

# Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

## Evaluering av omsorgsreformen for enslige mindreårige asylsøkere



# Innholdsfortegnelse

|                                                                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammendrag .....</b>                                                                                                                          | <b>1</b>  |
| <b>1. Innledning.....</b>                                                                                                                        | <b>4</b>  |
| 1.1 Bakgrunn .....                                                                                                                               | 4         |
| 1.2 Formålet med evalueringen .....                                                                                                              | 5         |
| 1.3 Metode og gjennomføring .....                                                                                                                | 7         |
| <b>2. Del A: Bo – og omsorgstilbudet .....</b>                                                                                                   | <b>10</b> |
| 2.1 Mottakstilbudet før omsorgsreformen.....                                                                                                     | 10        |
| 2.2 Statlige barnevernmyndigheters arbeid med enslige mindreårige asylsøkere .....                                                               | 13        |
| 2.3 Styring og regulering av virksomheten ved omsorgssentrene .....                                                                              | 15        |
| 2.4 Omsorgssentrenes virksomhet.....                                                                                                             | 17        |
| 2.5 Bemanningen ved omsorgssentrene.....                                                                                                         | 21        |
| 2.6 Kompetanse og kompetansesammensetning ved omsorgssentrene .....                                                                              | 22        |
| 2.7 Kostnader ved driften av omsorgssentrene .....                                                                                               | 23        |
| <b>3. Del B: Innholdet i omsorgstilbudet .....</b>                                                                                               | <b>27</b> |
| 3.1 Barnas tilbakemeldinger .....                                                                                                                | 27        |
| 3.2 Den daglige omsorgen og oppfølgingen av barna .....                                                                                          | 30        |
| 3.3 Vektlegging og praktisering av flyktningefaglige og barnevernfaglige perspektiver og metoder.....                                            | 32        |
| 3.4 Oppfølging av barn med psykiske helseutfordringer .....                                                                                      | 33        |
| 3.5 Integrering og samarbeid med lokale aktører.....                                                                                             | 34        |
| 3.6 Forberedelse til bosetting og retur .....                                                                                                    | 35        |
| <b>4. DEL C: Lovens virkeområde og innholdet i bo- og omsorgstilbudet – drøfting, konklusjoner og anbefalinger .....</b>                         | <b>40</b> |
| 4.1 Hvilken betydning har det fått at statlig regional barnevernmyndighet har fått ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ..... | 40        |
| 4.2 Hvordan samsvarer innholdet i tilbudet med målene for omsorgsreformen? .....                                                                 | 44        |
| <b>Vedlegg 1: Evalueringsmatrisen .....</b>                                                                                                      | <b>50</b> |
| <b>Vedlegg 2: Litteraturoversikt.....</b>                                                                                                        | <b>54</b> |
| <b>Vedlegg 3: Intervjuguide ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene .....</b>                                                                 | <b>55</b> |

|                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Vedlegg 4: Intervjuguide fagpersoner og samarbeidspartnere utenfor omsorgssentrene.....</b> | <b>58</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

# Sammendrag

Foreliggende rapport beskriver sentrale funn, konklusjoner og anbefalinger fra evalueringen av omsorgsreformen for enslige mindreårige asylsøkere. Evalueringen er gjennomført av Deloitte, med Forandringsfabrikken som underleverandør.

Omsorgsreformen ble iverksatt ved at statlig regionalt barnevern overtok omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra utlendingsmyndighetene. Ansvar ble overdratt gjennom iverksettingen av nytt kapittel 5A i lov om barneverntjenester, som sier at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal gi barn som har kommet til riket og søkt asyl uten foreldre eller andre med foreldreansvar, tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige. Kapittel 5A regulerer både barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere og selve innholdet i omsorgstilbudet. Tilbudet skal gjelde fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene til Bufetat, og fram til det blir bosatt i en kommune eller forlater riket.

Hovedformålet med evalueringen har vært å vurdere:

1. Lovens virkeområde og effekten av denne
2. Bo- og omsorgstilbudet

## **Lovens virkeområde og effekten av denne**

Evalueringen av lovens virkeområde viser at rettighetene til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er blitt mer like rettighetene til andre barn som bor og oppholder seg i Norge. Gjennom bestemmelsene i kapittel 5A er barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år tydeliggjort.

Tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere utgjør en liten del av ansvarsområdet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Bufetat. Dette medfører at faglige og økonomiske føringer som er relevante og riktige for andre deler av barnevernet også gjøres gjeldende for tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. I all hovedsak er dette vurdert som en styrke med tanke på tilbudet til barna, men det medfører også at omsorgssentrene underlegges føringer som er mindre relevante for deres virksomhet. Omsorgssentrenes organisatoriske plasseringen i det statlige barnevernet har bidratt til at barnefaglige hensyn er tungt vektlagt i omsorgsutøvelsen og oppfølgingen av barna. Evalueringen viser imidlertid at vektleggingen av barnefaglige hensyn kan ha skjedd på bekostning av flyktningefaglige hensyn.

Det er avdekket relativt store variasjoner i kostnadsstruktur mellom omsorgssentrene. Dersom disse forskjellene gjenspeiler reelle forskjeller i omsorgssentrenes prioriteringer, er det grunn til å tro at de også medfører kvalitetsmessige forskjeller mellom sentrene.

Det faktum at enslige mindreårige asylsøkere bor ved et omsorgssenter og får tett oppfølging fra senteret samt helsetjenester og skoletilbud fra vertskommunen, medfører enkelte negative konsekvenser for det øvrige hjelpeapparatets prioritering av gruppen. Eksempler på dette er:

- Manglende oppfølging fra barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) for enslige mindreårige som vurderes å ha behov for behandling fra spesialisthelsetjenesten
- Manglende oppfølging fra den kommunale barneverntjenesten for enslige mindreårige som vurderes å ha behov for andre tilbud fra barnevernet enn det omsorgssentrene kan tilby

- Enslige mindreårige flyktninger under 12 år (som skal bosettes i et fosterhjem og ikke i et kommunalt bofelleskap) prioriteres ikke tilstrekkelig i Bufetas arbeid med å finne fosterhjem, noe som medfører at de yngste barna er blant dem som får lengst oppholdstid ved omsorgssentrene

Evalueringen peker også på enkelte prinsipielle svakheter hva angår lovens virkeområde:

- Rettighetene til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år - asylsøkere i denne aldersgruppen får tilbud om plassering i asylmottak
- Det fattes ikke enkeltvedtak etter barnevernloven ved plassering i omsorgssenter, slik praksis er for andre barneverntiltak.

## **Bo- og omsorgstilbudet**

De første årene etter at det statlige barnevernet overtok ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere var preget av mange ankomster, etablering av omsorgssentra flere steder i landet, og tilbud som var under utvikling, uten at faglige målsetninger og verdigrunnlag var klart definert. Deretter fulgte en periode med færre ankomster, nedbygging og reduksjon i antallet plasser. Ustabilitet i rammebetingelse har vært, og er, faktorer som preger driften ved omsorgssentrene.

Evalueringen av bo- og omsorgstilbudet viser at enslige mindreårige asylsøkere har fått et bo- og omsorgstilbud som er tilpasset barnas behov i en usikker periode fram til bosetting eller retur. Tilbudet tar hensyn til den sårbare situasjonen barna er i, og det legges vekt på individuell tilpasning til det enkelte barn.

Barnas tilbakemeldinger viser at de i all hovedsak opplever det som trygt og godt å bo på omsorgssenteret og at de blir godt ivaretatt på de fleste områder. Tilbakemeldingene fra barna identifiserer enkelte svakheter ved sentrenes driftsform og faglige tilnærming som bør hensyntas i den framtidige utviklingen av omsorgssentrene. Dette dreier seg spesielt om:

- Barnas muligheter til innflytelse på, eller medvirkning i, daglige gjøremål ved omsorgssentrene (meny, måltider, aktiviteter og turer)
- Voksne som viser omtanke og varme
- Muligheten for å bli kjent med norske barn og få norske venner

Evalueringen viser videre at kvalitetsforskriften legges til grunn for tjenesteutøvelsen ved omsorgssentrene. Forskriften vurderes imidlertid ikke å være tilstrekkelig som faglig grunnlag for innholdet i bo- og omsorgstilbudet ved omsorgssentrene. En faglig plattform som er bedre tilpasset målgruppen etterspørres av ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene.

Omsorgssentrene vurderes å ha et godt samarbeid med sine respektive vertskommuner. Det er et strukturert samarbeid med vertskommunene om helsetjenestene til barna, både når det gjelder helseundersøkelser ved ankomst og videre oppfølging av det enkelte barn. Skoletilbudet vurderes i all hovedsak å fungere godt. Barna gir uttrykk for at de er svært tilfredse med at skoletilbudet kommer raskt i gang, og at de kan gå på skole med norske elever. De fleste barna ønsker imidlertid at det legges bedre til rette for kontakt med medelevene, enn hva som er tilfellet i dag.

Sentrene følger opp gjeldende rutiner for kartlegging og oppfølging av barnas psykiske helse. Alle omsorgssentrene benytter fagekspertisen hos enhet for psykologressurser i Bufetat region øst i kartlegging og oppfølgingen av barnas psykiske helse. I de tilfellene hvor det er snakk om et videre utrednings- og behandlingsforløp, skal BUP kobles inn. Evalueringen viser at BUP ikke følger opp i den utstrekning omsorgssentrene mener det er nødvendig.

Når det gjelder bo- og omsorgstilbudets faglige innhold, peker evalueringen på noen sentrale, etiske og faglige dilemma som ikke synes å være tilstrekkelig adressert på et prinsipielt, overordnet nivå. Disse er:

- Balansen mellom barnas behov for faste rammer, struktur og regler på den ene siden og trygghet og omsorg på den andre
- Balanse mellom hjemlandsfokus og ivaretagelsen barnas identitet knyttet til hjemlandet og barnas ønsker om å bli kjent med norsk samfunn og kultur
- Avveininger mellom å legge til rette for at barna kan integreres i lokalsamfunnet og få norske venner og nærmiljøets kapasitet til å ta imot stadig nye barn

### **Anbefalinger**

Evalueringen konkluderer med at dagens tilbud til enslige mindreårige ivaretar mange av de mest sentrale føringene som ble lagt ved iverksettingen av omsorgsreformen, men at det er behov for ytterligere tilpasninger av tilbudet dersom intensjonene med omsorgsreformen skal etterleves fullt ut. Følgende *hovedanbefalinger* gis:

- Aldersgrensen på 15 år bør revurderes. Ved iverksettingen av reformen var det lagt opp til at enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år skulle innlemmes i reformen etter to år. Dette har ikke skjedd. Slik bestemmelsene i barnevernlovens kapittel 5A brukes i dag, har ikke enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år tilsvarende rettigheter som andre barn som bor eller oppholder seg i Norge.
- Det er behov for å presisere enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter i forhold til hjelpeapparatet utenfor omsorgssentrene. Dette gjelder spesielt barne- og ungdomspsykiatrien og den kommunale barneverntjenesten. Videre er det behov for å sikre at enslige mindreårige asylsøkere under 12 år prioriteres til plass i fosterhjem.
- Det er behov for å styrke den flyktningefaglige kompetansen ved omsorgssentrene.
- En ytterligere differensiering av omsorgssentrene med utgangspunkt i alder bør utredes. Dette med hensyn til mulighetene for å tilpasse tilbudet bedre til det enkelte barns behov.
- Omsorgssentrene bør etterspørre barnas meninger, hva de ønsker innflytelse på, og følge opp dette mer systematisk enn hva som er tilfellet i dag.
- Det bør utarbeides en faglig plattform for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere og en standard for omsorgssenter, herunder et verdigrunnlag som hensyntar de enslige mindreåriges asylsøkernes status som barn og flytninger, og;
  - balansen mellom struktur og regler, trygghet og omsorg
  - dilemma knyttet til integrering og samarbeid med lokalmiljøet
  - barnas behov for at de voksne viser omsorg
  - balansen mellom å ha hjemlandsfokus og å introdusere barna for det norske samfunnet og norsk kultur
  - ivaretagelsen av barnas psykiske helse
- Igangsette et innovativt arbeid med sikte på å finne alternative måter å integrere de enslige mindreårige asylsøkerne i lokalsamfunnet på
- Gjeldende veileder for verger bør oppdateres slik at den i større grad favner både de formelle og menneskelige sidene av rollen som representant, og bidrar til en mer ensartet praksis enn hva som er tilfellet i dag

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

### 1.1.1 Enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere er barn og unge under 18 år som søker asyl i Norge uten å ha følge med foreldre eller andre som utøver foreldreansvar. Enslige mindreårige asylsøkere er i en sårbar situasjon og opplever ofte sorg og savn som følge av at de har forlatt sin familie, sitt nærmiljø og sitt hjemland. De har behov for beskyttelse, omsorg, trygghet og tett oppfølging i påvente av behandlingen av asylsaken og etterfølgende bosetting eller retur til hjemlandet.<sup>1</sup>

Fram til 2008 hadde Utlendingsdirektoratet (UDI) ansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere til de ble bosatt eller returnert til hjemlandet. Enslige mindreårige asylsøkere bodde i egne avdelinger med ekstra ressurser og kompetanse ved vanlige asylmottak. Omsorgsreformen ble iverksatt ved at statlig regionalt barnevern overtok omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra utlendingsmyndighetene.

Enslige mindreårige asylsøkere representerer et mangfold når det gjelder nasjonalitet, etnisitet, språk, kjønn, alder, familiesituasjon og flukt- og migrasjonsbakgrunn. Antallet barn som kommer til Norge som enslige mindreårige asylsøkere varierer over tid, og avspeiler i stor grad konflikter og vanskelige forhold i ulike deler av verden. Det er dermed vanskelig å forutsi hvor mange enslige mindreårige asylsøkere som vil komme til Norge. I 2009 kom det for eksempel 263 enslige mindreårige asylsøkere under 15 år til landet, mens det i 2011 kom 159 barn.

Per november 2014 bor enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i fire omsorgssentre som drives av Bufetat og i noen private omsorgssentre. Gjennomsnittlig oppholdstid ved omsorgssentrene er i overkant av 6 måneder, men noen barn har en betydelig lengre oppholdstid.<sup>2</sup> Det gjelder blant annet barn som får avslag på søknaden om asyl, og som skal returnere tilbake til hjemlandet, og barn under 12 år som venter på plass i fosterhjem.<sup>3</sup>

Tidligere har det også vært flere omsorgssentre i drift, og det har vært kjøpt plasser fra private aktører. Grunnet færre ankomster er flere sentre og plasser lagt ned i løpet av de siste årene. Høsten 2014 var det igjen en økning i antallet ankomster, og det har på nytt blitt behov for å kjøpe plasser fra private.

### 1.1.2 Kort om Omsorgsreformen

I Soria Moria-erklæringen, den politiske plattformen for Stoltenberg II regjeringen, het det blant annet at Regjeringen: "ønsker å forbedre vilkårene til enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge og overføre omsorgsansvaret for disse til barnevernet". Regjeringspartiene ble senere enige om at lovendringen som medførte at omsorgsansvaret ble overført til barnevernet i første omgang skulle gjelde for dem som var under 15 år.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ot.prop.nr. 28 (2007-2008)

<sup>2</sup> Bufetats årsrapport for 2013

<sup>3</sup> Barn under 12 år bosettes normalt i fosterhjem, og ikke i bofelleskap.

<sup>4</sup> I Soria Moria-erklæringen av 13. oktober 2005

Bakgrunnen for lovendringen var blant annet at enslige mindreårige asylsøkere ikke hadde samme kvalitet på tilbudet som barn på barneverninstitusjoner, og ikke hadde samme rettigheter i barnevernet som andre barn som bor i Norge.

Omsorgsreformen ble iverksatt ved at statlig regionalt barnevern fra desember 2007 overtok omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra utlendingsmyndighetene. Ansvar ble overdratt gjennom iverksettingen av nytt kapittel 5A i lov om barneverntjenester, som sier at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal gi barn som har kommet til riket og har søkt asyl uten foreldre eller andre med foreldreansvar, tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige. Kapittel 5A regulerer både barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere og selve innholdet i omsorgstilbudet. Tilbudet skal gjelde fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene til Bufetat og fram til det blir bosatt i en kommune eller forlater riket. De rettslige rammene for omsorgssentrene er de samme som for de ordinære barnevernsinstitusjonene.

Intensjonen med reformen er nærmere beskrevet i Ot.prp.nr. 28 (2007 -2008). I denne blir det understreket at målsettingen med overtagelsen av ansvaret er å gi et bo – og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere som ivaretar deres spesielle behov og som er kvalitetsmessig like godt som det tilbud som gis andre barn barnevernet har omsorgsansvaret for.

I 2013 var det gått fem år siden omsorgsreformen ble iverksatt. Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) ønsket i den forbindelse en evaluering av reformen. Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag å sørge for at det blir gjennomført en slik evaluering.

Oppdraget ble lyst ut på Doffin i november 2013. Deloitte med underleverandør Forandringsfabrikken ble tildelt oppdraget i mars 2014.

## 1.2 Formålet med evalueringen

### 1.2.1 Formål

Hovedformålet med evalueringen er å vurdere:

1. Lovens virkeområde, samt effekten av denne
2. Bo- og omsorgstilbudet

Bufdir har presisert at det fra deres side har vært av særlig interesse å få belyst det konkrete innholdet i omsorgstilbudet, dvs. både det flyktningefaglige og barnevernfaglige arbeidet. I tillegg skulle arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere vurderes organisatorisk på systemnivå, og barnas stemme skulle høres.

Bufdir hadde i konkurransegrunnlaget presentert en rekke problemstillinger, som var relevante for å belyse lovens virkeområde og effektene av denne, samt bo- og omsorgstilbudet. Vi har i evalueringen vektlagt å sette problemstillingene inn i en virkelighetsnær kontekst, og foreta analyser av hvordan loven i praksis virker inn på barnas situasjon.

Vårt viktigste analytiske redskap har vært en evalueringsmatrise (vedlegg 1), hvor sammenhengene mellom evalueringens formål, problemstillinger og datakilder ble synliggjort.

### 1.2.2 Hovedproblemstillinger og sentrale temaer

Vi har valgt å bruke lovformuleringen i barnevernlovens § 5A-2 som et eksplisitt evalueringskriterium. Det vil si at vi har brukt formuleringen i loven som et overordnet mål for omsorgssentrenes arbeid. *Hovedproblemstillingen* for evalueringen blir dermed i hvilken grad omsorgssentrene gir barna god omsorg og trygghet og bidra til at barna får den oppfølgingen og behandling de har behov for.

Med utgangspunkt hovedproblemstillingen har vi så formulert mer detaljerte underproblemstillinger sortert under ulike faglige temaer for hver av evalueringens tre hoveddeler.

Under følger en oversikt over de mest *sentrale temaene* i de enkelte delene av rapporten.

#### **Del A: Bo- og omsorgstilbudet, organisatorisk og på systemnivå:**

- Mottakstilbudet før reformen
- Statlige barnevernsmyndigheters arbeid med enslige mindreårige asylsøkere
- Omsorgssentrene organisering, rutiner og kompetanse
- Kostnader for området helhetlig sett og for hvert omsorgssenter
- Tilsyn og internkontroll

#### **Del B: Innholdet i omsorgstilbudet:**

- Den daglige omsorgen og oppfølgingen av barna
- Vektlegging og praktisering av flyktningefaglige og barnevernfaglige perspektiver og metoder
- Oppfølging av barn med psykiske helseutfordringer
- Forberedelse til bosetting og retur
- Integrering og samarbeid med lokale aktører

#### **Del C: Lovens virkeområde og innholdet i bo- og omsorgstilbudet – drøfting, konklusjoner og anbefalinger:**

Del C er utformet som et drøftings- og konklusjonskapittel, hvor også anbefalinger for videre utvikling av tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere er beskrevet. Vurderingene i dette kapitlet baserer seg på funnene i de to foregående delene av rapporten. Problemstillingene som besvares er:

- Hvilken betydning har det fått (organisatorisk, økonomisk, barnefaglig og flyktningefaglig) at statlig regional barnevernsmyndighet har fått ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år?
- Hvordan samsvarer innholdet i tilbudet med føringene som ble gitt i Ot.prp.nr.28 (2007-2008)?

Vi viser til vedlegg 1 (evalueringsmatrisen) for en oversikt over mer detaljerte problemstillinger under hvert tema.

##### **1.2.3 Avgrensning av evalueringen**

Fra Bufdirs side ble det understreket at det var *omsorgssentrene* og *det statlige barnevernet* (Bufdir og Bufetat) som skulle utgjøre kjernen i evalueringen. Bufdir avklarte videre at arbeid som gjøres av aktører utenfor det statlige barnevernet, slik som vertskommuner, bosettingskommuner, frivillig sektor, verger/representanter og spesialisthelsetjenesten, ikke var en del av evalueringen.

Når vi har intervjuet aktører utenfor det statlige barnevernet som del av evalueringen, har det derfor vært for å innhente deres perspektiver og vurderinger knyttet til hvordan det statlige barnevernet og omsorgssentrene arbeid fungerer. Spesielt har vi ønsket å få kunnskap om hvordan de opplever samarbeidet med sentrene.

Enslige mindreårige går gjennom flere trinn i saksbehandlingen fra søknad om asyl og frem til bosetting i en kommune eller retur til hjemlandet. Verken utlendingsmyndighetenes arbeid med behandling av asylsøknaden, arbeidet i transittfasen, metoder og prosedyrer for alderstesting eller kommunenes bosettings- og integreringsarbeid er temaer i evalueringen.

Grunnet avgrensningene omtalt over kan ikke evalueringen sies å være en evaluering av omsorgsreformen som helhet, men en evaluering av det statlige barnevernets arbeid med målgruppen, og bo- og omsorgstilbudet ved omsorgssentrene.

### 1.3 Metode og gjennomføring

Evalueringen av omsorgsreformen er gjennomført med utgangspunkt i et bredt kildegrunnlag i form av dokumentstudier, analyse av statistikk og regnskapstall, samt gjennomgang av aktuelle styringsdokumenter og dokumentasjon fra sentrene. I tillegg er det gjennomført intervjuer med barna på omsorgssentrene, ledere og medarbeidere ved sentrene, ansatte i statlig barnevern og eksterne aktører og samarbeidspartnere. I evalueringens slutfase ble det også gjennomført en evalueringskonferanse.

Under følger en nærmere redegjørelse for metodebruk og gjennomføring av evalueringen.

#### 1.3.1 Analyse av statistikk, nøkkeltall og regnskapstall knyttet til driften av omsorgssentrene

Det er innhentet tall og statistikk om enslige mindreårige som har vært beboere ved omsorgssentrene i perioden 2007-2014. I tillegg er det innhentet tall og statistikk for bosetting fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og statistikk om mottakstilbudet før reformen fra Utlendingsdirektoratet (UDI). For å besvare problemstillingene knyttet til utviklingen i utgiftsnivå og kostnader ved driften ved hvert senter har vi analysert regnskapstall.

#### 1.3.2 Gruppeintervju med enslige mindreårige som bor på omsorgssentrene

En sentral kilde til informasjon om hvordan barna som bor på omsorgssentrene har det, er barna selv. Vi inviterte alle barna på omsorgssentrene til å delta i gruppeintervjuer våren 2014. Formålet med intervjuene var å få frem hva barna er fornøyd med, og hva de opplever som vanskelig eller ikke er fornøyd med.

Da evalueringen ble startet opp i mars 2014 bodde det til sammen 62 barn ved omsorgssentrene. 36 barn deltok på gruppeintervjuene.

Fordelingen av barna som ble intervjuet var som følger:

- Bærum omsorgssenter: 6 barn
- Ringerike omsorgssenter: 12 barn
- Gjøvik omsorgssenter: 13 barn (to intervjurunder)
- Kirkenær omsorgssenter: 5 barn

Barna som deltok var i alderen 8 til 16 år. De var i stor grad representative for barna ved sentrene som helhet når det gjaldt kjønn og nasjonalitetsbakgrunn. En gruppe barn som i liten grad deltok var barn med avslag på søknaden om asyl. De yngste barna (under åtte år) deltok ikke.

Vårt utgangspunkt var at det ville være verdifullt for evalueringen at så mange barn som mulig sa sin mening om hvordan de har det ved sentrene. Samtidig ble det vektlagt å formidle til barna at det var helt frivillig å være med på intervjuene. Omkring halvparten av barna deltok ikke, enten fordi de ikke ønsket å delta, eller fordi deres representant ikke ga sitt samtykke til at de kunne delta.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Representantordningen er en forsterket og tilpasset vergeordning for enslige, mindreårige asylsøkere. Når den mindreårige får innvilget opphold og blir bosatt i en kommune, blir det oppnevnt en verge ([www.bufetat.no](http://www.bufetat.no)).

Ettersom ingen av barna behersket det norske språket godt, ble det benyttet vi tolk under intervjuene.<sup>6</sup> Det ble lagt opp til at barn med samme morsmål ble intervjuet som en gruppe. I noen grupper var det barn med ulik språkbakgrunn, men alt som ble sagt i intervjuene ble tolket på alle de aktuelle språkene.

Gruppeintervjuene ble gjennomført av Forandringsfabrikken og Deloitte i perioden mai - august 2014.<sup>7</sup> Forandringsfabrikken har lang erfaring med å lytte til barn og unge i utfordrende livssituasjoner og arbeider for at de unges erfaringer skal komme tydelig fram og for at deres råd kan tas i bruk i arbeid med kvalitetsforbedring og i overordnet faglig utvikling. Forandringsfabrikkens metodikk bygger på den internasjonalt kjente metodikken Participatory Learning and Action (PLA).<sup>8</sup>

Ved intervjuer med barn skal forskningsetiske problemstillinger vurderes og følges opp gjennom konkrete tiltak.<sup>9</sup> Enslige mindreårige asylsøkere er i en spesielt sårbar situasjon blant annet ved at fremtiden er uvis, ved at de ikke behersker det norske språket, og heller ikke er kjent med hvordan det norske samfunnet er bygget opp og fungerer. Underveis i evalueringen har vi lagt vekt på at barna ikke skulle oppleve press fra ansatte ved sentrene eller andre personer rundt dem om å delta. Informasjonen til barna om intervjuene har gått via voksne som er ansatte ved sentrene og som barna kjenner og har tillit til. Barnas representanter har også vært informert, slik at de har kunnet ta vurderinger på vegne av barna når det gjaldt deltakelsen. Under intervjuene ble det ikke stilt spørsmål om forhold knyttet til asylsøknaden eller flyktningebakgrunnen.

### **1.3.3 Intervju med ledere og ansatte ved omsorgssentrene**

Intervjuene med ledere og ansatte ble gjennomført av Deloitte. Lederne ble intervjuet individuelt. I tillegg gjennomførte vi et gruppeintervju med deltakelse fra cirka 5-8 ansatte ved hvert av sentrene.

Ansatte ble valgt ut med tanke på at de skulle være «representative» for de ansatte hva angår stilling, kompetanse og arbeidserfaring. Det ble utarbeidet en detaljert intervjuguide som ble benyttet i alle intervjuene.

### **1.3.4 Telefonintervju med andre informanter**

I en tidlig fase av arbeidet ble det gjennomført en interessentanalyse for å kartlegge sentrale aktører og interessenter utenfor omsorgssentrene. Denne dannet utgangspunkt for valg av informanter.

Blant dem som ble valgt ut for telefonintervju var ledere og saksbehandlere i Bufdir og Bufetat, og representanter for statlige samarbeidspartnere som UDI, Politiet, IMDi, spesialisthelsetjenesten/BUP og fylkesmennene.

I tillegg intervjuet vi et utvalg av barnas representanter/verger, representanter for de fire vertskommunene hvor omsorgssentrene ligger (barnevern/ skole/ helse/ overordnet ledelse), representanter for fire bosettingskommuner og enkelte personer fra idrettslag/frivillige organisasjoner i omsorgssentrenes nærmiljø.

---

<sup>6</sup> Tolkene ble rekruttert via [www.tolkeportalen.no](http://www.tolkeportalen.no) og tolketjenesten i Oslo kommune. Vi valgte å stille krav om at tolkene skulle være på minimum nivå 3. Det vil si at tolkene måtte ha tolkeutdanning og ha minst 30 studiepoeng og/eller 10 vektall i tolking fra universitet og/eller høyskole. Vi valgte i tillegg å stille krav om at tolkene som ble benyttet hadde erfaring med å tolke for barn fra tidligere.

<sup>7</sup> Deloitte var til stede på fire av de fem intervjurundene, men hadde kun en observerende rolle.

<sup>8</sup> Prinsippet om bred deltakelse fra dem som aller sterkest berøres av temaet, er grunnlaget for forandringsmetodikken. Forandringsmetodikken vektlegger barn og unges opplevelse av en trygg samhandlingssituasjon, og dermed trygghet til å kunne uttrykke seg sannferdig. Metodikken legger opp til arbeidsprosesser i små grupper, hvor ulike metoder for å kartlegge, komme med ideer og å gi råd for hvordan hjelpesystemet burde være, benyttes. I intervjusituasjonen brukes visuelle og kreative arbeidsmetoder - noe som gjør at den engasjerer målgruppa bredt og gjør arbeidet lystbetont. Forskerne Per Egil Mjaavatn og Elisabeth Backe-Hansen er en del av Forandringsfabrikkens Faglige Råd.

<sup>9</sup> Se Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), [www.etikkom.no](http://www.etikkom.no)

Med utgangspunkt i evalueringskriteriene ble det utarbeidet en fast intervjuguide som ble brukt i alle intervjuene. Til sammen ble det gjennomført nær 50 intervju med eksterne aktører i denne delen av datainnsamlingen.

#### **1.3.5 Evalueringskonferanse**

Det ble arrangert en evalueringskonferanse mot slutten av prosjektperioden. Deltakere på evalueringskonferansen var ledere og ansatte fra omsorgssentrene, ledere og rådgivere fra Bufetat og Bufdir, representanter fra noen av kommunene hvor omsorgssentrene ligger, representanter fra private leverandører, representanter for barna og representanter fra organisasjoner som har engasjert seg i de enslige mindreårige asylsøkernes situasjon.

Formålet med evalueringskonferansen var å kvalitetssikre funn, analyser og vurderinger. Deltakerne ble invitert til å diskutere sentrale spørsmål i grupper. Oppsummeringer av diskusjonene ble gjengitt og ytterligere drøftet i plenum. Innspillene fra evalueringskonferansen er tatt inn i den foreliggende evalueringsrapporten.

## 2. Del A: Bo – og omsorgstilbudet

Dette kapitlet tar for seg organiseringen av bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere på systemnivå. Det gis en kort beskrivelse av mottakstilbudet før omsorgsreformen, ansvarsdelingen i det statlige barnevernet, og en beskrivelse av omsorgssentrenes virksomhet, herunder bemanning, kompetanse og kostnader.

### 2.1 Mottakstilbudet før omsorgsreformen

#### 2.1.1 Historikk

På 1980-tallet var det ett asylmottak som tok imot enslige mindreårige asylsøkere – Sandvollen asylmottak. Mottaket lå på Nesodden utenfor Oslo og var drevet av Røde Kors. Etter en nedgang i asylstrømmen først på 1990- tallet ble Sandvollen lagt ned og enslige mindreårige asylsøkere flyttet til Tanum mottak i Bærum. På Tanum ble enslige mindreårige asylsøkere plassert i en egen del av mottaket, men hadde ingen egen avdeling tilpasset barn og ungdom. På slutten av 1990-tallet økte ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere og Tanum kom under kapasitetspress.

I henhold til datidens regelverk hadde UDI det faglige og administrative ansvaret for mottakene, og skulle dermed sørge for at enslige mindreårige asylsøkere fikk tilfredsstillende omsorgs- og boforhold på mottakene. Mottakene hadde det daglige omsorgsansvaret for barna. Elementer som inngikk i omsorgsansvaret var basisbehov som mat, klær, husrom og helsetjenester, fellesskap, trygghet, grensesetting, skolegang og fritidsaktiviteter. Mottakene hadde et samarbeid med vertskommunen om skoletilbudet til barna. Alle barn fikk også oppnevnt en hjelpeverge/verge. UDI og mottakenes ansvar var ikke lov hjemlet, men slått fast i Utlendingsdirektoratets rundskriv.<sup>10</sup>

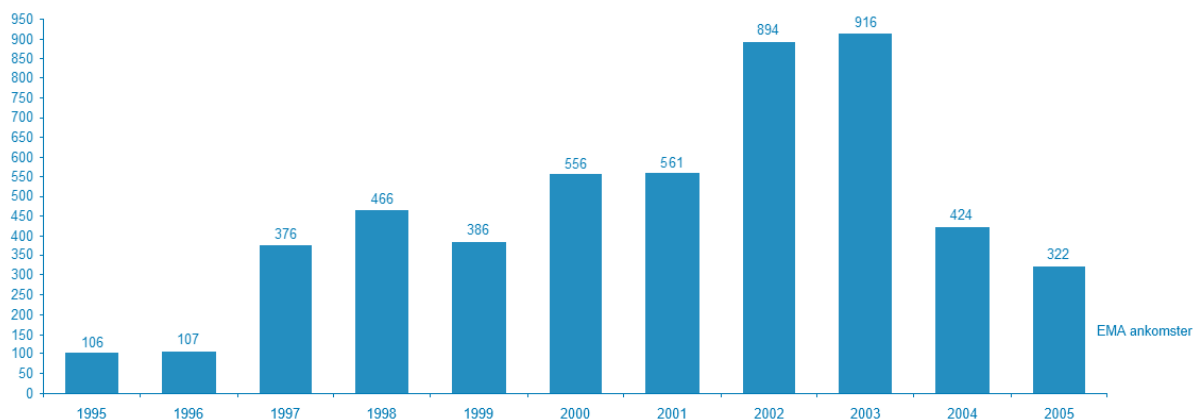
Fra intervjuene med representanter fra UDI og ansatte ved mottakene framkommer at denne perioden var preget av uklarheter i ansvar, arbeidsfordeling og roller mellom UDI, mottakene, kommunene og barnevernmyndighetene, og at dette var utfordrende for alle parter. Det ble stilt spørsmål ved ivaretagelsen av enslige mindreårige asylsøkernes rettigheter som barn og flyktninger, og hvorvidt bo- og omsorgstilbudet var tilstrekkelig tilpasset deres behov.

Tidlig på 2000-tallet fremmet UDI et forslag om å styrke tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere yngre enn 15 år. Dette ut fra en vurdering av at de yngste barna burde få et annet og mer tilrettelagt tilbud enn de eldste. Fra 2002 utviklet UDI et differensiert ankomst- og mottakssystem med ulike tilbud for enslige mindreårige asylsøkere over og under 15 år. Det ble opprettet fem avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere i ordinære mottak forskjellige steder i landet, og et eget mottak for denne gruppen i Moss (Vårli). Innholdet i, og kvaliteten på, tilbudet som ble gitt til de enslige mindreårige asylsøkere i mottakene, var i liten grad regulert gjennom lov eller forskrift. Dette ble søkt ivare tatt gjennom UDIs styringsdokumenter, retningslinjer og rutinebeskrivelser for asylmottak.

Fra midten av 1990- tallet til 2003 økte ankomsten av enslige mindreårige asylsøkere på nytt. Utviklingen framgår av figuren nedenfor.

---

<sup>10</sup> Utlendingsdirektoratets rundskriv 9/99 INA.



**Figur 1: Ankomster av enslige mindreårige asylsøkere i perioden 1995-2005. Kilde: UDI**

Med etableringen av Vårli mottak fikk enslige mindreårige asylsøkere under 15 år et eget mottak som var spesielt tilrettelagt for aldersgruppen. Mottaket var eid og drevet av Fossnes AS, en privat mottaksbedrift, og var i virksomhet i perioden 2002-2007. Tilbudet ved Vårli var organisert med sikte på å være et hjem for barna i en begrenset periode. Bemanningen var høyere enn ved vanlige mottak og det ble lagt vekt på tettere kontakt og oppfølging av barna. Barna gikk på lokal skole, hadde tilgang til fritidstilbud. Tolk ble brukt ved behov. Lege og helsetilbud var også tilgjengelig ved behov. Personalet var en blanding av faglærte (barnevernfaglig, flyktningefaglig) og ufaglærte. Personalet ved Vårli ble tilført kompetanse rettet mot forståelsen av barnas situasjon. Vårli mottak ble lagt ned desember 2007 (ved iverksettingen av omsorgsreformen) og de enslige mindreårige asylsøkerne overflyttet Eidsvoll omsorgssenter (se 3.1.4).

### 2.1.2 Kritikk mot tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere

Forholdene for enslige mindreårige asylsøkere i statlige asylmottak var i årene før iverksettingen av omsorgsreformen et tema i den offentlige debatten. Både enkeltpersoner, frivillige organisasjoner, fagmiljøer og politiske partier engasjert seg. Fra disse miljøene ble de enslige mindreårige asylsøkernes behov for stabil og kultursensitiv voksenkontakt, rask behandling av asylsøknaden, oppfølging i forhold til skole og lekser, meningsfull fritid og viktigheten av venner, vektlagt. Dette var bakgrunnen for at Stortinget i januar 2008, i Ot.prp. nr. 28 (2007-2008) vedtok et forslag om å overføre ansvaret for enslige mindreårige under 15 år til det statlige barnevernet.

I forbindelse med FNs eksaminasjon av norske myndigheter etter Norges rapportering på oppfølging av barnekonvensjonen, ble situasjonen for enslige mindreårige et sentralt tema. I sine avsluttende merknader fra 2005 anbefalte FNs barnekomité at tilbudet i mottak burde bedres, både med tanke på ressurser og de ansattes kompetanse. Komiteen sa videre at bistanden og omsorgen som da ble gitt til enslige mindreårige asylsøkere burde være på samme nivå som i institusjoner innenfor barnevernet.

Det at enslige mindreårige asylsøkere på asylmottak ikke hadde samme kvalitet på tilbudet som barn på barneverninstitusjoner, ble kritisert av ulike organisasjoner som var opptatt av barns rettigheter og levekår, som blant annet Forum for Barnekonvensjonen. Det ble pekt på de enslige mindreårige asylsøkernes manglende rettsikkerhet i enkelte sammenhenger, blant annet mangelen på tilsyn fra en uavhengig myndighet.

### 2.1.3 Reformen

Målsettingen med overføringen av ansvar til barnevernmyndighetene var, som nevnt, å gi et bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere som ivaretok «*deres spesielle behov og som er kvalitetsmessig like godt som det tilbud som gis til andre barn barnevernet har omsorgsansvar for*». Det var også et mål at de enslige mindreårige asylsøkerne skulle bli aktive, kvalifiserte og

selvstendige deltakere i samfunnet. En styrking av tilbudet i den første fasen barna bodde i landet: «vil kunne bidra til å forebygge psykososiale problemer og kriminalitet, samt bidra til en god og trygg livssituasjon og oppvekst i Norge, eller en best mulig retur til hjemlandet».<sup>11</sup>

Regjeringen tok sikte på å overføre ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til barnevernet i løpet av 2009, i tråd med beslutningen i Ot.prp 28.

#### **2.1.4 Etableringen av omsorgssenter i regi av Bufetat**

Det statlige barnevernet fikk, fra desember 2007, ansvaret for å etablere Eidsvoll omsorgssenter. Senteret skulle sikre ivaretagelsen av de enslige mindreåriges daglige behov for omsorg og oppfølging i fasen fra ankomst til landet og frem til bosetting eller retur. Stortinget hadde lagt føringene for tilbudet som Eidsvoll omsorgssenter skulle få på plass. Det var etablert en faglig rådgivende gruppe som la fram planer for tilbudet, og som la faglige føringer for driften av senteret og oppfølging av barna. Det statlige barnevernet la mye ressurser inn i etableringsarbeidet, og det ble rekruttert personale med kompetanse spesielt rettet mot målgruppen.

De første 12- 18 månedene etter at det statlige barnevernet hadde overtatt ansvaret kom det mange flere enslige mindreårige asylsøkere til Norge enn det erfaringene fra tidligere år tilsa. Kapasiteten ved Eidsvoll omsorgssenter ble derfor sprengt etter kort tid, og det ble kjøpt plasser fra private leverandører (se kapittel 3.1.5 for beskrivelse av kapasitet og antall plasser ved omsorgssentrene).

I perioden 2007 til 2010 ble det opprettet 7 omsorgssentre. Siden 2011 har tre av sentrene blitt avviklet. Per august 2014 drev Bufetat fire omsorgssentre, med totalt 84 plasser.<sup>12</sup>

Disse er:

- Bærum omsorgssenter (8 plasser)
- Gjøvik omsorgssenter (25 plasser)
- Kirkenær omsorgssenter (21 plasser)
- Ringerike omsorgssenter (30 plasser)

To av de fire sentrene har spesielle funksjoner. Bærum omsorgssenter har en ankomstfunksjon. I denne oppgaven ligger det å ha oversikt over ledig kapasitet ved sentrene og fordele barna mellom sentrene ved ankomst. Kirkenær omsorgssenter har en egen avdeling for de minste barna (0-12 år). Denne avdelingen er styrket med ekstra ressurser og kompetanse.

Den første perioden etter reformen beskrives av informantene i Bufdir og Bufetat som en utfordrende periode preget av økende antall ankomster samtidig som rutiner, systemer og kompetanse var under oppbygging. Mange av de ansatte ved sentrene hadde heller ikke arbeidet direkte med akkurat denne målgruppen tidligere, og var i liten grad kjent med deres behov. For å etablere metoder og arbeidsformer som underbygde barnas opplevelse av stabilitet, forutsigbarhet, omsorg og omtanke, var det behov for utprøving av hvilke barne- og flyktningefaglige tilnærminger som fungerte best.

#### **2.1.5 Utviklingen av tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere - kapasitet og antall plasser**

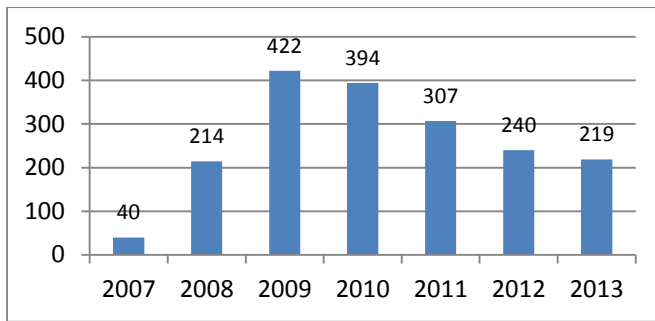
Ankomstene av asylsøkere til Norge svinger betydelig fra år til år. Dette gjelder også for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Figuren nedenfor viser antall barn som har vært beboere ved omsorgssentrene fra 2007 til 2013.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ot.prop.28.

<sup>12</sup> På grunn av økt belegg høsten 2014 er antall kvalitetssikrede plasser økt til 95.

<sup>13</sup> Barn kan ha opphold ved flere sentere i løpet av et år. Figuren viser antall barn, og ikke antall plasseringer.



**Figur 2: Antall barn med opphold ved omsorgssentrene i perioden 2007-2013. Antall «unike» barn.**  
Kilde:Bufdir

Det har altså vært store variasjoner i ankomstene i denne perioden, blant annet med en dobling i antallet barn fra 2008 til 2009 og en gradvis reduksjon i perioden 2009-2013. De store svingningene i ankomstene medførte at Bufetat i en periode måtte ha et fleksibelt antall plasser ved omsorgssentrene med mulighet for rask opp- eller nedbygging for å kunne tilpasse kapasiteten til behovene.

Kapasiteten ved Bufetats omsorgssentre nådde en topp i 2009, med 164 plasser fordelt på sju omsorgssentre. Senere fulgte en periode med nedbygging som følge av færre ankomster. I 2010 ble det besluttet at kapasiteten skulle bygges ned til cirka 115 plasser i 2011. I den andre runden med omstilling/nedbygging, besluttet høsten 2011, ble kapasiteten redusert ytterligere, til 89 plasser i 2012. På evalueringstidspunktet var det totalt 84 plasser ved de fire omsorgssentrene.

Det statlige barnevernet kjøpte plasser til enslige mindreårige asylsøkere i det private markedet i den første perioden etter at ansvaret ble overført fra UDI. På det meste utgjorde ulike private tiltak ca. 45 % av kapasiteten innenfor tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere (150 plasser i 2009).

Ved kjøp av plasser fra private leverandører har det statlige barnevernet gjennomført enkeltkjøp, men i løpet av høsten 2014 er også inngåtte rammeavtaler blitt benyttet. Våren 2011 ble det undertegnet rammeavtaler med private tilbydere. Det viste seg imidlertid ikke å være behov for den kapasiteten som rammeavtalene representerte før høsten 2014. I november 2014 ble det kjøpt plasser fra private for 14 barn.

Den stadige variasjonen i antallet ankomster, og derigjennom behovet for plasser, blir av informanter i Bufdir, Bufetat og ved omsorgssentrene beskrevet som en kontinuerlig utfordring for styringen og driften av sentrene. Tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere har, gjennom etablering og avvikling av sentra, vært i kontinuerlig omstilling.

## 2.2 Statlige barnevernmyndigheters arbeid med enslige mindreårige asylsøkere

### 2.2.1 Roller og ansvar i det statlige barnevernet

Bufdir er fagorgan på familievern- og barnevernfeltet. Direktoratet har ansvar for den faglige og administrative ledelsen og driften av det statlige barnevernet, herunder ansvaret for at enslige mindreårige asylsøkere under 15 år får et bo- og omsorgstilbud med god faglig kvalitet, og god oppfølging av skole, helsetjenester mv.

Bufdir er fagdirektorat for det statlige og kommunale barnevernet. Bufdir har også rollen som etatsstyrer for Bufetat og er dermed overordnet ansvarlig for måloppnåelsen i regionene.<sup>14</sup> I direktoratet er det totalt 2,8 årsverk som arbeider med enslige mindreårige asylsøkere.<sup>15</sup> Disse

<sup>14</sup> I Tildelingsbrevet for 2014 er det stilt krav fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om at oppgavene som fagdirektorat for barnevernet skal skilles organisatorisk fra oppgaven som leder av Bufetat. Departementet har bedt direktoratet om å tydeliggjøre dette skillet innad i organisasjonen og overfor kommunene.

<sup>15</sup> Disse medarbeiderne har også oppgaver innenfor andre fagområder.

medarbeiderne har fordelt ansvar mellom seg med utgangspunkt i faglige temaer, og håndterer oppgaver knyttet til blant annet dimensjonering/kapasitet, utvikling av rutiner og faglige retningslinjer, bosettingsarbeid og samarbeid med statlige sektormyndigheter som har ansvar i forhold til målgruppen (utlendingsfeltet, skole, helse, osv.)

Bufetats regioner skal gi enslige mindreårige asylsøkere som er under 15 år ved ankomst til landet, tilbud om opphold ved et omsorgssenter. Bufetat har det formelle omsorgsansvaret for denne gruppen barn, samt styrings- og driftsansvaret for omsorgssentrene som utøver den daglige omsorgen for barna. For tiden er alle omsorgssentrene organisatorisk plassert i region øst. Tidligere har også regionene sør og nord hatt omsorgssentre, men grunnet lave ankomster ble omsorgssenteret i region nord avviklet og omsorgssenteret i region sør ble lagt under region øst.

Bufetats regioner har ansvar for godkjenning (private og kommunale) og kvalitetssikring av statlige barnevernsinstitusjoner, herunder også omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere. De kan også fatte vedtak om bortfall av godkjenning og sette frist for retting av mangler. Regionene har ansvar for å drifte omsorgssentrene og har også andre oppgaver knyttet til målgruppen, herunder blant annet saksbehandling knyttet til oppfølgingsvedtak, behandling av søknader om tilskudd/refusjon, bosetting, oppfølging av omsorgssentrene og psykisk helsearbeid.<sup>16</sup>

Forskrift om kvalitet i barnevernsinstitusjoner gjelder for omsorgssentrene. I henhold til forskriften skal sentrene blant annet utarbeide en skriftlig helhetlig plan for institusjonen, oppfylle materielle krav knyttet til lokaler mv. og oppfylle krav til kompetanse, opplæring av ansatte mv. I tillegg til kravene i kvalitetsforskriften finnes det egne retningslinjer for kvalitet i omsorgssentrene som er utarbeidet av Bufdir.

I Bufetat region øst er det etablert en egen psykologienhet. Psykologienheten har en todelt rolle; den ene er veiledning av de ansatte ved sentrene, mens den andre er faste kartleggingssamtaler og videre oppfølging av barna ved behov.

I 2011 ble det igangsatt et arbeid for å etablere en faglig plattform for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger på omsorgssentrene. Bufdir ledet en arbeidsgruppe med representanter fra regionene, omsorgssentre og psykologienheten.<sup>17</sup> Gruppen utarbeidet et forslag til faglig plattform. Den videre behandlingen av plattformen ble stanset i påvente av resultatene fra denne evalueringen. Planen er at det videre arbeidet med faglig plattform skal samordnes med standardisering av etatsens arbeid på andre områder.

## **2.2.2 Om arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i det statlige barnevernet**

Flere av informantene i Bufetats regioner, og ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene, forteller at de opplever at det er lite oppmerksomhet om arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i den overordnede politiske og strategiske styringen på barnevernfeltet. Dette ses av informantene i sammenheng med at fagområdet er lite i forhold til barnevernet ellers, og dermed i mange situasjoner «taper i konkurransen» om oppmerksomheten. Det etterlyses mer fokus på enslige mindreårige asylsøkere i den overordnede strategiske styringen av det statlige barnevernet, for eksempel gjennom tildelingsbrevene fra departementet, disponeringsskrivene til regionene og i den løpende styringen fra toppledelsen i det statlige barnevernet.

Som nevnt er Bufdir både etatsstyrer for regionene og fagdirektorat. Når det gjelder den faglige rollen, opplever ledelsen ved omsorgssentrene denne rollen som noe uklar. Noen av informantene forteller i tillegg at de opplever at direktoratet ikke er tilstrekkelig engasjert i det faglige utviklingsarbeidet rettet mot enslige mindreårige asylsøkere. Behovet for å få etablert en faglig plattform nevnes spesielt i denne sammenheng.

---

<sup>16</sup> Fra 2013 er det kun Region øst som ivaretar saksbehandling knyttet til oppfølgingsvedtak, oppfølging av omsorgssentrene og psykisk helsearbeid.

<sup>17</sup> Brev til region øst om «Faglig plattform for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger på Omsorgssentrene», datert 4. juli 2013.

Hva angår kompetanseheving, så opplever ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene at det generelt er gode rammebetingelser for dette i det statlige barnevernet. Det arrangeres blant annet et såkalt «fagforum» for ansatte og ledere minimum tre ganger i året. I de senere årene har et kompetanseprogram kalt «Handlekraft» vært en sentral del av dette. Det etterlyses imidlertid flere sentrale initiativ, utover det som er iverksatt per i dag, når det gjelder fagutvikling, kompetansekrav, opplæring, osv.

Samarbeidet mellom Bufetat region øst og omsorgssentrene beskrives i det store og hele å fungere svært godt. Det er faste møter mellom lederne ved omsorgssentrene og ledelsen for i regionen. Møtene beskrives av som et viktig forum for samordning av arbeidet på tvers av sentrene, drøfting av vanskelige spørsmål og utveksling av erfaringer og informasjon på tvers.

Tidligere var det opp til hvert senter å knytte til seg nødvendig psykologkompetanse. Som nevnt finnes det nå et team med psykologer organisert under Bufetat region øst som gir tilbud til barn ved alle sentrene. Modellen beskrives i det store og hele å fungere bra. Både personalet ved omsorgssentrene og enhet for psykologressurser selv, ser klare fordeler med at det finnes et psykologfaglig miljø med spisskompetanse på målgruppen. På den andre siden mener personalet ved omsorgssentrene at denne organiseringen gir lengre avstand til barna, og mer begrensede mulighet for bruk av lokale ressurser ved hvert senter.

## **2.3 Styring og regulering av virksomheten ved omsorgssentrene**

### **2.3.1 Overordnet styring**

BLDs overordnede styring med tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere presiseres gjennom de årlige tildelingsbrevene fra departementet. Etter iverksettingen av omsorgsreformen har tildelingsbrevene til Bufdir vært i samsvar med føringene fra Ot.prop. 28. Retningen på føringene har variert noe fra år til år, men sikring av den faglige kvaliteten ved omsorgssentrene, samarbeid med IMDi om rask bosetting, og samarbeidet med vertskommunen om skole- og helsetilbudet til barna har vært vektlagt.

Fra 2012 har tildelingsbrevene inneholdt klare føringer om omstilling for å tilpasse kapasiteten til behovet. I tildelingsbrevet for 2013 ble Bufdir pålagt å legge ned Skiptvedt omsorgssenter for å unngå at staten drevet flere plasser i omsorgssenter enn nødvendig.<sup>18</sup>

### **2.3.2 Kvalitet og internkontroll**

Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner gjelder også for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Bufdirs retningslinjer for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssentre<sup>19</sup> er i hovedsak en presisering av lovens krav til kvalitet og internkontroll ved omsorgssentrene. Videre fremgår det av retningslinjene at det er Bufetats regioner som har ansvaret for å følge opp kvaliteten ved sentrene.

Dette innebærer at omsorgssentrene blant annet skal:

- vurdere barnets situasjon og behov ved ankomst til senteret, § 5A-3
- ivareta behovene på best mulig måte også før det foreligger oppfølgingsvedtak etter § 5A-4
- varsle barneverntjenesten ved behov for vurdering av om det bør iverksettes særlige tiltak etter kapittel 4, jfr. § 5A-5
- i samarbeid med barnet utrede barnets situasjon og behov og utarbeide et forslag til oppfølging av barnet, jfr. § 5A-6, 2. ledd

---

<sup>18</sup> Tildelingsbrev til Bufdir 08.02.2013

<sup>19</sup> Bufdirs Retningslinjer for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssentre og til godkjenning av private og kommunale omsorgssentre (pr oktober 2009)

- i løpet av barnets opphold på senteret foreta en kartlegging av barnets situasjon og behov som grunnlag for en etterfølgende bosetting i en kommune, jfr. § 5A-6, 1. ledd.
- ivareta barnet i en midlertidig fase som asylsøker

I intervjuene med ledelsen ved omsorgssentrene opplyses at det ikke er etablert et felles system for internkontroll for omsorgssentrene, og at hvert enkelt senter har utviklet sin egen praksis for å etterleve kravet om internkontroll i lovverket.<sup>20</sup> Det etterlyses en felles struktur og felles verktøy for å kunne drive internkontrollprosessen ved senterne på en likeartet, effektiv og etterprøvbart måte.

I retningslinjene fremgår det at omsorgssenteret skal ha en skriftlig plan (jf. § 1 Institusjonsplan), som skal redegjøre for hvordan senteret oppfyller kravene i kvalitetsforskriften og øvrig regelverk. I retningslinjene fremgår det at det er av særlig betydning hvordan omsorgssenteret redegjør for etterlevelse av kapittel 5A i lov om barnevernstjenester. Det må fremgå av institusjonsplanen hvordan omsorgssenteret løser sine oppgaver, herunder hvilke metoder senteret legger til grunn i arbeidet med målgruppen.

Alle omsorgssentrene hadde per mai 2014 utarbeidet en institusjonsplan. Sentrene har ferdigstilt arbeidet med utformingen av institusjonsplanen i løpet av det siste året, og de har derfor ikke kommet til den fasen der de skal oppdatere og revidere planene.

### 2.3.3 Fylkesmannens tilsynsansvar

Det fremgår av «Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling» at dette skal utføres av Fylkesmannen i det fylket institusjonen ligger (jf. § 3). Da de fire omsorgssentrene ligger i fire forskjellige fylker, innebærer dette at fire ulike fylkesmannsembeter har tilsynsansvar.

Fylkesmannens oppgaver er beskrevet i forskriftens § 7 «Tilsynsmyndighetens oppgaver»

«Tilsynsmyndigheten skal påse at institusjonene drives i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer.

Tilsynsmyndigheten skal påse at institusjonen ivaretar de forutsetninger for oppholdet som er lagt til grunn i barneverntjenestens eller fylkesnemndas vedtak og at det enkelte barn

- a) får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling,
- b) får opplæring i samsvar med regelverket og
- c) ikke utsettes for forhold som hensett til barnets alder krenker dets integritet og at barnets rettigheter etter lov om barneverntjenester § 5-9 blir respektert, jf. retten til å ha samkvem med andre og friheten til å bevege seg fritt i og utenfor institusjonsområdet. (...)

Fylkesmannen i Buskerud og Oppland har gjennomført tilsyn der det foreligger offentlig tilgjengelige tilsynsrapporter, ved to av de fire omsorgssentrene som per i dag har ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere (Ringerike og Gjøvik). Tilsynene er gjennomført som systemtilsyn/-revisjoner. Tilsynsrapportene har pekt på viktige forhold ved institusjonenes omsorg for enslige mindreårige asylsøkere som har bidratt til forbedringer og retting av praksis som ikke har vært i samsvar med krav i regelverket.

---

<sup>20</sup> Bufdir opplyser at dette gjelder alle Bufetats institusjoner.

I en sammenstilling av fylkesmannens tilsyn med barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre og sentre for foreldre og barn utarbeidet av Bufdir,<sup>21</sup> fremgår det at det skal ha vært gjennomført individtilsyn også ved de to andre omsorgssentrene (Kirkenær og Bærum) etter at reformen trådte i kraft. Det er ikke funnet dokumentasjon på gjennomførte systemtilsyn på disse omsorgssentrene.<sup>22</sup>

## 2.4 Omsorgssentrenes virksomhet

I avsnittene nedenfor gis en samlet beskrivelse av omsorgssentrenes virksomhet, hvor det er lagt vekt på:

- Organisering og verdigrunnlag
- Beboergruppen
- Fysiske forhold
- Ledelse, bemanning, rutiner og systemer
- Internkontroll
- Medvirkning

Omsorgssentrenes virksomhet beskrives under ett. Forhold eller erfaringer som gjelder enkelte av sentrene nevnes spesielt.

### 2.4.1 Organisering og verdigrunnlag

**Gjøvik barnevern- og omsorgssenter** (Gjøbo) har ca. 50 årsverk. Per mai 2014 hadde omsorgssenteret 25 plasser for enslige mindreårige asylsøkere, fordelt på 4 avdelinger.<sup>23</sup> Gjøbo ble i 1.1.2014 slått sammen av Gjøvik omsorgssenter og Mjøsvoll ungdoms- og familiesenter.

Ved Gjøbo er målsetningen for avdelingene for enslige mindreårige asylsøkere «å bidra til en god og trygg livssituasjon og oppvekst i Norge, eller en best mulig retur til hjemlandet. Enslige mindreårige asylsøkere skal etter hvert bli aktive, kvalifiserte og selvstendige deltakere i samfunnet.». <sup>24</sup> I institusjonsplanen fremgår det at man skal ta utgangspunkt i de enslige mindreårige asylsøkernes behov og:

- Gi barna en trygg omsorgsbasis
- Gi barna omsorg preget av forutsigbarhet og varme
- Sørge for behandling for traumer, savn og vanskelige opplevelser
- Hjelp barna til å ivareta sin egen kultur og identitet
- Hjelp barna til å forstå og tolke norsk kultur og levemåte
- Hjelp barna til å nyttiggjøre seg skoletilbud og norskundervisning
- Gi barna grunnlag for en best mulig bosetting eller retur

**Bærum omsorgssenter** har ca. 17 årsverk. Det er 8 plasser for enslige mindreårige, alle på en avdeling. Bærum omsorgssenter var tidligere en barnevernsinstitusjon, men ble definert om til omsorgssenter for enslige mindreårige i 2009/2010.

---

<sup>21</sup> Sammenstilling av fylkesmannens tilsyn med barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre og sentre for foreldre og barn – hentet fra årsrapporter fra 2009-2012.

<sup>22</sup> Fylkesmannen i Oslo og Akershus beskriver innholdet i individtilsynet slik: «Ved å bruke individtilsyn som metode settes barnet i sentrum og forholdene rundt det enkelte barn undersøkes nærmere. Formålet med tilsynet er å påse at lover og regler blir fulgt, og at barnet får forsvarlig omsorg og behandling, jf. forskrift om tilsyn § 2» [www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus](http://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus).

<sup>23</sup> Institusjonen har kapasitet til en femte avdeling, men denne var på tidspunktet for evalueringen stengt.

<sup>24</sup> Gjøvik barnevern- og omsorgssenters institusjonsplan.

Bærum omsorgssenters hovedmålsetting er å være et omsorgssenter som gir barna god omsorg og trygghet og bidrar til at barna får den oppfølgingen og behandlingen de har behov for. For at senteret skal nå sin hovedmålsetting er følgende delmål definert:

- Tilrettelegge for god kommunikasjon mellom ansatte og barn
- Tilrettelegge for skoleplass innen en uke etter søkt skoleplass
- Tilrettelegge for nødvendig helsehjelp og oppfølging av fysisk og psykisk helse
- Tilrettelegge for integrering i lokalsamfunnet
- Tilrettelegge for ivaretagelse av egen identitet
- Tilrettelegge for en meningsfull tilværelse i og utenfor senteret
- Tilrettelegge for kontakt med familie og nettverk
- Tilrettelegg for en mulig fremtid i Norge

Til sammen beskriver delmålene hvordan tilretteleggingen av en helhetlig omsorg skal skje i det daglige. Delmålene skal ifølge sentrets institusjonsplan følges opp i tråd med barnekonvensjonens bestemmelser, rettighetsforskriften og senterets grunnleggende verdier om respekt, åpenhet og deltakelse.

Bærum omsorgssenter har ansvaret for ankomstfunksjonen, og ivaretar fordelingen av barn mellom omsorgssentrene.

**Ringerike omsorgssenter** har ca. 50 årsverk. Per mai 2014 var det 30 plasser for enslige mindreårige asylsøkere, fordelt på fem avdelinger med seks beboere på hvert hus/avdeling.

Ringerike omsorgssenter har som mål å:

- Bidra til å gi barna selvrespekt og tiltro til egne fremtidsmuligheter.
- Hjelp barna til å lage en livshistorie de kan leve videre med.
- Sikre at barna blir sett, hørt og får medvirke i beslutninger som angår dem.
- Forberede barnet til bosettingsprosessen og en hverdag i Norge eller til eventuell retur til hjemlandet.

**Kirkenær barnevern- og omsorgssenter** har en tredelt virksomhet: 21 plasser for enslige mindreårige asylsøkere, 8 plasser i ungdomshjem og 30 plasser i familiehjem. De 21 plassene for enslige mindreårige asylsøkere er fordelt på tre avdelinger. Alle med sju plasser. Den ene avdelingen er spesielt tilpasset de yngste barna (0-12 år).

I henhold til institusjonsplanen tar Kirkenær barnevern og omsorgssenter utgangspunkt i Bufetats verdier; Respekt, Åpenhet og Deltakelse. Viktigheten av at hver enkelt medarbeider reflekterer hva disse verdiene betyr for dem, og sammen med kollegaer holder disse refleksjonene "oppe" i hverdagen, framheves både i virksomhetsplan og intervju.

Hovedmålsettingen for Kirkenær omsorgssenter er å gi barnet god omsorg, trygghet og bidra til at det får den oppfølgingen og behandlingen det har behov for. Omsorgssenteret har definert det som sin oppgave er å ivareta barnas spesielle behov og bidra til at de blir aktive, kvalifiserte og selvstendige samfunnsdeltakere. Denne målsetningen er ytterligere operasjonalisert gjennom konkrete delmål.

#### **2.4.2 Beboergruppen**

Flertallet av beboerne ved omsorgssentrene per mai 2014 kom fra Afghanistan. Det var også barn fra Eritrea, Somalia, Algerie, Pakistan og Etiopia. Flertallet av barna var gutter, men det var også noen jenter.

### 2.4.3 Fysiske forhold

Alle omsorgssentrene ligger landlig til, og har en bygningsmessig utforming som hovedsakelig er godt tilpasset arbeid med barn. De største omsorgssentrene er delt inn i flere avdelinger, fordelt på flere hus.

Alle barn har eget rom. Ved noen av sentrene er det mulighet til å ha dobbeltrom (beregnet for søsken). Barna deler bad. Ved hver avdeling/hvert hus er det minst to bad, slik at jenter og gutter har hvert sitt. Alle omsorgssentrene har personalfasiliteter, soverom for nattevaktene, og administrasjonslokaler/kontorer.

### 2.4.4 Ledelse, bemanning, rutiner og systemer

Omsorgssentrene ledes av en enhetsleder. Leder for senteret har det overordnede ansvaret for hele senterets drift, og rapporterer til avdelingsdirektør i Bufetat region øst. Det er utnevnt en stedfortreder for enhetsleder. Ved sentrene som har flere avdelinger ledes hver avdeling av en avdelingsleder. Enhetsleder har personalansvar, budsjett og økonomiansvar, mens avdelingsledere har det faglige ansvaret for tilbudet til barna ved avdelingene.

Gjøvik, Bærum og Kirkenær omsorgssenter har valgt en todelt turnus (dag/kveld) og har egne nattevakter. Tidligvakten følger opp morgenrutiner og at barna kommer seg på skolen, samt tar seg av mange administrative oppgaver. Senvakten tar imot barna som kommer fra skolen, ivaretar matlaging, ettermiddagsaktiviteter, lekser og kveldsrutiner mv. Ringerike omsorgssenter benytter langturnus. Dette ut fra en vurdering av at både ansatte og barn ville profitere på en mer fleksibel ordning som gjør at ansatte kan være lengre perioder på jobb i strekk. Ved Ringerike omsorgssenter er det også etablert en fast vikarpool som avdelingene kan bruke ved sykdom eller ekstra behov.

I Bufetat region øst har det vært et krav at omsorgssentrene skal ha våken nattevakt. Gjøvik, Bærum og Kirkenær omsorgssenter har derfor hatt både våkne og sovende nattevakter. Det samme kravet har ikke vært gjeldende i region sør. Ringerike omsorgssenter, som tidligere lå i region sør, har således ikke hatt våkne nattevakter. Senteret har ønsket å normalisere situasjonen for barna og å bruke ressursene på dag og kveld når barna er våkne.

Alle senterne har en ordning hvor hvert barn får to kontaktpersoner (benevnes særkontakter eller primær- og sekundærkontakt). Disse skal være barnets nærmeste kontaktpersoner under oppholdet. Målet med ordningen er å tilby relasjon og et praksisfellesskap som skal sørge for kontinuitet i oppfølgingen gjennom oppholdet. Kontaktene har blant annet ansvar for å utarbeide KOPP (kartleggings- og oppfølgingsplan) og MAP (mål- og arbeidsplan) som brukes som verktøy for oppfølging av barnet mens det bor på omsorgssentret.<sup>25</sup> Sammen med enhet for psykologressurser har miljøpersonalet ansvar for å kartlegge barnas psykiske helse. Ved behov skal barnet henvises til BUP, eller tilbys støttesamtaler.

Særkontakt/primærkontakt skal ha jevnlig (ukentlige) samtaler med barnet, samarbeide med skolen og barnets representant, sørge for at barnet har det utstyrt det trenger, får medisinsk oppfølging ved behov og koordinere og legge til rette for oppfølging i det daglige.

Barnets representant skal være deltakende i kartleggings- og oppfølgingsarbeidet og orienteres fortløpende. Ved Gjøvik omsorgssenter opplyses det at ettersom det er lang ventetid på tildeling av representant (opptil 6 uker), hender det at kartleggings- og oppfølgingsplanen sendes inn til Bufetat uten at representanten har fått sett gjennom denne.

---

<sup>25</sup> «KOPP» står for «Kartleggings og oppfølgingsplan for enslige mindreårige asylsøkere/ flyktninger» og brukes som verktøy for oppfølginga av barnet mens det bor på omsorgssenteret. Denne benyttes også når kommunen skal bosette barnet. Den skal utarbeides i samarbeid med barnet og representanten, samt sendes inn til regionkontoret som benytter den som grunnlag for vedtak.

#### 2.4.5 Internkontroll

Internkontrollsystemene ved omsorgssentrene er i hovedsak egenutviklet. Det er ikke utarbeidet felles systemer og verktøy for interkontroll. Det har vært opp til sentrene selv å avgjøre hvilke systemer og verktøy de har behov for. Det er heller ingen fast eller felles praksis for bruk av avviksmeldings-systemer.

Omsorgssentrene har stort sett valgt å benytte institusjonsplanen for å dokumentere den overordnede strukturen for internkontrollarbeidet. Det legges opp til at institusjonsplanen skal revideres årlig, slik at denne er oppdatert i forhold til internkontrollaktiviteten. Etterlevelsen av kvalitetsforskriftens krav, dokumentasjon på foretatte risikoanalyser, rutiner, prosedyrer og aktivitet pålagt etter lov og forskrift ivaretas på forskjellige måter ved hvert senter. Vi har fått opplyst at mange medarbeidere ved omsorgssentrene har fått opplæring i TQM. TQM er et elektronisk verktøy som benyttes til å dokumentere planer, rutiner, prosedyrer, instruksjoner og avvik. TQM skal bidra til å gi en oversikt over situasjonen og sammenhengen mellom ulike faktorer for å iverksette de rette tiltakene, og brukes også som grunnlag for forbedringsarbeid.

#### 2.4.6 Barnas medvirkning

I henhold til kvalitetsforskriftens § 9. Skal beboerne ved omsorgssentrene sikres deltakelse og innflytelse i saker som gjelder institusjonens daglige rutiner og gjøremål, felles fritidsaktiviteter og lignende. Omsorgssentrene har ulik praksis når det gjelder å gi barna mulighet til medvirkning. På spørsmål om hvordan personalet i praksis legger til rette for barnas medvirkning, er følgende svar gjennomgående:

- Ukentlige individuelle samtaler med særkontakt/primærkontakt, med og uten tolk (telefonolk eller tilstedeværende tolk etter behov)
- Jevnlige oppfølgingssamtaler med det enkelte barn gjennom elevsamtaler med særkontakt/primærkontakt og lærer
- Husmøter (en gang i måneden som hovedregel)
- Deltakelse i fritidsaktiviteter
- Deltakelse daglige gjøremål
- Deltakelse i planlegging av helgeaktiviteter

Omsorgssentrene opplyser at husmøtene ikke fungerer særlig godt slik de gjennomføres per i dag. Settingen er kaotisk, med mange barn, ulike språk, og tolker både i rommet og på telefon. Det er også en tendens til at diskusjonene på husmøtene handler om enkeltpersoner og ikke om det som gjelder felles for alle i huset. Flere medarbeidere foreller at de foretrekker å legge til rette for innflytelse og medvirkning i det små, framfor å invitere til diskusjon på felles møter.

Barnas tilbakemeldinger viser at de har et annet syn på mulighetene for medvirkning enn personalet ved omsorgssentrene. Barna ønsker å bli spurt om hva det er viktigst for dem å ha innflytelse på, og at dere meninger etterspørres mer systematisk. Barnas tilbakemeldinger gjengis i mer detaljert i kapittel 4.1.

#### 2.4.7 Samarbeid med vertskommunen

Bufetat, region sør (regionen som Ringerike omsorgssenter geografisk sett hører til) inngikk i 2009 en samarbeidsavtale med Ringerike kommune. Avtalen er blitt evaluert og revidert flere ganger siden. For de andre omsorgssentrene er ikke samarbeidet med vertskommunen formalisert i noen form for samarbeidsavtale, men struktureres rundt de ulike samarbeidspartnerne.

Det er særlig samarbeidet med fastlege, helsesøster og skole som omsorgssentrene fremheves som viktig. Fastleger og helsesøstre oppgis å være en viktig ressurser for å få kartlagt barnas fysiske og psykiske helse. Helsesøster er i tillegg en fagperson som flere av omsorgssentrene har uformell kontakt med eller velger å ha støtte seg til når de har spørsmål om helse og utvikling hos barna. Generelt er både omsorgssenter og vertskommuner tilfredse med hvordan skolesamarbeidet fungerer. Alle vertskommuner ser ut til å ha funnet en måte å organisere og tilrettelegge skoletilbudet

på som fungerer bra for barna, dog med enkelte unntak. Blant annet forteller barna at de ønsker at det legges bedre til rette for kontakt med medelevene, enn hva som er tilfellet i dag.

Gjøvik kommune opplyser at den største utfordringen i samarbeidet mellom helsesøstertjenesten og omsorgssenteret er mangelfulle rutiner knyttet til varsling om at nye barn er ankommet senteret. Skolesamarbeidet i Gjøvik opplyses å fungere bra, men det er og har vært en del diskusjoner knyttet til hvordan kommunen skal følge opp vedtak om særskilt språkopplæring, morsmålsundervisning og eventuelle behov for spesialundervisning.

Bærum kommune opplyser at oppfølgingen av timeavtaler og øvrig medisinsk oppfølging av barna ved omsorgssenteret i kommunen kan bli bedre. I følge både skole og omsorgssenter fungerer skolesamarbeidet bra. Skolen opplyser om at det til tider kan være noe ustabil arbeidskraft ved senteret, og at enkeltmedarbeidere har for liten kjennskap til barna og deres skolegang.

Ringerike omsorgssenter er det eneste senteret som jevnlig har møter med barnevernstjenesten i kommunen. Barnevernstjenesten i kommunen opplever samarbeidet med omsorgssenteret som godt. Fra deres side oppleves møtene som viktige blant annet for å kunne opprettholde gode relasjoner og kunnskap om hverandre for å kunne løse eventuelle fremtidige vanskelige saker sammen. For å heve kvaliteten på opplæringstilbudet har Ringerike kommune bestemt å samle ressursene for opplæring av barn fra omsorgssenteret ved to skoler. Omsorgssenterets spredte beliggenhet gjør at kun få av barna får sitt opplæringstilbud ved sin nærscole. Barneskolen som barna ved senteret tilhører forteller om et godt samarbeid med omsorgssenteret.

I Grue kommune bidrar fysisk nærhet og oversiktlige forhold til å forenkle samarbeidet mellom legetjenesten, helsesøster og Kirkenær omsorgssenter. Omsorgssenteret beskrives å ha gode rutiner for oppfølging av barna, og er flinke til å holde avtaler. Når det gjelder barnas skoletilbud har Grue kommune etablert en velkomstkasse for de eldste barna, mens de yngre barna går i vanlige klasser og på SFO. Denne løsningen bidrar til at de yngste barna raskere lærer seg norsk, integreres i klassemiljøet og deltar i lek og aktiviteter sammen med norske barn. I den grad Kirkenær omsorgssenter har noen negative erfaringer med samarbeidet med kommunen, er dette knyttet til ressursbruken i velkomstkassen. I en periode var det lite ressurser der. Nå har kommunen funnet en løsning hvor en lærer klassen hele veien, mens andre faglærere kommer inn i de enkelte fag. Grue kommune har en interkommunal barneverntjeneste. Dette medfører at barneverntjenesten oppleves som fjern, og lite tilgjengelige for omsorgssenteret.

Alle omsorgssentrene har blandede erfaringer når det gjelder å legge til rette for aktiviteter for barna utenfor senteret. Personalet ved omsorgssentrene synes det er utfordrende å integrere de enslige mindreårige i lokalsamfunnet. Barna vil gjerne få norske venner og være sammen med norske barn. Enkelte ansatte forteller at de har gått bort fra målet om å integrere barna i lokalmiljøet. De erfarer at lokalmiljøet blir slitne når barna fra senteret skal inkluderes, for deretter å forsvinne ut av lokalmiljøet igjen.

## 2.5 Bemanningen ved omsorgssentrene

Av tabellen nedenfor framgår bemanningen ved omsorgssentrene, og forholdet mellom årsverk og antall plasser:

|           | Totalt antall<br>årsverk | Antall årsverk<br>i turnus | Antall årsverk<br>utenfor turnus | Antall<br>plasser | Totalt antall<br>årsverk pr<br>plass | Årsverk i<br>turnus pr<br>plass | Årsverk<br>utenfor turnus<br>pr plass | Andel årsverk<br>ift totalt antall<br>årsverk |
|-----------|--------------------------|----------------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Kirkenær  | 46,35                    | 38,05                      | 8,3                              | 21                | 2,2                                  | 1,8                             | 0,4                                   | 18 %                                          |
| Bærum     | 17,37                    | 13,32                      | 3,7                              | 8                 | 2,2                                  | 1,7                             | 0,5                                   | 21 %                                          |
| Ringerike | 50,00                    | 40,00                      | 10,00                            | 30                | 1,7                                  | 1,3                             | 0,3                                   | 20 %                                          |
| Gjøvik    | 50,68                    | 41,18                      | 9,5                              | 25                | 2,0                                  | 1,6                             | 0,4                                   | 19 %                                          |

Figur 3: Årsverk i og utenfor turnus, samt antall plasser ved omsorgssentrene

Omsorgssentrene har, som nevnt, valgt ulike løsninger når det gjelder organiseringen av administrative ressurser og turnus. Ringerike omsorgssenter har langturnus. Langturnus gjør det mulig å få en døgndrift til å «gå rundt», med færre medarbeidere. Avdelingslederne ved Ringerike

arbeider også turnus, hvilket betyr at antallet årsverk utenfor turnus her ikke blir direkte sammenlignbart med de andre sentrene.

Årsverk utenfor turnus per plass indikerer at omsorgssentrene er på samme nivå når det gjelder andelen administrative ressurser og støttefunksjoner. Årsverk pr plass kan benyttes som et uttrykk for samlet bemanningsfaktor ved omsorgssentrene, mens årsverk i turnus pr plass kan brukes som et uttrykk for forholdet mellom antall voksne og antall barn (voksnetthet). Oversikten viser at Kirkenær og Bærum ligger noe høyere enn de to andre omsorgssentrene hva angår totalt antall årsverk pr plass og årsverk i turnus pr plass. Dette kan ha sammenheng med at disse omsorgssentrene også ivaretar noen spesialfunksjoner (tildelingsfunksjon og småbarnsavdeling). Gjøvik har en lavere bemanningsfaktor som er noe lavere enn disse sentrene. Ringerike framstår med en lavere bemanningsfaktor, både når det gjelder totalt antall årsverk pr plass og årsverk i turnus pr plass. Dette kan, som nevnt, ha sammenheng med Ringerikes turnusordning.

De forskjellene som kommer til syne når det gjelder årsverk i turnus pr plass tilsier at det gjøres ulike vurderinger når det gjelder voksnetthet. Dette kommenteres nærmere i kapittel 4.2.4.

## 2.6 Kompetanse og kompetansesammensetning ved omsorgssentrene

### 2.6.1 Krav til formell og realkompetanse

Retningslinjer for kvalitet i statlige og kommunale og private omsorgssentre, § 5, stiller krav til bemanning og de ansattes kompetanse, «ved godkjenning av private barneverninstitusjoner og kvalitetssikring av statlige barneverninstitusjoner, er det en fast etablert praksis at opp mot 50 % av de ansatte skal ha sosialfaglig/barnevernfaglig utdanning».<sup>26</sup>

For omsorgssentrene er det videre definert hvilke utdanninger som kan inngå i andelen på 50 %. Dette favner også flyktningefaglig kompetanse.<sup>27</sup>

Direktoratet har lagt til grunn kriterier for hva utdanningen skal være og hva den enkelte fagperson skal ha kunnskap om når det gjelder barnevernfaglig og/eller sosialfaglig og/eller flyktningskompetanse. Barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse beskrives av direktoratet som utdanninger med kunnskap om oppvekstmiljø, miljøterapi, utviklingspsykologi, pedagogikk, jus og offentlig forvaltning. I henhold til presiseringer fra direktoratet innebærer flyktningefaglig kompetanse i hovedsak å ha kunnskap om årsaker til migrasjon, hvilke virkninger migrasjon og en tilværelse i eksil kan ha for enkeltpersoner og grupper mennesker, kunnskap opp flyktningssituasjon, flyktningsrettigheter/internasjonalt rett, flyktnings mestringsstrategier, tilbakevending og retur til hjemlandet.

I retningslinjene for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssentre stilles det krav om at omsorgssentrene skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Videre skal

---

<sup>26</sup> Retningslinjer for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssentre og til godkjenning av private og kommunale omsorgssentre (pr oktober 2009)»

<sup>27</sup> I omsorgssentrene vil følgende utdanninger kunne inngå i andelen på 50 %: Relevant bachelorutdanning fra høyskole eller universitet med fag som gir kunnskaper i:

- Språk
- Psykologi
- Sosialantropologi
- Sosiologi
- Pedagogikk
- Spesialpedagogikk
- Flyktninger og migrasjon
  - o Verdens flyktningssituasjon
  - o Mestringsstrategier hos mennesker på flukt
  - o Tilbakevending og retur til hjemlandet

Annen relevant utdanning kan være lærerutdanning, førskoleutdanning og ergoterapi.

omsorgssenteret ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen tilpasset målgruppen. I henhold til retningslinjene skal omsorgssenteret sikre kunnskap knyttet til utlendingsfeltet generelt, og enslige mindreåriges situasjon spesielt. Videre anses det som en styrke for personalgruppen og for de enslige mindreårige at det i staben er ansatte som selv har fluktbakgrunn og/eller har opplevd å komme fra et annet land til Norge.

## 2.6.2 Kompetansesammensetning ved omsorgssentrene

I institusjonsplanen skal det gjøres greie for hvordan omsorgssenteret oppfyller kravene som blir stilt i kvalitetsforskriften og regelverket, og deriblant krav til bemanning og kompetanse personalet bør inneha.

Figur 4 gir en oversikt over årsverk, antall ansatte med barnevernfaglig kompetanse og antallet ufaglærte per senter. Det utarbeides ikke oversikter over ansatte med formell og/eller reell flyktningefaglig kompetanse, da dette ikke etterspørres i kravene.

|                  | Totalt antall<br>årsverk | Antall årsverk<br>i turnus | Antall årsverk<br>utenfor turnus | Antall ansatte<br>barnevernfaglig | Ufaglærte | Antall<br>plasser |
|------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------------------|
| <b>Kirkenær</b>  | 46,35                    | 38,05                      | 8,3                              | 14                                | 27        | 21                |
| <b>Bærum</b>     | 17,37                    | 13,32                      | 3,7                              | 9                                 | 6         | 8                 |
| <b>Ringerike</b> | 50,00                    | 40,00                      | 10,00                            | 22                                | 13        | 30                |
| <b>Gjøvik</b>    | 50,68                    | 41,18                      | 9,5                              | 52                                | 31        | 25                |

**Figur 4: Antall årsverk og antall ansatte med barnevernfaglig kompetanse.**

Av tabellen fremgår ikke totalt antall medarbeidere ved hvert senter, da ikke alle institusjonsplanene inneholder en oversikt over stillingshjemler. Antall årsverk og antall ansatte kan ikke sammenlignes direkte uten at vi vet hvor stor andel stillingsprosent hver enkelt ansatte har. Ut fra en rimelighetsbetraktning kan det se ut til at Gjøvik, Ringerike og Bærum omsorgssenter imøtekommer kravet om at 50 % av de ansatte skal ha barnevernfaglig/sosialfaglig og/eller flyktningefaglig kompetanse. Kirkenær omsorgssenter opplyser i intervju at de har flere av medarbeiderne med barnevernfaglig og flyktningefaglig kompetanse enn det som fremkommer i oversikten.

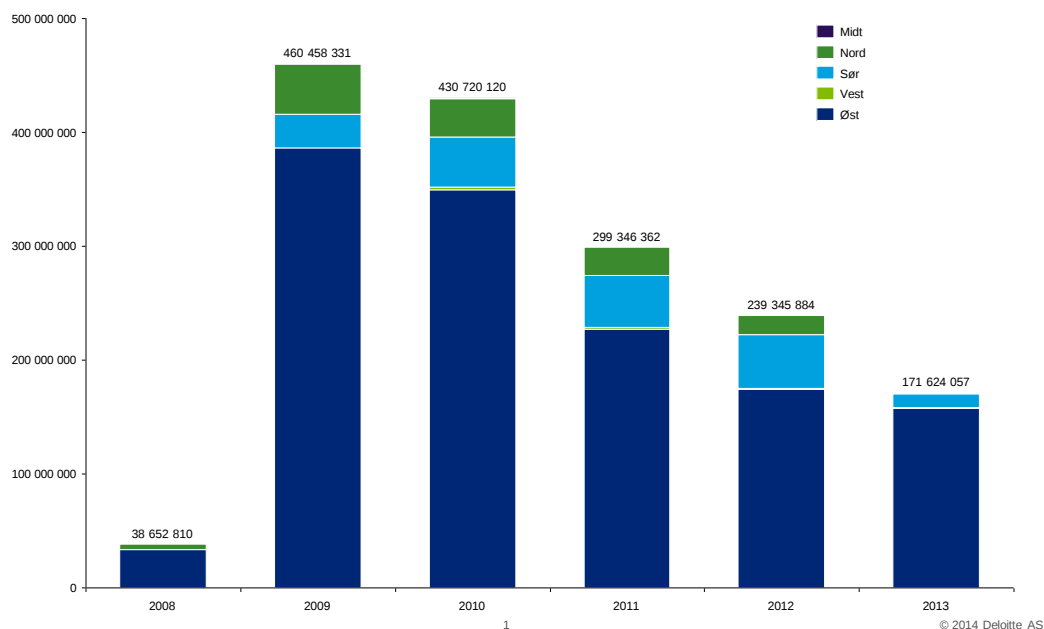
## 2.7 Kostnader ved driften av omsorgssentrene

For å besvare problemstillingene knyttet til utviklingen i utgiftsnivå og kostnader ved driften ved hvert senter har vi analysert regnskapstall for perioden 2008-2014.

### 2.7.1 Utviklingen i samlede utgifter til enslige mindreårige asylsøkere

Figuren nedenfor viser utviklingen i samlede utgifter til enslige mindreårige asylsøkere i perioden 2008- 2013. Tallene inkluderer alle regnskapsførte kostnader knyttet til driften av omsorgssentrene

(inkludert omstillingskostnader ved opp- og nedbygging av plasser) og regionale fellesfunksjoner:

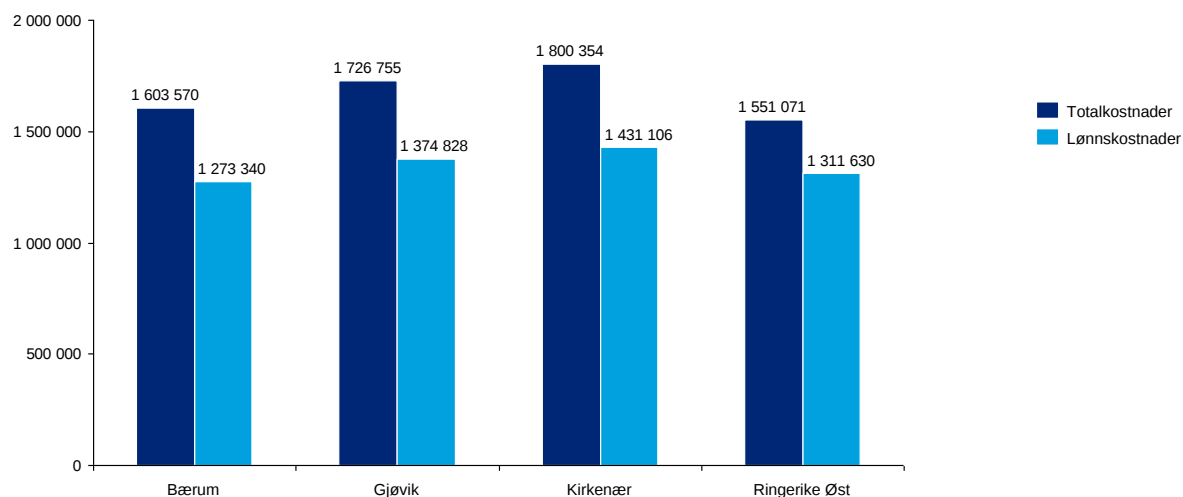


**Figur 5: Utvikling i kostnader til enslige mindreårige asylsøkere 2007- 2013, regionvis fordeling. Omfatter alle kostnadsposter for omsorgssentrene og regionale fellesfunksjoner. Kostnader ført på fagteam, adopsjon, fosterhjem mv. er holdt utenfor. Kilde: Uttrekk av regnskapstall foretatt av Bufdir.**

Som det framgår av figuren fant det sted en sterk utgiftsvekst fra 2008 til 2009, da arbeidet med å etablere flere omsorgssenter pågikk. Samlet utgiftsnivå var da på 460 mill. NOK. Allerede i 2010 var utgiftsnivået redusert, mens den omtalte reduksjonen i antallet plasser slo inn fra 2011. I 2013 var utgiftsnivået redusert til 172 mill. NOK.

### 2.7.2 Kostander pr. plass

I figur 6 er totalkostnader pr plass og lønnskostnader pr plass for de fire omsorgssentrene i 2013 framstilt. I totale kostnader inngår samlede regnskapsførte kostnader for hvert senter. I lønnskostnadene inngår all lønn, alle tillegg, sosiale kostnader og refusjoner.



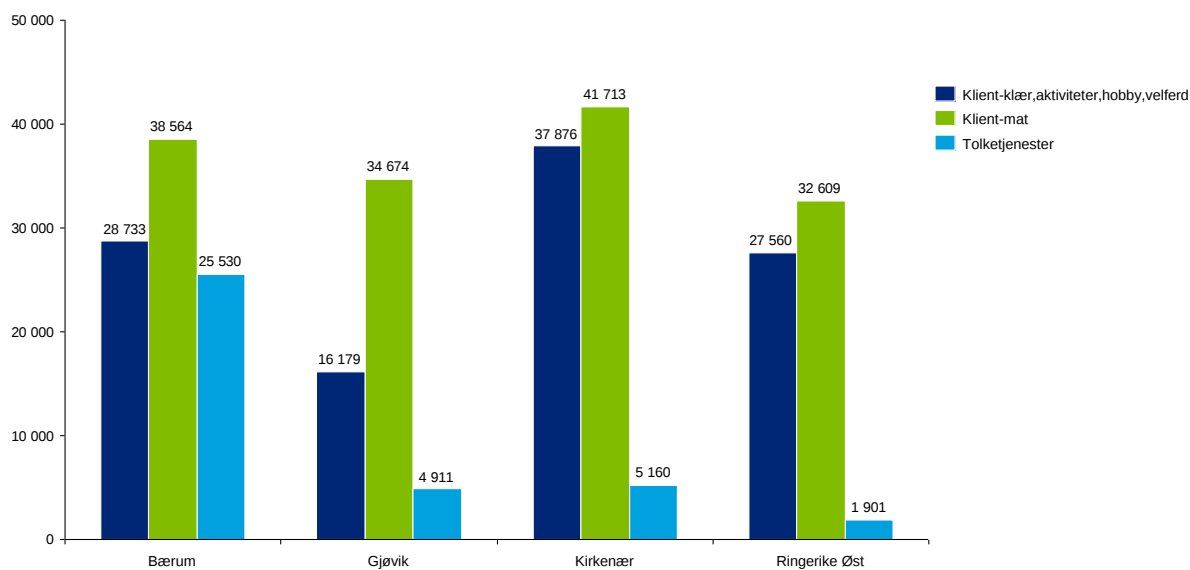
**Figur 6: Totalkostnader pr plass og lønnskostnader pr plass for omsorgssentrene i 2013. Kilde: Uttrekk av regnskapstall foretatt av Bufdir.<sup>28</sup>**

Framstillingen viser at det er store forskjeller mellom sentrene når det gjelder totale kostnader pr plass. Differansen mellom Kirkenær omsorgssenter, som ligger høyest, og Ringerike omsorgssenter er på 249 000 NOK pr plass. Når det gjelder lønnskostnader er forskjellene mindre. Differansen mellom Kirkenær, som har de høyeste lønnskostnadene pr plass og Bærum omsorgssenter, som ligger lavest, er på 158 000 NOK pr plass.

Neste figur viser omsorgssentrenes kostnader til klientrettede aktiviteter i 2013. Klientpostene som er benyttet er: klær/hobby/velferd, mat og tolketjenester. Disse tallene kan gi et upresist bilde av situasjonen, som en følge av feilføringer i regnskapet. Forskjellene mellom omsorgssentrene har vedvart over tid, og er så påfallende, at vi likevel har valgt å vise tallene her:

---

<sup>28</sup> Vi er gjort oppmerksomme på at Ringerike omsorgssenters lønnskostnader for januar, februar og mars 2013 ble utgiftsført på region sør. Andre driftskostnader ble i all hovedsak ført i region øst hele 2013. Dette er korrigert i tallene som benyttes her.



**Figur 7: Kostnader pr plass til sentrale klientrettede poster pr plass for omsorgssentrene i 2013. Kilde: Uttrekk av regnskapstall foretatt av Bufdir.**

Som det framgår av figuren er det store variasjoner i omsorgssentrenes regnskapsførte kostnader til klær, hobby og velferd. Kirkenær, som hadde de høyeste kostnadene i 2013, brukte nærmere 38 000 NOK pr plass. Tilsvarende for Gjøvik var ca. 16 000 NOK. Det er også store forskjeller når det gjelder kostnader til mat. Kirkenær, som hadde de høyeste kostnadene i 2013, brukte nærmere 42 000 NOK pr plass. Tilsvarende for Ringerike var ca. 32 600 NOK. De største forskjellene mellom omsorgssentrene finner vi når det gjelder bruk av tolk. Differansen mellom Bærum, som ligger høyest, og Ringerike er ca. 23 600 NOK pr plass.

De forskjellene som her er avdekket når det gjelder totale kostnader pr plass, lønnskostnader pr plass og kostnader til klientrelaterte aktiviteter kommenteres nærmere i kapittel 5.1.2.

## 3. Del B: Innholdet i omsorgstilbudet

I del B av evalueringen går vi nærmere inn på barnas tilbakemeldinger og deres opplevelse av tilbudet ved omsorgssentrene. Videre vurderes sentrale tema knyttet til innholdet i omsorgstilbudet, så som den daglige omsorgen og oppfølgingen av barna, vektlegging og praktisering av flyktningefaglige og barnevernfaglige perspektiver og metoder, oppfølging av barn med psykiske helseutfordringer, forberedelse til bosetting og retur samt integrering og samarbeid med lokale aktører.

### 3.1 Barnas tilbakemeldinger

I dette kapitlet presenteres et sammendrag av intervjuene med barna. Sammendraget er et ekstrakt av samtale med barn ved de fire omsorgssentrene, og er strukturert etter innholdet i kapitlet for øvrig.

Barnas tilbakemeldinger omhandles under ett. I noen tilfeller har vi tillatt oss å trekke fram tilbakemeldinger som gjelder ett eller to av sentrene. Vi har valgt ikke å skrive hvilket senter vi omtaler, da det bor relativt få barn ved noen av sentrene, og vi ønsker å ivareta barnas anonymitet.

Utsagn fra barna er i teksten nedenfor gjengitt som punkter. Vi har trukket fram utsagn som er typiske svar fra barna. I dette ligger en vurdering av en viss representativitet i forhold til hvilke tilbakemeldinger som oftest er gitt. I sammendraget er det lagt vekt på å få frem forhold som vi mener er vesentlige for oppfyllelsen av intensjonene med omsorgsreformen, sett fra barnas perspektiv.

#### 3.1.1 Barnas opplevelse av forholdene ved omsorgssentrene

Barnas hovedtilbakemelding er at de har det godt ved omsorgssentrene. Senteret oppleves stort sett som et trygt sted å være. Selv om situasjonen er preget av mange nye inntrykk og uvisshet om hva framtida vil bringe, opplever barna at de blir tatt vare på. Særlig fraværet av frykt og ufred blir framhevet.

Typiske utsagn fra barna når det gjelder opplevelsen av trygghet er:

- Det er godt i omsorgssentrene fordi vi bor her i trygghet og fred
- Vi kan slappe av her og de fleste kan sove godt om natten
- For de fleste av oss er det mange vi kan snakke med på senteret
- Vi blir jo ofte triste. Ikke redde sånn som før, for vi vet at de voksne ikke slår oss.

Barnas forteller at lukten av mat de kjenner fra hjemlandet betyr mye for opplevelsen av trygghet. De framhever at det ikke er noe veien med maten de får servert, men skulle ønske at det var flere retter fra hjemlandet. Ut fra barnas tilbakemeldinger er det ingen av sentrene som inkluderer barna i matlagingen. Ved et av sentrene forteller barna at de får lite mat til frokost og at de går sulte på skolen. Ved to av sentrene forteller barna at det kjøpes inn frukt, men at det er tomt eller at de ikke finner noe frukt når de kommer fra skolen. Typiske utsagn fra barna når det gjelder mat og matlaging er:

- Mat er veldig viktig for oss
- Det er ikke noe galt med maten her, men det er lite mat som vi kjenner igjen og som gir oss trygghet og glede
- Vi vil gjerne være med å bestemme mer ift mat – vi vil gjerne være med å lage maten

- Ut fra barnas tilbakemeldinger betyr lukten av mat de kjenner fra hjemlandet mye for opplevelsen av trygghet.

Noen av barna gir uttrykk for at de ikke vil være kravstore, så dette med klær og hår er vanskelig å snakke om. Ved noen av sentrene får barna selv være med på å kjøpe klær, et sted ikke. Ved et av sentrene har de et lagerrom de henter klær fra. Ifølge barna kjøper de aldri nytt. Utsagn fra barna om klær og hår er:

- Det er vanskelig med klær- vi får veldig lite og de passer ikke alltid til årstiden
- Vi tror de at de kjøper de billigste klærne til oss – de går fort i stykker
- Hår er viktig i vårt hjemland - det kjennes ekkelt å ikke få klippet håret ofte nok

### **3.1.2 Barnas opplevelse av daglige omsorgen og oppfølging**

Mange av barna forteller om savnet av foreldre og omsorgspersoner i hjemlandet. Når de tenker på det kjenner de seg veldig ensomme. De gir uttrykk for at det er klemmer, ros og kjærlighet de savner mest. Ved to av sentrene bemerker barna at det er mange voksne der på dagtid mens de er på skolen. De sier de skulle ønske det var flere voksne der når de hadde fri. Problemstillinger knyttet til alder og aldersfastsettelse er noe barna synes er vanskelig. Flere svarer at de må oppføre seg mer barnslig enn de ønsker for at ingen skal tro at de er eldre enn de er. Følgende utsagn er representanter gjentakende utsagn fra barna om forholdet til de voksne (personalet) på senteret:

- De voksne er veldig viktige for hvordan vi har det
- Mange voksne bryr seg mye, de hjelper oss og er snille, bare noen voksne er veldig strenge
- Hvordan de voksne er, avgjør om stemningen er hyggelig, streng, skummel, morsom eller vennlig
- Noen av de voksne kjefter foran alle barna, det er veldig flaut. De må heller snakke med oss en og en
- Noen ganger viser de voksne kjærlighet - de kunne vist mere kjærlighet, det kunne fått oss til å slappe bedre av
- Vi synes de voksne burde gi flere klemmer

Barnas svar på spørsmål om hvordan de ønsker å snakke om «det som er i hjertet» viser at de har forskjellige syn på det. Noen gir uttrykk for at de ønsker å snakke med noen. Andre forteller at de ikke greier eller ikke vil snakke om det de bærer med seg. Blant barna som ønsker å snakke med en voksen synes noen det er best å snakke med en voksen de kjenner, mens andre synes det er lettere å fortelle mer til noen som ikke arbeider ved senteret. Barna sier følgende om å snakke om «det som er i hjertet»:

- Det er viktig å snakke om det som er i hjertet, men det er ikke alltid så lett å snakke om
- Vi greier ikke fortelle om det vi har opplevd – det blir for vanskelig
- Noen av de voksne spør hvordan vi har det – andre spør aldri
- Vi vet at vi kan få snakke med psykolog, men det er ikke alltid vi har lyst til det
- De voksne må spørre hver enkelt om hva som er best for dem og de må spørre om det flere ganger (situasjonen endrer seg og man kan endre mening)

Barna ved omsorgssentrene er helt avhengig av tolk for å fortelle om praktiske ting eller for å formidle følelser, synspunkter eller psykiske og fysiske plager. Barna har ulike erfaringer med tilgangen på tolk når det er noe de selv ønsker å formidle. Ved noen sentre opplever de å få tolk når de trenger det, andre steder mener barna at det er vanskelig å få tolk uten at det er en spesiell grunn. Flere av barna sier at de ville snakket mer om hvordan de har det om de hadde lettere tilgang til tolk. Barnas tilbakemeldinger tyder på at tolk blir tilkalt når personalet har informasjon de ønsker å formidle til i barna, og at det er vanskeligere å få tolk når barna har noe de ønsker å spørre om eller fortelle.

### 3.1.3 Skole, fritid og inkludering i nærmiljøet

Barns svar på spørsmålene om skole var de mest entydige i intervjuene. Muligheten for skolegang er svært viktig for barna. De aller fleste sier at alt eller veldig mye er bra med skolen. Alle barn ønsker å gå på skole der det er norske elever, ikke alle gjør det i dag. Flere ønsker at de kunne være mye mer med norske barn i friminuttene. Ved flere av sentrene forteller barna om datautstyr som ikke virker. Det gjør det av og til vanskelig å få gjort leksene. Typiske utsagn fra barna når det gjelder skolegang er:

- Det er hyggelig på skolen, folk er snille med hverandre
- Vi har gode lærere, vi lærer mye i alle fag
- Vi trives på skolen - det er fint å lære der
- De voksne ved senteret er flinke til å hjelpe til med lekser

Flere av barna forteller at de får unnvikende svar når de spør om de kan få være med på idrettsaktiviteter (spesielt fotball). De opplever at de voksne kommer med forskjellige forklaringer på hvorfor de ikke kan være med. Dette er det vanskelig for barna å forstå. Barna gir også uttrykk for at de ønsker mer innflytelse over hvilke fritidsaktiviteter man kan være med på og reisemålet for turer. Når det gjelder fritidsaktiviteter og turer svarer barna:

- Det er fint å være med på aktiviteter
- Fotball er veldig viktig for oss
- Vi savner veldig å få gå sammen med norske barn
- Vi skulle ønske at de voksne sørget for at vi fikk være med
- Vi skulle ønske at det var flere aktiviteter vi kunne drive med og at det var aktiviteter flere dager i uka (cricket, svømming, basket, tegning og maling nevnes oftest)
- Vi vil helst være med på å bestemme hvilke steder vi skal dra på turer til – for eksempel besøke kjente steder i eller et av de andre omsorgssentrene

Flere av barna gir uttrykk for at de voksne ved senteret ikke gjør mye for at de skal få norske venner. De som går på skole med norske barn har lite kontakt med norske barn på fritiden. De fleste er ikke på noen aktivitet sammen med nordmenn. Om kontakten med venner svarer barna:

- Vi har gode venner på senteret - mange er snille mot hverandre og det er godt å være med andre som har samme bakgrunn og som snakker samme språk.
- Vi savner å være med jenter som er like gamle som oss
- Mange sier at de er glad de er med noen som kan samme språk
- Vi vil gjerne treffe noen norske (både barn og voksne) på fritiden
- Vi vet at vi skal flytte videre. Det som ville vært fint, var å få en norsk venn, da vet du at du kunne fått fler.

### 3.1.4 Medvirkning

Barnas svar på spørsmålene om medvirkning, og hva de får mulighet til å være med på å bestemme, er todelte. På den ene siden svarer de at synes de får for liten innflytelse - dette gjelder særlig dagligdagse gjøremål og aktiviteter. På den andre siden synes de det er greit at de voksne tar avgjørelser. Til dette svarer barna:

- Vi synes at de voksne bestemmer for mye
- Det er greit at de voksne bestemmer mye når de vil det beste for oss. Vi er vant til at voksne bestemmer
- Egentlig bestemmer vi bare hvordan vi bruker lommepengene
- Vi har husmøter, men da er det ikke alltid vi tør å si hva vi mener

### 3.1.5 Barnas forslag til endringer

I intervjuene ble barna spurt om det var noe de ville endre på. Svarene nedenfor er eksempler på forslag til endringer som ble nevnt hyppigst:

- Alle burde bodd sammen med andre barn som snakker sitt språk. Særlig i begynnelsen er det veldig vanskelig om du ikke bor med ditt språk. Når du ikke kan snakke med noen, kan vonde tanker sitte fast
- Noen av de voksne burde snakket vårt språk. Vi er opptatte av å lære oss norsk raskt, men det ville vært fint å ha noen å snakke med i starten.
- Vi vil være med på å bestemme hva slags mat vi skal ha og gjerne være med på å lage den
- Vi vil være med å bestemme mer om mat og klær og hvilke turer vi skal dra på
- Vi vil ha hjelp av de voksne for å få norske venner – at noen kan komme på besøk til oss eller at vi kan besøke norske barn
- Flere aktiviteter å velge i og flere aktiviteter sammen med norske barn
- Husmøtene må gjennomføres jevnlig, og må ledes av gode voksne for at vi skal bli trygge nok til å si det vi vil
- For noen barn er det dumt å få alle lommepengene en gang i måneden. De voksne bør finne ut hva som er lurest for hvert enkelt barn, sånn at alle pengene ikke blir brukt på en gang.

## 3.2 Den daglige omsorgen og oppfølgingen av barna

### 3.2.1 Verdigrunnlag

Omsorgssentrene sin institusjonsplaner og intervjuene med ledere og medarbeidere ved omsorgssenteren viser at verdier, prinsipper og faglige metoder står sentralt i styringen og utviklingen av sentrene.

Selv om sentrene har valgt ulike tilnærminger til arbeidet med å definere og operasjonalisere verdiene som skal legges til grunn for driften ved sentrene, synes alle sentrene å involvere ledere og medarbeidere aktivt i dette. Inntrykket fra intervjuene er at ledere og medarbeidere er bevisst betydningen av egne holdninger og egen adferd, og hvordan dette influerer på arbeidet med barna. Ved to av sentrene framheves betydningen av at personalet er samstemte, setter de samme rammene og formidler det samme budskapet til barna. Ved et av sentrene stiller personalet selv, og eksterne samarbeidspartnere, spørsmål om de er tilstrekkelig samkjørte og forutsigbare overfor barna. Her forteller barna om voksne som de føler seg utrygge på.

Omsorgssentrene benytter ulike begrep for å definere sitt verdigrunnlag. Typiske begrep som går igjen er respekt, individuell tilpasning, aksept av forskjellighet, omsorg og medvirkning.

En gjennomgående utfordring for sentrene er å balansere behovet for trygge forutsigbare rammer, faglig profesjonalitet og omsorg. Intervjuene med de ansatte ved sentrene indikerer at de prioriterer forskjellig. Ved noen sentre vektlegges struktur, regler, rutiner, plikter og hvilke forventninger barna vil bli møtt med senere i livet. Ved andre sentre framheves heller betydningen av omsorg, trygghet og at barna må få utvikle seg videre ut fra det nivået de er på. Barnas tilbakemeldinger samsvarer med disse funnene. Ved noen sentre gir barna i større grad tilbakemeldinger om at de voksne oppleves strenge og lite fleksible.

### 3.2.2 Faglige perspektiver

- Sentrenes faglige perspektiver bygger hovedsakelig på teorier fra samfunnsvitenskapen innen sosialt arbeid, sosiologi, psykologi og antropologi. Teorienes metoder og faglige perspektiver varierer noe fra senter til senter. Sett under ett legges det vekt på følgende faglige perspektiver og teorier:
- Miljøterapi
- Utviklingspsykologi
- Tilknytningsteori
- Traumeforståelse

- Kognitiv teori
- Systemteori
- Sosial læringsteori
- Kommunikasjonsteori

Disse teoriene og faglige perspektivene er mer innrettet mot det barnevernfaglige feltet enn mot det flyktningefaglige feltet. To av sentrene oppgir at de bygger på teorier og faglige perspektiver rettet mot norsk flyktningpolitikk og forvaltning og kunnskap om hvordan man overlever som flyktning osv. Mange av medarbeiderne forteller at det behov for ytterligere faglig forsterkning når det gjelder kultursensitivitet, landkompetanse, kompetanse på stress, traumer og mestring. Tilbakemeldinger fra barna underbygger behovet for å styrke kunnskapen om fremmede land, kulturer og religioner.

Eksterne samarbeidspartnere og fagpersoner i Bufetat opplever at sentrene har ulike faglige perspektiver og ulik innretning på arbeidet. Samarbeidspartnere/fagpersonene påpeker i flere sammenhenger at det er behov for et felles kunnskapsgrunnlag for alle sentrene og en mer enhetlig praksis. Blant ledere og medarbeidere ved sentrene er det spesielt behovet for en felles faglig plattform for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere som framheves. De mener også at det er sterkt behov for å etablere en faglig standard som er spesielt rettet mot omsorgssentrene.

### **3.2.3 Kartlegging av behovet til det enkelte barn**

Ved ankomst skal omsorgssenteret vurdere barnets situasjon og behov. Dersom det ikke lar seg gjøre ved omsorgssenteret, eller barnet ikke ønsker det, skal barneverntjenesten varsles (jf. § 5A-3). Statlig regional barnevernmyndighet skal innen seks uker etter barnets ankomst til senteret treffe vedtak om oppfølging av barnet mens det oppholder seg på senteret. Oppfølgingsvedtaket skal ligge til grunn for den videre oppfølgingen av barnet på omsorgssenteret og bosetting.

KOPP (kartleggings- og oppfølgingsplan) og MAP (mål- og arbeidsplan) brukes som verktøy for oppfølging av barnet mens det bor på omsorgssentret. Verktøyet skal benyttes under hele oppholdet på sentret. Kartleggingen kan også brukes når omsorgssentret eventuelt forbereder barnets retur til hjemlandet (eller annet land etter Dublin-avtalen). Kartleggingen utarbeides i samarbeid med barnet og barnets representant.

Kartleggings- og oppfølgingsplanen danner grunnlaget for oppfølgingsvedtak som fastsetter om barnet skal bo på senteret i asylperioden. Her kartlegges og dokumenteres faktaopplysninger om barnets status, samt barnets ressurser og behov (basert på barnets egne beskrivelser og vurderinger fagpersoner ved omsorgssentrene/enhet for psykologressurser).

Kartleggings- og oppfølgingsplanen danner grunnlaget for utarbeidelse av en mål- og arbeidsplan. Mål og arbeidsplan skal brukes til kontinuerlig evaluering og formulering av spesifikke mål på bakgrunn av de mer generelle målene kartleggings- og oppfølgingsplanen i og oppfølgingsvedtaket.

Inntrykket fra intervjuene med ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene er at kartleggings- og oppfølgingsplanen, og de malene som er utarbeidet i tilknytning til den, brukes aktivt i kartleggingen og oppfølgingen av behovet til det enkelte barn. Videre brukes mål- og arbeidsplanen som et verktøy for å kartlegge, evaluere og dokumentere utvikling. De eksterne samarbeidspartnere bekrefter at planene brukes, og at forutsigbarheten som ligger i dette er til hjelp for dem.

Selv om bruken av kartleggings- og oppfølgingsplanen er utbredt, stiller personalet ved omsorgssentrene spørsmål ved om planen er et egnet verktøy i samtaler med barna. Erfaringen er at det ikke alltid er like hensiktsmessig å følge kartleggings- og oppfølgingsplanens skjematikk i de første samtaler med barnet. Planen oppleves som formalistisk, og lite egnet til å etablere et tillitsforhold til barnet i en tidlig fase av oppholdet. Flere medarbeidere forteller at de velger å frigjøre seg fra systematikken og heller ha oppmerksomheten om å følge opp hva barnet forteller, som i en vanlig samtale.

### 3.2.4 Hvordan arbeider personalet i det daglige for å gi barna en trygg hverdag og god omsorg?

Ved ankomst får barna informasjon om asylprosessen ved hjelp av filmen «Hva nå?» på barnets morsmål. Filmen gir barna et innblikk i hva som venter dem, og hvilke instanser de må forholde seg til i den kommende perioden. Barnas forståelse av temaene som filmen tar opp utvikles i dialogen mellom barna og personalet på sentrene. Det er store individuelle forskjeller i barnas behov for å snakke om hva framtiden kan bringe. Personalet forsøker å tilpasse dette til det enkelte barn. Personalet forteller om hvilke mulige utfall behandlingen av deres asylsøknad kan få, og forsøker å forberede barna på både avslag og innvilgelse. Samtaler om status i asylsaken tas hovedsakelig gjennom individuelle samtaler, og ikke i påhør av andre barn ved senteret (med mindre de er søsken).

Omsorgssentrene har sterk oppmerksomhet om å etablere trygge og forutsigbare rammer for barnas opphold. Det er særlig fokus på å etablere faste rammer for dagligdagse gjøremål, og en hverdag preget av ro. Hva som vektlegges varierer fra senter til senter, men grep som benyttes er ukeplaner, fast døgnrytme, felles måltider, samt avtaler om sovetider og innetider. Videre vektlegger sentrene barnas skolegang, og at de raskt etter ankomst skal følge undervisningen. Personalet ser skolegangen som et viktig bidrag til å strukturere barnas hverdag.

Forskjeller i antallet årsverk og kompetansesammensetningen ved omsorgssentrene (se kapittel 3.6.2) tilsier at sentrene har gjort ulike vurderinger når det gjelder forholdet mellom antall voksne og antall barn. Bemanningstettheten kan påvirke personalets mulighet til å følge opp det enkelte barn, men trenger ikke nødvendigvis å ha innvirkning på barnas opplevelse av å bli tatt vare på.

Omsorgssentrene har også gjort ulike vurderinger i forhold til behovet for våkne nattevakter. Tre av sentrene har valgt å ha våkne nattevakter for at barna skal ha noen å gå til når de ikke får sove. Ett senter har gått bort fra å ha våkne nattevakter for å få en mer normalisert sovesituasjon ved omsorgssenteret om natten.

I intervjuene framhever personalet ved omsorgssentrene betydningen å vise omsorg. Det er imidlertid ulike oppfatninger om hva det vil si å vise omsorg, og hvordan omsorgen kan komme til uttrykk i det daglige samværet. Ved noen av sentrene forteller barna om enkelte sinte voksne som kan si sårende ting eller som ikke viser så mye omsorg og kjærlighet. Ved flere av sentrene gir barna uttrykk for «*at de skulle ønske at det jobbet flere voksne der som kunne gi gode klemmer*».

### 3.2.5 Bruk av tolk

Omsorgssentrene bruker stort sett firmaet Noricom for innleie av tolketjenester. Hvorvidt tolken møter opp personlig eller tolker via telefon varierer, avhengig av tema for samtalen. Tilbakemeldingene fra ansatte ved sentrene er at tolketjenesten som ytes er av varierende kvalitet. Ikke alle tolkene har de personlige egenskapene eller de språklige ferdighetene som kreves for å oversette samtaler med barn.

Barna svarer noe ulikt i forhold til muligheten til å få tolk. Noen opplever å få tolk når de har behov for det, mens andre synes det er vanskelig å få tolk. I intervjuene uttrykte flere av barna at de synes det er vanskelig å formidle ønsker og behov til ansatte på grunn av mangel på tolk. I følge barna ble det ofte bestilt tolk når voksne hadde noe å informere om, men ikke når barna hadde noe de ønsket å formidle til de voksne.

## 3.3 Vektlegging og praktisering av flyktningefaglige og barnevernfaglige perspektiver og metoder

I henhold til retningslinjene skal omsorgssentrene ivareta både barnevernfaglig og flyktningefaglige hensyn i utøvelsen av den daglige omsorgen. De enslige mindreårige er både barn og flyktninger, og det vil derfor være nødvendig å ha både barnefaglig og flyktningefaglig kompetanse. I direktoratets kompetanseplan for enslige mindreårige og senteret for perioden 2011-2013 fremgår blant annet

flyktningekunnskap som tema til aktuelle fagdager.<sup>29</sup> På det barnevernfaglige området har alle sentrene hatt opplæring gjennom kompetanseprogrammet «Handlekraft». Programmet gir trening i å se tanken bak atferd i stedet for selve handlingen, og å kun se atferden og korrigere den. De fleste sentrene mener å ha hatt god nytte av programmet i arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere.

Intervjuene med ledere og ansatte viser at barnevernfaglig kompetanse står sterkt ved omsorgssentrene. Mange medarbeidere har bakgrunn fra barnevernet, og føler seg trygge på det faglige fundamentet de har med seg derfra. Det påpekes samtidig at kompetansesammensetningen hos personalet kan ha fått en «slagside» mot det barnevernfaglige og at flyktningefaglige hensyn kan lide under dette. Flere medarbeidere som har flyktningefaglig kompetanse, gjerne i kombinasjon med språkferdigheter, etterspørres.

Vektleggingen av det barnevernfaglige problematiseres også hos noen av omsorgssentrenes eksterne samarbeidspartnere. Det stilles spørsmål ved om rekrutteringen av nye medarbeidere til omsorgssentrene er for ensidig, og at man i større grad burde åpne opp for annen type kompetanse enn den barnevernfaglige.

Sentrenes egen opplevelse av manglende formell og reelle kompetanse på flyktningefeltet samsvarer med barnas opplevelse. Flere av barna nevner at ansatte som har erfaringer som flyktning er viktig. Noen barn sier at «*ansatte som selv har flyktningebakgrunn som forstår best*». På en annen side sier enkelte barn «*at ansatte som er snille og forstår er viktigere enn bakgrunnen deres*».

### 3.4 Oppfølging av barn med psykiske helseutfordringer

#### 3.4.1 Kartlegging og oppfølging av barnas psykiske helse

Enslige mindreårige asylsøkere er i en sårbar situasjon, og kan ha vonde erfaringer de har behov for å bearbeide. Flere av sentrene framhever at de bygger sitt arbeid på nyere traumeforståelse. Fokus på mestring, ressurser og resiliens i møte med stress og store belastninger, utgjør et sentralt perspektiv i dette arbeidet.

Sentrene skal, som nevnt, foreta en systematisk kartlegging av behovet til det enkelte barn gjennom KOPP. Kartleggingen skal blant annet inneholde informasjon om barnets psykisk og fysisk helse, og den mindreåriges forutsetninger, ressurser og omsorgsbehov.<sup>30</sup>

I mottaksfasen kartlegges barnas psykiske helse, og på bakgrunn av kartleggingens resultater utarbeides det en handlings-/tiltaksplan. Når sentrene skal gjøre kartlegginger er resultatene og den informasjon som fremkommer avhengig av barnets psykiske helsetilstand. Dersom barnet føler seg ivaretatt og i trygghet ved senteret, vil det lettere kunne få tillit til helsepersonell, og delta aktivt i kartleggingen. Svar fra intervjuene tilsier at sentrene følger rutinene, og sikrer at denne kartleggingen skjer innen 6 uker.

Helsepersonell involveres som en del av kartleggingsarbeidet som gjøres i mottaksfasen, og etter mottak ved behov. Sentrene har rutiner for at det gjennomføres en førstegangskonsultasjon med lege, hvor psykisk og fysisk helsetilstand kartlegges. Psykologenheten i region øst trekkes også inn i forhold til kartleggingen av barnas psykiske helse. Psykologenheten gjennomfører faste samtaler med barna og har videre oppfølging av barna ved behov. Psykologene har minimum 2-3 samtaler med hvert barn. Om barnet skulle ha mer tillit til personalet ved senteret tilrettelegger psykologene for veiledning av ansatte i metoder og verktøy, slik at personalet kan gjennomføre samtalene med barna.

---

<sup>29</sup> Bufdir: kompetanseplan 2011-2013- Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, desember 2010

<sup>30</sup> [http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Arbeid\\_med\\_enslige\\_mindreaarige.pdf](http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Arbeid_med_enslige_mindreaarige.pdf)

I tillegg til individuelle samtaler har psykologenheten gjennomført gruppesamtaler med barna i og utenfor skoletid. Det er delte meninger mellom sentrene, ledere og ansatte om hvorvidt tidspunkt for gjennomføring i skoletid er greit eller ikke. Det er også ulike oppfatninger av om gruppesamtalene har effekt.

I de tilfeller der det er snakk om videre utredning og/eller videre henvisning er psykologenheten inne for å kartlegge barnets psykiske helse. Kartleggingen gjøres som oftest i samarbeid med barnets primær-/særkontakt. Henvisningen som oftest igjennom helsesøster og fastlege til Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP).

I intervjuene gir de ansatte ved sentrene uttrykk for at det er vanskelig å avdekke psykiske vansker, igangsette tiltak og følge opp barn med psykisk vansker på en god nok måte. Dette sier de fleste har sammenheng med manglende kompetanse til å se tidlige tegn og symptomer på psykiske vansker hos barn. I de tilfellene der barnet har alvorlige psykiske lidelser, og det er snakk om en videre henvisning til BUP, opplever sentrene at de blir overlatt til seg selv.

Ledere og ansatte ved sentrene gir uttrykk for at de trenger et felles kunnskapsgrunnlag som omhandler psykisk helse for denne målgruppen. Dette dreier seg om alt kunnskap om tidlige tegn og symptomer på psykisk vansker til tiltak og oppfølging av barn med psykiske vansker i hverdagen.

I intervjuene med barna ble temaet psykisk helse vinklet mot hvordan de ønsker å snakke om «det som er i hjertet». Samtalene med barna viste at de har et delt syn på dette. Mange sier at de vet det er viktig å snakke om det som er i hjertet, men at det er ikke alltid så lett å snakke om det. Noen synes noen det er best å snakke med en voksen de kjenner, mens andre synes det er lettere å fortelle mer til noen som ikke arbeider ved senteret.

### **3.4.2 Samarbeider med eksterne aktører om barnas psykisk helse**

Alle de fire omsorgssentrene sentrene har et etablert samarbeid med helsetjenesten (fastlege og helsesøster) for første undersøkelse av psykisk og fysisk helse. Noen sentre opplyser at de deltar i tverrfaglig ressursteam for oppfølging av barna faglig, sosialt og sosio- emosjonelt.

Tilbakemeldingene fra de eksterne samarbeidspartnerne er i all hovedsak at omsorgssentrene følger opp barnas psykiske helse på en god måte. Det er likevel enkelte sentrale utfordringer knyttet til samarbeidet med sentrene om barnas psykiske helse som trekkes fram:

- Manglende kompetanse på psykisk helse
- Til dels ufaglærte primærkontakter som har vanskeligheter med å følge opp barnas psykisk helse
- Informasjon til skolen om eventuelle psykiske vansker som barnet har, og hvordan disse blir fulgt opp

I saker hvor sentrene har henvist barn til BUP, er inntrykket at BUP har liten kompetanse på enslige mindreårige, og at det er utfordrende å få dem til å engasjere seg i disse sakene. Intervjuene med representanter for barne- og ungdomspsykiatrien underbygger dette - de hadde generelt liten kjennskap til enslige mindreårige asylsøkere som pasientgruppe.

## **3.5 Integrering og samarbeid med lokale aktører**

Alle omsorgssentrene har et samarbeid med lokale idrettslag og andre frivillige organisasjoner som tilbyr organisert aktivitet for barn og ungdom. Hvor godt samarbeidet fungerer synes å være avhengig av at det er lagledere/ansvarlige som forstår den situasjonen de enslige mindreårige asylsøkerne er i.

Sentrene mener selv at de tilrettelegger for at barna kan bedrive organisert aktivitet på fritiden, men det varierer hvilke typer organisert aktivitet hvert senter tilrettelegger for. Enkelte sentre ser større utfordringer med at barna begynner med lagidrett, eksempelvis fotball. Årsaken til dette, er den korte tiden barna tilbringer ved senteret, og at lagidrett generelt kan være en utfordring for disse barna, både språklig og kulturelt sett.

Ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene formidler at det er utfordrende for lokalmiljøet å forholde seg til stadig nye barn som kommer og som reiser videre igjen etter kort tid. Dette gjør også at norske barn i nærmiljøet kan være tilbakeholdne med å ta kontakt med barna på omsorgssenteret.

Mange av de enslige mindreårige asylsøkerne forteller at de gjerne vil være sammen med norsk barn, men synes det er vanskelig å få til. Barna opplever at senteret gjør lite for at de skal få norske venner eller være sammen med norske barn på de de gjør. Barna opplever også at skolen gjør lite for at de skal gå sammen med og få norske venner, da mange går i egne klasser.

Blant personalet ved omsorgssentrene er det flere som forteller at de prioriterer å gi barna kunnskap, språk og ferdigheter som bidrar til at de raskere integreres når de blir bosatt, framfor å forsøke å integrere barna i lokalmiljøet rundt omsorgssenteret. Skolen blir dermed den viktigste arenaen for integrering. Hvor godt det legges til rette for integrering der avhenger blant annet av om de enslige mindreårige asylsøkerne går i egne klasser eller om de går i klasser med norsk barn.

### **3.6 Forberedelse til bosetting og retur**

#### **3.6.1 Forberedelse av utfallet av asylsøknaden**

Utsagn fra barn og personale ved omsorgssentrene viser at tiden på omsorgssentrene er preget av usikkerhet og venting for barna. For de fleste barna er det viktigste at de får innvilget søknaden om asyl og kan bli boende i Norge. Mange av barna er svært fokusert på utfallet av søknaden. De spør ansatte om når de skal ha asylintervju, og snakker mye om at det er vanskelig med den lange ventetiden.

At barna er forberedt på å få avslag på asylsøknaden er noe ansatte og leder ved omsorgssentrene ser på som viktig for at barna skal være så godt forberedt på dette som mulig. Ved omsorgssentrene har de derfor et stort fokus på de ulike utfallene asylsøknaden kan få, allerede fra første dag på senteret. Når det nærmer seg vedtak økes fokuset på dette og temaet tas opp med det enkelte barn med jevne mellomrom. De ansatte er opptatt av ikke å foregripe utfallet av behandlingen og snakker bare om «hvis». Noen av sentrene sier de at de kan bli flinkere til å ha hjemlandsfokus i det daglige. Det oppleves som vanskelig da barna er opptatt av å bli kjent med Norge og norsk kultur. Mange barna formidler også at familien i hjemlandet ikke er så fornøyd med å få dem tilbake.

#### **3.6.2 Bosettingsarbeidet**

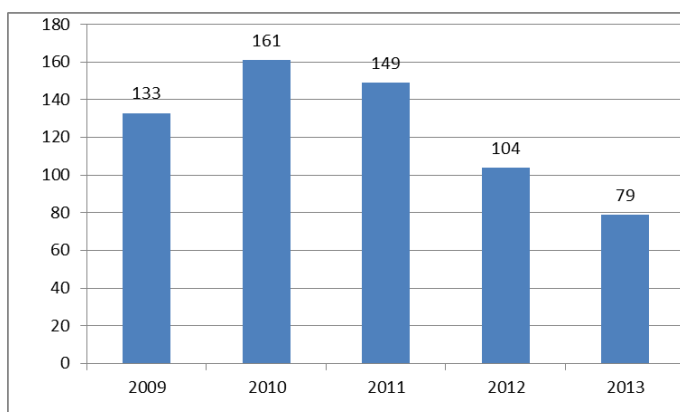
Ansvar for bosettingsarbeidet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er delt mellom IMDi og Bufetat.

IMDi har ansvaret for å anmode kommunene om bosetting, og få på plass et tilstrekkelig antall vedtaks plasser i kommunene. Det er altså IMDi som henvender seg til kommunene i denne sammenheng. For kommunene er bosetting av flyktninger frivillig, og de bestemmer selv om de vil bosette og i så fall hvor mange de kan ta imot. I vedtakene fra kommunene er plasser/kvoter for enslige mindreårige inkludert. For eksempel kan en kommune vedta å bosette 50 flyktninger hvorav 10 skal være enslige mindreårige flyktninger. Plassene kommunene reserverer for enslige mindreårige kan benyttes uavhengig av om barna er over eller under 15 år.

Bufetat har ansvaret for bosettingen av de enslige mindreårige fra omsorgssentrene. Det er da Bufetat som kontakter de aktuelle kommunene, og avtaler når og hvordan den konkrete bosettingen skal skje.

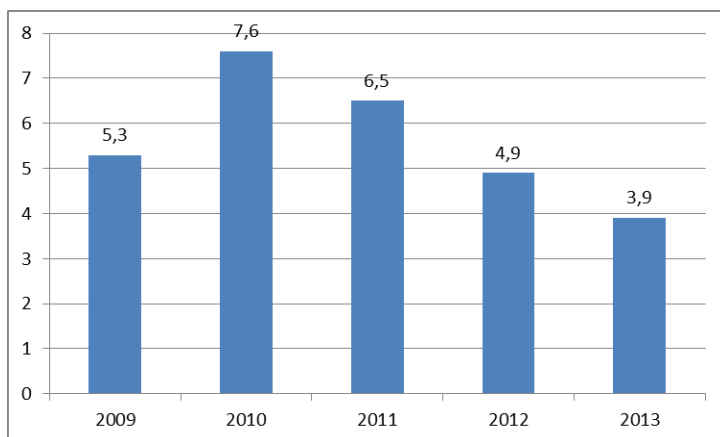
#### **3.6.3 Tall og fakta om bosetting**

Enslige mindreårige asylsøkere som får opphold skal bosettes i en kommune. Bosetting skal skje så raskt som mulig og senest innen tre måneder fra vedtak om opphold. Figuren nedenfor viser antall enslige mindreårige asylsøkere som er bosatt fra omsorgssentrene i perioden 2009-2013. Antallet bosatte varierer en god del over tid. Svingningene henger sammen med de store variasjonene i antallet enslige mindreårige som ankommer Norge.



**Figur 8: Antall bosatte fra omsorgssentrene per år. 2009-2013. Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

Enslige mindreårige asylsøkere skal altså bosettes så raskt som mulig og senest tre måneder etter vedtak om opphold. Målet om rask bosetting er viktig for at det enkelte barn skal få en mer normalisert tilværelse. Figuren nedenfor viser at den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting i årene 2009- 2013 var en god del høyere enn målet på tre måneder:



**Figur 9: Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting. Antall måneder. Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

Ventetiden var på det lengste i årene 2010 og 2011 med en gjennomsnittlig ventetid på 6-7 måneder. Etter dette har ventetiden blitt redusert. Dette må sees i sammenheng med færre ankomster og dermed færre barn som skal bosettes, samt nye rutiner for bosetting.<sup>31</sup>

Mangel på fosterhjem i bosettingskommunene omtales av informantene i Bufetat og i kommunene som en viktig årsak til lang ventetid for noen av beboerne. De er særlig bekymring knyttet til at dette rammer de yngste barna.

Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år blir bosatt i kommuner over hele landet. Imidlertid er det klart flest som blir bosatt i IMDi-region Øst sammenliknet med i de øvrige regionene. Totalt ble det bosatt 222 enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i denne regionen i perioden 2010-2013. Tilsvarende tall for øvrige regioner var mellom 40 og 66 bosatte per region i perioden.

<sup>31</sup> Bufdirs disponeringsbrev 2013

### 3.6.4 Bosettingsforberedende arbeid

Omsorgssentrene har ansvar for å kartlegge hvert enkelt barn i forkant av bosetting. Kartleggingen er viktig både for å kunne identifisere forhold knyttet til barnet som er relevant for valg av bosettingskommune, men også for at omsorgssentrene skal kunne oversende bosettingsrelevant informasjon til bosettingskommunen. Kommunene trenger informasjon om det enkelte barn når de skal forberede bosettingen, og forberede tiltak som gjør at barnet får et best mulig bo- og omsorgstilbud.

Omsorgssentrene har faste rutiner og prosedyrer som de følger i det bosettingsforberedende arbeidet. I kartleggingsarbeidet benytter omsorgssentrene KOPP som et viktig verktøy. Ansatte ved omsorgssentrene forteller at de synes de har en god kompetanse på å kartlegge forhold som har betydning for bosettingen, og mener at de har en god kommunikasjon med kommunene om dette.

Barn som bor ved omsorgssentrene intervjues og kartlegges i en rekke sammenhenger fra ankomst til Norge og frem til bosetting i en kommune. Når bosettingsintervjuet finner sted vil mange av spørsmålene allerede være stilt til barna en rekke ganger tidligere. Ved noen av omsorgssentrene blir det derfor stilt spørsmål ved om det samlet er for mange kartlegginger/intervjuer med barna. Et spørsmål er dermed om prosessene rundt intervju/kartlegging kunne vært bedre samordnet mellom instansene som arbeider med målgruppen.

De fire bosettingskommunene som er intervjuet som del av evalueringen forteller at de i det store og hele er svært fornøyd med den informasjonen de mottar fra omsorgssentrene i forkant av bosettingen. Kommunene er også godt fornøyd med samarbeidet med omsorgssentrene generelt. En av informantene fra bosettingskommunene som har vært på flere omsorgssentre forteller at det er «klasseforskjell» å bosette barn som kommer fra omsorgssentrene sammenliknet med ungdom som bosettes fra mottak. Tilbakemeldingen er at sentrene bidrar sterkt til at flyttingen til kommunen skal foregå så greit som mulig. Dette gjelder både ivaretagelsen av formaliteter og forberedelser rundt det enkelte barn.

Et område det er vanskelig å kartlegge før bosetting, er barnas psykiske helse. Det medfører at det etter noen bosettinger kommer frem forhold knyttet til barnas psykiske helse som det ikke var opplyst om før bosetting. Dette er noe kommunene melder inn som en utfordring, men som de ikke tilbakefører til at omsorgssentrene har gjort et mangelfullt kartleggingsarbeid. Dette fordi psykiske helseutfordringer utvikler seg over tid, men også fordi barna gjerne velger å fortell om sine utfordringer først etter deres situasjon er mer stabil og trygg.

### 3.6.5 Bufetats arbeid med bosetting – samarbeid med kommunene og IMDi

Bufetats regioner har, som nevnt, ansvaret for bosettingen av enslige mindreårige fra omsorgssentrene. Regionenes bosettingskonsulenter kontakter aktuelle bosettingskommuner innenfor egen region, og avtaler dato for bosetting med kommunen. Før bosetting er det som en regel også dialog med aktuell kommune om hvordan kommunen kan tilrettelegge et godt tilbud for det enkelte barn.

Blant informantene i det statlige barnevernet var det flere som opplevde at det er en mangel på juridisk rammeverk for bosettingsarbeidet. Manglende juridiske virkemidler, og lite formell regulering av arbeidet, oppleves som et hinder for å kunne nå målene for bosettingsarbeidet. Særlig pekes det på at det er uheldig at barn med spesielle behov i forhold til for eksempel psykisk helse har lengre ventetider på bosetting, fordi noen kommuner ikke ønsker å bosette dem.

Aktørene vi har intervjuet i Bufetat og de fire bosettingskommunene forteller om et godt samarbeid om bosetting mellom Bufetat og bosettingskommunen. Informantene i bosettingskommunene tilhører ulike regioner i Bufetat. Uavhengig av region opplever de at det er godt samarbeid med bosettingskonsulentene. Samarbeidet favner også samarbeid om faglige spørsmål relatert til enslige mindreårige asylsøkere og veiledning ved behov. Bosettingskonsulentene i Bufetat beskrives å ha god kompetanse, og det er utviklet stabile og langvarige relasjoner mellom kommunen og konsulentene.

Samarbeidet mellom Bufetat og IMDi om bosetting av denne gruppen ser også i det store og hele ut til å fungere godt. Noen av bosettingskommunene forteller imidlertid at det oppleves som litt tungvint og uryddig å ha to aktører å forholde seg til i bosettingsarbeidet, men at dette stort sett går greit.

Informanter i bosettingskommunene forteller at Bufetat vektlegger god bosetting fremfor rask bosetting. Dette er noe kommunene opplever som bra, og som en noe annerledes strategi enn den IMDi benytter.

Et viktig hinder for rask og god bosetting er tilgjengeligheten til fosterhjem. Bufetat har ansvaret for at det finnes tilstrekkelig antall fosterhjem, men i mange kommuner er det ikke nok fosterhjem tilgjengelig. Informantene i bosettingskommunen etterspør mer aktive initiativ for å sikre rekruttering og opplæring av fosterhjem for enslige mindreårige asylsøkere. Det etterlyses også en diskusjon om hvordan denne gruppen barn kan få en høyere prioritet i fosterhjemsøkningen da de opplever at denne gruppen ikke er prioritert høyt nok.

### **3.6.6 Kommunenes bosettingsarbeid**

Omsorgsreformen innebærer at enslige mindreårige asylsøkere skal få et bo- omsorgstilbud med like god kvalitet som andre barn i barnevernet. Det statlige barnevernet har bo- og omsorgsansvaret frem til bosetting. Det er derfor et spørsmål om intensjonen om likebehandling av enslige mindreårige og andre barn er fulgt opp i kommunene. Intervjuene våre, riktignok i et lite utvalg bosettingskommuner, kan tyde på at det er ulike forståelser i kommunene av om den kommunale barnevernstjenesten skal eller bør ha oppfølgingsansvaret for barna etter bosetting.

I to av kommunene vi intervjuet er praksis at barnevernstjenesten har oppfølgingsansvaret etter bosetting. I de to kommunene fattes det vedtak etter barnevernloven for alle bosatte enslige mindreårige asylsøkere i form av frivillig tiltak etter barnevernslovens § 4.4. I de to andre kommunene er ansvaret for gruppen barn organisert under andre tjenester enn barnevernet og det fattes ikke vedtak etter barnevernloven.

Når det gjelder valg av boform ser det ut til at kommunene er samstemte om at fosterhjem faglig sett er den beste løsningen for de yngste barna (under 12-14 år). Bofellesskap eller bosetting i andre former for kollektiv eller hybler er vanligst for de eldre barna (15 år og oppover).

Kommunene melder at det fremdeles er store utfordringer knyttet til aldersfastsetting. Det er en stor utfordring for kommunen å håndtere ungdom/unge voksne som ifølge papirene er barn. Kommunene opplever at samarbeidet med utlendingsmyndighetene på dette feltet ikke fungerer bra nok, og at det ikke er noen steder kommunene kan henvende seg med denne typen saker.

### **3.6.7 Forberedelse til retur**

Når et barn har fått avslag på søknaden er rutinen at avslaget skal formildes til barnet av barnets advokat. Fra omsorgssentrene fortelles det om at advokatene i noen saker bruker uforholdsmessig lang tid på å informere barna om vedtaket. Andre sentrale informanter med god kunnskap om asylfeltet bekrefter dette, og forteller i tillegg at formidling av vedtak noen ganger finner sted uten at advokat eller tolk er tilstede.

Når barn får avslag på søknad om asyl forsøker omsorgssentrene å snakke om dette på en mest mulig hensynsfull måte, og legger til rette for at barna kan få informasjonen uten at det skjer i påsyn av andre. Ansatte ved omsorgssentrene forteller at de snakker med det enkelte barn om hvilke konsekvenser det har å få avslag, og forsøker å få til gode samtaler med barna hvor det handler om at det er noen i hjemlandet som de kan vende tilbake til.

De fleste barna som får avslag ønsker å klage på avgjørelsen eller vil ha informasjon om hvordan klagen kan føres fram, ifølge våre informanter. Dette gjør at det er vanskelig å få fokus på retur og å følge opp barn som får avslag på en god måte. Informanten i UDI bekrefter at det er krevende å få omsorgssentrene på banen som en sterk pådriver for retur, blant annet fordi omsorgssentrene ikke har noe juridisk ansvar i asylprosessen og heller ikke har tilgang til saksdokumentene. Videre oppleves taushetsplikten som et hinder for et godt samarbeid om retur.

Når barn som har avslag blir boende i omsorgssentrene over lengre tid, skaper det frustrasjon hos barnet, og av og til konflikter ved omsorgssenteret, ifølge personalet. For barna som blir lengeventende er situasjonen ofte veldig vanskelig. De bor et sted hvor vennskap og relasjoner må etableres hele tiden etter hvert som andre barn får opphold og skal bosettes. Flere informanter ved omsorgssentrene forteller at dette er noe av det vanskeligste de forholder seg til ved sentrene. Noen etterlyser en vurdering av om det kan utvikles egne bo- og omsorgstilbud/avdelinger for barn som har avslag og som ikke kan returneres.

International Organization for Migration (IOM) implementerer det frivillige returprogrammet VARP (Voluntary Assistance Return Programme). VARP er rettet mot asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden eller for asylsøkere som velger å trekke tilbake asylsøknaden. De som velger å reise hjem frivillig med bistand fra IOM får hjelp til å fremskaffe reisedokumenter og planlegge reisen tilbake til hjemlandet. Det er relativt få enslige mindreårige under 15 år som returnerer med IOM, men i de sakene hvor IOM har samarbeidet med omsorgssentrene forteller IOM om at de har gode erfaringer. Organisasjonen opplyser om at ansatte ved omsorgssentre søker å fremme barnets beste, etterspør informasjon om IOM og UDIs rutiner i forhold til frivillig retur og ønsker å sette seg inn i spesifikk landinformasjon i forhold til gjeldene returland.

Politiets Utlendingsenhet (PU) forteller at de har lite kontakt med omsorgssentrene da det er sjelden de skal uttransportere enslige mindreårige asylsøkere til hjemland. Kontaktpunkt for PU er vanligvis andre etater som UDI, Fylkesmannen og barnets representant. Siden PU bare i noen få tilfeller har direkte kontakt med Bufetat melder PU om at de har lite grunnlag for å kunne vurdere hvordan samarbeidet fungerer. Omsorgssentrene har ikke anledning til å holde barna tilbake, dersom de ønsker å forlate senteret. Det har vært noen forsvinninger i forkant av returer. Ved forsvinner skal barna meldes som savnet til politiet. I følge flere informanter gjør imidlertid politiet for lite i slike saker.

Noen av informantene utenfor omsorgssentrene har tilbakemeldt at ansatte på sentrene har problemer med at barn får avslag og mener barna bør få bli også når det ikke er grunnlag for opphold. Slike holdninger vil i så fall kunne slå uheldig ut i det returforberedende arbeidet.

## 4. DEL C: Lovens virkeområde og innholdet i bo- og omsorgstilbudet – drøfting, konklusjoner og anbefalinger

Statlig regional barnevernmyndighet har ansvar for å gi enslige mindreårige asylsøkere under 15 år tilbud om opphold på et omsorgssenter fra ankomst til bosetting i en kommune eller til barnet forlater riket. Det vil si at statlig regional barnevernmyndighet skal gi et bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere som ivaretar deres spesielle behov og som er kvalitetsmessig like godt som det tilbud som gis andre barn barnevernet har omsorgsansvaret for.

I dette kapitlet drøftes både lovens virkeområde og innholdet i bo- og omsorgstilbudet. Følgende hovedproblemstillinger besvares:

- Hvilken betydning har det fått (organisatorisk, økonomisk, barnefaglig og flyktningefaglig) at statlig regional barnevernmyndighet har fått ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år?
- Hvordan samsvarer innholdet i bo- og omsorgstilbudet med føringene som ble gitt i Ot.prp.nr.28?

Drøftingene gjøres med grunnlag i beskrivelsene i del A og del B. Diskusjonen av hver problemstilling avsluttes med konklusjoner og anbefalinger til videre arbeid.

### 4.1 Hvilken betydning har det fått at statlig regional barnevernmyndighet har fått ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år

#### 4.1.1 Organisatoriske konsekvenser

Ved overføringen av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til statlig regional barnevernmyndighet, ble ansvaret for omsorgssentrene lagt inn i Bufetats styringslinje. Gitt dagens ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern, organiseringen av statlig regional barnevernmyndighet for øvrig, og ansvarsdelingen mellom Bufdir og Bufetat, er det vår vurdering at dette er en riktig organisatorisk plassering av omsorgssentrene.

Det er foretatt en rekke organisatoriske grep siden statlig regional barnevernmyndighet overtok ansvaret for omsorgssentrene. Disse grepene har i hovedsak gått i retning av å samle tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. De fire omsorgssentrene som eksisterer i dag, er alle lagt til region øst, og er underlagt samme avdelingsdirektør (selv om det ene senteret geografisk sett hører til region sør).

Det å legge alle omsorgssentrene til en region har gjort det enklere å sikre en enhetlig styring og oppfølging av omsorgssentrene, og har trolig også bidratt til en mer likeartet drift. Vår vurdering er at dette har vært positivt for utviklingen av tilbudet ved omsorgssentrene, selv om mulighetene for lokal tilpasning og variasjon mellom sentrene kan være redusert.

Ivaretagelsen av de spesielle aspektene ved omsorgssentrenes virksomhet står sterkere gjennom at omsorgssentrene er samlet i en region, enn hva som ville vært tilfellet om de var mer spredt. Det er ikke gjort funn i evalueringen som tilsier at geografisk samling innenfor region øst har vanskeliggjort

arbeidet med bosetting i de andre regionene. Bosettingskonsulentenes organisatoriske plassering i regionene, og godt samarbeid mellom dem og bosettingskommunene, bidrar til å ivareta lokalkunnskapen i bosettingsfasen.

Den organisatoriske plasseringen i statlig regional barnevernmyndighet, medfører at omsorgssentrene er «omgitt» av ledere, virksomheter og stab-/støttefunksjoner som primært har sin oppmerksomhet rettet mot barnevern. Omsorgssentrene selv formidler at de må kjempe om å få oppmerksomhet om sitt fagfelt og sine utfordringer, fordi det statlige barnevernet for øvrig er opptatt med problemstillinger som oppfattes som mer alvorlige og mer akutte enn driften ved omsorgssentrene. Dette er en av svakhetene ved den organisatoriske løsningen som er valgt. Samtidig sikrer den organisatoriske plasseringen innenfor det statlige barnevernet at barnefaglige hensyn blir ivaretatt.

Beskrivelsene av roller og ansvar i det statlige barnevernet (avsnitt 3.2.1) viser at det er mange aktører/nivåer involvert i utviklingen av tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. Dette ser ut til å gi noen uklarheter når det gjelder rolle- og ansvarsdeling mellom Bufdir og Bufetat på enkelte områder. Tilbakemeldingene i intervjuene med ledelsen ved omsorgssentrene og ledere/fagpersoner i Bufetat og Bufdir gir indikasjoner på at det er et behov for mer systematisk samarbeid og bedre informasjonsdeling på tvers av nivåene. Det er særlig behov for å tydeliggjøre hvordan Bufdir skal utøve sin rolle som fagdirektorat overfor omsorgssentrene.

Bærum omsorgssenter har ansvaret for ankomstfunksjonen, og ivaretar fordelingen av barn mellom omsorgssentrene. Det er ikke gjort funn som tilsier at denne ankomstfunksjonen ikke forvaltes på en god måte i dag. Innenfor andre deler av forvaltningen foretas et prinsipielt skille mellom det offentlige rolle som myndighetsutøver og rollen som tjenesteproducent. Prinsipielt sett kan det derfor være problematisk at en funksjon, som inkluderer en viss grad av myndighetsutøvelse, er lagt til et av omsorgssentrene. Ikke minst gjelder dette når kapasiteten ved omsorgssentrene utfordres. På denne bakgrunn bør det derfor vurderes å legge ankomstfunksjonen til et organ (eksempelvis regionkontoret) som er uavhengig av driften ved omsorgssentrene.

#### **4.1.2 Økonomiske konsekvenser av omsorgsreformen og kostnadsforskjeller mellom omsorgssentrene**

Det statlige barnevernets samlede utgifter til enslige mindreårige asylsøkere som ansvarsområde har variert mye siden overtakelsen. Variasjonene i utgiftsnivå må sees i sammenheng med etableringskostnader i oppstartsfasen, flere ankomster og kjøp av private omsorgsplasser i perioden 2007- 2009, samt den påfølgende reduksjonen i ankomster og antall plasser fra 2010 til 2013. Videre er det klart at etablering og nedleggelse av flere sentra har medført omstillingskostnader som har påvirket det samlede utgiftsnivået for tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere i store deler av perioden hvor Bufetat har hatt ansvaret for omsorgssentrene.

En analyse av kostnadsvariasjoner ved omsorgssentrene viser at det er store forskjeller mellom sentrene når det gjelder lønnskostnader og kostnader til klientrettede aktiviteter (se kapittel 3.7). Dersom disse forskjellene gjenspeiler reelle forskjeller i omsorgssentrenes prioriteringer, er det grunn til å tro at de også medfører kvalitetsmessige forskjeller mellom sentrene.

Inntrykket fra intervjuene med ledere ved omsorgssentrene og avdelingsdirektør i Bufetat er at forskjeller i prioriteringer i liten grad er tema for styringsmessige og faglige diskusjoner på ledernivå. Det er vår vurdering at omsorgssentrenes regnskapstall i større grad enn hva som synes å være tilfellet i dag, kan brukes som grunnlag for drøftinger om hva som faglig og økonomisk sett er gode prioriteringer. Det kan også med fordel bli større bevissthet om kostnadsmessige forskjeller mellom omsorgssentrene og hva som er de bakenforliggende årsakene til dette.

#### **4.1.3 Barnefaglig og flyktningefaglig kompetanse**

Gjennom retningslinjer for faglig kvalitet i omsorgssentre, er omsorgssentrene anbefalt å ha en bemanning, hvor opptil 50 % av de ansatte har barnevernfaglig og/eller flyktningefaglig kompetanse. Gjennomgangen av bemanning og kompetansesammensetning ved omsorgssentrene viser at andelen ansatte med barnevernfaglig kompetanse kan dokumenteres. Det føres ikke tilsvarende oversikter over andelen ansatte med flyktningefaglig kompetanse. Gjennom intervjuene er vi gjort kjent med at alle omsorgssentrene har medarbeidere med flyktningefaglig kompetanse, men det er ikke klart hvor mange dette dreier seg om.

Ledere og ansatte ved omsorgssentrene formidler at barnevernfaglig kompetanse har vært sterkere vektlagt ved omsorgssentrene enn flyktningefaglig kompetanse. Dette vurderes som en konsekvens av den organisatoriske plasseringen innenfor det statlige barnevernet. Selv om flyktningekunnskap har vært et prioritert område for kompetanseutvikling, har ikke dette i tilstrekkelig grad bidratt til å balansere ut hovedvekten av barnevernfaglig tema.<sup>32</sup> Også eksterne samarbeidspartnere har stilt spørsmålsteget ved om omsorgssentrene i for stor grad rekrutterer ansatte med barnevernfaglig bakgrunn. Sentrenes egen opplevelse av manglende formell og reelle kompetanse på flyktningefeltet samsvarer med barnas opplevelse. Enkelte utsagn fra barna tyder på manglende kulturell forståelse hos noen de ansatte.

Samlet sett tilsier denne situasjonsvurderingen at det er behov for å styrke den flyktningefaglig kompetansen ved omsorgssentrene. Ved nyrekrutteringer kan flyktningefaglig kompetanse, gjerne i kombinasjon med språkferdigheter, etterspørres i større grad enn i dag.

#### **4.1.4 De enslige mindreårige asylsøkeres status innenfor andre deler av hjelpeapparatet**

Enslige mindreårige asylsøkere bor ved et omsorgssenter og får tett oppfølging fra fagutdannet personell på senteret samt helsetjenester og skoletilbud fra vertskommunen. Det at enslige mindreårige oppfattes å være godt ivaretatt medfører enkelte negative konsekvenser prioriteringen av gruppen i andre deler av hjelpeapparatet.

Når det gjelder forholdet til spesialisthelsetjenesten viser evalueringen at samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) er en utfordring. I de tilfellene hvor enslige mindreårige asylsøkere har alvorlige psykiske lidelser og omsorgssenteret mener det er behov for behandling fra spesialisthelsetjenesten, opplever personalet ved omsorgssentrene at barna ikke får den oppfølgingen de har behov for fra BUPs side.

Dersom barnets behov etter omsorgssenterets vurdering ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende måte på omsorgssenteret, eller barnet ønsker opphold utenfor omsorgssenteret, skal omsorgssenteret varsle den kommunale barneverntjenesten for vurdering av om det bør iverksettes særlige tiltak etter barnevernlovens kapittel 4. Eksempel på denne typen saker er enslige mindreårige som har store adferdsmessige utfordringer, og som trenger en annen type oppfølging enn det omsorgssentrene kan tilby med sin kompetanse. Evalueringen viser at omsorgssentrene har et begrenset samarbeid med barneverntjenesten i vertskommunen. Kun ett av sentrene har et etablert samarbeid med barneverntjenesten med sikte på å løse denne typen saker. Tilbakemeldingen fra omsorgssentrene er at barneverntjenesten i kommunen oppfatter at de enslige mindreårige flyktningene allerede er ivaretatt av det statlige barnevernet og at det ikke er kommunens ansvar å finne andre typer tiltak for dem.

Enslige mindreårige asylsøkere under 12 år skal normalt bosettes i et fosterhjem og ikke i et kommunalt bofelleskap. En generell tilbakemelding fra omsorgssentrene og deres eksterne

---

<sup>32</sup> Jmf. Bufirs kompetanseplan 2011-2013- Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, desember 2010

samarbeidspartnere er at det tar for lang tid å finne et fosterhjemstilbud. Tilbakemeldingene indikerer at enslige mindreårige asylsøkere ikke prioriteres i Bufetas arbeid med å finne fosterhjem, fordi disse barna allerede har et godt tilbud, og at deres behov ikke er så presserende som for andre barn i fosterhjemskøen. Konsekvensen av dette er at de yngste barna er blant dem som får lengst oppholdstid ved omsorgssentrene

#### **4.1.5 De enslige mindreårige asylsøkernes rettigheter**

Et prinsipielt spørsmål som trekkes fram av svært mange av informantene i evalueringen er at enslige mindreårige over 15 år ikke er omfattet av reformen. Ved iverksettingen av reformen, var det lagt opp til at enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år skulle omfattes av reformen fra 2009. Dette ble ikke fulgt opp.

Tiltak som omhandles i barnevernloven treffes normalt overfor barn under 18 år.<sup>33</sup> Et unntak fra denne bestemmelsen gjelder for enslige mindreårige asylsøkere. Overfor denne gruppen sier lovteksten at «Bestemmelsen gjelder barn som er under 15 år når asylsøknaden fremmes. For barn over 15 år gjelder bestemmelsen fra den tid Kongen bestemmer». Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år har dermed ikke de samme rettighetene som andre barn som bor eller oppholder seg i Norge.

I det norske barnevernet legges det generelt stor vekt på å unngå institusjonsplasseringer. Barn med behov for tiltak utenfor hjemmet skal som hovedregel plasseres i fosterhjem, og barn under 12 år skal normalt ikke plasseres i institusjon. Det er andre vurderinger som gjøres for enslige mindreårige asylsøkere. De tilbys en institusjonsplass, uten at andre tiltak er vurdert.

Et annet forhold som er problematisk, er beslutningen om at det ikke skal gjøres en individuell vurdering av barnas behov og fattes enkeltvedtak etter barnevernsloven. Det er to uheldige konsekvenser av dette. Den ene er at de yngste barna ved sentrene automatisk får et institusjonstilbud gjennom plassering ved et omsorgssenter, og ikke vurderes individuelt med mulighet for plassering i fosterhjem slik som for andre yngre barn under 12 år. Det andre som påpekes som uheldig, er at barn med spesielle behov ikke får et tilpasset tilbud i en barnevernsinstitusjon med for eksempel forsterkningstiltak, mulighet for bruk av tvang etter vedtak og spesiell kompetanse.

#### **4.1.6 Konklusjon**

Evalueringen av lovens virkeområde viser at rettighetene til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er blitt mer like rettighetene til andre barn som bor og oppholder seg i Norge. Gjennom bestemmelsene i kapittel 5A er barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år tydeliggjort.

Gitt dagens ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern, organiseringen av statlig regional barnevernmyndighet for øvrig, og ansvarsdelingen mellom Bufdir og Bufetat, er det vår vurdering at omsorgssentrene organisatoriske plassering innenfor barnevernet er riktig.

Omsorgssentrene organisatoriske plasseringen i det statlige barnevernet har bidratt til at barnefaglige hensyn er tungt vektlagt i omsorgsutøvelsen og oppfølgingen av barna. Evalueringen viser imidlertid at vektleggingen av barnefaglige hensyn kan ha skjedd på bekostning av flyktningefaglige hensyn.

Det er avdekket relativt store variasjoner i kostnadsstruktur mellom omsorgssentrene. Dersom disse forskjellene gjenspeiler reelle forskjeller i omsorgssentrene prioriteringer, er det grunn til å tro at de også medfører kvalitetsmessige forskjeller mellom sentrene.

---

<sup>33</sup> Barnevernlovens §1-3.

Det faktum at enslige mindreårige asylsøkere bor ved et omsorgssenter og får tett oppfølging fra senteret samt helsetjenester og skoletilbud fra vertskommunen, medfører enkelte negative konsekvenser for det øvrige hjelpeapparatets prioritering av gruppen. Eksempler på dette er:

- Manglende oppfølging fra barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) for enslige mindreårige som vurderes å ha behov for behandling fra spesialisthelsetjenesten
- Manglende oppfølging fra den kommunale barneverntjenesten for enslige mindreårige som vurderes å ha behov for andre tilbud fra barnevernet enn det omsorgssentrene kan tilby
- Enslige mindreårige asylsøkere under 12 år (som skal bosettes i et fosterhjem og ikke i et kommunalt bofelleskap) prioriteres ikke tilstrekkelig i Bufetas arbeid med å finne fosterhjem, noe som medfører at de yngste barna er blant dem som får lengst oppholdstid ved omsorgssentrene

Evalueringen peker også på enkelte prinsipielle svakheter hva angår lovens virkeområde:

- Rettighetene til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år - asylsøkere i denne aldersgruppen får tilbud om plassering i asylmottak
- Det fattes ikke enkeltvedtak etter barnevernsloven ved plassering i omsorgssenter, slik praksis er for andre barnevernstiltak.

#### **4.1.7 Anbefalinger**

- Aldersgrensen på 15 år bør revurderes.
- Det er behov for å tydeliggjøre hvordan Bufdir skal utøve sin rolle som fagdirektorat overfor omsorgssentrene.
- Det bør vurderes å legge ankomstfunksjonen til et organ (eksempelvis regionkontoret) som er uavhengig av driften ved omsorgssentrene.
- Omsorgssentrenes regnskapstall kan i større grad enn hva som synes å være tilfellet i dag brukes som grunnlag for drøftinger om hva som faglig og økonomisk sett er gode prioriteringer.
- Det er behov for å presisere enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter i forhold til hjelpeapparatet utenfor omsorgssentrene. Dette gjelder spesielt barne- og ungdomspsykiatrien og den kommunale barneverntjenesten. Videre er det behov for å sikre at enslige mindreårige asylsøkere under 12 år prioriteres til plass i fosterhjem.
- Det er behov for å styrke den flyktningefaglige kompetansen ved omsorgssentrene.

## **4.2 Hvordan samsvarer innholdet i tilbudet med målene for omsorgsreformen?**

### **4.2.1 Kapasitet og differensiering**

Hovedmålsettingen med omsorgsreformen var at enslige mindreårige asylsøkere skulle få et bo- og omsorgstilbud som ivaretar deres spesielle behov, og som er kvalitetsmessig like godt som det tilbudet som gis til andre barn som barnevernet har omsorgsansvaret for. Evalueringen viser at det har tatt tid å finne en riktig form på tilbudet.

De første årene etter at statlig regionale barnevernmyndighet overtok ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere var preget av mange ankomster og etablering av omsorgssentra flere steder i landet. Totalt ble det etablert sju omsorgssenter. Deretter fulgte en periode med færre ankomster, nedbygging og reduksjon i antallet plasser. Per mai 2014 driftet Bufetat 84 plasser fordelt på fire omsorgssenter. To av senterne hadde da plasser som ikke var i bruk. Per november er denne ekstrakapasiteten tatt i bruk i tillegg til at det ble kjøpet private plasser på rammeavtaler.

Variasjonen i antall ankomster, med påfølgende opp- og nedbygging av plasser, har vist seg å gi store omstillingskostnader for statlig regionale barnevernmyndighet. Med mindre antallet ankomster stabiliserer seg på et høyere nivå, vurderer vi det ikke som riktig ressursbruk å etablere flere faste

plasser i Bufetats regi. Det vurderes som mer hensiktsmessig å ivareta variasjoner i behovet for omsorgsplasser gjennom kjøp fra private leverandører. Dette tilsier at det fremdeles vil være nødvendig å ha avtaler med private på dette området. I den videre utviklingen av tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere kan det imidlertid være behov for å se nærmere på en differensiering av tilbudet mellom Bufetats egne plasser og plasser som drives av private leverandører. Dersom det i framtiden stilles nye krav til omsorgssentrenes virksomhet, vil det være behov for å innarbeide disse kravene i avtalene med private leverandører.

Enslige mindreårige asylsøkere er en sammensatt gruppe som representerer store variasjoner i individuelle behov. Per i dag er det etablert en småbarnsavdeling ved Kirkenær omsorgssenter (0-12 år). Ut over dette foreligger det ingen føringer for differensiering av gruppen. Dette utfordrer det faglige arbeidet ved omsorgssentrene. Ledere og medarbeidere mener en ytterligere differensiering av barna på bakgrunn av alder, det vil bidra til å styrke den faglige kvaliteten på tilbudet og sikre at bo- og omsorgstilbudet blir bedre tilpasset det enkelte barn. En aldersbasert differensiering kan bringe med seg nye problemstillinger knyttet til aldersfastsettelse og det enkelte barns modenhet. Vurderingen er likevel at dette er problemstillinger som lar seg håndtere dersom det opereres med grove, kjønnsbaserte aldersgrenser mellom omsorgssentre og/eller avdelinger.

For barna er det viktig å ha andre barn rundt seg som snakker samme morsmål. Særlig i den første tiden etter ankomst gir dette trygghet. Jentene er i mindretall blant de enslige mindreårige asylsøkerne. De er opptatt av at det er en viss kjønnsmessig fordeling ved sentrene. Basert på barnas tilbakemeldinger bør det derfor tilstrebes at det er minst to barn med samme morsmål ved hvert senter, og minst to jenter.

#### **4.2.2 Omsorgstilbudet**

Dagens fire omsorgssentra har i det store og hele en bygningsmessig utforming som er tilpasset formålet og som danner gode rammer for driften ved sentrene. Fordelingen av barna i flere mindre boliger gir et bomiljø som legger til rette for ro og en hyggelig atmosfære. Det er grunn til å tro at de ytre rammene for omsorgssentrenes virksomhet er bedre tilpasset de enslige mindreårige asylsøkernes behov enn hva som ville vært tilfellet ved et asylmottak.

Omsorgssentrene er underlagt de samme kvalitetskravene som andre barnevernsinstitusjoner, gjennom forskrift om kvalitet i barnevernsinstitusjoner. Dette er et viktig, styringsmessig grep for å sikre at de enslige mindreårige asylsøkerne et bo- og omsorgstilbud er kvalitetsmessig like godt som det tilbudet som gis til andre barn i barnevernet. Undersøkelsen av omsorgssentrenes internkontrollsystemer tilsier at kvalitetsforskriften legges til grunn for tjenesteutøvelsen ved omsorgssentrene, og at forskriftens bestemmelser er «oversatt» til verdier og handlingsregler som skal følges i det daglige arbeidet med barna. Kvalitetsforskriften vurderes imidlertid ikke til å være tilstrekkelig som faglig grunnlag for innholdet i bo- og omsorgstilbudet ved omsorgssentrene. En faglig plattform som er bedre tilpasset målgruppen etterspørres av ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene.

Når det gjelder bo- og omsorgstilbudets faglige innhold, peker evalueringen på tre sentrale, etiske og faglige dilemma som ikke synes å være tilstrekkelig adressert på et prinsipielt, overordnet nivå. Dette er problemstillinger som bør tas inn i arbeidet med en faglig plattform for å sikre at målsetningene med oppholdet ved omsorgssentrene forstås likt og for å legge til rette for åpne, faglige diskusjoner om vanskelige tema. Nedenfor går vi nærmere inn på kjernen i disse dilemmaene:

Svar fra intervjuene med ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene, sammen med tilbakemeldingene fra barna, tyder på at rammer, struktur og regler blir vektlagt sterke enn behovet for trygghet og omsorg. Av personalet ved omsorgssentrene blir rammer, struktur og regler framholdt som en forutsetning for at barna skal oppleve trygghet. Dette motstrides ikke, men det kan se ut til at rammer, struktur og regler tillegges mer vekt enn det barna setter pris på. Barnas tilbakemeldinger viser at de har behov for å føle omsorg og varme i større grad enn hva som er tilfellet i dag. Dette

gjelder også de største barna. Barnas direkte tilbakemeldinger er at de voksne ved senteret «*kunne vist mere kjærlighet*» og «*de voksne burde gi flere klemmer*». Det er også observert forskjeller mellom sentrene når det gjelder balansen mellom struktur og regler, trygghet og omsorg. Disse forskjellene er ikke problematisk i seg selv, men det er grunn til å påpeke at forskjellene synes å være et resultat av kulturelle forskjeller mellom sentrene og en forståelse av «slik gjør vi det hos oss», snarere enn faglige vurderinger av hva barna individuelt sett har behov for.

Omsorgssentrene legger vekt på å forberede barna på ulike utfall av asylsøknaden, og at barna skal være bevisst sin identitet og sin kultur. Dette innebærer at personalet må arbeide aktivt for å ivareta barnas hjemlandsfokus gjennom daglige aktiviteter og samtaler. Det oppleves til dels som vanskelig, da barna er opptatt av å bli kjent med Norge og norsk kultur. Mange barna formidler dessuten at familien i hjemlandet ikke er så fornøyd med å få dem tilbake. Balansen mellom hjemlandsfokus og formidlingen av norsk kultur, må trolig være gjenstand for kontinuerlige faglige diskusjoner ved omsorgssentrene. En styrking av den flyktningefaglige kompetansen ved sentrene kan bidra til å gi mer kunnskap om hvordan denne balansen kan ivaretas i samværet med barna.

Omsorgssentrene forsøker å legge til rette for at barna kan integreres i lokalsamfunnet rundt senterne. Sentrale samarbeidspartnere i dette arbeidet er skole, idrettslag og frivillige organisasjoner. Ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene formidler at det er utfordrende for lokalmiljøet å forholde seg til stadig nye barn som kommer og som reiser videre igjen etter kort tid. Blant personalet ved omsorgssentrene er det flere som forteller at de derfor prioriterer å gi barna kunnskap, språk og ferdigheter som bidrar til at de raskere integreres når de blir bosatt, framfor å forsøke å integrere barna i lokalmiljøet rundt omsorgssenteret. Dette står i kontrast til det barna formidler av ønsker og behov. Barna forteller at de gjerne vil være sammen med norsk barn. Flere av barnas utsagn viser at de søker en bekreftelse på at de kan få venner i Norge.

Integrering og samarbeid mellom omsorgssentrene og nærmiljøet var ett av temaene som ble diskutert på evalueringskonferansen. Flere av forslagene som ble fremmet der, talte for å «snu tankegangen» rundt integrering og invitere lokalmiljøet til å delta på spennende aktiviteter i regi av omsorgssenteret. Dette taler for at det bør igangsette et innovativt arbeid med sikte på å finne alternative måter å integrere de enslige mindreårige asylsøkerne i lokalsamfunnet på.

I spørsmålet om integrering peker evalueringen også på skolens rolle og hvorvidt det legges til rette for at de enslige mindreårige asylsøkerne kan være sammen med norske barn i skoletiden. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om det er bedre for enslige mindreårige asylsøkere å gå i egne klasser eller å gå i klasser sammen med norske elever. Både pedagogiske, barnevernfaglige og flyktningefaglige hensyn må veies opp mot hverandre i en slik vurdering. Tilbakemeldingene fra barna selv, hvor de framhever hvor viktig det er for dem å gå på skole og være sammen med norske barn, tilsier at det bør gjøres en grundig, faglig vurdering av om enslige mindreårige asylsøkere skal gå i egne klasser eller å gå i klasser sammen med norske elever.

#### **4.2.3 Ivaretagelsen av barnas psykisk helse**

Evalueringen viser at omsorgssentrene har omfattende rutiner og prosedyrer for kartlegging og oppfølging av barnas psykiske helse, og at det er stor oppmerksomhet om dette temaet. Enhet for psykologressurser står sentralt i arbeidet, og bidrar trolig til å sikre et mer ensartet tilbud til barna enn hva som ellers ville vært tilfellet. I det daglige opplever de ansatte ved omsorgssentrene å ha manglende kompetanse på psykisk helse, noe som reduserer muligheten for å arbeide forebyggende.

Før omsorgssentrene ble samlet i region øst, valgte regionene ulike modeller for behandling av barnas psykiske helse. Vi har, ut fra vårt data- og intervjumateriale, ikke grunnlag for å vurdere om definisjonsgrunnlaget som enhet for psykologressurser benytter i dag er vesentlig forskjellig fra det som tidligere ble benyttet i de andre regionene. Vi har heller ikke grunnlag for å vurdere om det er flere eller færre barn enn tidligere som har behov for behandling i spesialisthelsetjenesten, og hvorvidt dette skyldes forskjeller i definisjonsgrunnlaget som benyttes. Omsorgssentrenes tilbakemeldinger på

spørsmålene om forebygging og oppfølging av barnas psykiske helse, og ressursteamets rolle i dette arbeidet, er preget av erfaringer knyttet til barn som har vist seg å ha store psykiske problemer, og hvor ressursteamets kompetanse har hatt stor betydning for oppfølgingen av barna.

#### **4.2.4 Bruk av tolk og representantenes rolle**

I intervjuene gir personalet ved omsorgssentrene uttrykk for at kvaliteten på tolkene som benyttes er av varierende kvalitet og at ikke alle tolkene har de personlige egenskapene eller de språklige ferdighetene som kreves for å oversette samtaler med barn. Barnas tilbakemeldinger på spørsmålene om tolk er at det er at det blir bestilt tolk når voksne har noe å informere om, men ikke når barna har noe de ønsket å formidle. Disse tilbakemeldingene tilsier at barnas behov i større grad bør legges til grunn for bestilling av tolk. Videre synes det hensiktsmessig å inngå et samarbeid med tolketjenesten om å etablere en «tolkepool» med faste tolker, som har god kjennskap til de enslige mindreåriges behov og utfordringer.

Ved flere av omsorgssentrene får vi opplyst at tar for lang tid før barnet får oppnevnt en representant. Særlig ved Gjøvik omsorgssenter er dette et problem. Manglende oppnevning av representant medfører forsinkelser i en rekke prosesser som igjen medfører lengre oppholdstid for barna. Manglende oppnevning av representant betyr også at disse barnas rettigheter i prinsippet ikke blir ivaretatt av en uavhengig instans.

Omsorgssentrene problematiserer at representantene utøver rollen sin svært forskjellig. Noen representanter har knapt møtt det barnet de representerer og håndterer kun de formelle aspektene ved rollen. Andre representanter viser interesse og omsorg for barna de representerer og tar aktivt del i oppfølgingen av det enkelte barn, kommer på besøk ved fødselsdager m.v. Disse forskjellene er noe barna legger merke til og synes er vanskelig å forstå. Det synes derfor å være behov for at føringene for hvordan representantene skal utøve både de formelle og uformelle sidene av rollen presiseres tydeligere overfor representantene, enn gjennom gjeldende veileder.<sup>34</sup>

#### **4.2.5 Internkontroll og tilsyn**

Kravet om å utarbeide institusjonsplaner ved omsorgssentrene har vært til stede siden 2009. Ved flere av senterne har ikke en helhetlig institusjonsplan vært på plass før i innværende år. Etter vår vurdering kan institusjonsplanen være et velegnet hjelpemiddel til å beskrive hvordan internkontrollen utføres, og hvordan sentrene oppfyller lovkravene. Dette krever imidlertid at institusjonsplanene er oppdaterte, og at dokumentasjonen på bemanning, arbeidsmetoder, internkontrollsystemer m.v, følges opp i virksomhetsstyringen.

Det er ikke utarbeidet felles systemer og verktøy for interkontroll ved sentrene. Det har i stor grad vært opp til sentrene selv å avgjøre hvilke systemer de har laget felles verktøyer og systemer for internkontroll ved sentrene. Det er heller ingen praksis for bruk av avviksmeldingssystemer. Internkontrollsystem er nå etablert ved alle sentrene, men er tatt i bruk såpass nylig at det ikke er foretatt noen revisjon. Slik evaluator ser det, er det en svakhet at Bufdir og/ eller Bufetats regioner ikke har laget felles verktøyer og systemer for internkontroll ved sentrene. Det bør også etableres en felles praksis for bruk av avviksmeldingssystemer, og innføres fast rapportering om avviksoppfølgingen ved sentrene.

Tilsynsvirksomheten fra fylkesmannen fremstår som et viktig og godt korrektiv til driften ved sentrene. Tidligere gjennomført tilsyn ved andre sentere har avdekket både alvorlige og mindre mangler ved systemene. Det er imidlertid en utfordring at omsorgssentrene er underlagt tilsyn fra fire forskjellige fylkesmannsembeter. Dette innebærer trolig at ingen av embetene har spesielt god innsikt i forhold

---

<sup>34</sup> Justisdepartementet (2003): Veileder til overformynderiene om enslige mindreårige asylsøkere

som gjelder enslige mindreårige asylsøkere spesielt. Muligheten for at ett fylkesmannsembete har et særskilt ansvar for tilsyn ved omsorgssentrene bør derfor undersøkes.

#### **4.2.6 Konklusjon**

Evalueringen av bo- og omsorgstilbudet viser at enslige mindreårige asylsøkere har fått et bo- og omsorgstilbud som er tilpasset barnas behov i en usikker periode fram til bosetting eller retur. Tilbudet tar hensyn til den sårbare situasjonen barna er i, og det legges vekt på individuell tilpasning til det enkelte barn.

Barnas tilbakemeldinger viser at de i all hovedsak opplever det som trygt og godt å bo på omsorgssenteret og at de blir godt ivaretatt på de fleste områder. Tilbakemeldingene fra barna identifiser enkelte svakheter ved sentrenes driftsform og faglige tilnærming som bør hensyntas i den framtidige utviklingen av omsorgssentrene. Dette dreier seg spesielt om:

- Barnas muligheter til innflytelse på, eller medvirkning i, daglige gjøremål ved omsorgssentrene (meny, måltider, aktiviteter og turer)
- Voksne som viser omtanke og varme
- Muligheten for å bli kjent med norske barn og få norske venner

Evalueringen viser videre at kvalitetsforskriften legges til grunn for arbeidet ved omsorgssentrene. Forskriften vurderes imidlertid ikke å være tilstrekkelig som faglig grunnlag for innholdet i bo- og omsorgstilbudet ved omsorgssentrene. En faglig plattform som er bedre tilpasset målgruppen etterspørres av ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene.

Omsorgssentrene vurderes å ha et godt samarbeid med sine respektive vertskommuner. Det er et strukturert samarbeid med vertskommunene om helsetjenestene til barna, både når det gjelder helseundersøkelser ved ankomst og videre oppfølging av det enkelte barn. Skoletilbudet vurderes i all hovedsak å fungere godt. Barna gir uttrykk for at de er svært tilfredse med at skoletilbudet kommer raskt i gang, og at de kan gå på skole med norske elever. De fleste barna ønsker imidlertid at det legges bedre til rette for kontakt med medelevene, enn hva som er tilfellet i dag.

Sentrene følger opp gjeldende rutiner for kartlegging og oppfølging av barnas psykiske helse. Alle omsorgssentrene benytter fagekspertisen hos enhet for psykologressurser i Bufetat region øst i kartlegging og oppfølgingen av barnas psykiske helse. I de tilfellene hvor det er snakk om et videre utrednings- og behandlingsforløp, skal BUP kobles inn.

Når det gjelder bo- og omsorgstilbudets faglige innhold, peker evalueringen på noen sentrale, etiske og faglige dilemma som ikke synes å være tilstrekkelig adressert på et prinsipielt, overordnet nivå. Disse er:

- Balansen mellom barnas behov for faste rammer, struktur og regler på den ene siden og trygghet og omsorg på den andre
- Hjemlandsfokus og ivaretagelsen barnas identitet knyttet til hjemlandet, sett opp imot barnas ønsker om å bli kjent med norsk samfunn og kultur
- Avveininger mellom å legge til rette for at barna kan integreres i lokalsamfunnet og få norske venner og nærmiljøets kapasitet til å ta imot stadig nye barn

#### **4.2.7 Anbefalinger**

- En ytterligere differensiering av omsorgssentrene med utgangspunkt i alder bør utredes. Dette med hensyn til mulighetene for å tilpasse tilbudet bedre til det enkelte barns behov.
- Omsorgssentrene bør etterspørre barnas meninger, hva de ønsker innflytelse på, og følge opp dette mer systematisk enn hva som er tilfellet i dag.

- Det bør utarbeides en faglig plattform for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere og en standard for omsorgssenter, herunder et verdigrunnlag som hensyntar de enslige mindreåriges asylsøkernes status som barn og flytninger, og;
  - balansen mellom struktur og regler, trygghet og omsorg
  - dilemma knyttet til integrering og samarbeid med lokalmiljøet
  - barnas behov for at de voksne viser omsorg
  - balansen mellom å ha hjemlandsfokus og å introdusere barna for det norske samfunnet og norsk kultur
  - ivaretagelsen av barnas psykiske helse
- Basert på tilbakemeldingene fra barna – tilstrebe at det er minst to barn med samme morsmål på hvert senter
- Barnas behov bør legges til grunn for bestilling av tolk
- Bruke faste tolker, eventuelt opparbeide en «tolkepool» med tolker som har god kjennskap til de enslige mindreåriges behov og utfordringer
- Igangsette et innovativt arbeid med sikte på å finne alternative måter å integrere de enslige mindreårige asylsøkerne i lokalsamfunnet på
- Undersøke muligheten for at ett fylkesmannsembete har et særskilt ansvar for tilsyn ved omsorgssentrene
- Gjeldende veileder for verger bør oppdateres slik at den i større grad favner både de formelle og menneskelige sidene av rollen som representant, og bidrar til en mer ensartet praksis enn hva som er tilfellet i dag

# Vedlegg 1: Evalueringsmatrisen

| Del A: Bo- og omsorgstilbudet (organisatorisk/systemnivå)                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mottakstilbudet før Omsorgsreformen                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Problemstilling                                                                                                                                                    | Datakilder                                                                                                                                                                                                        | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Hvordan ble mottakstilbudet for EMA organisert før 2007/2008?                                                                                                      | Styringsdokumenter for mottaksarbeid<br>Intervjuer med ansatte/tidligere ansatte i UDI<br>Forskning                                                                                                               | Hvordan organiserte UDI arbeidet? Hva var styrker og svakheter ved denne organiseringen? Stikkord: styring, samarbeid, ansvarsdeling, roller, faglig utvikling                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Hvor mange EMA bodde på mottak og hvordan var beboersammensettingen i årene før 2007/2008?                                                                         | Beboeroversikter/belleggslistene fra UDI for perioden 2001-2007/2006                                                                                                                                              | I hvilken grad var sammensettingen av gruppen (EMA under 15 år) sammenliknbar med dagens gruppe når det gjelder antall og bakgrunn og behov? I hvilken grad var tilbudet tilrettelagt/differensiert med utgangspunkt i den konkrete sammensettingen av brukergruppen?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Hva var de viktigste styrkene og svakhetene ved mottakstilbudet før Omsorgsreformen?                                                                               | Forskning<br>Intervjuer med tidligere ansatte ved mottakene, DRO og UDI<br>Intervjuer med tidligere beboere                                                                                                       | Hva fungerte bra og hva fungerte dårlig før 2007/2008? Stikkord: faglig innhold, samarbeid, kompetanse, fleksibilitet mht kapasitet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Statlige barnevernsmyndigheters arbeid med EMA                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Problemstilling                                                                                                                                                    | Datakilder                                                                                                                                                                                                        | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Hvordan fungerer den overordnede nasjonale strategiske ledelsen av Omsorgssentrene arbeid?                                                                         | Tildelingsbrev fra BLD<br>Forskrifter, rutiner, retningslinjer, veiledere, disponeringsbrev<br>Intervju med ansatte i Bufdir/Bufetat<br>Intervju med ledere og ansatte ved Omsorgssentrene                        | Hvordan fungerer styringskjeden, hvilke aktører utøver strategisk ledelse og i hvilken grad følges styringssignaler opp etter intensjonen nedover i styringskjeden? Hvordan foregår BLDs styring av Bufdir, hvordan styrer Bufdir regionene, og hvordan styrer regionene Omsorgssentrene?<br><br>Hvordan fungerer etatens praktisering av kvalitetsforskriften og hvordan ivaretar den denne gruppen barn?                                                                                                                                                                                                            |
| Hvordan sikrer Bufdir/Bufetat tilstrekkelig antall plasser og god utnyttelse av den eksisterende kapasiteten?                                                      | Rutiner og arbeidsformer knyttet til etablering og avvikling av sentre<br>Rutiner for bruk av UDI-prognoser<br>Intervjuer med ansatte i Bufdir/Bufetat<br>Administrative vedtak                                   | Kapasiteten ved sentrene må være tilpasset økninger/reduksjoner i ankomstene. Finnes det andre måter å organisere tilbudet på som er mer fleksibelt eller bedre i forhold til denne typen svingninger?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Hvilke økonomiske konsekvenser har etablering og utvikling av omsorgssentrene hatt for det statlige regionale barnevernet?                                         | Rengskapstall for perioden 2008-2013                                                                                                                                                                              | Problemstillingen må sees i sammenheng med problemstillingen over. Hvordan har kostnadene vært samlet og per bruker i perioden. I hvilken grad kan variasjoner i kostnader relateres til opp- og nedbygging av kapasitet.<br>Hvordan er kostnadene per bruker sammenliknet med for eksempel kostandene for sammenliknbare institusjonsplasseringer i barnevernet eller per plass i asylmottak for EMA over 15 år.                                                                                                                                                                                                     |
| Hvilke tiltak kan Bufdir/Bufetat gjøre for raskere og bedre bosetting?                                                                                             | Rutinebeskrivelser for bosettingsarbeidet<br>Statistikk for antall bosatte, ventetid på bosetting<br>Intervju med bosettingskommuner<br>Intervju med ledere og ansatte ved Omsorgssentrene<br>Intervjuer med IMDi | Er bosettingsarbeidet Bufdir/Bufetat gjennomfører tilstrekkelig effektivt sett i forhold til målet om rask og god bosetting?<br>Hvordan påvirker det lave volumet av bosettingssaker effektivt/profesjonalitet?<br>Hvordan er samsvaret mellom tilgjengelige plasser/vedtak i kommunene og behovet for plasser?<br>Hvordan fungerer arbeidsdelingen mellom Bufdir/Bufetat og IMDi?                                                                                                                                                                                                                                    |
| Omsorgssentrene- organisering, rutiner og kompetanse                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Problemstilling                                                                                                                                                    | Datakilder                                                                                                                                                                                                        | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| I hvilken grad har Omsorgssentrene organisering, rutiner og systemer som danner en god ramme for omsorgsutøvelsen?                                                 | Intervjuer med ledere og ansatte ved omsorgssentrene<br>Institusjonsplaner og annen dokumentasjon på drift<br>Intervjuer med ansatte i Bufdir og Bufetat<br>Opplæringsplaner                                      | I hvilken grad styres og drives omsorgssentrene profesjonelt og i tråd med lover, forskrifter, rutiner og retningslinjer. Utgjør Omsorgssentrene gode rammer for ansattes utøvelse av den daglige omsorgen for barna, og trygge og gode levevilkår for barna?<br><br>Hvordan sikrer sentrene at de ansatte har tilstrekkelige og relevant kompetanse (rekruttering/opplæring) ?                                                                                                                                                                                                                                       |
| Hvordan samarbeider Omsorgssentrene med vertskommunen (skolen, helsetjenesten, barnvernet, osv) for å sikre best mulig oppfølging av det enkelte barnet/ungdommen? | Intervjuer med ledere og ansatte ved omsorgssentrene<br>Intervjuer med barn og unge<br>Gjennomgang av eventuelle samarbeidsavtaler<br>Intervjuer med nøkkelpersoner i vertskommunen                               | Kommuner med omsorgssentre har ansvar for lovpålagte tjenester til beboerne. For å sikre beboere de tjenester de har krav på, er det nødvendig med et tett og strukturert samarbeid med vertskommunen. Vertskommunen mottar et tilskudd som skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter.<br><br>Hvordan samarbeider Omsorgssenteret med vertskommunen, og i hvilken grad oppfyller vertskommunen sine forpliktelser overfor de enslige mindreårige asylsøkerne? Er det etablert rutiner for samarbeid med kommunene som sikrer et likeverdig tilbud uavhengig av hvilken kommune omsorgssentrene er lokalisert i? |
| Hvordan følger omsorgssentrene opp at enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentrene mottar et skoletilbud i tråd med opplæringsloven?                           | Intervjuer med ledere og ansatte                                                                                                                                                                                  | Hvilke rutiner er etablert for å sikre at alle barn får et tilfredsstillende skoletilbud og hvordan følges de opp?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Hvordan identifiserer omsorgssentrene mulige ofre for menneskehandel?                                                                                              | Intervju med ledere og ansatte<br>Rutinebeskrivelser<br>Intervjuer med eksperter på området                                                                                                                       | Har omsorgssentrene velfungerende rutiner når det gjelder sikkerhet, samarbeid med politi, risikovurdering for hvert enkelt barn, oppfølgingsrutiner ved forsvinninger. Hvilken kompetanse har ansatte på sentrene når det gjelder temaet menneskehandel?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hvordan er de fysiske forholdene på Omsorgssentrene? (lokaler, antall barn og ungdommer, lokalisering, vedlikehold, osv)                                                                                                     | Visuell befaring på omsorgssentrene<br>Lover, forskrifter og retningslinjer<br>Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med barn og unge                                 | Det stilles en rekke krav til Omsorgssentrene når det gjelder blant annet fysisk miljø, lokalisering og størrelse. Sentrene skal blant annet ligge gunstig til i forhold til deltakelse i lokalsamfunnet og avdelingene skal ikke være for store. Sentrene skal ikke samlokaliseres med barnvernsinstitusjoner og beboernes sikkerhet, trygghet og ro skal være ivaretatt. Det stilles også krav til bygninger, utstyr og bemanning. I hvilken grad er de fysiske kravene til omsorgssentrene oppfylt. På hvilke områder er det eventuelt svikt eller mangler? |
| Hvilke systemer er etablert for å sikre barnas medvirkning? (individuelt og som gruppe)                                                                                                                                      | Tiltaksplaner/dokumentasjon fra omsorgssentrene<br>Skriftlige rutiner<br>Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med barn og unge                                       | I hvilken grad har barna reell medvirkning på egen situasjon i Omsorgssentrene? Hvordan tilrettelegger Omsorgssentrene for medvirkning fra barna individuelt og som gruppe? I hvilken grad opplever barna selv at deres stemme blir hørt, og hvordan kan omsorgssentrene eventuelt tilrettelegge bedre for medvirkning. Finnes det god eksempler på hvordan medvirkningen kan ivaretas som kan overføres mellom sentrene?                                                                                                                                      |
| Hvordan fungerer turnus/skiftordningene?                                                                                                                                                                                     | Bemaningsplaner<br>Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med barn og unge                                                                                             | Hvilke løsninger har de ulike omsorgssentrene valgt når det gjelder turnusordninger. Hvordan er bemanningen på natten? Hvilke erfaringer er det med de ulike ordningene? Vektlegger barna og ungdommene, de ansatte og ledelsen de samme forholdene når de vurderer hva som er de beste løsningene når det gjelder turnus?                                                                                                                                                                                                                                     |
| Tilfredstiller Omsorgssentrene kravene til kompetanse?                                                                                                                                                                       | Institusjonsplaner<br>Stillingsplaner<br>Dokumentasjon på ansattes kompetanse                                                                                                  | Tilfredstiller omsorgssentrene kravene til kompetanse, og i hvilken grad vurderes kravene til kompetanse som relevante/riktige av dem som arbeider tett opp mot barna og ungdommene?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Godkjenning, tilsyn og kontroll</b>                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Problemstilling</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>Datakilder</b>                                                                                                                                                              | <b>Aktuelle temaer</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Har omsorgssentrene et velfungerende system for internkontroll? Jmf kvalitetsforskriften                                                                                                                                     | Rutiner for internkontroll<br>Dokumentasjon på gjennomført internkontroll                                                                                                      | Hvilke aktiviteter har inngått i internkontrollen? Har internkontrollen blitt gjennomført i henhold til kravene i kvalitetsforskriften? Ble det avdekket avvik eller forbedringsområder? Har internkontrollen medført oppfølgingstiltak? Hvilke?                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Hvordan følger Bufetat opp arbeidet med godkjenning og kontroll? Hvilke vurderinger gjøres i forbindelse med godkjenning og kontroll av omsorgssentre, og hvordan fungerer retningslinjene for arbeidet som styringsverktøy? | Gjennomgang av dokumentasjon i forbindelse med godkjenning og kontroll av Omsorgssentrene<br>Intervjuer med ansatte i Bufdir/Bufetat<br>Intervjuer med ledere av Omsorgssentre | Er ansvaret for godkjenning og etterfølgende kontroll godt nok forankret? Er det satt av tilstrekkelig ressurser til arbeidet? Hvilken kompetanse har de som utfører arbeidet med å godkjenne og kontrollere og hvilken opplæring får de? I hvilken grad blir svikt/mangler/lovbrudd ved omsorgssentrene fanget opp gjennom Bufetat sitt arbeid med godkjenning og kontroll? Er det hensiktsmessig/fornuftig at Bufetat både er oppdragsgiver/innkjøper av plasser og samtidig myndighet som                                                                   |
| Hvordan følger omsorgssentrene opp tilsynene fra Fylkesmannen og funnene fra Riksrevisjonen?                                                                                                                                 | Intervjuer med ledere ved Omsorgssentre<br>Intervjuer med Bufetat<br>Intervjuer med Fylkesmannen<br>Dokumentasjon fra gjennomførte tilsyn                                      | Fylkesmannen skal gjennomføre to individtilsyn i året, et meldt og et uanmeldt, i tillegg til en system revisjon. Hvordan følger Omsorgssentrene opp tilsynene? Hvordan har etaten og omsorgssentrene fulgt opp Riksrevisjonens tidligere funn?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Hvordan mener representant/hjelpevergerne hensynet til barnets best blir vektlagt og fulgt opp av omsorgssentrene?                                                                                                           | Intervjuer med ledere ved omsorgssentrene<br>Intervjuer med representanter/hjelpeverger                                                                                        | Er representantene/hjelpevergers rolle i forhold til det som skjer ved omsorgssentrene tilstrekkelig tydelig? Hvordan samarbeider Omsorgssentrene med representantene/hjelpevergerne? Opplever representantene/hjelpevergerne at de kan påvirke barnas situasjon ved omsorgssentrene og bidra til økt rettssikkerhet?                                                                                                                                                                                                                                          |

| Del B: Innholdet i omsorgstilbudet                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Den daglige omsorgen og oppfølgingen av barna                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Problemstilling                                                                                                                                                                                                                                    | Datakilder                                                                                                                                                                 | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Hvilke prinsipper, verdier og faglige metoder bygger de ansatte på i det daglige omsorgsarbeidet? Hvilke forståelser har de ansatte av barnas behov?                                                                                               | Intervjuer med ledere og ansatte ved Omsorgssentrene<br>Intervjuer med barn og unge<br>Rutiner og retningslinjer for Omsorgssentrene                                       | Finnes det en felles plattform som utgangspunkt for det faglige arbeidet i Omsorgssentrene? I hvilken grad og på hvilken måte påvirker den faglige plattformen den praktiske utøvelsen av omsorgen overfor barna? Har ansatte med ulike holdninger til og forståelser av barnas behov avhengig av kompetanse og fagbakgrunn?                                                                                                                                                                                    |
| I hvilken grad har de ansatte fokus på mestring og barnas evne til å klare seg selv, og i hvilken grad har de fokus på barnas traumatiske opplevelser? Hvordan foregår arbeidet med kartlegging av det enkelte barns situasjon og behov i praksis? | Intervjuer med ledere og ansatte ved omsorgssentrene<br>Rutiner og verktøy som brukes i kartleggingsarbeidet<br>Intervjuer med ansatte i Bufetat som mottar kartleggingene | Hvordan løser de ansatte oppgaven med å kartlegge barna/ungdommen? Hvilke metoder og kartleggingsverktøy benyttes? Hva er det viktig å ha fokus på i kartleggingsarbeidet? Hva er suksesskriterier for å få til en god kartlegging? Overholdes fristen på tre uker? Eventuelt hvorfor ikke? Hvilke forskjeller/likheter er det når det gjelder metode og innhold i kartleggingen som skal ligge til grunn for hhv tiltaksplaner og bosetting?                                                                   |
| Hvordan følger Omsorgssenteret opp når de mottar oppfølgingsvedtaket fra Bufetat?                                                                                                                                                                  | Intervjuer med ledere og ansatte ved Omsorgssentrene<br>Rutiner og verktøy som brukes i oppfølging av Oppfølgingsvedtak<br>Intervjuer med barn og unge                     | Oppfølgingsvedtaket fattes av Bufetat på grunnlag av kartleggingen som er foretatt. Hvor hensiktsmessig er denne arbeidsdelingen og i hvilken grad kan Bufetat foreta selvstendige vurderinger av behov og tiltak? Hvilke rutiner har Omsorgssentrene for oppfølging av vedtakene? Hvordan vurderes kvaliteten på vedtakene?                                                                                                                                                                                    |
| Hvordan tilrettelegges/differensieres omsorgen ut fra barnets botid og status for asylsøknaden (venter på vedtak, opphold, avslag, dublin, osv)?                                                                                                   | Intervju med ledere og ansatte<br>Intervjuer med barn og unge<br>Rutiner og retningslinjer for Omsorgssentrene                                                             | I hvilken grad gir Omsorgssentrene et individuelt tilpasset tilbud med utgangspunkt i den konkrete situasjonen barnet er i knyttet til asylsøkerprosessen? Hvordan tilrettelegger sentrene for god omsorg i de ulike fasene, og hva er de gode grepene som har overføringsverdi?                                                                                                                                                                                                                                |
| Hvordan håndterer omsorgssentrene saker der de mener barna/ungdommene er 15 år eller mer?                                                                                                                                                          | Intervjuer med ledere og ansatte ved Omsorgssentrene                                                                                                                       | Hvordan håndterer de saker der de mener beboeren er eldre enn han/hun har oppgitt til UDI?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| I hvilken grad samsvarer tilbudet som gis ved Omsorgssentrene med barnas behov? Hva er bra og hva kan forbedres?                                                                                                                                   | Intervjuer med barn og unge                                                                                                                                                | En viktig del av formålet med undersøkelsen er å få frem barna og ungdommenes stemme og viderebringe deres vurdering av tilbudet de mottar i Omsorgssentrene. I intervjuene vil vi ha mye fokus på å få frem barnas synspunkter og vurderinger.                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Vektlegging og praktisering av flyktningfaglige og barnevernaglige perspektiver og metoder                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Problemstilling                                                                                                                                                                                                                                    | Datakilder                                                                                                                                                                 | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Hvilke faglige perspektiver og metoder er sentrale i arbeidet?                                                                                                                                                                                     | Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med ansatte<br>Intervjuer med barn og unge                                                                                  | Hvordan vektlegges barnevernsfaglige og flyktningfaglige tilnærminger i det daglige arbeidet?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Hvilken kompetanse har de ansatte ved omsorgssentrene, og hvordan er sammenhengen mellom kompetanse og barnas behov                                                                                                                                | Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med ansatte<br>Intervjuer med barn og unge                                                                                  | Hvilken utdanningsbakgrunn og realkompetanse har de ansatte, og hvilken kompetanse mener barna at de voksne bør ha?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| I hvilken grad har ulike aktører ulike/sammenfallende vurderinger når det gjelder hvilke type kompetanse det er behov for?                                                                                                                         | Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med ansatte<br>Intervjuer med barn og unge                                                                                  | I hvilken grad er det konsensus om hvilken kompetanse det er behov for. Er den kompetansen UDI hadde i sine mottak relevant også for omsorgssentrene?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Behandling for barn med psykiske helseutfordringer                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Problemstilling                                                                                                                                                                                                                                    | Datakilder                                                                                                                                                                 | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| På hvilke grunnlag vurderer Omsorgssentrene om barn bør hevnises videre for utredning og behandling?                                                                                                                                               | Intervjuer med ledere og ansatte                                                                                                                                           | Hvilken kompetanse har ansatte i Omsorgssentre om psykisk helse og om symptomer og forekomst? Er det etablert rutiner arbeidet med å identifisere barn og unge med behov for behandling? Hvilke aktører samarbeider Omsorgssentrene med knyttet til oppgaven med å identifisere barn med behov for behandling av psykiske helseutfordringer? Hvilke definisjonsgrunnlag brukes for å vurdere hvem som har behov for behandling? Hvordan tenker ansatte rundt forholdet mellom migrasjon/flukt og psykisk helse? |
| Hvordan arbeider omsorgssentrene med forebyggende psykisk helsearbeid?                                                                                                                                                                             | Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med barn og unge                                                                                                            | Hvilke aktiviteter har Omsorgssentrene satt i gang for å forebygge psykiske helseproblemer? Hvordan arbeider Omsorgssentrene med utgangspunkt i den enkeltes risiko og beskyttelsesfaktorer?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Hvordan samarbeider Omsorgssentrene med kommunehelsetjenesten og BUP                                                                                                                                                                               | Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med representanter for vertskommunene                                                                                       | Er det etablert et fast samarbeid mellom Omsorgssenteret og hhv kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten om oppfølging av beboere? Hvordan fungerer samarbeidet og får beboerne den hjelpen de har behov for?                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Hva er styrker og svakheter ved modellene som er valgt på de ulike omsorgssentrene?                                                                                                                                                                | Intervjuer med ledere og ansatte<br>Intervjuer med representanter for vertskommunene                                                                                       | Per i dag er det kun region øst som har sentre for målgruppen. Tidligere var flere regioner involvert. Regionene hadde da ulike modeller for samarbeid med kommunehelsetjenesten og BUP. Hvilke modeller har de ulike sentrene valgt, og hvordan fungerer de ulike modellene?                                                                                                                                                                                                                                   |

| Forberedelse til bosetting og retur                                                                                 |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problemstilling                                                                                                     | Datakilder                                                                                                                                                                                                 | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Hvordan og når forbereder Omsorgssentrene barna på utfallet av asylsøknaden?                                        | Intervjuer med ledere og ansatte ved omsorgssentrene                                                                                                                                                       | I hvilken grad er status i asylsaken og mulig utfall et tema som tas opp med barna. Hvordan forbereder sentrene barna på de ulike mulige utfallene av søknadsprosessen? Når?                                                                                                                                                                                                       |
| Hvilke rutiner følger Omsorgssentrene når de skal kartlegge barn som skal bosettes?                                 | Intervjuer med ledere og ansatte<br>Rutiner for bosettingsarbeid<br>Kartleggingsskjema for bosetting                                                                                                       | Kommunene har behov for mest mulig relevant informasjon om barnet for å kunne etablere gode bo- og omsorgstilbud for barnet ved bosetting. Hvordan arbeider omsorgssentrene når de skal kartlegge barna ved bosetting og hvilken dialog har sentret med bosettingskommunen i forkant                                                                                               |
| Hvordan samsvarer kartleggingen med kommunenes behov for informasjon?                                               | Intervju med medarbeidere som har ansvar for kartlegging<br>Intervju med bosettingskommuner<br>Intervju med Bufdir/Bufetat/IMDi                                                                            | Hvilke rutiner har Omsorgssentrene for å innhente tilbakemeldinger fra kommuner på kvaliteten/relevansen på kartleggingen? Hvilken type informasjon etterspørres av kommunene? Hvilke forventninger har kommunene til kartleggingen som skal gjennomføres før bosetting? Hvilke utfordringer opplever de ansatte at de har i arbeidet med kartlegging i forbindelse med bosetting? |
| Hvordan samarbeider Omsorgssentrene med andre aktører når en beboer har fått avslag/skal returneres til hjemlandet? | Intervjuer med UDI/PU/IOM<br>Rutiner for hvordan barna/ungdommene forberedes retur<br>Intervjuer med ledere ved Omsorgssentrene<br>Intervjuer med Bufetat<br>Intervjuer med kommunen/psykisk helsetjeneste | Hvordan informeres barnet om avslaget og hvordan tilrettelegger Omsorgssenteret for en god prosess etter avslag. Hvordan ivaretas barnet i fasen etter at det er gitt informasjon om avslag.                                                                                                                                                                                       |
| Hvordan håndterer Omsorgssentrene barn som har fått avslag i miljøarbeidet?                                         | Intervjuer med ledere og ansatte ved mottak<br>Intervjuer med barn og unge                                                                                                                                 | Barn med avslag kan noen ganger bli boende i en lengre periode i Omsorgssenter i påvente av retur eller tilbakevending til hjemlandet. Hvordan håndterer Omsorgssentrene denne problematikken. Hva er de gode grepene som kan gjøres i miljøarbeidet på sentrene?                                                                                                                  |
| Integrering og samarbeid med lokale aktører                                                                         |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Problemstilling                                                                                                     | Datakilder                                                                                                                                                                                                 | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Hvilke strategier og arbeidsmåter benytter omsorgssentrene for at barna skal kunne inkluderes i nærmiljøet?         | Intervjuer med ledere og ansatte                                                                                                                                                                           | Gjennomsnittlig oppholdstid på omsorgssentrene er cirka 6 måneder. Hvilke strategier og arbeidsmåter benytter Omsorgssentrene for at barna skal kunne inkluderes i nærmiljøet?                                                                                                                                                                                                     |
| I hvilken grad opplever barna at de kan delta i aktiviteter og fritidstilbud i nærmiljøet?                          | Intervjuer med barn og unge                                                                                                                                                                                | Hvilke aktiviteter og tilbud ønsker barna selv å delta i og hva opplever barna selv som eventuelle hindringer for deltakelse? Hvilken rolle spiller andre relasjoner, utøver de ansatte, for barna? Hvordan opplever barna at omsorgssentrene tilrettelegger for at de kan ha relasjoner til andre enn ansatte ved senteret?                                                       |

| Del C: Lovens virkeområde og effekter av denne                                                                                                                                                       |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hvilken betydning har det hatt at statlig barnevernsmyndighet har fått ansvar for EMA under 15 år?                                                                                                   |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Problemstilling                                                                                                                                                                                      | Datakilder                                                                                                              | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Hvilken betydning har det hatt at det statlige barnevernet har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år?                                                                                | Intervjuer med ansatte i BLD/JD<br>Intervjuer med ansatte i Bufdir/UDI/IMDi<br>Intervjuer med beboere ved Omsorgssentre | I hvilken grad har intensjonene ved reformen blitt oppfylt? Har enslige mindreårige asylsøkere fått et tilbud med like god kvalitet som andre barn får i Barnevernet? Hvordan har endringen påvirket barna og ungdommenes situasjon og omsorgen de får? Har rettssikkerheten blitt styrket? |
| Hvordan har det statlige barnevernet tilpasset seg og løst oppgavene som kom ved ikrafttredelse av kapittel 5A i lov om barneverntjenester?                                                          | Ot. Prp nr 28 (2007-2008)<br>Intervjuer med aktører<br>Data og analyser fra del a og b                                  | Hvilke endringer og tilpasninger har det statlige barnevernet gjort? Hvilken kompetanse har blitt hentet inn? Hvilke organisatoriske løsninger har blitt valgt?                                                                                                                             |
| Hvordan samsvarer innholdet i tilbudet ved omsorgssentrene med intensjonene med reformen?                                                                                                            | Ot. Prp nr 28 (2007-2008)<br>Data og analyser fra del a og b                                                            | Har EMA fått et tilbud som er like godt som andre barn i barnevernet? Er tilbudet de mottar bedre enn tilbudet de fikk i mottak?                                                                                                                                                            |
| Loven sier hvor i forvaltningen ivaretagelsen av barna skal ligge. Hvilke virkninger har dette valget hatt?                                                                                          | Data og analyser fra del a og b                                                                                         | Var det et riktig valg at statlig barnevern fikk ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere?                                                                                                                                                                                               |
| Har reformen ført til at enslige mindreårige flyktninger fått et bo- og omsorgstilbud som ivaretar deres spesielle behov og som er kvalitetsmessig like godt som det tilbudet som gis til andre barn | Data og analyser fra del a og b                                                                                         | Er tilbudet kvalitetsmessig like godt som det tilbudet som gis til andre barn barnevernet? Hvilke forskjeller er det i tilbudene? Kan forskjellene begrunnes i ulike behov?                                                                                                                 |
| Hvordan samsvarer tilbudet med målene for omsorgsreformen?                                                                                                                                           |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Problemstilling                                                                                                                                                                                      | Datakilder                                                                                                              | Aktuelle temaer                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Hvilke begrunnelser lå til grunn for den politiske beslutningen om gjennomføring av Omsorgsreformen?                                                                                                 | Ot. Prp nr 28 (2007-2008)<br>Forskning                                                                                  | Hvilke vurderinger lå til grunn for reformen. Hvilke vurderinger ble gjort når det gjelder kvaliteten på mottakstilbudet og hvilke prinsipielle avveininger ble gjort relatert til daværende organisering                                                                                   |
| Hvordan samsvarer styringen fra BLD gjennom tildelingsbrevene og styringen fra Bufdir gjennom disponeringsbrevene med målsettingen med omsorgsreformen?                                              | Dokumentstudie<br>Intervjuer med aktørene i det statlige barnevernet                                                    | Er målene for omsorgsreformen tydelig gjenspeilet i styringsdokumentene på feltet? Er styringen tilstrekkelig effektiv/måltrett slik at målene med reformen kan nås?                                                                                                                        |
| Har Bufetat fått erfaringer som tilsier at det er behov for endringer og nye styringssignaler for å ivareta behovene til denne barnegruppen?                                                         | Intervjuer med aktørene i det statlige barnevernet                                                                      | Hvilke erfaringer har man med dagens modell? Tilsier erfaringene at det er behov for justeringer i politikk/styringen for å ivareta barnas behov?                                                                                                                                           |
| I hvilken grad er kvalitetsforskriften en god ramme for kvaliteten i omsorgssentrene?                                                                                                                | Intervjuer med aktørene i det statlige barnevernet<br>Vurderinger og analyser med utgangspunkt i datamaterialet         | Hvordan fungerer etatens praktisering av kvalitetsforskriften og hvordan ivaretar den denne gruppen barn?                                                                                                                                                                                   |

# Vedlegg 2: Litteraturoversikt

Barnevernsloven (1993). *Lov om barneverntjenester* (barnevernloven).

Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011) *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger – en håndbok for kommunene*

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2010): *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner*. Rundskriv Q-06/2010

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2008) *Ot. Prp. Nr. 28 (2007-2008) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevernstjenester mv. (omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur)*

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2008) *Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater* Rundskriv Q-11/2006 B

Barne-, - ungdoms- og familiedirektoratet (2009) *Retningslinjer for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssentre og til godkjenning av private og kommunale omsorgssentre (pr oktober 2009)*

Forskrift av 10. juni 2008 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner

Forskrift av 13. desember 2013 om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven.

Justisdepartementet (2003): *Veileder til overformynderiene om enslige mindreårige asylsøkere*

Justisdepartementet (2003): *Veiledning til verger for enslige mindreårige asylsøkere*

# Vedlegg 3: Intervjuguide ledere og medarbeidere ved omsorgssentrene

## **Innledende spørsmål («oppvarming»):**

Kan du fortelle litt om omsorgssenteret og arbeidet frem til nå?

(Her er det meningen at de ansatte skal kunne fortelle fritt ut fra hva de tenker på som viktig)

## **Tema 1: Statlige barnevernsmyndigheters arbeid med EMA**

- Hvordan fungerer den overordnede nasjonale strategiske ledelsen av omsorgssentrene arbeid? (Med overordnet mener vi styringen fra departement og direktorat)
- Hvordan styrer Bufdir/Bufetat omsorgssentrene? Hva fungerer bra/dårlig?
- Opplever du at Bufdir/Bufetat har forståelse for at omsorgssentrene har andre faglige utfordringer og er en annen type tilbud enn «vanlige» barneverninstitusjoner?
- Opplever du at det er god sammenheng mellom styringssignalene som gis fra BLD og Bufdir/Bufetats styring av senteret? Er det tydelig for dere hvilke roller de tre nivåene har i arbeidet?
- Hvordan fungerer praktiseringen av kvalitetsforskriften overfor denne gruppen barn? «Treffer» den godt nok i forhold til denne gruppens behov?

## **Tema 2: Har omsorgssenteret organisering, rutiner og systemer som danner en god ramme for omsorgsutøvelsen?**

Hvordan arbeider du som leder for å sikre at omsorgssenteret styres og drives i tråd med lover, forskrifter, rutiner og retningslinjer?

- I hvilken grad vil du si at dere har rutiner og systemer som sikrer at alle får:
  - a. ankomstsamtale der opphold ved senteret og rettigheter blir beskrevet for dem
  - b. oppnevnt verge og advokat når de kommer til sentret
  - c. helseundersøkelser når de ankommer til senteret
  - d. kartlagt sine behov og situasjon (KOPP)
  - e. aldersundersøkelser der dette blir vurdert som nødvendig
  - f. oppfølgingsvedtak innen fristen på 6 uker? (ev hvor mange avvik og hva er årsaken til avvik?)
- Hvordan mener du omsorgssenteret klarer å bidra til forutsigbarhet og tydelig struktur i hverdagen, for å gi barna en trygg omsorg?
  - a. Hva bidrar til at det blir mindre grad av forutsigbarhet?
  - b. Hvilke forbedringsområder har senteret for å sikre en trygg omsorg for barna? (stikkord: utskifting av personell/ turnover, sykefravær, rutiner i hverdagen?)

- Er forholdene på Omsorgssenteret tilfredsstillende når det gjelder lokaler, antall og sammensetning av barnegruppen, plassering, vedlikehold, osv.
  - a. Ev forbedringsområder for selve senteret?
- Hvilke systemer er etablert for å sikre barnas medvirkning? (individuelt og som gruppe)
- Hva er din oppfatting av kapasitet og kompetanse ved senteret?
  - a. Ev spesifikk kompetanse det er behov for å styrke?
  - b. Hvilke utfordringer har senteret med turnus og/el kapasitet?
- Er det etablert samarbeid/erfaringsutveksling mellom sentrene. Bruker dere hverandres erfaringer og kompetanse? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Har senteret tilstrekkelig rutiner for å identifisere mulige ofre for menneskehandel?
  - a. Hvordan fungerer rutinene ved forsvinninger?
  - b. Hvilken kompetanse har ansatte på senteret når det gjelder menneskehandel?

### **Tema 3: Hvilke verdier bygger senteret på i det daglige omsorgsarbeidet?**

- Hvilke verdier er viktige for de ansatte ved senteret når det gjelder det daglige omsorgsarbeidet? Hvordan arbeider senteret med verdier?
- Hva er de viktigste redskapene for å sikre at man jobber i forhold til bestemte verdier i det daglige? (dette kan være for eksempel kompetanseutvikling, kurs, felles personalmøter, drøftinger, retningslinjer ved bestemte hendelse, mv)

### **Tema 4: Tilrettelegges/differensieres omsorgen ut fra barnets behov?**

- Hvordan tilrettelegger senteret for god omsorg i de ulike fasene, og hva opplever dere å ha gode erfaringer med?
- I hvilken grad og på hvilken måte varierer barnas behov for omsorg avhengig av status i asylsaken?
  - Hvilke andre faktorer påvirker barnas behov for omsorg og oppfølging?
- Har omsorgssenteret tilbud som samsvarer med barnas behov?
  - Ev tiltak eller tilbud som mangler?

### **Tema 5: Hvordan vektlegges og praktiseres henholdsvis «flyktningfaglige» og «barnevernfaglige» perspektiver og metoder i arbeidet?**

- Hvordan vektlegges henholdsvis barnevernsfaglige og flytningefaglige tilnærminger i det daglige arbeidet?
- Opplever du at ulike tilnærminger er i konflikt? Eventuelt på hvilken måte?

### **Tema 6: I hvilken grad mener du at målene med omsorgsreformen er nådd?**

(Intensjonene med reformen var at "Omsorgssenteret skal gi barnet god omsorg og trygghet og bidra til at det får den oppfølgingen og behandling det har behov for")

- I hvilken grad mener du at intensjonene ved reformen har blitt oppfylt? (be om å gi en score på en skala fra 1-6 hvor 6 er mest positivt)

- På hvilke områder har de eventuelt ikke blitt nådd?
- Hvilke konsekvenser mener du det har fått at ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble overført fra UDI til Bufetat.
- Har enslige mindreårige asylsøkere fått et tilbud med like god kvalitet som andre barn får i Barnevernet? Hva er den største forskjellen i tilbudene? Hva mener du er forbedringspotensialet?
- Hvordan mener du reformen har påvirket barna og ungdommenes situasjon og omsorgen de får?

### **Tema 7: Avslutning med oppsummering av de viktigste tilbakemeldingene**

Hjelpespørsmål:

- Kan dere kort oppsummere hva dere mener omsorgssenteret har lyktes med og hva som har vært og er utfordringene?
- Er det noen forhold som ikke er berørt under intervjuet som er viktig for at vi skal kunne vurdere om målene med omsorgsreformen er nådd.
- Hvilke problemstillinger mener dere det er spesielt viktig å ha fokus på i evalueringen?
- Andre innspill til evalueringen?

# Vedlegg 4: Intervjuguide fagpersoner og samarbeidspartnere utenfor omsorgssentrene

Intervjuguidene er utformet på følgende måte:

Del 1: Spørsmål som skal stilles til alle som intervjues

Del 2: Spørsmål som kun stilles til personer med definert ansvar/rolle på fagområdet

## **Del A: Spørsmål til alle**

1. Navn, stilling og virksomheten/tjenesten han/hun representerer
2. Kan du fortelle litt om ansvar og oppgaver du/deres virksomhet/tjeneste har i arbeidet med enslige mindreårige under 15 år?
3. Omsorgsreformen innebærer at ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble overført fra UDI til barnevernet. Har denne reformen medført endringer i dine/deres arbeidsoppgaver og ansvar i forhold til denne gruppen barn. Hvis ja; hvilke?
4. Kan du fortelle litt om hvordan du/dere opplever at samarbeidet med omsorgssentrene fungerer?
5. Kan du fortelle litt om hvordan du/dere samarbeider med henholdsvis Bufdir og Bufetat og hvordan du/dere opplever at samarbeidet fungerer?
6. Hvilken kompetanse har du/dere har om enslige mindreårige asylsøkere? I hvilken grad opplever du at denne kompetansen er tilstrekkelig og relevant i forhold til oppgavene du/dere har relatert til målgruppen
7. Har ansatte ved omsorgssentrene god nok kompetanse? Hvilken type kompetanse er det eventuelt behov for mer av slik du vurderer det? Ta utgangspunkt i ditt fagområde og den kjennskapen du har til sentrene?
8. Kan du kort fortelle hva du mener er styrker og svakheter ved omsorgsreformen? Hvilke positive og negative effekter har det hatt
  - a. At barnevernet har overtatt omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år?
  - b. At denne gruppen barn får et tilbud i omsorgssentre?
9. I hvilken grad har intensjonene ved reformen blitt oppfylt? Har enslige mindreårige asylsøkere fått et tilbud med like god kvalitet som andre barn får i Barnevernet?
10. Hvordan har omsorgsreformen påvirket barna og ungdommenes situasjon og omsorgen de får?

## **Del B: Spørsmål til utvalgte aktørene/respondenter**

### Statlige barnevernsmyndigheters arbeid med EMA:

Hvordan opplever du at den overordnede nasjonale strategiske ledelsen av Omsorgssentrene arbeid fungerer?

Hvordan har det statlige barnevernet tilpasset seg og løst oppgavene som kom ved ikrafttredelse av kapitel 5A i lov om barneverntjenester?

Hvilke endringer og tilpasninger har det statlige barnevernet gjort? For eksempel: hvilken kompetanse har blitt hentet inn? Hvilke organisatoriske løsninger har blitt valgt?

### Integrering i lokalmiljøet

Hvilke strategier og arbeidsmåter benytter omsorgssentrene for at barna skal kunne inkluderes i nærmiljøet? Hvilke rolle spiller skolen?

Hvilke aktiviteter og tilbud ønsker barna å delta på og hva er eventuelle hindringer for deltakelse? Hvilken rolle spiller andre relasjoner, utover de ansatte, for barna?

Hvordan følger omsorgssentrene opp barna ift skolesituasjonen med vekt på

- lekser
- turer/utflukter/avslutninger
- observere og følge opp ift spesielle behov
- generelt samarbeid med skolen

Hvordan tilrettelegger omsorgssentrene for at barna kan ha relasjoner til andre enn kun de ansatte ved senteret?

### Bosetting

Hvordan er kvaliteten på arbeidet omsorgssentrene gjør når det gjelder kartlegging av barna ift. hvilke behov de kan forventes å få i bosettingskommunen?

Er bosettingsarbeidet som Bufdir/Bufetat gjennomfører tilstrekkelig effektivt sett i forhold til målet om rask og god bosetting? Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra?

Hvilke tiltak kan Bufdir/Bufetat gjøre for raskere og bedre bosetting?

Hvordan fungerer arbeidsdelingen mellom Bufdir/Bufetat og IMDi?

### Retur

Hvordan samarbeider Omsorgssentrene med andre aktører når en beboer har fått avslag/skal returneres til hjemlandet?

Hvordan informeres barnet om avslaget?

Hvordan tilrettelegger Omsorgssenteret for en god prosess etter avslag? Hvordan ivaretas barnet i fasen etter at det er gitt informasjon om avslag? Hva kan gjøres for å bedre situasjonen for lengeboende med avslag?