

Rapport 2007-032

**Bo- og omsorgstiltak
for enslige mindreårige
i kommunene**

Utgiftskartlegging og
vurdering av kvalitet

Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene

Utarbeidet for
Barne- og
likestillingsdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 OPPDRAG OG METODE	9
1.1 Bakgrunn	9
1.1.1 ... Definisjon av enslig mindreårig	9
1.1.2 ... Statlige tilskudd og refusjoner for bosetting av enslige mindreårige	10
1.2 Problemstillinger	11
1.2.1 ... Hvilken etat i kommunen har hovedansvar for bosetting av enslige mindreårige?	11
1.2.2 ... Omfang av ulike botiltak med og uten hjemmel i barnevernloven	12
1.2.3 ... Kommunenes utgifter	12
1.2.4 ... Vurdering av kvalitet i bo- og omsorgstiltakene	13
1.2.5 ... Bruk av det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige	13
1.2.6 ... Tolkning av reglene for statsrefusjoner	13
1.2.7 ... Rutiner for å gi prognoser for statsrefusjoner	14
1.2.8 ... Behov for rapportering fra kommunene?	14
1.3 Metode og datakilder	14
1.3.1 ... Litteraturstudie	14
1.3.2 ... Fokusgrupper	14
1.3.3 ... BUFetat: Statistikk og intervju	15
1.3.4 ... Intervju i utvalgte kommuner	15
1.3.5 ... Spørreundersøkelser	16
1.3.6 ... Registerdata	19
1.3.7 ... Referansegruppe	19
2 ENSLIGE MINDREÅRIGE I NORGE	21
2.1 Hvor mange er de, og hvem er de?	21
2.1.1 ... Antall enslige mindreårige	21
2.1.2 ... Kjennetegn ved enslige mindreårige	22
2.2 Flytting mellom kommuner	25
2.3 Antall enslige mindreårige som var over 18 år ved bosetting	28
3 RUTINER VED BOSETTING	31
3.1 Hovedansvar for bosetting av enslige mindreårige	31
3.2 Botiltak med hjemmel i barnevernloven	33
3.2.1 ... Andel av botiltak med hjemmel i barnevernloven	33
3.2.2 ... Årsaker til ulik hjemmelspraksis	35
3.3 Hvilke hjemler benyttes?	37
4 KOMMUNENS UTGIFTER	39
4.1 De enkelte utgiftselementene	39
4.2 Ulike botiltak	40
4.3 Hvordan bor enslige mindreårige?	42
4.4 Totale utgifter	43
4.4.1 ... Kommunenes totale utgifter	43
4.4.2 ... Gjennomsnittsutgift per botiltak	45
4.5 Utgifter per enslig mindreårig på hybel	47
4.5.1 ... Hybel med tilsyn	47
4.5.2 ... Hybel uten tilsyn	49

4.6.....	Bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon	50
4.6.1 ...	Ansatte som jobber i turnus	50
4.6.2 ...	Bofellesskap med fastboende leder	52
4.6.3 ...	Bofellesskap godkjent som fosterhjem.....	53
4.7	Kommunal barnevernsinstitusjon	54
4.8	Slektsplassering	56
4.8.1 ...	Slektsplassering godkjent som fosterhjem	57
4.8.2 ...	Slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem.....	58
4.9	Kommunalt fosterhjem	60
4.10	Statlig barnevernsinstitusjon.....	62
4.11	Enslige mindreårige uten offentlig tilrettelagt botiltak.....	63
5	BALANSE I KOMMUNEREGNSKAPET?	65
5.1	Utvikling i kommunens utgifter til bosetting av enslige mindreårige	65
5.2	Utvikling i statens utgifter til enslige mindreårige	67
5.3	Over-, underskudd eller balanse?	69
5.4	Hvordan benyttes det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige?	72
6	KVALITETSKRITERIER	75
6.1	Innledning.....	75
6.2	Definere kvalitetskriterier.....	75
6.2.1 ...	Teoretisk tilnærming.....	75
6.2.2 ...	Empirisk tilnærming	77
6.2.3 ...	Metodisk tilnærming.....	78
7	VURDERING AV KVALITET I KOMMUNENES ARBEID MED BO- OG OMSORGSTILTAK	79
7.1	Individuell kartlegging og tiltaksplan utarbeidet i mottaket.....	79
7.2	Egnet botiltak.....	82
7.3	Planer og tiltak i kommunen.....	85
7.4	Omsorg	87
7.5	Relasjoner og integrering.....	89
7.6	Oppfølging av helse.....	98
7.7	Ressursinnsats i botiltakene	100
7.8	Oppfølging av enslige mindreårige mellom 18 og 23 år	102
7.9	Tilsyn med botiltak.....	104
7.10	Vurdering av omsorgen alt i alt	105
7.11	Oppsummering av vurdering av kvalitet i bo- og omsorgstiltakene	107
8	STATSREFUSJONER.....	111
8.1	Regelverk og praksis	111
8.2	Tolkning av reglene for statsrefusjoner	112
8.3	Prognoser over statsrefusjoner.....	116
9	BEHOV FOR RAPPORTERING FRA KOMMUNENE?	121
	LITTERATURLISTE	123

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Kartleggingen av kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige viser at det er svært stor variasjon i kommunenes utgifter. Utgiftene per enslig mindreårig varierer fra 4.500 kroner til 900.000 kroner. Gjennomsnittsutgiften per enslig mindreårig er 280.000 kroner. Det er også stor variasjon i kvaliteten i kommunenes bo- og omsorgstiltak, og det synes noe tilfeldig om de enslige mindreårige får en god omsorg i kommunen de bosettes i. Selv om mange kommuner har gode rutiner og system som legger til rette for at de enslige mindreårige skal få en god omsorg, er det også et stort mindretall kommuner som ikke har nødvendige system på plass. Kommuner hvor barneverntjenesten har hovedansvaret for enslige mindreårige har gjennomsnittlig høyere utgifter til bo- og omsorgstiltak, og de har også bedre kvalitet i arbeidet, enn kommuner hvor hovedansvaret ligger hos flyktningtjenesten.

Bakgrunn

Enslige mindreårige flyktninger er unge under 18 år som kommer til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar. I 2005 bodde det 1.156 enslig mindreårige i kommunene. Det har vært en sterk økning i antall enslige mindreårige flyktninger de siste 10 år. I de aller fleste kommuner som bosetter enslige mindreårige bor det mellom 1 og 9 enslige mindreårige. Rundt 70 prosent er gutter. De enslige mindreårige som bosettes i kommunene er blitt eldre de siste årene. Blant de som ble bosatt i 2005 var nærmere halvparten over 16 år. Rundt en av fem var under 10 år. Det er flest enslige mindreårige som kommer fra Somalia, etterfulgt av Afghanistan, Sri Lanka, Irak og Etiopia. Fra 1999 til 2005 hadde en av fire enslige mindreårige flytter fra den kommunen de først ble bosatt i. Et flertall av dem flyttet til det sentrale østlandet.

Bosetting av enslige mindreårige er frivillig for kommunene, og de kan også selv velge hvordan de vil organisere arbeidet med enslige mindreårige. Noen kommuner har lagt ansvaret for enslige mindreårige til barneverntjenesten, og bosetter hovedsakelig med hjemmel i barnevernloven. Andre kommuner har lagt ansvaret til flyktningtjenesten, og bosetter hovedsakelig etter lov om sosiale tjenester.

Det stilles i ulike sammenhenger spørsmål ved hva slags bo- og omsorgstiltak de enslige mindreårige får i Norge. Det blir hevdet at enslige mindreårige plasseres i tiltak utenfor barnevernssystemet med lavere kvalitet og standard enn hva andre barn og ungdom får.

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har på denne bakgrunn bedt ECON om å gjennomføre en kartlegging av kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige.

Problemstillinger

Kartleggingen består av to deler: En *innholdsmessig kartlegging* av bo- og omsorgstiltakene, det vil si hvilke tiltak kommunene har, en vurdering av kvaliteten i tiltakene, samt en vurdering av barneverntjenestens involvering i arbeidet med enslige mindreårige. Den andre delen er en *utgiftskartlegging*, det vil si en kartlegging av kommunens utgifter til de ulike botiltakene. I tillegg omfatter også kartleggingen en vurdering av dagens rutiner for å innhente prognoser for statsrefusjoner, samt en vurdering av om reglene for statsrefusjoner tolkes i henhold til kriteriene for ordningen.

Metode

Problemstillingene som kartlegges er omfattende og vi har derfor benyttet flere ulike metoder og datakilder: Litteraturstudie, fokusgrupper, intervju med ansatte i fem kommuner og i de fem regionale BUFetat, tre spørreundersøkelser og registerdata.

Konklusjoner og anbefalinger

Rutiner ved bosetting

Det er opp til kommunene selv å bestemme hvilken enhet i kommunen som skal ha ansvaret for enslige mindreårige. Litt over halvparten av kommunene i vår kartlegging hadde lagt ansvaret til barneverntjenesten, mens den andre halvparten hadde lagt ansvaret til flyktningtjenesten. En kommune hadde gitt ansvaret for enslig mindreårige til et privat bofellesskap. Bortimot 70 prosent av alle enslige mindreårige som omfattes av undersøkelsen, bor i kommuner hvor ansvaret er lagt til barneverntjenesten. I de fleste kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret for enslige mindreårige, er det ikke vanlig å koble barneverntjenesten inn i arbeidet, og de fleste bosettes med hjemmel i sosialtjenesteloven, ikke etter barnevernloven. Kommunene begrunner dette med at de enslige mindreårige hadde så god sosial fungeringsevne at det ikke var behov for barneverntiltak, de fleste var 17-18 år, eller de kom sammen med slektninger og ble plassert hos disse.

Den absolutt mest brukte bosettingshjemmel er § 4-4, 5. ledd i barnevernloven, deretter § 4-4,1.-3. ledd og kun § 4-4.

Det mest brukte botiltaket for enslige mindreårige er hybel, deretter bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon og slektsplassering. Andre brukte botiltak er bofellesskap godkjent som fosterhjem, statlige barneverninstitusjoner, kommunale fosterhjem og kommunale barneverninstitusjoner.

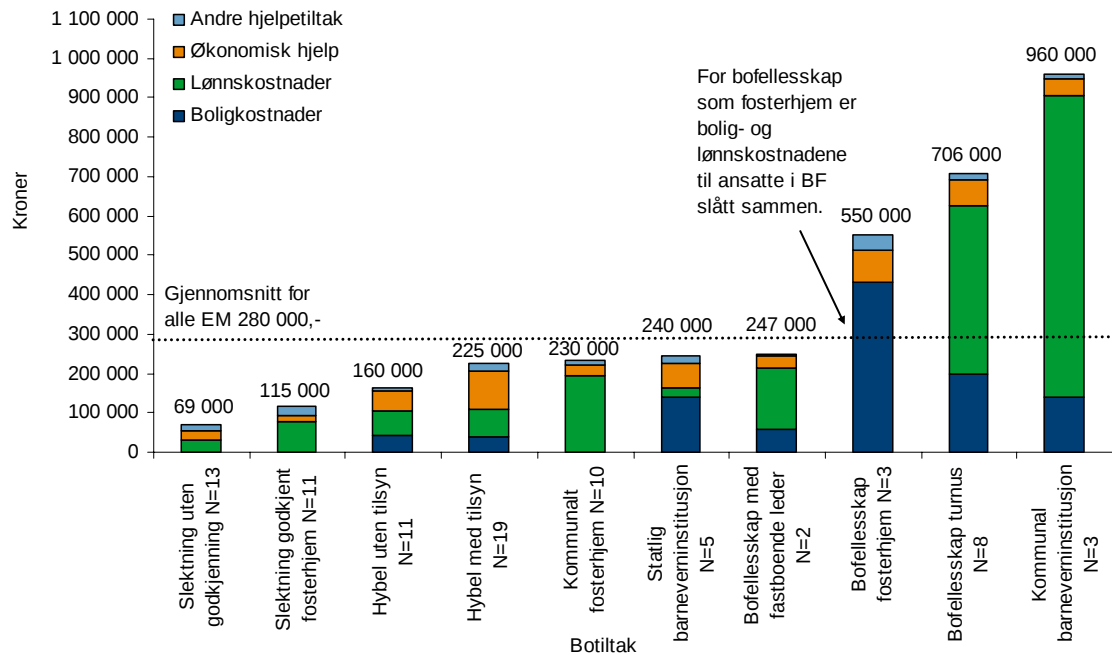
Kommunenes utgifter

Det er svært stor variasjon i utgifter til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige.

Kommunenes gjennomsnittsutgifter per enslig mindreårig per år varierer fra 4.500 kroner i en kommune, til 900.000 kroner i en annen. Gjennomsnittsutgiften for alle kommuner er på 280.000 kroner. Kommuner hvor *barneverntjenesten* har ansvaret for enslige mindreårige har høyere gjennomsnittsutgifter enn kommuner hvor *flyktningtjenesten* har ansvaret.

Det billigste botiltaket er slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem. Gjennomsnittlig utgift for dette botiltaket per enslig mindreårig per år for alle kommuner som har tiltaket er 69.000 kroner. Til sammenligning er gjennomsnittsutgiftene for hybel med tilsyn 225.000 kroner, kommunale fosterhjem 230.000, bofellesskap med fastboende leder 247.000 kroner, bofellesskap godkjent som fosterhjem 504.000 kroner og bofellesskap med ansatte som jobber i turnus 706.000 kroner. Gjennomsnittsutgiften for det dyreste tiltaket kommunale barneverninstitusjoner er 960.000 kroner, se Figur A.

Figur A Gjennomsnittlige årlige utgifter ved bosetting av enslige mindreårige i ulike botiltak. Kroner



Utgiften til samme botiltak varierer også mellom kommunene. For eksempel har én kommune i gjennomsnitt 97.000 kroner i utgifter per enslig mindreårig på hybel uten tilsyn, mens det samme tiltaket i en annen kommune koster 236.000 kroner. De viktigste årsakene til denne forskjellen er at i den dyreste kommunen fikk de enslige mindreårige mer i bostøtte og støtte til livsopphold. I tillegg hadde de i gjennomsnitt rundt 100.000 i administrasjonsutgifter og utgifter til andre støttetiltak per enslig mindreårig. I kommunen med den billigste hybelløsningen, ga kommunen langt mindre støtte til livsopphold. En del av de enslige mindreårige på hybel har studielån, stipend, samt trygd fra NAV. I tillegg er kommunens administrasjonsutgifter og utgifter til andre støttetiltak for enslige mindreårige langt lavere.

Balanse i kommuneregnskapet?

Kommunene mottar tre ulike statlige tilskudd/refusjoner ved bosetting av enslige mindreårige: Statsrefusjoner, særskilt tilskudd og integreringstilskudd. Kommunene ble spurt om hvordan de vurderer økonomien i tilknytning til bo- og omsorgsarbeid for enslige mindreårige. Kommunene har ikke foretatt beregninger for å svare på dette spørsmålet, men svart ut fra "magefølelsen". Svarene må derfor tolkes med forsiktighet. Kommunene deler seg i tre omtrent like store deler; en tredel sier de går med overskudd, litt over en tredel sier de går i balanse, mens litt under en tredel sier de går med underskudd i bosettingsarbeidet. Det er flere kommuner hvor flyktningsjenesten har ansvaret for enslige mindreårige som enten går i balanse eller med overskudd, sammenlignet med kommuner hvor barnevernstenesten har ansvaret.

Kommunene mottar et særskilt tilskudd for enslige mindreårige, som skal dekke deres utgifter med bosetting, og sikre et godt bo- og omsorgstilbud. Benytter kommunene tilskuddet i samsvar med målsettingen, eller bruker de det til andre formål? Vi så i avsnittet over at en av tre kommuner gikk med overskudd i bosettingsarbeidet. Det betyr at disse kommunene ikke bruker hele tilskuddet til bo- og omsorgstiltak for de enslige mindreårige.

Er dette på grunn av at kommunene er utgiftseffektive og klarer å gi et kvalitativt godt bo- og omsorgstilbud til de enslige mindreårige uten å benytte hele tilskuddet? Vår vurdering av kvaliteten (se neste avsnitt) i kommunenes bo- og omsorgstiltak for de enslige mindreårige tyder ikke på det. Tvert imot, vurderingen avdekker at de kommunene som har lavest utgifter på bo- og omsorgstiltakene ofte har dårligere kvalitet i bo- og omsorgsarbeidet for enslige mindreårige, enn de kommunene som har høyere utgifter.

Kvalitetsvurdering

Vi har foretatt en overordnet *vurdering av kvaliteten* i kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige. Med utgangspunkt i ulike elementer som vi mener må være tilstede for å gi en god omsorg til de enslige mindreårige, har vi sett på i hvilken grad kommunene har rutiner og strukturer i bo- og omsorgsarbeidet som bidrar til at de enslige mindreårige får en god omsorg.

Vår overordnede vurderingen av kvaliteten i kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige er at den er veldig varierende. Et flertall av kommunene har mange viktige rutiner og system på plass, og på den måten lagt til rette for en god omsorg for de enslige mindreårige. I et ikke ubetydelig mindretall av kommuner er det manglende systematikk og rutiner ved ulike sider av arbeidet med enslige mindreårige, noe som igjen betyr at det er tilfeldig om de enslige mindreårige får en god omsorg i kommunen. På enkelte områder ser vi manglende system i et flertall av kommunene. Stor variasjon i kvaliteten, betyr at det både er positive og negative sider ved kommunenes arbeid med enslige mindreårige, dette kommer tydeligere fram i avsnittene nedenfor.

Halvparten av kommunene *kontakter* de enslige mindreårige i mottaket rett etter at det er avklart at de skal bo i kommunen. De resterende tar enten kontakt rett før de blir bosatt, eller de tar ikke kontakt med dem før de kommer til kommune

Individuell kartlegging og tiltaksplan (IKTP) skal utarbeides for alle enslige mindreårige i mottaket. Planen er tiltenkt en veldig viktig funksjon som grunnlag for å gi individuell oppfølging både i mottaket og i kommunene. Den skal være en viktig del av grunnlaget for vedtak om bosetting og tilrettelegging av en god bo- og omsorgsløsning ved bosetting. Sett i lys av de kravene som er satt opp for innholdet i planen og den funksjon planen er tiltenkt, tyder svarene fra kommunene på at dette ikke fungerer etter intensjonen.

I et flertall av kommunene blir det foretatt en individuell kartlegging av *egnet botiltak* for alle enslige mindreårige. Men i et ikke ubetydelig mindretall av kommunene blir ikke dette gjort. Uten en slik kartlegging kan det være tilfeldig om de enslige mindreårige kommer i botiltak som er tilpasset deres behov.

De aller fleste kommuner har oppnevnt *primære omsorgspersoner* for alle enslige mindreårige. Det er imidlertid ikke alle som har utarbeidet arbeidsbeskrivelser for hva rollen som primær omsorgsperson innebærer. Og det er heller ikke alle kommuner som har rutiner som følges opp for å vurdere hvordan relasjonen mellom den enslige mindreårige og deres primære omsorgspersoner fungerer. Status på arbeidsbeskrivelser er best i bofellesskap, deretter for de som bor på hybel. Mange kommuner har manglende kontroll med hva de primære omsorgspersonene for enslige mindreårige som bor hos slektninger legger i sin rolle. Både for de som bor på hybel og hos slektninger er det mange kommuner som ikke har kontroll med hvordan relasjonen

mellom de enslige mindreårige og deres primære omsorgspersoner fungerer. Det betyr igjen at omsorgen til disse enslige mindreårige blir tilfeldig og for alt man vet, også dårlig.

En viktig rolle i omsorgen for enslige mindreårige er å legge til rette for at de skal bygge *relasjoner* til så vel venner som voksne. Kartleggingen viser at et flertall av enslige mindreårige har nære relasjoner til jevnaldrende innvandrere, og til en voksenperson, enten etnisk norsk eller innvandrer. Dette er svært positivt, og reflekteres i at et flertall av kommunene oppgir at de enslige mindreårige er ensomme. Likevel er det et ikke ubetydelig mindretall av kommuner som oppgir at det er mange enslige mindreårige som ikke har voksenkontakt og som er ensomme. Det går også fram av undersøkelsen at svært få enslige mindreårige som har nære relasjoner til etnisk norske jevnaldrende. Kommunene jobber i liten grad systematisk med å legge til rette for at de enslige mindreårige skal få etniske norske jevnaldrende venner, selv om de er klar over at de har problemer med å få innpass i norske miljøer og at de ønsker å få norske venner.

Det er også svært få kommuner som har rutiner for å håndtere *brutte relasjoner* mellom de enslige mindreårige og omsorgspersoner i kommunen som slutter. Slike rutiner er så godt som fraværende i kommuner som hadde lave utgifter til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige, mens en del kommuner med høye utgifter hadde slike rutiner.

Barn og unge kan sjelden ivareta sin egen *helse*, og det er derfor viktig at de har omsorgspersoner som tar dette ansvaret. De fleste kommuner synes å ha generell kompetanse på helseproblematikk knyttet til enslige mindreårige. De synes i mindre grad å ha god oversikt over den fysiske og psykiske helsesituasjonen til den enkelte enslige mindreårige. Konsekvensen av dette kan være at enkelte av de enslige mindreårige ikke får den helsebistand de har behov for.

For de aller fleste bofellesskap og fosterhjem føres det *tilsyn*, mens det for mange av slektsplasseringene og for de som bor på hybel ikke blir ført tilsyn.

Hvordan vurderer så kommunene selv den omsorgen de enslige mindreårige får i deres kommune? 8 av 10 kommuner mener de enslige mindreårige får svært god eller god omsorg i deres kommune. Kommunene rangerer omsorgen i de ulike botiltakene på følgende måte, det beste først, det dårligste sist: Kommunale fosterhjem, bofellesskap godkjent som fosterhjem, slektsplassering godkjent som fosterhjem, statlige institusjoner, bofellesskap uten godkjenning som fosterhjem, kommunale barneverninstitusjoner, hybel, i andre botiltak og til sist slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem.

Statsrefusjoner

Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige kan etter en konkret vurdering hjemles i barnevernlovens paragraf 4-4. De utløser da refusjon fra staten. Staten dekker utgifter utover en egenandel som i 2005 var på 11.800 kroner per enslig mindreårig per måned.

Utbetaling av statsrefusjoner for tiltak rettet mot enslige mindreårige har økt de siste årene. Kommunene ble spurt hva de mener er årsaken til det. Et flertall mener dette skyldes at de enslige mindreårige generelt har hatt et økende hjelpebehov og derved hatt behov for flere og dyrere tiltak. Mer generell fokus på feltet har også ført til at det

brukes mer ressurser. Svarene fra kommunene tyder på at de økte statsrefusjoner har gått til tiltak som har økt kvaliteten på det tilbudet enslige mindreårige får.

Flere av de regionale BUFetat mener at det er rom for skjønn i tolkningen av reglene for statsrefusjoner, og i mange tilfeller opplever de at det er vanskelig å vite hva som kan og ikke kan dekkes gjennom ordningen. Kartleggingen avdekker også at det er store variasjoner i tolkningen av reglene for statsrefusjoner, at det er en del av de innvilgede refusjonskravene som ikke omfattes av statsrefusjonsordningen og som derfor ikke skulle vært innvilget.

De fem regionale BUFetat har ansvar for å innhente kommunenes prognoser for statsrefusjoner. Det er få sentrale føringer for hvordan dette arbeidet skal utføres, noe som har medført at det utføres forskjellig fra region til region. Flere regionkontor har ikke gode rutiner for innhenting av prognoser, og arbeidet har et ad hoc preg.

Dagens system med innhenting av prognoser for statsrefusjoner hos kommunen virker ustrukturert og lite hensiktsmessig. Vi tror dette arbeidet kan gjøres mer hensiktsmessig uten kommunenes involvering.

Behov for rapportering fra kommunene?

Kommunene er i dag ikke pålagt å rapportere hvordan tilskuddsmidlene for enslige mindreårige benyttes, eller for hvordan de ivaretar sine forpliktelser med bosetting og omsorg for enslig mindreårige. Vi tror ikke det er en god ide å pålegge kommunene å rapportere på dette området. Det vil kun være byråkratisk merarbeid for kommunene som vi ikke tror vil bidra til å øke kvaliteten i kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige. Et alternativ til at kommunene rapporterer er at det gjennomføres kartlegginger av kommunenes arbeid med jevne mellomrom.

Svakheter ved dagens system og anbefalinger

Gjennom kartlegginger og analysene som er gjennomført i dette prosjektet, har vi avdekket svakheter ved dagens bo- og omsorgsarbeid i kommunene. På bakgrunn av det kommer vi med en del anbefalinger.

Tabell A Svakheter ved dagen system og ECONs anbefalinger

OMRÅDE	SVAKHETER I DAGENS SYSTEM	ANBEFALINGER	UTØVER
Individuell kartlegging og tiltaksplan	IKTP er tiltenkt en viktig rolle for både individuell tilrettelegging av tiltak i mottaket og i kommunene. Kommunenes negative vurdering av planene tyder på at de ikke fungerer etter intensjonen. Ikke alle kommuner/mottak foretar en individuell kartlegging av egnet botiltak for alle enslige mindreårige.	Det foretas en vurdering av hvorfor IKTP som utarbeides i mottakene ikke er i samsvar med intensjonen med planene. Det legges sterkere føringer for at dette skal gjennomføres for alle enslige mindreårige.	UDI / Mottakene Mottakene / Kommunene
Omsorgsperson	Mange kommuner har verken arbeidsbeskrivelse for hva rollen som primær omsorgsperson skal innebære, eller rutiner som følges opp for å vurdere om relasjonen mellom de enslige mindreårige og deres primære omsorgspersoner fungerer.	Det legges sterkere føringer for at slike dokumenter og rutiner iverksettes i bosettingskommunene.	Kommunene
Relasjonsbygging	Svært få enslige mindreårige har nære relasjoner til jevnaldrende etniske norske, kommunene jobber lite systematisk i dag med å tilrettelegge for slike relasjoner og de enslige mindreårige opplever problemer med å få innpass i norske miljøer. Svært få kommuner har rutiner for å håndtere brutte relasjoner mellom de enslige mindreårige og omsorgspersoner i kommunene som slutter.	Dette er et viktig funn som det bør tas fatt i av flere aktører. Skolene har en viktig rolle her, det har også de ulike fritidsaktivitetsorganisasjonene (idrettslag, ungdomsklubber etc.). Dette handler også om holdninger, og en viktig måte å endre de på er å ha fokus på problemet. Det legges sterkere føringer for at slike rutiner innføres i alle bosettingskommunene.	
Helse	Mange kommuner har ikke god nok kunnskap om de enslige mindreåriges fysiske og psykiske helse.	Det legges sterkere føringer for at slike rutiner innføres i alle bosettingskommunene.	
Tilsyn	Spesielt for hybel- og slektsplassering er det mange kommuner som ikke føre tilsyn/internkontroll.	Det legges sterkere føringer for at slike rutiner innføres i alle bosettingskommunene.	

OMRÅDE	SVAKHETER I DAGENS SYSTEM	ANBEFALINGER	UTØVER
Statsrefusjoner	Reglene for statsrefusjoner tolkes forskjellig og i en del tilfeller feilaktig i både kommunene og de regionale BUFetat.	- Mal for statsrefusjonssøknaden og nødvendige vedlagte dokumenter. - Ett dokument som framstiller de ulike tilskuddsordningene for enslige mindreårige, vilkår for å få tilskuddene og hva de skal benyttes til. - Krav til hva revisor skal revidere i søknadene. - Felles opplæring og erfaringsmøter for de regionale BUFetat.	BLD
	Dagens system med innhenting av prognoser over statsrefusjoner er ustrukturert og lite hensiktsmessig	- PRIMÆRT: - o BUFetat lager prognoser uten å involvere kommunene - SUBSIDIÆRT: - o Prognoseskjema - o Lister over bosettingskommuner til BUFetat - o Frister for innsending av krav - o Kortere foreldelsesfrist - o Sanksjonsmuligheter	Regionale BUFetat
Rapportering	Stor variasjon i kvaliteten i kommunenes bo- og omsorgsarbeid.	Gjennomføre kartlegging/evaluering av kommunenes arbeid med enslige mindreårige med jevne mellomrom.	BLD

1 Oppdrag og metode

1.1 Bakgrunn

Enslige mindreårige er barn og ungdom under 18 år som har kommet til Norge uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar. I 2005 bodde det 1.156 enslige mindreårige i kommunene.

Bosetting av enslige mindreårige er frivillig for kommunene. Kommunene kan selv velge hvordan de vil organisere bo- og omsorgsarbeidet med enslige mindreårige. Noen kommuner forankrer arbeidet med enslige mindreårige i barneverntjenesten, og bo- og omsorgstiltak blir fattet som vedtak etter barnevernloven. Noen kommuner har valgt en annen organisatorisk forankring og har lagt ansvaret og arbeidet til flyktning-/sosialkontor. Uavhengig av hvordan kommunen har valgt å organisere og forankre arbeidet med bosetting av enslige mindreårige, har barneverntjenesten et ansvar for enslige mindreårige som for alle barn i kommunen,¹ og de skal følgelig sette i verk tiltak overfor dem dersom det er påkrevd.

Det stilles i ulike sammenhenger spørsmål ved hva slags bo- og omsorgstiltak enslige mindreårige får i kommunene. Forum for barnekonvensjon hevder i sin supplerende rapport til FNs Barnekomité i 2005, at enslige mindreårige plasseres i tiltak utenfor barnevernssystemet, og i tiltak med langt lavere kvalitet og standard enn barn og ungdom i Norge får.

På denne bakgrunn fikk ECON i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av kommunenes arbeid med enslige mindreårige.

1.1.1 Definisjon av enslig mindreårig

I BLDs rundskriv *Om statsrefusjoner for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*² står følgende definisjon:

Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger er en fellesbetegnelse på barn og unge under 18 år som er kommet til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar.

Definisjonen av enslige mindreårige inkluderer også de som kommer til landet i følge med andre voksne enn sine egne foreldre, for eksempel sammen med eldre søsken, tante, onkel eller lignende³.

¹ Lov om barneverntjenester § 1-2.

² Barne- og familiedepartementet: Om statsrefusjoner for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Q-05/2004.

³ Fakta om enslige mindreårige asylsøkere UDI

I denne rapporten bruker vi en noe smalere definisjon av enslige mindreårige:

Enslige mindreårige forstås i denne undersøkelsen som enslige mindreårige som var under 18 år da ble bosatt i kommunen, og som kommunen mottok det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige for i 2005 (tilskuddet utbetales til og med det året enslige mindreårige fyller 20 år).

Rapportens definisjon omfatter ikke alle som var under 18 år da de kom til Norge, kun de som var under 18 år da de ble bosatt i kommunene. En del kom til Norge når de var under 18 år, men av ulike årsaker ble de bosatt etter at de fylte 18 år. Personer som bosettes når de er over 18 år, er å regne som voksne. Kommunene mottar imidlertid integreringstilskuddet og det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige også for de som ble bosatt etter at de fylte 18 år.

Det var en del diskusjoner i referansegruppen om definisjonen som benyttes i denne undersøkelsen. Enkelte medlemmer ønsket at kartleggingens definisjon burde omfatte også de enslige mindreårige som var over 18 år da de ble bosatt i kommunen, og de som var over 20 år. Dette fordi de mente at mange i disse gruppene hadde behov for bistand fra kommunene, og at kommunene hadde utgifter for gruppen som burde synliggjøres i undersøkelsen. BLD som oppdragsgiver viste til at målgruppen for undersøkelsen er enslige mindreårige som var under 18 år da de ble bosatt. Det ble likevel bestemt at kommunene skulle få enkelte spørsmål om tilbudet til denne gruppen.

1.1.2 Statlige tilskudd og refusjoner for bosetting av enslige mindreårige

Kommunene mottar 3 ulike statlige tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige⁴. To av ordningene er finansiert over BLDs budsjetter:

i) *Statsrefusjoner for kommunale utgifter til barneverntiltak*

Kommunene betalte i 2005 en egenandel på 11.800 kroner per måned per barn, og kunne søke om statsrefusjoner for utgifter utover dette. Det skal trekkes fra barnetrygd og bidragsforskudd dersom den enslige mindreårige mottar dette. Før 2004 hadde fylkeskommunene ansvar for barnevernområdet. I 2004 overtok staten ansvaret og søknader om statsrefusjoner for enslige mindreårige fremmes for Barne-, ungdoms- og familieetaten ved de 5 regionkontorene; BUFetat. Det kan søkes om refusjoner fram til de enslige mindreårige fyller 20 år. Bo- og omsorgstiltak hjemlet i barnevernlovens § 4-4 utløser refusjoner fra staten, dvs. ulike typer botiltak med nødvendig støtte og oppfølging. Refusjonsordningen er hjemlet i statsbudsjettet.

ii) *Særskilt tilskudd til enslig mindreårige*

Tilskuddet var i 2005 på 99.700 kroner per år per barn. Tilskuddet utbetales fra og med den måneden den enslige mindreårige bosettes i kommune, og til og med det året de fyller 20 år. Tilskuddet er hjemlet i lov om barneverntjenester § 9-8. Tilskuddet utbetales også for enslige mindreårige som ble bosatt i kommunen etter at de hadde fylt 18 år. Det avgjørende er at de ved ankomst til landet ble registrert som enslige mindre-

⁴ Rundskriv 06/03 IMDI Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: Integreringstilskudd for år-1 og år 2-5 i 2006.

årige og at deres faktiske alder da var under 18 år. Målet med det særskilte tilskuddet er å bidra til at enslige mindreårige kan bosettes så raskt som mulig i gode omsorgstilbud tilpasset lokale forhold.

Den tredje ordningen er finansiert over Arbeids- og integreringsdepartementets budsjetter:

iii) Integreringstilskudd fordelt over 5 år

Integreringstilskuddet er av ulik størrelse de 5 årene etter bosetting. Støtten i år 1 for enslige mindreårige var 100.000 kroner i 2005. De påfølgende årene var tilskuddet 91.000 kroner i år 2 og 70.000 kroner i år 5. Integreringstilskuddet i år 1 utløses etter søknad fra kommunen ved bosetting (eller oppholdstillatelse). Integreringstilskuddet skal sammen med blant annet tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (kap. 651, post 61), finansiere kommunens gjennomsnittlige utgifter til introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter i bosettingsåret og de fire påfølgende år til blant annet sosialhjelp, sosialkontortjenester, bolig- og administrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, barnehagetjenester, helsetjenester, kultur- og ungdomstiltak.

1.2 Problemstillinger

Vi har foretatt en bred kartlegging av ulike sider ved kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige som bodde i kommunene i 2005. Problemstillingene som er belyst omfatter kartlegging av kommunenes utgifter til bo- og omsorgstiltak, hvilke utgifter kommunene får statsrefusjon for, og en vurdering av kvaliteten i omsorgen. Videre er omfanget av ulike botiltak kartlagt, samt barnevernets involvering. Til siste har vi sett på hvordan de fem regionale BUFetat organiserer arbeidet med innhenting av prognoser over statsrefusjoner fra kommunene, samt hvordan de fem regionkontorene tolker reglene for statsrefusjoner.

1.2.1 Hvilken etat i kommunen har hovedansvar for bosetting av enslige mindreårige?

Kommunene organiserer arbeidet med enslige mindreårige på ulike måter. I noen kommuner er arbeidet forankret i barneverntjenesten, og bo- og omsorgstiltak er hjemlet i barnevernloven. Andre kommuner har lagt ansvar og arbeid til flyktningtjeneste eller sosialkontor. Uavhengig av hvor den enkelte kommune har valgt å forankre ansvaret og arbeidet med enslige mindreårige, har den enkelte krav på tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester *dersom* de har et særlig behov. Det innebærer at barneverntjenesten skal følge opp en melding om bekymring uavhengig av barnets asylstatus, og meldingen skal vurderes etter de saksbehandlingsregler og prosedyrer som gjelder for barn i Norge⁵.

⁵ Retningslinjer av 10. desember 1998 til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100 "Hjelpetiltak – barnevernloven § 4-4".

I § 3-4 i Lov om barneverntjenester heter det følgende:

Ved bosetting av enslige mindreårige som har framsatt søknad om asyl eller som har fått opphold på grunnlag av slik søknad, skal kommunen foreta en *vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak. (..) Dersom kommunen i forbindelse med vurderingen etter første ledd finner rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4, skal barneverntjenesten undersøke forholdet (jf. § 4-3).*

I forskriften "Om barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere i mottak og kommuner m.m."⁶ heter det: *Når den enkelte enslige mindreårige kommer til kommunen kan barneverntjenesten delta i en første vurdering av den enslige mindreåriges behov for tiltak.* Barnevernet har ikke plikt til å vurdere den enkelte enslige mindreåriges behov, men dersom det kommer en bekymringsmelding, skal de følge opp på vanlig måte, uavhengig av hvordan arbeidet med enslige mindreårige er organisert i kommunen.

Vi har sett på hvordan ansvarsforholdene mellom flyktningtjenesten og barneverntjenesten er i kommunene. Vi har også spurt kommunene hva som ligger til grunn for valgte ansvarsmodell. I kommuner hvor flyktningtjenesten har hovedansvaret for bosetting av enslige mindreårige, har vi sett på hvilken praksis de har med å involvere barnevernet

1.2.2 Omfang av ulike botiltak med og uten hjemmel i barnevernloven

Hovedfokus i denne delen har vært å kartlegge de ulike bo- og omsorgstiltakene for enslige mindreårige i kommunene i 2005. Kartleggingen omfatter enslige mindreårige som bodde i kommunene, både de som ble bosatt i løpet av året og de som bodde der fra før. Vi har sett på hvilke typer botiltak kommunene har for enslige mindreårige og hvor mange som bor i de ulike botiltakene. Videre har vi sett på omfanget av bosetting med og uten hjemmel i barnevernloven, samt hvilke hjemler som er benyttet.

1.2.3 Kommunenes utgifter

Hovedproblemstillingen har vært å kartlegge følgende: Hva koster det å drive de *ulike* kommunale bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige?

Vi har kartlagt kommunenes utgifter ved de ulike botiltakene. I den grad det har vært mulig, har vi spesifisert ulike utgiftskomponenter som lønnsutgifter, boutgifter, direkte økonomisk støtte til enslige mindreårige, driftsutgifter for botiltakene og andre støtte-tiltak for enslige mindreårige. Ved å spesifisere utgiftene har vi kunnet identifisere variasjoner mellom kommuner og årsaker til utgiftsvariasjoner. Vi har kartlagt kommunenes totale utgifter, og sammenlignet utgifter ved ulike botiltak, både i kommunal og statlig regi (statlige barneverninstitusjoner).

Ved plassering i kommunale tiltak faller hele utgiften på kommunen i første omgang, men med mulighet for statsrefusjon av beløpet som overstiger egenandelen i ettertid.

⁶ Rundskriv Q-17-2004 "Om barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere i mottak og kommuner m.m."

Ved statlige tiltak betaler kommunen kun en egenandel, mens resten av utgiften bæres av staten direkte. Vi har kun sett på kommunenes utgifter ved plassering i statlige barneverninstitusjoner, ikke hva en slik plass faktisk koster, altså statens utgifter.

1.2.4 Vurdering av kvalitet i bo- og omsorgstiltakene

Det grunnleggende målet ved utforming av bo- og omsorgstiltak er at de enslige mindreårige skal ha det bra og at de skal utvikle seg på en måte som gjør dem i stand til å takle tilværelsen både i dag og som voksne. Vi har foretatt en overordnet *vurdering av kvaliteten* i kommunenes bo- og omsorgstiltak for de enslige mindreårige. Gjennom en litteraturgjennomgang og fokusgruppene fikk vi frem hvilke elementer som bør være tilstede i kommunenes omsorg for enslige mindreårige. Med utgangspunkt i disse elementene, har vi sett på i hvilken grad kommunene har rutiner og strukturer i bo- og omsorgsarbeidet som bidrar til at de enslige mindreårige får en god omsorg.

1.2.5 Bruk av det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige

Undersøkelsen skulle framskaffe kunnskap om hva det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige benyttes til i kommunene og om det brukes i samsvar med målsettingen.

Det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige og blant annet sikre et godt bo- og omsorgstilbud. Tilskuddet var i 2005 på 99.700 kroner per enslig mindreårig. Det er imidlertid ingen krav i dag om at kommunene skal dokumentere hvordan de benytter det særskilte tilskuddet. Tilskuddet er ett av tre ulike tilskudd/refusjoner kommunene kan motta for enslige mindreårige, og det er ikke mulig eksplisitt å se på hva dette tilskuddet benyttes til i kommunene, til forskjell på hva de andre tilskuddsmidlene benyttes til.

Vi har spurt kommunene om de går med over-, underskudd eller balanse i bosettingsarbeidet for enslige mindreårige. Dersom kommunen går i balanse eller med underskudd, indikerer det at hele det særskilte tilskuddet, og andre tilskudd er benyttet. Det sier imidlertid ikke *hva* de ulike tilskuddene konkret er benyttet til, bare at det er til bosetting av enslig mindreårig. Dersom derimot kommunen går med overskudd, har de *ikke* benyttet hele det særskilte tilskuddet til bo- og omsorgsarbeidet for enslig enslige mindreårige, men til andre formål.

1.2.6 Tolkning av reglene for statsrefusjoner

I undersøkelsen har vi belyst om kommunene søker om statsrefusjoner i henhold til kriteriene for ordningen. Kommunene kan søke statsrefusjoner for utgifter utover en egenandel dersom bo- og omsorgstiltaket er hjemlet i barnevernloven. Kommunene stiller sine krav om statsrefusjon til Barne-, ungdoms- og familieetaten (BUFetat) ved regionkontorene, ved å fylle ut et skjema. Utfylt skjema skal være revisorgodkjent, og deretter er det de regionale BUFetat som kontrollerer at tiltakene og kravene er i samsvar med reglene for statsrefusjoner. BLD har i Rundskriv Q-05/2004 gitt føringer på hvilke utgifter det kan søkes statsrefusjoner for og i hvilke tilfeller det kan søkes refusjon.

Vi har sett på hvordan de fem regionkontorene tolker reglene for statsrefusjoner, om det er ulik tolkning fra region til region, og hva eventuelle forskjeller består av.

Prosedylene med godkjenning fra så vel revisor som fra BUFetat skal i prinsippet sikre at søknader som godkjennes er i tråd med kriteriene for ordningen. Det er imidlertid mange forhold som kan gjøre at denne kontrollen ikke fungerer etter hensikten.

Statens utgifter til statsrefusjoner har økt de siste årene. Vi har forsøkt å få fram hva som kan være årsaker til det. Skyldes økningen at kommunene i økende grad bosetter enslige mindreårige med tiltak fra barneverntjenesten (som utløser refusjon)? Har økte statsrefusjoner bidratt til å øke kvaliteten på tilbudet som barna får?

1.2.7 Rutiner for å gi prognoser for statsrefusjoner

BUFetat har som oppgave å innhente prognoser fra kommunene knyttet til statsrefusjonsordningen for enslige mindreårige. Prognosene utgjør et viktig grunnlag for Stortingets vedtak om bevilgningsendringer.

Vi har belyst hvilke rutiner de regionale BUFetat har for å gi utgiftsprognoser, og deretter sett på i hvilken grad rutinene er egnet til å gi presise prognoser. Hvilket informasjonsgrunnlag benytter kommunene for å prognostisere nye bosettinger i det aktuelle budsjettåret?

1.2.8 Behov for rapportering fra kommunene?

Kommunene er i dag i liten grad pålagt å rapportere hvordan tilskuddsmidlene for enslige mindreårige benyttes, eller hvordan de ivaretar sine forpliktelser i forbindelse med bosetting og omsorg for enslige mindreårige.

Vi har sett på om det er behov for en mer detaljert rapportering fra kommunene for å vurdere om måloppnåelsen med de økonomiske ordningene innfris. Hva kan i tilfelle være krav til rapportering?

1.3 Metode og datakilder

Problemstillingene som belyses i denne undersøkelsen er svært omfattende og vi har derfor benyttet ulike metoder og datakilder: Litteraturstudie, fokusgrupper, intervju, registerdata og spørreundersøkelser.

1.3.1 Litteraturstudie

For å kunne gjennomføre en systematisk vurdering av kvaliteten i kommunenes arbeid med bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige, er det viktig å ha en teoretisk forståelse av kvalitet og omsorg for enslige mindreårige. Vi har tatt utgangspunkt i forskning om kvalitetstenkning i barneomsorg, og sett på sentrale punkter i forhold til omsorg av enslige mindreårige. Dette er brukt som et grunnlag til fokusgruppene.

1.3.2 Fokusgrupper

For å få et best mulig grunnlag for å vurdere kvaliteten i omsorgen til de enslige mindreårige, gjennomførte vi tre fokusgrupper. Fokusgrupper er strukturerte gruppeintervjuer der en bruker *interaksjon* til å generere informasjon og kunnskap om et felt.

Denne metoden hjalp oss på en svært god måte å sette opp et sett av ulike kriterier for hva som bør kjennetegne en god omsorg for enslige mindreårige i kommunene. På bakgrunn av disse kriteriene utarbeidet vi et spørreskjema rettet mot kommunene, som skal danne grunnlaget for en vurdering av kvaliteten i omsorgen de enslige mindreårige får i kommunene.

Vi gjennomførte tre fokusgrupper med følgende deltakersammensetning:

- Gruppe 1.* 5 enslige mindreårige og 2 ledere av bofellesskap
- Gruppe 2.* 7 enslige mindreårige som bor på hybel (tidligere i bofellesskap), i bofellesskap og slekts plassert
- Gruppe 3.* 2 kommunalt ansatte med ansvar for bosetting og omsorg av enslige mindreårige, 3 ledere av bofellesskap, 1 hjelpeverge og 1 med ulik arbeidserfaring med enslige mindreårige

Oppstart med en heterogen gruppe (1) ga oss mulighet til å kartlegge bredden av de viktigste temaene gjennom et samspill mellom ungdom og voksne som jobbet med enslige mindreårige. Vurderinger framkommet i denne gruppen ble så sjekket ut i de to neste gruppene for validitet og nyanser. En gruppe med kun ungdom (2) ga oss noe av informasjonen som ungdommene automatisk sensurerer med andre voksne til stede. Den siste gruppe (3) var med kommunalt ansatte som er ansvarlige for bosetting sammen med ledere av bofellesskap. Her la vi vekt på å sjekke ut og validere informasjonen fra et kommunalt perspektiv.

Fokusgruppene var den eneste gangen i prosjektet at enslige mindreåriges stemmer ble hørt. Det er i denne undersøkelsen ikke lagt opp til intervju eller undersøkelser rettet mot de enslige mindreårige. Totalt deltok 12 enslige mindreårige i fokusgruppene. Dette er på ingen måte noe representativt antall, og deres vurderinger under fokusgruppene kan derfor ikke tolkes som representative for alle enslige mindreårige. Likevel er dette de enslige mindreåriges "stemme" i denne undersøkelsen og vi vil formidle den i analysen der det er relevant.

1.3.3 BUFetat: Statistikk og intervju

Fra de fem regionale BUFetat har vi innhentet oversikt over utbetalinger av statsrefusjon for enslige mindreårige i 2005. Vi fikk kopi av til sammen 25 anonymiserte søknader, samt noen avslåtte/korrigerte søknader. Videre har vi gjennomført telefonintervjuer med ansatte i de fem regionale BUFetat. Problemstillingene i intervjuene var hvordan kontorene jobbet for å innhente prognoser for statsrefusjoner fra kommunene og hvordan kontorene tolket reglene for statsrefusjoner.

1.3.4 Intervju i utvalgte kommuner

Vi har gjennomført intervju i fem utvalgte kommuner. Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier: Størrelse på bosettingen av enslige mindreårige, regioner og ulike typer botiltak og organisering av bosettingsarbeidet (under barnevernet og sosial-/flyktningtjenesten). Vi snakket med den person i kommunen som hadde et ansvar for bosetting av enslige mindreårige.

Hovedhensikten med intervjuene var å få en oversikt over hvilke ulike utgifter kommunene hadde i tilknytning til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige, samt om kommunene mente de kunne framskaffe disse utgiftstallene. Vi tok utgangspunkt i

et skjema vi hadde utarbeidet på forhånd. Sammen med kommunene gikk vi gjennom skjemaet, og kommunene supplerte der vi ikke hadde fanget opp alle utgiftene.

Alle de fem kommunene mente det var mulig å frambringe de utgiftstallene vi spurte om, men det ble samtidig poengtert at det ville være tidkrevende for kommunene. I utgangspunktet hadde BLD bedt oss om å innhente tall for 2003 og 2004. De ønsket å ha to år for å kunne se på utviklingen i utgiftene over disse to årene. På et referansegruppemøte kom det fra at det har skjedd endringer i enslige mindreårige-feltet de siste årene, og at det av den grunn var ønskelig å ta utgangspunkt i 2005 for å få et bilde av forholdene som var mest mulig slik de er i dag. Begge disse faktorene var grunn til at det ble bestemt at det kun skulle samles inn utgiftstall for ett år: 2005.

1.3.5 Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført tre skriftlig spørreundersøkelse rettet mot 40 bosettingskommuner. En *oversiktsundersøkelse* hvor vi fikk informasjon om kommunenes organisering av arbeidet med enslige mindreårige. En *utgiftsundersøkelse* hvor vi fikk overslag på kommunenes utgifter med enslige mindreårige. Og en *kvalitetsundersøkelse* som ga oss informasjon som dannet grunnlaget for en vurdering av kvaliteten i kommunenes arbeid med enslige mindreårige.

De aller fleste kommuner som bosatte over 10 enslige mindreårige i 2005 har deltatt i undersøkelsen, samt en del kommuner som bosatte færre enn 10 enslige mindreårige. Vi ønsket også å ha med små bosettingskommuner fordi de kan ha andre erfaringer enn større bosettingskommuner, og tilbudet kan være systematisk forskjellig det som blir gitt i kommuner med mange enslige mindreårige.

Undersøkelsen ble gjennomført på to ulike tidspunkt. Den første ble gjennomført våren 2006, de to andre høsten 2006.

1. Oversiktsundersøkelse

Hensikten med denne første undersøkelsen var å få fram informasjon som ga grunnlag for å trekke ut de fem kommunene som vi senere gjorde intervjuer i. I tillegg opprettet vi gjennom denne undersøkelsen kontakt med de relevante respondentene for de to andre undersøkelsene.

Det var få spørsmål i denne undersøkelsen: Antall enslige mindreårige bosatt i kommunen i 2003 og 2004⁷, hvilke botiltak kommunen hadde, hvem som hadde hovedansvaret for bosetting i kommunen, og hvor mye kommunen fikk i statsrefusjon i de to årene. Vi benyttet et internettbasert datainnhentingsverktøy (Quest Back). Undersøkelsen ble sendt elektronisk til postmottaket i kommunene, som ble bedt om å videresende undersøkelsen til den enhet i kommunen som hadde et overordnet ansvar for bosetting av enslige mindreårige. De kommunene som ikke responderte på henvendelsen, kontaktet vi per telefon og ba om å få e-postadresse til en person i kommunen som hadde et overordnet ansvar for bosetting av enslige mindreårige. Deretter sendte vi undersøkelsen på nytt direkte til denne personen. Etter mange purringer både per e-post og telefon, fikk vi inn svar fra 38 av 40 kommuner. Det tilsvarer en svarprosent på 95.

⁷ På dette tidspunktet var det enda ikke bestemt at utgangspunktet for hovedundersøkelsen skulle være 2005.

2. Utgiftsundersøkelse

I utgiftsundersøkelsen innhentet vi detaljert informasjon om kommunenes utgifter til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i 2005. I tillegg kartla vi hvilke botiltak kommunene hadde, omfang av enslige mindreårige i hvert tiltak, samt hvilke hjemler i barnevernloven tiltakene eventuelt var hjemlet i.

Denne undersøkelsen ble sendt som et vedlegg som besto av et spørreskjema i PDF-format. Vi ba kommunene skrive ut skjemaet, fylle det ut og returnere det enten per post eller telefax til ECON. Årsaken til at vi ikke valgte et elektronisk skjema for denne undersøkelsen, er at kommunene ikke vil ha de utgiftstallene som vi etterspurte lett tilgjengelig. Det var også ressurs- og tidkrevende å fylle ut skjemaet, og mange kommuner brukte derfor tid på å framskaffe tallene før de kunne fylles inn i skjemaet. Dette passer dårlig med en elektronisk undersøkelse som må fylles ut fortløpende.

Det var svært tidkrevende å få inn svar på denne undersøkelsen. Vi sendte flere purringer per e-post og tok også flere ganger telefonkontakt med kommunene og kontaktpersonene. Vi holdt på i 2 ½ måned før vi fikk inn et akseptabelt antall svar fra kommunene. Til slutt fikk vi svar fra 35 av 40 kommuner på denne undersøkelsen. Dette gir en overordnet svarprosent på 88.

Ved gjennomgang av spørreskjemaene viste det seg imidlertid at kvaliteten på utfyllingen for mange av kommunene var for dårlig. Mange av spørsmålene var ikke besvart, eller utgiftstallene var aggregert for alle enslige mindreårige og ikke spesifisert på enslige mindreårige i de ulike botiltak. Andre utgiftstall virket svært urealistiske, enten for lave eller for høye. 21 av 35 skjemaer kunne ikke benyttes slik vi fikk de inn, kvaliteten var i varierende grad så mangelfull at vi ville feilvurdert kommunenes utgifter ved å benytte tallene direkte. Vi sendte derfor mail til disse 21 kommunene om å kvalitetssikre tallene og fylle ut mangler der vi hadde påpekt det. Vi var også i telefonkontakt med noen kommuner og fikk rettet opp feil i skjemaet. Tiden var knapp når denne purrerunden gikk ut. Vi ba kommunene fylle ut de stedene svar manglet og returnere skjemaet innen et par dager. Det tok litt lengre tid, men etter hvert fikk vi inn svar fra 17 av de 21 kommunene.

De 4 kommunene vi ikke fikk svar fra etter flere purringer, måtte vi til slutt utelate fra undersøkelsen. 4 av de 6 kommunene som ikke svarte er mellomstore bosettingskommuner med rundt 20 enslige mindreårige bosatt i 2005. Det betyr at mellomstore kommuner er noe underrepresentert i denne undersøkelsen.

Når vi begynte å analysere tallene fra kommunene oppdaget vi at svarene mange steder var inkonsistente i den del av skjemaene. På nytt tok vi mail-kontakt med en del kommuner for å kvalitetssikre tallene. Gjennom denne kontakten fikk vi rettet opp en del feil.

Vi har kvalitetssikret tallene fra kommunene så godt det har latt seg gjøre. Det er helt klart fremdeles en del upresise tall, men alt i alt mener vi tallene gir en god beskrivelse av utgiftene for bo- og omsorgstiltak rettet mot enslige mindreårige.

3. Kvalitetsundersøkelsen

Den tredje undersøkelsen besto av ulike spørsmål som skulle danne grunnlag for å gi en vurdering av kvaliteten i kommunens arbeid med enslige mindreårige. Denne ble sendt som et elektronisk internettbasert spørreskjema og skulle fylles ut forløpende og sendes tilbake elektronisk.

Også denne undersøkelsen var det tidkrevende å få inn svar på fra kommunene, men noe bedre enn for utgiftsundersøkelsen. Vi sendte flere purringer per e-post. Til slutt fikk vi inn svar fra 38 av 40. Dette er en svært god svarprosent på 95.

For den kvalitative undersøkelsen ønsket vi at skjemaet, i tillegg til å besvares sentralt i kommunen, også skulle besvares av andre som arbeidet tett mot enslige mindreårige, som bofellesskapsledere og verger. Samtidig som vi sendte ut kvalitetsskjemaet til kommunene ba vi dem derfor sende oss navn og e-post og telefon om mulig på bofellesskapsledere i kommunen, samt 2 verger for enslige mindreårige. Responsen på denne henvendelsen var svært lav. I en påminnelse ba vi derfor kommunene om enten å sende oss navn og e-post og telefon på disse, eller at de selv videresendte spørreskjemaet til de aktuelle personene. Ut fra responsen på undersøkelsen, ser det ut for at svært få kommuner har gjort dette. Spesielt fra verger har vi så få svar at det ikke er mulig å bruke svarene som representative for alle kommuner.

Storbykommuner

I 2005 hadde Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo et overordnet ansvar for første gangs bosetting av enslige mindreårige. Det vil si at de gjorde avtaler med UDI om hvilke enslige mindreårige kommunen skulle motta (antallet ble fastsatt i budsjettet fra Bystyret). BFE hadde hovedansvaret for de enslige mindreårige som bodde i bofellesskap eller andre tiltak i de leilighetene etaten disponerte. For de som ble bosatt hos slektninger hadde BFE ansvaret for mottak/bosetting og for undersøkelse og iverksetting av tiltak etter barnevernloven. Oppfølgingsansvaret for disse ble som hovedregel overført bydelenes barneverntjenester.

All bosetting av enslig mindreårige gikk imidlertid ikke gjennom BFE, kun førstegangs bosettinger etter avtale med UDI. Sekundærbosettinger (flyttinger mellom kommuner) gikk direkte til bydelene. Det forekom også at enslige mindreårige flyttet til slektninger uten at dette var avtalt med UDI og kommunen. I disse sakene hadde bydelen ansvaret for barnevernsaken, mens BFE hadde ansvaret for å formalisere bosettingen og eventuelt bistå bydelen i saken. BFE var usikker på om bydelen i alle tilfeller fanget opp at disse enslige mindreårige bodde i bydelen.

I følge BFE var det ingen spesiell etat i bydelene som i 2005 hadde et overordnet ansvar for bosetting av enslige mindreårige. I noen bydeler hadde barnevernet ansvar for enkelte enslige mindreårige, i andre bydeler hadde flyktning-/sosialkontoret ansvaret. I en bydel svarer de følgende på spørreskjemahenvendelsen: *"Vi har ikke kunnet besvare dette spørreskjemaet fordi bydelen ikke har samlet oversikt over de tingene det er spurt om"*. Det finnes heller ingen statistikk som viser hvor mange enslige mindreårige som bor i de ulike bydelene. Statistikk over bosatte enslige mindreårige gjøres med utgangspunkt i folkeregisterets registreringer av hvilken kommune som mottar enslig mindreårig tilskudd. I Oslo gikk dette tilskuddet sentralt i BFE, og tilfaller bydelene gjennom inntektskriteriesystemet.

For å få et helhetlig bilde av Oslo kommunes arbeid med bosetting av enslige mindreårige, har vi derfor sendt spørreundersøkelsene både til BFE og til sosial- og barneverntjenesten i *alle* bydelene. Vi ba den enkelte enhet rapportere for de enslige mindreårige som de hadde et hovedansvar for i 2005. Dersom de ikke hadde ansvar for noen enslige mindreårige i 2005, ble de bedt om å gi en tilbakemelding på det slik at vi kunne skille ikke-svar fra de som ikke hadde noen bosatt. Også disse undersøkelsene ble purret flere ganger. Vi fikk mail fra 7 av de 15 bydelene om at de ikke hadde hatt ansvaret for enslige mindreårige bosatt i 2005, *eller* at de ikke hadde oversikt over enslige mindreårige bosatt i bydelen. Vi fikk utfylte spørreskjema fra 5 bydeler. De resterende 3 hørte vi ikke noe fra etter flere purringer.

I og med at ingen i bydelene i 2005 hadde et overordnet ansvar for bosetting av enslige mindreårige og at det sannsynligvis er derfor vi har fått svar fra få bydeler, vil vi i denne undersøkelsen ikke fange opp alle enslige mindreårige bosatt i Oslo. Spesielt enslige mindreårige som er bosatt hos slektninger eller på hybel i Oslo er underrepresentert i vår undersøkelsen.

I en annen storbykommune er spørreskjemaet besvart av barneverntjenesten. De har ansvar for enslige mindreårige opptil 18 år og som er under barnevernloven. Det betyr at sannsynligvis vil enslige mindreårige som bor på hybel/slektninger også være underrepresentert i denne storbyen.

I en annen storbykommune ble spørreskjemaet forsøkt besvart av Omsorgsenheten for barn og unge, som har et overordnet ansvar for enslige mindreårige under 18 år. Det viste seg imidlertid at det ikke var mulig å få inn gode nok svar fra denne kommunen. Etter telefonsamtale med flere enheter i kommunen (økonomi og omsorgsenhet), kom de til at de ikke kunne framskaffe de tallene vi spurte etter.

1.3.6 Registerdata

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har tilrettelagt registerdata til denne undersøkelsen. Dataene er basert på registreringer i DUF (Datasytem for utlendings- og flyktningsaker). Vi har data for årene 1996 til og med 2005. Dataene omfatter alle enslige mindreårige som bodde i kommunene i 2005, som var *under 18 år ved bosetting, og som har utløst enslig mindreårig tilskudd for de respektive årene*. Tallene over enslig mindreårige som har flyttet har vi fått fra Utlendingsdirektoratet (UDI).

1.3.7 Referansegruppe

Det har i løpet av prosjekttiden vært avholdt tre referansegruppemøter. Referansegruppen har bestått av representanter fra følgende enheter: BLD, Bufdir, BUFetat, IMDi, samt kommunene Asker, Bærum og Larvik. På første møte ble hovedsakelig spørsmål til den kvalitative undersøkelsen diskutert. På det andre møtet ble spørsmål til både den kvalitative og kvantitative undersøkelsen diskutert. På det tredje og siste møtet ble et utkast til rapport framlagt og kommentert.

2 Enslige mindreårige i Norge

Det kom relativt få enslige mindreårige til Norge på 1990-tallet, det er spesielt på slutten av 1990-tallet og utover 2000 tallet at omfanget av enslige mindreårige økte, for så å synke de siste årene. Dette bildet er det samme i flere andre europeiske land.

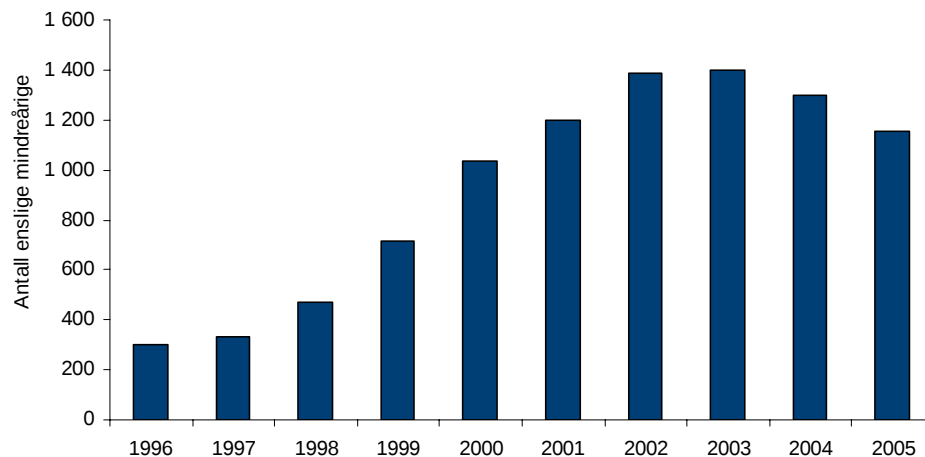
I de følgende figurer ser vi på utviklingen i omfang og kjennetegn ved enslige mindreårige som *bodde* i kommunene. Vi ser altså ikke på ny-tilflyttingen per år, men på de som bodde i kommunene ved inngangen av året, samt de nye som kom til i løpet av året.

2.1 Hvor mange er de, og hvem er de?

2.1.1 Antall enslige mindreårige

Det har vært en sterk økning i antall enslige mindreårige i kommunene det siste 10-året, se Figur 2.1. I 1996 bodde det bortimot 300 enslige mindreårige, på det meste, i 2002 og 2003, bodde det bortimot 1.400 enslige mindreårige i kommunene. I 2005 var antallet redusert til 1.156. At antallet enslige mindreårige øker fra år til år kan forklares å to måter: For det første vil det være nye enslige mindreårige som kommer til hvert år. For det andre akkumuleres tallene fra år til år. Når omfanget reduseres fra 2004 er det enten fordi ny-tilgangen var liten det året, eller det kan være at mange av de som bodde i kommunene i 2003 var over 20 år og derfor ikke lenger inngikk i statistikken i 2004.

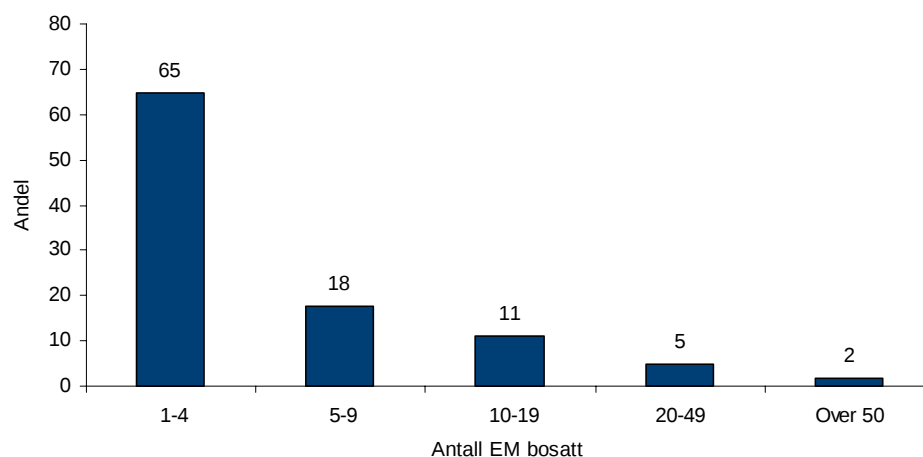
Figur 2.1 Antall enslige mindreårige som bodde i kommunene over perioden 1996 – 2005



Kilde: IMDi registerdata

Vi ser av Figur 2.2 at det er få kommuner som hadde mange enslige mindreårige bosatt i 2005. I 65 prosent av alle bosettingskommunene bodde det mellom 1 og 4 enslige mindreårige, i 18 prosent av kommunene bodde mellom 5 og 9 enslige mindreårige, i 11 prosent bodde mellom 10 og 19 enslige mindreårige, mens det i 7 prosent av kommunene bodde 20 enslige mindreårige eller flere.

Figur 2.2 *Antall enslige mindreårige som bodde i kommunene i 2005. Andel*

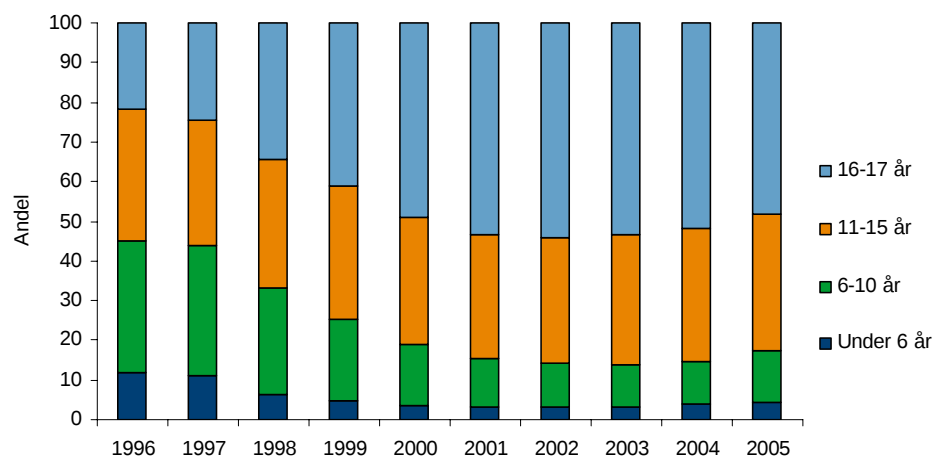


Kilde: IMDi registerdata

2.1.2 Kjennetegn ved enslige mindreårige

Også aldersfordelingen har endret seg noe over denne perioden. I Figur 2.3 ser vi aldersfordelingen til enslige mindreårige fra 1996 til 2005. Enslige mindreårige som bor i kommunene har blitt eldre over perioden. Mens den eldste aldersgruppen mellom 16-17 år utgjorde i overkant av 20 prosent i 1996, var andelen nærmere 50 prosent i 2005. Motsatt var det for aldersgruppene under 11 år, de utgjorde 45 prosent i 1996, mot nesten 20 prosent i 2005. Siden vi ser på beholdningstall og ikke på tilgangstall, er det naturlig at det blir flere i de eldste og færre i de yngste aldersgruppene. Gruppen av enslige mindreårige blir naturlig nok eldre for hvert år de er bosatt.

Figur 2.3 *Andel enslige mindreårige som bodde i kommunene over perioden 1996 – 2005 fordelt på alder*

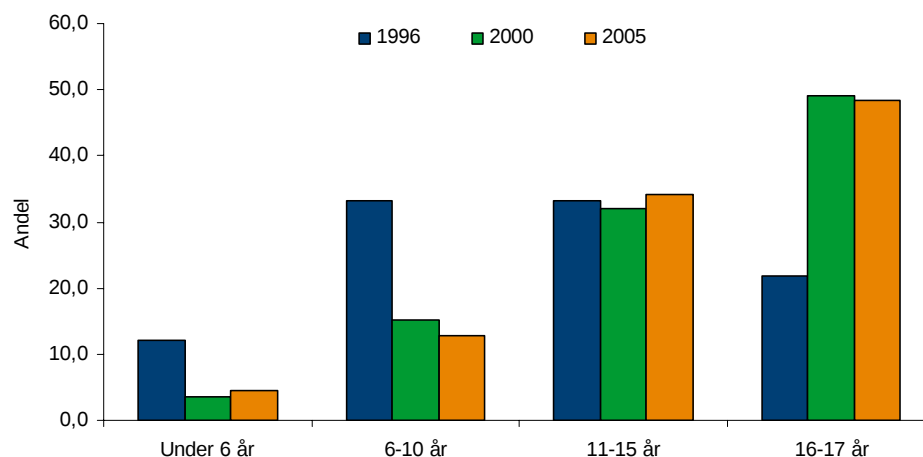


Kilde: IMDi registerdata

I Figur 2.4 ser vi på de enslige mindreåriges alder ved bosetting i årene 1996, 2000 og 2005. Vi ser at også de enslige mindreårige som ble bosatt i kommunene er blitt eldre over perioden. 45 prosent av alle enslige mindreårige som ble bosatt i kommunene i 1999 var under 11 år, men tilsvarende andel var 18 prosent i både 2000 og 2005. Ser vi

på de eldste over 16 år, har andelen gått opp fra 22 prosent i 1996 til nærmere 50 prosent i 2000 og 2005.

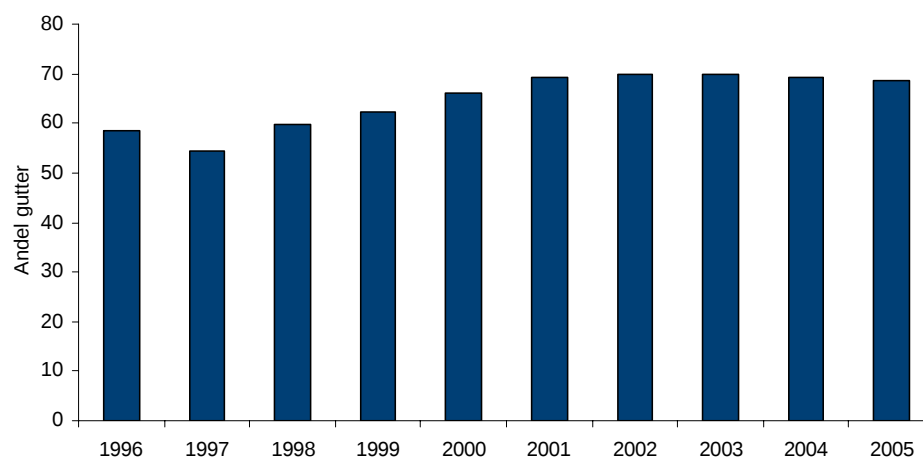
Figur 2.4 Alder ved bosetting. 1996, 2000 og 2005. Andel



Kilde: IMDi registerdata

Det er flest gutter blant enslige mindreårige, andelen gutter har økt fra rundt 60 prosent i siste halvdel av 1990-tallet, til rundt 70 prosent i første halvdel av 2000, se Figur 2.5.

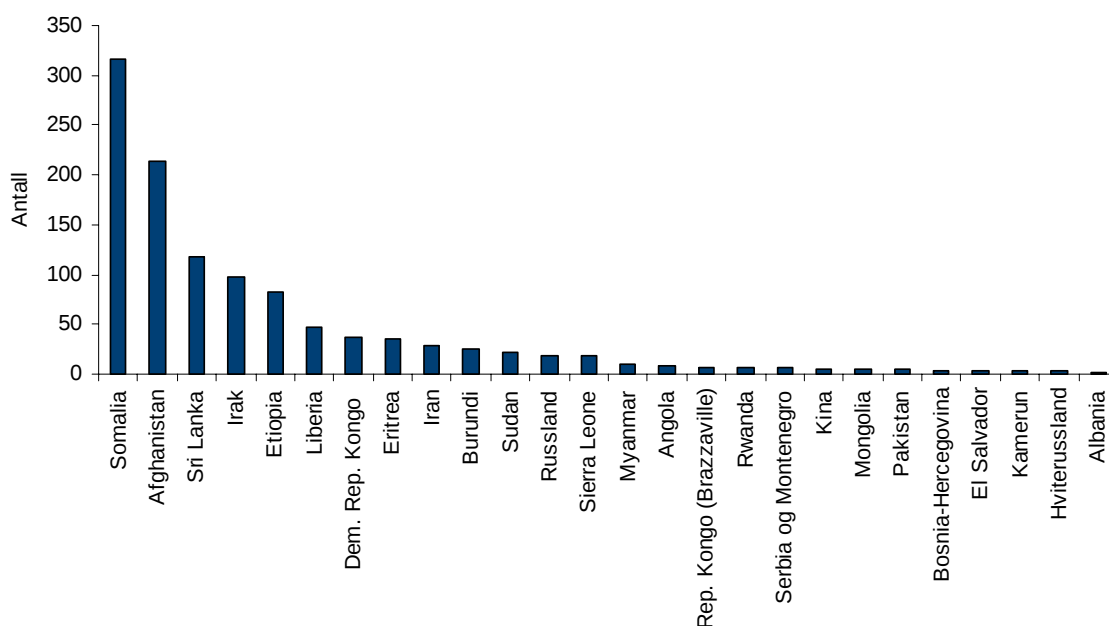
Figur 2.5 Andel gutter over perioden 1996 – 2005



Kilde: IMDi registerdata

I 2005 bodde det totalt 1.156 enslige mindreårige i kommunene. I Figur 2.6 ser vi hvor de kom fra. Et stort flertall kom fra Somalia og Afghanistan, etterfulgt av Sri Lanka, Irak og Etiopia. Fra 1996 og fram til 2005 har disse landene stort sett vært dominerende, men med visse variasjoner. Hvor enslige mindreårige kommer fra gjenspeiler selvsagt flyktningstrømmene i verden, og hvilke land som har stor politisk uro. For eksempel var andelen fra Bosnia-Hercegovina på 9 prosent i 1996, mot under 1 prosent i 2005.

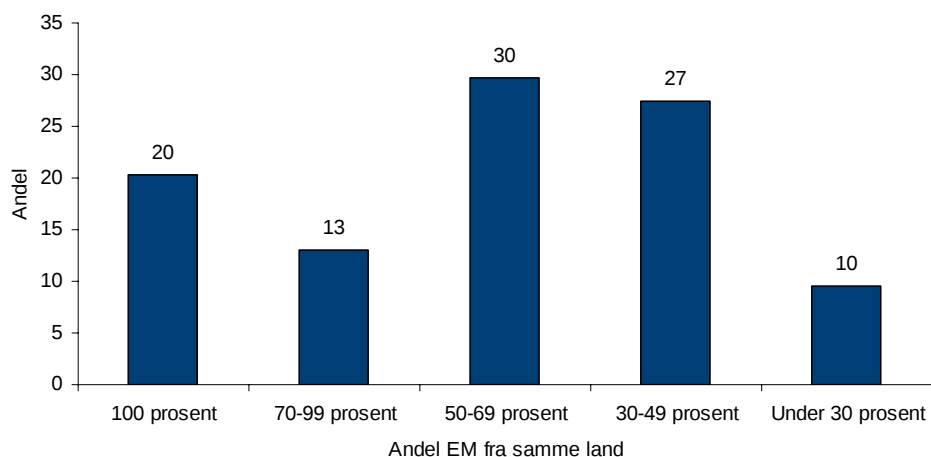
Figur 2.6 *Nasjonalitet for enslige mindreårige i 2005. Antall*



Kilde: IMDi registerdata

I Figur 2.7 ser vi hvor vanlig det er at kommunene bosetter enslige mindreårige som kommer fra samme land. I hver femte bosettingskommune kommer alle enslige mindreårige fra samme land. I 13 prosent av kommunene kommer mellom 70-99 prosent fra samme land, i 30 prosent av kommunene kommer mellom 50 og 69 fra samme land, og i de resterende 37 prosent av kommunene kommer under halvparten av de enslige mindreårige fra samme land.

Figur 2.7 *Andel enslige mindreårige i kommunene som kommer fra samme land. Alle kommuner hvor det i 2005 bodde flere enn 3 enslige mindreårige*



Kilde: IMDi registerdata

Det er med andre ord vanlig at kommunene tar imot relativt mange enslige mindreårige fra samme land. I 63 prosent av kommunene kommer mer enn halvparten av alle enslige mindreårige fra samme land. Dette kom også fram i intervjuene med kommunene. De ønsket, i den grad det var mulig, å få enslige mindreårige fra samme land. Dette fordi de

mente det var bra for de enslige mindreårige å ha et nettverk i bostedskommunen, og fordi det lettet det praktiske arbeidet med kommunikasjonen.

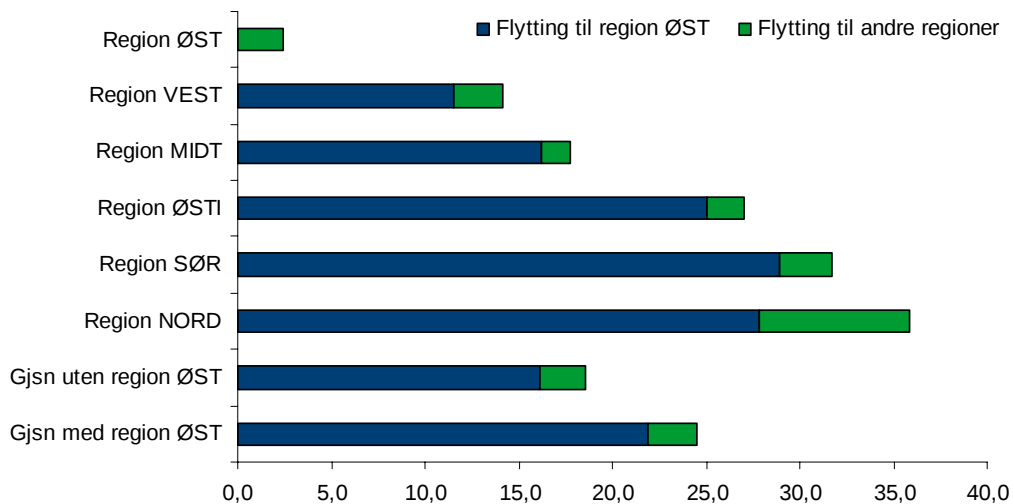
2.2 Flytting mellom kommuner

Det ble sagt i intervjuene vi hadde med noen kommuner, at det var et problem at en del enslige mindreårige som bodde i distriktene søkte inn til det sentrale Østlandet og spesielt Oslo. Noen dropper skolen og søker inn til Oslo for å finne seg en jobb, andre søker til Oslo eller andre tettsteder der det er flere med samme nasjonalitet, andre igjen søker spenning i storbyer.

I Figur 2.8 ser vi flyttestrømmen for enslige mindreårige til og fra de ulike regionene fra 1999 til 2005. Den desidert største flyttestrømmen går til region Øst som består av følgende fylker: Østfold, Oslo, Akershus og Vestfold. Størst andel av de enslige mindreårige har flyttet fra region Nord, 36 prosent av alle enslige mindreårige som har blitt bosatt der siden 1999, hadde i 2005 flyttet. Størst andel, 28 prosent hadde flyttet til region Øst. Også i region Sør og Øst var det relativt store andeler enslige mindreårige som flyttet, og også her flyttet flesteparten til region Øst. Flyttingen fra region Vest og region Midt er under gjennomsnittet for alle regionene. Flyttestrømmen den andre veien er liten, det er kun 2,4 prosent av de enslige mindreårige som ble bosatt i region Øst som har flyttet til andre regioner.

Dersom vi holder region Øst utenfor, er det 22 prosent av alle enslige mindreårige fra 1999 og til 2005 som flytter til Østlandsregionen fra andre regioner, mens det er i underkant av 3 prosent som flytter til andre regioner.

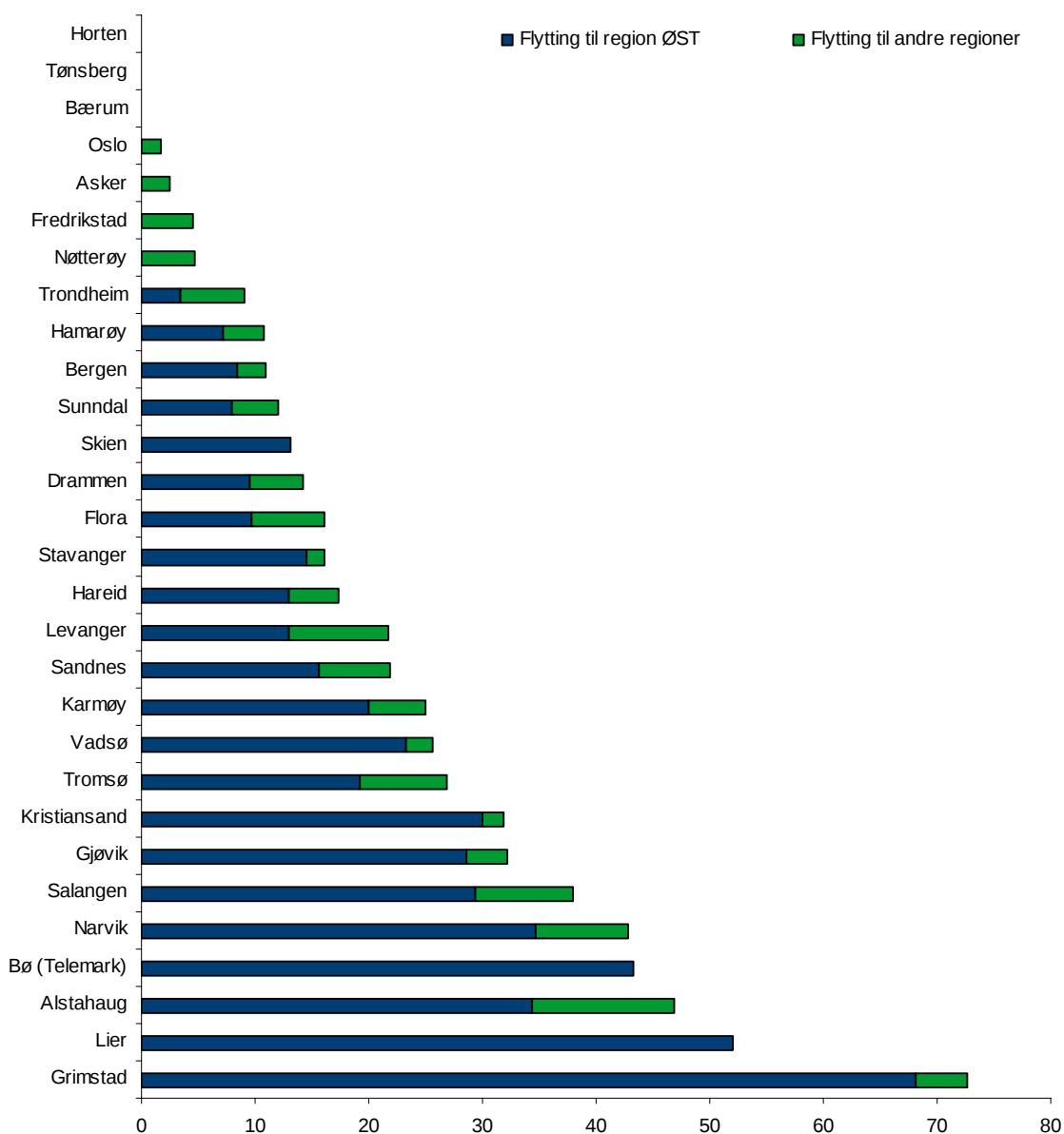
*Figur 2.8 Flytting blant enslige mindreårige fra ulike regioner.
Fra 1999 tom 2005*



Kilde: UDI registerdata

I Figur 2.9 ser vi flytting over perioden 1999-2005 for de største bosettingskommunene, kommuner som i løpet av denne perioden bosatte over 19 enslige mindreårige.

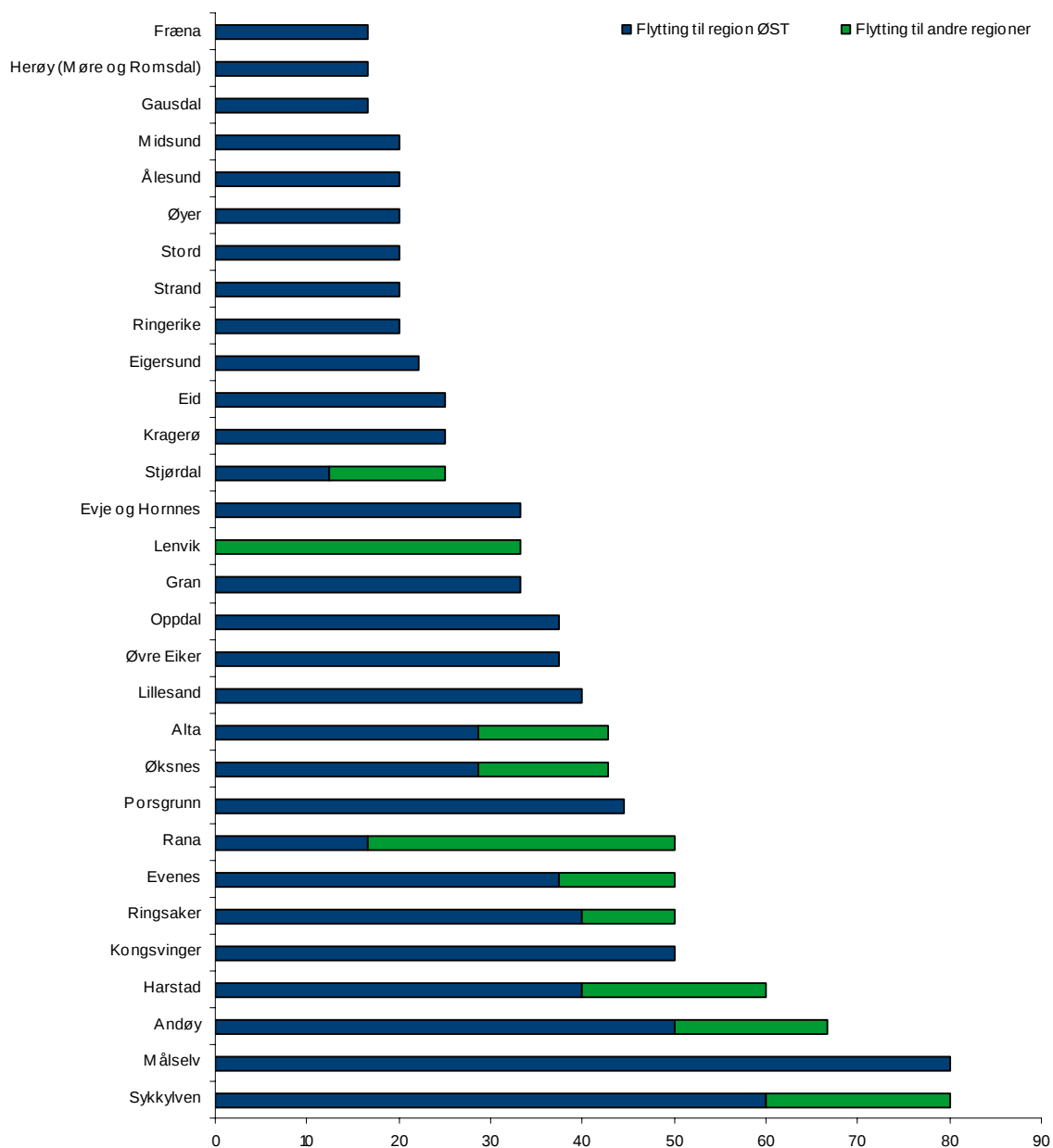
Figur 2.9 Flytting blant enslige mindreårige i utvalgte kommuner. Fra 1999 tom 2005. Kommuner med over 19 enslige mindreårige bosatt siden 1999



Kilde: UDI registerdata

I Figur 2.10 ser vi flytting over perioden 1999-2005 for mellomstore bosettingskommuner, kommuner som i løpet av denne perioden bosatte mellom 5 og 10 enslige mindreårige. Det er mer flytting fra de små bosettingskommunene enn fra de store.

Figur 2.10 *Flytting blant enslige mindreårige i utvalgte kommuner. Fra 1999 tom 2005. Kommuner med mellom 5 og 10 enslige mindreårige bosatt siden 1999*

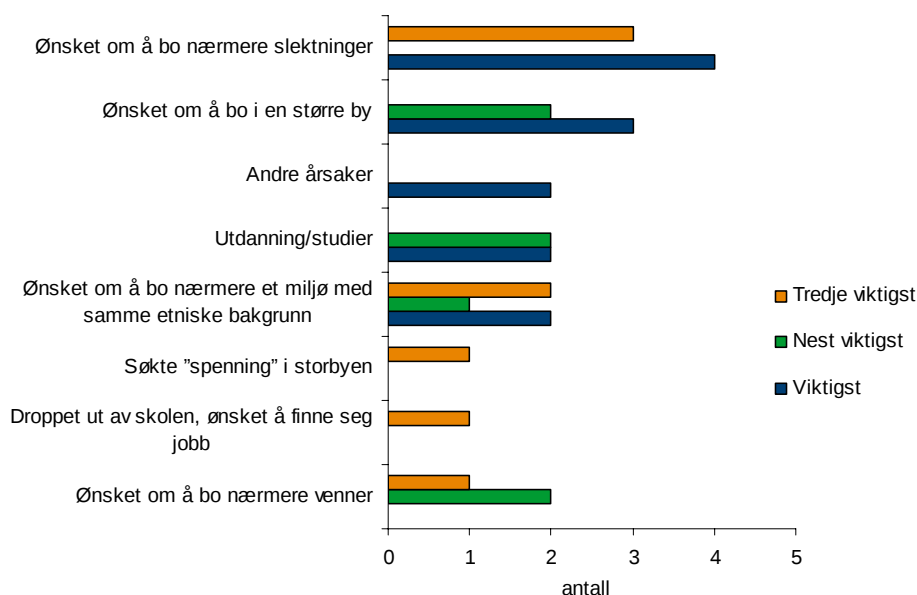


Kilde: UDI registerdata

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om enslig mindreårige flyttet til og fra deres kommune. 1/3 av respondentene oppgir at noen enslige mindreårige flyttet til eller fra andre kommuner i 2005. Kun tre kommuner oppgir at en eller to flyttet *til* deres kommune, mens 11 oppga antall enslige mindreårige som flyttet *fra* deres kommune, de fleste av dem svare én. Kommunene ble bedt om å oppgi de tre viktigste årsaker til at enslige mindreårige flyttet til/fra kommunen, rangert fra 1 til 3, der 1 er den viktigste, se Figur 2.11.

Den viktigste årsaken til at enslige mindreårige flytter er, i følge kommunene, at de ønsker å bo nærmere slektninger, at de ønsker å bo i en større by, på grunn av utdanning eller ønsket om å bo nærmere et miljø med samme etniske bakgrunn som dem selv.

Figur 2.11 Hva tror du var de viktigste årsakene til denne flyttingen?

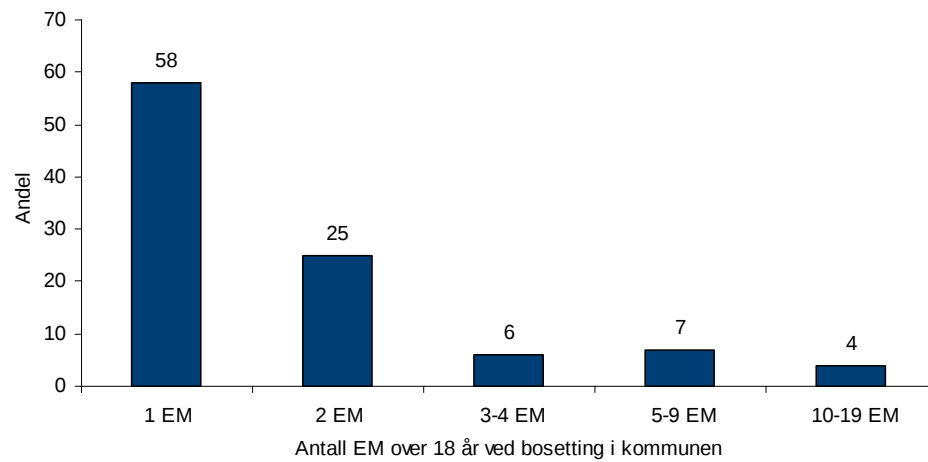


Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

2.3 Antall enslige mindreårige som var over 18 år ved bosetting

Kommunene har ikke krav på statsrefusjoner for enslige mindreårige som bosettes i kommunene etter at de har fylt 18 år, selv om de var 18 år når de kom til landet. De får imidlertid både det ordinære integreringstilskuddet og det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige for dem. I Figur 2.12 ser vi hvor mange enslige mindreårige som var over 18 år da de ble bosatt i kommunene i 2005. I 69 kommuner bodde det i 2005 til sammen 159 personer som var over 18 år når de ble bosatt. Det betyr av 41 prosent av alle kommunene som i 2005 bosatte enslige mindreårige, også bosatte enslige mindreårige som var 18 år eller eldre når de ble bosatt i kommunen. Som vi ser av Figur 2.12, bosatte 83 prosent av disse kommunene 1 eller 2 enslige mindreårige som var over 18 år når de ble bosatt. 4 prosent av kommunene bosatte over 10 enslige mindreårige som var over 18 år på bosettingstidspunktet.

Figur 2.12 EM som var over 18 år da de ble bosatt. Andel kommuner med ulike antall enslige mindreårige over 18 år. 2005



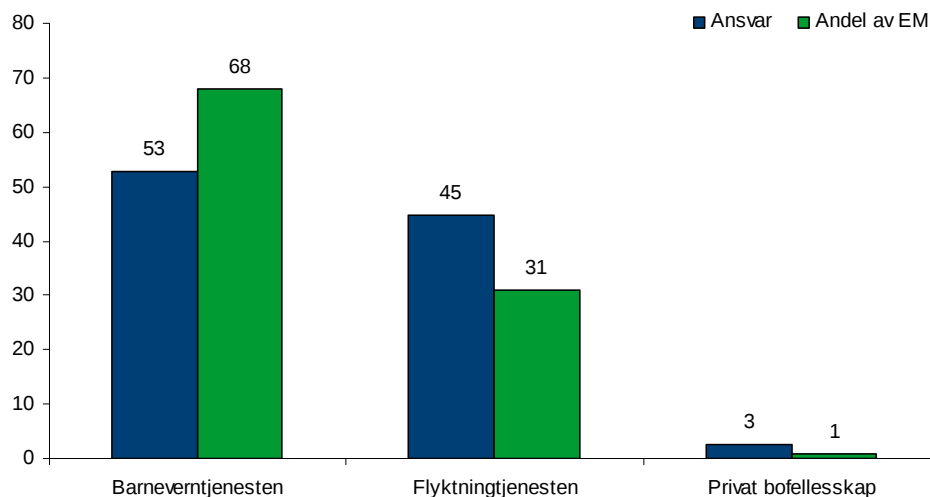
Kilde: IMDi registerdata

3 Rutiner ved bosetting

3.1 Hovedansvar for bosetting av enslige mindreårige

Det er opp til kommunene selv hvordan de organiserer arbeidet med enslige mindreårige. De kan enten legge ansvaret under barneverntjenesten eller til flyktningtjenesten. Vi ser i Figur 3.1 at i overkant av halvparten av kommunene er hovedansvaret for enslige mindreårige lagt til barneverntjenesten, mens i litt under halvparten av kommunene er ansvaret lagt til flyktningtjenesten. I én kommune (3 prosent) er ansvaret for enslige mindreårige satt ut til et privat bofellesskap. Som vi ser av figuren, er det langt flere enslige mindreårige som bor i kommuner hvor barnevernet har ansvaret, 68 prosent, enn i kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret, 31 prosent.

Figur 3.1 Enhet i kommunen med hovedansvar for enslige mindreårige og antall enslig mindreårige⁸



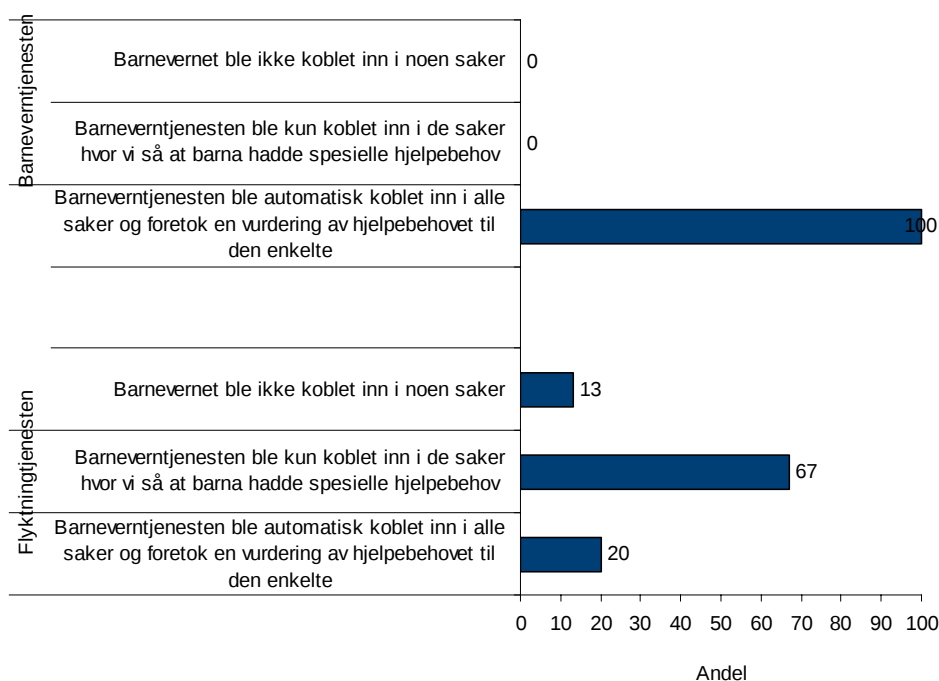
Kilde: Oversiktsundersøkelse og tall fra UDI

Kommunenes begrunnelse for organiseringen, bærer naturlig nok preg av det valget de har gjort. Det vi si at de som har lagt hovedansvaret under barneverntjenesten begrunner oftest dette med at enslige mindreårige bosettes etter barnevernloven, at enslige mindreårige per definisjon er barnevernets ansvar, at enslige mindreårige mangler omsorgspersoner, at barnevernet har best kompetanse på arbeid med barn og ungdom etc. Én kommune sier de tidligere hadde lagt ansvaret for enslige mindreårige under sosialtjenesten, men at erfaringen fra dette tilsa at barnevernet burde overta. Kommuner som har lagt hovedansvaret til flyktningtjenesten begrunner dette med at de har best kompetanse, at de bosetter alle andre flyktninger, at de har bedre ressurser enn barnevernet, at det er et politisk vedtak i kommunestyret etc. Én kommune sier at barnevernet ikke ville ha ansvaret for enslige mindreårige.

⁸ Spørsmål om hvilken enhet i kommunen som hadde ansvar for enslige mindreårige ble stilt i den første spørreundersøkelsen. Det var 7 flere kommuner som svarer på den enn på den siste undersøkelsen. I denne figuren har vi tatt med disse 7 kommunene. Tallene for antall enslig mindreårige i kommunene er her hentet fra UDI sin oversikt over hvor mange enslig mindreårige som bodde i kommunene i 2005.

Barnevernet har et overordnet ansvar for alle barn i Norge, uavhengig av hvordan kommunene organiserer arbeidet med enslige mindreårige. Det betyr at dersom det er behov for det, skal de vurdere behovet for tiltak etter barnevernloven. I Figur 3.2 ser vi at kommunenes praksis med å involvere barnevernet i arbeidet med enslige mindreårige, naturlig nok, er avhengig av om det er barnevernet eller flyktningtjenesten som har hovedansvaret for enslige mindreårige. I de kommuner hvor dette ansvaret er lagt under barnevernet, er barnevernet automatisk inne i *alle* saker og foretar en vurdering av hjelpebehovet til den enkelte enslige mindreårige. Dette gjelder for kun 20 prosent av de kommunene hvor flyktningtjenesten har ansvaret. Det vanlige i disse kommunene er at barneverntjenesten kun blir koblet inn i de saker hvor de ser at barna har spesielle behov. Dette gjaldt for 67 prosent av kommunene. 13 prosent av kommunene oppgir at barnevernet ikke ble koblet inn i noen av sakene.

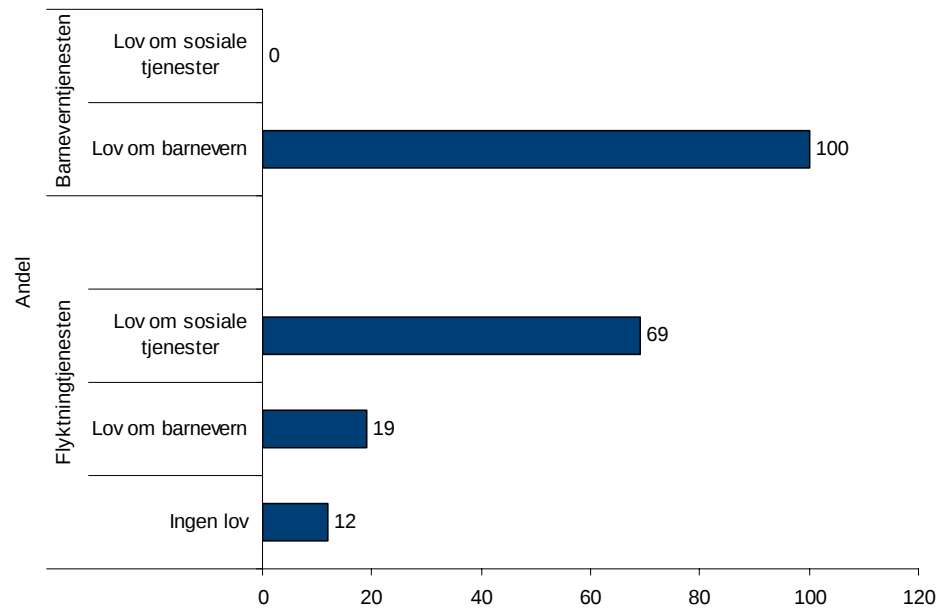
Figur 3.2 Hvilken praksis hadde kommunen med å koble barnevernet inn i arbeidet med enslige mindreårige? Andel kommuner



Kilde: Oversiktsundersøkelse

Figur 3.3 viser lovhemlingen for hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige. Også her er det stor forskjell avhengig av hvordan kommunene har organisert arbeidet med enslige mindreårige. I kommuner hvor arbeidet er lagt til barneverntjenesten, oppgir alle kommunene at hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige er gjennomført etter lov om barnevern. I kommuner hvor flyktningtjenesten har hovedansvar for enslige mindreårige, svarer nærmere 70 prosent at hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige er gjennomført etter lov om sosiale tjenester. Kun 18 prosent svarer etter lov om barnevern, mens 12 prosent svarer ingen lov.

Figur 3.3 Etter hvilken lov ble hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige gjennomført?



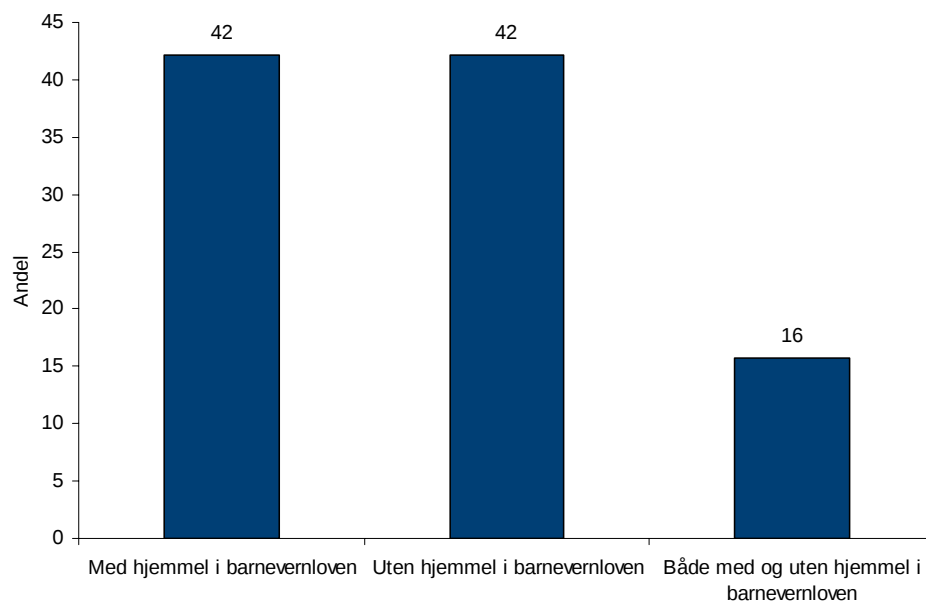
Kilde: Oversiktsundersøkelse

3.2 Botiltak med hjemmel i barnevernloven

3.2.1 Andel av botiltak med hjemmel i barnevernloven

I utgiftsundersøkelsen oppga kommunene hvor mange enslige mindreårige de hadde som var bosatt med og uten hjemmel i barnevernloven. I Figur 3.4 ser vi kommunenes praksis med å hjemle botiltak for enslige mindreårige etter barnevernloven. 42 prosent av kommunene hjemler *alle* botiltak etter barnevernloven, 42 prosent hjemler *ingen* av botiltakene etter barnevernloven, mens 16 prosent av kommunene hjemler *noen* botiltak etter barnevernloven. For de fleste kommuner er det slik at enten bosetter de med hjemmel i barnevernloven, eller ikke.

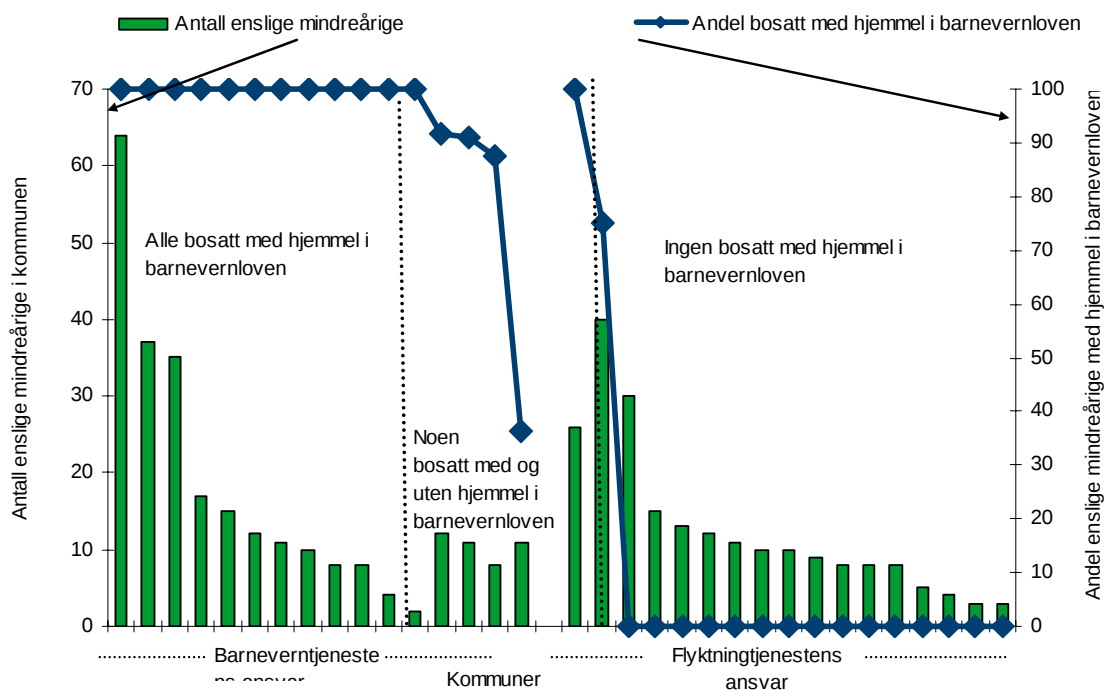
Figur 3.4 Kommuner som kun bosetter med og uten hjemmel i barnevernloven, og de som gjør begge deler. Andel



Kilde: Utgiftsundersøkelsen

I Figur 3.5 ser vi på andel av enslige mindreårige som er bosatt med hjemlet i barnevernloven, hvilken etat som hadde ansvar og hvor mange enslige mindreårige som totalt var bosatt i kommunen. De prikkete linjene (aksen til høyre) viser andel enslige mindreårige bosatt med hjemlet i barnevernloven, mens søylene (aksen til venstre) viser hvor mange enslige mindreårige som totalt var bosatt i kommunen.

Figur 3.5 Andel enslige mindreårige bosatt med hjemmel i barnevernloven og antall enslige mindreårige i kommunen



Kilde: Utgiftsundersøkelse

De kommunene som bosatte alle enslige mindreårige med hjemmel i barnevernloven, er også de kommunene som har lagt ansvaret for enslige mindreårige til barneverntjenesten. Motsatt er de kommuner som ikke bosatte noen med hjemmel i barnevernloven, de som har lagt ansvaret for enslige mindreårige til flyktningtjenesten.

I kommuner med mange enslige mindreårige, over 15, er det mest vanlig å bosette alle etter barnevernloven. Det er totalt 9 kommuner hvor det bodde 15 enslige mindreårige eller flere. I 6 av disse kommunene var *alle* bosatt med hjemmel i barnevernloven. I to av kommunene var *ingen* bosatt med hjemmel i barnevernloven, mens i én av kommunene var *noen* bosatt med hjemmel i barnevernloven, men ikke alle.

I en av kommunene hvor ingen av enslige mindreårige var bosatt med hjemmel i barnevernloven bodde det 30 enslige mindreårige i 2005. De begrunner dette med at de bosetter under lov om sosiale tjenester, og at de tar imot enslige mindreårige fra 15 år. De fleste bosettes i bofellesskap og flytter på hybler når de er 18-19 år. I en annen kommune med 15 enslige mindreårige og ingen bosatt med hjemmel i barnevernloven, begrunner de det med at alle enslige mindreårige var over 17 år og fungerte bra sosialt. I tillegg var flyktningtjenesten bedre bemannet enn barneverntjenesten.

3.2.2 **Årsaker til ulik hjemmelspraksis**

Kommunenes forklaringer på hvorfor noen enslige mindreårige ikke er bosatt med hjemmel i barnevernloven er som følger: De enslige mindreårige kom som familie-medlem med slektninger og er plassert hos disse, de var såpass gamle (17-18 år) og hadde god sosial funksjonsevne eller at det ikke var behov for barneverntiltak. I en kommune sier de følgende om hvorfor enkelte tiltak ikke er hjemlet i barnevernloven:

Det ble på administrativt hold i kommunen besluttet at enslige mindreårige kunne bli bosatt i følgende tiltak uten hjemmel i barnevernloven: På hybel, hos slektninger og i norske bofamilier uten tilknytning til enslige mindreårige. Bosettingen skulle godkjennes av innvandringscenteret. Hybelboerne fikk økonomisk og sosial oppfølging fra barnevernet, samt av en tilsatt ved Innvandringscenteret. Flyktningfagkonsulent i kommunen

Omtrent 1/3 av botiltakene i denne kommunen hjemles i barnevernloven. Det blir poengtert fra fagkonsulenten i flyktningtjenesten at dersom alle botiltak hadde vært hjemlet i barnevernloven ville det ”vært med å gi et tilbud som omfatter oppfølging og tiltak både av organisatorisk og økonomisk betydning for den enkelte enslige mindreårige”.

Andre kommuner sier at enslige mindreårige er under flyktningtjenestens ansvar og at barneverntjenesten blir konsultert etter behov. Eller at de er vurdert av barneverntjenesten, men at det ikke var behov for tiltak.

Vi intervjuet 5 kommuner som hadde organisert arbeidet med bosetting av enslige mindreårige på ulike måter: I noen av kommunene hadde barneverntjenesten ansvar for bosetting av enslige mindreårige, og alle ble bosatt med hjemmel i barnevernloven. I andre kommuner var ansvaret for bosettingsarbeidet lagt til sosial-/flyktningtjenesten, og ingen ble bosatt med hjemmel i barnevernloven.

I én av kommunene som bosetter alle enslige mindreårige med hjemmel i barnevernloven sier de følgende:

Enslige mindreårige utløser automatisk en av paragrafene i barnevernloven. Før var ikke botiltakene hjemlet i barnevernloven, og da var det mange flere dårlige tiltak. Vi hadde flere tvangssaker (§ 4.24). Det har vi ikke nå, vi har kvalitet i tilbudene. Barnevernet har fokus på barn, vi kjenner barns behov. Barnevernleder

En annen kommune hadde valgt å legge ansvaret for bosetting under flyktningtjenesten og ingen enslige mindreårige ble bosatt med hjemmel i barnevernloven. Begrunnelsen for å legge ansvaret til flyktningtjenesten var at det er de som har kompetanse på bosetting av flyktninger. De oppgir at de jobber tett med barnevernet ved behov. Imidlertid var ingen av tiltakene hjemlet i barnevernloven. De fleste enslige mindreårige er rundt 17-18 år og fungerer greit på hybel med oppfølging, eller de er bosatt hos slektninger. De enslige mindreårige som bosettes hos slektninger er, i følge kommunen, som et familiemedlem. De får derfor ingen spesiell økonomisk støtte som enslige mindreårige, eller noen spesiell oppfølging. Familiene kan få generell økonomisk støtte ved behov. Barnevernet i kommunen var skeptiske til å overta ansvaret for enslige mindreårige på grunn av utgiftene og arbeidsbyrdene, og fordi de ikke har flyktning-kompetanse.

I en annen kommune, hvor det også var flyktningtjenesten som hadde ansvaret for bosetting av enslige mindreårige, hadde de et svært konfliktfylt forhold til barnevernet og fravær av samarbeid med barnevernet. Barnevernet i kommunen ønsker verken et hovedansvar for bosetting av enslige mindreårige eller å involvere seg i den enkelte enslige mindreårige. To av de enslige mindreårige i kommunen har store atferdsproblemer, flyktningtjenesten har forsøkt med alle midler å få barnevernet inn i sakene, men uten hell. Nedenforstående sitat belyser situasjonen sett fra flyktningtjenestens ståsted:

Barnevernet vil ikke ha ansvar for en utagerende enslig mindreårig, selv etter mange møter med dem. Vi fikk han testet av psykisk helsevern i kommunen, han scoret veldig høyt på testene og de mente at han var en tikkende bombe. Barnevernet nekter å komme inn i bildet på tross av at de har fått bekymringsmeldinger fra både politi og barnevernvakten på gutten. Barnevernet mener gutten får et tilstrekkelig godt tilbud gjennom flyktningtjenesten. Vi har oversendt saken hans til BUP, der er det 7-8 måneders ventetid. Leder av seksjon enslige mindreårige

På grunn av at barnevernet ikke ville involveres i arbeidet med enslige mindreårige i denne kommunen, var ingen bosatt med hjemmel i barnevernloven. Dette er nok et spesielt tilfelle. Barnevernet har etter barnevernloven et ansvar for alle barn i Norge, også enslig mindreårige. Det innebærer at barnevernet i denne kommunen faktisk bryter loven.

Fra spørreskjemaet ser vi at i en annen kommune hadde barnevern- og sosialtjenesten kommet fram til at ansvaret for enslige mindreårige skulle legges til flyktningtjenesten. De begrunner dette med at barnevernet verken har kompetanse eller ressurser til å påta seg dette ansvaret.

Barnevernet og sosialtjenesten vurderte det slik at enslige mindreårige ikke var barnevernets ansvar, de hadde ikke tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å følge dem opp. Rådmannen støttet denne vurderingen og flyktningtjenesten – med betalte hjelpeverger – har vært alene med oppfølgingen og heller ikke hatt

tilstrekkelig ressurser til å gjøre den jobben disse ungene har trengt. Rådgiver flyktningtjenesten

3.3 Hvilke hjemler benyttes?

I Tabell 3.1 ser vi hvilke hjemler kommunene oppga at botiltakene var hjemlet i. Vi har ikke nøyaktige tall for hvert enkelt botiltak og hjemmel. Vi har rangert hjemlene etter hvor ofte kommunene oppga at de hjemlet botiltakene i de ulike hjemlene. Hjemmel 4-4 *Hjelpetiltak for barn og barnefamilier* var den desidert mest brukte hjemmel. Under denne hjemmelen var 5. ledd benyttet absolutt oftest, etter fulgt av 1-3. ledd. Deretter hjemmel 4-7 *Barn som foreldrene selv plasserer utenfor hjemmet*. En del kommuner har benyttet denne hjemmelen når de enslige mindreårige er plassert hos slektninger. 4-12 *Vedtak om å overta omsorgen for et barn* er oftest benyttet i tilfeller der de enslige mindreårige er bosatt hos fosterfamilie. Men det er flere kommuner som hjemler botiltak i fosterhjem etter hjemmel 4-4. De to siste hjemlene, 4-22 og 4-24 er det veldig få kommuner som benyttet.

Tabell 3.1 *Mest brukte hjemler for bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige*

Paragraf	Lovtekst	Rangering
		Mest brukt
4-4, 5. ledd		1
4-4, 1.- 3. ledd	Hjelpetiltak for barn og barnefamilier	2
4-4 ikke oppgitt ledd		3
4-7	Barn som foreldrene selv plasserer utenfor hjemmet	3
4-12	Vedtak om å overta omsorgen for et barn	3
4-22	Fosterhjem	4
4-24	Plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke	4

Minst brukt

Kilde: Utgiftsundersøkelsen

Vi har gjennomgått 5 søknader om statsrefusjoner for hvert av de 5 regionale BUFetat. Vi har ikke alle vedlegg til søknadene og vi har heller ikke gått igjennom verken et stort antall søknader eller nødvendigvis et representativt utvalg søknader. Vi ba BUFetat sende de 5 siste innvilgede søknadene. Vi tror likevel dette gir et bilde av hvilke hjelpetiltak kommunene søker og får refusjoner for. I Tabell 3.2 ser vi hvilke typer støtte- og oppfølgingstiltak kommene søkte og fikk innvilget statsrefusjoner for, i tillegg til selve botilbudet.

Tabell 3.2 Støtte- og oppfølgingstiltak kommunene fikk statsrefusjoner for

Botiltak	Støtte- og oppfølgingstiltak
Bofellesskap	Primærkontakt
§ 4-4, 5. ledd	Hjelpeverge
	Leksehjelp
	Ferie- og fritidsaktiviteter
Hybel	Leksehjelp
§ 4-4, 5. ledd	Oppfølging fra bofellesskap / miljøarbeider
§ 1-3, 2. ledd	Ferie- og fritidsaktiviteter
§ 4-4, 2. ledd	Motivasjonspenger
Fosterhjem	Veiledning fosterforeldre
§ 4-4, 5. ledd	Avlastnings-/besøkshjem
§ 4-22	Støttekontakt
	Fritidsaktiviteter
	Samvæerspenger søster

Kilde: Kommunenes søknader om statsrefusjoner til BUFeetat (Skjema Q-0306, egne søknader, samt vedlegg)

Ikke alle kommuner søker om alle de oppgitte hjelpetiltakene. For eksempel ser vi i 4 av søknadene om refusjoner til fosterhjemsplassering fra en kommune at de ikke har søkt om refusjoner for noen hjelpetiltak, kun utgiftsdekning/forsterket utgiftsdekning og arbeidsgodtgjørelse.

4 Kommunens utgifter

Målet med utgiftsberegningene er å få et anslag på kommunenes utgifter per enslig mindreårige i de ulike botiltakene per år, samt å anslå de ulike utgiftselementer for tiltakene. Vi har videre beregnet utgiftene for hvert botiltak for hver av kommunene som har tiltaket, samt en veid gjennomsnittsutgift for alle kommunene for de ulike botiltak.

I utgiftsundersøkelsen ble kommunene bedt om å oppgi både gjennomsnittlig antall enslige mindreårige og antall enslige mindreårige som bodde i kommunen i 2005. Et fåtall av kommunene har oppgitt gjennomsnittlig antall, dette vil isolert sett føre til en undervurdering av utgiftene. Dersom for eksempel en enslig mindreårig bodde i kommunen i 6 måneder, skulle kommunen oppgitt gjennomsnittsantall på 0,5, men istedenfor har de oppgitt 1. Utgiftene er for 6 måneder, mens vi tror det er for hele året, og dermed vil utgiftene per enslige mindreårige per år i dette tilfellet bli halvparten av hva de egentlig var.

4.1 De enkelte utgiftselementene

Vi har tatt utgangspunkt i fem utgiftselementer i beregningene:

i) Boligutgifter

Boligutgiftene består av husleie, strøm, vedlikeholdsutgifter og gjenanskaffelsesverdi på inventar. Dette gjelder for enslige mindreårige som bor på hybel/leilighet. For kommunale barneverninstitusjoner og bofellesskap omfatter boligutgiftene også driftsutgifter. Vi ser av tallene fra kommunene at det er stor forskjell på driftsutgifter for bofellesskapene. En årsak til det, kan være ulike regnskapsføring. En kommune som hadde relativt høye driftsutgifter i forhold til en del andre kommuner, oppgir at driftsutgiftene for bofellesskapene også dekker utgiftene til et hybelhus de har. I tillegg dekkes en del fellesutgifter for alle enslige i kommunen gjennom driftsbudsjettet, som for eksempel kursing, leksehjelp etc. Vi har ikke oversikt over om dette gjelder for mange kommuner, men det betyr at utgiftene for bofellesskapene i noen kommuner kan være noe overvurderte. Vi har tatt med 1/5 av gjenanskaffelsesverdien av inventaret, dette for å fordele utgiftene over tid og ikke belaste alt på 2005 utgiftene. For slekts-, fosterhjems-, og institusjonsplasseringene beregnes ingen separate boligutgifter.

ii) Lønnsutgifter

Lønnsutgiftene skal inkludere sosiale utgifter og arbeidsgiveravgift. Lønnsutgiftene kan deles i to: Generelle lønnsutgifter til administrativt ansatte i kommunene, for eksempel ansatte i barnevernet, flyktningtjenesten, sosialtjenesten og helsetjenesten⁹ som arbeider med tilrettelegging og oppfølging av enslige mindreårige. Disse lønnsutgiftene er fordelt likt på alle enslige mindreårige i kommunen. Det er mulig kommunen har mer arbeid knyttet til enslige mindreårige i enkelte botiltak enn i andre. Dette har det ikke vært mulig å ta hensyn til. Noen kommuner har ikke oppgitt disse administrative lønnskostnadene, det betyr at de vil være noe undervurderte.

⁹ Ansatte involvert i oppfølging og veiledning av enslige mindreårige. Utgiftene omfatter ikke behandling, da denne undersøkelsen ikke omfatter utgifter til helse for enslige mindreårige, men kun bo- og omsorg.

De andre lønnsutgiftene er for ansatte som er direkte knyttet til et botiltak: ansatte i kommunale barneverninstitusjoner, bofellesskap og boveiledere for enslige mindreårige på hybel. Disse utgiftene er fordelt på antall enslige mindreårige i de ulike botiltak. En del kommuner har ikke oppgitt lønnsutgifter for boveiledere for enslige mindreårige på hybel. Ofte er det ansatte i bofellesskapene som har ansvar for oppfølging av hybelbeboerne, i de kommuner som har begge deler. For de kommunene som ikke har fordelt lønnsutgiftene mellom bofellesskap og hybel, har vi estimert en andel av lønnsutgiftene som går med til oppfølging av hybelbeboerne. Vi har antatt at tidsbruken for oppfølging av en hybelbeboer tilsvarer omtrent 1/5 av tidsbruken for beboerne i bofellesskapet.

iii) Økonomisk hjelp

Dette er økonomisk støtte som gis direkte til enslige mindreårige eller til deres omsorgspersoner. Det omfatter støtte til livsopphold, direkte støtte til boutgifter, etableringsstøtte og annen støtte (klær, medisiner etc). For fosterhjems- og slektsplassering er det arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning.

iv) Andre støttetiltak

Det gis i varierende grad økonomisk støtte til ulike andre aktiviteter som: Støttekontakt, besøkshjem, leksehjelp, fritids- og ferieaktiviteter, kurs av enslige mindreårige, personalet og foreldre, betaling av verger/hjelpeverger og tolketjenester. For disse aktivitetene har vi fått kommunenes totale utgifter. Vi har fordelt utgiftene likt på alle enslige mindreårige i kommunen.

4.2 Ulike botiltak¹⁰

Botiltakene for enslige mindreårige i 2005 kan hovedsakelig klassifiseres innenfor ni hovedgrupper, med flere undergrupper innen enkelte kategorier.

- **Hybel/leilighet**
 - med tilsyn
 - uten organisert tilsyn
- **Kommunal barneverninstitusjon** (også kalt bofellesskap med godkjenning som barneverninstitusjon)
- **Bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon**
 - med samboende bofellesskapsleder
 - med ansatte som jobber i turnus
- **Bofellesskap med godkjenning som fosterhjem/forsterket fosterhjem**
- **Kommunalt fosterhjem** (utenom slektsplassering)
 - ordinært
 - forsterket
 - beredskapshjem
- **Slektsplassering med godkjenning som fosterhjem**

¹⁰ De ulike begrepene på botiltak er slik de blir brukt i kommunene, og følger ikke nødvendigvis lovverket. For eksempel er slektsplassering med godkjenning som fosterhjem, etter barnevernloven det samme som kommunalt fosterhjem. Bofellesskap med godkjenning som fosterhjem er ikke riktig etter barnevernloven.

- uten arbeidsgodtgjøring
- med arbeidsgodtgjøring
- som forsterket fosterhjem
- **Slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem**
 - med stønad som livsopphold som enslig
 - med stønad til livsopphold som ekstra barn/familiemedlem
 - uten stønad
- **Statlig barnevernsinstitusjon**
 - under utredning for videre bosetting
 - varig bosatt i institusjon
 - varig bosatt i fosterhjem med statlig driftsansvar
- **Bosatt uten kommunalt tilrettelagt bo- og omsorgsløsning**

Nedenfor utdyper vi litt hva som kjennetegner de ulike botiltakene.

Hybel/leilighet

Hybler/leiligheter er relativt vanlige boløsninger for de eldste enslige mindreårige. For de kommunene som har kommunale barneverninstitusjoner og bofellesskap, er hybel/leilighet en naturlig overgang mellom bofellesskapet og helt selvstendig status. Andre steder kan det være første løsning fra bosettingstidspunktet, avhengig av alder og modenhet. Enslige mindreårige bosatt på hybler har i mange tilfeller, og i enkelte kommuner alltid, regelmessig tilsyn fra kommunen eller fra de som jobber i bofellesskapet.

Kommunal barneverninstitusjon og Bofellesskap

Organiseringen og benevnelsene for bofellesskapsløsningene varierer fra kommune til kommune. Variasjonene gjelder både størrelse og oppfølging fra bofellesskapsledere e.l. Noen kommuner har godkjente kommunale barneverninstitusjoner. De har gjennomgått BUFetats godkjenning og har blitt godkjent som barneverninstitusjon. Noen bofellesskap har døgnbemanning og ansatte som jobber i turnus. Andre steder er bofellesskapsleder en voksen enslig person med samme nasjonalitet som de enslige mindreårige og som bosetter seg i fellesskapet mot en viss godtgjørelse. Eller det kan være bofellesskap som er godkjent som fosterhjem (se fotnote 13 på side 53).

Kommunalt fosterhjem

Kommunale fosterhjem organiseres og finansieres av kommunene. Fosterhjemmene kan bli kompensert ved Kommunenes Sentralforbunds (KS) satser for utgiftsdekning og arbeidsgodtgjøring. Det brukes også forsterkede fosterhjem. I et forsterket fosterhjem plikter en av foreldrene å være hjemmeværende og får lønn utover vanlig fosterhjems-godtgjøring.

Statlig barnevernsinstitusjon

Statlig barnevernsinstitusjoner, herunder statlig fosterhjem organiseres av staten. Kommunene betaler en egenandel til staten per måned per enslige mindreårige.

Slektplasseringer

Enkelte enslige mindreårige har slektninger i Norge. Slekstilknytningen kan være nær eller fjern. Tilknytningen kan være fjern enten i biologisk forstand eller i den forstand at den enslige mindreårige og slektningene ikke kjenner hverandre personlig. Enkelte slektplasseringer er godkjent som fosterhjem, mens det for andre ikke har vært en slik vurdering og godkjenning. De økonomiske støttetiltakene kan være svært forskjellig avhengig av om slektplasseringen er godkjent som en fosterhjemsplassing eller ikke.

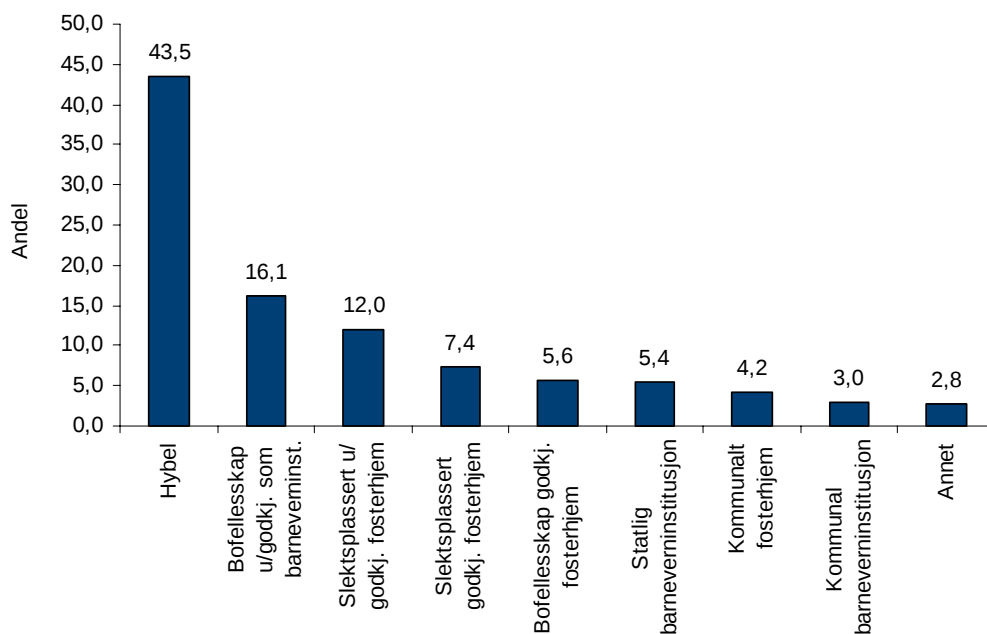
Bosetting uten kommunalt tilrettelagt løsning

Det finnes noen få eksempler på at enslige mindreårige under tyve år står uten et kommunalt tilrettelagt bo- og omsorgstilbud. Det kan for eksempel være enslige mindreårige som studere og får lån og stipend fra statens lånekasse.

4.3 Hvordan bor enslige mindreårige?

Figur 4.1 viser hvordan enslige mindreårige bodde i 2005¹¹. I overkant av 40 prosent bodde på hybel. Dette henger nok sammen med aldersfordelingen til enslige mindreårige, halvparten var over 16 år. Slektplassering er også et vanlig botiltak, 19 prosent bodde hos slektninger. Flesteparten av slektplasseringene er ikke godkjent som fosterhjem. Det nest største botiltaket er bofellesskap, med 22 prosent av alle enslige mindreårige. Det vanligste er bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon eller godkjent som fosterhjem. 2 prosent av alle enslige mindreårige var bosatt i godkjente kommunale barneverninstitusjoner.

Figur 4.1 *Andel enslige mindreårige i ulike botiltak*



Kilde: Utgiftsundersøkelsen

¹¹ Som vi har sett tidligere i rapporten, er omfanget av spesielt enslige mindreårige som er slektplassert og også som bor på hybel undervurdert i denne undersøkelsen.

I Tabell 4.1 ser vi en noe mer detaljert oversikt over de ulike botiltakene, samt hvilken oppfølging/støtte som gis.

Tabell 4.1 Enslig mindreårige fordelt på ulike botiltak i 2005

<i>Botiltak</i>		<i>Antall enslige mindreårige</i>	<i>Prosent</i>
Hybel	Med tilsyn	132	31
	Uten tilsyn	55	13
Kommunal barneverninstitusjon	Godkjent	13	3
Bofellesskap uten godkjenning	Ansatte i turnus	43	10
	Fastboende leder	20	5
	Uten tilsyn	6	1
Bofellesskap med godkjenning	Fosterhjem	24	6
Statlig barneverninstitusjon	Utredning	11	3
	Varig	10	2
	Fosterhjem	2	0
Kommunalt	Fosterhjem	18	4
Slektsplassert m/godkjenning	Fosterhjem u/arbeidsgodtgjørelse	19	4
	Fosterhjem m/arbeidsgodtgjørelse	12	3
	Forsterket fosterhjem	1	0
Slektsplassert u/godkjenning	Livsopphold som familiemedlem	28	7
	Livsopphold som enslig	23	5
	Uten stønad	1	0
	Uten behov kommunal bistand	9	2
	Annet	3	1
<i>Totalt</i>		<i>430</i>	<i>100</i>

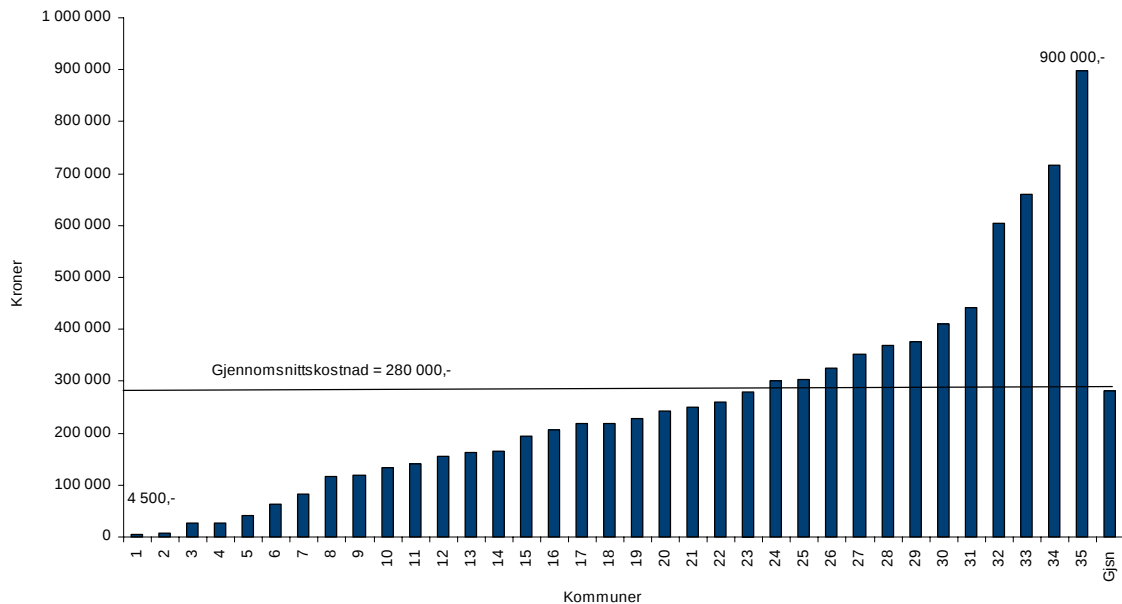
Kilde: Utgiftsundersøkelsen

4.4 Totale utgifter

4.4.1 Kommunenes totale utgifter

Det er svært stor variasjon i kommunenes totale utgifter til bo- og omsorgstiltak per enslige mindreårige, se Figur 4.2. Kommunenes gjennomsnittsutgifter varierer fra 4.500 til 900.000 kroner. Gjennomsnitt for alle kommunene er på rundt 280.000 kroner per enslige mindreårige per år.

Figur 4.2 *Kommunenes årlige utgifter ved bo- og omsorgstiltak per enslige mindreårige 2005. N=35. Kroner*



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Vi har sett litt nærmere på de to kommunene med de laveste og de to kommunene med de høyeste utgiftene.

Høyeste utgifter:

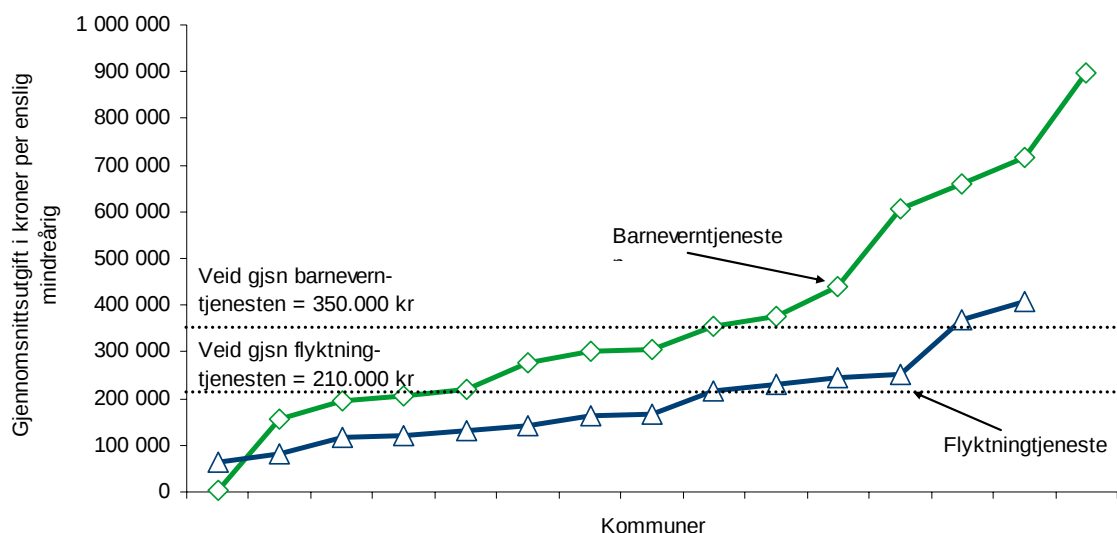
- Kommunen med den høyeste utgiften hadde en gjennomsnittsutgift på 900.000 kroner for bo- og omsorgstiltak per enslig mindreårige i 2005. Det bodde 6 enslige mindreårige i kommunen i 2005. En hadde psykiske problemer, mens to andre hadde store atferdsproblemer. Alle var 18 år eller eldre i 2005. Alle var bosatt med hjemmel i barnevernloven (4-4,5. ledd og 4-4,1.-3. ledd). Alle bodde deler av året i en kommunal barneverninstitusjon, 3 bodde deler av året på hybel med oppfølging, mens en bodde deler av året i kommunalt fosterhjem. De høyeste utgiftene var lønnsutgifter til ansatte i kommunal barneverninstitusjon, til sammen 3,1 millioner kroner. Institusjonen hadde 5 årsverk. I tillegg hadde de i overkant av 500.000 kroner til drift av barneverninstitusjonen. Videre hadde de utgifter til livsopphold, bostøtte, annen støtte, samt arbeids- og utgiftsdekning til fosterforeldre. Totalt hadde kommunen utgifter for sine 6 enslige mindreårige (gjennomsnitt 5,1) i 2005 på nærmere 4,6 millioner, og de oppgir at de gikk i balanse økonomisk sett i forhold til utgifter og statlig støtte.
- Kommunen med den nest høyeste utgiften hadde en gjennomsnittsutgift på 715.000 kroner for bo- og omsorgstiltak per enslig mindreårig i 2005. Det bodde 12 enslige mindreårige i kommunen, fordelt på bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon og hybel med tilsyn. Alle var bosatt med hjemmel i barnevernloven, paragraf 4-4,2. ledd og 4-4,5. ledd. De høyeste utgiftene var lønnsutgifter til ansatte i bofellesskap 2,4 millioner kroner, fordelt på 7,3 årsverk. Videre hadde de driftsutgifter for bofellesskapet på 1,9 millioner. Ellers hadde de utgifter til livsopphold og til bo- og etableringsstøtte. Totale utgifter for de enslige mindreårige i 2005 var på 6,4 millioner. Kommunen oppgir at de fikk ca 4,4 millioner i statsrefusjoner. Kommunen oppgir at de går i økonomisk balanse i bosettingsarbeidet.

Laveste utgifter:

- Kommunen med den laveste utgiften hadde en gjennomsnittsutgift på 4.500 kroner per enslig mindreårig. 4 enslige mindreårige bodde i kommunen, og alle bodde hos slektninger uten noen spesiell økonomisk støtte. Alle 4 var bosatt etter hjemmel 4-4 i Barnevernloven. De var i alderen 12-18 år. Den eneste direkte utgiften for disse enslige mindreårige kommunen har oppgitt er til støttekontakt. De har videre oppgitt at boutgiftene til enslige mindreårige var dekket gjennom folketrygdytelser. Kommunen oppgir at de gikk med overskudd i bosettingen av enslige mindreårige
- Kommunen med den nest laveste utgiften hadde en gjennomsnittsutgift på 6.100 kroner per enslig mindreårig. Det bodde 2 enslige mindreårige i kommunen i 2005. Begge bodde hos slektninger som ikke fikk arbeidsgodtgjørelse. Eneste utgift var utgiftsdekning på rundt 11.000 kroner for begge enslige mindreårige, samt noe til leksehjelp. De har ikke oppgitt utgifter til lønn i barnevernet, men sier at det var lite og vanskelig å anslå. Sannsynligvis er derfor totalutgiftene noe undervurdert.

I Figur 4.3 ser vi gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig i kommuner hvor henholdsvis barneverntjenesten og flyktningtjenesten har ansvar. Den veide gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig i kommuner hvor barneverntjenesten har ansvaret er 350.000 kroner, mens den er 210.000 kroner i kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret.

Figur 4.3 *Gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig i kommuner hvor henholdsvis barnevernet og flyktningtjenesten har hovedansvar for enslig mindreårige*

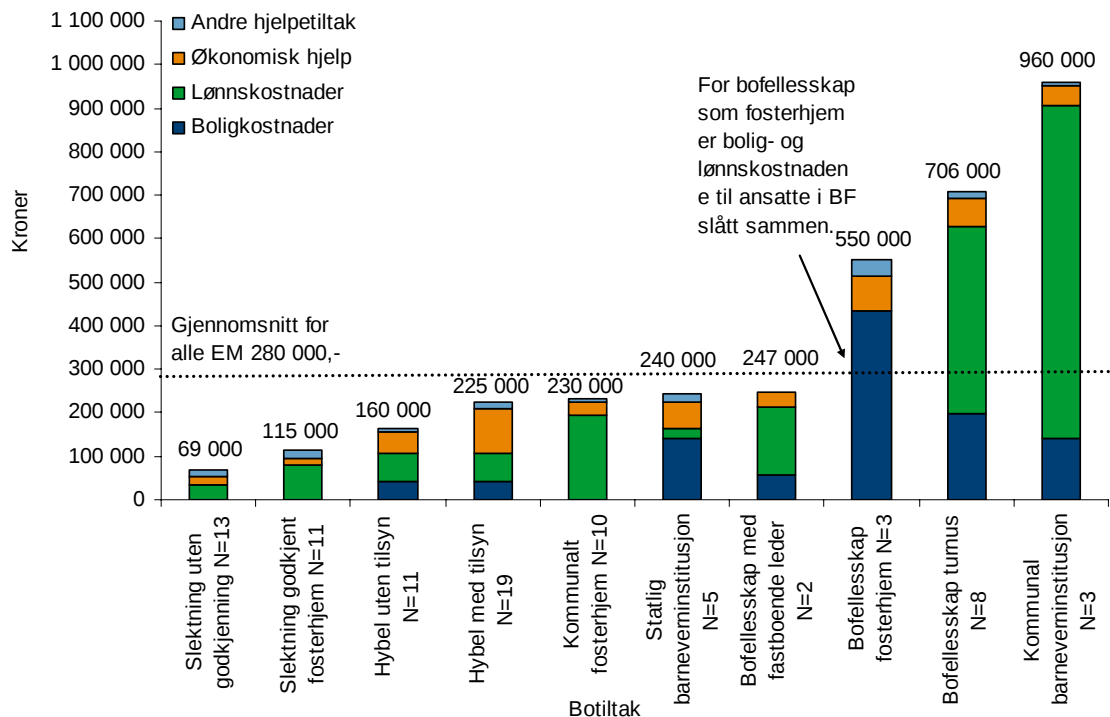


Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.4.2 Gjennomsnittsutgift per botiltak

I Figur 4.4 ser vi de veide gjennomsnittsutgiftene for alle botiltakene sammen. De viser hva det enkelte botiltak i gjennomsnitt kostet i 2005.

Figur 4.4 Gjennomsnittlige årlige utgifter ved bosetting av enslige mindreårige i ulike botiltak. Kroner



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Det desidert billigste botiltaket var slektninger uten godkjenning som fosterhjem, de kostet i gjennomsnitt 69.000 kroner i 2005. Slektinger som var godkjent som fosterhjem var det nest billigste botiltaket, 115.000 kroner. De fleste kommuner ga utgiftsdekning, men ikke arbeidsgodtgjørelse.

Hybel er også et relativt billig botiltak, det kostet 160.000 kroner uten tilsyn, og 225.000 kroner med tilsyn. Det er hovedsakelig utgifter til bostøtte og støtte til livsopphold. Noen av de kommunene som hadde lavest utgifter oppga at de enslige mindreårige fikk utdanningsstipend eller introduksjonsstønad.

Kommunalt fosterhjem for enslige mindreårige kostet i 2005 230.000 kroner. Det er som vi ser en del høyere enn for slektsplassering godkjent som fosterhjem. Den viktigste årsak til det er at for kommunale fosterhjem gis det oftere arbeidsgodtgjørelse enn for slektsfosterhjem.

Kommunens utgifter til enslig mindreårige plassert i statlige barneverninstitusjoner er 240.000 kroner. De største utgiften for kommunene er egenandelen som i 2005 var på 11.800 kroner per måned. I tillegg hadde også en del kommuner utgifter til livsopphold, klær etc.

De tre nest dyreste tiltakene er bofellesskap. Det er imidlertid stor forskjell på de tre ulike typene bofellesskap. Det billigste bofellesskapet er det som har fastboende leder, med en gjennomsnittsutgift på 247.000 kroner. Deretter bofellesskap godkjent som fosterhjem, med utgifter på 504.000 kroner. Og det dyreste er bofellesskap med ansatte som jobber i turnus, 706.000 kroner. Lønnsutgiftene utgjør den absolutt største utgiften.

Det dyreste botiltaket er kommunale barneverninstitusjoner, med utgifter på i gjennomsnitt 960.000 kroner per enslig mindreårige. Også her er lønnsutgiftene de absolutt høyeste.

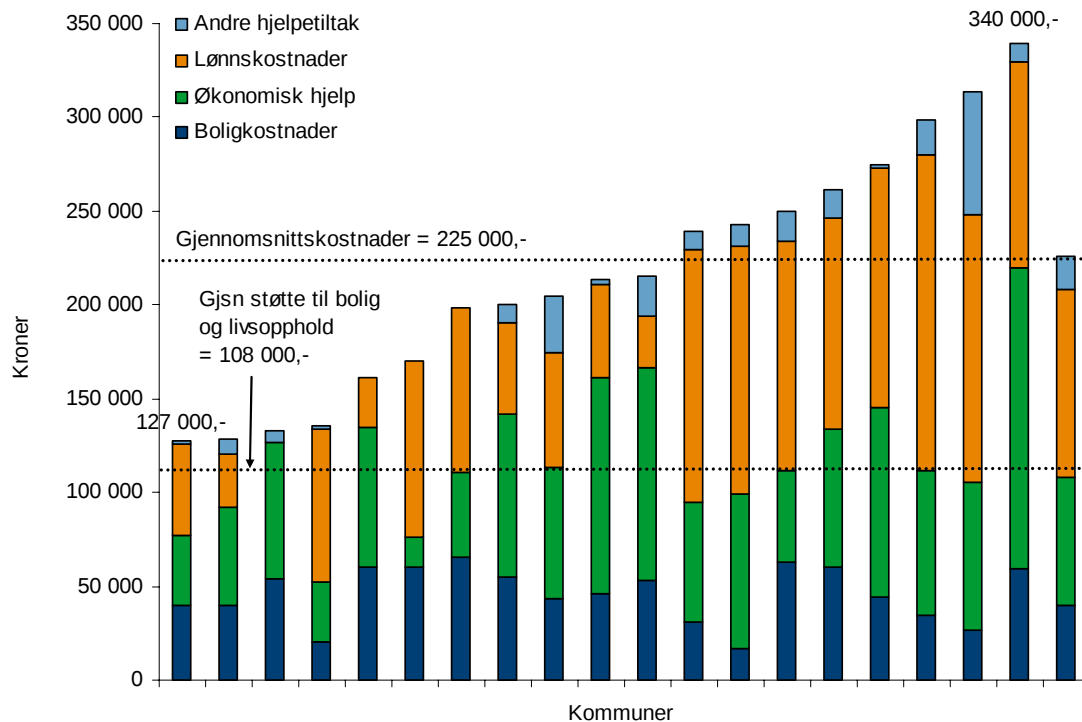
4.5 Utgifter per enslig mindreårig på hybel

187 enslige mindreårige i utvalget bodde i 2005 på hybel: 132 med tilsyn og 55 uten tilsyn.

4.5.1 Hybel med tilsyn

19 kommuner hadde enslige mindreårige bosatt på hybel med tilsyn. I Figur 4.5 ser vi utgifter per enslige mindreårige for de ulike kommunene. Gjennomsnittsutgiftene er 225.000 kroner per år per enslig mindreårig på hybel med tilsyn.

Figur 4.5 *Gjennomsnittlige årlige utgifter per enslige mindreårige på hybel med tilsyn, 2005. N= 19. Kroner*



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Høyeste utgifter:

- Kommunen med den dyreste hybelløsningen hadde en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig på hybel med tilsyn på 340.000 kroner per år. Det bodde 6 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 3 (1,5 i gjennomsnitt) på hybel med tilsyn, hjemlet etter § 4-4,1.-3. ledd i barnevernloven. Lønnsutgiften for ½ stilling for biveileder var på 160.000 kroner per enslig mindreårig. Bostøtte på bortimot 60.000 kroner per enslige mindreårige, livsoppholdsstøtte på rundt 48.000 kroner og etablerings- og annen støtte på til sammen 60.000 kroner.
- Kommunen med den nest dyreste hybelløsningen hadde en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig på hybel med tilsyn på 331.000 kroner per år. Det bodde 43

enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 12 på hybel med tilsyn, hjemlet etter § 4-4, 2. ledd i barnevernloven. Kommunen har relativt høye administrative lønnsutgifter per enslig mindreårig, 107.000 kroner. Hybelboerne får rundt 100.000 kroner i året til livsopphold og bostøtte. I tillegg rundt 60.000 kroner i generelle støttetiltak per enslig mindreårig i kommunen.

Laveste utgifter:

- Kommunen med den billigste hybelløsningen hadde en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig på hybel med tilsyn på 127.000 kroner per år. I 2005 bodde det 33 enslige mindreårige i kommunen, hvorav 8 (7,5 i gjennomsnitt) på hybel med tilsyn. Kommunen har ikke oppgitt lønnsutgifter for boveiledere, noe som klart undervurderer kommunens utgifter. De gir bostøtte på litt over 36.000 kroner og livsoppholdsstøtte på 24.000 kroner. Vi ser at sammenlignet med de dyreste kommunene, gir denne kommunen langt lavere bo- og livsoppholdsstøtte til enslige mindreårige på hybel.
- Kommunen med den nest billigste hybelløsningen hadde en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig på hybel med tilsyn på 128.000 kroner per år. Kommunen har ikke oppgitt lønnsutgifter for boveiledere, men vi har tatt utgangspunkt i lønnsutgiftene for bofellesskap og estimert lønnsutgifter for boveilederne til de to hybelboerne på 56.000 kroner¹². Bostøtten er på 60.000 kroner og livsoppholdsstøtte på 48.000 kroner. I tillegg ga de 30.000 kroner til investeringer per enslige mindreårige på hybel.

Tabell 4.2 viser maksimale, minimale og gjennomsnittlige utgifter kommunene hadde til bolig, lønn, økonomisk hjelp og annet. Gjennomsnittet er vektet med antall enslige mindreårige per botiltak. En kommune med høye utgifter til hybel med tilsyn og samtidig mange enslige mindreårige i det tiltaket, trekker opp gjennomsnittsutgiften. Motsatt vil en kommune med lave utgifter og mange i tiltaket, trekke ned gjennomsnittsutgiften. Vi ser av tabellen at det ikke bare er stor variasjon i totalutgiftene til kommunene, men også på de ulike utgiftselementene. De høyeste boligutgiftene per enslige mindreårige var for eksempel 66.000 kroner i en kommune, mens de laveste var 17.000 kroner.

¹² Vi har estimert boveiledningsutgiftene til å være 1/5 av lønnsutgiftene i bofellesskap, per enslige mindreårige.

Tabell 4.2 *Årlige minimums-, maksimums- og gjennomsnittsutgifter ved hybelplasseringer med tilsyn per enslige mindreårige. Kroner*

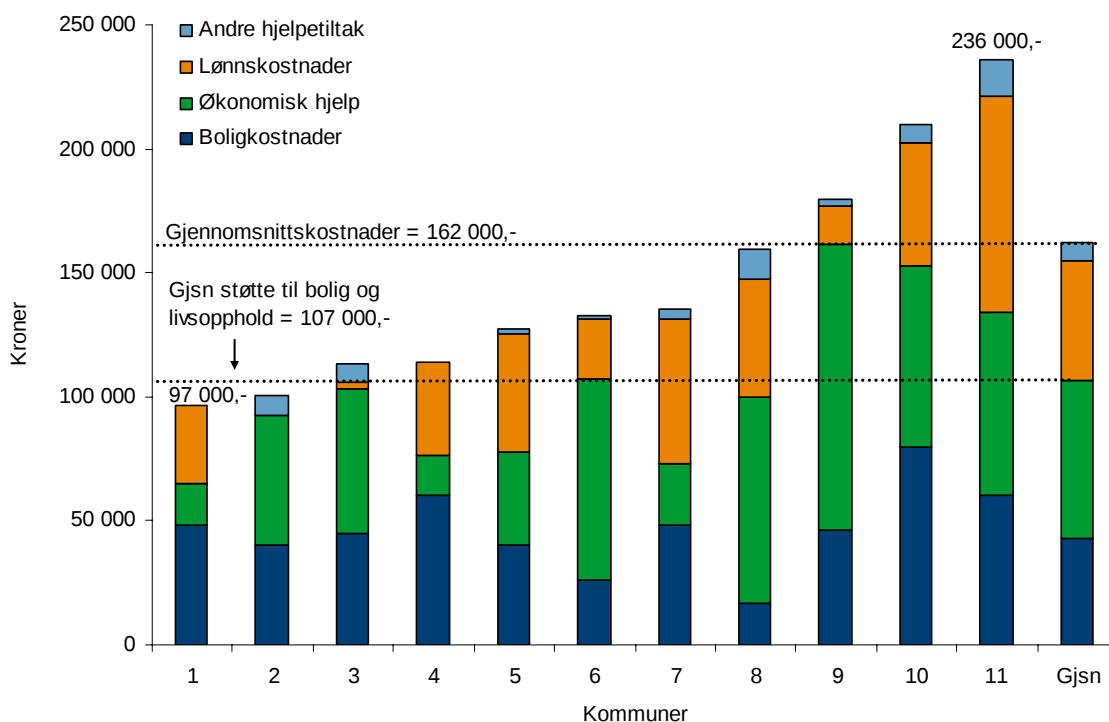
N=19	Bolig- utgifter	Lønns- utgifter	Økonomisk hjelp	Andre støttetiltak	Totalt
Størst	66 000	170 000	160 000	65 000	340 000
Minst	17 000	0	16 000	0	127 000
Veid gjennomsnitt	40 000	100 000	68 000	18 000	225 000

Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.5.2 Hybel uten tilsyn

Figur 4.6 viser utgiftene for hybel uten tilsyn. Gjennomsnittsutgifter er på 160.000 kroner per enslige mindreårige i året. Høyest utgift er på 236.000 kroner og lavest på 97.000 kroner. Forskjellene på hybel med og uten tilsyn er utgifter til boveiledere.

Figur 4.6 *Gjennomsnittlige årlige utgifter per enslige mindreårige ved bosetting i hybel uten tilsyn. 2005. N= 11. Kroner*



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Høyeste utgifter:

- Kommunen med den dyreste hybelløsningen hadde en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig på hybel uten tilsyn på 236.000 kroner. Det bodde 23 enslige mindreårige i kommunen, hvorav 14 på hybel uten tilsyn. Alle var bosatt etter hjemmel 4-4, 5. ledd i barnevernloven. Kommunen gir 50.000 kroner i livsoppholdsstøtte og 60.000 kroner i bostøtte til enslige mindreårige på hybel uten tilsyn. Årsaken til de høye utgiftene er at hver enslig mindreårig koster kommunen ca 100.000 kroner i administrasjonsutgifter og andre støttetiltak.

- Kommunen med den nest dyreste hybelløsningen hadde en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig på hybel uten tilsyn på 210.000 kroner. Det bodde 10 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 2 på hybel uten tilsyn. Ingen var bosatt etter hjemmel i barnevernloven. Kommunen gir 60.000 kroner i bostøtte og 48.000 kroner i livsoppholdsstøtte. Hver hybelbeboer fikk 25.000 kroner til investering og annen støtte. Kommunen har ellers ca 60.000 kroner per enslige mindreårige til administrasjonsutgifter og andre støttetiltak.

Laveste utgifter:

- Kommunen med den billigste hybelløsningen hadde en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig på hybel uten tilsyn på 97.000 kroner. Det bodde 11 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 6 på hybel uten tilsyn. Ingen er bosatt med hjemmel i barnevernloven. Kommunen ga 48.000 kroner i bostøtte og 18.000 kroner i livsoppholdsstøtte. Kommunen oppgir i spørreskjemaet at det er noen av hybelbeboerne som har trygd fra NAV og studielån, og som derved ikke har behov for ytterlig livsoppholdsstøtte fra kommunen.
- Kommunen med den nest billigste hybelløsningen hadde en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig på hybel uten tilsyn på 100.000 kroner. Det bodde 6 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 1 på hybel uten tilsyn. Ingen var bosatt med hjemmel i barnevernloven. Kommunen ga i overkant av 36.000 kroner til livsoppholdsstøtte og 53.000 kroner i bostøtte. Kommunen hadde ikke oppgitt administrasjonsutgifter.

Tabell 4.3 viser maksimale, minimale og gjennomsnittlige utgifter kommunene hadde til bolig, lønn, økonomisk hjelp og annet.

Tabell 4.3 Årlige minimums-, maksimums- og gjennomsnittsutgifter ved hybelplasseringer uten tilsyn per enslige mindreårige. Kroner

<i>N = 11</i>	<i>Bolig- utgifter</i>	<i>Økonomisk hjelp</i>	<i>Lønns- utgifter</i>	<i>Andre støttetiltak</i>	<i>Total</i>
Størst	80 000	115 000	88 000	14 000	236 000
Minst	17 000	16 000	0	0	97 000
Veid gjennomsnitt	43 000	64 000	48 000	8 000	162 000

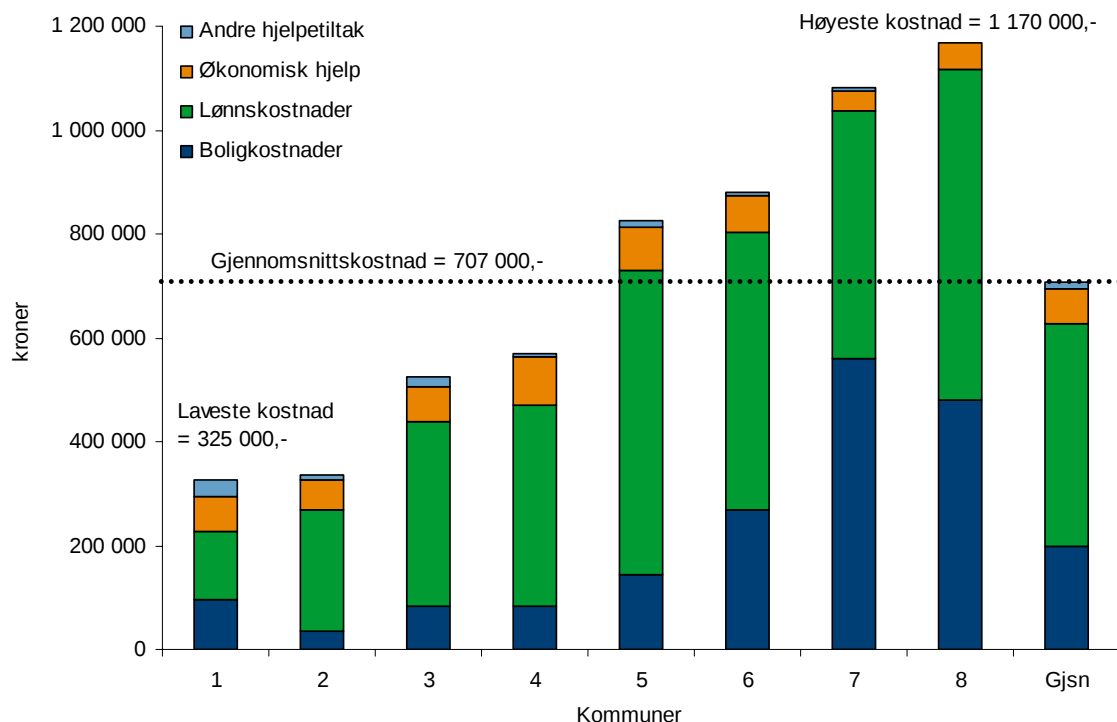
Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.6 Bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon

4.6.1 Ansatte som jobber i turnus

8 kommuner i undersøkelsen oppgir at de tilbyr bofellesskap med ansatte som jobber i turnus. Totalt bor 43 enslige mindreårige i utvalget i slike bofellesskap. Som Figur 4.7 nedenfor viser, varierer årlige gjennomsnittsutgifter fra 325.000 kroner til 1.170.000 kroner. Det er lønns- og boligutgifter som utgjør den største variasjonen mellom kommunene, og også den største utgiften for bofellesskapene.

Figur 4.7 Gjennomsnittlige årlige utgifter per enslige mindreårige i Bofellesskap med ansatte som jobber i turnus. N=8. Kroner



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Høyeste utgifter:

- I kommunen med høyeste utgifter per enslige mindreårige i bofellesskap, kostet en plass 1.170.000 kroner. Det bodde 12 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav i gjennomsnitt 4,4 bodde i bofellesskap. Bofellesskapet hadde høye lønnsutgifter. Bofellesskapet hadde 6,1 årsverk i 2005, og i gjennomsnitt bodde det 4,4 enslige mindreårige der. Lønnsutgiftene utgjorde 2,8 millioner kroner, hvilket tilsvarer over 630.000 kroner per enslig mindreårig. I tillegg hadde bofellesskapet nærmere 1,9 millioner kroner i driftsutgifter, hvilket tilsvarer over 400.000 kroner per enslig mindreårig som bodde der. I tillegg fikk de enslige mindreårige støtte til livsopphold og andre støtteordninger. Kommunen oppga at de gikk i balanse med bosettingen av enslige mindreårige og at de fikk 4,38 millioner i statsrefusjoner.
- Kommunen med det nest dyreste bofellesskapet hadde en utgift per enslig mindreårig på i underkant av 1,1 millioner. Det bodde 12 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 4 i bofellesskap. Også her er det lønnsutgifter og boutgifter som er spesielt høye per enslige mindreårige. For 4 enslige mindreårige oppgir kommunen at de hadde 4,32 årsverk i bofellesskapet. Det utgjør lønnsutgifter på nærmere 1,9 millioner, hvilket er 470.000 kroner per enslige mindreårig. Driftsutgiftene utgjorde 1,9 millioner, igjen 470.000 kroner per enslige mindreårig. I tillegg kommer andre støttetiltak. Utgiftene per enslig mindreårig drives opp fordi de har hatt ledig kapasitet i bofellesskapet. Kommunen mottok rundt 900.000 kroner i statsrefusjoner og de oppgir at de går med underskudd i bosettingsarbeidet.

Laveste utgifter:

- I kommunen med det billigste bofellesskapet koster det 325.000 kroner i gjennomsnitt per enslig mindreårig. Kommune har satt ut driften av bofellesskap til en privat aktør. Både lønns- og boutgifter er lavere i denne kommunen enn i andre kommuner. For 3 enslige mindreårige har de oppgitt å ha 1,5 årsverk i bofellesskapet, til en total lønnsutgift på 400.000 kroner.
- Også en annen kommune hadde gjennomsnittlig utgifter per enslige mindreårige i bofellesskap på rundt 330.000 kroner. De har også langt lavere lønnsutgifter enn de andre kommunene, men de har ikke oppgitt driftsutgifter for bofellesskapet. Det vil undervurdere utgiftene for bofellesskap i denne kommunen.

Tabellen under viser maksimale, minimale og gjennomsnittlige utgifter kommunene hadde til bolig, lønn, økonomisk hjelp og annet.

Tabell 4.4 *Årlige minimums-, maksimums- og gjennomsnittsutgifter per enslige mindreårige for bofellesskap med ansatte som jobber i turnus. Kroner*

<i>N = 8</i>	<i>Bolig- utgifter</i>	<i>Lønns- utgifter</i>	<i>Økonomisk hjelp</i>	<i>Andre støttetiltak</i>	<i>Totalt</i>
Høyest	560 000	635 000	93 000	32 000	1 170 000
Lavest	35 500	133 000	37 500	2 000	325 000
Veid gjennomsnitt	197 000	430 000	67 000	13 000	707 000

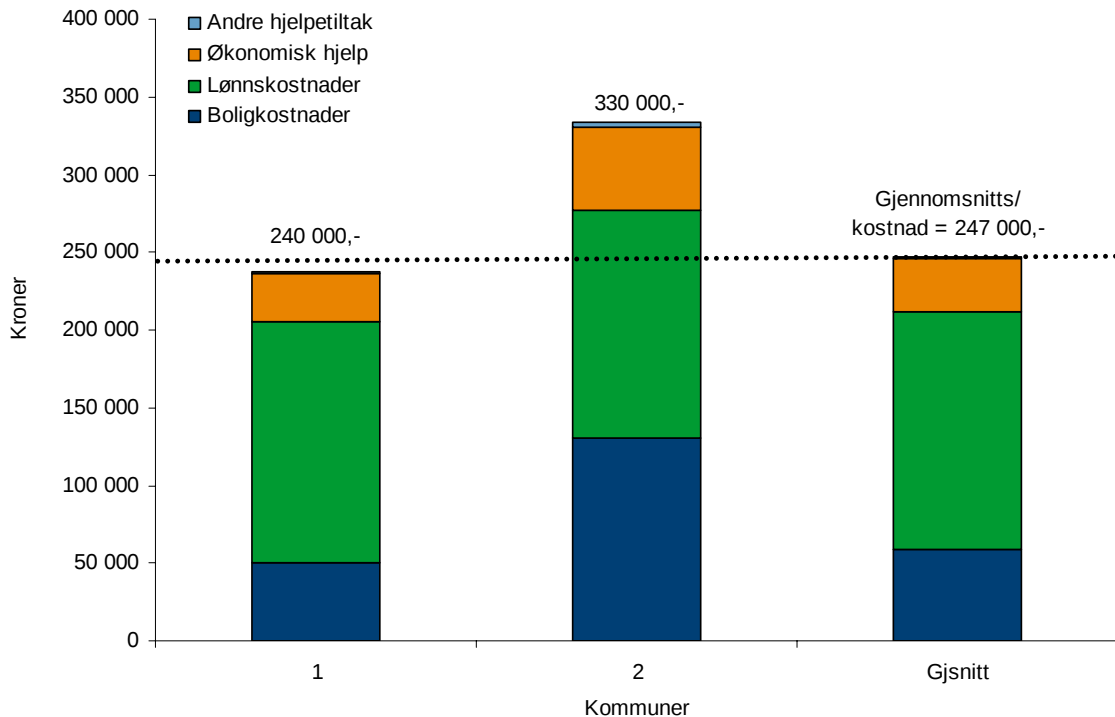
Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.6.2 Bofellesskap med fastboende leder

Det var kun 2 kommuner som oppga at de hadde bofellesskap med fastboende leder (uten godkjenning som barneverninstitusjon). Til sammen bodde det 20 enslige mindreårige i dette tiltaket i utvalget.

Utgiftene per plass per år er i 240.000 kroner i den ene kommunen og 330.000 i den andre. Den største forskjellen er boutgiftene, både stipulerte boutgifter (stipulert leie i privat marked) og driftsutgifter for bofellesskapet. Kommunen med lavest boutgift hadde ikke oppgitt anslag på stipulert markedsleie. Vi har satt den til det beløpet kommunen oppgir at enslige mindreårige betaler i leie (204.000 kroner). Det er mulig at dette ikke gjenspeiler markedsleien, men at det er en subsidiert leie for enslige mindreårige.

Figur 4.8 Gjennomsnittlige årlige utgifter per enslige mindreårige i Bofellesskap med fastboende leder. N=2. Kroner



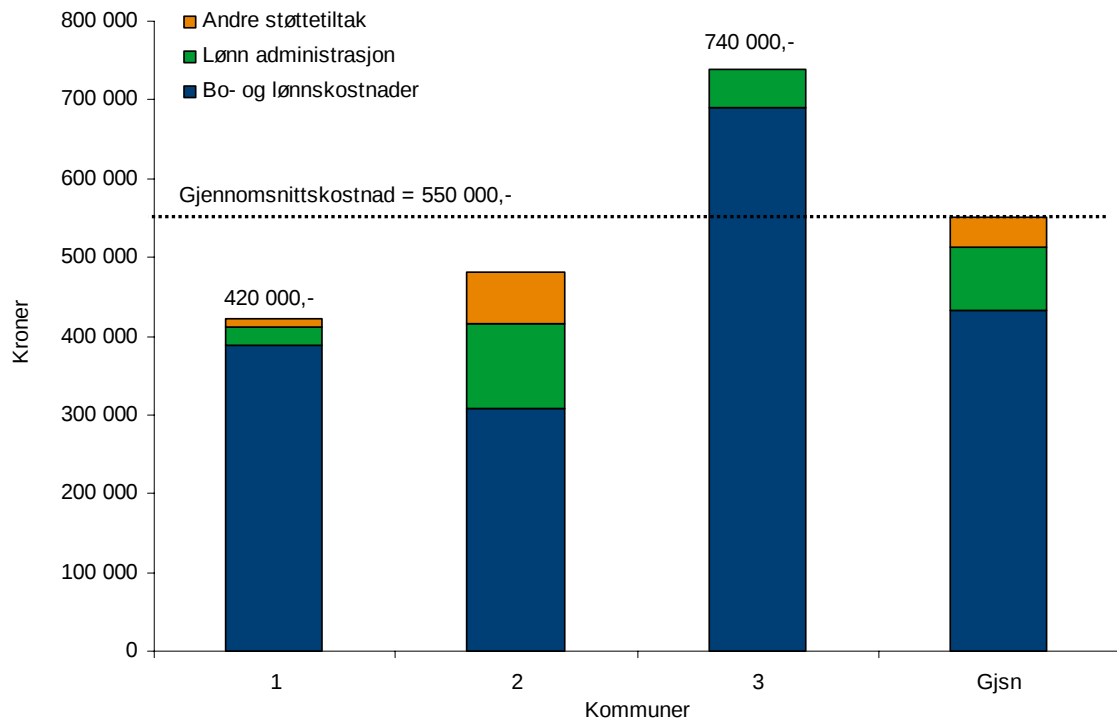
Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.6.3 Bofellesskap godkjent som fosterhjem¹³

3 kommuner oppgir at de har bofellesskap med godkjenning som fosterhjem. Til sammen bodde 24 enslige mindreårige i slike bofellesskap. I Figur 4.9 ser vi utgiftene for de 3 kommunene per enslig mindreårig. Gjennomsnittlige utgifter er på rundt 550.000 kroner per enslig mindreårig i bofellesskap med godkjenning som fosterhjem. I den dyreste kommunen er gjennomsnittsutgiften 740.000 kroner og i den billigste er den 420.000 kroner.

¹³ Etter barnevernloven er fosterhjem privat hjem som tar i mot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak etter § 4-4, eller i samband med omsorgsovertakelse etter § 4-12 eller § 4-8 annet og tredje ledd. Hvorvidt et bofellesskap er å anse som fosterhjem, avhenger av om det faller inn under fosterhjemsdefinisjonen i § 4-22, jf. forskrift om fosterhjem.

Figur 4.9 Gjennomsnittlige årlige utgifter per enslige mindreårige i bofellesskap godkjent som fosterhjem. N=3. Kroner



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Høyeste utgifter:

- Den dyreste kommunen var gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig i bofellesskap godkjent som fosterhjem på 740.000 kroner. Det bodde 32 enslige mindreårige i kommune i 2005, hvorav 7 i bofellesskap godkjent som fosterhjem. De har totale driftsutgifter på i overkant av 4,7 millioner kroner, inklusive livsoppholdsutgifter.

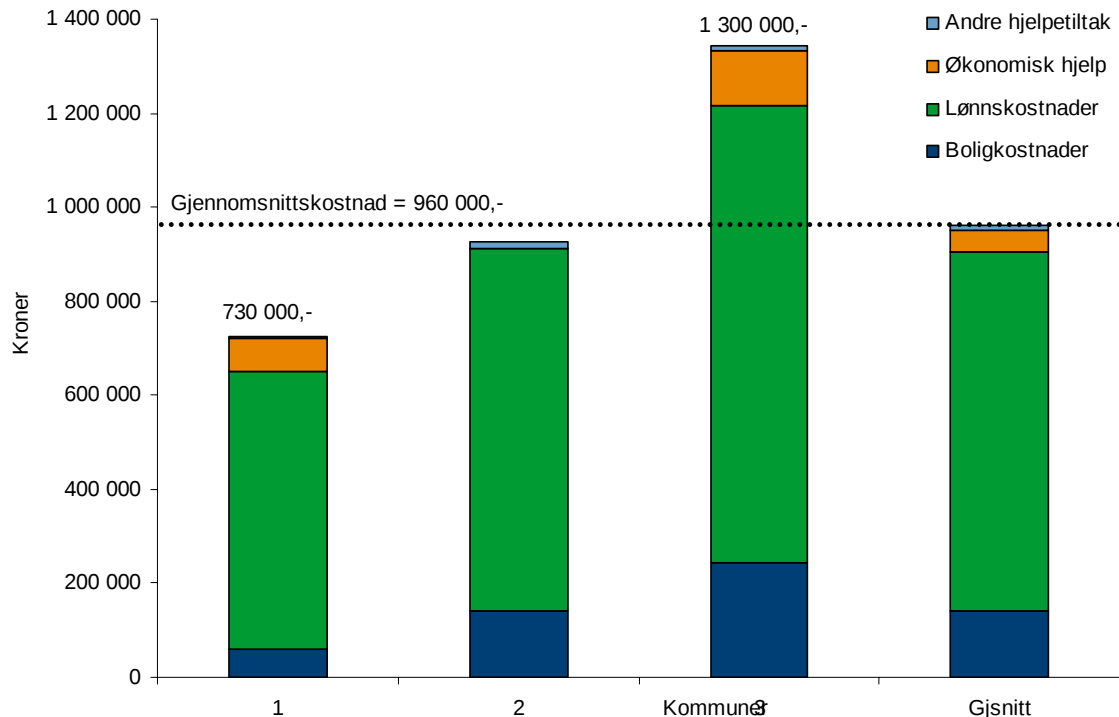
Laveste utgifter:

- I den billigste kommunen var gjennomsnittsutgiften per enslig mindreårig i bofellesskap godkjent som fosterhjem på 420.000 kroner. Det bodde 10 enslige mindreårige i kommunen, hvorav 3 i bofellesskap godkjent som fosterhjem. De har lønnsutgifter på i overkant av 500.000 kroner, bokostnader på 300.000 kroner og utgifter til livsopphold.

4.7 Kommunal barnevernsinstitusjon

3 kommuner oppgir at de har kommunale barneverninstitusjon. Til sammen i disse 3 institusjonene bodde det i 2005 13 enslige mindreårige. Også for de kommunale barneverninstitusjonene er det relativt store forskjeller i utgiftene per enslig mindreårig, se Figur 4.10. Den absolutt største utgiften for alle tre institusjonene er lønnsutgiftene.

Figur 4.10 Gjennomsnittlige årlige utgifter per enslige mindreårige i kommunale barneverninstitusjoner. N=3. Kroner



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Høyeste utgifter:

- I den dyreste barneverninstitusjonen hadde de gjennomsnittlige utgifter per enslig mindreårig på 1,3 millioner kroner. Det bodde 6 enslige mindreårige i kommunen i 2005. Alle 6 bodde deler av året i barneverninstitusjonen, men i gjennomsnitt over året bodde det 2,9 enslige mindreårige der. Alle var bosatt med hjemmel i barnevernloven, de på institusjonen etter hjemmel 4-4,5. ledd. Lønnsutgiftene for institusjonen var på 2,8 millioner kroner¹⁴. Fordelt på gjennomsnittlig 2,9 enslige mindreårige over året, blir det 970.000 kroner per enslig mindreårig. Kommunen har ikke oppgitt lønnsutgifter ellers i kommune administrasjonen til oppfølging av enslige mindreårige. Videre er det oppgitt i overkant av 500.000 kroner til drift av institusjonen. De har også oppgitt relativt høy økonomisk støtte til enslige mindreårige i institusjonen, både støtte til livsopphold, etableringsstøtte og annen støtte. Kommunen mottok 3,2 millioner kroner i statsrefusjoner for 2005, og oppgir at de gikk i økonomisk balanse i bosettingsarbeidet i 2005.
- Barneverninstitusjonen i mellomsjiktet hadde gjennomsnittlige utgifter per enslig mindreårig på 930.000 kroner. Det bodde 23 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav i gjennomsnitt over året 6,6 i kommunal barneverninstitusjon. Alle var bosatt etter hjemmel 4-4, 5. ledd i barnevernloven. Også her var det lønnsutgiftene som var høyest. Lønnsutgiftene for institusjonen var på i overkant av 4,5 millioner kroner, det tilsvarer bortimot 700.000 kroner per enslige

¹⁴ Kommunen hadde i spørreskjemaet oppgitt lønnsutgifter for barneverninstitusjonen på 3,1 millioner kroner. Vi har anslått av i overkant ev 300.000 kroner av dette har gått med til arbeidet med oppfølging av enslige mindreårige som bodde på hybel.

mindreårige. I tillegg kommer drifts- og boligutgifter, samt andre støttetiltak i kommunen og administrasjonsutgifter for kommunen. Det gis ikke livsopphold direkte til enslige mindreårige, det går inn i institusjonens driftsutgifter.

Laveste utgifter:

- Barneverninstitusjonen med lavest utgift hadde gjennomsnittlige utgifter per enslig mindreårig på 730.000 kroner. Det bodde 11 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 4 (3,75 årsverk) i barneverninstitusjonen. Alle var bosatt med hjemmel i barnevernloven. Institusjonen hadde ikke full kapasitetsutnyttelse på grunn av oppussingsarbeid høsten 2005, samt at noen enslige mindreårige som bodde i institusjonen gikk på folkehøyskole. Kommunen har heller ikke oppgitt driftsutgifter for institusjonen, noe som trekker med utgiftene. Kommunen oppgir at de mottok 2,33 millioner kroner i statsrefusjoner i 2005, og at kommunen gikk i økonomisk balanse i bosettingsarbeidet.

Tabellen under viser maksimale, minimale og gjennomsnittlige utgifter kommunene hadde til bolig, lønn, økonomisk hjelp og annet.

Tabell 4.5 *Årlige minimums-, maksimums- og gjennomsnittsutgifter per enslige mindreårige kommunale barneverninstitusjoner. Kroner*

<i>N = 3</i>	<i>Bolig- utgifter</i>	<i>Lønns- utgifter</i>	<i>Økonomisk hjelp</i>	<i>Andre støttetiltak</i>	<i>Total Utgift</i>
Høyest	245 500	590 000	116 000	4 000	1 300 000
Lavest	60 800	970 000	0	14 000	730 000
Veid gjennomsnitt	140 000	760 000	46 000	10 400	960 000

Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.8 Slektsplassering

23 kommuner i utvalget hadde enslige mindreårige som bodde hos slektninger i 2005. Totalt bodde 84 enslige mindreårige i utvalget hos slektninger.

Det er ulik praksis i kommunene i forhold til å godkjenne slektninger som fosterhjem. 4 av 10 slektsplasseringer er godkjent som fosterhjem, de øvrige 6 er ikke godkjent. Det er i stor grad slik at kommuner enten godkjenner slektninger som fosterhjem, eller at de ikke gjør det. Av de 23 kommunene i undersøkelsen som hadde plassert enslige mindreårige hos slektninger, har 10 godkjent alle plassene som fosterhjem, 12 har ikke godkjent noen, mens én kommune har godkjent noen som fosterhjem, men ikke alle.

Det er flere viktige forskjeller mellom plassering hos slektninger som er godkjent som fosterhjem og de som ikke er det. For det første må barnevernet vurdere om en familie er egnet som fosterhjem. For det andre har fosterfamilien krav på KS sine fosterhjemsatser for utgiftsdekning og /eller arbeidsgodtgjørelse. Satsene ligger hver på rundt 5.000 kroner i måneden, med noe variasjon etter barnets alder. For slektninger som ikke er godkjent som fosterhjem gjennomføres det ikke systematisk ”kontroll” av om de er egnet for å ta seg av den enslige mindreårige. De har heller ikke krav på økonomisk godtgjøring for verken livsopphold, arbeidsgodtgjørelse eller utgiftsdekning. I en kommune vi intervjuet hadde de egne satser for slektsplassering, de var en god del lavere enn fosterhjemssatsene, i tillegg til at de ikke ble indeksregulert regelmessig. Når slektninger får økonomisk støtte benytter kommunene som oftest sosialhjelpssatser.

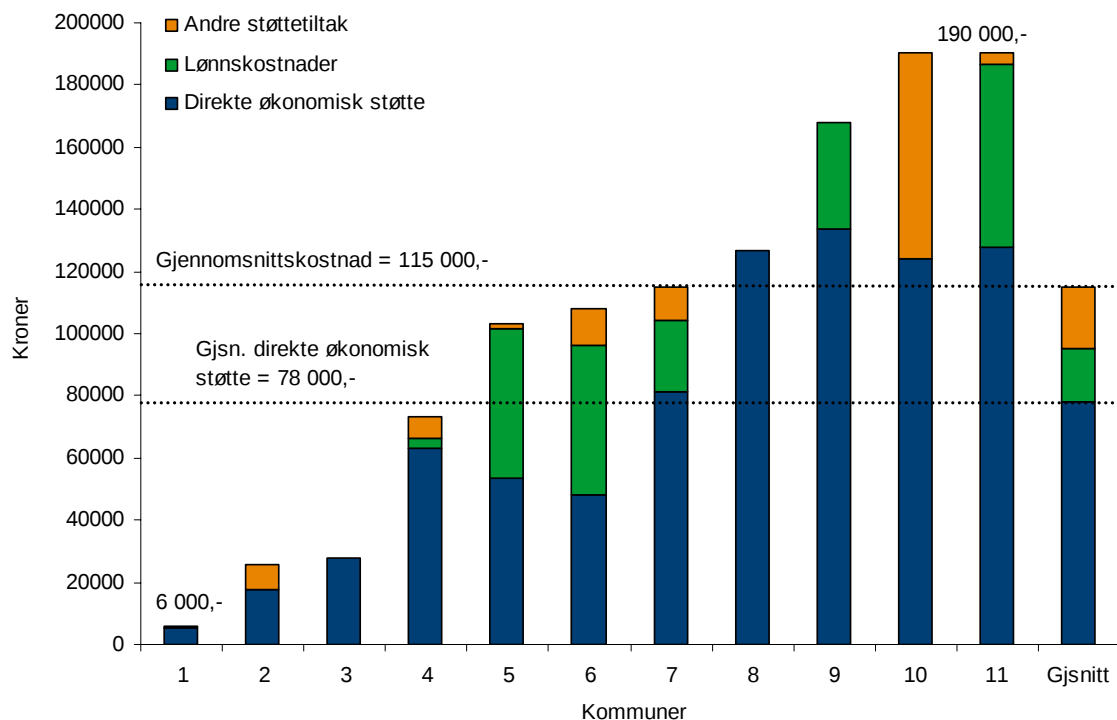
Vi har splittet opp tallene, og ser nærmere på utgifter for slektsplassering som er og som ikke er godkjent som fosterfamilier.

4.8.1 Slektsplassering godkjent som fosterhjem

I Figur 4.11 ser vi kommunens utgifter per år for enslige mindreårige som er bosatt hos slektninger godkjent som fosterforeldre. I overkant av 60 prosent av dem uten arbeidsgodtgjøring, i underkant av 40 prosent med arbeidsgodtgjøring, mens 3 prosent (1 enslig mindreårig) med godkjenning som forsterket fosterhjem.

I gjennomsnitt er utgiften per enslige mindreårige per år 115.000 kroner. I den dyreste kommunen er utgiften for en godkjent slektsplassering 190.000 kroner, mens utgiften er 6.000 kroner i den billigste kommunen. Når vi ser bort fra administrative lønnsutgifter og utgifter til andre støttetiltak for enslige mindreårige, så er gjennomsnittsutgiften for slektsplassering med godkjenning som fosterhjem 78.000 kroner. Det er den utgiften som går til fosterhjemmet og eventuelt til enslige mindreårige.

Figur 4.11 Gjennomsnittlige årlige utgifter for enslige mindreårige bosatt hos slektninger godkjent som fosterhjem. N=11. Kroner



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Høyeste utgifter:

- To kommuner hadde en gjennomsnittsutgift på 190.000 kroner for slektsplassering. I den ene av disse kommunene bodde det 11 enslige mindreårige i 2005, hvorav 1 slektsplassert med godkjenning som fosterhjem. Fosterfamilien får både arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning, hver på rundt 5.000 i måneden. I tillegg kommer kommunens administrative lønnsutgifter og andre støttetiltak på rundt 60.000 kroner.

- I den andre kommunen bodde det 37 enslige mindreårige i 2005, hvorav 8 hos slektninger godkjent som fosterhjem. Halvparten med og uten arbeidsgodtgjørelse. I tillegg til godtgjørelse fikk de også investeringsstøtte på 10.000 kroner hver. Kommunen har ikke oppgitt administrative lønnsutgifter, men har i gjennomsnitt per enslige mindreårige i overkant av 60.000 kroner til andre støttetiltak.

Laveste utgifter:

- I kommunen med lavest utgifter, koster en slektsplassering 6.000 kroner i året. Det bodde 2 enslige mindreårige i kommunen i 2005. Begge bodde hos slektninger godkjent som fosterhjem, uten arbeidsgodtgjørelse. Kommunen har kun oppgitt små utgifter til utgiftsdekning og leksehjelp. De har ikke oppgitt noen lønnsutgifter for kommunen, men sier at det er veldig lite.
- I kommunen med nest laveste utgifter, koster en slektsplassering 26.000 kroner per enslig mindreårig per år. Det bodde 3 enslige mindreårige i kommunen i 2005. Alle var slektsplassert hos familie som hadde godkjenning som fosterhjem. Hver familie fikk 18.000 kroner i utgiftsdekning, men kommunen har ikke oppgitt tall for arbeidsgodtgjøring, selv om de oppgir at 2 hadde arbeidsgodtgjøring. Kommunen hadde videre noen utgifter til støttekontakt og tolketjeneste.

Tabellen under viser maksimale, minimale og gjennomsnittlige utgifter kommunene hadde til bolig, lønn, økonomisk hjelp og annet.

Tabell 4.6 Årlige minimums-, maksimums- og gjennomsnittsutgifter per enslige mindreårige bosatt hos slektninger godkjent som fosterhjem. Kroner

N=11	Direkte økonomisk støtte	Lønnsutgifter	Andre støttetiltak	Totalt
Høyeste	128 000	58 000	66 000	190 000
Laveste	5 400	0	0	6 000
Veid gjennomsnitt	78 200	17 000	20 000	115 000

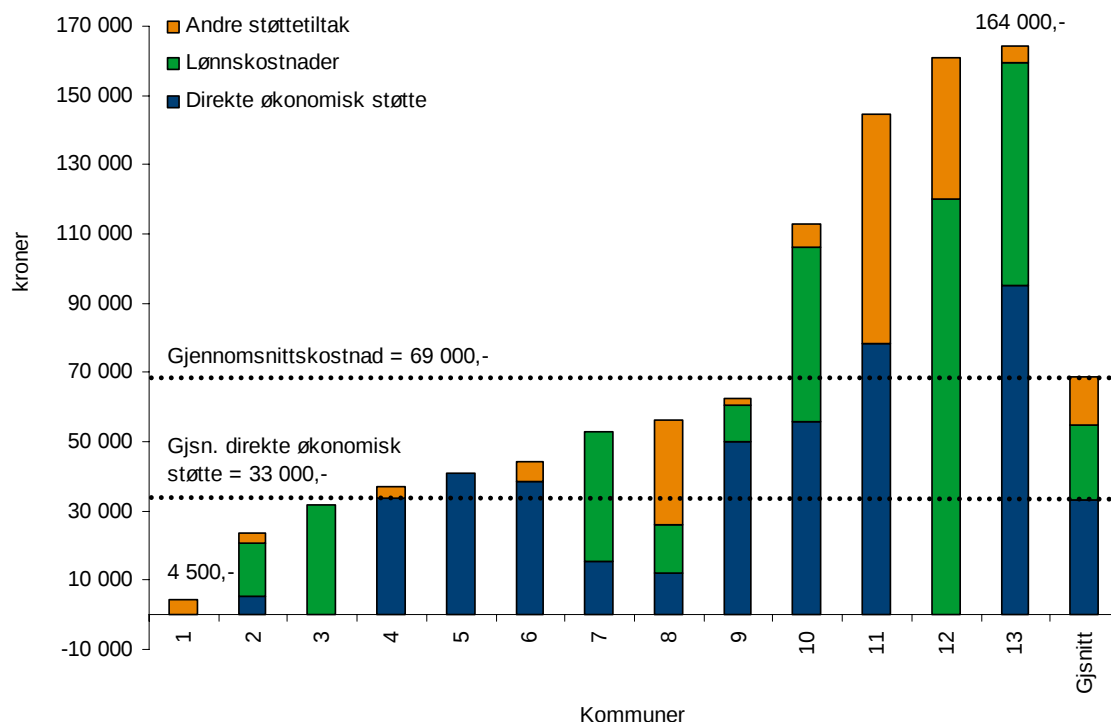
Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.8.2 Slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem

13 kommuner hadde plassert enslige mindreårige hos slektninger uten godkjenning som fosterhjem. Til sammen bodde 52 enslige mindreårige i utvalget slik. Litt over halvparten av dem får stønad til livsopphold som familiemedlem/ekstra barn, litt under halvparten får stønad til livsopphold som enslig, og to får ikke noen støtte.

I Figur 4.12 ser vi kommunenes utgifter for disse enslige mindreårige. I gjennomsnitt koster en slektsplassering som ikke er godkjent som fosterhjem 69.000 kroner i året. Ser vi kun på støttebeløpet til familien og enslige mindreårige, er utgiften 33.000 kroner i året. Som vi ser av figuren utgjør den direkte støtten til familien eller enslige mindreårige under halvparten av kommunens utgift, den andre halvparten er til lønnsutgifter og andre støttetiltak.

Figur 4.12 Gjennomsnittlige årlige utgifter for enslige mindreårige bosatt hos slektninger som ikke er godkjent som fosterhjem. N=13. Kroner



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Høyeste utgifter:

- I kommunen med høyest gjennomsnittlige utgifter til slektsplassering, er utgiftene 164.000 kroner per enslig mindreårig per år. Det bodde 11 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 4 hos slektninger som ikke var godkjent som fosterhjem. De fikk 60.000 kroner til utgiftsdekning, og like mye i arbeids-godtgjørelse.
- I kommunen med nest høyest gjennomsnittlige utgifter til slektsplassering, er utgiften 161.000 kroner per enslig mindreårig per år. Det bodde 5 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav en hos slektninger. Kommunen gir ingen spesiell økonomisk støtte til slektsplasseringen. Utgiftene er lønnsutgifter til ansatte i kommunen som jobber med enslige mindreårige, samt andre støttetiltak som verge.

Laveste utgifter:

- I kommunen med lavest utgifter til slektsplassering, er utgiftene 6.000 kroner i året. Det bodde 4 enslige mindreårige i kommunen i 2005, alle slektsplassert. Kommunen ga ikke noen spesiell økonomisk støtte til familien. De hadde kun noen utgifter til støttekontakt for de enslige mindreårige.
- I kommunen med nest lavest utgifter til slektsplassering, er utgiften 23.500 kroner i året. Det bodde 9 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 4 hos slektninger. Mesteparten av disse utgiftene var lønnsutgifter i kommunen. Familiene fikk i gjennomsnitt 5.000 kroner i annen støtte.

Tabellen under viser maksimale, minimale og gjennomsnittlige utgifter kommunene hadde til bolig, lønn, økonomisk hjelp og annet.

Tabell 4.7 Årlige minimums-, maksimums- og gjennomsnittsutgifter per enslige mindreårige bosatt hos slektninger som ikke er godkjent som fosterhjem. Kroner

<i>N=13</i>	<i>Direkte økonomisk støtte</i>	<i>Lønnsutgifter</i>	<i>Andre støttetiltak</i>	<i>Totalt</i>
Høyeste	95 000	120 000	65 000	251 000
Laveste	0	0	0	4 500
Veid gjennomsnitt	33 000	30 000	14 000	77 000

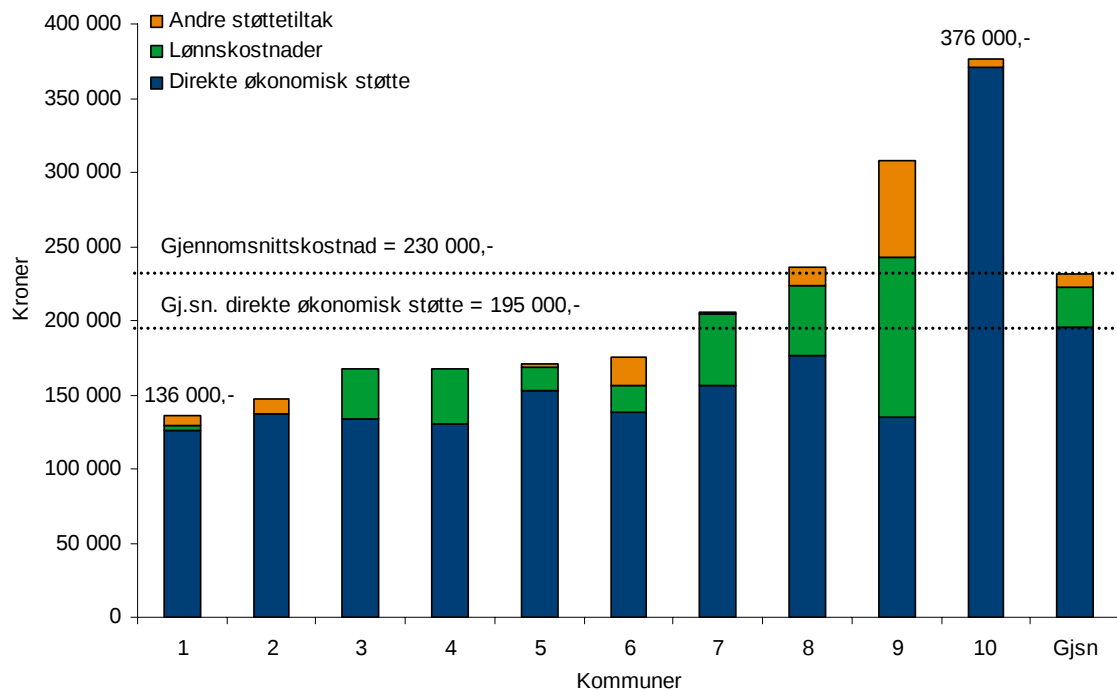
Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.9 Kommunalt fosterhjem

10 kommuner har kommunal fosterhjemsplassing for til sammen 35 enslige mindreårige. 2/3 av plassene er ordinære fosterhjem, mens de resterende 1/3 er forsterkede fosterhjem, det vil si at foreldrene får lønn for å være hjemmевærende med fosterbarnet. Vi har sett på utgiftene under ett uavhengig av om det er ordinære eller forsterkede fosterhjem.

I Figur 4.13 ser vi på kommunenes utgifter ved fosterhjemsplassing av enslige mindreårige. Gjennomsnittsutgifter for en fosterhjemsplassing 230.000 kroner. Høyest utgift er på 376.000 kroner i en kommune, mens laveste er på 136.000 kroner i en annen kommune. Dersom vi holder kommunens lønnsutgifter og utgifter til andre støttetiltak for enslige mindreårige utenfor, ser vi av figuren at direkte økonomisk støtte til fosterfamilien eller enslige mindreårige er på 195.000 kroner.

Figur 4.13 Gjennomsnittlige årlige utgifter for enslige mindreårige bosatt i fosterhjem. N=10. Kroner



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

Høyeste utgifter:

- I kommunen med de høyeste gjennomsnittlige utgifter, koster en fosterhjems plass 376.000 kroner i året. Det bodde 11 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 4 i forsterkede fosterhjem. Disse 4 var bosatt etter barnevernlovens hjemmel 4-4,5. ledd og 4-4,12. ledd (vedtak om omsorgsovertagelse). Utgiftene fordeler seg på 243.000 kroner i arbeidsgodtgjørelse, 107.000 kroner i utgiftsdekning, samt 20.000 i etableringsstøtte per enslig mindreårig. For noen av fosterhjemmene er det satt i verk avlastningstiltak og ulike fritidsaktiviteter og noen av disse tiltakene er svært dyre. Kommunen har ikke oppgitt lønnsutgifter, men litt til leksehjelp.
- I kommunen med de nest høyeste gjennomsnittlige utgifter, er utgiftene til en fosterhjems plass 310.000 kroner i året. Det bodde 43 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 1 i ordinært fosterhjem. Botiltaket var hjemlet i barnevernlovens paragraf 4-4, 5. ledd. Kommunen gir i overkant av 120.000 kroner til arbeidsgodtgjørelse og utgiftsdekning, samt 10.000 kroner til etableringsstøtte. Denne kommunen har relativt høye lønnsutgifter, over 100.000 kroner per enslige mindreårige, samt utgifter til andre støttetiltak for enslige mindreårige

Laveste utgifter:

- I kommunen med de laveste gjennomsnittlige utgifter, er utgiftene for en fosterhjems plass 136.000 kroner i året. Det bodde 12 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 2 i ordinære fosterhjem. Disse to var bosatt etter hjemmel 4-4,12. ledd i barnevernloven, altså vedtak om omsorgsovertagelse. Begge fikk 66.000 kroner i arbeidsgodtgjørelse, og det samme i utgiftsdekning.

Utover det oppgir kommunen kun små lønnsutgifter og utgifter til andre tiltak for enslige mindreårige.

- I kommunen med de nest laveste gjennomsnittlige utgifter, koster en fosterhjems-plass 147.000 kroner i året. Det bodde 6 enslige mindreårige i kommunen i 2005, hvorav 1 i ordinært fosterhjem. Denne var bosatt etter barnevernlovens hjemmel 4-4,5. ledd. Fosterfamilien får rundt 132.000 i året til arbeids- og utgiftsdekning. Kommunen oppgir ingen lønnsutgifter, og ca 10.000 i utgifter til andre tiltak for enslige mindreårige.

Tabellen under viser maksimale, minimale og gjennomsnittlige utgifter kommunene hadde til bolig, lønn, økonomisk hjelp og annet.

Tabell 4.8 Årlige minimums-, maksimums- og gjennomsnittsutgifter per enslige mindreårige i fosterhjem. Kroner

<i>N= 10</i>	<i>Direkte økonomisk støtte</i>	<i>Lønnsutgifter</i>	<i>Andre støttetiltak</i>	<i>Totalt</i>
Høyeste	370 000	108 000	65 000	231 000
Laveste	126 000	0	0	136 000
Veid gjennomsnitt	195 000	28 000	8 000	230 000

Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

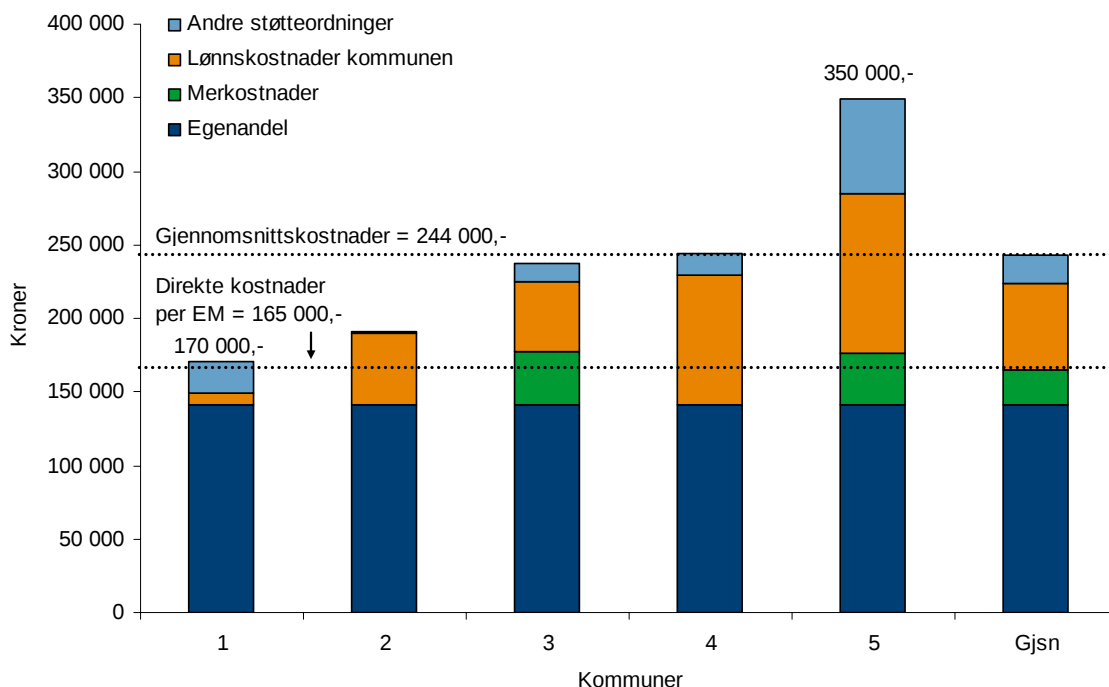
4.10 Statlig barnevernsinstitusjon

Fem kommuner har oppgitt å ha til sammen 23 enslige mindreårige i statlige barnevernsinstitusjoner: 11 under utredning for videre bosetting, 10 varig plassert på institusjon, mens 2 er varig plassert i fosterhjem med statlig driftsansvar. Vi har sett på kommunens utgifter ved å ha enslige mindreårige i statlig barneverninstitusjon. Det er altså ikke de reelle kostnadene for en enslig mindreårig i statlig barneverninstitusjon vi ser på, men kommunens utgifter til det.

Kommunene betaler en egenandel ved plassering i statlig barneverninstitusjon. I 2005 var den på 11.800 kroner per måned. To av de fem kommunene har oppgitt at de hadde utgifter ved plassering i statlig barneverninstitusjon utover egenandelen. Det er ikke uvanlig å ha avtaler mellom kommunen og institusjonen om hvilke utgifter kommunen skal dekke utover egenandelen. De to kommunene som hadde utgifter utover egenandelen hadde først og fremst utgifter til ferie og fritid. Den ene kommunen hadde utgifter til livsopphold for mange av ungdommene, til klær, etablering og ferietilskudd. I tillegg fikk noen musikk-terapi, motivasjonspenger, ekstern leksehjelp osv. Den andre kommunen hadde utgifter til fosterhjemsannonser, ferie og fritid, klær osv, men de har ikke oppgitt hvor store utgiftene var. Vi har anslått at disse utgiftene utgjorde 35.000 kroner per enslige mindreårige i året. Det er omtrent det samme som utgiftene til den andre kommunen.

Figur 4.14 viser kommunenes utgifter per enslige mindreårig i statlig barneverninstitusjon. Den høyeste utgiften er på 350.000 kroner og den laveste 170.000 kroner. Den veide gjennomsnittsutgiften er på 244.000 kroner. Variasjonen i utgiftene mellom kommunene skyldes i stor grad kommunens lønnsutgifter til administrasjon og utgifter til andre støttetiltak for enslige mindreårige.

Figur 4.14 Gjennomsnittlige årlige utgifter ved bosetting av enslige mindreårige i statlig barneverninstitusjon, 2005. Kroner



Kilde: ECONs beregninger basert på Utgiftsundersøkelsen

4.11 Enslige mindreårige uten offentlig tilrettelagt botiltak

En kommune har oppgitt at de har 9 enslige mindreårige som ikke har behov for kommunalt tilrettelagt bo- og omsorgstiltak. De yter imidlertid støtte til livsopphold, i gjennomsnittet 42.000 kroner per år per enslig mindreårig.

5 Balanse i kommuneregnskapet?

I dette kapitlet ser vi på hvordan kommunene vurderer utviklingen i utgiftene til bo- og omsorgstiltak for dem selv og staten. Videre om kommunene mener de går med overunderskudd eller balanse i bo- og omsorgsarbeidet for enslige mindreårige. Kommunene har ikke foretatt beregninger for å svare på disse spørsmålene, men svart ut fra ”magefølelsen”. De som har besvart spørsmålene er imidlertid personer som har god kjennskap til bo- og omsorgsarbeidet for enslig mindreårige i kommunene.

Et annet moment som kan påvirke kvaliteten i kommunenes svar, er den noe innsnevrede definisjon av enslige mindreårige som benyttes i undersøkelsen. Det er personer som var under 18 år når de ble bosatt i kommunene, og som ikke var eldre enn 20 år i undersøkelsesåret. Når vi ber kommunene om å gi en vurdering av økonomien i bosettingsarbeidet av enslige mindreårige, vil muligens en del kommuner svare ut fra alle enslige mindreårige i kommune, også de som bosettes når de er over 18 år, og de som er over 20 år.

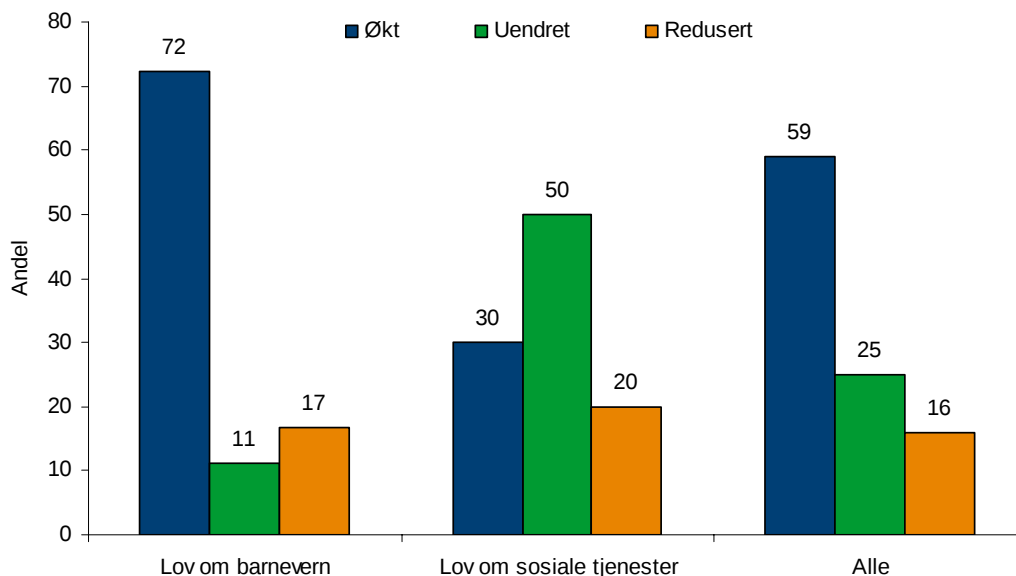
Vi ba kommunene krysse av for ulike årsaker til at kommunens utgifter til enslige mindreårige hadde økt. Blant årsakene oppgitt i spørreskjemaet var to som omfatter enslig mindreårige som var over 18 år da de ble bosatt i kommunen (se Tabell 5.1 årsak 2 og 6). Disse årsakene burde ikke være med, siden de ikke omfattes av den definisjonen av enslige mindreårige vi har benyttet ellers i undersøkelsen. Dette kan ha bidratt til at kommunene har besvart ut fra to ulike definisjoner av enslig mindreårig.

Kommunenes svar på disse spørsmålene vil derfor være grove anslag, de kan legge litt forskjellig i det, og vi må derfor tolke svarene med forsiktighet.

5.1 Utvikling i kommunens utgifter til bosetting av enslige mindreårige

Kommunene ble spurt om hvordan de vurderte at deres utgifter til bo- og omsorgstiltak per enslig mindreårig hadde endret seg de siste 5 årene. I Figur 5.1 ser vi at et flertall av kommunene, nærmere 6 av 10 mener at utgiftene per enslige mindreårige har økt de siste 5 årene. 25 prosent mener utgiftene er uendret, mens 16 prosent mener utgiftene er redusert de siste 5 årene. Over dobbelt så mange kommuner som bosetter etter lov om barneverntjenesten enn de som bosetter etter lov om sosiale tjenester oppgir at utgiftene per enslige mindreårige har økt de siste fem årene.

Figur 5.1 *Hvordan har kommunens utgifter til bo- og omsorgstiltak per enslige mindreårige endret seg de siste 5 årene?*



Kilde: Utgiftsundersøkelsen

Kommunene som oppga at utgiftene hadde økt, ble bedt om å oppgi de viktigste årsaker til dette, se svarene i Tabell 5.1. Flest kommuner oppgir som årsak til utgiftsøkning at enslige mindreårige generelt har hatt økende hjelpebehov de siste årene. En del kommuner oppgir at det er en større andel enslige mindreårige over 18 år som følges opp, men som det ikke gis statsrefusjoner for. De har også hatt flere tiltak de ikke har fått statsrefusjoner for, i tillegg til at det generelt er mer fokus på feltet og av den grunn brukes det mer ressurser på det.

Tabell 5.1 *Viktigste årsaker til at kommunens utgifter til bo- og omsorgstiltak per enslige mindreårige har økt de siste 5 årene*

Årsaker oppgitt i Utgiftsundersøkelsen	Antall kommuner som har kryssset av for de ulike årsaker
Enslige mindreårige har generelt hatt økende hjelpebehov	13
Vi har en større andel enslige mindreårige over 18 år som vi følger opp, men som vi ikke får statsrefusjoner for	7
Vi har flere tiltak vi ikke får statsrefusjoner for	6
Det er generelt mer fokus på feltet, og da brukes det også mer ressurser på det	5
Vi har omgjort bofellesskap med én fastboende leder til kommunal barneverninstitusjon/ bofellesskap med ansatte i turnus	3
Flere enslige mindreårige ble bosatt etter at de fylte 18 år og da får vi ikke statsrefusjoner for dem	2
Vi har færre på hybler og slektsplassert og flere i kommunale barneverninstitusjoner/bofellesskap	2
Arbeidet med dokumentasjon for godkjenning av botiltak som kommunal barneverninstitusjon har tatt mye ressurser	2
Andre årsaker:	
- <i>Fra bofellesskap til enkeltstående hybler</i>	
- <i>Økte boutgifter i det private markedet</i>	
- <i>Ikke fullt belegg på botilbudene, men må opprettholde tilbudet</i>	
- <i>Økt ansatte og bedre turnus rundt enslige mindreårige</i>	
- <i>Yngre og omfattende problemer, krevde dyre tiltak av lengre varighet</i>	

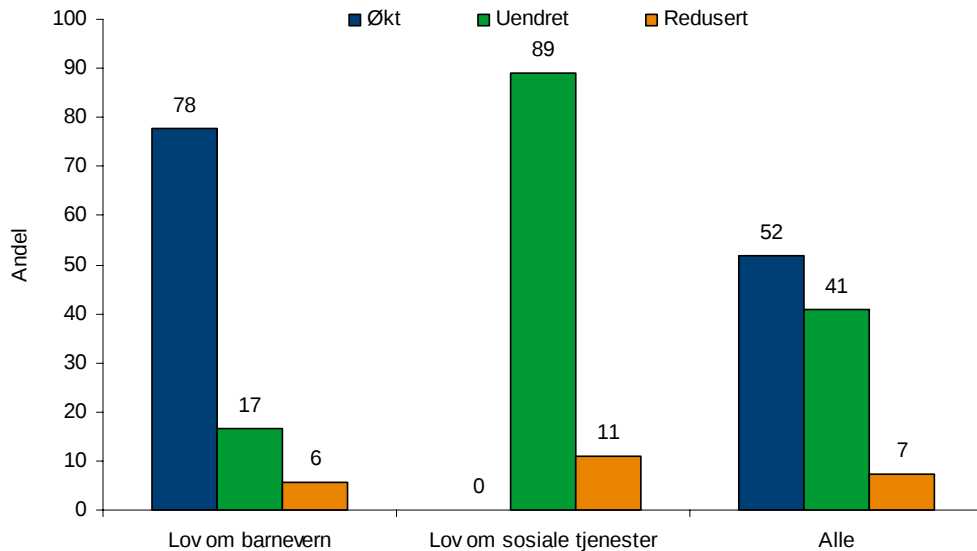
Kilde: Utgiftsundersøkelsen

5.2 **Utvikling i statens utgifter til enslige mindreårige**

Kommunene ble også spurt om hvordan de mener *statens* utgifter til bo- og omsorgstiltak per enslige mindreårige har utviklet seg de siste 5 årene i sin kommune. Ser vi på alle kommunene under ett, mener litt over halvparten at statens utgifter per enslige mindreårige har økt over siste 5-årsperiode, 40 prosent mener de har vært uendret, mens 7 prosent mener utgiftene er redusert. Igjen er det svært stor forskjell på kommuner hvor hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige er hjemlet i barnevernloven, og de kommuner hvor hovedvekten av tiltakene er hjemlet i lov om sosiale tjenester. Forskjellen har sin naturlige forklaring: Kommuner som bosetter etter lov om sosiale tjenester er ikke berettiget til statsrefusjoner, og dermed vil statens utgifter være uendret de siste årene. Dette er også i store trekk hva kommunene har svart. 89 prosent av kommunene som hovedsakelig bosetter etter lov om sosiale tjenester oppgir at statens utgifter per enslige mindreårige er uendret, 11 prosent oppgir reduserte statlige utgifter.

For kommuner som bosetter etter lov om barnevern er bildet motsatt, der oppgir nærmere 80 prosent at statens utgifter har økt, 17 prosent oppgir uendret, mens 6 prosent oppgir at statens utgifter er redusert.

Figur 5.2 *Hvordan har statens utgifter til bo- og omsorgstiltak per enslige mindreårige i din kommune endret seg de siste 5 årene?*



Kilde: Utgiftsundersøkelsen

Også for statens utgifter ba vi de kommunene som oppga at utgiftene hadde økt, oppgi de viktigste årsakene til det, se Tabell 5.2.

Det absolutt flest kommuner oppgir som den viktigste årsaken til økte statsrefusjoner over de siste 5 årene, er at enslige mindreårige har hatt økende hjelpebehov og derved hatt behov for flere og dyrere tiltak. En del kommuner oppgir at flere er bosatt med hjemmel i barnevernloven, og da utløses flere tiltak, og dermed økte utgifter for staten. En tredje årsak er at kommunene har færre enslige mindreårige på hybel og slektsplassert og flere i bofellesskap/kommunale barneverninstitusjoner, hvilket er dyrere tiltak.

Tabell 5.2 Viktigste årsaker til at statens utgifter til bo- og omsorgstiltak per enslige mindreårige i din kommune har økt de siste 5 årene

Årsaker oppgitt i Utgiftsundersøkelsen	Antall kommuner som har krysset av for de ulike årsaker
Enslig mindreårige har hatt økende hjelpebehov og derved flere og dyrere tiltak	13
Flere er bosatt med hjemmel i Barnevernloven og da utløses flere tiltak	4
Vi har færre på hybler og slektsplassering og flere i bofellesskap/kommunal barneverninstitusjon	4
Vi har omgjort bofellesskap med én fastboende leder til bofellesskap/kommunal barneverninstitusjon med flere ansatte i turnus	3
Andre årsaker:	
- Økt satsing på enslige mindreårige, flinkere til å søke statsrefusjon	
- Plassert i statlige barneverninstitusjoner	
- Bosatt yngre barn, økt bemanningen	
- Ekstra bemanning pga utagering, økte veiledningsutgifter og økt koordinatorstilling	

Kilde: Utgiftsundersøkelsen

5.3 Over-, underskudd eller balanse?

På slutten av kartleggingsskjemaet ble kommunene bedt om å vurdere hvordan kommunens utgifter for enslige mindreårige i 2005 var i forhold til statens økonomiske støtte for bosetting av enslige mindreårige. Som vi sa innledningsvis i dette kapitlet er dette svaret basert på respondentenes "magefølelse" og ikke på en nøyaktig beregning av kommunenes faktiske utgifter og inntekter.

Av de 33 kommunene¹⁵ som har svart på undersøkelsen, var det 28 som svarer på dette spørsmålet. To store bosettingskommuner begrunnet manglende svar med at de har et inntektskriteriesystem som gjør at de ikke ser inntektene knyttet til den enkelte enhet/tema, men har en total ramme.

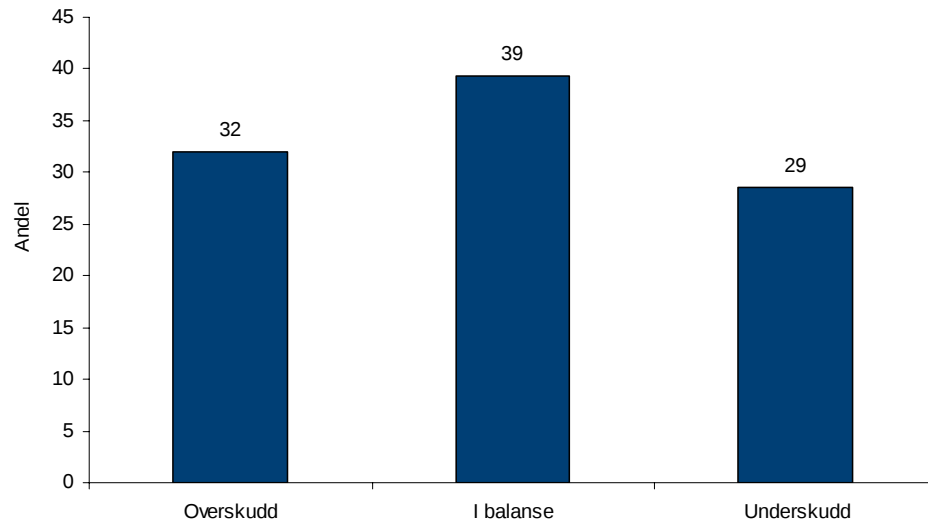
Integreringstilskuddet disponeres ikke av Flyktningseksjonen. Det inngår i de totale økonomien til kommunen. Vi kan derfor ikke si noe om hvorvidt kommunen går med over- eller underskudd i bosettingsarbeidet. Avdelingsleder

To små kommuner hadde heller ikke besvart uten noen begrunnelse.

I Figur 5.3 ser vi hva kommunene svarer. 32 prosent av kommunene oppgir at de går med overskudd i bosettingsarbeidet, 39 prosent oppgir at de går i balanse, mens 29 prosent oppgir at de går med underskudd.

¹⁵ I den øvrige analysen har vi med 5 bydeler fra Oslo, disse har ikke oversikt over økonomien til å besvare dette spørsmålet.

Figur 5.3 *Sett i forhold til kommunens utgifter og statlig støtte for bosetting av enslige mindreårige, hvordan kom kommunen ut økonomisk i 2005?*

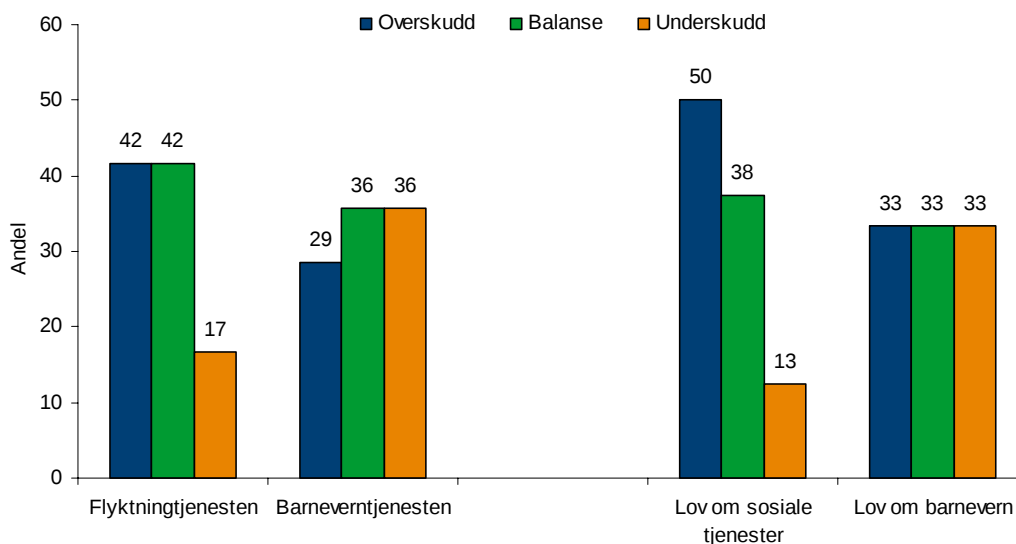


Kilde: Utgiftsundersøkelsen

Når vi ser dette i forhold til hvilken enhet i kommunen som har et overordnet ansvar for enslige mindreårige, og etter hvilken lov hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige ble gjennomført etter, ser vi store forskjeller, Figur 5.4. Det er langt flere kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvar for enslige mindreårige, enn hvor barneverntjenesten har ansvar, som oppgir at de går med overskudd/balanse. Motsatt er det færre som oppgir at de går med underskudd. Mens 44 prosent av kommunene hvor flyktningtjenesten har ansvaret oppgir at de går med overskudd og 17 prosent med underskudd, er tilsvarende tall for de kommunene hvor barnevernet har ansvar, henholdsvis 29 prosent med overskudd og 36 prosent med underskudd.

Figur 5.4

Sett i forhold til kommunens utgifter og statlig støtte for bosetting av enslige mindreårige, hvordan kom kommunen ut økonomisk i 2005, sett i forhold til hvilken enhet som har hovedansvar for enslige mindreårige, og etter hvilken lov hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige ble gjennomført. Andel



Kilde: Utgiftsundersøkelsen

Bildet er enda mer forskjellig når vi ser på hvilken lov hovedvekten av tiltakene for enslige mindreårige ble gjennomført etter. I de kommunene hvor hovedvekten av tiltakene ble gjennomført etter lov om sosiale tjenester, oppgir kun 13 prosent at kommunen går med underskudd og hele 50 prosent at de går med overskudd. Tilsvarende for de kommunene hvor hovedvekten av tiltak ble gjennomført etter barnevernloven, er 33 prosent med underskudd og 33 prosent med overskudd.

Kommunene ble bedt om å gi en kort forklaring på hva de mener er årsak til over- og underskuddet, samt hvilke tiltak kommunen hadde utgifter til som ikke ble dekket av statens tilskudd. Flere av kommunene som bosetter etter lov om sosialtjeneste oppgir at årsaken til overskuddet er at mange enslige mindreårige er slektsplassert, eller bor på hybel, at de ikke har behov for barneverntiltak og at de gir enslige mindreårige lite i økonomisk støtte.

Dette stemmer med det inntrykket vi fikk i noen av de kommunene vi intervjuet. I en av kommunene som ikke bosatte etter barnevernloven, var enslige mindreårige enten slektsplassert uten tilskudd, eller de bodde på hybel. Kommunen oppga at tilskuddene fra staten mer enn dekket utgiftene, og at de sjelden hadde utgifter utover egenandelen på 11.800 kroner per enslige mindreårige per måned. Denne kommunen ønsket ikke å ha bofellesskap fordi de var mye dyrere i drift enn hybler og slektsplassering.

I en annen kommune som heller ikke bosatte etter barnevernloven, hadde de store underskudd. Årsakene til dette var todelt: For det første hadde de store utgifter til bofellesskapet som hadde ledig kapasitet. De fikk færre enslige mindreårige enn de hadde kapasitet for i bofellesskapet, derved ble gjennomsnittsutgiftene per enslig mindreårig i bofellesskap svært høye. For det andre hadde de 2 enslige mindreårige som hadde store atferdsproblemer og som de av den grunn hadde dyre tiltak for. På grunn av at barnevernet i denne kommunen ikke ønsket å ha ansvaret for verken disse enslige

mindreårige eller andre enslige mindreårige, kunne de ikke søke statsrefusjoner for utgiftene utover egenandelen.

To av kommunene som bosetter etter barnevernloven oppga følgende årsak til underskudd:

Barneverntjenesten ga omsorg til overårige og dette ble ikke refundert. Det var også utgifter til tannbehandling og folkehøyskole som ikke ble refundert.

Barnevernet har tidligere refundert ytelser som ikke skal dekkes over refusjonsordningen. I tillegg er det ledig kapasitet i bofellesskapene, da vi har fått enslige mindreårige som ikke kunne nyttegjøre seg av bofellesskapene.

To store bosettingskommune som bosetter etter barnevernloven gikk med overskudd/balanse og oppga følgende årsak til det:

Vi har en vellykket individuell tilpasning av bo- og omsorgsløsninger, noe som har ført til at mange enslige mindreårige er økonomisk og sosialt selvhjulpne. I tillegg har vi stordriftsfordeler fordi vi har mange enslige mindreårige. Flere enslige mindreårige får også stipend til utdanning.

Bosetting av enslige mindreårige medfører ingen ekstra utgifter for kommunen. Tilskuddene forvaltes av flyktningtjenesten¹⁶ og de må gå i økonomisk balanse. Vi har god orden på økonomien. Vi er også gode på integrering av flyktninger, mange kommer i jobb og blir skattebetalere.

5.4 Hvordan benyttes det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige?

Det særskilte tilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige og sikre et godt bo- og omsorgstilbud. Det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige er et stykkpristilskudd. Kommunene mottar et beløp per enslige mindreårige per år som kan benyttes fritt og uten krav til dokumentasjon av hvordan midlene er benyttet.

Stykkpristilskudd generelt har den egenskapen at det gir kommunene insentiver til utgiftseffektivitet, fordi kommunen selv får gevinsten av å effektivisere. Et slikt tilskudd vil derimot ikke nødvendigvis sikre at midlene benyttes i tråd med statlige myndigheters ønsker/mål. Det kan være en fare (sett fra statlige myndigheters side) for at midlene ikke fullt ut benyttes til de formålene de er ment å gå til. Det kan for det første forekomme ”lekkasjer” til andre formål. For det andre kan det være at de midlene som benyttes til det riktige formålet (bosetting) brukes på en annen måte enn staten ville ønsket.

Statsrefusjoner vil på mange måter ha motsatte egenskaper enn stykkpristilskudd. Refusjonsordninger vil sikre at midlene benyttes i tråd med myndighetenes mål – dokumentasjon er en forutsetning for å få utbetalt midler. Her er sjansen mindre for at det forekommer lekkasjer eller ”feil” bruk. På den annen side gir refusjonsordninger

¹⁶ Ansvaret for enslige mindreårige er todelt i kommune, barnevernet har det barnefaglige ansvaret, mens flyktningtjenesten har ansvar for drift av bofellesskapene/hyblene. Alle botiltak er hjemlet i barnevernloven.

ingen insentiver for kommunen til å drive utgiftseffektivt. En krone spart for kommunen vil bare innebære en krone i redusert refusjon fra staten.

I hvilken grad det særskilte tilskuddet benyttes i samsvar med målsettingen kan derfor dels være et spørsmål om omfanget av *lekkasjer*, dels et spørsmål om midlene til bosetting benyttes til å sikre et *kvalitetsmessig* godt tilbud og dels et spørsmål om *utgiftseffektivitet*.

Spørsmålet om *lekkasje* er et spørsmål om tilskuddsmidlene går til det formålet de er ment å gå til. Det er ikke mulig å "følge" tilskuddsmidlene gjennom de kommunale budsjettene, ettersom tilskuddsmidlene ikke vil skille seg fra andre inntekter i kommunen. Det er ikke mulig å avgjøre om en krone brukt til bosetting stammer fra integreringstilskuddet eller fra det særskilte tilskuddet. Vi har definert lekkasje som de tilfeller hvor kommunene går med overskudd i bo- og omsorgsarbeidet. *Overskudd betyr at de ikke har benyttet de tilskuddene de fikk fullt ut i bosettingsarbeidet, men at deler av tilskuddene har gått til andre formål enn til enslige mindreårige.*

Figur 5.3 viser at en av tre kommuner oppgir at de i 2005 gikk med overskudd i bo- og omsorgsarbeidet. Det betyr at en av tre kommuner ikke har benyttet alle tilskuddene de fikk fra staten til bosetting, men brukt deler av tilskuddene til andre formål. Det er langt flere kommuner hvor flyktningtjenesten har et hovedansvar for enslige mindreårige som ikke bruker hele tilskuddet på de enslige mindreårige. I 42 prosent kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret for enslige mindreårige går med overskudd, mot 29 prosent av kommunene hvor barneverntjenesten har ansvar.

I boksen under refereres et eksempel på lekkasje i tilskuddene til enslige mindreårige i en kommune.

Boks 5.1 Eksempel fra en case-kommune

I en kommune bodde det 5 enslige mindreårige i 2005. De bodde hos slektninger som ikke var godkjent som fosterhjem. De 3 største enslige mindreårige etablerte seg på hybel i nærheten av slektningene, mens de yngste ble boende hos slektningene. Slektingene fikk ikke noe spesiell økonomisk støtte for å påta seg dette ansvaret, men fikk supplerende sosialhjelp ved behov. De som bodde på hybel fikk etableringsstøtte og støtte til klær og fritid. På spørsmål om hvordan kommunen kommer ut økonomisk med de utgifter de har til enslige mindreårige og den støtte de får fra staten, har kommunen oppgitt at de går med overskudd. Det stemmer dårlig med at så vel barnevernet som flyktningtjenesten i kommunen oppgir at de ikke har tilstrekkelig med ressurser til å gi de enslige mindreårige den oppfølging de mener de har behov for. Det betyr at arbeidet med enslige mindreårige på overordnet nivå i kommunen ikke gis den prioritet det bør ha, og at tilskuddene for enslige mindreårige i denne kommunen ikke i sin helhet kommer enslige mindreårige til gode, men går til andre gjøremål.

Kan man så si at en årsak til at en av tre kommuner går med overskudd er at de er *utgiftseffektive* i bo- og omsorgsarbeidet og at dette ikke går ut over *kvaliteten* i bosettingsarbeidet for enslige mindreårige? Vurderingen av kommunenes kvalitet i bo- og omsorgsarbeidet tyder ikke på at så er tilfelle. Vurderingen viser at på svært mange områder som er viktig for å sikre en god kvalitet i bo- og omsorgsarbeidet, kommer de kommunene som har lavest utgifter til dette arbeidet dårligst ut. Lave utgifter til bo- og omsorgsarbeidet for enslige mindreårige gjenspeiles i mange kommuner med dårlig tilbud og dårlig kvalitet i bosettingsarbeidet. Lekkasjene går med andre ord utover kvaliteten i kommunenes arbeid med enslige mindreårige og er ikke kun et resultat av utgiftseffektivitet.

6 Kvalitetskriterier

6.1 Innledning

Det grunnleggende målet ved utformingen av bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene, er at de skal ha det bra, og at det legges til rette for at de utvikler seg på en måte som gjør dem i stand til å takle tilværelsen både i dag og som voksne. Det faktum at de er enslige mindreårige som er skilt fra sine foreldre og kommet til Norge som asylsøkere, indikerer at barna i utgangspunktet ikke har det bra. De har helt spesielle behov som det må tas hensyn til i utformingen av bo- og omsorgstilbudet rundt den enkelte.

Det er viktig å presisere at vi i denne undersøkelsen ikke har grunnlag for å *måle kvaliteten* i kommunenes omsorg av enslige mindreårige. For å måle kvaliteten må man ha benyttet en annen metodisk innfallsvinkel enn vi har benyttet.

Vårt mandat er å gi en *vurdering av kvaliteten* bo- og omsorgstiltakene de enslige mindreårige fikk i kommunene i 2005. Vår tilnærming til dette består av to trinn:

- i) *Definere kvalitetskriterier*
 - a. Teoretisk tilnærming: Litteratur
 - b. Empirisk tilnærming: Fokusgrupper
- ii) *Metodisk tilnærming*

6.2 Definere kvalitetskriterier

6.2.1 Teoretisk tilnærming

For å kunne gjennomføre en systematisk vurdering av kvaliteten i kommunenes bo- og omsorgsarbeid for enslige mindreårige, er det viktig å ha en teoretisk forståelse av kvalitet og omsorg for enslige mindreårige. Vi har tatt utgangspunkt i forskning om kvalitetstenkning i barneomsorg, og sett på sentrale punkter i forhold til omsorg av enslige mindreårige. Dette er brukt som et grunnlag til fokusgruppene. Norge har tatt i mot enslige mindreårige flyktninger i mange år¹⁷, og vi har brukt en del av den eksisterende kunnskapen om disse og innvandrere til å underbygge vår forståelse og metodevalg.

Barn, omsorg og kvalitet

Barneomsorg er mer omfattende enn omsorg for voksne eller eldre. I tillegg til fysiske basisbehov og relasjoner, vil barneomsorgen også inneholde bistand i barnets psykiske, fysiske og emosjonelle utvikling og opplæring i normer og regler i norsk kultur – oppdragelse.

Barneomsorg kan bare helhetlig oppnås gjennom sosiale relasjoner mellom et barn og voksne, og det er i disse relasjonene og i personens vurderinger av disse at utviklingen

¹⁷ Ove Kristoffersen: Unge flyktninger i Norge – 50 års erfaring. Kommuneforlaget og Redd Barna, 1992.

av et barn skjer. Samspillet mellom menneskers psyke og de sosiale relasjonene man lever i er knyttet tett sammen, og det er her kommunene vil arbeide med en psykososial barneomsorg. I dette psykososiale arbeidet ligger både omsorgsarbeid som er knyttet til barn og ungdoms normalutvikling, men også problembearbeidende og problemløsende tiltak utført av medarbeidere med kvalifisering for et slikt arbeid¹⁸.

Kunnskap om helsesituasjon

Barn og ungdom med flyktningbakgrunn vil i utgangspunktet ha erfaringer med oppbrudd, usikkerhet og ofte også som vitner, utsatte eller utøvere av voldshandlinger. Dette betyr at sannsynligheten for at barna og ungdommene har utviklet psykologiske reaksjoner knyttet til disse opplevelsene er høy. Flyktninger, uansett alder, som har vært utsatt for fysisk vold eller tortur eller er blitt tvunget til å skilles fra familien, har mest plager. Utsatthet for vold fører til økt sårbarhet og er forbundet med økt psykisk og somatisk sykdomsrisiko. Vanlige symptomer er søvn- og konsentrasjonsvansker, irritabilitet, ulike smertetilstander eller depresjoner¹⁹.

Det er to hovedhypoteser i forhold til migrasjon og psykiske vansker. Seleksjonshypotesen er knyttet til at de som flytter i større grad er disponert for psykiske lidelser ved spesielle opplevelser eller egenskaper, og stresshypotesen er knyttet til at det er ulike forhold ved flyttingen som skaper stresset²⁰. Begge forklaringer kan være gjeldende i forhold til enslige mindreårige flyktninger. Barn og ungdom med en begrenset situasjonsforståelse, begrepsforståelse, med minner fra en førspråklig fase, og med et annet primærspåk enn norsk, vil kreve særlig godt kvalifisert personell i forhold til traumearbeid. I tillegg til å mangle begreper vil barn generelt ofte spare foreldre for å høre om vold og overgrep som barnet har opplevd, og vi kan tenke at nære omsorgspersoner andre enn foreldre kan stå i samme situasjon. Forskning tydet på at barn som har hatt et godt tidlig foreldre-barn forhold, og resiliente barn har hatt minst en adekvat fungerende forelder²¹. Ut fra dette kan det tyde på at enslige, mindreårige flyktninger har særlig risiko for psykologiske problem.

Nære relasjoner, kultur og tilpasning til norsk samfunn

Matching mellom omsorgspersoner og barn er et av de mest sentrale verktøyene i fosterhjemsplasseringer i norsk barnevern. Det er viktig å sette sammen barn og voksne som kan trives sammen, kan kommunisere, og kan ha noen felles interesser og aktiviteter. Kommunene bør sikre nære stabile voksne personer som over tid kan følge opp barnet eller ungdommen. Nær kontakt med voksne omsorgspersoner er generelt sentralt for en god utvikling hos barn og unge. Emosjonell kontakt, forutsigbarhet og tilhørighet ser ut til å være blant forutsetningene for gode oppvekstvilkår og identitetsutvikling. Det er også en forutsetning for en god innlæring av normer og regler, og krever at de voksne både er lyttende og grensesettende overfor barnet.

Innvandrerungdom har generelt en større risiko for et uheldig risikoforløp på bakgrunn av sosial nød og dårligere levekår, mangelfull sosial integrering, mindre opplevelse av

¹⁸ Par Nygren: Utvikling og kvalitet i psykososialt arbeid. Gyldendal Ad Notam, 1996.

¹⁹ Atle Dyregrov: Barn og traumer. Fagbokforlaget, 2000.

²⁰ Odd Steffen Dalggaard og Elsa Døhlle: Innvandring, sosiokulturell integrasjon og psykisk helse. I Dalgard, Døhlle og Ystgaard: Sosial nettverk, helse og samfunn. Universitetsforlaget, 1995.

²¹ Helen Johnsen Christie og Trine Waaktaar: Tross alt. Krigstraumatiserte barn og deres helingspotensialer. I Sveaas og Hauff: Flukt og fremtid. Ad Notam Gyldendal 1997.

mestring i skole og arbeidsliv, flyktningsspesifikke traumer og kulturell marginalisering. Stortingsmelding nr.17 framholder at for disse personene kan kriminelt belastede miljø virke tiltrekkende. Årsakene til lovbrudd utført av innvandrere skiller seg ikke ut fra resten av befolkningen, men er knyttet til rusmisbruk, arbeidsledighet, lav utdanning og mangel på stabile relasjoner²². Man regner med at innvandrerungdom har fire strategier i forhold til møte med norsk kultur, og disse vil sannsynligvis også gjelde for enslige, mindreårige flyktninger. Strategiene er knyttet til hensynet til 1) å ta hensyn til sine egne særegenheter og kulturell identitet og 2) å utvikle relasjoner til andre personer og grupper i storsamfunnet. Strategiene er integrasjon, assimilasjon, separasjon og integrering²³.

Akkulturasjon og vennskap

Enslige mindreårige flyktninger vil måtte gjennomgå en endringsprosess for å leve i et norsk lokalsamfunn, og lokalsamfunnet vil også endre seg. Denne endringen kalles *akkulturasjon*, og kan både være knyttet til positiv og negativ endring²⁴. Denne tilpasningen innebærer at man lærer enkelte nye ferdigheter og forståelsesrammer, men også at man avlærer andre. Det vil være de voksne omsorgspersonene og kommunens ansvar å sikre at barna, ungdommene og deres nettverk får til en positiv akkulturasjon. Særlig er dette viktig i puberteten der vennskap er viktig, ulike identiteter og atferd utprøves og der det er behov for et voksent korrektiv og perspektiv. Hvis det kun er jevnaldrende venner, gjenger eller marginaliserte personer som tilbyr tilhørighet og vedvarende støtte, vil barn og ungdom lett utvikle sine egne normer og regler på tvers av samfunnet.

6.2.2 Empirisk tilnærming

Med denne teoretiske tilnærmingen som utgangspunkt, utarbeidet vi hypoteser om hvilke elementer som burde være tilstede i en god omsorg for enslige mindreårige i kommunene. Disse hypotesene ble testet ut gjennom fokusgruppene, i tillegg kom det opp andre elementer som aktørene mente var viktige i omsorgen av enslige mindreårige.

Gjennom fokusgruppene fikk vi frem hvilke elementer som bør være tilstede for at en skal kunne si at kommunenes omsorg for enslige mindreårige er av god kvalitet. Det er svært mange faktorer langs ulike dimensjoner som må være tilstede for at en skal kunne si at kvaliteten i omsorgen er bra. Vi har lagt vekt på følgende faktorer:

- En overordnet faktor er *individuell tilpasning*. De enslige mindreårige er en svært heterogen gruppe og det er nødvendig å gi den enkelte det tilbud som svarer til deres behov. Her finnes det ingen standardløsninger. For å gi den enkelte den omsorg som best er tilpasset deres behov, må man ha oversikt og kunnskap om den enkeltes behov på ulike områder.
- *Egnet botiltak*. Det er svært viktig at den enkelte enslige mindreårige får et botiltak i kommunen som er tilpasset deres behov. Det er også viktig at det er foretatt en grundig vurdering av behovene til den enkelte *før* de får tilbud om og flytter i botiltaket. Et viktig verktøy for å sikre dette er IKTP som utarbeides i

²² Kommunal- og regionaldepartementet: St meld nr 17 1996- 97 Om innvandring og det flerkulturelle Norge.

²³ Håvard Helland og Tormod Øia: Forebyggende ungdomsarbeid. Fagbokforlaget, 2000.

²⁴ David Lackland Sam: Helse og og helseatferd blant innvandrerungdom. I Klepp og Aarø: Ungdom. Livsstil og helsefremmende arbeid. Universitetsforlaget, 1991.

mottakene. God kommunikasjon mellom mottakene, den enslige mindreårige og kommunene er derfor viktig for å sikre en god overføring og et tilpasset botiltak.

- *Omsorg tilpasset den enkelte.* For å sikre på best mulig måte at alle enslige mindreårige har noen nære omsorgspersoner, må alle ha en primær omsorgsperson som har et overordnet ansvar for dem. I tillegg må kommunene ha arbeidsbeskrivelser av hva rollen som primær omsorgsperson innebærer. Hvis ikke, blir det opp til hva den enkelte omsorgsperson legger i rollen, og dermed blir omsorgen den enslige mindreårige får tilfeldig. Det er også viktig å både ha og å følge opp rutiner for vurdering av hvordan relasjonen mellom den enslige mindreårige og deres primære omsorgsperson fungerer.
- *Relasjonsbygging* og integrering i samfunnet er svært viktig for de enslige mindreårige, og de fleste vil ha behov for hjelp av voksne. Ulike relasjoner vil være viktige for å dekke ulike behov: Nære relasjoner til voksne er viktig i forhold til omsorg, nære relasjoner til jevnaldrende er viktig i forhold til å forhindre ensomhet, nære relasjoner til etnisk norske jevnaldrende og voksne er i tillegg viktig i forhold til integrasjon. Det er viktig at kommunene jobber systematisk med å legge til rette for at de enslige mindreårige kan bygge de ulike relasjoner. Det er også viktig at kommunene har rutiner for å håndtere brutte relasjoner mellom de enslige mindreårige og omsorgspersoner i kommunen som slutter.
- *Oppfølging av helse.* De enslige mindreårige er en sårbar gruppe, de fleste har opplevd krig, flukt og brutte nære relasjoner. For noen vil dette prege både deres fysiske og psykiske helse, og de vil kunne ha behov for profesjonell hjelp. Det er viktig at det foretas en kartlegging av den enkeltes helsesituasjon, for å gi dem den hjelp de har behov for.

6.2.3 Metodisk tilnærming

Med den kvantitative metoden, spørreundersøkelse, vi benytter i denne kartleggingen, har det ikke vært mulig å gi en vurdering av kvaliteten i de *ulike* botiltak, men heller en *overordnet* vurdering av kommunenes bo- og omsorgsarbeid. Dersom vi skulle gitt en vurdering av kvaliteten i det enkelte botiltak, måtte vi benyttet en annen metodisk tilnærming.

Med utgangspunkt i de overforstående faktorene, har vi sett på i hvilken grad kommunene har rutiner og strukturer i bo- og omsorgsarbeidet som bidrar til at de enslige mindreårige får en god omsorg.

For å fange opp disse ulike faktorene i kommunenes bosettingsarbeid, har vi laget ulike spørsmål som vi har stilt ansvarlige for enslig mindreårige i kommunene gjennom *Kvalitetsundersøkelsen*. Vi har foretatt en deskriptiv analyse av de ulike faktorene og dimensjonene i kommunenes bo- og omsorgsarbeid og på bakgrunn av det foretatt vurderinger av på hvilke områder kvaliteten i omsorgen synes bra og på hvilke områder den ikke synes bra nok, og hvor vi ser forbedringspotensialer. Kommunene er også spurt om hvordan de vurderer omsorgen for enslige mindreårige i de ulike botiltakene.

Vi har også forsøkt å få fram eventuelle forskjeller i kvaliteten på bo- og omsorgsarbeidet i kommuner hvor henholdsvis barnevern- og flyktningtjenesten har hovedansvaret for de enslige mindreårige. I tillegg ser vi om det er eventuelle forskjeller i kvalitet avhengig av kommunens gjennomsnittsutgifter per enslige mindreårige.

7 Vurdering av kvalitet i kommunenes arbeid med bo- og omsorgstiltak

7.1 Individuell kartlegging og tiltaksplan utarbeidet i mottaket

I mottaket skal det utarbeides en individuell kartlegging og tiltaksplan (IKTP) for hver enslig mindreårig. I UDIs veiledning til individuell kartlegging og tiltaksplan²⁵, står det følgende:

For å kunne gi den oppfølgingen de trenger, er det vesentlig å kartlegge deres identitet, bakgrunn, forutsetninger, behov og ønsker. [...] Mottakspersonalet har en nøkkelposisjon for å bli kjent med de enslige mindreårige og se hva de trenger. Deres kartlegging har stor betydning som grunnlag for den individuelle oppfølgingen i mottak og kommune.

Det heter videre at IKTP skal være en del av grunnlaget for vedtak om bosetting og tilrettelegging av god bo- og omsorgsløsning ved bosetting. IKTP skal utvikles i samarbeid med den enslige mindreårige selv.

Veiledningen inneholder en del hjelpespørsmål. Følgende hovedtemaer skal belyses:

- Faktaopplysninger
- Observasjoner av fungering i ankomstmottaket
- Bakgrunn og sosialt nettverk. Dette er et omfattende tema, med spørsmål om familien, oppvekst, forhold under flukten, slekt i Norge, mottakets observasjoner/ vurderinger, slektningers synspunkter på bosettingsløsning, kontakt med egen nasjonalitetsgruppe, venner/kontakter fra Norge og andre land, kontakt med hjelpevergen, betydningsfulle personer mv.
- Asylsaken
- Oppsporing, retur/tilbakevending, gjenforening
- Fysisk og psykisk helse
- Skole, utdanning, yrke
- Kultur, fritid, aktiviteter
- Religion
- Vurdering av forventninger og behov. Her er det viktig at den enslige mindreåriges egne vurderinger kommer til uttrykk. Temaet er omfattende, med spørsmål om sosial fungering, trivsel på mottaket, kognitiv mestring og utvikling, atferd og følelser, omsorgsbehov, dagligliv og rutiner, skolen og kompetanse- og utviklingsområder.

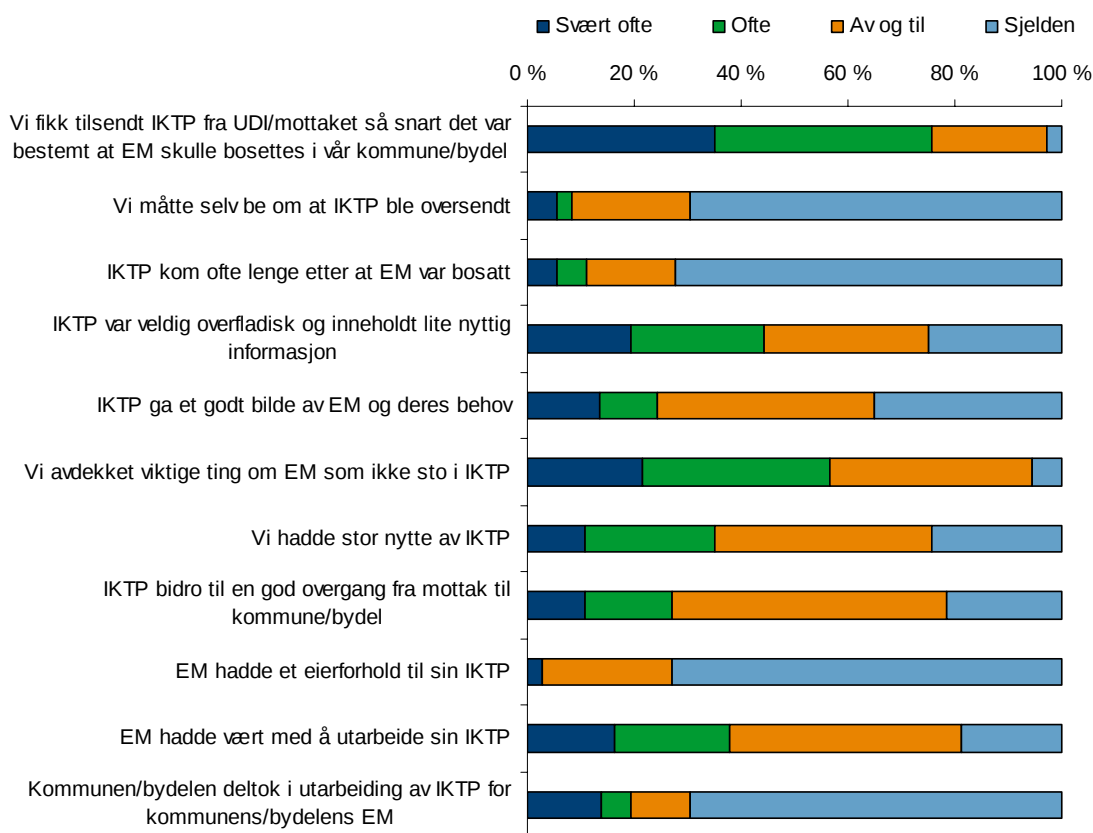
²⁵ UDI VEILEDNING til individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger August 2004.

- Behov i forhold til valg av bosettingskommune og boløsning. Dette inkluderer spørsmål om trivsel, slekt/venner, boløsning, utdanningsbehov, ansvar og støtte, kjennetegn ved kommunen, eventuelt kommuneønske, mottakets vurdering, ønsker for livet de nærmeste årene.

Tiltaksplanen kan utformes for ulike hovedområder, og skal inneholde en beskrivelse av nå-situasjon, mål, tiltak, tidsramme, og senere evaluering.

I kvalitetsundersøkelsen stilte vi en del spørsmål om de individuelle kartlegging og tiltaksplanene. I Figur 7.1 viser vi svarene på disse spørsmålene.

Figur 7.1 Forhold rundt Individuelle kartlegging og tiltaksplaner utarbeidet i mottaket



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- De fleste kommunene fikk som regel tilsendt planen så snart det var bestemt at den enslige mindreårige skulle bosettes i kommunen, og det er sjelden den måtte etterspørres. Men nærmere 1 av 4 kommuner oppgir at de sjelden eller aldri fikk tilsendt planen på dette tidspunktet.
- Det er delte meninger om hvor gode planene var. 44 prosent av respondentene oppgir at planene svært ofte eller ofte var veldig overfladiske og inneholdt lite nyttig informasjon.
- 57 prosent av kommunene avdekket svært ofte eller ofte viktige ting som ikke sto i planene.

- 3 av 4 mener at planene bare av og til eller sjelden ga et godt bilde av de enslige mindreårige og deres behov.
- Bare en tredel oppgir at de svært ofte eller ofte hadde stor nytte av planen
- På spørsmål om hvordan informasjonsoverføringen fra UDI/mottaket til kommunen var, er det ingen som svarer at denne var svært dårlig. Hele 44 prosent svarer "Verken god eller dårlig", mens 41 prosent mener at den var god eller svært god.
- Kun 27 prosent av kommunene oppgir at planen svært ofte eller ofte bidro til en god overgang fra mottak til kommune.
- 38 prosent oppgir at de enslige mindreårige svært ofte eller ofte hadde vært med å utarbeide sin egen plan.

En analyse av mønstrene i svarene, viser at en stor andel av de som svarer at planen ofte ga et godt bilde av de enslige mindreårige og deres behov, også svarer at enslige mindreårige ofte hadde vært med å utarbeide sin plan og at de hadde et eierforhold til planen. De svarer sjelden at planen ofte var overfladisk og inneholdt lite nyttig informasjon eller at de ofte avdekket viktige ting som ikke sto i planen. Dersom vi lager en indeks av disse svarene som handler om høy kvalitet og eierforhold til planen, finner vi at denne indeksen korrelerer sterkt med stor nytte av planen, god overgang fra mottak til kommune og bra informasjonsoverføring fra UDI/Mottaket til kommunen. Det betyr at i de tilfeller planene er gode, er de også gode verktøy for kommunene slik intensjonen med planen er.

Hvorvidt kommunen ofte deltok i utarbeiding av planene, og hvor raskt planene ble oversendt, har liten betydning for vurderingen av nytte/kvaliteten på informasjonsoverføringen.

Vi stilte et åpent spørsmål om hva som eventuelt var godt, hva som fungerte dårlig og som kunne vært gjort bedre. De fleste svarene er negative. En god del skriver at de fikk for lite informasjon. En del mener at mottaket ofte underkommuniserer potensielle problemer.

Det finnes som oftest lite informasjon om den enkelte ungdom. Det ville vært nyttig for oss med mer informasjon om ungdommenes fungering, sosialt, skolemessig samt andre ferdigheter og interesser.

Beskrivelsene av det enkelte barn blir ofte for generelle, for lite spesifikke (dårlig).

Det var dårlige rutiner på nødvendig helseinformasjon. Ikke utarbeidet skriftlige rutiner på dette i mottak. Kontakten med mottakene var bra ellers.

I henhold til veiledningen skulle det vært informasjon om det som kommunene etterspør over i planene.

Mange av de som er positive har hatt telefonkontakt og/eller møte/samtaler med mottak og den enslige mindreårige før bosetting.

IKTP et tiltenkt en veldig viktig funksjon både for mottaket og ikke minst for kommunene. Det står i veiledningen at "kartleggingen har stor betydning som grunnlag for den individuelle oppfølgingen i mottak og kommune." Dersom det skal være mulig å

gi den enkelte den oppfølging de trenger, må man kjenne til den enkeltes behov. Kommunenes tildels negative vurdering av planene tyder på at de ikke fungerer helt etter intensjonen. Planene skal også danne grunnlag for blant annet vedtak om bosetting. Til dette er det nødvendig med kunnskap om de enkeltes fungering og behov, for å sikre et botiltak som er tilpasset dette. Sett i lys av de kravene som er satt opp for innholdet i planen og den funksjon planen er tiltenkt, tyder svarene fra kommunene på at dette ikke fungerer etter intensjonen.

Utarbeiding av gode planer forutsetter at mottakene har utredningskompetanse og at de har kapasitet til å foreta en utredning slik det legges opp til. Mange av de enslige mindreårige bærer på tunge historier, og for en del vil det derfor være nødvendig å bygge opp et tillitsforhold før man kan vente at de vil snakke om sine problemer og behov, dette vil ofte kunne ta tid. Det er UDI som har utarbeidet veiledningen for planen og UDI har også et overordnet ansvar for mottakene. De vil derfor ha kunnskap om de ansatte har kompetanse og ressurser for å utarbeide planen etter intensjonen. En vurdering av disse forholdene ligger imidlertid utenfor dette prosjektets mandat.

Vi ser at i de tilfeller hvor kommunene vurderer informasjonen i planen som god, hadde kommunene stor nytte av planen, den bidro til en god overgang fra mottak til kommune og til god informasjonsoverføring. Med andre ord, når planen er god, er den også et viktig verktøy for kommunene.

7.2 Egnede botiltak

Det er viktig at de enslige mindreårige kommer i botiltak i kommunen som er tilpasset deres behov og ønsker. Det er også viktig at dette, i den grad det er mulig, avklares før de flytter, slik at de slipper å få et nytt brudd. Det er derfor viktig at kommunene har kontakt med dem før de flytter og at det foretas en grundig vurdering av behovet til den enkelte for å gi dem botiltak som dekker deres behov. De enslige mindreårige får kun *ett* botilbud mens de er i mottaket. Det er derfor viktig at det tilbudet de får er godt tilpasset deres behov.

Over halvparten av kommunene oppgir at de som oftest har personlig kontakt med den enslige mindreårige første gang rett etter at det var blitt avklart at de skulle bosettes i kommunen. En av tre kommuner tok kontakt like før de ble bosatt, mens 15 prosent ikke hadde kontakt med dem før de kom til kommunen. Sitatet under viser praksis i en kommune:

Når det er bestemt at en ungdom skal flytte til kommunen, reiser noen fra kommunen til mottaket for å snakke med ungdommen, gjerne flere ganger. Da forteller de om kommunen, hva vi kan tilby, hvordan de kan bo. Vi spør litt om hvilke ønsker de har. Vi begynner å opparbeide en relasjon med hverandre før de kommer. De kan også komme på besøk til kommunen før de flytter. Hvis de skal bli i bofellesskap, kan de være på overnattingsbesøk. Ansatt i bofellesskap

Det er nedfelt i barnevernloven (§3-4) at det skal foretas en vurdering av den enkelte enslige mindreåriges behov og på bakgrunn av det tilby egnede botiltak:

Ved bosetting av enslige mindreårige som har framsatt søknad om asyl eller som har fått opphold på grunnlag av slik søknad, skal kommunen foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnede botiltak. (..) Dersom kommunen i forbindelse med vurderingen etter første ledd finner rimelig grunn

til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4, skal barneverntjenesten undersøke forholdet (jf. § 4-3).

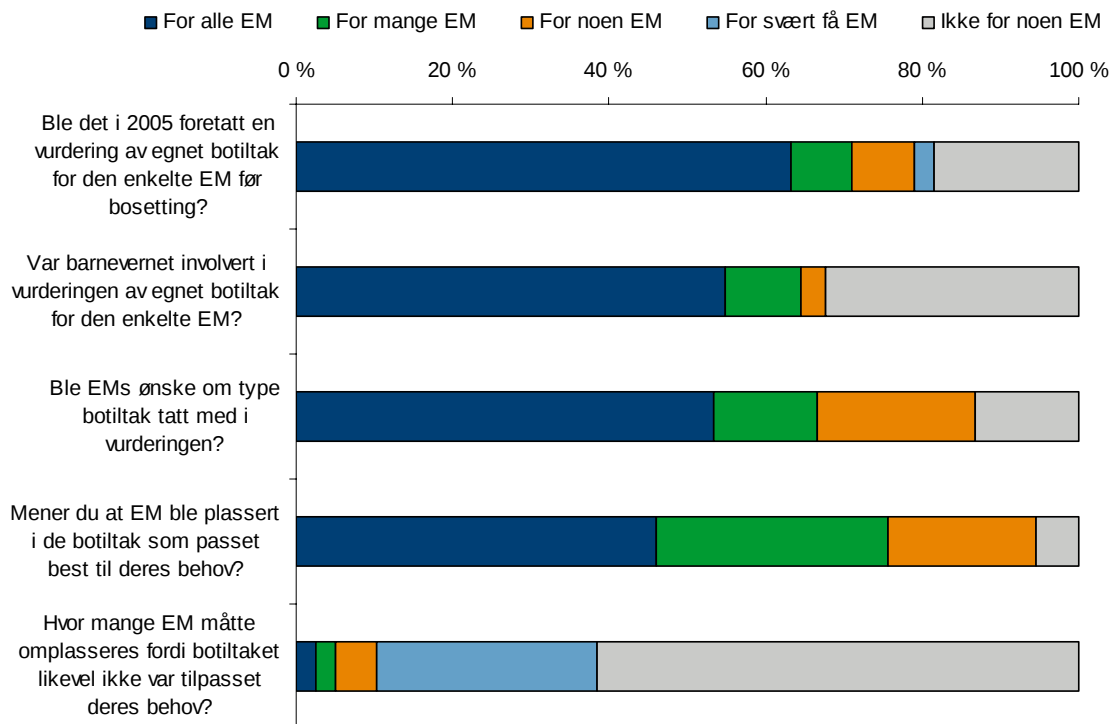
I § 4-15 står det følgende om valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle:

Innenfor den ramme som er fastsatt i § 4-14 skal stedet for plassering velges ut fra hensynet til barnets egenart og behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø. Det skal også tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og se til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. (.....)

I rundskriv Q-17-2004 heter det følgende om barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige ved bosetting: *Når den enslige mindreårige kommer til kommunen kan barneverntjenesten delta i en første vurdering av den enslige mindreåriges behov for tiltak.* Barnevernet har altså ingen plikt til å bistå i vurderingen av egnet botiltak for enslige mindreårige. I kommuner hvor flykningstjenesten har ansvaret for enslige mindreårige er det dermed opp til dem å avgjøre om det er behov for å koble barnevernet inn i vurderingen av egnet botiltak for den enkelte.

Figur 7.2 viser praksis med vurdering av egnet botiltak for den enkelte enslige mindreårige og plassering i ulike tiltak.

Figur 7.2 Vurdering av og plassering i botiltak



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- Nesten 2/3 av kommunene svarer at det ble foretatt en individuell vurdering av egnet botiltak før bosetting for *alle*. 18 prosent svarer at dette ikke ble gjort for noen. I de kommunene hvor barnevernet har det overordnede ansvaret, er det en større andel som svarer at det ble foretatt en slik vurdering av alle. I kommuner med relativt høye gjennomsnittsutgifter for enslige mindreårige (over 250.000

kroner), er andelen som oppgir at det ble foretatt en individuell vurdering av egnet botiltak for alle eller mange, høyere enn i kommuner med lavere kostnader.

- På spørsmål om hvor god denne vurderingen var, svarer 90 prosent av de som oppga at det ble gjort slike vurderinger, at disse var gode eller svært gode. Ingen mente at de var dårlige eller svært dårlige. De fleste (2/3) svarer at vurderingene ble gjort i samarbeid mellom UDI²⁶/mottaket og kommunen. 1/4 svarer at kommunene alene gjorde vurderingene. Dette bekreftes også i intervjuene med kommunene. Alle kommunene mente at UDI/mottaket hadde god kjennskap til kommunene og hvilke botiltak de hadde. En kommune sa følgende: *”UDI kjenner oss og tenker hvem som passer hos oss før de planlegger noe konkret. Vi har utviklet en policy med UDI hvor vi diskuterer hvem som passer og ikke passer i vår kommune, hva kan vi tilby og hvorfor er vi best for den enkelte? UDI tar også hensyn til ungdommenes ønsker”*.
- Barnevernet var involvert i et flertall av de individuelle vurderingene. 1/3 av respondentene svarer at de ikke var involvert i noen av vurderingene. Barnevernet ble i svært liten grad involvert i de kommunene hvor flyktningtjenesten hadde hovedansvar.
- Omtrent halvparten svarer at de enslige mindreåriges egne ønsker om botiltak ble tatt med i vurderingen i alle eller mange tilfeller. Noe færre kommuner svarer at ønskene ikke ble tatt hensyn til i noen av tilfellene. Det er en svak tendens til at svarene er mer positive i kommuner hvor barnevernet har hovedansvaret, sammenlignet med kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret.
- Uavhengig av om og hvordan vurderingene ble gjort, er det om lag ¾ av kommunene som mener at alle eller mange av de enslige mindreårige ble plassert i de botiltakene som passet best til deres behov. 46 prosent svarer at det gjaldt alle. 5 prosent svarer at det ikke gjaldt for noen og 19 prosent mente det gjaldt bare for noen av de enslige mindreårige. Andelen som svarer at det gjelder alle eller mange, er høyere i kommuner med høye, enn i kommuner med lave kostnader. Det er også en svak tendens til at svarene er mer positive i kommuner hvor barnevernet har hovedansvaret, sammenlignet med kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret. På spørsmål om årsaken til at noen eventuelt ikke ble plassert i de botiltak som passet best til deres behov, oppgir noen kommuner at det viste seg over tid at ungdommene hadde andre behov enn det man først vurderte, andre at det ikke var mulig å framskaffe den typen tiltak som ville egne seg best. Sitatene viser hva enkelte kommuner sa:

For noen kan det være best å bo i et godt fosterhjem, men det er ofte vanskelig å skaffe for denne gruppen barn.

Flere burde ideelt sett hatt mer jevnlig voksenkontakt.

Det var vurdert ønskelig med plassering i bofellesskap/kollektiv for noen av de enslige mindreårige, men kommunen ønsket ikke å opprette slike tiltak.

Vi opplever et press fra statlig myndighet, for eksempel at de har en enslig mindreårig som skal bosettes, og de peker på at vi har ledig plass i

²⁶ UDI hadde i 2005 dette ansvaret, som senere er overtatt av IMDi.

vårt bofellesskap til denne enslige mindreårige. Vi har bedt om at ungdommen må utredes, men de sier at det er ikke nødvendig. Vi får ikke vite så mye om ungdommene. Det er krevende å bo i bofellesskap og for noen er det derfor en dårlig løsning og ikke det de trenger.

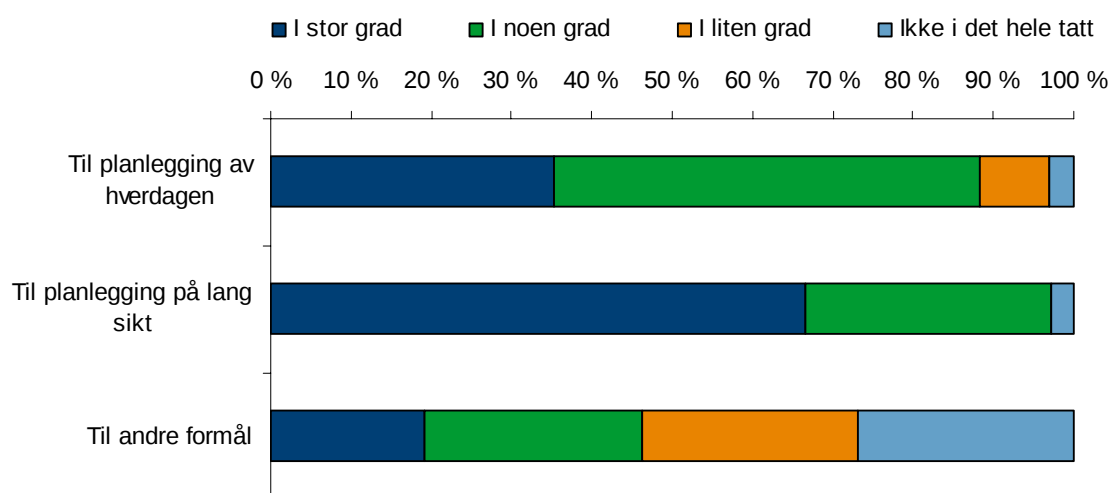
- 90 prosent av respondentene svarer at ingen eller svært få enslige mindreårige måtte omplasseres fordi botiltaket likevel ikke var tilpasset deres behov. Blant de som oppga at det har skjedd i noen tilfeller, oppgir de fleste at årsaken var behov for tettere oppfølging, atferdproblemer og/eller endringer i behov over tid. Det kan i utgangspunktet tolkes som veldig positivt, få omplasseringer tolkes som et resultat av at de aller fleste fikk et botiltak som var tilpasset deres behov. Bak de positive tallene *kan* det imidlertid skjule seg en praksis med *ikke* å omplassere enslige mindreårige selv om forholdene tilsier det. Det er ikke mulig å få fram denne nyansen i svarene.
- På spørsmål om det ble foretatt en vurdering av egnethet ved plassering hos herboende slektninger (framkommer ikke i figuren), svarer 41 prosent at det ble foretatt en systematisk vurdering av alle, 1/3 at det forekom, men ikke systematisk, og 1/4 svarer nei. Igjen er det slik at kommuner der barnevernet har hovedansvaret, svarer mer positivt enn kommuner der flyktningtjenesten har hovedansvaret.

7.3 Planer og tiltak i kommunen

80 prosent av respondentene oppga at kommunen utarbeidet kartleggings- og tiltaksplaner for *alle* eller *mange* enslige mindreårige. Andelen som svarer at de gjør det for alle, er 54 prosent. Dette er uavhengig av hvem som har hovedansvaret for enslige mindreårige i kommunene og hvilken lovhjemmel som brukes. Det varierer imidlertid med kommunenes utgifter – alle med over 250.000 i gjennomsnittsutgifter svarer ja på det. De aller fleste, 8 av 10 kommuner, oppga også at alle eller mange av de enslige mindreårige deltok i utarbeidelsen av planene.

Av Figur 7.3 ser vi at disse planene i hovedsak blir brukt til langsiktig planlegging, men mange svarer også at de i noen grad blir brukt til planlegging av hverdagen.

Figur 7.3 *Bruk av kartleggings- og tiltaksplaner*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

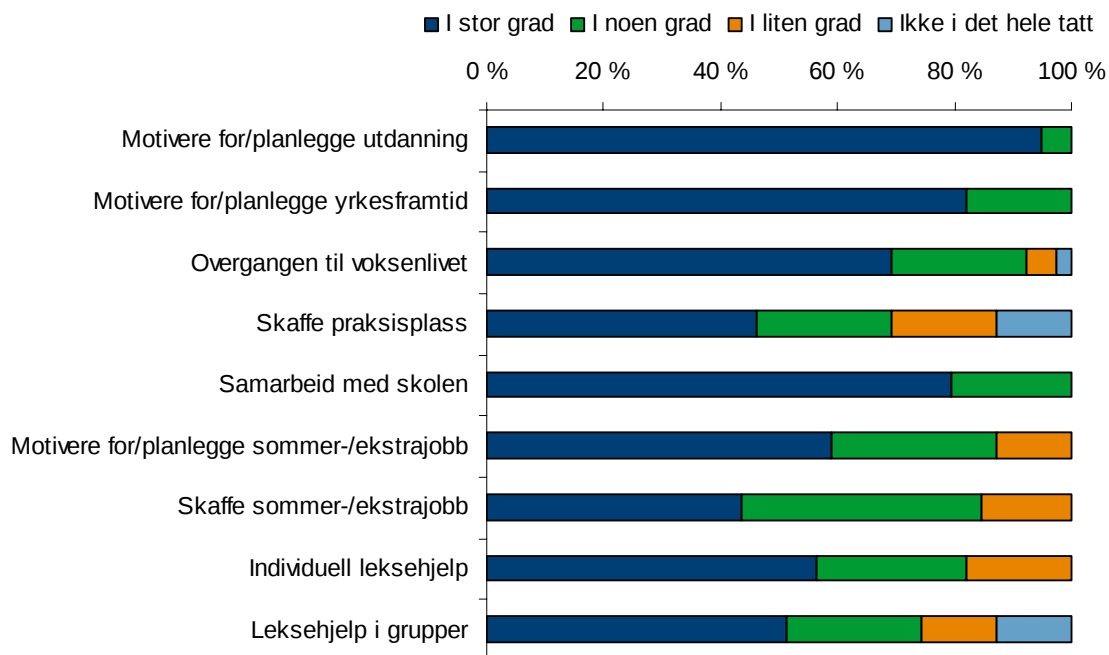
På spørsmål om hvilke andre formål planene ble brukt til, er det flere som svarer at de ble brukt til planlegging/velge tiltak på ulike områder, som skole, fritid mv, og noen svarer at de ble brukt som middel for bevisstgjøring i forhold å ta til egne valg og for å forberede de enslige mindreårige på å flytte for seg selv.

85 prosent av respondentene oppgir at planene ble revidert halvårlig eller oftere, 9 prosent svarer sjeldnere enn en gang i året. Et stort flertall oppgir at dette i alle eller mange tilfeller skjer sammen med de enslige mindreårige.

At kun litt over halvparten av kommunene oppgir at de utarbeider planer for *alle* enslige mindreårige, indikerer at det er en del enslige mindreårige som kommunene *ikke* har utarbeidet en plan for. I kommuner som har lave utgifter på enslige mindreårige er det oftere at det ikke utarbeides en plan. Uten en plan, er det vanskelig for kommunen å jobbe systematisk og målrettet med den enkelte enslige mindreårige.

Vi stilte spørsmål om det ble jobbet med ulike typer tiltak overfor de enslige mindreårige. Tiltakene og svarene er vist i Figur 7.4. I figuren har vi satt opp de ulike typene tiltak i rekkefølge etter hvordan svarene ofte korrelerer med hverandre. Det vil si at de som svarer at de i stor grad jobbet med å motivere for/planlegge utdanning, også ofte svarer at de motivere for/planlegger yrkesframtiden og jobber med overgang til voksenlivet. De som i stor grad jobber med å motivere for sommer-/ekstrajobb, jobber naturlig nok også ofte med å skaffe slik jobb. Videre er det en del som svarer at de både jobber med leksehjelp individuelt og i grupper.

Figur 7.4 I hvilken grad ble det arbeidet med følgende tiltak overfor enslige mindreårige?



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

Vi ser at flest kommuner svarer at de jobber mye med å motivere for/planlegge utdanning, samt å motivere for/planlegge yrkesframtiden. Dette gjenspeiler at mange av de enslige mindreårige i kommunene er rundt 17-18 år. Alle kommuner oppgir også at de samarbeider med skolen. Det er også mange kommuner som arbeider både med å motivere for og hjelpe de enslige mindreårige med å skaffe seg en sommer-/ekstrajobb.

Leksehjelp er et svært viktig tiltak, og de aller fleste kommuner oppgir at de har enten individuell leksehjelp eller leksehjelp i grupper, mange har også begge deler. Det er 10 prosent av kommunene som i liten grad eller ikke i det hele tatt jobber med leksehjelp, enten individuelt eller i grupper.

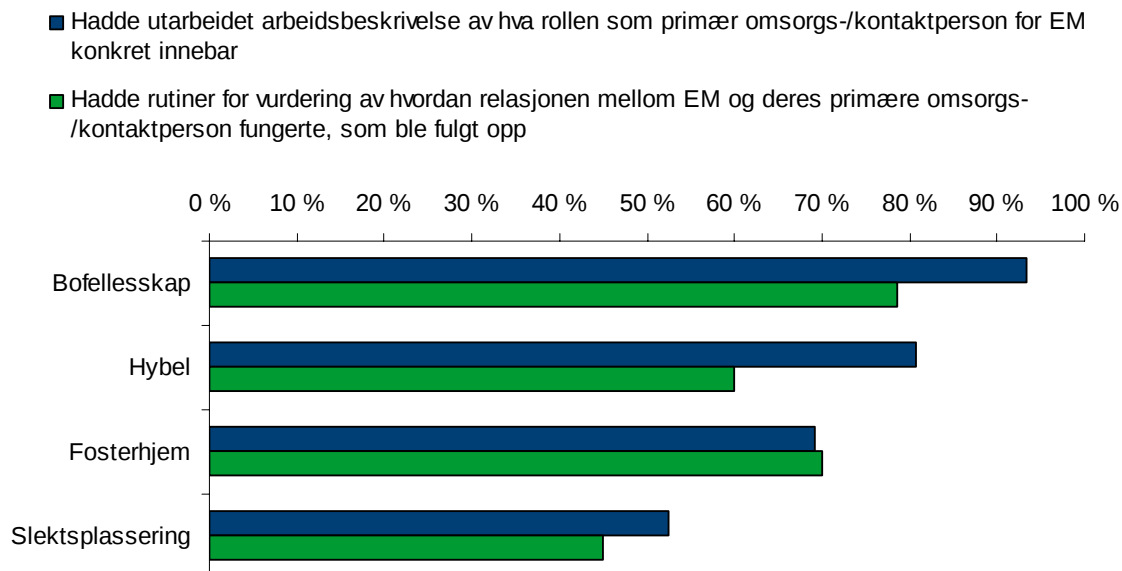
7.4 Omsorg

I underkant av 90 prosent av respondentene oppgir at alle enslige mindreårige hadde noen som var definert som sin primære omsorgs-/kontaktperson. 5 prosent svarer at ingen hadde det.

Vi stilte spørsmål om det var utarbeidet en arbeidsbeskrivelse av hva denne rollen innebar. Spørsmålet var spesifisert for de ulike typene botiltak, se Figur 7.5²⁷.

²⁷ Det varierer en del mellom kommunene hva slags botiltak de hadde. Det er svært få som brukte kommunal (4) eller statlig barnevernsinstitusjon (5). Vi har vi derfor utelatt svarene for disse typene botiltak i figuren.

Figur 7.5 *Andel som hadde utarbeidet en arbeidsbeskrivelse av hva rollen som primær omsorgsperson for enslige mindreårige konkret innebar, og andel som hadde rutiner som ble fulgt opp for vurdering av hvordan relasjonen mellom de enslige mindreårige og deres primære omsorgsperson fungerte*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

Vi ser av figuren at blant de som faktisk hadde hvert av tiltakene, er det et flertall som oppgir at det var utarbeidet en arbeidsbeskrivelse av hva rollen som primær omsorgsperson innebar. Noe færre kommuner hadde rutiner som de fulgte opp.

- For *bofellesskap* er andelen kommuner som hadde utarbeidet en arbeidsbeskrivelse 91 prosent. De fleste, 79 prosent, hadde også rutiner som ble fulgt opp for vurdering av hvordan relasjonene mellom den enslige mindreårige og deres primære omsorgspersoner fungerte.
- For kommuner som har enslige mindreårige på *hybel*, er det 81 prosent som hadde arbeidsbeskrivelse, mens kun 60 prosent hadde rutiner, som de fulgte opp for å vurdere hvordan relasjonene mellom den enslige mindreårige og deres primære omsorgspersoner fungerte. En del kommuner oppgir at de ikke vet om rutinene blir fulgt opp.
- 70 prosent av kommunene som har enslige mindreårige i *fosterhjem* oppgir at de har arbeidsbeskrivelse for rollen som omsorgsperson. Det kan virke rart at ikke alle kommuner oppgir at de har utarbeidet arbeidsbeskrivelser for rollen som omsorgsperson er i fosterhjem. Vi ser at alle kommuner hvor barnevernet har hovedansvar for enslige mindreårige oppgir at de har slike rutiner, mens det gjelder for kun 1 av 4 kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvar. Sannsynligvis betyr det at flyktningtjenesten ikke har egne arbeidsbeskrivelser for dette utover det som ligger i barnevernet. 70 prosent har også rutiner for å vurdere hvordan relasjonen mellom den primære omsorgspersonen og den enslige mindreårige fungerte.
- For *slektsplassering* er det mindre vanlig å ha arbeidsbeskrivelse av hva rollen som primær omsorgsperson innebar, kun litt over halvparten av kommunene hadde det. 45 prosent av kommunene hadde rutiner som ble fulgt opp, for å

vurdere hvordan relasjonen mellom den primære omsorgspersonen og den enslige mindreårige fungerte. En del kommuner oppgir at de ikke vet om rutinene blir fulgt opp.

7.5 Relasjoner og integrering

Relasjonsbygging og integrering i det norske samfunnet er svært viktig for de enslige mindreårige, og de fleste vil ha behov for "voksenhjelp" for å lykkes her.

Kommunene ble i kvalitetsundersøkelsen stilt et åpent spørsmål hvor vi ba dem beskrive hvilke metoder de brukte i arbeidet med relasjonsbygging for enslige mindreårige. Noen av svarene som går igjen er samtaler/veiledning, opprettelse av stabile omsorgspersoner, fritidsaktiviteter og arrangementer, samt leksehjelp.

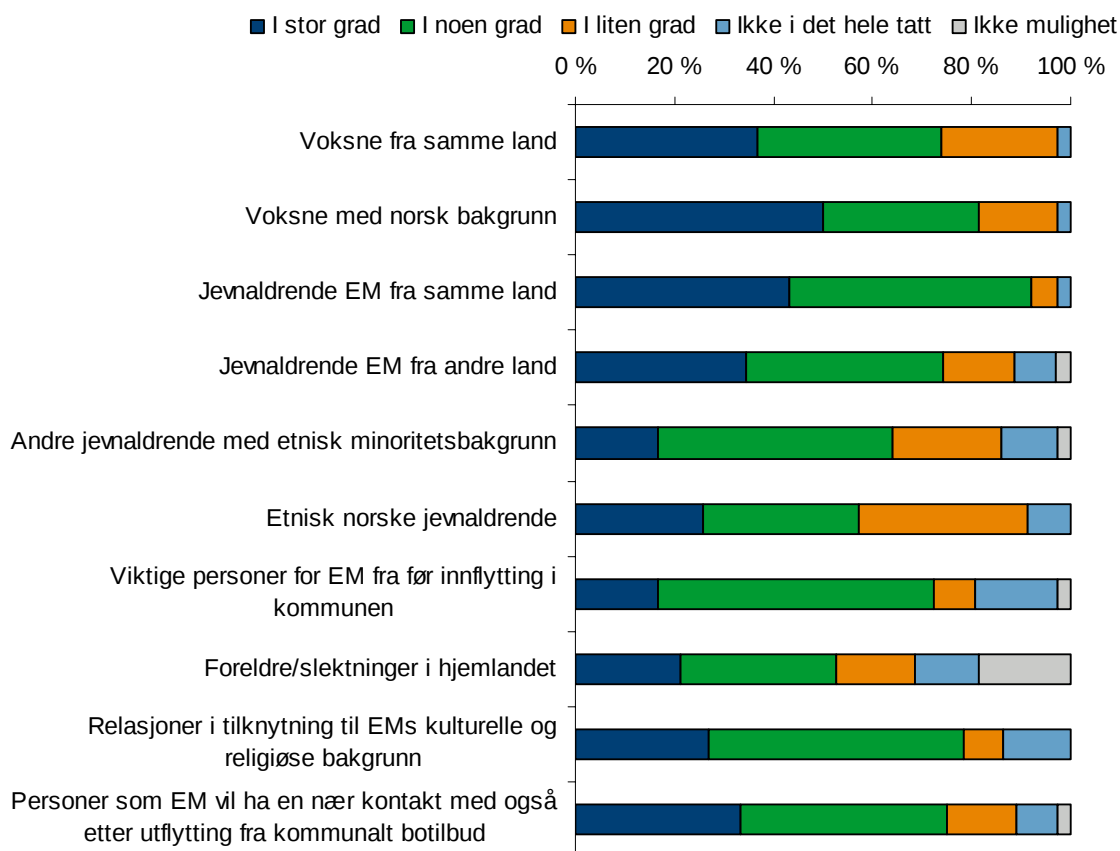
Gjennom kartlegging av hobbyer og ønsker lette vi etter aktiviteter som samsvarte med disse. Gjennom aktivitetene opplevde vi at ungdommene fikk en god forankring i lokalmiljøet. Det ble også avsatt en god budsjetttramme til det. Kvalitetsundersøkelsen

De fleste svarer på spørsmålet med en liste av ulike tiltak. Noen er mer kritiske:

Alle enslige mindreårige får tilbud om leksehjelp, tur og aktiviteter. De bruker ikke en eneste krone på å styrke samholdet i bofellesskapet. De får ikke engang penger til å feire jul i bofellesskapet. Kvalitetsundersøkelsen

Vi stilte spørsmål om i hvilken grad det ble jobbet *systematisk* med utvikling av ulike typer relasjoner for de enslige mindreårige, se Figur 7.6.

Figur 7.6 *I hvilken grad ble det jobbet systematisk med utvikling av følgende relasjoner for de enslige mindreårige?*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- Det er flest kommuner som oppgir at de jobber med å utvikle relasjoner til voksne med norsk bakgrunn og til jevnaldrende enslige mindreårige fra samme land, henholdsvis 50 og 43 prosent svarer at det i stor grad var tilfelle.
- Det er relativt få kommuner, 26 prosent, som oppgir at de i stor grad jobber systematisk med å utvikle relasjoner med etnisk norske jevnaldrende, i tillegg er det 31 prosent som i noen grad jobber med det. Det er langt mer vanlig i kommunene å jobbe systematisk med å utvikle relasjoner til jevnaldrende fra andre land, enn med etnisk norske jevnaldrende. I kommunene der barnevernet har hovedansvaret er det en vesentlig større andel av respondentene som svarer at de i stor eller noen grad jobbet systematisk med å utvikle relasjoner til etnisk norske jevnaldrende, enn i kommuner der flyktningtjenesten har hovedansvaret. Det er imidlertid ingen forskjell på kommuner med lave og høye kostnader når det gjelder å jobbe med å utvikle relasjoner til etnisk norske jevnaldrende.
- 3 av 4 kommuner oppgir at de i stor/noen grad jobbet systematisk med å utvikle relasjoner til personer som de enslige mindreårige enten hadde kontakt med før de flyttet til kommunen, eller som de vil ha nær kontakt med også etter utflytting fra kommunalt botilbud. Det er viktig å hjelpe de enslige mindreårige med å ha kontinuitet i relasjonene og hindre at de igjen opplever brudd i nære relasjoner.
- Færrest oppga at de ofte jobbet systematisk med å utvikle relasjoner med foreldre/slektninger i hjemlandet, men dette er ofte ikke mulig. Sett i lys av det, og at dette er svært ressurskrevende, er det en relativt høy andel, over halvparten

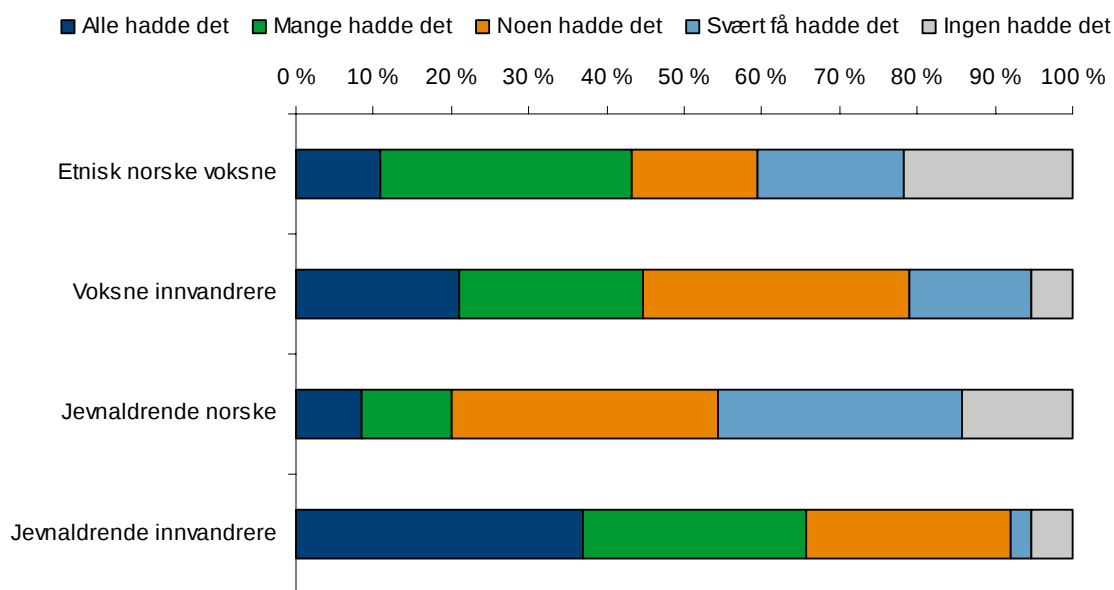
av kommunene som oppgir at de i stor/noen grad jobbet med å utvikle relasjoner til foreldre/slektninger i hjemlandet.

- Av andre relasjoner det ble jobbet med å utvikle, nevner noen skolen, lærer, helsesøster og lignende.

I kommuner med høye kostnader, er det en større andel som svarer at de jobber med å utvikle mange typer relasjoner.

Vi så i figuren over at de fleste kommuner jobbet systematisk med relasjonsbygging for de enslige mindreårige. I Figur 7.7 ser vi hva dette synes å ha resultert i: Har de enslige mindreårige nære relasjoner til personer som er bosatt i nærheten?

Figur 7.7 *Hadde enslige mindreårige en eller flere av følgende personer bosatt i nærheten, som de hadde en nær relasjon til?*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- Det er flest som har nære relasjoner til jevnaldrende innvandrere, 67 prosent av kommunene svart at alle/mange enslige mindreårige hadde det.
- Det er få kommuner som oppgir at de enslige mindreårige hadde nære relasjoner til jevnaldrende norske i nærmiljøet, kun 20 prosent. Relasjoner til jevnaldrende norske er svært viktig for integreringen. Samtidig som få har slike relasjoner, har vi allerede sett at dette er en type relasjon som kommunene jobber lite med å utvikle. At kun en av fem kommuner oppgir at alle/mange enslige mindreårige har en nær relasjon til norske jevnaldrende i nærmiljøet er svært lite. Dette er imidlertid et problem det er vanskelig for kommunen å løse alene og det sier også en del om holdningene i samfunnet. Kommunene kan ikke "kjøpe" venner til enslige mindreårige, men de kan helt klart tilrettelegge for arenaer hvor de enslige mindreårige og norsk ungdom kan møtes som likeverdige parter. Skolen er utvilsomt en viktig arena for å få venner, det samme er de ulike fritidsaktiviteter. En del enslig mindreårige går imidlertid i spesialklasser hvor de ikke møter andre norske ungdommer, i tillegg er de i en del tilfeller eldre enn sine norske klassekameratene når de går i ordinære skoleklasser.

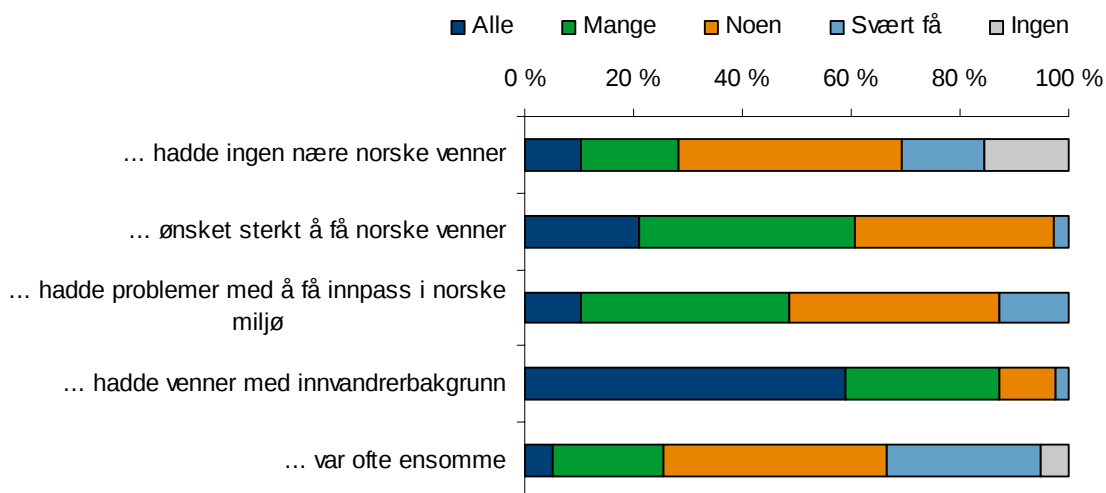
- I underkant av 45 prosent av kommunene oppgir at alle eller de fleste enslige mindreårige hadde nære relasjoner til henholdsvis voksne etnisk norske og voksne innvandrere. Når vi slår sammen disse to, finner vi at 18 prosent av kommunene oppgir at svært få eller ingen enslige mindreårige hadde nære relasjoner til voksne – verken etnisk norske *eller* innvandrere. Å ha en god voksenkontakt er svært viktig for alle barn og unge, og andelen enslige mindreårige som ikke har det, er altfor høy. At god voksenkontakt er viktig for de enslige mindreårige viser nedenforstående sitat som er hentet fra rapporten "Livet under 18 år" som inngår i regjeringens rapport til FNs Barnekomité: *Enslige mindreårige asylsøkere i prosjektet uttrykker at det er vanskelig å få tilbud om psykologhjelp. De opplever i liten grad å få anledning til gode samtaler med voksne. Flertallet uttrykker ikke behov for omfattende psykologhjelp, men hjelp til å sortere inntrykk, erfaringer og fremtidsønsker. De som opplever å finne gode voksne å kommunisere med, kommer seg lettere videre.*

Resultatene som er vist i Figur 7.8 bekrefter at enslige mindreårige har få etnisk norske venner, mens de i langt større grad har venner med innvandrerbakgrunn. Det er en relativt høy andel av respondentene som oppgir at mange enslige mindreårige ønsket sterkt å få norske venner, og at de hadde problemer med å få innpass i norske miljøer. Et flertall av kommunene oppgir at få enslige mindreårige er ensomme. Det er likevel et ikke ubetydelig mindretall av kommunene, en av fire som oppgir at alle eller mange enslige mindreårige er ensomme. Det er en tendens til at de som oppgir at alle enslige mindreårige hadde venner med innvandrerbakgrunn, sjelden svarer at mange var ensomme. Sitatene under fra fokusgruppen med de enslige mindreårige belyser problematikken med å få nære relasjoner.

Det er fort å bli ensom i Norge. Når du flytter fra bofellesskap for å bo for deg selv, da blir du ensom. Det er vanskelig å skaffe seg en venn som kan besøke deg. Enslig mindreårig på hybel

Det er vanskelig å ha noen man har kjent lenge siden man ikke er i sitt hjemland. Det er vanskelig å finne noen venner man vil være sammen men lenge, noen man kan ringe hvis man blir syk. Enslig mindreårig hybel

Figur 7.8 For hvor mange av enslige mindreårige i din kommune gjaldt følgende påstander? De enslige mindreårige ...



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

Vi kan anse de ulike typene relasjoner å oppfylle/bidra til ulike behov og mål for de enslige mindreårige: Nære relasjoner til voksne er viktig i forhold til omsorg, nære relasjoner til jevnaldrende er viktig i forhold til å forhindre ensomhet, nære relasjoner til etnisk norske jevnaldrende og voksne er i tillegg viktig i forhold til integrasjon. Det kan se ut som om flest har sosiale relasjoner, noe færre har omsorgsrelasjoner, mens færrest har den typen relasjoner som i størst grad bidrar til integrering. Til tross for at det umiddelbare behovet for sosial omgang kanskje er oppfylt for mange, er det likevel verdt å merke seg at en stor andel av kommunene svarer at mange enslige mindreårige ønsket sterkt å få innpass i norske miljøer.

Kommunene jobber i liten grad med å utvikle relasjoner mellom enslige mindreårig og etniske norske jevnaldrende. Sitatene under viser at både ungdommene og ansatte som jobber med dem opplever dette som et problem. Ungdommene savner arenaer hvor de kan møte norske ungdommer, og de ansatte som jobber med ungdommene savner midler som kan bidra til å legge til rette for møtesteder for de unge.

Når jeg bodde i X, det er et lite sted, hadde vi ingen steder vi kunne møte og bli venner med norske ungdommer. Vi gikk hver for oss og hadde ikke noe felles vi kunne gjøre sammen. Enslig mindreårig på hybel, tidligere bofellesskap

En ting som vi strever med et å få penger til fellestiltak. Det man får statsrefusjoner for en individrettede tiltak, ikke fellestiltak. Vi trenger arenaer hvor norsk ungdom og enslige mindreårige kan bli venner, for eksempel leirskole for både enslige mindreårige og norske. Dette er en stor mangel ved integreringspolitikken. Man får ikke støtte til integreringsarbeidet selv om det er helt nødvendig for å danne vennskapsrelasjoner. Ansatt bofellesskap

Jeg savner tiltak for hvordan man kan lage en "korridor" for enslige mindreårige til det sivile samfunnet. Jeg er opptatt av å lage en arena. Det er et ordtak som sier at "det må en landsby til for å oppdra barn". Landsbyen er Norge. Vi bør tilrettelegge, ha rammer for hvordan vi finner de gode tingene. Det er viktig med tiltak som hjelper enslige mindreårige å få innpass i det sivile samfunnet. Innvandrere som har jobbet mye med enslige mindreårige

I hvilken grad respondentene mener at de enslige mindreårige hadde venner i ulike miljøer, varierer etter hvor mange enslige mindreårige som er bosatt i kommunen. I kommuner der det er bosatt mer enn 10 enslige mindreårige, er det flere enn i kommuner med færre enslige mindreårige, som svarer at alle eller mange *ikke* hadde noen nære norske venner, at alle eller mange sterkt ønsket å få norske venner, og at alle eller mange hadde problemer med å få innpass i norske miljøer.

Når vi ser på hvordan svarene varierer mellom bykommuner²⁸ og andre kommuner, er det på den annen side lite forskjell på svarene, med ett unntak: Langt flere respondenter i bykommuner oppgir at alle eller mange enslige mindreårige var ensomme – hele 45 prosent.

Brutte relasjoner

Enslige mindreårige har opplevd brutte relasjoner til sine nærmeste. Kontinuitet i relasjoner er derfor spesielt viktig for dem og det er derfor viktig at kommunene har rutiner som håndterer brutte relasjoner mellom de enslige mindreårige og omsorgspersoner i kommunen som slutter.

Kun 20 prosent av kommunene oppgir at de hadde slike rutiner. I kommuner hvor flyktningtjenesten hadde hovedansvaret for enslige mindreårige var det kun 7 prosent som oppga at de hadde slike rutiner, mens andelen i kommuner der barnevernet hadde ansvaret var 30 prosent. I kommuner som hadde utgifter til enslige mindreårige over 280.000 kroner var andelen nærmere 40 prosent, mens den var kun 6 prosent i kommuner med lavere utgifter. Kommuner med mange enslige mindreårige (over 15) hadde langt oftere rutiner, enn kommuner med færre. Der de hadde rutiner, oppga de fleste at dette dreide seg om samtaler, eller en markering av avslutningen med en middag eller liknende.

I fokusgruppene drøftet vi kontinuitet i relasjoner. Spesielt et par av de enslige mindreårige hadde svært såre erfaringer med brutte relasjoner til kontakt-/omsorgspersoner de hadde i kommunen.

Før hadde jeg en jeg kunne snakke med en gang i måneden, men han ble bare borte. Han lærte meg hvordan jeg skal oppføre meg i Norge, hvordan kjøpe billetter og andre ting. Jeg vet ikke hva som skjedde med han, han ringte meg plutselig ikke mer. Enslig mindreårig på hybel

Jeg synes det skal være sånn at man må stole på dem. Før hadde jeg en kontaktperson, han kom 3 ganger i uka og jeg kunne stole på han. Men etter at han sluttet i jobben, har han ikke tatt noe kontakt med meg. Han ringer meg ikke. Jeg skulle ønske at det var sånn at jeg kunne stole på han og hatt kontakt med han. Nå har jeg flyttet fra kommunen og har ikke hørt fra han på 1 år. Enslig mindreårig på hybel

56 prosent av kommunene oppgir at det ble gjennomført dialog med *alle* de enslige mindreårige om hvilke utfordringer de møtte som minoritetsungdom, 26 prosent svarer

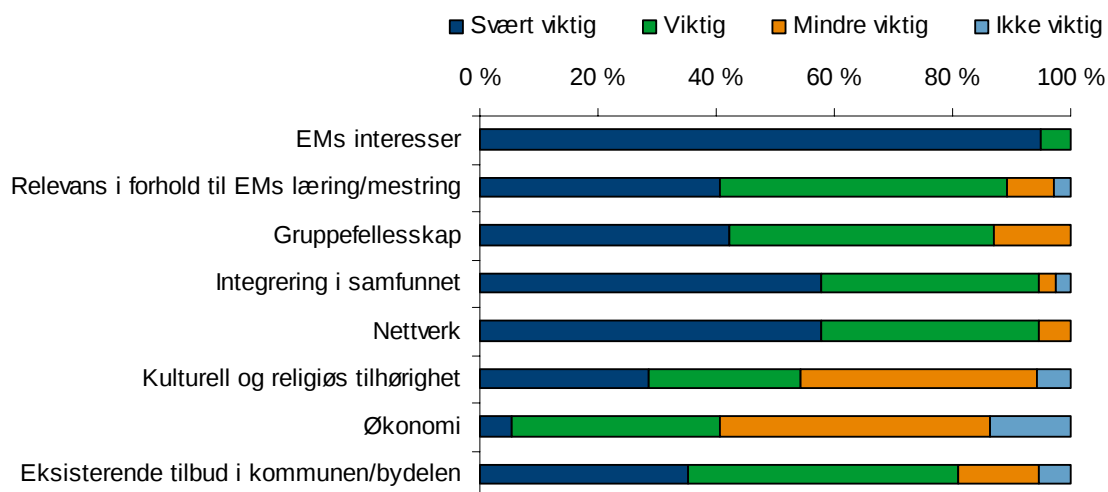
²⁸ Kommunene er delt inn i to omtrent like store grupper, den ene bykommuner, den andre tettsteder. Bykommuner er definert etter "skjønn", kommuner som for eksempel Hamar, Vadsø, Skien, Kongsberg etc. Tettsteder er for eksempel Hamarøy, Salangen, Stange, Hareid etc..

at det ble gjennomført med *mange*. Det var mer vanlig å gjennomføre slik dialog i kommuner som hadde høye utgifter i bosettingsarbeidet.

Fritidsaktiviteter

Vi stilte spørsmål om hvilke kriterier som var viktig for valg av fritidsaktiviteter for enslige mindreårige. Vi hadde satt opp en rekke kriterier, svarene er vist i Figur 7.9.

Figur 7.9 *Hvor viktig var følgende kriterier ved valg av fritidsaktiviteter for enslige mindreårige?*



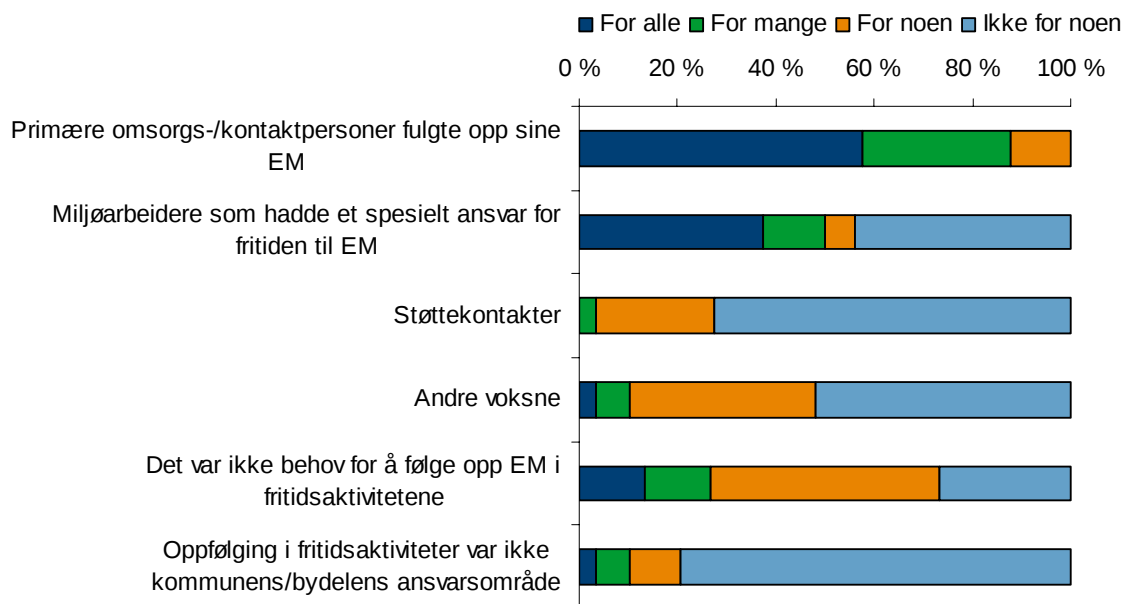
Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- Vi ser at nesten alle svarer at den enslige mindreåriges egne interesser var svært viktig.
- Deretter kommer integrering i samfunnet og nettverk.
- De eneste faktorene som en vesentlig andel svarer var mindre viktige, er kulturell og religiøs tilhørighet og økonomi.

Svarene på disse spørsmålene er svært like i kommuner hvor barnevernet har ansvar og der hvor flyktningtjenesten har ansvar. Det er viss tendens til at respondenter i bykommuner angir flere faktorer som svært viktige enn respondenter i andre kommuner.

Figur 7.10 hvem som fulgte opp enslige mindreårige i fritidsaktivitetene i bofelleskap/kommunale barneverninstitusjoner.

Figur 7.10 Hvem fulgte opp enslige mindreårige i fritidsaktivitetene i bofellesskap/kommunale barneverninstitusjoner?



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- Det er vanligst at primære omsorgspersoner eller kontaktpersoner fulgte opp, 88 prosent svarer at det gjaldt alle eller mange.
- Deretter er det mange som svarer at miljøarbeidere som hadde et spesielt ansvar for fritiden fulgte opp – 50 prosent svarer at det gjaldt alle eller noen.
- Det er relativt sjelden at støttekontakter eller andre fulgte opp fritidsaktivitetene til enslige mindreårige i bofellesskap/kommunale barneverninstitusjoner.
- I underkant av halvparten svarer at for noen enslige mindreårige var det ikke behov for å følge opp i fritidsaktivitetene.
- Svært få svarer at dette ikke var kommunens ansvar.
- Blant de som svarer at noen ble fulgt opp av "andre voksne", er det vanligste hjelpeverge og frivillige.

I de fleste kommuner er det noen som har et spesielt ansvar for å følge opp enslige mindreårige i fritidsaktivitetene sine. Dette er viktig å engasjere seg i barna, ta dem på alvor og vise interesse for det de holder på med. At det oppleves som viktig, viser nedenforstående sitat fra fokusgruppen med enslige mindreårige:

Jeg trente 5 ganger i uka. De voksne i bofellesskapet spurte meg aldri om hvordan kampene gikk eller hvordan treninga var. De sa bare at jeg måtte være hjemme klokken 23. De var aldri på kampene og spurte aldri om vi vant eller om jeg hadde det gøy. Enslig mindreårig på hybel, tidligere i bofellesskap

Verge

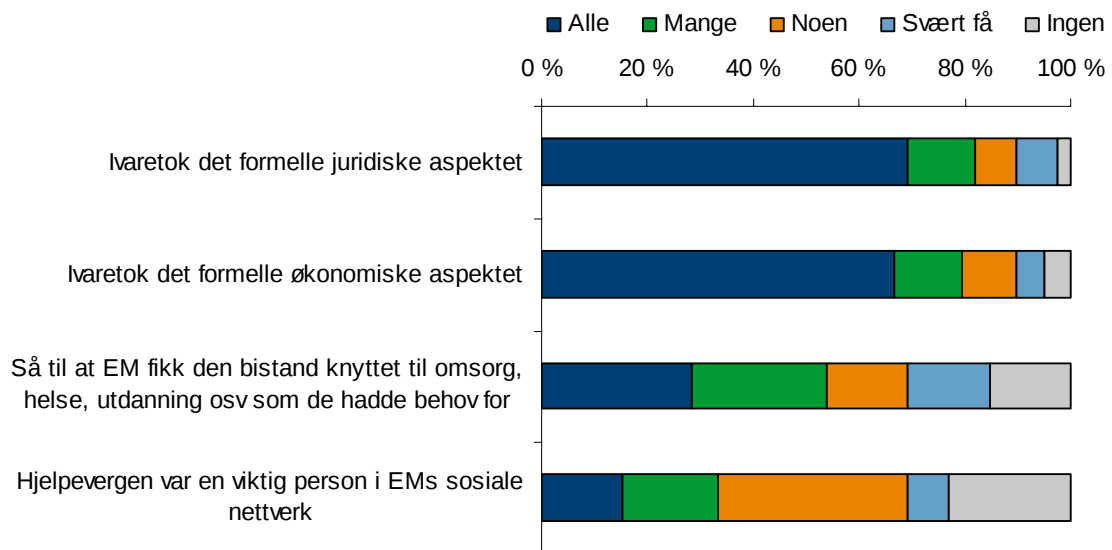
Etter vergemålsloven § 16²⁹ oppnevnes verge når barnets verge (foreldrene) ikke kan ivareta den mindreåriges interesse for en viss tid eller for visse saker. For enslig mindreårig som har foreldre i livet i andre land, vil det formelt sett være foreldrene som fortsatt er verge for barnet. I veiledning for verger for enslige mindreårige heter det blant annet at:

Vergemålsloven er skrevet først og fremst med sikte på å ivareta økonomiske forhold for den mindreårige eller andre som har behov for verge. Det å være verge for en enslig mindreårig asylsøker innebærer imidlertid også et visst personlig ansvar for den mindreårige. Verger for enslige mindreårige asylsøkere skal ta avgjørelser om den mindreåriges underhold, oppfostring og opplæring. Det er viktig å være oppmerksom på at vergens oppgave er begrenset til å ta avgjørelser om disse forholdene, vergen er ikke selv ansvarlig for å yte omsorg til den mindreårige.

Vergen/hjelpevergen skal være en stedsfortreder for foreldrene når det gjelder den juridiske siden av foreldreansvaret. Vergen har i utgangspunktet ikke selv ansvaret for å gi omsorg til den mindreårige, men skal påse at den mindreårige får den hjelp og støtte som trengs.

I Figur 7.11 ser vi hva kommunene svarer på hvilken rolle verge/hjelpevergene hadde overfor enslige mindreårige.

Figur 7.11 Hvilken rolle hadde hjelpevergene overfor enslige mindreårige i kommunen?



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- De fleste kommuner oppgir at vergen ivaretok det formelle juridiske og økonomiske aspektet. På begge disse spørsmålene er det rundt 80 prosent som svarer at det gjelder alle eller mange.

²⁹ Justis- og politidepartementet: Rundskriv G-0343 B/2003: Veiledning til verger for mindreårige asylsøkere.

- Vi så over at vergen ikke selv har ansvar for å gi omsorg til den enslige mindreårige, men de skal påse at de får den omsorg de har behov for. Kun litt over halvparten av kommunene mener at vergene fyller denne rollen.
- 33 prosent av kommunene oppga at hjelpevergen var en viktig person i alle eller mange enslige mindreårige sosiale nettverk.

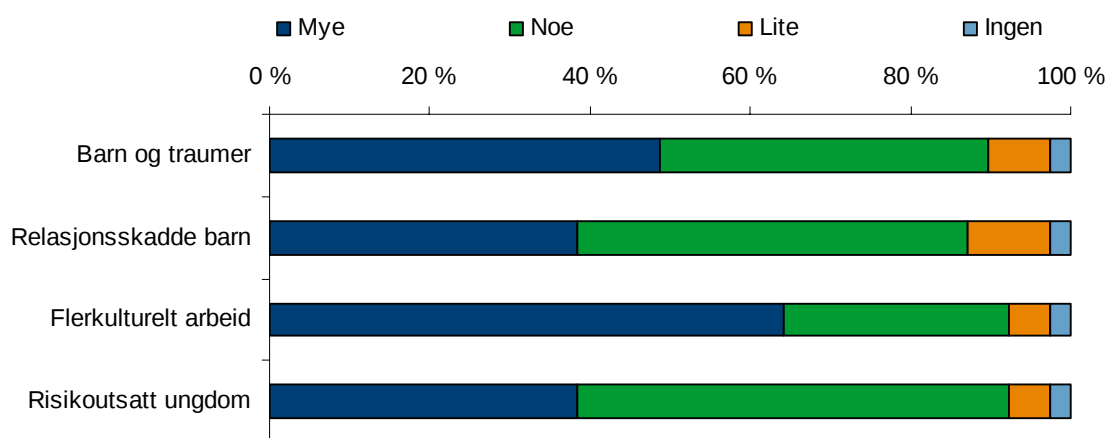
Få hadde bevissthet rundt hva verge er eller hadde noe forhold til vergen sin. Men de ønsker seg sterkt en god voksen i Norge å forholde seg til, rådføre seg med og være trygg på. Kvalitetsundersøkelsen

7.6 Oppfølging av helse

Når det gjelder temaet helse, stilte vi i kvalitetsundersøkelsen spørsmål knyttet til kompetanse, kartlegging og tilbud på profesjonell hjelp.

Vi ser i Figur 7.12 at de fleste kommuner mener at de som arbeider med enslige mindreårige har mye eller noe kompetanse om både barn og traumer, relasjonsskadede barn, flerkulturelt arbeid og risikoutsatt ungdom. Flest kommuner svarer at de hadde mye kompetanse om flerkulturelt arbeid. Færrest – 38 prosent – svarer at de hadde mye kompetanse om henholdsvis relasjonsskadede barn og risikoutsatt ungdom.

Figur 7.12 Vil du si at de som arbeidet med enslige mindreårige i kommunen hadde mye eller lite kunnskap om følgende tema?



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

Halvparten av kommunene svarer at denne kompetansen ble brukt systematisk i omsorgen for enslige mindreårige, mens den andre halvparten svarer at det forekom at den ble brukt, men ikke systematisk.

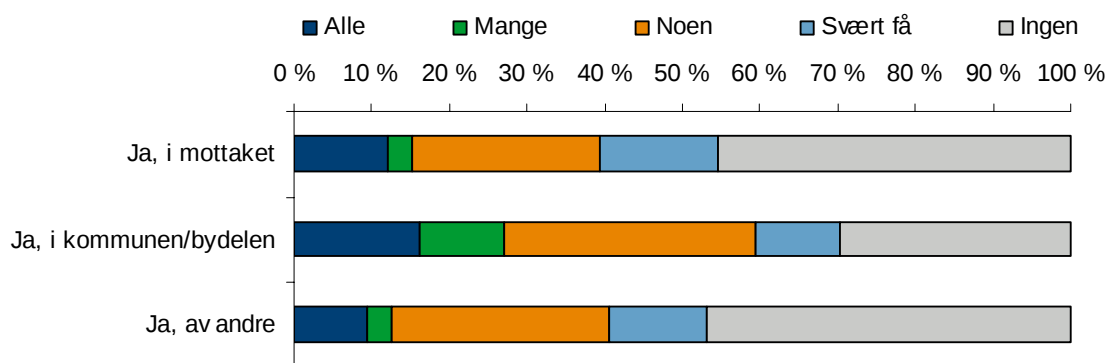
Enslige mindreårige er en sårbar gruppe. De fleste har opplevd krig, flukt og brutte nære relasjoner. Sannsynligheten for at de enslige mindreårige har utviklet psykologiske reaksjoner til sine traumatiske opplevelser, er til stede³⁰. De utgjør likevel en svært uensartet gruppe og vil derfor i ulik grad mestre den livssituasjonen de er i. For å finne ut om den enkelte har psykiske ettervirkninger knyttet til sin bakgrunn, må det foretas en helsemessig kartlegging av den enkelte enslige mindreårige.

³⁰ Atle Dyregrov: Barn og traumer. Fagbokforlaget, 2000.

I Figur 7.13 ser vi hvor vanlig det er å foreta en kartlegging av traumatisk eksponering og psykiske ettervirkninger og hvem som har utført dem. 15 prosent av kommunene oppgir at alle eller mange enslige mindreårige hadde blitt kartlagt i mottaket, 27 prosent svarer at alle eller mange hadde blitt kartlagt i kommunen, mens 13 prosent svarer at andre hadde foretatt en kartlegging. Blant de siste er det flere som nevner Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP).

Andelen kommuner hvor alle eller mange hadde blitt kartlagt av *minst* ett av disse stedene, var 38 prosent. I nærmere 4 av 10 kommuner ble alle eller mange enslige mindreårige kartlagt for traumatisk eksponering og psykiske ettervirkninger, det vanligste var å bli kartlagt i kommunen. Dette kan sies å være en relativt lav andel, sett i forhold til de enslige mindreåriges vanskelige utgangspunkt. Det betyr ikke at alle enslige mindreårige har vært utsatt for traumer og har psykiske ettervirkninger som en følge av det, men manglende kartlegging kan medføre at en del har problemer som ikke oppdages.

Figur 7.13 *Var enslige mindreårige kartlagt for traumatisk eksponering og psykiske ettervirkninger?*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

I kommuner hvor barnevernet har det overordnede ansvaret for enslige mindreårige, er det en dobbelt så stor andel som oppgir at alle eller mange enslige mindreårige er blitt kartlagt for traumatisk eksponering og psykiske ettervirkninger, enn i kommuner hvor flyktningtjenesten har det overordnede ansvaret. Slik kartlegging er også mer vanlig jo flere enslige mindreårige som bodde i kommunen. I kommuner med høye utgifter til bosettingsarbeidet, er det en større andel kommuner som har kartlagt alle eller mange enslige mindreårige.

2 av 3 kommuner oppgir at alle enslige mindreårige som hadde symptomer på traumatisk eksponering og psykiske ettervirkninger, fikk tilbud om profesjonell hjelp. 15 prosent av kommunene sier at ingen eller svært få med slike symptomer fikk profesjonell hjelp, i tillegg et det 5 prosent som sier at noen av dem fikk hjelp. Det var flere kommuner hvor barnevernet hadde ansvaret for enslige mindreårige som hadde tilbud om profesjonell hjelp, enn kommuner hvor flyktningtjenesten hadde ansvaret.

De som ikke svarer at alle med slikt behov fikk tilbud om hjelp, oppgir ulike årsaker til det. I noen tilfeller ønsker ikke de enslige mindreårige å snakke om problemene sine, eller problemene er små og forventes å gå over av seg selv, mens i andre tilfeller er det manglende ressurser og kompetanse i kommunen. Nedenfor vises noen av forklaringene kommunen ga på manglende tilbud om hjelp.

1.linjetjenesten i psykisk helsevern hadde ikke kapasitet/kompetanse, i tillegg til en dårlig fungerende 2. linjetjeneste

De fleste har relativt svake symptomer, som f.eks. søvnvansker. Etter bosetting pleier vi å se an noe tid. Ofte blir det en bedring ift. denne typen symptomer når omsorgssituasjonen oppleves god og stabil

Det har ikke vært arbeidet systematisk med disse spørsmålene i kommunen. De enslige mindreårige har ikke vist uttalte behov for hjelp. Kommunen har ikke oversikt over behovet.

I underkant av 90 prosent oppgir at ventetiden for å få slik hjelp var maksimum 3 måneder – de alle fleste oppgir mellom 1 og 3 måneders ventetid.

Barn og ungdom er sjelden i stand til å ivareta sin egen helse, derfor må omsorgspersoner ha kunnskap om deres helse, for å kunne iverksette tiltak, dersom det viser seg å være behov for det. Har kommunene kunnskap om den enkelte enslige mindreårige helse, og får de profesjonell hjelp dersom behovet er tilstede? 45 prosent av kommunene oppgir at de som arbeider med enslige mindreårige i kommunen i stor grad hadde kunnskap om den enkeltes fysiske og psykiske helse, like mange oppga at de hadde det i noen grad. Det er bare kun 10 prosent av kommunene som oppgir at de ikke har kunnskap om de enslige mindreåriges fysiske og psykiske helse. De fleste kommuner har med andre ord i stor eller noen grad god kunnskap om de enslige mindreåriges helse. Hva er så god nok kunnskap? Det kan stilles spørsmål ved om det er godt nok at rundt halvparten av kommunene oppgir at omsorgspersoner har ”noen grad” av kunnskap om de enslige mindreåriges fysiske og psykiske helse.

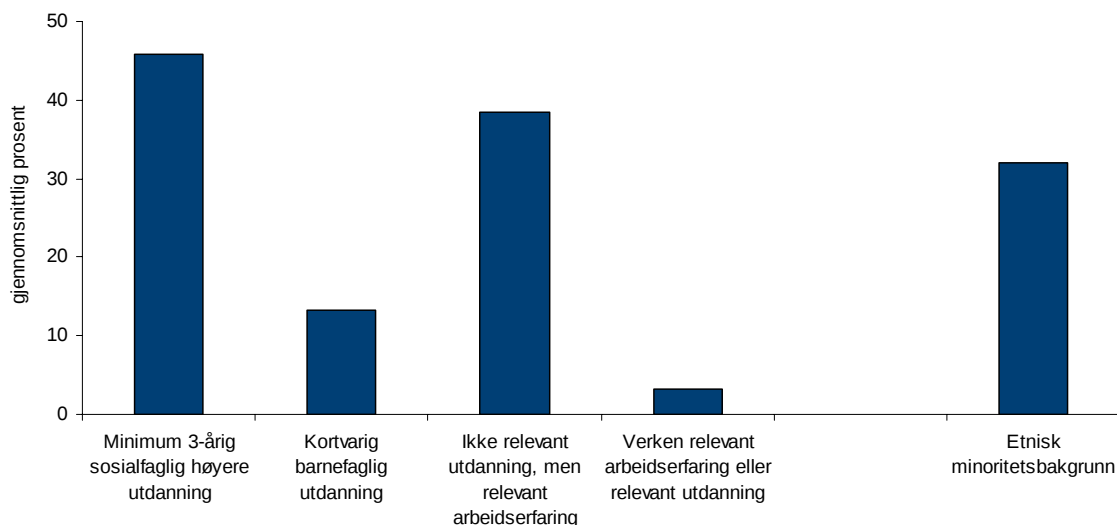
85 prosent oppgir at noen i kommunen hadde et pålagt hovedansvar for å følge opp at den enkelte enslige mindreårige fikk den fysiske og psykiske helsebistand de hadde behov for. Vanlige svar her er helsestasjon/helsesøster/ flyktninghelsesøster, noen i barnevernet og primærkontakt.

7.7 Ressursinnsats i botiltakene³¹

Vi stilte spørsmål om kompetanse hos miljø-/omsorgspersoner i bofellesskap/kommunale barnevernsinstitusjoner. Vi ba respondentene anslå andelen av de ansatte som hadde utdanning/erfaring på ulike nivåer.

³¹ Vi hadde også spørsmål i kvalitetsundersøkelsen om hvor mange enslige mindreårige det var i hver avdeling/enhet, og hvor mange årsverk det var i avdelingene. Svarene fra kommunene var av så dårlig kvalitet at vi ikke fant det forsvarlig å presentere dem i rapporten.

Figur 7.14 *Anslå prosent av miljø-/omsorgspersoner i bofellesskap/kommunale barnevernsinstitusjoner som hadde ...*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- I gjennomsnitt hadde 46 prosent av de ansatte i bofellesskap/kommunale barneverninstitusjoner minimum 3-årig sosialfaglig høyere utdanning. Denne andelen var noe høyere i kommuner med høye kostnader.
- 13 prosent hadde kortvarig barnefaglig utdanning.
- 38 prosent hadde ikke relevant utdanning, men relevant arbeidserfaring.
- Bare gjennomsnittlig 3 prosent av de ansatte hadde verken relevant arbeidserfaring eller relevant utdanning.
- I gjennomsnitt oppga respondentene at 32 prosent av de ansatte hadde etnisk minoritetsbakgrunn.

Vi stilte spørsmål om de enslige mindreårige i de ulike typene bofellesskap/barneverninstitusjon hadde egne rom, og om de hadde tilgang til felles aktivitets-/oppholdsrom, se Tabell 7.1. Vi måtte slå sammen svarene for kommunale barnevernsinstitusjoner og bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon, fordi det var mange kommuner som ikke har kommunale barnevernsinstitusjoner som hadde krysset av for det. Sannsynligvis har de forvekslet kommunal barneverninstitusjon med bofellesskap. I 26 av barneverninstitusjonene/bofellesskapene hadde alle enslige mindreårige egne rom, i 4 hadde ingen det. I 24 institusjoner/bofellesskap hadde de tilgang til fellesrom, mens i 6 hadde de ikke fellesrom. I bofellesskap godkjent som fosterhjem/forsterket fosterhjem er andelen lavere – henholdsvis 7 og 6 av 11 svarer at alle hadde egne rom og alle hadde tilgang til felles aktivitets-/oppholdsrom.

Tabell 7.1 *Egne rom og tilgang til felles oppholds-/aktivitetsrom i ulike typer bofellesskap. Antall*

	Egne rom		Tilgang til felles rom		Antall svar
	Alle	Ingen	Alle	Ingen	
Kommunale barnevernsinst./ Bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon	26	4	24	6	30
Bofellesskap godkjent som fosterhjem/forsterket fosterhjem	7	4	6	5	11

Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

7.8 Oppfølging av enslige mindreårige mellom 18 og 23 år

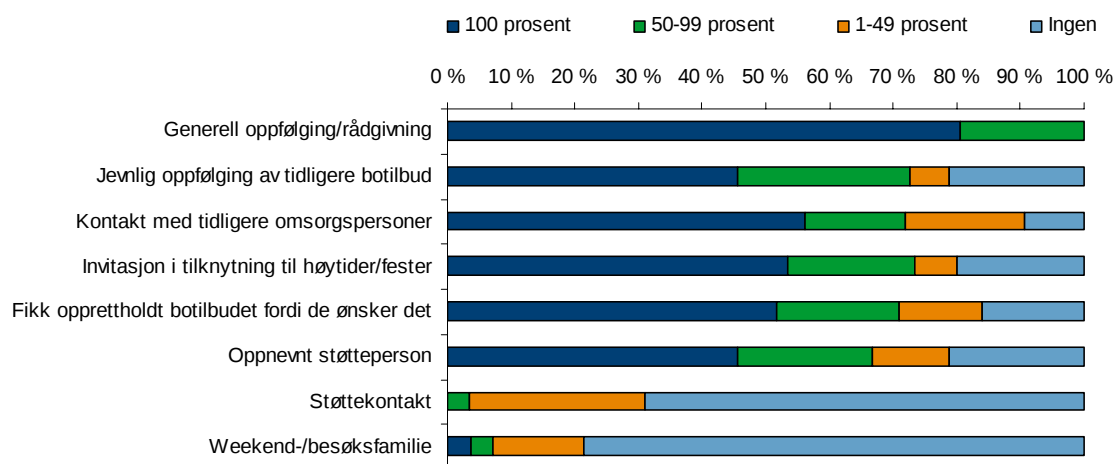
Enslige mindreårige er, som vi har sett tidligere, definert som de som er under 18 år når de kommer til Norge uten foreldre eller andre omsorgspersoner. Det er ingen definert øvre aldersgrense for hvor lenge man er ansett som enslig mindreårig. Kommunene får det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige til og med det året de fyller 20 år. Kommunene får ikke statsrefusjoner for enslige mindreårige som er over 18 år når de bosettes i kommunene.

Enslige mindreårige som bosettes etter at de fylte 18 år, og de som er over 20 år vil også kunne ha behov for bistand fra kommunene. Vi stilte derfor kommunene noen spørsmål om disse gruppene.

Enslige mindreårige mellom 18 og 23 år

Vi har spurt kommunene om hvilken oppfølging enslige mindreårige mellom 18 og 23 år fikk i kommunen, se Figur 7.15.

Figur 7.15 *Andel av enslige mindreårige mellom 18 og 23 år som fikk ulike typer oppfølging i 2005*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

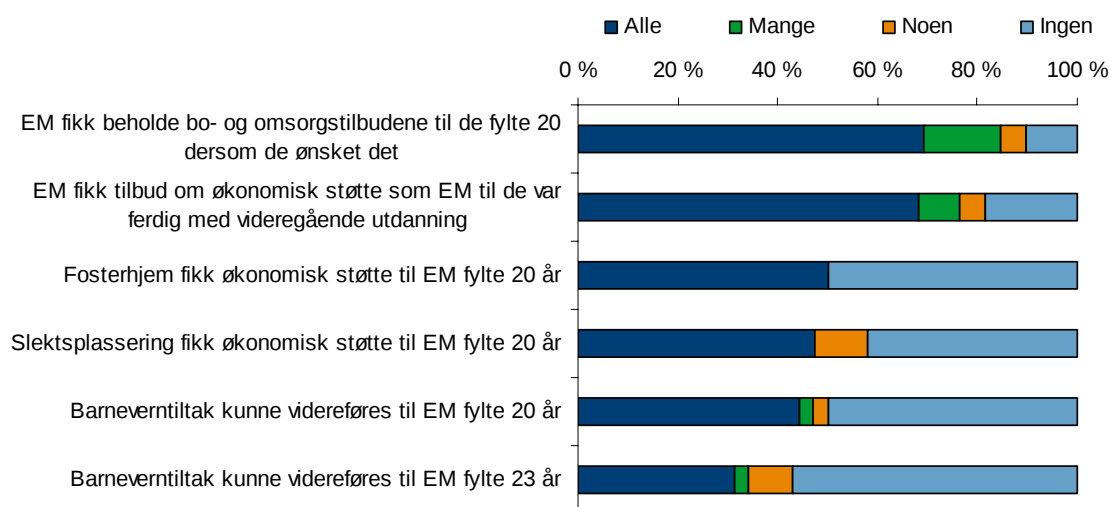
Et stort flertall av kommunene oppga at de ga alle ungdommene generell oppfølging/rådgivning. For de fleste av de andre typene oppfølging oppgir rundt halvparten av kommunene at alle fikk dette, mens i 70 prosent av kommunene fikk minst halvparten

det. Unntakene er støttekontakt og weekend-/besøksfamilie, som nesten ingen blant 18-23 åringene fikk. Miljøarbeider og flyktningguide er blant andre typer oppfølging som blir nevnt.

Det er en viss tendens til at kommuner som hadde lave utgifter per enslig mindreårig, oftere enn andre svarer at ingen enslig mindreårig fikk de ulike typene oppfølging/støtte som er vist i figuren over.

Figur 7.16 viser omfang og type økonomiske og administrative støtteordninger enslige mindreårige fikk i kommunene etter fylte 18 år.

Figur 7.16 *Økonomiske og administrative ordninger etter fylte 18 år: Gjaldt følgende for enslige mindreårige i din kommune?*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- I overkant av i 2 av 3 kommuner fikk alle enslige mindreårige beholde bo- og omsorgstilbudene til de fylte 20 år, dersom de ønsket det.
- I 2 av 3 kommuner fikk også alle tilbud om økonomisk støtte som enslig mindreårig til de var ferdig med videregående utdanning. Sannsynligvis vil en del i denne gruppen få utdanningsstipend og dermed ikke ha behov for økonomisk støtte fra kommunene.
- I halvparten av kommunene fikk fosterhjem økonomisk støtte fram til de enslige mindreårige fylte 20 år, i den andre halvparten fikk de ikke det. Her er det tydeligvis enten eller, enten får alle støtte eller så får ingen støtte.
- I underkant av halvparten av kommunene oppga at alle fikk økonomisk støtte til slektsplassering til den enslige mindreårige fylte 20 år, 11 prosent av kommunene fikk noen det, mens i 42 prosent av kommunene fikk ingen slik støtte.

Nedenfor følger noen sitat fra fokusgruppene som belyser denne problematikken sett fra ungdommenes ståsted:

Når vi flytter fra bofellesskap er det viktig at vi får hjelp videre slik at vi klarer oss. Vi må få støtte en god stund videre. Kommunen bør ikke bare pushe på, men være litt tålmodige. Man føler seg lett utenfor og trenger tid til å bli selvstendige. Det bør være mer oppfølging. Fokusgruppe enslig mindreårig på hybel

Når man er 18 år får man ikke lenger den hjelp man trenger, men må med en gang klare seg selv. Før fikk vi hjelp hver måned. Det blir vanskelig å klare å ha penger til alt, buss, mat, klær, ferie. Man må finne seg en jobb, men det kan gå ut over utdannelsen. Man er sliten etter jobb, klarer ikke gjøre leksene og jobbe samtidig. Har ikke penger til å reise på ferie og kjøpe nye klær. Da føler man seg utafør med en gang. Fokusgruppe enslig mindreårig på hybel

Når jeg fylte 18 år kastet de meg ikke ut. Jeg hadde det trygt, fikk stipend og jeg hadde råd til husleie og alt når de sluttet å gi meg penger. Fokusgruppe enslig mindreårig på hybel

62 prosent av kommunene mener at de satte inn nødvendige ressurser for å følge opp alle enslige mindreårige så lenge de hadde behov for det, mens 19 prosent av kommunene oppga at de gjaldt for de fleste enslige mindreårige.

Enslige mindreårige som var over 18 år når de ble bosatt i kommunene

En del enslige mindreårige er under 18 år når de kommer til landet, men av ulike årsaker er de over 18 år før de bosettes i kommunene. De er da å regne som voksne, og barnevernet har ikke lenger et ansvar for dem. Kommunene kan derfor ikke få statsrefusjoner for bo- og omsorgstiltak for dem. Kommunene får imidlertid både integreringstilskuddet og det særskilte tilskuddet for enslig mindreårig.

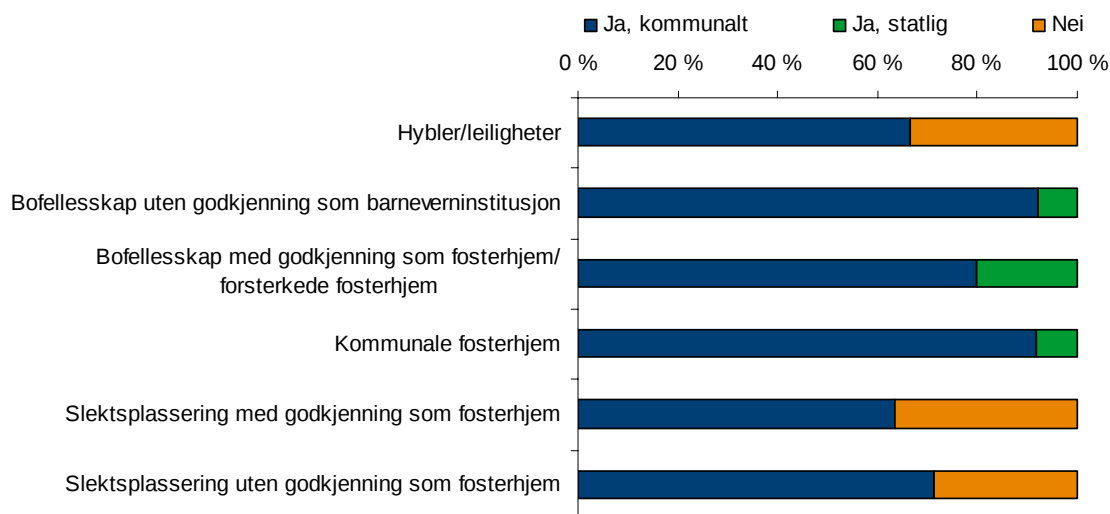
I overkant av halvparten av kommunene i utvalget bodde det i 2005 enslige mindreårige som var over 18 år da de ble bosatt. Fire av fem kommuner vurderer kommunens tilbud til denne gruppen som svært godt eller godt, mens 10 prosent verken eller og 10 prosent dårlig. Tre av fire kommuner oppga at alle eller mange som var over 18 år når de ble bosatt i kommunen fikk dekket sine behov for bistand/oppfølging.

7.9 Tilsyn med botiltak

Vi spurte kommunene om det ble ført tilsyn eller internkontroll med de ulike botiltakene, se Figur 7.17. Alle kommuner oppgir at de fører tilsyn/internkontroll med bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon, med bofellesskap med godkjenning som fosterhjem og med kommunale fosterhjem. Det vanligste er kommunalt tilsyn. I omtrent 2 av 3 kommuner føres det også tilsyn/internkontroll med enslige mindreårige som bor på hybel, og hos slektninger, både med og uten fosterhjems-godkjenning. Det betyr på den annen side at det i 1 av 3 tilfeller ikke føres tilsyn/internkontroll med enslige mindreårige som bor på hybel, og hos slektninger.

De som svarer at det gjennomføres kontroll/tilsyn, oppgir at dette skjer ved besøk, samtaler og fysisk inspeksjon.

Figur 7.17 *Ble det først tilsyn /internkontroll med følgende botiltak?*

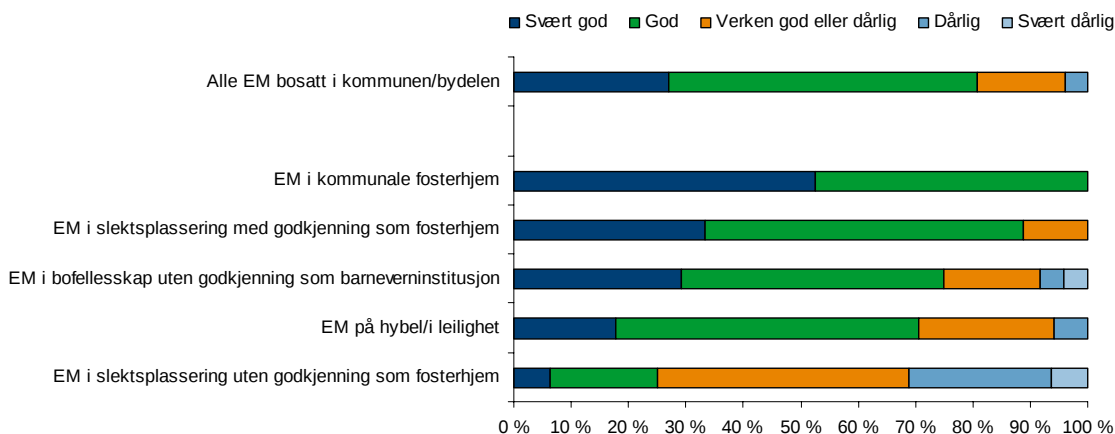


Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

7.10 Vurdering av omsorgen alt i alt

Til slutt i kvalitetsundersøkelsen spurte vi om hvordan kommunene alt i alt vurderer omsorgen som enslige mindreårige fikk i de ulike botiltakene, se Figur 7.18.

Figur 7.18 *Alt i alt, hvordan vil du generelt vurdere omsorgen de enslige mindreårige i de ulike botiltakene fikk i kommunene i 2005?*



Kilde: Kvalitetsundersøkelsen

- I gjennomsnitt mener 8 av 10 kommuner av de enslige mindreårige i deres kommune fikk svært god eller god omsorg.
- Alle kommuner mener at enslige mindreårige plassert i kommunale fosterhjem og i bofellesskap godkjent som forsterkede fosterhjem får svært god eller god omsorg.
- De fleste kommuner, 9 av 10, mener også at enslige mindreårige plassert hos slektninger som er godkjent som fosterhjem får svært god eller god omsorg.
- Over 70 prosent mener det samme for bofellesskap uten godkjenning som barneverninstitusjon, kommunale barneverninstitusjoner og for hybel/leilighet.

- Kun 1 av 4 kommuner mener at enslige mindreårige i slektplassering uten godkjenning som fosterhjem får svært god eller god omsorg, og en av tre mener de får svært dårlig eller dårlig omsorg.

Kommuner der barnevernet har det overordnede ansvaret for enslige mindreårige, vurderer omsorgen som noe bedre enn kommuner der flyktningtjenesten har ansvaret. I kommuner som har mange enslige mindre bosatt, er også vurderingen av omsorgen mer positiv, enn i kommuner som har færre enslige mindreårige. Andelen som vurderer omsorgen som svært god, er mye større i kommuner med høye utgifter (over 250.000 kroner i gjennomsnittsutgift per enslige mindreårige per år), enn i kommuner med lavere kostnader.

Vi ba kommunene beskrive hva som var spesielt godt eller dårlig ved omsorgen som de enslige mindreårige fikk. Her varierer svarene svært mye fra kommune til kommune. I beskrivelser av hva som fungerer godt, nevnes ofte at det er pga stabile nære relasjoner og/eller engasjert personale. Når ting ikke fungerer bra, nevnes ofte mangel på omsorgspersoner/kapasitet.

Vi har engasjerte og stabile voksne, gode muligheter for leksehjelp, samtaler, støtte i konfliktsituasjoner, felles aktiviteter, oppfølging skole, møter, helse m.m.

Som ansvarlig for flyktningtjenesten har jeg ikke bakgrunnskunnskap til å vurdere hva som egner seg som oppfølging av slike barn, men som mor føler jeg det støttesystemet som vi har gitt disse unge er altfor dårlig.

Gruppen enslig mindreårig var liten, samtidig var de som jobbet med gruppen stabile. Det ble derfor etablert et godt tillitsforhold mellom enslig mindreårig og ansatte.

Vi har en sterk personalgruppe, som jobber veldig med å tilpasse vår tjeneste for enslig mindreårig.

Bofellesskapet hadde fast personale med god kompetanse. Slektplassering kan gi for lite utviklingsmuligheter, spesielt for jenter. Vanskelig å bli integrert.

For de som trenger bofellesskap og som ønsker det, kan ha en stor gevinst og læring gjennom sitt opphold her. Man lærer fortære norsk, hvordan samfunnet fungerer, kommer seg inn i aktiviteter, blir fulgt opp på skole, innenfor helse m.m.

God forankring i kommunen. Barnevernet har samme prosedyrer for enslige mindreårige som for alle andre barn i barnevernet. Bofellesskapet er i en institusjonsgodkjenningsprosess og har en metode som fungerer. Fokus på mestring.

Godt: Personlige relasjoner og leksehjelp. Dårlig: For lav hyppighet i en del rutiner, lite oppfølging på fritida fra kommunens side på grunn av lav bemanning.

Respondentene ble spurt om det var noe annet de ville formidle. Noen sitater:

Selv om jeg vil si at vi har forholdsvis høy suksess faktor i kommunen med bosetting av enslige mindreårige, mener jeg at det ikke var og er heldig å tillegge en flyktningtjeneste ansvaret for denne type bosetting.

Vi må huske på at den enkelte enslige mindreårige er sterk og oppegående ungdom, med hjelp videre går det stort sett bra.

For lite ressurser til å drive et systematisk godt arbeid, rett og slett.

Tilbudet for enslige mindreårige kan bli svært varierende. Det mangler rutiner for både oppfølging og tiltak, disse kan derfor bli uensartet og tilfeldige. Det vil også være avhengig av hvilke personer som har oppfølgingsansvar, og her vil det personlige engasjementet ha stor betydning.

7.11 Oppsummering av vurdering av kvalitet i bo- og omsorgstiltakene

Vår overordnede vurderingen av kvaliteten på kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige er at den er veldig varierende. I et flertall av kommunene er mange viktige rutiner og system på plass, og på den måten er det lagt til rette for en god omsorg for de enslige mindreårige. I et ikke ubetydelig mindretall av kommuner er det manglende systematikk og rutiner ved ulike sider av arbeidet med enslige mindreårige, noe som igjen betyr at det er tilfeldig om de enslige mindreårige får en god omsorg i kommunen. På enkelte områder ser vi manglende system i et flertall av kommunene.

I mange kommuner er det manglende systematikk og rutiner i arbeidet, noe som igjen betyr at det er tilfeldig om de enslige mindreårige får en god omsorg i kommunen. Generelt ser vi at det er en sammenheng mellom kommunenes utgifter til enslig mindreårige og kvaliteten i arbeidet: De kommuner som har høyest utgifter synes å ha bedre kvalitet i tilbudet til de enslige mindreårige. Vi ser også at i de kommuner hvor barnevernet har et overordnet ansvar for de enslige mindreårige, synes også kvaliteten å være bedre, enn i kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvar. Det er imidlertid en sammenheng mellom utgifter og hvem som har ansvaret. Kommuner hvor barnevernet har et ansvar for enslige mindreårige bruker mer penger på bo- og omsorgstiltakene, enn kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret.

- **Individuell kartlegging og tiltaksplan (IKTP)**

I henhold til veiledningen for IKTP skal planen inneholde omfattende informasjon om den enkelte enslige mindreårige, og planen er også tiltenkt en svært viktig rolle for individuell tilrettelegging av tiltak både i mottaket og i kommunene. Kommunenes tilbakemeldinger tyder på at innholdet i planene ikke er i samsvar med intensjonen, og nytten av planen i bosettingsarbeidet blir derfor heller ikke så stor som den potensielt kunne vært. I de tilfeller hvor planene er gode, oppgir også kommunene at de har stor nytte av dem og at de bidrar til en god overgang fra mottak til kommune.

Det er åpenbart et gap mellom intensjonen i så vel innhold som bruk av planene på den ene siden, og det faktiske planene og bruk på den andre siden. En konsekvens av dette er dårligere grunnlag for å utarbeide individuell tilrettelegging av tiltak både i mottaket og i kommunene. Det bør derfor foretas en vurdering av hvorfor det er slik. Har

mottakene den kompetanse, de ressurser og den tid til rådighet som skal til for å utarbeide planene etter intensjonen?

- **Egnede botiltak**

I et flertall av kommunene blir det foretatt en individuell kartlegging av egnet botiltak for alle enslige mindreårige, og et flertall av kommunene mener at de enslige mindreårige ble plassert i det tiltaket som passet best til deres behov. Dette er svært positivt. Disse andelene er høyere i kommuner hvor barnevernet har det overordnede ansvaret, enn i kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret.

I 30 prosent av kommunene ble det imidlertid *ikke* foretatt en vurdering av egnet botiltak av alle. Det er en ikke ubetydelig andel av kommunene, og det betyr at for mange enslige mindreårige blir det ikke foretatt en individuell vurdering av hva som er egnet botiltak akkurat for dem. Å plassere en enslig mindreårig, som ikke er moden for det på hybel, når han/hun kanskje burde vært plassert i et bofellesskap med døgkontinuerlig oppfølging, kan få alvorlige konsekvenser for vedkommende. Kartleggingen viser også at svært få enslige mindreårige ble omplassert på grunn av at botiltaket ikke var tilpasset deres behov. Det kan bety at behovet for omplassering ikke er tilstede, men det *kan* også bety at det ikke er praksis å bytte botiltak, selv om det viser seg at behovet er tilstede. Det betyr igjen at det er svært viktig at det foretas en grundig og individuell vurdering av egnet botiltak, noe som i dag ikke blir gjort for alle enslige mindreårige.

- **Kartleggings- og tiltaksplaner i kommunene**

De fleste kommuner oppgir at de utarbeider kartleggings- og tiltaksplaner for alle/mange av de enslige mindreårige og det er også vanlig at de unge deltar i utarbeidelse av sin egen plan. Også her er det et mindretall av kommunene som ikke utarbeider slike planer, og dette skjer oftest i kommuner som har lave utgifter til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige.

- **Omsorg**

I 9 av 10 kommuner har alle enslige mindreårige en person som er definert som sin primære omsorgsperson. Det varierer fra botiltak til botiltak om det er utarbeidet en arbeidsbeskrivelse for hva rollen som primær omsorgsperson innebærer. Det varierer også om det er rutiner for å vurdere hvordan relasjonen mellom den enslige mindreårige og omsorgspersonen fungerer, og om disse rutinene blir fulgt opp. Det er mest vanlig å ha arbeidsbeskrivelser og rutiner som følges opp i bofellesskap. De fleste kommuner har også arbeidsbeskrivelser for omsorgspersoner til de som bor på hybel. Det er imidlertid så mye som 4 av 10 kommuner som ikke har rutiner som følges opp for å sikre at relasjonen mellom omsorgspersonen og de enslige mindreårige som bor på hybel fungerer. Selv om de som bor på hybel sannsynligvis er ungdom fra 17 år og eldre, har de likevel stort behov for å ha en voksen omsorgsperson. For slektsplassering er det minst vanlig både å ha arbeidsbeskrivelser og også rutiner som følges opp. Rundt halvparten av kommunene har arbeidsbeskrivelser ved slektsplassering, og under halvparten hadde rutiner som ble fulgt opp.

For mange av de enslige mindreårige som bor på hybel og hos slektninger har ikke kommunene kontroll med hva deres primære omsorgspersoner legger i sin rolle, og heller ikke om relasjonen mellom de enslige mindreårige og deres primære omsorgsperson fungerer. Kommunene har med andre ord ikke kontroll over hvilken omsorg disse enslige mindreårige får. En primær omsorgsperson har en svært viktig rolle overfor de

enslige mindreårige. Å sikre at de fyller denne rollen på en god måte er derfor også svært viktig. Når det ikke blir gjort, blir omsorgen til de enslige mindreårige tilfeldig og kanskje i en del tilfeller heller ikke god nok.

- **Relasjoner og integrering**

Relasjonsbygging er svært viktig for de enslige mindreårige, og mange vil ha behov for hjelp av voksne for å få et nødvendig nettverk rundt seg. Et flertall av de enslige mindreårige har nære relasjoner til andre jevnaldrende innvandrere, men svært få har nære relasjoner til norske jevnaldrende. Det jobbes også i liten grad systematisk i kommunene med å utvikle relasjoner mellom de enslige mindreårige og norske jevnaldrende. Dette til tross for at mange enslige mindreårige ønsker sterkt å få norske venner, samtidig som kommunen er klar over at de har problemer med å få innpass i norske miljøer. I kommunene der barnevernet har hovedansvaret er det en vesentlig større andel av kommunene som jobbet systematisk med å utvikle relasjoner til etnisk norske jevnaldrende, enn i kommunene der flyktningtjenesten har hovedansvaret. De fleste enslige mindreårige har nære relasjoner til en voksenperson, enten en innvandrers eller etnisk norsk, men det er også nærmere en av fem som ikke har nære relasjoner til noen voksne. De enslige mindreårige får oftest dekket sitt sosiale behov gjennom venner med innvandrerbakgrunn. Kartleggingen avdekker at det er et stort behov for å legge bedre til rette for at de enslige mindreårige skal få nære relasjoner til norske jevnaldrende, men også til voksne omsorgspersoner.

Undersøkelsen viser også at svært få kommuner har rutiner som håndterer brutte relasjoner mellom de enslige mindreårige og omsorgspersoner i kommunen som slutter. Også her er det et stort behov for systematisk arbeid i de fleste kommuner. I de kommunene som hadde lavest utgifter på enslige mindreårige var slike rutiner så godt som fraværende, mens 4 av 10 kommuner som hadde utgifter over 280.000 kroner hadde slike rutiner.

- **Kunnskap om og oppfølging av helse**

Barn og unge er sjelden i stand til å ivareta sin egen helse, og derfor er det viktig at de har voksne omsorgspersoner som tar dette ansvaret. De fleste kommuner mener at de som arbeider med enslige mindreårige i kommunen har mye eller noe kunnskap om ulike psykiske problemer som enslige mindreårige har vært utsatt for. Imidlertid er det bare halvparten som oppgir at kompetansen ble brukt systematisk i omsorgen for enslige mindreårige. Den andre halvparten svarer at det forekom, men ikke systematisk.

De enslige mindreårige er alle i risikogruppen for å ha psykiske ettervirkninger av sin forhistorie. Derfor synes det lite når under 4 av 10 kommuner oppgir at alle eller mange av de enslige mindreårige er kartlagt for traumatisk eksponering og psykiske ettervirkninger. I kommuner hvor barnevernet har det overordnede ansvaret for enslige mindreårige, er det en langt større andel av de enslige mindreårige som er blitt kartlagt.

Svarene fra mange av kommunene tyder videre på at kommunene ikke har god nok kunnskap om de enslige mindreåriges psykiske og fysiske helse.

- **Tilsyn med de ulike botiltak**

De aller fleste kommuner oppgir at de fører tilsyn/internkontroll med bofellesskapene og de kommunale fosterhjemmene. Det er færrest som fører tilsyn med slektplasseringene og med de som bor på hybel.

- **Kommunenes vurdering av omsorgen de gir enslige mindreårige**

8 av 10 kommuner mener de enslige mindreårige generelt får en svært god/god omsorg i kommunen. De resterende mener at omsorgen verken er god eller dårlig. Det er imidlertid store forskjeller i kommunenes vurdering av omsorgen i de ulike botiltakene. Kommunene vurderer selv kommunale barnevernsinstitusjoner som det beste botiltaket, og slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem som det dårligste. Kun 25 prosent av kommunene mener at enslige mindreårige i slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem får svært god eller god omsorg, og 31 prosent mener de får svært dårlig eller dårlig omsorg.

Vi har i denne kartleggingen ikke foretatt en vurdering av kvaliteten i det *enkelte* botiltak og vi har derfor heller ikke sett kvaliteten i det enkelte botiltak opp mot kostnadene for botiltakene. Det er ikke nødvendigvis en sammenheng mellom kostnader for et botiltak og kvaliteten. Dette vil selvsagt i stor grad avhenge av *behovet* til de enslige mindreårige. Vi ser for eksempel at kommunene vurderer fosterhjemstiltak som det beste tiltaket, samtidig er dette et relativt billig tiltak. På den andre siden vurderer de slektsplassering uten fosterhjemsgodkjenning som det dårligste tiltaket, og dette er også det billigste tiltaket.

Respondenter i kommuner der barnevernet har det overordnede ansvaret for enslige mindreårige, vurderer omsorgen som noe bedre enn respondenter i kommuner der flyktningtjenesten har ansvaret.

8 Statsrefusjoner

Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene samsvarer i utgangspunktet med den faktiske oppgavefordelingene. Staten skal dekke utgiftene forbundet med å etablere og drive institusjoner, mens kommunene har det økonomiske ansvaret for tiltak utenfor institusjonen. Når barn plasseres i fosterhjem eller institusjon, skal staten ved de regionale BUFetat dekke den del av utgiftene ved plasseringen som overstiger en kommunal egenandel som fastsettes årlig av BLD. I 2005 var egenandelen på 11.800 kroner.

8.1 Regelverk og praksis

Staten har ansvar for å rekruttere og formidle fosterhjem, for etablering og drift av institusjoner for barn og ungdom som omfattes av barnevernloven og for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Kommunene har også et ansvar for å etablere bo- og omsorgstiltak som er spesielt tilrettelagt.

Kommunene fremmer sine krav om statsrefusjoner for barnevernutgifter til Barne-, ungdoms- og familieetaten, ved de fem regionale BUFetat³². Kravene skal attesteres av revisor før de sendes BUFetat. Den kommunale egenandelen, samt barnetrygd og bidragsforskudd skal være trukket fra refusjonskravet.

Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige kan etter en konkret vurdering hjemles i barnevernlovens paragraf 4-4. Alle tiltak etter denne paragraf, det vil si ulike typer botiltak med nødvendig støtte og oppfølging (støttekontakt, turer, fritidsaktiviteter etc.), utløser refusjon fra staten. Det står følgende i St.prp.nr.1 2003-2004 om statsrefusjoner:

For å oppnå målet om å bosette enslige mindreårige så raskt som mulig i gode omsorgstiltak, vil kommunene fortsatt få statlig refusjon for kommunale barneverntiltak for enslige mindreårige utover en bestemt egenandel³³.

Rundskrivet *Om statsrefusjon for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*³⁴ er det sentrale dokumentet som er sendt alle involverte aktører, og drar retningslinjer og målsetting med statsrefusjoner for enslige mindreårige. I henhold til rundskrivet skal statsrefusjoner dekke følgende utgifter for enslige mindreårige:

- Bo- og omsorgstiltak etter barnevernlovens paragraf 4-4
- Refusjonen omfatter løpende utgifter til drift- og omsorgstiltak herunder husleie

³² Om statsrefusjoner for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Q-05/2004

³³ St.prp. nr. 1 2003-2004

³⁴ Rundskriv nr. Q-05/2004 *Om statsrefusjoner for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*, Barne- og familiedepartementet. Det er et vedlegg til rundskrivet (blankett Q-0306 som skal benyttes av kommunene ved søknad om statsrefusjoner).

Det heter videre i rundskrivet at refusjon *ikke* omfatter:

- Utgifter i forbindelse med skole/utdanning (med unntak av leksehjelp) og helsetjenester
- Reiser til hjemlandet eller til andre land
- Lønn til verge

Følgende skal trekkes fra refusjonskravet:

- Barnetrygd og bidragsforskudd
- En kommunal egenandel som i 2005 var på 11.800 kroner per måned

Refusjonsordningen gjelder fram til fylte 20 år og det kan kun søkes om refusjoner for det enkelte barn. Det heter videre i rundskrivet at *”Ordningen med statsrefusjoner for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige og ordningen med tilskudd gjelder ikke i saker hvor barnet er kommet til landet med sine foreldre, og hvor foreldrene forsvinner og etterlater barn alene i Norge.”*

Det er ulik praksis i kommunene når det gjelder å benytte seg av refusjonsordningen. Forskjellen går i stor grad på om botiltakene er hjemlet i barnevernloven eller ikke, samt hvilke botiltak kommunene har. Kun tiltak hjemlet i barnevernloven er berettiget refusjon. For at det skal være noe å tjene for kommunen på å søke refusjoner, må utgiftene til bo- og omsorgstiltak for den enkelte overstige egenandelen. En del kommuner vi intervjuet sa følgende om statsrefusjoner:

Vi har ikke søkt om statsrefusjoner fordi det er veldig sjelden at utgiften overstiger egenandelen. Dersom man hadde enslige mindreårige bosatt i bofellesskap, ville utgiftene vært over egenandelen. Det er mye på grunn av utgiftene at vi droppet bofellesskap. Bosettingskommune

I en annen kommune sa de følgende:

Vi søker statsrefusjoner for drift av botiltakene som alle er hjemlet i barnevernloven. Det er en veldig god ordning. Vi har kvalitet i tilbudene til enslige mindreårige. Vi diskuterer hvilket botiltak som er best for barnet, ser ikke på utgiftene fordi vi får dekning for det. Bosettingskommune

I denne kommunen ble alle enslige mindreårige bosatt med hjemmel i barnevernloven, *”Enslige mindreårige utløser automatisk en av paragrafene i barnevernloven”*.

8.2 Tolkning av reglene for statsrefusjoner

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, er det Rundskriv Q-05/2004 som er det sentrale dokumentet i forhold til informasjon om statsrefusjonsordningen.

Vi har i dette avsnittet sett på hvordan reglene for statsrefusjoner tolkes av kommunene og de regionale BUFetat. Opplever kommunene og BUFetat at det er rom for forskjell i tolkningen av hvilke utgifter som omfattes av refusjonsordningen? I hvilken grad søker kommunene om refusjon i henhold til kriteriene for ordningen og i hvilken grad får de refundert dette?

For å svare på disse spørsmålene har vi intervjuet de 5 regionale BUFetat om praksis og tolkning av reglene for statsrefusjoner. I tillegg har vi også bedt hvert regionkontor sende de 5 siste innvilgede søknadene i anonymisert form, samt de 5 siste avslåtte søknadene. Kun ett kontor sendte en avslått søknad og ett kontor har sendt en korrigert søknad, det vil si at kommunen ikke fikk refusjoner for alle utgiftene de hadde søkt om. De andre kontorene oppga at de ikke har hatt avslag. Noen sier i intervjuet at kommunene etter hvert kjenner godt til hva de kan søke om refusjoner for, og at dersom det er noen mangler ved søknaden blir den supplert etter dialog med kommunene.

Søknadene fra kommunene skal være attestert kommunerevisor, i tillegg skal de regionale BUFetat kontrollere at tiltakene og kravene er i samsvar med refusjonsordningen.

To av BUFetatene mener at det ligger en viss grad av skjønn i tolkning av reglene for refusjonskravene, mens de tre andre mener det ikke er rom for skjønn. Nedenforstående er sitater fra de kontorene som mener det er rom for skjønn:

”Det er stadig ting vi lurert på om dekkes eller ikke. Det kan nok være ulik praktisering og det burde vært utarbeidet retningslinjer. Jeg tror kommunene kan få dekket samme beløp fra begge tilskuddene (Tilskudd for enslig mindreårig og statsrefusjonene) hvis vi ikke er våkne. Kommunene sender ikke god nok dokumentasjon så det er vanskelig å se hva som ligger i tallene”. BUFetat

Ja det er åpent for skjønn. Kan de for eksempel trekke fra møbler som enslige mindreårige tar med seg fra bokollektivet til hybel? Det finnes ikke noe i retningslinjene om det. BUFetat

Når vi gikk igjennom de 5 søknadene til hvert av de kontorene som mener det er rom for skjønn i tolkning av reglene, fant vi at begge har gitt refusjoner til barn som ikke kan sies å være enslig mindreårige (se under), da de kom til landet sammen med mor. I begge tilfelle har mor forsvunnet fra mottaket. I det ene tilfelle er mor fremdeles i Norge, men det har skjedd en omsorgsovertagelse etter paragraf 4-4,12. ledd i barnevernloven, i det andre tilfellet er mor forsvunnet og barnet bor i fosterhjem hjemlet i paragraf 4-4,5. ledd i barnevernloven.

Ved gjennomgang av innvilgede søknader fra de tre regionale BUFetat som opplever at det er rom for skjønn i fortolkningen av reglene, ser vi at det er vanlig å få refusjoner for inventar og utstyr, transportmidler, tolketjenester og lønn til verge. På direkte forespørsel til BUFetat er svaret at dette er utgifter alle får dekket. Det står imidlertid eksplisitt i rundskrivet at utgifter til investeringer og etableringer, eller til verge ikke refunderes. Det står ikke noen om tolkeutgifter i rundskrivet, og om transportmidler kommer inn under definisjonen investering/utstyr er ikke godt å si, men det gis refusjoner for det ved dette BUFetat. En kommune har søkt og fått innvilget refusjoner for tannlege- og medisinsutgifter. Det står eksplisitt i rundskrivet at refusjonsordningen ikke gjelder for utgifter til blant annet helsetjenester.

Vi ser av søknadene at alle kommuner trekker fra den kommunale egenandelen og en del trekker fra barnetrygd, sannsynligvis de som får det utbetalt. Dette blir også bekreftet gjennom intervjuene med BUFetat.

På spørsmål om BUFetat synes kommunene har god kjennskap til hva de kan få refusjoner for, er ikke svarene entydige.

Synes det er litt varierende, de søker om ting de ikke kan få refundert og det er også revisorbekreftet. Vet ikke om det er noe nytt, men ser at de ikke alltid er oppdatert på de siste bestemmelsene. BUFetat

Tror det, reagerer ikke på det de sender inn til oss, men om de kunne fått refusjon for mer vet jeg ikke. BUFetat

Det er uklart det med administrasjonen, hvor mange stillinger kan beregnes inn i et tiltak: konsulenter som behandler saken og saksbehandlingsutgifter ved barnevernkontor? Hvor mye av utgiften til disse stillingene kan tas med i døgnprisen? Det er nok veldig forskjellig hva som tas med, det er stort rom for skjønn. BUFetat

I vår gjennomgang av søknadene og avslag på søknader så vi to parallelle saker, som hadde fått to ulike utfall ved de to BUFetat. I begge tilfeller dreier det seg om et barn som var under 18 år da det kom til Norge som asylsøkere sammen med mor. I begge tilfeller har det skjedd en omsorgsovertagelse. I begge tilfeller bor fortsatt mor i landet. Begge barn har fått opphold på humanitært grunnlag. Det ene BUFetat ga kommunen avslag på søknaden med begrunnelse av at jenta ikke var enslige mindreårige, siden hun kom til Norge sammen med sin mor. Kommunen klagde avslaget inn for BLD, men fikk ikke medhold. BLD konkluderte, som BUFetat med at jenta ikke var enslig mindreårig siden hun kom til landet med sin mor, og at kommunen derfor ikke hadde rett på refusjoner for sine utgifter. De hadde derimot krav på det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige, da det gis ved omsorgsovertakelse etter paragraf 4-4,12. ledd for barn som er kommet til landet med foreldre eller andre med foreldreansvar.

Den andre kommunen fikk innvilget dette refusjonskravet. De fikk kun fratrullet utgifter til samvær med foreldre, som BUFetat sier er et kommunalt ansvar som ikke skal dekkes av statsrefusjoner. Kommunen søkte også om å få dekket utgifter til barnehage og etableringsutgifter, men fikk avslag på det. Videre hadde de ikke fratrullet den kommunale egenandelen, men enslig mindreårig tilskuddet.

I en tredje kommune ser vi i søknadspapirene at det er gitt refusjoner for et barn hvor moren forsvant fra mottaket. Barnet er plassert i fosterhjem etter hjemmel i barnevernlovens paragraf 4-4, 5. ledd.

Hvordan kvalitetssikres innholdet i kommunenes søknader?

På spørsmål om hvordan søknadene kvalitetssikres ved BUFetat er svarene noe forskjellige. Alle påpeker at søknadene er revisorbekreftet og at de derfor ikke trenger å gå så detaljert til verks i sin kontroll. Noen mener kommunene dokumenterer søknadene tilstrekkelig, mens andre mener at søknadene ikke er utfyllende nok.

Vi ser alltid over hva de har søkt om, leksehjelp OK, tur til hjemlandet ikke OK. BUFetat

Vi får ikke så detaljerte regnskap at vi kan sjekke om de for eksempel søker refusjon for investeringer, vi ser ikke hva som ligger bak totaltallet. Men jeg vil tro at kontrollen gjøres av kommunerevisjonen, tror revisoren sjekker detaljene. BUFetat

Vi ser jo sånn noenlunde hva de søker refusjon for, vi har enslige mindreårige plassert i egne tiltak og kan sammenligne med det. Men vi kan ikke gå inn på det faglige i den enkelt sak. BUFetat

Oppsummering

Vi har gått igjennom 25 innvilgede søknader fordelt på de 5 regionale BUFetat, og noen få avslåtte/korrigerte søknader. Vi har ikke alle underlagsdokumentene for alle søknadene, det er derfor mulig at enkelte søknader er bedre dokumentert enn det vi ser.

Vi finner for det første relativt store avvik mellom hva som innvilges av refusjoner ved de ulike regionale BUFetat, og derved også hva kommunene søker refusjon for. Det vil helt klart være en sammenheng mellom de utgifter kommunene over tid søker refundert og hva de får innvilget. Når kommunene søker refusjoner for utgifter som ikke omfattes av refusjonsordningen, og de får disse refundert, vil de selvsagt fortsette å søke dette refundert. I de tilfeller BUFetat kjenner til regelverket for refusjonsordningen og ikke godkjenner slike utgifter, vil kommunene lære at disse utgiftene ikke gis refusjon. Eksempler på utgifter som ikke omfattes av refusjonsordningen, men som vi i gjennomgang av søknadene ser at det blir gitt refusjoner for, er: Investeringer/utstyr, tolk, lønn til verge, tannlege- og medisikutgifter. Det er mulig det er andre utgifter også, men dette er de utgiftene vi oppdaget i gjennomgangen av et utvalg på 25 søknader fordelt på de 5 regionene i Bufeat.

Ved ett BUFetat sier de følgende om statsrefusjoner for hjemreise, som i henhold til regelverket ikke er lov:

Man kan ikke sammenligne med norske barn og ferie. For noen vil et møte med foreldrene legge grunnlaget for egen utvikling, integritet og identitet. Å møte foreldrene vil for noen være en forutsetning for en sunn utvikling, ungene slutter å fungere de trenger en avklaring i forhold til foreldrene for å komme seg videre. Hvis vi vurderer det som riktig ut fra et barnevernfaglig ståsted å gi refusjon til hjemreise, så gjør vi det. Da er det styrt og håndtert av barnevernet og det er ikke snakk om en feriereise. BUFetat

En annen feilrefusjon som vi så ved tre BUFetat er refusjon til barn som ikke kommer inn under definisjonen enslige mindreårige, da barnet kom til landet sammen med sin mor og dermed per definisjon ikke er å regne som enslige mindreårige. Den ene kommunen hadde klaget avslaget inn for BLD, men ikke fått medhold. Kommunen henviser til rundskriv Q-05/2004 der det står følgende:

I tillegg til ordningen om statsrefusjoner gir Staten ved Barne- og familiedepartementet et tilskudd til kommunene til dekning av utgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger (jf. Lov om barneverntjenester § 9-8 første ledd). Tilskuddet gis også ved omsorgsovertakelse etter § 4-8 annet og tredje ledd og § 4-12 for barn i mottak for asylsøkere og flyktninger som er kommet til landet med foreldre eller andre med foreldreansvar. Egenandelen i begge typer saker er i dag på kr. 11 000 per måned.” Rundskriv Q-05/2004

Dette avsnittet i rundskrivet er det tydeligvis flere, både BUFetat og kommuner som har misforstått. Vi kan heller ikke se nødvendigheten av å ha dette med i rundskrivet om statsrefusjoner, da det tydeligvis er lett å blande sammen vilkår for statsrefusjoner og vilkår for det særlige tilskuddet for enslige mindreårige. Alle kommuner som bosetter enslige mindreårige er berettiget det særlige tilskuddet til enslige mindreårige. Tilskuddet gis også til bosetting av asylsøkende barn som blir etterlatt av sine foreldre.

Det er tydelig at de regionale BUFetatene som har godkjent disse søknadene ikke har god nok kunnskap om hva det kan søkes refusjon for. Et annet alvorlig moment er at heller ikke revisor som har revidert søknadene kjenner til reglene for ordningen de har påtatt seg å revidere. Søknadene skal være godkjent av revisor, men det er ikke noe krav fra sentralt hold til hva som spesifikt skal gjennomgås av revisor. Vi har fått tilgang til en revisoruttalelse. Det skrives innledningsvis at *”handlingen er utført for å kunne bistå Statens barnevern og familievern med å vurdere riktigheten og berettigelsen av refusjonskravet fra xxx kommune i samsvar med Barne- og familiedepartementets reglement for refusjon av kommunale barnevernutgifter for enslige asylsøkere og flyktninger iht. BFD-rundskriv Q-5/2004.”*

De oppgir at de har foretatt følgende kontrollhandlinger:

- at refusjonskravet gjelder flyktninger under fylte 20 år
- at kommunens egenandel er trukket fra refusjonskravet
- at barnetrygs/bidragforskudd er trukket fra i refusjonskravet
- at utgifter er legitimert ved fakturaer.

Forbedringsforslag:

Vi vil foreslå følgende tiltak for å sikre en riktig forståelse av og praktisering av godkjenning av statsrefusjoner:

- Felles opplæring og erfaringsmøte for å sikre enhetlig praksis.
- Mal for søknaden, samt hvilke dokumenter som skal vedlegges.
- Krav til hva revisor skal sikre.
- Ett dokument som framstiller de ulike tilskuddsordningene til enslige mindreårige, vilkår for å få dem og hva skal benyttes til.

8.3 Prognoser over statsrefusjoner

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFdir), ved de fem regionkontorene BUFetat skal innhente prognoser for statsrefusjoner fra kommunene. Prognosene utgjør et viktig grunnlag for Stortingets vedtak om bevilgningsendringer. Vi har snakket med de 5 regionale BUFetat: Nord, Midt, Sør, Vest og Øst, og undersøkt hvordan regionene jobber for å innhente disse prognosene.

Dagens arbeid med innhenting av prognoser

De regionale BUFetat har hatt ansvaret for å behandle og innvilge søknader om statsrefusjoner for enslige mindreårige siden 2004. Flere av BUFetatene sier at de enda ikke har fått innarbeidet en fast struktur på arbeidet. Det er få sentrale føringer og retningslinjer for dette arbeidet. Det medfører at arbeidet utføres forskjellig fra region til region.

Det er videre viktig å merke seg at regionkontorene ikke har noen sanksjonsmuligheter ved manglende innmelding av prognoser fra kommunene. De har heller ikke en oversikt over hvilke kommuner som bosetter enslige mindreårige. Et annet viktig moment er at refusjonskravene fra kommunen kan sendes inn og refunderes inntil 3 år etter påløpte utgifter.

Vi vil kort skissere hvordan de ulike 5 regionkontorene jobber med innhenting av prognoser overfor kommunene:

BUFetat 1: Dette kontoret har enda ikke jobbet systematisk med innhenting av prognoser overfor kommunene etter at de overtok oppgavene i 2004. De har så langt tatt utgangspunkt i realiserte tall fra året før, og framskrevet samme tall til året etter. De har ringt opp de største kommunene og spurt om endringer, og antatt at antallet er omtrent likt i de små kommunene. De vil etter hvert sende brev til kommunene hvor de ber dem om å utarbeide en prognose. I 2005 ble det sendt ut brev en gang. I 2006 er planen å innhente prognoser 2 ganger i henhold til disponeringsbrev fra BUFdir.

BUFetat 2: Her sendte de ut brev til alle kommuner i regionen, uavhengig av om de hadde enslige mindreårige eller ikke. Dette fordi de ikke har oversikt over hvilke kommuner som til enhver tid bosetter enslige mindreårige. De opplever at mange kommuner som ikke har enslige mindreårige ikke skjønner hvilke prognoser de er ute etter, og at noen sender inn prognoser på andre tilskuddsordninger. Det innhentes prognoser 2 ganger i året.

BUFetat 3: Ved dette kontoret ringer de rundt til alle kommunene for å innhente prognosene en gang i året. Kommunene svarer enten per telefon eller per e-post. De opplever at det er vanskelig å få kontakt med rett person. De får ikke prognoser fra alle kommuner, og for mange andre er prognosene dårlige "tror det blir som i fjor". I tilfeller hvor de ikke får svar, forutsetter de at det blir som tidligere.

BUFetat 4: Ved dette kontoret er det fagteamene som innhenter prognoser. De innhenter prognoser hvert tertial. Vi har snakket med ett av fagteamene, som innhenter prognoser på følgende måte: Kommunene som har bosatt enslige mindreårige sender inn søknad for de enslige mindreårige de har bosatt, med prognoser for forventet refusjonskrav ut året. Det gis så tilsagn om dette beløpet. Beløpet inngår i fagteamets tertialprognoser til regionkontoret. Når nye enslige mindreårige blir bosatt, eller ved justeringer, sendes ny søknad for ut året. Nytt av året er at alle fagteamene sender ut et likelydende brev til kommunene hvor de ber om å få prognoser for forventede utbetalinger inneværende år³⁵.

BUFetat 5: Også ved dette kontoret er det fagteamene som innhenter prognosene. De har gjort det på ulikt vis siden 2004, og de oppgir at de ikke har funnet den endelige formen enda. De har tidligere sendt brev til alle kommuner og bedt om prognoser, men fikk inn få svar på den måten. Ikke-svar blir tolket som at de ikke hadde enslige mindreårige. Per i dag er prognoseinnhenting knyttet opp mot søknad om statsrefusjoner som skjer to ganger i året. Det gis prognoser for inneværende år. De har én stor bosettingskommune som fagteamet har tett kontakt med.

Arbeidet med innhenting av prognoser fra kommunene er som vi ser ulikt organisert i de ulike regionkontorene. Det er store variasjoner i omfanget av enslige mindreårige bosatt i kommunene innenfor de ulike regionene, noe som også tilsier at ulik organisering av arbeidet er naturlig. Flere av kontorene melder om problemer med å innhente prognoser fra kommunene. Følgende sitater belyser dette:

³⁵ Brevet ble sendt ut i slutten av august. Det bes om prognoser over forventet søknad om statsrefusjoner for enslige mindreårige som kommer til utbetaling i 2006 (påløpt i 4. kvartal 2005 og 1.-3. kvartal 2006).

”Det er vanskelig å få tak i rett person, blir satt over fra den ene til den andre. Kommunene prioriterer ikke å lage prognoser. I enkelte kommuner er det fagpersoner som har ansvaret for prognosene, og de er ikke interessert i økonomi. Jeg er glad hvis jeg får noen prognoser fra kommunene. I en kommune sa de at de ville sende inn krav på 2 millioner, men det har vi enda ikke fått. Da hjelper det mye med prognoser.” BUFetat

”Bare i en liten kommune har vi hele 6 forskjellige navn og telefonnummer vi skal kontakte angående enslige mindreårige. Ingen har ansvaret for noe! Jeg har nok ikke gode nok kontaktpersoner i kommunene, i noen kommuner er det en sekretær, i andre leder eller fagpersoner innfor barnevernet”. BUFetat

”Problemet er både at kommunene ikke prioriterer å sende inn prognoser, pluss at de ikke vet hvor mange de vil bosette. Kommunene er heller ikke godt nok opplyst om muligheten for å søke refusjon.” BUFetat

I fjor bommet vi en del på prognosen, årsaken var at kommunene ikke sendte inn søknader i tide. Prognosen er knyttet til innsending av kravet. I år er det en stor kommune som ikke sendte inn kravet tidsnok, da blir det bom. BUFetat

Det er mange oppgaver i BUFetat, enslige mindreårige er ikke den som er prioritert, tror det gjelder mange. BUFetat

Forbedringspotensialer for prognoseinnhenting

Innhenting av prognoser foregår i stor grad litt ad hoc ved mange BUFetat og det er heller ingen selvfølge at kommunen sender inn prognoser.

Det virker som det er mye usikkerhet ute i kommunene mht hvor mange enslige mindreårige de faktisk vil ha i prognoseperioden. Uten denne kunnskapen er det umulig for kommunene å gi innspill på realistiske prognoser over statsrefusjoner. IMDi har god oversikt over hvor mange enslige mindreårige som bor i kommunene og det er sannsynligvis de eller UDI som har best oversikt over ny-tilgangen av enslige mindreårige i kommunene. IMDi har imidlertid ikke detaljkunnskap om hvor mye statsrefusjoner kommunene vil søke om. Denne kunnskapen har ikke nødvendigvis kommunene heller når de skal sende inn prognosene. For eksempel vil en kommune legge til grunn i prognosene at de har lovet å ta imot 6 enslige mindreårige i prognoseperioden. På det tidspunktet de lager prognosene vet de sannsynligvis ikke hvilke behov det enkelte barn vil ha, og dermed har de heller ikke et godt grunnlag for å vite hvilke utgifter de vil søke statsrefusjoner for. Noe vil de ha oversikt over. Dersom kommunen for eksempel har 6 plasser i et bofellesskap, vil de ønske å få enslige mindreårige som kan bo i bofellesskapet. Da kan de ta utgangspunkt i gjennomsnittlig refusjonskrav for enslige mindreårige i bofellesskap. Det kan imidlertid vise seg når de enslige mindreårige kommer til kommunen at noen ikke passer til å bo i bofellesskap, men trenger en fosterfamilie eller ønsker å bo på hybel. Da vil de faktiske utgiftene og dermed også refusjonskravene være forskjellige.

ECONs forslag til forbedring:

Vi har to alternative forbedringsforslag, ett primært og ett subsidiært:

1. Primært: BUFetat lager prognoseanslag uten å involvere kommunene

Dagens system med innhenting av prognoser for statsrefusjoner hos kommunen virker ustrukturert og lite hensiktsmessig. Vi tror dette arbeidet kan gjøres mer hensiktsmessig uten kommunenes involvering. En bør derfor vurdere kvaliteten på kommunenes prognoser opp mot de ressurser både BUFetat og kommunene legger ned i arbeidet. Vårt forslag er at BUFetat lager prognoseanslag uten å involvere alle bosettingskommunene.

BUFetat bruker i dag regnskapstallene som input til prognosene. Etter hvert som de får en lengre tidsserie med regnskapstall, vil dette gi stadig bedre input i prognosearbeidet. De kan ta utgangspunkt i regnskapstall over den enkelte kommunes statsrefusjoner de siste årene. Dette kan suppleres med en oversikt fra IMDi/UDI over forventet bosetting i kommunene i prognoseperioden. I tillegg kan de i kontakten med de største bosettingskommunene kvalitetssikre prognosene for disse kommunene.

2. Subsidiært: Dagens prognoseinnhenting forbedres

Dersom man kommer fram til at kommunene har best forutsetning for å gi realistiske prognoser, bør det legges bedre til rette for dette arbeidet enn hva som er tilfelle i dag. For å lette BUFetats arbeid med innhenting av prognoser og for å heve kvaliteten på prognosene bør følgende tiltak vurderes innført:

i) Prognoseskjema

BLD bør utarbeide en mal for prognoseskjema som BUFetat kan benytte når de innhenter prognoser fra kommunene.

ii) IMDi/UDI oversender lister med bosettingskommuner

Det virker svært irrasjonelt, som noen BUFetat gjør i dag, å sende anmodning om prognoser til *alle* kommuner i regionen, uavhengig av om de faktisk bosetter enslige mindreårige eller ikke. IMDi har oversikt over hvor mange enslige mindreårige som bor i kommunene. Noen regionkontor har selv kontaktet IMDi og fått en liste over hvilke kommuner som har bosatt enslige mindreårige. Dette bør systematiseres slik at alle regionkontor får slike lister over kommunene i sin region. BUFetat bør ved en gitt dato få tilsendt en liste fra IMDi over antall enslige mindreårige som bor i kommunene i regionen, samt forventet nye bosettinger i prognoseperioden. I tillegg bør de også få oppgitt en kontaktperson i IMDi som de kan forholde seg til ved behov.

iii) Faste frister for innlevering av krav

Det bør også være faste datoer for innsending av kravene for gitte tidsperioder. For eksempel kan krav for 2. halvår 2006 fremmes innen 31. mars 2007. Det står i dag to datoer på refusjonsskjemaet Q-0306 (innen 1. mai og/eller 1. oktober). Det går imidlertid ikke fram hva disse datoene innebærer. "Innen 1. mai" kan i realiteten bety hele året fram til 1. mai. Det framgår heller ikke hvilke tidsperioder disse to refusjonsdatoene skal omfatte. Gitte frister for refusjonskrav for gitte perioder, vil gjøre det lettere for BUFetat å benytte realiserte refusjonstall som input i prognosen.

iv) Kortere foreldelsesfrist

I dag har kommunene 3 års foreldelsesfrist på refusjonskravene. Det vil si at utgifter som påløper i 2006 og som vil ligge inne i prognosene for 2006, kan sendes som krav

helt fram til 2009. Dersom det er mange kommuner som venter lenge med å sende inn refusjonskrav, vil i realiteten prognosene være lite verdt. Det er vanskelig å forstå hvorfor kommunene trenger så lang foreldelsesfrist for å sende inn kravene. Allerede på nyåret i 2007 bør kommunene vite hvilke utgifter de faktisk hadde i 2006 som det skal sendes refusjonskrav for. En foreldelsesfrist på mellom 3 og 6 måneder burde være tid nok for å sende inn refusjonskrav.

v) Sanksjonsmuligheter

BUFetat har i dag ingen sanksjonsmuligheter når kommunene ikke sender inn prognoser. En mulighet kan være å knytte prognoseinnsending opp mot mulighet for faktisk å få refusjoner. Kommuner som ikke sender inn prognoser, får heller ikke dekket etterfølgende refusjoner, eller de får en reduksjon i refusjonene som "straff" for manglende eller for sent innkomne prognoser. Dette er selvsagt veldig strengt og kan i verste fall få økonomiske konsekvenser for kommunene. Men på den andre siden vil det klart skjerpe kommunene mht å sende inn prognoser. Dersom det legges opp til et system som forutsetter at kommunene sender inn prognoser, bør BUFetat ha noen sanksjonsmuligheter overfor kommunene.

9 Behov for rapportering fra kommunene?

Kommunene er i dag i liten grad pålagt å rapportere om hvordan tilskuddsmidlene for enslige mindreårige benyttes, eller om hvordan de ivaretar sine forpliktelser i forbindelse med bosetting og omsorg for enslige mindreårige.

Kartleggingen har avdekket at det er svært stor variasjon i så vel kommunenes utgifter til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige, som til kvaliteten i kommunenes bo- og omsorgstiltak. I mange kommuner er det manglende systematikk og rutiner i arbeidet, noe som igjen betyr at det er tilfeldig om de enslige mindreårige får en god omsorg i kommunen. I kommuner hvor barnevernet har et overordnet ansvar for enslige mindreårige, synes kvaliteten å være bedre enn i kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvar. Kommuner hvor barnevernet har et ansvar for enslige mindreårige bruker mer penger på bo- og omsorgstiltakene, enn kommuner hvor flyktningtjenesten har ansvaret. Det er også en langt større andel av sistnevnte kommuner som går med overskudd i bosettingsarbeidet. Det betyr at de ikke bruker alle tilskuddsmidlene de har fått på de enslige mindreårige, noe som klart går på bekostning av kvaliteten i bo- og omsorgstiltakene de enslige mindreårige får i kommunen.

Kan dette rettes opp ved å pålegge kommunene å rapportere på hva de benytter tilskuddsmidlene til, og på hvordan de ivaretar sine forpliktelser for bo- og omsorgstilbudet til de enslige mindreårige?

Er det noe denne kartleggingen har vist, så er det at kommunene har veldig dårlig oversikt over hva de bruker tilskuddsmidlene til, og det er derfor svært arbeidskrevende for kommunene å få frem slik informasjon. Å pålegge dem å rapportere på bruken av tilskuddsmidlene tror vi ikke er noen god løsning. Det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige er i dag heller ikke et øremerket tilskudd. Det følger ingen krav til kommunene om at tilskuddet i sin helhet skal brukes til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige. Hva så om en kommune rapporterer at de benytter halve tilskuddet på bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige, mens den andre halvdel blir brukt til andre formål. De vil sikkert begrunne dette med at de enslige mindreårige får de tiltak de har behov for. Skal de da pålegges å dokumentere at de enslige mindreåriges behov er dekket gjennom de tiltak kommunen har iverksatt? Eller skal tilskuddet øremerkes, med krav om at hele tilskuddet må benyttes til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige?

Et alternativ til kommunal rapportering er å gjennomføre evalueringer av kommunens arbeid med enslige mindreårige med jevne mellomrom.

Litteraturliste

- Atle Dyregrov: *Barn og traumer*. Fagbokforlaget, 2000.
- Barne- og familiedepartementet (1992): *Lov om barneverntjenester (barnevernloven)*. LOV 1992-07-17 nr:100.
- Barne- og familiedepartementet (1992): *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)*.
- Barne- og familiedepartementet (1992): *Om lov om endringer i lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.*
- Barne- og familiedepartementet (2001): *Håndbok for kommunene om arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*.
- Barne- og familiedepartementet (2003): *Forskrift om fosterhjem og utdrag fra barnevernloven*.
- Barne- og familiedepartementet (2004): *Om barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere i mottak og kommuner m.m.* Rundskriv Q-17-2004.
- Barne- og familiedepartementet (2004): *Om statsrefusjoner for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*, Barne- og familiedepartementet. Det er et vedlegg til rundskrivet (blankett Q-0306 som skal benyttes av kommunene ved søknad om statsrefusjoner). Rundskriv nr. Q-05/2004.
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Behandling av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen: Avsluttede merknader fra FNs komité for barnets rettigheter*. Juni 2005
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Behandling av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen. Avsluttede merknader fra FNs komité for barnets rettigheter*. Juni 2005
- David Lackland Sam (1991): *Helse og og helseatferd blant innvandrerdømsdom*. I Klepp og Aarø: Ungdom. Livsstil og helsefremmende arbeid. Universitetsforlaget,
- ECON (1999): *Kommunens kostnader ved bosetting av enslige mindreårige*. ECON-rapport nr. 77/99. ECON Senter for økonomisk analyse.
- Forum for Barnekonvensjonen (2004): *Supplerende rapport 2004 – til Norges tredje rapport til FNs Komité for Barnets Rettigheter*.
- Helen Johnsen Christie og Trine Waaktaar (1997): *Tross alt. Krigstraumatiserte barn og deres helingspotensialer*. I Sveaas og Hauff: *Flukt og fremtid*. Ad Notam Gyldendal.
- Håvard Helland og Tormod Øia (2000): *Forebyggende ungdomsarbeid*. Fagbokforlaget.

- Justis- og politidepartementet (2003): *Veiledning til verger for enslige mindreårige*. Rundskriv G-0343 B/2003.
- Kommunal- og regionaldepartementet (1997): *St meld nr 17 1996- 97 Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *St meld nr 17 (2000-2001). Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*.
- Odd Steffen Dalgaaard og Elsa Døhlle (1995): *Innvandring, sosiokulturell integrasjon og psykisk helse. I Dalgard, Døhlle og Ystgaard: Sosial nettverk, helse og samfunn*. Universitetsforlaget.
- Ove Kristoffersen (1992): *Unge flyktninger i Norge – 50 års erfaring*. Kommuneforlaget og Redd Barna.
- Par Nygren (1996): *Utvikling og kvalitet i psykososialt arbeid*. Gyldendal Ad Notam.
- Retningslinjer av 10. desember 1998 til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100 "Hjelpetiltak – barnevernloven § 4-4".
- SINTEF (2002): *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer. Kommunenes arbeid med enslige mindreårige flyktninger*.
- UDI (2004): *Individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger*.
- UDI (2005): *Saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*.
- UDI (2005): *Kommunenes arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*.
- UDI/IMDi (2006): *Fakta om enslige mindreårige asylsøkere*.