har det også vært bosatt enslige mindreårige kvoteflyktninger. Dette er flyktninger som har søkt asyl fra en flyktningleir, og som har blitt plukket ut av representanter fra norsk utlendingsforvaltning der. De blir bosatt direkte i en kommune og kommer fra flyktningleiren uten mellomopphold. Til forskjell fra dem som har hatt et lengre opphold som asylsøkere, starter disse flyktningene norskopplæring og samfunnsorientering først etter at de er blitt bosatt i kommunen.

«Ingen skulle se det jeg har sett»

Selv om de fleste enslige mindreårige flyktningene har det til felles at de har søkt asyl i Norge, er grunnene til at de har brutt opp, og erfaringene de har fått underveis på reisen, forskjellige. Mye nordisk forskning om enslige mindreårige ser på forhold ved asylperioden (se for eksempel Lidén 2018), og en del nordiske og internasjonale studier beskriver bosettingsfasen (Svendsen og Berg 2018b), mens årsakene til at de migrerer, erfaringer fra reisen, ressurser og nettverk som er i mindre grad blitt utforsket (Clayton 2019, Kamp og Kuschminder 2019, Kulu-Glasgow, Noyon og Smit 2019; se også Lidén 2017). Våre informanter beskriver skole og jobberfaringer hjemmefra, omstendighetene som bidro til at de reiste, og reiserute, om enn ikke så inngående. Det gir likevel innsikt i variasjoner ut fra hvor de kommer fra, og hva som førte dem av gårde.

De forteller at minner fra krigshendelser og vold kommer stadig tilbake, særlig om natten, slik Mahdi (18 år) opplever:

Ingen skulle se det jeg har sett, oppleve det jeg har opplevd. Og jeg er bare 18 år, men jeg har opplevd så mye som ingen skulle gjøre i et helt liv. Og det kommer etter deg. Når jeg har sånn drøm, tør jeg ikke sove igjen. Jeg sover ikke på en hel uke, jeg tør ikke å legge meg engang, jeg vil ikke drømme om de tingene der, jeg er veldig redd for det.

Selv om ikke alle har opplevd slike dramatiske hendelser, er det en grunn til at de reiser. De har alle forlatt personer som har vært viktige for dem, og steder som de er knyttet til. De har brutt opp mens de var barn, og har visst lite om hva de bega seg ut på, og hva de ville møte. Mahdi opplever at oppbrudd og flukt

binder dem sammen, på tross av ulike bakgrunner: «Alle vi som kommer fra ulike land, forskjellige verdensdeler, vi støtter hverandre veldig godt. Alle forstår hverandre. Vi er flyktninger, vi vet hvordan det er.»

For Miriam (19 år) er det reisen som har satt spor. Hun vokste opp på et mindre sted i Eritrea og forteller at hun gikk på skole fra hun var 6 år. Da hun avsluttet skolen, etter 8. klasse, var hun redd for å bli innrullert i militæret og dro til nabolandet, for så å dra mot Europa. Det tok ca. ett år å komme til Norge. Hun dro gjennom mange land: Etiopia, Sudan og ørkenen i Libya. «Det var en veldig vanskelig reise.» Hun hadde følge med andre fra samme land, men kjente dem ikke godt.

Noen som kommer fra landene i Øst-Afrika og på Afrikas horn, forteller at reisen tok kortere tid, fordi de kom med fly via Midtøsten eller et østafrikansk land til et land i Sør-Europa eller et skandinavisk land. De fleste har tatt seg fram den samme lange og usikre veien som Miriam beskriver, gjennom Sahara og Libya og så med båt over Middelhavet. De som kommer fra Asia og Midtøsten, har tatt en østlig rute over stredet fra Tyrkia til en av de greske øyene, eller slik Najib har, direkte over grensen fra Tyrkia og videre opp gjennom de østeuropeiske landene, til Tyskland. Enkelte forteller at de har oppholdt seg i «shelters» eller et mottak for mindreårige i Hellas i en tid, for å slippe å bo på gaten. Slike botilbud kunne likevel oppleves som utrygge, slik en gutt som var 15 år på den tiden, opplevde: «Jeg vet ikke om alle var under 18 år, noen var veldig voksne, men de sa de var under 18 år, likevel jeg var redd. En av dem slo meg, jeg har merke av det enda.» Det kom stadig nye personer til mottaket. «Du må tåle å bo med alle. Det er slitsomt.»

De kan ha hatt smuglere som har fulgt dem tett, og reist med en slektning eller følgesperson, mens andre har blitt overlatt til seg selv underveis på de ulike etappene. «Jeg reiste med tanten min, men jeg mistet henne på veien og kom alene til Norge.» Én forteller at han hadde ansvar for lillebroren sin hele veien. «Jeg kom hit sammen med ham, det var vanskelig, det var et stort ansvar, men vi var sammen om alt og hadde hverandre.» De har funnet fram til noen de har kunnet stole på, mens andre har sviktet dem.

Flere, som Najib, sier det var tilfeldig at de endte i Norge i stedet for Tyskland eller Sverige. Andre har fått vite at de har et familiemedlem i Norge, en søster, en tante, en onkel, og dette bestemte reisens mål.

Reisens mange hendelser kan være vanskelige å minnes og å formidle; de er uforberedt på hva de møter og lærer underveis. Én reflekterer over innsikten han har fått på veien:

Hver gang du flytter, så mister du noe. Du vet ikke hva du mister, før du har gjort det. Jeg tror at hvis du har mer erfaring, så kan du løse problemene dine selv. Du lærer av alt. Du må lære av erfaringene, og så går det bedre for deg. Vi har et uttrykk: at når du snakker er det bra, men enda bedre hvis du lytter.

Det kan ha vært dyrekjøpte erfaringer, men de lærer å stole på seg selv, være observante og kritiske. Mahdi mener at de som møter flyktninger i det daglige, på skolen og i mottak og botiltak, må forstå hva de bærer med seg:

Du vet, det er mange ting vi har opplevd. Det kommer tilbake. Vi sier kanskje at vi har hodepine, vi er trøtte. Vi blir sinna. Vi kan ikke kontrollere alt. For eksempel, jeg har av og til drømmer om det jeg har opplevd. Jeg har opplevd veldig mye.

Alt er vanskelig i begynnelsen – mottakstid

Til forskjell fra for eksempel Sverige og Storbritannia, hvor de fleste enslige mindreårige asylsøkere blir bosatt i en kommune hvor den ordinære sosialtjenesten har ansvar for dem også i asylprosessen (se for eksempel Gupta 2019, Lidén 2018, Celikaksoy og Wadensjö 2019), er systemet i Norge at enslige mindreårige flyktninger først blir bosatt i en kommune etter at de har fått et vedtak om opphold. De fleste har dermed opphold i asylmottak bak seg når de bosettes, og de har til en viss grad blitt kjent med det samfunnet de skal bosettes i. De har også møtt andre asylsøkere, som de gjennom sosiale medier opprettholder vennskap med. Disse blir del av et sosialt nettverk som formidler erfaringer fra andre kommuner, og som gir en referanseramme for hva som er mulig å få til i Norge. Når de blir bosatt, har de dermed med seg både fakta, fortellinger og relasjonskunnskap som de bruker for å forstå de forholdene de nå skal tilpasse seg.

Den store økningen i asylsøkere førte til at behandlingstiden ble lengre for både asylsøknad og bosetting. Dette gjelder særlig for de over 15 år som har bodd i asylmottak. Mange har flyttet til nye mottak i ventetiden, noe som betyr brudd i relasjoner til ansatte og andre beboere og skifte av skoletilbud, aktiviteter og lokalsamfunn. Dette kan oppleves forvirrende og vanskelig, slik ei jente formulerer det: «Alt er vanskelig i begynnelsen, for du kjenner ikke språk, ingen annen person, ingenting.» Mange opplevde at det tok tid å få oppnevnt ny representant om de flyttet til et nytt fylke. Det kunne også ta lang tid før de fikk helse- og skoletilbud. Miriam forteller for eksempel at det tok et halvt år før de

fikk skoletilbud på mottaket, og da lærte de bare norsk. Det tok to år før hun ble bosatt. Perioden de mindreårige er uten opplæring, på reisen og i mottaket, er lang, og dette forskyver ytterligere fasen der de skal gjennomføre grunnskole og videregående opplæring, sammenlignet med jevnaldrende ungdom i Norge. Enkelte forteller at de i starten var motivert for å lære seg norsk, og at de brukte alle anledninger til å praktisere norsk i tillegg til å jobbe iherdig med språket. Uvissheten om søknadsutfallet og manglende handlingsrom gjorde at mange beboere ble ukonsentrerte og ikke klarte å følge opp skolearbeid. «Jeg kunne ikke gå på skolen der. Jeg klarte ikke det. Det var så vanskelig at jeg ikke visste, om jeg kunne få bli her, om jeg kom til å bli sendt ut, hva som skulle skje med meg. Derfor klarte jeg ikke å gå på skolen for å lære norsk.» Når mange sjelden møtte opp til undervisning, preget dette miljøet og døgnrytmen. «De bare spiste og sov. De tenkte: Hvorfor skal jeg gå på skole og lære norsk hvis jeg får negativt?» Intensjoner om rask integrering og å ta høyere utdanning, som mange hadde med seg da de kom til mottaket, kunne få en knekk da de opplevde at det var vanskelig å motivere seg for skole, komme i kontakt med lokalbefolkningen og lære seg norsk.

Det politiske klimaet og endringer i regelverket i etterkant av de mange flyktningene i 2015 skapte rykter blant beboerne. Aldersundersøkelser ble mer utbredt (NOAS 2017).⁸ Også økning i andel avslag og vedtak om midlertidig opphold skapte usikkerhet. Dette gjaldt særlig søkere fra Afghanistan, som var redde for å bli tvangsreturnert. Forsvinninger fra mottak økte og fikk oppmerksomhet, og det skapte uro blant alle beboerne (se for eksempel Press 2017, NOAS 2017). For eksempel forteller én om den kameraten han hadde mest kontakt med på mottaket, og som bestemte seg for å dra. «Han tenkte mange ikke fikk [opphold], og politiet kommer og sender dem tilbake. Så han sa jeg vil ikke være der lenger.» Han fortalte ikke når han ville reise. «Men jeg ga han penger. Vi spiste sammen og så på serier. Så sa han: Jeg reiser til Oslo i natt.» De fikk også med seg den økende negative holdningen til dem som flyktninger: «De liker ikke islam, folk tror vi er terrorister og sånn, de baksnakker oss. De tenkte sånn. Men ikke alle.»

Et annet tema som flere tok opp i intervjuene, var forvirring om alder. Flere hadde gjennomført aldersundersøkelse, og utfallet var et annet enn den alderen de selv mente var riktig. Najib forteller for eksempel: «Jeg var 14 år da, men

8 Aldersundersøkelse har de siste årene bestått av røntgenundersøkelse av håndrot og av tannrot. Det blir gitt en samlet uttalelse av en pediater på bakgrunn av resultatene. Resultatene inndeles i ulike kategorier ut fra hvor sikre de er. Den endelige fastsettelsen av alder gjøres av UDIs saksbehandler. Den metodiske feilprosenten er størst i aldersspennet 16–20 år. Undersøkelsene har vært kritisert. Se for eksempel NOAS 2016, Lidén 2017, Munir 2017.

politiet sa at jeg var 15 år. En guide intervjuet og tok blodtest. Så sa han nei, du er ikke 15 år, du er 14 år.» Han ble likevel plassert på et mottak for dem over 15 år.

Alder er vesentlig for hvordan unge konstruerer sitt liv og sine aspirasjoner og posisjonerer seg i samfunnet (Ansell 2005). For enslige mindreårige flyktninger vil krigs- og konfliktopplevelser, reisen og asylsøkerperioden komplisere forståelser av kronologisk og relasjonell alder (Verdasco 2018). Eller som Bourdieu påpeker vil aldersklassifikasjon (tilsvarende kjønn) alltid medføre en innskrenkning og en sosial orden, som den enkelte må overholde, og som holder ham eller henne på plass (Bourdieu 1993). Enslige mindreårige flyktninger inngår i flere typer forhandlinger om hvordan alder skal gis mening, både ut fra medborgerstatus og livsfasens legale og organisatoriske bestemmelser og ut fra sosiale og kulturelle forventninger. Dette gir også føringer for hvordan de forhandler om overganger til voksenlivet. De som har fått fastsatt ny alder gjennom aldersundersøkelsene, må ta stilling til hva slags alder de skal legge til grunn for tilværelsen etter at de blir bosatt (se for eksempel Munir 2017).

Mottakstiden innebærer en mangefasettert læringsprosess om det nye samfunnet. De kan få god kontakt med enkeltpersoner som ansatte, lærere, representant/verge eller frivillige. Disse kan bli viktige formidlere av samfunnsforhold, hendelser og forhold de observerer, eller av innfløkte og uoverskuelige regelverk og prosedyrer. De kan også bli del av deres sosiale nettverk etter at de blir bosatt. Én forteller at han fortsatt etter at han ble bosatt, blir invitert hjem i juleferien til en som jobbet på mottaket. Andre forteller om en verge som har hjulpet dem, og som de fortsatt ringer. Disse personene var den gang viktige for språkpraksis, men også for at de skulle kunne få hjelp og informasjon om asylprosessen og hvordan samfunnet fungerer. Andre forteller om problematiske relasjoner og manglende tillit.

Bosatt – tre eksempler

For å konkretisere hvordan forhold og rammebetingelser for bosetting oppleves av ungdommene, vil vi presentere tre ungdomsportretter. Najib, Miriam og Omar forteller om noen gjennomgående forhold som nevnes av andre ungdommer og i intervjuene med kommunens representanter. Dette gjelder betydningen av type botiltak, nære relasjoner og undervisningstilbudet. Den første tiden bodde Najib i et bofelleskap med døgnbemanning. Han får etter hvert venner i bofelleskapet og på skolen: «Nå har jeg venner – det tok litt tid. Jeg har mange venner, men få bestevenner.» Han nevner tre med flyktningbakgrunn som ham selv. «Og det er noen norske, men de er jeg ikke så kjent med.» Han flyttet etter hvert til en hybel med vertsfamilie. Han har et godt forhold til vertsfamilien, men likevel synes han det er vanskelig å bo for seg selv. «Jeg har problemer med å sove hele tiden. Det

var ensomt i begynnelsen, men det hjelper å være opptatt med andre ting. Det ble en vane.» Hvis det er noe han trenger hjelp til eller lurer på, kan han ringe, sende en melding eller oppsøke kontaktpersonen han har.

Hun som er kontaktpersonen min, hun har betydd veldig mye for meg. Og venner. Men du vet, venner, de er utenlandske, de også. Jeg vil ikke plage dem fordi de har så mye problemer. Så ofte snakker jeg med henne eller hun i huset.

Najib gikk på skole noen år i hjembyen, men da familien måtte flytte på grunn av konflikter, først til en annen by og så til et naboland, fikk han undervisning hjemme. Da han kom til asylmottaket, ble han plassert på en mottaksskole. «Jeg var under 15 år da, og skulle gå på ungdomsskole, men jeg fikk ikke gå på ungdomsskole, jeg gikk på mottaksskole, og så i 10. klasse.» Da han ble bosatt, kontaktet kommunen skolen han hadde gått på, for å få vitnemål fra 10. klasse. I mellomtiden ble han plassert på grunnskoleopplæringscenteret, men ville ikke gå der. «Da jeg fikk vitnemålet, hjalp de meg med å få plass på videregående skole. For når du har vitnemål, skal du ikke gå på grunnskole igjen.» Han går første året på videregående og har planer om først å ta fagbrev og så søke seg inn på høyere utdanning. «Det har vært mye lekser og innleveringer, men det har gått veldig fint til nå.»

En stor sorg for Najib er at han har forsøkt å få familien til Norge, men fikk til slutt vite at han ikke hadde rett til å søke familiegjengenforening.⁹

Det som var dumt for meg, var at de sa at du kan søke familiegjengenforening, men når jeg hadde spart penger, veldig mye og tenkt mye på familie, de sa at nei, du kan ikke søke. Og det har vært for meg en veldig trist situasjon – når det står på papiret at du kan søke familiegjengenforening og jeg betaler penger og de bestiller time [på ambassade], og de sier at nei, du kan ikke søke. Det var helt forferdelig for meg.

Om egen økonomi sier han: «Det går veldig fint. Nå får jeg stipend. Og jeg får hjelp her fra kontoret – jeg får klespenger og treningspenger og busskort.» Han forteller at han har fått sommerjobb på sykehjem. «Jeg har vært der i praksis hele året, og nå har jeg fått vikarsommerjobb. Jeg tror det blir bra.»

9 Det er bare flyktninger som har fått innvilget *beskyttelse* (asyl) i Norge, som har mulighet for å søke om familiegjengenforening. Det er *familiemedlemmet* (mor, far, søsken) til denne personen som er *søker*. Det blir ikke stilt krav til inntekten til personen i Norge hvis familiemedlemmet søker innenfor fristene som gjelder. Etter 2017 gjelder det to frister. Den første er at søknaden må leveres elektronisk innen seks måneder etter datoen som står i vedtaksbrevet for personen i Norge. Søknadsgebyret er på 10 500 kroner og må da være betalt. Den andre fristen er at familiemedlemmet som søker, innen tolv måneder må møte opp på en norsk utenriksstasjon for å levere alle søknadsdokumenter. Først da er søknaden gyldig.

Miriam (19) ventet to år før hun ble bosatt. Da ble hun plassert i et bofellesskap med tre gutter og ei annen jente. Hun opplevde den første tiden vanskelig. «Det er tungt å være alene som jente.» Den andre jenta har et annet morsmål, slik at de ikke fikk så nær kontakt, men det ble lettere med felles språk og felles erfaringer.

Vi lager mat og snakker norsk. Da lærer jeg litt mer å snakke norsk. Nå har jeg flyttet ut. Da vi ble 18 år, flyttet vi ut. Nå er jeg på egen hybel. Det er ganske greit. Første gang var det skummelt å sove alene. De hjelper mye, og etterpå var det greit. Det gikk bra.

Nå synes hun det er fint å bo alene. «Det er bra når man klarer seg.» Det kommer en fra oppfølgingsteamet innom en gang i uka, og ellers kan hun ringe kontaktpersonen i barnevernet. Hun har kontakt med noen få familier fra hjemlandet og ser dem av og til i helgene.

Hun har alltid likt å gå på skolen og forteller at skolen ikke var så forskjellig fra den norske. «Det var gutter og jenter i samme klasse. Vi hadde morsmål, matte, science, engelsk.» Men undervisningsformen var forskjellig: «Der forklarte de på tavlen, og så arbeidet vi hver for oss. Her sier lærerne at vi skal arbeide sammen, i grupper, det gjorde ikke vi. Der jobbet vi alene, og gjorde lekser, og hvis du ikke gjør lekser, så slår de deg.» Miriam er glad for å gå på skolen. «Det er ikke vanskelig om du jobber hardt.» Hun liker særlig matte. «Jeg har lært matte tidligere, men her bruker de mye språk i matte, og det gjorde de ikke der den gangen. Det er mye skriftlig, det er vanskelig, men det er lettere enn de andre fagene.» En av lærerne er den voksenpersonen hun har mest kontakt med, og som hun kan spørre om ting hun lurer på. Likevel synes hun det er vanskelig at hun snart har brukt tre år før hun kan starte på videregående. «Det tar veldig lang tid her.» Hun planlegger å ta høyere utdanning. «Jeg har lyst til å bli sykepleier. Jeg vil gå på helse og sosial på videregående.» Hun har en venninne i en annen del av landet og tenker at hun skal flytte fra kommunen når hun er ferdig med skolen.

Begge mener det er viktig å bo i et bofellesskap den første tiden, og at det er voksne ansatte der som de kan bli kjent med, som de kan få informasjon fra, og som gir dem trygghet. Begge har hatt én eller flere personer som de har fått en spesiell kontakt med, og som har vist interesse for dem. Dette har vært svært viktig for opplevelsen av å bli verdsatt i det nye samfunnet. Beskrivelsene deres står i kontrast til beskrivelsen som Omar (20 år) gir. Omar bodde en kort stund i et bokollektiv før han ble bosatt på hybel. Han ønsket en vertsfamilie, men det lyktes ikke å finne en da han skulle flytte. Omar fikk aldri en tett omsorgsrelasjon og oppfølging før han flyttet for seg selv, og han beskriver en hovedsakelig ensom tilværelse: «Jeg har ingenting å gå til, jeg kjenner ikke mange.

Jeg går hjem og ser på TV, og av og til lekser, og neste morgen kommer jeg til skolen.» Han savner personer han kan snakke norsk med, slik at han blir bedre på skolen. Han har tatt opp problemet med lærer og kontaktpersoner, men opplever at det er lite som kan endre situasjonen hans til det bedre.

Også for Najib og Miriam var overgangen til å bo alene vanskelig, men selvstendigheten dette gir dem, var også noe de ønsket. Vertsfamilien til Najib gir trygghet, men den bøter ikke nødvendigvis på ensomheten i det daglige.

Alle har ambisjoner om å ta utdanning. Najib kom til landet da han var 14 år, mens Miriam var nesten 17 og Omar 17. Yngre barn som blir plassert på omsorgssentre, får tettere oppfølging og raskere involvering i ordinær skolegang og fritid. Najib, som til tross for alderen ble plassert på et mottak, fikk mer oppfølging på skolen enn dem som var eldre, og han ble innrullert i 10. klasse. Dette ga ham rett til direkte overgang til videregående, altså et ordinært skoleforløp. Som vi skal se, er dette et tema som bekymrer lærere, fordi store kunnskapsmangler kan føre til at de ikke fullfører videregående. Najib mener at han skal greie seg gjennom videregående, og arbeider hardt for å klare det. Miriam synes på sin side at det å gå på en atskilt grunnskole for innvandrere i tre år før hun kan starte på videregående, er svært lang tid og demotiverende, men til tross for det opprettholder hun utdanningsambisjonene sine. Omar synes han lærer for lite på skolen, både fordi han får praktisert lite norsk, og fordi manglende skolegang tidligere og språkbarrieren gir ham begrenset utbytte av undervisningen.

Til forskjell fra Omar har Najib og Miriam en fritid preget av at de er sammen med venner. Særlig Miriam har fått et større nettverk av andre unge flyktningjenter, og hun har et fellesskap gjennom menigheten hun deltar i. Omar gikk på organisert fotball for andre med flyktningbakgrunn, men sluttet. Alle tre opplever at det er få anledninger hvor de kan bli sosialt inkludert gjennom samvær med ungdom uten flyktningbakgrunn. Selv Najib, som går i ordinær skoleklasse, har lite kontakt med medelever på fritiden. Som flere savner han å bli sett på som en vanlig ungdom; han skiller seg fortsatt for mye ut som ung flyktning.

Familiegjenforening er et tema som er viktig for flere, men ikke alle – for eksempel ikke for Miriam og Omar. Selv om flere forteller at de har kontakt med familiemedlemmer, er det ofte splittede familier eller familier som er berørt av krig og flukt. De forteller om en mor som har ansvar for yngre søsken under vanskelige forhold, eller om en søster eller onkel som er i et annet europeisk land, eller i et tredjeland nær hjemlandet. Najib har fått vite at han ikke kan søke om familiegjenforening, fordi han har fått opphold på humanitært grunnlag.

Fordi han vet at familien bor under vanskelige forhold i nabolandet til hjemlandet hans, er han stadig bekymret for dem. Enkelte, som Omar, forteller at de ikke har kontakt med familien.

De korte ungdomsportrettene forteller hvordan valg som blir gjort av kommunen og dem selv, kan få stor betydning for hvordan den enkelte opplever hverdagsmestring og forflytninger og klarer seg på sikt. Kommunens botiltak gir ulikt utgangspunkt for relasjonsbygging, og segregerte skoletilbud begrenser sosialt nettverk med bredere jevnaldersmiljøer. Vi ser også at deres landbakgrunn og sosiale bakgrunn har betydning for blant annet hva slags skolesystem de kommer fra, og om de har hatt mulighet for å gå på skole. Religiøs tilhørighet kan gi en ny sosial forankring. Jenter kan møte andre barrierer og muligheter enn gutter, og dette forsterkes av sosial bakgrunn.

I Norge som i andre vestlige land knytter det seg mange forestillinger til ungdomstid og overgangen til voksenlivet. De strukturelle betingelsene og forventningene som unge flyktninger møter i Norge, er ganske annerledes enn i hjemlandet deres. Jeffrey Arnett (2004) ser årene etter oppnådd myndighetsalder som en egen fase som han kaller «emerging adulthood». Slik det særlig fortøner seg i liberalistiske og sen-industrielle samfunn, er veiene nå mer åpne, uforutsigbare og fleksible sammenlignet med hva de var for tidligere generasjoner. Forlenget utdanning og utsatt familieetablering gir rom for selvfokus og utprøving. Ikke minst i Norge og Norden finnes det mange sosiale og kulturelle forventninger til selvstendighet og utprøving i en noe uforutsigbar «in-between»-periode, som understøttes av offentlige ordninger som gjør det mulig for ungdom å flytte for seg selv og ta utdanning.

På flere områder foregår det dermed viktige endringer samtidig: Unge flyktninger skal som andre unge ta ansvar for seg selv, være økonomisk uavhengige og ta avgjørelser som har betydning for hvordan de vil leve livet videre. Det blir en tid da deres aspirasjoner, ressurser og mestring står på spill. Slike utfordringer blir møtt forskjellig, slik vi ser i beskrivelsene av Najib, Miriam og Omar. De er alle utålmodige etter å komme videre i livet gjennom utdanning, og de forestiller seg en framtid med jobb, venner og kjæreste. Hvordan de klarer dette, er vesentlig for hvordan de forstår seg selv.

Kapittel 4 Bosettingsforberedelser

Overgangen fra mottak til bosetting har vært trukket fram som et område vi vet lite om når det gjelder enslige mindreårige (Svendsen mfl. 2018a). Foreliggende studier av bosettingsforberedende prosesser antyder at kvaliteten på kartlegging i asylmottak varierer (Thorshaug mfl. 2014, Svendsen og Berg 2017, Lidén mfl. 2018). Garvik mfl. (2016) finner at bosettingsansvarlige vet for lite om ungdommer som skal bosettes. Mangelfull informasjon om den enkelte mindreårige formidlet fra mottak til bosettingskommune er noe også Svendsen og Berg (2017) finner (se også KS 2016). Botiltak treffer ikke alltid ungdommens behov, noe som kommer tydelig fram i Lidén mfl. (2018).

Dette kapitlet vil bidra med kunnskap som fyller dette kunnskapshullet, gjennom en studie som undersøker mer i detalj informasjonsflyten i bosettingsfasen. Den er noe ulik for enslige mindreårige under og over 15 år, på grunn av det todelte systemet for enslige mindreårige, der Bufetat har det overordnede ansvaret for enslige mindreårige under 15, mens de mellom 15 og 18 skal ivaretas av UDI i egne mottak for enslige mindreårige. Kapitlet vil i hovedsak legge vekt på gruppen over 15 år og informasjonsflyten fra mottaket for enslige mindreårige til kommunen. Dette har å gjøre med at mange av utfordringene som har blitt trukket fram i våre undersøkelser, gjelder for denne gruppen, og også at dette er den største gruppen enslige mindreårige. Respondentene har ofte løftet fram prosessene for gruppen under 15 år, primært som et sammenligningsgrunnlag der de påpeker at denne gruppen fungerer bedre. Kapitlet bygger på flere kilder: begge kartleggingsstudiene (bosettingsansvarlige i kommunen og verger) og intervjuer med representanter fra IMDi og UDI, ungdommer og ansatte i eksempelkommunene.

Bosettingsfasen for enslige mindreårige har de siste årene vært påvirket av store endringer i både migrasjonskonteksten og organiseringen av arbeidet. Dette gjelder spesielt de store variasjonene i ankomster av enslige mindreårige og innføringen i 2017 av et nytt digitalt system for kommunikasjon mellom IMDi, kommunene og mottak. Begge disse faktorene har på ulike måter påvirket informasjonsflyten. Det bosettingsforberedende arbeidet (bosettingsprosessen) kan formelt sett inndeles i to steg: anmodning om antall, der staten ber kommunene om å bosette et gitt antall flyktninger, og fordeling av enkeltflyktninger (Tønnessen og Andersen 2019). Anmodning om antall skjer på bakgrunn av en

årlig fastsettelse i Nasjonalt utvalg for bosetting.¹⁰ I dette kapitlet ser vi imidlertid på steg to, altså fordelingen av enkeltflyktninger til kommuner som allerede har fattet vedtak om å bosette enslige mindreårige flyktninger. Dette omtales gjerne som «utsøking».

Kapitlet er organisert i to hoveddeler: Først gjennomfører vi en vurdering av informasjonsflyten i den bosettingsforberedende fasen, og så diskuterer vi tre viktige temaer som har kommet fram i undersøkelsen: «matching» (det vil si en god kobling mellom barn og tiltak) behov og medvirkning.

Prosessvurdering av informasjonsflyt i bosettingsfasen

Vi kan tenke oss ulike innfallsvinkler for å vurdere hvor godt informasjonsflyten i bosettingsfasen fungerer. Man kunne spurt om den gir gode resultater, i form av «gode matcher» mellom enslige mindreårige og kommuner eller botiltak. Dette er vanskelig å svare på ut fra det datagrunnlaget som foreligger, og det er heller ikke klart hvordan man kunne målt kvaliteten på en «match». En enklere tilnærming er å undersøke hvordan de som mottar informasjonen – i dette tilfellet i hovedsak kommunene –, vurderer kvaliteten på informasjonen de får: Er den riktig og tilstrekkelig, og får de den til rett tid? Her vil det være relevant å ta opp kilder til feil og svakheter. Videre kan man se på selve prosessen og følge hvordan informasjonen overrekkes fra ett ledd i prosessen til et annet, med tanke på å identifisere svake ledd.

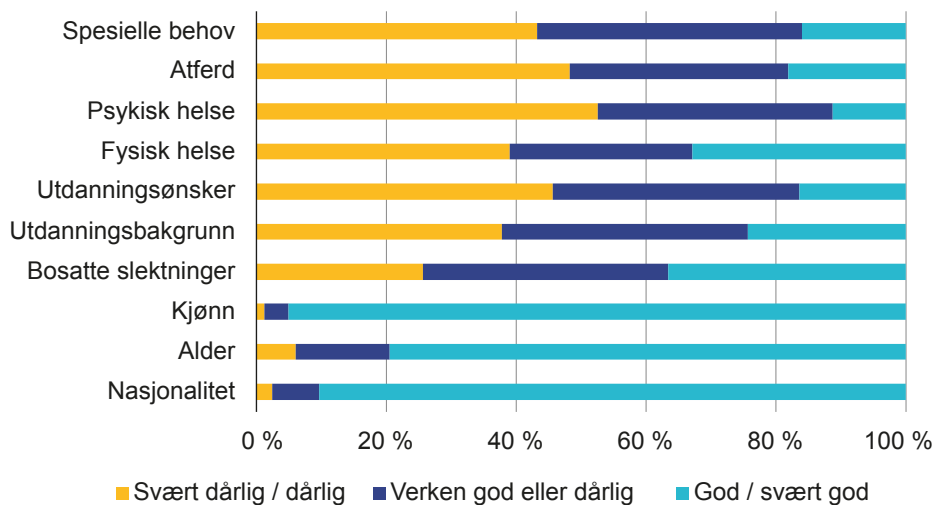
I det følgende vil vi begynne med slutten, altså med vurderinger av informasjonen blant mottakere – i hovedsak i kommunene, men også i IMDi og blant verger. Så vil vi se på prosessen, og til slutt ender vi på faktorer som påvirker input-siden, det vil si der informasjonen føres inn i kartlegginger og systemer. Hensikten med dette er å følge informasjonskjeden oppover og identifisere ulike faktorer som kan ha innflytelse på kvaliteten, og dermed forklare hvorfor informasjonen vurderes slik den gjør. Noen faktorer vi identifiserer, er i grenseland mellom input og prosess, og er knyttet til innføring av et nytt saksbehandlings-system i løpet av perioden vi undersøker. Ikke alle respondenter har hatt erfaring med disse faktorene, siden ankomstene og dermed også bosettingstallene gikk ned. En rekke respondenter og informanter har imidlertid gitt tilbakemeldinger på hvordan disse nye prosessene fungerer.

¹⁰ Utvalgets fulle navn er *Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentre*. I utvalget er IMDi, Bufdir, Husbanken, fylkesmannen, KS og tre utvalgte kommuner representert. <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/nasjonalt-utvalg-for-bosetting/>.

Vurderinger av informasjonskvaliteten

I kartleggingsundersøkelsen vi gjennomførte i kommuner som har bosatt enslige mindreårige, ble kommunene spurt om å vurdere kvaliteten på informasjonen de mottar i bosettingsfasen, altså den informasjonen som kommer ut i andre enden av prosessen vi undersøker. Mens den oppgitte informasjonen om kjønn, nasjonalitet og i noe mindre grad alder stort sett vurderes som god eller svært god, er det få som svarer det samme når det gjelder andre typer informasjon, blant annet om spesielle behov, atferd og psykisk helse. Disse svarene er i stor grad i samsvar med en tilsvarende undersøkelse i 2016 (Garvik mfl. 2016), og de tyder på at det kommunene stort sett *vet* når de aksepterer å bosette en enslig mindreårig, er at de vil motta for eksempel en «gutt, 16, Syria».

Figur 4.1 Vurdering av informasjon mottatt i bosettingsprosessen



Vi antar at besvarelsene fra kommunene i hovedsak henviser til utsøkningsfasen fram til kommunen aksepterer bosetting. Også når vi har intervjuet bosettingsansvarlige i kommunene, uttrykker de behov for tilstrekkelig informasjon for å avgjøre om en ungdom kan passe inn i deres tilgjengelige botiltak. Dette er nødvendig for senere å gjøre individuelle tilpasninger, og typen opplysninger de trenger, handler spesielt om behov, fungering og atferd.

I spørreundersøkelsen skilte vi ikke mellom informasjon om enslige mindreårige over og under 15 år. Imidlertid kommenterte en rekke kommuner i fritekstfeltet som fulgte det kvantitative vurderingsspørsmålet vi har gjengitt ovenfor, at det fantes en kvalitetsforskjell, på den måten at informasjonen fra omsorgssentre via Bufetat gjennomgående var bedre enn den som kom fra

mottakene UDI er ansvarlig for via IMDi. En respondent kommenterte at «omsorgssenter gir god informasjon. Mottak gir generelt begrenset informasjon, men det har blitt noe bedre siste år» (respons, kommuneundersøkelse). En annen svarte tilsvarende at «det er god [informasjon] for de under 15 fra Bufetat, men dårlig for de over [15] fra IMDi» (respons, kommuneundersøkelse).

Andre informanter og respondenter har tilsvarende vurderinger. I det følgende snakker en informant i en eksempelkommune ikke bare om informasjonen i utsøkningsfasen, men om kartleggingene som helhet. Disse blir sendt til kommunen etter at bosettingen er bestemt. «Grovt sett er kartlegging fra omsorgssenter [...] gjennomgående god. Det kan være ting som ikke er der, men det kan være tilfeldigheter for hvorfor det ikke er der. Det følger med rapport fra psykolog og andre rapporter» (leder, storby). En verge bemerket tilsvarende:

Det varierer også i stor grad hvor mye informasjon mottak og omsorgssenter har å gi. Individuelle kartlegginger varierer mye. Omsorgssentrene er noe bedre, har mer ressurser til dette. Enslige mindreårige som bor i mottak og bosettes sammen med følgeperson¹¹, er ofte dårlig kartlagt. (Respons, vergeundersøkelse)

Samlet kan vi si at kommunene opplever at de får relativt begrenset informasjon i den bosettingsforberedende fasen. Det de vet mest om – kjønn, landbakgrunn og omtrentlig alder –, er ikke den informasjonen de har mest behov for i utarbeidelse av tiltak. De skulle gjerne visst mer om atferd, fungering og behov. De vurderer det slik at de får bedre informasjon om mindreårige under 15 år enn om mindreårige over 15 år. I de neste delene av dette kapitlet vil vi se på ulike kilder til svakhet i bosettingsinformasjonen og kommentere spesielt faktorer som fører til dette kvalitetsskillet.

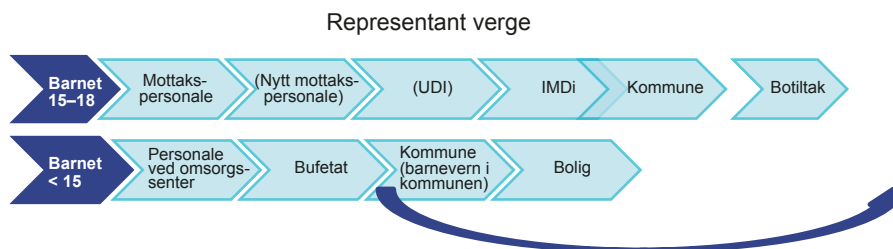
Prosess: en formidlingskjede med mange ledd og svake punkter

Dersom vi først beskriver informasjonsformidlingskjeden, kan vi bemerke at den til dels er lang, og at den har en rekke svake punkter. Spesielt gjelder dette for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år som har ankommet de siste årene, og som har gjennomlevd de store variasjonene i ankomstforløpet (se figur 4.2). Den store økningen i antall mindreårige og den senere nedgangen førte, som vi har sett i kapittel 3, til at mottaksapparatet først ble kraftig rustet opp og så bygget ned igjen.

¹¹ Følgeperson viser til en slektning eller annen voksen de kan ha reist sammen med som ikke har juridisk omsorgsansvar, for eksempel en tante eller et eldre søsken.

Det var også en økning i antall enslige mindreårige under 15 år, og dermed i infrastruktur i form av omsorgssentre, men her har variasjonen trolig hatt mindre utslag i ustabilitet og flytting. Utfordringer som følge av dette har i hvert fall i mindre grad blitt trukket fram, og en mulig forklaring er at kartleggingen er mindre desentralisert og følges opp med vedtak av regional barnevernsmyndighet i hvert enkelt tilfelle.

Figur 4.2 Skjematisk framstilling av informasjonsflyt



I løpet av nedbyggingsfasen var det ikke til å unngå at enslige mindreårige måtte flytte opptil flere ganger, til tross for at IMDi prioriterte bosetting fra mottak som UDI varslet at skulle stenges, og at UDI forsøkte å «bruke det handlingsrommet [de] hadde» for å skåne beboerne, for eksempel ved å legge avviklingen til sommerferien for å hindre brudd i skolegang. Likevel var det ikke mulig å unngå slike utslag, på grunn av «stringente krav til økonomihåndtering fra departementet» (informanter, UDI). Ved flytting mellom mottak skal i prinsippet kartleggingen følge ungdommen og tas opp der den slapp (se avsnittet nedenfor om regulering), men det virker ikke som om det har skjedd i alle tilfeller. Et høyt antall flyttinger har også medført at det har vært vanskelig for de ansatte å bli tilstrekkelig kjent med barna og gjennomføre gode kartlegginger.

Intervjuer: Når de flytter mye – hva finnes av informasjon fra de tidligere mottakene når dere får mappene? Er det bare kartlegging fra siste [mottak]?

Informant: Det blir bare fra den siste – men de oppgir hvilke mottak som de kommer fra, og om det er flere. (Intervju, kuratorer, storby)

Dette er eksempler på at informasjonen ikke videreformidles fra ett mottak til et annet på den måten det er lagt opp til i rundskriv og rutinebeskrivelser (omtalt nedenfor). Det er også senere punkter i kjeden som kan svikte, for eksempel internt i kommunen, mellom saksbehandler for bosetting og ansvarlig i botiltak.

I bosettingsfasen har vergene til enslige mindreårige flyktninger et ansvar i informasjonsflyten, men rollen deres i bosettingsarbeidet er lite formalisert. Enslige mindreårige får oppnevnt en representant i asylprosessen og en verge når de har fått opphold i landet. Deres oppgave er å ivareta barnets interesser og sikre at barnet blir hørt i de administrative prosessene som barnet inngår i. De skal dermed ivareta barnets beste ved bosetting i en kommune. En verge som tidligere var representant for barnet, vil kjenne til barnets asylsak, og gjennom kontakten de har opprettholdt mens barnet bor i ett eller flere mottak eller omsorgssentre, vil de kunne få kjennskap til forhold som er av betydning ved bosetting. IMDi legger til grunn at vergenes involvering er ivaretatt i mottakets kartlegging før overføring av bosettingsforberedende informasjon legges inn i IMDinett. Verger erfarer på sin side at de ikke alltid blir involvert i kartleggings-samtaler eller informert om hva slags informasjon som blir formidlet. En ytterligere diskusjon av vergenes rolle og erfaringer er å finne i kapittel 10.

Det må også bemerkes at det ikke er én enkelt formidlingskjede som gjør seg gjeldende i den bosettingsforberedende fasen. Foreløpig har vi sett på formidling fra mottak via IMDi til kommuner når det gjelder utforming av botiltak. Parallelt med denne går andre sektorielle formidlingskjeder. Det vil si at helseinformasjon går fra helsetjenesten i mottakskommunen til helsetjenesten i bosettingskommunen, og tilsvarende med skole. En del informasjon kan være taushetsbelagt, og det kan være gode grunner til at den ikke formidles på tvers, verken i bosettingsprosessen eller senere. Det er likevel viktig i bosettingsprosessen å ha tilstrekkelig informasjon til å utforme rett tiltak.

Det kan også oppstå andre situasjoner der informasjon finnes, men ikke er tilgjengelig for personer som kunne hatt nytte av den, slik en informant uttrykte det: «[Skolen] ville ha hjelp til en veldig traumatisert gutt. Jeg sa: Her må vi jo ha med barnevernet. Vi hadde møte med barnevernet, og det viste seg at de hadde masse info, som de ikke hadde gitt videre til oss» (helsesykepleier, mindre by 3). Denne helsearbeideren etterspør rutiner og systemer for botiltakene og hvordan de følger opp beboernes helse. Hun opplever at de hadde for dårlig kunnskap om hvordan helsevesenet jobbet med kartlegging, informasjonsoverføring og samarbeid, og hvordan de bedre kunne følge opp beboerne sammen.

Samtidig er en effekt av sektoransvaret også at kompetansen på et gitt felt tross alt er tyngst innad i den relevante sektoren. Informasjonsutveksling og samarbeid på tvers av sektorer innebærer ikke at de ulike fagpersonene skal «trå hverandre på tærne» eller gå inn og gjøre vurderinger de har mindre kompetanse på. En annen informant understreket at det er «viktig for meg at verken bosettingsteam

eller barnevernet skal mene så mye om skole, for der har vi skoleetaten som skal sikre at det gjøres riktige valg» (spesialrådgiver, mindre by 3).

Flere informanter trekker fram verdien av å besøke mottaket eller omsorgs-senteret etter aksept og i forkant av bosetting i kommunen. Dette gir de ansatte i kommunen en sjanse til å møte den enslige mindreårige og utdype kartlegging av behov, slik at de kan legge til rette ved ankomst og dermed bøte på eventuelle mangler i informasjonsutvekslingen fram til dette. Det kan også hjelpe til å skape en god relasjon, og gjøre ungdommen tryggere på hva som skal skje. Ungdommen vil også kunne treffe et kjent ansikt når han eller hun kommer til den nye kommunen. Ifølge informantene til Svendsen og Berg (2017) kan dette ha vært vanligere tidligere, men kan ha blitt nedprioritert eller ikke blitt del av nye kommuners rutiner, kanskje særlig på grunn av høye ankomsttall. Vi har ikke kunnet fastslå om dette er normal praksis blant kommuner i dag, men informantene som gjennomfører slike besøk, har god erfaring med dem, og UDI uttrykker også at de forsøker å legge til rette for slike besøk i tillegg til Skype-samtaler i forkant av bosetting. En av de unge som er intervjuet i prosjektet, forteller at i hans tilfelle hadde det ikke vært noe slikt besøk:

Jeg hadde ikke noen kontakt med kommunen her før jeg flytta fra [mottak]. De som jobba der, kjøpte meg togbillett og satte meg på toget. Og jeg kunne litt norsk og visste at jeg skulle gå av i [sted]. Og så møtte de meg på stasjonen her. Da var jeg veldig nervøs da jeg tok det toget. Men de fra bofelleskapet her møtte meg, så det gikk bra. (Gutt 15 år, men 16 år etter alderstest, da han ble bosatt)

Prosess: digitalisering av informasjonsflyt i bosettingsprosessen: noen svar og noen nye utfordringer

I løpet av perioden vi har undersøkt, har det vært to delvis overlappende omlegginger i IMDi: en omorganisering av bosettingsarbeidet og innføring av et nytt saksbehandlingssystem. Begge deler har hatt betydning for informasjonsflyten og kommunikasjonen i bosettingsprosessen for enslige mindreårige over 15 år. Som følge av disse to omleggingene (beskrevet i tekstboks 1) er det nå slik at bosettingsarbeidet er organisert nasjonalt i stedet for regionalt, og at saksbehandling skjer via systemet IMDinett i stedet for manuelt og per e-post. I en tidligere studie som ble gjennomført mens overgangen til nytt system fant sted, fant forskere ved Fafo at et ønske fra IMDis side var at «samhandlingen med kommunene og mottakene skal bli personuavhengig», og at «bosetting blir godt forankret i saksbehandlingssystemet og i mindre grad beror på innsatsen til enkelte 'ildsjeler'» (Weiss mfl. 2017, 40). I tillegg kan det bemerkes at en viktig

gevinst ved å gå fra bruk av e-post til et saksbehandlingssystem er bedre ivaretagelse av informasjonssikkerheten.

Tekstboks 1: Omorganisering av bosettingsarbeidet i IMDi og innføring av nytt saksbehandlingssystem

2. mai 2017 innførte IMDi både et nytt organisasjonskart og et nytt digitalt saksbehandlingssystem, kalt IMDinett. Ansvaret for bosetting ble formelt overført fra regionkontorene, som tidligere ivaretok bosetting i kommuner i sin region, til et nasjonalt bosettingsteam (Tønnessen og Andersen 2019, 18). Dette teamet, som hører inn under avdeling for bosetting og kvalifisering, har ansvar for all dialog med kommunene i forbindelse med utsøking. Mens de nå er organisert nasjonalt, sitter de fysisk på regionkontorene, og det er usikkert hvordan medarbeiderne vil påvirkes av regionreformen. Allerede før denne omleggingen, i 2016, ble bosettingen av enslige mindreårige organisert nasjonalt fra regionkontor nord. Per i dag er det to medarbeidere som ivaretar dialogen med mottakene, Bufetat, UDI og kommuner i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige. Disse sitter henholdsvis i Bergen og i Narvik.

Det nye saksbehandlingssystemet IMDinett automatiserer visse typer informasjonsutveksling, for eksempel ved at det automatisk opprettes en «bosettingssak» i IMDinett når en asylsøker får positivt vedtak. Da vil også mottaket varsles automatisk om å holde bosettingsintervju (intervju, IMDi). Mottakene fører da inn sammendrag av individuell kartlegging (maksimalt 600 tegn) i sitt system SESAM¹², som hentes inn automatisk i IMDinett. Bosettingsansvarlige i kommunene har også brukere, slik at de kan logge seg inn i IMDinett. Når IMDi forespør en kommune om bosetting, blir mottakenes kartlegging synlig for kommunen i anonymisert form. Når kommunen aksepterer forespørselen, vil personinformasjon og hvilket mottak personen befinner seg på, også bli tilgjengelig. I tillegg kan kommunen melde fra i systemet om tilgjengelige plasser/botiltak (hva slags type og hvilke spesielle behov som kan imøtekommes) til IMDi gjennom systemet. IMDi forbeholder seg retten til ikke å bruke disse plassene dersom de ikke har behov for dem, og arbeider etter hovedregelen «flyktning søker bolig» (i motsetning til «bolig søker flyktning»¹³).

Informasjonen som er tilgjengelig for saksbehandlere i IMDi¹⁴ og i kommunene i utsøkningsfasen, er sammendraget som føres av mottaksansatte i et 600-tegns felt i saksbehandlingssystemet. IMDi ber mottakene om å registrere familie i Norge, selvstendighetsgrad og forslag til type botiltak. IMDi ber videre mottakene spesifikt om *ikke* å registrere den enkeltes bosettingsønsker. Et eget felt kan anvendes til å beskrive spesielle hensyn, slik som behov for tilrettelagt bolig. Helseopplysninger skal av personvern hensyn ikke komme fram i dette systemet, men sendes per post til helsetjenesten i bosettingskommunen. Mottaket kan signalisere at det foreligger slik informasjon, og IMDi kan i slike

12 UDI gjennomfører også egne digitaliseringsprosesser, og i den forbindelse vil det nye systemet MOT erstatte SESAM – dagens saksbehandlingssystem i mottak – samt papirskjemaene som anvendes i dag for individuell kartlegging.

13 Et eksempel her er at dersom det meldes inn en plass til en enslig mindreårig jente, mens det ikke er noen bosettingsklare jenter, vil plassen forbli tom.

14 Fram til 2016 fikk IMDi tilsendt hele kartleggingsdokumentet, men det ble avtalt med UDI i 2016 at de bare skulle ha sammendraget.

tilfeller hente inn samtykke til at den eventuelt deles. I forbindelse med ytterligere digitaliseringsprosesser i UDI har det vært et ønske fra UDIs side å automatisk dele den fullstendige kartleggingen, og ikke bare dette sammendraget. UDI har uttrykt at de «er litt usikre på hvor ønskelig det er fra IMDIs side å få denne informasjonen», til dels som følge en avtale fra 2016 om at komplette kartlegginger ikke lenger skulle sendes til IMDi, men i stedet direkte til kommunene etter avtalt bosetting (gruppeintervju, UDI). Det er altså bevisst fra IMDIs side at det er begrenset med informasjon som er tilgjengelig i utsøkningsfasen, både for dem og for kommunene.¹⁵

En ytterligere utfordring som har kommet til syne i arbeidet med omorganisering og digitalisering, er en viss uklarthet rundt hvorvidt informasjon som er innhentet på mottak, kan formidles til IMDi og videre til kommunene i lys av nye personvernregler. Det er et pågående arbeid rundt dette (se boksen nedenfor).

Som beskrevet (se tekstboks 1 om omorganisering) har kombinasjonen av omorganisering og innføring av nytt saksbehandlingssystem ført til endringer i arbeids- og informasjonsflyten i den bosettingsforberedende fasen. Vi har ikke intervjuet mottaksansatte i denne studien, men vi har mottatt innspill fra UDI, IMDi og aktører i kommunene om deres erfaringer med systemet. IMDi er fornøyd med å ha en bedre oversikt over botiltak enn de hadde tidligere, og de opplever at denne informasjonen gir dem grunnlag for å søke ut mindreårige til en passende kommune (intervju, IMDi).

Når det gjelder kommunenes erfaringer, er det her noe sammenheng mellom tilbakemeldinger som gjelder kartleggingenes *innhold*, og tilbakemeldinger som gjelder kartleggingens *format* etter overgangen til nytt saksbehandlingssystem. Flere informanter trekker fram at det nye systemet ikke lenger legger opp til en klargjørende samtale om den enkelte, og at man ikke vet hvor man skal henvende seg dersom man har spørsmål. En kommentar i kommuneundersøkelsen utdyper dette:

Etter at IMDI la om sitt system, får vi ingen anonymisert diskusjon i forkant om matching av det kommunen har av tilbud og muligheter opp mot behovene hos ungdom/barn. Når man så takker ja til å bosette, kommer det ofte en svært mangelfull kartlegging, men lite vurderinger og lite oppdaterte observasjoner. Helseopplysninger mangler nesten alltid. Har ungdommen vært på mange mottak, er det ingen kontinuitet i informasjonsflyt, og vital informasjon forsvinner. Ingen risikovurderinger, ingen psykisk helse og lite om hvordan ungdommen oppfatter

15 Det er uavklart hvordan dette systemet vil bli til slutt, både praktisk og opp mot problematikken rundt personvernforordningen (GDPR), se tekstboks.

seg selv. Barnets ventetid, hva som har skjedd underveis, kontakten med familie og mange andre relevante ting er sjelden skikkelig omtalt og enda sjeldnere vurdert. (Respons, kommuneundersøkelse)

En del av utfordringene som tas opp her, skyldes svakheter på input-siden som vi vil komme tilbake til nedenfor, men overgangen til det nye saksbehandlings-systemet oppleves som at den tar bort en direkte og anonymisert samtale om den enkelte. Tilsvarende sier en av de intervjuede i en eksempelkommune at de gjennom den nye portalen nå får svært kortfattet informasjon – i hovedsak kjønn, alder og nasjonalitet –, men at de tidligere hadde en mer utdypende diskusjon om personen, slik at de kunne sikre god matching med eksisterende beboere og god beboergruppe med god sosial dynamikk i bofellesskapet. Mangel på denne informasjonen «forsurer livet sååå mye!» (informant, mindre by 1).

En informant i en annen eksempelkommune setter dette enda mer på spissen og kaller systemet «New Public Management på sitt dårligste». Informanten utdyper at et suksesskriterium tidligere har vært at de hadde noen å snakke med direkte for å jobbe med matching, men at det nye systemet oppleves som «tjenestefiendtlig» og «provoserende», og at det er vanskelig å finne ut hvem man skal kontakte for å få oppklaringer. Videre bemerker informanten at det er forståelig at man trenger et slikt system når asylankomsttallene er høye, men at det med dagens få ankomster virker lite hensiktsmessig å arbeide på denne måten. Informanten mener at systemet i seg selv går ut over samarbeid og tillit, og at det er behov for en både-og-løsning der informasjonen kan utveksles gjennom systemet, men at dette skjer parallelt med en personlig dialog.

Hensikten fra IMDi side om at «samhandlingen med kommunene og mottakene skal bli personuavhengig», er tilsynelatende oppnådd, men dette har også medført tydelige ulemper, i hvert fall fra noen av kommunenes ståsted. De savner å ha personlig kontakt og å oppleve at de samarbeider med IMDi om å finne gode løsninger for den enkelte enslige mindreårige innenfor rammene i kommunen og eksisterende botiltak.

Tekstboks 2: GDPR og utveksling av kartleggingsinformasjon

Kartlegging og bosettingsforberedende arbeid innebærer innhenting, behandling og videreformidling av personopplysninger om den enkelte enslige mindreårige av mer eller mindre sensitiv karakter. Når det gjelder de enslige mindreårige over 15 år, er det i praksis slik at mottak innhenter informasjon på oppdrag fra UDI, med formål om å muliggjøre IMDi's arbeid med bosetting. I 2018 trådte EUs nye personvernforordning, også kalt GDPR, i kraft, og denne ble innført i norsk lov gjennom den nye personopplysningsloven. GDPR legger en rekke føringer på hva slags personinformasjon som kan innhentes, og til hvilke formål, og dessuten på hvordan denne informasjonen skal lagres og behandles. Mange offentlige etater, så vel som private selskaper, har i forbindelse med innføringen av det nye regelverket hatt omfattende gjennomganger av egen virksomhet.

UDI forvalter gjennom sin virksomhet store mengder sensitiv personinformasjon. I forbindelse med både innføringen av GDPR og nye elektroniske systemer har de hatt en gjennomgang av rutiner for informasjonsinnhenting og behandling og av samarbeidsavtaler med andre etater. Denne gjennomgangen har gjort at det har oppstått noe usikkerhet om hvorvidt dagens praksis – som i stor grad er videreført fra tiden før IMDi ble skilt ut av UDI i 2006 – er i tråd med GDPR. I tillegg til det formelle har dette også gitt grobunn for noen refleksjoner av litt bredere art rundt ansvarsfordeling og sektoransvar. Innhenting av «bosettingsrelevant informasjon» for enslige mindreårige handler om «omsorgssituasjonen [og] behov for tilrettelegging», som er en «naturlig del av arbeidet i enslig mindreårig-mottak», men noe av dette arbeidet kan handle om å dekke «behov i andre etater og deres formål som vi ikke fullt ut er kjent med», slik at spørsmålet rundt formålene med informasjonsinnhenting i GDPR-sammenheng er mer komplisert (gruppeintervju, UDI). De juridiske spørsmålene er for tiden under utredning og revidering, og kartleggingsarbeidet fortsetter inntil videre som før.

Regulering av kartleggingsarbeidet med enslige mindreårige

Vi så at kommunene generelt vurderer at kvaliteten på kartleggingsinformasjon er høyere for enslige mindreårige under 15 år enn for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Det er nærliggende å konkludere med at dette kan ha sammenheng med den ulike graden av regulering av omsorgstilbudet og kartlegginger for disse to gruppene. Denne todelingen har vært omtalt og kritisert i forskning på enslige mindreårige asylsøkere over mange år (Lidén mfl. 2017). Det er ingen tvil om at tilbudet som gis til de yngste enslige mindreårige, er atskillig mer omfattende, for eksempel gjennom en betydelig høyere bemanningsnorm i omsorgssentre. Denne forskjellen i regulering gjør seg også gjeldende når det gjelder kartlegging og informasjonsflyt i bosettingsprosessen.

Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år

UDIs region- og mottaksavdeling (RMA) har det koordinerende ansvaret for asylmottak, inkludert mottak for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Disse bor i hovedsak i egne mottak for enslige mindreårige som driftes av private, ideelle eller kommunale aktører og styres av UDI gjennom kontrakter og

rundskriv. UDIs egne rutiner for ansvar, logistikk og flytting når det gjelder enslige mindreårige, er fastsatt i IM 2013-09 *Retningslinjer for Region- og mottaksavdelingens arbeid med enslige mindreårige*. Dokumentets punkt 10 omhandler bosettingsforberedende arbeid og lyder slik:

Regionkontoret følger opp at mottakene utfører det bosettingsforberedende arbeidet og at det individuelle kartleggings- og planarbeidet blir gjennomført i samsvar med kravene. Særavtale mellom UDI og IMDi om bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger regulerer samarbeidet mellom RMA og IMDi.¹⁶

Kravene for det individuelle kartleggings- og planarbeidet er fastsatt i rundskriv 2012-018 *Krav til arbeid med individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige beboere i statlige mottak*. Rundskrivet med vedlegg beskriver prosessen rundt gjennomføring av slik kartlegging i mottak (kalt IKTP) og inneholder også selve kartleggings-skjemaet og en omfattende veileder for mottaksansatte. I tråd med rundskrivets vedlegg 1 skal mottaket «ha en barnefaglig ansvarlig for det individuelle kartleggings- og planarbeidet», men «det løpende arbeidet kan legges til miljøarbeider/særkontakt under ledelse av den barnefaglige».

Når det gjelder kartleggingsprosessen, skal den starte så snart som mulig etter ankomst, og arbeidet med tiltaksplan skal være i gang senest en måned etter ankomst til mottaket (vedlegg 1). Kartlegging i ordinært mottak skal bygge videre på kartlegging som er igangsatt i transittmottak (vedlegg 1), og ved flytting skal arbeidet videreføres på nytt mottak. Kartleggingen skal oppdateres jevnlig (det er ikke spesifisert hvor ofte), slik at den kan ferdigstilles på kort varsel. Den skal ferdigstilles «snarest» etter vedtak, men kartleggings- og planarbeidet skal fortsette så lenge den unge bor på mottaket. Det er bare sammendrag av kartleggingen fra mottak for enslige mindreårige som formidles til IMDi i forbindelse med utsøking til kommuner.

Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år

Personer under 15 år som søker asyl, blir barnevernets ansvar, og de vil i løpet av asylprosessen bo i omsorgssentre som hører til under Bufetat. Oppholdet og rettighetene deres reguleres i barnevernloven kapittel 5A, og omsorgssentrene driftes i tråd med de kravene som gjelder for andre barnevernsinstitusjoner. Arbeidet med kartlegging av enslige mindreårige under 15 år er en lovpålagt

¹⁶ Den omtalte særavtalen er per 2019 under revisjon – sammen med UDIs andre tverretatlige samarbeidsavtaler –, og vi har ikke fått tilgang til denne i løpet av prosessen. Den har imidlertid blitt omtalt av flere informanter som et eldre dokument som ikke har vært brukt i det daglige arbeidet i senere tid.

oppgave som tilfaller omsorgssentrene, jf. barnevernloven § 5A-4. Også her følges et standardskjema, kalt kartleggings- og oppfølgingsplan for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger (KOPP). KOPP skal sendes til statlig regional barnevernsmyndighet i løpet av tre uker etter barnets ankomst til omsorgssenteret. Senest seks uker etter ankomst skal barnevernsmyndigheten fatte oppfølgingsvedtak i saken. Vedtaket er et juridisk dokument som beskriver barnets omsorgsbehov, som senteret plikter å følge opp. Vi ser her at denne prosessen ikke er helt desentralisert til omsorgssenteret, men at den går via regional barnevernsmyndighet.

KOPP skal oppdateres jevnlig. Senest tre uker etter vedtak om innvilget opphold skal KOPP fullføres, slik at informasjon som er relevant for bosetting, er tilgjengelig. Da vil barnevernets regionkontor sammenstille en beskrivelse av barnet som gjøres tilgjengelig for potensielle bostedskommuner. Hele KOPP-dokumentet skal sendes til kommunen før bosetting. Veilederen til utfylling av KOPP spesifiserer at det er «viktig at KOPP gir en så god og helhetlig beskrivelse av barnet og barnets behov som mulig, slik at kommunene kan forberede seg før barnet bosettes» (Bufdir 2016). Også for barna under 15 år er det IMDi som foretar anmodning om bosetting, mens videre dialog rundt det enkelte barnet skjer direkte mellom Bufetat/omsorgssenter og bosettingskommunen.

Sammenligning

Tabellen nedenfor sammenstiller kort ulikhetene i de to prosessene. Det er viktig å merke seg at for mindreårige under 15 år er kartleggingen en lovpålagt oppgave som gjennomføres av personale med barnefaglig kompetanse og følges tett av regional barnevernsmyndighet, mens for dem over 15 år er det en løsere regulert oppgave som er desentralisert til mottak der få ansatte har barnefaglig kompetanse.

Tabell 4.1 Bosettingsforberedende prosess for barn som er under 15 år, og for barn som er 15 år eller eldre

	Over 15	Under 15
Kartlegging	IKTP	KOPP
Overordnet ansvar	UDI	Barnevern
Ansvarlig for gjennomføring	Mottak	Omsorgssenter
Kompetanse	Hvert mottak skal ha en barnefaglig ansvarlig, men gjennomføringen kan delegeres til andre	De fleste ansatte har barnefaglig kompetanse
Regulering	UDIs rundskriv	Barnevernloven kapittel 5A
Frist for oppstart	Bør starte ca. en måned etter ankomst	Innledende vurdering skal gjennomføres og sendes til lokal barnevernsmyndighet innen tre uker
Frist for ferdigstilling	To uker etter at varsel om bosettingssamtale er sendt fra IMDi	Tre uker etter vedtak
Informasjon som oversendes kommunene i første omgang	600 tegn sammendrag via elektronisk skjema	Direkte dialog via e-post og telefon

Kompetanse og forventninger

Det er en kjent utfordring at kartleggingene ikke alltid er av god kvalitet, og at dette er en spesiell utfordring når det gjelder enslige mindreårige over 15 år som bor i mottak. Tidligere undersøkelser har funnet dette (Thorshaug mfl. 2013, Svendsen og Berg 2017, Lidén mfl. 2018), og UDI og IMDi har jevnlig møter der denne utfordringen diskuteres:

Vi har i mange år fått vite fra IMDi at kartleggingen ikke er bra nok for kommunene. For lite informasjon, eller manglende informasjon, virkeligheten stemmer ikke med det som står. Det kan det jo være mange grunner til, og ungdommer er jo i endring [...] Vi har krav til dette kartleggingsarbeidet i regelverket vårt, og vi har samarbeidsmøter med IMDi der vi jobber fram løsninger. Dette er kjempekrevene. Vi føler at vi ikke står i posisjon til å klare å jobbe med det på en god måte. Vi har ikke rammene – økonomisk, formål, kunnskap, muligheter – til å løse det på en tilstrekkelig måte. (Gruppeintervju, UDI)

I en nylig analyse av gjennomstrømning og kompetanse blant ansatte i mottak fant Oslo Economics at «ansatte ved [mottak for enslige mindreårige] var i større grad [personer med] lavere utdanningsnivå og med kortere arbeidserfaring fra asylmottak», noe de antok at «til en viss grad [kan] henge sammen med kravene

om døgnbemanning ved [mottak for enslige mindreårige], og at det dermed er en annen sammensetning av jobbsøkere ved rekruttering enn ved ordinære mottak» (Oslo Economics 2019, 69). I tillegg til at andelen ufaglærte miljøarbeidere er langt høyere enn normene som gjelder for omsorgssentre, hadde ansatte i mottak for enslige mindreårige generelt lavere utdanningsnivå og mindre erfaring enn ansatte i ordinære asylmottak. Dette kan også ha sammenheng med den raske oppbyggingen av mottakssektoren etter 2015 og at det var utfordrende å rekruttere personer med relevant kompetanse. Dette er trolig ikke tilfellet lenger nå som mottakssektoren igjen er bygget ned. Én kommune påpekte for eksempel i en spørreundersøkelse at de har opplevd «ulik kvalitet på kartleggingsarbeid som ble gjort i mottak, spesielt så vi dette i 2016–2017».

UDI er opptatt av å formidle et misforhold mellom forventninger, ressurser og kompetanse. Det er ikke samme krav til bemanning og kompetanse på mottak som det er i omsorgssentre. Vi har sett at kommunene melder om psykolog-rapporter og faglige vurderinger som følger de yngre flyktningene, mens dette hovedsakelig ikke er tilfellet for de eldre. I omsorgssentre vil det være flere med barnefaglig kompetanse, slik at det også hele tiden ligger til rette for mer faglige diskusjoner om beboerne og vurderinger av deres behov og situasjon.

Dersom de fleste ansatte ikke har barnefaglig kompetanse, kan det være spesielt utfordrende å gjennomføre vurderinger av barnas behov. Dette blir satt litt på spissen av en informant vi har intervjuet:

Hvis vi i det hele tatt får informasjon, er det mye fra starten og lite fra siste del – men ofte er det lite informativt [...] og det knytter vi til bemanning og kompetanse. Det er lite barnefaglig informasjon – at de tenkes på som barn i utvikling – det er nesten aldri om tilknytning [...] Det er fakta, og det kan vi finne ut av selv – men vi vil gjerne ha observasjoner. Og vurderinger av observasjoner – og det handler om at hvis det er barnearbeider eller vernepleier eller en som har arbeidet på samvirkelaget – som skal gjøre dette her – så kan du ikke regne med at de kan dette. (Leder, storby)

UDI gir i den sammenheng uttrykk for tilsvarende syn:

IMDi er kanskje mest interessert i vurderingen fra mottaket om hva som kan egne seg. Men vi lurer på hvor mye de ansatte kan vite om de ulike løsningene som finnes. Hva er de ansattes rolle, hvordan kan de vurdere hva slags boløsning de bør få? De kan jo ikke forventes å ha oversikt over alle mulige botiltak ute i kommunene og hva som er best egnet for den enkelte. Det er stor gjennomstrømning og ikke nødvendigvis kompetanse blant mottaksansatte for å gjøre disse vurderingene. (Gruppeintervju, UDI)

En verge gir en nyansert beskrivelse av sin egen erfaring med kvaliteten på kartlegginger:

Vedtak om bosetning oppfatter jeg i noen tilfeller som tilfeldige og uten en skikkelig kartlegging av barnets behov. De som jobber med dette på mottak [for dem mellom 15 og 18 år], mangler dels kompetanse og har til dels for mange de skal kartlegge. I andre tilfeller oppfatter jeg det slik at IMDi selv gjør en skikkelig god jobb og har solide begrunnelser for valg av bostedskommune. (Respons, vergeundersøkelse)

Mange informanter vi har vært i kontakt med, er også klare på at de unges spesielle livssituasjon i seg selv kan føre til at kartleggingene stemmer dårlig med virkeligheten etter bosetting. Ungdommene er i utvikling og befinner seg i en usikker livssituasjon. I mange tilfeller kan eventuelle traumer og utfordringer først komme til overflaten etter bosetting, når de «lander». Dette setter en naturlig begrensning. Samtidig er dette et faktum for mindreårige både over og under 15 år, og spesielt i spørreundersøkelser ser vi at respondentene opplever at informasjonen de får fra omsorgssentrene, likevel er av bedre kvalitet. Dette understreker verdien av ressurser, regulering og kompetanse for å få kartlegginger av de unge som har god kvalitet og gir et godt utgangspunkt for bosetting og utforming av tiltak.

Selektiv informasjonsformidling?

En del av materialet vårt kan gi inntrykk av at det er noe mangel på tillit mellom partene i bosettingsprosessen, og noe tyder på at omleggingene vi har omtalt – omorganisering og nytt saksbehandlingssystem –, muligens bidrar til svekket tillit gjennom at man ikke lenger har den direkte samtalen om hvert barn. Én måte vi så dette uttrykt på, var fra den frustrerte informanten vi siterte ovenfor: «Det blir aggresjon opp mot IMDi og et system som fungerer dårlig» (leder, storby).

Noen av kommunene opplever at viktig informasjon om enkeltpersoner ikke kommer fram – spesielt tidlig i prosessen –, og noen gir også uttrykk for en mistanke om at dette kan være «med vilje». En respondent oppgir at de «opplever at de er 'redd' for å gi informasjon for at kommunen ikke skal akseptere bosetting» (respondent, kommuneundersøkelse), mens en annen kommune svarer slik:

Det har blitt noe bedre [informasjon om psykisk helsetilstand og atferd], men [vi] opplever ofte at begge deler er «dysset ned». Det er bedre å vite akkurat hvor alvorlig det er, slik at man får satt i gang rette tiltak med en gang. (Respondent, kommuneundersøkelse)

Som vi har nevnt, er kommunene spesielt opptatt av informasjon om atferd og sosial fungering. Dette er særlig viktig dersom den mindreårige skal inn i

bofellesskap, ettersom de ønsker å sikre en god sammensetning av gruppen i botiltaket. Dette kan handle om å få til en god gruppedynamikk med tanke på alders- og nasjonalitetssammensetning, men det kan også handle mer om den enkeltes atferd og behov. Som en kommune uttrykker det:

[Vi] opplever helt klart at noen av ungdommene vi har tatt imot, til dels har vært forsøkt «solgt inn» – for å få dem videre/bosatt. Etter få dagers bekjentskap har vi hatt en klar formening om at det har vært luket vekk informasjon som ville hatt stor betydning for vår vurdering av hvorvidt den aktuelle unge ville «matche» den allerede etablerte gruppen av ungdommer. (Respondent, kommuneundersøkelse)

Slike «mismatcher» kan ha uheldige konsekvenser for de allerede bosatte ungdommene:

vi får lite informasjon via IMDi om ungdommene, spesielt i forhold til psykisk helse og skolebakgrunn/behov. Dette har i noen tilfeller medført at vi har plassert ungdommene i botiltak som ikke dekker deres behov, og som medfører stor belastning for de andre ungdommene i tiltaket. (Respondent, kommuneundersøkelse)

Fra IMDi side er den viktigste prioriteringen at bosetting skal skje raskt (intervjuer, IMDi; se også Tønnessen og Andersen 2019). Departementet setter målkrav om at enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder fra vedtak, i tillegg til at deres faglige vurderinger tilsier at opphold i mottak bør være så kort som mulig (intervju, IMDi). Videre arbeider IMDi etter prinsippet om «flyktning søker bolig», altså at den bosettingsklares, og ikke kommunens eller boligens, behov skal være styrende. IMDi saksbehandlere ønsker derfor å bidra til rask bosetting, også gjennom hvordan ungdommene beskrives i systemet, ved å legge vekt på positive sider og muligheter. Dette kan ha sammenheng med at de har erfart at noen mindreårige med spesielle behov har blitt sittende lenge i mottak uten at noen kommune har akseptert dem for bosetting, noe som er svært belastende for barna (intervju, IMDi). Det er likevel grunn til å spørre seg om det elektroniske systemet, ved å ta bort den direkte og personlige dialogen, kan stå i veien for å diskutere seg fram til gode løsninger som fungerer for alle aktørene – og for ungdommene.

Diskusjon: «matching», behov og medvirkning

Et gjennomgangsord blant aktører på alle sider av bosettingsprosessen er «matching». Men hva mener de med det, og hva er det som skal matche? IMDi

ser sin oppgave som å matche en enslig mindreårig med en kommune og et tiltak som er relevant ut fra den enkeltes behov – og som er tilgjengelig til rett tid:

Matchejobben dreier seg om å finne en kommune som har tiltak som matcher behov. Merk at jeg sier behov og ikke ønske. Skal vi la en person bo på mottak i ni måneder ekstra? [...] I valg mellom to kommuner velger vi det som er klart i morgen ... Vi vet at det ikke er ønskelig å bo [i mottak]. (Intervju, IMDi)

Det er helt avgjørende at matchen mellom behov og tiltak faktisk blir god. Dersom en mindreårig som er avhengig av tett oppfølging, blir sendt til en kommune som bare har hybler tilgjengelig, vil dette være svært uheldig for barnet. Det er også uheldig for kommunen, blant annet i form av dårlig ressursutnyttelse. En informant i en kommune trakk fram utfordringen ved å matche med lite informasjon på det tidspunktet da de sier ja til en bosetting. De kan da oppdage senere i prosessen at det er dårlig match med det tiltaket der personen var tenkt inn, slik at de må endre planer:

Vi har pleid å dra på bosettingsbesøk, presentere kommunen og tilbud og diskutere behov, forventninger og tilpasninger, og det er klart at har vi sagt ja til en ungdom og det er helt mismatch, så kan vi ikke sette i gang med det – og da skulle vi heller ha satt en annen der og finne et annet tilbud til den ungdommen. (Leder, storby)

Der det brukes botiltak, ser de ansatte i kommunen det som sin oppgave å matche nye bosatte flyktninger med mindreårige *som allerede bor der*. Dette kan handle om atferd og utfordringer, slik vi diskuterte ovenfor, men det kan også handle om sosial dynamikk mer generelt. En informant i en eksempelkommune trakk fram at de opplevde at det var viktig å ha en balanse mellom ulike landgrupper, for eksempel, for å unngå at én gruppe blir for dominerende (informant, mindre by 1). I og med at «matchejobben» når det gjelder bosetting av enslige mindreårige, i motsetning til annen bosetting, ofte berører *andre barn* – de som allerede bor i et bofellesskap der vedkommende skal inn –, kan prinsippet «flyktning søker bolig» fungere mindre godt enn det gjør for voksne flyktninger som søkes ut til en kommune.

Som vi har sett i undersøkelsen av informasjonsformidlingsprosessen, er det gjort konkrete valg som tilsier at IMDi ikke selv sitter med de komplette kartleggingene, og at bare relativt begrenset informasjon skal være tilgjengelig i denne matcheprosessen, ved at de komplette kartleggingene ikke skal inngå, men formidles direkte til kommunene *etter* at de har akseptert bosetting.

Mens aktører på alle sider av bosettingsprosessen er svært opptatt av matching – til tross for at de legger noe ulikt innhold i begrepet –, er det mer strid om begrepene *medvirkning*, *behov* og *ønsker*. IMDi er gjennomgående opptatt av at bosetting skal styres av ungdommenes *behov*, og ikke av deres *ønsker*, og fra deres ståsted er det potensielt en motstrid mellom de to. Mens mange uttrykker ønske om å bli bosatt på det sentrale Østlandet, er det ikke alle som kan få et slikt ønske oppfylt (intervju, IMDi). Det kan også være at det ikke vurderes å være til deres beste. Det er heller ikke alltid mulig å bosette i nærheten av mottaket de har bodd på, da dette vil avgjøres av plassene som er tilgjengelige til rett tid. Samtidig er det verdt å merke seg at IMDi spesifikt ber mottakene om å *ikke* formidle de mindreåriges ønsker om *hvor* de skal bo:

IMDi sier selv at de ikke ønsker å vite om ønsker. De vil vite om behov, og vektlegger dette sterkt. Hvis det er noe spesielt, kan man legge det ved som en merknad. Men at noen ønsker seg til Oslo fordi det er en stor by, det vil de ikke ha. Bosetting sammen med en venn er for eksempel noe som mottaket kan skrive i systemet, men IMDi formidler tydelig at de ikke i utgangspunktet tar hensyn til det. Vi synes det er litt synd. (Gruppeintervju, UDI)

Noen av vergene gir uttrykk for en forståelse av barnas behov som bygger på helt andre faktorer, spesielt når det gjelder vennskap og nettverk, som kanskje er mer i tråd med det IMDi ville kalle *ønsker*:

Mitt inntrykk de siste årene er at IMDi legger liten vekt på individuelle behov for bosettingskommune/-distrikt. De vektlegger lite vennskapet mellom ungdommene fra mottakstiden. Jeg ser at flere etter bosetting fortsatt har nært vennskap med noen av dem de bodde sammen med på mottak. Disse har blitt hverandres familie. Burde vektlegges mer av IMDi. (Respons, vergeundersøkelse)

En annen verge har lignende vurderinger:

Som verge savner jeg innflytelse på hvor bosettinga skjer. Ofte bosettes barnet i andre deler av landet enn der mottaket ligger, noe som ødelegger lokale nettverk som barnet har begynt å bygge opp, og som derfor skaper utrygghet rundt bosettingsprosessen. (Respons, vergeundersøkelse)

En annen verge oppfatter derimot å ha hatt reell innflytelse i prosessen:

Jeg har alltid fått være delaktig i hele prosessen ved bosetting av ungdom jeg har vært verge for. Har også bidratt til endring der det ikke fungerte så bra. Føler at jeg har blitt hørt og at ev. problemstilling er blitt tatt på alvor. (Respons, vergeundersøkelse)

Det er også en glidende overgang fra *ønsker* til *medvirkning* – et uttrykk som har kommet fram relativt lite utover disse kommentarene som handler om vergenes innflytelse og medvirkning. En av informantene fra en eksempelkommune trekker fram at de har hatt bosettinger der det har vist seg at ungdommen har familie i en annen del av landet, men det er blitt vurdert i bosettingsfasen at de skal bosettes vekk fra dem.

Det blir en veldig formynderisk holdning – vi har en mer pragmatisk tilnærming. [...] du spiller enten på lag eller er motspiller for 17-åringen. Og hvis hele deres mottakerapparat er innstilt på noe annet – og de sitter i en bygd og vil et annet sted – det blir ikke en god bosetting av det. (Leder, storby)

Informanten understreket videre viktigheten av å registrere preferanser og heller forklare hvorfor det eventuelt ikke blir akkurat slik som de unge ønsker, for eksempel på grunn av høye ankomsttall eller andre typer hensyn:

I et resiliensperspektiv må de få si hva de vil, og det må bli registrert, og de må få vite hvor mye det blir vektlagt – og de må kunne protestere på det. De har sine representanter – og må kunne uttale seg. Men når det kommer 5000, så har man en slags *emergency* – og da må man bo der det er plass. Sånn er det ikke nå – så nå må det kunne reguleres. (Leder, storby)

Også tidligere forskning på bosatte enslige mindreårige har trukket fram at de unge har opplevd relativt liten grad av medvirkning i prosessen. «Enkelte av ungdommene ville gjerne til Trondheim og opplever å ha blitt hørt når det gjelder ønsker om botilbud. Andre forteller at de har søsken eller annen slekt i Norge, men at de ikke fikk bosetting i nærheten av dem. «De splitter oss, så vi får ikke vært sammen», sier én. En annen beskriver hele systemet som tilfeldig. (Svendsen og Berg 2017, 14).

De unge får informasjon fra ulike hold og råd fra venner og på nett. En ungdom som er intervjuet i prosjektet, forteller at han diskuterte med en venn via sosiale medier hva slags kommune han skulle velge. Han var opptatt av fotball – og hørte at de spilte mye der – og ville velge dette stedet. Men kommunen lå i Nord-Norge – og vennen anbefalte ham ikke å dra dit. «Han sa at nei, ikke kom her nord. Det er veldig kaldt og snø i seks måneder og seks måneder mørke. Hvis du kommer, kanskje skal du flytte tilbake til Sør-Norge». Han selv sa om valget: «Jeg tenkte bare om fotball» (intervju, ungdom).

En verge trekker fram i kartleggingsundersøkelsen at det nettopp er ønskelig å jobbe for at de mindreårige selv er med og tar informerte valg:

I den siste saken kunne jeg ønsket bedre forarbeid fra kommunens side slik at [den enslige mindreårige] er bedre forberedt og selv er med på prosessen og har en forståelse/ansvar/bevissthet rundt viktige avgjørelser i eget liv. Det ville gitt mindre uro/bråk i etterkant. (Respons, vergeundersøkelse)

Som vi har vært inne på, er det allerede en kompleks «matchejobb» å bosette enslige mindreårige, som avhenger av tilgjengelige vedtaks plasser, botiltak, timing, og også bosettingspolitiske hensyn rundt spredning og opprettholdelse av kompetanse, for eksempel. Denne matchingen blir ikke enklere dersom man også skal ta høyde for enkeltpersoners ønsker. Samtidig er det slik at barnekonvensjonens artikkel 12 fastsetter barns rett til å bli hørt «i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet». Barnets uttalerett er også beskrevet i forvaltningsloven og i barnevernloven, og barneloven § 12 fastsetter dessuten barns rett til å være med på avgjørelser som angår dem.

Kartleggingene som foregår i mottak og omsorgssenter, gjennomføres nettopp i samarbeid med barnet, og det er derfor påfallende at avgjørelsen om hvor de skal bo, eksplisitt skal skje uten at deres ønsker skal tas med i vurderingen eller i det hele tatt registreres. Lidén mfl. (2018) undersøkte medvirkning i kommunale botiltak, som anvendes både for enslige mindreårige flyktninger og for andre grupper barn og unge – da som et frivillig hjelpetiltak. De fant at mens medvirkning var et grunnprinsipp for andre barn og unge, var medvirkningen svært begrenset for enslige mindreårige, som plasseres inn i tiltak som «en ferdig pakke» i den kommunen de blir bosatt i (ibid., 114).

Oppsummering

I dette kapitlet har vi vurdert informasjonsflyten i den bosettingsforberedende fasen for enslige mindreårige flyktninger og diskutert tre viktige konsepter i denne prosessen: matching, behov og medvirkning.

Først så vi at kommunene uttrykker at de mottar begrenset informasjon om enslige mindreårige som potensielt skal bosettes i deres kommune. De vet som oftest mest om personens kjønn, nasjonalitet og omtrentlige alder, men de skulle gjerne visst mer om atferd, behov og psykisk helse. De opplever at enslige mindreårige under 15 år som bosettes fra omsorgssentre, er bedre kartlagt enn dem som kommer fra mottak for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år.

De siste årene har vært spesielle på grunn av endringer i ankomster og medfølgende endringer i mottaksapparatet og bosetting. Antallet mottak for mindreårige mellom 15 og 18 økte svært raskt – slik at mange ansatte nødvendigvis

hadde mindre erfaring med og kompetanse til å gjennomføre kartlegginger. Senere ble mottakssektoren bygget ned, og en del mindreårige måtte flytte en rekke ganger. Dette har hatt effekt på kvaliteten i kartleggingene og ført til at informasjon har blitt borte på veien.

På input-siden har vi sett at kartlegging av enslige mindreårige under 15 år er lovregulert, mens dette ikke er tilfellet for kartlegging av dem mellom 15 og 18. Denne kartleggingen er styrt gjennom UDIs rundskriv og veiledere. Lovreguleringen av omsorgssentrene for enslige mindreårige under 15 år innebærer også en høyere bemanningsnorm og flere ansatte med barnefaglig kompetanse. Dette påvirker kvaliteten i kartleggingen og spesielt muligheten til å vurdere de enslige mindreåriges behov.

I tillegg har informasjonsflyten blitt påvirket av omorganisering og innføring av nytt saksbehandlingssystem i IMDi. Mottak fører sammendrag av kartlegging direkte i systemet, og bare dette sammendraget er tilgjengelig for IMDi og ansatte i kommunene i utsøkingsfasen (fram til kommunen aksepterer bosetting). Flere i kommunene opplever at digitaliseringsprosessen har tatt bort viktige muligheter til å ha en anonymisert diskusjon der man kan finne ut om en bosettingsklar ungdom vil passe inn i deres botiltak. Bofellesskap er den vanligste boløsningen for de eldre enslige mindreårige, og det vil si at den bosatte skal inn i en bolig der det også bor andre barn. For å vurdere om de vil «matche», kan de ansatte i kommunen ha behov for mer omfattende informasjon og vurderinger enn det som er tilgjengelig for dem gjennom IMDinett. En tolkning av funnene her i en litt større kontekst er at digitaliseringen har hatt som bieffekt at kommunene oppfatter relasjonen mellom dem og sentralmyndighetene som mindre likeverdige enn tidligere.

Informasjonen som utveksles, skal anvendes til å sørge for «en god match». Men aktørene har noe ulike oppfatninger av *hva* og *hvem* som skal matches. IMDi er opptatt av *rask* match mellom den bosettingsklare og tiltak i en kommune. Kommunene er mer opptatt av match også på et personlig plan med andre mindreårige i botiltaket, noe som krever mer og annen informasjon enn de til dels får. En type informasjon som *ikke* utveksles, handler om ungdommenes egne bosettingsønsker. Det kan være at det ville gjort matchjobben enda vanskeligere, men det er påfallende at det ikke legges opp til medvirkning fra de unge i bosettingsprosessen, all den tid barn har rett til å bli hørt og medvirkning er et grunnprinsipp når barnevernet ellers etablerer botiltak for ungdommer. Vergene som har i oppgave å tilse at barnets interesser blir hørt og barnets beste blir ivaretatt, vil være en viktig informantgruppe i bosettingsfasen, men deres ansvar og rolle i denne fasen er utydelig.

Kapittel 5 Forankring og finansiering

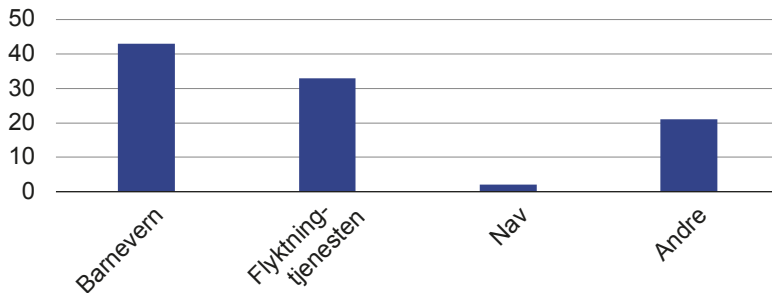
Dette kapitlet vil presentere hvordan arbeidet med bosetting av enslige mindreårige flyktninger er forankret i kommunene. Vi er særlig interessert i hvorvidt kommunene forankrer arbeidet i barnevernet eller i andre etater, og om det har skjedd en endring over tid vekk fra en forankring i barnevernet.

Deretter presenterer vi hvordan bosetting av enslige mindreårige finansieres, og hvordan den statlige finansieringen til kommunene har endret seg i den perioden vi ser på, 2014–2018. Det er særlig to endringer som vil påvirke bosettingen. Den ene er endringen i finansierungsordning. Av den fulgte endrede insentiver for å hjemle bosettingsvedtakene i barnevernloven, og en del kommuner har i stedet forankret bosettingsarbeidet i andre forvaltningsenheter enn under barnevernet. Kapitlet bygger på kartleggingsundersøkelsene og på intervjuer med representanter for eksempelkommunene.

Forankring av bosettingsarbeidet

Kommunene kan selv velge hvordan de administrativt vil forankre og organisere botiltaket til enslige mindreårige flyktninger. Figur 5.1 viser at flest kommuner har plassert denne oppgaven hos barnevernet, eventuelt i en selvstendig enhet under barnevernet. Vel fire av ti sier at de har valgt denne løsningen. Vel tre av ti har lagt ansvaret til flyktningtjenesten, mens det er få kommuner som har valgt Nav som ansvarlig (2 prosent). Kommunene har også funnet andre løsninger – to av ti svarer dette.

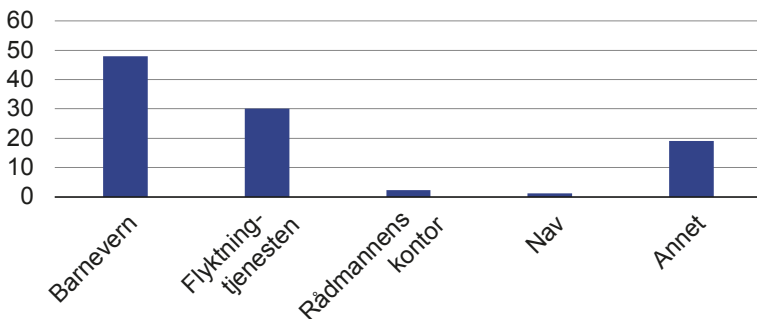
Figur 5.1 Enhet i kommunen med det utøvende ansvaret for botiltak. Enslige mindreårige flyktninger som er 15 år eller eldre. I prosent. N = 84



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Det er færre kommuner som har erfaringer med bosetting av enslige mindreårige flyktninger under 15 år enn med dem som er over 15 år. Siden 2014 hadde 63 prosent av kommunene i vår undersøkelse bosatt den yngste gruppen. I 2019 er det bare om lag 20 prosent av kommunene som blir bedt om å bosette fra omsorgssentre. Bare om lag halvparten av kommunene som har bosatt fra omsorgssentre, svarer at det er barnevernet som har ansvar for bosettingen av denne gruppen. Andelen som har valgt flyktningtjenesten eller andre enheter, er likt fordelt som det vi finner for de bosatte over 15 år. Når vi går inn i tallene fra kartleggingsstudien, ser vi at de kommunene som forankrer bosettingen av enslige mindreårige flyktninger under 15 år i barnevernet, også gjør dette for dem som er over 15 år.

Figur 5.2 Enhet i kommunen med det utøvende ansvaret for botiltak. Enslige mindreårige flyktninger under 15 år. I prosent



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Uansett hvor kommunen har plassert ansvaret, har barn som bosettes som flyktninger, rett til å motta tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester på lik linje med andre barn i landet (barnevernloven § 3-4). Barnevernloven § 3-4 gir kommunen ansvar for «å foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak». En vesentlig forskjell mellom kommunene er om de har hjemlet vedtak om et botiltak i barnevernloven som et frivillig tiltak (§ 4-4, § 4-6 eller § 4-12) eller ikke. Hvis det er hjemlet i barnevernloven, vil lovens generelle bestemmelser også gjelde for botiltaket. Det vil i så fall innebære at barnet eller ungdommen får en saksbehandler i barnevernet som har ansvar for å følge opp ham eller henne, og som gjør det endelige vedtaket om å avslutte botiltaket. Dette gjelder alle som har barnevernet som ansvarlig administrativ enhet for botiltakene, men også andre enheter kan hjemle botiltaket i barnevernet.

Inntil 2017 var det et krav om at det ble gjort et barnevernsvedtak for bosetting av enslige mindreårige (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010).¹⁷ I vår undersøkelse i kommunene svarer én av ti kommuner at de ikke har hjemlet et slikt vedtak i barnevernloven. Dette lave tallet kan skyldes at vedtak ble gjort før 2017, men også at mange fortsatt har forankret arbeidet i barnevernet. Flest oppgir at vedtakene er hjemlet som frivillig botiltak (barnevernloven § 4-4). Om lag halvparten svarer dette. Få oppgir at de gjør et vedtak om å overta omsorgen for et barn (§ 4-12).

Andelen kommuner som oppgir at de har forankret vedtaket i den generelle paragrafen om bosetting av enslige mindreårige flyktninger (§ 3-4), som tidligere var minstekravet for bosettingsvedtak i kommunene, er lavt. Bare én av ti svarer dette. Denne paragrafen vil uansett forplikte kommunen til å foreta en vurdering av den enkeltes behov, og barnevernlovens generelle prinsipper, blant annet om barnets beste og barnets medvirkning, vil også gjelde vedtakene som er gjort under denne paragrafen.

Antall bosatte enslige mindreårige nådde toppen i 2016, med 1599 bosatte. Dette var likevel bare en tredjedel av de 4500 anmodningene som ble gitt i begynnelsen av året. For eksempel planla alle de fire eksempelkommunene i 2016 å bosette langt flere enn det antallet de til slutt fikk. Dette fikk også en innflytelse på hva slags boløsninger som ble valgt. Selv om det kom langt færre enn det som var blitt forespeilet, skjedde det en rask oppbygging av botilbud, med en dobling og opp til en tredobling av bosatte i 2016 sammenlignet med årene før.

¹⁷ Denne endringen skjedde i forbindelse med revidering av barnevernloven, jf. NOU 2016:16.

En del kommuner hadde da lang erfaring med å bosette enslige mindreårige og en god beredskap for å ta imot en økt andel. Noen hadde erfaring med bosetting av enslige mindreårige fra Balkan, men dette lå langt tilbake i tid, og mange startet opp igjen med bosetting av enslige mindreårige i 2009–2010. Det ble etablert en rekke botiltak i den perioden, noe som gjorde at mange kommuner hadde en beredskap da den store ankomsten av mindreårige skjedde i 2015.¹⁸ Andre kommuner, ofte mindre kommuner, hadde aldri bosatt enslige mindreårige flyktninger tidligere og måtte bygge opp botiltak og tjenestekjeden fra grunnen av i 2016. Det er bosatt langt færre de siste årene, slik at andelen bosatte som er i de eldre aldersgruppene (dvs. 18 til 20 år), har økt.

Kommunenes finansiering av tjenestekjeden

Finansieringsordningen for bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger har i senere tid blitt endret fra en delvis etterskuddsvis refusjonsbasert modell til en fullt ut forskuddsvis stykkprisfinansiert modell. Fram til og med 2013 refunderte staten etterskuddsvis 100 prosent av utgiftene til barnevernstiltak for enslige mindreårige flyktninger, utover en moderat kommunal egenandel. I tillegg fikk kommunene forskuddsvis utbetalt integreringstilskudd og et særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Disse tilskuddene var ment å dekke utgifter til bosetting og integreringstiltak, utover barnevernsutgiftene. Fra 2014 gikk man over til å gi bare 80 prosent refusjon av barnevernsutgiftene. I 2017 ble denne refusjonsordningen avvirket. Til gjengjeld ble satsene for det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger vesentlig forhøyet. Det ble innført en differensiering av satsene etter alder, med høy sats for barn under 17 år, og lavere sats for barn fra 17 år og eldre.¹⁹ Det økonomiske incentivet som lå i refusjonsordningen om at kommunen skulle ha barnevernsvedtak for bosetting av mindreårige, ble dermed fjernet i 2017.

Den statlige støtten til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid utbetales i dag forskuddsvis, per capita, og det følger ikke med rapporteringskrav på hvordan den brukes. Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger gjennomfører årlige kartlegginger i et utvalg kommuner og leverer en rapport på kostnadene knyttet til bosetting av

18 Samtidig var det en landsomfattende kampanje fra stat, regjering og sivilsamfunn for raskere bosetting fra asylmottak. Syriakrigen mobiliserte også til et bredt folkelig engasjement.

19 Stortinget har fastsatt følgende satser for 2019: 1 203 700 kroner for yngre barn til og med det året barnet fyller 16 år, og 755 300 kroner fra og med det året barnet fyller 17 år. Tilskuddet utbetales til og med året personen fyller 20 år. (IMDi 2018)

enslige mindreårige flyktninger. Dette er for å dokumentere forholdet mellom tilskudd og kommunenes utgifter. Tall fra beregningsutvalget (IMDi 2019a)²⁰ viser at kostnadene varierer mye fra kommune til kommune. Våre data bekrefter dette bildet av stor variasjon i kommunale utgifter knyttet til bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Dette kommer også fram i Proba (2019). Forskjellene kan ha å gjøre med hvor lang erfaring kommunene har med bosetting, hvor mange nyankomne de bosetter, og hvilke typer bo- og omsorgstilbud de har. Beregningsutvalget finner at det nå er en overdekning som må sees i lys av at det fram til 2016 var en underdekning. I vår studie har vi ikke data som bekrefter dette.

Tilskudd til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid er nå evaluert (Proba 2019). Proba finner også stor variasjon mellom kommunenes botilbud og kostnadsstruktur. Det vil derfor være stor variasjon i hvor stor grad kommunene mener at den nye ordningen dekker utgiftene de har til bosetting av mindreårige.

Den nye finansieringsordningen har høyere satser for barn under 17 år og lavere sats for barn fra 17 år og oppover. Vi har ikke funnet noen offentlig tilgjengelig begrunnelse for den differensieringen som er gjort ved 17 år. Proba (2019) finner heller ikke noen slik begrunnelse, men vurderer det slik at det skulle være et insentiv til bosetting av de yngste flyktingene fra omsorgssentre. Det stemmer at det tidligere var lang ventetid for bosetting etter vedtak for disse, og man kan ha vært bekymret for at denne utviklingen skulle fortsette etter den store ankomsten av enslige mindreårige flyktninger i 2015. Det kom også forholdsvis mange unge under 15 år til Norge i 2015. Også i 2019 er det slik at det er unge i omsorgssentre under Bufetat som har lengst ventetid fra vedtak om opphold til bosetting i kommune. Likevel: I dag ber mange kommuner om flere enslige mindreårige som de kan bosette, slik at det er vanskelig å se at det fortsatt er argumenter for denne differensieringen av tilskudd.

Proba (2019) finner at de nye satsene ser ut til å samstemme med differensierte utgifter for de to gruppene. Slik vi forstår det, kan dette trolig skyldes at mange mindre kommuner som har bosatt enslige mindreårige som er 17 år eller eldre, i liten grad har benyttet seg av døgnbemannede bofelleskap, mens det er normen ved bosetting av de yngre, og da ofte i kombinasjon med andre botiltak som fosterhjem, familiehjem og lignende.

I våre intervjuer fra eksempelkommunene mener de ansatte at differensieringen bygger på feil grunnlag. De bosatte blir mer kostbare for kommunen jo eldre de blir. Dette skyldes trolig at eksempelkommunene våre bruker døgnbemannet

20 Se <https://www.imdi.no/sok/?q=%22kommunenes+utgifter+til+bosetting%22&a=Vis+ogs%C3%A5+arkiverte+rapporter&p=1&aid=aid10>.

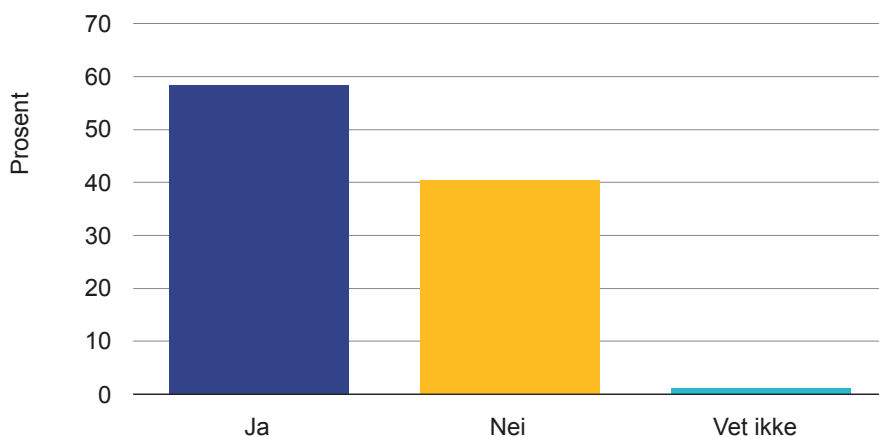
bofellesskap som hovednorm inntil de er 18 år, og også når de er eldre enn dette. Eksempelkommunene som bosetter yngre, gjør bruk av fosterhjem for mange av eller alle de yngste, noe som er en rimeligere løsning enn bofellesskap eller barnevernsinstitusjon. Dette stemmer med funnene til evalueringen av tilskuddsordningen (Proba 2019). Informantene i eksempelkommunene mener at differensiering derfor er feil, og at de eldste er mest kostnadskrevenne.

Endrede finansieringsordninger påvirker ressurser og kvalitet på botiltak. Dette kommer fram i flere studier. PwC peker på dette i sin studie *Kommunenes håndtering av enslige mindreårige flyktninger* (KS 2016). Blant annet er det mer bruk av hybler framfor bofellesskap (se også Lidén mfl. 2018). Dette finner også vi i vår undersøkelse. Etter at myndighetene innførte stykkprisordningen for bosetting av enslige mindreårige flyktninger, har flere kommuner endret sitt botilbud, og da til lavere kostnader. Den viktigste endringen ved overgangen til stykkprisfinansiering, slik dette kommer fram både i kartleggingsstudien og i intervjuer i eksempelkommunene, er at det blir et press på de døgnbemannede bokollektivene når antall enslige mindreårige flyktninger som skal bosettes, går ned. For bosetting på hybler blir det mindre utslag. Stykkprisfinansieringen får dermed særlig utslag ved endringer i antall bosatte. Både Lidén mfl. (2018) og Garvik mfl. (2016) påpeker at det er vanskelig å rette opp i ettertid dersom kommunen har lagt seg på for lavt omsorgsnivå. Det vil skje i de tilfellene der en enslig mindreårig trenger tettere omsorg enn det denne kan få gjennom å bli bosatt på en hybel. Garvik mfl. finner at det er vanskelig for kommunene å flytte enslige mindreårige flyktninger som er plassert i hybel, til bofellesskap med døgnbemanning i ettertid. Plassene kan eventuelt være fylt opp, eller kommunal økonomi tillater ikke at det opprettes (flere) bofellesskap. Tilstrekkelig omsorgstiltak tidlig i plasseringen av den enslige mindreårige flyktningen er derfor viktig i bosettingsarbeidet.

Den viktigste faktoren for kostnadsutviklingen for bosetting av enslige mindreårige er at det nå kommer få nye som skal bosettes; kostnadene ved bofellesskap må deles på færre beboere, og stykkprisfinansieringen dekker ikke utgiftene når det er færre som blir bosatt. Dette gjelder da i særlig grad de kommunene som har bygget opp døgnbemannede bofellesskap. Dette har slått inn med full styrke i 2019, ettersom mange av dem som ble bosatt i 2016, nå har blitt 18 år og er på vei til å flytte ut av bofellesskapene. Dette bidrar til at det er vanskelig å opprettholde bofellesskap for dem som trenger det. Dette gjelder alle kommuner som fortsatt har døgnbemannede bofellesskap. På grunn av nedgangen i antall som skal bosettes, har allerede mange kommuner lagt ned bofellesskap.

Vi har spurt kommunene om nedgangen i antall bosatte enslige mindreårige etter 2016 har ført til endringer i hva slags botiltak kommunen tilbyr. Nærmere tre av fem sier at nedgangen har ført til endringer i botilbudet. I kommuneundersøkelsen begrunner de dette slik: «Nedgangen i antall bosatte har påvirket hvor mange årsverk tiltaket har, og dermed hvordan bemanningssituasjonen i tiltaket er.» I én kommune beskrives situasjonen slik: «Vi må legge ned boliger som barn oppfatter som hjemmene sine, og flytte dem til andre bofellesskap. I tillegg må vi nedbemanne. Medarbeidere som er den trygge voksne, slutter fordi de er nødt i nedbemanningsprosessen.» Andre kommuner har tilsvarende erfaringer: «No er vi i ein situasjon med stadig nedbemanning, og truleg må vi leggje ned når fleire av ungdommane har ‘vakse ut’ av tiltaket. Då må dei yngste ungdommane eventuelt flytte til andre bufellesskap.» De mener dermed at konsekvensene går ut over barnas behov for kontinuitet i relasjoner og tilhørighet. Situasjonen kan være mest prekær i mindre kommuner med smalere tiltaksvifte. «Vi er en liten kommune som har store utfordringar med å klare å halde oppe kvaliteten på tilbudet utan eit jamt tilsig av nye ungdommar.»

Figur 5.3 Har nedgangen i antall bosatte enslige mindreårige etter 2016 ført til endringer i hva slags botiltak kommunen tilbyr? I prosent. (N = 84)



Kilde: Kommuneundersøkelsen

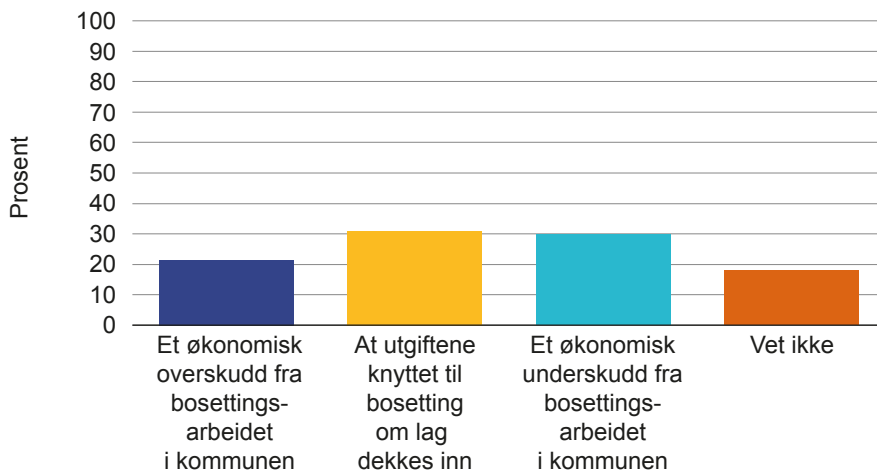
Også våre informanter i eksempelkommunene vektlegger at ordningen med stykkprisfinansiering med særskilte tillegg gjør det vanskeligere å opprettholde gode botilbud som døgnbemannede bofellesskap når antall bosatte går ned. Våre funn samstemmer dermed med funn fra Proba (2019, 130). Også deres informanter sier at det er vanskeligere å opprettholde heldøgnsbemannede bofellesskap, og at «[o]verkapasitet var mulig å opprettholde under refusjonsordningen,

men er ikke lenger mulig». Vi var inne på dette i kapitlet om bo- og omsorgstilbud, hvor vi så at våre informanter fra eksempelkommunene legger vekt på at det er behov for sterkere regelverk og normsetting og for etablering av tilsynsordninger, særlig i en situasjon hvor botilbudene er under press for å kutte kostnader.

Vi finner også at endret finansieringsordning har ført til at kommunene har endret profilen på bosettingsarbeidet. For eksempel har 29 prosent av kommunene endret hvilken instans som har ansvar for bosettingen av denne gruppen i løpet av de siste fem årene. Tendensen er at ansvaret har gått fra barnevern til flyktningtjenesten eller for eksempel er lagt under læringscenteret, tiltakstjenesten, enhet for oppvekst, helse og levekår, boveiledertjenesten eller lignende. Dette kan være en metode for å tilpasse arbeidet til lignende/tilsvarende tjenester. En mulig konsekvens er at vedtaket om bosetting ikke hjemles i barnevernloven, med de rettighetene dette innebærer.

Vi har spurt om hva den nye finansieringsordningen har medført økonomisk sett. Figur 5.4 viser at det ikke har ført til en klar tendens til verken underskudd eller overskudd. Nærmere en tredjedel svarer at ordningen bidrar til at utgiftene dekkes, eller sagt på en annen måte: at tiltakene er tilpasset utgiftene. Omtrent like mange mener at stykkprisfinansieringen har ført til at finansieringsordningen ikke dekker utgiftene. Én av fem kommuner mener at ordningen har ført til at kommunen får et overskudd. Det er også en vesentlig andel som ikke helt vet hva slags konsekvenser ordningen har medført økonomisk for kommunen.

Figur 5.4 Hva har den nye finansieringsordningen med særskilte tilskudd (stykkprisfinansiering) medført? I prosent (N = 84)



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Oppsummering

Arbeidet med bosetting av enslige mindreårige flyktninger er i hovedsak forankret i samme etat for både dem som er bosatt fra IMDi, og dem som er bosatt fra Bufetat. Nær halvparten av kommunene som har svart, har forankret dette arbeidet i barnevernet, og som nummer to kommer flyktningtjenesten. Det er en klar trend i retning av å flytte ansvaret for bosetting vekk fra barnevernet og til andre etater i kommunen. Dette kan ha sammenheng med endrede finansieringsmodeller, men også med at gruppen mindreårige som ble bosatt i 2016 og 2017, har blitt eldre, og at kommunene beslutter å integrere arbeidet med annet arbeid for ungdom som trenger oppfølging.

I 2017 skjedde det en endring i finansieringsmodellen hvor staten gikk fra en ordning med refusjon av utgifter til stykkprisfinansiering, altså et særskilt tillegg for hver enkelt mindreårig som ble bosatt. Kommunenes utgifter per mindreårig som de bosetter, varierer mye med hensyn til hvilke botiltak kommunen velger. Dette gjør at endringene i finansieringsordningen slår ulikt ut for kommunen når det gjelder kostnadene knyttet til botiltak. Vel en tredjedel av kommunene som har svart på undersøkelsen, mener at den nye ordningen dekker utgiftene, mens litt under en tredjedel mener at den ikke gjør det.

Disse funnene bekrefter bildet fra beregningsutvalget og Proba (2019), som begge viser at det er store variasjoner i kostnadene knyttet til bosetting av enslige mindreårige flyktninger i norske kommuner. Vi har ikke data som bekrefter en generell overdekning av bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Vi finner den samme fordelingen som Proba (2019) når det gjelder andelene av kommunene som mener henholdsvis at det særskilte tilskuddet gir en overdekning, at det gir en underdekning, og at det dekker utgiftene.

Endringene i finansieringsordning skjedde samtidig med at det ble en sterk reduksjon i mindreårige som skulle bosettes. Dette har ført til at mange kommuner nå legger ned døgnbemannede bofellesskap, som er det mest kostbare botilbudet, men som også gir bedre omsorgskvalitet enn oppfølging i hybler. Reduksjon i nye bosatte enslige mindreårige forsterker kommunenes handlingsrom. Hvis det høye nivået på bosetting hadde fortsatt, ville den nye tilskuddsordningen trolig ikke hatt like stor innvirkning på dagens organisering av botilbudet. Det er en stor forskjell i satsene for dem som er 16 år eller yngre, og dem fra 17 år og oppover. I mange kommuner er et flertall av de bosatte i dag i den øvre aldersgruppen. De aldersavhengige tilskuddsnivåene opplever våre eksempelkommuner som feil differensiering, fordi de mener at utgiftene knyttet til de mindreårige blir større jo eldre de blir.

Kapittel 6 Botiltak som hjem

Når mindreårige uten familie og omsorgspersoner blir bosatt, er det myndighetenes oppgave å finne riktig bo- og omsorgsløsninger. For enslige mindreårige er bosetting i en kommune starten på en ny livsepoke. Botiltaket som kommunen plasser dem i, er deres nye hjem og rammen om deres personlige liv, ikke bare en tidsbestemt boordning. Hjem forbindes med trygghet, hverdagsrutiner, nære relasjoner og tilhørighet. For barn og ungdom er hjemmet også forbundet med omsorg og opplæring. I et hjemmesentrert samfunn som det norske forstår Marianne Gullestad (2006) hjem som et nøkkelbegrep fordi det er et ekspressivt uttrykk for identitet, moralitet og kulturelle forhandlinger.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på kommunenes løsninger og innsats for å gjøre botiltak til rammen om ungdommens hverdag og integreringsbestrebelse i perioden etter bosetting. Vi vil vurdere botiltakene i et framtidsperspektiv, altså hvordan botiltakene i denne perioden legger grunnlaget for overgangen til at ungdommene skal klare seg på egen hånd med mindre oppfølging og etter hvert uten oppfølging. Vi vil særlig framheve ulike former for læring, og det vi kan kalle hverdagskunnskap, som skal ivaretas gjennom botiltakene. I beskrivelsene til Najib, Miriam og Omar i kapittel 3 kommer det fram at botiltak, og dermed hvem de bor sammen med, har betydning ikke bare for relasjonsbygging, velvære og sosialt nettverk, men også for språktrening, systemforståelse og hjelp til mer formell læring som oppmøte på skolen og leksehjelp. Skolen tar mye av tiden deres, mens boligen forbindes med kvelder og netter med tanker om fortid og framtid, om forpliktelser overfor og bekymringer for familie. Boordningene må dermed sees i et større relasjons- og læringsperspektiv. Tidligere studier av bosetting av enslige mindreårige finner at kommunene gjennom sine botiltak vektlegger omsorgsbehov og oppøvelse til selvstendighet noe forskjellig (Svendsen og Berg 2017, Lidén mfl. 2018). Mens omsorg viser til grunnleggende behov for tilknytning, trygghet og tilhørighet, viser selvstendighet til ungdomstidens løsrivelse, hverdagsmestring og forhandlinger om identitet og fellesskap. Alle disse aspektene er viktige i utforming av botiltakene, mens kommunens prioriteringer kan forklares med ulike fagtradisjoner så vel som kommunale rammebetingelser. I en studie hvor de har intervjuet ungdommer i bofellesskap, oppsummerer forskerne at bofellesskapene står i et spenningsforhold mellom å være et hjem og en institusjon (Eide mfl. 2018a). Institusjonen har faste rammer og regelverk som gjelder alle beboerne, og hvor man

gjennomfører likebehandling av alle. Et hjem, derimot, forbindes i større grad med relasjonsbygging, omsorg og individuell oppfølging.

I kapitlet vil vi først se på hva slags typer botiltak som benyttes, og hvilke fordeler og utfordringer disse ordningene innebærer for å ivareta de grunnleggende hensynene som hjem og som en periode for komprimert læring og tilpasning til et nytt samfunn. Boordningene blir vurdert ut fra kriterier som base for omsorg, læring og relasjonsbygging. Vi går så mer inn på tre hovedtemaer som nyanserer utforminger av og erfaringer fra ulike botiltak. Dette gjelder for det første relasjonsbygging og ivaretagelse av identitet og sosial tilhørighet. Det andre temaet er botiltaket som offentlig omsorg, forhandlinger om fellesskap og medvirkning. Til slutt går vi tettere inn på læringsaspektet ved denne tidlige fasen av bosettingen, og inkluderer da forståelser av kulturell forankring. Kapitlet bygger på kommune- og vergeundersøkelsene og på intervjuer med ungdommer og representanter for eksempelkommunene.

Typer botiltak i kommunene

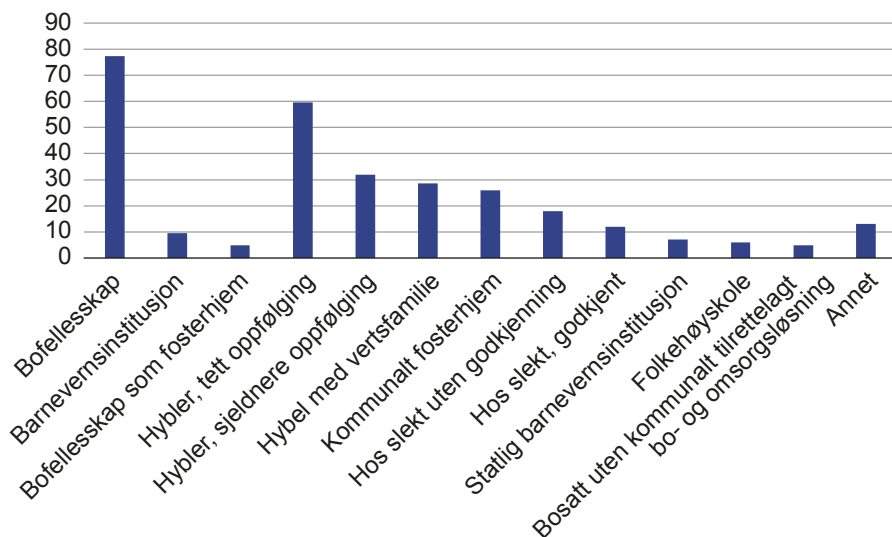
Kommunene kan selv bestemme hva slags botiltak de vil gi enslige mindreårige flyktninger som blir bosatt. Omsorgsbehovet er vurdert å være større for barn under 15 år enn for dem fra 15 år og oppover. I kartleggingsundersøkelsen sier om lag to tredjedeler av kommunene at de siden 2014 har bosatt barn som var under 15 år. Barn under 15 år blir gjerne plassert i fosterhjem, familiehjem eller bofellesskap med godkjenning som barnevernsinstitusjon (kommunal barnevernsinstitusjon for enslige mindreårige, heretter kalt barnevernsinstitusjon). Vi kjenner også til at 13–14-åringene blir plassert i bofellesskap som ikke har slik godkjenning, og som dermed ikke har samme krav til bemanning og kompetanse som det som gjelder for barnevernsinstitusjoner.

Figur 6.1 viser bredden i botiltak som blir benyttet i kommunene når de bosetter enslige mindreårige *etter* fylte 15 år. Det mest vanlige botiltaket er bofellesskap; nesten åtte av ti kommuner sier de har dette tiltaket. Det nest vanligste botiltaket er hybler med oppfølging to ganger eller mer i uka. Seks av ti kommuner har dette tiltaket. Hybler med sjeldnere oppfølging enn to ganger eller mer i uka er også vanlig; en tredjedel har slike tiltak.

I etterkant av de store ankomsttallene av asylsøkere i 2015 har flere kommuner benyttet en ordning med å bosette enslige mindreårige på en hybel eller leilighet med vertsfamilie. Kommunen betaler for leie av hybel, og vertsfamilien får godtgjørelse for å være tilgjengelig for den mindreårige, men har ikke et ansvar for å følge vedkommende opp i det daglige. Dette ligger eventuelt hos et opp-

følgingsteam. Noen kommuner har brukt denne ordningen som første botiltak i kommunen, mens andre kommuner bruker ordningen når ungdommen flytter ut av bofellesskap, fosterhjem eller lignende. Nesten 30 prosent av kommunene sier de har hybel med vertsfamilie.

Figur 6.1 Type botiltak for enslige mindreårige som ble bosatt etter fylte 15 år. Flere svarmuligheter. I prosent. (N = 84)



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Vel en fjerdedel oppgir at de benytter fosterhjem som botiltak også for dem som blir bosatt etter fylte 15 år.

Slektsplassering er også relativt utbredt. Tre av ti kommuner har benyttet slektsplassering i løpet av de siste fem årene. Det er noen flere som plasserer barnet hos slekt uten at de er godkjent som fosterfamilie (18 prosent), enn som plasserer det hos slekt som blir godkjent som fosterfamilie (12 prosent). Slektsplassering kan være hos en tante-/onkelfamilie eller sammen med eldre søsken. I noen tilfeller har søsken blitt bosatt samtidig, og den yngste har blitt bosatt sammen med en bror eller søster som er over 18 år. Omfanget av slektsplassering viser at slekt blir vektlagt i det bosettingsforberedende arbeidet, men det hender også at slike ordninger kommer i stand etter at barnet er bosatt, og at barnet eventuelt blir flyttet til en annen kommune der slektningen bor.

Det minst brukte botiltaket for barn som er 15 år eller eldre, er bofellesskap med godkjenning som barnevernsinstitusjon (kommunal barnevernsinstitusjon).

Dette var en boordning som en del kommuner startet opp før 2014, da finansieringsordningen for botiltak var en annen enn i dag (se forrige kapittel). Etter at den nye finansieringsordningen ble innført, endret en del disse til bofellesskap med lavere krav til bemanning og kompetanse enn det som settes til barnevernsinstitusjoner, men enkelte (stor)kommuner har fortsatt slike botiltak. Det er få kommuner som benytter statlig barnevernsinstitusjon. Dette er et tiltak som benyttes for barn med spesielle behov eller som et forsterket tiltak. Enkelte kommuner benytter folkehøyskole som botiltak. En annen ordning som er lite utbredt, er bofellesskap som fosterhjem, det vil si at tre–fire barn blir bosatt i en kommunal leilighet sammen med en fosterfar/-mor (Berg og Haugen 2017).

I kartleggingsundersøkelsen kommer det fram at ni av ti kommuner drifter botiltakene i kommunen som kommunalt foretak. Ideelle organisasjoner har ansvaret i noen få kommuner, mens enda færre svarer at botiltak foregår som et kommersielt foretak. Én av ti svarer at det er andre instanser enn kommunen som drifter botiltakene. Det er altså i all hovedsak snakk om kommunale bo- og omsorgsordninger for enslige mindreårige.

Fleksibilitet og bokarrierer

En viktig forskjell mellom bosettingskommunene er om de har en vifte med mulige botiltak, eller om kommunen bare har ett botiltak eller et fastlagt boforløp. Slike forskjeller ble observert i de fire eksempelkommunene og kan illustrere disse variasjonene. Tabell 6.1 viser boordningene i de fire kommunene. Tre av kommunene bosatte barn under 15 år og brukte hovedsakelig fosterhjem for denne aldersgruppen. Mindre by 1, 2 og 3 bosatte alle over 15 år i bofellesskap. Mindre by 1 ga tilbud om en kort overgangstid på en hybel med oppfølging for ungdommer ved ett av de to bofellesskapene kommunen hadde. Mindre by 2 benyttet vertsfamilier etter opphold i bofellesskap og hadde et eget oppfølgingsteam for dem som bodde på hybler. Storby hadde flere typer boordninger ved bosetting, noe som ga kommunen større mulighet til å tilpasse boform etter individuelle vurderinger og endringer i behov. Storbykommunen har ettervern, slik at alle ungdommene, enten de har bodd i institusjon, bofellesskap, fosterhjem eller bokollektiv, følges av egne oppfølgingsteam når de flytter til en hybel, fram til de er rundt 20 år, eller så lenge de trenger det inntil de fyller 23 år. Mindre by 1 hadde ikke et slikt eget team for oppfølging, mens i mindre by 3 var det ansatte i botiltaket som fulgte dem opp etter at de flyttet ut.

Tabell 6.1 Bo- og omsorgstilbud i de fire eksempelkommunene

	Ansvarlig enhet	Bosatte under 15 år	Barneverns-institusjon	Bofellesskap	Bosetting direkte i bokollektiv/hybler	Vertsfamilie	Oppfølgings-team ettervern
Mindre by 1	Flyktningstjeneste	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Mindre by 2	Barnevernet	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Ja
Mindre by 3	Barnevernet	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	Ja, oppfølging av personalet i bofellesskap
Storby	Barnevernet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Erfaringer fra botiltak – dilemmaer og utfordringer

Ungdommene vi har intervjuet, forteller om forventninger de hadde til det å endelig bli bosatt, men også om ensomhet når de er bosatt, før de fikk et sosialt nettverk, slik blant andre Miriam formulerer det i kapittel 3. De fleste blir bosatt alene, altså ikke sammen med noen de har blitt kjent med mens de bodde på mottak eller omsorgssenter.

Ser vi nærmere på boordningen ut fra de dimensjonene vi har ment er vesentlige å ivareta i denne første boperioden, finner vi at ordningene har både noen fordeler og noen vesentlige utfordringer ved seg. Vi vil derfor se nærmere på fosterhjem, bofellesskap og plassering på hybler ut fra hvordan vi forstår omsorgsbehov, relasjonsbygging, selvstendighet og læring. De forskjellene og erfaringene vi finner, utfyller og utdyper de variasjonene i kommunenes organisering av arbeidet som ble avdekket i studien av kommunale botiltak for barn og unge, der det ble gjort feltstudier i fem kommuner (Lidén mfl. 2018).

Fosterhjem for de yngste

Fosterhjem blir valgt for de yngste barna. Barn i fosterhjem er i en helt annen situasjon enn dem som bor i andre botiltak. Som en enhetsleder uttrykker det: «Det er jo derfor vi vil ha dem inn i et fosterhjem. De er del av den familien. De får et lokalmiljø, de får venner, de får ressurser etterpå.» Når barnet er i grunnskolealder, blir det del av ordinær undervisning på lokalskolen, noe som også sikrer et lokalt jevnaldersmiljø. I tillegg til familielivet bidrar dette til rask tilegnelse av sosiale koder, systemforståelse og språk. Å vokse opp i en familie gir

dermed gode rammer for læring, i tillegg til omsorg, relasjonsbygging og familiær og lokal tilhørighet, når denne plasseringen fungerer.

Som ved annen fosterhjems plassering er det helt avgjørende at barnet og familien går godt overens – at det er en «god match». For å finne et fosterhjem som passer den enkelte, er en grundig kartlegging av barnet – og familien – nødvendig. Mens de fleste kommuner plasserer barnet direkte i fosterhjem ut fra kartleggingen og informasjonen de har fått i den bosettingsforberedende fasen, plasserer en av eksempelkommunene barnet den første tiden i en utredningsinstitusjon for å få bedre grunnlag for å finne en egnet familie. Fagpersoner har da bedre tid til og bedre vilkår for å vurdere hva som er best for barnet, og finne fram til riktig familie. Det gir også barnet bedre mulighet for medvirkning. «Hvis det skal være fosterhjem, må det være et uttalt ønske» (utredningsleder). Erfaringen er at en slik medvirkning krever at barnet får tilstrekkelig informasjon, slik at det vet hva alternativene innebærer. Barnet kan ha feil forståelse av hva et fosterhjem innebærer. For eksempel ville ikke en tolvåring bo i fosterhjem fordi han ønsket å søke familieegjenforening, og da hadde han hørt at han ikke kunne søke fordi han da hadde en familie.

Ikke alle fosterhjems plasseringer fungerer. Både ungdommene og fosterfamilien kan forandre seg over tid, og relasjonen kan bli vanskelig. Bytte av fosterfamilie er ikke uvanlig, og det er noe barnevernet er forberedt på. Det kan også være tilfeller der barn har store relasjonsvansker og omfattende forstyrrelser, slik at det er nesten umulig å få en ordening med å bo i fosterfamilie til å fungere. Erfaringene fra kommunene er at barn kan ha traumer og flashbacks, og at dette kan komme fram etter en tid i fosterhjemmet, etter at de er vel plassert og føler seg trygge. «Da er det ulikt hvor mye fosterfamilien greier å ta» (enhetsleder). Det kan da være behov for mer spesialisert oppfølging enn fosterfamilien kan gi, og i enkelte tilfeller trengs det spesialiserte barnevernsinstitusjoner for å sikre forsvarlig omsorg.

Vi ønsker å bruke fosterhjem til de under 16, men det er ikke alltid det passer å være i en familie. Det kan være ulike grunner til at de ikke er klar til det, og at det er best for barnet å komme i institusjon. Og de kan være i institusjon i en kortere periode, før vi ber Bufetat finne et fosterhjem. Og det kan skje at noen har kommet først i fosterhjem, og så har de ikke fått det til, og da er de tilbake i institusjon. (Enhetsleder)

Selv om fosterhjems plassering er det foretrukne alternativet til de yngste, kan tett oppfølging i bofellesskap eller barnevernsinstitusjon for enslige mindreårige bli vurdert som en god eller nødvendig løsning i visse tilfeller. Disse ordningene skal også sikre lokal skolegang og tett oppfølging.

Bofellesskap som hjem

Bofellesskap dekker ulike boordninger. Mens noen har mange beboere, opptil fjorten, består de fleste bofellesskap av tre til seks beboere. Noen bofellesskap er døgnbemannet og holder alle måltider, mens andre bare er bemannet om ettermiddag/kveld/natt og baserer seg på ungdommens selvkost. Ungdommene har da ansvar for selv å lage mat og styre egen økonomi. Noen steder serverer også disse bofellesskapene felles frokost, og ofte har de ett eller flere felles måltider i løpet av uka. Samme kommune kan ha bofellesskap med ulike opplegg, for å imøtekomme ungdommenes ulike omsorgsbehov.

Det oppstår nødvendigvis spenninger i bofellesskap når det skal være både et hjem og en offentlig omsorgsbasis (Eide mfl. 2018a, Eide mfl. 2018b, Lidén mfl. 2018). For enslige mindreårige er bofellesskapet deres nye hjem, et sted for privatliv og forankring i et nytt samfunn. I vestlige samfunn har hjem de siste århundrene blitt forstått som et sted der man kan være seg selv, og det er forbundet med moralitet, trygghet, tillit og identitet (se for eksempel Jackson 1995, Gullestad 1989). For barn er det dessuten et sted for omsorg og nære relasjoner, der det å bli sett og anerkjent er viktig i utviklingen av selvforståelse og tilknytning (Lidén og Kitterød 2019).

Bofellesskap er samtidig et offentlig omsorgstiltak med et personale i turnus, rutiner for informasjonsutveksling, felles regler og profesjonsforankret metodikk som legges til grunn for innhold og relasjoner. Ansatte skal ivareta et bredt spekter av oppgaver som ligger i rollen som omsorgsperson for ungdom, som praktisk og emosjonell støtte og oppfølging. De ansatte skal sikre at beboerne får språktrening og tilstrekkelige ferdigheter til å greie seg selv i det daglige. Ansvaret er mangesidig og kan oppleves som utydelig (Eide mfl. 2018a).

Beboer og personale vil ha ulike forventninger og agendaer, og de må finne fram til en felles ramme for og forståelse av relasjoner og hverdagsoppgaver. Studier av bofellesskap har hovedsakelig dreid seg om den profesjonelle innsatsen og hvordan denne forankres metodisk. For eksempel oppsummerer en studie hvor forskerne har intervjuet ledelse og personalet i bofellesskap, at profesjonsutøvelsen er preget av at bofellesskapet står i et spenningsforhold mellom å være et hjem og en institusjon, og dette skaper dilemmaer, motsetningsfylte hensyn og uklare formål (Eide mfl. 2018a). Mens hjem som modell for arbeidet viser til det hjemlige og familiære, med forventning om nære relasjoner som kan gå ut over profesjonelle grenser, forbindes institusjon som modell for bofellesskapet med felles metodisk tilnærming, regelstyring, profesjonaliserte relasjoner og det å være eksplisitt om at de ansatte er på jobb. I denne metodiske tilnærmingen med institusjon som referanse kan likebehandling bli mer

framtreddende enn individuell tilpasning. Andre studier har vist at relasjonsbygging også blir preget av ulike syn på enslige mindreårige flyktninger, nærmere bestemt ved at de blir sett på enten som hovedsakelig barn, som sårbar flyktning, eller som en ungdom som raskest mulig skal integrere seg i et nytt samfunn (mer om dette i Lidén mfl. 2018).

Vi gjenfinner ulike utforminger av bofellesskap og forståelser av beboerne i de bofellesskapene vi har fått beskrevet og besøkt i eksempelkommunene. Vi kan grovt dele dem inn i bofellesskap som er *omsorgsorienterte* fellesskap, bofellesskap som er *oppfølgingsorienterte* fellesskap, og bofellesskap som er *institusjonspreget*. Vi vil trekke fram noen aspekter som peker mot gode erfaringer, men også hva som skaper spenninger og ambivalens.

Relasjonsbygging

Boligen blir rammen for et fellesskap og et sted der beboerne skal føle seg ivaretatt. Dette innebærer både å ta individuelle hensyn og å utvikle noen felles samværsformer. Det lages noen felles ordninger og husregler, som gir grobunn for forhandlinger om normer for og forventninger til hva det nye samfunnet forventer av enslige mindreårige, og hvem de unge skal og bør være.

Relasjonsbygging foregår både overfor voksne og overfor de andre beboerne, slik Miriam beskriver (kapittel 3). Hun viser til hvordan språkbeherskelse er vesentlig for å utvikle god kontakt med andre beboere. Enkelte ungdommer forteller hvor viktig vennskap med de andre ungdommene har vært, at de utviklet et slags søskenforhold, og støttet hverandre. Andre forteller om kameratskap, mens andre igjen har opplevd konfliktfulle forhold, eller har følt seg utenfor et fellesskap som har utviklet seg mellom andre medboere (se også Lidén mfl. 2018).

Ikke bare språket, men også all omstilling og uklare forventninger kan være et hinder i kontakten med personalet. For eksempel forteller Munzir (19) at han brukte mye tid på å forstå hvordan de voksne ansatte tenkte, og hvordan han selv skulle tenke. Det er også kjent fra andre studier at når tilværelsen faller på plass, får tankene om fortid og bekymringer om familiemedlemmer og andre større plass (Hughes 2019). Samtidig er det en tid for håp. Relasjonen til ansatte gir mulighet for å skape tillit og åpenhet. Ungdommene understreker betydningen av at voksne ser dem, og bryr seg. Dette skal gjerne til for at de kan snakke med ansatte om det som opptar dem, blant annet om bekymringene for familiemedlemmer eller for egne problemer og framtiden. Tette relasjoner er vesentlig for at barn skal føle seg ivaretatt og verdsatt. Dette er også noe som verger observerer og reflekterer over:

Det er ikke boform som avgjør, men hvilke personer som er rundt barnet. De aller fleste er omsorgsfulle og har hjertet med seg i den gode jobben de gjør, mens andre ikke gjør mer enn de absolutt må av det praktiske, og lite på omsorgssiden. (Verge)

Hva er så grunnlaget for at det kan utvikle seg slike gjensidige tillitsrelasjoner som gir gode vilkår for å oppleve et ønsket handlingsrom i eget personlig liv? Vi finner at særlig de institusjonspregede bofellesskapene skaper en form for distanse i relasjonene som gir begrenset tillit og nærhet (se også Eide mfl. 2018b). Men også i omsorgsorienterte fellesskap kan ansatte oppleve det som utfordrende å finne en grense mellom det profesjonelle og det private i kontakten med ungdommene (se også Svendsen og Berg 2017). Et moment ungdommene nevner, er hvordan de opplever ansatte som støttende i den hjelpen de trenger, for eksempel leksehjelp eller om de deltar i organiserte fritidsaktiviteter og trenger skyss og lignende.

Når relasjonen er forbundet med mange forhandlinger og uenighet, kan dette forsterke det institusjonelle preget. Som Reza (17 år) sa: «De drikker kaffe, sitter på kontoret, og så går de hjem.» Også Abdi (18 år) er kritisk til prioriteringer der institusjonen som arbeidsplass blir mer framtrødende enn beboernes behov: «Når vi spør om de kan anskaffe ting vi trenger, sier de at vi har ikke penger, at budsjettet er brukt opp. Men i dag, for eksempel, så jeg at det var tre ansatte var på jobb på dagtid – de sitter og drikker kaffe.» Det kommer også fram at botiltakene ikke alltid er rustet til å ivareta for eksempel behovene til barn som sliter psykisk, eller som dropper ut av skolen.

Forhandlinger om husregler og fellesskap

I beskrivelsene som både ungdommene og ansatte gir, er det forhandlinger om regler som skaper de største gnisingene og tynnslitte relasjoner. Innflytelse over egen hverdag er dermed et felt hvor det oppstår spenninger i bofellesskap. Forhandlinger om regler er vanlig i et hjem, men institusjonen som ramme for privatliv, selvforståelse og tilhørighet gjør at makt- og kontrollaspektet forsterkes og forstås på andre måter. Ungdommene selv gir uttrykk for at de forstår at det må være regler. Å skape orden i fellesskapet er også en måte å forberede de unge på voksenlivet, der målet er å innarbeide gode hverdagsrutiner og mestringsevne for en hverdag på egen hånd. Selv om det å utforme klart regelverk, forutsigbare reaksjoner og likebehandling av beboerne er del av den metoden som brukes i alle bofellesskapene, inngår forhandlingene om regler om innetider, besøksordninger, internett-fri natt og faste husholdsoppgaver i en pågående ladet relasjonsdynamikk. Dialog og uenighet ser vi er enklere noen

steder, fordi kontakten i utgangspunktet er solid, gjensidig og omsorgsfull. Andre steder utvikler det seg raskt til større konflikter som er vanskelig å løse.

I all hovedsak bruker bo- og omsorgstilbudene samme metode og tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige. Alle arbeider mer eller mindre eksplisitt etter et faseforløp, med ankomstfase, vekst og utvikling, hvor den mindreårige skal gå på skole og tilegne seg ferdigheter for senere å mestre hverdagslivet på egen hånd og til slutt greie overgangen til voksenliv og selvstendighet. Informantene understreker betydningen av å skape et sted med tilhørighet og god relasjonsbygging mellom de voksne ansatte og beboerne. Det er utstrakt bruk av særkontakter, altså at den mindreårige har én eller noen få som viktigste personkontakter. Flere av botiltakene, men ikke alle, har bygget opp kompetanse på traumebevisst omsorg, der toleranse og aksept av at ungdommene har mye å slite med, står sentralt. Vi ser at sanksjoner utøves med skjønn, og at de ansatte må vurdere helheten for den enkelte beboer. Nettopp det at beboerne er så ulike og har ulike mestringsutfordringer, gjør at likebehandling er utfordrende.

Det er regler for innetider og ro på huset. Overnatting i uken med venner er ikke tillatt. Det blir jevnt og trutt påpekt dette med innetider, og å si ifra om hvor de er om de ikke er inne. Men det er en del av ungdomssituasjonen – det at de glemmer – ikke har strøm på batterier – glemte tiden osv. Vi ser på det som del av det å være ungdom. (Avdelingsleder)

Andre steder har konfliktene skapt tilspissede relasjoner. Det gis lite rom for å diskutere regler, og det å ta opp spørsmål om regler kan i seg selv forsterke konflikter i boligene.

Det nytter ikke å ta opp regler, og spørre hvorfor vi må gjøre det på den eller den måten. Det skaper bare problemer og konflikt, og jeg orker ikke konflikter. Så da later jeg som om det er greit med reglene vi har, og så venter jeg bare på å flytte ut av boligen. (Ungdom)

De gir uttrykk for at de fastlåste reglene ikke anerkjenner det at de blir eldre. Flere bofelleskap har innført «straff» hvis man bryter reglene. Det kan dreie seg om å inndra ukepenger eller redusere tiden internett er tilgjengelig. For ungdommene kan dette oppleves som invaderende og urimelig. Sanksjonene forsterker opplevelsen av å leve under et kontrollregime.

Straff som metode var også omdiskutert. Ansatte vi har intervjuet, uttrykte at de opplever at straff er lite motiverende, og at det vanskeliggjør relasjonsbygging og det å skape gjensidig tillit mellom beboere og personalet. Fra andre studier er det kjent at det å bygge opp tillitsfulle relasjoner mellom bosatte og ansatte kan være utfordrende i mange institusjoner, og da også i bofelleskap (Eide mfl. 20198b).

Vi finner at mekanismer for dialog og forhandlinger er ulikt ivaretatt i de omsorgsorienterte, selvstendighetsorienterte og institusjonsorienterte bofellesskapene. Stikkord her er mer uformelle former for medvirkning gjennom daglig samvær i de to første typene bofellesskap, mens det blir mer formelle medvirkningsprosesser der relasjonene er mer distanserte, i den tredje typen. Vi finner også at eksempelkommunene ivaretar formelle prosesser for medvirkning forskjellig i sin organisering av bosettingsarbeidet. Disse forskjellene vil bli diskutert samlet nedenfor.

Direkteplassering på hybel/bokollektiv

En del kommuner bosetter enslige mindreårige flyktninger direkte i hybler eller i et bokollektiv, eventuelt etter en kort utredningsperiode i et bofellesskap. Blant våre eksempelkommuner er det bare storbyen som har erfaring med dette. Dette var boordninger som ble iverksatt for å utvide kapasiteten i 2016, og de som ble bosatt direkte i disse boligene, var 17–18 år. Erfaringene fra disse boordningene har ført til justeringer. Det viste seg at bokollektivene, som hadde begrenset oppfølging, fungerte dårlig; beboere kunne oppleve situasjonen som utrygg, eller de ble forstyrret av andres sosiale liv. Tilsynet ble forsterket, og bokollektivene ble avviklet etter hvert som det ble ledig kapasitet i andre botiltak eller beboerne flyttet videre på hybler. Andre kommuner viser til mer positive erfaringer med tett oppfølging av nyankomne hybelboere – ikke minst hvis de kombinerer dette med et lavterskel-kontaktsenter hvor oppfølgingsteamet holder til.

For noen kan det å flytte for seg selv være et sterkt ønske. De har lenge levd på egen hånd både før og under reisen, de føler seg klare for et selvstendig liv og et privatliv uforstyrret av andres støy og problemer. De kan likevel oppleve at det er krevende – de forteller at de var ensomme og hadde vanskeligheter med å sove den første tiden. Erfaringene viser uansett at tett oppfølging i ankomstfasen, «landingsfasen», er vesentlig for rask integrering og hverdagsmestring (se også Svendsen og Berg 2017). De mangler en viktig sosial arena for å bygge opp hverdagsrelasjoner til voksne og andre ungdommer, slik som det å lage mat sammen og dele måltider, eller ettermiddager med spill, småprat og leksehjelp kan være i bofellesskapene. Oppfølgingsteam kan ivareta relasjonsbygging og bistå i å lage gode hverdagsrutiner, formidle systemkunnskap og støtte ungdommene i å melde dem på fritidsaktiviteter for å utvikle bredere sosiale nettverk. Kontakten med oppfølgerne er likevel begrenset. Dessuten vil viktig hverdagskompetanse bli formidlet gjennom samvær og deltakelse; det er vanskeligere å formidle denne type ferdigheter verbalt.

En del kommuner har god erfaring med at ungdom flytter på en hybel med vertsfamilie, og har institusjonalisert vertsfamiliehybler som del av tilbudet, spesielt for dem som flytter ut av bofellesskapene – selv om vertsfamilien ikke har ansvar for å følge opp hybelboeren, men skal være noen han eller hun kan gå til for å få informasjon, hjelp med praktiske ting og lignende. Dette kan gi læring, trygghet og opplevelse av tilhørighet i et nabolag. Likevel trakk informantene i eksempelkommunen fram at problemet som mange mindreårige opplevde, med stor ensomhet på hybel og begrenset omgangskrets, også gjelder når ungdommene bor på hybel med vertsfamilie.

Hverdagskunnskap

De nevnte boformene gir noen ulike betingelser for å tilegne seg hverdagskompetanse og andre former for kunnskap som er viktig å tilegne seg den første tiden etter bosetting. Vi vil her reflektere kort over hva slags type kunnskap det er snakk om.

Relasjonene de får til ansatte og andre beboere, er en viktig form for læring, blant annet om når relasjoner utvikler seg til nære og tillitsfulle bekjentskaper, og når det er viktig å være på vakt, være kritisk, innordne seg eller forbli formell i samværsformen.

En annen type læring er det som skal til for å mestre de daglige oppgavene og egen økonomi og for å ha disiplin til å innfri forventningene fra skolen og andre instanser. Denne type hverdagskunnskap læres først og fremst gjennom å delta, slik det ble understreket over.

En annen form for læring som foregår, er det å tilpasse seg forventninger og få oversikt og spisskompetanse innenfor brede områder av ungdomskultur. Dette omfatter også de sosiale kodene som gjelder for samvær med jevnaldrende. I forlengelsen av dette er forventninger til maskulinitet og det å være ung kvinne, og til å omgås og bli kjærester også noe som er kulturspesifikke. Kunnskap om helseaspektet ved samvær og seksualitet er et nærliggende område.

Kunnskap om hvordan velferdstjenestene er organisert og virker, om deres innforståtte logikk og forventninger til brukere er et annet felt som kan oppleves krevende. Mange får også et nytt perspektiv på hjemlandets konflikter, flukt og det politiske landskapet de nå er blitt en del av i Norge.

Kulturelle rettigheter

FNs barnekonvensjon gir etniske, religiøse og språklige minoritetsbarn retten til «sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur» (artikkel 30). Dette er en aktuell artikkel for blant annet migrantbarn når de skal forankres i et nytt samfunn. Barnevernet møter spørsmålet om hvor mye hensyn de skal ta til barnets familiebakgrunn, språk og religion når de setter inn tiltak overfor et barn og dets familie. Ikke minst er dette aktuelt når det er snakk om omsorgsovertakelse (Hofman 2010). Også botiltakene må ta stilling til hvordan de skal bidra til å opprettholde, utvikle og forankre barnets kulturelle identitet og tilhørighet. Dette var et tema som særlig ble reist i våre intervjuer knyttet til plassering av barn i fosterhjem. Særlig én kommune reflekterte over hva alder har å bety for kulturell forankring. Jo yngre barnet er, desto mer vil han eller hun knytte seg til for eksempel fosterfamiliens kulturelle kontekst. «En 14-åring er mye mer bevisst på sin identitet og ønsket om å opprettholde den» (enhetsleder). Bruk av fosterfamilie med samme landbakgrunn har vært benyttet fordi dette kan bidra til å vedlikeholde språk, religion og etnisk tilhørighet. Dette kan gi et utvidet etnisk nettverk, og overgangen til samfunnet kan oppleves mindre brutal. Erfaringene er at dette har fungert fint i mange tilfeller, mens det i andre tilfeller oppstår vanskeligheter.

Vi har tenkt at fosterhjem med samme bakgrunn som barnet er bra, vi har heiet på det, men har opplevd at etter en måned måtte barnet flyttes. Selv om de har samme kultur, språk og land, så ville ikke barnet ha så mange krav på seg. (Enhetsleder)

Det er altså forskjellige erfaringer med å plassere barn i etniske båser. En del barn uttrykker at de verdsetter det å bo i fosterfamilie med majoritetsbakgrunn fordi dette gir tilgang til språklige, sosiale og kulturelle ressurser som de trenger for å klare seg godt i det nye samfunnet.

I bofellesskapene kommer spørsmålet om etnisk tilhørighet ofte til uttrykk gjennom praktiske ordninger, for eksempel hva slags mat de foretrekker, og hvordan de tilpasser hverdagsrutiner under ramadan. Det kan også oppstå forhandlinger om regler og rutiner, der personalet mener det er viktig å oppdra dem til norske standarder og verdier. Ikke minst kan dette handle om forståelser av likhet, likeverd og likestilling. Det handler også om forståelser av autonomi og fellesskap. Som Gullestad har tydeliggjort i sine studier, kommer sentrale verdier i samfunnet til uttrykk hjemme, hvor de gjerne ligger som innforståtte normer for hvordan vi innretter oss (1989). Likebehandling som grunnlag for et fellesskap er for eksempel en verdi som er gjenkjennelig i hvordan bofellesskapene utformes. Også forventninger til selvstendighet er kulturspesifikke.

Verdiforankringen kommer også til uttrykk i formidling av systemforståelse og hverdagsmestring. Vi har erfart at dette er temaer som i liten grad er blitt reflektert over som kulturelle praksiser på et mer overordnet nivå i hvordan botiltakene utformes og praktiseres. Ungdommene er motivert for den lærings- og tilpasningsprosessen som skal til for å bli integrert i et nytt samfunn, men noe av ensomheten og vanskelighetene de opplever, og konfliktene de er i, kan også bli diskutert ut fra et slikt perspektiv. Innenfor barnevernet foregår det en faglig diskusjon om hvorvidt kulturell forankring skal vektlegges, eller om barnevernstiltak snarere skal handle om å finne løsninger på universelle omsorgsutfordringer (Rugkåsa mfl. 2017). Det påpekes manglende forståelse i barnevernet for hva mangfold i befolkningen betyr, i tillegg til at det legges for mye vekt på kultur som forklaringsfaktor. Dette er temaer som også er relevante å diskutere for botiltakene.

Økonomistyring

Kontroll over egen økonomi er en del av det som skal på plass før de kan greie seg på egen hånd. Fram til de mindreårige kommer under andre finansieringsordninger og/eller får inntekt, mottar de støtte til livsopphold. Økonomisk støtte henger sammen med hva slags boordning de har. Beløpet er for eksempel høyere for bofellesskap med selvkostordning og hybler enn for bofellesskap som holder måltider. Et vanlig beløp for de unge som bor i bofellesskap med måltider, er rundt 2600 kroner per måned. I bofellesskap med selvkost skal midlene dekke utgifter til mat og alle andre personlige utgifter. I storbykommunen ligger dette på 4500 kroner. Kommunene har ulike ordninger for hva som dekkes i tillegg til de månedlige utbetalingene, som busskort, støtte til fornyelse av garderoben, fritidsutstyr, fritidsaktiviteter, transport til trening og kamper, og reiser for å møte venner eller slektninger. Det er også ulik praksis kommunene imellom med hensyn til hvor lenge de får denne typen ekstra støtte.

Økonomistyring er et gjennomgående tema som berøres i intervjuene med både ledelse og ansatte i botiltakene og med verger. Det er individuelt hvor gode ungdommene er til å styre egen økonomi: «Det varierer fra barn med superkontroll til barn som ikke har peiling» (verge). God økonomistyring er ikke bare snakk om budsjettering og prioriteringer, men også at de mindreårige utvikler en forståelse av pris, kvalitet og forbruk.

De får overført penger til innkjøp av klær. Å få kr 5000 på konto til klær når de ikke har erfaring med å vurdere pris, kvalitet, bruksområde osv., er en uoverkommelig oppgave for en ungdom alene. (Verge)

Som for andre ungdommer kan også trender gå foran prisbevissthet. Som en verge skriver: «De føler press som alle ungdommer, om å passe inn med merkeklær osv., og kanskje et ekstra press fordi de i utgangspunktet ikke 'passer inn' med sitt utseende, sitt språk, sin kultur og sin familiesituasjon.» En stram økonomi vil for mange bety begrensninger når det gjelder å ha midler til ekstra utgifter: «Min erfaring er at pengene de får, ikke rekker til for eksempel sportststyr, ski og lignende, så da blir de ofte stående utenfor når klassekamerater møtes i skibakken» (verge).

Noen kan stadig komme i pengeknipe, selv om de følges tett opp av kontaktperson, mens andre får problemer en gang iblant, som når de mer spontant en måned har kjøpt en ny mobil og står uten penger til mat resten av måneden. Mange av ungdommene kommer fra kulturer med stor gjestfrihet, hvor det er vanlig å spandere på gjester. Ansatte sier de tar opp slike temaer i tillegg til å snakke om det å kjøpe god og næringsrik mat og å lage husholdningsbudsjetter. En erfaring som blir formidlet, er at de ungdommene som føler en forpliktelse til å sende penger til familiemedlemmer, kan være mer bevisst på pengebruken enn dem som ikke har et slikt ansvar.

Personalet i bofellesskapene og oppfølgingsteam kan gi økonomisk rådgivning, men de har ikke hjemler for å følge med på for eksempel bankutskrifter. I storbyen i prosjektet er det kontaktpersonen i barnevernet som følger opp økonomien når ungdommen ikke har kontroll.

Vi må forklare at det er denne ytelsen de har, og jeg kan ikke gi mer – men likevel kommer de igjen. «Vi har ikke penger til mat. Du må hjelpe ekstra.» Og vi er veldig greie – vi kan kjøpe inn mat til dem, eller de kan kjøpe på rekvisisjon – eller får litt ekstra penger på kontoen. Jeg har to stykker. Vi finner ingen løsninger – for de klarer ikke å styre egen økonomi, gjentatte ganger. (Saksbehandler)

Forholdet rundt økonomi kan påvirke relasjonen, men er samtidig noe som er forventet at er utfordrende for ungdom. Vergene etterspør mer opplæring i botiltakene om forbruk og økonomistyring, mens personale og ledelse understreker at dette er et område de arbeider mye med.

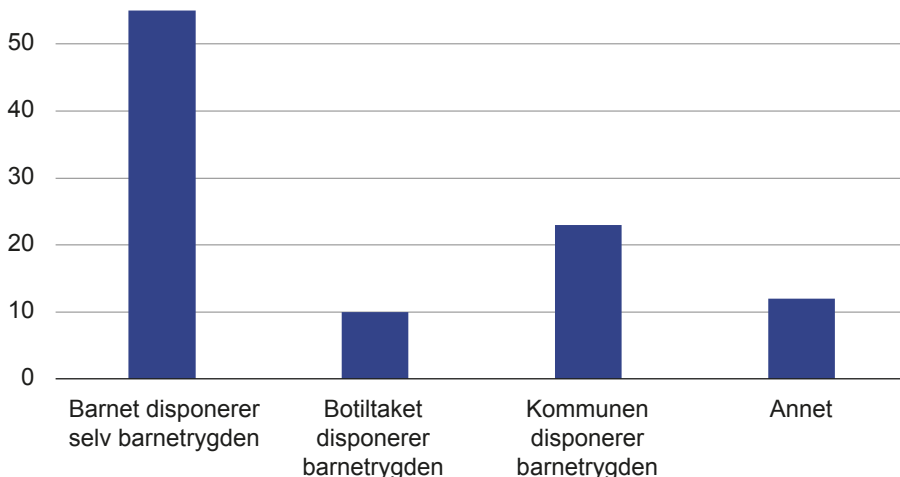
De unge kan ha behov for å skaffe midler til større utgifter, for eksempel å bidra til å betale gebyr for familiegjenforening. Da må de ofte ha en deltidsjobb for å kunne greie dette. Verger oppgir at mange barn ønsker å sette (deler av) barnestrygden på sparekonto, som de kan bruke på større utgifter, eller som på sikt gir dem et økonomisk grunnlag som de kan bruke når de skal greie seg selv. De kan spare for senere å ha mulighet til å ta sertifikat, til å betale innskudd for kjøp av

leilighet eller til å gjøre andre større investeringer. En slik økonomisk buffer gir dem et utgangspunkt som er likere andre ungdommers.

Mindreårige flyktninger har som andre barn rett til barnetrygd. I fosterhjem og familiehjem går barnetrygden til den foresatte, og avgjørelser om nivået på lommepenger, sparing og annen bruk av barnetrygden gjøres i familien. I de andre botiltakene er det vergen som er mottaker av barnetrygden, og som inngår avtale med barnet eller eventuelt med bofellesskapet (eller kommunen) om overføring av barnetrygden. Vergen har også ansvar for å ordne bankkonto på vegne av barnet.

Barn i fosterhjem er underlagt barnevernloven og forskrifter, men det finnes ikke et tilsvarende regelverk for barn i frivillige botiltak. Kommunen kan selv bestemme hvordan de vil praktisere utbetaling av barnetrygden. Figur 6.2 viser at det mest vanlige er at barnet disponerer barnetrygden gjennom vergen. Nærmere en fjerdedel av kommunene sier at det er kommunen som disponerer barnetrygden, mens i én av ti kommuner er det botiltaket som disponerer den. Flere verger rapporterer at det har skjedd endring ved at barnetrygd som før ble disponert av barnet, nå blir inkludert i det kommunale driftsbudsjettet for botiltak.

Figur 6.2 Hva skjer med barnetrygden til enslige mindreårige i din kommune? I prosent



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Den ulike praksisen og dermed forskjellsbehandlingen skaper reaksjoner hos ungdommene som gjennom kontakt med beboere i andre kommuner er klar over forskjellene.

Sosial tilhørighet

Boordningene har betydning for barnets sosiale tilhørighet og hva slags lokal forankring det får. Mens fosterhjem normaliserer tilhørighet i et lokalsamfunn, er bofellesskap og hybler mindre stedsforankrede boformer. Det sosiale livet må aktiviseres gjennom å delta på ulike sosiale arenaer. Skolen er en sentral arena for å utvikle sosialt nettverk. De fleste ungdommer i bofellesskap og hybler går i klasser med andre ungdommer med tilsvarende bakgrunn. Dette gir dem begrenset kontakt med jevnaldrende i andre klasser og miljøer. Alle de mindreårige flyktningene vi snakket med, ønsket at de hadde mer kontakt med norske ungdommer og norske familier. De fleste hadde aldri vært i et norsk hjem. De gir uttrykk for at de beste vennene er andre mindreårige flyktninger, enten flyktninger i kommunen eller andre de er blitt kjent med på flukten, i mottak eller siden. Personalet i bofellesskapene ser også utfordringen med å utvikle et videre sosialt nettverk, men de påpeker samtidig at også vennskap mellom beboere og andre unge flyktninger har en egenverdi, slik én uttrykker det: «Det viktigste er at de har venner, ikke om de har norske venner. Alle trenger en venn.»

Miriam er en av flere unge som orienterer seg mot et etnisk og religiøst fellesskap. Gjennom dette kan hun få kontakter med voksne og familier som ikke bare gir en sosial tilhørighet, men også en religiøs og kulturell forankring. Studier av migranters religiøse orientering viser at dette kan være en ressurs ikke minst i tider med usikkerhet og stress (se for eksempel Ni Raghallaigh 2017, Drammeh 2019). Det er ofte ikke bare snakk om et religiøst fellesskap, men også om et sosialt nettverk som tilbyr hjelp utover dette. Religiøse fellesskap skapes noen steder på tvers av landbakgrunn, mens andre knytter personer fra samme land sammen. For ungdommene blir dette ett av flere nettverk de orienterer seg mot. Det er også ungdommer som uttrykker at de ikke ønsker en for tett kontakt med personer fra egen landbakgrunn, fordi de opplever at dette kan innebære en type sosial kontroll. Dette er noe blant annet Aisha, som vi møter i neste kapittel, har erfart.

Selv om botiltakene legger opp til aktiviteter som den mindreårige kan delta på i fellesskap med andre mindreårige, er tilbakemeldingen fra eksempelkommunene likevel at det finnes få lavterskeltilbud hvor enslige mindreårige kan møte norske ungdommer i fritiden. Dette er et område hvor både botiltakene, ungdommene og kommunalt ansatte strever. I kartleggingsundersøkelsene i

kommunene skårer samarbeid med frivillige organisasjoner og frivillige høyst på områder hvor det er behov for forsterket innsats.

Medvirkning

Et annet tema som kommer opp i intervjuene med ungdom, personale og ledere av botiltak, er medvirkning, både i hverdagsbestemmelser og i større avgjørelser, som for eksempel å flytte ut av et botiltak. Eksempelkommunene viser til ulike strukturer som sikrer beboere delaktighet i ulike avgjørelsesprosesser. For noen foregår dette på bolignivå, mens andre kommuner har institusjonalisert medvirkning også gjennom den enheten som har ansvar for bosettingen. For dem som er under 18 år, har vergene også en rolle i medvirkningsprosesser (se kapittel 10).

Najib (se kapittel 3) forteller at helt siden han ble bosatt, har han snakket mye med kontaktpersonen (saksbehandleren) i barnevernet. Denne personen er den han kan ta opp ting han lurer på og ønsker å endre, med. Han kan stikke innom kontoret etter skolen når han trenger å spørre om noe – han har dermed en løpende tilgang til å drøfte forhold utover de faste møtene der de reviderer individuell plan. Kontaktpersonen har blitt en viktig person for ham. Med vedkommende kan han ta opp forhold som også gjelder situasjonen i bofellesskapet. Denne strukturen med en kontaktperson som har ansvar for å planlegge og å vurdere tiltak *sammen med* ungdommen og i tråd med barnevernloven, finner vi ikke i alle eksempelkommunene. For eksempel er det ikke utviklet en tydelig framgangsmåte for medvirkning i avgjørelser som gjelder barnet/ungdommen, i tråd med FNs barnekonvensjons artikkel 12 i den eksempelkommunen som ikke har hjemlet vedtak om bosetting i barnevernloven. Behovet for en slik prosedyre for medvirkning utover boordningen kom særlig fram i denne kommunen. Vi vil derfor trekke fram et eksempel på en konflikt i denne kommunen.

Rammebetingelsene for bofellesskapene i denne kommunen var forskjellige, og dermed var også praksisen forskjellig. Det forelå ikke en felles overordnet ledelse for bofellesskapene og heller ikke felles praksiser blant annet for utflytting av botiltak. Ungdommene i det ene bofellesskapet hadde over tid opplevd lite gehør og gjennomslag for sine argumenter som gjaldt praktiseringen av ulike regler og rutiner. De hadde bodd i bofellesskapet i flere år. De fleste var over 18 år, og de mente at det var på tide å revidere ordningene. Dette hadde ført til gnisninger som forsterket seg til konflikt da også spørsmålet om utflytting ble aktuelt. De hadde ingen personer utenfor bofellesskapet som de kunne snakke med, og opplevde den fastlåste situasjonen og manglende handlingsrom og innflytelse på egen livssituasjon i bofellesskapet som svært problematisk.

Eksemplet belyser hvordan ungdom kan oppleve maktesløshet i konfliktsituasjoner. Konflikter i bofellesskap foregår i deres hjem og berører privatlivet, og kan over tid skape utrygghet og manglende tillit. Innenfor barnevernet er dette ikke ukjente forhold. Det er derfor nedfelt i regelverket hvordan barnets medvirkning skal være et bærende prinsipp i arbeidet, og at avgjørelser som skal gjøres i samarbeid med barnet, er forankret både strukturelt og metodisk. Slik vi ser det, er det helt vesentlig at alle kommuner utformer en struktur og prinsipper for dialog og medvirkning som kan forhindre at det utvikler seg konfliktsituasjoner som den som er beskrevet ovenfor. I dag finnes det ingen regler for tilsyn med frivillige botiltak, slik det er for fosterhjem og barnevernsinstitusjoner. Det er behov for å likestille frivillige botiltak med andre boordninger på dette området – og på den måten styrke beboernes medvirkning i forhold og avgjørelser som er av stor betydning for deres hverdag og framtid (Lidén mfl. 2018).

Oppsummering

Skal vi oppsummere gjennomgangen av ulike boordninger ut fra hvordan de ivaretar grunnleggende dimensjoner som privatliv, relasjonsbygging, tilhørighet, trygghet og opplæring, finner vi både fordeler og ulemper med alle de ulike boløsningene. Vi har nedfelt hovedtendensene i tabell 6.2. Fosterhjem har størst potensial for å dekke alle de sentrale dimensjonene, men er avhengig av at plasseringen er vellykket, altså at det er en «god match». Hvis det oppstår problemer mellom barnet og medlemmer i fosterfamilien, kan dette oppleves som utrygt og vanskelig. Bofellesskapene kan, når de fungerer godt, gi rom for noe privatliv, samtidig som det å dele hverdagsrutiner åpner for relasjonsbygging, dagliglivets ferdigheter og språktrening. Det er imidlertid ikke en selvfølge at det utvikler seg nære relasjoner, og spenningene som ligger i institusjonsformen, kan bidra til at hverdagens forhandlinger låses i konflikter. Bokollektiver kommer dårligst ut på de ulike dimensjonene. De skårer lavt på både relasjonsbygging og læring. Hvis beboere trives sammen, kan det oppstå fellesskap, mens erfaringene har vært at plassering av ungdommer uten at de har valgt å bo sammen, kan skape konflikter og utrygghet. Å bo på hybel gir gode vilkår for privatliv, men ungdommene er avhengig av andre arenaer for relasjonsbygging. Læringspotensialet er begrenset og avhenger av hva slags oppfølging som er tilgjengelig. Å bli plassert direkte på hybel er noe helt annet enn å flytte på hybel etter lengre opphold i et bofellesskap eller fosterhjem hvor de har tilegnet seg god hverdagsmestring og nære relasjoner til noen voksne og andre beboere.

Tabell 6.2 Boordninger ut fra ulike innholdsvariabler

	Privatliv	Relasjonsbygging	Tilhørighet	Trygghet	Hverdagsmestring	Språktrening
Fosterhjem	Ja	Stort potensial	Ja	Ja, men ikke om det oppstår konflikter	God	God
Bofellesskap	Noe	Overfor ansatte og beboere	Varies	Varies	God	Noe
Bo-kollektiv	Varies	Begrenset	Begrenset	Begrenset	Noe	Begrenset
Hybel	Ja	Begrenset	Nei	Varies	Noe	Begrenset

Sett i et framtidsperspektiv er det fosterhjem og bofellesskap som botiltak ved bosetting som gir ungdommene det beste grunnlaget for overgangen til at de skal klare seg på egen hånd. Informantene i eksempelkommunene la stor vekt på at overgang til egen bolig måtte forberedes godt. Samtidig kan det å flytte for seg selv være et sterkt ønske. Særlig for dem som opplever sterke spenninger i bofellesskap, kan det oppstå et sterkt ønske om å komme vekk fra at personalet og regelverket styrer livet deres og tar beslutninger de har liten innflytelse over.

I gjennomgangen av botiltak har vi lagt vekt på relasjonsbygging og læring. Vi har løftet fram særlig fire områder for videre innsats for å styrke botiltakene i kommunene. Det ene er en større bevissthet om læringsaspektet ved det daglige samværet i botiltakene. Som vi skal se, er systemkunnskap og hverdagsmestring helt vesentlig opplæring, og noe som ungdommene verdsetter. Det andre området er hvordan kulturell forankring foregår. Når dette temaet reises, blir oppmerksomheten gjerne rettet mot barnets etniske og religiøse bakgrunn. Vi mener det bør rettes mer oppmerksomhet mot normgrunnlaget som legges og verdiformidlingen som foregår gjennom botiltakenes utforming og hverdagsliv. Slik vi tolker ungdommene, er det ikke problematisk å læres opp i ulike norm-systemer, men det er viktig at de implisitte forståelsene blir tydeliggjorte og at det er rom for flere og ulike tilhørigheter samtidig.

Et tredje forhold er en gjennomtenkt struktur og praksis for medvirkning. I dette ligger også anerkjennelse og det å se den enkelte. Botiltak er barnets/ungdommens hjem og et sted for privatliv og selvforståelse som er preget av omstilling, både til et nytt samfunn og til det å vokse opp uten nære omsorgspersoner.

Et siste moment vi ønsker å trekke fram, er fravær av regulering av botiltakene. Dette gjelder tilsyn og medvirkningsprosedyrer, men også praksis angående utbetaling av barnetrygden. Det finnes heller ikke felles standarder for botiltakene, blant annet krav til bemanning og kompetanse. Det er vesentlig å ivareta fleksibilitet i botiltakene, men samtidig ser vi det som nødvendig at det settes noen felles kvalitetskrav.

Kapittel 7 Overgang til voksenliv

I de fleste land er ungdommers overgang til voksenlivet et familieanliggende, i den forstand at familiens medvirkning og ressurser er vesentlig for når ungdommen flytter ut, og hvor han eller hun flytter. For eksempel har utsatt utflytting blitt et aktuelt tema blant familieforskere i Sør-Europa (Zukauskiene 2016). Det er dermed viktig å være klar over kulturspesifikke forventninger om hvordan et ungdomsliv kan og skal leves. I de nordiske velferdsstatene er det innført mange offentlige ordninger som gjør at ungdom kan flytte for seg selv når de starter på høyere utdanning. Slike offentlige ordninger er viktige også for unge flyktninger som skal etablere seg. Den offentlige omsorgen de har når de blir bosatt før de er 18 år, skiller seg dermed mer ut enn oppfølgingen de får når de skal etablere seg på egen hånd. Som vi skal se, kan de likevel stille ulikt fra andre ungdommer i denne overgangsfasen, ut fra hva de har med seg av systemkunnskap, økonomisk buffer og sosialt støtteapparat. De kan strukturelt sammenlignes med ungdom som har vært under barnevernet. Forskning på utsatt ungdom og ettervern bruker gjerne et resiliensperspektiv som ser på forholdet mellom risiko- og suksessfaktorer, utviklingsveier og kritiske vendepunkter (Stein 2005, Ungar 2008). Forskning på ettervern peker på suksessfaktorer som stabile relasjoner, sosialt liv, tilstrekkelige bo- og økonomiferdigheter og en systematisk planlagt oppfølging som omfatter hvor de skal bo, utdanningsforløp og hva de skal leve av (se for eksempel Bakketeig og Backe-Hansen 2008). Risikofaktorer er mange brudd i relasjoner og utdanningsforløp, løs tilknytning til utdanning, arbeidsliv og sosiale nettverk, og mangel på tette og stabile relasjoner. Resiliensforskning viser også til betydningen av å inngå i arenaer der de opplever myndiggjøring og deltakelse.

Også ungdomsforskning har bidratt til forståelser av overgang til nye strukturelle betingelser (se for eksempel Furlong og Cartmel 2007). Tidligere barnevernsbarn og andre utsatte ungdommer opplever gjerne en mer akselerert og komprimert overgang enn det andre ungdommer opplever (Stein 2004). Teorier om overganger har vektlagt ungdoms handlingsrom og dokumentert handlingskraft gjennom at de bruker de mulighetene og begrensningene som ligger i de samfunnsstrukturelle betingelsene (Arnett 2004, Zukauskiene 2016).

De kulturspesifikke forventningene om å flytte for seg selv og leve et ungdomsliv understøttes i Norge av særlige ordninger som for eksempel gratis høyere utdanning, Lånekassen for ungdom, studentboliger og deltidsjobber.

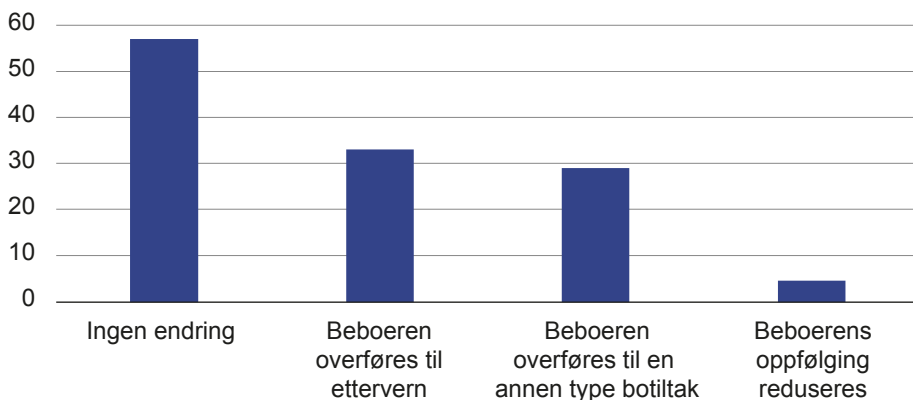
Unge flyktninger har sine egne referanser til hva det innebærer å bli voksen og selvstendig, fra eget samfunn. De kan kjenne godt til det norske majoritets-samfunnets institusjoner og regler, men trenger samtidig tilstrekkelige ferdigheter til å gjøre bruk av dem og å forstå de spesifikke forventningene til hvordan mulighetene kan brukes, og hvilke betingelser det er for å bruke dem. Hva som ligger i den norske tillitsbaserte samfunnskontrakten, er delvis uartikulert kunnskap, men også noe som læres gjennom deltakelse i samfunnet over tid.

I kapitlet vil vi først se på kommunenes ulike praksis ved overgangen til selvstendighet, og vi spør blant annet om hva slags endring det er snakk om, når den inntreffer, og hvem som har ansvaret for oppfølgingen. Videre spør vi om hvordan dette gir grunnlag for kontinuitet i relasjoner, og hvordan ordningene ivaretar tilgang til bolig, videre utdanning og økonomisk sikkerhet. Vi reflekterer så over hva ungdommene selv forteller om overgangen til økt selvstendighet. En særlig erfaring er der de får innvilget familiegjennomføring og ikke lenger har støtteapparatet rundt seg, men selv skal bidra til familiens bosetting og integrering. Vi avslutter med litt eldre ungdommers tilbakeblikk på hvordan det har gått med dem etter at de avsluttet oppfølgingen de fikk fra kommunen.

Kommunenes strategi for overganger

Den kunnskapen som foreligger om ettervern og andre former for oppfølging, handler hovedsakelig om barnevernsbarn. Studiene har i liten grad omfattet enslige mindreårige flyktninger og de særlige utfordringene de møter (Svendsen mfl. 2018a, Lidén mfl. 2018, Svendsen og Berg 2017).

Figur 7.1 Endringer i botiltak når flyktningen fyller 18 år. Flere svarmuligheter. I prosent. (N = 84)



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Ettervern er en kommunal ordning som vanligvis blir gitt til barnevernsungdom som har fylt 18 år. Formålet er å støtte ungdommen gjennom overgangen til en selvstendig tilværelse. En ungdom har rett til ettervern fram til vedkommende er 23 år. En vesentlig endring for dem som for eksempel har bodd i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon inntil de blir 18 år, er at ettervern er et frivillig tiltak. Etterverntiltaket består av hjelp til å finne en bolig og en viss praktisk og sosial støtte og oppfølging. Oppfølging i ettervern kan også omfatte opplæring i økonomi, ferdighetstrening, mentor, sosialt nettverk og støtte til å gjennomføre utdanning (Bakketeig og Backe-Hansen (2008), Höjer og Sjöblom 2010, Storø 2012, Backe-Hansen mfl. 2017). Barnevernet er fra lovgivers side oppfordret til å være kreativt og fleksibelt i utforming av ettervernstiltak (Ot.prp. nr. 69 [2008–2009]).

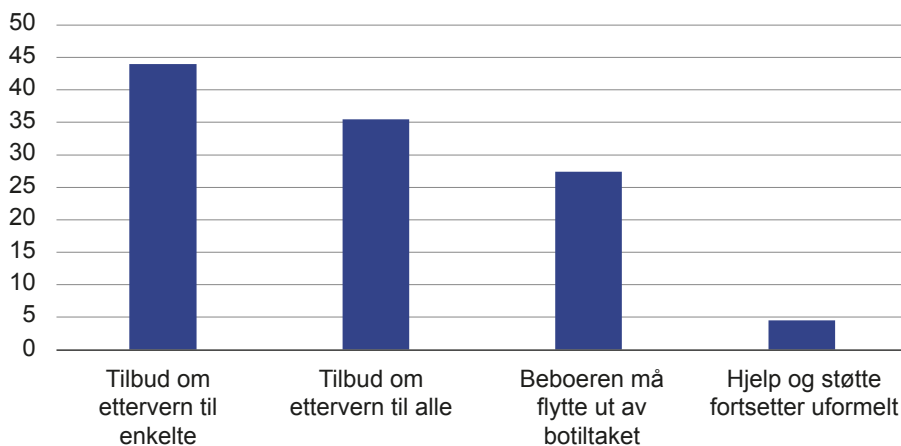
Kommunene kan selv bestemme betingelsene for ettervern og på hvilket tidspunkt de endrer betingelsene i oppfølgingen. Enslige mindreårige flyktninger som har hatt botiltak under barnevernet, inngår i gruppen som kan få ettervern. Vi finner at det er mindre streng overgang til ettervern ved fylte 18 år for enslige flyktninger enn for tidligere barnevernsbarn. Dette kan skyldes at botiltaket driftes av kommunen, og de kan ha ledige plasser i et bofellesskap som gjør at kommunen har større handlingsrom til å tilpasse botilbudet til ungdommens behov. Som en enhetsleder sa: «Vi eier botiltakene sjøl, så det er ikke så strengt at de kan ikke være der litt lenger.» Han sammenlignet situasjonen med barnevernstiltak for eksempel i form av institusjonsplass, som betyr svært høye kostnader for kommunen, og overgang til ettervern for barnevernsbarn betyr dermed «sparte» midler for det kommunale barnevernet.

Kommunene har ulik praksis når ungdommene når myndighetsalder. En ungdom som fyller 18 år, skal samtykke til å bli boende i et botiltak. Alternativet er at man kan flytte ut og avslutte det kommunale tiltaket. En del kommuner overfører ungdommene til et nytt botiltak hvor de får oppfølging, når de fyller 18 år. Noen kommuner bruker dermed 18 år som milepæl og anledning til å endre botiltaket. I figur 7.1 ser vi at 29 prosent av kommunene svarer at ungdommen da flytter til et annet botiltak, og 5 prosent sier at de da får redusert oppfølging. De fleste, 57 prosent av kommunene, sier at det ikke skjer noen endring. I intervjuene med ansvarlige for botiltak i kommunen kommer det fram en viss fleksibilitet der de vurderer ungdommens behov for stabilitet og omsorg når de skal endre boordning. Det kommer også fram at de forventer at ungdommene flytter til leilighet eller hybel med mindre oppfølging enn det de får i bofellesskap, omtrent når de blir 18 år. Noen har dette som regel. Eventuelt kan de flytte til en treningsleilighet. At mange sier at det ikke skjer endring når de

fyller 18 år, kan også være fordi ungdommene allerede har flyttet til en hybel, slik vi har fått eksempler på i eksempelkommunene.

I kommuner hvor andre enheter enn barnevernet har ansvar for å bosette enslige mindreårige flyktninger, kan man gi oppfølging som tilsvarer ettervern i barnevernets regi, men det er da ikke hjemlet i barnevernloven. Enkelte kommuner overfører ansvar for ungdom som fyller 18 år, til Nav. I de fleste kommunene fortsetter enheten for botiltak på ha ansvaret til oppfølgingen blir avviklet. For mange skjer dette når ungdommen er rundt 20 år.

Figur 7.2 Endringer i botiltak når flyktningen fyller 20 år. Flere svarmuligheter. I prosent. (N = 84)



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Sammenligner vi figur 7.2 med figur 7.1, ser vi at det er en større andel som får ettervern når de er 20 år. Dette gjelder i både kommuner som gir ettervern til alle, og der de gir ettervern til enkelte. Selv om spørsmålsstillingen er ulik, kan vi tolke forholdet mellom de to svarene slik at flere kommuner går over til ettervern en gang i perioden mellom 18 og 20 år. Hvor lenge de har denne oppfølgingen, vet vi ikke. En nyere studie tyder på at bare et fåtall enslige flyktninger får ettervernstiltak i regi av barnevernet etter fylte 20 år (Dalgard, Wiggen og Dyrhaug 2018).

Figur 7.2 viser at vel en fjerdedel av kommunene avvikler botiltaket når ungdommen fyller 20 år. Bare en liten andel svarer at oppfølgingen fortsetter uformelt.

I eksempelkommunene er det litt ulike løsninger for tidspunkt og ansvar i overgangen til at de skal greie seg på egen hånd. I storbykommunen understreker de at det er ungdommens behov som er styrende, men de opplever likevel at de fleste orienterer seg mot et eget bosted før de er 20 år. Enhetslederen beskriver fleksibiliteten slik: «Du skal være i vårt system så lenge som du har behov for det, det kan være til du er 20 eller 21 år. Det kan være til 23 år. En ungdom er i dag 22 år, men det er i spesielle tilfeller, de fleste avslutter når de er 20.» Kommunen har egne oppfølgingsteam. I mindre by 1 har de ikke eget oppfølgingsteam. Ungdommene flytter over i en treningshybel når de er 18 år, med fortsatt oppfølging av personalet i bofellesskapet. Dette er en kort overgangsperiode der de forbereder økonomiske ordninger og bolig ved avslutningen av oppfølgingen.

En tilsvarende ordning beskrives fra mindre by 3. Også der er det ansatte fra bofellesskapene som i første omgang følger opp mindreårige som flytter ut. De beholder ofte kontakten med ansatte på bofellesskapene en tid. Dette gjelder også mindreårige som har fått familiegjenforening. Kommunen tilbyr ettervern fram til de fyller 20 år, og de fleste mindreårige takker ja til dette. Det har vært utflytting fra bofellesskapene de siste årene, og deler av boligene er omgjort til hybler, hvor den mindreårige som fyller 18 år, fortsetter å bo, men får mer ansvar og større frihet til å ta egne beslutninger.

I mindre by 2 er det standard å tilby ettervern til de er 20 år, og til 23 år hvis det er behov for det. Kommunene har et oppfølgingsteam med tre miljøterapeuter som er en egen enhet under enhet for barn og oppvekst. Barnevernet har et botreningshus hvor den mindreårige forberedes på å bo for seg selv. Botreneren begynner med opplæring allerede mens de mindreårige bor i bofellesskapene. Så lenge den mindreårige er under ettervern, har han eller hun tilgang til subsidiert husleie. Opplæring for overgang til voksenalivet er en kontinuerlig prosess over lang tid. Oppfølgingsteamet følger tett opp de mindreårige som flytter for seg selv, også med tanke på psykisk helse og andre tjenester. De har tilgang til psykiatrisk sykepleier som et lavterskeltilbud. De bistår den mindreårige i å søke flyktningstipend fra Lånekassen²¹ og følger opp skoleprogresjon. Der den mindreårige faller ut av skolen, opprettes det kontakt med Nav, og man vurderer alternativer som introduksjonsprogrammet.

21 En utenlandsk statsborger som har fått beskyttelse i Norge og tar videregående opplæring her, har rett til flyktningstipend. Flyktningstipend kan også gis til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1. Retten til flyktningstipend faller bort hvis man mottar introduksjonsstønad. Stipend kan gis i inntil tre år.

Kort eller lang tid som bosatt før selvstendig

Hvor lenge den mindreårige har vært bosatt, vil ha betydning for hvor forberedt vedkommende er til å flytte for seg selv. Vi vil illustrere dette med to eksempler som belyser dette mer i detalj. For eksempel ble en gutt, som i dag er 18 år, bosatt da han var 13 år. Han bodde i bofellesskap med andre på samme alder, begynte raskt i ordinær klasse på ungdomsskolen, tok en god ungdomsskoleeksamen og går nå andre året på videregående på studiespesialisering. Han flyttet for seg selv da han var 17 år, fordi bofellesskapet skulle legges ned. Han synes egentlig at det var for tidlig å bo alene, men han har klart seg bra. Han bor i en liten hybelleilighet han har funnet selv, lever på flyktningstipend og deltidsjobb, og inngår i et lokalt sosialt nettverk med utgangspunkt i venner fra klassen.

I slike tilfeller der ungdommen har ordinær progresjon og er velintegrert i lokalsamfunnet, kan oppfølgingen avvikles tidligere. «Hvis de kom unge og har fulgt et vanlig løp, avslutter vi når de er 19, når de begynner på høyere utdanning. Da kan Lånekassen overta – slik det er for andre ungdommer» (enhetsleder).

Om ungdommen flytter for seg selv fra et fosterhjem, vil denne familien kunne videreføre kontakten. «Han har denne fosterfamilien, voksne som han kan ringe til om han trenger hjelp. Det er jo det vi ønsker. At de skal selvstendigjøres på denne måten. Det ble unaturlig å skulle knytte seg til en ny person i den fasen» (oppfølgingsteam).

Et annet eksempel er en gutt som kom som 17-åring, og som ble bosatt i et bokollektiv med tre andre gutter på samme alder. Deres eneste kontaktperson er han de kaller «sjefen» i oppfølgingsteamet. Som 21-åring bor han fortsatt i bokollektivet og trenger fortsatt støtte og veiledning for å orientere seg i det norske samfunnet. Som de andre i bofellesskapet har han begrenset sosialt nettverk utover andre unge flyktinger. Han har deltidsjobb i butikk og går siste året på grunnskoleopplæringen, og skal begynne på faglinje på videregående fra høsten av. Han vil da få flyktningstipend. Det er fortsatt lenge til han kan ta fagbrev og klare seg økonomisk helt på egen hånd.

Tilgang til egen bolig

I Norge er det vanligst enten å eie eller å leie bolig på det private boligmarkedet. Behov for kommunal bolig anses å være en midlertidig situasjon. Kommunale boliger kan imidlertid være en god hjelp for unge flyktinger som skal etablere seg i egen bolig, særlig i kommuner med stort press på små boliger. I mindre kommuner kan god tilgang på ledige boliger gjøre utflytting enklere. Bolig-

prisene kan her være langt lavere enn i presskommunene. For eksempel erfarer én kommune at gode betingelser for bolig med lav husleie, i tillegg til et godt skoletilbud, gjør at en del ungdommer blir værende i kommunen også etter endt oppfølging, for å klare seg på flyktningstipendet fram til de er ferdige med videregående skole. Bruk av studentboliger og samlokalisering av unge flyktninger med andre ungdommer er en løsning i noen presskommuner. I andre kommuner samarbeider botiltaket tett og godt med det kommunale boligkontoret. I én kommune er de svært fornøyd med at de har fått til en god ordning for denne gruppen ved at de inngår i en gunstig boligordning i kommunen og er en prioritert gruppe der. «Vi har jo muligheten å hjelpe dem med kommunal bolig, der du betaler husleie ut fra inntekt. Bolig blir en form for sosialhjelp» (enhetsleder).

Økonomiske støtteordninger

Overgangsordninger innebærer en omlegging av privatøkonomien til ungdommene ved at de må bruke de mulighetene de har til å få økonomisk støtte fra ulike kilder, som flyktningstipend og etter hvert ordinært stipend og lån i Lånekassen, bostøtte, inntekt fra deltidsjobb, eventuelt Nav og lignende. «Så hvis du har flyktningstipend – ca. 10 000 i måneden og du har bostøtte og lav husleie –, så skal du greie deg også når du fortsetter skole og utdanning» (enhetsleder).

Noen kommuner har en brå avslutning av støtten gjennom barnevernet og oppfølgingen av enheten som følger dem opp, mens andre kommuner kan fortsette å støtte ungdommene økonomisk med busskort, klesbudsjett, sosial aktivitet og lignende i en periode der de fortsatt blir fulgt opp. En enhetsleder påpeker at det er tid for å avvikle også den økonomiske støtten hvis ungdommen ellers ikke trenger oppfølging: «Noen vil ha økonomien gjennom oss og ellers leve et voksenalv, men det har vi prøvd ut grensen for med fylkesmannen. Hvis de ikke har behov for annen oppfølging fra oss, er det andre instanser som skal overta ansvaret.»

Et annet tema for hvordan de skal bli støttet økonomisk, er når de tjener penger selv. Slik vi forstår dette, gjøres det ut fra skjønn. «I bosettingsvedtaket står det at vi dekker utgifter til lege, tannlege, masse ting, men hvis de tjener masse penger, så reduserer vi. Det er sånn naturlig, vi er ikke sosialtjeneste, men skal selvstendiggjøre dem på en god måte så de klarer seg i samfunnet» (saksbehandler). Mange av ungdommene har praksisplasser eller sommerjobber, eller de er ekstravakter, og dette gir begrenset inntekt. For de fleste vil derfor ikke jobbinntekter påvirke utbetalingene de får.

Oppfølging og kontinuitet i relasjoner

For dem som har et vedtak om ettervern som en oppfølging av et botiltak som er hjemlet i barnevernloven, er det kontaktpersonen i barnevernet som gjør vedtaket om ettervern i samarbeid med ungdommene. Dette kan være en person som har fulgt dem opp over tid, slik vi så det i en kommune. Dette kommer for eksempel fram i beskrivelsene til Basir nedenfor. I andre kommuner blir dette en mer distansert person for ungdommene, som de møter en gang i halvåret. Denne personen kan bli en støttespiller for ungdommen, men ikke nødvendigvis.

Der det ikke er et eget oppfølgingsteam, kan det være ansatte i bofelleskap som følger dem opp i overgangen. Dette kan bety kontinuitet i relasjoner, så sant de har vært stabile og tette før de flytter ut. Hvis det er et eget ettervern og oppfølgingsteam, forberedes overgangen før de flytter ut: «Det starter gjerne opp før de flytter ut, så oppfølgingsteamet blir kjent med dem, og i tiden de skal etablere seg» (oppfølgingsteam).

Oppgavene til oppfølgingsteamet er flere. En miljøterapeut identifiserer en firedelt innsats: «*praktisk*, å frakte ting og innkjøp, vi har tilgang til stor bil. Og *regninger og innkjøp*. Så bruker vi tid på det *relasjonelle*». I tillegg nevner de det *emosjonelle*: «Det å ha oversikt over situasjon i hjemlandet, fastlåste situasjoner for familiemedlemmer, kontakten de har i utlandet, det som de ikke har innflytelse over.»

Kontinuitet i relasjoner for de yngre som har blitt bosatt i fosterhjem, skjer gjennom at fosterfamilien følger dem opp. I noen tilfeller kontakter ungdommene en tidligere verge for å få hjelp og støtte (se kapittel 10). Hvis de flytter inn hos en vertsfamilie, vil denne kontakten bli en viktig støttespiller, selv om de ikke har utstrakt kontakt.

Ungdom kan være motivert for å komme ut av det kommunale regimet. Det å flytte for seg selv blir et sterkt ønske for å komme vekk fra konflikter, lite handlingsrom eller en følelse av at voksne ansatte styrer livet deres.

Én kommune understreker verdien av at de kan inkludere ungdommer på nytt i sitt oppfølgingsarbeid om de først har valgt å ikke motta støtte, men det likevel viser seg at de trenger hjelp. I noen tilfeller er dette når de flytter ut av kommunen, men søker tilbake.

Hverdagsmestring

I tillegg til praktiske og relasjonelle forhold er det viktige ferdigheter og systemkunnskap som må være på plass for å klare seg på egen hånd. Dette kan forstås

som det som kreves for samfunnsdeltakelse, tilegnet gjennom «levd medborger-skap». I dette perspektivet blir oppmerksomheten rettet mot kunnskap som til-egnes og er nødvendig for deltakelse på hverdagsarenaer, og mot det som gir anerkjennelse som likeverdig borger (Lister 2007, Cockburn 2013, Warming 2017, Lidén 2017). Tiden i kommunen og botiltaket før man er 18 år, har stor betydning for hvordan man klarer seg etterpå. En verge peker på forutsetningene for å opparbeide seg de nødvendige ferdighetene:

At de har hatt et godt botilbud hvor de har opplevd trygge voksne omsorgspersoner, som har gitt dem god praktisk og emosjonell støtte og gjort dem kjent med norske normer og samfunnsliv, og samtidig hjulpet dem til å være stolte over sitt opphav og få god selvfølelse, gjennom blant annet medvirkning. (Verge)

I tillegg til nære relasjoner og kunnskapsformidling pekes det her på god selv-følelse og medvirkning. Trygghet er et annet moment. For denne gruppen ungdommer betyr det ikke bare relasjonell og økonomisk trygghet, men det handler også om deres juridiske posisjon – «at de kan slappe av med at de får bli her, så de kan begynne å planlegge framtiden» (verge).

Hverdagsmestring og selvstendigjøring i daglige gjøremål er helt avgjørende for hvordan man vil klare seg på egen hånd. Dette er kunnskap ungdommer vanligvis får gjennom oppvekst og familieliv, hvor sosiale koder og standarder er kulturspesifikke og symboltunge. For eksempel gjelder dette kosthold, hygiene og døgnrytme. Det handler også om å holde avtaler, å ha struktur på skolearbeid og å lage mat. Økonomistyring er et annet mestringsområde. Slik vi var inne på i forrige kapittel, vil ungdommene mens de bor i bofellesskap, enten ha begrenset økonomisk ansvar for seg selv eller få hjelp til dette innenfor trygge rammer. Ungdommene er dermed ikke nødvendigvis rustet til å møte det ansvaret de får for praktiske oppgaver – for eksempel å ordne med strøm-leverandører og internett. Mange enslige mindreårige flyktninger blir bosatt når de er 17–18 år gamle, og har dermed kort tid mellom bosetting og overgangen til at de skal klare slike praktiske oppgaver på egen hånd.

Et annet område ungdommene trenger tilstrekkelig kunnskap på før de flytter for seg selv, er system- og samfunnsforståelse. De trenger kunnskap om hvordan det norske utdannings- og velferdssystemet fungerer, slik at de kan bruke det slik det er tenkt. Viktig er også å forstå de sosiale kodene blant jevnaldrende og i samfunnet som helhet, blant annet for å forhindre utenforskap. En ungdom formulerte dette slik: «Jeg trenger kontakt med norske for å se samfunnet.» En verge påpeker at dette er en type kunnskap som er lite artikulert, og som dermed

blir en ekstra stor utfordring: «Ting som er en selvfølge for barn som er vokst opp her, kan være en stor utfordring for disse barna.»

God språkbeherskelse er derfor avgjørende før de flytter for seg selv. Dette gjelder ikke bare begrepsforståelse for å fullføre utdanning og for å håndtere offentlige dokumenter, men også for å bli sosialt integrert. Språklæring de første årene er viktig, men kan bli begrenset av at beboere bor eller foretrekker å være mest sammen med andre unge flyktninger fra samme språkområde. Det blir for mye «språklig innavn», har flere verger erfart. Som det ble trukket fram i forrige kapittel, ser også ledelsen i kommunens bosettingsarbeid begrensninger i deres arbeid for å integrere ungdommene, blant jevnaldrende, i fritidsaktiviteter, i skolen og i samfunnet generelt.

Det er dermed store oppgaver som må ivaretas i den første tiden ungdommene bor i botiltak, jf. kapittel 6. De må forberedes på hva det innebærer å bli myndig, og hva slags ansvar de får som borgere i et velferdssamfunn. Mye av denne læringen foregår gjennom å delta i hverdagsrutiner, og den blir formidlet gjennom daglig samvær. Det er dermed en type læring som er vanskeligere å tilegne seg om man bosettes direkte på en hybel. Samtidig vil hverdagsoppgavene man møter når man flytter for seg selv, kunne gi en bratt læringskurve, men da må man ha personer som man kan kontakte ikke bare for å løse kriser, men også for å reflektere over og sette ord på hva man fortsatt trenger hjelp til, og man må vite hvor man kan få denne hjelpen.

«Greit for meg» – ungdommers erfaringer med overganger

Vi presenterer her erfaringene til dem som er mellom 18 og 20 år, og som har flyttet ut av botiltak med tettere oppfølging for å klare seg på egen hånd. Hva er deres behov og handlingsrom ut fra kommunens betingelser for oppfølging? Vi begynner med en kommune som har inkludert enslige mindreårige flyktninger i kommunens tilbud om ettervern. I denne kommunen er dette organisert som en egen enhet. Deretter beskriver vi to eksempler fra kommuner som har egne oppfølgingsteam for ungdommene som flytter ut av andre botiltak når de runder 18 år. Disse har fellestrekk med hvordan barnevernet driver ettervern, men er ikke del av det ordinære ettervernet. Det er i stedet organisert som en særordning for denne gruppen.

Abdi er bosatt i en kommune som har lang tradisjon for å gi ettervern til ungdommer som har vært under barnevernet, eller som trenger oppfølging i en

vanskelig livsperiode. Unge flyktninger inngår i målgruppen for enheten som står for ettervern.

Abdi, 20 år, kom til Norge i 2014. Han flyttet ut av bofellesskapet etter to år, til en hybel hos en vertsfamilie, men ser dem bare av og til. «Jeg spiser av til middag hos dem og får hjelp hvis jeg trenger det». Han går på vg1 på yrkesfaglig utdanning og bruker mye tid på lekser.

Oppgavene er litt vanskelige, så du må se over det mange ganger, slik at du klarer å skrive godt. Det er jo nye ting du lærer om, så det blir vanskeligere. Derfor må jeg gå på biblioteket, så får jeg hjelp der. Men ikke godt nok.

Han etterspør bedre leksehjelp og ønsker seg et tilbud drevet av frivillige. Det var en stor overgang fra å bo i et bofellesskap med tre andre ungdommer og en voksenperson, hvor han blant annet kunne få hjelp med lekser.

Når jeg er alene, så kan jeg bestemme hva jeg ville, og så jeg vet hva jeg skal gjøre, du blir ikke avhengig av de andre. Men når du bor sammen med andre, så blir det ikke kjedelig. Det er forskjellig, men det er bra, begge deler, så greit for meg.

En forskjell er at han nå må lage all maten selv. En annen er at han er ansvarlig for økonomien. Han har en fast kontaktperson i oppfølgingsteamet som han treffer hver uke, og som han ellers kontakter når han lurar på noe. Kontaktpersonen hjalp ham med å finne bolig og å møblere den. Han får hjelp til praktiske ting og til å fylle ut skjemaer og søknader. «De hjelper oss hvis du skal søke jobb eller andre ting, og de snakker med oss, så for meg er det veldig viktig.» Han ringer eller sender melding blant annet når det oppstår problemer med økonomi. «Det er ikke lett med for eksempel strømregning eller hvis du får en melding fra Nav. Så det er ikke alt jeg forstår, så jeg trenger litt hjelp.» Han kommer med et eksempel der han fikk utbetalt ekstra penger som han skulle betale skatt av selv, men dette var han ikke kjent med.

Jeg fikk ekstra penger uten skatt, og måtte betale skatt, 2000 kr. Alltid før var det de voksne som gjorde alle de tingene. Så jeg trodde at de hadde kontroll over det, så da jeg mottar pengene, brukte jeg dem, brukte i seks måneder. Så etter seks måneder sa de: Du har ikke betalt skatt for seks måneder, når skal du betale? Da ble det krise. Jeg fikk mindre penger fra Nav og måtte låne fra barnevernstjenesten. Jeg betalte tilbake etter hvert, men da var det vanskelig. Da hadde jeg krise. Så det er vanskelig hvis du ikke har så mye erfaring.

Han tenker at det er bra at han kan få ettervern til han er 23 år. «Jeg blir ikke ferdig med skolen før det.» Han mener han trenger den støtten oppfølgings-teamet gir. Abdi berører mange av de temaene som kommer opp i de andre beskrivelsene av hva de trenger hjelp til, og hvem de omgås. Aisha har et større nettverk rundt seg enn det Abdi beskriver. Aisha, 18 år, flyttet ut av et bofelleskap og inn sammen med ei annen jente i en leilighet hos en vertsfamilie litt før hun fylte 18 år. I bofellesskapet bodde hun sammen med to gutter og ei jente, alle med et annet morsmål enn henne selv. Overgangen til å bo alene var stor, og hun var uforberedt på hva det innebar. Hun var derfor glad for at de var to, og at de er blitt gode venner. De synes det er fint å slippe reglene de hadde i bofelleskapet, men «det ble sånn kaos første gangen», og de har måttet finne nye regler for hvordan de vil ha det – for eksempel hvor ofte de skal vaske huset, at de ikke ber andre på besøk, og at de liker å ha det rolig. Aisha har ikke lenger kontakt med bofellesskapet, men har en fast kontakt i kommunens oppfølgingsteam for de ungdommene som har flyttet for seg selv. De har bare kontakt når hun lurar på ting, og når de ringer og spør hvordan det går. Det er likevel viktig at hun vet at hun kan kontakte henne når hun trenger det, og at kontakten ringer henne.

Aisha har regelmessig kontakt med flere enn personen i oppfølgingsteamet. Hun går siste året på grunnskoleopplæringen og ser fram til å begynne på videregående skole om et år. Aisha liker å gå på skolen og har aldri fravær. Etter skoletid går hun til et fritidssenter hvor hun er sammen med andre unge fra grunnskoleopplæringen. Her får de mat og hjelp til lekser. Hun har god kontakt med de frivillige som jobber der. Aisha pleier å bli på tiltaket så lenge hun kan, fordi hun utsetter å dra hjem, hvor hun som oftest er alene og kjenner seg fort ensom. Hennes medboer jobber etter skolen og kommer som oftest sent hjem. Aisha synes det er vanskelig å få sove og ser derfor på TV-serier til hun er stuptrøtt. I tillegg til vertsfamilien, som hun ser jevnlig, har hun en besøksfamilie som hun besøker noen helger. Disse kontaktene betyr mye for henne. Hun holder kontakt med moren, som oppholder seg i et trygt tredjeland, og de «skyper» regelmessig. Hun har lite kontakt med andre flyktningfamilier med samme landbakgrunn i kommunen, fordi hun opplever at de er kritiske til hvordan hun lever og kler seg. Moren støtter henne når hun forteller at for henne er det viktig å være sammen med andre ungdommer, også gutter. Hun opplever at moren stoler på henne, men det gjør også at hun oppfører seg slik hun tror moren forventer.

For Aisha er kontakten hun får med lærere, frivillige i leksehjelpen, vertsfamilien og medboeren, viktige hverdagsrelasjoner. Det at hun har kontakt med en norsk familie og får oppleve deres hverdagsliv, er også viktig for hennes

opplevelse av å bli regnet med i det nye samfunnet. Hun har også støtte i den jevnligte kontakten med moren, som hjelper henne med å finne ut av hvordan hun skal håndtere de ulike forventningene fra venner, lærere og hjemlandsfamilier til hvordan hun skal ta del i lokalsamfunnet.

Basir, 20 år, har bodd lenger på egen hånd enn Abdi og Aisha, og har en hverdag som består av skole, vikarjobber og venner. Han har en besøksfamilie. Likevel kjenner han på ensomheten. Basir flyttet ut av bokollektivet han delte med tre andre, da han var 18 år, og har nå bodd to år i en egen leilighet. Han fikk hjelp til å få leiekontrakt gjennom kommunens boligkontor og bor i et veletablert boligområde. «Det var vanskelig i begynnelsen – det kan være vanskelig å få sove. Litt ensomt. Men jeg har venner som kommer hit, og jeg drar til dem.» Han er særlig glad for at en venn han ble kjent med den første tiden i Norge, nå har bosatt seg i byen og bor like i nærheten.

Basir hadde lite skoleerfaring da han kom til Norge, og det har tatt flere år før han nå endelig går siste året på grunnskoleopplæringen. Neste år håper han å komme inn på yrkesfaglig studieretning. Før han reiste fra hjemlandet, jobbet han, og han håper det han kan fra før, kan hjelpe ham i utdanningen, og med å få jobb senere. Han jobber så ofte han kan på en kafé, en vikarjobb som han fikk gjennom en bekjent.

Basir mener at han har kontroll over økonomien. Nå betaler han selv husleien, han får flyktningstipend fra Lånekassen (kr 8150 per måned) og betaler vel 5000 kr i måneden i husleie. «Jeg får ikke lenger noe penger fra barnevernet. Bare busskort. Når jeg jobber, kan jeg tjene 10 000 kr én måned, og mindre andre ganger.» Basir har begynt å spare til førerkort. Han forteller at besøksfamilien han har, betalte grunnpakken; han fikk det som 20-årspresang. Han har også øvelseskjørt med faren i besøksfamilien.

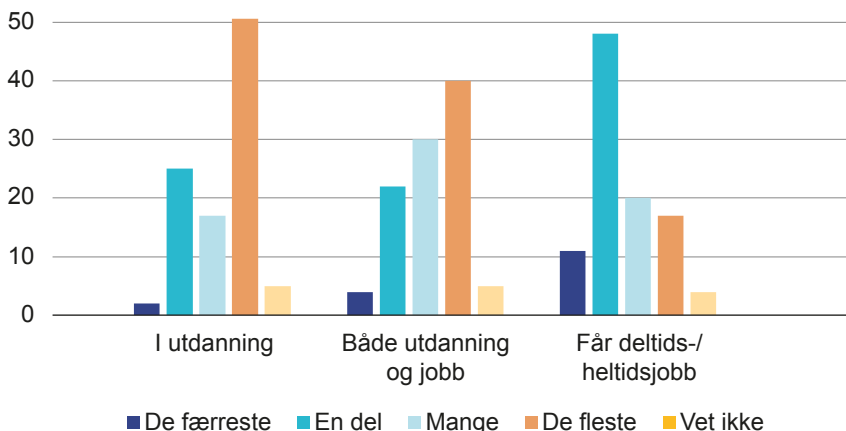
I beskrivelsene til Abdi, Aisha og Basir kommer utdanning opp som en organiserende faktor i hverdagen deres. Skolen er en sosial arena i tillegg til at den symboliserer framtiden, men også utfordringen de har med å realisere forventningene til en solid utdanning og arbeid. Basir er den eneste av de tre som har jobberfaring. Vi skal se nærmere på hvordan kommunene har erfaringer med utdanning og arbeid i overgangsfasen.

Utdanning og arbeid

I kommuneundersøkelsen har vi spurt om hvor mange som er i utdanning i overgangen til voksenalivet. Figur 7.3 viser at halvparten av kommunene sier at

de fleste er i utdanning, mens svært få svarer at dette gjelder de færreste. Det er også en fjerdedel av kommunene som sier det bare er en del som er i utdanning.

Figur 7.3 Kvalifisering og arbeidsliv ved overgangen til voksenliv. Flere svarmuligheter. I prosent



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Verken Aisha eller Basir hadde avsluttet grunnskoleeksamen da de flyttet for seg selv. De har da et langt utdanningsforløp foran seg. Det er også en del som dropper ut av utdanningen.

Mange kombinerer utdanning med deltidsjobb, slik at de får en romsligere økonomi i denne perioden når de ellers må leve på flyktningstipend og etter hvert støtte fra Lånekassen.

Arbeid

Vi ser av figur 7.3 at fire av ti kommuner sier at de fleste kombinerer skolegang med jobb, og tre av ti sier at mange av ungdommene i deres kommune har jobb ved siden av utdanning. Bare fire prosent sier at dette gjelder de færreste.

Det kan være lokale variasjoner i hvor enkelt det er for ungdom å få en jobb. Vi har spurt om ungdommene får deltids-/heltidsjobb, og her er det færre kommuner som mener at dette gjelder enten mange eller de fleste. Av figur 7.3 kan vi se at til sammen svarer vel en tredjedel av kommunene at mange eller de fleste får jobb, mens nærmere halvparten sier at dette gjelder en del av ungdommene.

Forskjellen mellom andelen som både er i jobb og utdanning (der 40 prosent sier at dette er de fleste), og andelen som får jobb (der nærmere halvparten sier at dette gjelder bare en del), kan forklares med at mange kommuner tilbyr praksisplasser og sommerjobber til denne gruppen. Selv om ikke alle får ordinær jobb, er det en stor andel som likevel får erfaringer fra arbeidslivet.

Kommunens satsinger på praksisplasser og sommerjobber i kommunens regi begrunnes ut fra at dette gir dem både viktig erfaring og kunnskap om lokalsamfunnet og et sosialt nettverk som kan virke integrerende. «Det er viktig å komme i arbeid, ikkje for pengane si skuld, men på grunn av språket og å kunne lære praktisk om det norske samfunnet» (verge). De får mulighet for å prøve ut serviceyrker, vaktmestertjenester, helsearbeid eller barne- og ungdomsarbeid som kan gi bakgrunn for bedre fundert yrkesvalg.

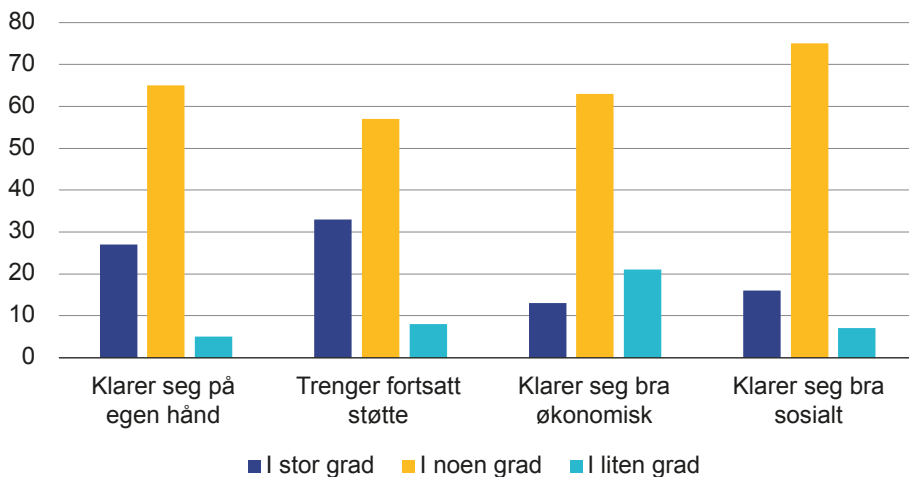
At enslige mindreårige flyktninger satsar på utdanning og kombinerer dette med deltidsjobb, understøttes av andre studier. SSB har også undersøkt hvordan denne gruppen klarer seg i arbeidsmarkedet på sikt (Kirkeberg og Lunde 2019). I en studie av alle flyktninger i alderen 18–29 år som har kommet til Norge som enslige mindreårige, finner de at tre av fire var i arbeid eller utdanning i 2017. Selv om dette er noe lavere enn tallet for ungdomsbefolkningen som helhet, viser det at de fleste klarer seg bra målt ut fra deltakelse i utdanning og arbeid. Blant dem som er registrert som lønnstakere, er det 63 prosent som arbeider fulltid (30 timer eller mer i uka). Andelen er noe høyere for menn enn for kvinner. De finner også at andelen med fulltid øker med økende botid. Etter hvert som alderen øker, kan vi regne med at flere går over i fulltidsstillinger. Undersøkelsen finner imidlertid også trekk som viser at mange kan slite med å få en fast og godt lønnet stilling. Studien finner at inntektsnivået til denne gruppen er lavere enn i andre grupper. For året 2016 var inntektsnivået blant aleneboende flyktninger mellom 18–29 år 85 prosent av inntekten til jevnaldrende aleneboende i befolkningen. Ut fra denne studien kan det se ut som at personer innen denne gruppen kan streve med å komme inn i arbeidsforhold som gir dem sikker inntekt og arbeidstilknytning. Andre undersøkelser har vist at denne gruppen ungdom sliter mer enn annen ungdom på flere områder, som psykisk helse, og særlig når det gjelder sosialt nettverk og ensomhet (Oppedal mfl. 2009).

Fortsatt behov for oppfølging

Vi har spurt kommunene om deres vurdering av hvordan ungdommene klarer overgangen til voksenalivet. Figur 7.4 viser at vel en fjerdedel av kommunene mener at ungdommene i stor grad klarer seg på egen hånd. To tredjedeler mener

at de klarer seg i noen grad, mens en liten andel mener at de bare i liten grad klarer seg på egen hånd. De trenger derfor oppfølging i denne overgangsfasen. En tredjedel sier at de i stor grad trenger oppfølging, mens godt over halvparten mener de trenger dette i noen grad. Det er færre som mener at de i liten grad trenger støtte, enn at de klarer seg godt på egen hånd. Det å klare seg godt på egen hånd betyr dermed ikke samtidig at de ikke trenger oppfølging og støtte.

Figur 7.4 Kommunenes vurdering av overgangen til voksenlivet. Flere svarmuligheter. I prosent



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Det er flere kommuner som vurderer at ungdommene klarer seg bra sosialt, enn at de klarer seg bra økonomisk, selv om vurderingen også her er at de klarer seg bra i noen grad. De som svarer at de klarer seg bra økonomisk og sosialt, utgjør respektive 12 og 15 prosent. Én av fem mener at de i liten grad klarer seg bra økonomisk.

Meldingen fra kommunene er derfor klar: Det er en relativt liten andel som i stor grad klarer seg bra i overgangsfasen, og ungdommene trenger fortsatt støtte i denne tiden. Når kommunene vurderer hva som er de viktigste innsatsområdene for å bedre tjenestetilbudet til denne gruppen, svarer 38 prosent at det er å gi bedre ettervern, og 25 prosent svarer at mer innsats må til i overgangen til voksenliv (se kapittel 10).

Vi har også spurt om de mener at oppfølging av spesielle behov blir ivaretatt. Her svarer halvparten at dette gjøres i noen grad, mens vel en fjerdedel sier at de i stor grad får slik oppfølging.

Overgang som familiegjenforening

En spesiell form for avrunding av den kommunale støtten er når barnet eller ungdommen søker om familiegjenforening og får innvilget dette. Det er bare flyktninger som har fått innvilget beskyttelse (asyl), som har denne muligheten (se fotnote 9 i kapittel 3). Tall fra UDI viser at det er langt flere enslige mindreårige flyktninger som får familiegjenforening nå enn før 2015. Dette gjelder både andel som får innvilget gjenforening, og antallet familiegjenforeninger. Det har vært særlig mindreårige fra Syria som har fått innvilget familiegjenforening.

Tabell 7.2 Familiegjenforeningsvedtak etter utlendingsloven § 43 for enslige mindreårige flyktninger, i perioden januar 2014–mai 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019, jan–mai	Totalsum
Innvilgelse	93	248	409	865	272	99	1986
Foreldre	36	73	183	400	113	36	841
Søsken	57	175	226	465	159	63	1145
Avslag	95	73	123	115	57	28	491
Foreldre	27	38	54	42	23	14	198
Søsken	68	35	69	73	34	14	293
Totalsum	188	321	532	980	329	127	2477

Kilde: UDI-statistikk

De må søke om familiegjenforening kort tid etter vedtak om opphold og får hjelp fra vergen til dette. Det er en tidkrevende prosess, slik en verge beskriver den:

Jeg hjalp ungdommen med det som var mulig å gjøre fra Norge. Hadde mye kontakt per telefon og e-post med UNHCR,²² den norske ambassaden og andre for å legge forholdene til rette, blant annet at de ble registrert som flyktninger av UNHCR. Jeg hadde kontaktnett med pålitelige personer i oppholdslandet som kunne hjelpe til med den delen av prosessen som mor måtte være delaktig i. Jeg bestilte også flybilletter og la ut for dem da de fikk oppholdstillatelse i Norge. De hadde aldri klart dette uten min bistand. Denne saken tok mange ukesverk – antakelig 1–2 månedsverk. En omfattende prosess!

En forutsetning for at den mindreårige skal få familiegjenforening, er at han eller hun flytter sammen med familien ved ankomst. Da skrives vedkommende ut av statusen som enslig mindreårig flyktning og blir fra da av et barn eller en ungdom i en bosatt familie. Personen er dermed ute av kommunens bosettingsprogram

22 De kontaktet det nord-europeiske kontoret i Sverige for FNs flyktningorgan, UNHCR.

og er ikke lenger deres ansvar. «Men disse barna og ungdommene trenger hjelp for å greie å ta det ansvaret de får med å integrere familien» (enhetsleder).

Å søke om familiegjenforening har vært viktig for dem, men de opplever at det følger store utfordringer med gjenforeningen. Det kan ha gått mange år siden de sist så familien, og både ungdommen og familien har vært gjennom store utfordringer på flukt. Hendelsene fra tiden de har vært fra hverandre, har formet både ungdommen og foreldre/søsken, og dette endrer betingelser for relasjonene de nå skal videreutvikle. Fra intervjuene med de mindreårige selv som har fått familiegjenforening, ser vi at ansvaret for familien raskt kan få en stor plass i livet deres.

De kan få ansvar som kontaktperson for yngre søsken overfor barnehage og skole. De får ofte et økonomisk ansvar, de ønsker å bidra til en god økonomisk situasjon for familien og kan ta på seg deltidsjobb, og noen slutter på skolen for å begynne å arbeide fast. Ansatte i eksempelkommunene vi intervjuet, var klar over disse utfordringene: «De er opptatt av jobb og bruker svært mye tid på å hjelpe foreldrene.» De prøver å hjelpe ved å fortsette å gi ulike tjenester.

De tre eksempelkommunene som har mindreårige med familiegjenforening, har laget ordninger hvor de til en viss grad følges opp. Ulike ordninger omfatter mulighet for å komme på besøk i bofellesskapet hvor de tidligere har vært, og hvor ansatte er tilgjengelige for dem. Videre følger oppfølgingstemaet for ettervern også opp de unge som har fått familiegjenforening. En utfordring er at det ikke lenger følger midler med for å følge dem opp. Kommunerepresentantene mener derfor at situasjonen til disse ungdommene må reises som et tema som må bli drøftet på et overordnet nivå for å finne bedre systemer for bistand. Som en enhetsleder uttrykte det: «Kommunens bosettingsenhet og team sitter med kompetanse som ikke alltid finnes i det ordinære barnevernet eller Nav. Det er derfor viktig med samarbeid, også om kompetansebygging.» Økonomi for oppfølging inngår også i det som trengs å bli avklart.

Snublesteiner på vei mot voksenlivet

Vi vil avslutningsvis trekke fram noen temaer som kommer opp i intervjuer med ungdommer i 20-årene om hvordan det har gått med den komprimerte overgangen til å greie seg selv og være borger av et nytt samfunn. Dette er beskrivelser som er gjort i etterkant, og som inneholder eksempler på hvordan valg, relasjoner og hendelser gir handlingsrom, men også utfordringer.

I eksempelkommunene blir det gitt mange eksempler på at ungdom greier seg bra etter at oppfølgingen blir avsluttet, men de har ingen systematisk oversikt over hvordan det har gått med dem. I mindre kommuner kan en viktig grunn til at de ikke vet hvordan det går, være at mange ungdommer flytter ut av kommunen. De flytter til en større by for å ta videre utdanning eller komme nærmere familie og venner. De antar at det er større sjanser å få seg arbeid og en god framtid i sentrale strøk. Da vi spurte kommunene om erfaringene de har med utflytting i overgangen til voksenalv, svarte imidlertid bare seks prosent at ungdommene i stor grad flyttet ut av kommunen, mens nærmere to av fem svarte at dette skjedde i noen grad.

Vi har intervjuet en som var på vei til å flytte ut av en mindre kommune. Han hadde bodd i kommunen i seks år og var ferdig med kommunens oppfølging for to år siden. Siden det hadde han levd på flyktningstipend. Han er nå 22 år, og tiden etter oppfølgingen har gått bra – han greier seg selv. Men han har ingen gode venner på stedet og er mest alene om ettermiddagene og kveldene, og bruker mye tid på skolearbeid. I dag går han andre året på studiespesialisering og har klare ambisjoner når det gjelder utdanning. Han vil gå videre på universitet og ta en profesjonsutdanning. Han vil derfor flytte til en by i en annen del av landet der han har slektninger, og ta siste året der. Han har kommet inn på en skole og skal bo hos slektningene i starten.

Selv om SSB-undersøkelsen gir et relativt positivt bilde for denne gruppen når det gjelder å komme i arbeid, er det også en relativt stor andel som står utenfor utdanning og arbeid. Ikke alle gjør ferdig utdanningen, og noen avslutter videregående skole uten vitnemål. Disse kan komme inn i arbeidslivet som ufaglærte og få en varig tilknytning gjennom dette. En del strever likevel med å få fast arbeid. Et eksempel er en mann på 25 år som kom til Norge i 2008. Han bodde først på et omsorgssenter og senere i bofellesskap i en kommune som ga ham tett oppfølging. Han har gått ordinær grunnskole og gjennomført videregående skole på faglinje, men har ikke tatt fagbrev. Han har søkt på mange jobber etter at han sluttet skolen, og har arbeidet en rekke steder som midlertidig ansatt, i barnehage, i butikk og på lager. En saksbehandler i Nav i kommunen har fulgt ham opp over tid. Da han igjen ble arbeidsløs, bestemte han seg for å flytte til en mindre kommune der søsteren bor. Han savnet det å ha en familie i nærheten og tenkte det var lettere å få arbeid der. Erfaringen var at det ble enda vanskeligere å få jobb, og han bestemte seg derfor for å flytte tilbake til den første kommunen. Han vil kontakte saksbehandleren i Nav som har hjulpet ham før, og spørre om råd. Han vet nå hva slags type jobb og yrke han har lyst på, men vet ikke hva slags videreutdanning han må ta for å komme seg dit han vil, og hvordan han skal kunne få råd til å ta denne utdanningen.

Å ha familie i nærheten

Ungdommen ovenfor flyttet til en ny kommune for å komme nærmere søsteren, som hadde blitt bosatt der og etter hvert etablert seg med mann og barn. Tiden de bodde i nærheten av hverandre, var viktig for å få en tettere relasjon etter mange års atskillelse. Hun var travel med sitt eget liv, og han fant etter hvert ut at det var viktigere for ham å kunne få fast arbeid enn å bo i nærheten av henne. Betydningen av å ha et familiemedlem i nærheten kom også fram i en annen beskrivelse. En ung kvinne forteller hvor viktig det var å ha søsteren i samme kommune da hun ble bosatt. Søsterens nettverk ble viktig også for henne – hun ble raskt introdusert for unge voksne flyktninger. Mange av dem var godt i gang med høyere utdanning eller i arbeid, og dette ga henne kontaktnett, kunnskap og trygghet da hun selv skulle greie seg på egen hånd.

Kjærester og familieetablering

Kjæreste kan innebære en normalisering og integrering for de unge flyktningene gjennom at de etablerer parforhold og familier, slik de to eksemplene med søstrenes situasjon ovenfor antyder. Noen av ungdommene forteller at de har en kjæreste som bor et annet sted, som de har fått kontakt med over internett, og som betyr mye for motivasjon til å komme seg videre. Det er også eksempler på at en ungdom kan flytte til kjærestens bosted og gjøre ferdig utdanningen der. Det å etablere et forhold kan dermed føre til at de bryter med kommunens oppfølging. Dette kan i noen tilfeller føre til at de igjen står på bar bakke om forholdet ikke varer, slik én forteller om. En gutt som kom til Norge i 2009, ble bosatt i et familiehjem da han var 17 år. Han bodde sammen med «fosterfar» og to andre ungdommer med annen landbakgrunn og var lite involvert i relasjonene i huset. Han hadde en onkelfamilie i samme by og fikk et miljø med samme landbakgrunn gjennom familien. Etter flere kjæresteforhold fikk han en kjæreste som hørte til i familiens nettverk. Han gikk da fortsatt på grunnskoleopplæring. Han hadde lite skolegang fra før han kom til Norge, og det var ennå lang vei for ham for å ta den fagutdanningen han hadde tenkt på. Han flyttet sammen med kjæresten da han var 19 år, og jobbet i butikken til kjærestens familie. Motivasjonen for å fortsette skolegangen var lav; han hadde mye fravær og sluttet midt i året. Etter et par år tok forholdet slutt. Han flyttet til onkelen, fikk seg ny jobb, tok førerkort og kjøpte seg bil. Etter hvert tok han opp igjen skolen; han følger ettermiddagsundervisning sammen med voksne flyktninger for å avslutte grunnskolen i fagene han mangler. Fortsatt er planen å ta fagutdanning, men han er usikker på hvilke rettigheter han har, og om han vil klare dette.

Feiltrinn får store konsekvenser

Den siste beskrivelsen gjelder en mann som kom til Norge som 15-åring i 2008. Etter to år i et asylmottak der han gjennomførte ungdomsskolen, ble han bosatt i en ny kommune, hvor han startet videregående. En uheldig situasjon hvor han forårsaket skade, endret situasjonen hans. «Jeg gjorde noe dumt – jeg begynte å drikke alkohol.» Fordi han ikke kunne gjøre opp for seg, betale skade og bot, ble han fengslet i en kort periode. Han gjør ferdig videregående skole samtidig som han jobber, og flytter deretter til en storby, får seg kjæreste og leilighet. Siden oppholdstillatelsen er uavklart, får han bare strøjobber. «Jeg må tjene minst 8000 hver måned, så jeg kan betale husleie. Mat ordner jeg meg alltid, men husleien må jeg betale.»

Siden han hadde opphold på humanitært grunnlag og ikke hadde fått innvilget permanent opphold før han ble fengslet, har han avslag og en utvisning hengende over seg. Han har inne en ankesak, og denne har gått mellom instansene i utlendingsforvaltningen i lang tid. Han har ingen familie i hjemlandet, tilhører en forfulgt minoritetsgruppe og har ingen andre kontakter og ikke noe fotfeste utenfor Norge. Han får ikke fast jobb og heller ikke mulighet til å gifte seg så lenge han ikke har opphold. Likevel er han optimist: «Det ordner seg nok.» Men han lever hele tiden med trusselen om å bli hentet av Politiets utlendingsenhet (PU).

Som flere andre ungdommer som vi har intervjuet, anbefaler han andre unge flyktninger å holde seg til reglene. Han belyser det forholdet at en enkeltstående hendelse kan få langt større konsekvenser for denne gruppen av ungdom, fordi de har både færre støttespillere, dårlig språkkompetanse på kompliserte felt og dårlig økonomi, og fordi lovgivningen skaper sårbarhet også lenge etter at de har blitt bosatt. Disse forholdene skaper utrygghet over tid, slik at medborgerskapet kan oppleves mer betinget enn for andre grupper av ungdommer.

Oppsummerende – overganger til økt selvstendighet

Ungdommene håndterer overgangen til voksenlivet ulikt. Det generelle inntrykket er at ungdommene selv ser behovet for støtte når de skal etablere seg på egen hånd. Dette er også oppfatningen til dem som følger dem opp: «De trenger et godt ettervern, slik at de vet at det alltid er noen voksne som kan hjelpe og støtte dem.» Under halvparten av kommunene har organisert oppfølgingen som ettervern, og praktiseringen av kommunal oppfølging er ulik: Mange avvikler botiltak med tett oppfølging når de er 18 år, og oppfølging når de er 20 år, mens andre har mer fleksible tilpasninger og kan strekke støtten ut i tid.

Botiltakene bidrar til å forberede ungdommene på å klare hverdagens praktiske forhold, styre personlig økonomi, gjøre gode utdanningsvalg og komme seg inn på arbeidsmarkedet gjennom blant annet deltidsjobber. Slik vi ser intervjuene med ungdom under ett, er det avgjørende for at de greier seg alene, at de har erfaring fra å bo sammen med personer som følger dem opp. De som blir bosatt direkte på hybel, har ikke tilegnet seg tilsvarende samfunns- og systemkunnskap og mestringskompetanse som dem som har bodd i et bofellesskap eller tilsvarende.

Selve overgangen til å bo alene beskriver mange som stor; de sover dårlig og opplever ensomhet. I kartleggingsundersøkelsene kommer det fram samstemte refleksjoner fra bosettere og verger: Selvstendigjøring må skje gradvis. «Ikke at de ‘kastes ut’ av et trygt botilbud. De må vite at de har et sikkerhetsnett» (verge). De må få god veiledning og støtte, både i hverdagen og i de store spørsmålene i livet. Det blir også pekt på betydningen av å være i gang med utdanning som gir realistiske yrkesmuligheter: «Ha et mål som de ser at de kan klare. Gi livsmot!»

Vi har vist til at nære vennskap og stabile voksenrelasjoner, opparbeidet hverdagsmestring, økonomiferdigheter, sosialt nettverk og tro på at utdanningen vil lykkes, er viktige suksessfaktorer. Vi finner igjen kjente risikofaktorer fra andre studier, som mange brudd i relasjoner og utdanningsforløp, løs tilknytning til utdanning og arbeidsliv. Manglende sosiale nettverk betyr ikke bare ensomhet, men begrenset bekjentskapskrets vil også gi begrenset kontaktflate i arbeidsliv og samfunnsliv. Vi finner dessuten særlige risikofaktorer for denne gruppen, som manglende økonomisk buffer eller støttespillere sammenlignet med andre ungdommer, som gjør terskelen for å ta sertifikat eller kjøpe leilighet på sikt høy. Et annet forhold er muligheten for å miste oppholdstillatelse.

Flere informantgrupper peker på at innsats for å bygge opp ungdommenes sosiale nettverk har vært forsømt. Mer systematisk bruk av frivillige organisasjoners innsats og betydning for nettverksbyggingen er allerede på dagsordenen i noen kommuner. Ungdommene selv trekker fram positive erfaringer fra kontakten de har med besøksfamilier. Vertsfamilier har også de fleste positive erfaringer fra. Kontakt med verger som har fulgt dem opp tett over tid, er også en type forankring til det nye samfunnet som ungdommer som har opplevd dette, verdsetter. Verger trekker fram behovet for å utvide perioden ungdommene har verge, til de er 20 år. Mange ungdommer står da fortsatt i kompliserte prosesser for fornyelse av oppholdstillatelse eller statsborgerskap.

Kapittel 8 Skoletilbudet

Skole og opplæring er av avgjørende betydning både for en god hverdag og den sosiale integreringen her og nå og for at unge flyktninger skal komme seg videre i utdanning og jobb. Tidligere studier har vist at enslige mindreårige flyktninger har en noe høyere risiko for å falle utenfor utdanning og arbeid enn andre jevnaldrende, og at risikoen kan øke etter de første fire årene ved at ikke alle som avslutter utdanningen sin, går over i jobb (Kirkeberg og Lunde 2019). Dette kan indikere at en del strever med å finne seg arbeid når en intensiv integreringsinnsats i startfasen går over i mer ordinære tiltak etter hvert. Dermed er det også økt risiko for at enslige mindreårige flyktninger kan havne i en situasjon med vedvarende lav inntekt (Kirkeberg & Lunde 2019).

I dette kapitlet tar vi sikte på å øke kunnskapen om opplærings situasjonen for enslige mindreårige flyktninger i og over grunnskolepliktig alder. Spørreundersøkelsen blant de bosettingsansvarlige i kommunene viser at de vurderer en styrking av skoletilbudet som et av de viktigste innsatsområdene for denne gruppen (se figur 10.4). I dette kapitlet vil vi særlig legge vekt på utdannings tilbudet i de fire eksempelkommunene. Vi ser på opplærings situasjonen for enslige mindreårige på ulike kompetansenivåer og alderstrinn, og på hvordan kommunen og fylkeskommunen har organisert undervisningstilbudene. Vi har vært opptatt av å fange opp erfaringer med ulike opplegg og modeller, ikke minst når det gjelder ulike varianter av kombinasjonsklasser der grunnskoleopplæring gjennomføres ved videregående skoler. Før vi går inn i de konkrete eksemplene, skal vi ta et overblikk over rammene som gjelder for opplæring av enslige mindreårige flyktninger i kommunene.

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven) regulerer skolegangen. Alle barn i grunnskolealder som sannsynligvis skal oppholde seg minst tre måneder i Norge, har rett og plikt til skolegang her i landet. Grunnskolealder regnes fra seks år og varer til eleven har fullført det tiende skoleåret. Elever som er over opplæringspliktig alder, og som ikke har fullført grunnskolen, har også rett (men ikke plikt) til slik opplæring – da som «voksne» med rett til grunnskoleopplæring. Det er den kommunen eleven bor i, som har ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring. Videregående opplæring er også en rett (kjent som «ungdomsretten»), ikke en plikt, og retten omfatter tre års heltids videregående skolegang for ungdom som har fullført grunnskolen

inntil det året eleven fyller 24 år. Det er fylkeskommunen som skal oppfylle retten til videregående opplæring. Ungdomsretten kan formelt gjelde selv om eleven ikke har tilstrekkelig grunnlag for opplæring på videregående skole, for eksempel hvis hun eller han har gått en del av 10. klasse i Norge. Mange kan dermed ha ungdomsrett uten å ha grunnlaget som reelt kreves for å følge et videregående opplæringsløp. For å møte behovene til elever i denne gruppen ble opplæringsloven endret i 2016 slik at kommuner og fylkeskommuner nå kan samarbeide om å tilby grunnskoleopplæring for voksne til ungdom med ungdomsrett som har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående. Slike klasser har blitt kjent som kombinasjonsklasser (mer om disse nedenfor; se også Rambøll 2016 og 2018 og Utdanningsdirektoratet 2016a og 2016b).

Skoletilbud til barn og unge som har flyktet fra sine opprinnelige hjemland, må tilpasses store forskjeller i elevenes bakgrunn og behov. Unge flyktninger har ulik alder og er født i forskjellige deler av verden – noen i land som har gitt dem god skolegang, andre med mangelfullt skolesystem eller manglende tilgang til skole. Krig, forfølgelse og flukt bidrar til at enslige mindreårige flyktninger ofte kan bære på traumer, samtidig som de kan ha lite eller hyppig avbrutt skolegang før de bosettes i en norsk kommune. Dermed vil noen ha et godt utgangspunkt for å tilegne seg norsk språk, historie og samfunnskunnskap, mens andre vil trenge mer fleksibel tilrettelegging og grunnleggende opplæring i enkelte eller alle fag.

Foreldre eller andre som har omsorgen for barnet eller ungdommen, har plikt til å sørge for at de går på skolen (opplæringsloven 1998). For enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger er det den som har omsorgen i foreldrenes sted, som har ansvaret for dette.

I det ordinære opplæringsløpet ligger det overganger mellom hvert trinn og mer markerte overganger fra barnehage til barnetrinnet i grunnskolen og fra ungdomstrinnet til videregående skole. Hovedprinsippet i grunnskole og videregående skole er at elever plasseres etter alder, ikke etter kunnskapsnivå. Alle elever i grunnskolen skal motta et så likt tilbud som mulig, uansett hvor de bor i landet, og hva slags bakgrunn de har. For elever som flytter fra ett sted til et annet i Norge, er likevel det å begynne på en ny skole en overgang.

For nyankomne minoritetsspråklige elever vil det å begynne i norsk skole utgjøre en betydelig overgang, uavhengig av hvor i løpet dette skjer. I tillegg kommer overganger eller brudd mellom ulike opplæringstilbud i mottak og i bosettingskommunen. Opplæringstilbudene for nyankomne elever varierer fra

kommune til kommune og fra skole til skole. Her er variasjonen større enn den er for elever som alltid har bodd i Norge, fordi det ikke er lovregulert hvordan tilbud til nyankomne elever skal tilpasses. Det finnes heller ikke en klar definisjon av hvilke elever som skal anses som nyankomne. Det finnes ikke mye forskningsbasert kunnskap fra Norge om skoletilbudet etter bosetting, særlig til ungdom i alderen 16–18 år som får grunnskoleopplæring gjennom voksenopplæringen. Studier viser likevel at dårlige norskkunnskaper, manglende faglige forutsetninger og manglende opplevelse av tilhørighet er viktige grunner for at minoritetsspråklige elever avbryter utdanningen tidligere enn majoritetselever (Svendsen mfl. 2018a). Det etterspørres tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å tilby tilrettelagt opplæring og fleksible løp for denne elevgruppen (se for eksempel Pastoor 2016).

Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger skilles ikke ut som egne elevgrupper i regelverk som skolene plikter å følge, og de kommer dermed inn under tilbud til alle nyankomne minoritetsspråklige elever. Det foreligger mye forskningskunnskap om integrering i og gjennom skolen for denne langt mer omfattende elevgruppen (se for eksempel Crul, Schneider og Lelie 2012, OECD 2015, Public Policy and Management Institute 2013, Schleicher og OECD 2006). OECD har for eksempel påvist at rask inkludering av nyankomne barn og ungdom i ordinær undervisning fremmer integrering på lengre sikt og forebygger frafall i utdanningen (OECD 2015). Samme rapport viser at det er viktig å bygge opp en felles kompetanse på ulike nivåer i utdanningssystemet, å legge til rette for en god progresjon i skoleløpet og å bruke kulturelt mangfold og innovative metoder aktivt i undervisningen. Rapporten viser også at en utbredt svakhet ved europeiske skolesystemer er manglende inkludering og utjevning av sosiale forskjeller.

I en ny artikkel diskuterer Koehler og Schneider (2019) hvorvidt eksisterende forskningskunnskap om elever med innvandrerbakgrunn anvendes i oppbyggingen av skoletilbud for nyankomne unge flyktninger i Europa. De påpeker at kunnskapen ikke nødvendigvis er direkte overførbart til dagens unge flyktninger: Skolesystemene er i endring, og skolegangen for elever med fluktbakgrunn kan preges av særskilte lovbestemte, sosiale og individuelle forhold. Studien understreker at alle former for segregert undervisning virker negativt inn på skoleresultatene.

I artikkelen av Koehler og Schneider (2019) gjengis også en sammenlignende studie av europeiske lands tilbud til nyankomne elever med flyktningbakgrunn fra 2016. Denne viser at rask tilgang til skole er en forutsetning for videre integrering, og et hovedfunn her er at selv om alle barn og unge i prinsippet har

rett til skolegang, har selve tilgangen til skolesystemet vært begrenset eller forsinket for barn og unge med fluktbakgrunn i flere europeiske land. Her har barn som søker asyl, ofte hatt rett til, men ikke nødvendigvis plikt til, skolegang slik andre barn har. Asylmottak kan være plassert langt fra relevante skoler, og asylsøkere flyttes ofte fra mottak til mottak, noe som også fører til brudd og hindrer deltakelse. Studien omfattet ikke Norge, men viser hvor viktig det er å rette blikket mot skolegangen til enslige mindreårige flyktninger også før bosettingen i kommunene. Et annet sentralt funn er at en aldersbestemt tolkning av regler for tilgang til grunnskole kan føre til avbrudd i skolegangen og til et svakere grunnlag for videregående og høyere utdanning. Fordi det er store forskjeller i nasjonale skolesystemer, kan det også være vanskelig for elever å orientere seg i det nye landets skolesystem og ta gode utdanningsvalg. God veiledning basert på en systematisk kartlegging av elevens tidligere skolegang og faktiske kunnskapsnivå er derfor svært viktig. Det er også viktig å legge til rette for gode overganger fra og mellom skolene i mottaksfasen og for skolen i bosettingskommunen.

Alle elever skal ha et tilbud som er tilpasset deres forutsetninger og behov (opplæringsloven § 1-3, 1998). Dette har relevans for rettigheter til innføringstilbud, særskilt språkopplæring og andre tilpassede tilbud (se Utdanningsdirektoratet 2016b for en beskrivelse av slike tilbud). For unge flyktninger kan det ikke minst også innebære at man skal sette inn ekstra ressurser med tanke på traumatisering, tap av familie, andre psykososiale forhold og perioder uten skolegang (Koehler og Schneider, 2019:10). Mangel på økonomiske ressurser og mangel på kompetanse er de to viktigste årsakene til at slik støtte ofte mangler, og selv der det finnes penger og personell, mangler ofte spesifikk kompetanse på unge flyktnings situasjon (loc. cit.).

Segregering av unge flyktninger i skolen skyldes til dels generelle ulikhets- skapende faktorer som bosettingsmønstre og skolevalg, men også mer spesifikke strukturelle faktorer hindrer integreringen. Eksempler på dette har vi når elever under 18 år går på egne mottaksskoler eller i egne mottaksklasser, eller når de som er 16 år eller eldre, får et tilbud på voksenopplæringen. Her kan lærerne ha god forståelse for flyktnings situasjon, og en del har tilegnet seg undervisningskompetanse i norsk for nybegynnere, men elevene møter i liten grad andre elever på sin egen alder.

For de norske skolene er en elev en elev – noe vi raskt fikk beskjed om da vi ba skolene i våre eksempelkommuner om hjelp til å finne fram til unge enslige flyktninger som vi kunne intervju. Det er altså ikke oppholdsstatus som bestemmer hvilket undervisningstilbud elevene får. Samtidig er dette en sannhet

med modifikasjoner: I praksis må undervisningen organiseres etter en sortering av elevene, basert på deres kunnskapsgrunnlag og behov, og på eksisterende strukturer som fanger opp nye innbyggere med manglende grunnskoleutdanning. Opplæringen har tradisjonelt vært gitt gjennom voksenopplæringen inntil elevene kan starte på videregående skole. I økende grad har kommunene lokalisert denne opplæringen til videregående skoler, slik at de enslige mindreårige kan omgå andre ungdommer (Svendsen og Berg 2017) og ikke segregeres fra andre unge i voksenopplæringens lokaler. Kombinasjonsklasser har blitt del av skoletilbudet til aldersgruppen 16–24 år i flere kommuner som har lang erfaring med bosetting av enslige mindreårige og andre nyankomne elever (Rambøll 2016 og 2018). Her blir som nevnt grunnutdanningen lagt til videregående skoler for å styrke minoritetselever med kort botid. Utdanningsdirektoratet beskriver kombinasjonsklassetilbudet slik:

Tilbudet består av målrettet norskopplæring samtidig som elevene kombinerer grunnskoleopplæring i de fem obligatoriske fagene med å kunne ta fag på videregående nivå enten som ordinær elev, eller ved hospitering. Enkelte av elevene kan ta grunnskoleeksamen eller forbedre sine grunnskolevitnemål etter Oppl. § 4A-1, annet ledd. Ordningen er frivillig, og elevene kan gå i opptil to år i Kombinasjonsklassen. Elevene bruker ikke av sin rett til videregående opplæring når de går i Kombinasjonsklassen. Elevene får tilpasset opplæring i alle fag. Fagene er nivå delt og timeplanlagt parallelt, slik at en elev kan være på det laveste nivået i engelsk, men det høyeste i matematikk. Norsk nivået avgjør hvilken gruppe man tilhører i samfunnsfag og naturfag. (Utdanningsdirektoratet 2016a)

Før vi kommer nærmere inn på dette tilbudet, skal vi rette blikket mot opplæringen før bosetting og hvordan dette kan virke inn på situasjonen etter bosetting.

Opplæring før og i overgangen til bosettingskommune

Unge enslige flyktninger opplever som nevnt flere og mer markerte overganger i sitt opplæringsløp enn andre elever i Norge. En del av disse overgangene kan bedre beskrives som brudd. I alt kan opplæringsløpet omfatte skolegang på opprinnelig hjemsted, på andre steder i hjemlandet i en første fluktfase, i andre land underveis, på ulike steder under mottaksperioden i Norge og mellom ulike tilbud i bosettingskommunen. I praksis vil de enkelte elevene ha svært ulike erfaringer. Mens noen har opplevd tre eller fire slike brudd i hele opplæringsløpet, møtte vi også ungdommer som – på grunn av den raske opp- og nedbyggingen av asylmottak vi har omtalt i kapittel 3 – beskrev opptil sju slike brudd

bare i Norge før ankomst i bosettingskommunen. Flere hadde vært uten skolegang i mange år før ankomst til Norge, noe som er mindre overraskende enn beskrivelser av lange perioder uten opplæring etter ankomst til Norge. Når brudene slik sett blir langvarige, blir eleven satt unødig tilbake og må regne med å ta opp igjen flere fagområder, noe som igjen går ut over den videre progresjonen.

For de unge selv begynner altså ikke opplæringen når de blir bosatt i en norsk kommune. Mottakstiden, spesielt med de høyere ankomsttallene i 2015, har vært preget av oppbrudd og flyttinger mellom mottak som opprettes og legges ned. Mahdi, som vi møtte i en av kombinasjonsklassene i en mindre by, fortalte:

Jeg kom hit fra mottak i (mottakssted 6). Der var jeg i 3–4 måneder. Før det var jeg i (mottakssted 5), før det i (mottakssted 4), (mottakssted 3), (mottakssted 2), og først var jeg et sted jeg ikke husker hvor det var, eller hva det het der (mottakssted 1). I (mottakssted 3) var jeg et helt år, og der gikk jeg på skole, sammen med de andre ungdommene der, det var norskkurs på heltid. Det var bra der. Men det ble nedlagt, så jeg måtte flytte da.

For Mahdi ville det åpenbart ha vært en styrke om han kunne ha brukt mottakstiden til å gjennomføre en sammenhengende opplæring. For andre var det ikke bare de hyppige bruddene som hadde vanskeliggjort skolegangen i mottakstiden. Uvisshet og bekymringer rundt asyl, opphold og familiegjenforening gjorde det også vanskelig å holde blikket rettet mot utdanning og framtid. Forutsigbarhet og tillit er viktige faktorer for at elever, også elever med flukt-bakgrunn, skal føle seg trygge nok til å løfte blikket, legge planer og følge dem (Eide og Hjern 2013, Van Maele, Forsyth og Van Houtte 2014). I tillegg til slike bekymringer kommer svært ulikt omfang, innhold og kvalitet på de opplæringsoppleggene ungdommene hadde vært innom i løpet av mottakstiden. Til tross for slike hindringer møtte vi også ungdommer som hadde klart å gjøre god bruk av mottakstiden til å lære seg norsk.

Det er stor forskjell på hvor mye undervisning, og hva slags skoletilbud ungdommene har hatt mens de bodde på mottak. En kontaktlærer fortalte for eksempel:

Undervisningen på mottak ser vi er veldig varierende, også fra de som kommer fra samme mottak. Noen kan mye, og noen nesten ingen ting. Noen steder ser det ut som skole var frivillig, de sier de valgte å ikke gå på kurset. [...] Flere har vært i et mottak i en kommune der de ble plassert i en 10. klasse, og der de ikke lærte noe. Bare satt der. Flere har fått vitnemål, selv om de bare gikk to måneder i 10. klasse. Da har de rett til å komme inn på videregående, og det er et problem.

Dette siste var det flere som pekte på – nemlig at en del elever kun har deltatt de siste månedene av skoleåret i 10. klasse, slik at de har fått vitnemål uten å ha det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å følge undervisningen i videregående skole.

Noen sier de bare har hatt fire timer, eller de har ikke møtt opp på undervisningen, mens andre har lært mye. Én for eksempel, er knallgod, og har hatt rask progresjon og er i kombinasjonsklasse nå. Han har studert alene på asylmottak og gått mange timer på skolen. Men jevnt over kan de lite. Vi ser også at det kan være kvaliteten på skoletilbudet i mottaket som er viktig. (Rektor, mindre by 1)

Kartlegginger av elevenes kunnskaper i norsk og andre fag skal gjøres når en skole mottar nyankomne elever, og det finnes materiale som viser progresjonen til hver enkelt elev (Utdanningsdirektoratet 2016b). I vårt materiale fant vi ikke tegn til at slike kartlegginger var gjort i mottaksperioden, eller at slike ble brukt for å vurdere elevens progresjon før ankomst til bosettingskommunen. Dette kan ha sammenheng med mangelen på stabilitet og kontinuitet i opplærings-tilbud til mange av disse elevene i mottaksperioden.

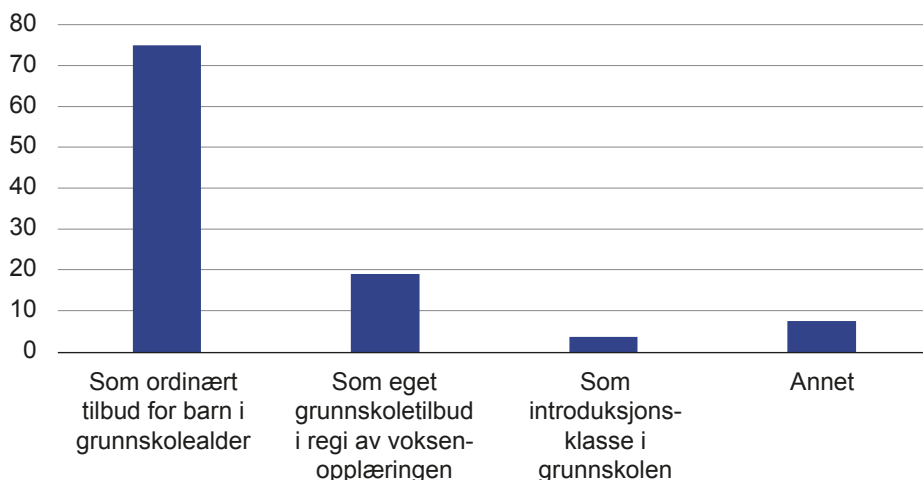
Mindre by 2 hadde etablert rutiner for tett tverretattlig samarbeid om ungdommene i bosettingsfasen for å hindre at «ting glipper». Disse rutinene gjaldt elever 16–24 år, som altså tilhørte aldersgruppen som normalt går i videregående skole. Ifølge ledelsen for kombinasjonsklassene i mindre by 2 kom det varsel til Nav om at det skulle komme en enslig mindreårig. Nav varslet så leder for arbeidet med enslige mindreårige flyktninger i kommunen, som da startet den første kontakten med omsorgsinstitusjonen hvor denne ungdommen bodde fram til kommunebosettingen. Så snart bosettingen er vedtatt, mottar også voksenopplæringen varsel, og det avtales en samtale mellom den nye eleven og rådgiver to til tre dager etter avtalt ankomstdato i kommunen. Signalet som både omsorgsinstitusjonen og personalet i den kommunale boligen ga til ungdommen, var dermed klart: «Med en gang du har fått pakka ut og satt deg her, så skal du på skole.» Første kontakt med skolen var så samtalen med rådgiver, der det ble gjennomført en kartlegging av den nye elevens norskkompetanse og av tidligere skolegang og hva eleven eventuelt hadde av dokumentasjon på tidligere skolegang. Deretter var det klart for skolestart i kombinasjonsklassen. Her ser vi altså at kommunen hadde etablert rutiner for overgangen fra mottak til bosetting, noe som kan motvirke negative effekter ved manglende tilbud i mottaksperioden.

Utforming av skoletilbud i kommunene

Elever under 16 år – nærskole eller sentralisert mottakstilbud?

Dersom den enslige flyktningen som bosette, er under 16 år, er han eller hun i grunnskolepliktig alder og har rett til å gå på sin nærskole. Likevel kan eleven – frivillig – ta imot tilbud om særskilt opplæring i en tidsbegrenset periode på en annen skole, før overgang til nærskolen så snart hun kan følge undervisningen der (Utdanningsdirektoratet 2016b). Kartleggingsundersøkelsen vår viser at enslige mindreårige under 16 år i hovedsak mottar et ordinært opplæringstilbud, mens en del også mottar et eget grunnskoletilbud i regi av voksenopplæringen eller i en egen introduksjonsklasse i grunnskolen.

Figur 8.1 Skoletilbud for mindreårige under 16 år. Flere svarmuligheter. I prosent



Kilde: Kommuneundersøkelsen

De fire eksempelkommunene organiserte opplegget for denne aldersgruppen ganske likt, men med noen variasjoner og i litt ulik skala. Bosatte enslige flyktninger under 16 år deltok i innføringsklasse eller ordinær klasse – enten på lokalskolen, som i storbyen vi undersøkte, eller ved én eller noen få av grunnskolene i kommunen, som i de mindre byene. I mindre by 1 gjorde de unntak fra dette for elever som ble bosatt i siste halvår i 10. klasse. Disse elevene tok grunnskoleeksamen, men uten karakterer. De ble sterkt anbefalt å gå videre til voksenopplæringen og ikke til videregående skole, som de formelt hadde rett til, men ville hatt vanskeligheter med å gjennomføre.

I mindre by 2 var det organisert mottaksklasser for elever under 16 år. Kommunen hadde organisert tilbudet i en egen skole som lå sentralt til. Tilbudet ved denne skolen rettet seg mot alle nyankomne minoritetsspråklige elever og hadde som mål å gi elevene særskilt opplæring i en overgangsperiode på ett- to år, avhengig av skolebakgrunn, før overføring til nærskolen. Elevene fikk her tospråklig fagopplæring i tillegg til grunnleggende opplæring i norsk.

Mindre by 3 hadde hatt mottaksklasser ved flere ungdomsskoler særlig i forbindelse med høye bosettingstall i 2016, men så nå at de kunne bli nødt til å redusere dette tilbudet slik at unge under 16 år ville måtte gå på skolen et stykke unna boligen, så lenge de går i mottaksklasse. Da vi besøkte kommunen, var tilbudet fortsatt fordelt på flere grunnskoler, slik koordinator i etaten beskrev:

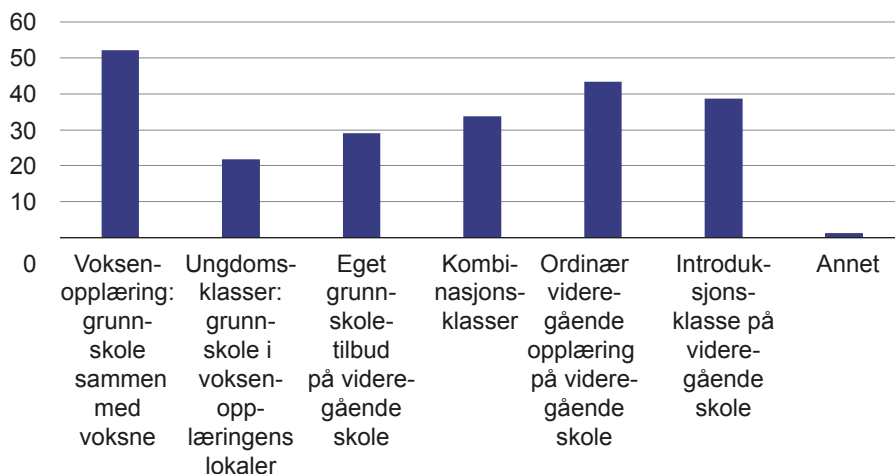
Vi har sentraliserte innføringstilbud på fire skoler – to ungdomsskoler og to barneskoler. Mottaksklasser, kaller noen det. [...] Barnets beste er å se på hva som er et aldersadekvat tilbud, å gå der andre barn går, å få det andre barn får. [...] Det har vist seg at mange av de som tilsynelatende var uten grunnskolebakgrunn, de har gjort det ganske bra. Det ser vi særlig der de har gått på nærskolen tidligere enn hva skolen har anbefalt. Så det kan jo tyde på at det gir en raskere språkutvikling. [...]

Her ser vi at kommunens ansvarlige bekrefter at prinsippet om tilbud på nærskolen erfaringsmessig fungerer godt, samtidig som hun peker på et spenningsforhold mellom hva skolen anbefaler, og hva eleven velger å gjøre. For en nyankommet enslig elev under 16 år kan det være enda vanskeligere å foreta et informert valg av skoletilbud enn det er for elever som bosettes med sine foreldre, så her kan man bli ekstra avhengig av gode kartlegginger og vurderinger fra skolens side. I mindre by 3 var det også snakk om at man kanskje ville måtte sentralisere tilbudet mer dersom det kom færre nye minoritetsspråklige elever, noe man anså som en uheldig utvikling ut fra hovedprinsippet om opplæring i nærskolen.

Elever over 16 år – fra voksenopplæring til kombinasjonsklasser

Vår kartlegging indikerer en langt større variasjon mellom kommunenes tilbud til de enslige mindreårige flyktningene som har fylt 16 år ved bosetting, sammenlignet med den yngre aldersgruppen. For elever som er over 16 år ved bosetting, er da også regelverket mer komplisert, og her har det skjedd store endringer de siste årene.

**Figur 8.2 Skoletilbud for mindreårige 16 år og eldre.
Flere svarmuligheter. I prosent**



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet har elever over grunnskolealder som ikke har fullført grunnskolen, rett til å fullføre grunnskolen. Tilbudet til denne gruppen har tidligere vanligvis vært lagt til voksenopplæringen, mens det fra 2016 har vært lagt til rette for at kommune og fylkeskommune samarbeider om et kombinert tilbud, med undervisning i egne kombinasjonsklasser ved en ordinær videregående skole. Som det framgår av figur 8.2, er det fortsatt stor variasjon i hva slags skole- og undervisningstilbud som blir gitt til ungdom over grunnskolealder som ikke har fullført grunnskolen. De kan gå sammen med voksne innvandrere som får dette undervisningstilbudet, eller i egne skoleklasser for ungdom. Hele eller deler av undervisningstilbudet kan bli gitt på et voksenopplæringssenter eller på en videregående skole. Når de har gjennomført grunnskoleeksamen kan de gå over i ordinær opplæring på videregående skole eller få tilbud om en innføringsklasse.

En egen skoleenhet i storbyen vi undersøkte, hadde ansvar for tilstrekkelig norskopplæring som elever tilbys før de kan starte grunnskoleopplæring for voksne. Dette tilbudet benyttes hovedsakelig av voksne på introduksjonsordningen, men også en del enslige mindreårige deltar her i en kort periode for å lære norsk godt nok til å følge undervisningen i grunnskoleopplæringen. Ansvarlige i mindre by 1 mente også at det beste for disse ungdommene var å følge voksenopplæringen med basisundervisning ett år eller så lenge som

nødvendig for å sikre et godt grunnlag for progresjon i grunnskoleopplæringen og gode resultater i videregående skole.

I noen kommuner har ungdom og voksne gått i samme klasse i grunnskoleopplæringen, mens andre har skilt ut egne ungdomsklasser. Hvor mye og hva slags nivåinndeling som organiseres innenfor voksenopplæringen, vil avhenge av flere faktorer, som antall elever og elevenes alder og bakgrunn, og kommunens størrelse og økonomi. Denne organiseringen har krevd et unntak fra opplæringslovens hovedprinsipp om integrering i opplæringen, og flere kommuner har søkt etter andre løsninger. I mindre by 2 hadde de for rundt 15 år siden begynt med å skille ut ungdommer over 16 år på voksenopplæringen i egne klasser, slik at de ikke gikk i klasser med voksne elever. Slik forklarte ledelsen på voksenopplæringen oss hvorfor dette arbeidet kom i gang:

Vi ville ikke at ungdommene skulle ha opplæring sammen med voksne. Og det klarer vi ikke å få understreket nok, at det er ikke tatt nok på alvor i Norge. Og i intervjuer med ungdommer som har gjort det, som har gått på voksenopplæring, som forteller at vi forstår ikke den sosiale kontrollen som foregår da, hvor de rett og slett i klasserommet må la være å si noe, fordi at jeg kan ikke gå inn i den diskusjonen nå, fordi at det sitter en eldre mann der som har førsteretten til å snakke. Så det kan ikke jeg gjøre. Det handler om høflighet og hvem som skal gjøre hva.

De satte etter hvert i gang en dialog med en videregående skole og med fylkeskommunen om å få til en relokalisering av disse ungdomsklassene fra voksenopplæringen over til den videregående skolen. Dette har nå vært etablert i flere år, og både elevene, voksenopplæringen og den videregående skolen er svært fornøyde. Det er denne organiseringen som etter hvert har blitt kjent som «kombinasjonsklasser». Voksenopplæringen i mindre by 2 har en stedlig leder som har den videregående skolen som sin arbeidsplass. Lederen understreket at dette var viktig for å få samarbeidet til å fungere best mulig, og for å kunne følge opp elevene individuelt på en god måte:

Altså, hver og en deltaker trenger veldig mye oppfølging. Veldig. Så det å sitte og fjernstyre hvis jeg da, skulle sitte som rektor og fjernstyrt den avdelingen, det ville vært helt uaktuelt.

Kombinasjonsklassene i mindre by 2 inkluderte både elever som hadde rett til videregående opplæring, og elever som ikke hadde fullført grunnskolen. Ledelsen på voksenopplæringen understreket hvor viktig det var å ha et godt samarbeid med rektor på videregående og med fylkeskommunen, og å få økonomien i samarbeidet, og inntakssystemet, på plass. Integreringen av lærerne fra voksenopplæringen med lærerkollegiet på videregående skole hadde tatt tid å få

til, men hadde vært avgjørende for integreringen av elevene. De mente også at det hadde tatt litt tid å få innarbeidet en felles forståelse med aktuelle elever om at kombinasjonsklasser er det beste alternativet for de fleste, og at dette løpet der en «skynder seg langsomt» i starten, gir den mest effektive progresjonen på litt lengre sikt, fordi kunnskapsgrunnlaget blir bedre.

Mindre by 2 var i denne forbindelse en foregangskommune, hvor skoleetaten og voksenopplæringen sammen med fylkeskommunen (med ansvar for videregående skole) samarbeidet om utviklingen av det som da var en ny modell, hvor ungdommene tok grunnskoleeksamen på videregående skole. Videregående skole stilte med undervisningslokaler, noen av lærerne og en tilpasning av timeplanen slik at elever fra kombinasjonsklassen kunne følge noe undervisning på videregående dersom det var aktuelt. Modellen motvirket segregering ved at ungdom som har innvandret (flyktninger og andre som trenger denne type opplæring), er i samme skolemiljø som annen jevnaldrende ungdom. Lærerne er dels fra grunnskolen, hvor de har lang erfaring med introduksjonsklasser og undervisning av minoritetsspråklige elever, dels faglærere fra videregående skole.

Mange kommuner og fylker er ennå i en tidlig fase av arbeidet med å få kombinasjonsklasser på plass, og det er behov for å arbeide videre med gode leder- og samarbeidsmodeller. I mindre by 3 fortalte ansvarlig i etaten oss:

Vi oppretta kontakt med fylkeskommunen og begynte å planlegge kombinasjonsklasser. Det var også fordi vi så at de som kom på voksenopplæringa og får ungdomsskole der, må gå sammen med voksne. [...] De er jo først og fremst ungdommer, og egentlig ganske målbevisste ungdommer. (Koordinator, skoleetaten)

Da vi var på besøk i mindre by 3 våren 2019, var kombinasjonsklasser etter modell fra mindre by 2 i gang på første året. Også i mindre by 1 er erfaringene med kombinasjonsklasse ferske.

Storbyen vi undersøkte, hadde et eget senter for grunnskoleopplæring for innvandrere og flyktninger fra de var 16 år og eldre. De hadde inndelt grunnskoleundervisningen i tre trinn, der det siste året tilsvarte 10. klasse-pensum i de fem obligatoriske fagene: norsk, matte, engelsk, samfunnsfag og naturfag. På hvert trinn var det flere parallelle klasser, der de tilpasset gruppene etter tilnærmedesvis likt nivå og lik progresjon. Enkelte kunne ut fra tidligere skolegang forsere det treårige løpet. De avsluttet med ordinær grunnskoleeksamen. Etter gjennomført grunnskoleeksamen kunne de søke seg inn på videregående skole. Elevene søkte seg til ulike videregående skoler, og det var ikke spesiell oppfølging av dem på disse skolene.

Storbyen hadde tidligere gjennomført et forsøk med kombinasjonsklasse på en videregående skole. Erfaringene med dette var ikke så gode, og de mente at dette var blant annet fordi de aktuelle lærerne ikke hadde kompetanse i å undervise flyktninger, og fordi de erfarte at de nye elevene ikke fikk innpass på skolen, og dermed ble segregert som en egen elevgruppe også her. Her hadde de altså ikke hatt en stedlig koordinator fra voksenopplæringen ved den videregående skolen, slik mindre by 2 – og til dels 3 – hadde hatt. Storbyen planla et nytt forsøk på kombinasjonsklasse ved en annen videregående skole og vektla forberedelsene for at kombinasjonsklassene skulle bli bedre inkludert i skolens totale virksomhet og elevmiljø.

Mindre by 1 tilbød da vi var der, både grunnskoleopplæring lagt til et voksenopplæringscenter og kombinasjonsklasser på videregående skole. De legger vanligvis opp til et treårig opplæringsforløp på grunnskolenivå, der opplæringen de to første årene er lagt til voksenopplæringen. Det siste året før elevene tar grunnskoleeksamen, går de i en kombinasjonsklasse som er lagt til den videregående skolen. Det gis også tilbud om et ekstra år etter avlagt grunnskoleeksamen, kombinasjonsklasse 2, med et overgangspensum som skal gi en mykere overgang til videregående skole og «tette hullene», slik at man har bedre grunnlag for å gjennomføre videregående skole. Lærerne i kombinasjonsklasse 1 var kommunalt ansatte og hentet fra voksenopplæringscenteret, mens lærerne ved kombinasjonsklasse 2 var ansatt av fylkeskommunen.

De tre innledende årene med grunnskoleopplæring foregår på voksenopplæringscenteret, der undervisningen i utgangspunktet ble gitt sammen med voksne flyktninger og innvandrere. Kommunen hadde imidlertid de siste årene hatt elevgrunnlag nok til å danne en egen ungdomsgruppe innenfor voksenopplæringen. For å gå over i kombinasjonsklassen skulle elevene ha tilsvarende norsknivå B2.

Inndelingen i flere trinn gjorde at grunnskoleopplæringen kunne ta tre og fire år før overgang til videregående skole, og rektor sa til oss:

Elevene har dårlig tid, vi skal gi dem 2-årig grunnskole. Det er ikke rart om de ikke greier det, de kan være analfabeter, og skal greie det de andre elevene bruker ti år på. De har med seg ting de kan, men de har også ting i bagasjen som de også skal bearbeide.

Som vi ser, kan kombinasjonsklasser utformes på ulike måter, og de ulike utformingene innvirker direkte på både progresjon og integrering. På sitt beste er det ingen tvil om at kombinasjonsklasser fungerer godt, både ved å minimere antall overganger for elevene og ved å bidra til at den nødvendige overgangen

til videregående skole går så bra som mulig både faglig og sosialt. Hva sier så ungdommene selv om sine erfaringer med skolen? I neste avsnitt skal vi se nærmere på elevers egne refleksjoner over opplæringstilbudet, slik de har opplevd organisering og undervisning.

Ungdommer om opplæringen

Det er en spenning mellom på den ene siden ungdommenes ønske om rask progresjon og å få gjennomført utdanningsløpet og dermed komme raskt i betalt arbeid og på den andre siden de voksnes, lærernes, bofellesskapenes og karriereveiledernes vurderinger av hva som må være på plass for at den enkelte skal kunne fullføre utdanningsløpet.

I storbyen vi undersøkte, fant vi at stort fravær ga langsom progresjon, samtidig som det var lite tilrettelagt for samhandling på norsk: Det var lite praktisk språktrening, og ungdommene brukte i stor grad eget språk. Dermed gikk språklæringsprosessen sakte. Samtidig var all undervisningen på norsk, altså uten fagopplæring på morsmål, slik at alt faglig innhold skulle formidles og forstås på norsk.

En del av ungdommene vi møtte i de fire eksempelkommunene, opplevde at lærerne ved voksenopplæringen kunne vise stor forståelse og komme dem i møte.

Forrige skoleår gikk jeg på voksenopplæringen. Det som var bedre der, var tre lærere som jeg hadde. Jeg savner dem. Men vi har litt kontakt. Noen ganger ser jeg dem i byen, og vi hilser, og andre ganger drar vi på besøk innom voksenopplæringen for å hilse på.

Den store fordelene med kombinasjonsklasser, slik de så det, var likevel de andre, jevnaldrende elevene:

Kombinasjonsklassen som jeg går i nå er veldig bra. Alle vi som går der, [...] vi støtter hverandre veldig godt. [...] Lærerne skjønner ikke alltid. De skjønner ikke at alle vi som går i kombinasjonsklassen, vi vil jobbe hardt og lære så mye vi kan! Vi vil det.

Våre observasjoner indikerer at fagplaner sto mer sentralt i kombinasjonsklassene enn på voksenopplæringen. Elevenes behov for trygghet og å bli møtt med traumeforståelse kan synes å være bedre ivaretatt i voksenopplæringens regi, mens kombinasjonsklassene kan utgjøre et bedre faglig og sosialt integrerende tilbud. Elever uttrykte videre ønske om mer språkpraksis for å lære

norsk, og enkelte mente at det å få formidlet noe fagstoff også på morsmålet kunne sikret raskere læringsprosesser og bedret progresjonen.

Lærernes kompetanse

Lærernes kompetanse er vesentlig for elevenes resultater. Kompetanse i opplæringen av enslige mindreårige (og andre) flyktninger omfatter i tillegg til ordinær fagkompetanse kompetanse i flerspråklig opplæring og i traume-problematikk. En sentral utfordring for kommunene er å treffe et godt balansepunkt mellom disse typene kompetanse, slik at lærerne møter elevenes behov.

I mindre by 2 hadde felles opplæring i traumbasert omsorg for lærere i kombinasjonsklassen, lærere i videregående skole og ansatte i barnevernet lagt grunnlag for en dialog og en felles forståelse av denne siden ved arbeidet. Ikke minst hadde dette vært viktig i møtet med noen av de såkalte oktoberbarna, som vi også har omtalt i kapittel 3:

Det har krevd ekstra mye. [...] For det er en del av disse oktoberbarna som ikke klarer å gå full dag på skolen. [...] Vi har en som skulle vært på skolen, men som har valgt eller ikke klarer å komme. Men nå håper han og ønsker av hele sitt hjerte å begynne på skolen til høsten igjen.

Skolen opplever at de prøver å legge til rette, men at det hjelper lite når noen elever ikke klarer å møte opp og konsentrere seg. Når en elev forklarer fraværet med «Ja, men det er når jeg er i dårlig form her oppe i hodet», slik eleven i dette tilfellet hadde gjort, må skolen komme eleven i møte. Skolen hadde tilbudt hjemmeundervisning eller bare å ha noen fag på skolen, og hatt en dialog med eleven selv og med barnevernet. Motivasjonen for å fortsette på skolen var sterk. Samtidig som lærerne må tenke nytt og finne gode løsninger tilpasset den enkelte, gir slike situasjoner også innblikk i den enkeltes historie som gjør at de bedre forstår hvordan traumatisering kan virke inn på muligheter og behov for tilpasninger. Som lærerne som ga oss dette eksemplet, sa: «Mange var jo traumatisert fra før de la ut på flukten, har jeg skjønt nå. Slik at det er lange historier, så det er vanskelig å ... Han har ikke noen familie. Han har ingen levende igjen.» Disse lærerne uttrykte at de hadde erfart det som både smertefullt og berikende å skulle gi et godt tilpasset tilbud til traumatiserte elever som trengte ekstra oppfølging, og at dette sammen med den mer teoretiske opplæringen i traumehåndtering hadde gitt dem et blikk og en kompetanse de ellers ikke ville hatt.

I mindre by 3, der kombinasjonsklassene var nye av året, var ledelsen også opptatt av å styrke kompetansen til de fylkesansatte lærerne, som kom fra ordinær undervisning i videregående skole. Deres faglige kompetanse var sterk, men de hadde mindre kunnskap om denne elevgruppens spesielle situasjon og behov:

Her sitter vi og har masse kompetanse fordi at vi har jobba på fagfeltet så lenge, mens de lærerne som jobber i videregående skole, får kasta de ungdommene inn, helt uforberedt på både det som går på nivå ... ikke sant, kombinasjonsløpet er ungdommer som har rett til grunnskoleopplæring ... de trenger ikke å ha gått så veldig mye på skole. Så det å være lærer i videregående og skjønne hvor lavt nivå du egentlig må jobbe på for at ungdommene skal lære noe. Det er det ene. Det andre er også den der forståelsen for det som går på traumatisering, flerkulturell forståelse [...] [problemet er at] først så setter man i gang tiltakene og tilbudene, og så skal man begynne å gi de som jobber i det, den riktige kompetansen.

De mente at videregående skole generelt, også lærerne som var tilknyttet kombinasjonsklassen på videregående, eller som ellers underviste minoritetsspråklige eller flerspråklige, manglet kompetanse både på traumatisering og på flerspråklig opplæring, til tross for at det er ungdommer fra svært mange forskjellige land på skolen.

De som uttalte seg om dette, var ledere som hørte til voksenopplæringen, og som var vant til å tenke mer helhetlig rundt hver elev. Deres forståelse var at grunnskolen legger opp til en slik mer helhetlig tilnærming til eleven, mens det i videregående skole er en gjengs primær selvforståelse som faglærere, og mindre vanlig at skolen kommer hele eleven i møte. De påpekte også at det er et generelt behov for å få inn mer flerkulturell kompetanse i den grunnleggende lærerutdanningen, også for videregående skole. Ved andre voksenopplæringssentre ble det erkjent at heller ikke der hadde alle lærerne tilstrekkelig kompetanse til å imøtekomme ungdommenes faglige og helsemessige utfordringer.

Kompetanse er ikke gratis, og flere av våre intervjupersoner i skoler og kommuner påpekte at oppbygging av kompetanse er et langtidsprosjekt som krever forutsigbarhet og kontinuitet i finansiering, planarbeid og gjennomføring.

Finansiering og forutsigbarhet

En analyse av det økonomiske grunnlaget for opplæringstilbudene ligger utenfor rammene for dette prosjektet, men kommunene kom – naturlig nok – også inn på dette. De ansvarlige for kombinasjonsklassene i mindre by 2 var for eksempel opptatt av å tenke langsiktig, men det ble vanskelig gjort av faktorer de ikke hadde kontroll over:

Vi har en finansieringsmodell som vi begge [fylke og kommune] er fornøyd med. Så det fungerer bra. Problemet i dag, nå er jo problemet at det er så ustabil: om det kommer flyktninger eller ikke. Så blir jo hele det kommunale feltet skranta inn i forhold til at hvis vi ikke da får bosatt, og det gjelder jo om man får bosatt både enslige mindreårige eller om man får bosatt andre, så blir jo norsk-tilskuddet så lavt at hele opplæringen står i fare for hvordan man skal klare å opprettholde. Og det vil også få konsekvenser for kombinasjonsklassene på sikt. På hva vi klarer å opprettholde.

Risikoen med det vi kan kalle et «ankomstkonjunktursårbart» system, slik det er nå, er at kombinasjonsklassene må legges ned og 16-åringer igjen henvises til opplæring sammen med voksne. Her mente mindre by 2 at det var på tide å fastsette et felles fylkeskommunalt ansvar for alle elever over 16 år, uansett om de hadde fullført grunnskolen eller ikke, for å sikre en lik behandling.

Finansieringen av tilbudet til enslige mindreårige flyktninger må også sees i sammenheng med tilbud til andre minoritetsspråklige elever som kommer nye til landet. Flyktninger er bare en del av elevgrunnlaget. Mindre by 1 hadde bygget ut sin voksenopplæring både ut fra behov i sammenheng med arbeidsinnvandring fra Europa og på grunn av økt bosetting av flyktninger etter 2015. Rektor understreket at det var utfordrende med nedbyggingen de nå var i gang med av undervisningstilbudet: «Nedskalering er vel så smertefullt som oppbygging.»

Samarbeid og supplerende tilbud

Skolen opererer selvsagt ikke isolert fra andre kommunale og fylkeskommunale tjenester, men inngår som en viktig aktør i lokalsamfunnet og samarbeider med andre tjenester både overordnet og på individnivå. Hvordan samarbeid organiseres, og hvor tett det er, varierer mellom kommuner. Det varierer også med de behov elevene har, behov som har mye å si for hvilke tjenester som skal trekkes inn.

Leksehjelp og pedagogisk-psykologisk tjeneste

I mange tilfeller skjer leksehjelp først og fremst i bofellesskapene, men mange skoler tilbyr også leksehjelp for unge bosatte flyktninger og andre. I tillegg har flere biblioteker i landet organisert leksehjelp, selv om språkproblemer kan medføre at dette tilbudet er lite tilgjengelig for vår elevgruppe. Leksehjelp i regi av frivillige organisasjoner ble også brukt. Ungdommene vi intervjuet, hadde generelt tilgang til det de hadde behov for av leksehjelp. For noen var behovet lite, mens andre regelmessig benyttet seg av slike tilbud. Noen brukte skolens tilbud, andre gikk til frivilliges leksehjelpstilbud, mens andre igjen fikk hjelp hjemme i bofellesskapet eller av en vertsfamilie. Ingen av ungdommene meldte at de trengte leksehjelp, men ikke visste hvem de kunne gå til. Flere var forberedt på at leksene ville bli vanskeligere, og at behovet nok ville bli større når de begynte på videregående skole.

Samarbeidet med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) var mindre tematisert i intervjuene med ungdommene, men kom opp i samtalene med skoleledelsen. I mindre by 1 forklarte rektor ved voksenopplæringen oss at det var vanskelig å få til et godt samarbeid med PPT. Det var lang ventetid og for lav bemanning, og det manglet gode kartleggingsverktøy for elevene i denne gruppen, som også ofte har sammensatte utfordringer. Enkelte kan for eksempel ha dysleksi, som det kan være mer krevende å diagnostisere når eleven ikke har fulgt et ordinært skoleløp. Slik begrenset tilgang til PPT og mangel på gode kartleggingsverktøy og kompetanse kan gjøre at denne elevgruppen får for lite oppfølging sett i forhold til deres rettigheter. Dette bildet ble også bekreftet i storbyen vi undersøkte.

Samarbeid med botiltakene

Samarbeidet mellom bofellesskapene og skolen skal være tett og nært, slik også ordinært skole-hjem-samarbeid forutsettes å være. I mindre by 1 er for eksempel botiltakets særkontakt for den enkelte beboer ansvarlig for kontakten med skolen, og deltar i foreldresamtaler og klassemøter. I mindre by 3 er det derimot lederen for bofellesskapene som har denne rollen. I flere av eksempelkommunene opplever de ansatte i botiltakene at de har et godt samarbeid med skolen rundt den enkelte mindreårige. De ser likevel at det er store forskjeller i hvor godt samarbeidet mellom bolig og skole fungerer for de ulike barna. Samarbeidet strekker ikke til for å ivareta behovene hos enkelte av barna som har behov for ikke bare tettere oppfølging, men kan hende også for andre utdanningsløp.

I tillegg til at representanter for botiltakene deltar på foreldremøter og andre relevante møter på skolen(e) for hver beboer, kan det være hyppig bruk av ekstra møter for å ta opp situasjoner med høyt fravær eller atferd som forstyrrer

læringsprosessen. Partene kan også ha jevnlig kontaktmøter på systemnivå. En kommune melder at barnevern, bolig, skole og den mindreårige selv møtes hver tredje eller sjette måned (etter behov) for å evaluere individuell tiltaksplan. Slike ansvarsgruppemøter praktiseres også i mange andre kommuner, og skolen er her en viktig deltaker.

Som for andre elever kan det også oppstå spenninger mellom hjem og skole, for eksempel når en elev har høyt fravær. De ansatte kan se på boligen som et hjem som skal ivareta omsorgssituasjonen for unge med omfattende traumer, som kan ha behov for «timeout», mens skolens primære oppgave kan være å sørge for best mulig progresjon og for at den mindreårige står utdanningsløpet ut.

I hovedsak finner de likevel løsninger sammen for den enkeltes skolesituasjon. I en eksempelkommune, mindre by 2, trekker de fram samarbeidet mellom bofellesskapet og skolen som beste praksis, noe som kan henge sammen med den omfattende satsingen i denne kommunen på traumbasert omsorg som inkluderer både botiltak og skole. Men det er også barn og unge som det av ulike grunner kan være vanskelig å få en god oppfølging for og som har høyt fravær, ofte i en ond sirkel der fraværet vanskeliggjør oppfølgingen ytterligere. Det kan gjelde mindreårige som kommer uten utdanning, og som opplever utdanningsløpet som langt og progresjonen som for langsom, slik at de dropper ut av skolen uten vitnemål. Barn og unge som er sterkt traumatisert, sliter ofte mye med for eksempel konsentrasjon og søvn. Det er ikke alltid at samarbeidet mellom bolig og skole fungerer slik at ungdommen fortsetter på skolen. Men i enkelte tilfeller søker ungdommen seg tilbake til skole etter måneders eller års fravær.

Utdanningens rolle i overgang til voksenliv

Fullført videregående og høyere utdanning minsker risikoen for å havne utenfor arbeidsmarkedet. Ikke alle fullfører et slikt utdanningsløp. Heller ikke blant enslige mindreårige flyktninger er det alle som fullfører videregående skole. I to av våre eksempelkommuner, storbyen og mindre by 1, fikk vi høre om flere som hadde droppet ut av voksenopplæringen eller videregående skole. Vi kjenner ikke til om de enslige mindreårige flyktningene som var bosatt der, i større grad manglet grunnskole eller hadde andre utfordringer som vanskeliggjorde skoleløpet. Storbyen vi undersøkte, har bosatt langt flere enn de andre tre eksempelkommunene og har dermed et større erfaringsgrunnlag.

At de to byene med lengre erfaringer med kombinasjonsklasser ikke tok opp dette temaet, kan peke mot at forskjeller i måten opplæringen var organisert på,

kan ha betydning for frafall. Vårt datagrunnlag lar oss ikke med sikkerhet fastslå at dette har vært utslagsgivende. Samtidig er det slik at organisering av opplæringen kan vi gjøre noe med, mens de enslige mindreåriges bakgrunn vil variere uavhengig av norsk integrerings- og opplæringspolitikk. En styrking av alternative utdanningsforløp som kanskje også kan gi andre veier inn i arbeidslivet, vil komme de elevene som strever med å tilpasse seg dagens undervisningsopplegg, til gode, enten de er enslige mindreårige flyktninger eller ikke.

Kapittel 9 Vergenes innsats

Barn som kommer alene til Norge og søker om beskyttelse (asyl), har rett til å få oppnevnt en representant i Norge som bistår den mindreårige asylsøkeren så lenge vedkommende er i asylprosessen. Etter at et barn har fått innvilget opphold, får det oppnevnt en verge.²³ De to rollene er ellers formelt sett like. Verge er en myndig person som skal ivareta barnets rettigheter i Norge, både juridisk og økonomisk. Vergen skal sikre at barnet blir hørt i alle avgjørelser som er av betydning for barnet. Mens representanten er til stede under asylintervjuet og andre formelle møter som den mindreårige asylsøkeren har med utlendingsmyndighetene, skal vergen på tilsvarende måte ivareta barnets interesser overfor offentlige myndigheter når barnet har fått oppholdstillatelse i Norge. Vergen skal tilse at barnet får passende omsorg, bosted, utdanning, språklig støtte og helsestell. Vergen skal også se til at alle vedtak som gjøres, er til barnets beste, og eventuelt klage på vedtakene på barnets vegne. Verger har ikke det daglige omsorgs- eller forsørgelsesansvaret for barnet. Vergens beslutningsmyndighet kan begrenses av oppnevningsvedtaket fra fylkesmannen og barnets rett til medbestemmelse (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2018²⁴).

Fylkesmannen i det fylket barnet bor, har ansvar for å oppnevne representant eller verge for barnet. Fylkesmannen er ansvarlig for rekruttering, opplæring, veiledning, bistand og tilsyn med alle representanter og verger i eget fylkesmannsembete. Alle representanter/verger skal ha gjennomført en grunnopplæring, ha levert en politiattest og ha hatt en samtale med fylkesmannen.

Å være verge er frivillig arbeid, men innsatsen godtgjøres. I vårt land inngår dette i en lang tradisjon der frivillige organisasjoner går sammen med staten for å løse viktige velferdsoppgaver (Enjolras og Strømsnes 2018). I tillegg til at arbeidet bidrar til å dekke tjenesteproduksjon, har frivillig arbeid også sin egen verdi, blant annet gjennom tillitsbaserte løsninger og ved at den kan virke sosialt integrerende. Betingelsene for samarbeidet mellom de frivillige og offentlig tjenesteproduksjon er imidlertid i endring – blant annet er det preget av økt kontraktstenkning, effektivitet og profesjonalisering. Som vi skal se, er dette også noe som påvirker forståelsen av vergenes innsats.

²³ Vergens ansvarsområder er nedfelt i lov om vergemål (2010-03-26-9) og forskrift (FOR 2013-02-15-201). Representantens ansvar er nedfelt i utlendingsloven og spesifisert gjennom UDIs regelverk.

²⁴ Se også UDIs nettside <https://www.udi.no/ord-og-begreper/representanter-for-enslige-mindreare-asylosokere/>

Vergearbeidet er en spesiell type frivillig arbeid ved at det ikke har forankring i en organisasjon, men at rekrutteringen skjer som et individuelt initiativ. Verger har også fått økt godtgjørelse for sin innsats. Det gis i dag godtgjørelse for innsatsen etter spesielle regler og timesatser for ulike typer oppgaver. Det stilles ikke faglige krav for å utføre oppdraget, bortsett fra den opplæringen fylkesmannen gir. Vergene er en sammensatt gruppe, når det gjelder både alder, yrke og utdanning. En del advokater og andre tar på seg mange vergeoppdrag samtidig. Andre verger har bare et par eller en håndfull vergeoppdrag samtidig.

Kapitlet er basert på to kartleggingsundersøkelser. Den første henvendte seg til kommunene og inneholdt spørsmål om vergenes bidrag i bosetting og kommunens arbeid for mindreårige flyktninger. Den andre ble sendt til verger for bosatte enslige mindreårige flyktninger (se mer om undersøkelsen i kapittel 1). Vi har brukt materiale fra vergeundersøkelsen med forsiktighet når det gjelder å kvantifisere funnene. Undersøkelsen er imidlertid rik på utfyllende beskrivelser av en rekke temaer.

Datagrunnlaget omfatter også to fokusgruppeintervjuer med verger – én i forbindelse med et kurs for verger i regi av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, og én gjennom vergeforeningen *Følgesvennen*. I alt 14 verger deltok i disse fokusgruppeintervjuene. Erfaringene de beskriver, samsvarer i stor grad med det som kommer fram i vergeundersøkelsens utfyllende beskrivelser. Vergenes innsats har også vært tematisert i intervjuene med ungdommer og ansatte i de fire eksempelkommunene.

Vergenes vurdering av botiltak er blitt inkludert i de aktuelle kapitlene ovenfor. I dette kapitlet vil vi se nærmere på vergens rolle, vurdert fra både vergenes, kommunens ansattes og ungdommenes ståsted.

Vergerollen i bosettingsfasen

Vergenes ansvar i bosettingsfasen er å tilse at barnets omsorgsbehov, skoletilbud og øvrige interesser ivaretas ved bosetting i en kommune. Når barnet får vedtak om opphold mens hun eller han bor enten i et omsorgssenter eller i et mottak, blir vanligvis representanten gjenoppnevnt som verge inntil barnet blir bosatt. I kapittel 4 etterlyste vi, med bakgrunn i hva vergene rapporterer, tydeligere ansvar og rutiner for hvordan verger skal bidra i det bosettingsforberedende arbeidet. Verger sitter med informasjon om vergebarnets asylbakgrunn og andre forhold som kan være viktige når vedtak om bosettingskommune og botiltak gjøres.

Det vi vil se nærmere på nå, er rollen til vergen når barnet er bosatt. Om barnet blir bosatt i en kommune i et annet fylke enn det som mottaket/omsorgssenteret ligger i, blir det som oftest oppnevnt en ny verge etter at barnet har flyttet til kommunen. Flere verger har opplevd at det tar lang tid, gjerne flere måneder, før det blir oppnevnt en ny verge for en nylig bosatt. I denne tiden er det vergen fra omsorgssenter-/mottakstiden som ivaretar barnets interesser. Dette kan være en kritisk fase for barnet, for eksempel hvis kommunen ikke har fått tilstrekkelig informasjon om barnets behov, hvis det viser seg at botiltaket ikke dekker barnets omsorgs- og oppfølgingsbehov, eller hvis det er uklarheter angående skoletilbudet. Det er også viktig å sikre at barnet blir hørt i denne fasen. Kontakten med en verge som befinner seg i andre deler av landet, vil nødvendigvis i stor grad foregå gjennom e-post og telefon. Det kan være en fare for at vergen i mindre grad involveres rutinemessig i møter, slik at kontakten blir mer saks- og personavhengig. En annen begrensning er at i perioden der det arbeides med å oppnevne ny verge, kan den tidligere vergen, særlig om det er en annen fylkesmann som har ansvaret, være usikker på om eller når den nye vergen er oppnevnt og operativ, og hvor mye og hvor lenge man skal involvere seg.

Den nye vergen som oppnevnes i bosettingskommunen, kjenner ikke til barnets bakgrunn og historie, og må skaffe seg denne informasjonen. Noe informasjon følger med via fylkesmannen ved oppnevningen, men ofte må den nye vergen selv ta kontakt med tidligere verge for å få tilgang til dokumenter som kan være vesentlige i oppfølgingen av ungdommen. En tidligere representant/verge er pliktig til å sende over informasjonen som sikker post til ny representant/verge, men dette skjer ikke alltid. Informasjonen kan også være begrenset eller mangelfull:

Når jeg overtar som verge, hender det jeg ikke vet mer enn navn og adresse, og tidligere representant eller verge. Savner i hvert fall kontaktinformasjon til barnet og andre viktige opplysninger. (Verge)

Én verge bemerker at det er svært ulikt hvor mye informasjon tidligere representant eller verge har å gi. Det er dermed opp til vergen å sikre seg tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon, og da kan barnet selv bli en viktig kilde, slik en verge formidler: «Jeg må selv skaffe meg de opplysningene jeg føler behov for, og barnet selv er hovedkilde, med de svakheter dette innebærer.» Et eksempel på informasjon som barnet kan formidle, men som ikke nødvendigvis er nedfelt i dokumentasjonen om barnet, er nyere opplysninger om familiemedlemmer: «Savner informasjon om barnet har slektninger som er på vei eller ønsker seg til Norge. Barna er ofte veldig opptatt av dette» (verge). Det er særlig noen typer informasjon vergene sier de mangler for å kunne bistå barnet i bosettingsfasen.

Dette kan gjelde informasjon om familie og psykisk helsetilstand, noe som er vesentlig for at ungdommen raskt får den hjelpen han eller hun har behov for. Samtidig kan vergene, gjennom den informasjonen de får fra barnet eller de skaffer i form av dokumenter fra tidligere verge eller får tilsendt fra utlendingsforvaltningen, sitte på viktig informasjon som ingen andre i bosettingsarbeidet har tilgang til.

Mottak, omsorgssentre og bosettingskommuner har ikke rett til innsyn i asylgrunnlaget. Jeg får denne informasjonen fra UDI i kopi av ankomstintervjuet, asylintervjuet og politirapporten eller at dokumentene oversendes fra tidligere representant. (Verge)

Der jeg oppnevnes som verge uten å ha kjent ungdommene fra de kom, ber jeg UDI om referat fra asylintervju og vedtak om opphold, og i disse papirene er det mer informasjon enn noen andre kan gi / har tilgang til. (Verge)

Innsikt i asylsaken og barnets bakgrunn er informasjon som ikke skal deles uten at barnet samtykker. Det kan likevel være informasjon som er svært viktig å ta hensyn til ved bosetting. Langt fra all informasjon om barnets bakgrunn og asylsak var kjent for tidligere mottaksansatte, og relevant informasjon er dermed ikke inkludert i kartleggingen fra asylperioden, eller tatt med i sammendraget som er lagt inn i IMDinett. Et slikt forhold kan for eksempel være at barnet har vært utsatt for trusler eller kriminelle forhold mens det var på vei til Norge. Vergen er dermed en kilde til å sikre at informasjon som kan underbygge og forklare barnets utrygghet, manglende tillit eller sikkerhetshensyn, blir ivarettatt ved bosetting.

Dette bildet av hva slags informasjon de får, kan skaffe og savner, viser seg også i kartleggingsundersøkelsen som vi gjennomførte blant verger. Det vergene svarer at de har mest informasjon om, er barnets asylsak, men det er også flere som sier at de i liten grad har kjennskap til denne. Bare én av ti sier de har god informasjon om barnets fysiske og psykiske helse eller om barnet har spesielle utfordringer og behov. Informasjonen de har om bosatte slektninger eller annen familie, er også begrenset. De har fått noe informasjon om utdanningsønsker, men mindre om barnets utdanningsbakgrunn.

Verger etterspør bedre rutiner for å få tilgang til relevant informasjon fra tidligere verger og fra UDI, men også for å bli involvert i bosettingsarbeidet. «Opplever noen ganger at det er vanskelig å få kontakt med rette vedkommende / tilsynsfører i barnevernet.» De formidler at det kan være store forskjeller kommunene imellom når det gjelder hvor mye oppfølging som gis, og hvor mye av dette som blir delt med vergen. «Samarbeidet i kommunen mellom bolig,

barnevern og skole er ofte mangelfull. Vergen må etterspørre informasjonen for å få den.»

For å oppsummere: Vergene skal i bosettingsfasen følge med på at de kommunale tiltakene er til barnets beste, og at barnet blir hørt. Det er dermed en fase der det er viktig at vergene er aktive, men det er også den fasen hvor det er strukturelle utfordringer for vergen med å være operativ. Rask oppnevning og overføring av informasjon fra tidligere verge er vesentlig for at en ny verge kan utføre sitt oppdrag. Vergene er opptatt av tomrommet som kan oppstå, og det kommer blant annet fram forslag om at det bør bli utviklet et elektronisk system for verger hvor de raskt kan få tilgang til de mest sentrale dokumentene, slik det finnes for advokater. Dette ville gjøre systemet mindre personavhengig. Det pekes også på at lokale verger må engasjere seg raskt og følge barnet opp. Her er erfaringene at det er store forskjeller i hvor mye innsats vergene viser.

Noen verger fra før bosettingen fortsetter vergeoppdraget også etter at barnet er bosatt, selv om dette kan være i en annen del av landet, for å unngå brudd i oppfølging. Dette kan være i kompliserende tilfeller der for eksempel oppholdstillatelse er usikker, eller fordi ungdommer ber om det. Alder kan også være en årsak, at de ikke skifter verge når ungdommen vil runde 18 år om kort tid. Det er derfor vesentlig at kommunene har etablert rutiner for å involvere verger som ikke er fysisk til stede i kommunens bosettingsprosedyrer. Bosatte barn kan også fortsette å holde kontakten med tidligere verge/representant selv om de har fått en ny, men en tidligere verge har ikke lenger mandat til å hjelpe dem. Vergen kan være en støtteperson, en de har tillit til som de snakker om ting med – ting som er vanskelige å ta opp med den nye vergen. Dette er forhold som i noen tilfeller må avklares mellom tidligere og nåværende verge, hvis barnet samtykker i at det blir tatt opp. Kommunene kan imidlertid ha blandede erfaringer med at vergene ikke bor lokalt.

Erfaringen vår er at de lokale vergene opererer og samarbeider optimalt i samarbeid med tjenesten, men utfordringene ser vi med verger som er bosatt utenfor kommunen, med tanke på tilstedeværelse og treffpunkt.
(Kommunens bosetterrepresentant)

Verge for bosatte barn

Verger bidrar i starten med mange praktiske oppgaver, som å ordne bankkort og mobilabonnement og å søke barnetrygd og andre typer stønader. Når det gjelder økonomiske forhold, kan det være uklart hva som er vergens ansvar, og hva som ligger til botiltaket, og det kan praktiseres ulikt i forskjellige kommuner. Verger melder for eksempel om behov for klarere regler om hva som er vergens

oppgave når det gjelder opprettelse av telefonabonnement, og prosedyrer og bruk av barnetrygd.

Vergene erfarer nødvendigvis at det er stor forskjell i hva slags oppfølging og hvor mye oppfølging vergebarnet trenger. Det er de ekstraordinære forholdene som krever mest innsats, som når fosterhjem eller boforhold ikke fungerer.

Jeg bruker mye tid når jeg vurderer omsorgssituasjonen til å være for dårlig. For eksempel i en sak omfattet dette uanmeldte besøk for å kartlegge, samtaler med barnet, samtaler med omsorgsansvarlige, sende bekymring til og ha møter med instansen som har ansvaret for botiltak i kommunen.

Eksempler på slike ekstraordinære situasjoner er når barnet trenger akutt helsehjelp, eller når han eller hun ønsker eller må flytte ut av et fosterhjem eller botiltak. Det kan oppstå konflikter med andre beboere i boligen eller andre elever på skolen. Én forteller om en krevende situasjon over tid for en ung gutt som måtte både bytte skole og flytte fra et familiehjem til et annet botiltak. «Jeg har hatt samtaler med blant andre skole, fosterfar, bolig, politi, barnevern, helse-søster, bibliotekar, slektning, venner.» Andre eksempler er at ungdommene trenger hjelp om de mister grepet om egen økonomi – at de får inkassokrav og ikke vet hvordan de skal komme seg ut av situasjonen.

Hjelp til å forstå prosedyrer og utfylle skjemaer og søknader er en annen type oppgave som er tidkrevende, for eksempel når barnet skal søke om permanent opphold eller statsborgerskap. Flere verger har opplevd at det oppstår problemer og feil i slike prosedyrer – for eksempel at barnet blir møtt med krav om dokumentasjon etter introduksjonsloven når de søker opphold/statsborgerskap, selv om de har gjennomført ordinær grunnskole. Også når barnet søker familie-gjenforening, er dette et kronglete byråkratisk arbeid som vergene involveres i. Noen få verger sier at de har brukt mye tid på klagesaker, mens de fleste bruker lite tid på dette.

I kapitlet om botiltak kom det fram flere eksempler på hva slags vurderinger og innsats vergene har gjort som sikrer barnet tilstrekkelig omsorg og oppfølging. Botiltak og skoletilbud er organisert ut fra alder, og vi har derfor spurt om de yngste og de eldste barna trenger forskjellig type oppfølging fra verger. Dette blir bekreftet; det er ulike typer oppgaver og problemstillinger som reises for barn under og over 15 år. Blant annet peker vergene på at jo yngre barnet er, desto «mindre» problemer tar de som regel opp selv. Med modenhet kommer også som regel forståelsen av hvilke problemer/utfordringer vergen kan hjelpe til med, og hvilke problemer og utfordringer de omsorgsansvarlige har ansvar for.

Erfaringen med barn under 15 år er at de ofte får bedre og tettere oppfølging der de bor. Så lenge de formelle tingene er på plass, erfarer verger at barn som plasseres i for eksempel fosterhjem eller på institusjon/bofellesskap for enslige mindreårige i regi av barnevernet, har mer stabile omsorgspersoner. Det finnes også et klarere regelverk, og dette gjør vergens oppgaver mindre omfattende. En annen forskjell når barn bor i fosterhjem/familiehjem, er at barnetrygden ikke går til verge, men til fosterfamilie. For de yngste er vergens oppgaver i stor grad knyttet til forvaltningsprosedyrer: «Det kreves i større grad at jeg godkjenner beslutninger, er med når kartleggingen av den mindreårige skal leses igjennom, og generelt at jeg er mer til stede på møter med barnet.»

Andre verger for de yngre barna mener at det er en begrensning at de blir så lite involvert i situasjonen til de yngste barna. Til forskjell fra ansatte i botiltakene «som gir meg mye informasjon om barnets utvikling», får de lite informasjon om barnet som bor i fosterhjem/familiehjem. «Det lille jeg får, er fra skolen i tillegg til fra ungdommene selv.» Som en verge konkluderer: «Noe mer utveksling av info og møter for de yngste hadde vært naturlig.»

Når barnet er over 15 år ved bosetting, opplever verger at kommunens tilbud innebærer at de får mindre oppfølging, og vergen vil dermed da ha en mer framtrædende rolle for å sikre at barnet får det det har rett på. Vergebarnet er også mer aktivt oppsøkende:

Jeg har inntrykk av at de søker mer kontakt med meg som verge når de trenger råd om forskjellige ting, alt fra saken deres, som de begynner å bli gamle nok til å forstå noe av, økonomi, venner, vanskelige tanker og tanker om livet generelt.

Det er ikke bare at vergebarna er eldre og har fått mer systemkunnskap, men de kan også reflektere over hva slags erfaringer de har fra hjelp fra tidligere representanter og verger, og hva som er vergers ansvar ut fra den kontakten de har med andre ungdommer i tilsvarende situasjon. Flere verger peker på at det er større utfordringer i oppdraget som verge med større barn som bor i bofellesskap eller bosettes på hybler, fordi det oppstår flere situasjoner de trenger hjelp til. Eksempler på dette er at de mister bankkort, at det er skoleutfordringer, flyttinger, søknader med mer. En annen forskjell som virker inn på vergearbeidet, er at barnet har større større rett til medbestemmelse fram mot fylte 18 år.

Spenninger i utforming av vergerollen

Vergeoppdraget innebærer mangefasettete oppgaver. At verger utformer vergerollen ulikt, kommer godt fram i vår vergeundersøkelse. Vi kan grovt skille

mellom verger som er tett på vergebarnet, og verger som har kontakt sjeldnere, og da av en mer forretningsmessig art. Vel halvparten sier at for de fleste barna holder de tett kontakt den første tiden, men sjeldnere etter hvert. De fleste sier at kontakten er betinget av behov og utfordringer, og at den oftest skjer på initiativ fra barnet, som selv tar kontakt. Nær halvparten sier at de har kontakt flere ganger i uka, for eksempel på e-post, meldinger og mobil, med enkelte barn, mens fire av ti sier en så omfattende kontakt ikke er aktuell. Én av tre sier at de har kontakt to–tre ganger i måneden med de fleste vergebarn, mens like mange sier at en slik hyppighet ikke er aktuell. Én av fem sier de har kontakt med vergebarnet på sosiale medier, mens om lag to av fem sier at en slik kontakt ikke er aktuell. Selv om utvalget som har svart på vergeundersøkelsen er begrenset, kan disse svarene være uttrykk for to ulike tendenser i svarene og dermed for hva slags erfaringsbredde som finnes innenfor feltet.

At verger investerer i kontakt og oppfølging på forskjellig vis, kommer også fram i kartleggingsundersøkelsen i kommunene, der kommunens ansvarlige for bosettingen har formidlet sine erfaringer med samarbeid med vergene og deres innsats, slik som her:

Det er fortsatt ulikt hvordan vergene forstår sin rolle. Noen er veldig aktive og tar stor del i oppfølgingen rundt sine ungdommer. Andre vil helst ikke involveres i noen særlig grad. Noen ungdommer opplever å få god veiledning fra vergen sin, andre ikke. (Kommunens bosetterrepresentant)

Én påpeker at ulikt omfang og ulik type oppfølging kan skape mismot hos dem som ønsker mer oppfølging:

Vi opplever at vergene ser veldig ulikt på sitt ansvarsområde. Dette har ved flere anledninger ført til at ungdommene blir misfornøyd fordi de er så forskjellige. Noen stiller mye opp og tar seg god tid til å bli kjent med ungdommen sin, mens det for andre bare er en jobb.

Det handler ikke bare om tidsbruk, men også om forskjeller i kvalitet på arbeidet som vergene utfører. «Noen er nesten umulige å få tak i, og de følger ikke opp oppgaver de skal gjøre. Dette gjør ungdommene frustrerte og utrygge.» Også andre opplever at oppfølgingen ikke alltid er tilstrekkelig ut fra barnas behov. «Noen vil ikke bistå ungdom i saker som er viktige for ungdommen.»

Vergearbeidets karakter vil nødvendigvis bli preget av personen som utfører oppgaven, slik en kommunerepresentant uttrykker det: «Det er veldig person-avhengig. De fleste verger er svært engasjerte, enkelte er mer personlig enn profesjonelt engasjert.» Et eksempel på sosial tilnærming er for eksempel at

noen vil være daglig omsorgsperson, noe som er utfordrende når miljøarbeideren/ primærkontakten skal ha den rollen. Kommunerepresentanten mener dette kan være et uttrykk for at mandatet som verge ikke er helt forstått. Forskjeller i utøvelsen er ikke bare personavhengig, men henger også sammen med hvor mye innsikt de har i regelverk og samfunnssystem, eller hvor opptatt de er av denne siden av oppgaven. Dette oppfatter kommunerepresentantene at kan være et problem. «Vergene er ikke alltid klar over eget ansvarsområde.» Det pekes også på at kontaktformen ikke alltid er tilstrekkelig. Det blir for stor avstand ved over tid bare å bruke elektronisk kontakt:

Vi ser at for noen ungdommer ville det vært gunstig om vergen kunne møte ungdommen oftere. Noen ungdommer opplever det som enklere med fysiske møter med sine nærpersioner til stede enn per telefon.

I undersøkelsene og intervjuene kommer det dermed fram to ytterpunkter i hvordan vergerollen blir utformet. Særlig blant dem som har lang erfaring både med å være representanter og med å være verger, er det en diskusjon om hva slags form og omfang av kontakt som er nødvendig for å oppnå tillit mellom vergen og vergebarnet:

Viktige elementer i barnas asylsaker eller behov ligger ofte gjemt i veldig traumatiske og skambelagte hendelser. For å kunne påse at de får de rettighetene de har krav på, og en så god asylsak/sak for permanent opphold som mulig, må barna stole på deg og kjenne deg godt nok til at de kan fortelle dette. Det gjør de ikke hvis du ikke engang husker hva de heter.

Tillit er avgjørende for å få barnet til å åpne seg om mer kompliserte erfaringer og for at barnet skal ha tro på at vergen kan hjelpe dem. «For å være en god verge til disse barna må man sette av tid, etablere tillit og være til stede.» Barnets tillit oppnås gjennom å vise at man bryr seg om den enkelte, og at man er tilgjengelig når barnet ber om støtte eller hjelp.

I veilederen som Fylkesmannen i Oslo og Akershus har utformet, er holdningen at kontakten skal avgrenses til vergeoppdragets formål og begrenses til det mest nødvendige for å gi og få tilstrekkelig informasjon for å kunne utøve oppdraget. Det pekes på uforutsette konsekvenser av for stor involvering, og det blir oppfordret til kritiske refleksjoner over ulike kontaktformer, blant annet gjennom sosiale medier (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2018). Hva som er tilstrekkelig involvering, er også noe kommunenes representanter er opptatt av. De har erfaring med at en mer forretningsmessig tilnærming kan gi for liten oppfølging av det enkelte vergebarnet. Vi gjengir her noen utsagn fra kommuneundersøkelsen om deres syn på vergenes innsats:

«Én har det som jobb, han er verge for ca. 45 stykker Det fungerer dårlig, ungdommene opplever ham som lite tilgjengelig.»

«De har mange. Og er ikke så på ballen. Men det er individuelle forskjeller.»

«Man skulle tro at smidigheten ble størst hos de som hadde mange vergeoppdrag, men vi opplevde det motsatte. Én verge hadde bare vergeoppdrag som givende inntekt og hadde mange ungdommer. Man måtte forsikre seg om at man snakket om samme ungdom, og vi opplevde forbindelsen nærmest som forretningsmessig.»

«Vergen må ha kapasitet til å sette seg inn i den enkeltes situasjon. Flere av våre ungdommer hadde aldri møtt sin verge før de kom til oss.»

Både verger og kommunerepresentanter kan mene at det er viktig å begrense antall vergeoppdrag som vergene har samtidig. Noen kommuner melder samtidig at de er godt fornøyd med at det bare finnes én verge som bistår alle ungdommene:

Det å ha en felles verge lettet arbeidet mye. Hun ble kjent med tiltaket vårt, kunne komme både anmeldt og uanmeldt, snakke med en i gruppen om nødvendig.

Også andre kommuner mener samarbeidet blir enklere med få verger: «Ved å ha færre og kompetente verger vil også samarbeidet fungere bedre.» I en del kommuner har det vist seg å være vanskelig å rekruttere verger. Vergeoppgaven blir ivaretatt av noen få personer. En ulempe med en slik ordning med én eller få «kommunale» verger er noe som kom fram i et intervju med en ungdom. Han erfarte å ha dårlig kommunikasjon med den tildelte vergen, og flere enn ham hadde dette, men det var umulig å få opprettet en ny fordi denne var en del av kommunens begrensede «vergeteam». Også i et annet tilfelle har vi sett at begrenset rekruttering og dermed tilgang på verger har vært uheldig. I dette tilfellet var vergene de samme som (tidligere) var ansatt i botilbudet. I slike tilfeller kan det reises spørsmål ved om vergene er tilstrekkelig bevisst sine ulike «hatter», for eksempel når de har fått tilgang til taushetsbelagt informasjon, eller om de opptrer tilstrekkelig nøytralt og systemkritisk til å ivareta barnets interesser. Vi finner tilfeller av at vergene i liten grad er støttespillere for beboere som har konflikt med botiltak, når det foreligger en slik sammenblanding av roller. På den andre siden kan verger med forankring i kommunens bosettingsarbeid være personer som kan ha opparbeidet seg tillit, og som har innsikt i organisering av kommunale tjenestetilbud og barnets situasjon og dermed har et godt utgangspunkt for å bistå ungdommen.

Kommunene formidler at det kan være et problem at vergene ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverk og betingelsene for bosetting, og at de dermed gir ungdommene gale eller dårlige råd. «Det kan føre til at deres rolle som talsperson blir basert på utopisk premiss.» Flere kommuner uttrykker at vergene er for lite kritiske til ungdommenes ønsker eller forståelse av forhold, og at de ikke bidrar til å realitetsorientere dem eller til å løse eventuelle konflikter.

Erfarer mange ganger telefonhenvendelser der vergen ber om ting på vegne av den enslige mindreårige utover rammer, budsjett og rettigheter (på samme måten som den enslige mindreårige spør om dette til miljøpersonalet). Bidrar til å skape falske forventninger og konflikter mellom ungdommen og personalet. (Kommunens bosetterrepresentant)

De kan oppleve at vergene opptrer som «motstander» av kommunen og skal hjelpe flyktningen til å få gjennomslag for flyktningens ønsker «uansett om det er utover lover, regler og økonomi». En konflikt mellom flyktningen og kommunens tjenestetiltak kan virke negativt inn på samfunnet rundt. Én i kommuneundersøkelsen formulerer det slik: «Det ser ut til at de ønsker en særordning for flyktningen som bidrar til at det blir vanskelig å få flyktningen integrert i små lokalsamfunn der alle kjenner alle.» Vergene uttrykker på sin side at hvis de kommer med kritiske vurderinger, for eksempel av manglende omsorg i bofellesskap, kan dette møtes med at de går utover sin rollegrense. Dette blir utdypet av en annen verge:

Den største utfordringen ligger i at jeg som verge ikke alltid blir enig med systemet om «Hva er tilstrekkelig god omsorg?». Vi snakker om barn og unge med en tøff bakgrunn og i en sårbar alder. Tak over hodet, mat og klær og regler er nødvendig, men som en fosterfar sa det: «Omsorg er å skape trygghet, og det gjør man ved tilstedeværelse med hjertet.» Det å se dem, snakke med dem, være der for dem, ha fellesmåltider, tilby litt ekstra når de sliter, vite når de har hatt en dårlig natt, gjøre ting sammen med dem, ferier sammen – i tillegg til å lære dem matlaging, handling, budsjett, rengjøring, personlig hygiene osv. Og denne delen av omsorgen er ikke alltid tilfredsstillende.

Denne vergen ser vergerollen mer som tilsyn og vurderer praksis og regler som ikke tar tilstrekkelig hensyn til det enkelte barnets interesser, heller enn bare å ivareta de formelle og praktiske oppgavene som ligger i vergerollen. Eksempler som nevnes, er konflikt om halalmat eller sanksjoner i forbindelse med skolefravær. Det kan også være at «skole/skolearbeid ikke følges opp, at ugyldig fravær ikke tas tak i». «Det er vanskelig å få støtte i saker som dette, og man føler man ofte står alene mot store institusjoner.» De erfarer også at beboerne

selv klager, men ikke blir hørt. «Ingen voksne på bofellesskapet tar det inn, møter det ikke med respekt.»

En ytterligere forskjell i hvordan rollene blir utformet, er derfor hvor aksjonistiske eller systemtro verger er når de skal ivareta barnets beste. Dette er et særlig relevant tema i asylprosessen. For eksempel har dette blitt tematisert i forbindelse med vergers engasjement for «oktoberbarna», i hvordan de har fulgt opp utfallet av aldersvurderinger og lignende. For bosatte barn er kommunenes praksis når det gjelder barnetrygden, et tema som kan følges opp ulikt av verger. Vergen og kommunen kan ha ulik tolkning av regelverket.

Noen av vergene nekter å utbetale barnetrygden til bofellesskapet eller ungdommen [som del av månedlig tilskudd], som medfører ulik behandling av gruppen innenfor et botiltak, og i noen saker at de får for lite å leve av.

At kommunens representant i et av sitatene ovenfor er fornøyd med vergen de bruker for mange, kan ha å gjøre med at denne opplever en lojalitet overfor kommunens tolkninger av regelverk, som for eksempel barnetrygden.

Utformingen av vergerollen kan beskrives et sted mellom ytterpunktene individorientert versus forretningsmessig tilnærming. Vergearbeidet som frivillig arbeid motiveres av at man ønsker å støtte unge i en sårbar situasjon. «Man bryr seg, hvis ikke blir man ikke verge.» En «profesjonalisering» av vergerollen og «at man skal be folk bry seg mindre», gjør det mulig å ha mange vergeoppdrag samtidig. Motivasjonen kan da bli mer å se det som en jobb og inntektskilde.

Et annet tema som kommer opp, er behovet ungdommene har for den type juridisk hjelp og støtte som vergene gir, også etter at de fyller 18 år. Mange fyller 18 år relativt raskt etter bosetting og står da, som voksne, alene med ansvaret for ulike avtaler de skal inngå med det offentlige. En del verger mener at det er behov for å forlenge vergenes oppdrag til de enslige flyktningene er 20 år, slik at de får den bistanden som vergene representerer, i overgangsperioden til å skulle klare seg på egen hånd.

Innspill til hvordan vergearbeidet kan styrkes

Vi har allerede pekt på at det er ulikt syn på hva som ligger i vergeoppdraget, og hvordan dette skal utføres. Det har også kommet fram behov for et bedre system når det blir oppnevnt ny verge for en mindreårig i forbindelse med at vedkommende blir bosatt i en kommune. Vi har spurt om innspill til hvordan vergearbeidet kan styrkes, og tar med både momenter som kommunenes

bosettingsrepresentanter kommer med, og det vergene selv vurderer er viktig for å utøve rollen sin.

Behov for å formalisere samarbeidet med verger

En del kommuner ønsker mer formaliserte møter og bedre rutinemessig samarbeid med verger i stedet for bare å møte vergene ved akutte situasjoner og spesielle behov. «Flere felles møter med alle vergene samlet.» Å få til «systematiske og regelmessige treffpunkter» kan organiseres på ulike nivåer – for eksempel har noen innført dette for verger som har barn i samme bofelleskap, mens andre tenker på felles samarbeidsarenaer med tjenesten.

Et formål de nevner, er å skape «enighet om kriterier for oppfølging». Én kommune sier de har tatt initiativ til å utforme klarere forventninger til vergene:

Vi har utarbeidet et rutineskriv som vergene får, hvor vi presenterer oss og det de kan forvente i forhold til oppgave- og ansvarsfordeling. Denne kommunen opplever at vergene er engasjerte og samarbeidsvillige.

Vi har utarbeidet et samarbeidsdokument hos oss i kommunen, men opplever at dette følges ulikt etter som hva vergene er vant med.

Andre etterspør mer formalisering av arbeidet: «Det bør kunne utarbeides en minimumsoppfølgingsplan for hvert barn man er verge for.»

De understreker at meningen ikke er at de skal detaljstyre relasjonsbyggingen, men sikre mer lik standard i hva vergene bistår med, og hvilken kompetanse som forventes:

Med dette mener jeg ikke at det må utarbeides regler for om man får lov til å gå på kafé sammen eller ikke, men noe tydeligere om opprettelse av bankkonto, barnetrygd (utvidet eller ikke), søknader om opphold og familiegjengenforening osv.

En del kommuner har etablert faste møter eller samarbeidsformer. «Vi kaller inn til felles vergemøter hvert halvår.» Andre holder fellesmøter med vergene tre ganger per år. «Det hjelper på samarbeid og gir muligheter for å utveksle erfaringer.»

Vergenes mandat må gjøres bedre kjent

Vergene mener at det er stort behov for at vergenes mandat blir gjort bedre kjent blant kommunens tjenesteytere. Dette mener de også er viktig for å sikre at barna blir hørt. Det må bli «tydeligere formidlet at vi er barnas talerør, det er svært vanskelig for dem å bli hørt uten at vi hjelper dem».

Selv om mange verger mener at de har en klar forståelse av mandatet sitt, og at det er definerte oppgaver som følger med vergeoppdraget, svarer likevel halvparten i vergeundersøkelsen at klarere regler og retningslinjer for vergenes arbeid vil styrke vergearbeidet i noen grad. En tredjedel mener at dette ikke er avgjørende for å bedre innsatsen deres. De peker heller på at vergene i større grad bør bli inkludert i viktige avgjørelser som gjelder barnet og i kommunale møter som gjelder barnet, altså at det legges bedre til rette for at de kan utføre vergeoppdraget. Flertallet ønsker også at vergene får større gjennomslag for sine vurderinger i møter med kommunens tjenesteapparat, mens en fjerdedel mener at dette ikke er så vesentlig for vergeoppdraget.

Kommunenes representanter for bosetting påpeker på sin side at det generelt trengs mer kunnskap om vergenes rolle og mandat. Ikke bare vergene selv, men også ansatte i bofelleskapet og øvrige kommunale tjenester og de enslige mindreårige mangler slik kunnskap, mente de. Kommunenes representanter etterlyser at mandatet til vergene blir tydeligere, at det er klare retningslinjer for hva som er deres arbeidsoppgaver, og at det er nødvendig med en rolleavklaring: «Det kan bli bedre ved at vergene får tydeligere retningslinjer fra Fylkesmannen om deres oppgaver.» Dette gjelder også hvordan og hvor mye de skal ha kontakt med ungdommene, slik at alle blir tilstrekkelig fulgt opp. Det bør stilles strengere krav til egnethet og til fagkompetanse, ifølge de kommuneansatte, og vergene må vite hva som kreves av dem. De har sett at ikke alle vergene gjør en tilstrekkelig innsats.

Kommunene er opptatt av at vergene er aktive og har tilstrekkelig kunnskap, men de er også kritisk til at verger kan være for aktive og gå utover det som kommunene oppfatter ligger i vergeoppdraget. Også verger har et kritisk blikk på rekrutteringen av dem som tar vergeoppdrag:

Det er for lett å bli verge for enslige mindreårige. Vergene spriker i alle retninger, selv om det kurses jevnt og trutt. Kravene til å bli verge bør stå i forhold til kompleksiteten i oppdraget. (Verge)

Kompetanse

Vergeoppdraget er sammensatt og utfordrende, ikke minst fordi det handler om å støtte barn og ungdom som er i en vanskelig situasjon og fortsatt befinner seg i en sårbar situasjon. I vergeundersøkelsen etterspør en tredjedel bedre verktøy til å håndtere emosjonelt vanskelige sider ved vergeoppdraget.

Flertallet av vergene som svarte på vår kartlegging, mener at de trenger noe mer kompetanse. Her svarer fire av ti at de mener at de har tilstrekkelig kompetanse.

Det de særlig etterspør mer kunnskap om, er traumer og psykisk helse og verges barnas kulturbakgrunn. Andre områder de etterspør kompetanse i, er saker om oppholdstillatelse og familiegjennomføring, hvordan de bør veilede om økonomi, større innsikt i økonomi som gjelder flyktninger, og mulighet til å påvirke prioriteringer og valg av tiltak. Vergene peker på at de trenger mer felles opplæring om juridiske forhold. «Kompetansen til vergene bør økes, særlig når det gjelder søknad om oppholdstillatelse, pass og statsborgerskap.» De etterspør også mer veiledning og mer tilsyn med deres rolle og utøvelsen av rollen.

Kommunenes representanter har også vurdert vergenes kompetansebehov. «Tenker at opplæringen kunne vært bedre, og at vergemålsavdelingene følger dette bedre opp.»

Fylkesmennene har ansvar for den obligatoriske opplæringen som enhver verge må gjennomføre før de starter som verge, og de gir jevnlig kurstilbud. Det er frivillig å delta. En respondent påpeker at det ofte er de samme som deltar på slike kurs – og at det derfor bør være mer pålagt å delta i kompetansehevede tiltak. En annen mener at det bør være mer systematisk kontakt med fylkesmannen i form av opplæringstilbud og hyppigere samlinger, og at dette bidrar til større trygghet i vergerollen og god kommunikasjon mellom verge og oppdragsgiver. Flere mener at de som verger får for lite tilbakemelding om «hva vi gjør godt, og hva vi gjør galt. For å være trygg i rollen vår trenger vi konstruktiv kritikk, ros og ris». Slik vi forstår dette, kan en slik tilbakemelding ikke bare komme fra fylkesmennene, men også andre instanser, for eksempel fra ansatte i tjenesteapparatet.

Fylkesmennene har også en rådgivende rolle. I vergeundersøkelsen svarer tre fjerdedeler at de bruker fylkesmannen for å få råd i vanskelige saker. Én verge er klar i sin melding om betydningen av fylkesmannens tilbud om opplæring og veiledning. «God kursing og støtte fra fylkesmann har vært meget viktig for meg.» Flere trekker fram betydningen av at de er tilgjengelige når det er akutte eller vanskelige saker de trenger hjelp til, og at vergen får raskt svar på henvendelsene man sender dem.

I tillegg til fylkesmannen er det mange som gjør bruk av kollegaveiledning. Mer enn halvparten kontakter andre verger for å få råd i vanskelige saker. De etterspør samlinger for å utveksle erfaringer. Én påpeker at profesjonalisering foregår gjennom å ha flere vergeoppdrag; jevnlig oppdrag «bidrar til at vi holder oss à jour».

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har utarbeidet en veileder for representanter og verger (2018). Denne blir brukt, men et innspill er at den har en for stor juridisk slagside. «Veiledere må skrives ut fra et tverrfaglig samarbeid og må sees med andre briller enn kun juridiske.» Det etterspørres en større vektlegging i veilederen av perspektiver basert på barnefaglig kompetanse, blant annet hva som er tilstrekkelig omsorg og oppfølging, og basert på vergers erfaring.

Enkelte understreker betydningen av at fylkesmennene ikke er for detaljstyrende, og at de må ha tillit til vergenes arbeid. Dessuten må det skilles klart mellom fylkesmannens rolle som veileder og som kontrollinstans. Det reises også spørsmål ved om fylkesmennene opptrer som en tilstrekkelig nøytral instans ut fra myndighetenes interesser. «Vergerollen bør ikke brukes i et politisk spill, men utformes i tråd med hva som er best for barna.»

Både verger og kommuner framhever verdien i at vergeoppdraget ivaretas som frivillig innsats der kvaliteten ligger i motivasjonen for å gjøre en innsats for barn og unge i en sårbar situasjon. Avslutningsvis vil vi reflektere over om vergerollen bør profesjonaliseres, eller om den bør videreføres og verdsettes som frivillig arbeid. Vergearbeidet i Norge inngår i en lang tradisjon der frivillige bidrar som viktige tjenesteytere i velferdsstaten. Norge har valgt å organisere vergearbeidet for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger som frivillig arbeid, i kontrast til andre land – for eksempel Nederland, der det er advokater som har dette ansvaret. Vergeoppdraget som frivillig arbeid inngår i en lang historisk tradisjon, ikke minst på helse- og sosialtjenestefeltet. Dette må også sees i sammenheng med at de nordiske velferdsstatene tar ansvar for de vesentligste velferdsoppgavene i samfunnet, men frivillig innsats i offentlig tjenesteproduksjon har bidratt med særtrekk og kvalitet blant annet ved å representere verdier som samfunnsengasjement, solidaritet og identitet. Innenfor integreringsarbeidet begrunnes frivillig innsats for å inkludere innvandrere med at dette fremmer tillit og samhold og bidrar med å utvikle sosial kapital (se for eksempel Ødegård mfl. 2014). Frivillige organisasjoner har dessuten ivaretatt en viktig politisk rolle, ved at de særlig skal ivareta stemmer som har vanskelig for å bli hørt på andre måter. Verger kan dermed betraktes som tjenesteytere, men også som personer som ivaretar en korrigerende rolle som talerør for interessene til denne gruppen barn. Som nevnt innledningsvis gjøres ikke innsatsen med utgangspunkt i en organisasjon, men som individuelt arbeid. Det finnes likevel tilløp til uformelt nettverk mellom verger, og det er også dannet en vergeorganisasjon som utgjør en fellesarena og et diskusjonsforum, og som kan målbare vergenes synspunkter og interesser.

Tidligere var vergenes innsats organisatorisk forankret i Norsk Folkehjelp, og det var denne organisasjonen som hadde ansvar for opplæringen av verger. Dette ansvaret er med den nye vergemålsloven og representantordningen blitt overført til fylkesnemnda, og den har fått tilført mer ressurser. Innsatsen for denne gruppen barn er dermed lagt til dem som ivaretar vergeoppdrag for andre samfunnsborgere. Dette grepet er ryddig. Vergene har også fått økt kompensasjon for innsatsen, og skillet mellom frivillig og betalt oppdrag blir mer utydelig. Vi vil til slutt reflektere over om disse endringene forskyver maktforholdet mellom staten og vergene som frivillige, og om dette har betydning for vergebarna. Endringene kan sees som uttrykk for en generell tendens der sivilsamfunnets bidrag blir mer strømlinjeformet ut fra en tenkning om kostnads-effektivisering og profesjonalisering. Som vi har sett, kommer dette til uttrykk i forventningene om mer avgrenset og effektivt utført vergeoppdrag. Dette åpner for aktører som gjør vergearbeidet til en inntektskilde gjennom å påta seg mange vergeoppdrag samtidig. En type profesjonalisering av vergeoppdraget, for eksempel i retning av at advokater og andre som spesialiserer seg på oppdragene, tar over mye av vergearbeidet, vil bety en forandring i arbeidets frivillige karakter. Dette kan bety en nedprioritering av de kvalitetene som er forbundet med frivillig arbeid. Framstillingen ovenfor antyder også at de frivilliges kompetanse blir mindre verdsatt i utøvelsen av arbeidet, for eksempel ved at verger ikke skal være nettverksbyggende. Et annet eksempel er at verger med deres kompetanse i liten grad er blitt invitert inn i utarbeidelsen av den nye veilederen.

Verger har variert kompetanse. De som har deltatt i vergeundersøkelsen, sier de har relevant utdanning eller arbeidserfaring for å utføre vergeoppdraget – for eksempel fordi de er lærer, sosial- eller helsearbeider, politi, barnevernspedagog eller jurist, eller fordi de har arbeidet i aktuelle land som ungdommene kommer fra. Dette kan gi viktige bidrag til å utvikle den offentlige tjensteproduksjonen overfor denne gruppen barn og ungdommer. Funnene som kommer fram i vår studie, kan sees som et uttrykk for en mer generell forståelse av hva som er effektivt og profesjonelt. Alternativt kan etterspørselen etter mer «profesjonalisert» innsats også forstås som et ønske om at det tilføres tilstrekkelig forståelse og ressurser til organisering og oppfølging av innsatsen, slik at denne gruppen av barn og unge raskt kan bli deltakende samfunnsborgere. For de unge kan vergers engasjement bidra til å skape tillit, trygghet, sosialt nettverk, lokal forankring og identitet. Det er av verdi at de har tillit til personer i det nye samfunnet, når de vurderer om de selv ønsker å delta. Innsatsen kan også gi bedre livskvalitet, ved at de opplever å bli sett, hørt på og støttet i det som angår dem. Disse kvalitetene ved innsatsen er viktig å verdsette.

I dag ser vi at det er en reell uenighet blant verger og mellom verger og fylkesmennene om hvordan mandatet kan og skal utføres. Den videre veien, slik vi ser det, er å videreutvikle en bred og felles forståelse av hva vergearbeidet innebærer, og å sette av nok ressurser til kompetansebygging. Innsatsen må verdsettes, men det er også vesentlig at det blir innført rutiner for tilsyn og kontroll.

Kapittel 10 Tjenestekjeden – samarbeid og styrket innsats

Kommunens innsats overfor enslige mindreårige flyktninger er ikke bare avhengig av hver enkelt tjenesteyters innsats, men også av hvordan de koordinerer tjenestene sine. I tidligere kapitler har vi sett på sentrale aktører i tjenestekjeden – hvem som har ansvar for kommunens bosettingsarbeid, botiltakene, skole og verger. Også andre instanser har vært nevnt, som kommunale boligkontor, Nav, helsetjenesten og frivillige organisasjoner. I dette kapitlet vil vi se nærmere på tjenestekjeden under ett. Avslutningsvis ser vi nærmere på hva kommunene selv vurderer kan styrke tjenestetilbudet til unge flyktninger.

Samarbeid innenfor tjenestekjeden

Kommunen kan samarbeide formelt på overordnet eller lavere styringsnivå, etablere samarbeidsfora ut fra hva slags oppgaver som skal løses, eller samarbeide gjennom uformell kontakt. De tjenestene som er særlig aktuelle i vår sammenheng, omfatter både det kommunale (Nav, grunnskole, primærhelsetjeneste, boligkontor), det fylkeskommunale (videregående skole, vergeordning) og det regionale nivået (for eksempel kompetanseenheter innenfor helsetjenesten).

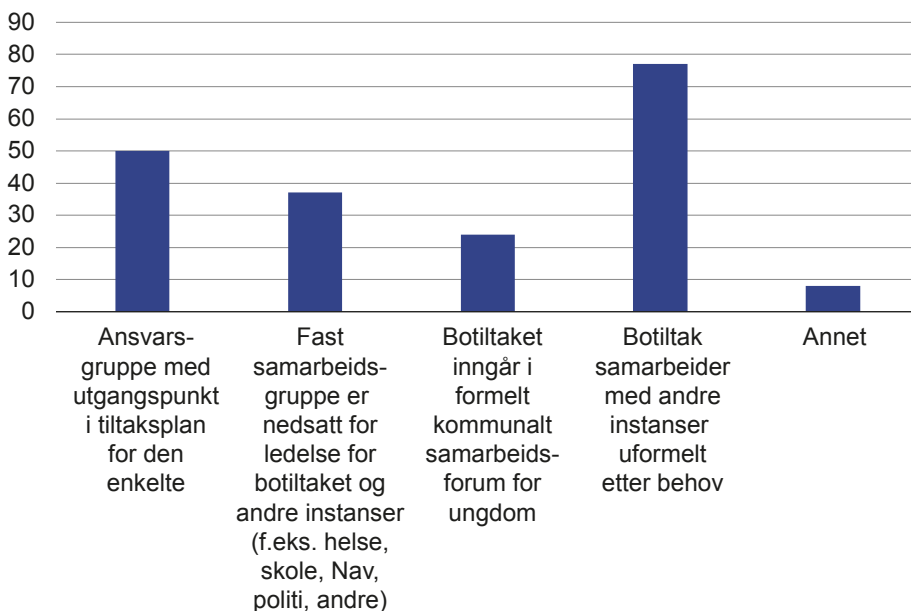
I kommuneundersøkelsen har vi spurt de ansvarlige for bosettingen / botiltak i kommunen (hovedsakelig enheter under barnevern og flyktningstjenesten) om deres erfaring med og behov for samarbeid. Figur 10.1 viser bruk av ulike samarbeidsformer rundt enslige mindreårige flyktninger. Vi har spurt kommunene om de oppretter en ansvarsgruppe med utgangspunkt i tiltaksplanen for den enkelte mindreårige. Halvparten sier de setter i verk en ansvarsgruppe. Ansvarsgruppe innebærer at instanser som saksbehandler i barnevernet, leder av bofelleskap eller oppfølgingsteam, kontaktlærer og eventuelt helsetjeneste har jevnlig møter sammen med ungdommen for å evaluere oppfølging og ta opp nye behov. Både barnevernet og helsetjenesten har rutiner for å organisere slike ansvarsgruppemøter, og dette kan sikre en koordinert oppfølging av ungdommen der flere aktører har fått definert et ansvar ut fra en helhet.

En annen form for samarbeid er mellom ledelse for botiltaket og deres viktige samarbeidspartnere. I slike fora møtes representanter for de ulike instansene

som er viktige i enslige mindreårige flyktnings liv, som skole, helsetjenester og lignende. En del kommuner har etablert faste samarbeidsfora for ungdom hvor det tas opp temaer og utformes tiltak overfor ungdom generelt, og hvor for eksempel politi, barnevern, skole og organisasjoner inngår. Om lag en tredjedel av kommunene oppgir at de deltar i slike faste samarbeidsfora for ungdom.

Mest utbredt er likevel det uformelle samarbeidet som foregår etter behov. Dette kan forstås slik at tre fjerdedeler av kommunene opplever det slik at det er mulig å ta kontakt med andre instanser for å ta opp problemer eller å få til samarbeid på områder når de trenger dette. Dette gjør de eventuelt samtidig med at de har inngått andre og mer formelle samarbeidsformer.

Figur 10.1 Samarbeidsformer i kommunen om enslige mindreårige flyktinger. Flere svarmuligheter. I prosent. N = 84

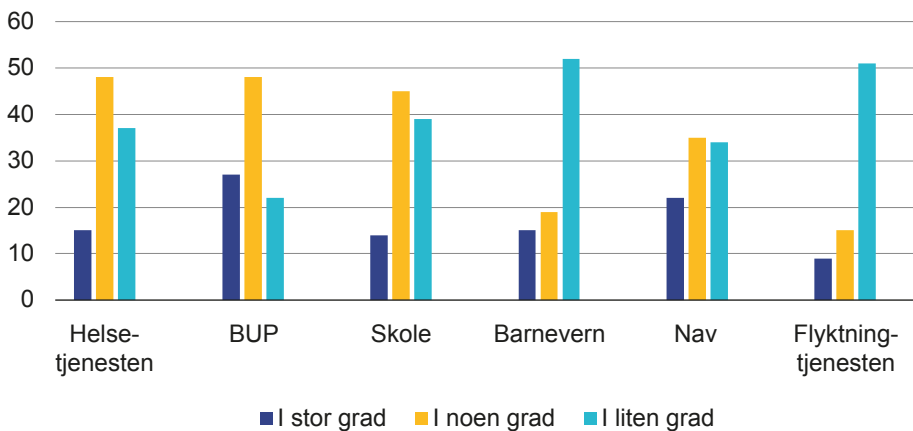


Kilde: Kommuneundersøkelsen

I kartleggingsundersøkelsen har vi spurt de ansvarlige for bosetting om de ser behov for å forbedre samarbeidet, og på hvilke områder dette særlig trengs. Figur 10.2 viser at det største forbedringspotensialet ligger i å få til bedre samarbeid med barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste (BUP). Over en fjerdedel sier de har stort behov for bedre samarbeid, og nesten halvparten at de har behov for dette i noen grad. Det er også mange som ønsker å bedre samarbeidet med helsetjenesten generelt – dette gjelder særlig «i noen grad».

Det er godt dokumentert i forskning at enslige mindreårige flyktninger kan være preget av bekymringer, usikkerhet og traumer (se for eksempel Jacobsen mfl. 2017, Jensen mfl. 2014, Hughes 2019). Kommunene opplever at det er en utfordring å få til et godt psykisk helsetilbud for enslige mindreårige flyktninger. I intervjuene med eksempelkommunene kommer det fram at BUP ofte har lange ventelister, og de kan ha liten erfaring med og kompetanse i å bistå denne gruppen ungdom. Dette kommer også fram i for eksempel kartleggingsundersøkelsens åpne svar, slik én uttrykker det: «Det psykiske helsetilbudet burde forsterkes. Og tilpasses.» Enkelte påpekte at man ikke skal overdrive behovet for denne gruppen; det er enkeltungdommer som av ulike grunner sliter med forskjellige ting, men ikke hele gruppen.

Figur 10.2 Aktører kommunene ser behov for å forbedre samarbeidet med. Flere svarmuligheter. I prosent. N = 81



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Vi har spurt kommunenes bosettingsansvarlige om hva de vurderer er eventuelle begrensninger for å gi enslige mindreårige et godt helsetilbud. De fleste peker på at helsetjenestens kompetanse i å gi et godt helsetilbud til enslige mindreårige flyktninger er en begrensende faktor; dette svarer 43 prosent av kommunene. Språkproblemer er også et vesentlig hinder; en tredjedel svarer dette. Helsetjenestens tilgjengelighet mener de er et mindre problem, men likevel svarer nesten én av fem at dette er en begrensning.

En faktor som begrenser bruken av det psykiske helsetilbudet som faktisk foreligger, er de unges egen motivasjon for å oppsøke hjelp. Mer enn fire av ti svarer at hjelpevegring begrenser et godt hjelpetilbud. I intervjuene med ansatte

blir det trukket fram at psykiatrisk helsetjeneste ofte er et ukjent fenomen for flyktninger, og det kan virke skremmende å skulle bli identifisert med å ha et slikt helsebehov. Deres referanser til slike tjenester er fra samfunn der spesialhelsetjeneste er lite tilgjengelig og bare gis i forbindelse med tunge psykiatriske diagnoser.

Figur 10.2 peker også på at det er forbedringspotensial for samarbeid med skolen. Hele 45 prosent mener at det er behov for bedre samarbeid med skolen i noen grad, mens 14 prosent mener det er et stort behov for dette. I kapitlet om skolen så vi på samarbeidet om den enkelte elev. I intervjuene har vi fått eksempler på behov for å bedre samarbeidet også på et mer overordnet nivå. I en av eksempelkommunene kom det for eksempel fram begrensninger i samarbeidet med skolefeltet fordi de aktuelle aktørene er spredt på ulike skoler og representerer både kommunalt og fylkeskommunalt nivå. De har behov for å finne mulige alternative løsninger for å styrke skolens innsats overfor denne elevgruppen. Fragmenteringen har gjort det vanskelig å få til denne typen utviklingsarbeid på et mer overordnet nivå.

En annen etat det er behov for å bedre samarbeidet med, er Nav. Om lag en femtedel sier at de i stor grad har et slikt behov, og en tredjedel sier at de har det i noen grad. Som det kom fram i kapitlet om overgang til voksenlivet, blir Nav en sentral aktør når den kommunale oppfølgingen gjennom botiltakene avvikles. Når dette skjer, er forskjellig. Nav vil også være en aktuell samarbeidspart for å gi et tilpasset opplegg for en ungdom som for eksempel dropper ut av utdanning. At ungdom som sliter, overføres til Nav, kan også gjelde på rusområdet. En saksbehandler i barnevernet i en storby beskriver utfordringene og mulighetene slik: «Det er enkelte som sliter, og da kan Nav være en god løsning. De har andre virkemidler, andre utveier enn det barneverntjenesten har.» Navs praksisplasser for ungdom blir for eksempel trukket fram som et verktøy de har som de selv ikke rår over. Nav har «et helt felt som arbeider ungdomsrettet, og som ikke er så lett å få til i vårt system. Det kan være enkelte som ruser seg mye, og da er det ikke en oppfølging her hos oss som er tett nok og innrettet på dette».

En utfordring i konkrete saker er at tjenestene er organisert forskjellig: «Siden vi er organisert slik vi er [som bydekkende enhet], og Nav er inndelt på ulike bydeler, så går samarbeidet fra sak til sak.» En annen grunn til at det ikke er organisert samarbeid i faste former, er at de har få saker.

Behovet for å forbedre samarbeidet med barnevernet og flyktningtjenesten er vurdert lavest. Siden barnevernet eller flyktningtjenesten er de som i flest tilfeller har ansvar for botiltakene, er svarene om behovet for samarbeidet med

dem preget av at de samtidig selv er sentrale aktører. For begge disse instansene svarer vel femti prosent at de i liten grad trenger å forbedre samarbeidet. Når det gjelder barnevernet, sier likevel 15 prosent at de i stor grad har behov for bedre samarbeid. Også når barnevernet har ansvar for bosettingsarbeidet, finner vi at halvparten i noen grad ønsker seg bedre samarbeid med barnevernet.

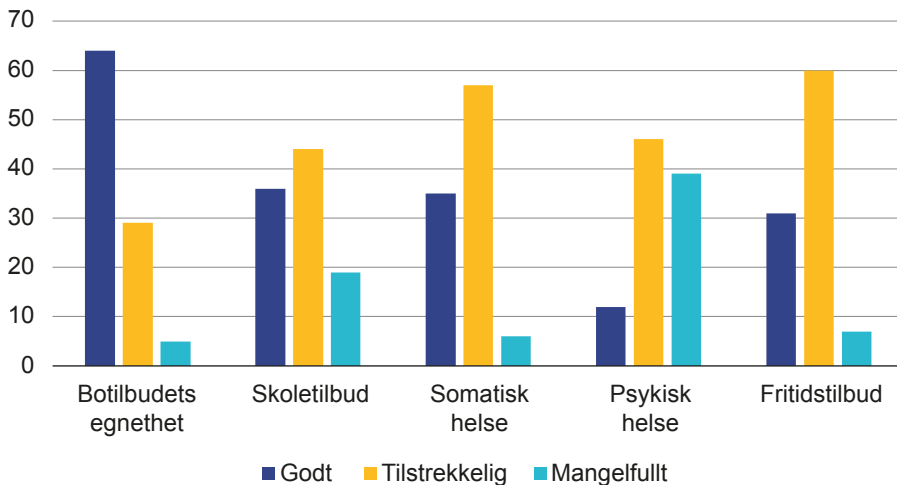
Vi har også spurt kommunene om de har behov for mer samarbeid med frivillige organisasjoner. Her svarer tre av ti kommuner at de ønsker dette i stor grad, og like mange, tre av ti, svarer i liten grad. Fire av ti svarer at de i noen grad trenger å forbedre samarbeidet med frivillige organisasjoner. Også samarbeid med frivillige enkeltpersoner er aktuelt, for eksempel hjelp til leksearbeid, besøksfamilier og lignende. Svarene tilsvaret det de sier om behov for forbedring av samarbeid med frivillige organisasjoner: Tre av ti ønsker å bedre samarbeidet i stor grad, og like mange sier i liten grad, mens resten, nærmere fire av ti, svarer at de har behov for å bedre slikt samarbeid i noen grad.

Spørreundersøkelsen som gikk til kommunene, inneholdt også spørsmål om hvordan kommunene vurderte *samarbeid* med ulike aktører og instanser i det bosettingsforberedende arbeidet (se kapittel 4), inkludert mottak og omsorgssentre. Her kunne vi se at 8 prosent av kommunene omtalte samarbeidet med mottakene som meget bra, kontra 22 prosent som vurderte samarbeidet med omsorgssentrene som meget bra. I begge tilfeller er det 58 prosent som vurderer samarbeidet som bra, så jevnt over vurderer kommunene samarbeidet som godt.

Tjenestetilbudets forbedringspotensial

Over tid har kommunene gjort seg erfaringer med gode løsninger og hva de ser kan styrke tjenestetilbudet. Dette kommer fram både i intervjuene i eksempelkommuner og i kartleggingsundersøkelsen. Vi ser først på hva de mener fungerer i dagens tjenestetilbud, og deretter på hva kommunenes bosettingsansvarlige ser som forbedringspotensial for å gi et godt tjenestetilbud til unge flyktninger, før vi avslutter med noen eksempler på hva ledelsen i eksempelkommunene trekker fram som viktige satsingsområder.

Figur 10.3 Vurdering av dagens tjenestetilbud til enslige mindreårige flyktninger i kommunen. Flere svarmuligheter. I prosent. N = 83



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Når de vurderer dagens tjenestetilbud, mener flest at botiltakene er egnet til å ivareta barna ut fra det mandatet de har. Hele to tredjedeler mener dette, mens det er få som mener at botilbudets egnethet er mangelfull. Dette er den tjenesten de selv er ansvarlig for, og kjenner best. Skoletilbudet blir også vurdert til å være godt av vel en tredjedel, mens noen flere mener det er tilstrekkelig. Det er likevel en anseelig andel, en femtedel, som mener at skoletilbudet er mangelfullt.

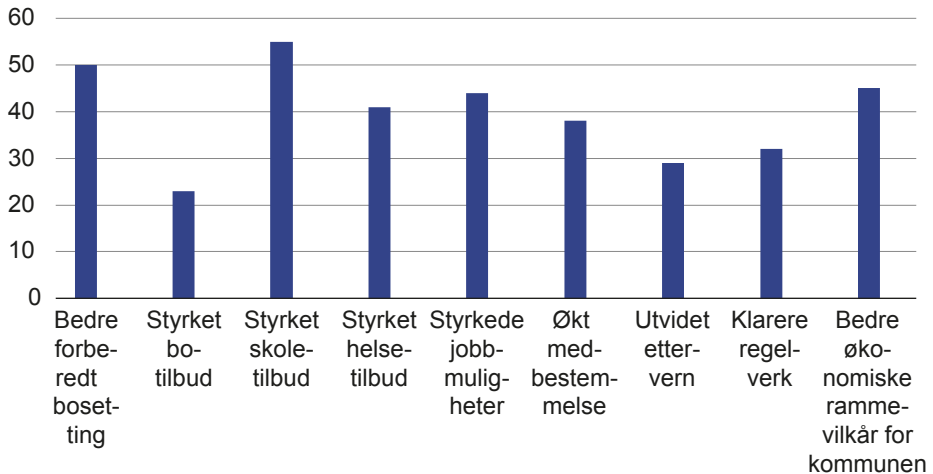
Helsetjenesten som ivaretar somatiske helseplager, blir også vurdert til å være god blant vel en tredjedel, og relativt få mener at denne tjenesten er mangelfull. Derimot er det færrest som mener at tilbudet som gjelder psykisk helse er godt; bare vel én av ti mener dette, mens hele to av fem mener det er mangelfullt.

Som vi har hørt i et tidligere kapittel, etterspør mange med ansvar for botiltak bedre tiltak for å integrere ungdommene, og fritidstilbud anses å være en viktig arena for det. Tre av ti mener at fritidstilbudet er godt, mens seks av ti mener det er tilstrekkelig. Forbedringspotensialet ligger altså også i dette innsatsområdet.

Svarene tyder på at tjenestene kan bli bedre på en rekke områder: skole, helse, fritid. At det er flere områder som de mener gir et tilstrekkelig, men ikke entydig godt tilbud, forsterker bildet av at tjenestene ikke er gode nok. Det er også klare signaler om at tjenestetilbudet innen psykisk helse og skole er mangelfullt i mange kommuner.

For å komme tettere inn på hva slags innsats som kan forbedre tjenestetilbudet, har vi bedt representantene fra kommunene ta stilling til ulike typer oppgaver. Figur 10.4 bekrefter funnet om at helsetilbudet og skoletilbudet er de områdene som flest påpeker bør styrkes. Det er også andre områder som peker seg ut. Flere spørsmål gjelder kommunens betingelser for å gjøre et godt arbeid. Ett gjelder de økonomiske rammevilkårene for kommunen, der 45 prosent av kommunene mener dette er blant de viktigste innsatsområdene. Det andre er å forbedre bosettingsarbeidet, gjennom en mer forberedt bosetting. Halvparten av kommunene trekker fram dette som et viktig innsatsområde. Det er færre som trekker fram klarere regelverk som innsatsområde – nesten en tredjedel mener dette.

Figur 10.4. Kommunenes vurdering av de viktigste innsatsområdene for å bedre tjenestetilbudet til denne gruppen. Flere svarmuligheter. I prosent. N = 81



Kilde: Kommuneundersøkelsen

Vi har også spurt om forhold som er særlig relevante i ungdommenes overgang til å bli mer selvstendige. Bare tre av ti svarer at utvidet ettervern er blant de viktigste innsatsområdene. En fjerdedel støtter at mer innsats ved overgangen til voksenliv bør prioriteres. Det er stor oppslutning om at ungdommene må få styrkede jobbmuligheter, og at dette er et område de kan jobbe bedre med. Nærmere halvparten støtter dette. Det er også tilslutning til at det trengs mer innsats for å øke ungdommenes medvirkning; nesten én av fem mener dette.

Bedre privatøkonomi for de unge flyktningene er det få som mener er et viktig innsatsområde. Bare fem prosent støtter dette. Derimot er det mange som mener

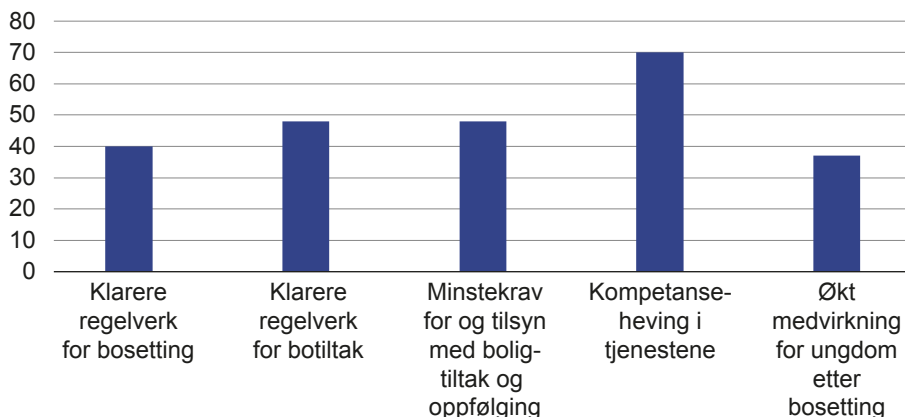
at det trengs mer innsats for å utvikle vennskap, sosialt nettverk og lokal forankring. Seks av ti kommuner mener dette, noe som gjenspeiler det som har kommet fram i intervjuene i eksempelkommunene.

Som det har kommet fram tidligere, finnes det ingen minstekrav eller regler for hvordan bosettingsarbeidet skal utføres i kommunene. Som vi så, var det en tredjedel som mente at regelverket for botiltak og oppfølging burde bli styrket. For å få mer kunnskap om hva slags regelverk som eventuelt trenger å bli forbedret, har vi bedt kommunene ta stilling til dette. Figur 10.5 viser at kommunene er mest opptatt av kompetanseheving i tjenestene, og i forlengelsen av dette at det stilles kompetansekrav. Hele 70 prosent støtter dette.

Klarere regelverk for botiltak, at det blir utformet minstekrav i botiltakene, og at det utføres tilsyn, får oppslutning av nesten halvparten. At om lag halvparten av kommunene mener at det bør innføres et klarere regelverk, er et viktig signal og viktig funn.

Vi har også bedt om synspunkter på om medvirkning for ungdom i botiltakene bør styrkes gjennom regelverk. Én av fem mener dette. Dette er like stor andel som mener at økt medvirkning er et viktig innsatsområde. Vi spurte også om de mente det var behov for klarere regler for økt medvirkning for ungdom i bosettingsfasen. Like mange støttet denne formen for medvirkning.

Figur 10.5. Kommunenes vurdering av regelverk som kan styrke tjenestetilbudet. Flere svarmuligheter. I prosent. N = 81



Kilde: Kommuneundersøkelsen

I intervjuene i eksempelkommunene er det mange som har kommet med vurderinger om forbedringspotensial, særlig når det gjelder helsetjenesten. Vi vil trekke fram noen av disse avslutningsvis.

Det gjelder for det første å utvikle kompetansehevingstiltak for å imøtekomme ungdoms helseplager (Oppedal mfl. 2019). Behovet for bedre kompetanse gjelder både personalet i botiltakene og personalet i helsetjenesten. Lederne av bofellesskapene ønsker at det kunne vært mer kompetansebygging rettet mot de ansatte og mer felles opplæring i traumebasert omsorg. Som vi tidligere har vært inne på, har flere av eksempelkommunene hatt opplæring i traumebasert omsorg og benytter dette i det daglige arbeidet.

De påpeker at det er behov for denne type skoloring også av lærere på skolen, og at det bør være et samarbeid på tvers av enhetene for botiltak og skole for å heve kompetansen i å gi traumebasert omsorg.

Flere viser også til et presserende behov for bedre tilbud til barn med psykiske helseproblemer. Det finnes eksempler på tiltak som gir lavterskeltilbud til ungdommer som strever. De opplever at den lokale barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikken (BUP) ikke har kompetansen som skal til for å møte denne gruppen. De mindreårige går på møtene som er satt opp med BUP, men lukker seg og forteller lite, og kontakten brytes. Noen botiltak har prøvd ut alternative tilnærminger til psykisk helsehjelp i samarbeid med fagpersoner: Terapi blir gitt som gruppesamtaler, timene holdes i boligen og ikke på et offentlig kontor, og personalet skoleres i å gi traumebasert omsorg.

Kommunene peker også på behov for spesialtiltak som en måte å styrke kompetansen i helsetjenesten og utvikle tilbudet på. De anbefaler at man ser på modeller for regionale døgnbemannede sentre hvor det etableres tilstrekkelig tverrkulturell og flyktningerelevant kompetanse for å bistå enslige mindreårige med spesielle utfordringer over tid. Informantene vi har snakket med i eksempelkommunene, viser til eksempler på større satsinger som omfatter flyktninger generelt. Tverrkulturell kompetansenhet på barne- og ungdomspsykiatrisk enhet ved Universitetssykehuset i Stavanger har for eksempel utviklet et slikt tilbud, som både gir individuell behandling og gruppebehandling. De er også viktig i veiledningsarbeidet overfor asylmottak og kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger.

Kapittel 11 Konklusjon og anbefalinger

Sett i et internasjonalt komparativt perspektiv skiller det norske asylsystemet og bosetting av enslige mindreårige flyktninger seg ut fra tilsvarende systemer i andre land vi ofte sammenligner oss med. Forskjellen er at Norge gjennomfører en reell behandling av asylsøknadene til enslige mindreårige asylsøkere når de ankommer landet, og bosetter bare dem som får innvilget opphold. I mange andre land får enslige mindreårige asylsøkere midlertidig opphold og omsorgstiltak inntil de er 18 år, for så å få søknaden sin vurdert på nytt. Enslige mindreårige får dermed raskt en individuelt tilpasset omsorgsordning, men regler om midlertidig opphold skaper ny sårbarhet for enslige mindreårige også etter at de er blitt bosatte (Gupta 2019, Williams 2019). I internasjonal forskning om enslige mindreåriges situasjon er denne usikkerheten et sentralt tema, og det påvises negative konsekvenser for integrering når de unge ikke vet hva som skjer etter at de blir 18 år (Gupta 2019, Clayton 2019). Det blir vist til prinsippet om å finne varige løsninger for denne gruppen – et prinsipp som er nedfelt i internasjonale avtaler og konvensjoner. Den norske bosettingsmodellen er derfor en særegen modell sammenlignet med systemet for eksempel i Sverige, Storbritannia og Italia, for å nevne noen land.

Situasjoner som skaper sårbarhet, skjer likevel i ulike faser av migrasjon, også ved bosetting. De siste årene er det blant annet innført nye regeltolkninger og praksis som gjelder tilbakekall og strengere regler om ID. Enslige mindreårige som mangler ID-dokumenter, har blitt bosatt, men de vet ikke med sikkerhet om de får innvilget permanent opphold. Dette skaper usikkerhet om framtiden også etter at de har blitt bosatt. Dette er en observasjon som vi har gjort i vår studie, der usikkerheten om framtiden varer helt til de har fått innvilget permanent opphold. Usikkerheten har dermed spredt seg til flere enn dem som har et vedtak om midlertid opphold.

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger i kommunene skjer etter anmodning fra staten, der IMDi har ansvar for det bosettingsforberedende arbeidet. Siden 2014 har 3850 enslige mindreårige blitt bosatt i kommunene, og av disse var 1097 under 15 år da de ble bosatt. Innsatsen til statlige organer og kommuner for å sikre integrering av enslige mindreårige flyktninger er dermed

betydelig. Bosettingstiltakene i den enkelte kommune påvirkes både av statlige insentiver og av prinsippet om kommunal frihet. Vi har vurdert hvordan denne kombinasjonen av statlig styring og kommunalt handlingsrom fungerer sammen på flere områder: *finansieringsordningen* for bosetting av enslige mindreårige flyktninger, kommunenes *organisatoriske forankring* av bosettingsarbeidet og det *bosettingsforberedende arbeidet* der både kommunale og statlige representanter inngår.

Det bosettingsforberedende arbeidet

Vi har undersøkt rutiner og informasjonsflyt i overgangen fra mottak/omsorgs-senter til bosetting. Kartlegging og bosettingsforberedende arbeid innebærer innhenting, behandling og videreformidling av personopplysninger om den enkelte enslige mindreårige av mer eller mindre sensitiv karakter. Bufetat har det overordnede ansvaret for enslige mindreårige under 15 år. Kartlegging av disse gjøres av personalet i omsorgssentre og er lovregulert. Kartlegging av dem mellom 15 og 18 år er styrt gjennom UDIs rundskriv og veiledere. Asylmottak innhenter informasjon på oppdrag fra UDI, med formål om å muliggjøre IMDi's arbeid med bosetting. Kommunene melder at kartleggingen av de yngste er mer faglig solid, mens den varierer i større grad for den eldre aldersgruppen.

De siste årene har prosessene for informasjonsflyt blitt digitalisert. Dette gjelder både i UDI og i IMDi. Digitalisering av kartlegging i asylmottak vil i framtiden medføre at kartleggingene ikke blir tapt i tilfelle flytting. Innføringen av IMDi-nett for saksbehandling og for dialog mellom mottak, IMDi og kommunene fører til at grunnleggende informasjon om mindreårige skal føres i dette systemet, og kommunene skal melde inn tilgjengelige botiltak og akseptere bosetting av personer de blir forespurt om fra IMDi.

En del respondenter i kommunene opplever at digitaliseringsprosessen har tatt bort viktige muligheter til å ha en anonymisert diskusjon der man kan finne ut om en bosettingsklar ungdom vil passe inn i deres botiltak. Bofelleskap er den vanligste boløsningen for de eldre enslige mindreårige, og det vil si at den bosatte skal inn i en bolig der det også bor andre barn. For å vurdere om de vil «matche», kan de ansatte i kommunen ha behov for mer omfattende informasjon og vurderinger enn det som er tilgjengelig for dem gjennom IMDi-nett. Én tolkning av funnene her i en litt større kontekst er at digitaliseringen har hatt som en bieffekt at kommunene oppfatter relasjonen mellom dem og sentralmyndighetene som mindre likeverdig enn tidligere.

Informasjonen som utveksles, skal anvendes til å sørge for «en god match». Men aktørene har noe ulike oppfatninger av *hva og hvem* som skal matches. IMDi er opptatt av rask match mellom den bosettingsklare og et tiltak i en kommune. Kommunene er mer opptatt av match også på et personlig plan med andre mindreårige i botiltaket, og dette krever mer og annen informasjon enn de til dels får. Verken UDI eller IMDi ønsker informasjon om den enkelte, men henviser til informasjonsflyt fra mottak til kommune (inkludert skole og helse). Dette reiser spørsmål om hvem som har ansvar for å sitte med tilstrekkelig informasjon til å matche den enkelte enslige mindreårige flyktningen med kommunens tiltak. Dette må IMDi ha siden de har ansvar for utsøking, men de er avhengig av tilstrekkelig informasjon fra UDIs systemer.

En type informasjon som *ikke* utveksles, handler om ungdommenes egne bosettingsønsker. Det kan være at det ville gjort matchjobben enda vanskeligere, men det er påfallende at det ikke legges opp til medvirkning fra de unge i bosettingsprosessen, all den tid barn har rett til å bli hørt og medvirkning er et grunnprinsipp når barnevernet ellers etablerer botiltak for ungdommer. Vergene, som har i oppgave å se til at barnets interesser blir hørt og barnets beste blir ivaretatt, vil være en viktig informantgruppe i bosettingsfasen, men deres ansvar og rolle i denne fasen er utydelig.

I 2018 trådte EUs nye personvernforordning, også kalt GDPR, i kraft, og denne ble innført i norsk lov gjennom den nye personopplysningsloven. GDPR legger en rekke føringer for hva slags personinformasjon som kan hentes inn, og til hvilke formål, og dessuten på hvordan denne informasjonen skal lagres og behandles. De juridiske spørsmålene er per i dag under utredning og revidering, og kartleggingsarbeidet fortsetter inntil videre som før. Dette vil imidlertid kunne påvirke praksis.

Kommunenes bosettingsarbeid

Vi har særlig sett på to forhold ved bosettingsarbeidet. Det ene er hva den statlige finansieringsordningen har å si for lokale botiltak, og det andre er forankringen av bosettingen og botiltak i den kommunale etatsstrukturen. Når det gjelder *finansieringsordningen*, finner vi at endringen til stykkprisfinansiering påvirker ressurser og kvalitet på botiltak. En del kommuner melder at stykkprisfinansieringen ikke dekker utgiftene når det er færre som blir bosatt og beboere flytter ut av bofellesskapene. Dette gjelder da i særlig grad de kommunene som har bygget opp døgnbemannede bofellesskap. Dette har slått inn med full styrke i 2019. I flere av kommunene ser vi at ansvaret de siste årene er flyttet fra barnevernet til andre etater i kommunen. Nesten hver tredje kommune har endret

hvilken instans som er ansvarlig for bosetting av enslige mindreårige flyktninger i løpet av de siste fem årene. Det får konsekvenser for beredskap på sikt, og det kan være vanskelig å rette opp i ettertid dersom kommunen har lagt seg på for lavt omsorgsnivå. Selv om det kan oppstå særlige utfordringer ved store svingninger i antallet som bosettes, skal det likevel alltid gjøres en konkret vurdering av den enkelte enslige mindreåriges behov, og det er dette som bestemmer hva slags bo- og omsorgstiltak som tilbys barnet (jf. barnevernloven § 3-4).

Det blir dermed enda mer avgjørende i tider med nedbygging av tiltak at individuelle behov blir identifisert og blir tatt hensyn til i det bosettingsforberedende arbeidet.

Det foreligger ingen minstekrav eller felles standarder for botiltak for enslige mindreårige flyktninger. Botiltak har heller ikke de samme kravene til tilsyn og medvirkning som det som gjelder for institusjoner for barnevernsbarn. I en studie av kommunale botiltak for barn og unge finner forskerne eksempler på det som kan se ut til å være en uforholdsmessig forskjellsbehandling av unge flyktninger når tiltak de tilbys, blir sammenlignet med tiltak som kommunen ellers forstår og praktiserer som forsvarlige overfor barn i samme alder (Lidén mfl. 2018). Også i den foreliggende studien har vi eksempler på bosetting der kommunen i etterkant har vurdert at enkelte bosatte ikke har fått tilstrekkelig botiltak eller helsetilbud. Det har ikke bare med boform å gjøre, men også med tilstrekkelig innsats fra hele tjenestekjeden.

Vi har pekt på betydningen av den organisatoriske forankringen i kommunens forvaltningsenhet for tiltakenes faglige forankring og ressurser. Mange kommuner hjemler bosetting av enslige mindreårige i barnevernloven, men det er også en tendens til å gå bort fra dette. Vi vil understreke betydningen av at bosettingsarbeidet blir hjemlet i barnevernloven, ikke bare for barn under 15 år, men for alle. Dette begrunner vi med at en slik forankring innebærer en styrket rettssikkerhet, ved at barnevernlovens generelle prinsipper gjelder i bosettingsarbeidet. Blant annet betyr det at barnets beste skal være det rådende prinsippet for tiltaket, og at barnets rett til medbestemmelse er lovforankret. Barnevernet har prosedyrer for løpende revurderinger av tiltak, og dette skal gjøres i samarbeid med barnet. Tilsvarende gjelder for ettervern, som er et frivillig tiltak som utformes i samarbeid med ungdommen, og som skal vurderes jevnlig. Barnet vil også ha en kontaktperson utenfor botiltaket som har ansvar for vedkommendes situasjon. Dette har vi sett betydningen av når det oppstår alvorlige konflikter mellom beboer og ledelse i botiltak. Manglende struktur og regulering av bosettingsordningen svekker ungdommenes rett til medvirkning.

FNs barnekonvensjons prinsipp om medvirkning (artikkel 12) omfatter alle administrative forhold som gjelder barnet, og er dermed et førende prinsipp for bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Når barn bosettes uten at dette er hjemlet i barnevernloven, vil uansett FNs barnekonvensjons prinsipp om medvirkning i alle administrative forhold likevel være førende. Vi finner at forståelse av og rutiner for medbestemmelse varierer mellom eksempelkommunene. Det bør utformes tilstrekkelige strukturer i alle kommuner, slik at det blir reell mulighet til medvirkning for de enslige mindreårige flyktningene. Vergenes plass og bistand er viktig i denne sammenhengen.

Botiltak

Botiltakene er rammen om ungdommenes hverdag og integreringsbestrebelse. Vi har vurdert botiltakene i både et nåtidsperspektiv og et framtidsperspektiv, det vil si hvordan botiltakene i denne perioden legger grunnlaget for overgangen til at ungdommene skal klare seg på egen hånd med mindre oppfølging og etter hvert uten oppfølging. Innhold og kvalitet ved ulike botiltak er vurdert ut fra dimensjonene privatliv, relasjonsbygging, trygghet og tilhørighet. Vi har også sett på ulike former for læring gjennom daglig samvær i og utenfor botiltakene. Når fosterhjem og bofellesskap fungerer godt i praksis, legger dette et langt bedre grunnlag for relasjonsbygging, trygghet, tilhørighet og læring enn det å bli plassert på en hybel når de flytter til en kommune, eller kort tid etter bosettingen.

Det kommer fram at botiltakene ikke alltid er rustet til å ivareta for eksempel behovene til barn som sliter psykisk, som dropper ut av skolen, eller som kommer opp i konflikter. Også vergene erfarer at en del enslige mindreårige ikke får den form for omsorg og oppfølging i botiltakene som de mener de trenger.

Eksempelkommunene utfyller og utdyper de variasjonene i organisering av arbeidet som ble avdekket i studien av kommunale botiltak for barn og unge, der det ble gjort feltstudier i fem kommuner (Lidén mfl. 2018).

Vi har løftet fram særlig fire områder for videre innsats for å styrke botiltakene i kommunene. Det ene er en større bevissthet om ulike former for læring som foregår gjennom samværet i det daglige, og som er avgjørende for både systemkunnskap og hverdagsmestring. Et annet forhold vi peker på, er nødvendigheten av å se bosetting som en mangefasettert kulturell forankrings- og forhandlingsprosess. Et tredje forhold er å ha en gjennomtenkt struktur og praksis for medvirkning som tar inn over seg at botiltak er ungdommens hjem og et sted for

privatliv. Et siste moment vi ønsker å trekke fram, er fravær av regulering av botiltakene. Dette gjelder blant annet tilsyn og medvirkningsprosedyrer. Botiltak har i dag ingen krav om tilsyn. Botiltak hjemlet i barneverntjenesten vil inngå i det generelle arbeidet som fylkesmannen har tilsynsansvar for. Dette anser vi ikke som tilstrekkelig for å sikre at tilsyn ivaretar beboernes erfaringer og mulighet for å uttale seg. Siden det ikke foreligger felles retningslinjer og krav til botiltak, er det også vanskelig å ivareta en tilsynsfunksjon der tilsynsmyndighetene skal vurdere om barnevernet eller andre ansvarlige enheter gir en forsvarlig tjeneste. Det er derfor ut fra vårt syn nødvendig å definere noen felles krav til botiltak for å sikre en viss likebehandling på særlig viktige områder på tvers av kommunene. Vi finner at i tillegg til forskjellsbehandling på tvers av kommunene forekommer det forskjellsbehandling på tvers av beboerkategoriene.

Overganger til voksenliv

Vi har undersøkt hvordan overgangen til myndighetsalder og tjuårene arter seg for den enkelte, og hva slags støtte som tilbys fra kommunens side. Overgangen til å klare seg på egen hånd må ideelt sett bygge på prinsipper om medvirkning og fleksibilitet, og den må tilrettelegges for den enkelte. Dette ser vi i stor grad at skjer, men vi ser samtidig noen steder at kommunens driftsavtaler, begrensede ressurser til ettervern og lignende kan gjøre ordningene rigide. I noen kommuner er det forventet at ungdom flytter ut av bofellesskap og flytter på hybel når de er 18 år; i andre kommuner inntreer endringene i botiltak og støtte når de runder 20 år. Hvor lang tid de har vært bosatt før de flytter på hybel, har betydning for hvor godt de klarer seg. De som ble bosatt i grunnskolealder, som har bodd i fosterhjem, eller som på andre måter har fått en tett oppfølging over lengre tid, og som følger et vanlig utdanningsforløp på videregående skole, har ofte en enklere overgang til å bli selvstendige.

Vi ser at midlertidighet og usikkerhet rundt oppholdsstatus og familiegjennomføring hindrer forutsigbarhet som grunnlag for den enkelte ungdoms planer for utdanning og voksenliv. Sosialt nettverk gjennom andre bosatte familiemedlemmer, tidligere fosterfamilie, vertsfamilie eller besøksfamilie er viktige støttepillere etter at de har flyttet for seg selv. Mange savner et større nettverk i lokalbefolkningen.

Grunnlaget for selvstendighet legges i botiltakene, og vi argumenterer for at ungdommene må opparbeide seg tilstrekkelig hverdagsmestring, systemforståelse, begrepsforståelse, samfunnskunnskap og sosialt nettverk til at de er rustet til å klare seg på egen hånd. I vurderingen av bosetting og overgangen til voksenliv har vi brukt en bred tilnærming til læring. Å bli bosatt innebærer en

bratt læringskurve på mange områder: språktilegnelse og fagkunnskap, forståelse av samfunnets institusjoner og deres praksislogikk, forventninger om likhet og likestilling, selvstendighet, ansvar og normative standarder om mat, hygiene og tenkesett. Visse former for kunnskap og holdninger har legitimitet, eller de blir forventet eller tatt for gitt. De enslige mindreårige flyktingenes egne kunnskaps-tradisjoner og ferdigheter får begrenset plass, og vi ser også at de til dels møtes med mistro. Når de unge flyktingene deltar på nye samfunnsarenaer, posisjo-neres de gjerne som noviser, men de møter også blikk som gjør dem til frem-me, problematiske eller sårbare, med den uintenderte læringen som dette innebærer. Organisering av botiltak så vel som sosialfaglige metoder kan naturalisere slike forforståelser av de enslige mindreårige flyktingene. Vi etter-spør en mer kritisk og helhetlig tilnærming til sosiale og kulturelle lærings-prosesser i det sosialfaglige arbeidet, i skolen og på andre samfunnsarenaer. En slik tilnærming, som tilstreber å sikre barna/ungdommene subjektposisjon, aktiv deltakelse og støtte i varierte læringsfellesskap, vil styrke integreringsprosessen.

Skole

Skole og opplæring er av avgjørende betydning både for den sosiale integreringen her og nå og for at unge flyktinger skal komme seg videre i utdanning og jobb. Vi har sett nærmere på opplærings situasjonen for enslige mindreårige flyktinger i ulike aldre i fire eksempelkommuner. Vi finner en spenning mellom ungdom-menes ønske om rask progresjon og de voksnes, lærernes, bofellesskapenes og karriereveiledernes vurderinger av hva som må være på plass for at den enkelte skal kunne fullføre utdanningsløpet. En del opplevde også at hverdagen ga lite praktisk språktrening, og dette gjør at både språklæring og fagtilegnelse går sent.

Det kom fram behov for samarbeid på mer overordnet nivå for å se på alternative løsninger om særlige utfordringer som fravær, tilpasset opplæring og det å utvikle tiltak i skolene som kan støtte opp om elevenes utdanning. Slikt sam-arbeid oppleves vanskelig å få til fordi det er snakk om mange aktører på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Helse

Det er velkjent at mange bosatte enslige mindreårige flyktinger sliter med bekymringer, savn og traumer (se for eksempel Kvestad og Bøe 2019). Det er også kjent at mange ikke får den behandlingen som kunne hjulpet dem, både fordi tilgjengeligheten til psykisk helsevern er begrenset, og fordi de selv vegrer seg for å forstå seg selv som behandlingstrengende og vet for lite om hva dette kan gi dem. Det etterspørres bedre lavterskeltilbud – med riktig kompetanse

som forstår hvilke erfaringer de har, og hvilken behandling de trenger. Et kompliserende forhold er at de raskt kan gå fra å ha rett til tiltak i regi av BUP til at de må skifte til distriktpsykiatrisk senter (DPS) – og dermed kan dette komplisere helsetjenestens tilgjengelighet.

I vår studie finner vi at personale i noen kommuner har deltatt på kompetansehevende kurs i traumebasert omsorg – og at dette brukes i det daglige arbeidet, ved at de ansatte kan støtte opp om hvordan ungdom kan håndtere egne bekymringer på en god måte. Vi mener det bør være krav til tilstrekkelig kvalifisert bemanning i botiltak som har kompetanse i å forstå og ivareta ungdom som sliter med bekymringer, savn og psykiske helseplager. Vi ser at det er behov for denne typen kompetanse også hos skolenes undervisere og helsepersonell.

For en del ungdommer er det behov for behandling for mer alvorlige psykiske helseplager. Vi ser at det noen steder er prøvd ut lavterskeltilbud i form av samtale med psykolog på stedet der de bor, i stedet for at de må oppsøke et offentlig kontor. Dette gir en bedre ramme og motivasjon for å motta denne formen for hjelp.

Vi har også trukket fram tverrkulturell kompetanseenheter på barne- og ungdomspsykiatrisk enhet ved Universitetssykehuset i Stavanger, som har utviklet et tilbud som gir både individuell behandling og gruppebehandling, og som er viktig i veiledningsarbeidet overfor mottak for enslige mindreårige asylsøkere og kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger. Det finnes også andre modeller og lavterskeltiltak – for eksempel gruppebasert bearbeidelse av vanskelige erfaringer.

Frivillig innsats

I vår studie finner vi, basert på både kommuneundersøkelsen og eksempelkommunene, at organisert frivillig arbeid spiller en liten rolle i bosettings- og integreringsarbeid. Derimot kan frivillige enkeltpersoner spille en rolle for enkelte bosatte, for eksempel verger eller vertsfamilier. En del har også gode erfaringer med seg fra mottakstiden, da de deltok i aktiviteter organisert lokalt eller ble kjent med lokale personer. En slik erfaring kan motivere dem til aktivt å etablere sosiale nettverk etter at de har blitt bosatt. Det er ikke egne øremerkede midler til fritidsaktiviteter eller frivillig arbeid rettet mot enslige mindreårige, men det er opp til botiltakene å støtte og bidra til denne typen aktivitet.

Vi finner at det er behov for å rette større oppmerksomhet mot integreringsfremmende tiltak. Hverdagen til ungdommene er travel, skolearbeidet tar mye tid, det er en krevende skolegang de skal gjennom, og mange har deltidsjobb ved

siden av skolen. Samtidig savner de lavterskeltilbud og et sted å treffes. De sosiale nettverkene deres omfatter i hovedsak andre enslige mindreårige, både på skolen og i fritiden. Ordninger som vertsfamilier og besøksfamilier blir trukket fram som gode tiltak.

Verger

Vi har undersøkt vergens rolle og fått fram mer kunnskap om hvordan de inngår i informasjonsflyten i den bosettingsforberedende fasen og bistår enslige mindreårige etter at de er bosatt. Når barn blir bosatt, skal vergene tilse at de kommunale tiltakene er til barnets beste, og at barnet blir hørt. Verger sitter med informasjon om vergebarnets asylbakgrunn og andre forhold som kan være vesentlige å ivareta når vedtak om bosettingskommune og botiltak gjøres. Det er dermed en fase der det er viktig at vergene er aktive, men det er også en fase der det oppstår strukturelle utfordringer for vergen med å være operativ. Rask oppnevning og overføring av informasjon fra tidligere verge er vesentlig for at en ny verge kan utføre oppdraget sitt. Vergene er opptatt av tomrommet som kan oppstå hvis ikke det er oppnevnt verge i denne perioden.

Vergeoppdragene blir utført forskjellig. Det pekes på at lokale verger raskt må engasjere seg og følge opp barnet. Her er erfaringene at det er store forskjeller i hvor mye innsats vergene viser. Det trengs derfor klargjøring av ansvar og rutiner for hvordan verger skal bidra etter at barnet er bosatt. Vergenes innsats i form av frivillig arbeid og deres bidrag til barnets integrering bør belyses og vektlegges mer.

Vergeoppdraget varer til barnet blir 18 år. De befinner seg da i en periode der mange formelle avtaler og ordninger skal på plass. De fleste trenger hjelp til dette. Det må påses at oppgaver som vergen har ivaretatt, blir overført til en egnet instans når barnet blir 18 år, eventuelt at ordningen med verger for denne gruppen utvides til de er 20 år.

Tjenestekjeden

Kommunens innsats overfor enslige mindreårige flyktninger er ikke bare avhengig av hver enkelt tjenesteyters innsats, men også av hvordan de koordinerer tjenestene sine. Aktuelle tjenester omfatter ulike forvaltningsenheter og nivåer. På kommunenivå kan dette være grunnskole, primærhelsetjeneste, boligkontor og Nav. På fylkeskommunalt nivå er videregående skoler og vergeordning vesentlige tjenesteleverandører og kontaktpunkter. Statlig barnevern og spesialisthelsetjeneste er eksempler på tjenester organisert på regionalt nivå. Kontakten mellom ulike tjenesteytere omfatter både mer strategisk samarbeid og samarbeid om det enkelte

barnet. Tilbakemeldingene fra kommunene er at det finnes flere typer samarbeid om det enkelte barnet. Halvparten av kommunene sier de har ansvarsgrupper, og at botiltak i stor grad samarbeider uformelt med andre instanser etter behov. Det kommer også fram at initiativ til samarbeid er større i perioder da kommunen skal bygge opp tiltak, enn når ordninger er på plass. Flere kommuner ønsker likevel mer kontinuitet i strategisk utviklingsarbeid for å styrke innsats på områder de ser ikke fungerer godt nok. Eksempler på dette er å utvikle alternative utdanningsforløp og bedre oppfølging av elever i videregående skole og innen psykisk helsevern. Det blir også etterlyst mer samarbeid om å heve kompetanse for å styrke tjenestetilbudet til denne gruppen i flere tjenester, og at skolering blir gitt på tvers av tiltak og enheter.

Kommunene gir uttrykk for at de har behov for andre samarbeidspartnere, blant annet bedrifter, kulturinstitusjoner og frivillige organisasjoner. De etterspør bedre tiltak for å integrere ungdommene og at de har mulighet til å få praksis og erfaring fra arbeidslivet.

Bosetting av enslige mindreårige foregår i stor grad som segregerte tiltak og parallelle forløp for denne gruppen, sammenlignet med andre utsatte grupper og barn og ungdommer generelt. Vi ser at dette er formålstjenlig i mange sammenhenger, men at det samtidig er grunn til å vurdere kritisk om tiltak i større grad kan samkjøres og integreres i ordinære oppgaver. Egne tiltak og tjenestekjeder for enslige mindreårige flyktninger kan bety at det blir behov for flere ressurser og tilpasset kompetanse. Det kan også innebære en uønsket segregering og isolasjon. Dette er reist som et tema når det gjelder skoletilbud, der kombinasjonsklasser på videregående skoler er et eksempel på tiltak som kan motvirke segregering. Likevel er erfaringen til mange unge at den enkelte blir identifisert som en del av en gruppe unge flyktninger, og dette gjør det vanskelig å få kontakt med jevnaldrende.

Det er grunn til å tenke kritisk om segregerte opplegg også innenfor andre områder. For barnevernet og dem som arbeider med oppfølging av ungdom, for eksempel ettervernstiltak eller i Nav, er det viktig å bygge opp solide fagteam og videreføre kompetanse på områder der hvem som trenger bistand, varierer over tid. Det å tenke samorganisering på tvers av brukerkategorier kan være en mulighet for å imøtekomme dette. Slike grep er ikke bare viktige for å gjøre bosettingsarbeidet mindre konjunkturavhengig, som følge av variasjoner i ankomst og bosetting av enslige mindreårige flyktninger, men også for å styrke kompetansen som er bygget opp i dette arbeidet, slik at det kommer flere instanser til gode. Befolkningen som helhet er mer mobil og mangfoldig enn tidligere, og kompetanse innenfor bosettingsfeltet kan være relevant for langt flere, for eksempel innenfor barnevernet, helse og skole.

Kunnskapsbehov

Studien finner flere områder der det er behov for mer kunnskap.

Gode botiltak i perioder med svingninger i bosettingstall og endrede finansieringssystemer

Prosjektet har vist at det skjer et press på gode botilbud i perioder hvor det er store svingninger i antall mindreårige som skal bosettes. Dette har blitt forsterket av at det samtidig har skjedd endringer i finansieringsordningene. Vi ser at det er et behov for mer kunnskap om hvordan staten og kommunene møter svingninger i ankomster av enslige mindreårige. Hvilke finansieringsordninger tar høyde for etablering og opprettholdelse av gode botiltak ved rask nedgang i bosatte flyktninger, eller rask økning? Her spiller tidsperspektivet og forutsigbarhet inn.

Bygge godt samarbeid på systemnivå i tjenestekjeden

Vi finner betydelig innsats for et samarbeid rundt den enkelte enslige mindreårige asylsøker, selv om dette varierer noe over tid og fra person til person, og fra kommune til kommune. Derimot finner vi lite formalisert samarbeid på systemnivå. Slikt systemrettet samarbeid er spesielt viktig når samarbeidsrelasjonene rundt den enkelte ikke gir grunnlag for å finne gode løsninger. Dette kan være samarbeidsrelasjoner mellom skole og botiltak, eller mellom begge disse aktørene og psykisk helse. Vi mener også manglende systemrettet samarbeid svekker kommunenes mulighet for erfaringsbasert læring om hvordan de ulike aktørene i tjenestekjeden kan forbedre samarbeidet og iverksette bedre tilpassede tiltak.

Ivaretagelse av mindreårige som har fått familiegjenforening

Prosjektet viser at enslige mindreårige flyktninger som får familiegjenforening, får nye utfordringer, og at de faller ut av kommunens oppmerksomhet og tjenestekjede for enslige mindreårige flyktninger. Selv om det å få familiegjenforening er noe de ønsker, kan de nye pliktene og ansvaret som de familiegjenforente står overfor, bli til hindre for videre satsing på utdanning og utvikling av god overgang til voksenlivet. Vi mener det er behov for mer forskning på hvordan de mindreårige selv opplever tiden etter familiegjenforeningen, og hvordan kommunene kan støtte opp om de mindreårige i denne situasjonen.

Bygge gode sosiale nettverk

Prosjektet finner at en stor utfordring er manglende sosiale nettverk i det norske samfunnet. De mindreårige flyktningene har få eller ingen norske venner og har

sjelden vært i et norsk hjem. Denne utfordringen er godt kjent, og mange har pekt på den før. Vi mener at det er behov for mer inngående kvalitativt orientert forskning om kontekst og handlingsmuligheter for å styrke de enslige mindreåriges sosiale nettverk og trygge deres forankring i det norske samfunnet.

Alternative utdanningsforløp

Det er behov for kvalitativ forskning som undersøker kvalifiseringsforløp fram mot arbeidslivet for de ungdommene som ikke følger vanlige utdanningsforløp. Nyankomne flyktninger inngår i gruppen ungdommer som ikke gjennomfører videregående skole. Det er behov for mer kunnskap om og utprøving av alternative løp fram mot fagutdanning eller høyere utdanning.

Overgang til voksenliv

Vår studie er en av få som tar opp overgangen til voksenliv for enslige mindreårige flyktninger. Vi finner at det er stor variasjon i hvordan denne overgangen skjer. Det er mange som sliter med ensomhet og utrygghet i denne situasjonen, men samtidig kan de ha store forventninger. Vi mener at det fortsatt er behov for mer forskning på overgangen til voksenliv. Det er behov for forskning hvor man følger enslige mindreårige flyktninger som trer inn i voksenlivet, og hvor man ser på sosiale nettverk, utdanningsløp og tilknytning til arbeidslivet over lengre tid.

Våre anbefalinger

Vi vil avslutningsvis gi en mer samlet framstilling av anbefalinger på ulike områder.

Bosetting

- Finansieringsordningen må sikre at det blir opprettholdt botiltak som gir tilstrekkelig omsorg ut fra individuell vurdering, også ved rask nedgang i antallet bosatte flyktninger, og ved rask økning.
- Det bør utformes klare prosedyrer for medvirkning i alle kommuner i tråd med det som er utformet i barnevernloven, også der botiltak ikke er hjemlet i barnevernloven.
- Vergenes mandat og rolle bør tydeliggjøres i alle faser av bosetting av enslige mindreårige.

Botiltak

- Det bør utarbeides et regelverk for botiltak for enslige mindreårige som sikrer god omsorg, god arbeidsmetodikk og regler knyttet til overgang til voksenlivet.
- Det bør utvikles et system som gjør det mulig for fylkesmannen å føre tilsyn med botiltakene.
- Det fagmetodiske arbeidet i botiltak bør styrkes. Mandatet for å bistå enslige mindreårige i å opparbeide hverdagsmestring i bred forstand bør reflekteres bedre i arbeidet.
- Det bør utarbeides gode rutiner for samarbeid mellom botiltak og skole, slik at det vedvarer over tid. Dette er også viktig når enslige mindreårige går på videregående opplæring.
- Det bør legges bedre til rette for at de enslige mindreårige flyktingene kan knytte kontakter og bli kjent med ungdom og familier i det norske samfunnet, blant annet gjennom besøksfamilier.

Ettervernstiltak

- Det bør innføres felles regler for ettervern/oppfølging, og disse bør være fleksible ut fra behov også etter fylte 20 år. Ettervern for denne gruppen ungdom bør likestilles med ettervern for andre ungdommer.
- Det bør utvikles solide enheter og fagmiljøer for ettervern/oppfølging som inkluderer ulike kategorier ungdom.
- Det må finnes solide nok ordninger for økonomisk selvstendighet i overgangen til voksenlivet, slik at ungdommene har mulighet til å fortsette å ta utdanning.
- Enkelte kommuner har gode avtaler om kommunale boligstøtteordninger for unge flyktinger. Vi anbefaler at slike ordninger blir utformet for unge flyktinger under utdanning også i andre kommuner.
- Kommunens tiltak for å skaffe praksisplasser og sommerjobb er viktig for læring og nettverksbygging, og også for senere jobbmuligheter. Dette bør være tiltak som iverksettes i alle kommuner.

- Vi foreslår også å vurdere å innføre en ordning med kommunal mentor for å følge den enkelte enslige mindreårige (som ønsker det) i overgangen til voksenlivet og gjennomføring av videregående skole eller overgang til lønnet arbeid.

Kompetansebygging

- Personale i botiltak bør få opplæring i traumebasert omsorg.
- Kompetanse som er utviklet innen botiltak og oppfølging av enslige mindreårige, må komme hele kommunens arbeid med ungdom til gode. Det bør bygges opp robuste fagmiljøer på tvers av dagens administrative inndeling i enslige mindreårige og andre barn/ungdommer.

Helse

- Tilrettelagt tilgang til helsetjenester på lavterskelnivå kan normalisere behov for traumehåndtering og legge til rette for god progresjon også i opplæringen.
- Oppfølging av barn og ungdommer som sliter med traumer, krever spesialkompetanse og en felles forståelsesramme for samarbeid på tvers i kommunen.
- Gode erfaringer med lavterskeltilbud for å bearbeide traumer og psykiske helseplager bør spres og benyttes der det trengs.
- Det bør vurderes å etablere spesielle regionale sentre som kan gi traumebehandling og spesialisert oppfølging av psykisk helse for ungdom i løpet av et kortvarig opphold på et slikt senter. Det er ikke alltid botiltakene klarer å håndtere situasjonen med traumatiserte enslige mindreårige. I enkelte tilfeller opplever man at det ikke er tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i det lokale BUP eller hos kommunal psykolog og helsesykepleier til å bistå den traumatiserte mindreårige. Derfor anbefaler vi at man ser på modeller for regionale døgnbemannede sentre hvor det etableres tilstrekkelig tverrkulturell og flyktningrelevant kompetanse for å bistå enslige mindreårige med spesielle utfordringer over tid.

Skole

- Betingelsene for skolegang og utdanning for denne elevgruppen bør gjennomgås og styrkes. Vi har pekt på noen utfordringer som bør inkluderes i en slik gjennomgang:
- For kommunene er midlertidighet og usikkerhet i finansiering av opplæringsløpet en usikkerhetsfaktor som vanskeliggjør planlegging og kontinuitet.

- Rask skolestart og opplæringens innhold og omfang kort tid etter ankomst til Norge er ikke godt nok ivaretatt, noe som virker negativt inn på videre progresjon og integrering.
- Det er store lokale forskjeller i utforming av opplæringen og dermed også i progresjon og integrering av denne elevgruppen. Oppbygging av kompetanse er et langtidsprosjekt som krever forutsigbarhet og kontinuitet i planarbeid og gjennomføring.
- Langvarig segregering i egne klasser og skoler og lav progresjon virker demotiverende, mens for rask overføring til ordinær opplæring for aldersgruppen uten det nødvendige grunnlaget også kan føre til at elever gir opp. Det å finne den rette balansen er en utfordring.
- Det bør utredes alternative utdanningsforløp for dem som faller fra under grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Litteratur

- Ansell, N. (2005). *Children, youth and development*. London: Routledge
- Arnett, J.J. (2004). *Emerging Adulthood: The Winding Road from the Late Teens Through the Twenties*. New York: Oxford University Press.
- Backe-Hansen, E., Løvgren, M., Neumann, C.B. og Storø, J. (2017). *God omsorg i barnevernsinstitusjoner*. NOVA-rapport 12/2017. Oslo: NOVA.
- Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008). *Forskningsskunnskap om ettervern*. NOVA-rapport 17/2008. Oslo: NOVA.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartement (2010). Rundskriv Q-06/2010 *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner*.
- Berg, B. og Haugen, G.M. (2017). *Evaluering av familiehjem som bo- og omsorgsløsning for enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: NTNU.
- Bourdieu, P. (1993). *Sociology in Question*. Bind 18. London: Sage.
- Bufdir (2016). *Veileder til kartlegging og oppfølging på omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere*. https://www.bufdir.no/Barnevern/enslige_mindrearige_asylsokere_og_flyktninger/retningslinjer/Veileder_til_kartlegging_og_oppfolging_pa_omsorgssentrene_for_enslige_mindrearige_asylsokere1/.
- Celikaksoy, A. og Wadensjø, E. (2019). Dropping out of education: Refugee Youth Who Arrived as Unaccompanied Minors and Separated Children. I Kulu-Glasgow, I., Smit, M. og Sirkeci, I. (red.): *Unaccompanied children. From migration to integration*. London: Transnational Press.
- Clayton, S. (2019). Narrating young migrant journey: themes of self-presentation. I Clayton, S., Gupta, A. og Willis, K. (red.): *Unaccompanied young migrants. Identity, care and justice*. Bristol: Policy Press.
- Clayton, S., Gupta, A. og Willis, K. (red.) (2019). *Unaccompanied young migrants. Identity, care and justice*. Bristol: Policy Press.
- Cockburn, T (2013) *Rethinking Children's Citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Crul, M., Schneider, J. og Lelie, F. (2012). *The European second generation compared: Does the integration context matter*. Amsterdam: IMISCOE Research, Amsterdam University Press.
- Dalgard, A.B., Wiggen, K.S. og Dyrhaug, T (2018). *Enslige mindreårige flyktninger 2015–2016. Demografi, barnevern, arbeid, utdanning og inntekt*. SSB 2018/3.

- Drammeh, L. (2019). Spaces of belonging and care. I Clayton, S., Gupta, A. og Willis, K. (red.): *Unaccompanied young migrants. Identity, care and justice*. Bristol: Policy Press.
- Dumcius, R., Nicaise, I., Balcaite, I., Huttova, J. og Siarova, H. (2012). *Study on educational support for newly arrived migrant children*. Brussels: European Commission.
- Eide, K. og Hjern, A. (2013). Unaccompanied refugee children – vulnerability and agency. *Acta paediatrica*, 102(7): 666–668.
- Eide, K., Kjelaas, I. og Larsgaard, A.K. (2018). Hjem eller institusjon? Om tvetydigheten i omsorgsarbeid med enslige mindreårige flyktninger bosatt i kommunene. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(4). https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2017/04/hjem_eller_institusjon.
- Eide, K., Lidén, H., Haugland, B., Fladstad, T. og Hauge, H.A. (2018b). Trajectories of ambivalence and trust: experiences of unaccompanied refugee minors resettling in Norway. *European Journal of Social Work*. DOI: 10.1080/13691457.2018.1504752.
- Enjolras, B. og Strømsnes, K. (red.) (2018). *Scandinavian Civil Society and Social Transformations. The Case of Norway*. Nonprofit and Civil Society Studies. Springer.
- Furlong, A. og Cartmel, F. (2007). *Young People and Social Change*. Maidenhead: Open University Press.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018). *Veileder for representanter og verger*.
- Garvik, M., Paulsen, V. og Berg, B. (2016). *Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Gubrium, J.F. og Holstein, J.A. (2009). *Analysing narrative reality*. London: Sage.
- Gullestad M. (1989). *Kultur og hverdagsliv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gupta, A. (2019). Caring for and about unaccompanied migrant youth. I Clayton, S., Gupta, A. og Willis, K. (red.): *Unaccompanied young migrants. Identity, care and justice*. Bristol: Policy Press.
- Hamilton, R.J. og Moore, D. (2004). *Educational interventions for refugee children: theoretical perspectives and implementing best practice*. London: Routledge Falmer.
- Hofman, S. (2010). Hensyn til kultur – til barnets beste? En analyse av 17 barnevernssaker om omsorgsovertakelse og plassering av minoritetsbarn. *Kvinnerettslig skriftserie* nr. 84. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hughes, G. (2019). From individual vulnerability to collective resistance: responding to the emotional impact to trauma on unaccompanied children seeking asylum. I Clayton, S., Gupta, A. og Willis, K. (red.): *Unaccompanied young migrants. Identity, care and justice*. Bristol: Policy Press.
- Höjer, I. og Sjöblom, Y. (2010). Young people leaving care in Sweden. *Child & Family Social Work* Vol. 5:1 s. 118–127.

- IMDi (2018). *Månedssrapport for busetting*. September 2018.
- IMDi (2019a). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2018*.
- IMDi (2019b). *Rundskriv. Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger*.
<https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-for-enslige-mindrearige-flyktninger-med-flere/>.
- Jackson, M. (1995). *The home in the world*. Durham: Duke University Press.
- Jakobsen, M., Meyer DeMott, M.A., Wentzel-Larsen, T. og Heir, T. (2017). The impact of the asylum process on mental health: A longitudinal study of unaccompanied refugee minors in Norway. *BMJ Open*, 7(6). DOI:10.1136/bmjopen-2016-015157.
- Jensen, T.K., Skårdalsmo, E.M.B. og Fjermestad, K. (2014). Development of mental health problems – a follow-up study of unaccompanied refugee minors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*. 8:29.
- Kamp, R. og Kuschminder, K. (2019). Syrian Unaccompanied Minors Journey to Germany and initial experience upon arrival. I Kulu-Glasgow, I., Smit, M. og Sirkeci, I. (red.): *Unaccompanied children. From migration to integration*. London: Transnational Press.
- Kirkeberg, M.I. og Lunde, H. (2019). *Tre av fire enslige mindreårige flyktninger i arbeid eller utdanning*. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/tre-av-fire-enslige-mindrearige-flyktninger-i-arbeid-eller-utdanning>. Statistisk sentralbyrå.
- Koehler, C. og Schneider, J. (2019). Young refugees in education: the particular challenges of school systems in Europe. *Comparative Migration Studies*, 7(1), 28. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0129-3>.
- KS (Kommunenes sentralforbund) (2016). *Kommunenes håndtering av enslige mindreårige flyktninger*. Utført av PwC.
- Kulu-Glasgow, I., Smit, M. og Sirkeci, I. (red.) (2019). *Unaccompanied children. From migration to integration*. London: Transnational Press.
- Kulu-Glasgow, I., Noyon, S. og Smit, M. (2019). «I just wanted to be safe». Agency and decision-making among unaccompanied minors asylum seekers. I Kulu-Glasgow, I., Smit, M. og Sirkeci, I. (red.): *Unaccompanied children. From migration to integration*. London: Transnational Press.
- Kvestad, I. og Bøe, T. (2019). Et prosjekt i barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktninger i Bergen kommune. Bergen: Norce.
- Lave, J. (1988). *Cognition in practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lidén, H. (2001). Underforstått likhet. Skolens håndtering av forskjeller i et flerkulturelt samfunn. I Lien, M., Lidén, H. og Vike, H. (red.): *Likhetens paradokser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lidén, H. (2017). *Barn og migrasjon. Mobilitet og tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Lidén, H., Trætteberg, H.S. og Ulvik, O.S. (2018). *Kommunale botiltak for barn og unge. En hvit flekk i velferdsstaten*. ISF-rapport 2018:14. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H. (2019). Unaccompanied migrant youth in the Nordic countries. I Clayton, S., Gupta, A. og Willis, K. (red.): *Unaccompanied young migrants. Identity, care and justice*. Bristol: Policy Press.
- Lidén, H. (2019). Asylum. I Langford, M., Skivenes, M. og Søvig, K.H. (red.): *Children's Rights in Norway: An Implementation Paradox?*. Universitetsforlaget. Kapittel 11., s. 332–360.
- Lidén, H. og Kitterød, R.H. (2019). *Delt bosted. Barns perspektiv og utfyllende kunnskap*. ISF-rapport 2019:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lister, R. (2007). Inclusive Citizenship: Realizing the Potential. *Journal of Citizenship studies*. Volume 11 (1).
- Munir, A. (2017). *Aldersundersøkelse av enslige mindreårige asylsøkere. «Jeg kom ikke hit for å finne ut hvor gammel jeg er.»* Masteroppgave. Sosialantropologisk institutt. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Norsk organisasjon for asylsøkere NOAS (2016). *Over eller under 18? Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: NOAS.
- Ní Raghallaigh, M., Thornton, L. (2017). Vulnerable childhood, vulnerable adulthood: Direct provision as aftercare for aged-out separated children seeking asylum in Ireland. *Critical social policy* 37 (3): 1-19.
- Norsk organisasjon for asylsøkere NOAS (2017). *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere. I samarbeid med Redd Barna og Fellesorganisasjonen*. Oslo: NOAS.
- NOU (2016). *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. NOU 2016: 16.
- Nygård, G. (2019). *Fakta om utdanning 2019*. <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/fakta-om-utdanning-2019>. Statistisk sentralbyrå.
- OECD (2015). *Immigrant Students at School. Easing the Journey towards Integration*. OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249509-en>.
- Oppedal, B., Seglem, K.B. og Jensen, L. (2009). *Avhengig og selvstendig: Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*. Folkehelseinstituttet.
- Oppedal, B., Solhaug, A.K., Friborg, O. og Biele, G. (2019). *Mestring i mottak og kommuner. Implementering og evaluering av Teaching Recovery Techniques i asylmottak, omsorgssentre og bosettingskommuner i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Opplæringsloven (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1998-07-17-61>.

- Oslo Economics (2019). *Hvem arbeider i asylmottakene? Bemanning og kompetanse ved asylmottakene, 2003–2017*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet. Oslo: Oslo Economics. https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/asylmottak/sluttrapport-hvem-arbeider-i-asylmottakene.pdf.
- Pastoor, L.d.W. (2015). The mediational role of schools in supporting psychosocial transitions among unaccompanied young refugees upon resettlement in Norway. *International Journal of Educational Development*, 41, s. 245–254.
- Pastoor, L.d.W. (2016). Rethinking refugee education: Principles, policies and practice from a European perspective. I Wiseman, A.W (red.): *Annual review of comparative and international education 2016* (s. 107–116). Emerald Group Publishing Limited. DOI: 10.1108/S1479-36792016000030009.
- Paulsen, V. (2016). Ungdom på vei ut av barnevernet. Brå overgang til voksenlivet. *Norges barnevern*, 93(1): 36–51.
- Paulsen, V. (2017). *Overgang til voksenlivet for ungdom i barnevernet*. Doktoravhandling ved NTNU 2017:346. Trondheim: NTNU.
- PPMI (2013). *Study on educational support for newly arrived migrant children*. Luxembourg: Publications Office of the European Union / Public Policy and Management Institute, Vilnius.
- Press (2017). *Vi kan ikke reise tilbake. Rapport om barn som forsvinner fra asylmottak 2017*. Rapport. Oslo: Press.
- Proba (2019). *Evaluering av kommunenes bosettings og integreringsarbeid*. Proba samfunnsanalyse. Rapport 2019 – 01 <https://proba.no/wp-content/uploads/rapport-2019-01-evaluering-av-integreringstilskudd.pdf>
- Rambøll (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Oslo. Rambøll Management.
- Rambøll. (2018). *Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*. Oslo: Rambøll Management Consulting.
- Rugkåsa, M., Ylvisaker, S. og Eide, K. (2017). *Barnevernet i et minoritetsperspektiv. Sosialt arbeid med barn og familier*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Schleicher, A. og OECD (2006). Where immigrant students succeed: a comparative review of performance and engagement in PISA 2003. *Intercultural Education*, 17(5): 507–516.
- Seeberg, M.L., Winsvold, A. og Sverdrup, S. (2013). *Skoleresultater og utdanningssituasjon for barn i barnevernet. En kunnskapsoversikt*.
- Skålnes, S. og Aasen, B. (2017). *Fylkesmannens rolle i busetting av flyktingar*. NIBR-rapport 2017:7. Oslo: NIBR.
- Stein, M. (2004). *What works for young people leaving care?* Essex: Barnardo's.

- Stein, M. (2005). *Resilience and young people leaving care. Overcoming the odds*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Storø, J. (2012). *Ettervern og overgang for ungdom i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Svendsen, S. og Berg, B. (2017). *Enslige mindreårige – på vei mot voksenlivet*. Trondheim: NTNU.
- Svendsen, S., Berg, B., Paulsen, V., Garvik, M. og Valenta, M. (2018a). *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Svendsen, S og Berg, B. (2018b). *Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Take, M. og Seeberg, M.L. (2015). «All European countries are not the same!» *The Dublin Regulation and onward migration in Europe*. NOVA-rapport 12/2015. Oslo: NOVA.
- Tolgensbakk, I. og Seeberg, M.L. (under utgivelse). *Vocational and Educational Training. Skills and Qualifications in the Context of Complementary Pathways for People in Need of International Protection. Case Study Report Norway*. <http://research.icmpd.org/projects/migration-governance/ref-vet/>. CEDEFOP, ICMPD, FIERI.
- Thorshaug, K. og Svendsen, S. (2014). *Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinneleselandet og deres opplærings situasjon*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Tønnessen, M. og Andersen, S.N. (2019). «Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger». https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/387492?_ts=16af7e8bc10. SSB 2019/13.
- Utdanningsdirektoratet(2016a). *EKSEMPEL F: Tilbud om innføringstilbud i kombinasjonsklasse, videregående skole*. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Minoritetsspraklige/Veileder-Innforingstilbud-til-nyankomne-minoritetsspraklige-elever>.
- Utdanningsdirektoratet (2016b). *Veileder. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspraklige elever*. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Minoritetsspraklige/Veileder-Innforingstilbud-til-nyankomne-minoritetsspraklige-elever>.
- Ungar, M. (2008). Resilience across culture. *British Journal of Social Work*, 38(2): 218–235.
- UNHCR (2011). UNHCR resettlement Handbook <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>.
- Van Maele, D., Forsyth, P.B. og Van Houtte, M. (2014). *Trust and school life*. Rotterdam: Springer.
- Verdasco, A. (2018). *Coming of Age in Asylum. Belonging, Temporality and Social Relations among young refugees in Denmark*. Ph.d.-avhandling i sosialantropologi. København: Københavns Universitet.

- Warming, H. (2017). The Role of Social Work Practice and Policy in the Lived and Intimate Citizenship of Young People with Psychological Disorders. I Warming, H. og Fahnøe, K. (red): *Lived Citizenship on the Edge of Society: Rights, Belonging, Intimate Life and Spatiality*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Weiss, N., Djuve, A.B., Hamelink, W. og Zhang, H. (2017). *Opphold i asylmottak: Konsekvenser for levkår og integrering*. FAFO-rapport 2017:07. Oslo: FAFO.
- Williams, L. (2019). «Durable solutions» when turning 18. I Clayton, S., Gupta, A. og Willis, K. (red.): *Unaccompanied young migrants. Identity, care and justice*. Bristol: Policy Press.
- Zukauskiene, R. (2016). Introduction. *Emerging Adulthood in a European Context*. London: Routledge.
- Ødegård, G., Loga, J., Steen-Johnsen, K. og Ravneberg, B. (2014). *Felleskap og forskjellighet. Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn*. Oslo: Abstrakt forlag.

Fra bosetting til voksenliv

Den kommunale tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger

Bosetting av enslige mindreårige innebærer et kommunalt ansvar for å vurdere og å tilby omsorg og oppfølging. Denne rapporten tar for seg kommunenes tjenestekjede og innsats ved bosetting og ved overgangen til at ungdommene selv skal klare seg ved avsluttet oppfølging. I perioden 2014 til i dag har det blitt bosatt 3850 enslige mindreårige flyktninger i norske kommuner.

Forskningsprosjektet har bestått av fire delstudier, en studie av det bosettingsforberedende arbeidet, en studie av bosetting og botiltak, en skolestudie og en vergeundersøkelse. Vi har også undersøkt hvordan kommunene forankrer bosettingsarbeidet administrativt, finansieringsordningens betydning for botiltak, enslige mindreåriges overgang til å bli myndige og til å avslutte kommunenes oppfølging, og samarbeidet innad i tjenestekjeden.

Institutt for
samfunnsforskning

Institute for
Social Research

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
Tlf.: 23 08 61 00
samfunnsforskning.no

ISBN (trykk): 978-82-7763-660-3
ISBN (digital): 978-82-7763-661-0
ISSN (trykk): 0333-3671
ISSN (digital): 1891-4314