

LEVEKÅR I MOTTAK FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE

Hilde Lidén, Ketil Eide, Knut Hidle, Ann Christin E. Nilsen og Randi Wærdahl

Hilde Lidén, Ketil Eide, Knut Hidle,
Ann Christin E. Nilsen og Randi Wærdahl

Levekår i mottak for enslige
mindreårige asylsøkere

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2013

© Institutt for samfunnsforskning
Rapport 2013:3

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 2333 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN (trykt): 978-82-7763-400-5

ISBN (pdf): 978-82-7763-401-2

ISSN: 0333-3671

Innhold

Forord.....	5
Sammendrag	7
English Summary	9
1 Innledning.....	11
Metode og forskningsdesign	15
Sentrale perspektiver.....	19
Rapportens oppbygning	22
2 Internasjonale forpliktelser og nasjonalt regelverk	25
Internasjonale forpliktelser.....	25
Relevant regelverk i Norge	28
Oppholdsstatus	37
Oppsummering	42
3 Offentlig omsorg for mindreårige flyktninger	45
Forskning på enslige mindreårige asylsøkeres situasjon	45
Oppsummering	59
4 Levekår på anbud	61
Drift av asylmottak	61
Bemanning	63
Boforhold	68
Økonomi.....	77
Kosthold	82
Oppsummering	87
5 Utfordringer i omsorgsutøvelse på mottak	91
Kravspesifikasjoner og utfordringer.....	91
Omsorg i praksis.....	101
Oppsummering	114
6 Hverdagslivets mestringsstrategier.....	117
De største utfordringene i hverdagen	118
Mestringsstrategier.....	127
Oppsummering	140

7	Skole som framtidshåp	143
	Skoletilbudet.....	143
	Ungdommenes perspektiver på skolen.....	147
	Oppsummering	155
8	Aktiviteter og sosialt nettverk	157
	Aktiviteter og miljøarbeid	157
	Aktivitetstilbudet	160
	Kontakten med lokalsamfunnet	169
	Oppsummering	174
9	Velferdstjenester	177
	Tverretattlig og tverrfaglig samarbeid	177
	Mottakets relasjon til helsetjenesten	184
	Barnevern	193
	Oppsummering	201
10	Vergenes innsats og erfaringer.....	203
	Vergens mandat i ulike faser av asylprosessen	203
	Vergenes oppfølging – ulik praksis	206
	Oppsummering	220
11	Sammenfatning, anbefalinger og diskusjon	223
	Sammenfattende vurdering av velferdskomponentene.....	223
	Områder for oppfølging og tiltak	236
	Etterord	245
	Avsluttende refleksjon om plassering av ansvaret for botilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år	245
	Litteratur	249
	Appendiks 1	257
	Appendiks 2	259
	Spørreskjema – mottaksledere, telefon	259
	Appendiks 3	273
	Sammendrag/Abstract	275

Forord

Denne rapporten om *levkår på mottak for enslige mindreårige asylsøkere* og forskningsprosjektet er utført på oppdrag av Utlendingsdirektoratet (UDI). Oppdraget har bestått i å kartlegge levekår for enslige mindreårige asylsøkere i mottak på områdene boforhold, omsorg, helse, kosthold, tilgang til sosialt nettverk og aktivitetstilbud. Noe av hensikten med prosjektet har vært å avdekke eventuelle mangler i UDIs regulering av mottaksdrift og bidra til å kvalitetssikre tilbudet i mottak.

Hilde Lidén har vært prosjektleder for prosjektet som har vært ledet fra Institutt for samfunnsforskning. Høgskolen i Telemark og Agderforskning har vært samarbeidende institusjoner i prosjektet, og forskerne Ketil Eide fra Høgskolen i Telemark og Knut Hidle, Ann Christin E. Nilsen og Randi Wærdahl fra Agderforskning har alle vært involvert i datainnsamling, analyse og utskriving av kapitler til rapporten.

I dette prosjektet har vi valgt å belyse levekårssituasjonen både fra mottaksledernes, de ansattes og beboernes perspektiver. I tillegg har vi intervjuet lokale samarbeidspartnere i helsetjenesten, skolen og barnevernet. Alle 12 mottak eller mottaksavdelinger som var i drift på undersøkelsestidspunktet (februar–mars 2012) tok del i kartleggingsundersøkelsen, som ble utført ved telefonintervju med mottaksleder. Forskerne har dessuten besøkt et utvalg på fem ordinære mottak og ett transittmottak over perioder på to til fire dager. Observasjoner gjort under disse besøkene inngår også i datagrunnlaget.

I løpet av besøkene ved de ordinære mottakene fikk et utvalg beboere ved hvert mottak tildelt et kamera og et fotooppdrag, som de ble intervjuet om kort tid etterpå. I rapporten har vi inkludert bilder fra dette fotoprojektet. Disse forteller på sin egen måte om hverdagen i mottaket slik beboerne ønsket å formidle det til oss. Ut av det store antallet bilder har vi gjort et lite utvalg bl.a. ut fra hensynet til anonymitet.

Det er med andre ord mange som har bidratt til datagrunnlaget for rapporten, og mange som skal takkes.

Først vil vi rette en stor takk til de beboerne på mottakene som stilte opp og fortalte om sin hverdag i mottaket og om sin livssituasjon. Kombinasjonen av foto og samtale med tolk ga oss ufiltrede fortellinger om vanskelige sider ved livet som unge flyktninger, men også håpefulle og gode historier fra ressurssterke og viljesterke unge mennesker.

Takk også til ledere og personalet på mottakene for åpenhet om sine erfaringer og perspektiver, for tid og for gjestfrihet, Takk til de lokale skoler eller voksenopplæring, helsesøstre og barnevern som har tatt i mot oss og bidratt med verdifull informasjon ut i fra sine perspektiver.

Referansegruppen for prosjektet har bestått av Susanne Utsigt, Mona Riktor, Lillian Ring og Berit Øverland fra UDI, Anita Vardøy fra Justisdepartementet, Bente Hagesæther fra Oslo kommune, Eli Størset fra Hero og Hilde Krogh fra Vergeforeningen. Stor takk for gode innspill og diskusjoner underveis i prosessen.

Vi takker også UDIs enhet for statistikk og analyse som har gitt oss hjelp og nyttige oppdateringer av statistikk underveis.

Tusen takk også til informasjonsavdelingen ved Institutt for samfunnsforskning for ferdigstilling av rapporten.

Vi håper at rapporten kan gi verdifull innsikt i levekårssituasjonen for en gruppe mennesker som staten har et spesielt juridisk og menneskelig ansvar for, og at den kan bli et redskap for våre oppdragsgivere i arbeidet med å kvalitets-sikre levekårene, spesielt for de mest sårbare i denne gruppen, nemlig de som blir boende i mottakene alt for lenge.

Oslo, Porsgrunn og Kristiansand, 15.01.2013

Hilde Lidén, Ketil Eide og Randi Wærdahl

Sammendrag

Enslige mindreårige asylsøkere utgjør en særlig sårbar gruppe migranter. Internasjonale konvensjoner så vel som norsk regelverk har egne bestemmelser som gjelder for denne gruppen. I Norge er ansvar for botilbudet og oppfølging av denne gruppen asylsøkere todelt: Det statlige barnevernet har ansvar for barn under 15 år, mens utlendingsmyndighetene har dette ansvaret for de over 15 år.

Rapporten drøfter levekår på mottak for mindreårige over 15 år som er under utlendingsmyndighetenes ansvar. Arbeidet er utført på oppdrag av UDI. Det er særlig levekårene på følgende områder som er undersøkt: boforhold, omsorg, helse, kosthold, tilgang til sosialt nettverk og aktivitetstilbud. Vi har også vurdert hjelpevergenes involvering og hvordan tilgang til skole, helsetjeneste og lokalt barnevern påvirker deres levekår. Undersøkelsen består av en kartleggingsundersøkelse og feltstudier ved seks mottak. Intervju med mottaksansatte og deres samarbeidspartnere i velferdstjenesten er intervjuet. Videre er 30 ungdommer intervjuet, der vi har brukt PhotoVoice som metode for å få fram deres synspunkter på egen livssituasjon. Et eget kapittel presenterer lovverk og diskusjon om mottaksforhold for enslige mindreårige asylsøkere. Rapporten inneholder dessuten en litteraturgjennomgang av forskning som berører omsorgsbehov og -utøvelse for enslige mindreårige flyktninger.

Ungdommene kan deles inn i en majoritet med kort opphold på tre til fem måneder og en mindre gruppe av *lengeværende* beboere. De lengeværende har asylvedtak som gir dem begrenset opphold inntil de er 18 år, de har en ankesak i UNE eller har fått avslag.

Opphold i asylmottak er regulert av en rekke direktiver og rundskriv, samtidig er det ikke utarbeidet normer for bemanning, kompetanse, boligstandard eller ressurser til miljøarbeid. På alle disse områdene er standarden lavere enn de normene som gjelder i barnevernet. Ressursknapphet begrenser mottaksansattes muligheter til å oppfylle forventninger om omsorgs- og miljøarbeidet som ligger i regelverket. Administrative oppgaver og rutiner tar mye tid sammenlignet

med relasjonell oppfølging. Levekår og helsesituasjonen for de lengeværende beboerne er særlig kritisk og krevende.

Undersøkelsen skulle vurdere om det er vesentlige forskjeller i sunt kosthold mellom mottak med og uten med kantinedrift, og i mottak som har en kombinasjon av felles og individuelt kosthold. Vi finner at forholdene ved mottakene med selvkost er klart kritikkverdige. Her er et for stort ansvaret for kosthold overlatt til de mindreårige uten tilstrekkelig veiledning og ressurser.

Rapporten synliggjør strategiene de mindreårige bruker for mestre usikkerhet og omstilling til et nytt samfunn. Skolegang gir framtidstro. Vi finner at kvalitet i skoletilbudet er viktig for motivasjon.

Alfabetisering og språktilegnelse er ikke bare nødvendige verktøy for videre utdanning, men også for å innhente informasjon og vedlikeholde sosiale nettverk bl.a. gjennom internett. Vi finner også at beboerne utøver omsorg overfor hverandre, de fleste har også en eller noen få blant personalet de kan snakke med. Felles aktivitetstilbud er viktig for at kameratskap utvikles. Fritidsaktiviteter gir innhold i dagene og grunnlag for å utvikle kameratskap. En vesentlig del av tilbudene er mottaksorganisert, eventuelt i samarbeid med lokale organisasjoner og ildsjeler. Integrering i lokalmiljøet er begrenset. Dette gjelder også lengeboende.

Helsetjenesten gjør overveiende en god innsats de stedene vi har vært, dette er bl.a. avhengig av kontinuitet i kompetanse og kommunenes prioriteringer av ressurser avsatt til asylsøkere. Tilgang til spesialhelsetjeneste synes delvis å være avhengig av geografisk nærhet til mottak og opparbeidet kontakt og samarbeid over tid.

Barnevernet oppfattes som en perifer samarbeidspartner. De fleste bekymringsmeldinger gjelder forsvinninger og menneskehandel, og mange henlegges ut fra manglende dokumentasjon eller fordi personen flytter ut av kommunen. Barnevernet oppfatter dessuten at beboernes problemer er hovedsakelig helse-relatert og dermed ikke deres ansvar.

Hvor godt mottakene sikrer levekårene varierer, relatert til materiell forhold, idégrunnlag for driften, kompetanse i personalgruppen og ressurser som stilles til disposisjon i lokalsamfunnet. Kvalitet er også betinget av kontinuitet i drift og således kompetanse utviklet over tid, hos mottakspersonalet, i det lokale undervisningstilbud og i helsetjenesten.

Hjelpevergenes innsats varierer, og manglende oppfølging kan ha store konsekvenser for vergebarnet. Mange yter viktig juridisk oppfølging og støtte. Hjelpevergene møter også begrensninger som tilstrekkelig kompetanse i vanskelige saker og gehør hos myndigheter. Vi peker på områder som den nye

representasjonsordning og vergemålslov må ivaretas for å sikre bedre vergeordning og nok verger.

Rapporten kommer med en rekke anbefalinger til styrket innsats for denne gruppen asylsøkere. Vi forslår tiltak på flere områder som å lovregulere mottaksforhold og etablere en uavhengig tilsynsordning; opprette basismottak og desentraliserte enheter, øke bemanning og kompetanse, innføre norm for bostandard; styrke omsorgsarbeidet for lengeværende beboere. Videre foreslår vi at det innføres øremerkede midler til fellesmåltider og aktivitetstilbud, og en ordning der utlendingsmyndighetene dekker helserelaterte utgifter. Det anbefales at rett til grunnskoleopplæring for de over 16 år som ikke har fullført en slik utdanning innføres og styrket lokal innsats og samarbeid ved forsvinninger fra mottak og ved bekymring om menneskehandel.

English Summary

It is well recognized that the unaccompanied minor refugees represent a particularly vulnerable group of migrants. International conventions as well as Norwegian legislation have provisions that apply specifically to this group. In Norway, responsibility for the reception of young unaccompanied asylum seekers is divided. National Child Protection Services has the responsibility for those less than 15 years old, while Immigration Authorities have a responsibility for those between 15 and 18 years old. Commissioned by The Immigration Authorities (UDI), the report assesses the living conditions in reception centers for those who are under their responsibility. The standards are assessed in the areas of health, diet, care, accommodations, access to social networking and activity offerings. We have also considered how contact with and involvement of legal guardians, access to school and health services affects their everyday lives, as well as the role of local child protection services. A literature review of previous research on the care needs and care practices for unaccompanied minor refugees are presented as a backdrop for the analysis of the living conditions in reception centers.

Everyday life in reception centers is regulated by a number of directives and circulars. However, no formal norms for staffing, staff skills and competences, housing standards and environmental resources are defined. In all these aspects the standards are below the norms that are applied by institutions run by child protection services. Resource scarcity constrains the center staffs' opportunities to fulfill the expectations expressed in the regulations. We find variation in how well the different centers ensure living conditions, related to material conditions, the ideals guiding operations, the expertise and competences of the personnel,

and in regards to resources available in the local community. Quality is also contingent on the continuity of operations and thus expertise developed over time, by reception staff, in the local educational facilities and by health services.

In this study, we have made special efforts to bring the minor's own views on their life situation to the fore, and have used PhotoVoice as a method when interviewing the 30 young participants of the study. The report describes coping strategies under conditions of an uncertain future, while at the same time adapting socially and culturally to a new society. The youth residing in the centers can be divided into a smaller group of long term residents with temporary resident rights or no residence status, and a majority with shorter stays at the reception centers for two to five months, while waiting for a community placement.

The health situation of the long term residents is especially critical. The low level of economic support implicates an inadequate nutritious diet and that medical treatment and medication is not prioritized. Access to adequate health care does also vary between centers and between the two groups of residents.

Regardless of their formal status, schooling and leisure activities are important for their coping strategies. We find that efforts and level of assistance from legal guardians varies. Although most legal guardians provide important legal follow-up and support, the lack of such support may have significant consequences for the young person who does not receive it from their appointed guardian. This means that minors suffer from an arbitrariness of the system. The legal guardians also report on limitations and constraints to their work in terms of being heard by the immigration authorities, and in terms of understanding and keeping track of changes in complicated regulations and having sufficient expertise to offer support in complex asylum cases.

Innledning

Utlendingsdirektoratet (UDI) etterspør en kartlegging av levekår blant beboere i mottak/avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere som oppgir å være mellom 15 og 18 år. Levekårene skal kartlegges på følgende områder: helse, kosthold, omsorg, boforhold, tilgang til sosialt nettverk og aktivitetstilbud. Studien skal inneholde en drøfting av årsaker til at levekårene på disse områdene er gode eller dårlige. UDI ønsker en vurdering av hvordan omsorg og god omsorg defineres i lovverket og i faglitteraturen. Studien skal avdekke eventuelle mangler i UDIs regulering av mottaksdrift, som har betydning for forholdene i mottak og levekår blant beboerne, og funn fra prosjektet skal kunne bidra til å kvalitetssikre tilbudet i mottak og styrke UDIs arbeid med utvikling av retningslinjer for mottaksdrift og oppfølging av mottak for enslige mindreårige. Hovedproblemstillingen ble i utlysningen formulert slik:

Hvilke levekår har beboere i mottak for enslige mindreårige asylsøkere på følgende områder: helse, kosthold, omsorg, boforhold, tilgang til sosialt nettverk og aktivitets-tilbud?

I tillegg til kartlegging av levekår på overnevnte områder ønsket direktoratet å få belyst følgende temaer:

- Hvordan påvirker sektormyndighetenes praksis overfor enslige mindreårige asylsøkere deres levekår? Eksempel på dette kan være barnevernets henleggelse av bekymringsmelding, avvisning ved behov for helsetjenester eller manglende opplæringstilbud.
- I hvilken grad involverer hjelpevergene seg? Er de kun opptatt av beboernes juridiske rettigheter, eller definerer de sin oppgave i et videre perspektiv?

I vår operasjonalisering av oppdraget har vi formulert følgende spørsmål:

- Hva slags omsorgsbehov og mestringsstrategier kjennetegner de mindreårige asylsøkerne i denne livsfasen. Hvordan ivaretas dette mens de bor i mottak?
- Hva betyr organisering av mottaksdrift og de økonomiske rammebetingelsene for levekårene?
- Hva kjennetegner boforhold, og hvordan virker dette inn på levekårene?
- Hva er situasjonen når det gjelder kosthold?
- Hva kjennetegner ungdommenes helse?
- Hva kjennetegner beboernes sosiale nettverk? Hvilke sosiale relasjoner er særlig avgjørende for dem?
- Hva betyr fritidsaktiviteter for relasjoner og innhold i mottakstiden?
- Hva slags betingelser har de for medbestemmelse og for å ivareta kulturell forankring?
- Hva slags tilgang til skole, helsetjeneste og barnevern har ungdommene og hva er kontakten mellom mottaket og disse sektorene?
- Hvilke oppgaver og relasjoner ivaretar hjelpevergene. Hva slags forståelse og rolle har når det gjelder levekårene på mottaket?

Vi vil dessuten vurdere de ulike levekårsområdene opp mot regelverk og rundskriv:

- Hva er fastsatt av rundskrivene og hva er det opp til driftsoperatører, personale og beboermedvirkning å bestemme?
- Hvilke oppgaver pålegges personalet av utlendingsmyndighetene i tillegg til omsorgskomponenten? Skaper dette ambivalens og konkurrerende hensyn?
- Virker rundskriv og rammebetingelser positivt/negativt inn på levekårene?
- Sikrer rundskrivene likeverdige forhold, bør mer reguleres, eller vil dette virke negativt inn på bruk av lokale ressurser og løsninger?

Kartlegging av levekår og praksis skal identifisere sterke og svake sider ved mottakenes arbeid og rammebetingelser, samt komme med eksempler på gode løsninger på organisering, tiltak og praksis i mottak. Rapporten vil avslutningsvis peke på tiltak som kan forbedre forholdene i mottak.

Hva forstår vi med levekår?

Levekår påvirkes av ressurser som den enkelte kan bruke til å styre eget liv, som inntekt, formue, helse og kunnskaper, samt kollektive ressurser i form av sivil deltakelse (Fyhn og Dahl 2000). Det er internasjonal enighet om at sentrale levekårskomponenter er helse, sysselsetting og arbeidsvilkår, økonomiske ressurser, tilgang til velferdstjenester, kompetanse og utdanningsmuligheter, familie og sosiale relasjoner, bosted og nærmiljø, rekreasjon og kultur, sikkerhet, politiske ressurser og rettigheter. I studier av barns levekår har begrepet *velbefinnende* gjerne erstattet begrepet levekår, hvor betingelsene for individers velbefinnende gjerne blir forstått som de positive og vedvarende karakteristika som gjør det mulig for individer å trives, utvikle seg og vokse. Hva disse betingelsene er vil være til gjenstand for forskning, eller vil måtte defineres i forhold til det feltet forskes på. I utdanningsforskningen har man for eksempel definert begrepet som personlige og individuelle betingelser for å lære: Selvforståelse, følelseskontroll, motivasjon, empati og sosiale ferdigheter.

Sett i lys av oppdraget for denne undersøkelsen, har vi funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i OECDs vurderingskriterier for barns velbefinnende: Materielle forhold, utdanning, helse, trygghet, familierelasjoner/relasjoner, kamerater, risikohåndtering og subjektiv opplevelse av velbefinnende (OECD 2009).

Utfordringer i vurderingen av enslige mindreåriges levekår

De materielle rammebetingelser (bosituasjonen), offentlig organisert omsorg, helse, sosialt nettverk og fritidsaktiviteter er undersøkelsens emner. Gitt den definisjonen av levekår som vi legger til grunn, må disse materielle rammebetingelsene forstås uten å ta høyde for hvordan de oppleves av de som lever innenfor dem. Vi legger derfor vekt på å undersøke også den subjektive opplevelse av velbefinnende hos de som undersøkelsen angår. Andre rammebetingelser som forhold knyttet til asylprosessen, skolegang og deres økonomiske situasjon inngår ikke i undersøkelsens indikatorer som sådan, men vil bli indirekte berørt som sentrale premisser for tilværelsen deres. De økonomiske forutsetningene for levekårene vil derfor være et gjennomgangstema gjennom rapporten.

Flere former for *bevegelighet* preger betingelsene for oppholdet i asylmottak. Asylmottak for enslige mindreårige har vært et stridsspørsmål i de siste årene, og må vurderes på bakgrunn av endringer i barnevernloven som kom i 2007, hvor barnevernet fikk et tydeligere ansvar overfor enslige mindreårige. Endringene i barnevernlovens kapittel 5A gjelder barna som er under 15 år ved ankomst, og disse plasseres i omsorgssentre. De mindreårige som er over

15 år er utlendingsmyndighetene (UDI) ansvar, selv om intensjoner gjennom regjeringens Soria Moria-erklæringer i utgangspunktet var at barnevernet skulle overta omsorgsansvar også for aldersgruppen fra 15–18 år. NOU 10 (2010-2011) *I velferdsstatens venterom* anbefaler at enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år forblir et bo- og omsorgstilbud i asylmottak, men med forsterket bemanning. UDI har i form av en rekke nye rundskriv konkretisert retningslinjer og standard for driften av mottakene for denne gruppen. Premissene for driften er med andre ord fortsatt i støpeskjeen.

En annen type bevegelighet som påvirker vurderingene av levekårene ligger i betydningen av konjunkturer for asylankomster, nedleggelse av mottak og tilsvarende kortsiktige driftsavtaler. Asylmottak drives på oppdrag av UDI av ulike driftsoperatører (private, kommunale og organisasjoner) på bakgrunn av anbudsrunder. Driftsavtalene er tidsavgrenset, med mulighet for 3–6 måneders gjensidig oppsigelse, og er på denne måten et usikkert foretak for driftsoperatørene. Denne bevegelighet er begrunnet i at antall ankomster av asylsøkere svinger, og utlendingsmyndighetene har behov for muligheten til raskt å opprette mottak og utvide antall plasser per mottak, og likeledes avvikle mottak når de ikke lenger er behov for dem.

Vår undersøkelsesperiode har vært preget av avvikling av mottak, med lavere antall beboere enn plasser på mottakene, noe som også gir økt bemanningstetthet. Antall mottak/avdelinger for enslige mindreårige har dessuten vært redusert fra over 30 i 2010 til ti ordinære mottak/avdelinger og to transittmottak ved undersøkelsestidspunktet (1. mars 2012), og hvor ytterligere to mottak ble lagt ned høsten 2012. Dessuten ble driftsavtalene med Mysebu og Hvalstad transittmottak sagt opp pga. at avtalene omfattet flere plasser enn prognosene tilsa. Det ble utlyst ny konkurranse med færre mottaksplasser. Denne bevegeligheten innvirker bl.a. på kompetanseutvikling og kontinuitet, og vil ha betydning for levekårene.

Alder og oppholdsstatus har konsekvenser for beboernes rettigheter og dermed også for levekårspremisser. Er de i grunnskolealder skal de ha grunnskoleopplæring, mens skoletilbudet til de over 16 år er for de fleste i regi av voksenopplæringen og av begrenset omfang og varighet (Valenta 2009, Søvig 2009, Stang 2012). Beboerne kan vente på vedtak fra UDI, vente på en evt. klagebehandling i UNE, vente på bosetting, eller retur, evt. etter de er blitt myndige og når vedtak kommer kan de endre status. Oppholdsstatus og alder til beboeren kan også påvirke dagsrytme, relasjoner og livsvilkår.

Metode og forskningsdesign

Studien skal kartlegge levekårsforhold og tydeliggjøre forholdet mellom UDIs krav og retningslinjer, faktisk drift og de forventninger beboerne har til omsorg, velferd og levekår i mottakene. For å kunne vurdere både driftssiden av mottak, – om denne er i tråd med gjeldende retningslinjer og lover, og effekten av tiltak og praksis på de unge beboernes levekår og velferd, har vi lagt opp til en sammensatt studie som kartlegger forbindelser mellom lokale forståelser, hverdagserfaringer, praksis, strukturelle og politiske føringer. I det følgende gir vi en mer utfyllende beskrivelse av metoder og utvalg for undersøkelsens delstudier.

Dokument- og litteraturstudien

Tilværelsen i asylmottak er styrt av internasjonale konvensjoner, EU direktiver, nasjonale lover og et detaljert regelverk. Studien vil gi en systematisk oversikt over de dokumentene som angir premissene for driften av mottak og velferds-tilbudene de mindreårige får mens de bor på asylmottak. Disse dokumentene blir sentrale for vurderingen av situasjonen i mottak.

Omsorgsbegrepet står sentralt i vurderingene vi gjør av de mindreårige asyl-søkernes livssituasjon og levekår. Vi har derfor foretatt en litteraturgjennomgang av nyere forskning som omfatter tema og teorier om offentlig omsorg overfor mindreårige, migrerende ungdom, mestringsstrategier (se også Eide og Broch 2010). På bakgrunn av denne gjennomgangen har vi utarbeidet en omsorgs-modell for ansatte overfor enslige mindreårige (Tabell 4.1), som blir en sentral referanseramme for de videre analysene av materialet.

Kartleggingsundersøkelsen

Kartleggingsundersøkelsen har omfattet alle ordinære mottak/avdelinger for enslig mindreårige asylsøkere og transittmottak, 12 mottak i alt. Vi sikrer oss dermed at den fulle variasjon i forhold til mottakenes geografisk beliggenhet, størrelse på mottak, avdelinger vs. egne mottak for enslige mindreårige, ulike driftsform, driftserfaring over tid, samt formål (transitt/ordinært mottak) er ivaretatt. Vi har valgt å gjennomføre kartleggingen i form av strukturerte telefon-intervjuer med mottaksledere, med utfyllende kommentarer via e-post. Dette gir oss kvantifiserbar informasjon, samtidig som vi får fram mottaksledernes egne begrunnelser og vurderinger.

Feltstudie – observasjon og intervjuundersøkelse

Formålet med feltstudien har vært å gjennomføre intervjuer med fire respondentgrupper: mottaksleder/personale, representanter fra barnevern, skole og

kommunal helsetjeneste rettet mot asylmottaket og beboerne selv. Feltbesøkene har gitt oss viktig kunnskap om de materielle forholdene, beliggenhet i lokalsamfunnet og organisering av hverdagslivet. Vi har vært til stede på hvert mottak fra 2–4 dager, deltatt i aktiviteter og på denne måten fått et grunnlag for å stille konkrete spørsmål ut fra lokale forhold. Dette mener vi har vært en forutsetning for å gjennomføre gode intervjuer med mottaksansatte og beboere, og for å gi referanserammer for å fortolke intervjuene. Vi har fått oppleve forhold og utfordringer de ansatte og beboerne lever under. Flere hendelser som uttransportering, akuttinnleggelse på psykiatrisk sykehus og drap skjedde mens vi gjorde feltarbeidet, hendelser som oppleves som dramatiske både for beboere, ansatte og oss forskere. Tilstedeværelsen har berørt oss som forskere og medmennesker.

Mottaksansatte har til daglig ansvar for organisering, drift og for å yte veiledning og omsorg for de enslige mindreårige asylsøkerne, og er dermed sentrale informanter til denne studien. Vi har intervjuet daglig leder, den faglige ansvarlige i ledelsen ved mottaket, samt miljøterapeuter og miljøarbeidere ved hvert mottak. Til sammen har disse dekket ulike profesjoner, kjønn, språkbakgrunn og spesielle ansvarsområder (bl.a. ansvarlige for aktiviteter, informasjonsprogram, returmotiverende samtale osv.). Intervjuene har drøftet *temaene* helse, kosthold, omsorg, boforhold, tilgangen til sosiale nettverk og aktivitetstilbud for beboerne, men har også vært rettet mot en helhetlig forståelse av *praksis og erfaringer*. Med *praksis* mener vi det som gjøres i den praktiske hverdagen, og spørsmålene vil gå tett inn på konkrete eksempler på hvordan beboeres behov har blitt møtt, hva slags omsorg, hjelp støtte og opplæring som gis i forhold til de operasjonaliserte levekårsområdene. Erfaringsspørsmål har gitt rom for diskusjoner og refleksjon rundt hvilke faktorer de ansatte mener bidrar til god omsorg og velferd og hva som motvirker dette. Ved å følge daglige rutiner og være tilstede over litt tid har vi også kunnet få innsikt i forholdet mellom praksiser og refleksjoner, og betingelsene for daglige prioriteringer og løsninger på mangfoldige oppgaver.

Sentrale kontaktpersoner ved helsetjenesten, barnevernet og skoletilbudet som er knyttet opp mot hver av de seks utvalgte mottakene har blitt intervjuet som del av feltstudien. Vi har snakket med sykepleier/helsesøster i de kommunale helsetjenestene, og den i Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) som har faglig ansvar for oppfølging av flyktningsbarn ved ett av mottakene. Ved skolene har vi intervjuet rektor og har mer uformelle samtaler med lærere. Vi har også fått være til stede i skoletimer og observert undervisningspraksis. Vi har snakket med barnevernet i fire av de aktuelle kommunene. Hensikten har vært å få fram hvordan arbeidet opp mot de mindreårige i mottakene er organisert, vurderinger av samarbeid og ansvarsfordeling, hva deres erfaringer er fra tilgang

og bruk på 1. og 2.linjetjenester, samt vurderingen disse aktørene har av beboernes levekår og omsorgsbehov.

Fotostøttede intervjuer med beboerne gir rom for ungdommenes mangfoldige erfaringer og reduserer språkbarrieren. Fotostøttede intervjuer er en visuell intervjumetode som har blitt brukt for å gi marginaliserte grupper en mulighet til å presentere seg selv og sin verden slik de ser den. Metoden går ut på at informanten får utdelt et kamera og en oppdragstekst som informanten skal illustrere gjennom fotografier fra sitt hverdagsliv. Deretter kombinerer man gjennomgangen av et utvalg bilder med et intervju rundt bildene, hvor man får utdypet informantens valg av illustrasjoner og forståelse av begreper, situasjoner og handlinger. Metoden anses som et godt egnet redskap til å bli med inn i andres perspektiver og åpne begrepsforståelsen fra informantens ståsted (Mitchell 2011). Med denne intervjuformen har vi ønsket å la hverdagshorisonten og tilværelsene til den enkelte informant være rammen for å fylle levekårsvariablene med innhold.

Intervjuene med ungdommene inngår i feltstudien ved alle fem ordinære avdelinger/mottak, minus transittmottak. For å begrense behovet for tolker, har vi dekket de største språkgruppene i mottaket i vår undersøkelsesperiode: dari/farsi, somalisk og amharisk. Intensjonen var at en slik avgrensing også ville være med på å sikre en kjønnsmessig fordeling i utvalget, da det først og fremst i de to siste språkgruppene at det finnes enslige mindreårige jenter. Til sammen er 28 gutter og to jenter intervjuet. Den lave andelen jenter er bl.a. fordi det ved tre av mottakene kun var gutter. Vi avholdt et informasjonsmøte på alle mottak, hvor de interesserte kunne melde seg etter møtet. Ønsket om å delta i fotoprojektet var overveldende, og der hvor språkgruppen ikke var for stor, lot vi alle delta gjennom avtaler om å dele kamera og minnekort. Der hvor språkgruppene var store, avgjorde vi hvem som skulle delta ved loddtrekning. Etter informasjonsmøtet fikk ungdommene låne et fotoapparat og et oppdrag om å ta bilder av sitt liv i Norge. Etter to til sju dager møttes vi igjen for å snakke om bildene de hadde tatt. Intervjuene ble foretatt enten på engelsk, norsk eller på morsmål gjennom tolk (omtrent likt fordelt mellom tilstedeværende tolk og via telefontolk).

Fotooppdraget var enkelt: «Dette er mitt liv i Norge». På informasjonsmøtet informerte vi om at det var deres hverdagsliv her og nå vi gjerne ville de skulle ta bilde av og fortelle om, men at de sto helt fritt til å velge hva de ville snakke om. Dette er i tråd med denne metodens hensikter om å gi informanten innflytelse for å begrense at forskeren alene setter agendaen. Selv om vi ønsket at dette skulle åpne for problemstillinger sett fra beboers ståsted, hadde vi med oss en intervjuguide som anga hvordan vi også kunne spørre om de forhold som vi var

spesielt interessert i, med utgangspunkt i bildene. Som forventet fikk vi presentert ulike versjoner av hverdagslivet i mottak. Det var opp til dem å velge hva de synes var viktig å fortelle om sine liv i Norge. Historiene ble ofte rammet inn og fortolket i lys av deres personlige historie, hvor de kommer fra, hvordan de kom hit, og hvilken status asylsaken deres har.

Alle intervjuene og observasjonene fra feltstudien er analysert i sammenheng, og vil brukes til å utfylle hverandre i de ulike analysekapitlene.

Hjelpeverge- undersøkelsen

Mindreårige asylsøkere får oppnevnt en hjelpeverge/verge når de søker om asyl som skal bidra i asylprosessen og ivareta deres rettslige posisjon. I studien inngår en spørreundersøkelse til hjelpeverger/verger i kommunene som feltarbeidet omfatter for å undersøke deres innsats og utfordringer. Undersøkelsen ble gjennomført som en elektronisk spørreundersøkelse. Fordi enkelte respondenter ikke hadde e-post eller foretrakk å svare på papir, ble undersøkelsen også sendt ut som brevpost til 12 personer. Navn på vergene ble formidlet gjennom kommunenes overformynderi, som har ansvar for å oppnevne og følge opp verger til de mindreårige asylsøkere. Vi har i alt fått inn 39 svar av de 90 som ble sendt ut. En del meldte inn at de ikke lenger var verger, og ønsket derfor ikke å svare. Vi har dessuten fått e-post og telefoner med utfyllende informasjon og perspektiver på vergeoppgaven, noe som vitner om stort engasjement hos mange verger. Vel halvparten av respondentene er ankomst-verger (23 stykker). Det er flest kvinnelige verger som har svart, 70 prosent av respondentene er kvinner. De fleste vergene er enten unge i 20 og 30 årsalderen eller over 60 år. En av fire har vært verge for ti mindreårige eller færre, mens fem har vært verger over 100 mindreårige asylsøkere. Om lag halvparten hadde en eller to vergebarn ved undersøkelsestidspunktet.

Dataenes rekkevidde og anvendelse

I tillegg til intervjuene med ansatte, representanter for helsetjeneste, skole, barnevern og med beboerne selv, har vi gjennom tilstedeværelse i de seks mottakene gjort våre egne observasjoner av rammevilkår og hverdagsrutiner. Til sammen gir dette et stort og rikt datagrunnlag. Telefonintervjuer med alle mottaksledere har gitt oss en representativ oversikt over sentrale og lett målbare levekårskomponenter, men også en bakgrunn for å vurdere de kvalitative dataene fra feltstedene. Vergeundersøkelsen gir ytterligere nyanser til helhetsforståelsen av de mindreårige asylsøkernes livssituasjon og levekår. Denne framgangsmåten har åpnet for at vi har et datasett som belyser spenninger, dilemmaer og det dypt

alvorlige i situasjonen for de som bor i mottak, samtidig med at vi har fått bredde og systematikk gjennom en kartlegging som omfatter alle enheter.

Vi sitter igjen med et rikt og mangfoldig materiale som på ingen måte kan ytes rettferdighet innenfor rammene av denne rapporten.

Sentrale perspektiver

De mindreårige asylsøkerne utgjør en heterogen gruppe, med høyst forskjellig fortid, flukterfaringer, motivasjon for asylsøknaden og sosialt nettverk i Norge (Eide 2000, Hjelde 2004, Oppedal mfl. 2008, 2009, 2011 Øien 2010). De befinner seg i en særlig sårbar livssituasjon: de kan ha gjennomlevd opprivende og livstruende situasjon og oppbrudd før de forlot hjemlandet og en farlig reise på vei til Europa (Boland 2010, NOAS mfl. 2008, Crawley 2010, Øien 2010). Asylsøknad og opphold på asylmottak innleder en ny livsepoke, i et nytt land, men med et usikkert tidsperspektiv. Denne psykiske, sosiale og kulturelle omstillingen skjer uten nære omsorgspersoner, med store forventninger fra, og bekymringer om, egen og familie/slektningers framtid. Internasjonal forskning har påpekt betydningen av en helhetlig tilnærming til de mindreåriges livssituasjon, der det vektlegges individuelle forskjeller. Dessuten må tiltak ta høyde for det som kjennetegner ungdom som livsfase, som former deres mestrings-strategier og framtidssorientering (se f.eks. Watters 2008, Kohli 2006, 2007, 2008, Hessle 2009). Nordisk forskning har særlig belyst de mindreåriges psykiske helse (se f.eks. Eide og Broch 2010, Brekke, Aarset, Lidén og Andenæs 2010, Lidén mfl. 2011).

Omsorg

Det finnes lite forskning om omsorgsutøvelse for mindreårige flyktninger. Innhold og betingelser for *omsorg* for denne kategorien ungdom vil derfor være et sentralt tema, der spørsmålet er om mottakssystemet ivaretar sitt oppdrag som omsorgsinstitusjon.

Tidsaspektet ved opphold i mottak har stor betydning for omsorgsrelasjoner og muligheter for omsorgsutøvelse. Oppholdet skal ideelt sett være kortvarig. Saksbehandlingen i UDI har blitt raskere for denne kategorien asylsøkere, og mange bosettes relativt kort etter de har fått vedtak om opphold. Dette gjør at botiden i asylmottak er midlertidig for deler av de som bor der. En del beboere blir imidlertid boende lenge, med en usikker framtid foran seg. Flere har påpekt hvordan ventetid innebærer usikkerhet og tap av kontroll, der usikkerhet fører til maktesløshet (Brekke 2004). Tidsperspektiver på omsorgsrelasjonene, og den uavklarte framtiden legger sterke føringer på omsorgsutøvelsen.

Omsorg består av mange komponenter, der anerkjennelse, individuell

tilpasning og utviklingsvilkår er vesentlige stikkord i en vestlig forståelse av omsorg (Nordtvedt 2004). I rapporten legger vi til grunn en forståelse av utviklingsstøttende omsorg som bygger opp om de mindreåriges kapasiteter og handlingsvalg. Slik omsorg fokuserer på samspill, tilknytning, refleksjon og læring. Vi vil trekke veksler på et utvidet omsorgsbegrep, hvor flere typer relasjoner (til jevnaldrende, profesjonsutøvere, transnasjonale familie- og vennerelasjoner mm) og læringspotensialet i disse inkluderes. Omsorg vil dermed bli sett i et mestringsperspektiv.

Mestring og resiliens

Mestringsstrategier viser både til personens evne til å handle innenfor gitte rammebetingelser, og til hva slags oppfatninger, motivasjon og kompetanse denne har for å gjøre noe med sin livssituasjon. Et begrep som kan være anvendelig i denne sammenhengen er *opplevd sammenheng* (*sense of coherence*) som forutsetter at en situasjon erfares både som forståelig, meningsfull og mulig å påvirke (Antonovsky 1987). Mestring antar vi henger sammen med en slik opplevelse av meningsfull handling innenfor gitte betingelser. Et annet begrep, *resiliens*, kan gi ytterligere hjelp i analysen. Resiliensbegrepet viser til en persons motstandskraft, det vil si en evne til å hente seg inn og mestre vanskeligheter (Rutter 2000). Det vises bl.a. til beskyttende faktorer i en asylsituasjon som det å kunne planlegge framtiden, få støtte fra viktige personer, evne til selvstendighet og til å skape en framtid på kort og lengre sikt. Resiliens viser både til individuelle faktorer, kvaliteten ved relasjoner og til de sosiale omgivelsene. I denne sammenheng vil en analyse som belyser ulike typer sosiale nettverk og kjennetegn ved relasjonene og omgivelser være relevant: hvilke personer og nettverk er vesentlige for å mestre den spesielle livssituasjonen disse unge menneskene er i?

Læring

Unge asylsøkere vil i mottakstiden være i en sosial og kulturell omstillingsprosess, de skal forstå og tilpasse seg forholdene i et nytt samfunn, lokalsamfunn, skolesystem og i mottaket som sosial organisasjon. Dette innebærer en aktiv læringsprosess, der tenkemåte, verdier og erfaringer de har med seg skal passes inn i nye fordringer og livsbetingelser. Vi vil derfor vektlegge denne omstillingsprosessen i analysen, og se hva slags type formell og implisitt læring som foregår i de relasjonene de har, til andre beboere, mottaksansatte, lærere, verger, lokalsamfunn og utlendingsmyndighetene.

Forståelse og ferdigheter bygges både gjennom formelle sammenhenger som skole, informasjonsprogram og aktiviteter, men også gjennom daglig samvær og

samtaler. Dette vil påvirke forventningene de har til seg selv og andre, til nåtid og framtiden, og hva som motiverer dem for innsats. Dette former i sin tur deres møter med nye krav til (språk)kompetanse, sosiale koder, omgivelser, og en framtid enten i Norge eller hjemlandet. Formell og implisitt læring og utvikling av kompetanse vil være et viktig tema for analysen.

De unges perspektiv

Alderskategorien 15–18 år innebærer en ungdomstid som kjennetegnes av ambivalente vekslinger mellom avhengighet og utprøving av selvstendighet. Samfunn har dessuten ulike forventninger til det å innta status og ansvar som voksen. Mindreårige asylsøkere har erfaringer fra å ta ansvar for eget liv under vanskelige forhold på reisen til Europa og Norge. Kontrasten blir ofte stor til livet i mottak, en situasjon der de har liten kontroll over vesentlige valg både for nåtid og framtid. Omsorgsrelasjoner vil også i denne situasjonen stå i et spenningsforhold mellom asymmetriske relasjoner og medbestemmelse.

System og samhandlingsperspektiver

Asylmottaket innebærer en spesiell type offentlig institusjon der omsorg utøves som en kontraktbetinget relasjon. I rapporten analyserer vi fram ulike typer av ambivalens i forhold til omsorgsoppgavene og omsorgsrelasjonene. Med inspirasjon fra systemteoretiske studier vil vi drøfte oppgaver, prosesser og spenningsfelt slik disse kommer til syne i de ansattes gjøremål i asylmottakene, men også i relasjonen mellom asylsøkere og utlendingsmyndighetene (Luhmann 1995, Lipsky 2010, Valenta 2012). Tidligere forskning har pekt på at mandatet til mottaksansatte kan utløse rollekonflikter og lojalitetsproblemer (se f.eks. Valenta og Thorshaug 2011), og spørsmålet vi reiser er hvilke konsekvenser dette får for omsorgsoppgaven.

En systemteoretisk tilnærming egner seg også for å se samarbeidsrelasjoner som asylmottaket har med lokale aktører, myndigheter og institusjoner. Et eksempel på samarbeidsrelasjoner som har betydning for de mindreåriges levekår og velbefinnende er informasjonsflyt og kommunikasjon mellom mottaket som internt system og helsetjenesten og skolen som eksterne systemer. Utfordringer i forhold til informasjonsflyt på tvers av slike systemer vil løftes fram i analysen.

Rapportens oppbygning

Rapporten er bygget opp med utgangspunkt i de ulike levekårskomponentene som skal vurderes, og disse presenteres i de empirisk baserte kapitlene 4–9.

I kapittel 2, gis en oversikt over internasjonale og nasjonale regelverk som er relevante for å vurdere situasjonen for de mindreårige på asylmottak. Kapitlet avsluttes med aktuell statistikk over denne gruppen i Norge.

Kapittel 3 er en litteraturgjennomgang og en teoretisk innføring i omsorgsbegrepet slik dette gjøres relevant for arbeidet med enslige mindreårige flyktninger.

Kapittel 4 starter med en diskusjon av hvordan de avtaler som er framforhandlet mellom driftsoperatører og UDI legger premisser for mottaksarbeidet. De økonomiske rammene for drift har betydning for både materiell standard, bemanning og omsorgsarbeid i utvidet forstand. Boforhold, økonomi og kosthold blir så diskutert som tre levekårsområder hvor materielle og økonomiske rammebetingelser har direkte innflytelse på hverdagslivets organisering og beboernes velbefinnende.

I analysen av intervjuer med mottaksledere og ansatte har vi identifisert 5 spesifikke utfordringer i forhold til å møte de krav som stilles til omsorgsarbeidet for enslige mindreårige asylsøkere i UDIs rundskriv. Kapittel 5 starter med en begrunnet gjennomgang av disse utfordringene. Videre i kapitlet gir vi en beskrivelse av hvordan ansatte forstår omsorg og setter denne forståelsen ut i praksis, fulgt av mottaksledernes vurderinger av hvordan mottaket møter UDIs krav fra kartleggingsstudien.

Beboernes perspektiver kom først til uttrykk i kapittel 4 om bosituasjon, økonomi og kosthold. I kapittel 6 er det hverdagslivets mestringsstrategier det handler om, og her er det først og fremst de unges perspektiv på forholdene de lever under som diskuteres.

I kapittel 7 gir beboernes perspektiver på skolemotivasjon og læringsstrategier interessante nyanser til hvordan motivasjons- og læringssituasjonen oppleves av lærere og mottaksansatte. Kapitlet omfatter også mottakets samarbeid med skolen.

Å kunne tilby gode aktiviteter står sentralt i både retningslinjer og praksis for god mottaksdrift. I kapittel 8 ser vi på beboernes perspektiver på aktiviteter og tilgang til sosialt nettverk, og hva aktiviteter betyr for dem. Vi ser også på sosiale aktiviteter i et læringsperspektiv og viser hvordan aktiviteter fungerer integrerende og kompetansehevende, men at de også kan fungere ekskluderende. I kapitlet blir også relasjonen mellom mottak og lokalsamfunn belyst, gjennom mottaksledernes vurderinger.

Kapittel 9 belyser mottakets og beboernes relasjon til de viktigste lokale velferdstjenestene representert ved helsetjenesten og barnevernet. Her berøres også hvordan forsvinninger fra mottak og bekymringer om menneskehandel blir håndtert.

Kapittel 10 omhandler vergenes innsats og de utfordringer de møter i dette arbeidet.

Kapittel 11 gir en oppsummerende analyse av de ulike levestandardkomponentene og hva disse samlet sier om levekårene for enslige mindreårige på asylmottak. Her blir også anbefalinger presentert.

Internasjonale forpliktelser og nasjonalt regelverk

I dette kapittelet vil vi kort presentere de internasjonale forpliktelsene og det nasjonale regelverk som utgjør rammeverket for mottaksdrift for enslige mindreårige asylsøkere. Kategorien «Enslige mindreårige» er barn under 18 år som er utenfor hjemlandet, atskilt fra foreldrene eller andre med foreldreansvar. Mindreårige som ankommer landet med andre familiemedlemmer (f.eks. eldre søsken), slektninger eller midlertidig omsorgspersoner regnes likevel som enslige mindreårige. I den grad disse plasseres sammen med de midlertidige omsorgspersonene i ordinære asylmottak omfattes de ikke av denne undersøkelsen. Enslige mindreårige kan være kommet for å søke om asyl på grunn av frykt for forfølgelse eller mangel på beskyttelse på grunn av brudd på menneskerettighetene, væpnet konflikt eller uroligheter i eget land. De kan være ofre for menneskehandel, eller de kan ha reist til Europa for å unnsnippe alvorlig fattigdom¹.

Internasjonale forpliktelser

En rekke internasjonale konvensjoner er relevante for denne gruppen². Konvensjonen om flyktningers rettslige stilling av 28. juli 1951 (flyktningkonvensjonen) regulerer hvem som skal anerkjennes som flyktning. Denne konvensjonen nevner ikke barn som egen kategori, med unntak av å stadfeste deres rett til utdanning mens de er flyktninger. FNs barnekonvensjon anerkjenner barn som selvstendig rettssubjekt, og konkretiserer hva prinsippene i menneskerettighetene innebærer for barn, gitt deres alder og modenhet. De fire hovedprinsippene i barnekonvensjonen er sentrale i vår sammenheng: artikkel 2 om ikke-diskriminering, artikkel 6 som stadfester barnets rett til liv, overlevelse og utvikling, artikkel

1. http://images.savethechildren.it/f/download/Policies/go/goodpract_minoristranieri.pdf

2. Barnekonvensjonen, Art. 1 & 22; Haag-konvensjonen om beskyttelse av barn, Art. 6; UNHCR Guidelines, avsnitt 3.1; ECRE avsnitt 8 & 11; EU-resolusjon om uledsagede mindreårige, Art. 1(1). Videre er det utformet flere relevante protokoller som f.eks. Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, spesielt kvinner og barn, Art. 2a & 3d; Protokoll mot smugling av mennesker over land, sjøveien og luftveien, Art. 14 & 19.

12 om barnets medbestemmelse og artikkel 3 som fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barnet. Andre aktuelle bestemmelser er barnekonvensjonens artikkel 22 som omhandler barn med flyktningstatus, og stadfester partenes ansvar for at de får behørig beskyttelse og humanitær hjelp. Artikkel 20 gjelder barn uten omsorg fra familien, der disse har særlig rett på beskyttelse og omsorg. Barnekonvensjonen artikkel 37 (a) stadfester at statene skal sikre at ingen barn blir utsatt for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, og synliggjør barnets rett til vern mot retur.

Barn er også omfattet av den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3 som gir et absolutt vern mot retur til et land eller område hvor vedkommende vil risikere å bli utsatt for tortur eller for umenneskelige eller nedverdiggende behandling eller straff (non-refoulement). Retten for enhver til å ha en tilfredsstillende levestandard (mat, klær og bolig), samt rett til helsehjelp (art.12) og utdanning (art. 13) er nedfelt i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Denne gjelder også asylsøkere.

FNs barnekomité overvåker konvensjonslandenes innsats for å oppfylle forpliktelsene etter FNs barnekonvensjon. Hvert 5. år skal konvensjonsstatene rapportere tiltak som iverksettes for å oppfylle statens forpliktelser. Barnekomiteen har i tillegg utarbeidet tolv generelle kommentarer som gjelder barn på forskjellige myndighetsområder. To av dem er særlig aktuelle for enslige mindreårige asylsøkere: Generell kommentar nr. 6 (2005) *Behandlingen av enslige barn og enslige barn med følgepersoner utenfor deres opprinnelige hjemland* og Generell kommentar nr. 12 (2009) *Om barnets rett til å bli hørt*. Generell kommentar nr. 6 tar bl.a. opp tilgang til prosedyrer for å søke om asyl, barnesensitiv vurdering av asylsøknad, tilgang til verge, omsorgs- og innkvarteringsordninger, tilgang til utdanning, retten til helsehjelp og tilfredsstillende levestandard. Generell kommentar nr. 12 utdyper barnets prosessuelle rettigheter. Barnekomiteens uttalelser er ikke rettslig bindende, men i henhold til forarbeidet til menneskerettighetsloven skal disse være en rettskildefaktor av betydelig vekt (Ot.prop. nr 3 (1998-99)).

I sine merknader til den norske stats rapport til barnekomiteen (2010) uttrykker FNs barnekomité bekymring over en rekke forhold som gjelder enslige mindreårige asylsøkere. De opprettholder sin kritikk over omsorgstilbudet for enslige mindreårige fra sin forrige rapport til Norge i 2004 og anbefaler å utvide ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barn på 15, 16 og 17 år, som planlagt. Komiteen er også betenkt over planene om å etablere omsorgs- og opplæringscenter for enslige mindreårige asylsøkere i deres opprinnelsesland

og begrunner dette med at man ikke kan garantere for deres sikkerhet. Det anbefales bedre identifisering og oppfølging av barn som har vært offer for væpnet konflikt, raskere oppnevning av verger, reduksjon av saksbehandlingstid på asylsøknaden, bedre prosedyrene for å fastslå alderen til asylsøkere, bedre oppfølging av barn som forsvinner fra mottak eller faller i hendene på menneskehandlere. Når det tas en avgjørelse om et barns framtid skal det alltid blir tatt grunnleggende hensyn til barnets beste og barnets tilknytning til Norge.

De internasjonale konvensjonene legger klare føringer for staters asylpraksis, likevel er det store forskjeller, også mellom de Europeiske land, i håndteringen av forpliktelsene i de internasjonale dokumentene. For å sikre at statene etterlever de internasjonale forpliktelsene har Save the Children alliansen (SCA) og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) kommet med et felles initiativ for å utforme den beste praksisen på nasjonalt og europeisk nivå. Europaprogrammets Erklæring om god praksis³ stadfester grunnprinsippene for den politikken og praksisen som kreves for å iverksette og beskytte rettighetene til enslige mindreårige i Europa. Disse vil være særlig vesentlige i vår vurdering av levekårene på mottak. Dette gjelder særlig prinsippet om barnets beste, forbud mot diskriminering, rett til deltakelse og respekt for kulturell identitet. Når det gjelder retningslinjene til statene for å ivareta de prosessuelle rettighetene for mindreårige vektlegges at de mindreårige sikres tilgjengelig informasjon om for eksempel sine rettigheter, tjenester som står til rådighet, asylprosessen, oppsporing av familie og situasjonen i opprinnelsesland, at de har tilgang til tolk, at alle beslutninger som vedrører enslige mindreårige fattes innenfor et rimelig tidsrom av hensyn til barns oppfattelse av tid, og at ved beslutninger som blir tatt angående enslige mindreårige, tas hensyn til barnets beste, også på lengre sikt.

Europaprogrammets *Erklæring om god praksis* understreker at barn som har vært utsatt for menneskehandel skal likestilles rettslig med asylsøkende barn. Det understrekes at handel med barn er et alvorlig problem i Europa. Barn utnyttes både av de som selger dem og av de som benytter deres tjenester i ankomstlandet. Videre skal det innrømmes rettigheter til enslige barneinnvandrere, som reiser alene som innvandrere med den hensikt å unnsnippe situasjoner preget av fattigdom, savn og lidelse. De skal ha tilgang til beskyttelse i form av omsorg, utdanning og helsetjenester. De skal ikke utvises av landet uten at det er foretatt vurdering av situasjonen i deres hjemland og ha rett til å levere en asylsøknad og/eller en søknad om oppholdstillatelse.

3. Se *Separated Children in Europe Programme*

http://images.savethechildren.it/f/download/Policies/go/goodpract_minoristranieri.pdf

Erklæring om god praksis anbefales en helhetlig tilnærming der statlige etater, organisasjoner og fagfolk samarbeider for å sikre at de mindreåriges velferd og rettigheter blir styrket. Omsorgstilbudet skal baseres på en grundig vurdering av de mindreåriges behov, og endringer i omsorgsløsninger bør holdes på et minimum. De som arbeider med enslige mindreårige må få passende opplæring om enslige mindreåriges behov og rettigheter, dette gjelder også de som utfører asylintervjuet. Enslige mindreårige må ha adgang til den samme obligatoriske grunnutdanning som mindreårige som er statsborgere i vedkommende land. De må dessuten ha adgang til helse- og omsorgstjenester på lik linje med mindreårige i vedkommende land.

Oppsummert kan vi si at Europaprogrammets Erklæring om god praksis sammenstiller de grunnleggende prinsippene i internasjonale konvensjoner som gjelder for mindreårige asylsøkere, og utleder hva slags standarder som må legges for statenes asylsystem. Det angir således målestokken for levekårene på mottak for mindreårige asylsøkere i Norge. FNs barnekonvensjon inngår i Norge i Lov om menneskerettigheter av 1999 og skal ut fra det grunnlaget legges til grunn tolkning av utlendingsloven og –forskriftene også når det gjelder mottaksdrift. I tillegg til dette dokumentet og de konvensjonene erklæringen viser til, vil retningslinjene som er utarbeidet i Europarådets direktiver om å utforme et felles europeisk asylsystem være vesentlige.

Relevant regelverk i Norge

I de siste 25 år har Norge bygget opp et statlig mottakssystem for asylsøkere, med stor geografisk spredning, der disse drives av ulike driftsoperatører. Asylmottak er et frivillig botilbud, men den økonomiske basisstøtte til asylsøkere er knyttet opp til å bo i et mottak. Asylsystemet er forskjellig utformet i ulike land i Europa. Noen land bosetter enslige mindreårige direkte i et lokalsamfunn hvor de lokale myndighetene har omsorgsansvar, slik dette er tilfelle i for eksempel Sverige og England. Mens andre land, som f.eks. Belgia, Nederland og Danmark, i likhet med Norge har en mottaksfase hvor statlige og regionale myndigheter i kortere eller lengre tid har ansvaret for institusjonaliserte bo- og omsorgsløsninger (se f.eks. Hessle 2009, Andersson et al 2003, Kohli 2007, Develuyn 2005).

Vi vil kort nevne nasjonalt lovverket som innvirker på levekårene for enslige mindreårige asylmottak. I denne sammenhengen er det relevant å nevne status til *Menneskerettighetsloven av 1999*. Denne loven, av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetene i norsk rett, stadfester at de tidligere nevnte internasjonale konvensjonene EMK, Barnekonvensjonen og ØSK er gjort til norsk lov, sammen med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og

Kvinnekonvensjonen. Konvensjonenes bestemmelser, bl.a. prinsippene i barnekonvensjonen og de andre aktuelle konvensjoners artikler som er presentert over, går ved motstrid foran annen norsk lovgivning. Dette er eksplisitt tatt inn i utlendingslovens § 3.

Vi vil kort trekke fram vesentlige lovhjemler og regelverk for opphold i og drift av asylmottakene, og da særlig Utlendingsloven, Barnevernsloven og UDIs rundskriv for drift av asylmottak.

Utlendingsloven med forskrift

I den nye utlendingsloven⁴ er prinsippet om at hensyn til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn, nedfelt i sentrale bestemmer og i utlendingsforskriften. Prinsippet om at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn i alle vurderinger om opphold. I kriteriene for å innvilge asyl etter § 28 og § 29 er det inntatt en presisering av behovet for en barnesensitiv flyktningvurdering (ul 28 tredje ledd) og at forfølgelse kan ta form av handlinger som er rettet særskilt mot barn (ul § 29).

Når det gjelder vurdering av sterke menneskelige hensyn presiserer § 38 at det skal legges vekt på om enslige mindreårige er uten forsvarlig omsorg ved retur. Loven inneholder dessuten særskilte prosessuelle regler for mindreårige, bl.a. aldersundersøkelse og retten til å uttale seg.

Utlendingsloven regulerer også ordningen med representasjon for enslige mindreårige asylsøkere (Utlendingsloven kapittel 11 § 98a-g) som skal ivareta deres juridiske interesser i foresattes fravær under asylprosessen.

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014)

Mottaksarbeidet omfatter eventuell identifisering av unge som er eller har vært utsatt for menneskehandel. Handlingsplanen *Sammen mot menneskehandel* har et eget kapittel som er viet barn som er offer for menneskehandel, og det er utarbeidet flere tiltak som er særlig rettet mot barn. I tiltak 24 påpekes behovet for å bedre samordning og ansvarslinjer i oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere/mindreårige uten tilknytning til Norge som påtreffes i rusmiljøer, og der det kan foreligge mistanke om at den mindreårige utnyttes i menneskehandel eller organisert kriminalitet. Tiltak 25 er at innsatsen for å forebygge, kvalitets-sikre rutiner for oppklaring og å følge opp barn som forsvinner fra barnevernets omsorgssenter eller asylmottak skal fortsette. Tiltak 26 går ut på å videreutvikle omsorgstilbudet for barn utsatt for menneskehandel. To tiltak går på nettverks

4. Lov 15. mai 2008 om utlendingers adgang til riket og opphold her

og kompetanseutvikling regionalt og internasjonalt, samt å innhente forskningsbasert kunnskap om mindreårige ofre for menneskehandel.

UDI har utarbeidet retningslinjer for å identifisere og gi oppfølging av mulige ofre for menneskehandel (UDI RS 2011:006). I kapittel 9 vil vi drøfte arbeidet med å identifisere mindreårige som er utsatt for menneskehandel.

UDIs regelverk for mottaksdrift

I Norge er ikke mottaksdrift regulert i utlendingsloven eller -forskrift, men gjennom ulike instruksjer og regelverk. I dag er det Utlendingsdirektoratet som har ansvar for driften av asylmottakene, og for utarbeidelsen av rundskriv og direktiver (se www.udiregelverk.no). Evalueringer av det norske mottakssystemet har påpekt at manglende formalisering av mottaksregelverket kan føre til fragmentering og utydelige ansvarsforhold mellom ulike instanser innenfor og utenfor asylsystemet (se Vevstad og Brekke 2007, Brekke, Sveaass, Vevstad 2012). I rapporten *Sårbare asylsøkere i Norge og EU* der enslige mindreårige asylsøkere inngår i denne kategorien, påpekes det at spesifikke bestemmelser i utlendingsloven om mottaksforhold og sårbarhet er sparsomme. Det vises bl.a. til behov for å høre sårbare asylsøkere, bl.a. kan dette gjelde retur etter Dublin-forordningen. Forskerne argumenterer for at regelverket for å identifisere og legge til rette sårbare grupper og personer med særlige behov må løftes til et høyere plan og inkorporeres i utlendingslov og/eller forskriftsform. Dette mener de vil kunne ivareta en bedre koordinering og informasjonsflyt mellom f.eks. helsetjenesten og asylsaksbehandlingen, gjennom formalisering av forpliktelsene til, og mellom, aktuelle instanser. For asylsøkere vil dette klargjøre deres rettigheter og informasjon om tilrettelegging for spesielle behov (Brekke, Sveaass, Vevstad 2012, se også fotnote 27).

For asylmottak for enslige mindreårige er det utarbeidet særskilte rundskriv i tillegg til det regelverket som gjelder generelt for mottaksdrift⁵. I sine planarbeider og rapporteringsrutiner skal mottakene vise direkte til regelverk og rundskriv for hvordan de oppfyller kravene. Når vi skal vurdere levekårene på mottak for enslige mindreårige er rundskriv RS 2011-034: *Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak* og RS 2012-012 *Krav til arbeid med oppvekstmiljø, beboermedvirkning og aktivitetstilbud for enslige mindreårige i*

5. RS 2011-003 *Reglement for drift av statlige mottak* (Driftsreglementet) RS 2008-035 *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*.

mottak særlig sentrale. Videre finnes det egne rundskriv som legger føringer på organiseringen av arbeidet eller kravspesifikasjoner til særlige oppgaver⁶.

Arbeidet i asylmottak omfatter forberedelser til bosetting i en kommune for de som er innvilget opphold, og et arbeid som innebærer å samarbeide med UDI, IMDi og bosettingskommunen⁷. Også her finnes det flere rundskriv som fordeler ansvar og oppgaver.

For vertskommuner for asylmottak er det utarbeidet særlige rundskriv og regelverk for hvordan disse kommunene skal forholde seg til oppgavene som følger med å ha et asylmottak i kommunen⁸. Også regelverk innenfor ulike sektorer kan ha egne bestemmelser om tilbudet til beboere på asylmottak, slik som f.eks. helsetjenesten⁹. Som vi skal se under de ulike temaene bestemmer også disse premisser for levekårene til de enslige mindreårige.

Tilgangen til offentlige velferdstjenester

Asylsøkere har rett til å få tildelt et midlertidig fødselsnummer, D-nummer, som er et 11-sifret identifikasjonsnummer. Dette er en forutsetning for tildeling av fastlege, kunne opprette bankkonto eller registreres som arbeidssøkende. Mindreårig asylsøker skal få hjelp av vergen til å utfylle søknadspapirer ang. D-nummer.

Asylsøkere har fra det tidspunkt søknad om asyl er fremsatt til endelig vedtak er fattet, automatisk medlemskap i folketrygden og derav rett til stønad etter folketrygdloven. Asylsøkere har en noe begrenset rett til stønad jf. § 2-16 *Forskrifter om asylsøkere*. I stedet for sosialhjelp eller annen offentlig stønad, gis asylsøkere som bor i ordinære mottak som ikke kan forsørge seg selv, økonomisk stønad, såkalt basisbeløp, som skal dekke utgifter til livsopphold som utgifter til mat, klær, helsetjenester, medisiner, aktiviteter, osv. Ved ankomst til ordinært mottak vil asylsøker få utbetalt penger til livsopphold etter fastsatte satser (jf. UDIs *Pengereglement*). Satsene for basisbeløpet er avhengig av søkerens oppholdsstatus og type asylmottak (transitt/ordinær, med eller uten kantinedrift) (se kapittel 4). Pengereglementet gir i dag mulighet for å utbetale

6. Noen av de viktigste er: RS 2012-018 *Krav til arbeid med individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige beboere i statlige mottak*, RS 2011-002 *Krav til mottakenes håndtering av enslige mindreåriges ankomst til, og flytting fra mottak samt permisjonssøknader*, RS 2010-153: *Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra statlige mottak*. RS 2009-041 og RS 2010-165 gjelder krav til informasjonsarbeid i statlige mottak/transittmottak. RS 2012-019: *Krav til returarbeid i mottak* definerer målsetting og innsats for returarbeidet.

7. <http://www.imdi.no/Documents/Retningslinjer/Bosettingsrutiner20versjon20282005.pdf>

8. RS 2011-025: *Tilskudd til vertskommuner for asylmottak, retursenter eller omsorgssenter*.

9. Se f.eks. Helsedirektoratet 2010 Veileder IS-1022

tilleggsytelser dersom det er nødvendig for å sikre en persons liv og helse. Før en slik ytelse vurderes gitt, forutsettes det at tilbud etter *Lov om folketrygd* er utnyttet og at frikortordningen er benyttet fullt ut. I tillegg gjelder en egenandel fastsatt av Utlendingsdirektoratet.

Riksrevisjonen har gjennomgått tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år og har funnet at enkelte barneverntjenester ikke har fulgt opp bekymringsmeldinger fra asylmottak. I et rundskriv av 16.12.2010 understreker *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet* at barn som er asylsøkere, har samme rett som alle andre barn i Norge til å motta tjenester og tiltak etter barnevernloven dersom barnet har et særlig behov for hjelp. Departementet presiserer videre at den kommunale barneverntjenesten er forpliktet til å følge opp melding om bekymring fra mottaket eller andre (lærer, verge, helsepersonell mfl.).¹⁰

Plassering av omsorgsansvaret

De senere årene har det vært diskutert om barnevernet skal overta ansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere. I tillegg til FNs barnekomités anbefaling av å utvide ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barn over 15, har Barneombudet og Redd Barna reist kritikk mot dette og mot statens doble rolle¹¹ der utlendingsdirektoratet både har vedtaksmyndighet, er plasserende myndighet, omsorgsansvarlig og kontraktoppfølger angående denne omsorgen¹². Videre har det blitt stilt spørsmålsteget ved om omsorgen er tilstrekkelig under de rammebetingelser som utlendingsmyndighetene setter for barn i asylmottak (Redd Barna 2006, Eide og Lidén 2012, se også Forum for barnekonvensjonen 2009¹³). Det stilles også spørsmålsteget ved begrunnelsen for en aldersspesifikk inndeling av de mindreårige ut fra omsorgsbehov. I dag plasseres enslige mindreårige asylsøkere under 15 år på omsorgssentre som barnevernet har ansvar for, mens bo- og omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ligger fortsatt hos Utlendingsdirektoratet (UDI), der det daglige omsorgsansvaret er delegert til de ansatte ved asylmottaket.

10. Riksrevisjonen (2010): Dokument 1 (2010–2011). Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2010): *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner*. Rundskriv Q-06/2010.

11. Et nylig eksempel på dette er innslag i NRKs *Dagsnytt 18* 27. juli 2012 og oppfølging i Aftenpostens leder 28. juli 2012.

12. Det må presiseres at oppgavene ivaretas av direktoratets ulike avdelinger.

13. Redd Barna mfl. (2006): *Først og fremst barn*. Forum for barnekonvensjonen *Supplerende rapport 2009 til Norges fjerde rapport til FNs komité for barnets rettigheter*, s. 10.

Ot.prop. nr 28 (2007–2008) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevernstjenester mv.* beskriver betingelsene for dagens praksis (BLD, 2007). Målsettingen for at barnevernet i 2007 overtok ansvaret for mindreårige asylsøkere under 15 år er å gi et bo- og omsorgstilbud som ivaretar deres spesielle behov og som kvalitetsmessig er like godt som det tilbudet som gis til andre barn som barnevernet har ansvar for¹⁴. Intensjonen var da å opprette omsorgssentre også for aldersgruppen 15–18 år. I den politiske plattformen for Stoltenberg II-regjeringens andre regjeringsperiode (2009–2013) het det at overføring av omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til Bufetat fortsatt er et langsiktig mål, men at «ressurssituasjonen i barnevernet tilsier at dette ikke blir mulig i kommende fireårsperiode»¹⁵.

I velferdsstatens venterom

NOU 2011:10 *I velferdsstatens venterom* har et eget kapittel om enslige mindreårige asylsøkere. Behovet for å styrke bo- og omsorgstilbudet for de mellom 15–18 år er ett av temaene som drøftes. Utvalget mener at Utlendingsdirektoratet fortsatt bør ha ansvar for bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, samt at disse tilbudene bør legges i tilknytning til ordinære mottak. De går inn for å styrke bemanningen, både bemanningstetthet og kompetanse. Bergeutvalget påpeker den store forskjellen mellom omsorgssentre (2,7 årsverk per beboer) og mottak for enslige mindreårige (0,5 årsverk per beboer). De påpeker at enslige mindreårige asylsøkere utgjør en sårbar gruppe, og mange vil ha behov for ekstra oppfølging. Videre understrekes det at barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge, og at ansatte i asylmottak ifølge utlendingsforskriften har varslingsplikt overfor barnevernet. At Utlendingsdirektoratet fortsatt bør ha ansvar for bo- og omsorgstilbudet baseres på flere forhold: De mener at minstekrav i seg selv vil sikre et adekvat omsorgstilbud. Å legge avdelinger for enslige mindreårige til ordinære mottak vil legge til rette for sosial kontakt med voksne asylsøkere, noe som kan være et godt supplement til omsorgen fra mottakspersonalet. De ser også fordelene med oppfølging av de som fyller 18 år slik at overgangen fra avdeling/mottak for enslige mindreårige til ordinær avdeling blir bedre. Utvalget mener dette gir et mer fleksibelt system, som enklere kan konvertere plasser for enslige mindreårige til ordinære plasser – og motsatt.

14. Lov om barnevernstjenester av 17. juli 1992 nr. 100., kap. 5A Omsorgssentre for mindreårige.

15. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2009): *Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013*.

Bergeutvalget anbefaler at det utarbeides en norm for bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Når det gjelder bemaningen bør denne være 1 årsverk per beboer. De går også inn for at det er maksimalt 6 plasser per boenhet, og at beboere med botid over 1 år tilbys enkeltrom. Leder eller stedfortreder må ha minst treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå. Kommunal barnevernmyndighet bistår, som en rådgivende instans, avdelinger med enslige mindreårige med utarbeidelse av oppfølgingsplan for den enkelte beboer. Utvalget går også inn for å gi fylkesmannen et tilsynsansvar.

Bergeutvalget påpeker også at oppmerksomhet mot sårbare grupper må ha som formål å identifisere om enkeltindivider har behov for spesiell oppfølging eller tilrettelegging, samt å kartlegge hva oppfølgingen eller tilretteleggingen bør bestå av.

Oppfølging av merknadene fra FNs barnekomité

Barns status i asylsystemet har vært under offentlig debatt de siste årene og feltet er preget av at det er forekommet mange presiseringer av regelverk og revideringer av rundskriv. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet la i juni 2011 fram status og tiltak for oppfølging av merknadene gitt av FNs barnekomité (2010)¹⁶. Situasjonen på de viktigste innsatsområdene når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere er:

Botilbudet til de over 15 år: Det vises til at ressurssituasjonen i barnevernet ikke gjør det mulig å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 til barnevernet i inneværende fireårsperiode.

Oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere: Det vises til prinsippet om at offentlig sektormyndighet som har ansvaret for å gi et likeverdig tilbud på sitt område, også gjelder for asylsøkere i Norge, noe som innebærer at tilbud og tiltak for asylsøkere skal integreres i det ordinære tjenestetilbudet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet understreker i et rundskriv av desember 2010 at barnevernet har ansvar for enslige mindreårige og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner på lik linje med andre barn i Norge.

Rett til opplæring: Regjeringen vurderer spørsmålet om rett til grunnskoleopplæring for ungdom over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) og rett til videregående opplæring for ungdom under 18 år som søker asyl eller opphold på annet grunnlag.

16. Barne-, og likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Behandling av Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen – Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter*, s. 14–15.

Saksbehandlingstid og aldersfastsettelse: Søknader fra enslige mindreårige asylsøkere prioriteres i alle ledd, fra booking av intervju til klagebehandling. Aldersundersøkelse skal gjennomføres med røntgen av tenner og håndrot av kompetent helsepersonell. I helhetsvurderingen skal opplysninger fra søkeren i saken, søkers troverdighet, identitetsdokumenter, intervjuers, mottaksansatte og vergers inntrykk av alder inngå. Utlendingsmyndighetene fastsetter identitet, herunder alder, i vedtaket om søknad om beskyttelse.

Tilgang til og oppfølging av verger: Det vises til ny representasjonsordning og ny vergemålordning som skal bidra til å bedre rekruttering og styrke vergers innsats.

Barn som forsvinner fra mottak: Det vises til prosedyrer og ansvarsfordeling i oppfølgingen av disse barna.

Vurdering av barnets beste og tilknytning til Norge: Det vises til lovbestemmelser som uttrykkelig fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og at terskelen for å gi oppholdstillatelse til barn er lavere enn for voksne. Videre er det i forskrift fastsatt at barns tilknytning skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av om det kan gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Det ble i forbindelse med utarbeiding av ny lov og forskrift ikke ansett ønskelig med en fast tidsangivelse for når tilknytningskravet skal anses oppfylt.

Barn på flukt – meldingen

I løpet av vår prosjektperiode ble St. meld. 27 (2011–2012) *Barn på flukt* behandlet. Meldingen er aktuell for rapportenes tema på flere områder. Et av disse er argumentasjonen for regelendringer i utlendingsforskriften som regjeringen innførte i 2009 og som bl.a. begrenset muligheten til varig opphold for enslige, mindreårige asylsøkere som er mellom 16 og 18 år på vedtakstidspunktet, og som ikke har et beskyttelsesbehov. Enslige mindreåriges forsvarlige omsorg ved retur er ett av flere hensyn som skal tillegges vekt i vurderingen av sterke humanitære hensyn, jf. utlendingsloven § 38. Den slår fast at hva som etter loven utgjør forsvarlig omsorg, må vurderes konkret ut fra hensynet til barnets beste i hver sak. Det kan gis en tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år. Her kan hensynet til det enkelte barns beste tilsi at barnet får en oppholdstillatelse uten begrensninger, men sterke innvandringsregulerende hensyn kan likevel være utslagsgivende. Det vises til preventive hensyn, at hensynet til å beskytte andre barn mot å havne i en belastende og alvorlig situasjon, er blant de hensyn som i henhold til Høyesterett kan legitimere begrensninger i barns rettigheter i utlendingsrettslig sammenheng.

Hvorvidt det i den enkelte sak skal gis midlertidig tillatelse eller ikke, vil bero

på en konkret helhetsvurdering hvor flere forhold kan spille inn der hensynet til barnets beste skal alltid vurderes. Søkers alder kan også tillegges vekt i denne vurderingen. Helsemessige problemer som ikke er av tilstrekkelig alvorlig karakter til i seg selv å gi grunnlag for opphold, vil også kunne være et moment i skjønnsvurderingen.

Meldingen påpeker at begrensede tillatelser i stedet for avslag kan skape en forventning om videre opphold, slik at dette ikke nødvendigvis motiverer til frivillig retur etter at tillatelsen utløper. Det kan derfor være av betydning at barna mottar et tilbud under det midlertidige oppholdet som er reelt kvalifiserende med tanke på retur til hjemlandet etter fylte 18 år. Et godt tilbud mener de vil kunne motvirke andre negative effekter av midlertidig opphold.

UDI skal utarbeide et opplæringsprogram for enslige mindreårige med begrenset tillatelse. Målgruppen er utvidet og omfatter også enslige mindreårige med endelig avslag. Dette er et frivillig tilbud som kommer i tillegg til skole og den kommunale opplæringen ungdommen allerede får/har fått i kommunen. Tilbudet bygger videre på det arbeidet som blir gjort i mottak med tanke på informasjon, retur, individuell kartlegging og annen oppfølging.

Barn på flukt meldingen diskuterer også om bestemmelsen som innebærer en ulik behandling av barn over og under 16 år er diskriminerende, slik flere interesseorganisasjoner har reist spørsmål om. Meldingen argumenterer med at diskrimineringsvernet i barnekonvensjonen art. 2 innebærer ikke at alle barn skal behandles likt. Barn blir i mange sammenhenger behandlet ulikt ut fra alder og utviklingsnivå. Diskrimineringsvernet skal imidlertid sikre alle barn lik tilgang til barnekonvensjonens rettigheter, dvs. at hensynet til barnets beste også for denne gruppen skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen av om den mindreårige likevel bør få en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold i Norge. Mindreårige som er over 16 år når søknaden avgjøres, vil ha relativt kort oppholdstid i Norge før returplikten inntreffer.

Tilbudet i omsorgssenter skal ha tilsvarende kvalitet som tilbudet til barn som er i tiltak i regi av barnevernet. De rettslige rammene for omsorgssentrene er de samme som for ordinære barnevernsinstitusjoner, med de samme reglene for beboernes rettigheter, tilsyn, kvalitetskrav, taushetsplikt og krav om politiattest for ansatte.

Meldingen slår også fast at Norge kan i saker som omhandler menneskehandel gjøre unntak fra tilbakeføring etter Dublin-forordningen, slik at asylsaken behandles av norske myndigheter. Barnet kan for eksempel fremme anførsler om at det har behov for vern mot retur til Dublin-landet. Det påpekes

at menneskehandel er ofte grenseoverskridende, og barnet kan ha vært utsatt for menneskehandel i andre europeiske land før ankomst til Norge.

I behandlingen av St. meldingen *Barn på flukt* i Stortinget i desember 2012 ble flere forslag om presiseringer av gjeldende regelverk lagt fram, især gjelder dette situasjonen for lengeværende barn. Ingen av disse fikk flertall, og utfallet er at regjeringens ønske om en presisering av når «barnets beste» skal veie tyngre vurdert opp mot «innvandringsregulerende hensyn» skal skje gjennom at utlendingsmyndighetene ivaretar intensjonen i eksisterende lovverk. Utlendingsmyndighetene på sin side har uttalt at hvis regjeringen ønsker endringer må de komme med en forskrift.

Oppholdsstatus

Levekårene i asylmottak påvirkes i stor grad av status i søknadsbehandling og utfallet av denne. Likeledes vil fastsetting av alder være avgjørende. Vi vil her kort beskrive noen av de forhold som har vist seg være særlig avgjørende i data-materialet og for vår videre analyse¹⁷. Dette gjelder for det første omfanget av asylsøkere. Antall asylsøknader hadde en markant topp i 2009 der denne økte fra ca 350 søknader i 2007 til 2500 i 2009. Det var en markant nedgang i 2010, og denne gikk ytterligere ned i 2011. Denne trenden holder også for 2012. Det har særlig vært en økning av søkere fra Afghanistan i denne perioden (se Appendiks tabell 1)

Et annet forhold er asylsøknadsprosedyre og saksbehandlingstid. I 2009 opprettet utlendingsdirektoratet en egen barnefaglig enhet i asylavdelingen som har ansvaret for intervju og saksbehandlingen av enslige mindreårige asylsøknader. I 2011 ble de prosessuelle rettighetene til mindreårige styrket ved å inkludere en tilpasset prosedyre for mindreårige når de søker om asyl hos Politiets Utlendingsenhet (PU) i Oslo. Flere oppgaver enn tidligere er lagt til dette første møte med asylsøkeren, muliggjort gjennom å organisere en vergevakt ved Politiets utlendingsenhet slik at mindreårig bistås av en verge i samtaler med politiet og utlendingsdirektoratet når de leverer inn sin søknad om asyl. I samtalen med utlendingsdirektoratet vurderes det om en aldersundersøkelse og eventuelt en språktest er nødvendig, og det innhentes samtykke til dette¹⁸.

17. Se Melding St. 12. (2011-12) *Barn på flukt* og *Barne- Likestilling og inkluderingsdepartementets* håndbok for kommunene om arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger for ytterligere beskrivelse av søknadsprosessen, og

18. Ved tvil om alder tilbyr norsk utlendingsmyndighet en aldersundersøkelse som del av søknadsprosessen. Utfallet, ved å bli definert enten som under eller over 15, eller som overårig, dvs. over 18 år, vil ha konsekvenser for utfall av asylsøknad og botilbud i søknadsperioden.

Asylintervjuet foregår når svar på eventuell aldersundersøkelse foreligger¹⁹, og da gjerne 5–6 uker etter oppmøtet hos Politiets Utlendingsenhet²⁰. Søkere som vurderes som klart overårige overføres til et ordinært mottak for voksne etter transittmottak.

Våren 2012 var gjennomsnittlig behandlingstid på søknader for enslige mindreårige 64 dager. Tabell 2.1. viser mediansaksbehandlingstid²¹ i antall dager for enslige mindreårige asylsøkere som har hatt sin sak realitetsbehandlet, for årene 2008–2012. Behandlingstiden fra saksopprettelsen og siste vedtak i saken har gått betraktelig ned i siste del av 2011 og 2012. For mange kommer vedtaket fra UDI når de overføres til ordinært mottak for enslige mindreårige. I mer kompliserte saker vil søknadsprosessen ta lenger tid.

Tabell 2.1 Mediansaksbehandlingstid i antall dager for enslige mindreårige asylsøkere som har hatt sin sak realitetsbehandlet, for årene 2008–2012.

År	2008	2009	2010	2011	2012*
Median dager	166	200	291	112	64

Kilde: UDI * 01.01.2012–31.07.2012

Tabell 2.2 Antall som bor i mottak for enslige mindreårige fordelt på botid i mottak

	2010	2011	2012*
Under ett år	411	242	254
1–2 år	293	35	11
2 år eller mer	8	10	4

Kilde: UDI * Per 31.07.2012

Raskere saksbehandling har fått betydning for oppholdstid i mottak, sammen-setningen av beboere og arbeidsoppgavene for de ansatte (se kapittel 5 og 6). I tillegg til at behandlingstiden når det gjelder vedtak i UDI har blitt kortere går

19. Resultatet av aldersundersøkelsen legges fram under asylintervjuet. Asylsøkeren og verge har adgang til å diskutere utfallet av aldersundersøkelsen på asylintervjuet, og eventuelt følge opp dette før vedtak gjøres. De fleste europeiske land har innført aldersvurderinger for å fastsette alderen på enslige mindreårige, men metodene som brukes varierer (Michie 2005). Aldersundersøkelse har vært gjenstand både for faglige og politiske diskusjoner over tid i Norge så vel som i andre land. Den faglige uenigheten innebærer ulike syn på hvor avgjørende variasjon mellom etniske grupper, ernæring og sosioøkonomisk status vil slå ut for vurderingen av kronologisk alder i denne aldersperioden (Michie 2005, se også Crawley 2007).
20. Intervjuet foregår i lokalene til Utlendingsdirektoratet og det stilles en hel arbeidsdag til rådighet for hvert asylintervju. Ved intervjuet er det fire til stede: søker, intervjuer, tolk og verge.
21. Mediansaksbehandlingstid betyr at halvparten av sakene blir behandlet fortere og halvparten av sakene bruker lengre tid.

også bosettingen i kommune raskere. Tabell 2.2 viser antall som bor i mottak for enslige mindreårige fordelt på botid i mottak. I 2010 utgjorde de som bodde i mottak mer enn ett år 73 prosent av beboerne, mens denne andelen har det første halvåret av 2012 sunket til 6 prosent. Det er likevel viktig å påpeke at det er fire personer som har bodd i mottak for mindreårige i mer enn to år, og 11 har bodd der mer enn ett år. Disse lengeboende utgjør, som vi skal se bl.a. i kapittel 5 og 6, en viktig betingelse for omsorgsarbeidet i mottakene.

Status etter behandling av asylsøknad

Situasjonen for beboere i asylmottak betinges i stor grad av hva slags oppholdsstatus de har. En vesentlig andel av beboere oppholder seg således i mottakene i en begrenset tid. Det er imidlertid flere med særlige typer vedtak som blir boende over lengre tid i mottakene. Dette er vedtak som gjerne oppfattes som vanskelige for de mindreårige å godta, i tillegg til at vedtaket innebærer lengre opphold i asylmottak. Denne situasjonen er av vesentlig betydning for deres levekår. Vi vil kort beskrive de aktuelle statusene for beboere som plasserer dem i denne midlertidige situasjonen.

Begrenset tillatelse til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år

Begrenset tillatelse til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år er en ordning som inngikk i Stoltenberg II regjeringens innstrammingspakke i asylpolitikken kunngjort september 2008. Bruken av tillatelsene ble forskriftsfestet og iverksatt fra 1. mai 2009²². Begrenset opphold gis til de mellom 16 og 18 år som de finner ikke har et reelt beskyttelsesbehov ut fra ul § 28 og 29 eller av humanitære grunner bør få en tillatelse, og som er uten forsvarlig omsorg ved retur fordi norske myndigheter ikke klarer å oppspore omsorgspersoner i hjemlandet. Tidligere fikk denne gruppen innvilget opphold ut fra sterke menneskelige hensyn. Den nye bestemmelsen begrunnes bl.a. ved at det skal være et preventivt virkemiddel mot at unge uten beskyttelsesgrunnlag sendes av foreldre og andre ut på den farefulle reisen til Europa og Norge (St.Meld. 27 2011-2012).

Begrenset tillatelse på grunn av manglende dokumentasjon på identitet

Et vilkår for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag er at utlendingen framskaffer dokumentasjon på sin identitet. Myndighetene kan likevel gi en tillatelse, men da med begrensninger, jf. utlendingsforskriften § 8-12. Særlig i en sak som omfatter barn, kan dette tilsi at i stedet for å gi avslag på grunn av manglende

22. Utlendingsloven § 38, Utlendingsforskriften §8-8

dokumentasjon på identitet, gis en begrenset tillatelse (se St. Meld. 27 2011-2012). Tillatelsen er ment for varig opphold i riket, men begrensningene innebærer at tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring. Villkåret har ført til at søkeren har blitt boende på mottaket. Fra høsten 2012 er det imidlertid innført ny praksis der enslige mindreårige blir bosatt i en kommune, men uten rett eller plikt til norskopplæring eller introduksjonsprogram²³. Begrensningene opphører dersom utlendingen framlegger dokumentasjon på sin identitet. Per 31.07.12 var det fem enslige mindreårige og elleve (18–20 år) som har vært enslig mindreårige som har en tillatelse med begrensninger på grunn av identitetstvil.

En FAFO rapport som gjennomgår praktiseringen av ordningen og konsekvensene for dem det gjelder, finner at en tredjedel innhenter raskt nødvendig ID dokumentasjon, mens en stor andel ikke gjør det, og blir boende på mottak med denne statusen. De viktigste hindringene for å skaffe til veie slik informasjon er mangelfull forståelse og håndtering av prosessene for å framskaffe ID, økonomiske hindringer og bekymring for represalier overfor gjenværende familiemedlemmer i hjemlandet (Sønsterudbråten 2012). I kapittel 6 og 10 beskrives eksempler på utfordringene som følger med en slik avgjørelse for de mindreårige.

Avslag

En søker med avslag på søknad om beskyttelse kan anke sin sak inn for UNE. I dag er saksbehandlingstiden i UNE i klagesaker som gjelder asyl på vel et år. I tiden en søker har sin sak i ankeinstansen opprettholder de sine rettigheter når det gjelder skolegang og økonomisk understøttelse mens de bor på asylmottak. En søker med endelig avslag på søknad om beskyttelse kan bo på mottak inntil de returnerer frivillig eller tvangsutsendes. De har ikke rett til skolegang og det økonomiske basisbeløpet reduseres. I feltarbeidet møtte vi flere som levde under disse forholdene.

Dublin II forordningen

Dublin II forordningen ble vedtatt av Det Europeiske Råd 18. februar 2003, og Norge har tilsluttet seg Dublin-samarbeidet. I henhold til Dublin II avtalen skal søknaden til en asylsøker behandles i første land denne ankommer, den såkalte *første-asyllands-regelen*, forutsatt at det første søkerlandet kan anses som trygt. Norge skal foreta en selvstendig vurdering av om det aktuelle samarbeidslandet

23. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i brev av 29.08.2012 gitt IMDi i oppdrag å bosette enslige mindreårige flyktninger med begrenset oppholdstillatelse grunnet manglende fremleggelse av dokumentasjon på identitet.

etterlever menneskerettighetsforpliktelsene (Vevstad 2010). Hellas er unntatt denne ordningen siden 2011, etter en dom i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) domstolen som slo fast at retur til Hellas var i strid med forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3²⁴.

Dublin II har egne bestemmelser som gjelder enslige mindreårige, bl.a. at den staten hvor den mindreåriges familie har fått lovlig opphold, skal være ansvarlig for saksbehandlingen, med henvisning til prinsippet om «Family unity should be preserved».²⁵

Tidligere praktiserte ikke Norge retur av enslige mindreårige asylsøkere, men som ledd i innstramningstiltakene i asylopolitikken fra 2008 ble det åpnet for retur med ny instruks som trådte i kraft 1. oktober 2008. Likevel kan Norge benytte suverenitetsklausulen som åpner for å realitetsbehandle saken med utgangspunkt i barnets beste vurderinger. Dette gjelder om barnet har sterk tilknytning til landet, f.eks. familie, eller ut fra hensynet til barnets beste, barnets alder, eller om retur kan innebære retur til hjemlandet når dette anses utrygt²⁶.

Asylsøkere under Dublin II får oppnevnt en verge, men gjennomfører ikke et asylintervju og får som regel ikke forelagt saken sin for norske myndigheter²⁷. De har rett til skolegang og helsetjenester mens de bor i ordinært mottak. Deres økonomiske understøttelse er lavere enn den som gis ordinære asylsøkere (se kapittel 4).

Tabell 2.3 viser antall enslige mindreårige asylsøkere fordelt på vedtaksgrunnlag. Innvilgelsesprosenten for enslige mindreårige har de siste årene vært på rundt 70 prosent. Per 31/11 2012 er denne 59 prosent. Andelen som har fått tilkjent vedtak etter Dublin II forordningen økte i 2009 etter innføringen av ny praksis. Vi ser at prosentvis utgjør denne gruppen mellom 12 og 16 prosent av vedtakene, mens i 2012 er denne andelen ennå høyere (20 prosent per 31/11 2012).

24. Saken M.S.S. mot Belgia og Hellas, Storkammeravgjørelse 21. januar 2011.

25. I forslag til ny forordning, Dublin III, foreslås det at hensynet til familieenhet styrkes, ikke minst når det gjelder sårbare asylsøkere, og det foreslås at det i dagens artikkel 6, som fastslår at hensynet til barnets beste skal vektlegges, legges det til at det er staten hvor mindreårige har familie som skal være ansvarlig for å realitetsbehandle søknaden (Vevstad 2011, Brekke, Sveaass, Vevstad 2011).

26. Jf. UNEs stornemdsvedtak 27.oktober 2009

27. Som oppfølging av rapporten *Sårbare asylsøkere i Norge og EU* har UDI sammen med Helsedirektoratet sendt Justisdepartementet forslag til tiltak for å bedre situasjonen for sårbare asylsøkere og beboere i mottak. Et av forslagene er at identifisering av sårbarhet også må omfatte Dublin-saker. Det foreslås at personer med Dublin-status får tilbud om samtale med UDI. Det foreslås også å opprette et eget mottak for denne gruppen enslige mindreårige for bedre å ivareta deres særskilte behov. *Svar på oppdragsbrev – Helsedirektoratet og Utlendingsdepartementets forslag til tiltak for å bedre situasjonen for sårbare asylsøkere og beboere i mottak*. 12.10 2012

Tabell 2.3. Vedtak for enslig mindreårige asylsøkere fordelt på vedtaksgrunnlag, 2008–20012. I hele tall

Vedtaksgrunnlag	2008	2009	2010	2011	2012*
Konvensjonsflyktning	26	65	111	172	135
Annen flyktningstatus	221	628	718	285	196
Humanitære grunner	87	112	84	75	27
15 mnd regelen			1	-	-
EMA Begrenset	-	33	41	30	32
Avslag	41	90	92	45	34
Dublin II-forordningen	2	195	149	107	122
Trukket			2	5	
Henlagt	13	44	19	38	57**
Trygt tredjeland	1	5	9	1	7***
Totalsum	391	1172	1226	758	605

Kilde: UDI

* Per 31.11.2012 ** Henlagt/trukket *** Annet avslag

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått de internasjonale forpliktelsene og det nasjonale regelverk som utgjør rammeverket for mottaksdrift for enslige mindreårige asylsøkere. De internasjonale konvensjonene legger klare føringer for staters asylpraksis. Vi har særlig vist til FNs barnekomités merknader til asylpolitikken overfor enslige mindreårige asylsøkere, og regjeringens statusgjennomgang og oppfølging for å imøtekomme disse merknadene. Kapitlet trekker således fram sentrale prinsipper for mottaksdrift, og i tillegg til det eksisterende lovverk vises det til drøftinger av barns status i asylsystemet. Aktuell i denne sammenheng er NOU 2011:10 *I velferdsstatens venterom* og St. Melding 27 (2011–2012) *Barn på flukt*.

Avslutningsvis i kapitlet gjennomgår vi vesentlige trekk ved saksbehandlingen av de enslige mindreåriges asylsøknader og ulike oppholdsstatus beboerne på mottakene har. En raskere saksbehandling og raskere bosetting av de som innvilges opphold innvirker på sammensetningen av beboere på asylmottakene. Mens den store gruppen beboere tidligere var søkere som ventet på vedtak i asylsaken, eller på bosetting i en kommune etter vedtak om opphold, er botiden på mottak for disse gruppene sterkt redusert. Dette innebærer en større gjennomstrømning av de som får vedtak om opphold i landet. De lengeværende beboerne

er derimot mindreårige som har vedtak som de selv finner problematiske, dette gjelder begrenset eller midlertidig opphold, avslag eller vedtak etter Dublin-forordningen. Denne forskjellen mellom de som bor kort og lenge i mottakene, er vesentlig for hvordan vi vurderer levekårene, og vil bli drøftet videre når vi vurderer omsorgsutøvelse og de unges mestringsstrategier.

Offentlig omsorg for mindreårige flyktninger

I dette kapittelet skal vi gjøre en litteraturgjennomgang av hvordan omsorg og god omsorg defineres i forskning og i faglitteraturen. Denne gjennomgangen skal være et grunnlag for vurderingene av hvordan asylmottak ivaretar sitt omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere. Innledningsvis gir vi en kort oversikt over forskningsfeltet, før vi diskuterer mulige tilnærminger til omsorgsbegrepet. Beboernes beskrivelse av sin livssituasjon som blant annet presenteres i kapittel 6 ligger til grunn for drøftingen om denne gruppens behov for omsorg, oppfølging og velferd.

Forskning på enslige mindreårige asylsøkeres situasjon

Litteraturen og forskningen om enslige mindreårige asylsøkere påpeker flere mulige tilnærminger til hva som er god omsorg for disse barna og ungdommene. Det meste av denne kunnskapen fra norske og internasjonale kilder skiller ikke mellom mottak og bosetting, mest av alt fordi ulike land har forskjellig praksis knyttet til ankomsten. Det er grunn til å anta at utøvelsen av god omsorg vil ha felles elementer uansett hvilke mottaksrutiner og policy som er utformet i det enkelte land (se kapittel 2). Det er et påfallende trekk at både internasjonal og nasjonal litteratur i stor grad tar for seg de samme problemstillinger i forskningen på tross av ulike asyl og integreringssystemer. Vi mener dette skyldes felles utfordringer både for de mindreårige og hjelpesystemene, men det kan også komme av at spesielle forskningsdisipliner og trender har dominert feltet, og at mye av forskningen er preget av forsøk på å løse akutte problemer. Mye av denne forskningen er empirisk oppdragsforskning. De enslige flyktningbarnas situasjon settes ofte på dagsorden av media, organisasjoner og fagpersoner, og får stor oppmerksomhet med krav om øyeblikkelige, men ofte urealistiske løsninger.

Felles og på tvers av landegrenser defineres enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger per definisjon som en risikogruppe. Forskning viser at enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger er en spesielt sårbar gruppe barn og unge,

som er utsatt for psykiske plager fordi de er adskilt fra nære omsorgspersoner og at de er spesielt utsatt for traumatiske erfaringer både før, under og etter flukten fra hjemlandet. Mye av denne forskningen har fokusert på post-traumatisk stress symptomer (PTSD) og psykiske problemer som depresjoner og angst (Oppedal mfl. 2008, 2009; Huemer mfl. 2009; Bean 2006; Derluyn 2005), og viser at denne gruppen er mer utsatt for psykiske plager enn andre grupper av barn og unge i de samfunnene de kommer til. I Folkehelseinstituttets undersøkelse påpekes også at de mindreårige ofte føler seg ensomme (Oppedal mfl. 2009, 2011). Flere av de mindreårige bruker ordet kjedelig når de beskriver hvordan det er for dem å være ensomme. Kjedsomhet sier noe om fravær av mening og en meningsfull sammenheng. Det viser til passivisering ved ikke å være del av fellesskap, ikke å ha overskudd eller det å være uten kontroll over egen tilværelse, noe som nettopp er situasjonen for mange av de mindreårige som er plassert i mottakene rundt om i landet.

Samtidig understrekes det både i internasjonal og nasjonal forskning at flyktningbarn ikke må innta eller tilskrives en offerrolle, det må fokuseres på deres muligheter og at de er sterke blant annet gjennom at de har valg eller blitt utvalgt til å flykte alene (Kohli 2007, Kohli og Mather 2003, Ingebrigtsen mfl. 2004, Deveci og Shakerifar 2009, Mock- Muñoz De Luna 2009). Engebrigtsen (2002) påpeker at en oppvekst som enslig mindreårig flyktning gjerne står i kontrast til en forestilling om hva en god barndom er, der våre forestillinger om en vestlig idealbarndom fører til en sykeliggjøring av de enslige asylsøkerbarnas situasjon. Hun sammenligner de mindreåriges situasjon med hvordan gatebarn gjerne blir knyttet til en moralsk diskurs der barn som ikke lever etter den dominerende og vestlige familiemodellen beskrives som barn *utenfor barndommen* og en barndom vi ikke liker, enten dette gjelder barnearbeid eller at barn blir sendt bort til fjerne slektninger.

Trygghet og tilhørighet er stikkord som gjentas i forskningsrapporter om enslige mindreårige flyktningers situasjon, så vel som i det mindreårige selv etterspør. Kort oppsummert kan dette oppnås gjennom å ha omsorgspersoner, fremme deltagelse og integrering i mottakerlandet (Solberg 1997, Kohli 2006ab, Oppedal mfl. 2008, Watters 2008, Deveci og Shakerifar 2009). Watters (2008) refererer til et pilotprosjekt i England, Kent County, der hensikten var å utarbeide en ny omsorgsmodell. Prosjektdesignet omfattet 30 enslige mindreårige gutter i alderen 16 – 17 år med afghansk eller kurdisk bakgrunn. Studien viser at de enslige mindreåriges høyeste prioriteringer og ønsker var: tilgang til tolker, holdbare boforhold og en tydelig nøkkelperson som kan bistå med hjelp til å finne frem i byråkratiske institusjoner som omfatter helsespørsmål og bolighjelp.

En ansvarlig voksen som står som en forsørger og omsorgsperson var også ønsket av mange. Interessant i dette forskningsprosjektet er gapet mellom utøverfeltets forestillinger om *barnas beste* og de mindreåriges egne forventninger til et liv i England. Kohli (2008), også med empiri fra England, presenterer begrepene *safety*, *belonging and success*, der han knytter dem opp mot grunnleggende behov som må tilfredsstilles for alle barn generelt sett. Analytisk kan begrepene trygghet, tilhørighet og mestring forene forskningsresultatene når det kommer til hva som fremmer mental og fysisk helse og barnas egne ønsker som voksenkontakt, gode omsorgspersoner og samtalepartnere, utdanning og ulike aktivitetstilbud.

Det denne forskningen leder til er at interessen ikke må være snevert opptatt av hjelperollen, men ha en mer helhetlig tilnærming til omsorg som også innbefatter barnas relasjoner til jevnaldrende, det som foregår på skolearenaen, transnasjonale relasjoner til familie og venner, tilhørighet til etnisk gruppe, aktiviteter på fritidsarenaer, forholdet til lokalsamfunnet og mere. Wade mfl. (2005) påpeker f.eks. at skolen gir de mindreårige mulighet for reetablering av hverdagsrytmen og struktur i sin livssituasjon. Skolen er også en forutsetning for språkutvikling, nye sosiale nettverk og et viktig grunnlag for å gi barna et framtidshåp (ibid., se også de Pasteur 2011). Skolen er på mange måter den arenaen som gir forutsetninger for å skape det noen fagansatte omtaler i en kartleggingsstudie på omsorgssentrene som en *mulighetsfase*, i motsetning til en *ventefase* som innebærer passivitet og usikkerhet (Eide og Broch 2010).

En annen problemstilling når det gjelder mottaket av enslige mindreårige asylsøkere er hvor lukket eller åpne mottaksinstitusjonene skal være. Det ble i 2002 gjennomført en studie i Nederland som sammenliknet to mottak hvor det oppholdt seg enslige mindreårige (Reijneveld mfl. 2005). På det ene mottaket var de enslige mindreårige plassert sammen med voksne asylsøkere, de kunne forlate området på dagtid, motta besøk og bli kjent med det nederlandske samfunnet, og de var ikke under kontinuerlig overvåkning. På det andre mottaket var det en meget strukturert hverdag med vektlegging av mulig retur til hjemlandet, fremhevet gjennom regelmessige samtaler, utdanning og andre returbaserte aktiviteter. Det eksisterte begrensede muligheter til å forlate campusområde og det ble ikke tilbudt språkopplæring. Det var kontinuerlig overvåkning av alle aktiviteter på senteret av et voksent personal. Studien konkluderte med at for strenge restriksjoner, fokus på eventuell tilbakesendelse og manglende språkopplæring og tilgang til vertslandet, øker rapporteringer av angst og andre psykiske lidelser blant unge asylsøkere. Det viste seg også at i det restriktive mottaket oppstod det flere sammenstøt og konfliktsituasjoner enn i det mer åpne mottaket, 44 mot 13 på det åpne mottaket i den samme perioden (Reijneveld mfl. 2005). I Norge

er det i liten grad aktuell politikk å etablere mer restriktive og lukkede mottak for enslige mindreårige asylsøkere, og vår studie viser også at på mottakene for de over 15 år er nå alle grupper av mindreårige samlet uavhengig av status på asylsøknaden. Det nærmeste som er forsøkt opprettet med særlig tilrettelagte opplegg var et mottak for enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser, med et spesielt fokus på kvalifisering og opplæring med tanke på retur. Selv om dette mottaket ikke var en lukket institusjon, viste evalueringen at tiltaket hadde svakheter som førte til nedleggelse og at mindreårige med midlertidig opphold inntil 18 år ikke ble samlet på et og samme mottak (Sønsterudbråten 2010). Evalueringsstudien viser til at det er problematisk å bo på et mottak sammen med andre ungdommer med begrensede tillatelser, og at dette ikke bidrar verken til kvalifisering, motivering for utdanning eller er returmotiverende. Mange av ungdommene i denne studien påpeker at det er vanskelig å konsentrere seg om skolen i en situasjon med mangel på trygghet når det gjelder bosituasjon og framtid, jf. også omtale av denne evalueringen i kapittel 7.

Rapporten *«Ingen her vet at jeg ikke tør sove»* som er utarbeidet av Ingebrigtsen, Berger og Thorsen for Redd Barna (2004) bygger på samtaler med 97 enslige flyktningbarn i alderen 5–18 år, samt personal på mottak, hjelpeverger, ansatte i skolen, helsevesenet og barnevernet. Rapporten fremhever at barna generelt er lite kjent med sine rettigheter og at tiltak som individuell oppfølgingsplan så å si ikke eksisterer i praksis. I likhet med Berg og Lauritsen (1999) fastslås det her at mottakene for enslige mindreårige er i dårlig fatning med for få ansatte og at barnas uforsvarlige stramme økonomi går utover kosthold, helse og muligheter for deltagelse i aktiviteter utenfor mottakssentret (Solberg 1997, Oppedal mfl. 2008b).

Forskningsbasert tilnærming til omsorg for mindreårige flyktninger

Når vi nå skal se på hva forskningslitteraturen og fagkunnskapen sier om hva som er god omsorg overfor enslige mindreårige asylsøkere på mottak, vil vi for det første påpeke et skille mellom rammebetingelser for denne omsorgen og selve omsorgsutøvelsen på mottakene. Dernest vil vi vise til relevant faglitteratur, og vil da særlig framheve to faglige tilnærminger som er aktuell i utformingen av den profesjonelle omsorgen. Vi vil deretter trekke fram en modell som er utarbeidet for å gi omsorg for mindreårige, og videreutvikle denne, før vi vurderer praktisering av omsorg i de mottakene som inngår i vår studie. Refleksjoner omkring aktuell faglitteratur om feltet inngår som vi skal se som en viktig del av det å utvikle en god profesjonell omsorg. I tillegg til de mer teoretiske inngangene til omsorgen vil vi videre i kapittelet drøfte de mer praktiske og

overordnede anbefalinger til omsorgsutøvelsen, men vi vil også anvende empiriske eksempler fra feltarbeidet på mottakene for å belyse teoriene og når vi drøfter de mange spenningene og utfordringene i dette omsorgsarbeidet.

Vi vil innledningsvis understreke det nødvendige i å skille mellom *rammebetingelsene* for mottaksarbeidet og selve *omsorgsutøvelsen* som foregår på de ulike mottakene. Rammene for omsorgen vil være de juridiske, økonomiske og administrative forutsetningene som eksisterer gjennom lovverket og de politisk-administrative retningslinjene som mottakene til enhver tid må forholde seg til som del av asylsystemet. Disse rammene blir omtalt flere steder i dette kapittelet, særlig gjennom aktuelle rundskriv og ulike retningslinjer for individuell kartlegging og tiltaksplaner, forholdet til asylprosessen, det å formidle informasjon fra UDI og å forberede bosetting eller retur. Rammebetingelsene for mottakene kan knyttes til det som innen velferdsforskningen omtales som en form for omsorgsrasjonalitet (Wærness 2004), en mål-middel-rasjonalitet som er opptatt av å finne fram til de mest effektive metodene for å realisere bestemte mål i en organisasjon. Slik omsorgsrasjonalitet er en viktig forutsetning for planlegging og å skape like gode bo- og omsorgsbetingelser for alle de enslige mindreårige asylsøkerne som kommer til Norge. Noen forskere innen velferdsforskningen hevder imidlertid at denne omsorgsrasjonaliteten er for dominerende både innen planlegging og forskning om offentlig omsorg, og at det dermed ofte blir oversett vesentlige sider av hva som er viktig kunnskap og tilgjengelig handlingsmuligheter for å kunne utøve god omsorg (ibid.). Dette er også en problemstilling som blir reist i vårt prosjekt; om det faktisk er et spenningsforhold mellom den forvaltningsdefinerte omsorgen og selve omsorgsutøvelsen på mottakene.

Den praktiske omsorgen på mottakene utøves i et spenningsfelt mellom *de ansattes kompetanse* og *de mindreåriges behov* for omsorg. Det er i denne sammenhengen at den *profesjonelle omsorgen* kommer inn i bildet. Det er flere måter å definere hva som menes med profesjonell omsorg. Det er imidlertid svært få faglige omtaler av hva profesjonell omsorg er både innen barnevernet generelt og i fagfeltet som møter de enslige mindreårige asylsøkerne. Det er således innen andre fagdisipliner som psykologi, filosofi, sykepleievitenskap og samfunnsfagene at vi finner omtale av profesjonalitet i omsorgsarbeid. Vi skal ikke utlegge de mange faglige diskusjonene om omsorgsbegrepet i denne rapporten, men vi vil likevel påpeke det viktigste som har betydning for analysen av omsorgsarbeidet på mottakene. Det som i forskningslitteraturen omtales som profesjonell omsorg (Ruyter og Vetlesen 2004) kan knyttes til de to dimensjonene *det personlige* og *det rasjonelle* i dette arbeidet, der den profesjonelle omsorgen utøves som en balansegang mellom det personlig deltakende/emosjonelle og det

upartiske/saksorienterte (Nortvedt 2004, Forslund og Jacobsen 2010). Profesjonell omsorg oppnås gjennom refleksjoner om forholdet mellom personlige relasjoner til de mindreårige og samtidig det å ha følelsesmessig avstand til den enkelte ungdoms problemer og hensynet til at det er flere mindreåriges behov som skal dekkes på mottaket. Forutsetningen for å utvikle slik profesjonell omsorgsutøvelse vil være gjennom profesjonsutdanning som vektlegger praktisk ferdighetstrening og tilegnelse av oppdatert faglig kunnskap og metoder. Likeledes vil faglig veiledning av de ansatte kunne fremme nødvendig refleksjon omkring holdninger og etiske utfordringer i omsorgsarbeidet. Nortvedt (2004) påpeker at personlig holdningsdannelse og moral er kjernen i all omsorg, også i profesjonell omsorg. Dette innebærer at det ikke er nok å ha kunnskap og kompetanse om det feltet der man skal utøve omsorg, men at også personlig moral, motiver og karakteregenskaper hos den enkelte ansatte på mottaket vil være sentrale elementer i hvordan den praktiske omsorgen utøves overfor de enslige mindreårige asylsøkerne. Profesjonell omsorg har dermed både en etisk og en faglig forankring (Tholin 2011).

At omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere er blitt delt i to, ut fra en aldersgrense på 15 år, og er tillagt barnevernet vs. utlendingsmyndighetene, begrunnes delvis ut fra en type omsorgsrasjonalitet²⁸. I dette ligger en antagelse om at de yngre barna har behov for en annen type omsorgsutøvelse enn de eldre mindreårige, og at denne ligger tettere opp mot barnevernets normer, både faglig og økonomisk. Hva som ligger i den eldste gruppens behov for omsorg er mer sammensatt, der deres særlige erfaringer som migranter med oppvekst og familie i et annet samfunn gjøres relevant.

Med utgangspunkt i den foreliggende forskningen og fagkunnskapen som er utviklet i mottaksfeltet, mener vi det er grunnlag for å framheve to tilnærminger til omsorg som har hatt innvirkning på omsorgsutøvelse for enslige asylsøkerbarn i praksisfeltet; den ene omtales som *utviklingsstøttende omsorg* mens den andre kan omtales som en *kultursensitiv* tilnærming. Vi ser nytten av å se disse tilnærmingsmåtene i sammenheng. Utviklingsstøttende omsorg baserer seg på profesjonsforståelser som legger et vestlig barndoms- og utviklingsforløp til grunn. For å gi støtte til unge flyktningers mestring og kompetansebygging som tar høyde for de erfaringer de både bringer med seg og den spesielle situasjonen de er i, vil det å tematisere deres spesifikke utgangspunkt være nødvendig. Begrepet kultursensitivt er ikke fyllestgjørende, det vil kunne være store variasjoner i

28. Økonomiske hensyn og kapasitetsvurderinger synes imidlertid å ha hatt størst betydning for denne løsningen (Eide 2012).

oppvekstbetingelser og erfaringer som fører til at de reiser mot vesten, likevel er vårt poeng at de samfunnsmessige og familiemessige betingelsene for oppvekst må legges til grunn for utøvelse av den utviklingsstøttende omsorgen.

Vi skal argumentere for at disse to tilnærmingene kan sees som nødvendige og komplementære elementer i omsorgsarbeidet, og at de ikke er gjensidig utelukkende slik de også kan oppfattes som. Vi skal også se at ledelse på mottak argumenterer for at denne type profesjonell omsorg kan ivaretas innenfor mottakssystemet. Omsorgsutøvelse overfor enslige asylsøkerbarn på mottak befinner seg i et spenningsfelt mellom internatomsorg og familieomsorg, mellom personlig engasjement og profesjonell distanse til asylprosessen og utformingen av de mindreåriges livsprosjekt. Det er likeledes et spenningsfelt mellom utøvelse av kontroll og omsorg, og en balansegang mellom å vektlegge ungdommenes selvstendighet og deres avhengighet til voksenpersoner og offentlige omsorgs- og velferdstjenester.

Utviklingsstøtte og beskyttende faktorer

Utviklingsstøttende omsorg nevnes ofte i arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Dette inngår også i rundskriv RS 2011-034 hvor det står beskrevet krav til det psykososiale arbeidet i mottaket: «styrke den enkelte til å ta ansvar for seg selv og miljøet rundt seg i samsvar med alder og modenhet, og sikre vilkår for, og stimulere til refleksjon, selvforståelse, vekst og identitetsutvikling gjennom oppdragelse, støtte, veiledning, utfordringer, opplæring og skolegang». Det at omsorgen på mottakene skal være utviklingsstøttende innebærer at den skal ivareta de spesielle behovene og møte de spesielle utfordringene de mindreårige asylsøkerne står overfor (Bengtson og Ruud 2012). Sentralt i en utviklingsstøttende omsorg er å hjelpe de mindreårige til å konsentrere seg om erfaringer og kapasiteter og å gi disse retning og mening for å kunne realisere eget livsprosjekt. Slik omsorg fokuserer på samspill, tilknytning og kognitiv utvikling. Det forutsetter at omsorgsarbeiderne gjør seg nytte av kunnskap om oppvekst- og utviklingsbetingelser, kunnskap om traumatiske hendelser²⁹ og reaksjoner på disse, og kunnskap om resiliens og betydningen av opplevelse av mening og sammenheng. Resiliensbegrepet som vi tidligere (kapittel 1) har definert viser altså til en persons evne til å komme styrket ut av belastninger (Rutter

29. Vi viser her også til en økt fokusering på traumebevisst omsorg som knyttes til Howard Baths artikkel (2008): «The Three Pillars of Trauma Informed Care». Grunnprinsippene i den traumebevisste omsorgen er Trygghet, Relasjon og Følelsesregulering. Vi viser her også til Bufetats satsing på opplæring på dette feltet jfr. www.handlekraft.no. Vi anser at mye av denne kunnskapen kan innlemmes i den relasjonelle og terapeutiske omsorgen jfr omsorgsmodellen i kapittelet.

2003, Waaktaar og Christie 2000). For enslige mindreårige er dette avhengig både av beskyttende faktorer under oppveksten i hjemlandet, under flukten, og likeledes i de omgivelsene som omgir dem i mottakerlandet. Beskyttende faktorer kan være å få støtte fra viktige personer, evne til selvstendighet, evne til å skape innhold i tilværelsen på kort og lang sikt, og å kunne legge planer for framtiden. Resiliens viser dermed både til individuelle kvaliteter, kvaliteter ved relasjoner og til de sosiale omgivelsene. Et spørsmål i forlengelsen av dette er i hvilken grad personalet på mottak besitter relevant kunnskap om utviklingsbetingelser, psykisk helse, resiliens og definerer sin rolle slik at de skal inngå i aktiv terapeutisk omsorg eller om deres rolle først og fremst er å tilrettelegge for rammebetingelser og at nødvendig oppfølging ivaretas av andre. Som vi skal se senere henger dette både sammen med profesjonsforståelse og rammebetingelser. Vi understreker her forskjellen mellom terapeutisk omsorg og terapeutisk behandling. Hva som menes med terapeutisk omsorg forklares i Ravi Kohli sin omsorgsmodell som er beskrevet senere i dette kapitlet, mens terapeutisk behandling skal 2. linjetjenesten ta seg av etter vurdering og henvisning fra mottaket og helsetjenestens 1.linje.

En utfordring i omsorgsarbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i mottaksfasen er å anse dem ikke bare som ofre for svært uheldige omstendigheter, men også som ressurssterke og handlekraftige individer (Watters 2012). Dersom asylsøkerbarna ses ensidig på som ofre og sårbare kan dette medføre et ensidig fokus på omsorg og hjelpearbeidernes rolle i barnas oppvekst. Dette er særlig aktuelt i forhold til at de mindreårige på mottakene vi studerer befinner seg i en ungdomsfase, som innebærer en brytningstid mellom det å være barn og voksen. Eide og Lidén (2012) påpeker at det er grunn til å anta at forholdet mellom selvstendighet og tilknytnings- og omsorgsbehov blir komplisert på bakgrunn av de spesielle erfaringene de enslige mindreårige har hatt gjennom oppbrudd og flukt. De møter samtidig en ny vestlig forståelse for ungdomsliv og framtid. Deres erfaringer og forventninger til seg selv og andre kan således ofte bryte med eller være mer sammensatt enn de forståelsene for gode utviklingsbetingelser som barnefaglige profesjoner har for denne aldersgruppen. Van der Veer (1994) hevder at løsrivelsen fra familien blir vanskeliggjort fordi foreldrene er fraværende i denne prosessen og at den følelsesmessige støtten dermed ikke er til stede. Veer påpeker at løsrivelsen blir vanskeligere når disse ungdommene ofte er tvunget til å forlate sin familie, og at de føler forpliktelser til å bli framgangsrike for deres skyld. Familien kan ha vanskeligheter med å forstå hvorfor ikke de mindreårige innfrir forventningene, og dette kompliserer prosessen med å bygge opp et framtidsperspektiv som er tilpasset deres nye situasjon (ibid.)

Samtidig kan den nye situasjonen oppleves som en mulighet for å definere egne livsprosjekter. Språkbarrierer, et nytt utdanningssystem, og forstyrret konsentrasjon som følge av dårlig psykiske helse kan imidlertid forhindre dem i å leve opp til egne og andres forventninger.

Omsorg mellom internat og barnevernsinstitusjon

En kritisk kulturanalytisk tilnærming til mottaksarbeidet med enslige mindreårige, det vi også omtaler som kultursensitiv omsorgsutøvelse, anser vi er en vesentlig dimensjon i et utvidet omsorgsbegrep. En slik tilnærming vil fokusere på hvordan forståelser av de mindreåriges barndom og oppvekst gjør dem spesielle på noen områder, men også vektlegger fellestrekk ved erfaringene de har, men også med å være ungdom, noe som vil kunne ha konsekvenser for hvordan mottakene organiserer sitt omsorgsarbeid. Dette dukker opp i vårt feltarbeid på mottakene når ansatte diskuterer hvordan de legger vekt på å være et internat for disse ungdommene, eller når de som mottak speiler seg mot barnevernsinstitusjoner. En av mottakslederne uttaler dette slik:

«Det skal ikke være slik at ungdommene skal hjelpes hele tiden. De skal ikke få for mye støtte. Mottaket fungerer som et internat, og ikke som en barnevernsinstitusjon. Vi skal ikke hele tiden synes synd på ungdommene. Men de behandles med respekt. Jeg sammenligner med norske som bor på internat, slike skoler som har internat. Det er omtrent som å bo på et slikt internat».

En av de ansatte med et faglig overordnet ansvar på et av mottakene reflekterer over betingelser for omsorgstilbudet på denne måten:

«Jeg synes det hadde vært bra hvis disse fikk et tilbud innen barnevernet, men jeg er veldig redd for at barnevernet skulle satse på bare typisk norske, som har høyskoleutdanning og som har gått gjennom det systemet. Da tror jeg vi hadde mislyktes helt, vi er helt avhengig å ha mange av kollegaene mine sine innspill. Sånn at vi kan gå inn og stille spørsmål om «hvorfor gjorde du det», og så forklare at «når du gjør sånn så forstår jeg hvorfor du gjør det, men det kan de forstå sånn». Så forteller det meg at de får en helt annen opplevelse enn det intensjonen var. Derfor så tenker jeg at gjerne under barnevernet, men da må man også ta inn miljøarbeidere med flerkulturell bakgrunn og som kanskje også har erfart selv å være flyktning og vært igjennom det. Men som er trygge voksne og kan være en støtte».

Blant de ansatte på mottakene er det altså faglige diskusjoner om barnevernets rolle for denne gruppen ungdommer. Svært få sier entydig at barnevernet må ha ansvar for mottaket av de mindreårige over 15 år. Det som påpekes er at det må stilles klare faglige krav til mottakstilbudene som garanterer rettssikkerhet,

faglig standard og tilstrekkelige rammebetingelser. Likeledes hevder Engebrigten (2012) at et ensidig fokus på det sårbare barnet og et rettighetsperspektiv på deres situasjon, som innebærer en individrettet tilnærming som grunnlag for omsorgsforståelsen, resulterer i et perspektiv som tar for gitt at barnevernet er den beste løsningen for de mindreårige i den første mottaksfasen i Norge, også for enslige mindreårige over 15 år. Dette er faglige diskusjoner om hva som er god omsorg for denne gruppen barn, som tematiserer det som kan anses som det mest essensielle spørsmålet og som også medfører en overordnet tilnærming i mottaksarbeidet: *om hvordan mottaksarbeidet med enslige mindreårige asylsøkere både skal kunne møte dem som sårbare barn og ungdom i en risikosituasjon, og samtidig også ta hensyn til at de er ressurssterke og handlekraftige barn og unge som selv kan være det beste utgangspunktet for å forstå og løse de utfordringene de sliter med* (Eide 2012). Dette aktualiserer et prinsipp for omsorgsarbeidet som kombinerer både et individuelt utviklingsstøttende perspektiv og et utvidet perspektiv på omsorg som i større grad har et helhetlig syn på omsorgen med vekt også på barnas mange og ulike relasjoner, både til jevnaldrende, til familie og venner, bruk av sosiale medier, tilknytning til religiøs eller minoritetsetnisk gruppe og relasjoner og aktiviteter lokalt som på skolearenaen, fritidsarenaer, lokalsamfunnet og mere.

Ravi Kohli (2007) har utarbeidet en modell for omsorgsutøvelse for enslige mindreårige asylsøkere som inkluderer praktisk assistanse, relasjonell støtte og terapeutisk omsorg, som vi finner anvendelig for å kombinere de to nevnte perspektivene vi mener må ligge til grunn i omsorgsarbeidet. Med praktisk assistanse mener Kohli at ansatte på mottak kan gi ungdommene muligheter for å utvikle kunnskap og ferdigheter knyttet til sin livssituasjon her og nå i sine nye omgivelser. Dette kan være for eksempel å hjelpe til å finne fram i det offentlige byråkratiet, bistå med innkjøp og matlaging, opprette bankkonto, leksehjelp, praktiske råd for oppvarming i boliger, bistå med å opprette sosiale nettverk og delta i fritidsaktiviteter i trygge omgivelser i lokalmiljøet. Når det gjelder det andre område i omsorgsmodellen, relasjonell støtte, blir dette beskrevet nærmere som «companionship» under neste avsnitt. Det tredje området i omsorgsmodellen, terapeutisk omsorg, beskriver Kohli som en hjelperelasjon som innebærer om ønskelig å kunne være en samtalepartner og en slags bro mellom ungdommenes ytre og indre verden, også i forhold til deres fortid og nåtid. Viktige egenskaper i denne omsorgsutøvelsen vil være å tåle å høre på og å være et slags vitne til fortellinger ungdommene gjerne vil snakke om. I dette ligger også å få fram kapasiteten de har for videre livsprosjekter.

En kommentar som vi vil rette til modellen er at den ikke trekker inn, eller

tydeliggjør det pågående læringsarbeidet, formelt og uformelt, som hele tiden foregår i det daglige samværet, gjennom de ansattes praktiske bistand, informasjonsprogram, i skole, med jevnaldrende og i møtene med det nye samfunnet, lokalt og gjennom saksbehandling eller f.eks. media på nasjonalt nivå. Denne kunnskapstilegnelsen innebærer også endringer i forståelsesrammer som er vesentlige å forstå for hva som er premisset for de unges tilpasning og framtid.

Mer om omsorgens kunnskapsforståelse

Det er utviklet mye relevant kunnskap om det psykososiale arbeidet med enslige mindreårige flyktninger både i mottak og ved bosetting. Vi skal trekke fram noen viktige prinsipper i denne kunnskapen, både om hvordan omsorgen på best mulig måte kan utøves men også om vår kunnskapsforståelse om dette arbeidet eller det som kan omtales som omsorgens epistemologi (Watters 2012). Mye av denne kunnskapen hviler på det vi allerede vet om barn og unges oppvekstvilkår generelt. Mye av det som gjelder for barn og unge i sin alminnelighet gjelder også for de enslige mindreårige. Når det gjelder selve omsorgen for de enslige asylbarna påpeker Kohli (2007:1) at barn som søker asyl og som skal etablere seg i et fremmed land: *«they look for the re-emergence of order, peace and the rhythm of ordinary life. They look to a variety of skilled helpers in assisting them to find a sense of home again»*. Disse behovene for støtte er det mange av de unge som kommer med, i en situasjon som innebærer mye usikkerhet knyttet til muligheter for å få opphold i Norge og en usikker framtid. Når det gjelder *a sense of home* refererer Kohli og Mather (2003:206) til Papadopoulos (2002) som framhever det mange av de mindreårige har mistet: *«Home is a place that connects inner and outer worlds, where habits of the heart are practiced and understood by the people who form the home community. It is a flexible and “protective membrane” which offers containment for good, bad and ugly experiences and feelings»*. Selv om tiden i mottak er på veien til å finne en ny forankring, et hjem, vil det som foregår i denne tiden gi forutsetninger for å finne en slik nødvendig forankring i tilværelsen.

Behovet for omsorg som å skape struktur og å gjenvinne hverdagslivets rytme må de mottaksansatte forholde seg til på en eller annen måte. Kohli (2007) påpeker at for at dette omsorgsoppdraget skal lykkes må det skje innenfor en ramme av *«companionship»*. *«Companionship»* kan vi forstå som det å være personlig i relasjonen til de mindreårige. Dette framkommer på et av mottakene som at bestemte ansatte kan ha betegnelser som mamma, pappa, bestefar, tante og så videre. Det å være en venn eller framstå som en familiefigur legger opp til en form for gjensidighet i relasjonen, men hvor alle involverte likevel forstår at

denne gjensidigheten ikke kan være fullstendig på grunn av ulike posisjoner på mottaket, dermed heller ikke privat, men også fordi det er en relasjon mellom voksen og barn. «Companionship» medfører at en følelsesmessig relasjon er nødvendig, hvor tillit og en form for tilknytning vil kunne oppnås. Det å se den andre som et individ og ikke kun tilhørende en bestemt gruppe, ha tro på den andres muligheter, og det å høre på den andre vil være sentrale elementer i «companionship». Innen utviklingsstøttende omsorg, og også arbeids- og veiledningsmetoden ICDP (International Child Development Program) som anvendes mye innen foreldre- og omsorgsprogrammer på helsestasjon og i barnevernet, omtales dette som den emosjonelt ekspressive dialogen (Hundeide 2007, Christie mfl. 2011). Denne dialogen mellom omsorgsgiver og i dette tilfelle enslige mindreårige asylsøkere, anses som en forutsetning for å oppnå en god omsorgssituasjon som stimulerer til kognitiv utvikling og eventuelt regulering av atferd. En av de fagansatte på mottakene får likevel fram de mange dilemmaene som eksisterer innenfor en omsorgsmodell slik denne ideelt er beskrevet i litteraturen, og hvor motsetningen mellom den profesjonelle og den byråkratiske omsorgen kommer tydelig fram:

«Du må kunne forholde deg til ungdommer som også kan være i opposisjon og opprør, som er vanskelig å få opp av sengen om morgenen og sånne typiske ungdomsting. Samtidig som du må ha evnen til å sette grenser og skape litt trygghet. Være litt fleksibel og ikke helt firkantet. Det som jeg kanskje synes er verst med at vi er så lavt bemannet er dette med psykisk helse. Jeg kan lese ansiktene av og til. Noen får jeg snakket med når jeg blir kjent med dem. Men du kan av og til se hvordan de søker kontakt. Du kan se «se meg, sett deg ned og ta litt tid til å snakke med meg». Så har du bare en million andre ting som også er kjempeviktig. Det kan være krav fra arbeidsgiver, UDI, rapporter som skal skrives. Skoleproblematikk. Så er det det med språk. Ofte må vi bruke tolk, der har vi og veldig lite midler til rådighet. Vi må spare og kutte ned på tolk. Det reagerer jeg masse på».

Den praktiske hverdagen på mottaket skaper ofte begrensninger i hvordan det psykososiale arbeidet ideelt sett kan gjennomføres, som her på bakgrunn av ressursmangel og andre forhold. Det blir i en slik situasjon nettopp viktig å holde fram noen faglige standarder og modeller for god omsorg som holdes oppe av de ansatte. Vi vil igjen vise til Kohlis (2008) tre aspekter som de mindreårige trenger både i den første mottaksperioden og også senere i oppveksten, disse er introdusert tidligere i dette kapitlet. *Trygghet*, *tilhørighet* og *suksess* er tre enkle prinsipper i de mindreåriges livssituasjon på mottak, men som likevel er kompliserte å oppnå i deres spesielle situasjon. Det å skape *trygghet* vil kunne oppnås gjennom det vi har påpekt som den emosjonelle dialogen, men trygghet

vil likevel være en utfordring på flere måter (Eide 2000). De mindreårige har allerede og skal også i framtiden passere mange «grenser» som nettopp skaper utrygghet. Dette gjelder fysiske landegrenser de passerer, grensene for å få opphold i landet de har søkt asyl, og nye landegrenser de skal passere dersom de ikke får opphold. Det å skape trygghet for de mindreårige kan også omfatte tiltak for fysisk skjerming på mottaket. Dette kan være tilfeller som innbefatter mistanker om menneskehandel der de mindreårige kan føle at deres sikkerhet er truet og at de bli presset av voksenpersoner som oppsøker mottaket eller presser beboere på telefon eller på andre måter. Men vel så viktig som de fysiske grensene er også de mentale, sosiale og kulturelle grensene i en usikker framtid, enten ved bosetting i Norge eller ved retur til hjemland eller et annet land. Det er særlig utryggheten og bekymringer omkring oppholdstillatelse, midlertidighet og framtid som framheves av beboerne (se kapittel 6).

Når det gjelder *tilhørigheten* til noe eller noen settes dette gjerne opp mot det midlertidige i disse ungdommenes situasjon, både en midlertidighet knyttet til det å bo på et mottak, relasjonen til de ansatte og lokalsamfunnet. Likeledes er det mange som har en midlertidighet knyttet til en mulig framtid i Norge. De mindreårige påpeker likevel hvordan de opprettholder en tilknytning både til familie og venner i hjemlandet, jevnaldrende på mottak, voksenpersoner de har møtt i Norge slik som verger, til religion og kultur, til drømmer de har om sin framtid, til hvem de samtaler med om vanskelige ting de opplever.

Når det gjelder å oppnå *suksess* i sine liv er dette særlig knyttet til de mindreåriges oppholdstillatelse, det å gjennomføre utdanning og å oppnå materielle goder (Kohli og Mather 2003). Disse tre faktorene henger gjerne sammen, f.eks. gir avslag på oppholdstillatelse ingen rettigheter til utdanning i Norge. Suksess handler om mestring og hvordan de mindreårige kan erfare dette under oppholdet på mottak. Det er særlig skole som trekkes fram i denne sammenhengen, både av ansatte, skolen selv og de mindreårige. Skolen framheves også i litteraturen som en viktig arena for å kunne bedre de enslige mindreåriges framtidsutsikter gjennom læring, språktilegnelse, etablering av sosiale nettverk og gjenoppbyggelse av hverdagsrytmen (Wade mfl. 2005, Pastoor 2012). Skolen kan imidlertid for mange også være en bekreftelse på ikke å mestre. Midlertidigheten og usikkerheten gjør noe med de mindreåriges evner til suksess – blant annet gjennom manglende motivasjon.

Vi skal til slutt i denne drøftingen av forskningslitteraturen påpeke Charles Watters' (2008, 2012) målsettinger og overordnede forståelser av hvilken kunnskap og omsorgspraksis som er påkrevet i arbeidet med enslige mindreårige. Watters påpeker at gjensidighet er viktig i dette arbeidet, og likeledes

nødvendigheten av å etablere normative klassifikasjoner for å oppnå helhetlige og deltakerorienterte tilnærminger til omsorgen for disse barna. Vi har tidligere i dette kapittelet framhevet hans synspunkt om at enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger ikke må anses kun som ofre for uheldige omstendigheter, men også som *kompetente aktører i egne liv* og at de selv vil kunne være det beste utgangspunktet for å forstå de problemer og utfordringer de sliter med. Dette forutsetter at mottaks- og omsorgsapparatet rundt de mindreårige er lydhøre og mottakelige for deres innspill. Dette gjelder også hans innspill knyttet til *respekten for kultur og intervensjonens grenser*, hvor Watters sier at:

«Dette målet er et skritt videre fra tilnærminger der man enten ignorerer flyktningbarnas kultur eller behandler barna som om de nødvendigvis står med begge beina plantet i én bestemt kultur (...) Dette innebærer at man er lydhør for barnas egen opplevelse av sin egen kultur, samtidig som man tar hensyn til at de kan ha et skiftende forståelsesgrunnlag preget av mange forskjellige påvirkningskilder». (Watters 2012:59)

Denne lydhørheten innebærer også å *anerkjenne at løpende hendelser påvirker de mindreåriges liv*. Disse hendelsene kan gjelde både deres spesielle situasjon på mottaket, asylsøkerprosessen, situasjonen i hjemlandet, nåværende relasjon til familie/venner og andre forhold. Det betyr ikke bare at både fortid og tanker om framtiden påvirker deres situasjon, men at nåsituasjonen og hvordan behov dekkes i nåtid vil være viktige kilder for å forstå så vel fortid som å møte utfordringene de har framover. Watters hevder også at det å *involvere betydningsfulle andre*, enten dette er familie i hjemlandet eller andre personer, vil være viktig for å styrke opplevelsen av kontinuitet og støtte. Til slutt påpeker Watters at omsorg for denne gruppen barn og unge krever at fagansatte stimulerer til *myndiggjøring og aktiv deltakelse* ved at de unge får et eierskap til planer for oppholdet og framtiden, og likeledes at omsorgen må legge vekt på å *styrke flyktningbarnas egne evner*. Nettopp fordi deres situasjon på mottakene ofte mangler mye av det som skal til for at de skal kunne utvikle seg. Det betyr å skape gode infrastrukturer som bygger opp under barnas evner, slik som skoletilbud, oppfostring, helsestell, involvere betydningsfulle andre og muligheter for samvær og fritidsaktiviteter.

På bakgrunn av teoriene til Kohli og Watters om omsorg for enslige mindreårige asylsøkere har vi videreutviklet en omsorgsmodell som viser til den emosjonelle, den meningsskapende og regulerende dialogen (Christie mfl. 2011) og samtidig viser til de praktiske hverdagsoppgavene i omsorgsutøvelsen. I modellen er opplæringsaspektet som egen type omsorgsoppgave inkludert. Konkretiseringen

av utøvelsen av modellens dimensjoner skal ikke forstås uttømmende, men som eksempel på hvordan vi kan se at selve omsorgsutøvelsen kommer til uttrykk.

Tabell 4.1 Omsorgsmodell for ansatte overfor enslige mindreårige – med eksempler på innholdet i de ulike dimensjonene

	Trygghet	Forankring/tilhørighet	Suksess/mestring
<i>Praktisk assistanse</i>	Rutiner/strukturere hverdagsliv Tilrettelegge for sosialt nettverk Tolk Fysisk sikkerhet	Organisere/tilrettelegge for fellesskap Skole Aktiviteter	Utdanning Arbeid Aktiv samfunnsdeltakelse
<i>Opplæring</i>	Formidle normer og regler Tydelige voksenmodeller Begrunne rutiner Formidle hverdagskompetanse Medbestemmelse	Formidle kunnskap om norsk samfunn Språkopplæring Utvikle flere sett av sosial og kulturell kompetanse	Selvstendighet Utdanning/arbeid Kompetanse for hverdagsliv og samfunnsdeltakelse
<i>Relasjonell støtte</i>	Personlige relasjoner Være lyttende og gi tydelig tilbakemelding Regulere atferd	Individuell/kulturelle anerkjennelse Deltakelse i ulike fellesskap	Vedlikeholde sosialt nettverk Vennsapsrelasjoner
<i>Terapeutisk omsorg</i>	Samtalepartner Traumebevisst omsorg	«Oversetter» mellom ny og tidligere forståelse Anerkjenne erfaringer Utteksle forståelse/kunnskap	Gjensidighet i relasjoner. Anerkjennelse God helse

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått relevant forskning som kan bidra med teoretiske tilnærminger til omsorg for enslige mindreårige flyktninger som grunnlag for vår videre drøftinger. I litteraturgjennomgangen har vi vist til to tilnærminger til omsorg som har hatt innvirkning på omsorgsutøvelse for enslige asylsøkerbarn i praksisfeltet; den ene omtales som utviklingsstøttende omsorg mens den andre kan omtales som en kultursensitiv tilnærming. Vi har argumentert for at disse tilnærmingene er komplementære elementer i omsorgsarbeidet. I litteraturgjennomgangen har vi særlig trukket fram to bidragsytere på fagfeltet: Charles Watters og Ravi Kohli. Watters (2008, 2012) har lagt særlig vekt på den siste dimensjonen, og understreker nødvendigheten av å myndiggjøre de unge i egne framtidsplaner og legge de unges kompetanse til grunn for omsorgen, i tillegg til å sikre dem bred deltagelse i samfunnet. Kohli (2007) bygger også på en

kombinasjon av disse tilnærmingene i sin vurdering av omsorgsarbeidet. Han viser bl.a. til trygghet, tilhørighet og suksess, som på grunn av den spesielle livssituasjon de mindreårige er komplisert å oppnå. På bakgrunn av Kohli og Watters sine teorier om omsorg for enslige mindreårige asylsøkere har vi videreutviklet en omsorgsmodell som kombinerer opplæring, praktiske og relasjonelle omsorgsoppgaver med de tre grunnprinsippene trygghet, tilhørighet og suksess.

Modellen viser til det relasjonelle omsorgsarbeidet. Forskning viser også til de særlige betingelsene som gjelder for omsorgsutøvelse innenfor asylsystemet, og potensialet for et spenningsforhold mellom omsorgsforståelse og de forvaltningsdefinerte oppgavene som tillegges omsorgsutøverne. Vi påviser også et annet særtrekk ved omsorgsarbeidet i asylmottak, nemlig utforming av profesjonell omsorg uten egen profesjonsidentitet, med stor andel ufaglærte utøvere. Profesjonell omsorg innebærer en reflektert balansegang mellom dimensjonene det personlige/emosjonelle og det rasjonelle, saksorienterte. I kapittel 5 vil vi vise utfordringene i omsorgsarbeidet og hvordan disse dimensjonene ivaretas og følge opp diskusjonen om hva som ligger i den profesjonelle utøvelsen av omsorgsarbeidet.

Levekår på anbud

I dette kapittelet vil de materielle rammebetingelsene stå i fokus. Disse betingelsene må forstås på to nivåer. Det første nivået som blir problematisert her, er betingelsene for drift av mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Disse betingelsene fastsettes både av de krav som UDI stiller til drift av mottak og de økonomiske rammene som fastsettes i avtaler mellom driftsoperatørene og UDI på bakgrunn av de anbud og tilbud som er framforhandlet.

De materielle rammebetingelsene må deretter fortolkes i forhold til hvordan de gir rom for forvaltning av levekår i den daglige driften. I dette kapittelet har vi valgt ut beboernes økonomi, kosthold og boforhold som tre områder hvor materielle og økonomiske rammebetingelser har direkte innflytelse på hverdagslivets organisering i mottak og forvaltning av levekårsbetingelser i den daglige driften. Økonomi, kosthold og boforhold på asylmottak er variable som er tett forbundet med betingelsene i UDIs driftsavtaler med driftsoperatørene og med UDIs retningslinjer for mottaksdrift. Målsettingen for drift av asylmottak er at disse skal ha nøktern standard. Spørsmålet her er hvor går grensen mellom nøkternhet og urimelige levekår.

Vi bygger framstillingen i dette kapittelet på informasjon fra kartleggingsstudien, egne observasjoner og intervjuer med ansatte, beboere, helsepersonell, samt vergeundersøkelsen.

Drift av asylmottak

Drift og leie av asylmottak dekkes over statsbudsjettet og forvaltes av utlendingsdirektoratet gjennom avtalene med driftsoperatørene. Direktoratet disponerer også en ordning med å dekke ekstraordinære utgifter i mottak som det ikke er rimelig at inngår i driftsoperatørenes ansvar, som forsterket bemanning og vakthold, særskilte tiltak for enslige mindreårige, tiltak mot menneskehandel, ekstraordinære helseutgifter, dekking av utgifter ved brann, hærverk ol. Disse innvilges etter søknad fra mottakene. For mottak for enslige mindreårige inngår også tilskudd til aktiviteter i mottak etter søknad fra mottakene, frivillige

organisasjoner o.a i denne ordningen (se kapittel 8). UDI initierer også noen aktiviteter som gjennomføres på flere eller alle mottakene, for eksempel kurs i konflikthåndtering og Menneskerettighetsakademiet.

Kommunen der asylmottaket er plassert får et vertskommunetilskudd som skal dekke ytelser til beboere i mottak som helsetjenester og barnevernstjeneste. Skoletilbudet i kommunen får refusjon etter søknad. Grunnsatsen per kommune er 434 700 kroner per år, mens satsen per plass for enslige mindreårige er 12 320 kr. per år. Det finnes også et særtilskudd til kommunene i tilfeller når omsorg av enslige mindreårige asylsøkere overføres til barnevernet.

I 2010 utgjorde de samlede årlige utgiftene til drift av mottak nær 3 milliarder. Det var da et belegg på mottakene på 17 900 personer, med en gjennomsnittlig utgift per beboer på 163 600 kroner.

Driftsoperatører og -avtaler

Drift av statlig mottak defineres som en tjeneste som staten kjøper av ulike leverandører og omfattes dermed av Lov om offentlige anskaffelser³⁰. I tillegg til konkurransegrunnlaget inngår kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, det vil si hvilke forhold som vil bli tillagt vekt i valg av tilbyder. Det er et mål å ha mottakene lokalisert over hele landet, og å ha en differensiert mottaksstruktur med ulike typer driftsoperatører representert.

Mottakene for enslige mindreårige har i dag kommunale og private driftsoperatører. Av 12 mottak har ni privat driftsoperatør og tre har kommunal driftsoperatør. Én av driftsoperatørene driver tre av de privat drevne mottakene, mens én driftsoperatør har to av mottakene. Resten drives av driftsoperatører som kun driver ett mottak hver. Disse kan imidlertid ha ansvar for andre typer asylmottak, og tidligere vært driftsoperatør for andre mottak som nå er lagt ned. NOU 2011:10 viser til at kommunale driftsoperatører kan ha sin styrke ved å være del av den kommunale administrasjonen, som kan sikre koordinering av kommunale tjenester, mens styrken ved private driftsoperatører spesialisert på mottaksdrift er at de kan bygge opp kompetanse på tvers av mottak. Bergeutvalgets oppfatning er at det å ha ulike typer driftsoperatører er i seg selv en verdi.

Avtalen UDI inngår med driftsoperatørene fastsetter de utgiftene som UDI skal dekke til drift av faste plasser, stykkpris plasser per døgn, og leie av lokaler. I tillegg gjør driftsavtalen rede for de styringsdokumentene som gjelder for driften av mottaket, ansvarsfordeling og lojalitet mellom partene.

En del av driftsoverføringen skal dekke beboerrettet arbeid, bl.a. miljørettede

30. Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69.

tiltak og fritidsaktiviteter. Dette gjelder både for transittmottak og ordinære mottak for enslige mindreårige. Beløpet fastsettes i driftsavtalen, og mottakene skal vise hvor mye av driftsoverføringer som er brukt til beboerrettet arbeidet i årsregnskapet.

Kontrakt mellom driftsoperatør og UDI inngås for en begrenset periode, men med mulighet for forlengelse. Kontrakten kan også oppheves med 3 måneders varsel. Over tid varierer antallet mottak primært som følge av hvor mange asylsøkere som kommer til Norge. De siste årene har antallet mottak blitt redusert i takt med at antallet asylsøkere har gått ned. I prosjektperioden ble to av de ordinære mottak for enslige mindreårige lagt ned, og UDI sa opp kontrakten med begge transittmottakene for å konkurranseutsette tilbudet på nytt, beregnet på færre plasser. Mottak for asylsøkere er altså en virksomhet hvor det kreves fleksibilitet og hvor det er en relativ kort tidshorisont for driften av mottaket.

UDIs avtaler med driftsoperatører er inngått under ulike mottakskonjunkturer og forhandlingsposisjonene er avhengig av om dette skjer i oppbyggings- og nedbyggingsperioder. Dette gir noen ulike økonomiske rammebetingelser for driften ved de ulike mottakene. For denne analysen har vi gjennomgått driftsavtaler, men har ikke inkludert konkurransegrunnlaget med kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier ved opprettelsen av de aktuelle mottakene i vår undersøkelse. Driftsavtalene er i stor grad standardiserte. Vi vet derfor ikke hva slags særlige kriterier som har blitt lagt til grunn for å velge driftsoperatør, og hvorvidt det er konkurranse på pris eller kvalitetsmessige kriterier som har blitt vektlagt.

At mottakene opererer under ulike økonomiske betingelser gir seg flere utslag. Vi ser her først på variasjoner i bemanning, ressurser til miljøarbeid, personalressurser og ansattes kvalifikasjoner. Alle disse variasjonene har sammenheng med betingelsene i driftsavtalen.

Bemanning

En vesentlig del av driftsutgiftene går til avlønning av personalet. Det er i dag ikke fastsatt bemanningsnorm på mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Hvor tett bemanningen skal være ved disse mottakene har vært diskutert over tid. I 2007 anbefalte for eksempel UDI ovenfor departementet en bemanningsnorm på 1,25 årsverk per plass. Per 1. mars 2012 var det 295 personer som arbeidet i de 12 mottakene, og dette utgjør til sammen 217 årsverk.

Tabell 4.1: Antall plasser, årsverk totalt og per beboer per 1. mars 2012 ved mottak for enslige mindreårige.³¹

Mottak	Antall plasser, totalt	Antall stykkpris-plasser	Antall beboere mars 2012	Antall årsverk	Årsverk per beboer, fullt belegg
1 Sjøvegan	28	0	17	15,7	0,56
2 Sagvåg	30		10	12,3	0,41
3 Lyng	25		14	11	0,44
4 Ringebu	40	0	29	15,5	0,39
5 Målselv	40		29	13,7	0,34
6 Grimstad	34		24	13,7	0,40
7 Mysebu (transitt)	60	20	21*	26	0,43
8 Heimly	29	5	23	15,5	0,53
9 Hvalstad (transitt)	110	30	63*	58,1	0,53
10 Leira	18	0	18	9,5	0,53
11 Sunndal	30	0	18	15	0,50
12 Dale	30	0	21	13,3	0,44

* Variasjon i belegget i transittmottakene er særlig merkbart, i juni var f.eks. gjennomsnittet 90 beboere ved Hvalstad.

Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Tabell 4.1 viser at antallet årsverk per beboer varierer mellom de 12 mottakene. Stykkprisplassene er avtalte ekstra plasser som kan brukes når det er behov for utvidet kapasitet. Tabellen viser at belegget våren 2012 var lavere enn antall mottaksplasser som er fastsatt i driftsavtalen. I perioder med fullt belegg ligger bemanningstettheten på 0,37–0,56 personale per beboer. Dette er tilsvarende perioden 2008–2010 der gjennomsnittet i bemanningstetthet lå på 0,4–0,5. Med færre beboere vil bemanningstettheten være større, og bemanningstettheten ved kartleggingstidspunktet varierer mellom 0,47 og 0,92 ved de ordinære mottakene for enslige mindreårige, med unntak av Sagvåg som skulle nedlegges og på dette tidspunktet bare hadde en tredjedels belegg. Også ved Mysebu var belegget lavt ved undersøkelsestidspunktet, og hadde da en bemanningstetthet på 1,24. En del arbeidsoppgaver, dette gjelder administrative stillinger, og oppgaver knyttet til nyankomne, bosettingsarbeid og organisering av fritidstilbud, vil være påkrevet uansett antall beboere.

31. Fire av mottakene var på oppsigelse da feltarbeidet ble utført, derfor hadde de lavt belegg. Normalt er departementets krav til UDI at belegget i mottak for enslige mindreårige skal være minimum 85 % inkl. stykkprisplassene. I transitt er stykkprisplassene unntatt resultatkravet.

Sammenligner vi bemanningstettheten i asylmottak for enslige mindreårige med omsorgssentrene og andre barnevernsinstitusjoner ligger asylmottak betraktelig lavere enn institusjoner som er lagt under barnevernet. Til sammenligning har omsorgssentrene praktisert en bemanningsfaktor på 2,7 årsverk per plass (NOU 2010:10).³² For den videre sammenligning mellom standarden i barnevernet og i mottakene for enslige mindreårige vil vi kort klargjøre regelverk og etablert praksis i barnevernet. Barnevernsinstitusjoner har ingen fast bemanningsnorm. Dette begrunnes med at barnevernsinstitusjoner er tilpasset ulike brukergrupper, dvs. at barnevernet har overtatt omsorgsansvaret ut fra forskjellige paragrafer i barnevernsloven (plassering på grunn av omsorgssvikt, på grunn av alvorlige atferdsvansker, alvorlige psykiske lidelser, rusproblemer).³³ Ulike beboergrupper vil kreve ulik oppfølging og sammensetning av kompetanse i personalgruppen. I *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* § 5. *Krav til bemanning og de ansattes kompetanse*³⁴ heter det at institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Institusjonen skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting og institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne.³⁵ Ved godkjenning av private barneverninstitusjoner og kvalitetssikring av statlige barneverninstitusjoner er det en fast etablert praksis at opp mot 50 prosent av de tilsatte skal ha sosialfaglig/barnevernfaglig utdanning. Dette skal også ivaretas på hvert skift ved turnusordninger. I en gjennomgang av hva som er etablert praksis angående stillingshjemmel ved ulike typer institusjoner i barnevernet finner vi at disse ligger høyere enn det som er situasjonen i asylmottak. Oslo kommunes barne- og familieetats ungdomsinstitusjoner har beboerenheter på 5 eller 6 ungdommer og

32. Se også *Retningslinjer for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssenter og godkjenning av private og kommunale omsorgssenter* (pr. oktober 2009)

33. Barnevernsloven §§ 4-4 femte ledd, 4-12, 4-6 første ledd, 4-6 annet ledd, 4-24, 4-29.

34. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: FOR 2008-06-10 nr. 580 *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner*

35. Se også Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2007) *Krav til de ansattes kompetanse i barneverninstitusjoner* 02.2007

en bemanningstetthet på 2,0 til 3,3 per beboer.³⁶ Etablert praksis for hva som er tilstrekkelig kvalitet når det gjelder bemanning og utdanningsbakgrunn for personalet ved botilbud for bosatte mindreårige flyktninger ligger også godt over situasjonen i asylmottak³⁷.

I intervjuene sammenlignet de mottaksansatte forholdene i asylmottakene og barnevernet og var opptatt av konsekvensene av den lave bemanningen for egen innsats:

«Vi er ganske lavt bemannet og vi skal strekke over ganske mye her. I forhold til barnevernet f.eks. så har vi ikke mulighet til å drive et like omfattende omsorgsarbeid som det barnevernet kan.» (barnefaglig ansvarlig)

Vi har spurt mottakene om hva de mener er tilstrekkelig bemanning ved mottaket. Grad av tilfredshet når det gjelder bemanning varierte, men samlet gjenspeiler svarene at en bemanningstetthet med en ansatt per beboer anses som tilstrekkelig. Flere påpekte at antall ansatte bør fordobles i forhold til dagens driftsavtale. Dette nivået på bemanning samstemmer med Bergeutvalgets anbefalinger om ett årsverk bemanning per beboer.

Forskjellen i tilfredshet med bemanningssituasjonen mellom mottakene henger ikke nødvendigvis bare sammen med antall beboere. Mottaksledere formidler at i perioder kan sammensetningen av beboerne være mer krevende enn i andre perioder. Dette gjelder særlig når mottaket har mange beboere som sliter med dårlig psykisk helse.

Kompetansekrav og stillingsstruktur

I henhold til *Krav til bemanning og kompetanse i statlige mottak* (se RS 2010-084 (ordinær) og RS 2011-042 (transitt)) skal mottak for enslige mindreårige ha

36. Feks. gir Bakkehaugen ungdomsinstitusjon et langtidstilbud til ungdom mellom 13 til 18 år, med plass til seks ungdommer og 13, 4 stillingshjemer. Ved Frydenberg ungdomshjem (13–18 år) er det 20 stillingshjemer på seks beboere. Personalets utdanning og erfaring ved disse to institusjonene er barnevernpedagoger, sosionomer og pedagoger. Borger With ungdomshjem er et langtidstilbud for ungdom mellom 12 og 18 år som har ekstra behov for tett oppfølging knyttet til psykisk helse eller emosjonelle problemer. Ungdomshjemmet har 13,5 stillingshjemer, og personalet har ulik fagbakgrunn; barneverns- og sosionomer, vernepleiere og pedagoger. Personalet veiledes av en psykologspesialist. Møllehuset ungdomsinstitusjon har plass til 6 beboere i alderen 15–23 og har 11,9 stillingshjemer. For alle gjelder en langt høyere boligstandard enn det som kjennetegner asylmottak <http://www.barne-og-familieetaten.oslo.kommune.no/>

37. To eksempler: Lørenskog kommune har fire beboere per boenhet og 6, 6, stillingshjemer i døgnskuttet turnus. I tillegg kommer leder for botilbudet. De ansatte er bl.a. pedagog, sosionom, mindre enn 20 prosent av ansatte er ikke høgskoleutdanning. Skedsmo kommune har fire beboere per boenhet, med 8,4 stillingshjemer, der dette også omfatter oppfølgingsansvar for de som bor på hybler. Med unntak av en stilling har de ansatte 3 års relevant utdanning fra høgskole eller universitet.

en fagansvarlig med relevant barnefaglig utdanning på høyskolenivå, i tillegg til å ha en person med pedagogisk utdanning eller tilsvarende kompetanse på formidling, med ansvar for informasjonsarbeidet. For leder vektlegges høyere utdanning og ledererfaring, men det stilles ikke krav til at denne skal ha barnefaglig kompetanse.

Vi finner at utdanningsbakgrunn og erfaringsbakgrunn til de ansatte i de 12 mottakene er svært mangfoldig og sammensatt. I tillegg til stillingskategorier som returansvarlig, bosettingsansvarlig, aktivitetsansvarlig, informasjonsansvarlig og ansvarlig for arbeid mot menneskehandel, opererer mottakene med stillingskategoriene miljøterapeuter og assistenter, renholdspersonale, vedlikeholdsansvarlig, vaktmester og økonomiansvarlig. Alle mottakene har selvfølgelig ikke med alle disse stillingskategoriene, og flere av oppgavene er gjerne deloppgaver lagt til en stilling. Vanlig stillingsstruktur i mottakene vi har vært ved har vært: En ledelse som inkluderer mottaksleder og en eller flere fagansvarlige med høgskoleutdanning og en stab i turnus bestående både av faglærte og miljøarbeidere med ulike former for formal- og realkompetanse.

Det er vanlig å skille mellom formalkompetanse og realkompetanse. Med realkompetanse siktes det gjerne til at de ansatte har ufaglært bakgrunn, men relevant livserfaring, som f.eks. egen asylsøkerbakgrunn, at man kommer fra andre steder enn Norge, spesifikk yrkesbakgrunn, eller at man er forelder. En slik realkompetanse kan gjerne kombineres med formalkompetanse. Også når det gjelder ansattes formalkompetanse er det et mangfoldig bilde som tegner seg. Her finner vi barnevernspedagoger, vernepleiere, sykepleiere, tolker, jurister, pedagoger, master i psykologi, master i økonomi, journalist, jordbruker, båtbyggere og folk med politiutdanning. Den barnefaglige kompetansen er imidlertid ofte lite synlig hos de ansatte med høyere utdanning.

Halvparten av mottakene svarer bekreftende på at minst 30 prosent av de ansatte har barnefaglig kompetanse med minimum treårig høyskoleutdanning. Samtlige mottak svarer at ansatte tilbys kurs, etter- og videreutdanning, slik det forventes i kravet til bemanning og kompetanse. Det varierer imidlertid hvor stort omfang tilbudet er, og i hvilken grad det brukes. Etterutdanningen og kursene som tilbys kan være enten i regi av UDI, driftsoperatør eller andre. Dette kan være HMS-kurs, kurs i konflikthåndtering, kartlegging av psykisk helse, kulturforståelse, om traumer osv.

Vi vil drøfte konsekvensene av krav til bemanning og kompetanse i sammenheng med omsorgsutøvelsen og de unges mestringsstrategier.

Boforhold

Mottak er et frivillig botilbud som skal være av en nøktern standard. Det er ikke satt minstestandard eller spesifikke krav til driftsoperatørene for hvordan beboere skal innkvarteres i mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Alle mottak for enslige mindreårige er sentraliserte mottak, men boligløsninger varierer fra mottak til mottak. Prosjektet har kartlagt hvordan enslige mindreårige bor i mottak (type rom, hvor mange personer per rom, tilgang til bad og fellesarealer, aktivitetsrom, skjerming av jenter etc.) og hvordan boligforholdene påvirker livskvaliteten til beboerne. Vi har stilt spørsmål om hvordan den materielle standarden har betydning for levekårene. Vi har da vurdert hvordan boforhold virker inn på omsorgsutøvelse, utvikling av sosiale relasjoner og som læringsomgivelse. Vi har også vurdert boforholdene ut fra et helseperspektiv.

Fire av de seks mottakene som inngår i feltstudien har tidligere vært brukt til andre formål som folkehøgskole, helseinstitusjon eller hotell. Ett mottak består av ordinære boliger, hovedsakelig av et større bolighus som er omgjort til familieleiligheter. Ett mottak er fra starten av bygget opp av brakkemoduler med familieleilighet tilpasset mottaksdrift.

Boligmassen preges av at driftsoperatørenes avtaler er tidsavgrenset, med leieavtaler for bygningene mottaket disponerer. Ledelsen ved flere mottakene påpekte at dette går ut over investeringer i vedlikehold fra utleiers side, og tilpasning av bygningene til driftsformålet fra driftsoperatørenes side. Nedslitte bygninger preget noen av mottakene. Brannfare var et aktuelt tema i det daglige arbeidet. Det har forekommet flere branner i prosjektperioden.

Alle mottak med kvinnelige beboere hadde egne boenheter for disse, flere steder i eget hus adskilt fra de øvrige beboerne, hvor det ikke var adgang for mannlige beboere.

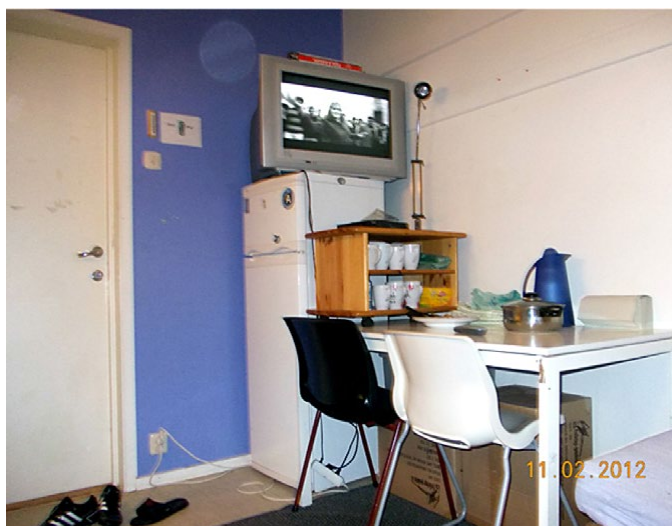
Leilighet eller korridor

To av de seks mottakene i feltstudien hadde organisert beboerne i adskilte boenheter i form av leiligheter med (opp til seks) soverom, felles kjøkken, stue og bad. Denne fysiske rammen for bofellesskap ble benyttet i sosial nettverksbygging og ansvarsfordelingen mellom de ansatte. Også i bygninger uten tilsvarende leilighetspreg, ble det definert boenheter med sosiale og organisatoriske funksjoner. Ut fra vår vurdering ble tilhørighet til et sosialt fellesskap likevel mindre tydelig i en korridorenhet enn i leilighetene. Internatpreget ble naturlig nok mer dominerende der rommene lå i korridorer i blokkbebyggelse. Dette ble forsterket ved at baderom og toaletter i korridoren oppfattes som mindre «private» enn i

leilighetene. Mens det i leilighetene var opptil seks beboere som delte bad, kunne det være opp til det dobbelte ved fullt belegg der det var korridorbaserte enheter.

Selv om den materielle standarden varierer, er den likevel alle steder preget av en «nøktern» standard. Ved to av mottakene var kjøkkenene så nedslitt at de var lite innbydende, både for matlaging og for å sette seg ned og innta et måltid. Badene var tilsvarende slitte.

Så langt vi kunne observere, og fikk tilbakemeldinger fra beboerne om, ble matlaging og måltider ved de korridororganiserte mottakene mer preget av å være et individuelt prosjekt, særlig for de med begrenset sosialt nettverk. Måltidene ble inntatt på rommet, eventuelt sammen med en (rom)kamerat. De oppbevarte kjøkkenutstyret og maten i eget kjøleskap på rommet. I leilighetene med felles kjøkken og stue ble måltider i større grad sosialt inkluderende, når omgivelse var tilrettelagt for dette.



For det meste forteller ungdommene om rommene sine med begeistring, og forteller at de syns de har det fint på rommet sitt. En gutt forteller om bildet over:

«Dette bildet er fra rommet vårt – jeg ville vise at vi har TV, kjøleskap. Vi har stoler, vi har veldig godt rom (...)»

- Hvordan er dere enige om hvordan det skal være på rommet – veldig ryddig som her?

«Vi har ikke faste oppgaver, men når vi spiser og sånn, vi vil ha det ryddig, når vi sitter og hører på musikk.»

Som bildene viser, har rommene etter norsk målestokk jevnt over en enkel standard, men inneholder det vesentligste som seng, et sted å sitte med lekser, et kjøleskap og et skap til klær og andre eiendeler. Noen har i tillegg TV og/eller musikkanlegg. Det siste er i de fleste tilfeller ungdommens eget innkjøp. Unntaksvis fikk vi tilbakemelding fra beboerne om at de manglet helt elementære ting som et bord til gjøre lekser ved.



«Det er rommet mitt. Her gjør jeg mine lekser, PC. Og sover der. Kommer og spiser her. Jeg er fornøyd med rommet mitt.» (Gutt)

Så godt som alle som deltok i foto-prosjektet, tok bilder fra rommene sine på mottaket, enten for å vise fram hvor de sover trygt, sover dårlig, gjør lekser, spiser, er sammen med venner, ber, lytter til musikk, ser på TV eller bare for å vise fram hvordan de har det på rommet der de bor. Rommet hvor de har sengen sin og tingene framstår som selve ankerfestet i hverdagen, stedet hvor de er tryggest, men også det stedet hvor de sliter mest med vonde tanker.

Å bo sammen på et lite rom kan være trangt, men flere syns også det er bra å dele rom med noen.

«Det er sånn at man alltid bor to og to. Vi som kommer fra det landet – nesten alle har problemer. Da jeg kom hit hadde jeg problemer, slik at jeg var redd for å sove i det hele tatt. Jeg måtte derfor flytte ned og bo sammen med den andre. To og to er greit. En og en kan være vanskelig. Men om man ikke har det bra sammen kan en og en være mest riktig. Jeg syns at to og to er greit, men man må bare finne ut.»

Ved ett av de seks mottakene i feltstudien hadde alle beboerne enkeltrom, mens ved de andre mottakene var tomannsrom normen, men der noen kunne få bo alene ut fra visse kriterier. Tre av tolv mottak har ikke dobbeltrom, mens tilsvarende tre av tolv mottak har ikke enkeltrom. De fleste av dagens mottak har altså både enkeltrom og dobbeltrom.

Et kriterium for å plassere to på samme rom er gjerne at de kan kommunisere på et felles språk. Noen fikk mulighet for å flytte sammen med en kamerat om det ble ledig på rommet. På grunn av det synkende antallet med enslige mindreårige asylsøkere de siste årene, var ikke de avdelingene vi besøkte fullt belagte, noe som innebar at flere fikk enerom, og ingen rom hadde flere enn to beboere. I en slik situasjon representerer det heller ikke noe problem å kunne tilby de som har lang botid enerom. Botid ser imidlertid ikke ut til å være det eneste som betyr noe for om ungdommen ønsker å bo alene eller sammen med en annen. Natten er tiden som aktualiserer delingsspørsmålet mest. Mens enkelte syns det er tryggere og sier at de sover bedre når de er sammen med noen, er det mange som snakker om at de er redd for å forstyrre nattesøvnen til rom-kameraten gjennom sin egen søvnløshet. Her tas det individuelle hensyn, også hvis en nyankommet trenger å få tildelt en «storebror» med samme språk til å dele rom med (se også kapittel 6).

Når det midlertidige blir permanent

Vi finner at hvor beboerne er i søknadsperioden er vesentlig for ungdommens forhold til rommet sitt. Rommene er enkle og innredet for midlertidighet, ikke for å bli boende i mange måneder. Når oppholdstiden blir veldig lang, kan mottaket, slik flere forteller, gå fra å være en trygg havn til følelsen av å være innestengt.

«På mottak i Norge jeg føler meg trygg. Jeg bekymrer meg for ingenting. Vi får noen ganger problemer, men vi kan løse det. Vi har ikke store problemer. Men på mottak jeg føler jeg er i fengsel... jeg føler meg ikke fri.» (Gutt)

For de langtidsboende kan rommet, som er både privat og sosialt, tape noe av sitt privatliv når gjennomtrekket av samboere og venner som blir bosatt blir stor. Rommet som var et trygt sted da de kom, blir til et utrygt sted hvor de kan bli hentet av politiet. Å bli sittende igjen på mottaket mens de andre som du delte

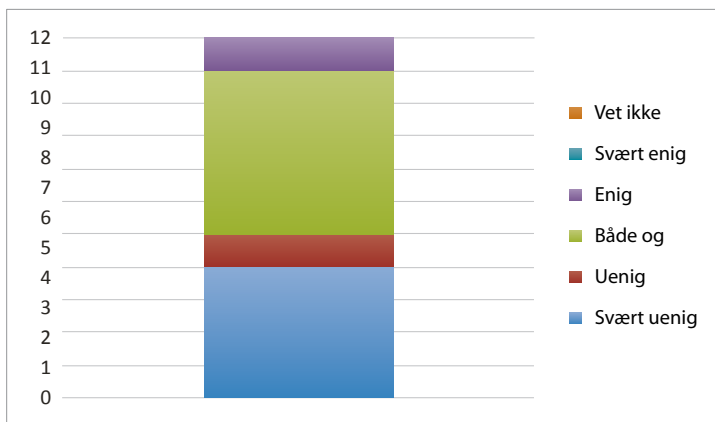
framtidsoptimismen med bare for noen måneder siden, får opphold og blir borte, bidrar dette til en følelse av mismot og utrygghet.

«Jeg har valgt å ta bilde av rommet mitt, her hvor jeg har bodd så lenge. Jeg har ikke fått noe positivt svar. Her har jeg hatt flere romkamerater som har fått positivt svar og flyttet, men jeg måtte bli. Noen kom etter meg og har reist videre og blitt bosatt. Jeg sover dårlig her. (Gutt)

Av alle bildene, og fortellingene om dem, var bildene av rommene deres kanskje det som tydeligst viste at levekår i mottak handler om mye mer og kanskje noe helt annet enn standarden på rom og utstyr. Måten de beskriver rommene sine gjennom bilder og ord viser med all mulig tydelighet at erfaringer de har med seg, tiden de har vært der, asylstatusen, frykten for retur og den generelle usikkerheten de lever under, overskygger og influerer alle andre vurderinger.

Heller ikke mottaksledere mener at bosituasjonen er en avgjørende negativ faktor for beboernes livskvalitet. Figur 4.1 viser at fem av tolv ledere svarer «både-og» på om bosituasjonen påvirker livskvaliteten i negativ retning. At svaret ikke er entydig, kan være en gjenspeiling av at bostandarden har ulik betydning for ulike grupper av beboere.

Figur 4.1 Mottaksleders vurdering av utsagnet: «Bosituasjonen for beboerne påvirker livskvaliteten deres i negativ retning». I rene tall: 12 respondenter



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Fellesarealer

I tillegg til beboernes egne rom vil andre typer disponible rom og tilgang beboerne har til disse, være vesentlig for tilstedeværelse, fellesskap og aktiviteter. I mottak som har leilighetsenheter med stue og kjøkken legges det opp til at tilhørighet og fellesskap utvikles innenfor boenheten, men også disse mottakene har behov for fellesarealer hvor personalet og beboere kan møtes på tvers av boenhetene. Mens ett av de leilighetsorganiserte mottakene hadde flere slike åpne lokaler, hadde et annet slikt mottak lokaler som kun de ansatte disponerte, med unntak av biljardrom.

For alle typer bo-organisering er det altså forskjellig i hvilken grad de har åpne fellesrom. I de fleste tilfeller er tilgangen til fellesrom basert på utlån av nøkkel eller de er åpne til visse tider. Biljardrom er mange steder unntaket, ved at dette er til beboernes bruk. Alle mottak har også stue til beboernes disposisjon, enten et felles oppholdsrom, eller avgrenset til en boenhet. PC rom og samlingsrom er som regel låste rom med faste åpningstider. Det er også ulik praksis hvor åpen eller lukket de ansattes oppholdsrom og kontorer er, og i hvilken grad dette er steder beboerne er velkomne. Som vi skal diskutere nærmere i neste kapittel vil personalets omsorgsarbeid bli påvirket av regler for og bruk av fellesrom.

Kjøkken

Mottakene har flere typer kjøkken. I leilighetsorganiserte boenheter er kjøkkenet først og fremst beboernes rom. Selv om de i varierende grad samles til fellesmåltider på kjøkkenet, inviterer disse små kjøkkenenhetene til samarbeid om matlaging, samtidig som de fungerer som en sosial arena. Kontrasten til disse, fant vi i korridororganiserte boenheter, hvor beboerkjøkkenet var strippet ned til koke- og vaskefunksjoner, med enkle overflater til preparering av mat. Ofte uten stoler og bord eller andre unødvendige møbler, er disse kjøkkenenhetene funksjonsorienterte og lette å rengjøre, men innbyr i mindre grad til samarbeid og sosialt liv. Også i slike mottak oppsto samarbeid om innkjøp, matlaging og fellesmåltider, men disse måltidene ble mer sporadisk avtalt og inntatt på rommene hos hverandre. Når matlagingen er individuelt organisert drar man imidlertid mindre nytte av den jevnalderopplæringen på mat og kosthold som de små enhetene innbyr til.

Foruten beboernes kjøkken, finnes det noen steder felleskjøkken, hvor større grupper for eksempel spiser frokost, lager større fellesmåltider og festmåltider, og hvor de ansatte også kan drive opplæring i både kosthold og matlaging når de ser at det trengs. Den fjerde typen kjøkken er de ansattes kjøkken. Her er de ansatte som gjør i stand fellesmåltider, baker eller koker. Også disse kjøkkenene

brukes noen steder til opplæring på individuelt nivå, en type samvær som noen ganger også tenkes å ha terapeutisk funksjon. Ved å bli invitert, eller beordret til å hjelpe til med matlaging, skapes situasjoner hvor man gjennom fokus på et felles prosjekt også skaper en situasjon for samtale og felleskap med en voksen.

For selvkostmottakene er kjøkkenet med andre ord et viktig rom som tjener mange ulike funksjoner, fra den åpenbare arena for matlaging til opplærende, sosiale og terapeutiske funksjoner. Et bevisst forhold til bruken av kjøkkenet kan være en god inngang til å forbedre flere betingelser for gode levekår i mottakene.

Hygiene

Det var faste rutiner for rengjøring av fellesarealer, noe som enkelte la sin sjel i, mens noen få kjøpte seg fri fra. De fleste tok imidlertid samvittighetsfullt sin tørn, om enn etter litt mas.



«Dette er «vaske». Jeg ville egentlig ikke ta dette bildet, men K (en av de ansatte) sa jeg skulle ta dette bildet, og da sa jeg OK. Det betyr at jeg har aldri drevet med

«vaske» i hjemlandet mitt, men å «vaske» her er moro. Jeg tuller ikke altså, jeg syns det er gøy. Jeg har lært meg å vaske, og nå hjelper jeg alle de andre. Så hvis noen vasker, så spør jeg om jeg kan hjelpe, jeg har ikke så mye å gjøre, så jeg kan godt komme og vaske (for dem). Jeg vasker rommet mitt hver dag etter skolen. Romkameraten min vasker aldri. Jeg sa til han at det ikke var noe problem, jeg kan godt vaske. Når det ikke er så bra (rent) her så tenker jeg at tenk om noen kommer og ser hvordan det er her, og sier at jeg «Må komme meg ut! Hva er det her! Dette er ikke (hjemlandet)», så jeg vasker hver dag. Det er bra.» (Gutt)

For enkelte kan vaskingen nesten bli som en besettelse, som gutten i sitatet over. Han knytter vaskingen til en presentasjon av seg selv som et bra, hjelpsomt, arbeidsvillig og verdig menneske som fortjener å være her. Men selv om de fleste verdsetter at det er rent, så er det individuelle ansvaret for hygiene et ansvar som lett kan forvitne og bli til gjenstand for diskusjon mellom beboerne og med personalet. Fra et av korridorkjøkkenene har en beboer tatt bilde av innsiden av en mikrobølgeovn og forteller:

«Dette bildet tok jeg for å vise hvor skittent det er. Vi vasker bare en gang. Det er like skittent på toalettene.»

Til neste bilde av han selv på kjøkkenet hvor han står klar til å legge noen pent oppskårne grønnsaker ned i en kasserolle, forteller han videre om hygienen på kjøkkenet:

«Jeg liker ikke å lage mat fordi det er så skittent. Jeg har klaget på det mange ganger, men det er ingen som vil vaske der. Jeg ville vi skulle lage en liste over hvem som skulle gjøre det hver gang, men det var ingen som var enige. Alle ser at det er skittent, men ingen gjør noe med det. Jeg lager mat der når det er rent. Ofte vasker jeg der selv før jeg lager mat.»

Gjennom beboernes bilder fra hverdagslivet sitt finner vi mange eksempler på at hygiene er noe de velger å fortelle om. Det kan handle om alt fra at det må finnes adekvate avfallsbøtter, til at kjøkken og bad fort kan bli skitne og «ekle». Det handler også om muligheten for å opprettholde en god personlig hygiene. Hos enkelte har vi funnet at opplæringen i hygiene har satt så dype spor at de er redd for at enhver liten flekk kan være en potensiell bakteriell smittekilde. Men som vi ser i sitatet over, så handler det også om at det kan være vanskelig å fordele ansvar for vasking og rydding når de bor tett sammen og skal dele fellesarealer. Igjen kan det se ut til at ansvaret blir mindre personlig der hvor det er mange som deler de samme arealene, mens det er lettere å komme fram til en ansvarsfordeling i små enheter. Men det kan like gjerne ha en sammenheng med om

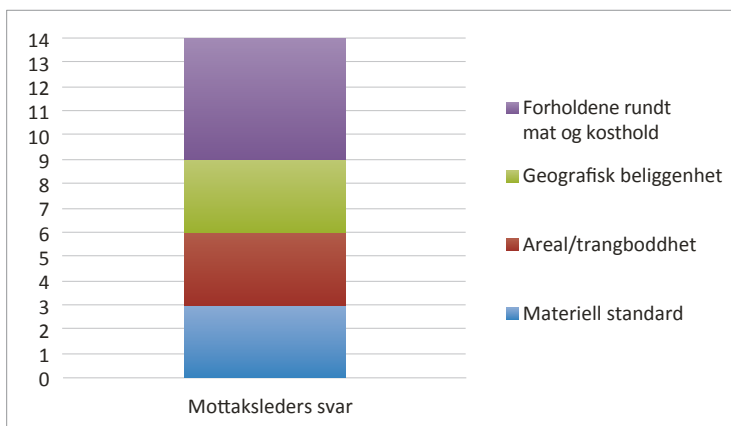
beboerne får beboermøtene til å fungere som ansvarstagende med selvstendighet og reell medbestemmelse.

Gode hygieniske forhold er vesentlig for beboernes levekår, både for helse, trivsel, felleskap og selvrespekt.

Boforhold og levekår

Mottakslederne er delt i vurdering av om bosituasjonen virker negativt inn på beboernes livskvalitet (se figur 4.1). Når de blir spurt hva ved boforholdene som virker negativt inn på beboernes livskvalitet er det forhold rundt mat og kosthold de fleste peker på (figur 4.2). Dette kan omfatte kvaliteten både på kjøkkenet der mat tilberedes og forhold rundt å innta måltider. Materiell standard, trangboddhet og geografisk beliggenhet får lik oppslutning, alle av tre respondenter.

Figur 4.2 Oppsummering av mottaksleders vurdering av på hvilke områder bosituasjonen påvirker beboernes livskvalitet i negativ retning. I røde tall: 12 respondenter, 14 svar



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

I vergeundersøkelsen har vi også spurt vergene om deres syn på ulike sider ved livssituasjonen til deres vergebarn mens de bor på asylmottak. Også deres vurdering av boforholdene er delt, hvor tre fjerdedeler mener de er tilfredsstillende, mens en fjerdedel mener de er lite tilfredsstillende. Mest kritisk er de til oppholdsrommene som ungdommene disponerer, mens aktivitetsrom kommer noe bedre ut i vergenes vurderinger.

Økonomi

Utlendingsdirektoratet forvalter de økonomiske ytelsene til asylsøkere. For asylsøkere dekkes alle ytelser til livsopphold gjennom mottakssystemet. Økonomisk stønad i form av et basisbeløp skal være subsidiær. Dette innebærer at i tilfellene der beboere har formue, lønnsinntekt eller annen inntekt vil ytelsene falle helt eller del vis bort. Barnetrygden som en mindreårig med oppholdstillatelse har rett til, tilfaller UDI. Basisbeløpet per måned er avhengig av personens oppholdsstatus.

*Tabell 4.2 Basisbeløp per måned for personer i ulike typer mottak og med ulik oppholdsstatus*³⁸

Type mottak og status	Basisbeløp per måned
Transitmottak med fri kost	Kr. 480
Ordinære mottak med selvhushold	Kr. 3 200
Personer under Dublin-ordningen i ordinære mottak med selvhushold	Kr. 2 280
Har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse	Kr. 1 960

Det er ingen fast regel for prisregulering av satsene i pengereglementet. Forrige justering var i 2008, og siste justering ble foretatt i år, med nye satser gjeldende fra og med 01.04.12³⁹. Bergeutvalgets anbefaler at den økonomiske stønaden er på et nivå slik at den ikke fører til at asylsøkere over tid må leve i fattigdom. Utvalget mener dessuten at personer under Dublin-prosedyren i ordinære mottak må få samme ytelse som øvrige beboere (NOU 2011:10:103).

Hovedskillet i utbetaling av basisbeløp går mellom transitmottak som har kantinedrift og ordinære mottak som er basert på selvhusholdning. Kantine-drift skal inkludere fire måltider, som så langt det er mulig, skal være tilpasset beboernes kultur og religion. For transitmottak dekker UDI kostøre gjennom driftsavtalen. UDI betaler en fast sum for faste plasser, mens for eventuelle stykkpris-plasser betales det en avtalt sats beskrevet i driftsavtalen per person.

Mottak med selvhushold har ikke ansvar for å sørge for mat til beboerne. Enkelte avdelinger for enslige mindreårige velger likevel å bruke noe av drifts- eller aktivitetsmidlene til fellesmåltider. Andre mottak valgte å trekke et fast

38. Disse satser gjaldt fra og med 01.04.12. Under feltarbeidet gjaldt de forrige satsene, og disse blir referert til bl.a. i sitatene fra beboerne.

39. Feks, ble satsen for person i ordinære mottak med selvhushold justert opp med 100 kr.

beløp fra beboernes basisutbetaling for å finansiere fellesmåltider som for eksempel frokost på hverdager og/eller middag 1–2 ganger i uka.

I tillegg til mat skal basisbeløpet til beboeren dekke alle nødvendige utgifter en person har til klær, personlig hygieneartikler, helsetjenester, inklusive medisiner, om nødvendig briller, eventuelt kontantkort til mobil og utgifter til «alminnelig livsutfoldelse».

Nødvendige reiseutgifter til skole skal dekkes av UDI. Enslige mindreårige som begynner i grunnskole, også de som er over obligatorisk grunnskolealder, dvs. mellom 16–18 år, får en engangsyttelse på kr. 780 som støtte til skolestart, mens de som går på norskopplæring på voksenopplæringen ikke får denne støtten.

Pengereglementet åpner også for tilleggsytelser etter søknad. Bl.a. gjelder dette tap av eiendeler ved brann, en problemstilling som har vært aktuell i vår prosjektperiode. Beboere som mister personlige eiendeler ved brann kan innvilges tilleggsytelser til klær og utstyr med inntil kr. 10 000 pr. person pr. branntilfelle. «Vurdering skal baseres på hva som anses nødvendig for å fungere tilfredsstillende i mottaket, herunder helsesituasjon, alminnelig livsutfoldelse og lignende.» Driftsoperatører er ikke pålagt å sørge for innboforsikring til beboere.

Spørsmål som har vært reist i etterkant av brann er om f.eks. egen PC eller oppsparte midler som er tapt i brann blir vurdert av UDI som «nødvendig for å fungere tilfredsstillende i mottaket» og om det skal dekkes eller ikke. Slike problemstillinger anskueliggjør beboernes usikre rettslige status og avhengighet av utlendingsmyndighetenes fastsettelse av regelverk og skjønnsvurderinger.

Å leve på basisbeløp

Vi har spurt hvordan ungdommene prioriterer pengene de får utbetalt hver uke. En gutt forteller:

«Vi får 700 kr hver uke. Hver mandag kjøper jeg mat for 3–4 dager. Det blir 3–400 kr. Vi kjøper frukt og drikke også senere. Vi kjøper alt til mat, noe til klær og sånn. Jeg sparer, kjøpte PC. Jeg må spare, får ikke ekstra til klær. Jeg måtte betale for lege også. Jeg er syk, så jeg opererte øynene mine. Fikk brev i går måtte betale nesten 2000 kr. Jeg fikk tre ganger advarsel, skulle ringte til dem sier jeg bor på asylmottak (ler litt). Fikk inkasso. Jeg skal ringe dem, skjønner dere meg? – og si at jeg bor på asylmottak, hvordan skal jeg betale....»

- Hvordan klarer du å spare til klær?

«Har noe penger på kortet. Vi sparer. Noen ganger vi ikke spiser så mye, vi sparer penger. Betale for lege.... Vi har dårlig økonomi.»

Budsjettet de har, krever både planlegging og måtehold. Som vi ser, går utbetalingen hovedsakelig til mat og litt til klær. De har også ønske om å spare for å skaffe seg mobil og PC. En større legeregning kan imidlertid fort vippe balansen over i minus. Selv om ungdommene har rett til frikort fra Folketrygden på lik linje med andre, kan utgifter til lege og medisiner gjøre et kraftig innhugg i ukepengene før grensen til frikort er nådd. For noen betyr dette å utsette legebesøk som ikke anses som ytterst nødvendige. For andre som har kroniske sykdommer eller har blitt påført skader før eller under flukt, er utgifter til lege og medisiner noe som må kalkuleres inn i et ellers trangt husholdsbudsjett. Noen ganger kan slike utgifter komme ut av kontroll, slik gutten over forteller om. Denne type hendelser kan føre til at det oppstår en intern låneøkonomi mellom beboerne. De hjelper hverandre med store utgifter, men blir da også stående i gjeld til hverandre.

Ungdommer med reduserte satser på grunn av oppholdsstatus (avslag og status ut fra Dublin forordning) har en enda vanskeligere økonomi. De med avslag har gjerne levd med dårlig økonomi over lengre tid. Forutsetningen for at basisbeløpet skal gjelde en kort overgangstid blir dermed brutt, og de lever langt under det som er definert som fattigdomsgrensen i en lengre periode. Også beboere med midlertidig opphold kan bli værende i mottak og leve på minimumsnivået som basisbeløpet innebærer over lengre tid.

Prioriteringer og lavt budsjett kan gå ut over kostholdet, slik gutten over forteller. Vi har spurt om ungdommene vi har intervjuet om de mener de har nok penger til mat. Noen sier de prioriterer det ned, mens andre understreker at *«det har ikke skjedd, heldigvis.»*

I et mottak har de lagt spesielt til rette for at ungdommen skal samarbeide om innkjøp av mat. Dette gir seg uttrykk i oppslag om tidspunkter for felles avgang fra mottaket til butikken. Mottaksledelsen forteller at dette også er viktig som en del av læringsprosessen, hvor de som har vært der en stund hjelper de som nettopp har kommet med å finne de varene de trenger. Andre steder oppstår denne type samarbeid som avtaler mellom beboerne selv, og de forteller at de opplever et slikt samarbeid som både positivt og ressursbesparende. En jente forteller:

«Før vi går i butikken vi bestemmer hva slags mat vi skal lage for hele den uka. Vi får penger hver mandag. Hver mandag vi skriver hva skal vi lage.»

-Har dere penger til overs når dere har kjøpt maten?

«Ja, fordi vi får hver person 700. Og det er nok. Og vi sparer også.»

Gjennom å spare på matutgiftene og samarbeide om innkjøp og matlaging, klarer de fleste å spare eller sette til side penger som skal gå til klær, lege eller annet utstyr. Noen klarer også å kjøpe seg egen PC, eller de får hjelp til dette fra bosatte slektninger. Men for de fleste handler det om å spare til klær, eller å ha en «buffer» hvis noe skulle skje.

Vi har spurt om de har penger til å kjøpe det de trenger av f.eks. klær. En gutt forteller:

«Det er vanskelig, fordi du ser at det er mange klær som er litt billigere, men pengenerekker ikke, så da må man velge mellom klær eller mat, og da blir det mat, fordi man kan ikke gå sulten. Det er vanskelig, men sånn er det bare.»

Denne gutten prioriterer å kjøpe mat framfor klær, noe som var gjennomgående. Klærne de fikk tildelt i transitt ble brukt, i tillegg til klær kjøpt på salg. Når årstidene skifter kan de mangle nødvendige klær. En kald vinterdag forteller en gutt hvordan han har kledd på seg alle klærne han har, lag på lag, for å holde varmen. På bildene de viser oss, spesielt utebildene, ser vi mange ungdommer som verken er kledd eller skodd for kulde og snø. Få klager over kulde, og joggesko i snøen er ikke et uvant syn hos andre ungdommer heller. Men de innrømmer likevel at mangelen på varme klær eller klær som er tilpasset spesielle aktiviteter hindrer dem i å gå ut eller i å delta.

Ungdommene har gjennomgående en svak og sårbar økonomisk situasjon, hvor små overskridelser eller spesielle hendelser kan ha store konsekvenser. Den svake økonomien gir også gjennomgående begrensninger for deltagelse i aktiviteter og kulturtilbud i lokalsamfunnet.

Selv om økonomien er svak, er det å ha en basisutbetaling slik at de kan forvalte sine egne penger og gjøre prioriteringer også en kilde til å føle kontroll over eget liv. En gutt viser et bilde av seg selv i en butikk:

«Her er jeg på Rema 1000. Her i Norge var første gang jeg gikk på en butikk og kunne kjøpe det jeg ville. Det finnes butikker der jeg kommer fra, men da var det mamma som handlet. Her må jeg handle selv. Her bestemmer jeg selv hva jeg skal spise. Det er fint for jeg vet jo selv hva jeg liker. Det var ikke vanskelig å finne ut hva de ulike matvarene var. Jeg fant ut av det selv. Pengene jeg får dekker de behovene jeg har. Jeg er fornøyd med hvordan livet har forandret seg og at jeg kan bestemme selv.»

En jente forteller:

«Åh de fruktene... Jeg er glad i epler. Kanskje spiser jeg fire-fem på en dag. Når jeg går på Kiwi med hun venninna mi for å kjøpe mat så kjøper hun andre ting – hun sier kom ikke stå og bare se på eplene. Jeg går på Kiwi bare for å se på dem. I alle

butikker. Noen har fine farger og fine sånn... Kjøper mest epler, men også appelsiner og bananer.»



Utgifter til helsetjenester og medisin

En del helsesøstre uttrykker en bekymring for hvilke konsekvenser dårlig økonomi har for helsen. Flere har erfart at ungdommene ikke kjøper medisin eller følger opp konsultasjoner hos lege, også for alvorlige sykdommer.

«De kjøper ikke den antibiotikaene de har fått resept på for f.eks. urinveisinfeksjon, de har ikke råd til egenandelen hos lege, de møter ikke opp hos legen på legetimen jeg sier de trenger, de lar være å følge opp behandling i spesialisthelsetjenesten fordi de ikke har råd til egenandelen til reise og konsultasjon.»

«De har reist til sykehuset i Tromsø en gang, men når de skal dra en gang til sier de nei – de har ikke råd til egenandelen.»

«Hvis de skal ha en henvisning til BUP, så vet de at de må innom en lege først, så det

koster dem 218 kroner å få en henvisning. Det er dyrt for en som har lite penger fra før. Det er jo en fare i det selvfølgelig, at de bare bærer ting i seg, for de vet at det koster mange penger å gå til legen. Har de råd til det?»

Som andre betaler ungdommene kun egenandel opp til et visst beløp, som i 2012 var på kr. 1.980. mens utgifter utover dette gir rett til frikort resten av kalenderåret. Er de under 16 år er de fritatt fra å betale egenandel. Ved behandling hos psykolog er de under 18 år fritatt fra å betale egenandeler. For beboerne på mottak med lavt basisbeløp opplevdes utgiftene til helsetjenester som belastende.

Kosthold

Et godt og næringsrikt kosthold er viktig både for helse og trivsel. I ordinære mottak som ikke har kantinedrift er ansvaret for kosthold tillagt ungdommene. I rundskrivet med krav til omsorgsarbeidet i ordinære mottak for enslige mindreårige (RS 2011-034) gis mottakene et spesifikt ansvar for opplæring og veiledning i kosthold og for å sikre at de unge har et sunt og godt kosthold. Denne opplæringen skal ivaretas på flere måter, enten ved at de ansatte gir opplæring, at man delegerer opplæringen til andre beboere eller ved at skoletilbudet har heimkunnskap på læreplanen. I de mottakene vi har besøkt finner vi stor variasjon i hvordan dette opplæringsansvaret er forvaltet. Vi finner også at det ikke er samsvar mellom det mottakets ansatte mener at de gjør, og den opplæring ungdommene selv mener at de har fått.

UDI er bekymret for at beboere velger bort næringsrikt (og dyrere) kosthold når de selv bestemmer hvor mye penger de skal bruke til mat, og ønsker å få undersøkt hvordan kostholdet blir påvirket av beboernes egen økonomi. I avsnittet om økonomi og prioriteringer fant vi at mat sto øverst på prioriteringslisten hos de fleste. Noen finner fram til måter å samarbeide rundt matlaging på, som gjør matsituasjonen både billigere og hyggeligere. Men de fleste kjøper inn og lager mat alene. Vi ser også at billige, og ofte ikke så sunne eller næringsrike løsninger lett kan passere som akseptable måltider.

Beboernes kunnskaper om og erfaringer med matlaging

Beboerne har ulike erfaringer med å lage mat. Noen forteller at de lærte å ordne seg mat på reisen til Norge, men mange forteller at det først er etter at de kom til Norge at de har lært seg å lage mat.

«Vi kan ikke lage mat, vi bare vet veldig lite, men en som jobber her han forteller hva de skal gjøre. Det er vanskelig å lage mat, spesielt når vi kommer fra skolen ønsker vi å få ferdig mat. Men da begynner vi å lage.» (Gutt)

Mange av bildene som ungdommene har tatt for å vise oss i intervjuene, handler om matlaging. De forteller humoristisk om tabber på kjøkkenet, om mat som brenner seg fast i grytene, om at Rema har den billigste maten og at spagetti er det billigste og enkleste å lage. De som lager mat i felleskap for å spare penger, snakker om at de andre bare må akseptere det de får servert når en annen står for matlagingen. For mange blir derfor kostholdet ensformig. Ris, poteter eller spagetti med ketchup blir både kjedelig og lite næringsrikt i lengden.

«Jeg prøver å lage forskjellig mat – men noen ganger er jeg ikke i det humøret til å lage ting som tar mye tid. Jeg har ikke så mye erfaring – men nå er jeg ikke humør for å lage mat som bruker lang tid.» (Gutt)

Når ungdommer har ansvaret for hva og når de skal spise, får vi fortellinger om at de har lært seg noen få retter de kan lage. En gutt viste hvordan han laget fiskekaker og poteter, og fortalte at dette var billig og godt. De er sultne når de kommer fra skolen, og ønsker seg ferdig mat, men må da i gang med å lage mat. Ofte blir det et raskt måltid og et større om kvelden. De forteller også at de har litt tilfeldige måltider, eller fortellinger om at de ikke orker å lage ordentlig mat i det hele tatt.

«Hver uke så blir det mye sjokolade og is som jeg har i fryseren. Men noen ganger tar de andre is i fryseren og jeg spør dem om hvorfor de tar is i min fryser. Så nå har jeg ikke is i fryseren lenger, nå tar jeg bare med meg noen slikkepinner. Men noen ganger lager jeg fisk og chili. N (ansatt) sa at jeg skulle gjøre det, og så tok jeg det med meg hit, og hun viste meg hvordan jeg skulle lage det. Det var ikke noe problem» (Jente)

Den store variasjonen i type fortellinger om mat viser at noen følger de måltids-rutinene de kjenner fra før og forsøker å finne fram til mat som de kjenner og liker, mens andre ikke har noen innarbeidede rutiner. Det synes tydelig for oss at de unge ønsker seg opplæring og hjelp til å lage mat og vite hvordan de skal få til et kosthold som de kan leve med.

Når vi spør de unge om de har fått noe opplæring i kosthold og i å lage mat, svarer de at det har vært lite av det. De sier selv at de lærer av hverandre, og gjennom å prøve og feile. I et mottak med leiligheter der de materielle vilkårene ligger til rette for samarbeid om matlaging og felles bespisning, finner vi også eksempler på at det oppstår rollefordelinger mellom ungdommene. Hvis én viser seg å være god på å lage mat, så lar de han lage maten mens de andre vasker, rydder eller gjør andre oppgaver knyttet til felles bolig. Dette kan i og for seg fortolkes som om at opplæringen i matlaging er delegert til andre beboere, men i

praksis er det lite som tyder på at dette er opplærende relasjoner, men snarere en evne til å organisere en arbeidsdeling.

Selv om de kan lage mat fra før, er det viktig og nødvendig å lære seg hvordan de kan bruke råvarer de får kjøpt lokalt og hvordan måltider skal tilpasses en hverdagsrytme med skole og aktiviteter.

Helsesøstrenes bekymring for de unges kosthold

Helsesøstre uttaler bekymring for ungdommenes kosthold på flere måter, og deres uttalelser bekrefter også det vi har observert. Helsesøstre mener for det første at en del av ungdommene spiser for få måltider, dette gjelder særlig i de mottakene der det ikke gis et tilbud om frokost og mulighet til å lage matpakke til skolen. En helsesøster med erfaring fra et slikt mottak forteller:

«De kjøper ikke mat i kantina, de har ikke råd til det. De tar aldri med matpakke. De kommer innom til meg etter skoletid kl. 2, og da er de veldig sultne. Jeg spør om de har spist i dag, de sier at de har ikke det, kanskje at de drakk litt melk da de sto opp, men de har ikke spist hele dagen. De har ingen ting å gå på helt til kl. 3 om ettermiddagen.»

Hun erfarer at ungdommene har lite rutine på å lage seg mat. Flere forteller at også tidligere da de var små spiste de bare litt om morgnen og et større måltid om kvelden, en rytme hun mener det kan være vanskelig å endre. Helsesøstre er bekymret for at ungdommenes kosthold ikke er variert nok, at maten er for ensidig, at de får for lite proteiner og spiser for lite grønnsaker og frukt.

«Når jeg spør hva de spiser sier de ris, pasta, egg og at de trikker te. Kosten er sammensatt slik at de ikke får proteiner, de sier de ikke har råd til kjøtt og fisk – og har veldig lite kunnskap om betydning av sammensetning av kost.»

Mange mangler jern og D-vitaminer. Enkelte helsesøstre sender med dem tran eller D vitamindråper, men er usikre på om de tar dette regelmessig nok.

Hvis en pasient er for avmagret, tar helsesøstre kontakt med mottaket for at særkontakten, den som har hovedansvaret for beboeren, skal følge opp ungdommen angående mat. Men flere helsesøstre uttrykker også en bekymring for at mottaket har en for dårlig oppfølging av kostholdet til beboerne og at det er for lite opplæring og for lite kontinuitet i oppfølgingen.

«Jeg syns jentene er flinkere å få i seg mat. De forteller at de som regel har mat tilgjengelig i kjøleskapet, at de har gjort innkjøp og de har måltidsrytme på annen måte. Flere gutter sier de savner tradisjonsmat – de vet ikke hvordan de skal lage det.

Særkontaktene får jentene til å vise dem, men det blir ikke alltid slik at de lærer det etter en slik enkelt gang.» (Helsesøster)

En klar melding fra helsesøstrene er at det store selvstendige ansvaret beboerne har for eget kosthold kombinert med begrenset oppfølging, innebærer at mange har et for lite variert og dårlig kosthold sett ut fra et helseperspektiv. Dette mener de også henger sammen med beboernes økonomi.

«Når vi snakker om kosthold, og de sier de ikke spiser så mye kjøtt og fisk, da sier jeg, for å forenkle det litt for dem: Du har ingenting å bygge muskler av – og så peker jeg på kostsirkelen. Da sier de at de har ikke råd til å kjøpe kjøtt, fisk og frukt. De bruker det å ha for lite penger som argument for hva slags mat de spiser.» (Helsesøster)

Så selv om ungdommene prioriterer å bruke penger på mat, er ikke det en garanti for et variert og næringsrikt kosthold.

Matservering i mottaket

Som nevnt over tilbyr flere mottak frokost. I ett mottak hadde de også mat som et sentralt tema for sin oppdragende rolle og som trivselsbyggende foretak. Argumentasjonen for dette er basert på at sunn og god næring er en viktig forutsetning for både læring og mestring. Her tok de ansatte på kveldsvakt og natt ansvar for å smøre matpakker både til frokost og til skolen basert på en ønskeliste fra beboerne som ble satt opp hver kveld. I andre mottak valgte de å sette fram mat til frokost, der beboerne også kan lage seg matpakke til skolen. Her var mange av ungdommene raskt innom og smurte seg mat som de tok med på veien, men tilbudet kunne også bli en ramme om fellesskap. Ei jente viser et bilde av et tidligere skolekjøkken og forteller:

«Her sitter vi, på disse stolen, til frokost. Hvis du gjør det, spiser frokost altså, så er det bra. Det er mange som kommer her på morgenen og spiser frokost, sitter og går. De spiser veldig fort. Det er bra. Det er slik vi spiser, og her i Norge spiser vi veldig godt. Når jeg handler selv så blir det ikke så mye spising, jeg spiser bare chips.»

Utsagnet formidler at frokosten er et viktig bidrag til at de unge får i seg næringsrik kost. Ved mottak der det ikke ble gitt et tilbud om frokost er erfaringen at mange ikke spiser før etter skolen var slutt, og dette har innvirkning på både skoleinnsats og helse. Nettopp dette argumentet ligger til grunn der ansatte administrerte frokost og matpakkesmøring.

«I en periode var vi med beboerne for å kjøpe frokost, men det gikk ikke. Det kom så

mye rart på frokostbordet som ikke skal være der. Massevis av sjokoladepålegg. Det går jo i en familie, hvis du vet at barna får en ordentlig middag. Men vi kan ikke drive det slik her. Ris og ris opp i mente har ikke nok næringsverdi for dem. Så jeg mener de skal ha skikkelig frokost. Ikke brus og sjokoladepålegg. De syns jo ikke alltid at det er så hyggelig, men her er det melk, grovt brød og pålegg. Hadde jus en periode også, men kuttet ut det, for da drakk de ikke melk. De trenger å lære å drikke melk (...) de har ikke vondt av å spise ordentlig god mat!» (Mottaksansatt)

Hos den mottaksansatte i sitatet over, er ønsket å lære dem det vi tenker på som sunt, norsk kosthold. I de fleste tilfeller der hvor de serverer frokost, prøver mottaksansatte å finne en balanse mellom det de liker å spise og det de mener er godt for dem.

Ved noen mottak ble det også servert ett eller to varme måltider i løpet av uka. Dette ble prioritert for å sikre at beboerne fikk variert nok mat, men det bidro også til det sosiale fellesskapet. En av ungdommene hadde tatt bilder av maten han fikk på et slikt fellesmåltid, og fortalte at han gledet seg til disse middagene hvor han fikk mat som både så godt ut og smakte godt. Men også til at de alle kunne sitte sammen rundt bordet og spise, som om de var en familie. En av mottakslederne forteller om hensikten med fellesmåltider på denne måten:

«Vi har felles middag to ganger i uka. Denne betaler mottaket for gjennom aktivitetsbudsjettet. Det er de ansatte som langer middagen, men de spør gjerne noen som de vet trenger litt øving i matlaging om å hjelpe til. Dessuten er det mange som kommer frivillig og gjerne vil hjelpe til med å lage og servere felles middag. Disse middagene skal ha både grønnsaker og proteiner og være et godt og sunt sammensatt måltid. Menyen settes opp av personalet, men etter erfaring med hva de unge liker. Erfaringsmessig er det ris som slår n. Det er ikke nødvendigvis norsk tradisjonsmat, men ikke spesielt utenlandsk mat heller. Bare god sunn mat. De ansatte er opptatt av at dette er for at ungdommen skal få i seg noe sunt, og at de skal spare litt penger. I tillegg er det sosialt.»

Utgiftene til frokost og felles måltider ble dekket de fleste steder av aktivitetsmidlene på driftsbudsjettet, med begrunnelser som nevnt over, om at gode matvaner også ga bedre yteevne, men også med begrunnelser om at det var sosialt, fellesskapsdannende og hadde en opplærende og motiverende effekt. Som tidligere nevnt ble det ved ett mottak trukket i basisutbetalingen for å dekke utgiftene til felles måltider.

Kantinedrift i transittmottakene

Transittmottakene har kantine, og serverer fire måltider daglig. Måltidene er viktige for å strukturere dagene, ikke minst siden dette er en periode hvor beboerne

har få andre gjøremål utenom å vente på at asylintervju skal gjennomføres og saken deres avgjøres. For mange kommer denne første perioden i Norge etter en kaotisk tid på reise. De ansatte på transittmottaket vektlegger derfor å innarbeide struktur i dagene, og måltidene er viktig for dette.

Det serveres to brødmåltider og to varme måltider per dag. Ved det transittmottaket vi har besøkt, hadde de tidligere hatt egen kokk, men nå leveres maten av et firma som også er leverandør til andre lokale institusjoner. Firmaet har storkjøkken i nabobygget til mottaket, og det holdes jevnlige møter mellom mottaket og leverandøren. Selv om maten er tilpasset mottaket, inngår den likevel i planlegging og drift rettet mot flere bestillere. Mottaksleder mener at de serverer næringsrik mat, de har konsultert ernæringsfysiolog, og vektlegger variasjon i menyen som også tar høyde for ulike mattradisjoner. Vårt inntrykk fra oppholdet er at de tilbyr en traust meny basert på europeiske mattradisjoner, og preget av lavt kostøre. Den uka vi var til stede ble det servert tunfisksalat, stekt ris med grønnsaksbiter, pasta og ulike suppevarianter. Ungdommene spiste maten med ikke altfor stor entusiasme.

Kantinen var pusset opp og måltidet ga rom og anledning for sosial kontakt beboerne imellom. Også miljøarbeidere deltok under måltidene. Lyden fra blikktallerkenene som de spiste på, forsterket imidlertid institusjonspreget. Alle beboerne hadde som oppgave etter tur å hjelpe til med å servere og vaske opp. Noen opplevde dette som en meningsfylt oppgave i en periode preget av rastløshet.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hvordan avtalene med driftsoperatører som er forhandlet fram gjennom anbudsutlysninger påvirker og utfordrer levekårene i mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Vi peker spesielt på hvordan variasjonen i disse driftsavtalene har betydning for vedlikehold, bemanning, boforhold, økonomi og kosthold. Kort driftshorisont har betydning for hvor store investeringer utleier av bygninger gjør i tilpasninger og vedlikehold. Flere mottak er preget av manglende vedlikehold. Det er gjort vært sparsomme investeringer i trivsel i fellesrom, noe som forsterker institusjonspreget. Nedslitte kjøkken og bad har en spesielt negativ påvirkning på trivsel.

Kartleggingen viser at de materielle forholdene slik de er i dag er på et minimumsnivå når det gjelder kvalitet. Til tross for slitte og spartansk utrustede rom og felleslokaler var tryggheten ved rommet den levekårskomponenten som ungdommene vektla høyest. Bedre boforhold vil likevel virke positivt inn på livskvaliteten.

At driftsavtalene er forhandlet fram i ulike mottakskonjunkturer medfører at

mottakene får ulike økonomiske rammebetingelser. Dette gir seg spesielt utslag på variasjoner i personaltettheten. Det er ikke fastsatt en bemanningsnorm for mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Mottakslederne opplever at bemanningssituasjonen er utilstrekkelig og hevder at en ansatt pr. beboer er ideelt. På undersøkelsestidspunktet hadde de ordinære mottakene et snitt på 0,7 ansatte pr. beboer, mens transittmottakene hadde en gjennomsnittlig bemanning på 1 ansatt pr. beboer. Den lave bemanningen går ut over omsorgsarbeidet. Bemanningsbehovet endrer seg også med beboersammensetningen. Dette gjelder spesielt i perioder hvor mange beboere har dårlig helse.

Ved undersøkelsestidspunktet var belegget ved alle mottakene mindre enn maksimumsgrensen, og bemanningstettheten bedre. Nivået ligger likevel langt under det som er praksis ved omsorgssentrene, og også minstestandarden som er anbefalt i Bergeutvalget.

En nøktern standard som fyller basisbehov for trygghet, søvn, arbeid, skole, sosialt liv og hygiene fungerer tilfredsstillende for de som bor i mottaket over en kort periode. For de som blir boende lenge med uavklart status virker manglende kontroll på privat og sosial tid og den nøkterne standarden negativt inn på beboernes livskvalitet.

Med lav beboerandel har mottakene stort sett kunnet imøtekomme ønskene om enerom. Andre er fornøyd med eller godtar å dele rom sammen med andre. Ved fullt belegg vil bosituasjonen i større grad være preget av trangboddhet og belastning på felles bad og kjøkken.

Leilighetsorganiserte enheter innbyr i større grad til felles organisering av måltider og utnytter også potensialet for jevnalderopplæring og jevnalderkontroll på mat og kosthold. Små enheter ser ut til å fungere bedre også i forhold til ansvarstagning, ansvarsfordeling, medbestemmelse og felles organisering av daglige gjøremål. Forholdene på bad og kjøkken er bedre i leilighetene og mindre enheter sammenlignet med korridorbaserte mottak.

Situasjoner hvor en beboer blir bedt om å hjelpe en ansatt med matlaging gir gode muligheter til både opplæring i kosthold og hverdagsterapeutiske samtaler. Noen mottak har gode erfaringer med dette, men potensialet for en mer bevisst bruk situasjoner med mat- og kostholdsopplæring er stort. Opplæring på individnivå styrker beboernes selvfølelse og følelse av å bety noe for gruppen.

Når det gjelder kantinedrift finner vi at denne er tilfredsstillende ut fra ernæringsfysiologisk vurdering. Potensialet for å tilpasse kostholdet bedre til brukergruppen er imidlertid stort. Kostøret synes å være svært begrenset for å tilby tilpasset og variert kosthold. Det kan synes som om eksternt leverandør gir mindre mulighet for å tilpasse kostholdet enn ved det transittmottaket som har

eget kjøkkenpersonale. Egen kjøkkendrift gir også økt mulighet til å inkludere beboere i denne tjenesten.

Beboerne har gjennomgående en svak og sårbar økonomisk situasjon, hvor små overskridelser eller spesielle hendelser kan ha store konsekvenser. Med et nøkternt og sparsommelig forbruk på mat og klær, kan beboerne klare å spare penger til mobiltelefon eller PC. Beboere med helseutfordringer som krever medisiner og oppfølging har imidlertid vanskeligere med å få basisbeløpet til å strekke til. De ungdommene som har reduserte satser på grunn av oppholdsstatus kan risikere å leve langt under det som er definert som fattigdomsgrensen i en lengre periode.

Svak økonomi og dårlige kunnskaper fører til at kostholdet er både ensidig og lite tilpasset livs- og dagsrytme i de mottakene hvor beboerne har en fullt ut selvstendig ansvar for maten de skal spise. Det oppmuntres til samarbeid om innkjøp og matlaging, noe som gjør det billigere. Selv om jevnalderopplæring er både sosialt og felleskapsbyggende, er det ikke godt nok for å sikre et variert og tilstrekkelig kosthold. Flere mottak velger å administrere felles frokost og matpakkesmøring for å sikre at beboerne får i seg sunn mat. Noen velger også å tilby felles middager over aktivitetsbudsjettet. Erfaringen er at felles måltider har gode effekter både på individenes helse, humør og konsentrasjon, og for det sosiale fellesskapet.

Utfordringer i omsorgsutøvelse på mottak

Vi vil i det følgende drøfte omsorgsarbeidet på mottak slik dette har framkommet i vår empiriske studie. Kapitlet beskriver innledningsvis kravene til arbeidet slik de er nedfelt i UDIs regelverk og rundskriv. Vi går inn på seks ulike utfordringer som betingelsene for omsorg for den sammensatte gruppen av enslige mindreårige innebærer. Vi finner at både prinsippene for omsorgsarbeidet og praksis varierer mottakene imellom, og vil trekke fram noen hovedlinjer. I gjennomgangen drøftes også arbeidet opp mot omsorgsmodellen som ble presentert i kapittel 3. Avslutningsvis blir spørsmålet om profesjonsbasert omsorg drøftet.

Kravspesifikasjoner og utfordringer

Det daglige omsorgsarbeidet er delegert fra utlendingsforvaltningen til mottaksansatte. Som beskrevet i kapittel 4 skal mottaket ha en ledelse med barnefaglig kompetanse. Mottakene har i tillegg et personale som består både av ansatte med ulike typer fagutdannelse (noen steder kalt miljøterapeuter) og miljøarbeidere som er ufaglærte, men ofte med ulike former for realkompetanse. Flere mottak har organisert arbeidet i faste team, eventuelt med ansvar for en korridor/leilighet.

Omsorgsarbeidet er spesifisert i de to UDI rundskrivene: Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak (RS 2011-034) og Krav til oppvekstmiljø, beboermedvirkning og aktivitetstilbud for enslige mindreårige i mottak (RS 2012-012). I henhold til disse skal mottaket utarbeide en felles plan for arbeidet som synliggjør prinsipper for arbeidet, rutiner og samarbeidspartnere. Barnets beste skal være grunnleggende for arbeidet. Sentrale prinsipper for arbeidet er at det skal ivareta beboernes individuelle behov gjennom strukturert og målrettet omsorg gjennom ordningen med særkontakt i personalgruppa, medbestemmelse, og i form av individuell kartlegging og tiltaksplan. Det psykososiale arbeidet skal sikre at den enkelte

- kan ta vare på seg selv og miljøet rundt
- kan takle individuelle og mellommenneskelige forhold

- gis vilkår for vekst og identitetsutvikling
- anerkjenner kulturell og religiøs bakgrunn
- lærer norske sosiale/kulturelle normer og regler

Rundskrivet om oppvekstmiljø gir mottaket ansvar for å skape en trygg og meningsfull tilværelse. Det understrekes at mottaket skal ha en helhetlig strategi for livsutfoldelse, sosialisering og oppdragelse. Miljøarbeidet og aktivitets-tilbudet er sentralt i dette arbeidet. Kravene definerer både praktisk assistanse og relasjonell støtte, og forventer at det enkelte mottak konkretiserer hva som legges i dette arbeidet. Vi vil innledningsvis ta utgangspunkt i de nevnte rundskriv og peke på noen av de utfordringene vi har observert ved å imøtekomme forventningene i praksis.

Utfordring 1: Å samkjøre en sammensatt personalgruppe

«Det er stor utfordring å samkjøre det å gi god omsorg i en stor personalgruppe som også er rekruttert med personer med ulike landbakgrunn. Vi gjør det gjennom å arbeide med rutiner.» (Mottaksleder)

Det å utvikle felles prinsipper og holdning i arbeidet og samkjøre et sammensatt personale i omsorgsarbeid krever både en profesjonell forståelse, relasjonell kompetanse og et personlig engasjement, jf. omsorgsmodellen i kapittel 3. Oppdragelse er verdiladet og har ofte gjenklang i egen oppvekst. Tross en profesjonell tilnærming vil oppdragelse også være erfaringsbasert, og utøves med gjenklang i egen oppvekst.

Samkjøring av personalgruppen er et tema som ble reist av alle mottaksledere og fagansvarlige vi intervjuet. I tillegg til rutiner, slik sitatet over viser til, bidrar overlappingsmøter ved hvert vaktskifte, personalmøter og felles veiledning av hele personalgruppen til å samkjøre personalgruppen. Fagansvarlig skal følge opp særkontaktenes arbeid, og skal dermed sikre at arbeidet overfor den enkelte ivaretas. Faglig ansvarlig skal sikre at arbeidet utføres ut fra profesjonskriterier, mens de som har mest kontakt med beboerne besitter fagkompetanse i ulike grader og ulike typer.

For å lette kommunikasjonen om hendelser, situasjonen til enkeltbeboere og for å sikre felles holdning til spørsmål som kommer opp har mottakene tatt i bruk loggføring på intranettet. Selv om loggføringen har til hensikt å lette kommunikasjonen mellom de ansatte, bidrar denne skriftliggjøring av episoder og forhold også til å gjøre botilbudet til et sted for systematisk observasjon og mulighet for

kontroll. Dette reiser spørsmål om forholdet mellom privatliv og taushetsbelagte opplysninger, loggføring av episoder og flyt av informasjon i personalgruppen.

«Det er en del informasjon som flyter mellom personalet. Guttene løser dem fra taushetsplikten – så det ordner de. Samtykkeerklæring. Å håndtere taushetsbelagt informasjon – det er vi så drillet i – det går greit.»

Vi finner at noen mottak uttrykker en mer restriktiv linje overfor hva de loggfører enn andre. Alle tematiserer likevel grensen mellom å skriftliggjøre fortrolige opplysninger vs. nyttig informasjonsdeling. Lokale systemer utvikles dermed for å sikre at en samlet personalgruppe skal utøve individuelt tilpasset omsorg, ivareta felles regler og prinsipper og å sikre beboerne privatliv.

Vi har i kapittel 3 diskutert hva som menes med en profesjonell omsorgsutøvelse. Utviklingen av felles praksis kan synes særlig nødvendig for et personale med stor andel ufaglærte og fagansatte med ulike fagprofesjoner, og som dermed mangler en felles profesjonsspesifikk opplæring. Mottaksansatte har muligheter for opplæring og kursing. UDI gir grunnopplæring av nyansatte, og driftsoperatør tilbyr kurs. Likevel vil det være behov for å utvikle en felles forståelse av arbeidsoppgaver og legge til rette for ytterligere samkjøring og fornyet kunnskap. Kravet til veiledning av personalgruppen (minimum 20 timer ekstern veiledning fordelt over fire sesjoner per år) har flere steder blitt brukt for å utvikle personalgruppen som et kollektiv.

Utfordring 2: Individuell kartlegging og individuell tiltaksplan

Økt gjennomstrømning av beboere endrer vilkårene for å gi en individuell oppfølging. Flere beboere har ved ankomst til mottaket fått eller får raskt svar, og skal bosettes, og også denne prosessen går raskere for mange enn tidligere. Gjennomstrømningen skyldes også at det er beboere med Dublin-ordning, og selv om det er noe uvisst om utfallet, er det mange som uttransporteres etter noe tid. Alle skal gis en individuell kartlegging og tiltaksplan, som skal revideres ved bosetting. Dette skal gjøres innenfor et kortere tidsspenn enn tidligere da saksbehandlingstiden var lenger og beboerne bodde på ordinært mottak i 6–12 måneder og kanskje lenger før vedtaket fra UDI kom. Innføring av Dublin-ordningen for enslige mindreårige er også en nyere praksis (se kapittel 2). Med økt gjennomstrømning blir antallet som er innom mottaket stort, selv om belegget på mottakene ikke er fullt. Særlig den faglige ansvarlige som er ansvarlig for kartlegging, organisering av skoleplass og helsetjeneste og bosettingsarbeid inklusive møter med bosettingskommune opplever dette. Også særkontakter som skal

følge opp tiltaksplan sier de opplever at de har mindre å bidra med når planen skal revideres og opplysninger overføres ved bosetting.

Vi finner at det blir nedlagt mye innsats, både tid og engasjement, i kartleggingen og arbeidet med de individuelle tiltaksplaner.

«Kartlegging er noe du får trening i, jo lenger du har gjort det jo mer info får du. Du blir bedre til å spørre direkte slik at du får tilstrekkelig informasjon. Det er et premiss for å gi god omsorg – det er greit å vite masse. De er flink til å ta på seg en maske og spille. Men det er mye bak – de har mye å bære på.»

«Når de nå er på mottaket i kort periode blir kartleggingen et pes. Det blir ikke grundig på samme måte som før. Nå er det kommunene som må gjøre dette. Det viktigste vi gjør for å kartlegge er å observere dem over tid. Det får vi ikke til nå.»

I mottakene der vi var til stede ble kartleggingssamtalene gjennomført av barnefaglig ansvarlige eller en annen i ledelsen. En raskere saksbehandling og bosetting har ført til korte mottaksopphold for flertallet av beboerne. Det samlede antallet beboere i løpet av et år har dermed blitt større sammenlignet med tidligere. Tiden som går med til kartleggingsarbeidet ved ankomst og ferdigstilling av rapport ved avreise har dermed økt. Rapportene er basert på loggføringen til de ansatte som «omgås» beboerne. Den barnefaglige, som også skal kvalitetssikre omsorgen, har på grunn av rapporteringsarbeidet følgelig begrenset samvær med beboerne. Dette var et forhold som flere pekte på var en lite ønskelig utvikling.

Vi finner dessuten at en individuell kartlegging i form av en samtale med beboer gjentas, først i transittmottak, så i ordinært mottak, det inngår deretter i første helsesjekk i helsetjenesten (se kapittel 9), samt at skolen kartlegger tidligere skolegang. I tillegg skjer en oppfølgingssamtale på mottaket når de skal bosettes, og etter bosetting. Dette skal sikre individuell tilrettelegging og nødvendig oppfølging. Det er imidlertid mange av de samme spørsmålene som stilles, som i tillegg til enkle spørsmål også kan berøre vanskelige forhold og erfaringer, og som skal formidles til personer de møter i en ankomstfase.

Ved korte mottaksopphold synes også utbytte av kartleggingen å være begrenset. Dette ble konkludert både av transittmottak, når de vurderte grunnlaget de hadde for å uttale seg, og fra ordinære mottak, når de vurderte informasjonen de fikk overlevert fra transittmottakene. Spørsmålet er hvor nyttig er informasjonen som overføres i forhold til tidsbruk og rutiner for observasjon og journalføring. Det synes å være behov for å drøfte nytten av dette verktøyet i lys av økt gjennomstrømming.

Utfordring 3: Særkontakter

Hensikten med særkontakter er at personalet har delegert hovedansvaret blant personalet som skal sikre at alle beboere får en individuell oppfølging. Instruksjoner for særkontakter som er utarbeidet ved mottak viser både til praktisk og relasjonell oppfølging av den enkelte beboer, i følge omsorgsmodellen to helt sentrale oppgaver i omsorgsarbeidet. Ordningen med særkontakter sikrer også at beboeren vet hvem i personalgruppa som han eller hun kan ta kontakt med. I følge kartleggingsundersøkelsen hadde alle unntatt transittmottaket en ordning med særkontakter.

«Men der klarer vi ikke å innfri. Det har med faglig bakgrunn og antall ansatte. Og turnus – et faktum for at det blir sårbart. Fordeler primærkontakt på rom. Kan vi skape forventninger om at primærkontakt skal utføre de og de oppgavene – når vi ikke får det til. Vi har klar intensjon om at primærkontakt hver gang de er på jobb skal ha oppsøkt og snakket med sitt barn en eller annen gang i løpet av vekten. Synlighet er vesentlig.»

Tilbakemeldingen fra mottakene er at ordningen med en individuell særkontakt bare fungerer delvis etter intensjonen. Det er hovedsakelig ut fra praktiske grunner at dette er vanskelig å få til, fordi turnusordninger innebærer at særkontakten er bare tidvis tilstede og tilgjengelig. Ved flere mottak har de innført at hver beboer har to særkontakter eller at et helt team har ansvar for en boenhet, for å sikre bedre kontinuitet. At beboere utviklet en særlig kontakt med en eller noen få i personalet, og at dette ikke nødvendigvis var særkontakten, innvirket også på hvor avgjørende særkontakten var. Dette gjelder særlig for den relasjonelle oppfølging, fordi den praktiske oppfølgingen vil fortsatt være særkontaktens ansvar.

«Det de enslige mindreårige først og fremst trenger er omsorgspersoner. De som jobber på mottaket er ikke det. Ordningen med særkontakter er det nærmeste man kommer. De ansatte er dyktige folk som gjør en veldig god jobb, men bemanningen er for liten til at de kan fungere som omsorgspersoner. I tillegg er botiden kort og midlertidig – for kort til at man kan etablere en stabil omsorgssituasjon.»

Særkontakt sikrer en ansvarsfordeling og minimumsoppfølging. Personalet med ansvar for en boenhet holder husmøter for å formidle praktiske oppgaver og samværsregler. Det gjør også de daglige rundene, morgen og kveld, der de på vakt er innom alle rom/leiligheter. De tilpassede grepene synes nødvendige, gitt premissene som turnusordninger setter for institusjonell omsorg og relasjonsbygging. Vi anser at en bedre bemanningstetthet vil gi mer tid til å ivareta den

enkelte, og at dette er ekstra viktig for kontinuitet og tilgjengelighet når oppgaven som særkontakt ivaretas av flere.

Utfordring 4. Opplæring som del av omsorgsutøvelsen

Opplæringsmandatet til mottaksansatte er omfattende, og innebærer både formaliserte arenaer og uformell læring gjennom hverdagsrutiner og – relasjoner. Denne innsatsen har stor betydning for nyorienteringen og integreringsarbeidet som beboerne gjør, og som mottaksansatte der viktige premissgivere for. I UDIs regelverk og i mottakenes beskrivelse av oppgaver inngår ulike typer opplæring, som regler og rutiner, sosiale og kulturelle koder, opplæring angående kosthold og informasjonsprogrammet. Til grunn for opplæringen ligger det antagelser både om hva beboerne kan og ikke kan og hva de trenger av opplæring. En vesentlig faktor er begrensninger i språk. Tolk brukes i formelle møter, men i den daglige kontakten begrenses kommunikasjon ut over et enkelt ordforråd. Et personale med bred språkkompetanse imøtekommer denne utfordringen til en viss grad. Å innarbeide hverdagsrutiner, som er en viktig del av opplæringen, kan også formidles med få ord. En viktig forutsetning for opplæring av de mindreårige er det vi i kapittel 3 omtaler som den utviklingsstøttende omsorgen, som legger vekt på at den emosjonelt ekspressive dialogen (relasjonell støtte jfr. omsorgsmodellen). Dialogen er en betingelse for å komme i posisjon slik at kognitiv utvikling kan foregå og eventuelt kunne regulere atferd. En konsekvens av dette er at samtaler og opplæring i mindre grad egner seg i større grupper. Utfordringen vil være å utnytte de «gylne» øyeblikkene, i en ellers travel hverdag, hvor de ansatte og de mindreårige har et felles fokus på et tema som har betydning for bedre å forstå deres nåværende situasjon og framtid.

Formidlings- og opplæringsarbeidet har bare delvis utkrystallisert seg som et eget kunnskapsfelt. Flere ledere påpekte at fordelene med å ha et sammensatt personale, er at ansatte med annen landbakgrunn er gode til å registrere det kulturspesifikke i oppdragerpraksisen. De setter ord på de innforståtte premisene for norsk oppdragelse, og kan se dette fra beboernes ståsted, og forstå hva som er uvant og utfordringene. De kan også registrere den innsatsen mange unge gjør for å tilpasse seg for å nå sine mål.

«På mottak, der må du stå opp, så gå og vaske, gå på skole, være med på aktiviteter, spise. Mange har ikke vært vant til regler. De har vært vant til å gjøre hva de vil. Norge er et fritt land – de venter at de kan gå hvor de vil.» (miljøarbeider, transittmottak)

Utsagnet formulerer et paradoks som mange av de mindreårige setter ord på,

at i et land som vektlegger individuell frihet i stor grad settes det så strenge krav til tidsskjemaer, innordning og selvdisiplin. Målet med å lære seg selvdisiplin er at den enkelte skal selv automatisere og dermed *velge* selv å tilpasse seg, slik at ytre kontroll blir unødvendig. Dette skjer gjennom rutinisering av hverdags handlinger og tidsskjemaer (se f.eks. Haavind og Andenæs 1987, Lidén 2003). En slik forståelse av selvdisiplin anses gjerne som et premiss for vestlig modernitet (se f.eks. Giddens 1990, 1991). Opplæring i sosiale og kulturelle normer foregår således gjennom hverdagsrutiner og regler som beboerne må tilpasse seg, ikke bare på mottaket, men også på skolen og i fritidsaktiviteter. Innholdet i sosiale og kulturelle normene er også tema i formelle møter på mottaket. Flere av modulene i informasjonsprogrammet berører kjernetemaer i det norske samfunnet som likestilling, kjønnede forventninger og relasjoner. Mens det i transittmottakene er kontinuerlig formidling av de ulike modulene, er disse spredt over lengre tidsperioder i de ordinære mottakene for enslige mindreårige. Formidlingen av sentrale temaer blir da mer situasjonsavhengig og flyktig. Gitt den kortere botiden er det tilfeldig hvilke moduler som den enkelte beboer får med seg. Om informasjonsprogrammet skal nå fram til alle beboerne finner vi det derfor påkrevet å gjennomføre modulene på en måte som er mer tilpasset oppholdstiden, og på denne måten kunne ivareta det potensialet denne formidlingen har.

Et opplæringsfelt som rundskrivet med krav til omsorgsarbeidet (RS 2011-034) gir mottakene eksplisitt er kosthold: Mottaket har ansvar for opplæring og veiledning, og skal sikre at de unge har et sunt og godt kosthold. Opplæringen kan ivaretas på flere måter: at ansatte gir opplæring, at de delegerer dette til andre beboere, at skolen inkluderer heimkunnskap i sin undervisning. I kapittel 6 vil vi gå nærmere inn på hva det innebærer å ivareta denne oppgaven, men vil allerede her påpeke at dette er et område som viser en diskrepans mellom de ansattes forståelse av sitt opplæringsansvar og beboernes oppfatning av at de får en tilstrekkelig opplæring.

Oppgaven de ansatte har for opplæring berører også et annet felt: I hvilken grad blir beboerne sett som personer med en kompetanse de kan bygge videre på, eller at de mangler kunnskap som er grunnleggende for å delta i det norske samfunnet. En ansatt tematiserer maktrelasjonen mellom ansatt og beboer:

«For jeg tenker bare i kraft av at vi jobber her og er ansatt så sitter vi på vanvittig mye makt i den rollen vi er i og det er en vanvittig sårbar gruppe. Og til tider er det veldig utfordrende å jobbe med denne gruppen også fordi vi i personalet er flerkulturelt sammensatt, som er en kjempestyrke. Vi hadde ikke klart oss uten, men det blir like mye utfordrende f.eks. rundt oppdragelse så tenker vi helt forskjellig. En typisk

nordmann eller vestlig vil tenke veldig individualistisk mens de andre har veldig kollektivistisk.»

Forståelsen av hvem beboerne er og hva de representerer skjer ofte gjennom å tilskrive dem fellestrekk, samtidig som det for mange er uklart hva de egentlig har med seg av erfaringer fra barndom og oppvekst. Dette uttrykkes over i beskrivelsen «de andre har veldig kollektivistisk». Over tid kan personalet bygge opp en mer nyansert forståelse av variasjon og forutsetninger for mestringsstrategier, relasjoner og behov, gjennom samvær og individuell kartlegging. Slik vi forstår det er dette en type kunnskap som er et vesentlig argument for at dagens mottaksordning skal videreføres – fordi personalet har over tid utviklet en forståelse. Denne er i liten grad nedfelt i en egen profesjon eller formidlet ut over praksisfeltet.

Utfordring 5: Forvaltningsrettede oppgaver

Det daglige omsorgsarbeidet gjøres på oppdrag av utlendingsmyndighetene. Her vil vi vise til særlig tre sider ved dette forholdet som kan påvirke omsorgsrelasjoner: rapporteringsrutiner, informasjonsflyt og rollen mottaket har for å iverksette utlendingsmyndighetenes vedtak.

UDI har ansvar for kvaliteten i omsorgsarbeidet, og utøver dette bl.a. gjennom de mange rundskriv som mottakene skal rapportere på og tilsyn med at driftsoperatørene driver mottakene i henhold til gitte retningslinjer. Dette kommer bl.a. til uttrykk når årsplaner og rapportering er strukturert ut fra de mange rundskrivene som gjelder for driften. Tilbakemeldingen fra ledelsen ved mottakene er at dette gjør disse dokumentene til lite egnede redskaper i deres egen planlegging av arbeidet, og gjenspeiler bare fragmenter av innsatsen de gjør. Rapporteringsformen gjør at kravene fra UDI på områdene rundskrivene omfatter er godt kjent. Et spørsmål vi reiste var om rundskrivene er tilstrekkelige som arbeidsredskap og kan anvendes som ledetråder i praksis. Tilbakemeldingen vi fikk fra ledere var at rundskrivene var toppstyrt og at de mente mottakenes erfaringer i større grad kunne legges til grunn ved utarbeidelse av disse. Vi fikk også tilbakemelding på at prinsippene i de nye rundskrivene om omsorgsarbeid og om oppvekstmiljø, beboermedvirkning og aktivitetstilbud var formålstjenlige.

Utlendingsmyndighetene som ansvarlige for omsorgsarbeidet kan både av ansatte og beboere oppleves som et urent landskap når det gjelder hvem ansatte er ansvarlige for og representerer. På oppslagstavlen på kontoret ved ett mottak sto det: VI ER UDI. Dette var uttrykk for erkjennelsen av at personalet har rapporteringsplikt og skal iverksette oppgaver som pålegges dem av UDI. Men

som en leder formulerte det: Vi har ikke taushetsplikt overfor UDI, om de spør så må vi svare, men vi behøver ikke fortelle mer enn nødvendig. For beboerne kan det være vanskelig å skille mellom mottakets tilknytning og kommunikasjon med region- og mottaksavdelingen vs. UDIs asylavdeling hvor asylsaken deres behandles. De stiller seg spørsmål om de ansatte representerer utlendingsmyndighetene og om opplysninger som kan ha betydning for saken deres formidles videre i systemet.

Spørsmålet om de mottaksansattes taushetsplikt og utlevering av personopplysninger fra mottakene til Utlendingsdirektoratet har blitt diskutert helt siden reglementet om drift av mottak trådte i kraft 1.1.2003⁴⁰. I 2005 avga lovavdelingen sin betenkning om forholdet, og konkluderte med at mottakene ikke er en del av utlendingsforvaltningen, og at ansatte i kommunalt drevne mottak har lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven, og denne kan ikke oppheves gjennom en bestemmelse i driftsreglementet utarbeidet av UDI. Dette innebærer at kommunale driftsoperatører er bundet av taushetsplikten, men det er mer usikkerhet om hvordan dette skal tolkes når det gjelder de private driftsoperatørene⁴¹. I 2008 ble det utarbeidet en liste over type opplysninger direktoratet har behov for fra mottakene: identitet, menneskehandel, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, tilknytning til hjemland eller andre stater, aldersvurdering, helseopplysninger. Også NOU 2011:10 drøftet utlendingsmyndighetenes behov for informasjon fra mottakene, og mente det et legitimt ønske fra utlendingsforvaltningens side å ha tilstrekkelig informasjon til at det treffes riktige vedtak. De finner at informasjonsplikten har blitt tydeligere artikulert de siste årene, og at behovet også er blitt utvidet. Rundskriv 2011-003: Reglement for drift av statlige mottak presiserer at ansatte i mottak med kommunal driftsoperatør har lovbestemt taushetsplikt ihht forvaltningsloven. UDI har pålagt ansatte i mottak med privat driftsoperatør samme taushetsplikt, men denne gjelder ikke overfor UDI. Heller ikke mottak med privat driftsoperatør er pålagt opplysningsplikt, men gjør ikke noe straffbart om de gir ut informasjon.

I intervjuene på mottakene opplevde vi mer usikkerhet om hva slags plikt de hadde til å uttale seg til UDI f.eks. om de ble spurt om deres vurdering av f.eks. alder på en beboer. Situasjonen er altså i dag at mottak har noe forskjellig forståelse av håndtering av informasjonsstrømmen mellom dem og UDI. Et mottak med privat driftsoperatør har disse erfaringene:

40. Dette er nå erstattet av RS 2011-003: *Reglementet for drift av statlige mottak*.

41. I 2011 sendte Justisdepartementet en endring av Utlendingsloven og forskriftene med forslag om å gi mottakene opplysningsplikt på høring. Dette har ikke resultert i at en slik endring i loven, som sist oppdatert i år, ble endret. JD begrunner dette med.....

«Taushetsplikt er ikke noe problem i forhold til UDI. Klare linjer for oss sjøl her for hva vi kan si og ikke si. Vi blander oss ikke inn i dette med alder, alt dette med saken deres det blander vi oss ikke bort i. Dette er ikke noe tema hos oss.» (Mottaksleder)

Spørsmålet vi har stilt oss er hvordan dette innvirker på omsorgsrelasjonene. Til tross for ansattes bevisste håndtering av informasjonsplikten vil vi påpeke at dette likevel er en dimensjon som er uheldig for omsorgsrelasjoner fordi skillelinjene som personalet forholder seg til kan være vanskelig å forstå på grunn av begrenset kunnskap om asylsystemet. Vi finner at dilemmaene blir særlig aktualisert overfor de lengeværende beboerne med vedtak som de har vanskelig for å akseptere. Dette er en av flere trekk ved omsorgsrelasjonen som vanskeliggjør omsorgsforholdene for særlig denne beboergruppen.

En annen oppgave som berører relasjonen UDI er hvordan utsending blir gjennomført for de mindreårige som har fått endelig avslag eller er «dublinere» og skal returneres til det landet de først har søkt asyl. Det er i særlig grad «dublinere» som uttransporteres, mens de med avslag ofte venter på klagevedtak og kan sitte på mottak i lenge tid. Mindreårige med midlertidig opphold inntil de fyller 18 år blir eventuelt ikke sendt ut av landet før de har flyttet til et voksenmottak. Det foretas jevnlig utsendinger, og ansatte vil ha rutiner på hvordan dette skal foregå og hva som er deres oppgave. Det er noe forskjell i praksis på slike utsendinger, at denne informasjonen deles, og personalet er forberedt på utsendelsen eller at mottakslederen er den eneste som vet om tidspunkt, og forteller ikke noe om utsending til sine ansatte. En av mottakslederne gjør det på denne måten:

«Personalet får ikke vite det, hvis ungdommen ikke skal vite det. Jeg vil vite det. Jeg fører politiet til riktig dør. Her skal de ansatte skånes, slik at de ikke den ene kvelden har en trivelig samtale og så samtidig skal få vite at neste morgen blir han hentet. Vi deler ansvar. Jeg tar UDI-ansvaret og de tar omsorgsbiten. Det har fungert bra»»

En annen av mottakslederne sier det på denne måten:

«Vi har hatt en del uttransporteringer som skjer over natten. Da får jeg en liste dagen før. Men jeg gjør ingenting. Jeg sier ingenting til de ansatte. Hvis jeg sier det til de ansatte, så kan det hende at noen er så snille at de sier det til beboerne. Og så forsvinner de fra mottaket. Da er det bedre for de ansatte ikke å vite noe, så slipper de å tenke på det. Jeg vet det når jeg går fra arbeidet dagen før, men det er mitt problem. Politiet kommer som regel i 8-tiden. Så viser vi hvor der er, og så blander vi oss ikke mer opp i det. (...) Vil vi ha de mindreårige på fri flyt? Jeg tenker slik jeg da. Jeg vet ikke hva som er mest humant. Du vet at saken deres ikke blir behandlet i Norge når de er dubliner, og er det bedre at de går på gata i Oslo enn at de blir sendt ut? Da tenker jeg at det er bedre at de blir sendt ut. For de har det ikke bra i Oslo, de blir utnyttet på alle mulige måter».

Selv om personalet i liten grad er involvert vil mottaket som omsorgsarena bli påvirket av episodene med uttransportering og den utrygghet disse skaper, ikke bare for de som selv kan oppleve det, men også de andre beboernes følelse av ubehag.

Returarbeidet er en ytterligere oppgave som mottaksansatte utfører på oppdrag av UDI og som er asylsaksrelatert. Dette arbeidet ble i liten grad tematisert på de mottakene hvor vi har gjennomført vårt feltarbeid. Det ble vist til modulen i informasjonsprogrammet. Hvordan de som omsorgsutøvere også skal arbeide systematisk og profesjonelt i forhold til returspørsmål kan være krevende (se under).

Informasjonsutveksling, rollen personalet har ved utsendelse og returarbeid er eksempler på det vi kaller forvaltningsrettede premisser for omsorgsutøvelse og som påvirker tillitsforholdet i omsorgsrelasjonen. En måte å redusere utryggheten dette kan skape er å være tydelig om forholdene.

Omsorg i praksis

Omsorgsforståelse former praksis, men praksis er ikke nødvendigvis lik omsorgsforståelsen. Vi vil trekke fram noen kjennetegn ved hvordan omsorgspraksis ble omtalt og praktisert, og diskutere avslutningsvis hvordan dette står i forhold til de ulike momentene i vår modell for ulike typer omsorgsutøvelse.

Felles forståelse – ulik praksis

Vi finner mange fellestrekk i hvordan ledelse og personalet beskriver prinsippene for god omsorg. En mottaksleder oppsummerer dette slik:

«De som bor her er normale ungdommer i unormale omstendigheter. Hva omsorg er for disse ungdommene? Det er å gi dem klare grenser og rutiner – fordi de ikke har hatt det på veien til Norge eller hjemlandet. Og de trenger det for å bli integrert i det norske samfunnet. De trenger grenser og begrunnelser for dem. Vi bruker tolk på informasjonsmøter, så vi er sikre de forstår hvorfor vi har våre rutiner. Omsorg er derfor å gi dem normal døgnrytme. Omsorg er å gi dem god mat, mat nok, hyggelig måltidsituasjon, sørge for at de som er syke får mat på rommet. Omsorg er å gi dem aktivitetstilbud – noe de gleder seg over det. Mange har jobbet siden de var små barn, både de fra Somalia og fra Afghanistan uttrykker det: vi har aldri fått lekt. Omsorg er også å sørge for at de som er syke får hjelp. Og ikke minst: Å si «God morgen, så fint å se deg» – gi en klem hvis noen er lei seg, sette seg ned med brettspill, at de blir sett.» (mottaksleder)

Det er særlig fire prinsipper som går igjen i mottakenes forståelse av hva som er

god omsorg: Å se den enkelte. Å skape fast struktur. Gi dem positiv oppmerksomhet. Likebehandling uansett oppholdsstatus.

Disse prinsippene ble formulert ved alle mottak, gjennom uttalelser som f.eks.:

«De trenger så intenst å bli sett, hørt – selv om vi ikke har felles språk».

«At de har gode rytmer, at dagene er forutsigbare i en tilværelse som ellers er preget av usikkerhet.»

«Du skal ikke gjøre forskjell på folk. Det er ikke vanskelig, men du må tilpasse, at noen har forskjellig behov, noen er veldig selvstendige, noen trenger mer omsorg, noen må ha hjelp til mye. Men dette er ikke å gjøre forskjell på dem.»

Likevel finner vi viktige forskjeller mellom mottakene i hvordan omsorg utøves. Forskjellene har både å gjøre med rammebetingelsene for omsorgsarbeidet og hvilke tankemodeller de refererer seg til. I kapittel 3 kom det fram hvordan mottak speiler seg mot barnevernsinstitusjoner, og at de betegner sin virksomhet enten med referanse til internat eller institusjon. Vi finner også at storfamilien brukes som forbilde for mottakets omsorgspraksis. Denne modellen har konnotasjoner til det å være et hjem. En mottaksleder beskriver grunnlaget for arbeidet deres slik: « Vår oppgave er å erstatte et hjem, ikke være en institusjon, men et hjem hvor vi kan fortsette med oppdragelse. Vi følger dem utviklingsmessig, hvor de er når de kommer, både språkmessig og sosialt, og så følger vi opp og vet hvor de er i denne utviklingen når de drar fra oss.»

Dette mottaket inviterte til at begreper som mor og far ble brukt om de ansatte, noe vi ikke fant tilsvarende ved andre mottak. Organisering av mottaket i leiligheter med et fellesskap som de omtalte som bånd mellom søsken for de som delte leilighet, underbygger familiemetaforen. Andre mottak med tilsvarende boenheter, men uten samme familiemetafor, vektla å skape gode relasjoner mellom de som delte leilighet, men var ikke nødvendigvis opptatt av å skape et familielignende felleskap verken for boenheten eller mottaket.

Ved et annet mottak definerte mottaksleder mottaket som et internat og sammenligner forholdene med norske skoleungdommer som bor på internat.

«Det vi lærer dem her – er å klare seg selv i hverdagen når de kommer herfra – da skal de bosettes, da skal de i et bofellesskap eller i egen bolig.»

I dette mottaket var mottakets hjerte resepsjonen, dette stedet ble en slag «operasjonssentral» for beboerne og de ansatte. Som feltnotatet beskriver: «Her er det

ofte aktivitet, flere ungdommer står over en resepsjonsdisk og snakker med de ansatte om forskjellige ting – alt fra bare å ha kontakt eller å spørre om f.eks. om datarommet kan åpnes før tiden» Det er her snakk om forventninger om selvstendighet, at de aktivt oppsøker hjelp og at det er regler for åpne/låste områder. Kommunikasjonen foregår hovedsakelig over «disken», der tilgjengeligheten forvaltes av de voksne.

Andre mottak har et klarere institusjonspreg. De fysiske rammer med trange og ofte slitte korridorer forsterker inntrykket, men der også rutiner og praksis underbygger dette preget. F.eks. finner vi ved ett mottak at personalkontoret, som ligger midt i fellesgangen, blir låst behørig, og de ansatte alltid går med alarm i beltet. En av de ansatte beskriver sin egen rolle som følgende:

«Jeg skal være en profesjonell samtalepartner. (...) Vår viktigste rolle som miljøarbeidere er å snakke med dem, snakke om følelser, prøve å forstå situasjonen de er i, gjøre oss kjent med situasjonen deres. Vi må følge dem opp hver dag. Alle som bor her skal bli spurt, hver dag, om hvordan det går. Hver dag, og alle. De skal bli sett, og derfor må vi også huske hver enkelt, hvordan de hadde det i går, slik at vi kan følge dem opp».

Sitatet dekker alle de fire grunnprinsippene i omsorgsarbeidet som vi viste til over, men møtestedene så vel som forventninger til felleskap og relasjoner var andre enn der mottaket hadde storfamilien som referanseramme.

Mottakene kunne også vise til at institusjonspreg kan kombineres med tilgjengelighet, der verdien av å være tilstede, hjelpe hverandre med praktiske ting og delta i felles prosjekter ble understreket. De eksemplifiserte prioriteringen av beboerne ved «alltid å legge «papirarbeid» til side når en ungdom trenger oppmerksomhet. Kontorene til de ansatte har åpen dør og ungdommene er velkomne nesten når som helst, om det så bare er for å si hei, eller sitte der litt.» Denne tilgjengeligheten og tilstedeværelsen mente personalet ved slike mottak skaper trygghet og tillitt. En av miljøarbeiderne sier om hvordan de møter en ny beboer:

«Hvis jeg møter en ny ungdom her, og bare leser over med de tingene (reglene) som gjør at han skal passe inn her, så vil ikke denne ungdommen føle noen mestrings. Men hvis jeg gjør meg tilgjengelig, viser at jeg ser han i den tid og det sted som han er på, så er det helt annerledes».

Denne mente det var en innarbeidet bedriftskultur å møte beboerne der de er i livet og i situasjonen. En slik forståelse understøttes av felles aktiviteter, dette mottaket har f.eks. felles måltider to ganger i uka og de ansatte deltar spontant eller planlagt i felles fritidsaktiviteter med ungdommene. Fysisk aktivitet og

«lek» står sentralt i hverdagen. Tanken er at gjennom gode felles opplevelser opparbeider man et bedre grunnlag for å få flere gode erfaringer, altså noen av grunntankene i utviklingsstøtende omsorg.

De fleste mottakene har trekk fra flere tankemodeller og plasserer seg hovedsakelig som en mellomting mellom internat og institusjonsmodellen. De grunnleggende forutsetningene som ligger i offentlig omsorg som felles praktisering av regler og rutiner, logging og formell opplæringsprogram er kjennetegn som særlig kan tilskrives en institusjon, mens vektlegging av ansvar for egen hverdag peker mot internat. Relasjonsbygging som ideelt sett bygger på det Kohli kaller companionship – personlige bånd – kan på sin side peke mot intimitet, hierarki og ansvar med referanse til en storfamilie.

Fellesskap

UDIs målsettinger for psykososialt arbeid er at beboerne skal ta vare på seg selv og miljøet rundt, og å kunne takle individuelle og mellommenneskelige forhold. I stor grad utvikles dette i samværet mellom beboerne, på rommene, i felles stue, på kjøkkenet, i biljardrom, foran TV og på vei til skole og aktiviteter, slik dette beskrives i de følgende kapitlene. Fellesskapene er i stor grad kjønnete, der jentene bor i skjermet boenhet, og holder seg ofte for seg selv. Personalet melder at jentene er mer fellesskapsorienterte, og ved å være i lite mindretall er de også mer avhengig av hverandre.

Mottaket legger til rette for felles aktiviteter. Flere mottak har en eller flere fellesmåltider i uka som i tillegg til å sikre allsidig kosthold, lage en rytme i uka, også bidrar til at personalet og beboere møtes uformelt og det skapes en ramme om tilhørighet. Som kjent fra annen litteratur har det å spise sammen symbolsk kraft ved at det understreker et sosialt fellesskap (se f.eks. Douglas 1969). Til forskjell fra mottak som vektlegger samlende fellesaktiviteter og felles måltider, har et annet mottak funnet at fellesskap og tilknytning fremmes bedre i mindre enheter.

«Vi organiserer aldri store møter eller turer der alle deltar. Det virker bare negativt inn på miljøet. Vi velger å ta dem ut i små grupper, fordi med store grupper – når det gjelder miljøterapi – er det så meningsløst. Maks åtte. Det er bevisst. Det handler om at disse skal være en anledning til å komme innpå hverandre. Dem skal også ha utbytte av det.» (leder)

Lederen mener at mindre fellesskap og selvvalgt samvær gir et bedre utgangspunkt for å bli kjent. Med en sammensatt beboergruppe er både språkbarrierer og sosiale og religiøse skillelinjer til stede, og en av oppgavene til de ansatte er

å redusere betydningen av disse for å unngå konflikter og skape et inkluderende miljø. Miljøarbeiderne påpeker imidlertid at de praktiske og administrative oppgavene bidrar til at de er mindre aktive sosialt enn ønsket. Især kan dette gå ut over beboere som er mindre sosialt oppsøkende, og de vet det er beboere som sitter for seg selv på rommene. Vi finner også en ambivalens hos personalet om hvor grensen skal gå mellom beboernes privatliv, deres egen involvering og når denne kan oppfattes som invadering. De må således balansere mellom å være aktivt oppsøkende eller først og fremst tilgjengelige.

Å gi omsorg til de avviste

Motsetningen mellom oppdraget om å yte god omsorg og samtidig forholde seg til fortvilelsen og utryggheten mange av de mindreårige står i, er noe av det mest utfordrende de mottaksansatte møter i sitt arbeid. Dette gjelder særlig de som har fått avslag, har midlertidig opphold eller skal tilbakesendes til et annet land som «dublinere». Spørsmålet er hvordan de ansatte på en profesjonell måte skal kunne ivareta balansegangen mellom det personlig deltagende og det rasjonelt saklige i oppgavene presentert i omsorgsmodellen i kapittel 3 og da særlig den terapeutiske omsorgen. En av mottakslederne uttrykker motsetningene i omsorgsarbeidet på mottak, og legger vekt på det rasjonelle aspektet i omsorgsarbeidet:

«Noen ganger så ville en hatt lyst til å ta med seg noen hjem, fordi du ser at det er noe litt ekstra med dem. Men det kan vi ikke gjøre. Da sier jeg at ja, ta de med deg hjem, men da må du ta de 39 andre også. Det er ditt valg. (...). Men samtidig så kan de ikke slippe dem innafør den herre grensa, sier jeg. Når de reiser fra jobb så skal de slå av bryteren. For ellers så orker de ikke dette her. Kan ikke ta med seg beboerne hjem i tankene. For gjør du det så sliter du. De som jobber her får høre mye trist og tungt. Og om du tar det inn over deg, så tror jeg ikke de holder ut lenge».

En av de ansatte er opptatt av ambivalens, og at de kan oppleve motvilje i den personlige relasjonen til de mindreårige, og at de derfor trenger en profesjonell distanse til dem:

«Jeg er ikke der at bare kom, vi skal være åpne mot alle. Noen av de som kommer hit må jeg ærlig innrømme at med en gang de kommer hit kjenner jeg at «du er sikkert ikke under 18» eller «du kunne godt snudd på flyplassen» eller hvis du ser det etter to uker hva de begynner å drive med. Noen synes du synd på og har lyst til å hjelpe, mens andre bare «kom deg ut». Det tror jeg er realiteten.»

De ansatte har ikke innsyn i beboernes saker, men får bitvis informasjon og beskrivelser. De understreker at innsatsen deres er uavhengig av oppholdsstatus.

Likevel kan egne tanker og vurderinger om troverdighet, alder og søknadsgrunnlag virke inn på relasjoner, samtidig som de skal utføre et profesjonelt omsorgsarbeid.

De ansatte er særlig opptatt av situasjonen for de beboere som har fått midlertidig opphold inntil de fyller 18 år eller har oppholdstillatelse med begrensninger for personer som ikke har dokumentert sin identitet. En av mottakslederne sier det på denne måten:

«Alle vedtak burde vært etterprøvd mot virkeligheten – kan det settes ut i livet? Å dømme en ung person til å bo på mottak på ubestemt tid – det er ikke noe godt vedtak.»

En annen mottaksleder understreker noe av det samme:

«Jeg har lyst til å komme tilbake til ordningen med at de får opphold til de blir 18. Det virker som den regelen, selv om den er med de beste intensjoner, men det er ikke sikkert den fungerer som en god ting.»

Maktesløshet kommer til uttrykk i disse uttalelsene om beboere med midlertidig opphold. Utfordringen for de mottaksansatte er å skape en tilværelse og relasjon som er meningsfull både for dem som omsorgsutøvere og for de mindreårige, både for de som har opphold med begrensninger og de som har et endelig avslag eller utsendingsvedtak:

«Jeg skal fortelle deg hva den fungerer som: oppbevaring. Når de lever i mottak, er det mange som uttrykker at livet deres blir satt på pause. De lever på vent. Nå har jeg prøvd å ha fokus på i min jobb, å fylle den ventetiden med noe meningsfylt. At de kan tenke tilbake på det som en tid hvor det i alle fall var noen som så dem. Som hadde tro på dem. Mange kommer og har veldig liten selvtillit, tro på seg selv og ingenting går, dette blir bare en dødtid, sitter og råtner vekk. Jeg har fokus på mestring, de kan klare noe, om ikke annet det lille de lærer mens de er i mottak eller bruker tiden sin på. Det kan være de får bruk for det en gang i fremtiden. Uavhengig av om de får bli i Norge eller ikke. Prøve å jobbe litt sånn. Ofte har jeg følt at vi har jobbet, jeg har sagt det til kollegaene mine noen ganger, i en hermetikkboks. Der de bare skal oppbevares. De bor her frivillig, men det er på en måte frivillig tvang. Vi ansatte som er her kan bare ivareta et minimum. Men vi får hele tiden skryt, vi er en av de mest veldrevne EM-mottakene. Det er kjekt, men vi blir litt oppgitt hvorfor de bare kutter. Om ikke de ser noen sammenheng om hvorfor vi får høre «dere har vært mest bemannet». Det er likevel ikke godt bemannet».

Konflikthåndtering

Et satsningsområde i de fleste mottakene er konflikthåndtering. UDI har støttet utviklingen og gjennomføring av egne kurs i konflikthåndtering, og disse ble omtalt som viktige hjelpemidler ved flere av mottakene vi besøkte. Mottakene opplever konfliktnivået noe ulikt. Særlig ved ett mottak opplevdes konfliktnivået høyt, og beredskapen var prioritet: «Det er en kontinuerlig utfordring for oss å holde konfliktnivået nede.» Ved dette mottaket går alle ansatte med voldsalarm. I et annet mottak er det overvåkningskameraer som filmer korridorene på mottaket: «Det er ikke kamera på felles møtesteder, det er ikke lov. Hensikten er å ha oversikt, og dette har vært nyttig når ting skjer.» De mener opptakene, som slettes annenhver uke, sikrer at konfliktsituasjoner løses på bakgrunn av fakta. I tillegg brukes kameraene som kontroll for at utenforstående ikke kommer inn i mottaket, noe som gir trygghet. Mottaket bruker mindre tid på slike kontrolloppgaver enn om personalet skulle ivareta kontrollen. Samtidig er voldsalarm og kameraene et uttrykk for at samlivet på asylmottaket innebærer konflikter og kontroll.

Sanksjonsmulighetene personalet har for å forebygge eller følge opp konflikter er begrenset, og først og fremst knyttet til brudd på reglementet. Mottaket kan f.eks. trekke 50 kr. fra basisbeløpet som beboeren får hvis de ikke møter opp på skolen og at de ikke ivaretar sine plikter om å vaske fellesarealer. Et mottak mener det er mer virkningsfull sanksjonsform at de ikke får delta på fritidsaktiviteter. Det viktigste virkemidlet de har er dermed relasjonsbygging.

Det er særlig tre typer konflikter som kan oppstå. Den ene er *konflikter mellom beboerne*, disse er ofte konflikter over spesielle ting/hendelser, men det forekommer også mobbing over tid og at det utvikles makthierarkier der enkelte utnyttes. En mer hyppig konflikttype viser seg i form av uenighet og *aggresjon rettet mot enkelte i personalet eller mot mottaket som helhet*, også som representant for asylsystemet. Dette kan eventuelt forekomme i form av hærverk. En tredje type *konflikt er forårsaket av psykisk helse*, som utagering, sinne, vold, og som kan rettes både mot beboere og personalet.

Mottaksledere mener at kunnskap om konflikthåndtering er viktig for å forebygge konflikter og sikre at de ikke forsterkes. Flere mottak påpeker at konflikter mellom beboerne er begrenset. Forklaringer på hvorfor det ikke er mer konflikter mellom beboerne imellom kan finnes i refleksjonene de har over hvor viktig det er å være en person som handler ut fra etiske regler, bl.a. ved å vise til religion, eller at de er rolige med tanke på asylsaken deres. De verdsetter også sterkt at de har et «trygt» sted å bo etter tiden på flukt på egen hånd (se kapittel 6).

Når det gjelder konflikter rettet mot personalet oppstår dette gjerne i de

tilfellene den unge ikke får gehør for sterke ønsker eller er uenige i avgjørelser. Dette kan ha med avgjørelser som personalet har liten innflytelse på, f.eks. at beboeren ønsker å bli bosatt i en kommune der de har slektninger. I det daglige skal personalet håndtere balansen mellom medbestemmelse, fleksibilitet og å kreve innordning etter felles regler. Opplevelse av forskjellsbehandling er også vesentlig: «Det med *rettferdighet* er veldig viktig for beboerne, de er opptatt av lik behandling, urettferdighet trigger motstand.» forklaringer på hvorfor det ikke er mer konflikter beboerne imellom.

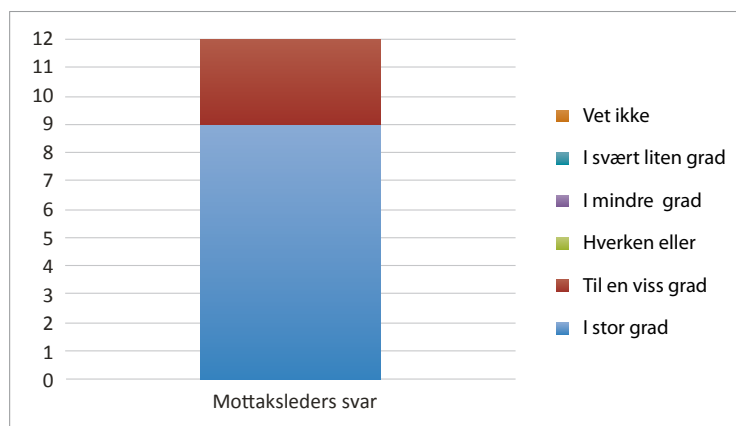
De mest utfordrende konflikter er der hvor beboeren er alvorlig syk eller sosialt utagerende. Erfaringen er at beboere med vedtak som fører til at de bor lenge på mottaket med forventning om at de skal returneres (midlertidig opphold og avslag) bidrar til at deres psykiske helse blir dårligere. Også under prosjektperioden har dette resultert i alvorlige hendelser som mottaksansatte har måttet håndtere; brann, selvmordsforsøk, akuttinnleggelser på psykiatrisk institusjon.

«De andre beboerne skjønner at personen er sjuk. De skjønner også at noen må forskjellsbehandles. Men noen med sin utagering skaper stor utrygghet i måten de er på. De blir redde. I noen tilfeller trues visse beboere, disse blir redde, naturlig nok.» (mottaksleder)

Leder ved et av mottakene mener at suksessfaktoren for deres mottak er ordningen de har med felles veiledningsmøte nesten hver uke for hele personalet med en fagperson fra voksenpsykiatrien, med spesialisering innen traume-psykologi. Til disse møtene velges det ut et case som de diskuterer igjennom. Helt avgjørende er kontinuitet og at alle får del i denne kompetansen: «Alle deltar for at de skal kunne jobbe som team. Veileder kjenner personalgruppen godt og har vært veileder over flere år.»

Denne felles skoleringen, og tilbakemeldingen fra en fagperson om hvordan de har oppfattet og håndtert vanskelige hendelser, imøtekommer behovet for kunnskapsutvikling som de ellers vanskelig ville kunne tilegne seg. Et annet mottak har et nært samarbeid med ansatte i andrelinjetjenesten (f.eks. Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk), og et vedvarende samarbeid har bidratt til at de har blitt bedre på å møte truende situasjoner. Noen mottak har også erfaring med at beboerne har deltatt på mestringskurs (se kapittel 8) og hvor dette også er en aktiv måte å forebygge alvorlige episoder og konflikter.

Figur 5.1. Mottaksledernes vurdering av utsagnet: «Hvordan vil du si mottaket evner å identifisere og ivareta sårbare personer med for eksempel psykiske lidelser, eller personer med fysiske skader etter tortur eller andre overgrep?». Rene tall, 12 respondenter.



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

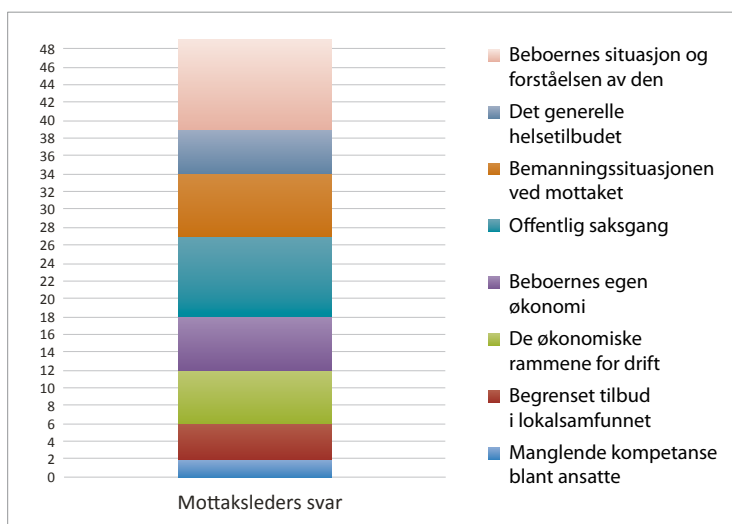
Konflikthåndtering i de alvorlige tilfellene omfatter ofte personer med psykiske problemer, og henger dermed sammen med mottakets omsorgsarbeid for disse personene. I rapporten *Sårbare asylsøkere i Norge og EU* vurderes asylsystemets evne til å identifisere og ivareta sårbare personer der personer med dårlig psykisk helse inngår (Brekke, Sveaass, Vevstad 2010). Rapporten konkluderer med at det trengs å utarbeides bedre identifiseringsmetoder og tydeliggjøre ansvar for personer som identifiseres som sårbare. Å styrke kompetanse trengs ikke bare på mottak, men i de ulike deler av asylsystemet (UDI, politi) samt helsetjenesten, og det må utarbeides klare retningslinjer for økonomisk dekning av nødvendig utredning og tiltak.

I kartleggingsundersøkelsen har vi spurt mottaksleder om hvordan mottaket evner å identifisere og ivareta sårbare personer med for eksempel psykiske lidelser, personer med fysiske skader eller tortur og andre overgrep. Av figur 5.1 kan vi lese at ni av de tolv mottakslederne som inngår i undersøkelsen mener mottaket evner å ivareta disse personene i stor grad, mens de resterende mener de gjør dette til en viss grad. De mener de har kompetanse på å møte oppgavene som omsorg og å følge dem opp, også ved å involvere hjelpeinstanser i kommunen (se kapittel 9). Tilbakemeldingen fra mottakene vi har besøkt er at dette arbeidet er tid- og ressurskrevende, og går ut over innsatsen til øvrige beboere.

Begrensninger i kompetanse, ressurser og omsorgssituasjon

Vi har allerede påpekt noen av hindringene i å være optimale omsorgsstasjoner for enslige mindreårige asylsøkere, men skal gå enda nærmere inn på forhold som de ansatte selv påpeker. Først skal vi se på hva de ansatte i kartleggingsundersøkelsen av de tolv mottakene oppgir som begrensningene for å kunne gi god omsorg.

Figur 5.2. Gruppering av mottaksledernes vurderinger av hva som begrenser muligheten for å gi god omsorg. Rene tall, 12 respondenter, 49 svar.



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Det er to interessante ytterpunkter i figur 5.2. Det ene er at manglende kompetanse hos de ansatte i liten grad er et problem, mens det som i størst grad begrenser når det gjelder god omsorg er de mindreåriges situasjon og hvordan de mindreårige selv forstår sin egen situasjon. Derne er den offentlige saksgang en begrensning. Her må vi anta at særlig asylsøknadsprosessen gjør ventetiden i mottak vanskeligere. Selve situasjonen som enslig mindreårig asylsøker, med usikkerhetene om opphold og framtid, begrenser utøvelsen av omsorg. Det er grunn til å anta at en utviklingsstøttende omsorg i form av det vi har kalt den følelsesmessige og oppdragende dialogen (meningsskapende og regulerende), vanskeliggjøres når de mindreårige er urolige for svaret på asylsøknaden sin eller at de allerede har fått negativt svar og er rådløse angående framtiden. Det å bistå de mindreårige

med å ta grep og ansvar for sitt eget liv i en slik situasjon krever både erfaring i å snakke om vanskelige temaer, kunnskap om den virkeligheten de står overfor, og hva som kan være mulige steg å gå for å innfri forventningene til egen framtid, gitt rammene de har. Det kan synes overraskende at også beboernes egen forståelse av sin situasjon begrenser muligheten for å yte god omsorg. Vi tolker dette slik at det i hovedsak er hva ungdommene ser som løsninger på situasjon de er i som vanskeliggjør omsorgsutøvelsen. Det er en påminnelse om utfordringene i å ivareta aktørperspektivet i omsorgen, jfr. tidligere omtale av Watters (2012) argument om at de mindreårige selv som er det beste utgangspunkt for å forstå de problemer og utfordringer de sliter med.

Problemstillinger knyttet til de mindreåriges perspektiv aktualiseres f.eks. når en av de ansatte på et av mottakene flere ganger under feltarbeidet spør forskeren: «Tror du på alt det de sier til deg?» Videre sier den samme mottakslederen:

«Vi vet at det ikke er alt som er sant. For eksempel dette med alder. Vi har hatt beboere som har vært ut og inn av Norge, som opererer med tre forskjellige navn og tre forskjellige fødselsdatoer. Hvor blir troverdigheten av da?»

Den profesjonelle rollen, ikke minst når de bare har kjennskap til fragmentariske biter av beboernes bakgrunn og situasjon, vil være særlig aktuell å ivareta innenfor den terapeutiske omsorgen, som tidligere er presentert i omsorgsmodellen i kapittel 3. Dette innebærer både å se og høre på hva de mindreårige har å fortelle om sin livssituasjon, hjelpe dem til å forstå egen situasjon og anerkjenne deres reaksjoner. Likeledes vil det være å skape forutsetninger for å vurdere handlingsmuligheter de har og utvikle mening i å gjøre noe med sin situasjon. Det kan imidlertid være svært ulikt hvor mye beboerne ønsker å formidle, hva de formidler, og hva slags ambivalens de har når det gjelder å gi uttrykk for omsorgsbehov og hva slags støtte de trenger.

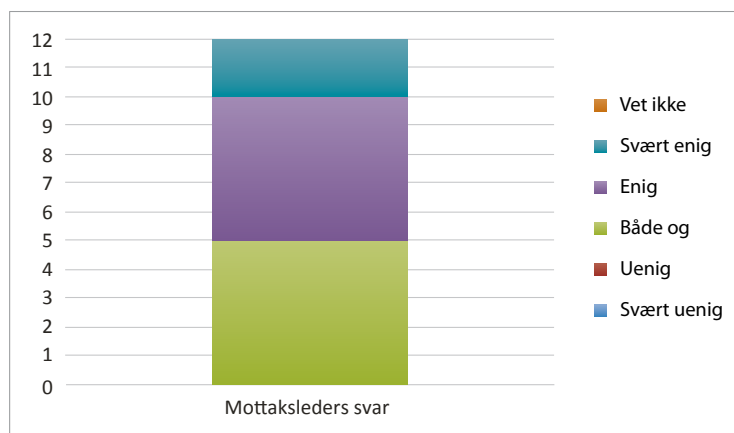
At kompetanse hos de ansatte i liten grad oppfattes som et problem kan tyde på at mottakene opplever at de har gode nok ferdigheter for å utføre den type omsorg som de mener de skal gi. Dette kan forstås på flere måter, og en måte er å se på forholdet mellom omsorgsutøvelse og formell kompetanse. I henhold til *Krav til bemanning og kompetanse i statlige mottak* (se RS 2010-084 (ordinær) og RS 2011-042 (transitt)) stilles det bare krav til at to av stillingene ved mottak for enslige mindreårige har høyere utdanning, den ene gjelder fagansvarlig med relevant barnefaglig utdanning på høyskolenivå, den andre pedagogisk utdanning eller tilsvarende med ansvar for informasjonsarbeidet. Det settes heller ikke krav til at leder skal ha høyere barnefaglig utdanning. Kartleggingsundersøkelsen viser at kun halvparten av mottakene har 30 prosent av de ansatte med barnefaglig

kompetanse på høyskole eller universitetsnivå. Barnefaglig kompetanse anses således ikke som en forutsetning for å kunne yte god omsorg. Dermed knyttes det å yte omsorg overfor denne gruppen barn og ungdom til *personlige* egenskaper hos den enkelte ansatte, og ikke til det som vi tidligere i kapittel 3 omtaler som *profesjonell omsorgsutøvelse*. Det kan tyde på at flere av mottakslederne ikke er opptatt av hva som er profesjonell omsorg, men en antakelse om at det er noe de fleste mennesker har i seg og at omsorg dermed er noe som *tas for gitt* og som en form for *naturalisering* av omsorg. Tholin (2011) framhever at omsorg da gjerne framstår som lite krevende å omsette i praksis. På flere av mottakene er det også en viss form for motvilje mot en profesjonalisering av omsorgen. Dette er påpekt tidligere i dette kapitlet under avsnittet om mottakene som internat og som barnevernsinstitusjoner, hvor både det å gi for mye støtte og et mindre mangfold i personalet er argumenter mot å innføre høyere krav til barnefaglig kompetanse, samt å gå i retning av i større grad å være en barneverninstitusjon. Det motsatte standpunktet kommer imidlertid også fram under vårt feltarbeid. En mottaksleder formulerer seg slik:

«For miljøarbeiderne stilles det ikke krav til faglig relevant utdanning. Jeg mener at UDI setter for lavt krav for kompetanse, og mener dette er viktig å melde fra om. Faglig kompetanse bedrer kvaliteten i arbeidet: Vi har en teamleder med helsefaglig bakgrunn. Jeg ser forskjell fra dette temaet og de andre, fordi denne har (gjennom sin utdanning) med seg en tenkning inn som preger hele samhandling med gruppen. Så har jeg en teamleder med barne- og ungdomsarbeidserfaring og dette teamet utmerker seg ved at de bringer masse energi inn og får beboere til å engasjere seg. Dette er lynende viktig hvis vi skal ivareta de intensjonene som ligger i kravene fra UDI. Disse kravene er utarbeidet av personer med høyt faglig nivå, og da må man trekke det ned til de som skal utføre oppgavene.»

Kartleggingsundersøkelsen bekrefter likevel at mottakslederne mener at den faglige sammensetningen på mottakene er tilfredsstillende:

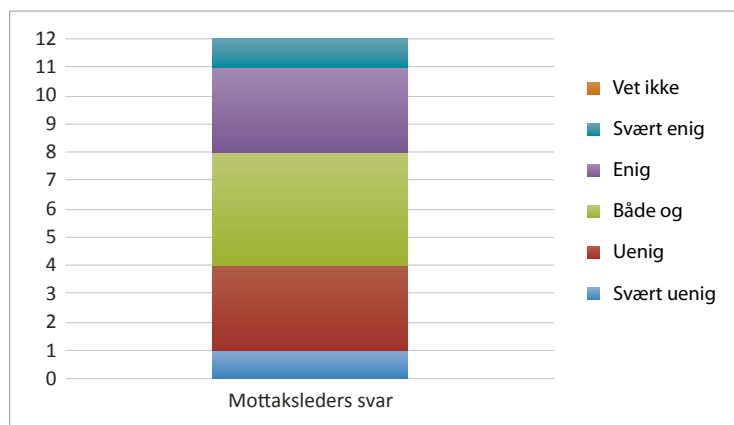
Figur 5.3. Mottaksledernes vurdering av utsagnet: «Mottaket er så godt faglig sammensatt at omsorgsbehovet hos beboerne blir ivaretatt på best mulig måte». Rene tall, 12 respondenter



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Mens når det gjelder selve bemanningssituasjonen, det vil si ressurser når det gjelder antall ansatte, så er det ikke like stor enighet blant mottakslederne:

Figur 5.4. Mottaksledernes vurdering av utsagnet: «Mottaket er så godt bemannet at omsorgsbehovet hos beboerne blir ivaretatt på best mulig måte». Rene tall, 12 respondenter



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Figur 5.4 viser at på bare fire av de 12 mottakene er mottakslederne fornøyd med bemanningssituasjonen. Dette bekreftes også av uttalelser fra de mottakene vi besøkte:

«Ikke la dere lure av at vi har tent lyset og ting ser delvis bra ut i dag. Det er ikke en grei virkelighet. Vi lykkes med en del og det er ikke slik at jeg tenker at alt vi gjør er elendig og helt forferdelig og stakkars... Men det er barn som kommer fra krig, som har reist fra foreldrene sine. De har ingen omsorgsperson, de er i et helt nytt land, nytt språk, alt er nytt. De har kanskje hatt en lang fluktrute, så blir de plassert inn her hvor de må dele rom med noen de ikke kjenner i det hele tatt. For alt de vet, det kan være en overgriper, for vi er på institusjon. De må bo sammen med folk som kan være voldelige, eller holder på med rus. Så kommer de hit og opplever at det er 3 voksne på jobb. Når de spør, så «nei, dessverre. Vi har ikke tid»».

En av mottakslederne sier dette i intervjuet:

«Bare vi hadde hatt 3–4 stillinger til så kunne vi ha dekket opp turnus. I helgene, hatt flere på i helgen. Det er så lite justeringer som skal til.»

Mottakslederen hevder her at å utvide antall ansatte noe ville gi stor uttelling i kvaliteten på arbeidet.

Oppsummering

Det å utøve omsorg for enslige mindreårige på asylmottak er en krevende oppgave slik det formidles i dette kapitlet. Det er flere faktorer som gjør denne oppgaven kompleks og i kapitlet har vi vist til flere utfordringer i arbeidet. På forskjellige måter har disse sammenheng med at omsorgsarbeidet foregår innenfor rammene av asylsystemet. Den første utfordringen vi har trukket fram er å samkjøre en sammensatt personalgruppe. De særlige betingelsene for mottaksdrift fører til kort drifthorisont og utskiftning av ansatte, i tillegg til at arbeidet foregår i turnus og med en stor andel ufaglærte. Dette bidrar til et stort behov for informasjonsutveksling og å drøfte felles handlemåter. En annen faktor er at raskere saksbehandling og bosetting gir kort mottaksopphold for mange, og mye tid går med til å ivareta kravet om individuell kartlegging og individuell tiltaksplan. Her er det nødvendig å tilpasse rutiner til den nye situasjonen. En tredje oppgave som vi har pekt på er opplæring som del av omsorgsutøvelsen. De unge trenger mange typer ferdigheter og bred samfunnsforståelse når de skal tilpasse seg et nytt samfunn. Vi har påpekt at manglende språkressurser begrenser potensialet i denne formidlingen, inkludert muligheten de unge har til å formidle medbrakte ferdigheter som de kan bygge videre på. Vi mener at formidlingsarbeidet til de ansatte kan utvides og styrkes.

En siste utfordring vi har pekt på, er de byråkratiske oppgavene definert av utlendingsmyndighetenes krav og spesifikasjoner som rapporteringsrutiner, informasjonsflyt og rollen som iverksetter av utlendingsmyndighetenes vedtak. Disse dimensjonene i arbeidet, som vi har kalt forvaltningsrettede premisser for omsorgsutøvelse på asylmottak, er i prinsippet ryddige, men skaper likevel et urent farvann for omsorgsrelasjonene som kan skape utrygghet hos beboerne når det gjelder privatliv, lojalitet og kontroll. De forvaltningsrettede oppgavene er dessuten tidkrevende, og legger beslag på fagutdannet personale.

Vurdert opp mot modellen i kapittel 3 finner vi at omsorgsarbeidet i stor grad omfatter praktisk assistanse, men også opplæring og til en viss grad individuell oppfølging. Vi finner også at terapeutisk omsorg utøves i noen grad, og da særlig overfor de lengeværende beboerne. Intensjonen er å se den enkelte beboer. Vi stiller imidlertid spørsmålet om de ansatte kan investere tilstrekkelig tid og engasjement i relasjonene til at de framstår som viktige voksenpersoner og omsorgsutøvere for den enkelte beboer. Vi har funnet flere likhetstrekk enn markante forskjeller mottakene imellom. De forskjellige ideene vi finner for mottakenes drift, det vi har definert som familieorientert vs. internat, bidrar imidlertid til at mottakene legger tyngden forskjellig i innsatsen. Felles er forventningene til beboerne at de skal lære seg selvstendighet og være selvdrevne. De ansattes tilgjengelighet for beboerne varierer mottakene imellom. I hvilken grad disse variasjonene mottakene imellom har avgjørende betydning for levekårene i praksis, vil bli diskutert mer inngående i siste kapittel.

I kartleggingsundersøkelsen påpeker mottakene at det hovedsakelig er ressursituasjonen og de mindreåriges oppholdsstatus som er de viktigste hindringene for å gi god omsorg. Det er lite de mottaksansatte kan gjøre med selve asylprosessen og hvordan dette påvirker ungdommenes nåtid og framtid. Feltarbeidet på mottakene viser tydelig at de ansatte ønsker å se den enkelte beboer og skape trygghet i den vanskelige situasjonen mange er i, særlig de lengeværende med midlertidig opphold eller avslagsvedtak. Det er grunn til å mene at det utøves mye god omsorg på mottakene, men at de mindreåriges behov for å bli sett og møtt begrenses av ressursknapphet knyttet til tid, begrenset profesjonell omsorgsferdigheter og bemanningssituasjon. Flere ledere påpeker at de trenger tilstrekkelige ressurser for å gjøre det arbeidet de er pålagt. I tillegg har mottakene utfordringer når det gjelder å samkjøre personalgruppen gjennom å sette felles prinsipper og holdninger i omsorgsarbeidet på dagsorden.

Hverdagslivets mestringsstrategier

I dette kapittelet vil vi i tråd med Watters (2012) oppfordring om ikke bare se flyktningene som ofre for svært uheldige omstendigheter, men som ressurssterke og handlekraftige individer, ta de unges perspektiv på forholdene de lever under. I første del av kapittelet vil vi legge vekt på hva som står på spill for dem og hva de opplever som de største utfordringene for å mestre livet i mottak. Deretter vil vi se på noen av de strategiene de velger for å mestre den uvanlige og vanskelige situasjonen de lever under, og hvilke sider ved relasjoner og hverdagsliv i mottak som støtter opp under eller hindrer de individuelle og personlige mestringsstrategiene. Vi forstår skolegang og deltakelse i fritidsaktiviteter som sentrale mestringsstrategier, og disse vil bli framstilt i kapittel 7 og 8.

Vi har tidligere introdusert resiliensbegrepet som viser til en persons evne til å komme styrket ut av belastninger (Rutter 2000, Björnberg 2010). Forskning på hvordan personer mestrer særlig vanskelige livsforhold viser både til kvaliteter ved relasjoner og til de sosiale omgivelsene de foregår i. Beskyttende faktorer kan være å få støtte fra viktige personer, at de gis mulighet til å utvikle ferdigheter og kvaliteter som bygger opp om et positivt selvbilde, ha evne til selvstendighet, evne til å skape innhold i tilværelsen på kort og lang sikt, og å kunne legge planer for framtiden.

Hverken de sosiale relasjonene eller de individuelle strategiene, kan forstås uten at selve asylprosessen, venteperioden og utfallet av denne setter en ramme for forståelsen, og vil måtte tolkes i relasjon til dimensjonene tid, integrasjon og retur, som hele tiden opererer som usikkerhetsfaktorer og ramme for motivasjon og handlinger (Brekke 2004). Som vi ser i den første delen av dette kapittelet er de enslige mindreåriges fortellinger om de største vanskeligheter og utfordringer på hverdagslivet i mottak knyttet til forhold som er knyttet til asylsaken, om usikkerhet og uro for framtiden.

De største utfordringene i hverdagen

Flertallet kommer til mottaket med vedtak som gir dem opphold eller får et slikt vedtak etter kort tid i ordinært mottak. I transittmottak er de fleste i samme ventefase, men når de kommer over i et ordinært mottak lever de tett sammen med andre med ulik status, og nye skillelinjer oppstår. Å få/ha «positivt» eller «negativt» (vedtak) er de første magiske ord som skiller dem, senere blir «andre gang negativt» (etter anke) dommen for noen, mens andre kan glede seg over å «få kommune». «Dubliner», eller «De har funnet fingeravtrykk» er også fryktede begreper.

Noen ungdommer lager selv til fest for å feire «positivt» vedtak, og mottakene har tradisjoner for hvordan de markerer avskjed med de som skal bosettes. Noen av de mottaksansatte forteller at de er veldig forsiktige med å «feire» vedtak som gir opphold, siden det kan være vondt for de som blir igjen og enda ikke vet hvilket utfall saken deres får. Andre steder baker de kake. Livet i mottaket preges av denne motsetningen mellom å være alene og overlatt sin egen skjebne på den ene siden og det å være i samme båt og i felleskap med de andre, på den andre siden.

Uavklart status og midlertidig opphold

Selv om mange flere har avklart status når de kommer til mottaket nå enn tidligere, er det fortsatt en del som enten har uavklart status, som venter på en anke eller til å bli sendt til et annet land. De som har bodd lenge på mottak har gjerne fått et vedtak som gir dem bekymringer. De opplever mange avskjedsmarkeringer. På spørsmål om hvordan det er å se at andre blir bosatt svarer en:

I: Men jeg kan ikke gjøre noe med det. Jeg tenker på det, men når man ikke kan gjøre noe med det – så vær stille».

F: Hva gjør du når du begynner å tenke på det?

I: Jeg ber.

På spørsmål om hvordan det er å være med på en avskjedsfest når noen har fått opphold og har fått kommune, svarer en av «Dublinerne»:

«For å være ærlig er det veldig vanskelig. Jeg går på rommet mitt og gråter og tenker; hvorfor er det slik, at de får opphold og ikke jeg? Hvorfor er ikke jeg i den situasjonen? Det blir ikke så mye snakk, det er mest at jeg blir sittende og tenke for meg sjøl. Fordi de som har fått opphold, de er i en annen verden, de snakker om hva som

skal bli framtiden. Mens sånne som jeg bare sitter der og ser bare og stirrer ut av vinduet.»

Felles for de som ikke har fått et vedtak om bosetting er mangelen på forutsigbarhet og trygghet for hva morgendagen kan bringe med seg. Dette begrenser mulighetshorisonten og de står gjerne rådløse for hva de skal gjøre med livet sitt. En afghansk gutt som nettopp har fylt 17 år forteller at han har fått midlertidig opphold i Norge inntil han fyller 18 år. Han har bodd i Norge i 2 år. Han må returnere til hjemlandet sitt når han fyller 18 år, men han vet ikke hva som kommer til å skje med hans framtid. Med livet som innsats har han reist gjennom Europa og tatt mange sjanser, som å gjemme seg under og inne i trailere. Han har også opplevd fengsling i Hellas og sett flere av sine reisekamerater dø underveis. Han sier at det står i brevet fra UDI at han må reise tilbake, men at det er vanskelig å tenke på og at han er redd. Hver dag tenker han på det. Han sier:

«Når jeg tenkte mye fikk jeg dårlig hukommelse. Det er masse problemer vi har. Norge er veldig bra for barn som ønsker å gå på skolen, eller ønsker å spille fotball. I Norge kan man bli hva man vil».

Han snakker også om sine venner på mottaket, og sammenligner med sin egen situasjon:

«De andre som fikk avslag som meg, de sitter og tenker så mye. Han her (peker på bildet), han er trist. Han skal tilbake til hjemlandet sitt. Han har aldri sett Afghanistan, han er født i Iran. Hvordan skal han leve der alene når familien er i Iran? Mange som meg her som bare har fått midlertidig opphold. Jeg søkte ikke asyl i andre land, jeg er ikke Dubliner. Når jeg kom til Norge, jeg sa til politiet at gjennom hele Europa jeg har kopi. Så de tok fingeravtrykk av meg, men de fant ingenting».



For noen av de som er blitt registrert i et annet europeisk land og dermed inngår i Dublin-ordningen, fortøner det seg veldig tilfeldig at de har registrert en søknad i et annet europeisk land. De er ulykkelige over at de har satt fra seg fingeravtrykkene sine et sted hvor de ikke ønsker å være. Som en Afghansk gutt uttrykte det:

«Jeg visste jo at jeg skulle til Norge til broren min, men i Østerrike sa de at jeg skulle skrive under på et papir. Jeg visste jo ikke at de tok fingeravtrykkene mine. Jeg har en bror i Norge, det er her jeg vil være. I Østerrike kjenner jeg jo ingen»

Som flere andre forteller denne gutten at han har et nært familiemedlem her i landet, og dette er grunnen til at han drar til Norge.

Savnet etter familien

Savnet etter familie er stort og sårt for mange. En somalisk gutt fortalte at han ofte tenkte på ansvaret og arbeidet han hadde forlatt sin mor med, og at hun nå var alene om å ta seg av alle hans småsøsken. Han opplevde stor glede og stolthet over å være selvstendig og fri, men følte altså både savn og dårlig samvittighet over å ha forlatt sin mor. For andre er savnet etter familien blandet med en enda større uro over om familien har det bra, om de lever eller hvor de er. Da vi spurte en om han ofte tenkte på familien, svarte han:

Når jeg er alene her så tenker jeg veldig mye. Men jeg er samtidig glad for at jeg har fått opphold. Etter hvert jeg kan tenke meg å finne dem. Og finne ut hvor de befinner

seg. Jeg har ikke tenkt så mye på framtiden min enda. Har tenkt å få utdanning nå.
(Gutt)

Livssituasjonen farges av bekymringer for familie og slektninger. En gutt på et av mottakene som venter på å bli bosatt sier dette:



«Jeg kom hit for å komme til et fredelig land. Jeg synes det er et godt land, og jeg er fornøyd med det. Jeg har ikke kontakt med familien min for jeg vet ikke hvor mammaen min er. Jeg tenker på de problemene jeg har med det».

Han gråter når han snakker videre:

«Jeg snakker ikke med noen andre om dette for jeg har ikke noen andre her. Av og til er det mange tanker. Jeg er både fornøyd og trist. Jeg savner mamma. Jeg har flyktet fra krig og problemer, men så mangler jeg likevel noe i livet mitt, så derfor er det problemer igjen. Om et halvt år.. da forventer jeg at livet er enda bedre og at jeg ikke trenger tolk lenger. Har et ønske om at jeg og mor kunne levd her sammen. Er bekymret for mamma. Jeg vet ikke hvordan hun har det».

Mange ganger handler det om at det ikke er noen å holde kontakten med, hvor familien enten er utilgjengelige, at man ikke vet hvor de er, eller at de er døde.

F: Har du slektninger i Norge?

I: Nei. Heller ikke i Europa. De vennene jeg har er derfor de nærmeste jeg har til å snakke med.»

I alle saker som gjelder mindreårige skal det gjøres en konkret og individuell vurdering om retur i det enkelte tilfelle kan være i strid med barnekonvensjonen. Flere lever med et håp om at saken deres skal realitetsbehandles i Norge, men venter samtidig på å bli hentet og utsendt. Utsendelser skjer jevnlig, og det å observere andres uttransporteringer er en stadig påminnelse om muligheten for at de selv kan bli hentet og sendt ut.

Flere beboere påpeker tryggheten de opplever ved å ha kommet til et land hvor de har rettigheter som barn og som mennesker. Skole, matlaging, sosialt samvær, aktiviteter, venner, latter og lek kan fylle dagene med innhold og gi struktur og rytme i hverdagen. Samvær og gode ansatte kan bidra til å gjenopprette tillitt til relasjoner og evne til kameratskap og gi praktisk assistanse til å kunne håndtere en ny og annerledes hverdag (Kohli 2007). Men verken rettigheter, strukturer eller kameratskap kan svare på det mest grunnleggende spørsmålet og den vesentligste grunn til uro og søvnløshet for de som kommer til mottaket uten vedtak: Får jeg bli i Norge?

Denne utryggheten ligger der som et premiss for alt annet hos mange, slik denne afghanske ungdommen uttrykker det:

«Jeg tenker på framtiden. Jeg bekymrer meg veldig for det som kan skje i framtiden. Hver eneste dag når jeg kommer hjem – jeg har en redsel inne i meg – om det er dårlige nyheter. Er det et brev om utvisning fra landet? Det er skremmende».

Det er ikke bare de som venter på asylsøknaden eller som har fått midlertidig opphold som føler seg utrygge. Også de som har fått oppholdstillatelse og som skal bosettes i en kommune opplever at framtiden er usikker og utenfor deres kontroll. Følelsen av å stå alene og nødvendigheten av å være sterk i møte med en ny verden med nye og ukjente krav er gjerne godt blandet med bekymringer for og savn etter de som de har forlatt. Paradoksalt nok blir ikke uroen mindre av at savn og bekymringer også blandes med følelser av framtidsoptimisme og glede.

Tankene som holder deg våken om natta

Mange av de som har deltatt i Photo Voice -prosjektet har tatt bilde av sengen sin. Bildet er gjerne arrangert ved at de sitter på sengen med et tenkende uttrykk, eller at de sover, gjerne halvt oppreist. Når kvelden og natten kommer er det vanskelig å holde tankene borte med aktiviteter eller sosialt samvær. Nettene kan være

vanskelige å komme seg gjennom rett og slett. Som en gutt sier: «Det er vanskelig å sove når jeg bekymrer meg så mye. Men til slutt sovner jeg jo.» Når en ikke får sove mener mange at det er best å være alene på rommet slik at en ikke forstyrrer noen som kanskje får sove. Hvis de er alene, kan de stå opp igjen, lese i bibelen, spille litt musikk eller finne på noe annet som roer ned tankene. Andre vil ikke være alene, og går ut av rommet og oppsøker andre som ikke får sove, slik at de kan fordrive tankene sammen. Da hjelper det å le og tøyse litt sammen.

Mange forteller at de får sovetabletter for å få sove. For noen er det imidlertid vanskelig å ta tabletter, for de føler at det sløver dem ned og gjør dem mindre opplagt for skolen. Men søvnløshet har samme sløvende effekt på skolearbeidet, så det framstår som et valg mellom to onder.

«Jeg sover dårlig. På 24 timer, så sover jeg tre eller fire timer. Jeg sitter bare. Jeg brukte å sove med sovepiller. Men etter en uke så sluttet jeg, for doktoren sa at jeg ville bli avhengig.» Jente

Tiden man har tilbrakt i mottaket og hvor man er i ventetidsprosessen har også en betydning for om man får sove eller ikke. Umiddelbart er mottaket et trygt sted. «*Jeg er reddet!*» som en av jentene beskrev den første følelsen da hun kom til mottak. Her er de skjermet og trenger ikke sove på nåler. Men etter hvert som denne tryggheten begynner å bli tatt for gitt, erstattes den av usikkerhet for framtiden og bekymring for de som har blitt igjen.

«Det er en usikker framtid – du må skrive (i rapporten) at det å ikke vite hva framtiden bringer det er vanskelig i min alder, og ingen medisin kan helbrede det. De som jobber på kontoret de er veldig greie. De sier at du må stole på gud og så gir de meg noe medisiner. Jeg tenker at uansett om de er greie, de kommer til å sende meg tilbake, og da er det ikke noe vei. De sender meg tilbake til mitt hjemland, og da er det ikke noe liv, rett på gata, det er det jeg tenker på.» (Gutt)

Å stå alene

Den utviklingsstøttende omsorgen innebærer blant annet at den unge skal bli sett og motta støtte fra viktige personer. En slik praksis skal bidra til å håndtere traumatiske hendelser, skape mening og sammenheng i det som har vært og en retning for det som skal komme. Men til tross for gode intensjoner og teoretisk forståelse, opplever mange av de unge at de står alene i verden, uten noen andre enn seg selv å stole på.

«Alt i livet er vanskelig. Hver gang du er alene, så skjønner du at det er bare deg. Alt er vanskelig. Og det er ingen som kan fortelle deg hva du skal gjøre, ingen som hjelper deg hvis du gjør feil. Ingen forteller deg hva som er neste steg. Det er skremmende.

Selv om du er i selskap med mange, så er du den eneste der, – alt – er skremmende nesten hele tiden. Men du klarer deg jo, og det er godt å se at du klarer deg. Du må ha tro på livet» (Jente)

Denne jenta opplever at det er skremmende å stå alene i verden, spesielt når denne verden i tillegg er ny og fremmed og ingen har forberedt deg på de spillereglene som gjelder. Som sitatet over viser, så er det ikke nødvendigvis slik at flere mennesker rundt deg automatisk gir et tryggere felleskap, eller får deg til å føle deg mindre alene og forlatt. Når tiden viser at du klarer deg i dette nye, gir det imidlertid en mestringsfølelse som bygger selvtilit, som igjen skaper et potensial for tillit til verden og de andre.

Mottakssituasjonen skal gi en midlertidig stabilitet for å kunne skape en slik mestringsfølelse. Stabiliteten skal også bidra til at de unge igjen kan bygge tillitsrelasjoner og lære seg å ha forutsigbare forventninger til andre mennesker rundt seg. Disse evnene er ofte satt på prøve gjennom de unges flukt og reise til Norge, og er en grunnleggende ferdighet som må gjenoppøves for å kunne mestre nye livsutfordringer og livssituasjoner.

Det finnes også situasjoner hvor de er mer sårbare for å bli ivaretatt. En gutt forteller om et sykehusopphold der han opplevde seg veldig ensom og alene.

«Jeg lå seks dager på sykehus, det var ingen av de som jobbet på mottaket som var der når jeg var syk. Bare to gutter (...) som besøkte meg. Det var veldig trist.» Gutt

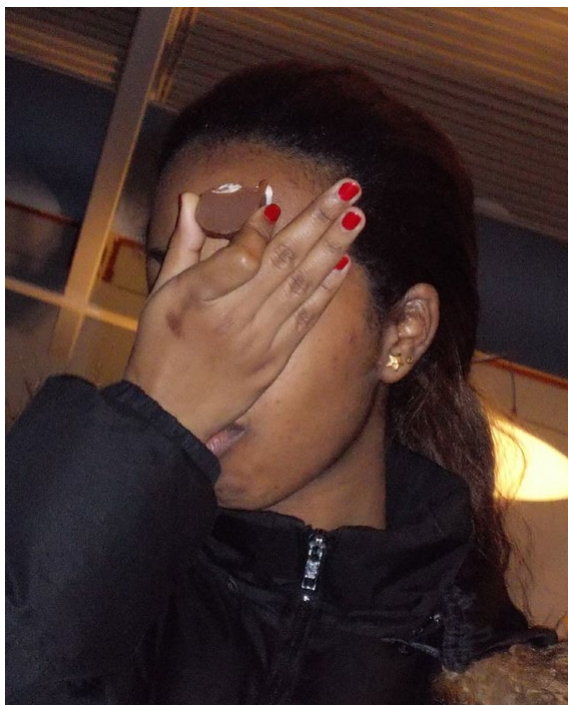
Opplevelse av maktesløshet

De unges medbestemmelse eller ansvar for seg selv strekker seg stort sett til hva de bruker penger på, hva de spiser, hvordan de kler seg og hvem de velger å være sammen med. Noen uttrykker glede over at de fritt kan utøve sin religion, at de fritt kan synge og danse og si hva de mener. Men i bunn og grunn har de veldig liten innflytelse over egen tilværelse, og de opplever liten innflytelse på de vesentlige spørsmålene for livet sitt.

Hvor gamle de er, eller deres biologiske alder, er avgjørende for hvilke rettigheter de har. Dette er det ofte noen andre som har definert for dem.

«Legene sier at jeg er 18 år, jeg vet ikke hvorfor de sier sånn. Jeg mener jeg er 17 år, men jeg vet ikke hva de har skrevet på id kortet mitt.» (Gutt)

Aldersvurderinger er ikke bare grunnleggende for om de får sin søknad behandlet som mindreårig, men også viktig for hverdagens organisering ved at den blant annet påvirker bosituasjonen. En jente har tatt dette bildet av en venninne, og hun forklarer:



«Hun må flytte til det ordinære mottaket og bo sammen med menneskene der, fra et annet land og med en annen kultur og hun har ikke noe lyst til det. Så gråter hun. Og så spiser hun sjokolade. Dette er den første gangen hun har fått vite at hun må flytte. Hun har fått positivt vedtak, og håpte hun kunne bli her til hun skulle flytte til en kommune. Hun har vært i mottaket her i bare to måneder. Det er slik det er – vi kommer, og så sier vi farvel»

I den nåværende situasjonen er det lite eller ingenting de kan gjøre for å påvirke sin egen sak. Det eneste de kan ha makt over, er sin egen væremåte og humør. Framtiden og hva som skal skje med dem i saken og framover er i stor grad utenfor deres innflytelse etter asylintervjuet, mens de venter og etter at de har fått endelig vedtak. Det hjelper lite om du jobber hardt eller er snill og grei og hjelpsom. Det synes urimelig og vanskelig å forstå at egne vanskeligheter ikke gir grunnlag for opphold. Ikke minst gjelder dette de beboerne med opphold etter Dublin-ordningen. I et intervju kom det tydelig fram at en av disse ikke forsto grunnlag for vedtaket han hadde fått.

I: Jeg var på mange, mange intervjuer. Og jeg forklarte det hver gang. Jeg forstår ikke

hvorfor jeg har fått negativt. Jeg aner ikke hvordan de tenker og bestemmer. Fordi i et land som Afghanistan er det vanskelig å overleve hvis du ikke har slekt. Jeg har ikke mor, jeg har ikke far, jeg har ikke bror, og da vet jeg ikke hvordan jeg skal overleve i Afghanistan.

F: Har du annen familie?

I: Jeg har en kone til broren min – som har fire barn. Broren min har forsvunnet, og hun må forsørge fire barn, så hun har sagt at hun ikke har mat til meg.

F: Hva tenker du å gjøre framover?

I: Jeg foretrekker å dø her, for om jeg vender tilbake vil jeg dø uansett. Kommer jeg tilbake til Danmark vil de sende meg tilbake til Afghanistan med tvang. Jeg vet ikke hvordan jeg kan overleve der. Jeg vet ikke hva jeg skal gjøre? I Danmark hadde jeg ikke en verge, men i Norge hadde jeg en verge, men siden jeg har vært i Danmark ble jeg ikke intervjuet av UDI, og fikk ikke lenger en verge.

Gutten hadde blitt definert som overårig i Danmark, mens aldersundersøkelsen i Norge viste under 18. Hans forsøk på å få saken sin opp i Norge, hvor han har slektninger, viser handlekraft. Flere får saken sin vurdert i Norge, bl.a. hvis de har nær familie i landet slik Dublin-forordningen åpner for, ikke minst når det gjelder sårbare personer (Brekke, Sveaass, Vevstad 2010). Dette ble ikke utfallet i denne saken.

Alene og utrygg eller ressurssterk og handlekraftig?

Her har vi gitt eksempler på hvordan de unge beskriver sin livssituasjon som både utrygg, usikker, vanskelig og ensom. Men de samme ungdommene som forteller om vanskelighetene sine, beskriver også håp, muligheter og vilje til å lykkes. I neste del vil vi gå nærmere inn på hvordan beboerne beskriver de ressursene de henter fram for å kunne stå i en slik vanskelig situasjon. Hvilke personer, relasjoner, muligheter og handlingsrom er det de selv finner fram til og anser som viktige for å kunne håndtere en vanskelig hverdag? Med et mer teoretisk språk kan vi kalle dette å se på resiliensfaktorer fra de unges eget perspektiv, hvordan de finner støtte i viktige personer eller evner å skape innhold i tilværelsen på kort og lang sikt.



«Det bildet er et hjerte av brukte sko – der jeg har laget et hjerte – hjerte betyr kjærlighet. Og det betyr at selv om mennesket har det vanskelig, så trenger mennesket kjærlighet.» (Gutt)

Mestringsstrategier

Når omsorgen i mottaket tematiseres av beboernes bilder og fortellinger, handler det ofte om relasjoner de har. Det handler om hvem de kan stole på, hvem de oppfatter som snille og hvem de kan få hjelp av når de trenger det. Men det handler også om hvordan de bruker egne ressurser til å håndtere situasjoner og organisere tankene som det er vanskelig å bære på. De forteller om hvordan strukturelle betingelser ved bosituasjonen kan virke stabiliserende eller uroskapende i forhold til å kunne klare en vanskelig livssituasjon. I tillegg framhever ungdommene selv noe som vi ofte ikke tenker på når vi tematiserer praktisk og terapeutisk omsorg, opplæring, assistanse og psykologisk eller relasjonell støtte, nemlig forholdet til naturen og omgivelsene mottaket befinner seg i.

Her vil vi presentere ungdommens fortellinger om hvordan de finner den styrke de trenger, noe som også inkluderer fortellinger om hvorfor og hvordan det er vanskelig å finne denne støtten av og til. Med unntak av et blikk til relasjoner til familie og slekt, ser vi først og fremst på de relasjoner som oppstår i mottaket der de bor. Dette gjør vi fordi relasjonene til personer utenfor mottaket, i skolen, i helsevesenet hos verger eller andre steder i lokalsamfunnet behandles andre steder i denne rapporten.

Relasjoner til de voksne i mottaket

«Hvis du arbeider her, er du her i åtte timer. Hvis jeg er syk, så kommer de og besøker meg en eller to ganger. Så går de hjem. De som jeg bor sammen med, de er her 24 timer i døgnet. De er her for deg hele tiden, og hvis jeg trenger mat, så må jeg spørre dem. Å bo sammen er bra, så lenge du ikke trenger å dele soverom». (Jente)

Tilgjengeligheten til de voksne som arbeider på mottaket er veldig ulik i de mottakene vi har besøkt. Mange opplever at de voksne er utilgjengelige fordi de ikke er der hele tiden, som jenta over uttrykker. Språklige barrierer er også et hinder for å nå ut med det de lurer og tenker på.

F: Er det noen av de som jobber her du syns det er greit å snakke med?

I: Det er noen som jeg snakker mest med eller med alle sammen. Jeg snakker med hele personalet her. Men det er lettere å snakke med hun som snakker samme språket. Jeg prater med de andre og de forstår meg, jeg prøver å si slik at de kan forstå. (Gutt)

Andre forteller at de voksne er tilgjengelige på feil sted.

«De som jobber her kommer til TV-rommet og der kan vi spørre om hjelp. Men vi har ikke tillatelse til å komme på kontorene. Det blir mye bråk på TV-rommet. Jeg sitter derfor ofte alene på rommet og gjør lekser» (Gutt)



En annen beboer viser gjennom et bilde av ekspedisjonen og kontoret på det mottaket hvor han bor, den tryggheten han opplever ved å ha tilgang til en voksen person som han kan snakke med når han trenger. Han bruker familietermer på

relasjonene han har til de andre. Mottaket skal være i stedet for det hjemmet han ikke har, samtidig som det er relasjonene til far og mor han savner. Likevel er muligheten for å snakke med en ansatt viktig. Kanskje er det at de møtes i hverdagsoppgaver, der den voksne fortsetter med sitt kontorarbeid, og ikke skaper en «samtale» situasjon, noe av det som gjør kontakten enkel?

«Når jeg er i dette rommet så har jeg det veldig bra. Alle har det bra, for fedre, søstre og brødre, alle er de her. De hjelper oss. Når jeg tenker på at jeg savner mor og at jeg savner far, så kommer jeg hit og snakker. Jeg kommer bare hit og snakker med NN... og da. Det er ikke lov å komme hit hver dag. Men hvis du står der ute og det er noe du vil si, så gjør du det. Hvis du er lei deg, så er det ok. Ikke noe problem. Så når jeg er lei meg kommer jeg til dette rommet. Og så sitter jeg her alene med NN, og hun sitter her sammen med meg og snakker med meg, og så er det ikke vanskelig (lenger) for meg. Jeg gjør ingenting, og jeg vil ikke klage. Hun fortsetter bare å arbeide, så snakker hun med meg samtidig. Dette er et veldig, veldig bra rom for oss» (Gutt)

Mens noen mottak har kontortid og faste avtaler, opererer andre mottak med åpne kontorer og en policy på de ansatte skal være tilgjengelige for beboerne når beboerne trenger det. Der hvor tilgjengeligheten til de voksne er bred, blir de ansatte omtalt som «greie», som noen som hjelper når de trenger hjelp, som noen en blir glad i eller som familie.

«Han (peker på bildet) heter Per og jobber her. Han er en av dem som jeg er så glad i som jobber her. De som jobber her er i stedet for min mor. De er som en familie for meg» (Gutt)

De kan også beskrives som mennesker som en har respekt for og som får en oppdragerrolle i livet deres.

«Han (ansatt) er veldig bra. Han lærer oss at vi skal bli en bra person med gode holdninger. Det er veldig bra» (Gutt)

Relasjoner til de ansatte er viktige blant annet fordi de kan gi praktisk assistanse og fordi de besitter en kunnskap om hva som skal til for å klare seg i denne nye livssituasjon og verden som de skal ta del i (se kapittel 3). Men et slikt bytte av tid og informasjon mellom beboer og ansatt er ikke tilstrekkelig for å bygge en fortrolig tillitsrelasjon.

Det ser ut til at når muligheten for samtale og samhandling er formalisert, blir også behovet for å konkretisere problemer og spørsmål større, de språklige barrierene oppleves som mer alvorlige, og det blir lettere å trekke seg unna og håpe på at informasjonen kommer via omveier. Når relasjonene mellom de ansatte og beboer har en mer fleksibel struktur, både på tid og sted for hvor de

forvaltes, blir den mindre språkavhengig og kan lettere omsettes til jevnbyrdige men komplementære roller i et felleskap. Informasjon kan utveksles på en uformell måte, hvor maktforholdet mellom den som spør og den som svarer ikke blir så tydelig. Sagt på en forenklet måte: Der hvor strukturene er løse, ser det ut til at relasjonene mellom ansatte og ungdommene blir tettere.

I fortellingene om de omsorgsrelasjonene som oppstår i mottaket blir de ansatte primært beskrevet som hjelpere og som noen som kan gi praktisk og faglig assistanse. Selv om de noen ganger også blir beskrevet med «nære» begreper, som «I stedet for mor» eller som en kamerat, så representerer de ansatte på mottaket i større grad systemet, de som bestemmer og de som innehar sanksjonsmidlene.

Ungdommene er i en situasjon hvor de over tid har hatt ansvar for seg selv og har måttet mestre uforutsette situasjoner og vanskeligheter i en fluktsituasjon. I noen tilfeller har de gjort det som følge av vold eller utnyttning, eller opplevd tvang nettopp fordi de ikke har taklet ansvaret. Noen kan ha utviklet mestringsstrategier som ikke nødvendigvis er gode, eller som er lite brukbare i den nye livssituasjonen deres, og trenger derfor klare rammer og struktur for å mestre hverdagen igjen. På mottaket må de derimot tilpasse seg andres regler og normer. I samtaler med personalet eller de voksne vil de måtte balansere det å være pliktoppfyllende, vise respekt og vilje til å tilpasse seg med at de er selvstendige og kompetente.

For de ansatte i mottak vil det være en utfordring å balansere rollen som kamerat og tillittperson, og rollen som voksen og forvalter av systemet, reglene og sanksjonsmidlene (se også kapittel 5). De ansatte er til stede som profesjonelle, og vil også måtte beskytte seg selv og sitt privatliv fra for mye innsyn og involvering. En miljøarbeider tematiserer dette slik:

I: De er veldig oppmerksomhetssøkende. Vår viktigste rolle som miljøarbeidere er å snakke med dem, snakke om følelser, prøve å forstå situasjonen de er i, gjøre oss kjent med situasjonen deres.»

F: Skal du være som en venn for dem?

I: Nei, ikke en venn. De skal vite hvor grensene går, hvis de overskrider grensene, så får de beskjed. Jeg skal være en profesjonell samtalepartner.

Slik sett kan både ungdommens og den ansattes rolle i en relasjon være preget av samme spenningsforhold mellom den ansattes empati og profesjonalitet på

den ene siden og ungdommenes ambivalens mellom autonomi og avhengighet på den andre.

Ungdommens historier viser at relasjonen til de ansatte i større grad oppleves som trygge og støttende når de er uformelle og inngår som naturlig utveksling i ellers hverdagslige sysler. De voksne skal være tilgjengelige, men ikke påtremgende, og sjansen for tillit og fortrolighet er større når den voksnes profesjonaliserte rolle er tonet ned.

De andre beboerne

Bildene som de unge har tatt formidler mange situasjoner med samvær og latter. De mange bildene av utflukten gjennom snødekt kystlandskap en søndagsformiddag, et forsinket og muntert kveldsmåltid lenge etter leggetid, mottaksfesten, fotballtreningen og hjemturen i mottakets bil etter svømmetrening viser at fellesskap utvikles gjennom aktiviteter. Betydningen av disse bekjentskapene kommer bl.a. til uttrykk i at de opprettholder kontakten etter at de flytter til andre mottak eller til en kommune.

Jevnaldrende har stor betydning for hvordan en oppfatter og speiler seg selv generelt i denne aldersgruppen (Frønes 1994), og spesielt for denne gruppen som for det meste omgir seg med jevnaldrende der de bor. Det er de andre ungdommene de tilbringer mest tid sammen med og som er de nærmeste til å hjelpe hverandre, enten det gjelder lekser eller praktiske ting som å handle og lage mat.

«Alle ting i begynnelsen er vanskelig, men de andre barna har fortalt hvordan ting skal gjøres, – gjør sånn og gjør sånn» (Gutt)

De ungdommene som har vært der en stund, og har mestret situasjonen, gjenkjenner gjerne det å komme som ny og vil gjerne hjelpe de andre som er i samme situasjon. I noen mottak er de også bevisste på å bruke denne «storebror» funksjonen veldig bevisst og prøver å koble de mer erfarne beboerne med de nye, enten gjennom sosiale tiltak eller ved at de plasseres i samme boenhet. Målet er at ansvaret og kontakten skal være villet og ikke pålagt, og et ledd i mestringsprosessen også hos den mer erfarne ungdommen.

Å komme ny og bli kjent med ungdommene som allerede bor på mottaket er likevel ikke noe en kan ta for gitt. Når vi spør om hvordan det er å bli kjent med nye på mottaket, svarer en av ungdommene:

«Alt for vanskelig. Man nesten går daglig uten å starte dialog med andre, men etter hvert går man sammen og gjør ting sammen, og da begynner man å snakke litt. Fylket eller stedet man kommer fra i hjemlandet betyr noe for hvem man blir kjent med. Da spør vi hvor de kommer fra i landet, og da starter vi å snakke sammen. Det har gått

bedre etter hvert, nå er det sånn at vi kan tulle med hverandre, si ting og tang og le av det, samtidig er vi jo veldig glad.» (Gutt)

Som i de fleste nye sammenhenger i livet, gjelder det å finne noe som er felles som en kan starte en samtale og en relasjon med. Å ha flyktet fra noe er en felles erfaring. Det virker ikke som om dette brukes som et utgangspunkt for samtale veldig ofte. Temaet kan være et litt uklart utgangspunkt for en relasjon, og erfaringene, opplevelser, språk og referanser kan være veldig ulike, til tross for at de alle har flyktet. Derimot kan en felles erfaring med å være ny i Norge være et mer ufarlig utgangspunkt for en samtale og for å bli kjent. En del har møtt hverandre i transittmottak, og det å møtes igjen og ha delt noen felles dager og aktiviteter der kan være et utgangspunkt for bekjentskap.

«Jeg var to måneder i Hvalstad. I min alder er to måneder lang tid, man blir kjent med ganske mange. Jeg ble kjent med mange, noen er der fortsatt, noen er i Trondheim, på andre mottak i nord, andre er i sør Norge. De er på forskjellig mottak i Norge.» (Gutt)

Og det er ikke nødvendigvis størrelsen på nettverket som er avgjørende. Noen knytter seg til en eller noen få:

«Dette er den beste kompisen min. Det var en venn som jeg har hatt siden jeg kom til Norge. Vi ble kjent på Hvalstad. Det er en del andre gutter som bor her og som jeg kjenner, men jeg kan ikke være kamerat med de andre. Hvordan væremåten er til de andre er veldig viktig. Vi har bodd to måneder på Hvalstad sammen, og jeg ble kjent med kompisen da, og her har vi bodd i tre måneder, og jeg har aldri opplevd noe dårlig oppførsel av ham. Og derfor har vi hatt det fint sammen.» (Gutt)

Bostrukturen betyr også noe for de relasjonene som dannes. Der den er organisert i leiligheter ser det ut til at felles boenhet bidrar til å definere den sosiale tilhørigheten. Ei jente forteller:

F: Liker du å bo i leilighet med tre andre?

I: Ja så lenge vi har ting felles så er det bra. Noen ganger lager vi mat og spiser sammen. Vi føler oss som en familie. Dette er de eneste menneskene du har når du bor her. Hvis jeg er syk, så er det de som bryr seg, også hvis jeg er lei meg. De vet kanskje ikke hva som gjør deg trist eller glad, men likevel, de bor sammen med deg og er der for deg.

Botid kan imidlertid ha motsatt effekt på relasjonsbyggingen. De som blir boende lenge på mottaket ser mange nye komme og gå, og motivasjonen for å hjelpe de

nye med å finne seg til rette og forme atter nye relasjoner synker når botiden i mottaket blir for lang. Gjennomtrekk av beboere betyr med andre ord en ekstra belastning for de som venter på en anke eller har midlertidig opphold. Samtidig representerer de en kjærkommen normalitet og bevegelse i hverdagen.

De som har bodd lenge i mottaket kjenner derfor unge som er flyttet over til «voksen» mottaket, opprettholder kontakten med dem, og blir kjent med deres nye kamerater framfor å tilbringe fritiden i egen boenhet.

«Det bildet viser noen som bor trangt, en gjør lekser, de bor tre sammen der. De er over 18 år, og bor på det andre mottaket. Jeg pleier å være der for å bli kjent med andre gutter. Vi pleier å sitte og snakke om hva som skjer i framtiden, hva vi skal gjøre i Norge om noen år. Det er det vi forteller til hverandre.»

Selv om leilighetsorganisering i større grad inviterer til et ivaretaende felleskap, er det ikke tilstrekkelig å plassere folk sammen for at de skal utvikle tillitsfulle relasjoner til hverandre. De bør ha andre felles interesser, kjennetegn eller livssituasjon som gjør at de kan dele med hverandre for at disse relasjonene skal oppfattes som gode. Forventet oppholdstid og -status er en av de tingene som kan være avgjørende for en slik felles plassering og for at det ikke blir for stor gjennomtrekk i bofelleskapet. Dette har mottaket imidlertid bare en begrenset kontroll over. Vi ser forøvrig at ulike strategier og motivasjoner blir brukt i forhold til plassering i leiligheter. Noen ganger kan det være formålstjenlig å plassere unge fra samme språkgruppe sammen, for å lette kommunikasjonen dem imellom, og gi trygghet kanskje spesielt for de yngste. Andre ganger ser vi at mottakene bevisst plasserer unge fra ulike språk- og kulturgrupper sammen for at de skal oppmuntres til å snakke norsk med hverandre og øves i toleranse.

Det er vanskelig å si hva som fungerer som den beste tilretteleggingen for gode sosiale relasjoner, og som gir mest mestringsfølelse, størst omstillingskompetanse og trygghet. Når vi ser hvor avgjørende de sosiale relasjonene til de andre unge på mottaket er for å skape en forutsigbar hverdag og livsrytme, er det å legge til rette for at de blir kjent med hverandre og kan utvikle kameratskap et viktig utviklingsfremmende omsorgstiltak. Vurderinger om slik tilrettelegging kan imidlertid ikke regelfestes, men bør foretas av mennesker med evne til å se individuelle behov både på tvers av og i tråd med språklige og kulturelle skillelinjer.

Kontakten med familie og slekt

Noen av ungdommene har familie eller slekt i Norge, som de har kontakt med.

«Jeg ønsker meg å være sammen med broren min på videregående skole. Broren bor i Tromsø. Han har bodd her muligens i tre år, jeg vet ikke. Han var her i julen, og så ble jeg med ham til Tromsø, og han kom hit igjen med meg. Så reiste han tilbake.» (Gutt)

Søsken, eller som saken helst er, brødre, kan hjelpe de unge med å finne seg til rette, komme på besøk eller være noen å snakke med i telefonen. En av guttene fortalte at hans bror hadde sendt en bærbar datamaskin da han kom til mottaket, for at han skulle lære seg norsk og bruke den i skolearbeidet. Dette var han veldig glad for, men han skulle likevel ønske at broren kunne komme mer på besøk til mottaket. Han forsto imidlertid at broren måtte jobbe og ta seg av familien sin der han var.

For noen kommer motivasjonen for å dra til Norge nettopp fra at andre familiemedlemmer har kommet hit før dem.

I: Jeg hadde ikke kontakt med broren min da jeg var i Hellas, jeg var da usikker på om han hadde kommet til Norge. Men så hørte jeg fra bestemoren min at han var i Norge, og dro da hit.

F: Bestemte du deg da for å komme til Norge, da du fikk vite det?

I: Det var litt vanskelig å komme hit, men jeg hadde lyst å komme hit og bo sammen med ham. Jeg har lyst i neste uke å treffe broren min for det er så lenge siden og jeg er lei meg og trist og gråter. Jeg savner broren min veldig mye. (Gutt)

For de som ikke har familie eller slekt som de kan snakke med, blir igjen venns-kapsrelasjonene som bygges på mottaket det viktigste nettverket for en framtid i Norge. Vennelistene på Facebook består først og fremst av andre ungdommer som har flyttet fra mottaket og fått positivt svar, eller ungdom på andre mottak, i samme situasjon som dem selv.

Fra kartleggingsundersøkelsen finner vi at ledelsen i halvparten av mottakene mener at beboerne er aktive med å vedlikeholde sine familienettverk eller andre internasjonale nettverk. Men det er også mange som sier at om beboerne har internasjonale nettverk er det noe de ansatte ikke kjenner til eller kan uttale seg om.

Det er vel ikke uvanlig i vår tid å tenke at tilgang på internett, Facebook og e-post gjør det lettere for dem å holde kontakten med familien og slekten hjemme. Men som en somalisk gutt uttrykte det, så kjente han ingen som hadde internett i Somalia. Ikke kjente han noen som hadde datamaskin heller. Fortsatt er telefon den viktigste kontaktformen for de som har kontakt med familiemedlemmer, noe som mange forteller de ikke har. Vårt inntrykk fra intervjuene med

ungdommene selv er at kontakten med familie eller andre i hjemland eller andre utland er meget begrenset.

Som vi har vært inne på over, så er vennerelasjoner ikke det samme som relasjoner de har til familiemedlemmer. Det er begrenset hva de kan fortelle til venner, og vennskapsrelasjoner har gjerne sin egen logikk og spilleregler. De kan fordrive ensomheten, gi rom for å puste fritt og le litt, og gir avtalerutiner i et liv preget av oppbrudd og usikkerhet. Men dette gir ikke med nødvendighet den fortrolighet og tillitt som må til for at en kan gjøre seg sårbar og snakke om problemene sine (jamfør Molvik 2009).

I forhold knyttet til savn av familie, følelser av å ha sviktet sine nærmeste og mangel på anerkjennelse som en unik og elskbar person, strekker ofte ikke vennskapsrelasjonene helt til. Den profesjonelle omsorgsrollen som utføres av de voksne i mottaket innehar også hindringer for en slik anerkjennelse, og ikke minst for at ungdommen skal våge å framstille seg som sårbare.

Søke trøst og hente styrke i omgivelsene

Er du syk og trenger medisiner, kan de ansatte hjelpe deg med å komme til lege eller helsesøster. Hvis du trenger hjelp til lekser eller matlaging kan du spørre ansatte eller venner. Men hva om du bare er lei deg og trenger trøst? Mange sliter med minner fra en vanskelig tid i hjemlandet, fra en farlig flukt og om voksne som de ikke har kunnet stole på. Ikke minst sliter de med at framtiden er usikker og at de ikke vet hva som skjer med dem verken på kort eller lang sikt. Trøst kan i denne forbindelse forstås som del av den terapeutiske omsorgen (se kapittel 3). Når vi ser på beboernes perspektiver på dette, spør vi ikke hvor trøst og terapeutisk omsorg gis eller tilbys, men hvor den søkes og fås.

Mange forteller at de søker til naturen eller ensomheten hvis de har det vanskelig med tankene sine. En gutt forteller om et bilde av seg selv i skogen:

«Her tenker jeg på livet som jeg hadde i Afghanistan, hvor vanskelig det var alt sammen. Da setter jeg meg blant trærne og tenker. Når jeg er sint eller lei meg, så går jeg ut for meg selv, jeg vil ikke være sammen med noen.»



En annen gutt forteller også om at naturen kan fungere som trøst eller som et sted hvor han kan samle tankene.

«Naturen er veldig flott her, og av og til så er været bra. Her sitter jeg bare og nyter. Eller tenker. Hva skal jeg gjøre? – tenker jeg. Hva skjer med meg i fremtiden? Jeg har ingen muligheter i andre land. Her har jeg rettigheter, her får jeg gå på skole. Jeg vil så gjerne bli her og utvikle meg».

Så selv om de som bor sammen kaller seg venner, så går det en grense for hvor fortrolig de kan være med venner som de kun har kjent over kort tid. Ei av jentene forteller at selv om hun har venner som hun bor sammen med så forteller hun dem ingenting. «*Jeg sier noen ganger til dem at jeg er lei meg, men ikke så ofte. Jeg tror ikke så mye på sånne mennesker*» sier hun. Hun velger å snakke med bamsene sine og dukkene sine i stedet.

«Jeg snakker med dem (peker på bildet av bamsene). Jeg tror på dem, de går ikke ned og snakker med gutter (ler). Om jeg vil snakke med noen, så snakker jeg med dem alle tre samtidig. Om morgenen når jeg våkner sier jeg god morgen til dem. Før jeg sovner, ber jeg og så forteller jeg dem hva jeg har gjort i dag. Så sover jeg».

Det å bruke naturen som fortrolig, eller å ha en bamse, handler ikke bare om at informasjon kan komme andre på mottaket for øre. Noen ganger kan det handle om at disse gjenstandene representerer en stabil relasjon. De skal ikke bosettes i morgen, eller hentes av politiet. De historiene som man forteller bamsen, forsvinner ikke når menneskene forsvinner.



F: Er dette bestekameraten din?(begge ler).

I: Jeg har kjøpt den i Norge. Har ikke hatt den så lenge. Jeg kjøpte den, det var salg. Jeg hadde en bamse, men jeg glemte den i (...). Hvis en annen rører han, da blir jeg veldig sinna. Sånn, det er noen som kommer til rommet mitt, og de bruker han som pute, da blir jeg veldig sinna».

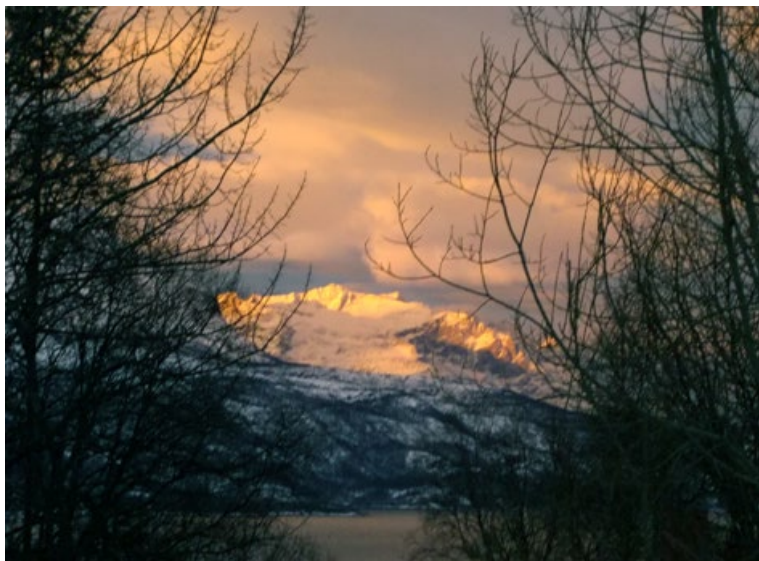
F: Hva betyr bamsen for deg?

I: Sånn for eksempel vennen min, han sover kl 23 eller kl 22. Etter den tiden er jeg alene. Og når hun (bamsen) er med meg, tror jeg hun er et menneske, – som et menneske. Hun ler hver dag og hun er glad». (Gutt)

Det å ha noen å fortelle fortrolige ting til trenger vi alle. At det kan være vanskelig å vite hvem en kan stole på og være fortrolige med, er en utfordring som det er lett å kjenne seg igjen i. Når ungdommene i tillegg har med seg historier om særdeles vanskelige forhold og erfaringer som har øvet vold på deres integritet og evne til tillit, blir det lett å forstå at de omskiftelige og flyktige relasjonene i et mottak, ikke gir den beste rammen for den fortrolige samtalen.

Beboernes bilder og fortellinger viser med tydelighet at trøst og styrke ikke alltid hentes fra det relasjonelle arbeidet. Flere av fortellingene handler om å gå

ut i naturen, når de ønsker å være for seg selv. Naturen kan hjelpe dem når de er sint eller lei. En jente forteller at naturen gir henne en tilhørighet.



«Jeg elsker virkelig landskapet her – soloppgangen og fjellene. Når nordlyset beveger seg over himmelen så er det virkelig noe helt spesielt. Himmelen, fjellet, vannet. De andre brukte å si at fjellet er hjemmet mitt, fordi jeg brukte å sitte... her har vi en vei som går ned til sjøen, og på sommeren brukte jeg å gå dit for å se på solen og solnedgangen. Hvis de ikke fant meg her, så sa de at hun er sikkert der nede, for hun er liksom hjemme der»

En annen jente forteller også om hvordan naturen kan gi en følelse av felleskap.

«Dette er på skoleveien. Det er en elv som vi går over på skoleveien. Første gang når jeg begynte på skolen her så blåste det veldig mye, og trærne de begynte å bevege seg. Jeg følte at de snakket med meg. Jeg liker natur, så jeg bare snur meg, og sier: Hei! De bare beveger seg. Så jeg snakket med dem. Når jeg går på skolen de – jeg sier: God morgen også. Når jeg kommer tilbake sier jeg hva jeg har gjort på skolen. Men når de guttene går der, de tror at jeg har blitt litt sårn... Men jeg bryr meg ikke om dem, jeg føler at jeg blir veldig mye bedre når jeg gjør sårne ting. Bedre enn å sitte her inne på mottaket. Jeg sier også til venninna mi at jeg liker dem, hun tror også at jeg er... «hva er de rare ting du gjør alltid»... Jeg føler meg veldig bedre. Jeg sa en gang rett fram til henne at når jeg snakker med deg jeg føler meg aldri bedre. Hun ble litt sårn irritert. Hun sier: seriøst? Ja det er seriøst, jeg føler meg mye bedre når jeg snakker med naturen. Hun sier bare: ok!»



Kulturell og religiøs forankring

Nyere resiliensforskning har trukket inn kulturell forankring og fellesskap som styrkende elementer (Theron et al 2011). Det er særlige kvaliteter ved kulturelle fellesskap som trekkes fram, bla. tette sosiale bånd, språkfelleskap, religiøs tilknytning, sjenerøsitet og gjenytelser, samt veiledning fra eldre og anerkjennelse av de yngres bidrag til fellesskapet. Samtidig understrekes det at hvor støttende kulturelle tradisjoner og fellesskap er, kan være situasjonsavhengig. Her har vi sett at også naturen og omgivelsene kan brukes som en type akulturelt fellesskap hvor de kan søke styrke og støtte.

En eritreisk gutt framhever religion som både tilknytning og som mestringsstrategi:

«For meg... jeg leser Bibelen når jeg er sint også. Jeg blir sint på mange ting. Er ikke sint på mennesker. Men på livet, sånn at jeg har søkt opphold og jeg må vente lenge på svar. Da blir jeg sint. Da leser jeg i Bibelen. Det hjelper – går 7 eller 5 minutter så er det gått over. Jeg blir aldri sinna slik at jeg slår i bordet eller ødelegger ting. De som jobber på mottak de vet at jeg aldri gjør det. Hvis man leser Bibelen, jeg synes at man blir veldig snill. Hvis man leser Bibelen, vet om Bibelen og religion, det tror jeg».



Å snakke med Gud eller lese i Bibelen er en relativt vanlig kilde til trøst og ro. Mottakene er i prinsippet livssynsnøytrale soner, og det legges vanligvis ikke opp til fellesrom for religiøs praksis. Et av mottakene har imidlertid et stille rom til bruk for bønn.

Rommene blir viktige lommer også for bønn og samtaler med Gud eller Allah, og beboerne uttrykker takknemlighet for at de kan be i fred og i trygghet og at ingen hindrer dem i å utøve sin tro. I tillegg til at religiøs tro gir trøst og retningslinjer for hvordan man skal leve og takle vanskeligheter, vil det også for de kristne som finner en menighet i lokalsamfunnet også ha en integrerende funksjon. For de fleste er likevel gudstroen og den religiøse praksisen en privatsak fordi de bor i mottak langt fra sine menigheter, enten disse er muslimske, ortodoks kristne, etniske/nasjonale kirker eller annet. Den trøst som religionen gir, foregår altså også i relativ ensomhet, i en relasjon til Gud eller i meditasjon og samtale med eget indre. Men troen har den fordelen at den er med deg også i overganger, når andre relasjoner kan forsvinne eller skifte.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi brukt beboernes fortellinger om egen situasjon for å få innsikt i hvordan de mestrer hverdagen i mottak. Vi finner at mestringsstrategiene vi her har beskrevet beveger seg på tre nivå. Det første handler om hvordan de gjør seg nytte av mestringsstøttende relasjoner. Det andre knytter seg til å finne tilhørighet og en følelse av mening og sammenheng gjennom et forhold til gjenstander, naturen eller gjennom religiøs praksis. Begge disse forholder seg til det tredje nivået, som handler om å forsøke å ta kontroll over sin egen person og situasjon ved å prøve å forstå og skape mening i egen tilværelse. Historiene viser både til hvordan de lykkes, men også til store hindringer for å kunne lykkes med slike mestringsstrategier. Beskyttende faktorer som relasjonell støtte, tilhørighet, meningsfulle dager og forsøk på å få grep om egen framtid, slik de er fortalt om

i dette kapitlet, er også kjennetegn ved skolegangen og aktiviteter de deltar i, og som vil bli synliggjort i de følgende kapitlene.

Det framstillingen har vist er at de mestringsstøttende relasjonene som framstår som særlig betydningsfulle for ungdommene i denne fasen, er de andre ungdommene. Det er disse som er til stede og kan gi en større kontinuitet i hverdagen – og natten. En som er i samme situasjon vil også ha bedre forutsetninger for å forstå hvordan de har det. Slik sett skiller ikke disse ungdommene seg fra andre unge på deres alder. Å søke til jevnaldrende for råd og samvær og i noen tilfeller nære tillitsrelasjoner, har en spesiell betydning for de som er i en brytningsfase, på vei til å bli helt selvstendige voksne.

Det er likevel flere spenningsforhold som utfordrer jevnalderrelasjonene i mottak. En av utfordringene ligger i at framtiden er grunnleggende usikker for dem alle. For å kunne bygge gode relasjoner, må muligheter og potensialer stå i førersetet. De er forsiktige med å framstå som en som klager, er redd eller negativ og pessimistisk. For å framstå for hverandre som en potensielt god venn, må framtidshåpet være det mest framtreddende, og bekymringene blir først og fremst håndtert alene. I tillegg har usikkerheten rundt egen og andres status en betydning for hvilken posisjon du har innad på mottaket. Når det vesentligste kriteriet i de unges liv er å få opphold, kan et avslag eller et midlertidig opphold også endre din status som kamerat.

Tidsperspektivet for opphold i mottaket er en annen utfordring. Jo lenger du blir boende med uavklart status eller framtid, jo flere andre flytter inn og ut. Noen blir sendt videre til kommuner, andre blir sendt ut. De potensielle relasjonene blir flyktige, og usikkerheten i egen status gjør at det igjen er de lengeværende som er mest sårbare for ensomhet, isolasjon og få støttende relasjoner.

I den nåværende situasjonen er det lite de kan gjøre for å påvirke sin egen asylsak. Det eneste de kan ha innflytelse over, er sin egen innsats og væremåte. Å forberede seg på en framtid som en ikke vet hva er, hvor den er, eller når denne framtiden skal begynne, er spesielt krevende. Her blir det tydelig at oppholdsstatus er av stor betydning både for de relasjoner som bygges og for de strategier som settes i spill for å mestre kompleksiteten i hverdagen. Noen håndterer den uavklarte statusen ved å ignorere spørsmålet om retur, slik at hverdagen skal bli lettere å håndtere. Dette er en løsning som strider mot det utlendingsmyndighetene bygger på av prinsipper om realitetsorientering og fokus på at retur kan være et utfall av asylsøknaden. For beboerne synes imidlertid det å fornekte alternativet om retur å være en strategi for å mestre den usikre framtidshorisonten og gjøre hverdagene og kompetansegivende aktiviteter meningsfulle.

Ungdommenes fortellinger gir oss tydelige signaler om at gode sosiale

relasjoner gir både kunnskap, mestringskompetanse, omstillingskompetanse og trygghet generelt. Men de gir oss også et bilde av både hindringer for at slike gode relasjoner oppstår og består, og at vennskap ikke er gitt selv om en deler en skjebne. En viktig oppgave for personalet er dermed å tilrettelegge for at relasjoner skal kunne vokse fram.

For de som har familie i Norge, blir kontakten med en bror eller en onkel eller tante viktig for å kunne føle seg ivaretatt som en enestående person. Flere har jevnlig kontakt, men det er også flere som sliter med at kontakten med familie-medlemmer i Norge blir for sporadisk, som oftest over telefon. Betydningen av disse relasjonene blir ikke mindre av den grunn. Telefon er også den viktigste forbindelsen de har til eventuell familie i hjemland eller andre steder i verden, og det å kunne opprettholde disse er en viktig motiverende støtte, selv om bekymringer for hva som skjer med familiemedlemmer kan forsterkes gjennom slike samtaler. Men i svært mange tilfeller så preges relasjonen til familie og slekt av at det ikke er noen kommunikasjon, at de er spredt eller uten kommunikasjonsmidler, eller at de rett og slett ikke har nær familie.

I følge resiliensforskning kan beskyttende faktorer i tillegg til støttende relasjoner fra viktige personer, være å finne i egen evne til å skape innhold i tilværelsen på kort og lang sikt. For å kunne utvikle selvbevisstheten og mestringsfølelsen hos enkeltmennesket, er støttende omgivelser viktig. Skole og aktiviteter er helt grunnleggende for de unges grep om hverdagen, ved at det skaper framtidstro, de ser mulighet for å realisere de framtidsplanene de har reist så langt for å realisere, det gir dem også språkferdigheter de trenger for å nå målene siden. Alt dette gir næring til et positivt selvbylde.

Skole som framtidshåp

I dette kapitlet ser vi på betydningen av skoletilbudet for beboernes hverdag og mestring. For mottaksansatte er skolen en viktig samarbeidspartner og inngår som helheten omsorgsarbeidet må vurderes opp mot.

Skoletilbudet

Skolen er en av mottakenes viktigste samarbeidspartnere. Mottaket er pålagt flere oppgaver når det gjelder beboernes skolegang: Ledelsen har ansvar for at beboere får et skoletilbud i samsvar med skoleverkets lover, forskrifter og retningslinjer. Mottaket skal sikre at de får et tilpasset undervisningstilbud i kommunen og melde beboerne inn og ut av grunnskolen eller voksenopplæringen, samt følge opp skole/hjem-samarbeidet som foresatt. De skal også legge til rette for leksehjelp.

Skoletilbudet er noe ulikt ved de ulike mottakene, og organiseringen av tilbudet har betydning både for undervisning og for hvem elevene treffer på skolen av andre elever. Ved en mottakskommune har man en egen grunnskoleavdeling for mottaksungdommene ved den videregående skolen i kommunen⁴². Mottakselevne deler dermed skole og kantine med andre ungdommer i bygda. Ved de andre mottakene er tilbudet i regi av voksenopplæringen og mottakselevne sammen med andre innvandrere, både ungdom og voksne.

Ved alle mottakene finner vi at 15 åringene har det samme skoletilbudet som de som er over grunnskolealder (i vårt materiale 56 15 åringer). Barn i grunnskolealder skal ha et likestilt undervisningstilbud med andre elever i grunnskolealder. Undervisningstilbudet til mottakselevne var mellom 20 og 28 timer i uka, avhengig av trinn, de fleste tilbyr undervisning i 25–26 timer i uka.

Ved de fem mottakene vi har vært ved, fikk beboerne et utvidet skoletilbud sammenlignet med mottak for enslige mindreårige som utelukkende tilbyr 250

42. Denne samlokaliseringen har også bidratt til å bevare den videregående skolen i kommunen, som ellers var truet med nedleggelse.

timer innføringskurs i *norsk med samfunnskunnskap*. Skoletilbudene varierte likevel når det gjelder mulighet for progresjon og organisering av undervisningen basert på grunnskoleopplæringens fag og nivå.

Skolen som samarbeidspartner

Erfaringene med samarbeidet med skolen fra mottakenes side er stort sett positive. Også skolene gir uttrykk for at samarbeidet med mottaket stort sett fungerer godt. Samarbeidet foregår delvis på organisasjonsnivået, primært gjennom mottaksleder og rektor, EM inspektør eller den ved skolen som har ansvar for denne gruppe elever. Vårt inntrykk er også at mye av kontakten og kommunikasjonen mellom de to institusjonene skjer uformelt og på ad-hoc basis. I intervjuene kommer det ikke frem opplysninger om at skolen og mottaket har utbredt kontakt knyttet til enkeltungdommer, men det antydes ofte at mottaket eller skolen gjerne tar en telefon dersom det er behov, uten at det kommer nærmere frem hva slags saker det da dreier seg om. Kommunikasjonen glir lettest når personene i de ulike etatene kjenner hverandre.

Det synes å være liten berøring mellom den pedagogiske aktiviteten som foregår på skolen og det som skjer på mottaket, med unntak av leksehjelp som tilbys enkelte steder. Et annet eksempel er at mottaket har lagt opplæringen i kosthold til undervisningstilbudet *Mat og helse* ved skolen som også inkluderer skolekjøkken. Det er flere eksempler som viser at ungdommene får nyttiggjort seg av det de har lært på skolen ved mottaket. Et eksempel er et mottak der det ble arrangert en kulturdag hvor ungdommene presenterte sin kultur på norsk. Ungdommene laget både veggbilder og holdt presentasjoner, og dette hadde de fått øvelse i fra skolen. I noen av intervjuene med ungdommene kommer det imidlertid frem at de savner mer støtte ved mottaket til skolearbeid og læring. Dette er et eksempel:

«Noen av oss har aldri sett en computer og forstår ikke hvordan den brukes. Noen må forklare det slik at vi kan bruke den. Vi trenger hjelp til det, helst her på mottaket, for her har vi bedre tid enn på skolen.»



Ved mottakene er det ulike tiltak for å tilrettelegge for at beboerne får en god skolesituasjon. For det meste er disse tiltakene positive og tar sikte på tilrettelegging og å fremme motivasjon. Noen slike tiltak er:

- Ungdommene vekkes daglig
- Mottaket sørger for at ungdommene får frokost og/eller matpakke
- Ungdommene kjøres til skolen
- Mottaket tilbyr leksehjelp
- Mottaket gir ungdommene en «skolestartpakke»

Vi finner at kvaliteten i skoletilbudet er vesentlig for motivasjonen. Elevenes motivasjon for å lære kan også variere i takt med asylstatusen. Fravær og forsentkomming er utbredt, ofte fordi de sover dårlig om natten. Dette skaper forstyrrelser og diskontinuitet i undervisningen. Vårt inntrykk at lærerne har høy toleransegrense i forhold til forstyrrelser og fravær.

Flere av de mottakene vi var ved sa at mottakene benyttet seg begrenset av negativ sanksjonering, selv om mulighetene til det er til stede. Mens noen mottak praktiserer fratrekk av basisbidraget (kr. 50 per dag) når en beboer ikke møter opp på skolen uten grunn, er det eksempler på at mottakene strekker seg langt for ikke å iverksette slike sanksjoner, eller at de i stedet utelukkes fra andre aktiviteter hvis de skulker skolen.

Taushetsplikten kan være en barriere i samarbeidet. Ved flere av skolene ble dette problematisert. Taushetsplikten står blant annet i veien for å sikre ungdommene god oppfølging, som for eksempel hvis en elev utsettes for noe som går utover konsentrasjonsevnen på skolen. «Sammenlignet med vanlige skoler har ikke elevene her noen foresatte som ringer og sier fra. Det vi får vite får vi fra elevene selv», sier en av rektorene vi har intervjuet. Skolen har

begrenset kontakt med ungdommenes verger, og skolen opplever ofte et savn av voksenpersoner som har ansvar for oppfølgingen. For å sikre en helhetlig og best mulig oppfølging av ungdommene er det viktig å stille spørsmål ved hvordan taushetsplikten forvaltes i samhandlingen mellom mottak og skole. Formålet med taushetsplikten er å beskytte og ivareta individet, og må brukes med skjønn, og ikke være til hinder for utveksling av viktig informasjon om det enkelte barn. Ungdommene kan, eventuelt på initiativ fra lærer/mottaket, frita samarbeidspartene for taushetsplikten dersom den er til hinder for at relevant informasjon som angår individet utveksles.

Skoletilbud og asylstatus

Vårt inntrykk er at asylsaken i liten grad tematiseres på skolene, og at dette er en bevisst strategi fra lærernes og rektorenes side. På den måten kan skolene også betraktes som en frisone, der hverdagslivet forløper som vanlig uavhengig av status i asylsaken. Likevel må skolen ta hensyn til asylstatusen. UDIs nye rutiner for vedtaksprosedyre er noe skolene merker. Før var problemstillingen at «vi hadde elever som ventet i to år med positivt vedtak på kommune. Nå opplever vi oss som transittskole. Vi fikk f.eks. beskjed om en ny elev, og ansvarlig for disse elevene skulle ha kartleggingssamtale med denne, men før hun fikk gjort dette hadde gutten fått opphold og kommune. Så fort går det.» Samtidig har de fortsatt flere elever som følger undervisningen over lengre tid.

Det er først og fremst ved avslag at skolene blir stilt ovenfor avgjørelsen om å la eleven fortsette på skolen eller slutte. Mange av de som mister rett til en skoleplass ved vedtak om endelig avslag eller at de har midlertidig opphold og blir 18 år, opplever dette svært vanskelig. En rektor forteller: «I perioder har vi hatt mange som står med tårer i øynene og ber om å få gå videre. Vi sier at vi forstår at det er tøft ikke å kunne gå videre på skolen, men vi er nødt å følge det regelverket som er. Det er uheldig. Guttene ser at det er plass til dem.»

Juridisk sett mister de som får endelig avslag på asylsøknaden sin rett på opplæring. Det er imidlertid litt ulik praksis for hvordan dette håndteres. To av skolene i vårt utvalg har en klar praksis på at ungdommene får fortsette på skolen ut semesteret eller ut året, også ved avslag. Skolene bærer selv kostnadene ved det. Dette begrunnes delvis med hensyn til individet, at ungdommene «får noe å fylle dagene sine med», og delvis med hensyn til samfunnet, at man slipper «at ungdommene går og henger i sentrum». Ved en annen skole er praksisen motsatt; ved avslag bortfaller skoleplassen umiddelbart, selv om det strengt tatt fremdeles er plass til at eleven fortsetter på skolen. Ved denne skolen er man opptatt av å følge regelverket, som er ganske entydig på dette området. Erfaringene er at

mange av elevene «går rett i kjelleren» når de må slutte på skolen. Både denne gruppen og gruppen med ungdom som kun har fått midlertidig opphold vekker bekymring blant de skoleansatte. En av rektorene vi har intervjuet setter ord på den virkeligheten disse ungdommene står i og de konsekvensene det har for læringssituasjonen:

«Det er ikke greit med de unge mellom 16 og 18 som ikke får forlenget opphold etter at de har fylt 18. De er vanskelige å forholde seg til. Hva skal de nyttiggjøre seg av? Det er ingen vits i å jobbe når du vet at du må ut etter at du fyller 18. De mangler motivasjon for å lære, særlig norsk. (...) Vi har ikke noen spesielle tiltak ovenfor denne gruppen. Vi er bare glad de kommer. Men vi kan ikke forvente noe av dem. Det går litt utover de andre elevene. De tar litt mer oppmerksomhet. Har uro i kroppen».

Gitt elevenes ulike situasjon, behov og forkunnskaper er behovet for tilpassede løsninger åpenbart til stede. Dette kommer i tillegg til at regelverket angående de enslige mindreårige asylsøkernes tilgang til skolegang ikke er entydig. Vi finner dermed at skoler og kommuner tolker både regelverk og muligheter forskjellig.

Ungdommenes perspektiver på skolen

Betydningen av skole er ulikt belyst i intervjuene med beboerne. I noen av intervjuene berøres temaet knapt, mens det i andre intervjuer har stor plass. I de intervjuene der skole er viet mye oppmerksomhet er det stort sett også mange bilder fra skolen; både av lærere, medelever, skoleaktiviteter og skoleveien. Mange har også tatt bilde av at de gjør lekser.

Tidligere skoleerfaring

Felles for informantene er at de har hatt en sporadisk skolegang. Noen har aldri gått på skolen, andre har hatt en avbrutt og oppstykket skolegang, mens et fåtall har flere års sammenhengende skolegang fra hjemlandet. Særlig er det mange fra Afghanistan som aldri har gått på skole eller har liten skolegang. Tidligere skoleerfaring synes ikke å ha så stor betydning for motivasjonen for å lære. Blant de som har liten skoleerfaring fra tidligere kommer det tidvis til uttrykk stor glede over det å gå på skole og lære. Et eksempel er en Afghansk gutt som har bodd i Norge i fem måneder og nylig fått positivt svar på asylsøknaden sin. Et av bildene han viser oss er av ham selv, sittende på senga mens han leser i boka *Norsk NÅ!* som de bruker på skolen.

«Se! Jeg leser norsk! Dette er min aller første bok, noen gang.»



En annen gutt, som kun har gått på Koranskole i noen måneder, gir uttrykk for en viss skam over sine manglende kunnskaper. Dette håndterer han og kameratene ved å ty til humor:

«Vi ler mye av hverandre, sånn som vi uttaler og leser. Som om vi er i første klasse. Vi ler virkelig av hverandre»

Foruten tidligere erfaring med å ha gått på skolen har ungdommene språklig sett ulikt utgangspunkt for å tilpasse seg den norske skolen. Ungdommene fra Somalia har den fordel at de kjenner det latinske alfabetet, mens de afghanske ungdommene må lære seg et helt nytt skriftspråk. Veien til å tilpasse seg norsk skole synes derfor å være lengre for de Afghanske ungdommene enn for de Somaliske.

Motivasjon

Alle vi har intervjuet fremholder at skolegang og det å lære norsk er viktig. På den måten kan alle sies å være motivert for skolen. Likevel er det stor variasjon i hvordan beboerne forholder seg til skolen og hvilken rolle skolen spiller i livet deres. Denne variasjonen har en klar sammenheng med statusen for asylsøknaden deres. Grovt skissert kan man dele inn i fire grupper; de som nylig har kommet og som venter på vedtak, de som har fått vedtak om bosetting, de som har en uavklart sak eller har fått midlertidig opphold, og de som har fått avslag på asylsøknaden.

For de som nylig har kommet til Norge og som venter på vedtak, er det mye nytt å forholde seg til. For denne gruppen synes skolen først og fremst å bli et viktig strukturerende element i en ny hverdag. Mange har tatt bilder fra

skolehverdagen, og forteller om lærere og medelever. Motivasjonen for å lære er til stede hos alle. Men mens skolen i den nye hverdagen for det meste er ny og spennende for noen, går andre til skolen med stor ærefrykt. Et eksempel på det siste er en somalisk gutt, som har bodd i Norge i to måneder. Han har gått på skole tidligere også, og opplever ikke den norske skolen som svært vanskelig. Som eldst av syv søsken opplever han imidlertid at forventningene til ham fra familien er store:

«Familien min forventer at jeg skal ta utdanning og hjelpe til. Jeg er nødt til det. Det forventes at man skal hjelpe familien.»

En av dem som nylig har kommet til Norge har ikke fått skoleplass ennå. Han forteller om lange og kjedelige dager på mottaket mens resten av ungdommene er på skolen. Selv har han gjort noen grep for å strukturere hverdagen, blant annet har han satt av et fast tidspunkt hver dag der han øver seg i norsk ved hjelp av internett (YouTube). Hverdagen han skisserer er preget av venting og kjedsomhet, og illustrerer hvor viktig skolen er for å skape struktur og forutsigbarhet i hverdagen.

De som har fått et positivt svar på asylsøknaden og venter på bosetting i en kommune er stort sett motiverte for skolen og verdsetter de mulighetene skolegang gir. En gutt som har bodd i Norge i tre måneder og har fått positivt vedtak på asylsøknaden viser et bilde av seg selv sammen med læreren sin. Til dette sier han:

«Dette er hun læreren som underviser oss. Jeg er fornøyd med skolen. Jeg har veldig lyst til å gå på skolen her. Det er litt vanskelig å lære norsk, men vi lærer jo. Når jeg ser på det bildet så ser jeg en lys fremtid. Fordi jeg kommer til å lære noe. Jeg har bare tre års skole fra Afghanistan. Det viktigste for meg nå er å gå på skole og få meg en utdanning (...) for uten utdanning så er det ikke noe, synes jeg.»

Sitatet illustrerer det som kan sies å være en tendens for denne gruppen; De setter skolegang høyt og ser lyst på en fremtid i Norge med alle de mulighetene det gir, i motsetning til situasjonen i hjemlandet. Mange har definerte planer og ønsker for fremtiden i form av utdanning og jobb. Et eksempel kan hentes fra intervjuet med en somalisk gutt som har bodd i Norge i ca et halvt år:

«Jeg er glad for å lære språket og ta en utdanning. Jeg vil fullføre universitetet og bli journalist. Valget stor mellom det og lege, så jeg ville velge det som tok kortest tid»

Sitatet illustrerer den generelle oppfatningen som råder blant ungdommene vi har intervjuet – nemlig at de er glade for å lære norsk og få gå på skole. I tillegg

viser sitatet at gutten legger planer for fremtiden. I denne fremtiden ser han for seg ulike alternativer. Det er flere eksempler på at ungdommene endrer på sine planer, og går for det alternativet de opplever som mest realistisk, slik denne gutten gjør (i valget mellom en lang medisinerutdannelse og en kortere journalistutdannelse). Et annet eksempel er fra intervjuet med en gutt som har fått midlertidig opphold:

«Da jeg kom til Norge, så tenkte jeg på å bli lege. Men livet er vanskelig, så det er ikke sikkert jeg klarer det. (...) Jeg har søkt videregående. Elektrofag. Jeg skal bli heismontør. Kanskje senere sånn ingeniør.»

Ungdommene som har fått et positivt vedtak og venter på bosettingskommune legger tydelige planer for en fremtid i Norge. Det å lære norsk og få seg en utdanning inngår i planene, og skolen er derfor en viktig del av forberedelsene på et liv i Norge. I tillegg bidrar skolen til å strukturere en hverdag som er preget av venting og midlertidighet. Likevel er det mange som strever med tunge tanker og som forteller at de ikke sover godt om natta. For noen går dette utover skolearbeidet. Men til tross for tunge tanker og savnet av familie og venner i hjemlandet er fremtidsplanene stort sett preget av optimisme og fremtidstro.

Det som imidlertid er slående er at fremtidsplaner og forberedelser til et liv i Norge også kjennetegner en del av intervjuene med de ungdommene som har en uavklart sak eller som har fått midlertidig opphold. Til tross for at fremtiden er svært usikker for disse ungdommene er intervjuene preget av en sterk vilje om å bli boende i Norge, og i lys av dette er det å lære seg norsk viktig. Enkelte av ungdommene synes å tro at det å lære seg norsk vil styrke saken deres. I en studie blant asylsøkere i Sverige finner Brekke (2004) at tanken på retur holdes tilbake – *return is not an option*. Intervjuene med ungdommene vi har snakket med vitner om det samme. Derfor forbereder de seg på en fremtid i Norge, selv om asylstatusen tilsier at det ikke kommer til å skje.

Som for de andre gruppene har skolen også for disse ungdommene en viktig funksjon i å tilby en hverdagsstruktur. Likevel er selve skoledagen tyngre for ungdommene i denne gruppen. Mange strever med å sove, og kommer uopplagte og ukonsentrerte til skolen. En gutt som har fått midlertidig opphold forteller at han gjerne vil følge skolen godt opp, men at han verken sover godt på grunn av all bekymringen for fremtiden eller får gjort leksene grundig på grunn av bråk på mottaket:

«Hele tiden går jeg på skolen. Jeg er så glad i å studere. Det var vanskelig å lære norsk, men jeg klarte det. Men jeg klarer ikke så mye som jeg vil lære. Jeg vil lære så mye, men jeg kan ikke fordi det er mye bråk. Og jeg tenker på hva som kommer til

å skje med meg. Hva med min fremtid? Hvem skal bestemme over oss? Jeg vet ikke. Det er problemet. Men jeg kan konsentrere meg på skolen, når det er undervisning»

En annen gutt, som har fått midlertidig opphold og har bodd nesten to år i Norge, sier dette når han blir spurt om han liker skolen:

«Ja. Det er litt vanskelig når en bor på mottak. Dersom en har opphold går det bra. Dersom en ikke har opphold er det vanskelig å gå på skolen. For to uker siden så var jeg borte fra skolen. Jeg søkte om opphold lenge. Jeg spurte dem, men jeg fikk ikke svar. Jeg tenkte det var bedre å sove.»

Til tross for at de er motivert for å lære og opplever at de mestrer skolen, strever disse guttene med skolearbeidet på grunn av bo- og livssituasjonen. Fremtiden er uavklart, og de bekymrer seg mye. Dette tar fokus bort fra skolearbeidet. I en undersøkelse blant enslige mindreårige asylsøkere med begrenset oppholdstillatelse fant også Sønsterudbråten (2010) at mange strevde med motivasjonen for å gå på skolen, og særlig det å lære norsk. Foruten at livssituasjonen i seg selv var krevende og usikker for disse ungdommene, ble noe av dette begrunnet med mangel på insentiver, som for eksempel dokumentasjon på fullført utdanning.

Intervjuet med en somalisk gutt, som tidligere var dubliner, men som etter mer enn to år i Norge nå har fått positivt vedtak, viser hvordan motivasjonen og læringsevnen kan endre seg når livssituasjonen stabiliseres. Gutten viser mange bilder fra skolen og er svært motivert for skolearbeidet. Han gjør leksene grundig hver dag, og har også fått en uformell veileder- og leksehjelprolle for mange av de andre ungdommene på mottaket på grunn av sine gode norskkunnskaper. «Skolen er den eneste muligheten til å komme fremover», sier han. Selv om han fremdeles ofte strever med tunge tanker, skal det mye til at han dropper skolen en dag. Tiden på transitmottak, mens han ventet på avklaring på asylsøknaden synes han derimot var svært tung. Da fikk han ikke gå på skolen, og dagene bar preg av mye venting og tunge tanker. Mulighetene for å lære var begrenset, og motivasjonen for å lære norsk var ikke alltid til stede:

«Jeg syntes språket var vanskelig i begynnelsen, og da jeg var Dubliner var det ikke alltid så viktig å lære språket. Men jeg ville gjøre det likevel.»

I dag er han svært tilfreds med innsatsen han gjorde for å lære språket til tross for at det i perioder syntes å ha lite for seg. Grunnen til at han likevel sto på, var at ønsket om å bli i Norge var så sterkt, beskriver han.

Som for ungdommene som har fått et positivt vedtak på asylsøknaden eller nylig har ankommet er ungdommene i denne gruppen i utgangspunktet motiverte

for å skaffe seg en utdanning. Denne motivasjonen synes å være tuftet på en drøm de alle bærer på, nemlig drømmen om å få bli i Norge. Det disse ungdommene har til felles, foruten drømmen, er også usikkerheten og bekymringene for fremtiden, og dette gjør krav på mye av deres oppmerksomhet. Mange av dem berømmer imidlertid lærerne og skolen for å ivareta ta dem også når de ikke klarer å følge opp skolen på en god måte, og mange har et godt og nært forhold til lærerne. En jente som har fått midlertidig opphold sier dette:

«The school is pretty nice. If I get a commune I will probably wish to stay in [the same commune] because of the school. It is nice the school, because they will give you the level. So we can proceed. You are not given up by the school because you cannot manage. They are being with you.»

Hun setter her uttrykk på noe som går igjen av flere av intervjuene, nemlig at lærerne oppleves som en støtte og motivator i en vanskelig livssituasjon. Det er ingen av ungdommene som har noe å utsette på skolen eller lærerne.

Drømmen om et liv i Norge deles også av de ungdommene som har fått avslag på asylsøknaden. Tre av ungdommene vi har intervjuet forteller at de har fått avslag på søknaden. En av disse har mistet retten til skolegang og måtte slutte på skolen. I stedet har han praksisplass. Han ønsker imidlertid å gå på skolen og prøver å få hjelp av de ansatte på mottaket og vergen til at det går i orden. Som vi har vist tidligere er det stor variasjon mellom kommunene hvorvidt ungdommene i praksis mister retten til skolegang ved avslag.

De to andre vi har intervjuet som oppgir at de har fått avslag på søknaden går begge på skolen. En av dem er en gutt som viser flere bilder fra skolen. Han sier:

«Skolen er veldig viktig for meg, for å finne jobb og få mer utdanning. Jeg har gått på skolen her i ett år.»

Han forteller at han gjerne ville gått videre på videregående skole, men det får han ikke anledning til siden han har fått avslag. Han jobber mye med skolearbeidet, men strever med å sove ettersom han har så mye å tenke på. Dette går antageligvis utover skolen, men i intervjuet problematiserer han ikke dette. Som for ungdommene som har fått midlertidig opphold eller har en uavklart status, synes også denne gutten å være innstilt på å bli boende i Norge tross avslaget. Retur er ikke et alternativ (Brekke 2004).

En annen gutt, som har bodd i Norge i over to år, forteller at han har veldig lyst til å studere. Han hadde aldri gått på skole før han kom til Norge.

«Jeg drømmer om at noen kan ta i mot meg, og at jeg kan studere videre.»

Han har imidlertid fått endelig avslag på asylsøknaden, og vet at han trolig blir returnert til et annet land i Europa. Han gir uttrykk for stor sorg over dette og over alle mulighetene man har i Norge, og som han vil gå glipp av.

«Alle som kommer her har en drøm om positivt svar, om å utvikle seg og studere. (...) Jeg har den samme drømmen.»

Til tross for avslaget får han fortsette på skolen, og viser flere bilder av at han jobber med leksene og prøver å lære seg norsk. Han bruker blant annet et oversettelsesprogram på internett for å styrke norsken sin ytterligere.

Drømmen om å bli boende i Norge er høyst levende også for de av ungdommene som har fått avslag på asylsøknaden. Et skritt på veien for at drømmen blir realisert er det å lære seg norsk, og skolen blir dermed viktig.

Uavhengig av asylstatus er ungdommene motiverte for å lære og å gå på skolen. Skolen tjener flere funksjoner. For det første bidrar den til å strukturere hverdagen og skape en stabilitet og forutsigbarhet i et hverdagsliv som ellers er preget av venting og midlertidighet. For det andre er skolen en sosial arena der ungdommene møter andre; både folk som bor i mottak og folk som ikke bor i mottak. I tillegg møter de lærere og et personale, som for mange spiller en meget viktig rolle. For det tredje er skolen en læringsarena der ungdommene får anledning til å utvikle seg og lære. Det er først og fremst det å lære norsk som ungdommene vektlegger, dette gjelder også de med vedtak etter Dublin forordningen, midlertidig opphold eller avslag. De trenger norsk for å fungere godt sammen med de andre beboerne og overfor ansatte. Det er også et konkret uttrykk for deres framtidshåp. Mange forteller også om andre fag de lærer og om oppgaver de jobber med på skolen. Det å lære nye ting bidrar til selvtilit og mestring. Sist, men ikke minst representerer skolen muligheter; til å studere, skaffe seg jobb og utvikle seg. I dette ligger det en fremtidsoptimisme og et håp som alle ungdommene ser ut til å dele, til tross for at usikkerheten omkring fremtiden er stor for mange. I motsetning til lærernes opplevelse av at skolemotivasjonen til ungdommene varierer i takt med asylstatusen, forteller ungdommene selv om at motivasjonen for skole hele tiden er til stede, nettopp fordi skolen innebærer framtidshåp. Likevel er denne motivasjonen mer sårbar når asylvedtaket er uavklart eller negativt. Ungdommene bruker mye krefter på å holde motivasjonen oppe, og dette gir seg utslag i form av psykisk stress, uro og fravær på skolen.

Læringsstrategier

Ønsket om og viljen til å lære er stor blant ungdommene. For å lykkes anvender de ulike læringsstrategier. Den viktigste er å delta i undervisningen, også på dager med mange bekymringer og tunge tanker. Skolen er omtalt i de aller fleste intervjuene, og det er også vanlig at ungdommene har tatt bilder fra skolen. I blant har de tatt bilder av oppgaver de arbeider med på skolen. Et eksempel er en gutt som har tatt bilde av at de arbeider med å lage et veggilde. Til dette sier han:

«Vi hadde en oppgave på skolen om å lage veggilde. Sånne oppgaver liker jeg veldig godt»

Et annet motiv som går igjen i mange av intervjuene er leksearbeid. Ungdommene legger ned mye arbeid i leksene. Ofte jobber de med leksene sent om kvelden. Ved noen av mottakene forteller ungdommene at de får tilbud om leksehjelp og at de nyttiggjør seg av det. Det mest vanlige synes imidlertid å være at de får hjelp av andre ungdommer som bor på mottaket. En viser bildet av kameraten som forklarer en tekst og sier: *«Han hjelper meg med leksene. Det kan være vanskelig å forstå leksen. Han er snill.»*

Foruten skolen og lekser er det mange av ungdommene som forteller om alternative læringsstrategier. Mest utbredt synes det å være å bruke data. Alt fra oversettelsesprogrammer, til spesifikke læringsnettsteder, facebook og YouTube blir benyttet som inngang til læring. Det dreier seg da hovedsakelig om å lære norsk, og nettstedene representerer arenaer der ungdommene blir eksponert for norsk og treffer norske ungdommer. Slike virtuelle treffpunkt med jevnaldrende nordmenn virker omtrent å være mer utbredt blant ungdommene enn reelle treffpunkt. Mange etterlyser samtalepartnere på norsk. En av ungdommene sier det slik:

«Jeg synes ikke man lærer så mye på mottaket. Om man kommer seg utenfor mottaket så lærer man mer.(...) Det er fordi her på mottaket så er det 25 personer som er afghanere, og som regel når vi kommer utenfor skolen så snakker vi bare afghansk. (...) Derfor lærer du ikke noe.»

Det å øve seg i å snakke norsk er en svært viktig læringsstrategi for de fleste ungdommene. Det er også eksempler på at ungdommene bruker mer visuelle teknikker for å lære, som å tegne, henge opp lapper o.l.

Forholdet til lærerne

Som vi har vært inne på tidligere, har mange av ungdommene tatt bilder av lærerne sine. Lærerne vurderes som viktige støttespillere, som ikke bare bidrar

med undervisning, men også med omsorg og omtanke. Begreper som «flink» og «hjelpsom» brukes om lærerne. For noen har imidlertid læreren også rollen som fortrolig eller som forelderskikkelse. En gutt forteller at han har et svært nært forhold til læreren sin, og at hun nærmest fungerer som en mor for ham:

«If I don't go to school in the morning my teacher is upset with me. (...) I don't want my mum to be upset with me. When I have no mum – she is dead – I feel like this. I want to follow rules. If I don't follow rules no one hears me»

Regler, rammer og rutiner representerer for denne gutten en trygghet, og ved å tilpasse seg blir han sett og lagt merke til. Også andre av ungdommene gir uttrykk for at de verdsetter disiplin og faste rammer, og legger stor vekt på å tilpasse seg disse rammene. Med tanke på at lærerne er voksenpersoner som barna møter nesten daglig, og som i kraft av sin rolle skal gi hver enkelt av ungdommene individuell oppfølging, er det kanskje ikke så overraskende at de blir viktige personer i ungdommenes liv. Men også lærerne gir uttrykk for at ungdommene blir viktige for dem, til tross for at kontakten som oftest er svært midlertidig. De skoleansatte vi har intervjuet setter ord på både glede og frustrasjon i møtet med ungdommene; glede over at elevene er positive og lærevillige, og frustrasjon over at de har mange utfordringer som skolen ikke kan avhjelpe dem med. Spesielt trekker flere frem at mange av ungdommene sliter med vonde tanker og bekymringer som holder dem våkne om natta og ukonsentrerte om dagen. Lærerne viser stor forståelse for dette, og håndterer det stort sett med å være fleksible i forhold til undervisningen og empatiske sosialt. Mange av de skoleansatte, og særlig lærerne, har bred kjennskap til elevenes livssituasjon og utfordringer, men de fleste har liten kjennskap til selve asylsituasjonen. Dette er heller ikke noe de etterspør. Jo mindre de vet, desto lettere er det å gi elevene et likeverdig tilbud. Likevel forteller noen at de svært sjelden blir kontaktet av mottaksansatte, UDI eller andre, og stiller spørsmål ved det. Lærerne er en viktig ressurs for ungdommene og kan potensielt være en god kilde til kunnskap om ungdommenes livssituasjon.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på betydningen av opplæringstilbudet for de enslige mindreaåriges hverdag og tilpasning. Vi har også sett på hvordan mottaksansatte følger opp skolegangen som del av deres omsorgsutøvelse. Vi finner at dette skjer først og fremst ved at de kontakter skolen når en ny elev begynner og eventuelt følger opp ved mye fravær. De ansatte gjør også en viktig innsats når det gjelder å vekke beboerne og motivere dem for skolen. Flere rektorer påpekte

at de har begrenset informasjon om elevene, og at dette hovedsakelig er uproblematisk. I noen situasjoner opplevde de imidlertid at taushetsplikten begrenset deres innsats over elever som var i en særlig vanskelig situasjon.

Vi finner at skolens rolle som meningsbærende og strukturerende element i hverdagen gjelder uavhengig av asylstatus. Skolen handler ikke bare om læring. En svært viktig latent funksjon av skolegang er at det bidrar til å skape et forutsigbart og stabilt hverdagsliv. I en hverdag som har vært, og ofte fremdeles er, preget av kaos, venting og uforutsigbarhet, kan skolen representere rutine og normalitet. Både intervjuene med lærere og ungdommene selv synliggjør nettopp viktigheten av skolen som et strukturerende og stabiliserende element. Den er starten på den nye tilværelsen de har satset så mye for å få til. På skolen dras også fokuset bort fra ventingen og tankene. På den måten blir skolen et frirom der ungdommene kan utvikle seg. Skolegang er derfor ikke bare viktig for fremtiden – det er også viktig her og nå. Som en av rektorene vi har intervjuet fortalte er det mange som «går i kjelleren» når de må slutte på skolen.

Kvalitet og krav i undervisningen synes å motivere skoleinnsatsen. De fem skolene vi besøkte utnytter den statlige tilskuddsordningen for grunnsopplæring til asylsøkere over grunnskolealder. Tre av skolene hadde nivådelt grunnskoleopplæring i tillegg til innføringsklasser, med rask progresjon til nivådelt undervisning i en bredde av basisfag. Dette gir et mer tilpasset og utvidet skoletilbud enn ved de skolene som bare tilbyr innføringsklasser. Vi finner at alle 15 åringene ved mottakene vi besøkte deltok i det tilpassede undervisningstilbudet og ikke i den lokale grunnskolen.

Intervjuene med ungdommene vitner om at de er motivert for å lære, selv om bekymringene for deres asylstatus fører til at de ikke alltid møter opp. I tillegg til grunnleggende redskaper er den implisitte læringen om hva skole og utdanning innebærer viktig, ved at de får erfaring fra læringsstrategier og relasjoner til lærere og medelever. Skolearbeidet gir dessuten anledning til faktakunnskap og refleksivitet, som et grunnlag for å plassere seg selv og sitt liv inn både i en fortid og et framtidsperspektiv. I en slik utvidet forståelse av skoletilbudets betydning i den omfattende læringsprosessen som ungdommene står midt i, kan man tenke at læringsarenaer også utenfor skolen, i lokalsamfunnet, kunne utnyttes enda mer i undervisningen.

Skolegang representerer håp og muligheter, og bidrar til utvikling. Skolen representerer nøkkelen til muligheter og blir på sett og vis ungdommenes drømmefanger. Skolen er slik vi ser det en helt avgjørende mestringsstrategi, uansett framtid.

Aktiviteter og sosialt nettverk

I dette kapitlet vil vi diskutere noen av de aktivitetstilbudene som gis, hvem som tilbyr fritidsaktivitetene, og hva dette innebærer for kontakt med lokalsamfunnet. Det overordnede spørsmålet er hvordan aktiviteter og sosialt nettverk bidrar til livskvaliteten i tiden ungdommene bor på mottak.

Aktiviteter og miljøarbeid

Aktivitetstilbudet er en sentral del av mottakenes miljøarbeid. Fritidsaktiviteter bidrar til rekreasjon, gir et frirom fra bekymringer og innhold i dagene. Som en miljøarbeider uttrykte det: «Kjedsomheten er en fiende. Å sitte alene på rommet med tunge tanker virker nedbrytende.» Mange av ungdommene forteller at de har hatt lite fritid og mulighet for lek og fordringsfri aktivitet tidligere.

«Jeg har ikke spilt fotball da jeg var mindre. Vi hadde ingen aktiviteter i det hele tatt – fra morgen til kveld var vi ute og gjorde forskjellige ting. Jeg har bare jobbet.»

Oppholdsstatus betyr mye for hvordan aktivitetstilbudet blir oppfattet og brukt. En raskere saksbehandling, kortere opphold og dermed større gjennomstrømming, har medført at mottakene må tenke annerledes når det gjelder aktiviteter. Dette gjelder særlig å delta i det lokale tilbudet av fritidsaktiviteter der forventninger om stabil deltakelse, ferdigheter og kontingent gjerne er et krav. Det satses heller på egne tilbud som gir rom for større gjennomstrømming. Samtidig vil det være beboere som oppholder seg på mottaket over tid, der denne korte tidshorisonten kan bli for repetitiv og lite utfordrende.

Oppholdsstatus kan også gjøre at de mister noe av motivasjonen for å være aktive. Om en beboer får midlertidig opphold, blir definert som overårige, er Dubliner eller får avslag på asylsøknaden, går tiden på mottaket inn i en ny fase. Flere forteller at motløshet og depresjon førte til at de sluttet å spille fotball og delta i sosiale aktiviteter. Andre formidler hvor avgjørende det er å ha aktiviteter å gå til i denne perioden. Hvis kvoten med skoletimer er brukt opp, og de står uten skoletilbud, mister de gjøremål som skaper rutiner for livet deres. Mottakets

tilbud må derfor vurderes med henblikk på hvor godt de ivaretar lengeværende beboere.

UDI har høye forventninger til aktivitetstilbudet i mottakene. I UDI rundskrivet *Krav til oppvekstmiljø, beboermedvirkning og aktivitetstilbud for enslige mindreårige i mottak* (R-2012-012) vises det til en rekke områder som miljø- og aktivitetstilbudet skal dekke.⁴³ I tillegg til rekreasjon skal tiltakene gi grunnleggende ferdigheter, bidra til konflikthåndtering og livsmestring, virke integrerende og gi innsikt i norsk kultur og samværskoder. Beboerne skal ha reelle påvirkningsmuligheter på aktivitetene, noe som skal bidra til innsikt i demokrati og sivilsamfunn. Det er forventet at mottakene organiserer egne tiltak, både internt og i samarbeid med lokalsamfunn, og at ungdommene skal kunne benytte seg av fritidstilbud i lokalmiljøet. Det skal utarbeides en detaljert halv-årlig aktivitetsplan, inklusive ferie og fridager, og der beboerne har innvirkning på opplegget.

Finansiering

Kostnadene til miljø- og aktivitetstilbudet skal hovedsakelig dekkes av aktivitetsmidlene som inngår i avtalen med driftsoperatørene om mottaksdrift. Knapphet på midler var en utfordring for alle mottakene vi har vært ved. Som en mottaksleder sa: «Å drive godt omsorgsarbeid krever ressurser og det krever penger». Særlig ved ett mottak ble det påpekt at ressursene var begrenset for å sikre gode betingelser for aktiviteter:

«Vi vil veldig mye, men akkurat nå er vi ved et veiskille. Vi hadde tilbud om en gymsal men mottaket har ikke råd til å leie det nå. Har et samarbeid med en idrettsklubb der det også er norske ungdommer, men det er ikke så mange som deltar, bl.a. pga transportutfordringene. (...) Det er en idrettshall og svømmehall rett bak mottaket, men dette er for dyrt å leie for mottaket.»

Ved dette mottaket måtte beboerne betale selv for mange av aktivitetene. Ved andre mottak er aktivitetene hovedsakelig gratis. Dette kan ha flere forklaringer: Som tidligere vist er det forskjeller mellom mottakene i hva de legger inn i aktivitetsbudsjettet, en del bruker disse midlene også på f.eks. felles måltider. Dette kan sees på som miljøarbeid, og kan således forsvares. Det kan også bidra til at det blir mindre midler til aktiviteter. Om dette går ut over lavterskeltilbud på fritiden synes budsjettet avsatt for ulike fritidsaktiviteter å være for knapt.

43. Se også rundskriv fra Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet, Q-12/2011 Barn og unges fritidsmiljø og deltakelse og innflytelse – rettigheter, lover og regelverk, som gjelder alle barn og unge i Norge.

En annen grunn til forskjell i bredde i tiltak og tilbud om gratis aktiviteter kan være omfanget av frivillig innsats fra lag og organisasjoner. Et eksempel på dette er humanitære eller kristne organisasjoner som Redd barna, Røde Kors eller Filadelfiamenigheten ol som tilbyr samvær og aktiviteter. Aktivitetstilbudet kan således være avhengig av hvor mange lokale organisasjoner og ildsjeler som gir et tilbud uten at mottaket skal dekke store kostnader.

I tillegg til aktivitetsmidler via driftsoperatørene kan det søkes om midler til særlige formål fra UDI. Egne aktivitetsmidler disponible for aktivitet i mottak for enslige mindreårige har vært avsatt på UDIs budsjett siden 2008. Av denne potten deles midlene til tiltak som rettes mot flere mottak, f.eks. kurstilbud og kulturtiltak. Det gis også tiltaksmidler fra UDI etter søknad til mottakene eller mottakenes samarbeidspartnere (f.eks. idrettslag, husflidslag) som ønsker å gi tilbud i mottak. Disse skal forsterke og/eller utvide det kontraktbaserte aktivitets-tilbudet.

Rapporteringen for bruk av midlene skjer til UDI sentralt. Vi finner at det er vesentlige forskjeller mellom mottakene hvor aktive de er til å søke ekstra UDI midler til aktiviteter. Denne forskjellen kan skyldes flere ting: at mottakene har ulikt fokus, prioriteringer forskjellig i forhold til knapphet i tid og eventuelt har ulik kompetanse for å utarbeide ideer og å skrive søknader.

Medvirkning

Som vi skal se setter økonomi og mulige samarbeidspartnere klare rammer for hva slags aktiviteter mottakene får til, og tilbudene kan kreve lengre planlegging og avtaler. Likevel vil det være plass for gode ideer og ønsker fra beboerne for innretningen av nye faste opplegg så vel som for turer og mer spontane aktiviteter.

UDI rundskrivet (R-2012-012) inkluderer medvirkning som et vesentlig punkt ved oppvekstmiljøet og viser til den rett enslige mindreårige har til å delta i beslutninger som vedrører dem, og at tiltak må settes i verk for å gjøre slik deltagelse mulig i samsvar med asylsøkerens alder og modenhet.

Den vanligste formen på medvirkning er å ta opp spørsmål om aktiviteter og forslag til turer og gjøremål i mindre fora som f.eks. korridormøte med særkontakter eller det avholdes beboermøter hvor alle kan komme med forslag eller kommentarer til tiltak. Medvirkning når det gjelder aktivitetstilbud sikres også gjennom kartleggingen ved ankomst til asylmottaket der en ny beboer blir spurt om interesser, bl.a. angående aktiviteter.

Noen beboere vi snakket med hadde en uklar forståelse av hvordan de kunne påvirke slik at de fikk være med på aktiviteter de ønsket seg (jf. kapittel 6). Her

var det snakk om hvem de skulle henvende seg til, og hva de hadde mulighet for å påvirke. Det kan være forståelig at deres oppfatninger av medvirkning kan være noe uklare i et asylsystem der de har begrenset mulighet til å påvirke sentrale avgjørelser angående eget liv og livssituasjon.

Mottakene formidler flere utfordringer ved å ivareta medvirkning i forhold til oppvekstmiljøet. De finner at formelle strukturer i form av representasjon i utvalg er vanskelig å ivareta, ikke minst med den store utskiftningen av beboere. Flere har erfaring med at samarbeidsmøter ikke fungerer godt. Dette kom til uttrykk i et intervju med en mottaksleder:

«Beboermedvirkning er kjempeviktig. Vi har hatt samarbeidsråd som fungerte inntil i fjor sommer. Samarbeidsrådet er med og bestemmer hva pengene skal gå til. Et krav er at representantene snakker norsk eller engelsk, slik at de kan kommunisere med hverandre, det er håpløst å ha med tolk i slike møter. Vi fordeler representanter på språkgrupper. Det å være i samarbeidsrådet forutsetter innlæring, de skal bl.a. forstå hva pengene går til og hva det koster. De tror vi har all verden med penger, at UDI betaler. Nå når rådet ikke fungerer så tar vi ting opp på korridormøter og spørreundersøkelser.»

Som det antydes her vil det være en del premisser for aktivitetene som gjør at forslagene beboerne kommer med ikke nødvendigvis følges opp. Et viktig prinsipp er f.eks. en tilnærmelsesvis likebehandling økonomisk mellom beboerne. Økonomiske prioriteringer i et stramt budsjett er et annet. Å få slike hensyn godt forklart og forstått, er vesentlig, men oppleves som en utfordring. Ikke bare språk, men forskjellige erfaringer med påvirkningskanaler må tas høyde for.

Det kan her være aktuelt å sammenligne med hvordan institusjoner under barnevernet ivaretar informasjon og påvirkningskanaler. Rettigheter under opphold i barnevernsinstitusjon er innarbeidet som egen paragraf i barnevernsloven. Institusjonene skal konkretisere rettigheter og hva barnet selv kan bestemme over, samt påvirkningskanaler. Dette omfatter også beboeres mulighet til å kontakte tilsynsmyndigheten⁴⁴.

Aktivitetstilbudet

Alle mottakene hadde flere og varierte aktivitetstilbud og disse ble benyttet av de fleste beboerne. Det var også noen som ikke brukte tilbudene, ikke minst lengeværende som har blitt sjuke mens de har oppholdt seg på mottaket.

Fritidsaktivitetene som ble gitt samstemmer i stor grad med undersøkelsen

44. Se f.eks. Barne- og familieetaten i Oslo kommune brosjyre «Rettigheter til barn og unge som bor på institusjon» http://www.barne-og-familieetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/barne-%20og%20familieetaten%20%28BFE%29/Internett%20%28BFE%29/Dokumenter/0512_ungdoms%20rettigheter_over12.pdf

fra 2011 om fritidsaktiviteter for barn og unge i asylmottak (Seland og Lidén 2011). Vi vil trekke fram noen aktiviteter som tematiserer tilbud og utfordringer, og ellers vise til denne rapporten.

Mye fotball og friluftsliv, mindre forming og kultur

Fotball er en populær fellesaktivitet, og kan brukes til å illustrere noen av betingelsene det er for å organisere egne tilbud for beboere vs. å inkludere dem i eksisterende lag. For mange er det å spille fotball på lag og bane en ny erfaring. Fotballtrening blir organisert for beboerne til faste tider, og det er enkelt for nyankomne å bli med. Ansatte ser at samspill mellom beboerne virker inkluderende beboerne imellom, dessuten er det enklere å legge til rette for stor utskifting og spillere med ulik lagerfaring.

Fotballkunnskap, spesielt for guttene, kunne raskt bli et språk som bygger broer og lager samhold, både på kort og lang sikt. I tillegg til å delta selv styrker samtaler om fotballag og kamper og samværet rundt det å se internasjonal fotball på TV det sosiale fellesskapet også mellom grupper som ikke deler samme bakgrunn og språk. Flere av guttene ser potensialet som fotballen gir til å komme i kontakt med norsk ungdom på en arena som ikke er for avhengig av språkkunnskap. Flere tenker at fotball kan bli en inngangsbillett til en norsk fritidsarena når de «får kommune».

Noen mottak har avtaler med fotballklubber om at de som ønsker det også kan delta på det lokale fotballaget, ikke minst gjelder dette for de som bor på mottaket over lengre tid. Erfaringen er at ikke alle lokale lag er like åpne for deltakere fra asylmottak. Det kan være fordi de har forventninger om et visst nivå av ferdigheter for denne aldersgruppen og at de mener de har begrenset mulighet for å slippe inn nye og utskiftbare på et lag. Et annet moment er således oppholdstiden i et mottak som ikke er koordinert med sesongen til et lag, og at ungdommene slutter eventuelt på laget midt i sesongen. Beboere kunne oppleve at et ønske om å spille på et vanlig lag eller mot lokale ungdommer ikke ble ivare tatt: Som en fortalte:

«Jeg liker å spille fotball. Jeg vil gjerne spille på et lag, og har spurt om det. Men nå har jeg vært her i et år, og det skjer ikke. Her spiller jeg inne sammen med de andre fra mottaket. Forrige uke tok de oss med til sentrum for å spille fotball. Jeg trodde vi skulle få spille sammen med noen norske, men det var bare oss da også.»

Enkelte lokalsamfunn har likevel imøtekommet ønsket som beboere har om å spille fotball sammen med norsk ungdom. De kan også tilrettelegge for felles

treningsbaner og treningstider eller at mottaket og det lokale idrettslaget spiller vennskapskamper mot hverandre.

Også annen ballvirksomhet enn fotball er utbredt. Det å være god f.eks. i volleyball gir en positiv selvforståelse og en interesse de kan dele med andre som er opptatt av denne sporten. Det finnes enkelte eksempler på at en ungdom med særlige ferdigheter i en spesiell idrettsgren har blitt aktiv i det lokale idrettslaget, og gjennom dette blitt del av et lokalt idrettsmiljø.

Svømming er en kompetanse som mange av ungdommene ikke behersker. Svømmeopplæringen har vært et prioritert område for UDI, og det er et tilbud som gis av alle mottak, men i mindre grupper og tilbudet når ikke nødvendigvis alle. I tillegg til å gi opplæring i basseng er turer til badeland gjerne en populær begivenhet.

Å gi felles aktivitetstilbud til fordel for individuelt tilrettelagt tilbud innebærer en vesentlig kostnadsforskjell. Flere av mottakene har forhandlet fram avtaler f.eks. med treningsstudio om et begrenset antall adgangskort, som kan fordeles på flere over tid, og dermed fått mulighet for å tilby individuell trening.

Friluftsliv er en aktivitet som mottakene tilrettelegger for. Beboerne oppfordres til å delta på turer i skog, mark og fjell, både for å bli kjent med en sentral kulturtradisjon og for å få oppleve gleden ved samhold og utfordringer (jf. også Seland og Lidén 2011).



«Her er jeg i naturen utenfor. Det er fint å gå tur, men vi kan ikke gå alene, for vi vet ikke hvor vi skal gå. Men i helgen var det fint vær og vi gikk i «fjellet» rundt mottaket her.»

Når det gis tilbud om å gå på ski, å stå på slalåm eller på skøyter blir utstyr et tema. Mottakene har skaffet seg et depot av ski, skøyter og annet friluftsutstyr. Vi fant imidlertid at det varierte hvor mye mottaket har satset på dette. Mens f.eks. et mottak har søkt om tiltaksmidler hos UDI til innkjøp av fullt alpinutstyr, inklusive bekledning, hjelm og briller, disponerer andre mottak brukt skiutstyr, der ungdommene stiller i de daglige dongeribuksene og boblejakker når de er på tur. Synligheten av å være beboer på et asylmottak blir svært forskjellig i de to tilfellene.

Selv om flere jenter deltar i idrettsaktiviteter og dans som treningsform (f.eks. zumba), er ønsket fra disse et bredere tilbud. Transittmottakene har spesielle tilbud for jenter, som f.eks. sykurs, og flere jenter i ordinære EM mottak refererte til dette som et tilbud de savner.

Ikke bare jenter, men også guttene formidlet ønsker om større variasjon i tilbud, ikke alle er opptatt av fotball og annen idrett. Flere av beboerne har fysiske skader eller de har sykdommer som gir dem spesielle utfordringer, og det synes som om det er få aktiviteter som er tilpasset dem.

Noen ungdommer uttrykker et ønske om å tegne eller male, og ikke minst, lære seg å spille et instrument. Flere har stolt vist oss tegninger som de har blitt inspirert til å lage fra deltakelse i et forskningsrelatert forebyggende prosjekt i transittmottaket.

Kunst eller tegning er i enkelte tilfeller også satt i sammenheng med virksomhet eller som ledd i å fortelle om «sin kultur» i forbindelse med fellesarrangementer. Beboere uttrykker stor glede over arrangementer hvor de har spilt musikk og danset sammen, og vi deltok både på selvinitierte feiringer og mottaksorganiserte fester som bekreftet dette.

Ved et mottak hadde en av de ansatte en tid fått beboere med på å bruke en spesiell teknikk for å dekorere små treesker, noe som hadde skapt entusiasme og produkter de kunne gi bort eller selge.

Ut over slike opplegg er det få tilrettelagte eller organiserte fritidsaktiviteter som gir kompetansebygging i musikk, skriving eller andre uttrykks- og kulturfag. Kulturskolen har i liten grad vært inne i asylmottak, og dette etterspørres spesielt i ett mottak.

Undersøkelsen fra 2011 viste at omlag en tredjedel av mottakene for enslige mindreårige rapporterte at kurs for livsmestring eller samtalegruppe ikke ble tilbudt i 2010. Slike forebyggende tiltak finnes det flere eksempler på i vårt

datamateriale, men de når en begrenset andel av ungdommene, fordi de foregår som oftest med lange intervaller, for avgrensede grupper og langt fra i alle mottak. Den mest tilgjengelige formen er formingsaktivitetene som kan fungere som «uttrykksterapi». Ved et mottak uttaler f.eks. en av de fagansatte at hun har fått frie tøyler til å drive med dette, og da ukentlig eller sjeldnere, uten at det inngår i hennes stillingsinstruks. Et annet tiltak er organiserte samtalegrupper. Ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) Salangen i Troms er det utarbeidet en metode for samtalegrupper, kalt narrativ gruppeintervensjon, hvor hensikten er psyko-edukasjon: at deltakerne får tilført kunnskap slik at de kan forstå at tankene og atferden deres er normal og forventet (se utfyllende beskrivelse i Myrvold og Lundesgaard 2012). Samtalegruppen møtes en gang per uke i ti uker. Viktige elementer er å lage en fortelling om egen fortid, bl.a. gjennom kreative aktiviteter som gir mestringsopplevelser. Vesentlig er å skape samhørighet mellom deltakerne og kontinuitet gjennom rituelle elementer. Erfaringene fra mottaket med å organisere slike samtalegrupper er at dette bidrar til å forebygge forverring av den psykiske helsen. Samtalegruppene har blitt organisert for de største språkgruppene, med tilstedeværende tolk, mens mindre språkgrupper eller der de mangler tolk er ikke blitt gitt dette tilbudet. Den raske saksbehandlingstiden har også virket inn på hvor mange som får et slikt tilbud. Kommunene må dermed i større grad ivareta slike tilbud for de som bosettes raskt.

Et eksempel på et tiltak for å forebygge konflikter er FOU prosjektet HIPP – *Help Increase the Peace Project* – i regi av Norges Fredslag. Målet er å bygge opp konstruktive måter å forholde seg til konflikt på. Kurset ble oppfattet som vellykket både blant beboerne og ansatte, og virket positivt på miljøet ved mottak som deltok.

De ulike mestringskursene har brukt ulike kommunikasjonsøvelser som senket barrierer og styrket relasjoner. Det finnes også eksempler på tilbud eller kurs i f.eks. nysirkus, musikk og teaterprosjekter for barn og ungdom i asylmottak, hvor de lærer seg ferdigheter og synlighet, og utvikler selvtillit og fellesskap gjennom felles utfordringer. Slike aktiviteter kan stå som eksempler på alternative satsningsområder for f.eks. ferier.

Kompetansegivende tilbud

R-2012-012 vektlegger at et godt oppvekstmiljø skal sikre hverdagskompetanse gjennom daglig opplæring og samvær. Det pekes også ut en del områder for særskilte ferdigheter som skal tilegnes. Et av disse er kompetanse i bruk av PC, noe som læres i stor grad gjennom praksis. Ungdommene skjønner fort at

datamaskinen er et redskap de er nødt til å håndtere. Og de lærer det fort, gjerne av hverandre.

«Noen av oss har aldri sett en computer og forstår ikke hvordan den brukes. Noen må forklare det slik at vi kan bruke den. Vi trenger hjelp til det, helst her på mottaket, for her har vi bedre tid enn på skolen.»

Denne gutten etterlyser mer opplæring fra de ansatte. Et eget *e-learning* prosjekt er blitt gitt ved Hvalstad transittmottak i regi av (CPC) prosjektet som Atelier Nord står bak og som støttes av Norsk kulturråd i tillegg til tiltaksmidler fra UDI (www.cpc.org). Kurset som forløper seg over fire-fem kurskvelder, med tolk, gir grunnleggende opplæring i bruk av internett til informasjonsinnhenting, bruk av sosiale medier og opprettelse av egen Facebook konto. Vi kom ikke over tilsvarende organisert opplæring i regi av de ansatte.

En viktig forutsetning for å utvikle denne kompetansen er tilgjengelige PC'er og internett. Mottakene har stort sett stasjonære datamaskiner tilgjengelig for beboerne i et datarom, mens ett mottak har dette tilbudet på det lokale biblioteket, som begrenser tilgjengeligheten. Internett er tilgjengelig, med innlagt filter mot uønskede nettportaler, samt regler og rutiner for sletting av informasjon. Noen av mottakene opplever både kostnader og en grenseløs internett-tilgang som en utfordring.

Så snart ungdommene har lært å beherske det latinske alfabetet, tastaturet og de mest grunnleggende programmene, blir datarommet et av de viktigste aktivitetsrommene. Mange sparer til egen laptop. Der hvor internettforbindelsen var oppe og virker (noe som var ustabil flere steder), var datarommet en viktig kommunikasjons og informasjonsarena. De færreste hadde kontakt med personer i hjemlandet gjennom sosiale medier, familie i hjemlandet hadde sjeldent tilgang til datamaskin eller internett. De brukte imidlertid Skype og andre tjenester for å ringe gratis. Flere fortalte at de hadde en Facebook konto som de brukte til å holde kontakt med unge som hadde flyttet fra mottaket, eller beboere i andre mottak som de ble kjent med i transittmottaket eller i andre europeiske land. Også her er det de jevnaldrende i samme situasjon som utgjør ungdommenes viktigste nettverk.

Utdanningsrelaterte aktiviteter som kan bistå undervisningen som leksehjelp var lite synlig i mottakene vi var ved. Vi så imidlertid flere eksempler på at de hjalp hverandre med lekser. Det kan tenkes at andre undervisningsstøttende aktiviteter enn leksehjelp, som å anvende norsk språk og skriveferdigheter, kan være anvendelig støttetiltak for de som deltar på innføringskursene. Det kan også vurderes om erfaringer med alternativ kompetansebyggende tiltak, som

jobbsøking og entreprenørskap, kan gis, og at dette inkluderer også de som har et vedtak som innebærer retur.

Vi finner at informasjonsprogrammet når begrenset ut til beboerne fordi det ikke er tilpasset en raskere gjennomstrømning. Det kan ligge et potensial i at noen av modulene i programmet knyttes opp til et mer praktisk rettet tilbud og formidlingsarbeid – og at dette inngår i mottakets planlegging av et helhetlig aktivitetstilbud. Flere beboere etterlyste «omvisning» i det norske samfunnet og institusjoner.

Et mottak har skaffet de som står uten skoletilbud praksisplass i bedrifter i lokalsamfunnet.

«Slike avtaler er direkte mellom mottak og skole/bedrift. Gjennom praksisplassen får beboere erfaring, kan bruke språket, får et skriftlig bevis på arbeidet, og ikke minst en meningsfull hverdag. Dette motvirker dype depresjoner. De fleste vil dette, bare vi finner rette plassen.»

Andre typer tiltak som også gir særlige ferdigheter som vi har støtt på i mottakene er f.eks. opparbeidelse av en potetåker som kunne høstes til eget bruk, og planer om å sette opp drivhus hvor de kan dyrke tomat, agurker, salat. Et annet mottak har laget et bruktmarked hvor beboerne kan bidra med å sette i stand gjenstander som kan selges i en egen butikk. Hvor stor interesse det var for å delta i dette vet vi ikke, men ideen med å aktivere og videreutvikle ulike typer kompetanse de har med seg, der de kan bidra med egen innsats de finner meningsfull, og som gir positivt tilskudd til egen økonomi og til fellesskapet, kan antyde hva slags filosofi som i større grad enn nå kan legges til grunn for å tenke et helhetlig oppvekstmiljø.

Aktivitetstilbud i transittmottakene

Siden betingelsene er forskjellige for å tilrettelegge aktivitetstilbud for transittmottak er andre enn i ordinære mottak, vil vi kommentere tilbudet her separat. I transittmottak har ikke beboerne et ordinært skoletilbud, det gis i stedet norskundervisning med samfunnsorientering som et (frivillig) tiltak på mottaket. Undervisningen gis to timer per hverdag og bidrar til å strukturere dagene. I tillegg inngår informasjonsprogrammet som et kontinuerlig tilbud, enten som felles formidling eller i mindre grupper (ut fra bl.a. språk eller kjønn).

Med kort skoledag er behovet for andre aktiviteter stort. På transittmottakene ivaretas de fleste aktivitetene av miljøarbeiderne (ballaktiviteter, åpent biljardrom, PC rom, svømming, fotballtrening), men et vesentlig innslag gis av organisasjoner eller ildsjeler i lokalsamfunnet (som gir f.eks. engelskkurs,

kunstterapi, sykurs og strikkekurs for jenter). Et av transittmottakene har gode erfaringer med at ungdomsorganisasjoner gir aktivitetstilbud på mottaket, og på denne måten får beboerne jevnlig kontakt med andre ungdommer på denne måten. Samarbeid med lokale for å integrere beboere i ordinær fritidsaktiviteter er imidlertid begrenset i transittperioden, slik en mottaksleder formidler dette:

«Vi kan ikke legger til rette for det store samarbeidet – det må bli drop inn De bor her bare opp til to måneder og kan ikke etablere seg med en vanlig gruppe med norske ungdommer. Men de deltar på det kommunen tilrettelegger av kulturarrangementer osv.»

Mange av de eksterne aktivitetstilbyderne får økonomisk støtte gjennom tiltaksmidler fra UDI. Dette bidrar til større bredde. Større satsninger kan også sikre kvalitet i oppleggene. F.eks. har det ene transittmottak etablert et samarbeid med det lokale idrettslaget som gjennom disse midlene har igangsatt et fotballprosjekt med egne ansatte trenere med et konsept for fire formiddager i uka som utvikler kompetanse og samarbeid i de rullerende teamene som til enhver tid deltar. Tilbakemeldingen fra mottaksansatte og beboere er at dette har gitt kvalitet i tilbudet, med tydelige forventninger om innsats og ansvar. Flere av de vi møtte i de ordinære mottakene fortalte med entusiasme at de hadde deltatt i fotballprosjektet. Det andre transittmottaket har ingen tilsvarende satsning.

Hvem står for aktivitetene?

Mottakene har ulike lokale forutsetninger for aktivitetstilbud. I kartleggingsundersøkelsen har vi spurt om aktivitetene beboerne er med på primært foregår utenfor mottaket og i regi av lokale lag og foreninger, eller om aktivitetene primært er i regi av mottaket. På dette spørsmålet svarer ni av de tolv mottakene at aktivitetene primært er i regi av mottaket, ett mottak svarer primært i regi av lokale lag og foreninger utenfor mottaket, og to mottak sier det er jevnt fordelt mellom mottak og lokale lag og foreninger. Svarene gjenspeiler ikke bare de lokale forutsetninger, men også forskjeller i ideer når det gjelder aktivitetenes integreringspotensial og hvor ønskelig det er å organisere et tilbud utelukkende for beboerne.

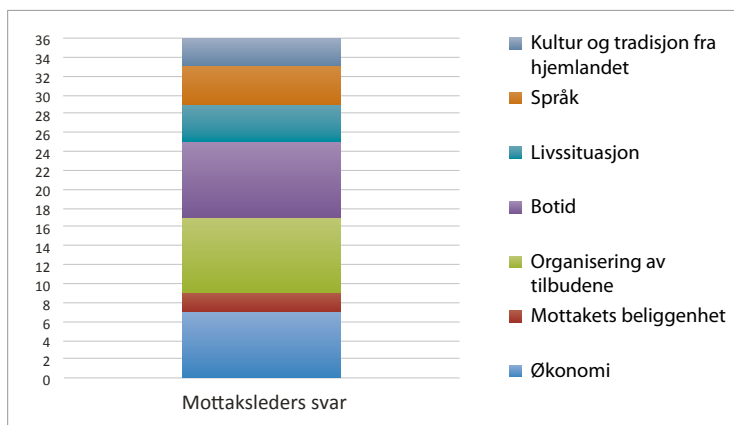
Selv om fritidstilbudet er i regi av mottaket foregår ikke aktivitetene nødvendigvis på mottaket: f.eks. kan mottaket leie idrettshall til fast tid for fotballtrening. Aktivitetene er også ofte et samarbeid med lokale eller eksterne aktører som lag, organisasjoner og ildsjeler, selv om mottaket er initiativtaker. Dette er ofte et tilbud bare for beboerne, men hvor det foregår evt. utenfor mottaket. Et eksempel er svømming i hall med instruktører fra den lokale svømmeklubben. Et

annet eksempel er at ungdommer fra Røde Kors eller Redd Barna tilrettelegger for spill, formingsaktiviteter, dans og uformelle ballaktiviteter, enten på mottaket eller inviterer til egne lokaler.

Tilbudet som gis i lokalsamfunnet må betraktes som et supplement til det totale aktivitetstilbudet. Selv om brorparten av aktivitetene skjer i regi av mottakene, er det likevel riktig å si at lokalsamfunnets tilbud er viktig i totalbildet. Flere av ungdommene forteller f.eks. hvor viktig det er for dem å delta i den lokale menigheten eller i spesielle idrettsgrener, og flere har gjort det godt i friidrett, karate ol. Det er relativt mange eksterne tilbydere av aktiviteter som beboerne på mottakene benytter seg av. Idrett, humanitære organisasjoner og kommunale tilbud ser ut til å være de viktigste tilbyderne. Mange mottak har inngått egne avtaler også med kommunen eller med næringslivet, for eksempel tilgang til lokale treningssentre og svømmehaller. Halvparten vurderer ildsjeler som en del av de som står for det eksterne tilbudet. Mottakene vurderer interessen blant beboerne som stor eller til en viss grad stor hva gjelder det eksterne tilbudet. To av mottakene vurderer interessen blant beboerne for det lokale tilbudet som liten.

Selv om interessen er stor for det eksterne tilbudet er det også barrierer for deltakelse i lokalsamfunnets aktivitetstilbud.

Figur8.1: Gruppering av mottaksledernes vurderinger av hva som kan fungere som barrierer for deltakelse i lokalsamfunnets aktivitetstilbud. Rene tall, 12 respondenter, 36 svar.



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Figur 8.1 antyder noen strukturelle forhold, slik som økonomi, organiseringen av tilbudene, samt den relativt korte botiden beboerne har i lokalsamfunnet som opplevde begrensninger for deltakelse i lokalsamfunnets aktivitetstilbud. Mottakets beliggenhet kan begrense deltakelse slik vi har sett ved ett mottak der transport ble et problem. Andre løste dette ved aktivt å bringe og hente i egen bil. Kultur og tradisjon fra hjemlandet vektlegges av noen. En mulig tolkning kan være at motivasjon til å delta i ulike tilbud er kjønnet ut fra sosialisering. Vi finner imidlertid ikke at dette er påfallende f.eks. i forhold til at deltakelsen i kunst, idrett og friluftsliv er påfallende kjønnet, selv om preferanser for ulike aktiviteter er noe forskjellig. Vi vil også påpeke at det kan ligge noen særlige utfordringer når det gjelder kulturelle koder som forventes når ungdommene skal delta i fritidsaktiviteter i lokalsamfunnet. Både manglende utstyr og uskreve regler for deltakelse kan gjøre dette til et usikkert terreng for nyankomne. Fra annen forskning kjenner vi til at de underliggende kodene for deltakelse i frivillig organiserte aktiviteter er mange, og at brudd på dem kan virke marginaliserende (Archetti 2003, Wollebæk et al 2000).

Samarbeidet mellom mottak og lokalt sivil foreningsliv vurderes som å være stort sett godt. Når det gjelder aktiviteter som beboerne ved mottakene er med på, ser det ut til at mottakene har relativt tette samarbeidsrelasjoner med lokalsamfunnet. På spørsmålet om det arbeides sammen med lokalsamfunnet om aktivitetstilbudet til beboerne, så bekrefter samtlige mottak at dette gjøres. Halvparten svarer *i stor grad* og resten *til en viss grad*. Dette kan være i forhold til tilbud som gis jevnlig eller at beboerne inviteres til enkeltstående arrangementer, som f.eks. konserter eller de får billetter til fotballkamper.

Graden av aktivitet innenfor de ulike segmentene for aktivitet varierer noe mellom mottakene. Halvparten av mottakene svarer benektende på at beboere er aktive i lokalt foreningsliv mens bare to av mottakene er enig med påstanden. I disse tilfellene kan dette gjelde noen av, ikke nødvendigvis alle, beboerne. Lokale menigheter og religiøse foreninger er som nevnt svært viktige for noen ungdommer. Dette gjelder spesielt de kristne ungdommene som selv oppsøker menighetens arrangementer. Disse blir inkludert i menighetslivet og invitert inn i norske hjem til å ta del i daglige familieaktiviteter, noe de uttrykte var svært viktige erfaringer for dem.

Kontakten med lokalsamfunnet

Å legge til rette for integrering i lokalmiljøet er kanskje et av de mest utfordrende kravene å etterleve fra de nye retningslinjene for mottaksdrift (UDI RS: 2011-034, 2012-012), gitt beboernes midlertidige statuser som medlemmer av

lokalsamfunnene. Et godt samspill mellom lokalsamfunnet og mottaket, mellom beboere og nordmenn, framstår likevel som så vesentlig for ungdommenes trivsel og velferd, at hvordan dette kravet imøtegås bør vies spesiell oppmerksomhet i en kvalitetsvurdering av mottaksdriften.

Holdninger til det norske og forberedelser til et mulig liv i Norge påvirkes også av asylstatusen og hvor ungdommen er i venteprosessen. Men både motivasjonen for å lære og kompetansen i det å være norsk styrkes gjennom de gode erfaringene med nordmenn og det norske samfunn, uansett hvor i prosessen de befinner seg. Slike erfaringer er viktige å ta med seg selv om de får avslag på asylsøknaden.

Samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn har i tillegg til en formell struktur også en uformell struktur. Med det uformelle siktes det til relasjonene til sivilsamfunnet, både organiserte organisasjoner og uformelle møter på ulike lokale arenaer. God samhandling på det institusjonelle nivå vil kunne være viktig for at beboere får et godt forhold til sivilsamfunnet ellers.

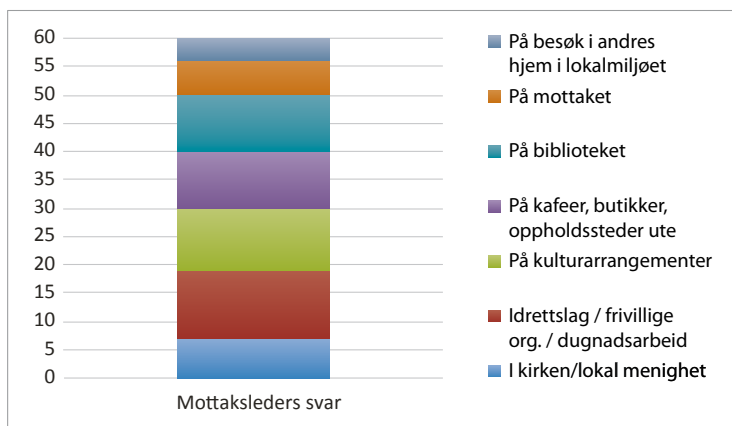
Alle mottakene i kartleggingsundersøkelsen svarer «noe kontakt» på spørsmålet om i hvilken grad det er kontakt mellom beboerne og lokalbefolkningen. Ingen svarer «mye kontakt» og ingen svarer «ingen kontakt».

For å få mennesker til å snakke sammen og være interessert i hverandre, trenger man arenaer hvor mennesker med felles interesser samles, eller arenaer hvor man kan gjøre felles aktiviteter. Tidligere forskning har vist at mangel på lokale møtesteder kan være en barriere for gode relasjoner mellom beboere på mottak og lokalsamfunn (Drangslund mfl. 2010). Samhandlingen i nærmiljøet og lokalsamfunnet ellers tegner Drangslund mfl. (ibid.) generelt sett et positivt bilde av når det gjelder ordinære mottak. Dette er særlig gyldig når kommunene og mottakene selv skal svare på om hvordan relasjonen er. Men utfordringer finnes, og dette er særlig knyttet til mangel på felles møteplasser hvor beboere på mottak og lokalbefolkningen ellers kan møtes. Mottakenes ekstra innsats viser seg å være viktig, men også lokale nøkkelaktører har i flere tilfeller dannet viktige nettverk og fora for samhandling.

Erfaringen blant mottakene er imidlertid ikke entydig når det gjelder betydningen av felles arenaer. På spørsmålet «Mangel på lokale møtesteder vanskeliggjør kontakt mellom beboere og den unge lokalbefolkningen», så svarer fire av mottakene at de er uenige i påstanden, fem svarer «både og», mens tre er enige. Samtidig ser mottakene seg som aktive initiativtakere i lokalsamfunnet.

Arenaene hvor det er kontakt mellom beboere på mottakene og lokalbefolkningen er mange.

Figur8.2: Arenaer hvor det er kontakt mellom beboere og lokalbefolkning. Mottaksledernes opplysninger. Rene tall, 12 respondenter, 60 svar.



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Idrett og organisasjonsarbeid, kultur på biblioteket og andre offentlige rom, slik som kafeer, butikker og oppholdssteder ute er arenaer der nesten alle mottakene rapporterer om hvor det er kontakt mellom lokalbefolkning og beboere på mottakene.

Nesten alle mottakene for enslige mindreårige legger til rette for at beboerne skal kunne ha kontakt med ungdom i lokalmiljøet. Det var likevel enkelte mottak som mente denne kontakten ikke ble prioritert på grunn av beboernes midlertidige opphold i lokalsamfunnet. Andre mottak arbeidet aktivt for å skape gode relasjoner som en viktig del i det daglige omsorgsarbeidet. Den noe ulike inngangen til dette spørsmålet kan tyde på at det eksisterer en viss uenighet og uklare forventninger for hvilken strategi mottakene skal ha i lokalsamfunnsrelasjonene.

Ti av de tolv mottakene svarer bekreftende på at de legger til rette for at beboerne skal kunne ha kontakt med ungdom i lokalmiljøet. Det varierer hva slags type kontakt det er mellom beboere og ungdom i lokalmiljøet. Alle mottak rapporterer at fritidsaktiviteter er en arena der det er kontakt mellom beboere og ungdom i lokalmiljøet. Også frivillige organisasjoner er viktige arenaer her. Færre svarer bekreftende på om de vet det er utviklet vennskap mellom beboere og ungdom i lokalmiljøet.

Ønsket om å ha kontakt med lokale ungdommer var uttalt hos flere. De ønsker også dette for å bruke den språkkunnskapen de lærer på skolen:

«Jeg har noen venner på skolen som jeg spiller fotball med, men det er ingen nordmenn. Jeg skulle ønske jeg hadde hatt mer kontakt med nordmenn for å bli bedre i norsk.»

Språket er ofte en hindring. På et bilde tatt av en av dem vi har intervjuet, ser vi en gruppe barn og når intervjueren spør om dette er noen de pleier å snakke med, svarer han: *Nei, for vi kan ikke så mye av språket. Men vi prøver: «Hvordan går det? Går du på ski?» og sånne ting.* Det blir ikke så mye videre utveksling på bakgrunn av slike spørsmål. Erfaringene med å få nordmenn i tale er imidlertid ikke alltid like gode, selv når språket har blitt bedre.

«Norske ungdommer er veldig snill. Når de spør «hvor bor du», og så jeg sa jeg bor på asylmottak vil aldri se oss igjen (ler litt) – det er sant. Fordi de vil ikke ha kontakt fordi mange som..... Norge har også rasisme. Liker ikke innvandrere. En dag jeg var i (nærliggende by) jeg skulle spørre hvor politistasjonen var. Jeg traff en dame og sa hei, hun ropte – hun ville ikke snakke – nei, ikke kom... nei, ikke.. Vi må være høflige når vi går ut.. Men jeg sa hei, kan du vise meg hvor politistasjonen ligger. Men hun sa nei, nei, ville ikke snakke. Kanskje hun var redd. De har fått mange motsatt informasjon – tenker de er farlig, men vi er ikke farlig. Vi er også mennesker.»

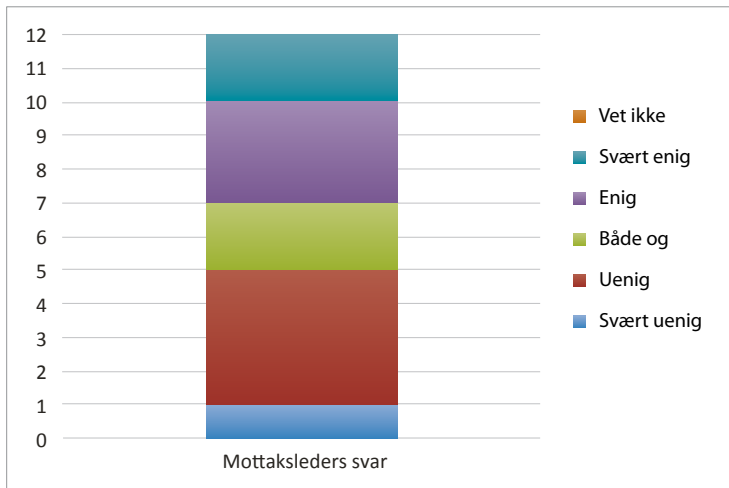
Relasjoner til sivilsamfunnet har også med vennskap og nærere relasjoner å gjøre. Vi kan forvente at slike relasjoner utvikles gjennom de arenaene der beboere på mottakene møter lokale barn og unge, slik som gjennom idrett og annen foreningsvirksomhet. Likevel har vi sett at vennskap mellom beboere på mottakene og unge i lokalbefolkningen blir i liten grad rapportert at utvikles. Kun fire av mottakene rapporterte om dette. Ved et mottak var det flere som hadde venne-relasjoner til ungdom utenfor mottaket, men dette var hovedsakelig til tidligere beboere som var bosatt i kommunen eller andre medelever som hadde blitt bosatt her. Det var få eksempler på andre vennerelasjoner. En mottaksleder understreket at lokale ungdommer som søkte mot mottaket var kanskje ikke de ungdommene de ønsket at beboerne skulle utvikle kontakt med.

Alle mottakene rapporterer imidlertid om at fritidsaktiviteter likevel er en viktig arena der unge på mottakene møter unge i lokalsamfunnet. For de som går på skole kan venner fra skolen være en viktig del av det lokale nettverket for beboerne. Halvparten av mottakene rapporterer om dette, mens fire av mottakene markerer uenighet til en slik påstand. Men siden skoletilbudet for de aller fleste er segregert, i de fleste tilfeller også fysisk, fra skoletilbudet til lokale ungdommer, kan kontaktene de eventuelt får her være til andre innvandrerfamilier/-ungdommer.

Ikke overraskende rapporterer mottakene at det viktigste nettverket for beboerne er på mottaket. Elleve av mottakene svarer bekreftende på at det viktigste

nettverket er på mottaket, mens ett mottak svarer «både og» på om det viktigste nettverket for beboerne er på mottaket.

Figur 8.3. Mottaksledernes vurdering av utsagnet: «Det lokale sivile foreningslivet utgjør et viktig nettverk for beboerne». Rene tall, 12 respondenter.



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Betydningen av det lokale foreningslivet står også i forhold til omfanget av aktiviteten. I figur 8.3 ser vi at når spørsmålet er om det lokale sivile foreningslivet utgjør et viktig nettverk for beboerne, så markerer omtrent halvparten av mottakene uenighet til påstanden og den andre halvparten enighet.

Å bli invitert inn i et norsk hjem kan være en verdifull opplevelse. De som vi har intervjuet og som fortalte om at de har blitt invitert hjem til vergen sin eller til en av de andres verger, forteller med stor begeistring og takknemlighet om dette; hvor annerledes det er fra der de kommer fra, hvor fint de syns det er, om tingene, menneskene, varmen og om gleden over å være på besøk hos en familie. Men dette er av de sjeldne opplevelsene. Hvis du ikke har en verge som vektlegger sosial oppfølging eller du ikke oppsøker f.eks. en menighet og blir del av et fellesskap der, er sjansen for å besøke et norsk hjem minimal.

Mottaket kan innta en aktiv rolle for å skape møteplasser for kontakt. Noen mottak inviterer lokalsamfunnet til større kulturarrangementer som en aktiv strategi i integreringsøyemed eller for å møte lokal skepsis og motstand mot et mottak. Andre mottak argumenterer mot en slik innsats og begrunner dette med

at de ser beboerne som vanlige ungdommer og ønsker ikke å gjøre dem til representanter for «fremmede» kulturtradisjoner. Mottakene kan imidlertid invitere til interne kulturelle arrangementer, hvor f.eks. verger og andre kontakter blir invitert. De fleste mottakene ser seg som en naturlig og integrert del av lokalsamfunnet. Graden av denne opplevelsen varierer imidlertid, men hovedbildet er her positivt. Flere av mottakene har vært i drift i mange år, og har blitt en viktig arbeidsplass lokalt, mens enkelte er relativt nyetablerte. Dette kan også virke inn på hvordan mottakene blir oppfattet lokalt.

Bildet som tegner seg av mottakets relasjon til sivilsamfunnet er at mottakene ser ut til å være aktive på det institusjonelle plan. Det er utviklet samarbeid mellom mottakene og en rekke lokale lag, foreninger og ildsjeler, og tilbudet fra disse er til dels omfattende. Det er med andre ord lagt til rette for at relasjoner skal utvikles, og arenaene finnes, om enn stort sett i organiserte former. Likevel ser vi at de nære relasjonene mellom beboere på mottak og lokalsamfunnsungdom ikke får utvikle seg i samme grad. Kort botid er her antakelig en viktig strukturell årsak til dette.

Oppsummering

UDI setter høye krav til oppvekstmiljø, beboermedvirkning og aktivitetstilbud for enslige mindreårige i mottak (R-2012-012) og forventer at mottakene tilrettelegger for en meningsfull tilværelse, der beboerne kan bruke sine ressurser, utvikle evner, anlegg og sosial kompetanse. Dette skal gi framtidshåp, opplevelse av mestring, være helsefremmende, styrke identitet og selvstendighet. Virksomheten skal gi innsikt i demokrati og sivilsamfunn, og beboerne skal ha reelle påvirkningsmuligheter. Aktivitetstilbudet skal således inngå i et helhetlig perspektiv på oppvekstmiljøet der de bidrar til livsmestring og kvalifisering for framtiden. De har også betydning for livskvaliteten i mottak.

Slik vi ser det er aktivitetenes betydning for levekår på mottak helt vesentlig. De gir nødvendig rekreasjon og frirom, samt struktur og mening i dagene. De gir anledninger til å utvikle kameratskap beboere imellom, mestringsopplevelser og samvær med ansatte. Det formålstjenlige ved en aktiv fritid for sosiale nettverk og kompetanse må imidlertid ikke underslå at aktiviteter er et gode i seg selv.

Hovedinntrykket fra mottakene er at det arbeides godt med å tilrettelegge for et variert tilbud, især innen idrett og friluftsliv. Denne form for aktiviteter må fortsatt prioriteres høyt. En vesentlig del av tilbudene er mottaksorganisert, eventuelt i samarbeid med lokale organisasjoner og ildsjeler. Deltakelse i lokalsamfunnets ordinære fritidstilbud er begrenset. Med et todelt tidsperspektiv på mottaksoppholdet, der flesteparten har et kort opphold utstrakt til noen måneder

er mottaksinitierte aktiviteter en god og fleksibel løsning. Individuelle interesser og de lengeværende beboernes behov må imidlertid også ivaretas. For især den siste gruppen er det viktig å ta høyde for kontinuitet i tilbud og at de gir anledning til sosial integrasjon. Noen av de lengeværende får psykiske reaksjoner som fører til at de trekker seg bort fra aktiviteter, mens for andre i denne situasjonen blir aktiviteter et helt avgjørende innhold i dagene. Inkludering i eksterne miljøer, som idrettslag eller menigheter ser vi er svært verdifullt for dem det gjelder.

Mottaksinitierte aktiviteter kan ha en større bredde enn i dag. Vi mener dessuten at gruppesamtaler og livsmestringskurs er verdifulle tilbud som flere må få del i. Vi finner det bekymringsfullt at lavterskeltilbud som leie av idrettshall, tilgang til svømmehall eller transportmuligheter begrenses av økonomiske årsaker ved noen mottak.

Beboermedvirkning når det gjelder aktiviteter foregår hovedsakelig på individuelt og gruppenivå, mens mer formelle former for beboermedvirkning møter organisatoriske utfordringer.

Til aktivitetstilbudet har det blitt knyttet forventninger om lokal integrering, i form av deltakelse i eksisterende sivilsamfunn. Denne forståelsen av sivilsamfunnets evne til å virke integrerende knyttes gjerne til frivillige organisasjoner og deres sammenbindende evne (bonding), samt mulighet for å bygge broer mellom sosiale og kulturelle fellesskap (bridging). De representerer også opplæring i demokratiske verdier (Se f.eks. Wollebæk et al 2003). Vår kartleggingsundersøkelse synliggjør begrenset kontakt med lokalsamfunnet og dette blir enda tydeligere i den kvalitative studien. Kontakten med sivilsamfunnet foregår hovedsakelig ved at organisasjoner og ildsjeler samarbeider med mottaket om aktiviteter tilrettelagt for beboerne. «Bonding» foregår dermed beboere imellom. I tillegg skapes en brobyggende, men også ofte ambivalent relasjon til lokalsamfunn, men da hovedsakelig i regi av mottaket. Dette innebærer at potensialet for å utvikle norskkunnskaper og tilegne seg norske koder gjennom lokalt samvær er begrenset. Men om man legger et lengre tidsperspektiv til grunn, ser vi at deltakelse i fritidstilbudet som mottaket står for, gir kvalifikasjoner og forbedrer lokal deltakelse ved bosetting. Det sosiale nettverket som utvikles mellom beboerne er også viktig ved bosetting i deres felles bestrebelser på å skape en ny tilværelse i Norge.

Velferdstjenester

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på mottakets kontakt med, og beboernes bruk av ulike velferdstjenester. Skolen, barnevernet og helseetaten er de tre viktigste offentlige sektorenehetene mottakene forholder seg til i det daglige. Ettersom mottakenes forhold til skolen er diskutert i et annet kapittel, tar vi her kun for oss forholdet til helsetjeneste og barnevernstjeneste. Først vil vi vise hvilke erfaringer mottakslederne har av å samarbeide med velferdstjenestene. Mot slutten av kapitlet løfter vi frem to fenomen som fordrer utstrakt tverrprofesjonelt samarbeid, nemlig forsvinninger og menneskehandel.

Tverretatlig og tverrfaglig samarbeid

Tverretatlig samarbeid mellom ulike tjenester og tjenestenivå er en forutsetning for å ivareta beboernes rett til velferdsordninger. På et organisatorisk nivå, kan nærheten i relasjonen mellom mottaket og de ulike tjenestene antas å henge sammen med hvor innarbeidet mottaket er i lokalsamfunnet, altså hvor lenge mottaket er drevet. En annen faktor er om mottaket er kommunalt eller om det er drevet av privat driftsoperatør. Tre av de tolv mottakene har kommunal driftsoperatør, mens de øvrige er privat drevet. En ytterligere faktor som kan tenkes å påvirke kontakten mellom mottaket og velferdstjenestene er størrelsen på kommunen. I små kommuner, der «alle kjenner alle» kan det være enklere å etablere gode samarbeidsrutiner enn i større og mer komplekse kommuner. Samtidig har større kommuner gjerne bedre tilgang på spesialisttjenester, og et større profesjonsrepertoar å spille på.

Kommunens vilje til å inkludere mottakene formelt i samarbeid og tjenester og flyt av informasjon og kontakt på individnivå er avgjørende for hvor godt tjenestetilbud beboerne får. Feltstudien omfatter tre mottak og kommuner som har opprettholdt mottakstilbud over lang tid, i tillegg kan en kommune bygge på erfaringer fra et ordinært mottak for voksne og barnefamilier der erfaringer fra samarbeid med helsetjenesten og barnevern kan overføres til mottaket for enslige mindreårige, mens to mottak har kort driftsperiode med mindre veletablerte

rutiner. Vi finner at mottak med kort erfaring har mindre utbygde rutiner enn de med lengre driftsperioder. Eksempelvis finner vi at et veletablert mottak med kommunal driftsoperatør er inkludert i relevante samarbeidsteam i kommunen der bl.a. helsetjeneste, barnevern og politi deltar, mens et av de nyere mottakene med privat driftsoperatør ikke får delta i denne type kommunale samarbeidsteam. Kontakten ble i dette tilfelle avgrenset til akutte saker, og de møtte generelt mindre forståelse eller involvering fra de kommunale tjenestene. Unntaket her var primærhelsetjenesten. Det var også forskjeller mellom mottakene ut fra kommunestørrelse, både når det gjelder grad av spesialiserte tilbud og overlappende faglige nettverk lokalt. Nærhet til spesialisthelsetjeneste ga bedre tilbud til mottaket.

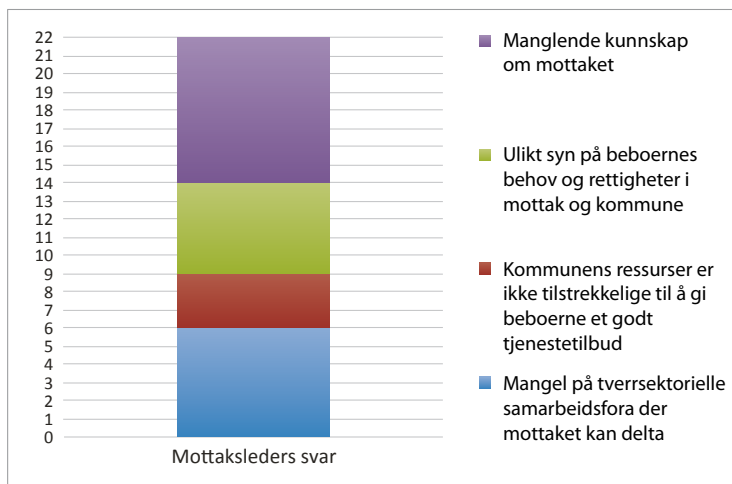
Uansett formelle samarbeidsformer ser vi at de vurderingene, avgjørelsene og valgene som gjøres av velferdstjenestenes «bakkebyråkrater» (Lipsky 1980), de som til daglig er i kontakt med de enslige mindreårige i sine roller som mottaksansatt, lærer, helsesøster o.l., får størst betydning for at den enkelte får den tjenesten han eller hun trenger. I så måte kan det være hensiktsmessig å skille mellom den samordningen som skjer på organisasjonsnivå, og rutiner og samarbeid som skjer på individnivå, mellom bakkebyråkrater og profesjonelle som har som en del av sitt mandat å følge opp de enslige mindreårige i spesialhelsetjenesten.

Kartleggingsundersøkelsen gjenspeiler de forholdene som har kommet frem i feltstudien. I spørreundersøkelsen blant mottaksledere var det flere spørsmål som omhandlet samordningen mellom mottaket og tjenesteapparatet, nærmere bestemt «sektormyndighetene». Når mottakene skal karakterisere deres forhold til sektormyndighetene så sier elleve av tolv av mottak seg «svært enig» eller «enig» med påstanden «Det er etablert gode samhandlingsrutiner på feltet mellom mottaket og sektormyndighetene». Bare ett mottak svarer «både og» på gode samarbeidsrutiner. Vi finner ingen systematiske forskjeller mellom mottak som er kommunalt drevet og de øvrige mottakene når vi ser på informasjonen fra alle mottakene. Også private driftsoperatører etablerer gode samarbeidsrutiner. Svarene tyder på at samordningen med velferdstjenestene stort sett oppleves som positiv.

Kartleggingsundersøkelsen har spurt mottaksledere om hva de oppfatter som barrierer for samarbeidet. På generelt grunnlag viser Drangslund mfl. (2010) at samhandlingen på institusjonelt nivå mellom ordinære mottak for voksne og kommune fungerer godt, men at det likevel er barrierer for samarbeidet som er knyttet til mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte, mangel på tolk, mangelfulle samarbeidsrutiner, mangelfull koordinering internt

i kommunen, mangel på samarbeidsfora og manglende kommunale ressurser. Dette er kjente samarbeidsutfordringer (se f.eks. Jacobsen 2004), og kvaliteten på samarbeidet vil i stor grad avhenge av om man evner å overkomme disse utfordringene.

Figur 9.1. Gruppering av mottaksledernes vurderinger av hva som skaper barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune om tjenestetilbudet til beboerne. I rene tall. 12 respondenter, 22 svar



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

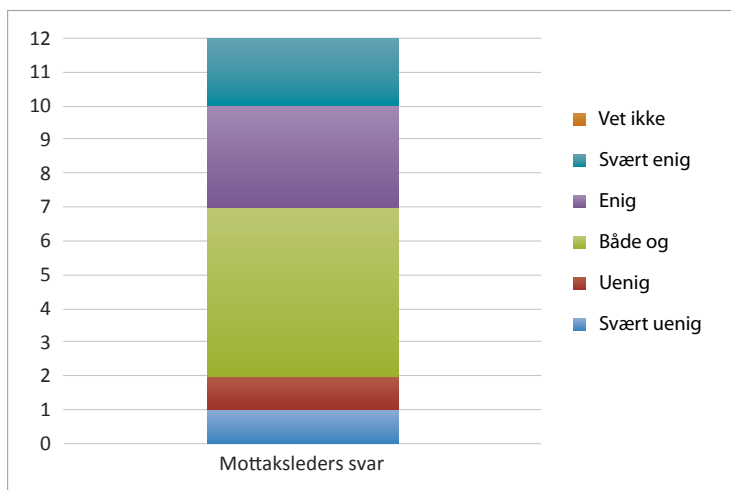
Figur 9.1 viser at to tredjedeler av mottakslederne i kartleggingsundersøkelsen sier at manglende samarbeidsfora der kommune og mottak møtes er en barriere, og understøtter dermed vårt funn fra feltstudien der flere mottak ikke er formelt inkludering i lokale samarbeidsstrukturer. Mottakslederne mener altså at dette begrenser samarbeidet eller tilbudet beboerne får. Vi har også spurt om ressurs-situasjonen i kommunene oppleves som en barriere. Det er bare tre av mottakslederne som mener at kommunens ressurs-situasjon ikke er tilstrekkelig for å gi et godt tjenestetilbud. I kapittel 4 ble Tilskuddsordningen for vertskommuner presentert som fastsetter kriteriene for virkeområde og beregning av vertskommunetilskuddet der tilskuddet skal beregnes etter asylmottakets kapasitet. Det synes som om de fleste kommunene som undersøkelsen omfatter har avsatt tilstrekkelig ressurser, likevel er det tre mottaksledere som oppfatter at dette ikke er tilfellet.

Er det ulikt syn mellom mottak og kommune angående beboernes behov og rettigheter? På dette spørsmålet sier fem av tolv mottak at de oppfatter dette som en barriere. Vi vil anta at lokale samarbeidsfora kan bidra til å oppklare eller samkjøre forståelsen. Dette vil også kunne bidra til å formidle kunnskap om mottaket. Innsikt i mottakets oppgaver og mandat synes å være det området som mottakslederne støter på den største barrieren. To tredjedeler av mottakslederne svarer at manglende kunnskap om mottaket kan skape barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune.

Kunnskap om mottaket omfatter kunnskap om beboernes omsorgsbehov. Vi har spurt mottakslederne spesifikt om hvorvidt de opplever at sektormyndighetene har god kunnskap om dette. Her spriker svarene. Figur 9.2 viser at fem av tolv svarer «både og» på dette spørsmålet. Dette kan indikere at kunnskapen deres om denne spesifikke målgruppa og deres omsorgsbehov er begrenset, men det kan også være en indikasjon på at det er vesentlige forskjeller mellom de ulike myndighetenes kunnskapsnivå og/eller hva som oppleves som relevant kunnskap. Like mange, fem av tolv mottaksledere, mener at sektormyndighetene har god kunnskap om beboernes omsorgsbehov, to er «svært enig» mens tre er «enig» i utsagnet. To av tolv mener at sektormyndighetene mangler slik kunnskap. I følge mottakslederne har sektormyndighetene bedre forståelse av beboernes omsorgsbehov, noe de blir kjent med gjennom f.eks. behandlingen i helsetjenesten og konkrete saker i barnevernet, enn kunnskap om mottaket mer generelt. Likevel er det også på dette punktet relativt mange som melder tilbake om at dette er enten blandet eller de har slik kunnskap i liten grad.

Tar sektormyndighetene ansvar for beboerne på mottaket? På dette spørsmålet er andelen av mottaksledere som har svart «både-og» relativt høy, en tredjedel svarer dette. Likevel finner vi at den høyeste andelen av mottakslederne opplever at sektormyndighetene er seg sitt ansvar bevisst. Fem er svært enige og tre er enig i utsagnet «Sektormyndighetene tar ansvaret de har for å gripe inn i konkrete saker.»

Figur 9.2. Mottaksledernes vurdering av utsagnet: «Sektormyndighetene har god kunnskap om beboernes omsorgsbehov». Rene tall, 12 respondenter.



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

Til tross for at rutiner og kontakt mellom mottaket og sektormyndighetene oppleves som god, har man vesentlige utfordringer knyttet til samarbeid. Knudsen (2004) fremhever tre kriterier som virker inn på om samarbeidet lykkes eller ei; i hvilken grad det er et godt samvirke mellom de ulike domenene (sektor, faglig tilhørighet) som samarbeider, i hvilken grad det er samsvar i forståelser (ideologi) og/eller i målsetning (mandat). Ut fra svarene finner vi at utfordringene i samarbeidet mellom mottakene og sektormyndighetene er særlig knyttet til to av disse kriteriene; i hvilken grad sektormyndighetene tolker at mottaket er deres faglige og administrative ansvar og om det er samsvar i forståelser. For å bedre samarbeidet mellom mottakene og tjenesteapparatet er det nødvendig både å klargjøre ansvaret som sektormyndighetene har for denne gruppen, i tillegg til å legge til rette for økt kunnskapsutveksling. Sett fra mottakenes ståsted ligger det et potensiale i å utvikle bedre kunnskap hos sektormyndighetene om mottakene, om beboernes behov og rettigheter i det norske samfunnet, samt å inkludere dem i formelle samarbeidsfora. Mer formelle strukturer antar vi vil kunne øke forståelse og utveksling av forventninger og mulige samarbeidsformer.

Ser vi feltstudiene og kartleggingen under ett kan vi oppsummere at samhandlingen mellom mottak og kommune ser ut til å være velutviklet på saksnivå og at det er innarbeidede rutiner i forhold til primærhelsetjenesten og eventuell

kontakt med f.eks. barnevernet og politi i enkeltsaker. Det kan altså utvikles gode samhandlingsrutiner selv om det ikke inngår i formelle samarbeidsfora der flere og ulike lokale instanser ansvarlig for barns oppvekst inngår. Likevel finner vi at organisert samarbeid sikrer informasjonsflyt og forplikter lokale instanser, og at mottakslederne vurderer manglende felles fora med andre instanser som en barriere. At mottaket utelates fra kommunale samarbeidsteam på feltet kan være et uttrykk for dets provisoriske status eller at beboerne i begrenset grad oppfattes som kommunens ansvar. Det er likevel verdt å merke seg at brorparten av mottakslederne fra kartleggingsundersøkelsen opplever at samarbeidet med sektormyndighetene fungerer godt og at det ikke er ressurstilgangen som er den største barrieren for å gi beboerne et godt tjenestetilbud.

Vi vil i det følgende se nærmere på mottakets relasjon til helsetjenesten og barnevernet, samt erfaringer som er gjort av beboere og representanter fra disse tjenestene.

Premisser for samhandlingen mellom mottak og helsetjeneste

Asylsøkere har i Norge rett til hjelp fra kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten⁴⁵. Ansvar for helsetjenestene til asylsøkere i kommuner følger således av kommunehelsetjenesteloven. Vertskommunetilskuddet skal i følge UDI rundskriv RS 2011-025 sikre at beboere i statlige asylmottak også gis et tilbud innen forebyggende helsetjeneste, spesielt når det gjelder psykososiale lidelser, oppfølging av vaksinasjonsprogrammer, samt rådgivning innen kosthold og ernæring. Langvarig behandling for mindre alvorlige tilstander skal begrenses, og gjøres ut fra en vurdering av det enkelte tilfellet⁴⁶. I henhold til UDI rundskriv RS 2011-034: *Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak* skal mottaket sikre at den enkelte får den helsehjelpen han eller hun har behov for, både fysisk og psykisk. Mottaket skal legge til rette for at den enkelte får hjelp til å takle psykiske plager som følge av opplevelser fra krig, konflikt, flukt, tap og eksiltilværelse.

Personer som får innvilget opphold får fulle trygderettigheter fra dato for vedtaket. Dette gjelder også mens de bor på asylmottaket og venter på bosetting. Asylsøkende barn har imidlertid tilnærmet full rett til helsehjelp, uavhengig av oppholdsgrunnlag eller oppholdets lengde, dette gjelder også de med avslag⁴⁷.

45. Jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 og psykisk helsevernlov.

46. Jf. forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer av 14. mai 2008

47. Se helse- og omsorgsdepartementets rundskriv <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rundskriv/2011/i-52011-helsehjelp-til-personer-uten-fas.html?id=662225>

Som vi har sett i kapittel 5 og 6 forverres ofte den psykiske helsen etter et avslag, og mange av de sykeste beboerne som vi møtte i asylmottakene tilhørte denne gruppen.

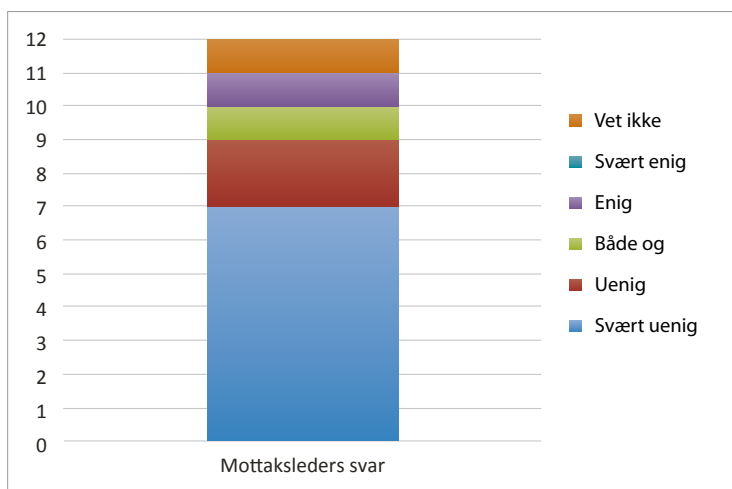
Helsemyndighetene påpeker at helsepersonell skal behandle enhver pasient som enkeltindivid uavhengig av kulturell og etnisk bakgrunn. Dette kan innebære at like tjenester ikke alltid er tilstrekkelig for å sikre likeverdige tjenester. Bruk av tolk kan være nødvendig for å utføre oppgavene forsvarlig. Kommunen skal bestille og betale for tjenesten selv, også når det gjelder fastleger.

Kommunene står fritt til å bestemme hvordan de vil organisere helsetjenestetilbudet til asylsøkere/flyktninger. Helsemyndighetene anbefaler at kommunen sikrer lett tilgjengelige helsetjenester for beboere slik at de enkelt kan få kontakt med helsepersonell⁴⁸. Det varierer hvorvidt mottakene for enslige mindreårige har helsetjeneste lokalisert på mottaket (f.eks. finnes dette i transittmottak), eller om helsetjenestene utføres på den lokale helsestasjonen. I noen tilfeller har helsetjenesten kontortid også på skolen, for å øke tilgjengeligheten. Alle mottakene i vår undersøkelse har knyttet til seg en fast sykepleier og/eller lege (som del av fastlegeordningen). Det varierer hvorvidt både lege og sykepleier er en fast person eller om oppgavene rulleres mellom helsepersonalet. Ved flere mottak har sykepleier vært i stillingen i flere år, og opparbeidet seg nødvendig kompetanse og kontakter gjennom denne kontinuiteten.

Tabell 9.3 viser mottaksledernes vurdering av det kommunale helsetilbudet. Vi har bedt dem ta stilling til påstanden «Mangelfull koordinering internt i kommunen representerer en barriere for et helhetlig helsetilbud for beboerne». Det kan for eksempel handle om tilgjengelighet og tilrettelegging for samarbeid på tvers av tjenestene. Selv om mer enn halvparten er uenige i påstanden, er likevel tre svært enig eller enig i at mangelfull koordinering internt i kommunen representerer en barriere, og en mottaksleder mener at dette beskriver situasjonen delvis.

48. Se Helsedirektoratets *Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente* IS1022 (2010)

Figur 9.3. Mottaksledernes vurdering av utsagnet: «Mangelfull koordinering internt i kommunen representerer en barriere for et helhetlig helsetilbud for beboerne». Rene tall, 12 respondenter.



Kilde: Kartleggingsundersøkelsen

På bakgrunn av dette kan det antas å være forskjeller mellom kommunene som mottakene ligger i med tanke på hvor godt de har tilrettelagt for helsetjenesten for de enslige mindreårige på mottakene. Det kan bl.a. henge sammen med om at det er ulikt hvor mye kommunene avsetter av økonomiske midler til helse-tjeneste rettet mot mottaket, noe som også kom fram i spørsmålene om sam-arbeid, se over.

Når vi spør mottaksledere om deres vurdering av om beboerne får den helse-hjelpen de har krav på, svarer halvparten at de alltid får det, mens en svarer at de ofte ikke får det. En tredjedel sier at de får dette stort sett.

Mange har altså en positiv oppfatning av den helsehjelpen som gis. Likevel er det bekymringsfullt at såpass mange ikke utelukkende har gode erfaringer. I neste avsnitt vil vi se nærmere på hvordan helsehjelpen gis og hvilke erfaringer man har med helsetjenestene.

Mottakets relasjon til helsetjenesten

Samlet sett synes samhandlingen mellom mottaket og helsetjenesten i særlig grad å være knyttet til tre forhold: kartlegging ved ankomst, oppfølging under botiden på mottaket, og veiledning og helseinformasjon til beboere og ansatte

ved mottak. Vi vil her se nærmere på erfaringene fra mottakslederne og helse-tjenestene om hva som er kjennetegn ved og utfordringer med disse tre forholdene. Deretter ser vi på helsetjenestens rolle i forbindelse med svangerskap og småbarn og hvordan helsetjenesten forholder seg til avdekking av forhold som vedgår asylsaken.

Kartleggingen

Ved ankomst av en ny beboer er det rutine ved mottakene at denne får en time hos helsesøster (heretter fellesbetegnelse på sykepleier eller andre med helse-faglig bakgrunn som innehar denne stillingen) for en kartleggingsundersøkelse. Kartleggingen skal eventuelt munne ut i et samarbeid mellom mottaket og helse-tjenesten for oppfølging av ungdommen.

Det finnes særlige retningslinjer for helsetjenesten i mottaksfasen. Mens en asylsøker bor på transittmottak skal denne gjennomføre en første gangs helseundersøkelse som inkluderer tuberkulosekontroll med røntgen og Mantoux⁴⁹. Transittmottakene har egen helsetjeneste plassert på mottaket, hvor det ikke trengs å bestille time hos helsesøster.⁵⁰ Også personalet kan komme innom for å diskutere bekymringer de har overfor enkeltbeboere. En helsesøster ved et mottak sier dette:

«Stort sett er de i god form når de kommer hit. En del kommer fordi de er småsjuke, forkjøla o.l., men det kommer også noen på grunn av psykiatri; de har tunge tanker, vondt for å sove. Vi prøver å prate med dem. Hvis de sliter veldig, setter jeg opp til legetime. «

Det er forventet at helsetjenesten i transittfasen fanger opp om de unge har sykdommer som umiddelbart må behandles, dette gjelder både kroniske lidelser, redusert allmenntilstand, eller psykiske lidelser. Ved akutte tegn på nylig gjennomgått traumatisering eller tortur sier regelverket at de skal tilbys legeundersøkelse og oppfølging. Det skal også tas hensyn til helsemessige forhold ved plassering i ordinært mottak.

Erfaringene som kommer frem gjennom intervjuene tyder på at ungdom under Dublin forordningen som blir boende i transitt over lengre tid hadde behov for oppfølging av psykisk helse. Tilbud om slik spesialistoppfølging vurderes imidlertid særskilt av utlendingsmyndighetene.

49. Mantoux er en screening-undersøkelse for å avdekke mulig smitte med tuberkulose-bakterie.

50. Feks. har helsesøster på det ene transittmottaket fast kontordag to dager i uka, hvor det da er åpent fire timer per dag. Lege er til stede 2 timer i uka.

«Dublinere» har ikke rettigheter, men ofte stort behov for psykiatri. For å få dekket behandlingen, må ledelsen ved mottaket søke UDI om midler. Da må vi vente på å få klarsignal.» (Helsesøster)

Informasjon om helse fra transittmottaket brukes i den videre kartleggings-samtale ved overføring til ordinært mottak.

«Det viktigste med informasjon fra transitt er helse, men de sier jo ikke så mye der.»

«Mange kommer også syk fra transitt. Det er noen som allerede der har fått konstatert behov for oppfølging og helsesøster i transitt gir beskjed.»

Etter overflytning til ordinært mottak skal asylsøkere få konsultasjon med både helsesøster og lege snarest mulig, der en første vurdering av helsetilstand og eventuelt behov for oppfølging gjøres. Kartleggingssamtalen med helsesøster skal i tillegg til undersøkelsen også planlegge oppfølging av vaksinasjonsprogram, synsprøver og veiledning i forhold til helse. Helsesøster har ansvar for å sette opp en konsulterende time hos lege.

I følge veileder for helsepersonell skal det allerede ved første undersøkelse stilles spørsmål om traumatiske opplevelser, kulturelle forhold (f.eks. kjønnslemlestelse) og personlig historie før ankomst til Norge som hadde medført fysiske og/eller psykiske følger. Kartleggingssamtalen hos helsesøster fordeles noen steder på to samtaler, eventuelt flere ved behov. Det kartlegges også om det er behov for oppfølging fra spesialisthelsetjenester, som Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Erfaringene som kommer fram i intervjuene var at kartleggingen er en tidkrevende prosess, og at slik informasjon forutsetter tillit og trygghet. Temaene forutsetter som regel bruk av tolk og kan dessuten være sensitive.

En raskere saksbehandling har ført til flere kartleggingssamtaler for helse-tjenesten, og at kartleggingen ikke alltid blir fullført:

«Vi får så vidt tatt imot en ungdom – så skal han reise – da er det dobbeltarbeid – da må en overføre eventuelle avtaler som er gjort for oppfølging i spesialisthelsetjenesten til nye regioner. Du får ikke gjort ferdig de første oppgavene – de er halvferdig utredet før de reiser videre. Så at det går så fort har altså denne minussiden.» (Helsesøster)

Oppfølging

Flere mottak har etablert formelle møter mellom mottaket og helsesøster for å sikre oppfølging av helsen til beboerne. En del beboere har somatiske lidelser som blir oppdaget under kartleggingen, for eksempel tuberkulose, som krever

behandling. Andre lidelser kan være vanskeligere å oppdage. For at oppfølgingen skal fungere er det sentralt at mottakspersonalet fanger opp ungdom med behov for oppfølging og henviser dem til den kommunale helsetjenesten. De ansatte anså dette som et viktig ansvar:

«Det er jo vi som må oppdage det, for helsesøstra lever jo ikke med dem. Det er vi her som må se om det er avvik eller sånn, men så går vi videre til helsesøster. Hvis vi ser at noen sliter eller er syke så følger vi opp (...) hvis vi oppdager behov, så er det egentlig kort vei til fastlegen og til BUP».

Mottaksledelsen vektla betydningen av helsesøsters tilgjengelighet og involvering. Flere mottak opplevde at hos helsesøster «får man time på minuttet». Enkelte mottaksledere understreket betydningen av personavhengige relasjoner, at nøkkelen til godt samarbeid var helsepersonell med god kompetanse på hva ungdommene sliter med, og at de føler ansvar. En øremerket stilling til denne pasientgruppen ser flere på som en bedre løsning enn at de henvises til den øvrige helsetjenesten. Samtidig vil en slik personavhengig kompetanse være mer sårbar ved forandringer.

Mange av dem som ble intervjuet blant helsepersonellet understreket taushetsplikten de har, og at dette representerer noen særlige utfordringer i samhandlingen med mottakene. De fleste mente likevel at de greide å håndtere dette, også i de mer kompliserte sakene.

Det er opp til helsetjenesten å vurdere behovet for henvisning til spesialisthelsetjenesten. Hvis det er psykiske problemer er det vesentlig at det er tilrettelagt en tilgang til lege for rekvisisjon til videre behandling, for eksempel ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk eller psykolog. Prosessen beskrives ved noen mottak som rask. Ved andre mottak var det derimot vanskelig å få tilgang til og oppfølging ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk. Mye tyder på at dette har sammenheng med hvordan informasjonsflyten fungerer mellom personene i de ulike tjenestene. Særlig enkelte mottak og kommunale helsetjenester hadde tett kontakt med barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, og mente de mindreårige fikk god oppfølging der. Dette gjaldt mottak som har vært drevet over lengre tid, der denne kontakten var veletablert, og der barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk hadde utviklet kompetanse på denne gruppen pasienter. Avstanden mellom hvor barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk er plassert i forhold til mottaket virket også inn. På spørsmålet om barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk er en tilgjengelig tjeneste for denne gruppen, svarer en:

«Det er ikke lett tilgang til BUP, men de blir sjeldent avvist. Det er ikke så høy terskel å gå dit, fordi tilbudet ligger i lokalsamfunnet, og det er lav terskel for å ta dem inn. Når symptomene er der får de hjelp.»

Slik vi ser det vil formelt samarbeid i større grad kunne sikre tilgjengelighet, og ikke gjøre den avhengig av individuelle kontakter og lokalitet.

At oppfølging av beboernes psykiske helse er en vesentlig innsats for helse-tjenesten ble understreket gjennom intervjuer og besøk ved mottakene. En helsesøster anslo at andelen som ble henvist til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk lå mellom 40–50 prosent.

«Når de ikke klarer hverdagen sin, ikke greier å sove, har mareritt, klarer ikke gå på skolen, lage mat, fungerer ikke i dagliglivet, da er det henvisningsgrunn. Selvfølgelig opplever vi også mer alvorlig tilstander, som virkelighetsbrist – da får de hjelp fort.»

En del beboere får utskrevet sovemedisin som en løsning på sine bekymringer og mangelfull søvn. Det er den kommunale hjemmesykepleien som har ansvar for å dele ut denne type medikamenter. Noen steder er hjemmesykepleien på mottaket daglig, og flere ungdommer kom jevnlig innom kontoret for å få utdelt sine daglige piller.

Mange sliter med søvn. De får beroligende midler. Det er trist – at de får dette som så unge. Mange av dem har sterke traumer, det er kun det som kan hjelpe dem i en startfase. En behandling hos psykolog er en langvarig situasjon, og de (BUP) vil helst ikke begynne på dette så lenge saken deres er uavklart. Det er forståelig. Det handler om hverdags mestring. (Mottaksleder)

En gruppe helsepersonell synes det er ekstra vanskelig å bistå er de ungdommene som blir definert som overaldrige, og som i liten grad får oppfølging ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk eller ved distriktspsykiatriske sentre for voksne (DPS), selv om de trenger behandling. Begrunnelsen er at de ikke vil starte behandling fordi saken ikke er avgjort eller fordi ungdommen har fått negativt vedtak. Det er likevel eksempler på at ungdom i denne gruppen får behandling når de har blitt tilstrekkelig sjuke. Her er altså praksis ulik og vi finner usikkerhet hos helsepersonell når det gjelder hvilke rettigheter som denne gruppen har til helsetjenester ut over helsehjelp som ikke kan vente.

Alvorlig forverring av psykiske helse kan føre til sykehusinnleggelse. Også somatiske sykdommer kan føre til at beboere får et sykehusopphold. Opplevelsen av å være alene kan være særlig sterk ved et slikt opphold, slik en av beboerne vi intervjuet formidlet (se kapittel 6). Enslige mindreårige har den samme retten som andre barn til å ha en omsorgsperson hos seg på sykehus,

men omsorgspersonen har ingen plikt til å være der. Mottaket kan søke regionkontoret om ekstraordinært driftstilskudd til kostnader når den mindreårige har behov og ønske for at en mottaksansatt kan være hos ham eller henne i en periode. I hvilken grad dette forekommer kjenner vi ikke til.

En del beboere tar selv kontakt med helsetjenesten og forteller at de har det tungt, at de ikke klarer å sove, ikke spise, greier ikke å gå på skolen. I andre tilfeller er det mottaket som ringer og sier at det er en ungdom som ikke kommer seg på skole, sover dårlig.

«Det er forskjell mellom ungdommene på behovet for oppfølging psykisk. Vi ser med en gang om de trenger videre oppfølging, og ofte har det med hvordan saken deres går. De har god helse, og er helt velfungerende når de kommer, men blir sjuk etter de får avslag eller har ventet lenge, også de med midlertidig opphold som skal vente på utsendelse til de blir 18. De har veldig dårlig psykisk helse. De er velfungerende i første samtalen, men blir sjuk etter hvert. «

I tillegg til at helsesituasjonen til mange av de enslige mindreårige krever særlig oppfølging er det mange som benytter helsetjenesten til å ta opp vanlige spørsmål, som opptar ungdom flest.

«Ja, de spør om vanlige ungdomsting, kjærestier, prevensjon, kjønnssykdom. Jo lenger tid de har vært her, jo mer vet de at det er lov å bruke helsetjenesten, at jeg ikke blir støtt av om de spør. Ofte kommer de med lett ting å snakke om først, om et utslett som klør, og bruker det som en inngang til å spørre om ting de lurte på eller er bekymret for.»

Mens en del mottaksansatte uttrykte at beboernes terskel for å oppsøke helsesøster og lege kunne være for lav, og at deres helsebekymringer kunne behjelpes med en prat og en Paracet, finner vi hos flere helsesøstre en bekymring for at ungdommene oppsøker helsetjenesten for lite.

Veiledning og helseinformasjon

Foruten kartlegging og oppfølging av enkeltbeboere har helsepersonalet et ansvar for å gi informasjon og veiledning, både ovenfor beboerne og ovenfor personalet ved mottaket.

Det er vanlig ved mottakene at helsesøster har ansvar for informasjon om helsetemaer som inngår i informasjonsprogrammet som mottakene gjennomfører på oppdrag av UDI. Møtene er temabasert og tar opp bl.a. hygiene, kosthold, seksualitet og prevensjon. Etter slike møter er erfaringen at flere av de som ellers ikke oppsøker helsesøster tar kontakt med ting de lurte på. Slike felles møter

og referansepunkter bidrar således til å lette kommunikasjonen i individuelle konsultasjoner.

Behovet for helseinformasjon er åpenbart til stede blant ungdommene. En helsesøster påpeker at generelt sett kan de enslige mindreårige lite om kroppen, og at det å lære dem fysiologi, samt gi ernæringsråd, er viktig hvis de skal ha kontroll over egen helse. Det å tilegne seg slik kunnskap kan være tidkrevende. Informasjonsprogrammet gjennomføres i sykluser. En konsekvens av raskere saksbehandling og kortere botid er at mange ikke deltar på alle temamøtene fordi de flytter før det er aktuelt. Helseinformasjonen til beboerne kan derfor bli ganske redusert for enkelte.

Som nevnt under kapitlet om aktivitetstilbud i mottak finnes det også eksempler på at fagfolk ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk og helsesøster står for mestringskurs. Dette gir en særlig mulighet for oppfølging og forebygging av ytterligere forverring av helsetilstanden.

Helsepersonell er i tillegg ofte inne på mottakene med veiledning ovenfor de ansatte. Vårt inntrykk er at formell veiledning ofte gis av helsepersonell fra spesialisthelsetjenesten, mens den kontinuerlige og mer ad hoc baserte drøftingen og veiledningen ofte gis av helsesøstrene, avhengig av hvor tett samarbeid det er mellom mottaket og den kommunale helseetaten. Noen mottak hadde etablert en klar veiledningsrelasjon enten med psykiatrisk sykepleier i kommunen eller ansatte ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk. Vesentlig for å få utbytte av veiledningen var at denne ble gitt til hele personalet.

Svangerskap og småbarn

Et av mottakene hadde et spesielt fokus på å ivareta jenter som var gravide ved ankomst. Ved dette mottaket hadde man en egen bolig for jenter, der en av leilighetene var spesielt tilrettelagt for å ha småbarn. De ansatte vektla god skjerming for disse jentene, og de fikk god oppfølging både på mottaket og ved helsestasjonen. Ved siden av mottaket lå det boliger som tilhørte det ordinære mottaket, og der bodde det vanligvis småbarnsfamilier. Det var altså andre barn og småbarnsforeldre i omgivelsene.

Mottaket fungerte som et støtteapparat for moren, både praktisk og sosialt. Oppfølgingen av mor og barn ble betraktet som et kollektivt ansvar, og de ansatte bidro på ulikt vis med praktisk og emosjonell omsorg.

Også helsesøster ved dette mottaket hadde erfaring med å ivareta jenter som fikk barn. Når hun snakker om ungdommenes utfordringer og oppfølgingsbehov generelt nevner hun spesielt de gravide:

«Og så har du jo gjerne gravide, og små barn etter hvert. Det er jo de det kanskje har vært mest med. De får vanlig helseoppfølging, men når vi vet litt om bakgrunnen så kaller vi de inn slik at de får mulighet til å snakke – om det de vil selv da. Og så får de tett oppfølging etterpå når babyen har kommet. Da vet vi jo aldri hvordan de vil reagere, om de vil bli deprimerede eller ta avstand fra babyen. Alt kan jo være naturlig i deres situasjon. De er nok mer disponert for fødselsdepresjon.»

Helsesøsteren var opptatt av jentenes sårbarhet, og risikoen for depresjon og isolasjon som situasjonen deres innebærer. Hun berømmet mottaket for å gi jentene god støtte og omsorg i denne situasjonen, men la samtidig vekt på at det å bo i mottak er en midlertidig situasjon som det ikke er ønskelig at noen er i når de får barn og skal lære seg å være mor. Helsestasjonen samarbeider godt med både mottak og andre aktører som sykehuset.

Å avdekke opplysninger relevant for asylsaken

Helseerklæringer kan være en viktig form for dokumentasjon når det gjelder troverdighet i asylsaken, både i forhold til å dokumentere konsekvensen av tortur, forfølgelse og andre menneskerettighetsbrudd, samt i forhold til opphold ut fra sterke menneskelige hensyn. Ved utstedelse av attester og legeerklæringer finnes det egne retningslinjer, samt en egen paragraf i helsepersonell-loven som påkrever varsomhet, nøyaktighet og objektivitet⁵¹. Helsepersonell opplevde det å utstede denne type dokumenter som krevende. Men som en sa: «*Jeg er nødt til å gjøre det ut fra etiske og medmenneskelig ansvar*». Det ble også påpekt at helsepersonell ikke har rett til refusjon for å komme med spesialistuttalelser for flyktninger, i motsetning til f.eks. spesialistuttalelser for NAV, noe de mener er en forskjellsbehandling som rammer flyktninger og asylsøkere.

En type erfaringer som kan komme fram gjennom lengre kontakt og konsultasjoner hos helsesøster eller ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, er erfaringer fra seksuelle overgrep og menneskehandel. En helsesøster forteller:

«Mange av jentene har vært utsatt for menneskehandel – i en situasjon der de har vært dårlig behandlet og seksuelt misbrukt – og mange har vært på konsultasjon som er relatert til seksuelle plager, kroppslige plager, de gråter – men de snakker lite, de holder tett til brystet – det er belagt med skam. De sier «Jeg kunne ikke fortelle dette før. Hvis jeg hadde fortalt om det er min framtid slutt, da er hele min framtid ødelagt.» Det er gjerne når de har fått avslag at de åpner seg, at de forteller at «jeg kan ikke reise hjem». Jeg tror dem, det er så mye fortvilelse, gråt, og tegn og skader som de har i forhold til sykdomsbildet.»

51. Se Helsepersonelloven § 15 og f.eks IR-10-11-01 *Om behandling av utlendingssaker med anførsler om helsemessige forhold* (UNE).

Også gutter kan fortelle om denne typen overgrep. Situasjonen til de under Dublin-forordningen nevnes spesielt. Dette gjelder særlig de yngste og de som har sterke psykiske symptomer og påkjenninger. En helsesøster forteller:

«Det er som jeg vil gråte når jeg snakker om det. Det er en som er 15 år som skal returneres til Italia. Vi vet at det er ingen som tar imot dem – en park eller bru – det er ondt å snakke om det. De sier: «Jeg vet jo hvor jeg havner i Italia, hva skal jeg gjøre, jeg kan ikke reise hjem, jeg klarer ikke den reisen tilbake.» Vi gjør dem til uteliggere. En annen er sjuk, alvorlig psykisk sjuk, med alder på 15. «

Ut fra helsefaglige betenknninger basert på informasjon som har kommet fram i samtaler lages det uttalelser i enkelte saker når asylsaken trenger å bli bekreftet. Helsepersonell som lager en slik uttalelse henvender seg da direkte til advokat og til UDI, sjeldnere blir verge involvert. Dette begrunnes med at den mindreårige opplever det som at det blir for nært eller vanskelig for dem å involvere verge: «Mamma skal ikke vite». Det er svært viktig for dem at denne type opplysninger om hva de har gjennomgått ikke kommer ut.

Oppsummerende refleksjon om helsetilbudet

Beboernes behov for helsetjenester henger sammen med at de lenge har vært uten slike tjenester og at de over lengre tid har vært i en særdeles krevende livssituasjon. Som vi har sett får de mindreårige oppfølging gjennom helsetjenesten på flere områder. I tillegg til å kartlegge, gi vaksiner, og bidra med oppfølging av somatiske lidelser og dårlig psykiske helse, inngår også omsorg ved vanlig sykdomsforløp eller fødsel og svangerskap. Videre bidrar helsetjenesten til informasjon og veiledning til beboere og ansatte ved mottak og at relevante opplysninger om saksforhold kommer frem.

Vi har intervjuet helsetjenester som har opparbeidet seg god kompetanse over tid, har utviklet godt fungerende samarbeids- og ansvarslinjer og bistår de mindreårige på en god og ansvarlig måte. Tilgang og tilbud er imidlertid ikke like gode alle steder. Dette skyldes etter vår vurdering hvor mye ressurser kommunene legger inn i helsetjenesten og hvor mye opparbeidet erfaring som finnes lokalt. I tillegg er evnen til å oppdage og henvise til helseoppfølging hos mottakspersonalet, lærere og andre som er i daglig kontakt med ungdommene en kritisk faktor for å sikre de enslige mindreårige nødvendig helsehjelp. I den anledning er det vesentlig at disse bakkebyråkratene, og først og fremst de som jobber på mottakene, tilbys veiledning som gjør dem best mulig rustet til å gripe inn ved behov. Nær kontakt med helsetjeneste og spesialhelsetjenesten, især barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk, ser ut til å være vesentlig for sikre

stabile samarbeidsrelasjoner og veiledning. En særlig bekymring når det gjelder helseoppfølging er opplysningene som både helsetjenesten og beboere kommer med om at de mindreårige ikke har råd til å innløse nødvendige resepter eller følge opp behandling på grunn av dårlig økonomi (se kapittel 4). En annen begrensning er usikkerhet angående skjønn for når det kan igangsettes behandling og oppfølging av unge med midlertidig opphold, de under Dublin II forordningen eller med avslag. Rundskrivet fra helse- og omsorgsdepartementet understreker at vurderingen av hvilke tilstander som ikke kan vente, må gjøres på individuelt medisinsk grunnlag⁵². Her synes erfaringer fra behandling av posttraumatisk stress og andre psykisk helseplager hos flyktninger å være vesentlig for skjønnsutøvelsen og den ulike praksisen i både primær- og spesialhelsetjenesten.

Barnevern

Mens helsetjenesten er en aktiv og tilgjengelig samarbeidspartner, er tilbagemeldingen motsatt når det gjelder barnevernet. Bildet som tegnes er at det kommunale barnevernet er i liten grad involvert overfor de mindreårige på mottak. Asylmottaket har omsorgsansvaret, og når dette ivaretas, det vil si så lenge det kommunale barnevernet ikke mottar bekymringsmeldinger eller kontaktes av mottaket, har ikke barnevernet noe ansvar for disse barna. Markeringen av at ansvaret ikke ligger hos det kommunale barnevernet ut over det ansvaret de har overfor alle barn som opplever omsorgssvikt blir beskrevet slik av en barnevernsleder:

«De sender oss lister med alle navnene på alle som er på mottaket der. Og jeg sier at våre tjenester er en tjeneste for de mindreårige på mottaket som det er for alle andre barn i kommunen. Men vi har jo ikke lister på de andre ungene her i kommunen. Hvorfor skal vi da ha lister på de som er på mottaket? Og listen kommer i posten, og jeg makulerer den like fort.»

Mottaket skal som rutine ta kontakt med barnevernet for å varsle inn- og utflytting av beboere. En slik varsling skal være utgangspunkt for å etablere rutiner for samarbeid. Dette samarbeidet kan enten drøfte generelle problemstillinger, diskutere situasjonen til et enkelt barn eller innarbeide rutiner ved eventuelle bekymringsmeldinger.

Mottak som deltar i samarbeidsteam der også barnevernet inngår ser ut til å ha enklere kommunikasjonskanaler til denne tjenesten enn der de ikke

52. Se rundskriv fra helse- og omsorgsdepartementet for nærmere bestemmelser:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rundskriv/2011/i-52011-helsehjelp-til-personer-uten-fas.html?id=662225>

inngår i felles fora. Enkelte mottak har erfaringer med at barnevernet definerer problemene mottaket varsler om som helserelatert og henviser dem videre til helsetjenesten for å få hjelp: «*De problemstillingene vi sliter med, de definerer de som psykiatri, og det vil de ikke ha noe med.*» Vi finner også eksempler på at det har vært et godt samarbeid i konkrete saker, og at barnevernet er lydhøre når de kontaktes av mottaket.

Barnevernet kan være en rådgivende instans som mottaket benytter seg av: «*Vi kan diskutere saker med dem, og de gir oss råd, det har vi gjort ofte.*» Noen har avtalt faste møter hvert kvartal eller oftere hvor de diskuterer situasjonen på mottaket mer generert og tar opp konkrete episoder og saker de vil ha drøftet. Kontakten kan være personavhengig. En mottaksleder beskriver relasjonen slik:

«Med barnevernet hadde vi et fast samarbeid fram til sommeren, med faste møter en gang i måneden. Men så opphørte de, mest fordi sentrale personer sluttet. Samarbeidet med barnevernet er veldig personavhengig og veldig saksavhengig. Jeg syns ofte vi får dårlig respons når vi tar kontakt. Skulle ønske de kom på banen raskere, og ikke vente til problemet er så stort at de MÅ.»

En annen i ledelsen ved samme mottak beskriver det slik:

«Samarbeidet med barnevern har vært veldig av og på. Tidligere fungerte det veldig dårlig, og vi klaget til (overordnet organ). Vi opplevde at barnevernet fraskrev seg alt ansvar. Bedre nå, pga nytt rundskriv. Hadde to saker i fjor der barnevernet plasserte to ungdommer i institusjon. Tror ikke barnevernet helt forstår vår situasjon. Mange av deres tiltak er rettet inn mot familier, og det er derfor vanskelig for dem å hjelpe til.»

De sakene der mottakene har erfaring med å samarbeide med barnevernet er særlig knyttet til forsvinninger, atferdsproblemer, rus og når det er mistanke om at det har foregått menneskehandel (se eget avsnitt under). Når det gjelder atferdsproblemer hender det at dette defineres som helserelatert, og at saken henvises videre. I andre tilfeller har plassering i barnevernsinstitusjon vært benyttet.

Rusbruk kan være en stor utfordring for mottak. Rapporten *Freeland – ventefasen, rus og livsinnhold* (Freng og Lund 2012) viser til at rus er et kjent problem ved asylmottak generelt. Våre data tyder på at det også forekommer ved mottak for enslige mindreårige. I noen av disse tilfellene kontaktes barnevernet

og eventuelt politiet⁵³. Dette er situasjoner som mottakene opplever som særlig utfordrende.

Vi har spurt noen av informantene om det vil være noen forskjell om barnevernet (Bufetat) hadde hatt ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år. En barnevernsleder svarer bekreftende på dette:

«Ja, altså da hadde vi jo – hvis du tenker på den omsorgsboligen som var planlagt her i kommunen – så ville en jo hatt en helt annen personalitet. Og en annen type omsorg. For da ville en hatt reine omsorgsinstitusjoner. Personaliteteten ville være mye større, for da skulle de ha så og så mange – kriterier for barnevernsinstitusjoner er at du skal ha så og så mange voksne på så og så mange unger. I den og den aldersgruppen, ikke sant. Og 50 prosent med barnefaglig bakgrunn. Det har de jo ikke her oppe. De har svært få med den bakgrunnen. Så det måtte en ha. Slik sett hadde det blitt noe annet. Du ville også i samarbeid med Bufetat om det finnes et fosterhjem for noen kanskje – du hadde gjort andre vurderinger på behovene deres da. Hadde det vært en mindreårig som hadde behov for å være i en mindre familie, så hadde barnevernet bestrebet seg for å få tak i det da. Mens slik at for de mindreårige det var best for, kunne bo på institusjon. Så det ville bli en del andre vurderinger. Da måtte barnevernet hatt mere ressurser der om vi skulle hatt ansvar for det.»

Det som kommer fram i denne refleksjonen over barnevernets ansvar for mindreårige på asylmottak er at om omsorgsansvaret for de mellom 15 og 18 år legges til det statlige barnevernet/Bufetat ville dette medført et regelverk som sikrer høyere bemanning og krav til fagkompetanse. Uttalelsen kan også tolkes slik at det lokale barnevernets engasjement ville vært større, og at deres forståelse av hva som er tilstrekkelig omsorgsbetingelser for denne gruppen mindreårige ville vært skjerpet.

Forsvinninger

Når en enslig mindreårig forsvinner fra mottak krever det en tverretattlig innsats. Noen av forsvinningene antas å være rusrelatert. Tabell 9.1 viser at en del forlater transittmottaket etter kort tid, noe som er et kjent fenomen ved Hvalstad transittmottak. Dette gjelder hovedsakelig ungdom som har vært involvert i salg av narkotika før de kommer i kontakt med myndighetene og søker om asyl, og hvor asylsøknaden ikke har vært førsteprioritet for oppholdet i landet. Disse ungdommene har også gjerne kontakt med et lokalt og internasjonalt kriminelt

53. Veilederen «Fra bekymring til handling» (IS-1742) er utviklet i samarbeid mellom Helsedirektoratet, Politidirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, er rettet mot ansatte og ledere i tjenesteapparatet som er i posisjon til å oppdage personer som selv har et begynnende rusproblem, eller som berøres av andres rusproblemer.

nettverk. Noen i denne kategorien forsvinner fra transittmottaket, mens andre kan bli værende i asylsystemet, under Dublin-forordningen, og sendes til ordinære mottak for enslige mindreårige. Enkelte skaper problemer, og det er en viss fare for at de også kan bidra til å rekruttere andre til miljøet og personer de har kontakt med. I andre tilfeller gir oppholdet i mottak en mulighet til å komme unna slike miljøer.

Unge rekruttert til salg av narkotika som del av kriminelle nettverk er innenfor definisjonen av menneskehandel så lenge en eller annen form for tvang foreligger. Det er også kjent at enkelte mindreårige har kontakt fra tidligere eller blir kontaktet av personer som tilbyr dem, eventuelt truer dem, til å inngå i utnyttende arbeidsforhold. Mottakene var kjent med enkelttilfeller, det er likevel vanskelig å vite hvor stort omfang dette utgjør av forsvinningene.

Menneskehandel er et komplekst fenomen som det kan være svært vanskelig for asylmottakene og det kommunale barnevernet å håndtere. Vi kommer mer inn på menneskehandel under.

Forsvinninger fra mottakene kan også ha andre årsaker enn de som er beskrevet over. Med en økning i andel asylsøkere som inngår i Dublin forordningen kan en teori være at noen av disse forlater mottakene for å unngå å bli uttransportert. En mottaksleder påpeker at de har erfart at dette skjer oftere når de unge er blitt overflyttet til voksenmottak, slik at antallet forsvinninger i mottakene for enslige mindreårige er begrenset. Det er også kjent at mindreårige med midlertidig opphold inntil de blir 18 år forlater mottakene etter en stund. Tabell 9.1 viser at andelen forsvinninger fra avdelinger/mottak for enslige mindreårige har økt kraftig de tre siste årene etter at ordningen med begrenset opphold ble innført.

Det er utarbeidet et eget rundskriv for hvordan mottakene skal forholde seg i saker når mindreårige forsvinner fra mottak (UDI RS 2010-153). I følge dette rundskrivet har mottaket ansvar for å melde den enslige mindreårige savnet, og å varsle det kommunale barnevernet om forsvinningen. Så lenge asylmottak er et frivillig bosted er det ingen juridisk hjemmel for å følge opp ungdommer som forlater mottaket frivillig, selv om det kan være mulighet for at de inngår i en utnyttende relasjon. Det er barnevernets ansvar å undersøke saken. Der hvor den unge har reist ut av mottakskommunen er det barnevernet i kommunen som den mindreårige til enhver tid befinner seg i, som har ansvaret for å følge opp den mindreårige. Dette bidrar til at kan være begrenset hvor langt det lokale barnevernet kommer i utredningen av disse sakene, og erfaringsmessig er mange av sakene blitt henlagt.

Tabell 9.1 viser antall mindreårige som har forlatt mottak uten å gi beskjed om

hvor de reiser, og hvor nytt oppholdssted er ukjent⁵⁴. Tabellen viser at forsvinninger særlig foregår i transittmottakene, vel halvparten skjer fra disse mottakene. Av disse er det sannsynlig at noen er overårige. For 2012 er økningen i antall forsvinninger betraktelig, ikke minst gjelder dette forsvinninger fra ordinære mottak for enslige mindreårige. Både for transittmottak og fra ordinære mottak er forsvinninger doblet siden 2011. Denne økningen må dessuten vurderes på bakgrunn av at det totale antallet mindreårige i disse mottakene er lavere enn for to–fire år siden.

Tabell 9.1 Antall som har forlatt mottak uten å gi beskjed om hvor de reiser, og nytt oppholdssted er ukjent (per 31.12.12)

Type mottak	Plasstype	2008	2009	2010	2011	2012
EM mottak	EM (over 15 år) plasser	1	4	8	4	36
EM avdeling i ordinære mottak for voksne	EM (over 15 år) plasser		4	7	14	2
Ordinære mottak	Avdeling for voksne	5	3	3	4	10
Totalt EM/ordinære		6	11	18	22	48
Transittmottak	EM (over 15 år) plasser		13	41	23	52
Transittmottak	Avdeling for voksne	14	14	9	1	7
Ventemottak	Utreisplasser		1			
Totalt Transittmottak		14	28	50	24	59
Totalsum		20	39	68	46	107

Kilde: UDI

Menneskehandel

Menneskehandel er definert i FNs Palermoprotokoll⁵⁵, og FNs barnekonvensjon har en egen tilleggsprotokoll om barn som utsettes for menneskehandel. I Norge er definisjonen nedfelt i Straffelovens § 224. Lovparagrafen inneholder i tillegg en skjerpende tolkning hvis handlingen er rettet mot en person som er under

54. Tabellen omfatter forhold der oppholdssted er ukjent, ikke de som er reist med IOM/politi, er bosatt eller har kommet tilbake til mottaket etter en tid.

55. Protokollen (artikkel 3) definerer menneskehandel som «rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnytting. Utnytting skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, treldom eller fjerning av organer»

18 år, der det sies av menneskehandel straffes «uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt.» Det er utarbeidet en handlingsplan mot menneskehandel, *Sammen mot menneskehandel* (2011–2014), som har et eget kapittel viet barn som er offer for menneskehandel, og det er utarbeidet flere tiltak som er særlig rettet mot barn (se kapittel 2)

Det er kjent at unge jenter og gutter kan være særlig utsatt for rekruttering til menneskehandel i en migrasjonsprosess. De kan inngå i slike relasjoner for å krysse land og kontinenter, der bakmenn kan befinne seg i hjemland, i transittland og/eller i Norge. De kan også være utsatt for å bli rekruttert etter at de har kommet til Norge og søker asyl, f.eks. ved at en voksen inviterer en mindreårig til å bosette seg hos dem og utnytter dem som arbeidskraft. Slike eksempler er kjent fra mottakene (se avsnittet om forsvinninger).

I følge en rapport fra koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM 2011), var omkring en fjerdedel av ofrene for menneskehandel de tre siste årene mindreårige. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til disse tallene, og det kommer ikke frem av rapporten hvor mange av disse som er enslige mindreårige. En grunn til dette er at fenomenet er uoversiktlig og komplekst. For eksempel er det mange enslige mindreårige som forflytter seg rundt i Europa, noe som bidrar til å vanskeliggjøre innrapporteringen av antatte ofre for menneskehandel. Av de innrapporterte sakene i 2011 kom de fleste ofrene fra Romania og Somalia. Mens tvangsarbeid var den mest vanlige utnyttelsesformen av gutter, var prostitusjon den mest vanlige utnyttelsesformen av jenter. Det ser også ut til at det er de eldste av de mindreårige som er mest utsatt for å bli utnyttet til menneskehandel.

Ved Hvalstad transittmottak har det siden 2007 vært etablert et eget menneskehandel-team som har som sitt mandat å forebygge og avdekke mulige ofre for menneskehandel, bidra til intern og ekstern kunnskapsheving, og bidra til systemendringer ved å melde inn erfaringer i systemet. Teamet er representert i KOM (Årsrapport 2011). I 2011 avdekket teamet 26 mulige ofre for menneskehandel som var enslige mindreårige. I årsrapporten påpeker teamet behovet for å ha et barnefaglig perspektiv i arbeidet mot menneskehandel. Tabell 9. 2 viser antall asylvedtak der menneskehandel ble anført i asylsøknaden. I de tre siste årene omfatter dette 8 saker. Det er altså langt færre asylvedtak der menneskehandel ble anført i vedtaket enn antallet innrapporterte mulige ofre for menneskehandel som var enslige mindreårige. Dette peker hen mot at det kan være vanskelig å dokumentere menneskehandel på en måte som gjør at det blir anført i vedtaket. Det er også kjent at opplysninger kommer fram etter asylintervjuet eller asylprosessen (se under). En annen årsak kan også være at det foretrekkes at det

oppgis en annen anførsel enn menneskehandel hvis asylsaken gir grunnlag for dette.

*Tabell 9.2 Antall asylvedtak som ble fattet der menneskehandel ble anført og søker var under 18 år på vedtakstidspunktet (*per 31/7 for 2012)*

2012*	2
2011	5
2010	1
2008–2009	Mangler data

Kilde: UDI

Personer som er utsatt for eller antas å være utsatt for menneskehandel skal sikres et tilpasset tilbud om bistand og beskyttelse. Dersom vedkommende ikke har lovlig opphold i landet, kan personen søke om refleksjonsperiode, som er en begrenset, midlertidig oppholdstillatelse som varer i seks måneder.⁵⁶

Mens det finnes egne tiltak og boformer for voksne ofre for menneskehandel, finnes det ikke et tilsvarende tilbud for barn og ungdom. I følge UDIs rundskriv nr 2011-006 skal mottak legge til rette for identifisering av mulige ofre for menneskehandel, og gi dem tilpasset oppfølging i mottakssystemet. Det er også mulighet til å plassere dem midlertidig i institusjon for å beskytte dem mot å komme i kontakt med personer som vil utnytte dem. I juni 2012 ble barnevernsloven endret slik at det nå ved fare for utnyttelse til menneskehandel er mulig å plassere den unge midlertidig i institusjon uten samtykke (Barnevernsloven § 4.29). Det er altså åpnet for å bruke tvang i situasjoner der mulige ofre for menneskehandel ikke vil ta i mot hjelp, for å forhindre at ungdommene forsvinner og er på drift uten omsorgspersoner rundt seg.

Helsepersonell som mistenker at noen er utsatt for menneskehandel har plikt til å melde fra til barnevernet. I forhold til mottaket skal de ivareta taushetsplikten, og innhente samtykke, også fra verge, hvis de mener det er nødvendig å melde fra for å iverksette tiltak for å trygge vedkommende. Innsats overfor mulige ofre for menneskehandel krever et godt tverretattlig samarbeid. UDIs regionskontorer har egne kontaktpersoner og rutiner som skal følges dersom noen der får mistanke om at en beboer kan være offer for menneskehandel. Dersom det antatte offeret for menneskehandel samtykker, kan saken meldes til politiet.

Problemet med ordningen i dag er, i følge Hvalstad transittmottaks

56. Se utlendingsforskriften § 8-3 og Rundskriv 2010-141.

menneskehandelsteam, dels at terskelen for at en innrapportert bekymring om menneskehandel blir en barnevernssak er høy, og at det ofte er mottakene som blir sittende med omsorgsansvaret for denne gruppen, uten å ha den nødvendige kompetansen. Et annet problem er at barn og unge som er mulige ofre for menneskehandel har behov for en særskilt oppfølging og omsorg som kan bety at ordinære barnevernstiltak ikke er egnet for denne gruppen. Et tredje poeng er at kompetansen om menneskehandel er fragmentert og lite samkjørt ettersom oppfølgingen skal ivaretas av de lokale barnevernskontorene. Teamet etterlyser også bedre samarbeid med politiet om tematikken.

I intervjuene med mottakspersonalet kom det frem en bevissthet omkring fenomenet, og om at det kunne forekomme ved mottaket. Tegn på at det kan dreie seg om menneskehandel ble kommentert, som at ungdommene plutselig har flere mobiltelefoner eller penger, virker engstelige og/eller ønsker å bo på et lite sted. Helsepersonalet har også en viktig rolle i å oppdage ofre for menneskehandel. Ofte kommer dette frem som en følge av tillit og langvarig kontakt. En helsesøster forteller hvordan hun gjennom samtalene med enslige mindreårige har fått innsikt i hvordan menneskehandel har foregått både forut for reisen og i form av utnyttelse underveis til Norge. En annen helsesøster sier dette:

«Når de får opphold sier de «Jeg kan ikke bo i by», de vil bo på en liten plass, og jeg spør hvorfor? Det er først etter lang tids arbeid og etter å ha informert om menneskehandel at de forstår hva dette begrepet betyr.»

Hun peker her på noe som også kommer frem i rapporten til KOM: nemlig at mange mindreårige ikke selv er klar over at de er ofre for menneskehandel. Dette er en viktig grunn til at det, som flere påpeker, kan være vanskelig å påvise at det dreier seg om menneskehandel.

Til tross for at det var en bevissthet om fenomenet ved mottakene, var det likevel få som virket å ha klare rutiner og/eller systematisk opplæring av de ansatte i forhold til hvordan en slik mistanke skulle håndteres, med unntak av Hvalstad transittmottak som har et eget menneskehandel-team. Behovet for økt kunnskap om menneskehandel, både i identifikasjons- og oppfølgingsfasen, er åpenbart til stede, både ved mottakene og hos samarbeidspartnerne. Det bør også legges bedre til rette for samarbeid mellom de ulike instansene i en menneskehandel-sak. En måte å gjøre dette på er å etablere arenaer for kunnskapsutvikling og -utveksling om menneskehandel mellom mottak, politi, helsetjeneste og barnevern.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at de fleste mottakslederne er tilfreds med samarbeidet med velferdstjenestene. Vi har vist at det først og fremst er gjennom samarbeidsrutiner og enkeltkontakter at samarbeidet fungerer godt, mens flere mottaksledere etterspør mer formalisert samarbeid og deltakelse i eksisterende samarbeidsteam mellom lokale sektormyndigheter. Et slikt formalisert samarbeid kan styrke formidling av mottakets arbeidsoppgaver og beboernes rettigheter og behov, momenter som lederne anser som vesentlige barriere for dagens innsats.

Et vesentlig aspekt ved kommunenes tilbud av velferdsordninger for beboere i asylmottak er den korte tidshorizonten for mottaksdrift, og en stadig oppbygging og nedbygging av plasser, noe som skaper usikre vilkår for organisering av velferdstiltakene så vel som oppbygging og ivaretagelse av kompetanse. I feltstudien finner vi at de mer etablerte mottakene har bedre samarbeidsrutiner og tilgang til spesialistinstitusjoner enn nyetablerte mottak. Dessuten ser vi at betydningen av kommunal driftsoperatør og av småkalasamfunn kan spille inn på hvordan samarbeidsstrukturene formaliseres.

Samarbeidet med den kommunale helsetjenesten er utstrakt, og er i all hovedsak konsentrert om kartlegging av nyankomne enslige mindreårige, oppfølging, og veiledning/helseinformasjon. Mange av ungdommene har betydelige helseutfordringer, særlig gjelder dette traumer og psykiske lidelser, og disse har derfor et stort behov for oppfølging. I tillegg er de i en livsfase der de, som ungdom flest, er opptatt av vanlige spørsmål knyttet til kroppens utvikling og av samhandling med andre. Intervjuene med helsepersonell vitner om at de får en nær relasjon til ungdommene, og at de gjennom samtaler får kjennskap til ungdommenes bakgrunn og tidligere erfaringer. Helsepersonell har derfor en viktig funksjon i eksempelvis å avdekke ofre for menneskehandel. Kortere botid på mottak innebærer imidlertid at man ikke rekker å bygge opp en tillitsfull relasjon på samme måte som de får til ungdommer som blir boende lengre, og som ofte også får større helseutfordringer. Samlet sett virker det som samarbeidet mellom mottak og helsetjeneste de fleste steder fungerer godt. Men vi kjenner også til mangelfull helsetjenestetilbud. Den kommunale helsetjenesten er en viktig døråpner til spesialisthelsetjenester. Intervjuene vitner stort sett om god tilgang til spesialisthelsetjenester ved mottakene der vi har vært til stede. En kritisk faktor er imidlertid om de ansatte ved mottak eller i den kommunale helsetjenesten oppdager behovet for oppfølging og henviser til spesialist. En annen kritisk faktor knytter seg til de enslige mindreåriges svake økonomiske ressurser, noe som kan begrense prioriteringen deres av å få tilstrekkelig helsehjelp.

Samarbeidet med barnevernet knyttes det ikke på langt nær så mange og gode

erfaringer til. Intervjuene vitner om at det er relativt liten kontakt mellom mottakene og barnevernet. Unntakene er situasjoner som krever en særskilt oppfølging, som ved rus, atferdsproblemer og/eller forsvinninger eller menneskehandel. I slike tilfeller kontaktes barnevern og eventuelt politi. Vi finner at mottakene har begrenset grad anledning til å benytte seg av den barnevernsfaglige kompetansen som barnevernet besitter. Barnevernet på sin side har begrenset kompetanse på den type saker de involveres i. Vi finner derfor at det er et særlig potensial for å bedre tverretattlig samarbeid knyttet til veiledning og kunnskapsutveksling på det barnevernsfaglige området, samt i mulige saker om menneskehandel. Vi vil også påpeke at situasjonen ved forsvinninger er særlig uholdbar. Det siste året er antallet forsvinninger dobbelt så høyt som i 2011. I dag er det ingen instans som har et rettslig hovedansvar for å følge opp en ungdom når denne flytter ut av et frivillig opphold ved et mottak og ut av kommunen, og dermed ut av det kommunale barnevernets ansvarsområde. Ved fare for utnyttelse til menneskehandel finnes det nå en hjemmel i barnevernsløven for midlertidig plassering i institusjon uten samtykke fra den mindreårige når det anses nødvendig for å beskytte den mindreårige mot utnyttelse.

Vergenes innsats og erfaringer

Hensikten med dette kapitlet er å drøfte vergenes ansvar og bidrag for å sikre levekårene til de mindreårige mens de bor på mottak. Vergen har innsyn i asylprosessen, og er dermed den eneste i ungdommens omkrets som kjenner innholdet i saken deres. Gitt den store betydningen som asylsak og oppholdsstatus har for beboerne, vil vergene inneha en nøkkelrolle når det gjelder å formidle status om og mulig oppfølging av saken deres. Vi vil i det følgende drøfte i hvilken grad vergene involverer seg i vergebarnets levekår og hvordan de forstår sin oppgave. Avslutningsvis vil vi vurdere dagens organisering av vergeordningen opp mot føringene i den nye vergemålsloven og lovendringene i utlendingsloven som er gjort i tilknytning til denne (Lovvedtak 43 (2011–2012)). Til grunn for framstillingen ligger intervjuene med mottaksansatte og beboere samt en spørreundersøkelse gjennomført blant verger (se kapittel 1).

Vergens mandat i ulike faser av asylprosessen

Vergen skal være barnets rettslige representant overfor myndighetene og ivareta den mindreåriges personlige interesser i tråd med foreldreansvaret.⁵⁷ Vergene har også et ansvar for å sikre at forholdene de mindreårige lever under på mottak er i samsvar med kravspesifikasjoner når det gjelder omsorg og oppfølging. Personalet på asylmottaket skal på sin side ta avgjørelser og representere den mindreårige i forhold som angår den daglige omsorgen (NOU, 2004: 16).

Vergenes oppgaver bestemmes av hvilken fase i asylprosessen de har ansvar for; ankomstfasen, mens asylsaken vurderes og etter vedtak. Den mindreårige

57. Justisdepartementet la frem forslag til ny Vergemålslov i Ot.prop. 110, 2008–2009. Vergemålsutvalget forslag om en egen representasjonslov for verger/representanter for enslige mindreårige asylsøkere ble ikke tatt til følge av departementet. Våren 2010 vedtok Stortinget den nye Vergemålsloven enstemmig. Den nye loven vil tre i kraft i 1/7 2013. Nye bestemmelser i Utlendingsloven om representanter (verger) for enslige mindreårige asylsøkere, Lovvedtak 43 (2011–2012) ble vedtatt 19.03 2012. NOU 2004: 16 Om den nye vergeloven beskriver oppgavene som gjelder verger/representanter for enslige mindreårige asylsøkere i dag, og denne er lagt til grunn for den videre framstillingen.

vil vanligvis ha en verge i ankomstfasen og en annen mens de bor på ordinært mottak.

Oppgavene for vergen i ankomstfasen omfatter vergevaktordning hos Politiets utlendingsenhet, der de bistår den mindreårige i deres første møte med norske myndigheter når denne søker om asyl ved Politiets utlendingsenhet i Oslo. Den samme vergen deltar også ved asylintervjuet (se kapittel 2) og følger opp asylsøkeren i de første ukene i landet mens de bor på transittmottak. Vergene forbereder vergebarnet på asylintervjuet og sikrer at det hentes inn nødvendig dokumentasjon for asylsaken, f.eks. angående helse, ID og dokumentasjon på alder.

Når den mindreårige flytter fra transittmottak til et ordinært mottak for enslige mindreårige, oppnevnes en ny verge av overformynderiet i den kommunen mottaket ligger. Vergens oppgaver er fortsatt å sikre deres prosessuelle rettigheter, bl.a. gjennom å følge opp saken i UDI, hos advokat og evt. i ankeinstansen UNE. En av de første oppgavene vergene møter er å rekvirere et D-nummer til asylsøkere som er nødvendig for å få tilgang til kommunale velferdsordninger som helsetjeneste og skole. Vergene skal dessuten påse at den mindreårige får tilgang til de velferdstjenester de har rett på i barnevernet, helsetjenesten, skole, NAV, eventuelt innleggelse på sykehus eller barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon. De skal dessuten følge opp kontakt med politi om det er nødvendig. Når beboere får vedtak om opphold skal vergene bistå dem med få skaffe personnummer, bankkort, barnetrygd osv. ved avslag skal de bistå hvis søker ønsker å sende inn en anke, eventuelt bistå ved retur.

Organisatoriske grep

I Norge utføres vergeoppgaven i de fleste tilfeller av frivillige, dette til forskjell fra en del land hvor representasjon av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger er lagt til profesjonelle aktører som sosialtjeneste (Storbritannia) eller advokater (Nederland). Representasjon av enslige mindreårige asylsøkere inngår i vergemålsloven, og det er i dag overformynderiet i kommunen der asylmottaket ligger som står for rekruttering av verger⁵⁸. Det har blitt utviklet flere ordninger for hvordan verger i kommunene rekrutteres og organiseres, bl.a. som et resultat av at en del kommuner har hatt vansker med å skaffe nok verger til mindreårige på asylmottak. Den mest utbredte måten å organisere vergene på i dag er at overformynderiet har navn på verger som gis ansvar for en eller flere vergebarn

58. I hht Vergemålslov i Ot.prop. 110 (2008-2009) vil fylkesmennene overta ansvaret for vergene ved iverksettelse av den nye loven i 2013, og det opprettes et felles vergemålssekretariat.

og som de følger opp individuelt. Dette gjelder alle verger i ankomstfasen, men er også en ordning som finnes i kommuner med ordinære mottak (i vår undersøkelse omfatter dette to mottak). Denne ordningen, som vi kaller *individuelle verger* gir gode betingelser for å utvikle en individuell relasjon og oppfølging.

En annen ordning, *felles verger*, er innført for å sikre at alle har tilgang til en verge. Dette innebærer at kommunen har et begrenset antall verger (flere steder to eller tre) som har ansvar for alle beboerne på et mottak. Vergene fordeler beboerne seg imellom, men samarbeider også for å sikre oppfølgingen av den enkelte (i vår undersøkelse foregår dette ved to mottak). Vergene har gjerne fast møtetid på asylmottaket, som oftest et par timer en dag i uka, der beboerne kan komme innom når de trenger å snakke med dem. Disse vergene forholder seg til mange og forskjellige saker, og tilegner seg god kompetanse på de vanligste oppgavene, får erfaring med kontakt med saksbehandlere i UDI og rutiner for hvordan løse praktiske oppgaver f.eks. bistå reiser til folkeregisterkontoret for å skaffe ID kort ol. Ordningen gir rask tildeling av verge, og tilgangen blir enklere og lik for alle. De har imidlertid begrenset anledning til å utvikle tettere, individuelle relasjoner.

En tredje ordning, *profesjonelle verger*, er å la et advokatkontor være ansvarlig for alle mindreårige i kommunens asylmottak. Advokatene vektlegger saksrelaterte oppgaver, der de sosiale aspektene kan være mindre framtreddende (i vår undersøkelse ett mottak).

Uansett ordning finner de fleste vergene i vår undersøkelse det enkelt å holde kontakt med mottaket og å skulle samarbeide med dem. Mottaket skal tilrettelegge for at vergen skal kunne ivareta sitt ansvar og sikre god kommunikasjon mellom mottaket, den mindreårige og vergen. Tilrettelegging kan både bestå i å stille rom for samtale til disposisjon, bestille tolk og oppfordre til å ta kontakt. Mottaket har også ansvar for å informere vergen når det er behov for å følge opp vergebarnet og samarbeide om dette hvis det er nødvendig.

En del verger formidler at kan være tidkrevende å ha kontakt med mottaket, dette gjelder særlig transittmottak. Ved transittmottak med mange ankomster melder noen at «*det kan synes som at de går litt surr i logistikken i forhold til avtaler*». I ordinært mottak vil vi anta at fast kontortid på mottakene forenkler kontakten mellom verge og mottaksansatte. Én påpeker det er lett å få kontakt med mottaket, men ikke like enkelt å få til et konstruktivt samarbeid. Andre tilbakemeldinger om hva som ikke fungerer godt gjelder kommunikasjonssvikt, uklar fordeling av ansvar og begrensninger i bruk av tolk: Noen svar i vergeundersøkelsen tyder også på at ansvaret mottaket har overfor vergen er noe uklar. En sier hun «*ber om at de bestiller tolk og advokat slik at barnet kan bli informert*.

Dette blir ikke gjort.». En annen sier: «Jeg har generelt for lite informasjon om hva som forventes av meg som hjelpeverge. Når jeg spør mottaket sier de at vergene utfører vervet veldig forskjellig. Jeg er forvirret.» I begge disse tilfellene synes det som om vergen har forventninger til mottaket som de ikke kan forvente at skal innfris.

Vergenes oppfølging – ulike praksis

En verge understreker hvor krevende oppgave vergeoppdraget er:

«Det krever stor ansvarsfølelse. Det trengs stort engasjement fra vergen. Ikke alle verger er like engasjerte, forskjellig praksis.»

På mottak med individuelle verger finner vi store forskjeller i hvor mye og hvordan vergene følger opp vergebarna. Ungdommene er klare over disse forskjellene, og flere uttrykker at de synes det er vanskelig at de ikke har kontakt med vergen sin og sammenligner dette med andre beboere som har en bedre oppfølging. Av de 30 ungdommene vi har intervjuet i ordinære mottak for enslige mindreårige er det flere som har erfaringer med begrenset eller ingen oppfølging, slik en gutt forteller: *«Jeg har ingen kontakt med min verge. Det har aldri skjedd.»*. Noen har opplevd å ha en verge tidligere som fulgte dem opp, men at den nye vergen ikke gjør dette. En gutt forteller at han ikke har så mye kontakt med den nye vergen, men hun kommer noen ganger til mottaket. Når vi spør om hun følger opp saken hans svarer han:

«Kanskje. Jeg vet ikke. Men jeg hadde en verge i (sted). Han bor i (by). Dersom jeg hadde et problem så kunne jeg si fra til han. Han var nesten som en far. Jeg var og besøkte han i juleferien. Jeg var en uke der. Jeg fikk mange gaver. Han har familie og en datter.» (Gutt)

Gutten sammenligner verger fra den tiden han bodde på omsorgssenter med situasjonen han har på ordinært mottak.

I kartleggingsundersøkelsen har vi spurt mottaksleder om deres vurdering av vergenes oppfølging av vergebarna. Ingen av mottakslederne sier vergenes oppfølging er dårlig og halvparten vurderer den som bra. Halvparten av mottakene melder imidlertid at oppfølgingen er varierende. Tilbakemeldingene vi har fått fra beboerne der flere får liten eller ingen oppfølging indikerer at denne forståelsen stemmer. Vi vil anta at ved de mottakene som har organisert en ordning med felles verger vil mottaket vurdere at vergebarna får oppfølging. Det er ordningen med individuelle verger som er mest utsatt for varierende oppfølging. Her kan

det også være vanskeligere for mottakene å vurdere hva slags oppfølging som gis, fordi denne ikke nødvendigvis er synlig for mottaket.

Manglende oppfølging kan få store konsekvenser for søkeren. Ikke minst gjelder dette de som har kompliserte saker, har begrenset opphold eller avslag eller at saken inngår under Dublin-forordningen. Også de som får opphold trenger aktive verger for å få ordnet formelle dokumenter og sikret rettigheter som ny medborger i landet.

Oppnevning av ny verge ved overflytting til ny kommune

En svakhet ved dagens vergeordning, som påpekes av både verger og mottaksledere, er at det ikke oppnevnes ny verge raskt nok når den mindreårige flytter fra et mottak i en kommune til en annen. Dette kan være når barn skal bosettes, når mottak legges ned og beboer overflyttes til nytt mottak, men det gjelder i særlig grad overgangen fra transitt til ordinært mottak:

«Den plutselige flyttingen (fra transittmottak) til mottak i andre kommuner og mangelfull oppnevning av ny verge i ny kommune er frustrerende. Dette er ofte den tiden hvor asylbarnet får svar på søknad, uten at det er en verge der for å følge opp saken.»
(Verge)

I tillegg til at overflytting ofte skjer samtidig med at søker får svar på asylsøknaden er det også behov for å følge opp utfallet av aldersundersøkelsen eller dokumentasjon på identitet. Erfaringer med at det tar lang tid før de får tildelt ny verge har ført til at enkelte verger i transittfasen viderefører sitt vergeansvar også etter at vergebarnet har flyttet til ny kommune. Dette begrunnes med at kontakt med advokat, klage aldersundersøkelse må følges opp i en avgjørende fase av asylprosessen.

For enkelte kan vergen i ankomstfasen være den første voksenperson som involverer seg i den vanskelige livssituasjon de er og har vært i, og relasjonen kan dermed bli særlig betydningsfull. En verge som har videreført vergeansvaret etter vergebarnet har flyttet til et nytt mottak formidler ambivalens når det gjelder denne erfaringen:

«Gutten ønsket det sterkt selv. Han var litt deprimert og orket ikke tanken på å forholde seg til enda et nytt menneske. Han ble flyttet langt nord, og jeg fortsatte som verge. Andre som blir flyttet til det samme mottaket, får ikke ny verge før etter flere måneder, og ikke alle vergene der er særlig engasjert. I lys av dette, tror jeg det var bra for gutten at vårt forhold ble opprettholdt, selv om jeg ideelt skulle kunne besøkt ham på sykehus og institusjon, ikke bare holdt kontakten ved daglige telefonsamtaler. I den situasjonen denne gutten var i, var nok tett telefonkontakt med meg bedre enn

en lang periode uten verge, som nok hadde vært alternativet. Jeg fortsatte også som verge for ham etter at han flyttet fra nord til sør i landet.»

De ulike ordningene for organisering av verger gir forskjellig utgangspunkt for oppfølging også i overgangen. Erfaringen er at det tar lengre tid å få oppnevnt «individuell tildelte» verger enn faste verger med kontortid, og det er flere eksempler på at mindreårige går uten verge lenge etter at de er overflyttet til ordinært mottak.

Utforming av vergerollen

Det har ikke vært utarbeidet minstekrav til vergens kunnskap og innsats eller klare retningslinjer for hva en verge skal utføre⁵⁹. Vergebarnas behov og saksforhold er veldig variert, slik at retningslinjer kan eventuelt bare definere minstestandard. Det arrangeres kurs for verger, men disse når langt fra alle, især ikke de som er verger ved ordinære mottak. Ved enkelte mottak er det utarbeidet skriv for hva som ligger til vergens oppgaver⁶⁰.

Det er mange aspekter ved oppgaven som vergene er satt til å ivareta, og disse både vektlegges ulikt og utformes på forskjellige måter av vergene. I tillegg til å sikre de mindreåriges legale interesser vil vergen også kunne innta en formidlings- og veiledningsrolle. For å ivareta oppgavene kreves tillit, og for å oppnå dette må verge og vergebarn bli tilstrekkelig trygg på hverandre og klar over livssituasjonen søkeren er i. Erfaringer og forhold kan være noe som den unge ikke ønsker å formidle til andre. For noen er motivasjonen for å være verge det å bli kjent med ungdommene som personer. En sier at han opplever at de unge er takknemlige for lite: *«Dei er lette å glede og det ER ei glede å kunne vera til hjelp for dei. Det er fint å vera «pårørande» i integreringsprosessen.»* En annen formulerer det slik: *«Å møte så mange unge mennesker som egentlig er veldig ressurssterke, men som ikke har fått muligheten til å bruke de ressursene sine i sitt eget hjemland.»*

Flere verger uttrykker at det er vanskelig å finne en balansegang mellom engasjement og personlig involvering:

«Vanskelig å vite hvor mye man skal involvere seg, tøft at man blir emosjonelt tilknyttet»

59. I desember 2012 ble Vergehåndboka lansert som sammenfatter erfaringer, utfordringer og lovverk (Vevstad og Nordby 2012).

60. Et eksempel er fra Salangen kommune der hjelpevergers og overformynderiets oppgaver ansvarsområder for de mindreårige ved Sjøvegan mottak er skriftliggjort, datert oktober 2010.

«Det er spesielt vanskelig ikke å involvere seg for dypt i sårbare barn når man vet de ikke er «dine» for mer enn en kort stund. Det er også vanskelig å ta inn over seg og bearbeide uten hjelp barnas traumatiske opplevelser forut for ankomst til Norge – historien som fikk dem til å forlate hjemlandet i utgangspunktet».

Mens noen verger mener at vergerollen innebærer å holde distanse til vergebarnet, påpeker flere verger betydningen av å ha tilstrekkelig kontakt og kunne gi støtte og oppfølging til de som trenger dette. De kan da se på seg selv som en veiviser og ankerperson i et nytt samfunn. Det er også forskjellig hvor mye vergebarn kontakter verger og hvilke forventninger de har til denne relasjonen. Med ansvar for bare en eller få vergebarn om gangen kan denne oppgaven og relasjonen bli mer individuell og personlig enn når vergene har ansvar for mange samtidig gjennom «kontortid». Forståelsen av vergenes uavhengige rolle kan muligens også farges av de ulike ordningene.

Forskjeller i vergerollen kan illustreres ved et eksempel ved ett av mottakene. I etterkant av flere konflikter mellom beboerne ved et mottak innkalte vergene til et møte med alle beboerne, for å bidra til å løse problemer mellom dem. På møtet ble flere tema tatt opp: norsk regelverk, væremåter, respekt for andres eiendeler og for det motsatte kjønn⁶¹. Deres kontakt og posisjon på mottaket som faste felles verger gjorde at dette initiativet ble ansett som en relevant oppgave i tråd med ansvaret for å veilede vergebarna. Siden de hadde ansvar for alle vergene, var det også lettere å innkalle alle og gjøre det til et felles møte. Vi vil anta at enkeltstående verger hadde hatt en lengre prosess å gå før de i fellesskap inviterte til et slikt møte for alle beboerne. Veiledning og formidling av normer og regler foregår i større grad individuelt. Eksempelet kan også illustrere forhold som påvirker forståelsen av vergerollen. Det kan være at vergenes tilstedeværelse og kommunikasjon med ansatte på mottak, og et felles møte som beskrevet over, gjør dem i større grad til del av mottakssystemet enn den distansen individuelle verger har til mottak. Størst betydning, vil vi anta, er likevel hvordan vergen utformer sin oppgave og relasjon til vergebarnet, ikke ordningene i seg selv.

Bare noen få av de ungdommene vi har intervjuet beskrev forholdet til vergen som nært og personlig. En gutt forteller: «*JA! Jeg har vergen min. Han bor i Stavanger, og han er som familie for meg. Han er snill og hjelpsom.*» Her blir vergen omtalt som familie. I undersøkelsen som Folkehelseinstituttets UngKul prosjekt har gjort bl.a. om det sosiale nettverket til bosatte mindreaktige, beskrives relasjoner til verger i mange tilfeller med en viss distanse, på samme måte som den de har til kommunale saksbehandlere (Oppedal, Seglem og Jensen 2009,

61. Jf. retningslinjer for verger og overformynderiets oppgaver og arbeidsområder, Sjøvegan mottak.

2011). Fra ungdommenes ståsted kan likevel begrenset sosialt samvær være betydningsfullt:

«Jeg har en gang vært hjemme hos min verge. De var gode folk. Det var første og eneste gangen jeg har vært i et norsk hjem.» (Gutt)

«Jeg har også besøkt vergen min en gang. Har bor i nærheten av (byen) i et flott hus. Jeg har ikke så mye kontakt med vergen. Men han har ansvar for meg så jeg forteller om min situasjon til han.» (Gutt)

«Da jeg besøkte vergen var vi på tur. Vi gikk på fjellet og hadde bål. Den dagen lærte jeg at livet var mye mer enn jeg trodde. Etterpå var jeg hjemme hos han og familien hans. Det var en veldig fin dag. Jeg elsker å besøke ham. Det var første gang jeg besøkte et norsk hjem. Det var veldig annerledes enn det jeg er vant til. Mer variasjon i maten. God mat.» (Gutt)

I vergeundersøkelsen svarer to tredjedeler av vergene at de har kontakt med vergebarnet ofte, og halvparten oppgir at de har også ofte kontakt per mobiltelefon. De fleste sier at sosialt samvær skjer av og til eller sjeldent. Det er først og fremst de individuelle vergene som anser oppgaven som verge til å omfatte sosial omgang med vergebarn. Når vergeoppgavene på de ordinære EM mot-takene utføres av advokater eller felles verger nedtones nødvendigvis en sosial oppfølging, mens den saks- og integreringsorienterte innsatsen er i fokus. I transittfasen anses heller ikke sosial oppfølging å ligge til oppgaven, kontakten angående asylsaken foregår gjennom vergens besøk på mottak og per mobil.

Det meningsfulle i vergeoppgaven er for de fleste at de kan gjøre en innsats som betyr noe, at de kan hjelpe i en vanskelig fase og være en støttende partner i en vanskelig situasjon. I følge vergene er kontakten med vergebarn det minst utfordrende ved vergerollen. De aller fleste oppfatter at *samarbeidet* med vergebarnet er enkelt. I vergeundersøkelsen sier to tredjedeler at de oppfatter *kontakten* med vergebarnet som enkelt, mens en knapp tredjedel beskriver den først og fremst som tidkrevende.

Utfordringer ved oppdraget

De fleste verger opplever at vergeoppdraget er utfordrende: «*Alt, unntatt relasjonen til vergebarnet, er vanskelig*». En av ungdommene som forteller om sin situasjon synliggjør noe av det som gjør arbeidet vanskelig:

«Når jeg er alene så tenker jeg veldig mye. Jeg trenger hjelp, jeg *vil* ha et positivt svar. Jeg hadde en verge, men kjente ikke han. Og nå har jeg ikke verge lenger, for UDI har fått et brev fra myndighetene i Hellas som sier jeg er 21 år. Da mista jeg vergen min.

Men jeg blir 17 år om to måneder. Det har jeg papirer på fra hjemlandet mitt. Men de tror ikke på meg eller på papirene mine. De tror mer på myndighetene i Hellas. Hva skal jeg gjøre? – tenker jeg. Hva skjer med meg i fremtiden? Jeg har ingen muligheter i andre land. Her har jeg rettigheter, her får jeg gå på skole. Jeg vil så gjerne bli her og utvikle meg».

Sitatet viser til flere utfordringer ved oppfølging av sakene: hvor kompliserte oppgavene er, bl.a. i å imøtegå spørsmål om troverdighet og begrensninger i vergenes oppfølging. Vergen har hjulpet til med å skaffe papirer fra skolen i hjemlandet, men fordi UDI ikke har tillit til denne typen dokumenter, og fordi han er blitt definert som overårig gjennom andre kilder, har han ikke lenger rett til en verge⁶². Begrensningene i hva vergen kan få til er det flere som nevner:

«Det er store forventninger til hjelpevergen fra selve barna, men problemet er at det er ikke så mye vi kan hjelpe med av praktiske ting og med saken.»

Vi vil her peke på noen utfordringer som vergene selv trekker fram og områder hvor forbedringer er påkrevet. Dette gjelder oppfølging av asylsaken og deres oppholdsstatus så vel som hvordan de skal ivareta den enkeltes helse- og omsorgsbehov.

Tydeliggjøre vergeoppdraget

Å avklare overfor vergebarnet hva som ligger i vergeoppdraget er noe av det første som må gjøres:

«Å få vergebarna til å skjønne at verger ikke er mottakets eller UDI/IMDis forlengede arm. At vi er uavhengige. Ønsker at mottaket forklarer dette og våre roller grundigere for barna. Å arbeide for barnets rettigheter forutsetter tillit og informasjon.»

I ankomstfasen når verger inngår som part i det første møtet med norske myndigheter er det vesentlig å formidle at deres oppgave er å bistå søkeren og ikke myndighetene. Også med felles verger med kontortid på asylmottaket og jevnlig kontakt med mottaksansatte er det vesentlig å få formidlet deres uavhengige stilling. Samtalene med ungdommene gir imidlertid et inntrykk av at de oppfatter denne uavhengige stillingen, og at dette er noe som formidles beboerne imellom. De bruker gjerne betegnelse på verger på deres eget språk som viser til

62. UNHCR oppgir at det er vanlig at mindreårige opplyser at de er over 18 når de interneres ved grensen i Hellas. Dette gjør de fordi voksne asylsøkere fra visse land, bl.a. Afghanistan, slipper ut av interneringen etter to-tre dager. Oppgir de at de er mindreårige, vil de bli internert i fire-seks uker for så å bli overført til et mottak for mindreårige (personlig samtale med stedlig representant for UNHCR, Athen januar 2011). Se også ny rapport om interneringsforholdene for mindreårige ved den Gresk-Tyrkiske grensen publisert av Greek Council for Refugees juni 2012 (<http://www.gcr.gr>).

en foreldreposisjon, og dette bidrar til å definere relasjonen som noe annet enn en offentlig myndighet.

Språk og tillit

En beslektet barriere er språk og kommunikasjonsform. Kontakten med vergebarn begrenses når det ikke brukes tolk. En av jentene vi har intervjuet forteller om språkproblemer, selv når hun behersker engelsk godt:

«My verge – it was difficult, she only spoke Norwegian, and I English. That was a communication barrier. Your verge – you have to talk about the situation, and we needed a third person – to translate.»

Språkproblemer gjelder ikke bare den første tiden. Også etter at ungdommene har lært seg et enkelt norsk som de kan kommunisere på i hverdagen, opplever verger store begrensning når vergebarnet skal fortelle om mer kompliserte tanker og erfaringer eller når de selv skal forklare rettslige premissene for søknad og vedtak. Dette krever at det brukes tolk. Til nå har det vært begrensninger i hvor mange tolketimer vergen får dekket utgiftene til.

Følge opp saksbehandling

For vergene kan selve oppfølgingen av saksbehandlingen i UDI og UNÈ være krevende. Særlig tidkrevende er det å oppnå kontakt med saksbehandlere og å vite hvor saken befinner seg i prosessen. Oppfølging av aldersundersøkelsen eller når en søker fått avslag på søknaden er særlig vanskelig:

«Når et barn får negativt svar fra UDI, krever det mye oppfølging fra verge: klage på vedtak, det gjelder også klage på en alderstest barnet ikke sa seg enig i.» (Verge)

Flere trekker fram situasjonen under ankomstmøtet hos politiet og i asylintervjuet, der utfordringene kan være mange og ulike. For eksempel det å skulle støtte en søker som under møtet får svar på aldersundersøkelsen der denne er uenig i utfallet: «*Hvordan forholde seg til at søkeren får beskjed om at alderstesten ikke viser den alderen de mener de har selv.*» En annen nevner det å skulle representere en søker som man ikke fester lit til: «*Vanskelig å forholde seg objektivt til vergebarn som åpenbart ikke er barn, og som kommer med uriktige opplysninger hos politiet.*» En verge opplever at det er «*Tungt å se belastningen det er for barnet å måtte gjenoppleve traumatiske ting ved å måtte fortelle om det i intervjuet.*» Utsagnene viser at også i disse formelle møtene gjelder det å finne en balanse mellom en profesjonell distanse og involvering. En verge påpeker nettopp dette: «*Utfordringen er å være nøytral, ikke bli for engasjert.*» I slike

situasjoner vil vergens bidrag være relevant kunnskap og argumenter, i tillegg til å støtte og følge opp søkeren i etterkant.

Ivareta status og velferdsrettigheter

Å følge opp saken i tiden når de bor på ordinært mottak innebærer kontakt med flere og ulike instanser. Vergene formidler bl.a. erfaringene med å samarbeide med hjelpeapparatet. En formulerer det slik: *«Vi skal ha kontakt og samarbeid med hjelpeapparatet rundt den mindreårige, men opplever at det er manglende kunnskap i skole og barnevern om rettigheter og tilrettelegging for barnet»*. Å følge opp disse instansene slik at de mindreårige får det tilbudet de har krav på er derfor en viktig oppgave for vergene.

Noen verger opplever at det er uklarhet i prosedyrene når det gjelder å skaffe bankkort og barnetrygd. En verge forteller: *«Kontakt med NAV (om barnetrygd ol) – meget lang behandlingstid, ikke retningslinjer, virker tilfeldig. Ikke klart hvem som skal stå som søker av f.eks. barnetrygd»*. Fra det tidspunktet en mindreårig får opphold har denne rett til barnetrygd. Det er vergen som søker for den mindreårige. Så lenge den mindreårige bor i mottaket skal barnetrygden dekke deler av basisutbetalingen, og utbetales ikke til den mindreårige.

Et problem flere påpeker er mulighetene for å etablere et vanlig kontoforhold med bankkort i en bank. Her kreves at det framlegges originale legitimasjonsdokumenter. Utlendingspass og reisedokumenter godkjennes ikke. Dette gjør at mange ikke har mulighet for å opprette en slik bankforbindelse.

Det er også tidkrevende å oppsøke offentlige kontorer og ordne med nødvendige papirer: *«Det er vanskelig å få personnummer og bankkort. Det er lang reisevei til folkeregisteret/skatteetat.»* Særlig der vergen har mange barn blir reisene til nærmeste folkeregisterkontor mange: *«Skatteetaten har gått til ekstrem sentralisering av servicen for å få personnummer. Nå er det 1 ½ times biltur hver vei for å få gjort en ganske enkel oppgave.»*

Det arbeidskrevende i vergeoppdraget er noe en del verger har vært uforberedt på, og det innvirker på hvor godt de greier å følge opp arbeidsoppgavene og ansvaret. Utsagnene formidler også at de enten ikke kjenner godt nok til regelverket eller regelverket er uklart eller i noen tilfeller inkonsekvent når det gjelder prosedyrer for denne gruppen.

Bistå ungdom med dårlig psykisk helse

En annen type utfordring er å ivareta ungdom som sliter. Flere etterspør mer kunnskap om psykisk helse. Ikke minst når vergebarnet har begrenset opphold eller er under Dublin forordningen er de usikre på hvilken hjelp fra

spesialisthelsetjeneste og oppfølging de kan få, og det krever aktiv innsats fra vergen for å sikre dem dette. Noen verger sier de bruker mye tid på noen få som er i en særlig vanskelig situasjon eller som aktivt ber om kontakt:

«Noen trenger å bli hørt på oftere enn andre, slik er det også når de trenger å bli bakket opp. Det går mest på å fange opp sinnsstemninger.»

Når egen kompetanse er begrenset når det gjelder ungdom som har dårlig psykisk helse eller utvikler dette under mottaksoppholdet blir de usikre i forhold til når og hvordan de må sikre dem hjelp, og om denne er tilstrekkelig. Når den mindreårige er alvorlig syk, psykisk eller somatisk, påhviler det dem et stort ansvar og oppfølgingen kan bli tidkrevende.

Eksempler på vanskelige saker

Ungdom som omfattes av Dublin forordning skal i utgangspunktet ikke få saken sin behandlet i Norge, og de gjennomfører derfor ikke et asylintervju. Dermed har vergen lite eller ingen skriftlig informasjon om søkeren, og det kan derfor være vanskelig å få kjennskap til om det er grunnlag for å få saken reist i Norge. Forventningene til hvordan verger skal følge opp mindreårige under Dublin-forordningen synes derfor noe uklart. Ut fra det som kom fram i intervjuene med de mindreårige synes det ikke bare være de mindreårige som hadde opprettet en asylsøknad i et annet Europeisk land som ble omfattet av Dublin-forordningen, men også at denne ordningen omfattet mindreårige som var blitt registrert som irregulære migranter ved grensepasseringer i andre Europeiske land. Vergene uttrykker at premisset for å få saken opp er uklar og utfallet av gjenopptagelsen er uforutsigbar:

«Ingen enhetlig praksis i Dublin-saker. Nær sagt alle får individuell behandling. Vanskelig å forholde seg til».

Vergen kan anmode om at den humanitære klausulen som ligger i Dublin-forordningen tas i betraktning. Dette krever at vergen setter seg inn i saksforholdene til den aktuelle søkeren, selv om det ikke foreligger et asylintervju (se Vevstad og Nordby 2012).

Uansett vil disse ungdommene ha behov for oppfølging i forhold til skole, helsetjeneste ol. Ut fra vårt materiale ser det ut som om kommuner og etater tolker regelverket for denne gruppen ulikt. Ved skolene vi var ved var meldingen at denne gruppen fikk det samme skoletilbud som de andre på mottaket. En gutt forteller imidlertid:

«Jeg kunne ikke gå på skolen siden jeg var Dubliner. Det var veldig dumt. Men jeg hadde en veldig bra verge som ringte og fulgte meg opp. Det gjorde meg glad.»

Hva som lå bak at han hadde kommet i denne situasjonen, kjenner vi ikke til, men utsagnet understreker betydningen av at en verge følger med.

Tidligere har vi vist til situasjonen for unge med midlertidig oppholdsstatus på grunn av manglende ID⁶³. Midlertidig opphold på grunn av manglende ID får opphold for ett år av gangen mot at de kan skaffe ID papirer til veie (Sønsterudbråten 2012). Ett av mottakene har flere erfaringer med det, der de finner betingelsene vanskelig å innfri for dem det gjelder. F.eks. innebærer det at en mindreårig jente, i dette tilfelle uten gjenlevende foreldre eller søsken, må få bekreftelse på hvem hun er ved å kontakte det eritreiske forbundet for å få hjelp til å kontakte fjerne slektninger, samt å reise til Stockholm hvor ambassaden ligger når hun har mottatt underskrift fra slektningene. Vergens oppgaver i denne sammenheng er å bistå i denne prosessen, samt å reise med henne til Sverige. I følge UDI er det flyktningen selv som skal dekke utgiftene. For mottaket og vergen er det uklart hvem som skal dekke utgiftene for vergens del: om det er forventet at overformynderiet gjør det. Det vil også være en tidkrevende oppgave å bistå søknadsprosessen i Stockholm.

Mindreårige med midlertidig opphold på grunn av manglende ID har rett til å ta seg arbeid, men så lenge de ikke har ID papirer får de ikke opprettet en lønnskonto som de må ha for å bli ansatt. Denne type motsetninger i systemet opplever vergene som svært vanskelige å forholde seg til, og det er vanskelig å nå fram i systemet når de berører temaet overfor utlendingsmyndighetene.

Flere av ungdommene vi har intervjuet har blitt vurdert som overårige, og har fått avslag på asylsøknaden. De mister da også skoleplass og verge, men blir likevel boende på avdeling for mindreårige fordi de har en ankesak inne eller fordi mottaket vurderer at dette er nødvendig ut ifra helsesituasjonen. En av disse forteller:

«Jeg har tidligere snakket med en hjelpeverge, som har vært behjelpelig, når jeg ble overflyttet til EM avdelingen. Jeg hadde ikke rettigheter til skolegang, jeg har fortalt dette til vergen og spurt om han kan hjelpe meg og få kontakt med saksbehandlere i UDI.»

63. I følge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev av 29.08 2012 skal denne kategorien mindreårige flyktninger nå bosettes (se kap.2). Utfordringen for vergen ved å følge opp den mindreårige i anskaffelsen av ID papirer endres ikke, men det vil da være vergen der de bosettes som skal bistå den mindreårige i dette.

En annen har mistet kontakten med vergen, antagelig fordi han har blitt vurdert til å være over 18 år, og prøver å få hjelp av andre i hjelpeapparatet nettopp for å få hjelp til å klage på denne avgjørelsen:

«Jeg kan ikke gå til hjelpeverge, men legen min, for han har hatt kontakt med advokaten ang. alder, så spørre ham om advokaten vet noe nytt – så kan han komme i kontakt med ham. Tidligere når jeg har fått hjelp, så hadde personalet kontaktet dem i UDI – de sa at jeg måtte vente 7–8 måneder på svar.»

Når ungdommen blir definert som overårig er det advokatens oppgave å ivareta saken deres videre uten verge som støttespiller. Mottaket skal legge til rette for at denne kontakten kan ivaretas. I hvilken grad advokaten følger opp slike saker synes å være forskjellig.

Begrenset handlingsrom

Verger opplever at det er begrenset hva de kan bidra med i de vanskelige asylsakene, ikke minst gjelder dette avslagsvedtak. De opplever det som tunge prosesser: *«I de tilfeller der man skal hjelpe barnet man er verge for å klage på vedtak eller søke om familiegjenforening, dette er kompliserte byråkratiske tunge prosesser.»* Opplevelsen av at de ikke når fram er enda større ved endelig avslag:

«Når asylanten har fått endelig avslag er det ofte en ikke kan gjøre så mye mer enn å vise at en bryr seg. Å skrive en betenkning/argumenter mot avslaget og sende det til advokaten som vedlegg er en del av det. Det føles fattig ikke å kunne gjøre mer.»

En viktig forutsetning for vergens oppfølging av de vanskelige sakene er å kontakte utlendingsmyndighetene og advokat. Vi har spurt vergene om erfaringen de har med denne kontakten. Når det gjelder UDI sier de fleste verger at denne relasjonen er krevende og at saksbehandlere er vanskelig å få tak i. Halvparten av vergene sier de opplever dette, mens bare en av ti verger mener at relasjonen til UDI er enkel. Enkelte opplever at UDI glemmer at vergen har rett til innsyn og får ikke tilsendt aktuelle papirer i saken. De må purre på dokumenter som de som verge har krav på, og brev og henvendelser blir ikke besvart. Tilbakemeldingen er at det er vanskelig å fylle vergerollen uten en god kommunikasjonskanal med UDI. En påpeker hvilke konsekvenser begrenset kontakt har for å kunne utføre vergeoppdraget:

«Med et UDI som i praksis er utilgjengelig, er det umulig for oss å kunne bistå og støtte barnet, slik intensjonen med vergemålet er. Vi må ha en kanal for å bringe fram viktig informasjon til UDI, f.eks. når vi opplever at barnet er i en krise.»

I tillegg til tilgjengelighet etterspør de også lydhørhet. En sier: «Å få de på tråden er ikke så vanskelig. Å få gehør er noe helt annet». En annen påpeker at:

«Å sørge for at vergens synspunkter og kjennskap til ungdommen blir lyttet til og at det gis respons når vergene finner det nødvendig å henvende seg til UDI.»

Vergene har som oppgave å ivareta i saksbehandlingsprosessen, og etterspør at denne oppgaven anerkjennes.

Å følge opp asylsaken innebærer dessuten kontakt med advokat. Det er delte erfaringer blant verger når det gjelder kontakt og samarbeid med advokater. En del melder at kontakt med advokat er tidkrevende og også der kan det være vanskelig å få gehør. Nesten en tredjedel opplever samarbeidet med advokat som vanskelig. En verge påpeker at advokaten har ansvar for å holde vergen kontinuerlig oppdatert, men at dette ikke skjer uten massiv innsats fra vergen. Selv om en del opplever samarbeidet med advokat som krevende, melder likevel halvparten at samarbeidet med advokat er godt, uten at vi har gått mer inn på hva som ligger i dette. Forklaringen på spriket i erfaringer med advokatene er nok både at advokatene utfører sin oppgave ulikt, og at forventningene til dem fra vergenes side er noe forskjellige.

Tilstrekkelig kvalifisert?

I dag er det ingen krav til formell kompetanse for å være verge, noe som synes som en klar svakhet. Det bør utarbeides minstekrav for utføring av oppgaven. I tillegg til å inneha relevant kunnskap om regelverk, asylprosessen m.m., vil også egenskaper som å kommunisere med barn og unge og kunne etablere tillitsrelasjoner være viktig. Egnethet er altså en dimensjon ved oppdraget. Hva slags kvalifikasjoner trenger så vergene?

For det første gjelder det informasjonsinnhenting. Eksemplene på saker som vi har vist til over, viser at det er nødvendig å ha kunnskap om regelverk om velferdstjenester i Norge generelt, så vel som på utlendingsfeltet. Utfordringen er, som en verge sier, å vite hvem man skal kontakte for å få den informasjonen man trenger. Som en påpeker: «Jeg oppdager hele tiden ting jeg burde ha visst, men ikke blitt opplyst om. Det er en bratt læringskurve, men sakene er veldig forskjellige.» Både bredden i oppgaver og at det stadig er nye problemstillinger som skal løses gjør at de må dekke et stort kunnskapsfelt. Vergene skal ivareta oppgaver som omfattes av flere sett med regelverk, og hvor reglene også endres ofte, spesielt innenfor utlendingsfeltet. Det blir dermed vesentlig ikke bare å ha kunnskap om regelverket, men også kunne skaffe seg oppdatert informasjon om endringer.

For det andre trenger de å ha tilstrekkelig kunnskap om prosedyrer slik at en kan opptre som relevant part i de byråkratiske prosessene. Når vi har spurt vergene om de er tilstrekkelig rustet for å håndtere de vanskelige sakene, svarer en: «*Egentlig er det ikke at kompetansen har kommet til kort, men at den har vært til liten hjelp når jeg ikke har nådd fram hos dem som kunne gjøre noe med situasjonen.*» For å få kontakt med forvaltningen kan også tålmodighet og stahet være viktige egenskaper.

En tredje type kvalifikasjon er den relasjonelle, å kunne skape kontakt og tillit hos den mindreårige og formidle situasjonen på en måte som er forståelig. En viktig side ved denne relasjonen er å ha evne til å stille den mindreårige gode spørsmål. En verge etterspør mer kunnskap om den type barndom og tilværelse vergebarna har vokst opp i. «*Jeg skulle ønske vergene kunne få en innføring i de forskjellige kulturene vergebarna representerer.*» Kunnskap om deres bakgrunn er en av flere betingelser for å få fram relevante informasjon.

En forutsetning for å gjøre en god innsats som verge synes å være en bevisst holdning til innsatsen og den rollen de har. Dette er avgjørende for å sikre at vergebarnet får oppfølgingen som ligger i vergemandatet.

At en del verger mener at de besitter nødvendige kvalifikasjoner kan leses ut av motivasjonen for å være verge: En fjerdedel sier de ønsker nettopp å bruke sin kompetanse på en meningsfull måte. Det er likevel mange som mener at kravene til kompetanse bør skjerpes, to av fem verger mener at det bør stilles høyere krav til vergens kompetanse. Det er også flere typer kunnskaper vergene oppgir at de savner, f.eks. overfor barnas psykiske problemer, eller hva som er handlingsrommet, f.eks. når de er uenig i resultatet av aldersundersøkelsen, når de ser behov for å følge opp en under Dublin-forordningen, eller en som får endelig avslag, der også advokaten avslutter saken.

Den nye vergemålsloven gir fylkesmannen ansvar for å gi vergene nødvendig opplæring, veiledning og bistand. Vergen skal søke råd og bistand fra fylkesmannen i spørsmål som denne er i tvil om. Dette legger et klarere ansvar for opplæring og oppfølging av verger, ved at fylkesmannen skal sørge for dette. Det er opp til fylkesmannen å bestemme hvordan opplæringen gis.

Som det er kommet fram er det pr. i dag stor omskiftelighet når det gjelder verger, noe som innebærer behov for kontinuerlig opplæring. Det er også nødvendig å oppdatere kompetanse når myndigheter foretar endringer i regelverk, innfører nye bestemmelser eller foretar nye føringer for praksis. Vergens oppgave er da ikke bare å oppdatere seg, men å forholde seg til ulike måter å fortolke nytt og eksisterende regelverk på, og dermed til ulike praksiser, ikke

bare innen asylfeltet, men også innen andre relevante sektorer som helsetjenesten, barnevernet og undervisning.

Kompensasjon

Det er i dag ulik praktisering av kompensasjon til vergene for arbeidet de utfører. Spørsmålet om kompensasjon er omdiskutert. Ett argument er at motivet for innsats ikke skal være lønn fordi oppfølging av enkeltbarn ikke skal begrenses ut fra manglende kompensasjon. Andre trekker fram det urimelige i at de gjør en nødvendig samfunnsinnsats uten kompensasjon når de for eksempel må ta seg fri fra lønnet arbeid. Nivået på kompensasjonen antas å virke inn på hvem som melder seg som verge, og hva slags kompetanse de besitter. Det er i dag opp til det kommunale overformynderiet å utforme praksis når det gjelder kompensasjon. I undersøkelsen sier halvparten at de får en økonomisk kompensasjon for innsatsen som dekker noenlunde timer og utgifter de bruker. Omlag en fjerdedel sier at de ikke mottar noen form for kompensasjon. Fire av ti får dekket reiseutgifter og evt. utgifter til tolk. De som er verger gjennom advokatkontorer får timelønn for innsatsen.

Ny vergemålslov – egen representasjonsordning i asylfasen.

Fra 1. 7. 2013 trer en ny vergemålslov i kraft, som innebærer at ansvaret for hjelpeverger/verger overføres fra overformynderiet til fylkesmannen. I dette ligger nye regler for kompetanse, opplæring og kompensasjon (Justisdepartementet 2011, LOV-2010-03-26-9 Lov om vergemål (Vergemålsloven)).

I den nye ordningen skilles det mellom verger for mindreårige i asylprosessen, med betegnelsen representant, og verger for mindreårige som har fått oppholdstillatelse, som skal eller er blitt bosatte. For denne siste gruppen gjelder den nye vergemålsloven. Oppgavene til representanten er inntatt i utlendingsloven § 98 d *Representantens oppgaver*. Her heter det at representanten skal ivareta den mindreåriges interesser i asylsaken og ellers utføre vergeoppgaver i henhold til annen lovgivning. I asylsaken skal representanten være til stede ved de samtaler myndighetene har med den mindreårige, bistå den mindreårige ved undersøkelser om identitet, alder mv., bistå den mindreårige i forbindelse med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner, og ha kontakt med den mindreåriges advokat og holde seg underrettet om fremdriften i saken. Oppgavene er altså tilsvarende dagens ordning.

Representantens oppgaver omfatter både asylprosessen i transittfasen og mens søkeren bor i ordinært mottak for enslige mindreårige. Dette innebærer at de ordinære mottakene vil ha beboere som så lenge de er asylsøkere skal ha

representant der oppgavene er regulert i utlendingsloven. Hvis de får avslag eller har midlertidig opphold til de er 18 år vil de være representert av en representant. Beboere med innvilget opphold har rett på en verge med oppgaver som er regulert av vergemålsloven. Vergene tilknyttet mottaket vil dermed kunne inneha både oppgave som representant og så som verge og forholde seg til begge lovverkene.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist at det i dag er store ulikheter i hvordan vergebarn følges opp, og at mange mindreårige ikke får den oppfølgingen de trenger. En særlig kritisk fase er når den mindreårige flytter fra ett mottak til et annet. For å bote på mangelen på verger har enkelte overformynderier organisert det vi har kalt «felles» verger. Vi finner at denne ordningen sikrer oppfølging og at vergene har bred kunnskap og erfaring på de områdene de skal bistå med. Ulempen er at ordningen kan gå på bekostning av å utvikle en individuell relasjon og at vergene kan oppfattes mindre uavhengig mottakssystemet. Vi finner at erfaringene med tett individuell oppfølging av verge har stor betydning for vergebarnet.

Vi har i gjennomgangen av vergenes innsats vist til en del kompliserte saker der verger opplever at de kommer til kort i forhold til å skulle gjøre en tilstrekkelig innsats. Tilstrekkelig respons på henvendelsene til saksbehandlere og forvaltning er en begrensning. En annen er lydhørhet når det gjelder utfyllende opplysninger som vergene bistår å skaffe til veie. I kapitlet har vi pekt på fire ulike typer kvaliteter ved vergenes innsats: informasjonsinnhenting, kunnskap om byråkratiske prosedyrer, evne til kommunikasjon og relasjonsbygging, samt refleksivitet når det gjelder vergerollen. Vi finner at kvalifikasjoner og engasjement hos vergene til å ivareta alle disse oppgavene varierer. Enkelte verger ivaretar ikke oppgaven tilstrekkelig. Mindreårige kan dessuten være uten verge i lengre tid ved overflytting til nytt mottak. Dette er gjerne i en kritisk periode av asylsaken og framstår dermed som et rettssikkerhetsproblem. Enkelte verger erfarer at de ikke får tilgang til nødvendig dokumentasjon i saken. Manglende saksgrunnlag for mindreårige asylsøkere som omfattes av Dublin II forordningen begrenser vergenes mulighet til å bistå denne gruppen rettslig.

Ut fra dagens situasjon er det følgende forbedringer som det er særlig viktig at den nye ordningen ivaretar:

- Utarbeide minstekrav når det gjelder å utføre vergeoppgaven.
- Krav om egnethet.
- Krav om opplæring og sikre at alle verger har inngående kunnskap om asylsaksgang og regelverk.
- Sikre at ny verge oppnevnes umiddelbart ved overflytting til nytt mottak og at den eksisterende verge har vergeansvaret inntil ny verge er oppnevnt. Det må etableres gode rutiner for kommunikasjon og overlevering av dokumentasjon, mellom verger og mellom advokat og verge.
- Gi prosessuelle rettigheter til enslige mindreårige som omfatter Dublin II forordningen slik at tilstrekkelige opplysninger om saken deres dokumenteres. Dette er nødvendig for at saken deres vurderes individuelt og ut fra prinsippet om barnets beste.
- Utvide rammen for bruk av tolk og kompensasjonsordning for dette.
- Egen ordning for kompensasjon for særlige utgifter, f.eks. ekstraordinære utgifter ved reise til ambassader ol.

Slik den nye representasjons- og vergemålsordningen presenteres, synes det som om flere av disse punktene vil bli ivaretatt (se f.eks. St.meld. 27 (2011-2012) *Barn på flukt*). Det er imidlertid en del spørsmål som synes uløst også i den nye vergemålsordningen. Ett eksempel er hvem som skal være tilsynsmyndighet for vergeordningen. I hvilken grad legges det opp til at verger kan benytte tjenestevei i klagesaker og hvordan kan de reise prinsipielle spørsmål med utgangspunkt i oppdraget deres, f.eks. om de opplever mangler i lovverk som svekker ungdommenes rettssikkerhet.

Sammenfatning, anbefalinger og diskusjon

I dette siste kapitlet vil vi sammenfatte de viktigste funn og gi våre anbefalinger. I denne rapporten har vi vurdert situasjonen til enslig mindreårige asylsøkere i mottak ut fra levekårskomponentene: *materielle vilkår* som boforhold og økonomiske ressurser der både mottaksdrift og beboernes økonomi er relevant, *relasjonelle betingelser* som inkluderer omsorgsrelasjoner og sosialt nettverk og *helse, rekreasjon, deltakelse* samt *tilgang til skole og velferdstjenester*. I tillegg til å beskrive regelverk, rammebetingelser og praksiser på disse områdene har vi lagt vekt på erfaringer og mestringsstrategier som de mindreårige selv bruker mens de bor på asylmottak.

Det må understrekes at vår undersøkelsesperiode har vært preget av avvikling av mottak, og med et lavere belegg på de gjenværende mottakene enn det som er situasjonen i perioder med mange asylsøkere. Dette innvirker positivt på rammevilkårene ved å gi mindre trangboddhet og økt bemanningstetthet per beboer enn det som er normen ved fullt belegg.

Sammenfattende vurdering av velferdskomponentene

I den avsluttende vurderingen er det nødvendig å ha et mer overordnet perspektiv på botilbudet enslige mindreårige får. Levekårene på mottak påvirkes av asylsystemet. Utlendingsmyndighetene legger til grunn at beboere på asylmottak skal gis en «nøkternt, men forsvarlig» tilværelse. Det nøkterne nivået brukes som et innvandringspolitisk virkemiddel. Spørsmålet er hvor «nøkternt» det er rimelig og forsvarlig å legge listen, og hvor grensen går for å diskriminere denne gruppen. Den standarden som barnevernet legger til grunn for sin virksomhet, spesielt for bemanning, materielle levekår og betingelsene for omsorgsarbeid, er et relevant sammenligningsgrunnlag (se FOR 2008-06-10 nr 580: *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* og kapittel 4 for utdyping av barnevernets krav og praksis).

Manglende kravspesifikasjoner for fysisk utforming i driftsavtalene

Korte driftsavtaler og mangel på krav til minstestandard gir lav boligstandard. Opphold i asylmottak er regulert av kontrakt og retningslinjer, samtidig som det ikke er utarbeidet klare normer for driften. Dette gjelder bemanning og kompetanse, boligstandard og ressurser til miljøarbeid. Vi finner at på alle disse områdene er standarden langt lavere enn hva som er situasjonen for institusjoner i regi av barnevernet. Driftsavtalene er dessuten inngått i ulike asylankomst-konjunkturer, og dette gir noe forskjellige driftsvilkår mottakene imellom. Felles for alle mottakene er at de opplever ressursknapphet i forhold til drift og de oppgavene de er satt til å utføre. Kortvarige driftsavtaler skaper også problemer for investeringer og kontinuitet i bemanning, kompetanse og lokal innsats. Dette har betydning for kvaliteten i tilbudene.

En av konsekvensene av kortvarige driftsavtaler er at mange mottak har lite tilpassede bygninger for å ivareta behovet for mindre boenheter og fellesskap, og dermed være bedre tilpasset det omsorgsarbeidet som skal utøves. I kravspesifikasjoner til barnevernsinstitusjoner står det eksplisitt at institusjonen må være fysisk utformet og materielt utstyrt på en slik måte at institusjonen kan ivareta sine oppgaver i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting (FOR 2008-06-10 nr 580). Slike krav er ikke eksplisitt gitt for mottak, og vi ser også at en slik utforming ikke er tilfelle ved flere av mottakene. Det kan derfor vurderes som en urimelig forskjellsbehandling at det ikke er kravspesifikasjon på fysisk utforming av mottakene på linje med kravene som stilles til barnevernsinstitusjoner.

Når det gjelder boligstandard får vi tilbakemeldinger på at utleier i liten grad investerer i oppusning av bygninger. Ved fullt belegg vil bosituasjonen være mer preget av trangboddhet og belastninger på felles bad og kjøkken enn det som var tilfellet i undersøkelsesperioden.

Todelt beboergruppe

Behandlingen av asylsøknadene til enslige mindreårige i UDI har fått prioritet, og går raskere enn tidligere. Det siste året fikk omlag 60 prosent av søkerne opphold. Også bosettingen av enslige mindreårige går raskere. Dette innebærer at majoriteten av beboerne på asylmottak oppholder seg der i en begrenset periode, fra om lag tre til fem måneder.

Samtidig er det en annen gruppe *lengeværende* beboere på de ordinære mottakene. Disse har gjerne vedtak som enten gir dem midlertidig opphold inntil de er 18 år, har en ankesak hos UNE eller har fått avslag. Usikkerheten om nåtid og framtid som disse vedtakene innebærer forsterker det ustabile og midlertidige

ved mottakslivet. De lengeboende har en annen livssituasjon og andre behov enn de som oppholder seg på mottaket i en begrenset periode. Dette todelte oppholdsforløpet må legges til grunn i vår vurdering av levekårene.

Beboere som i utgangspunktet skal returneres til et annet europeisk land under Dublin-forordningen oppholder seg som oftest i mottakssystemet i noen måneder. Det er også noen av dem som kan regnes til de lengeværende. Felles for dem er at de kan bli uttransportert uten forvarsel og at de hele tiden lever med denne usikkerheten.

Omsorg – krav og praksis

UDI setter tydelige krav til omsorgsarbeid og til oppvekstmiljø, beboermedvirkning og aktivitetstilbud for enslige mindreårige i mottak (RS 2011-36, RS-2012-012) og forventer at mottakene tilrettelegger for en meningsfull tilværelse, der beboerne kan bruke sine ressurser, utvikle evner og sosial kompetanse. Dette skal gi framtidshåp, opplevelse av mestring, være helsefremmende og styrke identitet og selvstendighet. Virksomheten skal gi innsikt i demokrati og sivilsamfunn, og beboerne skal ha reelle påvirkningsmuligheter. Mottakene skal bl.a. innarbeide regler og rutiner og skal praktisk legge til rette for beboernes hverdagsliv. Særkontakten har ansvar for at den enkelte får nødvendig oppfølging på mottaket og fra velferdstjenester, deriblant nødvendig helsehjelp.

På basis av UDIs krav til omsorgsarbeidet og en litteraturstudie vi har gjennomført, har vi foreslått en modell for omsorgsutøvelse. Vi har tatt utgangspunkt i at omsorg består av mange komponenter; praktisk oppfølging, opplæring, relasjonell oppfølging og veiledning. Å støtte opp om evne til handling og selvstendighet inngår også i omsorgsutøvelsen. I modellen har vi vurdert dimensjonene praktisk bistand, opplæring, relasjonell støtte og terapeutisk omsorg opp mot hvordan de ivaretar de unges behov for trygghet, tilhørighet og suksess/mestring.

Når vi bruker denne modellen opp mot mottakspersonalets samlede praksis finner vi at mottaksansatte særlig ivaretar praktisk bistand, de bidrar med opplæring og gir generell relasjonell støtte. Praktisk bistand innbefatter å tilrettelegge for deltakelse så vel som å følge opp kontakter med skole og helsetjeneste. Formidling av ferdigheter foregår i stor grad gjennom oppfølging av hverdagsrutiner. Vi har likevel påpekt at de ansattes veiledning, bl.a. i kosthold, ikke overensstemmer med hva de unge etterspør og de ansatte mener de utfører. Det er også ulikt hvordan de unge oppfatter at de får kontakt med og støtte av ansatte. Mange sier imidlertid de har en eller noen i personalet som de kan snakke med. Dette sammenfaller ikke nødvendigvis med hvem som er deres særkontakt. En

type dialog som er nødvendig for det vi har kalt terapeutisk omsorg, som berører ungdommenes mer eksistensielle forhold, har begrensede vilkår.

Når vi systematisk vurderer omsorgssituasjonen for de med kort og de med langt opphold i mottak hver for seg, framstår begrensningene ved omsorgssituasjonen mer tydelig. I en slik analyse framstår det også enda tydeligere hvordan omsorgsarbeidet henger sammen med andre levekårskomponenter som boforhold og bemanning.

Beboere med kort botid

Mottak er i utgangspunktet tenkt som et tidsbegrenset botilbud i en overgangsperiode. For de som bor kort på mottak er det vesentlig at oppholdet bidrar til at de får et sosialt nettverk, at de får anledning til å lære seg norsk og at de får informasjon og veiledning. I denne tiden vil opplevelse av trivsel, anerkjennelse og det å opparbeide tillit til institusjoner og myndigheter være viktig. Skoletilbudet og fritidsaktiviteter i regi av mottaket er viktig i så måte. Også i denne gruppen vil det være sårbare personer som trenger rask oppfølging, og identifi- sering gjennom individuell kartlegging og oppfølging av helsetjenesten. Samlet sett mener vi at UDIs krav til drift av transittmottak og til ordinære mottak for enslige mindreårige dekker sentrale aspekter ved oppvekstmiljø og omsorg for gruppen beboere med kort botid. Slik vi har erfart det ivaretar mottakene også disse oppgavene tilfredsstillende i forhold til de krav som framsettes i rundskriv.

Når det gjelder de materielle vilkårene mener vi at det er et for stort ansvar pålagt den mindreårige for eget kosthold. Dessuten har de ikke tilstrekkelig økonomiske ressurser for å dekke ekstraordinære helsetjenester. Her mener vi at UDI bør ta et større ansvar.

Vi finner også at mottakene i større grad må tilpasse sine rutiner til kortere botid. Dette gjelder særlig samkjøringen av den individuelle kartlegging mellom transitt- og ordinært mottak og mellom mottak og helsetjenesten/skole. Informasjonsprogrammet må også ha kortere intervaller.

De lengeboende

Når det gjelder lengeværende beboere er situasjonen langt mindre tilfredsstillende. Livssituasjonen er sterkt preget av deres oppholdsstatus, og slik annen forskning viser, opplever de å være i en tvangssituasjon med et usikkert eller uønsket utfall. Situasjonen går ut over helsen og mange utvikler både fysiske og psykiske helseproblemer. Selvskading er ikke uvanlig. En slik tilværelse gir dårlige betingelser for utvikling og dekking av grunnleggende behov som trygghet,

tillit og egenverdi. Skolegang gir framtidshåp og en normalisering av dagene. For en del fører søvnløshet til begrenset oppmøte, tross høy skolemotivasjon.

UDIs forventninger til mottakene om at de tilrettelegger for en meningsfull tilværelse, der beboerne kan bruke sine ressurser, utvikle evner og sosial kompetanse begrenses av de personlige følgende av oppholdsstatus. Skole og aktivitetstilbud er imidlertid viktige for mange for å håndtere dagene og å oppleve fellesskap med andre.

Denne beboergruppen stiller høyere krav til omsorgsutøvelsen enn det som tilbys i dagens situasjon. Dette gjelder særlig relasjonell oppfølging. Lav bemanning med begrenset barnefaglig og flyktningfaglig kunnskap gir etter vår mening for dårlige betingelser for å følge opp gruppen av lengeboende. Tilbakemeldingen fra lengeboende er at de opplever å stå alene med savn, ensomhet og bekymringer. Boforholdene påvirkes også av omskifteligheten ved mottaket ved stadig utskifting av beboere. For de lengeboende vil også nøkterne materielle forhold over tid være merkbart.

Forholdene for de lengeværende beboerne peker ut over det som kan reguleres i rundskriv for mottaksdrift. Årsakene til den uholdbare situasjonen er først og fremst hjemmelen i utlendingsforskriften § 8-8 *Begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige over 16 år* og lang ankebehandling i UNE.

Begrenset opphold er et innvandringspolitisk virkemiddel som er ment å bidra til en nedgang i antallet enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge. Her kan det stilles spørsmål til om prinsippet om barnets beste er tilstrekkelig lagt til grunn, og om det er rimelig å få søknaden behandlet på ny ved utvikling av alvorlige helseproblemer, tatt i betraktning av at de er mindreårige i en sårbar utviklingsfase. Et annet spørsmål er om det er grunnlag for å involvere det kommunale barnevernet i større grad enn det som gjøres i dag for å sikre dem en bedre livssituasjon. I dag involveres barnevernet svært sjeldent når det gjelder omsorgssituasjonen på mottak. En tredje løsning kan være å etablere et tilpasset botilbud for denne gruppen.

Hva bidrar til mestring?

Etter en utrygg reise på egen hånd gir oppholdet i mottaket ordnede forhold og et fellesskap for de mindreårige asylsøkerne. De fleste har vært utsatt for store fysiske og psykiske påkjenninger og lever med bekymringer for sine nærmeste og egen asylsak. Tiden i mottak innebærer en sosial og kulturell omstillingsprosess: de skal lære seg nytt språk og om nye samfunnsforhold. De har store forhåpninger til sin nye tilværelse, samtidig som framtiden er forbundet med

usikkerhet. De skal håndtere dette uten støtte fra nære voksne, i en utviklingsfase hvor det personlige og faglige grunnlaget for et voksenliv forankres.

Sosialt nettverk

I feltstudien finner vi at de mindreårige er viktige omsorgspersoner for hverandre. Kameratskap utvikles, men de er likevel forsiktig med å åpne seg og dele tanker og følelser med hverandre. Enkelte har en bror eller annen slektning i landet som er deres viktigste sosiale forankringspunkt. Mottakene synes å tilrettelegge for at beboerne kan holde kontakt med familie og venner i Norge.

Skolegang

Skolegang gir framtidstro. Intervjuene med ungdommene vitner om at de er motivert for å lære, uavhengig av asylstatus. Skolegang representerer håp og muligheter, og bidrar til utvikling. Skolen representerer nøkkelen til en bedre framtid og er en helt avgjørende mestringsstrategi. På skolen dras også fokuset bort fra venting og bekymringer. På den måten blir skolen et frirom der ungdommene kan utvikle seg. Lærerne vurderes som viktige støttespillere, som ikke bare bidrar med undervisning, men også med omsorg og omtanke. For noen har læreren også rollen som fortrolig voksen. Skolegang er derfor ikke bare viktig for fremtiden, det er også viktig her og nå.

Skoletilbudet framstår som grunnfjellet i tilværelsen. Alfabetisering og språktilegnelse er nødvendige verktøy for et videre kunnskapstilfang, men også for å kunne beherske hverdagen, f.eks. håndtere PC og internett for å skaffe seg informasjon og vedlikeholde sosiale nettverk. Undervisningstilbudene gir basiskunnskap, men må også sees i sammenheng med den bredere kunnskapstilleggelsen som foregår i hverdagen og reorientering av eget liv i et nytt samfunn.

Det tosporede oppholdsforløpet har betydning for skoletilbudet. Gitt at for mange beboere er perioden fra vedtak til bosettingen i kommunene kort, har disse beboerne en begrenset periode i mottaksskolen. Undervisningen i kommunen vil bygge videre på det de lærer i innføringsklassen mens de bor i mottak. Også for de lengeboende er skolen viktig, og disse vil ha et lengre undervisningsforløp ved mottaksskolen. Vi finner at kvalitet i skoletilbudet er viktig for motivasjon, der progresjon og grunnskolerelatert undervisningsopplegg med bredde i fag er viktig. Bekymringene de har om fremtiden kan, imidlertid, forstyrre konsentrasjon og begrense utbytte av undervisningen for noen.

Skoletilbudet som gis mottakselevene varierer i timetall, opplegg og kvalitet. Også de i grunnskolealder deltar i skoletilbudet som de fleste stedene er i regi av voksenopplæringen. Det anbefales at rett til grunnskoleutdanning for 16–18

åringer uten grunnskole nedfelles i utdanningsloven. Feltstudien kan vise til gode modeller for undervisningsopplegg som anbefales som grunnlag for utarbeidelsen av retningslinjer for et skoletilbud i denne aldersgruppen.

Fritidsaktiviteter

Fritidsaktiviteter gir innhold i dagene og grunnlag for å utvikle kameratskap. En vesentlig del av tilbudene er mottaksorganisert, eventuelt i samarbeid med lokale organisasjoner og ildsjeler. Deltakelse i lokalsamfunnets ordinære fritidstilbud er begrenset. Det er særlig strukturelle forhold, slik som økonomi, organiseringen av tilbudene, samt den relativt korte botiden som begrenser deltakelse i lokalsamfunnets aktivitetstilbud. Tilbudet som gis i lokalsamfunnet må betraktes som et supplement, men dette tilbudet viser seg å være viktig i totalbildet. Flere av ungdommene forteller om hvor betydningsfullt det har vært for dem å delta f.eks. i den lokale menigheten eller i spesielle idrettsgrener.

Med et todelt tidsperspektiv på mottaksoppholdet, der flesteparten har et kort opphold utstrakt til noen måneder er mottaksinitierte aktiviteter en god og fleksibel løsning. Individuelle interesser og lengeværende beboeres behov må imidlertid ivaretas spesielt. For den siste gruppen er det viktig å ta høyde for kontinuitet i tilbud som også gir anledning til lokal integrasjon.

Helsetjenesten

Vi vil dessuten påpeke at den støtten helsetjenesten gir er vesentlig for de unges mestringssevne. Fra annen forskning er det kjent at en stor andel enslige mindreårige ankommer asyllandet med traumer og belastninger som preger deres helse. Det er også kjent at opphold over lengre tid i asylmottak med bekymringer for utfallet av asylsøknad, anke eller avslag påvirker helsen negativt. Dette ble bekreftet gjennom intervjuer og feltopphold. Det er derfor særlig de lengeværende beboerne og flere som omfattes av Dublin-forordningen som har helseproblemer. Også disse unge med erfaringer og traumer fra krig, vold og overgrep har behov for oppfølging.

Helseundersøkelsen er grunnleggende for at den enkeltes erfaringer og bekymringer tas alvorlig og at de får individuell oppfølging. Vi finner også at formidling av basiskunnskap og verdier angående kropp, kjønn og helse er vesentlig for å tilpasse seg en ny tilværelse i Norge.

Helsetilbudet til beboerne ivaretar flere steder disse behovene, men det er også forskjeller i helsetjenestens kompetanse, ressurser og mulighet for å gi dem oppfølging gjennom spesialhelsetjenesten. Vi finner lokalt en usikkerhet om hva

slags helsetjeneste beboere med avslag har rett til, dette gjelder særlig tilgang til og finansiering av oppfølging i spesialhelsetjenesten.

Respekt for kulturell identitet

Barnekonvensjonen har en egen paragraf som gjelder respekt for kulturell identitet. Fra *Save the Child/UNHCRs Guidelines for Best practices* heter det: «Det er av avgjørende betydning at enslige mindreårige får mulighet til å bevare sitt morsmål og sine bånd til kultur og religion. Omsorgstilbud, helsetjenester og utdanningstilbud må avspeile deres kulturelle behov. Det gjelder samtidig å forhindre at barna utsettes for kulturelle tradisjoner som er skadelige og diskriminerende. Bevaring av kultur og språk er også viktig i de tilfellene en mindreårig skal vende tilbake til sitt opprinnelsesland.»

Kulturell forankring er et tema som i liten grad har blitt berørt i vår møter med mottakene. Betydningen av bredde i personalet slik at ungdommene møter voksenpersoner fra samme språkområde vektlegges i mottakenes personalpolitikk. Mat og måltider som manifesterer uttrykk for kulturforankring vektlegges noen steder. Anerkjennelse av ulike religiøse tro og praksis synes å være en selvfølge i mottakene. Enkelte mottak har organisert kulturfester som tematiserer ulike kulturelle forankringer. Det som er mer framtrædende, ikke minst blant beboerne, er motivasjon og orientering mot nytt livsinnhold, språk og samfunn. I en ankomstfase med store forventninger om en bedre tilværelse i et nytt samfunn er dette forståelig. Retur var dessuten noe de i liten grad ønsket å forberede seg på. Ut fra et slikt perspektiv ser vi orientering mot integrering å være i tråd med beboernes ønske og behov. Samtidig kan dette fokuset også underkjenne kompetansen de har med seg.

Anerkjennelse av kulturelle forhold og tidligere barndomserfaringer kan være særlig aktuell innen helsetjenesten. Dette perspektivet var til stede i flere av intervjuene med representanter fra helsetjenesten. Kompetanse i helsetjenesten overfor denne pasientgruppen kan nettopp henge sammen med at denne dimensjonen ivaretas.

Mer enn å forvente at skole og mottak ivaretar språk og kulturtradisjoner er det vesentlig å sikre tilstrekkelig formidling og brobygging mellom ulike forståelser i daglig samvær. Å sikre tolkemuligheter i kommunikasjonen med ansatte kan styrke formidling og gi ungdommene anledning til å synliggjøre kompetansen de bringer med seg.

Det er også vesentlig å anerkjenne den sosiale og kulturelle reorienteringen som lengeværende beboere undergår i tiden de oppholder seg i Europa og Norge.

Dette foregår i en særlig formativ periode, og bidrar bl.a. til deres motivasjon for og forståelse av retur.

Medbestemmelse

Retten til medbestemmelse er innarbeidet i rundskrivet om miljøarbeidet og aktiviteter (RS 20012:012), og det er krav om beboernes deltakelse i råd og utvalg. Vi finner at dette vel så mye ivaretas i uformelle fora og gjennom den individuelle kartleggingen. Enslige mindreåriges synspunkter begrenses samtidig av at de er asylsøkere der beslutninger som vedrører dem blir tatt av utlendingsmyndighetene. Dette gjelder også spørsmål om bosted, hvem de deler rom med, skoletilbud osv. Det er grunn til å styrke deres medbestemmelse på to områder: For det første at de får tilstrekkelig informasjon om rettigheter og kanaler for innflytelse. Det andre område er å etablere en ekstern tilsynsordning med etablerte kanaler hvor beboerne kan kontakte tilsynsmyndigheten ved behov.

Kosthold

Undersøkelsen har vurdert om det er vesentlige forskjeller i sunt kosthold mellom mottak med og uten med kantinedrift, og i mottak som har en kombinasjon av felles og individuelt kosthold. For transittmottak dekker UDI kostøret gjennom driftsavtalen. UDI betaler en fast sum for faste plasser. Vi har sett på forholdene ved ett av de to transittmottakene der de benytter ekstern leverandør. Her finner vi at kantinedriften er tilfredsstillende ernæringsfysiologisk, men kostholdet kan tilpasses bedre til brukergruppen. Kostøret synes å være for lavt for å sikre et tilpasset og variert kosthold.

Når det gjelder mottakene med selvkost mener vi forholdene er klart kritikkverdige. Dette gjelder for det første at ansvaret for kosthold er helt overlatt til beboerne. Dette ansvaret er for stort til å overlates helt til 15–17 åringer, gitt de knappe ressursene, manglende erfaringene og begrensede støtten de får. Veiledningsansvaret tillagt de ansatte ivaretas ikke tilstrekkelig for det behovet ungdommene formidler at de har. Et tredje punkt er at basisbeløpet beboerne får utbetalt ikke sikrer at de får et tilstrekkelig kosthold. De prioriterer penger til mat, men ikke nødvendigvis næringsrik mat. Et siste punkt er at noen mottak ikke har gode nok forhold for matlagning og måltider, noe som begrenser lysten og viljen til å lage seg egen mat.

Det anbefales at veiledningsansvaret til de ansatte utvides og at beboere sammen med personalet får ansvar for å servere felles varme måltider. Frokost inngår som miljørettet arbeid.

Forsvinninger fra mottak og mistanke om menneskehandel

Botilbudet for enslige mindreårige er i dag et frivillig tilbud. Dette innebærer at mottaksledelsen ikke kan motsette seg at en mindreårig flytter. Barnevernsloven ble imidlertid endret i 2012 slik at det er mulig å plassere den unge midlertidig i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel.

Det er behov for å øke kunnskap om menneskehandel, både i identifika-sjons- og oppfølgingsfasen, er til stede, både ved mottakene og hos samarbeids-partnerne. Det finnes regelverk på feltet, men det er behov for bedre lokale oppfølgingsrutiner og samarbeid mellom ulike aktører i tilknytning til mennes-kehandel. Lokale forum for kunnskapsutvikling og -utveksling mellom mottak, politi, helsetjeneste og barnevern kan også styrke arbeidet ved forsvinninger og bekymringer om menneskehandel.

Mottaksarbeid – mer enn omsorg

Vi har i analysen av mottaksdriften trukket fram fem utfordringer som vi ser preger personalets innsats. Dette gjelder bl.a. å samkjøre personalet, organisere arbeidet, tilpasse arbeidet en raskere gjennomstrømning som innebærer en fortet-ning av administrativt arbeid. De ansatte påpeker at administrative oppgaver tar mye tid, og fordi det er få ansatte på jobb begrenser det administrative arbeidet deres mulighet for å følge opp enkeltbeboere. Vi har også påpekt at mottakets omsorgsarbeid formes av at de er del av asylsystemet. Dette kommer fram på flere områder; at beboergruppens oppholdsstatus betyr mye for omsorgsarbeidet, at arbeidet er gjennomregulert av en rekke rundskriv og forvaltningsrettede opp-gaver, og at informasjonsutveksling mellom UDI og mottak setter personalets uavhengighet i forhold til UDI i tvil. Noen oppgaver som pålegges personalet av utlendingsmyndighetene i tillegg til omsorgskomponenten skaper ambivalens og konkurrerende hensyn. Dette gjelder særlig håndtering av informasjonsflyt og utøvelse av oppgaver som er knyttet til asylsøknaden.

De sentrale rundskrivene omfatter vesentlige dimensjoner ved mottaksdriften og tydeliggjør mål, ansvarsfordeling og lover/regelverk som er aktuelle for arbeidet. Tydelig formidling av regelverk og prosedyrer sikrer at ansvaret og innhold i oppgaver er kjent og bidrar på denne måte til mer enhetlig praksis på de områdene som rundskrivene gjelder. Noen målformuleringer i rundskriv om oppvekstmiljø og i rundskriv om omsorgsarbeid er svært ambisiøse og omfattende, og kan framstå i kontrast til praksis. I gjennomgangen har vi påpekt enkelte begrensninger i krav og forståelser av f.eks. medbestemmelse og ansvaret for kosthold. Det er også et sprik mellom forventninger til omsorgsinnsats og

bemannings/fagkompetanse. Bemanningen må gjenspeile de oppgaver personalet skal ivareta.

Tilbakemeldingen fra mottakene er at rundskrivene bare adresserer noen sider av driften. Når rundskrivene legges til grunn for planlegging og rapportering faller derfor vesentlig innsats på viktige virksomhetsområder utenfor, som for eksempel erfaringer fra omsorgsarbeid, tilrettelegging av aktiviteter, verge-rekruttering eller samhandling med lokalsamfunnet. For mottakene er rapporteringskravene derfor bare delvis anvendbare når det gjelder å planlegge og videreutvikle egen virksomhet. Det påpekes også at omsorgsarbeid handler om relasjoner og erfaringer som i mindre grad kan reguleres. Her kan det være mer avgjørende at det satses på tilstrekkelig relevant fagkompetanse og veiledning enn ytterligere reguleringer.

Det anbefales at kravene i rundskrivene evalueres, at de så gjøres til minstestandard for mottaksarbeidet og at bemanning og kompetanse tilpasses kravene.

Uavhengig tilsynsordning

UDI har i dag ansvar for å tilse at kontrakten mellom UDI og driftsoperatør om drift av mottaket og mottakets omsorgsarbeid følges opp. Rundskrivene rettet mot arbeid i mottak for enslige mindreårige danner grunnlag for UDI vurderinger. Det finnes i dag ingen uavhengig ordning for tilsyn med forholdene ved asylmottak. Det er helt nødvendig med en tilsynsinstans som er plassert utenfor utlendingsmyndighetene, og som har et videre mandat enn kontroll av kravoppfyllelse. Vi ser fylkesmannen som aktuell tilsynsinstans slik det også er i barnevernet.

Samarbeid med velferdstjenestene

Mottaket skal samarbeide med ulike lokale instanser for å sikre at beboerne får velferdstjenester de har rett på. Mottaket melder inn nye beboere på skolen, og skal ivareta kontakten med skolen i foresattes sted. Et slikt samarbeid ser ut til å fungere.

Kontakten og samarbeidet med primærhelsetjenesten synes å fungere bra. Kontakt med spesialhelsetjenesten varierer, der noen viser til godt samarbeid og oppfølging. Helsetjenesten nevner taushetsplikten som en utfordring i samarbeidet om enkeltbeboeres helsesituasjon, men påpeker at dette er noe de også finner løsninger på. Helsetjenestens bidrag til informasjonsprogrammet er viktig også for kontakt og tillit mellom beboere og helsetjenesten.

Mens helsetjenesten er en aktiv og tilgjengelig samarbeidspartner, er

tilbakemeldingen motsatt når det gjelder barnevernet. UDI krever at mottaket har et samarbeid med det lokale barnevernet, både for å sikre kontakt og kunnskapsutveksling og i konkrete saker. Vi finner at barnevernet ikke nødvendigvis anser en mer generell kontakt med mottaket som sitt ansvar. Når asylmottaket ivaretar sitt omsorgsansvar anser barnevernet at de ikke har et særskilt ansvar for disse barna. Det lokale barnevernet følger opp i bekymringssaker, ved forsvinninger fra mottaket og ved bekymring for mulig menneskehandel. Deres ansvar gjelder bare så lenge den mindreårige befinner seg i kommunen, noe som begrenser oppfølging av den type saker som meldes barnevernet.

Mottakene savner deltakelse i lokale samarbeidsteam på helse- og/ skole/ barne- og ungdomsfaglige området i de kommunene der de ikke deltar i slike.

Bedre betingelser for vergens innsats

Vi har påpekt det uholdbare ved de store forskjellene i hvordan vergebarn følges opp av vergene, og at mange mindreårige ikke har verge i perioder eller at vergen ikke engasjerer seg tilstrekkelig. Det er i dag for ulik kompetanse og engasjement vergene imellom. Mottakets tilrettelegging for kontakt mellom verge og vergebarn er ut fra vår erfaring tilfredsstillende.

Forslagene som er framsatt i Justisdepartementet Lovvedtak 43 (2011–2012) *Endringer i Utlendingsloven* når det gjelder å iverksette den nye ordningen med representasjon for asylsøkere synes å ivareta de begrensninger som finnes i den nåværende ordningen. Dette gjelder behovet for å utarbeide minstekrav når det gjelder utføring av oppgaven, å sikre tilgjengelig samlet og oppdatert framstilling av aktuelt regelverk, beskrive hva som ligger i de ulike oppgavene og hvilke instanser som skal kontaktes. Det må dessuten etableres bedre rutiner for kommunikasjon og overlevering av dokumentasjon mellom ny og tidligere verge, advokat og verge, og UDI og verge. Videre må det innføres krav om opplæring og at det etableres fadderordning for nye verger. Det må sikres bedre tilgang til tolk og at det innføres en kompensasjonsordning for dette. Videre foreslår vi en egen ordning for kompensasjon for ekstraordinære utgifter, som f.eks. utgifter ved reise til ambassader.

Ingen klare idealtyper – men kontinuitet gir bedre levekår

Vi stiller avslutningsvis spørsmålet om det peker seg ut noen idealmottak som kan stå som modell for gode levekår? I gjennomgangen har vi vist til noen forskjeller mellom mottakene, men kartleggingsundersøkelsen viser ingen systematiske forskjeller i forhold til for eksempel typen driftsoperatør. Slik vi forstår forskjellene mellom mottakene handler det først og fremst om prioriteringer av

knappe ressurser og om hvordan kompetanse utnyttes til å få mest mulig ut av marginale ressurser og forhold. Vi finner likevel forskjeller med utgangspunkt i fire vilkår.

For det første gjelder det *tenkemåte* angående mottaksdrift. Vi har vist til forskjeller mellom mottak som bruker konnotasjoner til «familie» versus de som bruker «internat» som referanseramme. Referansen de bruker gjenspeiles i hvordan ansatte involverer seg, i forventninger til relasjonene, og således omsorgsutøvelsen. I praksis befinner mottakene seg på et kontinuum mellom disse to ytterpunktene.

Det andre vilkåret som bidrar til variasjon er knyttet til *driftsavtaler*. Her vil vi påpeke to forhold: at driftsavtalen omfatter utleier som disponerer egnede lokaler og tilbyr gode boforhold og de mottak som ikke har en slik materiell ramme. Et annet forhold er kontinuitet i driftsavtaler over tid vs. korte avtaler. Kontinuitet i driften får konsekvenser ikke bare på arbeidet på mottaket, men også mulighet for å bygge opp kompetanse i hjelpeapparatet lokalt.

Et tredje forhold knytter seg til *type lokalsamfunn* og *tilgjengelige samarbeidspartnere*. Dette har betydning for aktivitetstilbud og nærhet og tilgang til f.eks. spesialhelsetjenester. Det lokale skoletilbudet finner vi også har sammenheng med lokalsamfunn, vesentlig her er det lokale elevgrunnlaget for å gi grunnopplæring for nyankomne. Dessuten vil kontinuerlig drift av skoletilbud for mindreårige flyktninger over tid være viktig både for kommunens satsning og kompetansen hos lærerne.

Et siste forhold har med *kompetanse* å gjøre, det vil si tilgangen til utdannet personale og personale med relevant realkompetanse. Også her er kontinuitet i drift viktig for akkumulering og samkjøring av en særskilt mottakskompetanse. Ledelsens satsning på kompetanseutvikling gjennom kurs og veiledning, samt god utnyttelse av profesjons-, formal og realkompetanse innen personalgruppen ser vi også har betydning. Lav bemanning bidrar til å begrense utnyttelsen av fagkompetanse.

Når vi sammenholder disse fire vilkårene er det noen mottak som kommer bedre ut enn andre. Med lengre driftsavtaler i lokaler som er tilpasset virksomheten, og med stabile samarbeidspartnere og tilgjengelig velferdstjenester er mye lagt til rette for god mottaksdrift. Dette er situasjonen ved noen mottak. Noen mottak kjennetegnes av trivsel hos personale og hos beboere gjennom bl.a. å satse på kompetanseutvikling hos personale og en anerkjennende holdning overfor beboerne. Dette bidrar til akseptable levekår tross dårlige materielle forhold. Felles er tilbakemeldingen om at hvis mottaket hadde noe bedre ressurser kunne de fått til mye mer.

Med utgangspunkt i erfaringene fra feltstudien anbefales det at det etableres basismottak med langsiktige avtaler. Begrunnelsen for langsiktige avtaler er flere: Det vil kunne redusere tap av kompetanse hos driftsoperatør og vertskommune, det vil sikre mer egnede materielle rammer for mottaks- og omsorgsarbeid, og det vil lette rekruttering av kvalifisert personale, bedre mulighetene til å bygge opp, ta vare på og videreutvikle kompetanse. Dette vil sikre kvalitet i omsorgsarbeidet

Slike mottak skal kunne ha et regionalt kompetanseansvar. Dette gjelder også tjenester som tilbys mottaket, som skoletilbud og helsetjeneste, der disse får en regional veiledningsfunksjon ved opprettelsen av nye mottak og botilbud for unge flyktninger. Kontinuitet i mottaksdrift er også viktig for å utvikle lokalt samarbeid og engasjement.

Det anbefales at det utvikles en modell med en kombinasjon av basismottak og desentraliserte enheter som bokollektiv som kan ivareta fleksibilitet ved adkomstsvingninger. Desentraliserte boenheter kan være en løsning for enkelte lengeboende hvor det gis mer stabilitet og forsterket oppfølging av de som trenger dette.

Økonomiske konsekvenser

Flere av de foreslåtte tiltakene krever utvidelse av den økonomiske ramme til drift av mottak for enslige mindreårige. Dette gjelder først og fremst anbefaling om økt bemanning og høyere krav til andel ansatte med faglig utdanning på høgskole/universitetsnivå. Det foreslås at utlendingsmyndighetene dekker utgifter til nødvendig helsehjelp og medisiner. Videre foreslås det å øke øremerkede midler til fellesmåltider i ordinære mottak og at dette dekkes over driftsbudsjettet. Det er nødvendig å utvide bevilgningene på disse områdene for å ivareta kravene som stilles i dagens styringsdokumenter.

Det er de lengeværende boerne som særlig krever ekstra omsorgsinnsats. Å redusere saksbehandlingstiden for ankesaker i UNE og å begrense andelen som gis begrenset opphold inntil de blir 18 år vil begrense denne lengeværende gruppen. Alternative boformer gjennom å samkjøre botilbudet med kommunenes botilbud for flyktninger kan muligens også være inntektsreduserende.

Områder for oppfølging og tiltak

Vi har sortert våre anbefalinger knyttet til fire områder, hvor de første seks omhandler rettslige og prosessuelle forhold. Disse er forslag som først og fremst er rettet til Justisdepartementet. De påfølgende forslag og anbefalinger er knyttet til bedre betingelser for botilbud, omsorgsutøvelse og sikring av velferdstilbudet

til enslige mindreårige asylsøkere. Noen av disse forslagene er rettet direkte mot UDI sin virksomhet, men i sin helhet forutsetter forslagene et samarbeid mellom UDI, driftsoperatører og mottaksdrivere, lokalsamfunn og lokale velferdstjenester.

1. Styrke rettslige og prosessuelle forhold.

a. Lovregulere mottaksforhold

Mottaksdrift er i dag regulert gjennom mange styringsdokumenter. Det er behov for at mottaksforhold lovreguleres i forskrift form for å ivareta rettigheter og informasjonen om disse.

b. Uavhengig tilsynsordning

Det finnes i dag ingen uavhengig ordning for tilsyn med forholdene ved asylmottak, men kontroll av oppfølgingen av driftsavtalen, der ett av to tilsyn er særlig rettet mot omsorgsarbeidet. I dag er UDIs regionkontor kontrollinstans. Det anbefales at det opprettes en uavhengig tilsynsinstans ved fylkesmannen. For mottak/avdelinger for enslige mindreåriges del kan denne eventuelt plasseres i tilknytning til den sentrale vergemålsmyndigheten ved fylkesmannsembetet, f.eks. eventuelt i sammenheng med tilsynsmyndighet for vergeordningen lagt ved fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus.

c. Rask saksbehandling også i ankesaker

Vi anser rask saksbehandling som et avgjørende tiltak for å sikre de mindreåriges levekår. I dag er dette gjennomført for saksbehandling i første instans. Samme prioritet må gis i ankesaker for enslige mindreårige asylsøkere hos UNE slik at saksbehandlingstiden reduseres også her.

d. Innføre samtale for mindreårige under Dublin-forordningen

Det innføres en rett til samtale hos utlendingsmyndighetene for mindreårige som inngår i Dublin-forordningen. Formålet er å ivareta barns rett til å bli hørt slik at det kommer fram relevante opplysninger som kan være av betydning for å vurdere om den mindreårige kan få reist saken i Norge. Dette vil også styrke vergenes ivaretagelse av sine oppgaver overfor denne gruppen mindreårige asylsøkere.

e. Forbedre prosedyrer for identifisering av sårbarhet og at relevante opplysninger inkluderes i asylgrunnlaget

Forbedre prosedyrene for identifisering av særlig sårbare asylsøkere slik at ny og relevant informasjon inkluderes i asylsaksbehandlingen. Det er flere forbedringspotensialer her: sikre tilstrekkelig kompetanse og rutiner for identifisering, mer bruk av tolk i verge- vergebarn samtaler, at kompensasjon for ekspertuttalelser f.eks. i helsetjenesten angående asylsøkere likestilles med ekspertuttalelser de utarbeider for andre instanser, at kontakthinformasjon angående saksbehandling formidles til verge.

f. Basisbeløp til personer under Dublin-prosedyren likestilles med øvrige beboere

Det anbefales at ungdom under 18 år uansett asylstatus har en økonomi som sikrer dem et tilstrekkelig næringsrikt kosthold, samt nødvendige helsetjenester, noe den dagens basisbeløp for denne gruppen synes ikke å dekke. Vi støtter Bergeutvalgets vurdering av at personer under Dublin-prosedyren i ordinære mottak må få samme ytelse som øvrige beboere.

2. Bedre betingelser for botilbudet

a. Opprette basismottak og desentraliserte enheter

Vi støtter Bergeutvalget forslag om at det etableres basismottak med langsiktige avtaler på 5 – 6 år. Dette vil sikre kvalitet i omsorgsarbeidet og i velferdstjenester rettet mot mottaksbeboerne. Slike mottak skal kunne ha et regionalt kompetanseansvar. Vi foreslår at det utvikles en modell med en kombinasjon av basismottak og desentraliserte enheter som bokollektiv som kan ivareta fleksibilitet ved adkomstsvingninger. Desentraliserte boenheter kan være en løsning for enkelte lengeboende hvor det gis mer stabilitet og forsterket oppfølging av de som trenger dette.

b. Innføre kravspesifikasjoner for bostandard

Vi har pekt på at korte driftsavtaler og manglende krav til fysiske rammebetingelser gir lav boligstandard. Det er nødvendig å utarbeide kravspesifikasjoner for boligstandarden for enslige mindreårige over 15 år som bedre svarer med mandatet for å ivareta relasjons- og omsorgsoppgaver.

c. Øke bemanning og kompetanse

Kravet til bemanning og kompetanse ved asylmottak er lavere enn i omsorgssentrene og barnevernsinstitusjoner. Vi vil argumentere for at norm for andel ansatte med kompetanse på høyskole/universitetsnivå likestilles med tilsvarende institusjoner i regi av barnevernet. Dette gjelder først og fremst barnefaglig kompetanse, men der også migrasjons- og flyktningfaglig kompetanse ivaretas. Bemanningstettheten mener vi bør minimum være én ansatt per beboer, slik Bergeutvalget går inn for.

d. Øremerkede midler til fellesmåltider

Ved mottak med selvkost mener vi forholdene angående kosthold er klart kritikkverdige. Dette gjelder for det første at ansvaret for kosthold er helt overlatt beboerne. Dette ansvaret er for stort til å overlates helt til 15–17 åringer. Basisbeløpet beboerne får utbetalt sikrer dessuten ikke at de får et tilstrekkelig sunt kosthold. Et siste punkt vi vil påpeke er at noen mottak ikke har gode nok forhold for matlagning og måltider, noe som svakker lysten og viljen til å lage seg egen mat.

Det anbefales at omsorgstilbudet inkluderer frokost og varme måltider. Mottakene må få øremerkede midler til dette, slik at utgiftene til felles mat ikke går ut over aktivitetstilbudet til beboerne. Forholdene for egen matlagning må også bedres.

e. Utlendingsmyndighetene dekker helserelaterte utgifter

Satsene for den økonomiske stønaden til asylsøkere, basisbeløpet, ligger betydelig under sosialhjelpssatser. Basisbeløpet skal dekke alle daglige utgifter som mat, klær, hygieneartikler, transport, lege, medisiner osv. Vi har særlig vurdert konsekvensene for kosthold og helse. Begrenset økonomi går ut over nødvendig helseoppfølging og medisiner. Det anbefales at utlendingsmyndighetene dekker de helserelaterte utgiftene.

3. Tiltak – økt krav til omsorgsutøvelse

a. Minstestandard for mottaksarbeidet

For å sikre et likeverdig tilbud anbefales det at det utarbeides minstestandard med utgangspunkt i våre anbefalinger for fysisk standard, bemanning og kompetanse, samt hovedområdene for personalets arbeidsoppgaver som individuell kartlegging og tiltaksplan, omsorgsområder, aktivitetstilbud og miljørettede tiltak, informasjonsprogram og samarbeidet med verge, skole, helsetjenesten og barnevern.

b. Styrke omsorgsarbeidet for lengeværende beboere

Lengeværende beboere har andre behov for botilbud enn de som oppholder seg en avgrenset periode i mottak. Oppholdstid har dermed betydning for omsorgsinnsatsen. Det anbefales økt bemanning og styrket barnefaglig og annen relevant kompetanse i det individuelt rettet arbeidet. Vi går ikke inn for å skille de to gruppene, men at det tas tilstrekkelig hensyn til de lengeværende i organisering og innhold i omsorgs- og miljøarbeidet; boforhold må ivareta en normalisert hverdag og stabilitet i relasjoner. Det bør dessuten vurderes å prøve ut bosetting av de med midlertidig opphold i kommuner eller desentraliserte boenheter knyttet til et mottak. Som et tillegg eller i stedet for skole bør det satses på kompetansebyggende opplæring og å videreutvikle egenkompetanse gjennom tilrettelagte aktiviteter.

c. Styrke relasjonell omsorg

På dette området anbefales følgende forbedringer: Styrke andel ansatte med barnefaglig utdanning. Organisere tilbudet slik at det gis særlig oppfølging av de lengeværende beboerne. Styrke veiledning av personalet for å sikre kvalitet i det individuelt rettede arbeidet. Det anbefales dessuten at det gis regelmessig tilbud til beboerne om mestringskurs og samtalegrupper ledet av profesjonelle.

d. Økt satsning på informasjon og opplæring

Vesentlig informasjon og opplæring formidles gjennom rutiner og regler. Vi har påpekt at opplæring kan utvides på flere felt: oppfølging og veiledning, bl.a. i kosthold, IT kompetanse, praktisk samfunnsorientering. Aktivitetstilbud og kurs er dessuten viktig opplæring. Informasjonsprogrammet må holdes med kortere intervaller.

e. Legge til rette for å ivareta sosialt nettverk

I intervjuene forteller ungdommene at deres viktigste relasjoner er til andre beboere, og at disse bidrar til kunnskap, omstillingskompetanse og trygghet. Fortellingene deres synliggjør også hindringer, som viser at utvikling av vennskap ikke er gitt i denne situasjonen. Et tiltak er å organisere botilbudet i mindre boenheter, både fysisk og sosialt. For å opprettholde kontakt med slekt og venner i Norge og internasjonalt er tilgang til og opplæring i bruk av internett vesentlig.

f. Bedre prosedyrer for medbestemmelse

Uttaleretten angående mottaksforhold, velferdstjenester og bosetting ivaretas gjennom formelle møter og individuelle samtaler. Asylsystemet setter imidlertid

klare grenser for hva de har innflytelse på. Det anbefales at det utarbeides bedre informasjon om beboernes rettigheter og innflytelseskanaler. En ekstern tilsynsordning må også ivareta beboernes mulighet til å ta opp uholdbare forhold.

g. Skjerpe krav om aktivitetsmidler

Fritidsaktiviteter er vesentlige for å utvikle kameratskap beboere imellom, gi mestringsopplevelser og mulighet for samvær med ansatte. De sikrer også avkopling, samt gir struktur og mening i dagene. Fritidsaktiviteter må fortsatt prioriteres høyt og det bør gis aktivitetstilbud daglig og i helgene. Ved enkelte mottak begrenses lavterskeltilbud som leie av idrettshall, tilgang til svømmehall eller transportmuligheter av ressursbegrensninger og prioriteringer av andre miljøtiltak. De må stilles skjerpet krav til at det i driftsavtalen avsetter tilstrekkelige midler til aktiviteter slik at lavterskeltilbud og bredde i aktiviteter sikres.

h. UDIs tiltaksmidler videreføres

UDIs tiltaksmidler kommer i tillegg til det driftsoperatøren setter av til aktivitetsmidler. Disse ekstra midlene bidrar til nødvendig bredde og kvalitet i tilbud, og må videreføres. Dette gjelder støtte til særlige satsninger som mottakene kan søke midler til og grunnstøtte til aktører som retter virksomheten mot flere mottak f.eks. med livsmestringskurs, kvalifiserende tiltak, større satsninger på samarbeid med frivillige organisasjoner og tilbud om kulturelle aktiviteter.

i. Tilrettelegge for aktiviteter i lokalsamfunnet for de lengeboende

Med et todelt tidsperspektiv på mottaksoppholdet, der flesteparten har et kort opphold utstrakt til noen måneder er mottaksinitierte aktiviteter en god og fleksibel løsning. Tilbudet som gis i lokalsamfunnet vil således være et supplement. Lokalt aktivitetstilbud vil være vesentlig for lengeværende beboeres behov for kontinuitet og som også gir anledning til lokal integrasjon.

j. Samarbeid med eksterne instanser.

I dag foregår hovedsakelig samarbeid mellom mottak og velferdstjenester som skole, helse og barnevern i form av personlige forbindelser. Dette kan gi et nært samarbeid, men kan også være sårbar og gi begrenset institusjonell forankring. Mottaksledere etterspør deltakelse i kommunale samarbeidsteam og andre fora. Dette vil kunne styrke kommunikasjon på overordnet nivå og overføring av kunnskap.

4. Sikre velferdstilbud

a. Rett til grunnskoleopplæring og skolegang

Rett til grunnskoleutdanning for 16–18 åringer uten grunnskole nedfelles i utdanningsloven. Det utarbeides retningslinjer for skoletilbud for asylsøkere i denne aldersgruppen.

b. Sikre tilstrekkelig kompetanse i helsetjeneste.

Helsetjenestens kompetanse, ressurser og mulighet til å identifisere helseproblemer og sårbarhet og å gi de som trenger det oppfølging gjennom spesialhelsetjenesten varierer mellom kommunene.

c. Særlig tiltak for mindreårige som forsvinner fra transittmottak

En vesentlig andel mindreårige forsvinner raskt fra transittmottak. Dette er en spesiell gruppe migranter som kan ha bodd i landet en tid. Det bør vurderes alternative plasseringer enn transittmottak for oppfølging av denne gruppen.

d. Styrke innsats mht forsvinninger og mulig menneskehandel

Botilbudet for enslige mindreårige er i dag et frivillig tilbud. Dette innebærer at mottaksledelse ikke kan motsette seg at en mindreårig flytter, selv ikke i tilfeller hvor de er bekymret for konsekvensene. Dette svekker innsatsen når det er mistanke om f.eks. menneskehandel. Vi foreslår at det utredes mulige konsekvenser av å gjøre oppholdet obligatorisk i tilfeller der andre omsorgsordninger ikke er godkjent.

Vi finner at behovet for økt kunnskap om menneskehandel, både i identifiserings- og oppfølgingsfasen, er til stede, både ved mottakene og hos samarbeidspartnerne. Det bør legges bedre til rette for samarbeid mellom de ulike aktørene i tilknytning til menneskehandel. En måte å gjøre dette på er å etablere et forum for kunnskapsutvikling og -utveksling mellom mottak, politi, helsetjeneste og barnevern om menneskehandel.

e. Styrke vergenes innsats

Det anbefales at tiltakene for å bedre vergeordningen som er nevnt i Justisdepartementets lovvedtak 43 (2011–2012) gis prioritet og igangsettes straks. Opplæringstiltak, krav til innsats og kompensasjon må være felles for alle verger for mindreårige på mottak uavhengig av om de arbeider ut fra representasjonsordningen eller vergemålsloven. Det må avklares hvem som skal ha tilsynsmyndighet for vergeordningen.

Framtidige studier

Vi vil peke på fire områder der det trengs mer forskning:

- Det mangler internasjonalt sammenlignende studier av botilbud og bosetting av enslige mindreårige asylsøkere
- Det savnes kunnskap om unge flyktningers oppveksterfaringer, samt integrering og transnasjonale praksiser over tid.
- Det finnes lite kunnskap om unge med midlertidig opphold som er blitt returnert til hjemland eller er returnert til andre land under Dublin II forordningen – både ut fra et rettighetsperspektiv og et levekårsperspektiv.
- Det er behov for teoretisk fundert forskning som utfordrer dominerende forskningsdiskurser så vel som politiske forståelsesrammer for denne gruppen barn og unge.

Etterord

Avsluttende refleksjon om plassering av ansvaret for botilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år

Soria Moria I hadde som målsetting å plassere ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under barnevernet. Fra 2007 har det vært en delt løsning, der barnevernet har overtatt ansvaret for enslige mindreårige under 15 år, mens utlendingsmyndighetene har ansvar for botilbudet til de over 15 år. Det er i dag faglig og politisk uenighet om hvor ansvaret for botilbudet for denne gruppen skal plasseres. Vår undersøkelse har vært avgrenset til å vurdere levekår på asylmottak, og våre anbefalinger har tatt utgangspunkt i et fortsatt botilbud på mottak. Vurderingene våre har imidlertid vist til vilkår og praksis i barnevernet, og implisitt vist til en alternativ organisering. I 2011 ble det igangsatt en prøveordning med direktebosetting av enslige mindreårige asylsøkere fra transittmottak. Ordningen evalueres i disse dager (Samfunnsforskning AS ved NTNU på oppdrag av BLD), og erfaringene med denne alternative organiseringen av botilbud i kommune under barnevernet må inkluderes i den videre drøfting av plassering av ansvaret for de for enslige mindreårige mellom 15–18 og type botilbud for denne gruppen.

Forskergruppen har valgt ikke å ta endelig standpunkt, men vil på bakgrunn av det vi har erfart i denne studien presentere argumenter for ulike løsninger. I dag er det altså mulig å se for seg to alternativer: At det statlige barnevernet har ansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere eller at utlendingsmyndighetene beholder ansvaret for botilbudet for de over 15 i asylmottak.

Fortsatt mottaksdrift i regi av UDI

Vi vil her gi noen momenter som er relevante når det gjelder diskusjonen om plasseringen av ansvaret hos utlendingsmyndighetene.

Et viktig moment fra Bergeutvalget for å beholde mottaksmodellen under utlendingsmyndighetenes ansvar er at dette gjør det enklere å flyttes mellom mottak, og eventuelt ha kontakt med, og bli overført til voksenmottak ved fylte

18 år. Vi finner imidlertid at allerede i dag overføres mindreårige fra omsorgssentre til asylmottak, og dette utgjør en stor overgang for dem det gjelder. Vår erfaring er også at mottakene skjærer kontakten mindreårige har med personer på voksenmottakene like mye som de oppfordrer til det. For dem dette vil gjelde, hovedsakelig de lengeboende, vil kvalitet i botilbudet mer enn overflyttingen være et vesentlig argument.

Transittmottak synes hensiktsmessig av flere grunner: For å sikre de praktiske rammene om prosessen som fører opp mot asylintervjuet og oppfølging fra verger med erfaring fra å bistå de mindreårige asylsøkerne med søknadsprosessen. Det er også en sammensatt gruppe søkere, og en innledende avklaring av alder og asylstatus og kartlegging av behov for oppfølging kan være nødvendig før den videre plassering. Gi innledende felles informasjon om søkerprosess, samfunnsforhold og andre nødvendige opplysninger for å tilpasse seg det norske samfunnet.

For øvrig viser vi til de ulike tiltakene vi har presentert over. Vi vil særlig vise til forslag om alternative måter å sikre kontinuitet og kompetanse gjennom å etablere basismottak. Det anbefales også å sikre mer likeverdige botilbud til de lengeværende. En løsning her kan være at barnevernets rutiner, kravspesifikasjon og standard når det gjelder bemanning og kompetanse også er veiledende for mottaksdrift.

Overføring til barnevernet

Materiell standard, personaltetthet og kompetanse er gjennomgående høyere i barnevernet enn i asylmottak. Det som kan tale for en overføring av ansvaret for 15–18 åringene til barnevernet er at dette kan sikre mer likeverdige vilkår for denne gruppen sammenlignet med de som er under det statlige barnevernet.

At det kommunale barnevernet har ansvar for både asylsøkere og de som har fått bosetning kan sannsynlig gi mer fleksibilitet for de kommunale botilbudene som nå er bygget opp. Dette kan ivareta oppbygging av tiltak og kompetanse, ikke bare i botilbudene, men også i det lokale tjenesteapparatet.

En annen type argument for å overføre ansvaret til barnevernet er å oppheve den doble rollen som utlendingsmyndighetene har som ansvarlige for mottakenes omsorgsarbeid og samtidig behandlende instans av asylsøknaden. Vi finner at denne dobbeltrollen forplanter seg som en ambivalens også på mottaksnivå, både hos de ansatte, beboere og i relasjonene mellom ansatte og ungdommene. Dette innvirker på omsorgsarbeidet.

Et ansvar under barnevernet kan gi større kvalitet og fleksibilitet i botilbud til de lengeværende som trenger forsterket oppfølging. Vi har påpekt at de

lengeværende beboerne ikke får et godt nok tilbud innenfor de gjeldende vilkår. Det er særlig denne gruppen som opplever konsekvenser av «nøktern» standard over tid. Dertil kommer en negativ utvikling av helsetilstanden for mange, uten at de er sikret tilstrekkelig omsorg og oppfølging. Vi mener samtidig at denne gruppen ikke skal skilles ut i egne botilbud, og viser til erfaringene fra Salhus mottak for mindreårige med midlertidig opphold.

Hva slags type botilbud som kan utformes for denne gruppen under barnevernet er åpent. Flere modeller er mulig. En mulighet at det bygges videre på mottaksmodellen, men tilpasset barnevernets fordringer. En annen mulighet vil være egne botilbud tilsvarende omsorgssentre underlagt det statlige barnevernet. En tredje modell er direktebosetting.

Det som kan tale mot et eget botilbud under barnevernets ansvar er det korte tidsperspektivet for majoriteten av beboerne i overgangen til mer permanent bosetting i en kommune. At det er snakk om en overgangsperiode gjør situasjonen bare delvis sammenlignbar med barnevernets øvrige virksomhet. Her vil imidlertid den nevnte ordningen med direktebosetting av asylsøkere som får innvilget opphold, fra transittmottak til kommunene, gjøre en overgangsfase via ordinære mottak unødvendig.

Vi vil understreke at den kompetansen som er utviklet over tid i mottakssystemet, samt den innsatsviljen i organisasjoner og lokalsamfunn for å bistå denne gruppen er viktig å ivareta. Den må eventuelt overføres til et botilbud under barnevernets ansvar og rammebetingelser.

Vår viktigste anbefaling i rapporten er for det sikres rask saksbehandling og bosetting av de med innvilget opphold. Dette må også ivaretas i perioder med økning i antall søknader. Dette fører til at perioden før bosetting blir en midlertidig overgangsperiode for en vesentlig andel av søkerne. Et tilstrekkelig utbygget botilbud i kommunene for de som har fått opphold vil dessuten redusere dagens mottaksperiode. Hvis en ordning med direktebosetting i kommunene fra transitt viser seg å være realistisk og vellykket, ville mottaksperioden gjøres overflødig for denne gruppen. Den store utfordringen vil være de lengeværende med midlertidig opphold. Her synes ikke det å finne løsningen på å gi dem et mer tilpasset botilbud som er den store utfordringen, men det uløselige i hva de unges oppholdsstatus innebærer for deres livssituasjon.

Litteratur

- Andersson H.E., H. Ascher, U. Björnberg og L. Mellander (red) (2005) *The Asylum-seeking Child in Europe*. Göteborg: CERGU.
- Antonovsky, A. (1987). *Unravelling the mystery of health: How people manage stress and stay well*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2004): Behandling av Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen – Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007): Ot.prp.nr. 28 (2007-2008): *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv.*(omsorg for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur).
- Barne- og likestillingsdepartementet (2008): FOR 2008-06-10 nr 580: *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): Behandling av Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen – Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011): *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger – En håndbok for kommunene*. Oslo: BFD
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2009) Retningslinjer for kvalitet i statlege, kommunale og private omsorgssenter og godkjenning av private og kommunale omsorgssenter (per oktober 2009)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2007) Krav til de ansattes kompetanse i barneverninstitusjoner 02.2007 <http://www.bufetat.no/Documents/Intranett/Rutiner%20og%20organisasjon/Arbeidsforhold%20og%20rutiner/Barnevern/Institusjon/Kvalitet/Krav%20til%20de%20ansattes%20kompetanse%20i%20barneverninstitusjoner.pdf>
- Bean, T. M. (2006): *Assessing the Psychological Distress and Mental Healthcare Needs of Unaccompanied Refugee Minors in the Netherlands*. Avhandling PhD, Leiden University, Nederland.
- Bengtson, M. & Ruud, A.K. (2012): Utviklingsstøttende omsorg i mottaksfasen. I: Eide, K. (red.) (2012): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Berg, B og Lauritsen, K. (1999): Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak. SINTEF-Trondheim

- Berg, B. & Lauritsen, K. (2002): *Enslige flyktninger-kollektive utfordringer*. SINTEF-Trondheim
- Björnberg, U. (2010) Sosialt kapital, tillit og resilience hos asylsøkende barn och föräldrar. Asylsøkende barns tankar om hälsa. I H. E. Andersson, H. Ascher, U. Björnberg og M. Eastmond (red). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsøkende barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborg Universitet
- Brekke, J.P. (2004). *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum seekers in Sweden*. ISF Report 2004:10, Oslo: Institute for Social Research.
- Brekke, J.P. og V. Vevstad (2007) *Asylum Conditions for Asylum-seekers in Norway and the EU*, ISF Report 2007: 004. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.P., N. Sveaass og V. Vevstad (2010) *Sårbare asylsøkere i Norge og EU. Identifisering, organisering og håndtering*. ISF rapport 14. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, J.P., M. Aarset, H. Lidén, & K. Andenæs (2010) *Innvandring og flukt til Norge – en kunnskapsgjennomgang 1990–2009*. Rapport 2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Boland, K. (2010) *Children on the Move between Afghanistan and Western Countries*. Geneva: UNICEF
- Crawley, H. (2010) *Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK*. London: British Refugee Council
- Christie, H.J., Døhlle, E. & Eide, K.: Omsorgen for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere – introduksjon av en arbeidsmetode. I: *Barn i Norge 2011 – Vold og traumer*. Oslo: Voksne for barn
- Davies, R (2003) *Network Perspectives In The Evaluation Of Development Interventions: More Than A Metaphor*, <http://www.mande.co.uk/docs/nape.pdf>. lastet ned 16.08.2011
- Derluyn, I. (2005): *Emotional and behavioural problems in unaccompanied refugee minors*. Ghent: Academia Press
- Deveci, Y. & Shakerifar, E. (2009): *New Londoners: Reflections on home*. i K15, Konturtisskrift # 15/2009/9.årgang. Nakmi
- Douglas, M. (1966) Purity and Danger. *An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. Routledge and Keegan Paul
- Engsland, K.A., Ellingsen, W., Hidle, K. og Karlsen, M-A. (2010) *Asylmottak og lokalsamfunn*. FoU-rapport nr. 1/2010. Agderforskning.
- Econ (2007): *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige flyktninger i kommunene*. Econ-rapport 2007 nr. 32
- Eide, K. (2000): *Barn i bevegelse. Om oppvekst og levekår for enslige mindreårige flyktninger*. Porsgrunn: Høgskolen i Telemark
- Eide, K. (2009): «Omsorg, integrasjon og grenser. Hvordan forstå flyktningbarns historiske posisjoner i det norske samfunnet. I: Eide, K. mfl. (red.) (2009): *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk

- Eide, K. & Broch, T. (2010): *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Oslo: Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP), helseregion Øst og Sør. Rapport avgitt til BLD.
- Eide, K. og Lidén, H. (2012) Mottak av enslige mindreårige asylsøkere. I: Valenta, M. og Berg, B. (red.) *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget
- Eide, K. (red.) (2012): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Engebrigtsen, A. (2002): *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn... Et transnasjonalt perspektiv på enslige, mindreårige asylsøkere*. Oslo: NOVA 2002-rapport 7/02.
- Engebrigtsen, A. (2012): Omsorg og barn utenfor barndommen. I: Eide, K. (red.) (2012): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- FNs barnekomité (2005) Generell kommentar nr. 6 *Behandlingen av enslige barn og enslige barn med følgepersoner utenfor deres opprinnelige hjemland*
- FNs barnekomité (2009) Generell kommentar nr. 12 *Om barnets rett til å bli hørt*
- Forslund, K. & Jacobsen, M. (2010): *Professionell kompetens for arbeid med barn*. Gleerups Utbidning AB.
- Forum for barnekonvensjonen *Supplerende rapport 2009 til Norges fjerde rapport til FNs komité for barnets rettigheter*
- Fyhn, A.B. og E. Dahl (2000) *Mot tredje generasjons levekårsforskning: livsløp, inntekt og levekår*. Fafo-notat 2000:1. Oslo: Fafo.
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity.
- Greek Council for Refugees (2012) *New report about the detention conditions of Minors at the Greek-Turkish Border strengthens* Published on Greek Council for Refugees (<http://www.gcr.gr/en/node/689>)
- Helsedirektoratet (2010) Veileder IS-1022
- Hessle, M. (2009): *Ensamkommande men inte ensamma: tioårsuppföljning av ensamkommande asylsökande flyktningbarns livsvillkor och erfarenheter som unga vuxna i Sverige*. Dr.avhandling Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Hjelde, K. (2004) *Diversity, Liminality and Silence. Integration of Young Unaccompanied Refugees in Oslo*. Dr. gradsavhandling, Sosialantropologisk institutt. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Huemer, J., Karnik, N.S., Voekl-Kernstock, S., Granditsch, E., Dervic, K., Friedrich, M., Steiner, H. (2009): "Mental health issues in unaccompanied refugee minors". I: *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* 2009, volum 3, 13
- Hundeide, K. (2007): *Innføring i ICDP Programmet*. Oslo: ICDP
- Haavind, H (1987) *Liten og stor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ingebrigtsen, K., Berger, T. og Thorsen, L (2004): «Ingen vet at jeg ikke tør sove» Rapport med tilrådning om tilsynsmodell for enslige mindreårige asylsøkere. Rapportnr. 30/04. Redd Barna.

- Jacobsen, D.I. (2004 [1993]): «Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv» i Repstad, P (red.): *Dugnadsånd og Forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Justisdepartementet (1992) Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100
- Justisdepartementet (2004) NOU 2004:16 Vergemål
- Justisdepartementet (2008) Lov 15. mai 2008 om utlendingers adgang til riket og opphold her (Utlendingsloven)
- Justisdepartementet (2010) Opplæringsloven § 2-1. Rett til opplæring for barn med ulovlig opphold eller uavklart oppholdsstatus – forholdet til barnekonvensjonen. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/kampanjer/tolkningssuttalelser/forvaltningsrett/opplæringsloven/-2-1---rett-til-opplaring-for-barn-med-u.html?id=629887>
- Justisdepartementet (2011) Vergemålsreformen. Sluttrapport fra forprosjekt – plan for gjennomføringsfasen. 10.november 2011
- Justisdepartementet (2011) NOU 2011:10. I Velferdsstatens venterom Mottakstilbudet for asylsøkere.
- Justisdepartementet (2012) Lovvedtak 43 (2011–2012) 19.03. 2012 *Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven* (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjarar)
- Knudsen, Harald (2004 [1993]): «Samarbeid på tvers av organisasjonens grenser» i Repstad, P (red.): *Dugnadsånd og Forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Kohli, R. & Mather, R., (2003): “Promoting psychosocial well- being in unaccompanied asylum seeking young people in the United Kingdom” i *Child and Family Social Work* 2003, 8, ss. 201–212, Blackwell Publishing
- Kohli, R., (2006): “The sound of silence: Listening to what unaccompanied asylum-seeking children say and do not say”, I: *British Journal of Social Work*, 36, ss. 707–721, Advance Accesspublications
- Kohli, R (2007): *Social work with unaccompanied asylum seeking children*. London: Palgrave Macmillan
- Kohli, R. (2008): The Meaning of Safety, Belonging and Success for Unaccompanied Asylum-Seeking Children. I. The Rt Hon Lord Justice Thorpe & Singer S (eds.) *Integrating Diversity*. The collected papers of the 2007 Interdisciplinary Conference, Dartington Hall. Family Law. Bristol
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2012): Rapport 2011
- Kunnskapsdepartementet (2010). *Mangfold og mestring: flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. NOU 2010:7. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Lidén, H. (2003) Foreldres autoritet og ungdoms selvstendighet. *Tidsskrift for ungdomsforskning* Årgang 3, nr.2.
- Lidén, H. (2005) *Mangfoldig barndom*. Oslo: Thesis
- Lidén, H. (2011) Barn på asylmottak – Rettighetsstatus og praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning* nr. 2.
- Lidén, H., M. L. Seeberg & A. Engebriksen (2011) *Medfølgende barn på asylmottak*. ISF Rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in the public service*. New York: Russell Sage Foundation
- Luhmann, N. (1995) *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press
- Menneskehandel-teamet, Hvalstad transittmottak (2011): Årsrapport. Asker: Hvalstad transittmottak
- Mitchell, C (2011) *Doing Visual Research*, Sage Publications Ltd.
- Mock- Muñoz De Luna, C. (2009): "The role of schools in migrant childrens's mental health, wellbeing and integration." i K15, *Konturtidsskrift* # 15/2009/9.årgang. NAKMI
- Molvik, S.R.A. (2009): *Don't worry, be happy. A study of how unaccompanied refugee minors in a Norwegian refugee reception centre deal with emotions*. Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, masteroppgave.
- Montgomery, E. (2000) *Flyktningebørn. Traume, utvikling, intervention*. København: dansk psykologisk Forlag
- NOAS, Norwegian Helsinki Committee, Greek Helsinki Monitor (2008) *Et uverdig sjansespill om asyl i Europa: Asylprosesen i Hellas og Dublin II forordningen*.
- Nordtvedt, P. (2004): Profesjonell omsorg – dyd eller ferdighet? I: Ruyter, K.W. & Vetlesen, A.J. (red.) *Omsorgens tvetydighet – egenart, historie og praksis*. Gyldendal Akademisk
- NGOU (2006): *Først og fremst barn. Overføring av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet*. NGOU 2006:1 (Non-governmental organisations utredninger)
- OECD (2009) Kapittel 2 "Comparative Child Well Being across the OECD" I *Doing Better for Children 2009-11-2*
- Oppedal, B., Jensen, J. & Seglem, K. B. (2008): *Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant unge flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine*. Oslo: UngKul – rapport nr. 1. Folkehelseinstituttet.
- Oppedal, B., Seglem, K.B. & Jensen, L. (2009): «Selvstendig og avhengig. Enslige mindreårige flyktnings stemmer i tall og tale». Oslo: Folkehelseinstituttet, UngKul rapport nr 11:2009.
- Oppedal, B., Jensen, L., Seglem, K. B. og Haugland, Y. (2011): *Psykisk helse, mestring og sosial integrasjon blant ungdom som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere*. UngKul – rapport 8. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Papadopolous, R.K. (red.) (2002): *Therapeutic care for refugees. No place like home*. London: Karnac
- Pastoor, L.W. (2012): *Skolen – et sted å lære og et sted å være*. I: Eide, K. (red.) (2012): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Redd Barna mfl. (2006): *Først og fremst barn*. Oslo: Redd Barna
- Reijneveld, S. R., de Boer, J. B., Bean, T. & Korfker, D. K (2005): "Unaccompanied adolescents seeking asylum. Poorer mental health under restrictive reception" i: *The Journal of Nervous and Mental Disease*, Vol. 193, nr. 11, Nov. 2005

- Rutter, Michael (1990) "Psychosocial resilience and protective mechanisms" in Rolf, J. et al. (Eds.) *Risk and Protective Factors in the development of Psychopathology*, Cambridge: Cambridge University Press p. 181–212
- Ruyter, K.W. & Vetlesen, A. J. (red.) (2004): *Omsorgens tvetydighet – egenart, historie og praksis*. Gyldendal Akademisk
- Sagerup, T. (2009) *Insha'Allah*. Sandnes: EX forlag.
- Seland, I. & H. Lidén (2011) *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*. ISF rapport 2. Oslo: ISF
- Sletten, M.A. og A. Engebriksen (2011) *Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere*. NOVA rapport 20. Oslo: NOVA
- Smith, D. (2001); Text and the Ontology of Organizations and Institutions, in *Studies in Cultures, Organizations and Societies* vol. 7, pp 159–198
- Solberg, A. (1997): *Enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere: en kunnskapsstatus*. IMER/SEFOS Universitetet i Bergen
- Stang, E. G. (under utgivelse) «Barnerettslige rammer for mottak og bosetting». I Eide, K. (red.) (2011, in press): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Søvig, K. H. (2009): *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*. Utredning på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet. Bergen: Universitetet i Bergen
- Sønsterudbråten, S. (2010) *Veien videre. Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*. Fafo-rapport 2010:46.
- Sønsterudbråten, S. (2012) *Lovlig med forbehold. Bruk av oppholdstillatelser med begrensninger for å øke andelen asylsøkere som dokumenterer sin identitet*. FAFO Rapport 2012:38.
- Tholin, K.R. (2011): Omsorg usynliggjøres og trenger en tydeligere posisjon. I: Glaser, V. mfl. (red.) (2011): *Barnehagens grunnsteiner. Formålet med barnehagen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Valenta, M. (2008) *Asylsøkerbarns rett til skole: Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Valenta, M. (2009) *Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn*. Rapport. Trondheim: NTNU
- Valenta, M. (2012) Hvordan kan vi analysere asylfeltet med hjelp av sosiologisk teori? I Valenta, M. og Berg, B. (red.) *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget
- Valenta og Thorshaug (2011) Avviste asylsøkere i Norge: erfaringer med returmotiverende ordninger. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 52 (2) 211–235
- Vevstad, V. (2011) «Dublin II and Dublin III» Foredrag på ISF/EMN conference *Migration in Europe – Control versus Rights*, 11 February 2011.
- Vevstad, V. Og T. Nordby (2012). *Vergehåndboka*. Oslo: Norsk Folkehjelp
- Waaktaar, T. & Christie, H.J. (2000): *Styrk sterke sider. Håndbok i resilience grupper for barn med psykososiale belastninger*. Oslo: Kommuneforlaget

- Wade, J., Mitchell, F. & Baylis, G. (2005): *Unaccompanied asylum seeking children. The response of social work services*. BAAF Adoption & Fostering
- Watters, C. (2008) *Refugee Children. Towards the next horizon*. London: Routledge
- Watters, C. (2012): Enslige flyktningbarn – en teoretisk og internasjonal oversikt. I: Eide, K. (red.) (2012): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Wærness, K. (2004): Omsorgsetikk, omsorgsrasjonalitet og forskningens ansvar. I: Ruyter, K.W. & Vetlesen, A.J. (red.) (2004): *Omsorgens tvetydighet – egenart, historie og praksis*. Gyldendal Akademisk
- Øien, C. (2010): *Underveis. En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Fafo-rapport 2010:20.
- UNHCR/Save the Children (2004): *Enslige mindreårige i Europa-programmet. Erklæring om god praksis*. Tredje utgave
- Utlendingsdirektoratet (2008) RS 2008-035 *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2008) RS 2008-035V1 *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2012*
- Utlendingsdirektoratet (2009) RS 2009-041 *Krav til informasjonsarbeid i statlige mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2010) RS 2010-153: *Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra statlige mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2010) RS 2010-165 *Krav til informasjonsarbeid i statlige transittmottak*
- Utlendingsdirektoratet (2010) RS 2010-176 *Krav til arbeid med enslige mindreårige beboere i ordinære statlige mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-002 *Krav til mottakenes håndtering av enslige mindreåriges ankomst til, og flytting fra mottak samt permisjonssøknader*
- Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-003 *Reglement for drift av statlige mottak (Driftsreglementet)*.
- Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-006 *Krav til mottakenes arbeid mot menneskehandel og oppfølgingen av mulige ofre*
- Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-008 *Krav til arbeid med individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige beboere i ordinære statlige mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-025: *Tilskudd til vertskommuner for asylmottak, retursenter eller omsorgssenter*
- Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-034: *Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2012) 2012-010 *Tilskudd til returarbeid i mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2012) RS 2012-012: *Krav til oppvekstmiljø, beboermedvirkning og aktivitetstilbud for enslige mindreårige i mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2012) 2012-019 *Krav til returarbeid i mottak*

Appendiks 1

Tabell 1 Antall enslige mindreårige asylsøkere fra de største landgruppene. 2008–2012. I hele tall.

	2008	2009	2010	2011	2012
Innleverte asylsøknader i alt	1374	2500	892	858	887
Afghanistan	579	1719	376	426	392
Somalia	117	246	119	162	182
Eritrea	68	144	89	46	54
Etiopia	21	50	38	21	10
Irak	364	84	35	19	11
Russland	33	27	17	13	10
Sri Lanka	59	37	19	7	4
Algerie	5	23	33	26	39

Tabell 2.5 Antall enslige mindreårige asylsøkere etter alder og kjønn. 2008–2012. I hele tall.

	2012*		2011		2010		2009		2008	
	jente	gutt	jente	gutt	jente	gutt	jente	gutt	jente	gutt
0–9	1	3	8	12	9	6	3	11	9	10
10–14	11	72	21	112	32	119	26	277	31	136
15–17	55	154	73	488	114	513	150	1875	97	1009
18–19	1	14	11	63	-	60	3	48	1	16
20+	1	21	3	63	7	32	3	104	6	59

*Per 31/7 2012

Appendiks 2

Spørreskjema – mottaksledere, telefon

A: Bakgrunnsspørsmål – drift av mottaket

1. Hvilken type driftsoperatør har mottaket?
 - a. Privat driftsoperatør (hvilken)
 - b. Kommunal driftsoperatør
 - c. Ideell organisasjon som driftsoperatør
2. Hvor mange beboere er det ved mottaket? (antall/kjønn)
3. Hvor mange venter på avgjørelse på søknad UDI/UNE?
4. Hvor mange skal bosettes
5. Hvor mange har fått begrenset opphold?
 - a. Hvor mange er Dubliners?
 - b. Hvor mange er under 16 år?
 - c. Hvilke nasjonaliteter er det ved mottaket?
6. Er det beboere som forsvinner fra mottaket uten å si fra?
 - a. Hvor mange gjaldt dette i 2011?
 - b. Hva gjør dere når noen beboere forsvinner (har dere rutiner på dette)??
7. Hvor mange ansatte er det ved mottaket?
8. Hvor mange årsverk er det ved mottaket?
9. Hva vil du si er tilstrekkelig bemanning ved mottaket?
10. Hvilke stillingskategorier er det ved mottaket?

11. Hva er utdanningsbakgrunnen til de ansatte?
12. Har minst 30 % av de ansatte barnefaglig kompetanse med minimum treårig høyskoleutdanning?
13. Gis ansatte tilbud om kurs og videreutdanning?
 - a. Hva slags/hvilken type og omfang?
14. Hvordan organiseres turnusordningen ved mottaket?
 - a. To-delt turnus
 - b. Tre-delt turnus
 - c. Egne nattevakter
 - d. Annet
15. Hva er aktivitetsbudsjettet ved mottaket?
16. Hva betyr det relativt korte perspektivet for driften av mottaket?
17. Det skjer stadige endringer i myndighetenes føring på mottaket av EMA.
 - a. Hvordan merker dere til slike endringer?
 - b. Hvilke konsekvenser får det for dere som ansatte,
 - c. Hvilke konsekvenser gir dette for de enslige mindreårige osv.?

B: Boforhold

Vi skal kartlegge hvordan enslige mindreårige bor i mottak for å få bedre innsikt i hvordan boforholdene påvirker livskvaliteten. Vi vil derfor vite noe om boforholdene på mottaket.

18. Hva slags type rom har beboerne?
 - a. Enerom
 - b. Dobbeltrom/flere personer
 - i. Hvor mange personer per rom?
19. Hvordan fordeles beboerne på rom?
 - a. Hvilke kriterier brukes?
20. Er det tilgang til bad på rommene? (ja/nei)
 - a. Hvis nei: Eget bad for beboerne? (ja/nei)
 - i. Hvis ja: Hvor mange beboere per bad/toalett?
21. Har beboerne tilgang til fellesarealer? (ja/nei)

- a. Har beboerne tilgang til aktivitetsrom? (ja/nei)
 - i. Hva slags type aktivitetsrom?
 - b. Har beboere tilgang til kontemplasjonsrom? (ja/nei)
22. Er det tiltak for skjerming av jenter? (ja/nei)
- a. Hva slags type skjerming?
23. Har beboerne mulighet til å sette sitt eget særpreg på/innrede eget rom? (ja/nei/utdyp)
24. Hvordan vil du si bosituasjonen påvirker livskvaliteten for beboerne? (Med bosituasjon mener vi den totale bosituasjonen som inkluderer materiell standard, geografisk beliggenhet, areal til disposisjon for den enkelte beboer, og forhold knyttet til kosthold, matlaging og tilbud i eventuell kantine). Svar på følgende påstander: (Svært uenig/uenig/både og/enig/svært enig/vet ikke)
- a. «Bosituasjonen for beboerne ved mottaket bidrar til en bedret livskvalitet for beboerne.»
 - b. «Å bedre bosituasjonen for beboerne vil være et viktig bidrag til å bedre livskvaliteten for beboerne.»
 - c. Bosituasjonen for beboerne påvirker livskvaliteten deres i negativ retning.»
25. Dersom bosituasjonen påvirker livskvaliteten i negativ retning, er dette knyttet til: (det er mulig med flere svar)
- a. Materiell standard
 - b. Areal til disposisjon/trangboddhet
 - c. Geografisk beliggenhet
 - d. Forhold rundt mat og kosthold
 - e. Utdyp svarene (kommentarboks)

C: Omsorg

I henhold til UDIs krav skal de mindreårige som gruppe få et likeverdig bo- og omsorgstilbud under mottaksoppholdet og den enkelte ungdom skal få en strukturert og målrettet omsorg som bidrar til en trygg og meningsfylt hverdag. Vi ønsker å vite hvordan beboernes omsorgsbehov blir møtt og fulgt opp i mottaket. Vi ønsker også å vite hva mottaket legger i begrepet omsorg.

26. Har den enkelte beboer en fast særkontakt i personalgruppa? (Ja/nei)

27. Er det foretatt en egen individuell kartlegging og laget tiltaksplan for hver enkelt beboer? (ja/nei)
- a. Hvem er involvert i kartleggingsprosessen, og når lages tiltaksplaner?
 - b. I hvilken grad følges tiltaksplanene opp?
28. Hvordan vil du si mottaket evner å identifisere og ivareta sårbare personer med for eksempel psykiske lidelser, personer med fysiske skader eller tortur og andre overgrep? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad/vet ikke)
29. Ser mottaket til at beboere som følger skoleundervisning får et tilpasset og tilrettelagt skoletilbud? (ja/nei)
- a. Utdyp
30. Hva er gjennomsnittlig ventetid for en beboer med hensyn til å få et skoletilbud?
31. Legger mottaket til rette for at beboerne skal kunne ha kontakt med ungdom i lokalmiljøet? (ja/nei)
- a. Hva slags type tiltak er iverksatt?
32. Hvilken type kontakt vil du si beboerne har med ungdom i lokalmiljøet? (Det er mulig med flere svar)
- a. Besøk?
 - b. Gjennom fritidsaktiviteter?
 - c. Utviklet vennskap?
 - d. Felles skolearbeid?
 - e. Gjennom frivillige organisasjoner?
 - f. Annet?
33. På hvilke arenaer har beboerne på mottaket kontakt med hverandre? (Det er mulig med flere svar)
- a. Gjennom fritidsaktiviteter?
 - b. Utviklet vennskap?
 - c. Felles skolearbeid?
 - d. Annet?
34. Er den barnefaglige ved mottaket også tilgjengelig for beboerne etter skoletid og på kveldstid? (Ja/Nei/delvis)

-
35. Hvilken kompetanse og erfaring har de ansatte som gjør dem særlig skikket til å utøve omsorg ovenfor beboerne i tråd med UDIs krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak?
36. Bemanningssituasjon og omsorg. Svar på følgende påstander: (Svært uenig/uenig/både og/enig/svært enig/vet ikke)
- a. «Mottaket er så godt faglig sammensatt at omsorgsbehovet hos beboerne blir ivaretatt på best mulig måte»
 - b. «Mottaket er så godt bemannet at omsorgsbehovet hos beboerne til enhver tid blir ivaretatt på best mulig måte»
37. Hva forstår dere med god omsorg for enslige mindreårige asylsøkere?
- a. Hva er denne gruppens særlige omsorgsbehov?
 - b. Hva gjør dere i mottaket for å ivareta dette omsorgsbehovet?
38. Hvilke prinsipper vil du si mottaket legger til grunn i det daglige omsorgsarbeidet?
39. I hvilken grad dekker de følgende beskrivelser hvordan mottaket arbeider i det daglige omsorgsarbeidet: (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad)
- a. Evnen til å ha empati med barnet/ungdommen.
 - b. Å se barnet/ungdommen som det/den er.
 - c. Å engasjere seg positivt følelsesmessig i barnet/ungdommen.
 - d. Har realistiske forventninger til barnets/ungdommens utvikling.
40. Hva vil du si begrenser mulighetene til å gi god omsorg? (kryss av for det som passer. Mulig med flere svar.)
- a. Manglende kompetanse blant ansatte
 - b. Begrenset tilbud i lokalsamfunnet
 - c. De økonomiske rammene for drift
 - d. Beboerens egen økonomi
 - e. Offentlig saksgang
 - f. Bemanningssituasjonen ved mottaket
 - g. Det generelle helsetilbudet
 - h. Beboerens situasjon og forståelsen av den
 - i. Andre forhold (utdyp)
41. Flere mottak opplever en endret beboergruppe ved at en større del er Dubliners.

- a. Har disse annet skoletilbud enn andre? (Ja/nei)
- b. Gjennomgår disse en annen type kvalifisering enn andre? (Ja/nei)
- c. Er det flere konflikter som følge av deres oppholds-status? (ja/nei)
- d. Om ønskelig kan svarene utdypes.

D: Helse

Vi ønsker å vite hvordan beboernes helsesituasjon blir møtt og fulgt opp på mottaket og i oppholdskommunen.

- 42. Vil du si at beboerne får den helsehjelpen de har krav på? (Ja, alltid/Stort sett/Både og/Ofte ikke/Nei/Vet ikke.)
- 43. Har mottaket knyttet til seg en fast sykepleier og/eller lege, for eksempel i samarbeid med helsestasjon? (ja/nei)
- 44. Hvordan vil du karakterisere bemanningssituasjonen ved mottaket i forhold til å møte beboernes helsesituasjon? Svar på følgende påstand: (Svært uenig/uenig/både og/enig/svært enig/vet ikke).
 - a. «Mottaket har tilstrekkelig med folk og er så godt faglig sammensatt at helsearbeidet, slik som å oppdage at noen trenger helsehjelp, følge opp de som er «vanlig» sjuke, følge til sjukehus og lege der dette er nødvendig, blir ivarettatt på best mulig måte»
- 45. På hvilken måte håndterer mottakene personer med særskilte behov?
 - a. Psykiske plager
 - b. Rusproblemer
 - c. Funksjonshemminger
 - d. Kroniske somatiske lidelser (astma, hjertefeil eller lignende)
 - e. Gravide
 - f. Beboere som er mulige ofre for menneskehandel
- 46. Finnes det et etablert samarbeidsforum med aktuelle instanser i kommunen som bidrar til å sikre god helseoppfølging av den enkelte beboer? (ja/nei/delvis)
- 47. Med utgangspunkt i mottakets erfaring, hvordan vil du karakterisere mottakets forhold til sektormyndighetene (kommunale helsetjeneste og spesialisttjeneste, sykehus) i arbeidet med beboernes helsesituasjon? Svar på følgende påstander. (Svært uenig/uenig/både og/enig/svært enig/vet ikke)

- a. «Jeg opplever at sektormyndighetene tar det ansvaret som mottaket mener de har for å gripe inn i konkrete saker.»
 - b. «Det er etablert gode samhandlingsrutiner på feltet mellom mottaket og sektormyndighetene»
 - c. «Mangelfull koordinering internt i kommunen representerer en barriere for et helhetlig helsetilbud for beboerne.»
 - d. «Mangelfull bistand eller veiledning fra UDI om sektoransvar og regelverk er en barriere mellom mottaket og kommunen i helsespørsmål.»
 - e. «Sektormyndighetene har god kunnskap om beboernes omsorgsbehov»
48. Utdyp svarene (kommentarboks – for eksempel om ulike sektorer fungerer ulikt, og om samarbeidsrutiner).

E: Kosthold

Vi ønsker å vite hvilket mattilbud beboerne på mottaket har, hvilke spise- og matvaner beboerne har, og hvordan mottaket arbeider i forhold til beboernes kosthold.

49. Har mottaket egen kantine for beboerne?
- a. Nei, vi har ikke kantine.
 - b. Ja, vi har kantine.
 - c. Vi har en kombinasjon av felles og individuelt kosthold.
50. Dersom kantine, hvilket mattilbud gis?
51. Blir kantinen brukt av beboerne? (Ja/Til en viss grad/Nei)
52. Tas det hensyn til ulikt behov for ernæring og kulturelle forskjeller blant beboerne? (Ja/Til en viss grad/Nei)
53. Er det lagt opp til at beboere som trenger mer ro eller skjerming kan spise andre steder enn i kantina/felles bespisning? (Ja/Til en viss grad/Nei)
54. Sikrer personalet at beboerne faktisk spiser/møter opp til måltider? (Ja/Til en viss grad/Nei/Vet ikke)
- a. Hva gjøres dersom beboere uteblir fra måltidene?
55. Legges det til rette for at beboere som i perioder sliter med matlyst kan få tilpasset kosthold? (Ja/Til en viss grad/Nei)
56. Har dere inntrykk av om beboerne liker maten som tilbys? (Ja/Til en viss grad/Nei/Vet ikke)

57. Har mottaket rutiner på

- a. å lære beboerne opp i grunnleggende matlaging? (ja/til en viss grad/nei)
- b. å orientere beboerne om sunt kosthold? (ja/til en viss grad/nei)

F: Tilgang til sosialt nettverk

Vi ønsker å vite mer om beboernes relasjoner til, og kontakt med personer på mottaket, i lokalsamfunnet og med slekt/venner i og utenfor Norge. Dette kan blant annet tilrettelegges gjennom a) lokalt tilrettelegge for fritidsaktiviteter som finnes i lokalmiljøet holde/delta på lokale arrangementer gjennom skolen b) mulighet for besøk av venner/slekt som bor andre steder c) permisjon/støtte til (praktisk bistand i form av å bestille billetter, sjekke reiserute, skrive søknad om permisjon etc.)/for å besøke personer andre steder d) gjennom internett/telefon e) utvikle sosialt miljø på mottak, godt samhold

58. Hvilken betydning har de mottaksansatte som ressurs og døråpner i det å etablere sosiale nettverk lokalt? Svar på følgende påstand (Svært uenig/uenig/både og/enig/svært enig/vet ikke)

- a. «De mottaksansatte kjenner lokalmiljøet så godt at de kan være med å legge til rette for at beboere kan etablere sosiale nettverk lokalt.»

59. Legger mottaket til rette for at beboerne kan vedlikeholde nettverk andre steder enn lokalt via for eksempel: (flere svar mulig)

- a. Telefon
- b. Internett
- c. Besøksrom
- d. Annet

60. Hvilken betydning og hvilket omfang har ulike typer nettverk? Svar på følgende påstander. (graderte svar langs alternativene svært uenig/uenig/både og/enig/svært enig/vet ikke) Du kan utdype svaret for hver påstand.

- a. «Beboerne er aktive med å vedlikeholde andre nettverk i Norge.»
- b. «Beboerne er aktive med å vedlikeholde familienettverk.»
- c. «Beboerne er aktive med å vedlikeholde andre nettverk internasjonalt.»
- d. «Beboernes kontakter og nettverk utenfor mottaket bidrar til trygghet og tilhørighet.»
- e. «Hjelpevergene involverer seg i stor grad både sosialt og personlig.»
- f. «Beboerne er aktive i lokalt foreningsliv.»
- g. «Beboerne har et utstrakt nettverk blant lokale barn og ungdommer.»

- h. «Det lokale sivile foreningslivet utgjør et viktig nettverk for beboerne.»
- i. «For de som går på skole, så er venner fra skolen en viktig del av det lokale nettverket for beboerne.»
- j. «Det viktigste nettverket for beboerne er på mottaket.»
- k. «Beboerne kommer ofte i kontakt med belastede miljøer utenfor mottaket.»

G: Aktivitetstilbud

Fritidsaktiviteter er viktig for levekår og helse blant beboere på mottak. Vi vil derfor vite mer om hvordan mottakene jobber planmessig med tilrettelegging av aktiviteter.

- 61. Hvilket aktivitetstilbud gis beboerne tilbud om?
- 62. Arbeides det planmessig og strategisk med aktivitetstilbudet? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad)
- 63. Arbeides det sammen med lokalsamfunnet om aktivitetstilbudet til beboerne? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad)
- 64. Hvilke kriterier legges til grunn i mottakets arbeid med aktivitetstilbudet som gis? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad)
 - a. Aktiviteten skal utvikle fellesskap og anerkjennelse/mestring
 - b. Aktivitetene skal være helsefremmende og sunne
 - c. Aktiviteten skal videreutvikle eller gi ny kompetanse
 - d. Aktivitetstilbudet styres av hva som er mulig å få til
 - e. Aktivitetstilbudet vektlegger kontakt med andre ungdommer i lokalsamfunnet
 - f. Aktivitetstilbudet vektlegger ungdommenes egne interesser
- 65. Er aktivitetene beboerne er med på primært utenfor mottaket og i regi av lokale lag og foreninger, eller er aktivitetene primært i regi av mottaket?
 - a. Primært i regi av lokale lag og foreninger utenfor mottaket.
 - b. Primært i regi av mottaket.
 - c. Jevnt fordelt mellom mottaks-initierte og lokale lag/foreninger
- 66. Hvem står for det eksterne tilbudet? (flere svar mulig)
 - a. idrett

- b. humanitære org
 - c. kommunale tilbud (ungdomsklubb osv.)
 - d. ildsjeler
 - e. trossamfunn
 - f. politiske organisasjoner
 - g. skolen
 - h. andre
67. Stimulerer mottaket beboerne til å delta i lokalsamfunnets aktivitetstilbud? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad)
68. Hva begrenser eventuelt deltakelse i lokalsamfunnets aktivitetstilbud? (Kryss av for det som passer)
- a. Økonomi – koster for mye
 - b. mottakets beliggenhet – problemer med transport.
 - c. organisering av tilbudene (påmelding/krav til kontinuitet/kompetansekrav)
 - d. botid
 - e. livssituasjon
 - f. språk
 - g. kultur og tradisjon fra hjemlandet
 - h. helsesituasjonen
 - i. status i asylsak
 - j. annet
69. Er det stor interesse blant beboerne for det aktivitetstilbudet som er i lokalsamfunnet? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad/vet ikke)
70. Er det stor interesse blant beboerne for det aktivitetstilbudet som er på mottaket? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad/vet ikke)
71. Er etterspørselen etter aktiviteter større enn tilbudet? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad/vet ikke)
- a. Utdyp svaret, og begrunn situasjonen (kommentarboks)
72. Gir aktivitetene mulighet til at beboerne kan utnytte og videreutvikle

kompetanse /interesser de har fra før? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad/vet ikke)

73. Er aktivitetene etter mottakets vurdering nyttig for en videre fremtid i Norge? (Gradert svar: I stor grad/til en viss grad/verken eller/i mindre grad/i svært liten grad/vet ikke)

H: Samarbeid med kommunale og andre instanser i lokalmiljøet

Kommunale instanser og andre sivile aktører i lokalmiljøet er ofte viktige i mottakets arbeid for bedre helse, trivsel og levekår blant beboerne. Vi ønsker å vite hvordan samarbeidet er mellom mottak, kommunale instanser og andre aktører i lokalmiljøet, og hvordan mottaket arbeider med dette spørsmålet.

Helsetjenesten

74. Hvordan er helsetjenesten i kommunen organisert når det gjelder beboere i mottaket? (Helsetjeneste på asylmottak? Fast helsesøster? Har beboerne egen fastlege? Er fastlegen kjent med hvordan beboernes hverdag på mottaket er?)
75. Hvordan følges beboere opp som trenger oppfølging av spesialhelsetjenesten? (For eksempel formelle, skriftlige samarbeidsavtaler og møter?)
76. Har mottaket erfaring med at beboere trenger oppfølging for psykiske problemer? Ja/nei – i tilfelle ja:
- a. Hva slags tilbud får beboere som trenger behandling for psykiske lidelser og bearbeidelse av traumer?
77. Hvilke faktorer er avgjørende for at beboerne får et tilstrekkelig helse-tilbud?
78. Hva er evt. den/de viktigste årsakene til mangelfullt tilbud?
79. Er regelverket godt nok når det gjelder å sikre beboerne likeverdig helse-tjeneste?
80. Hva betyr opphold-status for helsetilbudet de får?

Barnevernet

81. Har mottaket et fast samarbeid med barnevernet? (Ja/ja, ved behov/nei/delvis)

82. Har mottaket gode rutiner for å melde bekymring til barnevernet? (Ja/delvis/ nei)
83. Når/ i hvilke situasjoner involveres barnevernet?
84. Følges bekymringsmeldinger opp når de er sendt til barnevernet? (ja, alltid/delvis/ nei/ vet ikke)
85. Hvordan bistår barnevernet mottaket/beboere?

Skoletilbudet

86. Hvilket skoletilbud får beboerne? (ulike kategorier: søker/fått opphold/under/over 16 år/avslag/midlertidig opphold)
- a. Grunnskoleopplæring
 - b. Innføringsklasse på grunnskole/videregående skole
 - c. Norsk/samfunnslære i regi av voksenopplæringen
 - d. Opplærings/kvalifiseringskurs i regi av mottaket/UDI
 - e. Ingen skoletilbud
87. Har du erfart følgende som utfordringer knyttet til skolen?:
- a. manglende motivasjon
 - b. manglende oppmøte
 - c. vanskelig å få tilpasset opplæring
 - d. ventetid for tildeling av plass
 - e. leksetilbud

Hjelpeverger

88. Hvordan fungerer samarbeidet med overformynderiet? (Bra/Kunne vært bedre/Dårlig/Utdyp)
89. Hvordan er tilgangen til hjelpeverger?
90. Hvilken kontakt har mottaket med beboernes hjelpeverger?
91. Hvordan legger mottaket til rette for samarbeidet med verger?
92. Hvordan vurderer dere vergenes oppfølging av de mindreårige? (Bra/Varierende/Dårlig/Utdyp)

Lokalt samarbeid

93. På hvilke av følgende områder arbeider mottaket aktivt i forhold til å informere om mottaket i lokalsamfunnet: (Kryss av for det som passer)
- a. Gjennom lokale media
 - b. Eget skriv/egen avis
 - c. Holde åpne kulturarrangementer
 - d. Delta på lokale kultur- og idrettsarrangementer
94. Hva kan skape barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune om tjenestetilbudet til beboere? (Kryss av for det som passer)
- a. Mangel på tverrsektorielle samarbeidsfora der mottaket kan delta
 - b. Kommunens ressurser er ikke tilstrekkelig for å gi beboerne et godt tjenestetilbud.
 - c. Ulikt syn på beboernes behov og rettigheter mellom mottak og kommune.
 - d. Manglende kunnskap om mottaket.
95. I hvilken grad er det kontakt mellom beboerne og lokalbefolkningen? (ingen kontakt/noe kontakt/mye kontakt)
96. På hvilke arenaer er det kontakt mellom beboere og lokalbefolkningen? (Det er mulig å velge flere av alternativene)
- a. I kirken/lokal menighet
 - b. Gjennom idrettslag/frivillige organisasjoner/dugnadsarbeid
 - c. På kulturarrangementer
 - d. På kafeer, butikker, oppholdssteder ute
 - e. På biblioteket
 - f. På mottaket
 - g. På besøk i andres hjem i lokalmiljøet
 - h. Andre arenaer?
97. Har mottaket gjennomført tiltak for å skape kontakt mellom beboere og lokalbefolkningen?
- a. Vi har tatt kontakt med det lokale foreningslivet
 - b. Vi har arrangert ulike kulturarrangement
 - c. Vi har deltatt på lokale kulturarrangement.
 - d. Vi har invitert lokalbefolkningen på besøk.
 - e. Vi har involvert oss i skoleaktiviteter som barnets omsorgspersoner
 - f. Annet

98. Med utgangspunkt i mottakets erfaring, hvordan vil du karakterisere forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet? Svar på følgende påstander. (Svært uenig/uenig/både og/enig/svært enig/vet ikke)
- a. «Det lokale sivile foreningslivet og mottaket samhandler godt.»
 - b. «Mangel på lokale møtesteder vanskeliggjør kontakt mellom beboere og den unge lokalbefolkningen.»
 - c. «Negative enkelthendelser som knyttes til mottaket vanskeliggjør arbeidet med å trekke lokalsamfunnet inn i arbeidet med å bedre levekår og helse for beboerne.»
 - d. «Fravær av konflikt mellom mottak og lokalsamfunnet har bidratt positivt i lokalsamfunnets rolle for bedre trivsel blant beboerne på mottaket.»
 - e. «Mottaket har informert godt i lokalsamfunnet, og dette har bidratt til et godt og aktivt forhold mellom mottaket og lokalsamfunnet»
 - f. «Mottaket har hatt en aktiv rolle som initiativtaker til ulike typer kulturarrangementer.»
 - g. «Mottaket har blitt en naturlig og integrert del av lokalsamfunnet»

Appendiks 3

Invitasjon til å delta i fotoprojektet: «Dette er mitt liv i Norge»

Vil du være med i en studie som kan gjøre hverdagslivet for enslige mindreårige i mottak bedre?

Vi er en gruppe forskere som skal undersøke hvordan det er å leve i mottak for enslige mindreårige asylsøkere i Norge. Vi ønsker å finne ut hvordan mottak kan drives på best mulig måte for de som bor der.

«Dette er mitt liv i Norge» er en del av en større undersøkelse som heter «Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere». Vi vil snakke med 25 beboere i fem forskjellige mottak. Dette vil vi gjøre gjennom et fotoprojekt. Du får utlevert et foto-apparat og skal ta bilder fra livet ditt. Senere vil en forsker intervju deg om bildene du har tatt.

Hvorfor skal du bli med i studien?

Gjennom å fortelle om hvordan du har det får du en mulighet til å påvirke de som bestemmer hvordan mottak skal være. I intervjuet kan du snakke om ting som er viktig for deg og hva du synes kan bli bedre.

Hva kommer til å skje i studien?

En forsker vil fortelle deg om hvordan du skal ta bilder. Du vil få låne et kamera som du tar bilder med, og du får et minnekort som du samler dine bilder på. Du velger selv ut de bildene du vil vise fram og snakke med forskeren om. Samtalen skal handle om hvordan dagene på asylmottaket er. Intervjuet

kan vare fra 1 til 2 timer, alt etter hvor mye du ønsker å snakke om.

Vil noen få vite hvem du er?

Forskere har taushetsplikt. Det vil også forskerne i dette prosjektet respektere. Når vi skal rapportere fra prosjektet vil du få ett nytt navn og historien vil bli forandret slik at den ikke kan spores tilbake til deg. Fotografiene som du tar er dine. De skal først og fremst være et utgangspunkt for vår samtale og for forskernes analyser. Du kan bli spurt om vi kan få bruke enkelte fotografier når vi skal fortelle om prosjektet, men ikke uten at du har gitt oss lov til det.

Vil intervjuet bli tatt opp?

Alle samtaler mellom deg og forskeren blir tatt opp. Dette opptaket er det bare forskerne som vil høre på og gjennomgå. Lydopptakene vil bli slettet etter at prosjektet er ferdig. Ved prosjektslutt vil datamaterialet blir anonymisert slik at ingen opplysninger kan føres tilbake til deg. Prosjektet avsluttes ved utgangen av 2012.

Dine rettigheter som deltager

All deltagelse i dette prosjektet er frivillig, og du kan velge å trekke deg fra studien når som helst. Det vil ikke påvirke ditt forhold til noen av de ansatte, verge eller forsker om du velger å delta eller ikke, eller om du velger å trekke deg underveis. Du trenger heller ikke å svare på spørsmål du ikke vil svare på. Hvis du skulle ønske å trekke deg fra prosjektet underveis, vil alt materiale som er knyttet til deg bli slettet.

Hvordan skal vi bruke det vi får vite?

Prosjektet gjøres på oppdrag fra UDI. UDI har mange ansvarsområder og et av disse er å passe på at de som driver mottak gjør dette på en god måte. Derfor har de bedt oss som er

forskere, om å finne ut hvordan deres regler for mottaksdrift fungerer i praksis og om det er ordninger og regler som må endres. UDI vil ikke ha tilgang til den direkte informasjon vi får fra deg, bare til de analyser vi gjør og til de råd vi gir.

Har du lyst til å delta?

Kom til informasjonsmøte den **7.** når vi kommer på besøk til mottaket. De som vil bli med får to-tre dager til å ta bilder, så kommer vi tilbake og snakker med dere den

Med vennlig hilsen

Hilde Lidén, prosjektleder

Institutt for samfunnsforskning

Randi Wærdahl, seniorforsker

og *Ann Christin Nilsen* Forsker

Agderforskning

Ketil Eide

Høgskolen i Telemark

Samtykkeerklæring

Jeg samtykker i å delta i fotoprojektet «Dette er mitt liv i Norge» som er en del av forskningsprosjektet «Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere».

Jeg har fått informasjon om prosjektet og har gjort meg kjent med mine rettigheter og plikter som informant, og hva de dataene som samles inn skal brukes til.

Jeg vet at jeg vil være anonym i all presentasjon av prosjektet, at det er min historie og ikke min person som vil bli benyttet og at jeg til enhver tid kan trekke meg fra prosjektet.

Signatur, sted, dato

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2013:3

Forfatter/Author

Hilde Lidén, Ketil Eide, Knut Hidle, Ann Christin E. Nilsen, Randi Wærdahl

Tittel/Title

Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere

Sammendrag

Enslige mindreårige asylsøkere utgjør en særlig sårbar gruppe migranter. Rapporten drøfter levekår på mottak for mindreårige over 15 år som er under utlendingsmyndighetenes (UDI) ansvar. Arbeidet er utført på oppdrag av UDI. Det er undersøkt levekår på følgende områder: boforhold, omsorg, helse, kosthold, tilgang til sosialt nettverk og aktivitetstilbud. Hjelpevergenes involvering og tilgang til skole, helsetjeneste og lokalt barnevern er også vurdert. Undersøkelsen består av en kartleggingsundersøkelse og feltstudier ved seks mottak. Det ble brukt PhotoVoice som metode i intervju av 30 ungdommer. I tillegg er mottaksansatte og deres samarbeidspartnere i velferdstjenesten intervjuet. Rapporten inneholder dessuten en litteraturgjennomgang av forskning som berører omsorgsbehov og -utøvelse for enslige mindreårige flyktninger.

Ungdommene kan deles inn i en majoritet med kort opphold på tre til fem måneder og en mindre gruppe av lengeværende beboere. Rapporten konkluderer med at det er særlig livssituasjonen for de lengeværende som må forbedres og kommer med en rekke anbefalinger for å bedre forholdene for denne gruppen asylsøkere. Det foreslås å lovregulere mottaksforhold; etablere en uavhengig tilsynsordning; opprette basismottak og desentraliserte enheter, øke bemanning og kompetanse, innføre norm for bostandard; styrke omsorgsarbeidet for lengeværende beboere. Det anbefales rett til grunnskoleopplæring for de over 16 år og styrket innsats og samarbeid ved forsvinninger og ved bekymring for menneskehandel. Det må også sikres at alle mindreårige får tilstrekkelig bistand av verger.

Emneord

Enslige mindreårige asylsøkere, levekår, asylmottak, omsorg, mestring, helse, verge

Abstract

It is well recognized that the unaccompanied minor refugees represent a particularly vulnerable group of migrants. Commissioned by The Immigration Authorities (UDI), the report assesses the living conditions in reception centers for those who are under their responsibility. The standards are assessed in the areas of health, diet, care, accommodations, access to social networking and activity offerings. We have also considered how contact with and involvement of legal guardians, access to school and health services affects their every day lives, as well as the role of local child protection services. A literature review of previous research on the care needs and care practices for unaccompanied minor refugees are presented as a backdrop for the analysis of the living conditions in reception centers.

In this study, we have made special efforts to bring the minor's own views on their life situation to the fore, and have used PhotoVoice as a method when interviewing the 30 young participants of the study. The center staff and their contact persons in the education program, health care and child care service are also interviewed.

The youth residing in the centers can be divided into a smaller group of long term residents with temporary resident rights or no residence status, and a majority with shorter stays at the reception centers for two to five months, while waiting for a community placement. The health situation of the long term residents is especially critical. Regardless of their formal status, schooling and leisure activities are important for their coping strategies. We find that efforts and level of assistance from legal guardians varies. The report concludes that it is particularly the life-situation of the long term residents that needs improvement and comes with a number of recommendations.

Index terms

Unaccompanied minor asylum seekers, living conditions, reception centers, care, resilience, health, legal guardians