

Hurtigbosetting av enslige mindreårige

Evaluering av et prøveprosjekt

Berit Berg og Stina Svendsen

Berit Berg og Stina Svendsen

Hurtigbosetting av enslige mindreårige

Evaluerer av et prøveprosjekt

NTNU Samfunnsforskning



Postadresse: Postboks 8900 Torgarden, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B
Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no
Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning
Avd. Mangfold og inkludering
Desember 2022

ISBN: 978-82-7570-698-8 (web)

Forord

Denne rapporten presenterer resultater fra evalueringen av *Hurtigbosettingsmodellen* – et prøveprosjekt for raskere bosetting av enslige mindreårige i kommunene. Modellen har hentet inspirasjon fra Nederland, men er satt inn i en norsk kontekst. Både prøveprosjektet og evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i perioden 2021-2022.

Prosjektet ble gjennomført i en periode hvor det kom relativt få enslige mindreårige asylsøkere til Norge, noe som gjorde at både asylprosess og bosetting gikk relativt raskt for de aller fleste. Noen reell utprøving av tempoet i bosettingsarbeidet ble det derfor ikke, men det ble en utprøving av en ny arbeidsform der ungdommene ble plassert i omsorgshjem, men uten at dette var forankret i barnevernloven. Allerede før oppstart møtte prosjektet kritikk fra faglig hold. Det ble likevel besluttet å gjennomføre prøveperioden som opprinnelig var satt til tolv måneder. På grunn av forsinket oppstart ble prøveperioden redusert til ti måneder. I løpet av denne perioden ble det etablert kun ett omsorgshjem.

Oppdraget vårt fra Bufdir gikk opprinnelige ut på å følge hele prosessen – fra planlegging og etablering til hvordan hverdagsliv og videre utvikling var for de enslige mindreårige som skulle være en del av prøveprosjektet. Med kun én plassering skapte dette utfordringer for evalueringen. Både av etiske og forskningsmessige grunner ble det nødvendig å legge større vekt på ordningen som sådan og prosessen rundt etableringen – ikke den ene plasseringen. Vi skulle gjerne ha delt erfaringer fra både den enslige mindreårige og fostermors perspektiv, men det ville ikke latt seg gjøre uten å risikere brudd på både taushetsplikten og kravet om konfidensialitet. Vi vil likevel takke dem for å ha delt sine erfaringer med oss. Erfaringene er med i våre vurderinger, selv de ikke er direkte synlige i teksten.

Prosjektet var allerede i utgangspunktet kontroversielt – først og fremst fordi det ble etablert en omsorgsmodell for enslige mindreårige utenom barnevernet. Dette var tidlig signalisert fra fagmiljøene både på flyktning- og på barnevernfeltet. Selv om barnevernet ikke inngår som en aktiv part i denne omsorgsmodellen, har barnevernet der omsorgshjemmet ble etablert vært en viktig diskusjonspartner underveis. Det samme gjelder den tette kontakten vi har hatt med driftsoperatøren, Aberia. Vi etablert ganske raskt et forum for informasjonsutveksling knyttet til både konkrete oppgaver og generell framdrift. Dette ga oss mulighet til å følge prosessen tett. Vi har også hatt tett kontakt med Bufdir og vil takke Morten Stephansen for tilrettelegging av informasjon og for god oppfølging av prosjektet som helhet.

Trondheim, desember 2022

Berit Berg og Stina Svendsen

Innhold

Forord.....	1
1. Innledning.....	3
Bakgrunn	3
Erfaringer fra direktebosettingsprosjektet	4
Ny hurtigbosettingsmodell	5
Inspirasjon fra Nederland	6
Aberia som aktør i hurtigbosettingsarbeidet.....	8
Tema og problemstillinger.....	8
Metodisk gjennomføring	9
2. Et kontroversielt prosjekt.....	12
Både motstand og pådrivere	12
Gamle spørsmål – gamle svar.....	13
Arbeidsgruppe for å utrede grunnlaget for hurtigbosetting.....	14
Konsekvensvurdering og forslag til modell for et prøveprosjekt	15
Den endelige utformingen av prøveprosjektet.....	16
Aberia som driftsorganisasjon	17
3. Lærdommer fra prøveprosjektet	19
Kommunenes rolle.....	19
Rekruttering og oppfølging av omsorgshjem	20
Dialogen med kommunene	22
En forenklet prosess?.....	23
Opplæring og kursing	24
Omsorgshjemets erfaringer	25
4. Avsluttende oppsummering og diskusjon.....	27
Utfordringer og andre vurderingspunkter ved modellen	28
Sluttvurdering og anbefalinger	30
Referanser	32

1. Innledning

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) startet i begynnelsen av 2021 opp et prøveprosjekt om hurtigbosetting av enslige mindreårige asylsøkere. I løpet av prosjektperioden skulle inntil ti enslige mindreårige asylsøkere bosettes så raskt som mulig etter ankomst til Norge. Prosjektet ble gjennomført som et samarbeid mellom Bufdir og Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Statens sivilrettsforvaltning. NTNU Samfunnsforskning fikk oppdraget med å følgeevaluere dette prøveprosjektet. Før vi går nærmere inn på selve prosjektet, vil vi først presentere et kort historisk bakteppe.

Bakgrunn

Arbeidet med å ta imot og bosette enslige mindreårige flyktninger i Norge har en lang historie. Hvis vi går tilbake til 1970-tallet, var mottak og bosetting av flyktninger ivaretatt av det som den gangen het Flyktningerådet – en privat stiftelse som på vegne av staten hadde ansvar for å ivareta flyktninger som kom til landet. På starten av 1980-tallet ble bosetting av flyktninger en kommunal oppgave, mens mottaksansvaret for asylsøkere ble ivaretatt av en miks av private, ideelle og kommunale «driftsoperatører» (Berg 2010; NOU 2011:10). I regi av UDI ble det etablert asylmottak rundt om i landet. Her bodde det voksne og barn, enslige og familier – og enslige mindreårige.

Organisering av arbeidet med enslige mindreårige flyktninger har vært et sentralt tema helt siden de første enslige mindreårige ble mottatt i Norge på 1980-tallet. Da kommunene overtok ansvaret for mottak og bosetting av flyktninger i 1982, ble også ansvaret for de enslige mindreårige lagt til kommunene. På slutten av 1980-tallet ble ansvaret i asylsøkerfasen overtatt av staten – etter hvert som et delt ansvar mellom utlendingsmyndighetene (UDI) og barnevernsmyndighetene (Bufetat). Bosetting var fortsatt et kommunalt ansvar. I et historisk perspektiv ser vi med andre ord at mottak og bosetting av de enslige mindreårige har gått fra å være ivaretatt av en ideell organisasjon (Flyktningerådet), til å bli et delt ansvar mellom stat og kommune (Berg, 2010, 2020; NOU 2011:10; Valenta og Berg, 2011; Svendsen, Berg, Paulsen, Garvik og Valenta, 2018).

Den første systematiske gjennomgangen av arbeidet med enslige mindreårige flyktninger i Norge ble gjort tidlig på 2000-tallet og hadde tittelen *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer* (Lauritsen, Berg og Dalby, 2002). Her ble det stilt spørsmål ved hvorfor enslige mindreårige ikke skulle ha de samme rettighetene som andre barn i Norge uten nære omsorgspersoner. Det ble foreslått å forankre arbeidet med enslige mindreårige i barnevernloven. Noen få år seinere var det nærmest blitt en selvfølge at bosetting av enslige mindreårige skulle forankres i barnevernloven. I mottaksfasen er det imidlertid fortsatt et skille. Enslige mindreårige under 15 år har sitt bo- og omsorgstilbud på egne omsorgssenter i regi av barnevernet, mens de over 15 år bor på asylmottak underlagt UDI. Den opprinnelige intensjonen var at alle enslige mindreårige etter hvert skulle ivaretas av barnevernet, men dette har det i de seinere årene ikke vært politisk oppslutning om. Fra faglig hold har det, med

henvisning til barnekonvensjonen og barnevernloven, vært massiv kritikk mot dette aldersskillet.

I utredningen *I velferdsstatens venterom* (NOU 2011:10) ble det foretatt en grundig vurdering av mottaksmodellen. Den overordnede anbefalingen var å videreføre den eksisterende organiseringen. Samtidig ble det i denne utredningen pekt på en rekke forbedringspunkter knyttet til informasjonsformidling til asylsøkere, kartlegging før bosetting, økt fokus på psykososialt arbeid og kompetanseutvikling blant ansatte. I tillegg ble det understreket at oppholdstiden i mottak må reduseres. Viktigheten av redusert oppholdstid i mottak er også formidlet i en rekke forskningsrapporter (Thorshaug, Valenta og Berg 2009; Berg og Sveaass, 2009; Skagen 2011; Stang, 2012; Lidén, Eide, Hidle, Nilsen, 2013; Berg og Tronstad, 2015; Paulsen, Michelsen og Brochmann 2015; Svendsen, Berg, Paulsen, Garvik og Valenta, 2018; Garvik og Valenta, 2018; Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen, 2018; Lauritsen og Berg, 2019; Øverland, Berg, Valenta og Lauritsen, 2020).

Det er med andre ord bred faglig enighet om at lang ventetid har uheldige konsekvenser for alle flyktninger, men særlig for barn og unge som mister verdifull tid i en viktig fase av livet. Dette gjelder ikke minst enslige mindreårige, som er spesielt sårbare. Uttrykket «et liv på vent» blir stadig oftere brukt som en beskrivelse av den situasjonen de befinner seg i. Rask bosetting har derfor vært en klar ambisjon. For enslige mindreårige er det en målsetting om bosetting innen 3 måneder etter at det er fattet vedtak i asylsaken. I perioder med store asylankomster, har imidlertid den gjennomsnittlige oppholdstiden vært opptil et år. Hvis vi legger til saksbehandlingstiden, ser vi at mange enslige mindreårige har blitt boende på mottak eller omsorgssenter i både ett og to år.

Erfaringer fra direktebosettingsprosjektet

Behovet for å redusere oppholdstiden i mottak er en del av bakteppet for utprøvinger av nye modeller i bosettingsarbeidet. Dette var også en viktig begrunnelse for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2010 ønsket utprøving av det som ble omtalt som *direktebosetting* av enslige mindreårige asylsøkere. Gjennomsnittlig oppholdstid i mottak var på dette tidspunktet mer enn ett år. Utprøvingen ble følgeevaluert av NTNU Samfunnsforskning (Thorshaug, Paulsen, Røe og Berg, 2013). Både direktebosettingsmodellen og hurtigbosettingsmodellen innebærer at enslige mindreårige sluses utenom det ordinære mottaksapparatet og bosettes direkte i en kommune før asylsøknaden er ferdigbehandlet. Den største forskjellen på de to modellene er kommunenes rolle. Mens direktebosettingsmodellen tar utgangspunkt i at det er kommunene som har bosettingsansvar, er hurtigbosettingsmodellen basert på at en privat eller ideell aktør har ansvaret for både etablering og drifting av bo- og omsorgstilbudet til de enslige mindreårige. Barnevernet har i utgangspunktet ingen rolle i dette arbeidet, noe som også skiller hurtigbosettingsmodellen fra direktebosettingsmodellen.

Evalueringen av direktebosettingsprosjektet vurderte ulike mulige varianter av direktebosetting: (1) Direkteplassering før vedtak, (2) direktebosetting etter vedtak, (3)

kombinasjon av ordinær bosetting og direktebosetting, og (4) videreføring og forbedring av den eksisterende bosettingsmodellen. Evalueringsrapporten anbefaler å beholde den eksisterende bosettingsmodellen som hovedmodell, men åpner for bosetting før det er fattet vedtak der dette er praktisk mulig. Med andre ord anbefales en kombinasjon av modell 3 og 4 (Thorshaug mfl., 2013).

En utfordring i alt bosettingsarbeid er å få på plass samarbeidet mellom involverte instanser, både på statlig og kommunalt nivå. Hurtigbosettingsmodellen kan bidra til å redusere antall aktører i selve driftsperioden, men fjerner ikke det overordnede ansvaret til stat og kommune når det gjelder helse, opplæring, barnevern mm. Direktebosettingsprosjektet og utprøvingen av hurtigbosetting har både likheter og forskjeller. Det er viktig å være klar over begge deler. Selv om ikke direktebosettingsmodellen rokket ved kommunenes rolle, har mange av vurderingene som ble gjort i utprøvingen av denne modellen klar relevans også for utprøvingen av hurtigbosettingsmodellen. Det gjelder blant annet tema som:

- Modellenes fleksibilitet, noe som er særlig viktig når ankomstene svinger
- Den totale tidsbruken i bosettingsarbeidet
- Samarbeidet mellom offentlige og private aktører
- Innsyn, tilsyn og ivaretagelse av de enslige mindreårige

Ny hurtigbosettingsmodell

Prøveprosjektet om hurtigbosetting baserer seg på at de enslige mindreårige asylsøkerne skal bosettes direkte, uten å tilbringe mottaksfasen på omsorgssenter eller asylmottak. Bosettingen skal skje i såkalte omsorgshjem i regi av en privat eller ideell organisasjon. I prøveprosjektet var Bufdir ansvarlig for utvelgelse av driftsorganisasjon, og valget falt på Aberia¹. Aberia har dermed hatt ansvar for etableringen av omsorgshjemmene og oppfølgingen av de enslige mindreårige i prøveperioden. Dette innebar også ansvar for å rekruttere, kurse og følge opp omsorgshjemmene. Tanken var at Aberia skulle rekruttere en pool av kvalifiserte og forhåndsgodkjente omsorgsfamilier som på kort varsel skulle kunne påta seg å ta imot en enslig mindreårig asylsøker, eller eventuelt en søskengruppe. Det var et krav at familiene som ble valgt til prosjektet skulle kunne bidra til å integrere barnet godt i samfunnet. Omsorgshjemmene skulle i tillegg være i stand til å ivareta barnas kulturelle, religiøse og språklige bakgrunn med mindre hensynet til barnets beste tilsa noe annet.

Videre ble det bestemt at barna som ble bosatt gjennom prøveprosjektet skulle være barn som med stor sannsynlighet ville få opphold i Norge. Likevel var det viktig at omsorgsfamiliene var forberedt på at retur til hjemlandet kunne bli utfallet av asylsøkerprosessen. Omsorgsfamiliene måtte derfor forplikte seg til å ivareta returperspektivet.

¹ Aberia er en landsdekkende helse- og omsorgsleverandør. For mer informasjon om organisasjonen, se deres hjemmesider: <https://www.aberia.no/>

Omsorgshjemmene skulle ikke være fosterhjem godkjent etter barnevernsloven, og det skulle heller ikke fattes barnevernsvedtak om plassering. Dette var i samsvar med den nederlandske modellen som prøveprosjektet baserer seg på, hvor frikoblingen fra barnevernet er et mål i seg selv. Ambisjonen var samtidig at omsorgshjemmene ikke på noen måte skulle være kvalitativt dårligere enn et fosterhjem i regi av barnevernet. Omsorgshjemmene skulle motta godtgjørelse på lik linje med fosterhjem, men uten juridisk sett å være forankret i barnevernsloven. Det skulle stilles strenge krav til omsorgsfamilienes vandel og kravene skulle tilsvare de som gjelder for godkjenning av fosterhjem.

Inspirasjon fra Nederland

Som nevnt ble Hurtigbosettingsprosjektet utviklet med basis i en nederlandsk bosettingsmodell for enslige mindreårige. I Nederland er det stiftelsen NIDOS² som har ansvaret for ordningen. Nidos er den nasjonale vergemålsinstitusjonen for enslige mindreårige asylsøkere i Nederland og de oppnevnes som verge av retten dersom barnets foreldre ikke kan utøve foreldremyndighet over barnet.

Før Nidos begynte å rekruttere mottaksfamilier, ble enslige mindreårige plassert i fosterfamilier under barnevernet. De så imidlertid at denne løsningen ikke fungerte særlig godt for denne gruppa. Enslige mindreårige asylsøkere har ofte behov som skiller seg fra andre barn som er under omsorg. Selv om de har opplevd store utfordringer har de, i motsetning til mange andre barnevernsbarn, ofte vokst opp med et «vanlig» familieliv med gode betingelser for utvikling og emosjonell støtte (Nidos, 2019). Det er derfor nødvendig med en spesifikk type omsorg for denne gruppa som hjelper dem med å takle tap og savn av familie og hjemsted, vanskelige eller traumatiske opplevelser, usikker framtid i det nye landet og en ny kultur med nye skikker, regler og språk.

I den nederlandske modellen er det Nidos som sørger for mottaket av de enslige mindreårige asylsøkerne, og organiserer boløsninger for dem. Etter at den enslige mindreårige har blitt registrert ved ankomst, begynner arbeidet med å finne en egnet bo- og omsorgsløsning. Det tilbys ulike løsninger ut fra alder og behov:

- Barn under 15 år plasseres hos en mottaksfamilie (*reception family*) rett etter ankomst
- Barn over 15 år bor på asylmottak for mindreårige, før de flyttes over til bofellesskap for barn/ungdom når de får oppholdstillatelse (*a special processing reception centre (POA) followed by a facility where children live in groups*).

Hvis barna har familie som allerede bor i Nederland prøver man å plassere dem der. Nidos har i tillegg mottaksfamilier over hele landet. De fleste av disse familiene har etnisk minoritetsbakgrunn. Nidos (2019) understreker at familiene må kunne gi barna trygghet og omsorg, de må ha plettfri vandel, og de må være fysisk og psykisk friske. Utover det stilles det

² Se: <https://www.nidos.nl/en/>

ikke krav med tanke på familiesammensetning (kan også være enslige), størrelse på boligen, inntekt osv. Familiene får ikke lønn, men de får kompensasjon som skal dekke utgifter.

I den nederlandske modellen blir barn under 15 år plassert i mottaksfamilier umiddelbart etter registrering, og så begynner asylsøkningsprosessen. Mens barnet bor hos denne første mottaksfamilien (*initial reception family*), begynner Nidos å se etter et mer permanent botilbud for dem (*long-term reception family*). Familier som er villige til å stille som den første mottaksfamilien bør være forberedt på at barnet kanskje ikke snakker noe annet språk enn morsmålet sitt og at lite er kjent når det gjelder barnets situasjon. Barnet har heller ikke gjennomgått helseundersøkelser ennå, og familiene vil måtte ordne mye for barnet praktisk sett (Nidos, 2019).

Nidos har ikke den daglige omsorgen for de mindreårige, men de har ansvaret for rekruttering, vurdering og matching av mottaksfamilier. I heftet *Reception families for unaccompanied children seeking asylum* (Nidos, 2019:3) beskriver Nidos sin rolle på følgende måte:

Nidos works for the Dutch government as these children's guardian, acting in their best interests. As a child's legal representative, Nidos does all it can to protect their rights. Nidos supervises and guides the children until they reach the age of 18 or return to their country of origin. Nidos helps the children with all kinds of things that would normally be arranged by their parents or family. Dutch lessons, education and proper social contact are very important. Most importantly, of course, the child needs somewhere to live where they will feel safe and secure.

Videre står det:

All Nidos supervision and guidance aims to help the child develop in the best way possible, so that they are able to look after themselves by the time they reach adulthood. Nidos also ensures that the asylum application process goes smoothly. (Nidos, 2019:3)

Familien som barnet bor hos har ansvaret for den daglige omsorgen, men Nidos forblir ansvarlig for barnet, også etter plassering hos en familie:

Nidos remains responsible for the child during the placement. This means that the child protection worker will take care of everything that can affect the child's life now and, in the future, such as the asylum application, arranging healthcare insurance and finding the right school. (Nidos, 2019:13)

Det er et tett samarbeid mellom familiene og saksbehandler (*protection worker*) fra Nidos. Sistnevnte besøker vanligvis familiene en gang i måneden for å følge med på hvordan plasseringen av barnet fungerer. Kommunene i Nederland er imidlertid ikke inne i bildet før de mindreårige fyller 18 år. Frem til dette er det Nidos som har ansvaret. Nidos fungerer med andre ord både som verge for de enslige mindreårige og de har ansvaret for å organisere praktiske løsninger knyttet til bosted, skolegang, helse osv.

I den norske hurtigbosettingsmodellen var driftsorganisasjonen (Aberia) tiltenkt færre roller enn det Nidos har i Nederland, blant annet fordi vergefunksjonen ivaretas gjennom representantordningen³ for enslige mindreårige i Norge. Det er også representanten som har ansvaret for å påse at asylsøkningsprosessen går rett for seg og at den mindreårige ivaretas i denne prosessen.

Aberia som aktør i hurtigbosettingsarbeidet

Før prøveprosjektet kunne settes i gang, måtte det søkes etter en privat eller ideell organisasjon som kunne ta ansvaret for å rekruttere omsorgsfamiliene, samt stå for opplæring, godkjenning og kvalitetssikring av omsorgshjemmene som skulle inngå i prosjektet. Organisasjonen ville dessuten få ansvar for all oppfølging av familiene etter at barnet var plassert der, inkludert utbetaling av godtgjørelse til familiene og økonomisk bidrag til forsørgelse av barna. Organisasjonen skulle videre sikre avlastning av omsorgshjemmene ved behov, og ha en plan for hvordan eventuelle konfliktsituasjoner i familiene skulle løses for å forebygge brudd i plasseringene. Samarbeid mellom verts-/bosettingskommunene og organisasjon var også sentralt.

Aberia ble valgt ut som driftsorganisasjonen i prøveprosjektet. Aberia er en norsk virksomhet som leverer tjenester innen helse, omsorg og barnevern. Dette omfatter tjenester til både barn, unge voksne og familier. Virksomheten er basert på oppdrag fra offentlige myndigheter. Aberia kan vise til solid erfaring og kompetanse på rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av familiehjem, men har ikke erfaring med arbeid for den målgruppa prøveprosjektet omfatter.

Tema og problemstillinger

NTNU Samfunnsforskning fikk oppdraget med å følgeevaluere forsøket med hurtigbosetting. Hensikten med evalueringen var å gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om hurtigbosetting og etablering av omsorgshjem bør etableres som en modell i arbeidet med enslige mindreårige. Følgende tema og problemstillinger skulle belyses:

- a) Ressursbruk (hurtigbosettingsprosjekt vs. plassering i omsorgssentre)
- b) Aktørenes rolle (leverandør/kommune)
- c) Omsorgshjemmenes rolle
- d) Andre problemstillinger:
 - a. Er det mulig å si noe om denne løsningen fungerer like godt for alle, uavhengig av alder?
 - b. Hvis prosjektet viser seg vanskelig gjennomførbart i praksis, hva er årsakene til dette? Hvor kan ansvaret eventuelt plasseres?
 - c. Er forsøket riktig dimensjonert – når det kun skal omfatte inntil 10 barn?

³Se for eksempel <https://www.statsforvalteren.no/portal/vergemal/representant-for-enslig-mindrearig-asylsoker/>

- d. Er prosjektperioden lang nok til at man kan vinne tilstrekkelig med erfaringer?
- e. Kunne man lagt seg enda tetter opptil den nederlandske modellen? Hva ville det i så fall krevd av tilpasninger sett i forhold til den norske modellen, hvor kommunene selv har ansvaret?

På et systemnivå skulle prosjektet evaluere hvordan hurtigbosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger kan tilpasses det øvrige mottaks- og bosettingssystemet. På et kommunalt nivå skulle kommunene som deltok i prøveprosjektet knytte omsorgshjemmene og de enslige mindreårige opp til de tjenestene de hadde behov for og som kommunen er lovpålagt å utføre, som skole, helsetjenester og annen type tjenesteyting. Organisasjonen som fikk oppdraget med å rekruttere og kurse omsorgshjemmene skulle i tillegg koordinere oppfølgingen rundt hjemmene og blant annet sørge for at de fikk den avlastningen de hadde behov for. På et individnivå skulle prosjektet kartlegge hvilke erfaringer de enslige mindreårige selv, og de øvrige medlemmene av omsorgsfamiliene, hadde med ordningen.

Underveis i evalueringen måtte vi foreta justeringer fordi premissene for selve prøveprosjektet endret seg. Den opprinnelige planen for prøveprosjektet var at det skulle omfatte rundt 10 enslige mindreårige og vare ett år (2021). Realiteten ble at det kun var ett barn som ble plassert etter denne ordningen. Prøveperioden ble også kortere enn planlagt. Rekruttering og faglig oppfølging skulle foretas av Aberia, men også for dem ble en svært amputert prøveperiode en utfordring. Vår rolle som forskere har vært å undersøke hvordan prøveprosjektet har fungert i praksis – fra rekruttering og etablering i omsorgshjem, til avslutning og eventuell overføring til kommunen. Når nå prøveprosjektet kun ble en realitet for én ungdom, sier det seg selv at vårt vurderingsgrunnlag er begrenset. Etisk har det også vært vanskelig å formidle erfaringer uten at dette utfordrer kravet om konfidensialitet. Dette har gjort det nødvendig å legge mer vekt på det som har skjedd rundt prosjektet (forarbeider og faglige vurderinger underveis) enn selve plasseringen i omsorgshjem.

Metodisk gjennomføring

Endringer i premissene for evalueringen har fått konsekvenser for gjennomføringen av evalueringsarbeidet. Vi har gjennomført besøk og intervjuer i og rundt omsorgshjem, men i og med at det var kun *ett* hjem har det av anonymitetshensyn vært vanskelig å gå i dybden når det gjelder de konkrete erfaringene fra selve plasseringen.

I første fase av prosjektet var intervjuer med sentrale aktører den viktigste metoden. Vi startet med å etablere kontakt med Aberia, som hadde ansvaret for rekruttering av omsorgsfamilier, samt stå for opplæring, godkjenning og oppfølging av familiene. I løpet av prosjektperioden hadde vi jevnlig møter med både den stedlige kontakten fra Aberia og den faglige ledelsen. Gjennom Aberia etablerte vi kontakt med omsorgshjemmet og gjennomførte besøk der. Vi intervjuet også en familie som var godkjent som omsorgshjem, men hvor prosjektet ble avviklet før det var aktuelt å gjennomføre plassering.

I løpet av prosjektperioden har vi hatt jevnlige møter med Trondheim kommune som er vertskommune for omsorgshjemmet som ble etablert i forbindelse med prøveprosjektet. I tillegg har vi intervjuet de andre tre kommunene som var aktuelle i en tidligere fase: Lillehammer, Bergen og Tromsø⁴. Alle disse kommunene har lang erfaring med bosetting av enslige mindreårige. I tillegg til intervjuer med de som har vært tettest på de enslige mindreårige i prosjektet, har vi gjennomført intervjuer med ansatte og ledere i Bufdir, arbeidsgruppa som ble nedsatt for å utrede ordningen med hurtigbosetting, og vi har gjennomgått en rekke dokumenter som viser prosessen rundt utviklingen av hurtigbosettingsprosjektet. Noen av dokumentene var i utgangspunktet unntatt offentlighet, men vi visste at dokumentene fantes og ba om innsyn. Dette gjelder blant annet *Utredning av grunnlag for hurtigbosetting av enslige mindreårige asylsøkere etter modell fra Nederland*, utarbeidet av en arbeidsgruppe oppnevnt av Barne- og familiedepartementet. Vi fikk også innsyn i andre sentrale dokumenter som beskriver prosessen rundt hurtigbosettings-prosjektet, og etter hvert utvikling av en modell for selve prøveprosjektet.

I tillegg til kontakten med Aberia og omsorgshjemmet, hadde vi jevnlige møter med omsorgsenheten i Trondheim kommune. Ved etablering av omsorgshjem var det satt som en forutsetning at kommunen stilte seg positiv til å bistå i forbindelse med etableringen. Dette ble både begrunnet med at det er kommunen som har bosettingsansvaret for flyktninger og at de i en overgang mellom omsorgshjem og ordinær bosetting vil ha en sentral rolle. I tillegg er det kommunen som har det overordnede barnevernfaglige ansvaret for alle barn i kommunen – inkludert de som bor i omsorgshjem. Hva dette konkret innebærer når enslige mindreårige bor i omsorgshjem, vil vi komme tilbake til. Dette er ett av de punktene ved hurtigbosettings-modellen som har vært til diskusjon.

I den plasseringen vi har fulgt i prosjektet ble det tidlig etablert kontakt mellom Trondheim kommune og Aberia, og det har hele veien vært samarbeidsmøter. Det var derfor naturlig at vi som forskere også hadde kontakt med kommunen underveis. Kontakten hadde form av informasjonsutveksling, i tillegg til at vi i flere omganger gjennomførte intervjuer med de som hadde tettest kontakt med Aberia. Siden prøveprosjektet innebar en helt ny organisering av både mottaks- og bosettingsansvaret overfor enslige mindreårige, var det viktig for evalueringen å få kommunenes vurderinger av prøveprosjektet. I løpet av evalueringsperioden gjennomførte vi også fellesmøter med Aberia og kommunen. Møtene vekslet mellom å være informasjonsutveksling og å fungere som fokusgruppeintervjuer.

I planleggingen av prøveprosjektet var ambisjonen å få etablert omsorgshjem i flere deler av landet. Da evalueringsarbeidet startet, var det ytterligere to kommuner, i tillegg til Trondheim, som var aktuelle for etablering av omsorgshjem (Bergen og Lillehammer). I begge disse kommunene ble det gjennomført telefonintervjuer med dem som, sammen med Aberia, jobbet med å rekruttere omsorgsfamilier. Den ene kommunen falt tidlig fra grunnet utfordringer med å rekruttere omsorgshjem. Den andre kommunen var lenge med, men også der viste det seg vanskelig å rekruttere omsorgshjem. Vi gjennomførte likevel intervjuer med kommunene for

⁴ Vi kommer nærmere tilbake til oppfølgingen av kommunene i kapittel 3.

å høre hvilke erfaringer de hadde i rekrutteringsarbeidet og deres refleksjoner rundt hele hurtigbosettingsmodellen. I den opprinnelige planen for prosjektet hadde vi tenkt å gjennomføre en dialogkonferanse med sentrale aktører i prosjektet, men to forhold endret disse planene. For det første hadde koronapandemien lenge gjort det vanskelig (eller bortimot umulig) å gjennomføre fysiske møter/samlinger. Dette gjorde at vi måtte utsette disse planene. Da samfunnet åpnet opp igjen, skjedde dette omtrent samtidig med at det ble besluttet å avvikle hele prøveprosjektet. Hurtigbosettingsprosjektet ble formelt avsluttet ved årsskiftet 2021/22.

Lave ankomsttall og utfordringer med å rekruttere omsorgsfamilier var ytre faktorer som bidro til avviklingen av prøveprosjektet. Det viktigste var likevel en økende faglig og politisk motstand mot modellen. For evalueringen representerte dette en ny omdreining med til dels nye problemstillinger der fokus i større grad ble den faglige og politiske prosessen rundt etablering og utvikling av hele hurtigbosettingsprosjektet. For å få innsikt i dette ble to metoder særlig viktige:

- Gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter (utredninger, møtereferater, notater, epostveksling mm)
- Intervjuer med ledere og andre sentrale aktører for gjennomføringen av hurtigbosettingsprosjektet.

I denne fasen hadde vi tett kontakt med vår oppdragsgiver Bufdir, i tillegg til de øvrige direktoratene som var satt til å følge opp prøveprosjektet; Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Statens sivilrettsforvaltning. Vi ble enige om fortsatt å følge opp de som var de meste sentrale aktørene i prosjektet: Omsorgshjemmet, Aberia og kommunen(e). Gjennom dette ville vi kunne høste erfaringer med en gradvis overføring av ansvar til kommunen og en tilsvarende reduksjon av ansvar fra Aberia. Fra begge sider ble det i denne prosessen vist stor vilje til å finne løsninger for både den enslige mindreårige og for omsorgshjemmet. Det springende punktet var selvsagt hvordan man skulle sikre sømløse overganger for den enslige mindreårige og ivareta selvbestemmelse, samtidig som omsorgshjemmet ble ivaretatt. Det barnevernfaglige ble også et sentralt tema ettersom kommunen gjennom sitt bosettingsansvar nå ville få en større rolle. På det tidspunktet den enslige mindreåriges asylsak var avsluttet og Aberias oppdrag var slutt, måtte omsorgssituasjonen for den enslige mindreårige på nytt vurderes. Var kommunen villig til «å overta ansvaret» for den plasseringen som var gjort tidligere? Måtte (eller burde) de i så fall hjemle dette i barnevernloven? Kommunen hadde diskutert disse spørsmålene tidligere, men det var ingen praksis i å gjennomføre en slik overføring av ansvar.

2. Et kontroversielt prosjekt

I dette kapitlet vil vi se nærmere på prosessen rundt etableringen av hurtigbosettings-prosjektet, med hovedfokus på det som skjedde på *systemnivå*. Kapitlet baserer seg på intervjuer med sentrale aktører – blant annet arbeidsgruppa som ble nedsatt for å utrede ordningen, vurdere konsekvenser og etter hvert utrede et konkret forslag til et prøveprosjekt. I tillegg til intervjuer og møtereferater har vi fått tilgang til sentrale dokumenter med tilknytning til dette utredningsarbeidet. Selv om selve evalueringsarbeidet startet først i 2021, er det vanskelig å forstå hele prosessen uten å ha med seg en del av forhistorien. Vi starter derfor med en gjennomgang av etableringen av hurtigbosettingsprosjektet. I neste kapittel vil vi gå mer i detalj om gjennomføringen av prøveprosjektet og kommunenes rolle i dette arbeidet.

Både motstand og pådrivere

Gjennomgangen av dokumenter fra Bufdir viser klart at hurtigbosettingsmodellen har vært omdiskutert. SOS Barnebyer omtales som en av pådriverne for å få etablert et system med hurtigbosetting i Norge. I et notat fra Bufdir, datert oktober 2019 står det for eksempel:

Det er en kjensgjerning at organisasjonen SOS Barnebyer har vært en pådriver for å innføre «den nederlandske modellen» i Norge. Dette fikk spesielt gehør hos Kristelig folkeparti i fjor høst, og i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for i år, fikk KrF gjennomslag for at det skulle settes i gang et prøveprosjekt i Norge for bosetting av EMA etter modell fra Nederland. Det ble bevilget 15 millioner til dette prosjektet.

Videre i samme notat står det:

Både UDI og Bufdir har vært på studietur til Nederland for å sette seg nærmere inn i den nederlandske modellen. Gjennom dette har det blitt avklart at modellen som er i bruk i Nederland, ikke er samsvarende med det bildet SOS Barnebyer har skissert i sin kontakt med Krf.

Vi har ikke vært i kontakt med SOS Barnebyer i denne saken, men vi kjenner igjen uenigheten om modellen fra oppslag i media og diskusjonen som pågikk i forbindelse med Stortingets budsjettvedtak. Det er imidlertid viktig å understreke at SOS Barnebyer ikke var alene om å se fordelene med modellen. Både de vi har snakket med i Lillehammer kommune og Aberia sier de i utgangspunktet var positive til ideen om hurtigbosetting. Det pekes blant annet på at plassering og stadige flyttinger i statlige mottak kan virke re-traumatiserende.

Når det gjelder overføring av modellen fra Nederland, var imidlertid flere skeptiske. Noen opplevde kanskje at man ikke fulgte den nederlandske modellen tett nok. En av konsulentene fra Aberia sier for eksempel:

Opplegget er bygd på modell fra Nederland, men man har egentlig ikke tatt hele steget. Noen har sett modellen og tenkt «åh, det så spennende ut», men så har man ikke tenkt det ferdig.

Andre var mer skeptiske til om man kan overføre en modell fra et land til et annet, der samfunnsstruktur, politiske prioriteringer, lovverk og forvaltningssystem er helt forskjellig. Selv om de fleste kan være enige i ambisjonen om hurtigbosetting og mest mulig sømløse overganger, kan det likevel være svært ulike oppfatninger om for eksempel forholdet mellom privat og offentlig omsorg, hvordan nye tiltak kan tilpasses eksisterende mottaks- og bosettingsmodeller og hvilken rolle barnevernet skal ha.

Så vidt vi har klart å kartlegge er også det skriftlige materialet som omhandler den nederlandske modellen svært sparsomt. På nett kan man laste ned en brosjyre på engelsk som i korte punkt beskriver modellen⁵. Aberia, som skulle implementere modellen i Norge, har heller ikke fått noe annet skriftlig materiale å bygge på enn denne brosjyren, forteller de. Heller ikke Bufdir har kunnet gi oss annet materiale knyttet til selve modellen utover denne brosjyren. Så vidt vi vet er det ikke foretatt noen evaluering av den nederlandske modellen. Vi vet dermed ikke mer om erfaringene enn det Nidos selv beskriver.

En informant fra Lillehammer kommune sier:

Inspirasjonen man hentet fra Nederland har hatt mye å si, spesielt for Bufdir. Jeg synes ideen er god, men er uenig i den måten Bufdir har implementert modellen. Man har ikke oversatt modellen godt nok til den norske konteksten.

Han forteller videre at de var i Finland for å lære om en modell som skulle prøves ut i Lillehammer, Skien og bydel Sagene. I det tilfellet ble ideene satt inn i en norsk barnevernsammenheng på langt bedre måter, opplever han. Han er også opptatt av KrFs rolle når det gjelder forslaget om å prøve ut modellen i Norge. Det var Kjell Ingolf Ropstad (daværende leder i KrF) som foreslo at dette skulle inn i Granavoldenplattformen høsten 2018. Allerede den gangen var mange skeptiske til å overføre en modell fra et land til et annet.

Gamle spørsmål – gamle svar

Det er komplisert både å følge og forstå alt som skjedde fra ideen om et hurtigbosettingsprosjekt ble lansert i 2018 og fram til prosjektet ble avvirket i 2021. Mye skjedde bak lukkede dører, og først i ettertid har sentrale dokumenter blitt tilgjengelige for offentlighet. Men la oss likevel forsøke å beskrive prosessen. De konkrete beskrivelsene bygger på dokumenter som er frigitt fra Bufdir, og den etter hvert omfattende forskningen som fins når det gjelder mottak og bosetting av enslige mindreårige. Dette er forsøkt satt inn i en kontekst for bedre å forstå hvilken faglig, politisk og historisk sammenheng de inngår i.

⁵ https://www.nidos.nl/wp-content/uploads/2019/05/OWG_ENGELS-2019-05_digitaal-bestand.pdf

Hurtigbosettingsprosjektet aktualiserer flere av spørsmålene som har vært til diskusjon innenfor flyktningfeltet de siste tiårene. Det gjelder blant annet debatten/spørsmålet om:

- Barnevernfaglig forankring
- Rettighetsfesting
- Kommunenes rolle
- Private aktørers rolle

Hurtigbosettingsprosjektet berører alle disse temaene. Både eksplisitt og implisitt ligger det en ambisjon om at private aktører i større grad skal slippe til og at de enslige mindreårige raskest mulig skal ha sitt omsorgstilbud i en mest mulig «vanlig familie». Det kan også leses inn i diskusjoner rundt modellvalg at den skal bidra til færre brudd i de enslige mindreåriges omsorgssituasjon. «Den norske modellen» i arbeidet med asylsøkere og flyktninger er utredet og forsket på mer enn i noen andre land vi vanligvis sammenligner oss med. Vi vet også mye om hva som fungerer og hva som ikke fungerer, og vi vet hvor de største kontroversene ligger. Spørsmålet er hvordan hurtigbosettingsmodellen forholder seg til det som er dagens situasjon – både når det gjelder utfordringsbildet og rettighetssituasjon.

Forslaget om å etablere en hurtigbosettingsordning kom fra KrF som foreslo å starte et prøveprosjekt. Det ble en del av Granavoldenplattformen fra Solberg-regjeringen og vedtatt i statsbudsjettet for 2019. Forslaget var kontroversielt, og i en rekke fagmiljøer ble det advart mot å etablere denne hurtigbosettingsmodellen. Den foreslåtte modellen var, som vi allerede har beskrevet, inspirert av den nederlandske omsorgsmodellen for mottak av enslige mindreårige. Kritikken mot å ta i bruk denne modellen i Norge handlet om at den passet dårlig inn i norsk forvaltningstradisjon, barnevernfaglige praksis og etablerte ordninger for mottak og bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Et argument for å etablere en hurtigbosettingsordning var at den skulle bidra til raskere bosetting i perioder med høye ankomsttall av enslige mindreårige, som i 2015 da det kom nærmere 5300 enslige mindreårige barn og unge uten omsorgspersoner til Norge. Da prøveprosjektet ble vedtatt, var imidlertid ankomsttallet nede i godt under 200, og tallene fortsatte å falle de påfølgende årene⁶. Det var derfor vanskelig å forstå beslutningen om å etablere dette prøveprosjektet – både ut fra ankomsttall, saksbehandlingstid og faglige råd.

Arbeidsgruppe for å utrede grunnlaget for hurtigbosetting

Med bakgrunn i Granavoldenplattformen og Stortingets budsjettvedtak for 2019 fikk Bufdir i oppdrag å utrede mulige modeller for hurtigbosetting av enslige mindreårige. Dette skjedde altså på et tidspunkt da ankomsttallene var lave. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av

⁶ De foreløpige tallene for 2022 viser en ny økning i tallene. Dette gjelder i første rekke barn og unge fra Ukraina. For denne gruppa har det imidlertid ikke blitt foreslått å benytte hurtigbosettingsmodellen. Derimot har ordningen med slekts- og nettverksplasseringer i større grad blitt aktualisert – og da i regi av barnevernet.

Buudir, Bufetat-Øst, UDI, IMDi og Statens sivilrettsforvaltning, som leverte sin rapport høsten 2019⁷. Den overordnede konklusjonen fra arbeidsgruppa var at den ikke kunne anbefale den nederlandske modellen. De skriver blant annet:

Arbeidsgruppa anbefaler ikke en modell som tilrettelegger for bosetting før vedtak i asylsaken foreligger. Unntaksvis kan plassering skje før vedtak når det vurderes som hensiktsmessig, blant annet ut fra en vurdering av barnets beste, at barnet bor hos slekt i asylsøkerperioden. En modell der kommunene ikke har en rolle i bosettingsansvaret, møter sterk motstand fra blant annet KS, og er heller ikke overførbar til en norsk kontekst. (Arbeidsgruppas utredning (1), datert oktober 2019, s.

Arbeidsgruppas anbefaling er i tråd med konklusjonene som ble gitt i rapporten *Mot en ny bosettingsmodell? Direkteplassering av enslige mindreårige* fra NTNU Samfunnsforskning (Thorshaug, Paulsen, Røe og Berg, 2013). Da denne rapporten ble skrevet, var situasjonen ganske lik den vi hadde da hurtigbosettingsprosjektet ble vedtatt. Ankomstene av enslige mindreårige var lave, og saksbehandlingstid og oppholdstid på omsorgssenter og mottak var kort. Selv om det både i arbeidsgruppens utredning og rapporten om direkteplassering pekes på forbedringspunkter med dagens system, er den overordnede konklusjonen entydig.

Konsekvensvurdering og forslag til modell for et prøveprosjekt

I Barne- og familiedepartementets (BFD) oppdragsbrev til Buudir datert 4. mai 2020, ble direktoratet bedt om å utrede en modell for *et prøveprosjekt* om hurtigbosetting, i tråd med Granavoldenplattformen og bestillingen i oppdragsbrevet fra departementet. Dette skjer altså etter at arbeidsgruppa ledet av Buudir hadde utarbeidet en utredning som konkluderer med at de *ikke anbefaler* ordningen med hurtigbosetting. Arbeidsgruppa utarbeidet også en konsekvensvurdering – både av prøveprosjektet og av mer langsiktige konsekvenser av den foreslåtte modellen. Her vises det innledningsvis til arbeidsgruppas utredning:

Arbeidsgruppens innstilling fra oktober 2019 var at den nederlandske modellen ikke er direkte overførbar til norsk kontekst. Arbeidsgruppen foreslår i dette notatet en modell som ligger nærmere den nederlandske modellen, men som likevel ivaretar premissene som ligger til grunn for bosettingsarbeidet i Norge. En modell som går ut over disse forutsetningene, vil kreve omfattende regelverksendringer. Arbeidsgruppen anser ikke at dette er hensiktsmessig eller gjennomførbart i en prosjektperiode, eller i en situasjon med få ankomster. Arbeidsgruppen finner heller ikke grunn til å anbefale regelverksendringer som svekker rettssikkerheten til enslige mindreårige asylsøkere. (Arbeidsgruppas konsekvensutredning, datert mai 2020, s. 2)

I sitt forslag til prøveprosjekt satte arbeidsgruppa en rekke premisser for den foreslåtte modellen:

⁷ «Utredning av grunnlag for hurtigbosetting av enslige mindreårige asylsøkere etter modell fra Nederland». Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Barne- og familiedepartementet».

- Modellen må basere seg på et samarbeid med kommunen
- For å sikre kontinuitet i omsorgen, må det legges til grunn at de enslige mindreårige bare kan endre bosted når dette er den beste løsningen for barnet.
- For å ivareta enslige mindreåriges rettssikkerhet, er prøveprosjektets modell basert på at omsorgshjemmet defineres som fosterhjem i medhold av barnevernslovens § 4-22.
- Den foreslåtte modellen søker å legge til rette for at enslige mindreårige kan bo hos slekt og nettverk der dette er hensiktsmessig, samtidig som det etableres et bedre system for å kvalitetssikre omsorgsforholdene for disse barna.
- For å forebygge utnytting av barn må modellen for hurtigbosetting være underlagt en tilsynsordning.
- Dersom barnet ikke ønsker å bo i en omsorgsløsning som inngår i prøveprosjektet, men ønsker plass på et omsorgssenter/mottak i asylsøkerperioden, har barnet rett på det.
- Det skal oppnevnes representant i tråd med dagens regelverk.
- Modellen for prøveprosjektet forutsetter at det er den kommunale barneverntjeneste som har ansvar for barnet dersom den valgte omsorgsløsningen ikke fungerer.
- Dersom et barn får vedtak som danner grunnlag for oppholdstillatelse før det blir hurtigbosatt, anbefaler likevel arbeidsgruppen at barnet inngår i prosjektet.

Modellen som ble utviklet for dette prøveprosjektet inneholder to spor – et spor der barnet flytter direkte til slekt etter ankomstregistrering hos Politiets utlendingsenhet (PU), og et annet spor der barnet først flytter til omsorgssenter/mottak for en grunnleggende, men samtidig rask kartlegging. Samtidig skal det foretas en undersøkelse av den aktuelle slekten/nettverket som kan danne grunnlag for den aktuelle kommunes godkjenning av slekten/nettverket som fosterhjem. Det understrekes at det i begge de to sporene som er beskrevet må ligge incentivordninger for å sikre rask kartlegging av barn, undersøkelse av slekt, og at godkjenningsprosessen gjøres så raskt som mulig. Det understrekes også at:

... [et] godt samarbeid med kommunen er en kritisk suksessfaktor for prosjektet, spesielt når det gjelder sannsynligheten for at den foreslåtte modellen faktisk kan medføre raskere bosetting enn det som gjøres i dag. (ibid, s. 7)

På bakgrunn av Stortingets budsjettvedtak for 2019, fikk Bufdir i oppdrag å iverksette prøveprosjektet. Det ble avsatt 15 millioner for 2019 som ble overført til 2020.

Den endelige utformingen av prøveprosjektet

I den endelige beskrivelsen av prøveprosjektet er det foretatt en del endringer sammenlignet med konsekvensutredningen fra arbeidsgruppa. I det følgende beskrives hovedpunktene i modellen slik den er beskrevet i utlysningen etter driftsorganisasjon for prosjektet. Utlysningen kom i november 2020 – altså mer enn ett år etter at Stortinget hadde bevilget midler til prosjektet. I det året som var gått, hadde arbeidsgruppa som ble nedsatt først foretatt en grundig utredning som konkluderte med at de ikke kunne anbefale hurtigbosettingsmodellen. Deretter

ble de (i oppdragsbrevet av 4. mai 2020) bedt om å utrede to mulige modeller for et prøveprosjekt. I denne utredningen beskrives to mulige modeller, i tillegg til en konsekvensvurdering av et slikt prøveprosjekt. Den inneholder også klare premisser for å kunne anbefale de to modellene.

I november 2020 ble det utlyst etter en privat eller ideell organisasjon for å drifte implementeringen av prøveprosjektet. Her er oppstart av prøveprosjektet fastsatt til 2021 og med en varighet på 12 måneder. Antall barn i prosjektet skulle være inntil ti, og aldersgruppe var satt til og med 16 år. Det spesifiseres at asylintervju, identitetsavklaring, alderstest, helseundersøkelse og generell screening gjennomføres på ordinær måte, mens de enslige mindreårige bor i henholdsvis transittmottak og omsorgssentre. UDI har ansvaret for disse prosessene. Det understrekes at denne innledende fasen ikke bør overstige 3 uker. Representant/verge oppnevnes på ordinær måte og kurses særskilt med henblikk på målgruppen. Botiltaket er i modellen kalt omsorgshjem. Disse hjemmene vil ikke være fosterhjem godkjent etter barnevernsloven, og det skal heller ikke fattes barnevernsvedtak om plassering.

I den første utredningen var det satt som premiss for hurtigbosettingsmodellen at arbeidet skulle forankres i barnevernloven. Den endelige beskrivelsen av prøveprosjektet følger med andre ord ikke opp arbeidsgruppas sentrale forutsetning for å kunne anbefale prøveprosjektet. I den nederlandske modellen er frikopling fra barnevernet et mål i seg selv. Dette har vært et sentralt kritikkpunkt mot denne modellen både fra barnefaglig og flyktningfaglig hold. Når utlysningen på dette punktet ser bort fra de premissene arbeidsgruppa hadde satt for prøveprosjektet, skapte dette sterke reaksjoner – blant annet fra Redd Barna. Prøveprosjektet innebar ikke bare at *aldersgruppa 16-18 år* fortsatt skulle ha sitt omsorgstilbud utenom barnevernet i mottaksfasen. Prøveprosjektet ville også føre til at de *enslige mindreårige under 15 år* mistet en slik forankring.

Med henvisning til både barnekonvensjonen og barnevernloven har forankring i barnevernloven for alle enslige mindreårige lenge vært et sentralt krav. At et prøveprosjekt skulle føre til at *færre barn* fikk sitt omsorgstilbud forankret i barnevernloven, gjorde at det i mange kommuner også var skepsis til denne frikoblingen fra barnevernet – og etter hvert også til hele prøveprosjektet. Det er grunn til å anta at dette har hatt betydning også for rekrutteringen av kommuner til prosjektet.

Aberia som driftsorganisasjon

I mars 2021 ble det klart at Aberia fikk oppdraget som driftsoperatør i prøveprosjektet. Pr mars 2021 var det også fire kommuner som hadde stilt seg positive til å være vertskommuner for prosjektet. På dette tidspunktet var imidlertid den mest kritiske faktoren for gjennomføringen av prøveprosjektet de svært lave ankomsttallene. Tallene viste at det i hele 2020 hadde

ankommet kun 89 enslige mindreårige til Norge. Fasit for 2021 ble 181. Vi lå med andre ord langt unna det helt spesielle året 2015, da det ankom 5297.⁸

Parallelt med utlysningen etter en organisasjon som kunne stå for implementeringen av prøveprosjektet, kom utlysningen av følgeevalueringen. Fristen for denne var satt til 15. januar 2021, og kontrakten med Bufdir ble underskrevet i mars 2021. I og med at Aberia først kom på banen i mars, ble det forutsatt at prosjektet fortsatt skulle vare i 12 måneder, men allerede i november 2021 kom det forslag om å avvikle prøveprosjektet. Begrunnelsen var at *det ikke hadde vært mulig å rekruttere det ønskede antall omsorgshjem eller barn til prøveprosjektet. På denne bakgrunn foreslås det at prosjektet avvikles ved utgangen av 2021.* I brev datert 9. november 2021 fra Bufdir til Aberia ble det forutsatt at Aberia skulle følge opp den bosatte gutten i Trondheim ut året, og at dette skulle skje i tett samarbeid med Trondheim kommune som skulle ta over ansvaret for ham 1. januar 2022. Prosjektet hadde da vart i om lag tre kvart år. Følgeevalueringen ble besluttet forlenget for å ha mulighet til å oppsummere erfaringene som var høstet i løpet av prøveperioden.

⁸ Tall hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknotater/>

3. Lærdommer fra prøveprosjektet

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan selve prøveprosjektet ble gjennomført. I og med at vi allerede har beskrevet utviklingen av prosjektet på systemnivå, vet vi allerede mye om hvordan prosjektet ble avsluttet. I det følgende vil vi se nærmere på relasjonen mellom Aberia, kommunene og omsorgshjemmet som ble etablert. Avslutningsvis i kapitlet vil vi også kommentere prosessen rundt utvelgelse av barn som deltakere i prøveprosessen og de ulike aktørenes rolle i dette arbeidet.

Kommunenes rolle

Før selve oppstarten av prøveprosjektet, var fire kommuner blitt til tre. Tromsø meldte tidlig fra at de ikke var aktuelle. Bergen var med fra start, men formidlet etter hvert at de ikke hadde klart å rekruttere omsorgsfamilier. Det var aktuelle familier i nabokommunene, men siden prosjektet baserte seg på samarbeid mellom driftsorganisasjon og kommune, ble dette vanskelig. Bergen ønsket å koble seg på igjen dersom Aberia lyktes med å rekruttere omsorgsfamilier. Vi sto da igjen med Lillehammer og Trondheim. Av disse var Lillehammer den kommunen som uttrykte størst tro på prosjektet. Trondheim var tydeligere på at de hadde faglige innvendinger, men de ville likevel bidra til at prosjektet kunne gjennomføres. De faglige innvendingene til hurtigbosettingsprosjektet som helhet, preget imidlertid ikke deres innsats som vertskommune for prosjektet. Kommunen gjorde en stor innsats for å sikre både den barnevernfaglige og flyktningfaglige kompetansen i prosjektet. Dette skulle vise seg å bli helt avgjørende i forbindelse med avviklingen av prosjektet.

Gjennom hele prosjektperioden hadde vi samtaler med begge de to kommunene som var med da prøveprosjektet startet, til tross for at Lillehammer ikke fikk etablert noe omsorgshjem. Trondheim kommune har vi fulgt tett hele veien. Vi har hatt hyppige samtaler med koordinatoren for arbeidet med enslige mindreårige i kommunen, og vi har hatt flere drøftingsmøter med det kommunale omsorgsteamet for denne gruppa. På et tidlig tidspunkt etablerte vi også et tett samarbeid med Aberia. Vi hadde jevnlig møter på Teams, og hadde også en felles fagdag i Trondheim. I avslutningsfasen av prosjektet hadde vi et fellesmøte mellom Trondheim kommune og Aberia.

Til tross for at hele prosjektet foregikk mens det var pandemi, har vi funnet praktiske løsninger for å holde hverandre løpende informert og for å ha møtepunkter der vi i fellesskap oppsummerte erfaringer. Når det gjelder omsorgshjemmet, har vi allerede formidlet de forskningsmessige dilemmaene som oppstår når antall case kun er ett. Vi har hatt kontakt med omsorgshjemmet både i form av besøk og samtaler på Teams. Vi skulle svært gjerne ha formidlet konkrete erfaringer fra den ene plasseringen som ble foretatt, men dette ville verken vært etisk forsvarlig eller vært i tråd med anonymitetskravet vi er underlagt. Dersom antall barn og omsorgshjem hadde vært større, ville vi kunnet formidlet konkrete erfaringer uten at dette kunne knyttes til en bestemt person og dermed røpe personens identitet. Med ett case er dette

selvsagt umulig. Det er likevel vurderingspunkter i møte med både omsorgshjemmet, Aberia og kommunen som kan gi viktig læring.

Vi vil understreke at det omsorgshjemmet som ble etablert i Trondheim har framstått som en god omsorgsløsning for den enslige mindreårige som ble plassert der. Det er vi først og fremst glad for – både på vegne av barnet og hun som har stått for omsorgen. Dette er likevel ikke svaret på om modellen som sådan kan anbefales. Når vi etter hvert skal drøfte ulike sider ved ordningen som helhet, vil det være en rekke problemstillinger og situasjoner som ikke har vært relevante i det ene konkrete omsorgshjemmet som også belyses. Dette er problemstillinger vi vil ta med oss videre i den avsluttende drøftingen av hurtigbosetting generelt og modellen i prøveprosjektet spesielt.

Rekruttering og oppfølging av omsorgshjem

Som vi allerede har beskrevet, var rekruttering av omsorgshjem en utfordring i dette prosjektet. Aberia forteller at de gikk bredt ut og brukte mange ulike kanaler, blant annet Facebook, for å rekruttere omsorgshjem. I utgangspunktet var de på utkikk etter *ordinære familier, med ordinære jobber og ordinære liv*. De opplevde å få god respons og at mange familier meldte seg – flere enn det de vanligvis opplever når de søker etter ordinære familie- og fosterhjem. Mange begrunnet interessen for å bli omsorgshjem med et ønske om å hjelpe en særlig sårbar gruppe, samtidig som de syntes det var spennende å ha en ungdom i huset med en annen språklig og kulturell bakgrunn. Etter at familiene hadde meldt sin interesse for å bli omsorgsfamilie, ble de fulgt opp av konsulenter fra Aberia. Konsulentene var på flere besøk hos familiene og sørget for at omsorgsforeldrene framla helseattest, politiattest og referanser.

Mange av familiene som i første runde var interessert i å bli omsorgsfamilier, ble etter hvert usikre på om de ville greie å fylle en slik rolle. Dette kan skyldes flere forhold. Noen hadde kanskje meldt seg fordi de ville gjøre en innsats overfor flyktninger. Da det gikk opp for dem hva det ville kreve å være «foreldre på heltid» for en ungdom med en helt annen bakgrunn, framsto oppgaven som for stor. Det kan også ha vært et element av usikkerhet, fordi omsorgshjem er noe helt nytt innen arbeidet med flyktninger i Norge. Selv om Aberia har erfaring med omsorgshjem for andre grupper, har dette kanskje ikke vært tilstrekkelig til å trygge potensielle omsorgsforeldre. Hvor mye dette siste har spilt inn, er det vanskelig å si. Det er ikke noe ukjent fenomen at familier som har lyst til å være fosterhjem, trekker seg etter hvert som de ser omfanget av oppgaven. Her er det med andre ord likhetspunkter.

I de fire kommunene som hadde skrevet intensjonsavtale med Aberia, ble som vi allerede har beskrevet, utfallet av rekrutteringsprosessen forskjellig. Selv om Aberia fulgte det samme opplegget i de fire kommunene, var det bare Lillehammer og Trondheim som greide å rekruttere familier. Dette kan skyldes tilfeldigheter, men det kan også ha sammenheng med hvor aktive kommunene har vært med å støtte opp om rekrutteringsarbeidet. Selv om Aberia hadde ansvaret for å rekruttere familier, var både Lillehammer og Trondheim kommune aktive støttespillere. Det kan også ha spilt en rolle at arbeidet med enslige mindreårige har vært prioritert høyt i disse

kommunene, og at mange også er kjent med at det foregår mye faglig – både i regi av kommunene og ideelle organisasjoner. Dette kan ha trygget potensielle familier på at «de ikke ville bli alene». Det er imidlertid vanskelig å si med sikkerhet hva som har vært utslagsgivende for at rekrutteringen gikk lettere i noen kommuner enn andre. Til det er vurderingsgrunnlaget for lite.

Antallet som meldte interesse for å bli omsorgshjem var lite i alle kommunene, og flere falt som sagt fra underveis. I Trondheim var det til slutt tre familier som viste seg å være aktuelle. Aberia beskriver de tre familiene som svært forskjellige, noe de opplevde som et godt utgangspunkt for å kunne matche de potensielle enslige mindreårige som etter planen skulle bosettes. Ulike familier kunne dekke ulike behov og dermed være relevant for en større del av målgruppa. Én av familiene i Trondheim ble beskrevet som en enslig omsorgsfull mor med svært relevant utdanning og yrkesbakgrunn, og som hadde god tid til støtte og oppfølging. En av de andre familiene hadde flere barn og ble beskrevet som et raust og åpent hjem med mange aktiviteter og stort nettverk. Den tredje familien hadde en annen etnisk bakgrunn enn norsk, noe som ble sett som en styrke da man her kunne matche ungdom og omsorgshjem kulturelt og språklig.

I rekrutteringsarbeidet var Aberia avhengig av et godt samarbeid med kommunene der de potensielle omsorgsfamiliene var bosatt. Aberia hadde kontakt med flere gode kandidater til å bli omsorgshjem, men familiene bodde i kommuner som ikke ønsket å delta i prøveprosjektet. I Trondheim klarte de å rekruttere flere omsorgshjem, noe som mest sannsynlig har sammenheng med at kommunen var involvert i arbeidet og kunne bruke sin lokalkunnskap og erfaring med å rekruttere omsorgshjem. Når det gjelder relasjonen til Trondheim kommunene, som til slutt var den eneste kommunen der prøveprosjektet lot seg gjennomføre, sier Aberia blant annet:

Trondheim kommune var positive fra første henvendelse. Det var dessuten veldig lett å finne fram til rett person, og å henvende seg til i kommunen. Vi ble møtt med nysgjerrighet, gode innspill, erfaring og en positiv innstilling. Trondheim kommune ønsket å være aktive i godkjenningsprosessen siden de skulle overta ansvaret for hjemmene ikke lenge etterpå.

Aberia beskriver Trondheim kommune som en god samarbeidspartner. De la opp til en prosess som kommunen ganske sømløst kunne overta etter hvert. Kommunen var involvert i godkjenningen av familiene og var også noe involvert etter plassering. Kommunen hadde i utgangspunktet ønsket seg flere plasseringer, men beslutningen om avviklingen av prosjektet gjorde at dette ikke ble aktuelt.

I utredningen av prøveprosjektet var det lagt opp til et samarbeid mellom driftsorganisasjonen og kommunen gjennom hele prosessen. I den endelige forsøksmodellen var det imidlertid i begrenset grad lagt opp til kommunal involvering. Men siden det ble så kort tid mellom etablering i omsorgshjem og ordinær bosetting etter innvilget opphold, ønsket Trondheim kommune på hele prosessen, slik at det ville gå raskere å få fattet vedtak etter barnevernsloven

og få omsorgshjemmet godkjent som fosterhjem. Som kommunen uttrykte det: *Vi vil sikre at vi kan stå for plasseringen.*

Aberia opplevde at en del kommuner var «prosjekttrøtte» og manglet kapasitet til å delta i enda et kortvarig prosjekt. Og som en av kommunene uttrykte det: *Tidsaspektet var egentlig litt lite proft.* Noe av den motstanden Aberia møtte i kommunene tilskriver de en redsel mange kan ha for «kannibalisering»: kommunene sliter allerede med å få nok enslige mindreårige inn i de systemene/tilbudene de allerede har etablert. Hvorfor skal de da hjelpe til med å få på plass alternative – og konkurrerende – systemer «som vil slåss» om de samme barna? Den nye modellen innebar på mange måter å bygge opp et parallelt system, noe mange kommuner stilte seg uforstående til. Samtidig belyser det utfordringer med å få nok enslige mindreårige til å fylle tiltak som allerede er etablert. Hurtigbosettingsmodellen skulle bidra til å løse utfordringer med høye ankomsttall, men da modellen skulle prøves ut i praksis, var problemet det motsatte.

Dialogen med kommunene

I beskrivelsen av prøveprosjektet er forholdet mellom driftsorganisasjon og kommune omtalt flere steder. Det understrekes at utvelgelsen av omsorgsfamilier *må skje i nær dialog med de aktuelle kommunene.* Det er ikke nærmere presisert hva som ligger i formuleringen «nær dialog», men vårt inntrykk er at samtlige av de kommunene som var involvert i starten av prosjektet på ulike måter deltok både i rekrutteringsprosessen og som faglig samtalepartner for Aberia. Her kunne man imidlertid støtt på en utfordring. De fleste kommuner har forankret sitt arbeid med enslige mindreårige i barnevernet. Det samme gjelder rekruttering av fosterhjem, som skjer i et nært samarbeid mellom kommunalt og statlig barnevern. Kommunene har i utgangspunktet heller ingen rolle i arbeidet med enslige mindreårige som er i mottaksfasen – ut over det som følger av det generelle ansvaret som følger av å være vertskommune. Til tross for dette har kommunene stilt opp både som dialogpartnere, og i kommunen der det ble etablert omsorgshjem som samarbeidspartner i den videre oppfølgingen.

Når vi reiser dette som en utfordring, handler det altså ikke om at de aktuelle kommunene har unnlatt å stille opp, men om en utfordring knyttet til selve modellen. Både kommunens rolle generelt og spørsmålet om forankring i barnevernet har vært et sentralt tema underveis i prosessen. I arbeidsgruppas forslag til modell for et prøveprosjekt, understrekes det følgende:

Barnekonvensjonen art. 20 sammenholdt med presiseringen fra FNs komité for barns rettigheter krever at det ved valg av omsorgs- og innkvarteringsordninger for enslige mindreårige asylsøkere tas hensyn til, og sikres kontinuitet i omsorgen, herunder at enslige barn bare skal «måtte endre bosted når en slik endring er den beste for barnet». For å sikre at ordningen for hurtigbosetting i størst mulig grad blir en varig løsning for barna, legges det til grunn at omsorgsløsningen videreføres også etter at det foreligger vedtak som danner grunnlag for bosetting. Dette underbygger behovet for et samarbeid med kommunen de hjemmet ligger gjennom hele prosessen. (Notat med forslag til modell for et prøveprosjekt, s. 3)

Det understrekes videre:

Et godt samarbeid med kommunene er en kritisk suksessfaktor for prosjektet, spesielt når det gjelder sannsynligheten for at den foreslåtte modellen faktisk kan medføre raskere bosetting enn det som gjøres i dag (ibid, s. 7)

Erfaringen fra omsorgshjemmet i Trondheim er at den tette kontakten med kommunen har vært helt avgjørende. For å sikre kontinuitet etter at det er gitt opphold, vil dette også bidra til at det skapes kontinuitet i omsorgssituasjonen, slik det også understrekes i Barnekonvensjonen.

En forenklet prosess?

Spørsmålet om godkjenning av omsorgshjem, viser utfordringen med å etablere en ordning utenom det ordinære systemet. Når bosetting skjer i henhold til barnevernloven, er det klare prosedyrer for hvordan godkjenning, kursing og oppfølging skal foregå. Når omsorgstiltaket skal etableres uten forankring i barnevernloven, må slike systemer utvikles på nytt. Det betyr ikke nødvendigvis at ordningene i seg selv blir dårligere, men de mangler den juridiske forankringen som barnevernloven gir. Dette siste er hovedargumentet mot å etablere et slikt parallelt system.

Mangel på juridisk forankring av tiltaket skapte også utfordringer når det gjelder *krav om politiattest*. Man kan ikke få utlevert politiattest uten å vise til konkret lovhjemmel. Bufdir mente det ville være uansvarlig å sette i gang prosjektet uten en løsning på dette. Denne situasjonen utløste hektisk aktivitet mellom Barne- og familiedepartementet (BFD), Bufdir, Justisdepartementet (JD) og Politidirektoratet (POD) for å finne en løsning. Løsningen ble å aktivere en unntaksbestemmelse i *politiregisterloven*. Unntaksbestemmelsen hadde en varighet på inntil 15 måneder – i praksis fra 1. februar 2021 til 1. mai 2022. Det følger eksplisitt av denne bestemmelsen at det er en klar forutsetning for å ta unntaksbestemmelsen i bruk, at ansvarlig departement igangsetter et lovarbeid for å etablere en permanent løsning. Et slikt lovarbeid ble imidlertid aldri igangsatt – verken i regi av BFD eller JD. Det var også uklart hvilken lov en slik bestemmelse eventuelt skulle plasseres i.

Et viktig poeng med etablering av hurtigbosettingsmodellen var et det skulle representere en forenkling – og dermed gå hurtigere. Vi ser imidlertid at manglende forankring i barnevernloven bidro til både merarbeid og behov for å ta i bruk unntaksbestemmelser. Prosessen gikk dermed ikke raskere – heller saktere. Dette ble forsterket av at ordningen ble prøvd ut i en periode med lave ankomsttall, slik at de fleste enslige mindreårige ble bosatt relativt raskt. På spørsmål til Aberia om prosessen rundt etablering av omsorgshjem representerer en forenkling, men mente de helt klart at dette *ikke er noen forenklet prosess*.

Opplæring og kursing

En ordning som dette, på siden av det ordinære systemet, får også konsekvenser for kursing og opplæring. Erfaringene fra Aberia er også her helt entydige:

Det er et like grundig arbeid rundt klargjøring og like mye kursing for omsorgshjemmene. Egentlig så er det mer kurs for omsorgshjemmene enn andre. De skal gjennom ordinære kurs for fosterforeldre, men i tillegg også gjennom egne kurs som er tilpasset dem. Det er mer kurs enn for vanlige familiehjem.

Opplæringsprogrammet i prøveprosjektet besto av to deler. Første del besto av et to dager kurs, bygd over opplegget som brukes i Pride-kursene. Den andre delen består at et ekstra kurs som er tilpasset omsorgshjemmene for enslige mindreårige.

Gjennom intervjuer spurte vi flere av de som hadde deltatt på kursene om deres erfaringer. En av fosterforeldrene vi intervjuet forteller at hun deltok på et digitalt kurs som gikk over en helg. Dette var et kurs for fosterforeldre generelt. Og som hun sa:

Mye er likt for fosterhjem og omsorgshjem, så det fungerte godt. Det var to familier der som var omsorgshjem og ikke vanlig fosterhjem. Det var et eget kveldskurs i tillegg for oss. På kveldskurset var det litt om asylprosessen, ASK [alternativ supplerende kommunikasjon] og lignende. Vi fikk med oss en perm med mye informasjon om mottak og asylsøking.

Hun syntes det var veldig fint med en egen kveld for omsorgshjemmene. Da ble de litt bedre kjent og det blir lettere å ta kontakt med dem seinere om man hadde behov for det. Alt i alt beskrev hun kursene som både bra og viktige. Hun savnet ingenting egentlig.

Det er vanskelig å vurdere om dette kursopplegget er tilstrekkelig. Rent umiddelbart virker det lite – særlig den andre delen som handler om det flyktningfaglige. Hvis vi sammenligner dette med det kursopplegget som er obligatorisk for representanter, er dette svært lite. Selv med et mer omfattende kurs, opplever mange representanter at de er usikre på mye at det som angår asylprosessen, spørsmål om familiejenforening, samt spørsmål knyttet til psykisk helse (jamfør evaluering av representantordningen, Berg et al., 2021). Det er grunn til å tro at en del av de samme utfordringene vil gjelde omsorgshjem. Her skal de(n) voksne ivareta en omsorgsfunksjon, samtidig som barnet de har omsorg for er i en asylprosess.

Fostermoren vi har intervjuet bekrefter at det kan være vanskelig å få svar på spørsmål knyttet til den spesielle situasjonen den enslige mindreårige befinner seg i. Men alt i alt var hun svært fornøyd med oppfølgingen hun fikk. All kontakt med det offentlig (for eksempel skole og helse) gikk via Aberia. Som fostermoren sier: *Det er de som ordner alt!*. Hun opplever det som veldig trygt å ha Aberia. *De er veldig tilgjengelige, 24/7.* Konsulenten i Aberia har altså ordnet alt det praktiske rundt både plassering og oppfølging. Som fostermor sier: *Det har vært veldig bra, for da kan jeg konsentrere meg om omsorgsoppgavene.*

Omsorgshjemmets erfaringer

Som vi har vært inne på flere ganger, skulle vi gjerne hatt et større vurderingsgrunnlag for å oppsummere erfaringene fra det som er selve kjernen i prosjektet – omsorgshjemmet. Når vi har kun ett case, er det selvsagt umulig å snakke om generaliserbarhet, og vi kan heller ikke formidle detaljer som bryter med forskningsetiske prinsipper om konfidensialitet. Med denne begrensningen vil vi likevel ta med litt av det som kom fram i den avsluttende samtalen vi hadde med fostermor i omsorgshjemmet som ble etablert i Trondheim. Vi startet samtalen med å spørre hva hun syntes om omsorgshjem som omsorgsløsning for enslige mindreårige. Til dette hadde hun følgende refleksjoner:

Jeg synes det er veldig bra at det prøves ut nye ting. Det er positivt at barn og ungdom får starte det ordinære livet sitt hurtigere på denne måten. Å være på mottak eller omsorgssenter er en unntakstilstand. En fordel med omsorgshjem er at ungdommene får bo i norske hjem – det kan være en fordel når det gjelder å lære språk, kultur og system.

Hun understreker også at det er viktig at det legges til rette for at den enslige mindreårige kan ha god kontakt med venner og familie – både de han kjenner fra før og de han har blitt kjent med i Norge. Men som hun også sier:

Dette kan kanskje også være litt tøft og vanskelig for ungdommene ... det passer kanskje ikke for alle. For eksempel har det nok vært vanskelig for [navn på ungdommen] å forlate alle vennene han hadde på mottaket.

Alt i alt understreker hun samtidig at hun tror at det å bo i en familie kan være godt for de fleste. Også flere av dem vi var i kontakt med fra Aberia opplevde bosettingen i Trondheim som en positiv prosess og en vellykket plassering. Vårt inntrykk er også at plasseringen i dette tilfellet fungerte bra, men det er viktig å understreke at dette ikke er tilstrekkelig til å si at modellen er god. Som også fostermor understreker var ungdommen som ble plassert *enkel å omgås og ha med å gjøre*. Dersom ungdommene hadde hatt større utfordringer, hadde sannsynligvis omsorgshjemmet hatt behov for tettere oppfølging og mer kunnskap om flyktninger generelt og enslige mindreårige spesielt. I Trondheim fungerte omsorgstjenesten for barn og unge som et viktig sikkerhetsnett. I modellen for prøveprosjektet var det ikke forutsatt noen tett kobling mellom driftsorganisasjon og kommune.

Gjennom intervjuer og samtaler med ulike aktører i dette prosjektet får vi inntrykk av at det har vært mange gode intensjoner og også stor vilje til å teste ut denne prøveordningen. Da prøveprosjektet gikk mot slutten, samlet vi representanter fra de involverte direktoratene, Aberia og Trondheim kommune til en oppsummerende samtale om erfaringene med prosjektet. Dette er aktører som har hatt ulike roller i prosjektet og gjennom dette hatt ulike forutsetninger for å vurdere erfaringene. Samtalen avdekket en rekke utfordringer – både ting som det var advart mot fra faglig hold og ting som først ble avdekket i løpet av prosjektperioden. Det handler blant annet om følgende:

- Begrenset tid til kartlegging, informasjonsutveksling osv før plassering
- Vanskelig å få til god matching mellom ungdom og omsorgshjem
- Kort tidsramme for prøveprosjektet
- Utfordringer knyttet til manglende barnevernfaglige forankring, som igjen førte til
- Utfordringer knyttet til kravet om politiattest
- Mange uavklarte spørsmål før oppstart av prøveprosjektet
- Vanskelig å overføre modeller fra et bosettings-/velferdssystem til et annet
- Få enslige mindreårige som skulle bosettes i perioden

4. Avsluttende oppsummering og diskusjon

Da prøveprosjektet ble avsluttet på nyåret 2022, gjennomførte vi et erfaringsutvekslingsmøte med de involverte direktoratene, Aberia og Trondheim kommune. Til tross for ulike roller, var det stor enighet om de mer overordnede erfaringene med prosjektet. Som Aberia oppsummerte: *Vi har lært mye, men det ble annerledes enn både forventet og planlagt.* Prøveprosjektet ble gjennomført i en periode med lave ankomster av enslige mindreårige, kommunene opplevde overkapasitet på omsorgstiltak for målgruppa, rekrutteringen av kommuner gikk tregere enn forventet, og modellen som skulle prøves ut møtte mye faglige motstand.

For alle involverte i prosjektet ble dette annerledes enn forutsatt, og det ble utfordrende – kanskje særlig for Aberia. Som Aberia selv uttrykte det: *Dette var et prosjekt egentlig ingen ville ha. Vår jobb har vært å gjøre noe med det vi kan gjøre noe med.* Med denne holdningen greide Aberia å gjøre det beste ut av situasjonen slik den var. Dette rokker likevel ikke ved det som har vært en hovedinnvending mot prosjektet – at det er organisert på siden av både barnevernet og det ordinære bosettingssystemet.

Også Trondheim kommune får et godt skussmål. De ansatte ved omsorgsenheten i kommunen blir beskrevet som generøse i sin oppfølging av prosjektet. Selv om deres rolle i prøveprosjektet i utgangspunktet var begrenset, har de stilt opp som en aktiv samarbeidspartner både for Aberia og for forskerteamet. De understreker samtidig at plasseringen av barn i omsorgshjem burde vært lovhjemlet. Kommunen har fulgt opp tettere enn det som er beskrevet i modellen for prøveprosjektet, noe som har fungert som et faglig sikkerhetsnett. Deres rolle var i første rekke å følge opp det barnevernfaglige – en rolle som i selve prosjektet framsto som uklar i og med at tiltaket ikke skulle hjemles i barnevernloven. Kommunen valgte likevel å være «tett på», med «barnets beste» som begrunnelse.

Prøveprosjektet ble satt i gang på nyåret 2021. I mars samme år var både driftsorganisasjon og forskningsmiljø på plass. På dette tidspunktet var ankomstene av enslige mindreårige nede i 181, og det var overkapasitet både når det gjaldt omsorgssenter og bosettingskommuner. Rekrutteringen av kommuner for deltakelse i prøveprosjektet, ble sannsynligvis påvirket av begge disse forholdene. Det viste seg også vanskelig å få rekruttert omsorgshjem. Da selve utprøvingen skulle starte, var det kun ett barn som var klar for å bli bosatt etter den nye modellen. Dette har selvsagt påvirket evalueringsarbeidet og gjort at vårt vurderingsgrunnlag har vært svært begrenset. I stedet for tett oppfølging av ti enslige mindreårig fordelt på flere kommuner, ble vår oppgave å følge ett barn i ett omsorgshjem. I første omgang gjorde dette evalueringsarbeidet mindre omfattende. Samtidig ble det på andre måter mer utfordrende. Å ha bare ett case, innebærer at alt blir gjennomsliktig. Her kan ingen «skjule seg i mengden». Selv om vi har hatt jevnlig kontakt med omsorgshjemmet gjennom hele prøveperioden, er det vanskelig å gjengi konkrete erfaringer. Det blir rett og slett for gjennomsliktig. Det gjør at vi er henvist til generelle beskrivelser som «plasseringen framstår som vellykket, «ungdommen virker fornøyd», «fostermor synes hun har fått god oppfølging fra Aberia». På vegne av barnet som ble plassert er vi selvsagt glad for at det har gått bra, men for læringens del ville det selvsagt

vært bedre om vi kunne ha brukt konkrete eksempler. Vår løsning på dette dilemmaet er å bruke erfaringene fra omsorgshjemmet som et utgangspunkt for en generell drøfting av modellen i prøveprosjektet. Tema som blir belyst er ikke nødvendigvis erfaringer fra dette konkrete omsorgshjemmet, men det er vurderingspunkter som har kommet opp i løpet av prøveprosjektperioden.

Utfordringer og andre vurderingspunkter ved modellen

En modell fra Nederland

Hurtigbosettingsmodellen er utviklet i Nederland. Med små endringer er det den nederlandske modellen som er foreslått innført i Norge. I beskrivelsen av modellen finner vi få begrunnelser og lite drøfting – ut over at modellen skal være mer robust for svingninger i ankomsttallene. Hvordan dette skal skje, er ikke diskutert. Det er heller ingen drøfting av hvordan en nederlandsk modell kan passe i et norsk samfunnssystem, forvaltningsstruktur og eksisterende organisering og tilrettelegging av arbeidet overfor målgruppa. I prøveprosjektet introduseres vi både for en ny måte å organisere arbeidet på, og en ny aktør (driftsorganisasjon) som bryter med dagens praksis. Den nye modellen innebærer derfor både en avvikling av eksisterende måter å jobbe på og en innføring av nye. Begrunnelsene for dette er det vanskelig å finne, ut over et ønske om å få flere ideelle aktører inn i dette arbeidet.

Svingninger i ankomsttall

Modellen tar utgangspunkt i en situasjon med høye ankomster av enslige mindreårige, mens prøveprosjektet ble gjennomført i en periode med lave ankomsttall. I prøveprosjektperioden var behovet for økt kapasitet lite relevant. Det ordinære systemet, både på mottaks- og bosettingssiden, hadde overkapasitet. Å bygge opp et parallelt system framsto derfor nærmest som en konkurrent til det ordinære systemet både på mottaks- og bosettingssiden. Når modellen beskrives som robust for svingninger i ankomster, er erfaringene fra prosjektet nærmest motsatt. Erfaringene fra et lignende prosjekt (direktebosettingsprosjektet) konkluderer også med at de ikke kan anbefale en slik modell.

Barnevernfaglig og juridisk forankring

Et sentralt punkt i vurdering av hurtigbosettingsmodellen har vært spørsmålet om barnevernfaglig forankring og lovhjemmel. Barn uten nære omsorgspersoner i Norge skal ifølge barnevernlovgivningen ivaretas av barnevernet. Dette gjelder også enslige mindreårige. I hurtigbosettingsmodellen skjer imidlertid bosettingen uten at barnevernet har en rolle ut over det generelle ansvaret som følger av å være vertskommune. Mangel på barnevernfaglig forankring framstår som et hovedargument mot modellen fra både kommuner og fagmiljøer på feltet. Uten lovhjemmel er det heller ikke anledning til å kreve politiattest for dem som skal godkjennes som omsorgsforeldre. I prøveprosjektet ble dette løst gjennom å ta i bruk en lovhjemmel som gir en midlertidig rett til å innhente politiattest. En slik midlertidig rett har

varighet på 15 måneder, uten mulighet til forlengelse. Å måtte ta i bruk en slik unntaksbestemmelse for å oppfylle krav som skal beskytte barn og unge, er å innføre en parallell ordning som både er svakere og som er mer tidkrevende enn det som allerede eksisterer. Kravet om lovhjemmel har både en barnevernfaglig begrunnelse og en begrunnelse knyttet til rettssikkerhet.

Rekruttering av kommuner

I prøveprosjektet viste det seg å være vanskelig å rekruttere kommuner til utprøving av modellen. Dette kan ha flere forklaringer. Noe kan ha sammenheng med at ankomsttallene på tidspunktet rekrutteringen foregikk var lave, men det kan også ha sammenheng med selve modellen. Hurtigbosettingsmodellen utfordrer den eksisterende mottaks- og bosettingsmodellen der kommunene har klare roller. Å inviteres til å bli vertskommune for en forsøksordning, er å invitere til noe som av flere kommuner blir beskrevet som uklart – i verste fall faglig uforsvarlig. Det siktes da til manglende lovhjemling og barnevernfaglige forankring.

Rekruttering og godkjenning av omsorgshjem

I hurtigbosettingsmodellen er det driftsorganisasjonen som har ansvar for å rekruttere omsorgshjem. Rekruttering av ordinære fosterhjem er imidlertid noe som skjer lokalt – i et samarbeid mellom kommune og Bufetat. Fordelen med dette er at de som driver rekrutteringsarbeidet har lokalkunnskap og kan opparbeide erfaring med rekrutteringsgrunnlaget lokalt. Selv om ikke omsorgshjem er det samme som et fosterhjem, er kriteriene i utgangspunktet de samme. Dette betyr at kommunal involvering i hele prosessen gjør at omsorgshjemmet enkelt kan omdefineres til fosterhjem når den enslige mindreårige får opphold.

Rekruttering av enslige mindreårige

I hurtigbosettingsmodellen er det forutsatt at asylintervju, identitetsavklaring, alderstest, helseundersøkelse og generell screening gjennomføres på ordinær måte, mens den enslige mindreårige bor i henholdsvis transittmottak og omsorgssentre. UDI har ansvaret for disse prosessene. Det understrekes at denne innledende fasen ikke bør overstige tre uker. Spørsmålet er om dette er realistisk. Erfaringsvis tar dette lenger tid, noe det også gjorde i den konkrete erfaringen i prøveprosjektet. Det er et brudd med forutsetningene, men det er et åpent spørsmål om en prosess som dette bør gjøres så raskt. I forkant forutsettes også at det skal foretas en vurdering av om omsorgshjemmet og den aktuelle enslige mindreårige er en god match. Hvem skal vurdere dette og i hvilken grad trekkes representanten inn når det skal foretas en slik vurdering? Rekker man i løpet av tre uker å kartlegge den enslige mindreårige tilstrekkelig til å kunne vurdere hva som er en god «match»? I denne prosessen er det mye informasjon som skal formidles. Hvilket grunnlag har de enslige mindreårige å for å ta en slik beslutning? Hva vet de om alternativene og om konsekvensene av å takke ja eller nei til plassering i omsorgshjem? Samtykker de fordi de ønsker løsningen de får tilbud om – eller samtykker de fordi de frykter at de får et verre tilbud om de sier nei? Er det gjort tilstrekkelige undersøkelser

om slekt eller nettverk i Norge? I tilfelle – opplever den enslige mindreårige at det kan være et reelt alternativ å bli plassert hos dem? Her er det mye som det kan ta tid å avklare og som krever at representanten, som har ansvaret for å innhente den enslige mindreåriges samtykke.

Sluttvurdering og anbefalinger

Hurtigbosetting av enslige mindreårige er forankret i regjeringserklæringen til Solberg-regjeringen (Granavoldenplattformen) og Stortingets budsjettvedtak for 2019. Vedtaket innebar at det skulle iverksettes et prøveprosjekt om hurtigbosetting av enslige mindreårige etter mønster fra Nederland. I tildelingsbrev fra Barne- og likestillingsdepartementet i juni samme år fikk Bufdir i oppdrag å utrede forslag til modeller for hurtigbosetting. Store ankomster av enslige mindreårige ble brukt som et bakteppe for innføring av en ordning der enslige mindreårige kunne bosettes før asylvedtaket var fattet. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter for direktorater og forvaltningsorganer som var sentrale i arbeidet overfor denne målgruppa: Bufdir, Bufetat region øst, UDI, IMDi og Statens sivilrettsforvaltning. Arbeidsgruppas konklusjon var:

Arbeidsgruppen har drøftet om det vil være hensiktsmessig å foreslå en modell der bosettingen skjer før vedtak om opphold, og om det vil medføre raskere bosetting enn dagens modell og praksis. Arbeidsgruppen vurderer det imidlertid ikke som hensiktsmessig å starte bosettingsprosessen før vedtak foreligger anbefalingene bygger på tidligere erfaringer fra hurtigbosetting, hvor det pekes på at det er behov for en kartleggingsperiode og for informasjonsarbeid og retur/integreringsarbeid. (Arbeidsgruppas utredning, s. 12)

Arbeidsgruppas råd var entydig. På faglig grunnlag kunne de ikke anbefale en slik modell. Den faglige debatten som fulgte etter stortingsvedtaket om å iverksette et prøveprosjekt, støttet opp om denne konklusjonen.

I denne rapporten har vi sett nærmere på de faglige argumentene for å innføre en slik ordning, og vi har vurdert de innvendingene som er kommet fra faglig hold. Vi har også fulgt prosessen med prøveprosjektet der ordningen skulle prøve ut et antall kommuner. Fasit etter et knapt år er at rekrutteringen av både kommuner og omsorgshjem gikk tregt, samtidig som ankomstene av enslige mindreårige hadde ligget stabilt lavt i flere år etter de høye ankomstene i 2015. Noe av premisset for prøveprosjektet var derfor borte. Det var også tydelig at ordningen ble møtt med motstand. Det er vanskelig å se begrunnelsen for å innføre en ny ordning. Den er ment å være mer robust for svingninger i ankomsttall, men ut over å introdusere en ny aktør i arbeidet, er det ikke sannsynliggjort at dette bidrar til raskere bosetting.

Rekruttering av vertskommuner og omsorgshjem har vist seg å være tidkrevende. Plassering i et omsorgshjem vil også kreve et mer omfattende forarbeid fordi boformen er sårbar hvis foreldre og barn ikke matcher. God kartlegging i forkant er derfor en forutsetning. Dette er også tidkrevende. Ideen om å bli bosatt i «en vanlig familie» reiser også spørsmålet om hva som vil

være en god familie for enslige mindreårige. Mange kommer fra kollektivistiske samfunn der slekt og nettverk har en sentral rolle i oppdragelse og omsorg. Kontrasten til en liten kjernefamilie kan derfor bli stor. I et omsorgssenter vil du være en av flere mindreårige, og blant de ansatte vil det være flere å spille på. Vi savner derfor en drøfting av hvorfor familiemodellen vil passe bedre enn en mer kollektiv omsorgsstruktur.

Vårt hovedankepunkt mot modellen er imidlertid mangelen på barnevernfaglig forankring. For enslige mindreårige under 15 år, representerer derfor modellen et klart tilbakeskritt. Pr i dag bor de på omsorgssenter i regi av barnevernet i mottaksfasen, og etter bosetting har de aller fleste kommuner forankret sitt arbeid i barnevernloven. Hurtigbosettingsmodellen innebærer at omsorgstilbudet i mottaksfasen skjer uten at barnevernet er involvert. Dette betyr i praksis at hurtigbosettingsmodellen innebærer at både de over og de under 15 år får et bo- og omsorgstilbud uten lovmessige forankring. Dette er på tvers av alle faglige anbefalinger.

Referanser

- Berg, Berit (2010). *Eksilets stoppesteder. Fra flukt og asyl til integrering og transnasjonale liv*. PhD-avhandling, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap. Trondheim: NTNU.
- Berg, B., Grønås-Werring, M., Meltevik, S., Svendsen, S. og Viblemo, T. E. (2021). *Evaluerings av representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Berg og Sveaass, 2009. *Det hainnle om å leve. Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. 2. opplag. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, B. og Tronstad, K. R. (red) (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Garvik, M. og Valenta, M. (2018). *Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Lauritsen, K., Berg, B. og Dalby, L. (2002). *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer. Kommunenes arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: SINTEF.
- Lauritsen, K. og Berg, B. (2019). Familien i eksil – om å finne fotfeste i et nytt land. I: Kalkman, K. og Kibsgaard, S. (red.). *Vente, håpe, leve. Familier på flukt møter norsk hverdagsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A. C. E. og Wærdahl, R. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Nidos (2019). *Reception families for unaccompanied children seeking asylum*. Utrecht: Stichting Nidos.
- NOU 2011:10. *I velferdsstatens venterom- Mottakstilbudet for asylsøkere*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Paulsen, V., Michelsen, H. og Brochmann, M. (2015). *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Skagen, R. (2011). *Bosetting av enslige mindreårige flyktninger*. Masteroppgave Trondheim: NTNU.
- Stang, E. G. (2012). Flyktningbarn og menneskerettigheter. K. Eide (Red.): *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Svendsen, S., B. Berg, V. Paulsen, M. Garvik og M. Valenta (2018). *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Sønsterudbråten, S., Tyldum G. og Raundalen, M. (2018). *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige*. Oslo: FAFO
- Thorshaug, K., Paulsen, V., Røe, M. og Berg, B. (2013). *Mot en ny bosettingsmodell? Direkteplassering av enslige mindreårige*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Thorshaug, K., Valenta, M. og Berg, B. (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Valenta, M. og Berg, B. (red.) (2011). *Asylsøker i velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Øverland, M. B., Berg, B., Valenta, M. og Lauritsen, K. (2020). *Kan ikke reise, får ikke blir. Mottaksliv for tidligere enslige mindreårige på voksenmottak*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

NTNU Samfunnsforskning
Avd. Mangfold og inkludering
Desember 2022

ISBN: 978-82-7570-698-8 (web)