

Rune Skagen

# **Bosetting av enslige mindreårige flyktninger i Trondheim kommune**

En undersøkelse om fordeler og muligheter

Masteroppgave i sosialt arbeid

Trondheim, våren 2011

## **Forord**

Takk til alle som har hjulpet meg med masteroppgaven. Spesielt dere som jeg intervjuet og som delte erfaringer og kunnskaper med meg. Håper dere kan finne noe nyttig å lese i oppgaven.

Dernest til veileder Berit Berg som alltid hadde positive og oppmuntrende kommentarer. Det samme til administrasjonen ved ISH som har reddet meg når jeg har glemt.

Så til arbeidsgiverne Trondheim kommune ved enhetsleder Annika Björnström og Levanger kommune ved enhetsleder Gunvor Galaaen som har gjort det mulig for meg å studere. Ellen og Eigill skal også ha en stor takk.

Og til dem som betyr mest for meg – Gunhild, Karin, Berit og Bjørn.

Trondheim mai 2011

Rune Skagen



## **SAMMENDRAG**

Trondheim kommune har bosatt enslige mindreårige flyktninger i mange år. Masteroppgaven er en kvalitativ undersøkelse om fordeler og muligheter i arbeidet. Undersøkelsen gikk gjennom de ulike typene bosettingstiltak, bosettingstall, boligproblemer og organisatoriske utfordringer.

Det ble gjennomført intervjuer av personer med tilknytning til arbeidet med de enslige mindreårige i Trondheim i tillegg til å bruke ulike skriftlige rapporter og materiale fra et bosettingsprosjekt som ble gjennomført i kommunen i årene 2009 – 2010.

Trondheim kommune har mange fortrinn i bosettingsarbeidet med de enslige mindreårige. Kommunen har lang erfaring, et kompetent bosettingsapparat og det er en positiv vilje blant politikerne og administrasjon til å gjøre et godt arbeid. Kommunen har ambisjoner på dette området. Den fremtredende og gjennomgående positive viljen til å bosette enslige mindreårige er muligens kommunens største fortrinn i arbeidet .

Det er en utfordring å opprettholde et stabilt bosettingsapparat når bosettingstallene svinger mye fra år til år. Trondheim kommune bør muligens arbeide for å få til et mer stabilt system med noen lunde faste bosettingstall over år.

Organiseringen i Trondheim kommune er komplisert og får betydning på flere områder. Det er opprettet en tverretattlig koordineringsgruppe som vil forenkle samarbeidet mellom rådmannsnivået og de ulike enhetene og avdelingene.

Kommunen kan muligens løse boligproblemet ved å få alle de ansvarlige på boligområdet til å møtes og finne løsninger uavhengig av organisasjonsmodell og byråkratiske hindringer.

Flere av de beskrevne problemene har vedvart siden 1970 – tallet da flyktningene begynte å komme på egen hånd til Norge og søkte asyl på individuelt grunnlag. Utfordringene vedrørende svingningene i kapasitetsbehovene har vært der helt fra disse årene. Det samme gjelder utfordringene med å skaffe et tilstrekkelig antall boliger for flyktningene.



## **SUMMARY**

The municipality of Trondheim has settled unaccompanied minor refugees for many years. This master thesis is a qualitative study on the advantages and opportunities in the work area. The survey went through the different kinds of settlement measures, settlement figures, housing problems and organizational challenges.

Interviews were conducted with people with ties to the work of the unaccompanied minors in Trondheim in addition to using various written reports and materials from a settlement project that was conducted in the municipality in the years 2009 - 2010.

The municipality of Trondheim has many advantages in the settlement work area of unaccompanied minors. The municipality has a long experience, a competent settlement system and there is a positive willingness among politicians and the administration to do a good job. The municipality has ambitions in this area. The prominent and pervasive positive willingness to settle unaccompanied minors is probably the municipality's biggest asset in the work.

It is a challenge to maintain a stable settlement apparatus when the number of people being settled fluctuate widely from year to year. The municipality of Trondheim should perhaps try to achieve a more stable system with a fairly constant numbers of persons being settled over the years.

The organization in the municipality of Trondheim is complicated and will have an impact in several areas. It is created an inter-agency coordination group that will facilitate cooperation between the chief officer level and the various units and departments.

The municipality perhaps can solve the housing problem by getting all those responsible for the housing area to meet and find solutions regardless of the organizational model and bureaucratic obstacles.

Several of the described problems have persisted since the 1970'ies when the refugees started to come on their own to Norway and sought asylum on an individual basis. The challenges relating to fluctuations in the capacity numbers have been there from those years. The same applies to the challenges of obtaining a sufficient number of houses and apartments for the refugees.



<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b>	
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Forskningsspørsmålene	3
1.3	Definisjon av begreper	4
1.4	Formål med masteroppgaven	6
1.5	Oppgavens oppbygning	6
<b>2</b>	<b>TEMATISK BAKTEPPE</b>	7
2.1	Historikk	7
	De jødiske barna	8
	De ungarske guttene	8
	De tibetanske guttene	9
	De vietnamesiske barna fra slutten av 1970- tallet	10
2.2	Generelle dilemmaer	10
	Enkelte lange linjer	12
2.3	Organisering	12
	Det statlige barnevernets rolle	13
	Bufetat, UDI og 15 – 17- åringene	14
	Det kommunale ansvaret	15
2.4	Statistikk og behov for bosettingsplasser	16
2.5	Politikk	17
	Enslige mindreårige flyktninger som politikkområde	18
	Politikk om den enkeltes rettigheter i samfunnet	19
	Opprettelsen av omsorgssentre	20
	Midlertidig opphold for enkelte ungdommer fram til fylte 18 år	21
	Innhold i aldersundersøkelsene av enslige mindreårige	23
	Barnevernet i velferdssamfunnet	25
2.6	Bosettingsarbeidet i Trondheim	27
2.7	Økning av ankomsttallene i 2009 – 2010	29
<b>3.</b>	<b>TIDLIGERE FORSKNING</b>	31
	Handlingsplan om mottak av enslige mindreårige 1989	32
3.1	Kunnskapsstatus 1997	33
3.2	Kunnskapsstatus 2010	34
3.3	Forskning om psykososiale forhold	36
	Litteraturstudie om enslige mindreåriges psykiske helse	38
3.4	Forskning om bosettingen i Trondheim	38
<b>4.</b>	<b>METODE</b>	41
4.1	Kvalitativ tilnærming	42
4.2	Forforståelse	44
	Min egen forforståelse	45
	Forforståelse og egne fordommer	46
4.3	Utvalg og rekruttering	47



	Endelig utvalg av informanter	49
4.4	Det kvalitative forskningsintervju	50
	Intervjuguide	50
	Gjennomføring av intervjuene	52
	Egen erfarings betydning i intervjuene	53
4.5	Å forske på egen organisasjon, nærhet og avstand	53
4.6	Databearbeiding	55
4.7	Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet	56
4.8	Etiske aspekter	56
<b>5.</b>	<b>PRESENTASJON OG DRØFTING</b>	<b>59</b>
5.1	Maryam fra Somalia – et case	59
5.2	Hvilke bosettingstiltak finnes i Trondheim?	63
	Tiltaksspekter og skreddersøm	64
5.3	Bofellesskap som tiltak	65
	Begrunnelser for bruk av bofellesskap	67
5.4	Barnevernlovens betydning	68
5.5	Kommunens ambisjoner i tiltaksarbeidet	69
5.6	Sluttrapport i bosettingsprosjektet	71
5.7	Bosettingstallene i Trondheim	71
	Den positive viljen	72
	Begrunnelse for å redusere bosettingstallene	73
	Ønske om kvalitet	75
	Ansvaret til IMDI og Bufetat	76
5.8	Opp- og nedbyggingsfaser	77
	Behov for ulike typer tiltaksplasser	78
5.9	Organisering av bosettingsarbeidet i Trondheim	79
5.10	Koordinering og å ha oversikt	80
5.11	Forvaltning- tiltaksmodellen	82
5.12	Graden av spesialisering	83
5.13	Boliger til enslige mindreårige	86
5.14	Kommunal boligpolitikk	87
5.15	Boligspørsmål og økonomiske ytelser til ungdommene	89
5.16	Oppsummering	92
<b>6</b>	<b>AVRUNDING OG AVSLUTNING</b>	<b>94</b>
	Stabil bosetting	94
	Boligproblemet	95
	Spekter av ulike tiltak	96
	Organiseringsutfordringer lokalt og nasjonalt	96
	Behov for videre forskning og utvikling	97
	<b>Litteraturliste og internettadresser</b>	<b>98</b>
	<b>Vedlegg 1-4</b>	<b>101</b>

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Enslige mindreårige flyktninger er en utfordrende og sammensatt gruppe unge mennesker. Jeg har bestemt meg for å ta en mastergrad der kommunens arbeid med ungdommene er en sentral del. Oppgaven må på ett eller annet vis bli nyttig for enslige mindreårige. Men så mange temaer kan være aktuelle:

Hvorfor opprettet stortinget i 2008 mange nye institusjonsplasser for enslige mindreårige asylsøkere når ønsket ellers i samfunnet er å redusere bruken av barneverninstitusjoner? Hvordan sikre Barnekonvensjonens rettigheter for ungdommene? Hvordan få forbedringer i bosettingen i kommunene? Hvordan bidra til at også enslige mindreårige over 14 år får et bedre tilbud i mottaksfasen?

Arbeid med flyktninger har blitt hovedoppgaven i mitt arbeidsliv. Noe forklares kanskje med at jeg i min første jobb på sosialkontor på 1980- tallet traff vietnamesiske båtflyktninger med sterke historier som ikke hadde knekt det gode i menneskene. Noe annet kan være en barndom og oppdragelse der jeg fikk lære at man aldri skulle dømme et menneske før det fikk vise hva det gikk for. Opp gjennom årene har jeg i tillegg truffet mange gode kolleger med innvandrerbakgrunn og mange flyktninger som har hjulpet meg å reflektere over verdier i livet og der jeg har opplevd å møte meg selv i døra.

Etter å ha arbeidet i fem år med vietnamesiske flyktninger på Leksvik sosialkontor fra 1983 arbeidet jeg i to år med bosetting i en mindre kommune. Fra 1990 arbeidet jeg i fire år som nattevakt, informasjonsarbeider og miljøarbeider på to ulike asylmottak som begge ble nedlagt som en følge av nedgang i ankomstene av asylsøkere til Norge. Etter tre år som miljøterapeut i barneverninstitusjon, der det også var flyktningebarn, begynte jeg igjen å arbeide ved Leira asylmottak i Levanger i 1997. Mottaket åpnet i 1998 en egen avdeling for enslige mindreårige hvor jeg ble faglig leder og ansvarlig for utviklingen av tilbudet til ungdommene. Det ble mitt første møte med enslige mindreårige som gruppe. Etter hvert ble jeg leder for hele asylmottaket med 140 beboere, tre ulike avdelinger, 25 ansatte og et stort budsjett å administrere. De siste to og et halvt årene fra 2008 har jeg arbeidet med koordinering av bosettingstiltak i Trondheim kommune. Alle årene med ulike arbeidsforhold der flyktninger på et eller annet vis har spilt en rolle har lært meg mye. Jeg har sett enslige mindreårige le og gråte, har sett gleden når noen har fått oppholdstillatelse men også

fortvilelsen til ungdommer som har fått avslag eller fått beskjed om dødsfall eller uroligheter i hjemlandet.

De enslige mindreårige jeg har truffet har vært så sterke og pågående og samtidig svake og sårbare. Noen hadde store problemer med å klare seg i hverdagen. Likevel fikk jeg, som en gjennomsnittlig nordmann, krefter og inspirasjon av å møte ungdommene. Jeg kunne være med og bidra til et bedre liv for enkelte ved å gjøre noen småting, framheve noen verdier, motstå fristelsen til å fordømme og mistenkeliggjøre deres motiver. Det har gitt meg mye og jeg angrer ikke et øyeblikk.

Så nå skal jeg gjennomføre masteroppgaven.....

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger er i den store sammenhengen en liten oppgave for Trondheim kommune. Rundt 90 enslige mindreårige med barneverntiltak er bosatt i kommunen. Det er en tilflytting på mellom 15 og 30 nye hvert år. Til sammenligning var det pr 31. desember 2010 totalt cirka 890 barn i Trondheim som hadde tiltak fra barnevernet, og i tillegg omtrent 500 barn bodde ikke sammen med sine foreldre, inkludert enslige mindreårige. I pressen kommenteres flyktingearbeidet for flyktingeungdommene ofte sammen med alvorlige problemstillinger som menneskesmugling, kulturkonflikter, barnesoldater og lignende. Enkelte ganger er det muligens slike koblinger, men slett ikke alltid.

Vi ønsker ofte å si at alle barn og unge har det bra i Norge. Langt på vei er det sant. Det er mulig å ha et forholdsvis bra liv, dersom man får være her. Det er den første utfordringen som møter de enslige mindreårige som asylsøkere – får jeg ja eller nei på søknaden om opphold i dette landet? For de som får positivt svar på asylsøknaden blir neste utfordring: Hvor i landet skal jeg bo og hvordan får jeg det der? Er det noen voksne der som hjelper meg med det jeg behøver – eller må jeg klare meg selv? Klarer jeg å sende penger hjem eller vil jeg svikte min familie og de som hjalp meg å komme til Norge?

Valget av tema for masteroppgaven har kommet som et resultat av dialog med veileder på NTNU og enhetsleder på min arbeidsplass Omsorgsenheten for barn og unge. Jeg var prosjektleder for å øke bosettingen av enslige mindreårige flyktninger i Trondheim kommune i 2009 – 2010. Prosjektarbeidet reiste mange interessante problemstillinger og jeg fikk sette meg inn i ulike kommunale utfordringer forbundet med arbeidet. Først hadde jeg mest lyst til å skrive masteroppgaven om et mer overgripende politisk eller juridisk tema som kunne rette et kritisk blikk på bosettingsprosedyrene i Norge. Dialogen med veileder og enhetsleder på

min arbeidsplass fortalte meg imidlertid at en masteroppgave med bruk av kunnskaper fra mange års arbeid med flyktninger og erfaringer jeg hadde gjort i bosettingsprosjektet kunne være vel så nyttige for både Trondheim kommune og bosettingsfeltet generelt.

Jeg valgte å nærme meg temaet ”hvordan iverksette god omsorg for de enslige mindreårige flyktningene?”. Her kunne jeg bruke forskning, rapporter, referater, dialoger og dokumenter som bakteppe. Jeg kunne i tillegg intervju enkelte kolleger og samarbeidspartnere for å få utdypende syn og mer inngående kunnskap.

Før den nylig utgitte rapporten ”Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger” (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010) har ikke temaet boløsninger for enslige mindreårige flyktninger i en norsk storby blitt beskrevet inngående. Det skiller i bosettingsarbeidet vanligvis ikke mellom større og mindre kommuner og byer, likevel om det kan antas at integreringsmyndighetene som styrer dette har tanker om temaet når de gjør sin del av bosettingsjobben.

## **1.1 Forskningsspørsmålene**

Temaet i denne oppgaven er bosetting av enslige mindreårige flyktninger i en norsk storby, nærmere bestemt Trondheim. Jeg ønsker å belyse spesielle muligheter og fordeler for storbyen uten å sammenligne med mindre byer eller andre kommuner. En slik sammenligning med andre kommuner ville muligens, kanskje utilsiktet, endt opp med vurderinger av ”bedre” eller ”mer optimale” typer bosettingskommuner. Fra mitt ståsted er utgangspunktet at veldig mange kommuner kan bidra i bosettingen uavhengig av innbyggertall eller størrelse. Tilbudet kommunen iverksetter er det sentrale. Det viktige er at enslige mindreårige får en kommune som tar på seg oppgaven og gir tilstrekkelig omsorg og oppfølging til den enkelte.

Kommunens størrelse og geografiske plassering kan være av betydning, men er ikke sentralt i forhold til hovedutfordringene. Det er også en tilbakemelding som er gitt fra bosatte flyktninger, at mange har hatt en meget bra oppfølging også på mindre steder. Dette til tross for at kanskje de fleste enslige mindreårige ønsker seg bosetting i en stor kommune.

Min målsetting er å få beskrevet synsvinkler, styrker, muligheter og fordeler ved at en storkommune som Trondheim tar på seg ansvar for å være pådriver, kontinuitetsbærer og kvalitetsutvikler i bosettingen av enslige mindreårige flyktninger. Og samtidig beskrive utfordringer, fallgruver eller problemer som storbyen må prøve å unngå eller motvirke i bosettingsarbeidet. Jeg sa tidligere at jeg valgte meg bort fra et overordnet politisk tema for

oppgaven. Å stimulere til kvalitetsutvikling og bosetting er muligens også politisk, så enkelte slike refleksjoner vil kunne komme.

Jeg gjør en kvalitativ studie med følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke spesielle fordeler og muligheter har Trondheim kommune når det gjelder bosetting av enslige mindreårige flyktninger?
- 2) Hvilke områder bør kommunen forbedre i årene framover? Hva bør det satses på?

Masteroppgaven går ikke nærmere inn på de enslige mindreårige flyktingenes egne opplevelser av bosettingen i en storby. Begrepene enslig mindreårig, enslige mindreårig flyktning, flyktningeungdom, ungdom og barn vil brukes om hverandre når de enslige mindreårige flyktingene beskrives i oppgaven. De ulike benevningene vil til dels være et bevisst valg i forhold til situasjonen, andre ganger er ordvalget mer tilfeldig. Forkortelsen ”EM” er vanlig for å definere enslige mindreårige og vil muligens gjenfinnes både i tekst og referater til tross for at jeg gjerne ønsker å unngå å bruke en slik forkortelse. Denne typen forkortelser skaper noen ganger avstand og kan gi assosiasjoner til at det handler om en homogen gruppe og at det er passive objekter som beskrives.

Jeg har intervjuet personer som har ulike administrative oppgaver i forhold til bosettingsarbeidet i Trondheim kommune. Intervjupersonene kalles informanter. De er blitt spurt både om faktiske forhold, egne vurderinger og synspunkter og kunne derfor også kalles respondenter (Repstad 2007, s 17). Jeg kaller dem informanter fordi ordet kjennes mest korrekt og fordi hensikten med intervjuene var å gi informasjon om en stor variasjon av forhold.

## **1.2 Definisjon av begreper**

Jeg har allerede brukt begrepene bosetting og enslige mindreårige flyktninger. For å unngå uklarheter kan det være behov for å definere begrepene allerede her:

”Bosetting” er prosedyrene, forberedelsene, vedtakene og praktiske aktiviteter som gjøres fra statlige instanser som Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings – og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og kommunene slik at en flyktning med oppholdstillatelse får et fast bosted i en kommune i Norge. For kommunene betyr dette å finne boliger, opprette

skole- og introduksjonstilbud og andre vanlige tilbud til befolkningen. For enslige mindreårige må det i tillegg planlegges og drives omsorgstiltak.

Begrepet ”Enslig mindreårig flyktning” har en offisiell definisjon (UDI 2010):

*”EMA Enslig mindreårig asylsøker – asylsøker eller flyktning som er under 18 år, og som er uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge”.*

Det gjelder altså barn og unge under 18 år som kommer alene til landet, uten foreldrene. De kommer med fly, tog, buss eller båt og kontakter politiet i Norge og ber om asyl. Foreldrene eller andre slektninger har som regel betalt menneskesmuglere for transporten til Norge, mange har hatt en strabasjøs flukt og enkelte har blitt utsatt for ulike overgrep på reisen. De yngste som kommer er 5-6 år, mens de fleste er 16- 17 år gamle gutter. Jentene utgjør cirka 20- 30 % av de enslige mindreårige som kommer.

Det er til dels veldig ulike systemer for mottak av enslige mindreårige i ulike europeiske land. Enkelte stater behandler eksempelvis de som har passert 16 år hovedsakelig som voksne til tross for at FN's barnekonvensjon er klar på at flyktninger som er under 18 år skal behandles med særskilt varsomhet. De fleste landene er imidlertid oppmerksomme på det særskilte ansvaret de har for de enslige mindreårige. Våre naboland bruker lignende begreper som ”enslig mindreårig”, i Sverige kalles de ”ensamkommande flyktingbarn” og danskene bruker begrepet ”uledsagede flygtningebørn”. Mens FN's høykommissær for flyktninger (UNHCR) på engelsk bruker begrepet ”unaccompanied minors” kalles de på tysk ”unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“.

Begrepene ”flyktning” og ”asylsøker” brukes noe om hverandre både i offentlige dokumenter og i samfunnet ellers. Sammenhengen er at de fleste som etter hvert får oppholdstillatelse eller beskyttelse i Norge har vært asylsøkere mens de ventet på svar på asylsøknaden. Unntaket er overføringsflyktninger hvor det allerede er bestemt at de skal få en gyldig oppholdstillatelse når de ankommer Norge. For meg som har arbeidet både med asylsøkere og bosatte flyktninger er det i tillegg viktig å si bosettingspolitikken og asylopolitikken hører nøye sammen.

## **1.4 Formål med masteroppgaven**

Formålet med masteroppgaven er å beskrive arbeidet og gode løsninger i bosettingen av enslige mindreårige flyktninger i Trondheim kommune.

I tillegg til å bruke skriftlig materiale har jeg gjennomført intervjuer av seks personer som har ulike administrative stillinger med tilknytning til arbeidet med de enslige mindreårige i Trondheim. Valget av informanter som ikke arbeider direkte med de enslige mindreårige i det daglige har vært bevisst da jeg ønsket vinklinger fra administrativt nivå og beslutningsnivå. Alle informantene kjenner likevel bosettingsarbeidet i Trondheim inngående og har oppgaver i forhold til arbeidsfeltet. Ved å intervjuer de seks personene ønsket jeg å få innblikk i vurderinger som ikke hører til dagsorden når politiske og administrative beslutninger diskuteres og gjennomføres.

Empiri for masteroppgaven er også ulike typer skriftlig materiale, forskningsrapporter og lignende. I tillegg har jeg brukt egne notater, dokumenter og referater etter et bosettingsprosjekt som ble gjennomført i Trondheim kommune i 2009 – 2010. Egen erfaring fra arbeidet med enslige mindreårige vil også bli brukt.

Ønsket er å kunne knytte sammen erfaringer, teori og empiri når det gjelder muligheter og utfordringer for bosettingen av enslige mindreårige flyktninger i kommunen.

## **1.5 Oppgavens oppbygning**

I kapittel 2 redegjør jeg for historikken vedrørende enslige mindreårige flyktninger i Norge med spesielt fokus på antall og organisering av arbeidet. I kapittel 3 gjennomgås en del tidligere forskning om enslige mindreårige med hovedvekt på kunnskapsstatus. Kapittel 4 omhandler metode og viser hvilke valg jeg har gjort med begrunnelse for disse valgene. I kapittel 5 presenteres funn fra intervjuene med en drøfting av sentrale områder som bosettingstall, organisering, bruk av bofellesskap og boligproblematikk. Kapittel 6 er avslutningen der jeg ser om mine funn stemmer med annen forskning og avrunder oppgaven.

## **2. TEMATISK BAKTEPPE**

Kommunene skal hjelpe mange ulike grupper barn og unge. Det finnes ungdommer med funksjonsnedsettelse, fattige, foreldreløse, barn som er utsatt for vold og omsorgssvikt, syke og utviklingshemmede. Enslige mindreårige flyktninger er også en gruppe som behøver hjelp. De kommer til kommunen fra alle verdensdeler etter en flukt fra hjemlandet og del måneders venting i asylmottak og omsorgssentre. Det er praktiske ting som skal ordnes, og det behøves voksne som støtter og bidrar. Kommunene bestemmer selv om de skal drive med bosettingsarbeid, og hvor mange som skal få komme til kommunen hvert år. Alle de største kommunene i landet bosetter større eller mindre antall flyktninger hvert år, arbeidet har etter hvert blitt en ”frivillig tvang” ved at det blir oppfattet som ufinnt av staten og andre kommuner dersom en kommune snakker om å la være å ta bosettingsansvar for personer som har fått oppholdstillatelse og behøver et sted å bo. Mange kommuner kommuniserer også etter hvert at flyktninger er en berikelse og noe som leder til positiv utvikling i lokalmiljøene.

Dette kapitlet redegjør for historikk, politikk, organisering og statistikk rundt bosettingsarbeidet for enslige mindreårige. Det beskriver generelle utviklingstrekk, overordnet organisering på feltet og antall som har kommet ulike år. Videre kommenteres ulike politikkområder som er aktuelle for de enslige mindreårige, før det avsluttes med bosettingstall fra enkelte av de største kommunene i landet.

### **2.1. Historikk**

Kildematerialet for å beskrive historikken er Ketil Eides (Eide 2010) doktoravhandling om tre grupper enslige mindreårige som ankom Norge før 1970, en NOU (NOU 1986) om flyktnings tilpasning i Norge og til sist Atle Solbergs (Solberg 1997) kunnskapsstatus om enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere.

Ketil Eide har laget en historisk gjennomgang av de tidlige gruppene av enslige mindreårige flyktninger som har ankommet Norge. Hans avhandling kalles ”Tvetydige barn” og omhandler barnemigranter i Norge i et historisk perspektiv. Han beskriver og analyserer situasjonen rundt jødiske barn til Norge i slutten av 1930 – tallet, ungarske barn i 1956 og tibetanske barn i 1964. Ankomsten for disse tre gruppene sammenlignes med den mer ”moderne” perioden fra begynnelsen av 1980- tallet som er kjent for oss i nåtiden.



Avhandlingen gjennomgår bakgrunnen for de ulike gruppene som har kommet og setter enslige mindreårige flyktningers situasjon inn i et langsiktig perspektiv. Den drøfter ulike sider ved hjelpeapparatet og har refleksjoner rundt samfunnets syn på de enslige mindreårige slik at den i tillegg til historikk også kan kalles forskning.

### **De jødiske barna**

De første enslige mindreårige flyktingene kom til Norge i organiserte former. Den første gruppen besto av cirka 60 jødiske barn fra Østerrike og Tsjekkoslovakia like før andre verdenskrig. De ble værende i Norge etter sommeropphold arrangert av Det mosaiske trossamfund i Oslo i 1938 og gjennom Nansenhjelpens barneaksjon i 1939 (Eide 2005). Bakgrunnen for at barna ble igjen i Norge var de stadig vanskeligere forholdene for jødene i hjemlandene etter at de hadde vært i Norge i tre måneder. Noen av barna reiste i 1940 tilbake til foreldrene i hjemlandet, delvis fordi tyskerne etter hvert okkuperte Norge, delvis fordi foreldrene av ulike grunner ville ha dem tilbake. Resten av barna ble værende i Norge, enkelte av dem ble etter hvert smuglet over til Sverige. De jødiske barna var den første gruppen enslige mindreårige, neste gruppe kom til Norge fra Ungarn cirka 17 år senere.

### **De ungarske guttene**

I desember 1956 kom 120 ungarske flyktingegutter til Norge. KFUM's ungdomsaksjon var ansvarlig for reisen og oppholdet. Bakgrunnen var Sovjetunionens invasjon av Ungarn i november 1956, hvor 200 000 ungarere flyktet til nabolandene. 1500 av disse, deriblant 120 enslige mindreårige kom etter hvert til Norge som flyktinger (Eide 2005). Av de 120 enslige mindreårige som kom reiste 16 tilbake etter kort tid. Den sovjetstyrte regjeringen i Ungarn krevde at norske myndigheter skulle sende alle de enslige mindreårige ungdommene tilbake med følgende begrunnelse (Eide 2005, s 81):

*”I en skarp note fra Kadars regjering protesteres det på at man holdere barn borte fra sine foreldre. Videre ber de ungarske myndigheter om at Norge sørger for, i humanismens og moralens navn, at barna blir sendt tilbake til Ungarn”.*

Norske myndigheter antok at anmodningene ikke nødvendigvis representerte barnas og foreldrenes ønsker og oppfordret ikke barna til å dra hjem da de ikke var sikre på at foreldrenes krav om å få barna tilbake var framsatt uten press fra de ungarske myndigheters side (Eide 2005). Overgrep mot sivile i det ungarske samfunn ble betraktet som tilstrekkelig grunn til at barna skulle få bli i Norge. Det var muligens enklere enn i dag for myndighetene og befolkningen ellers å forholde seg til en avgrenset gruppe som de ungarske flyktningebarna. Man visste hvor de kom fra, hadde kjennskap til konfliktene i hjemlandet og nasjonen Norge var direkte involvert i den kalde krigen som var bakgrunnen for problemene. De fleste av de ungarske guttene ble værende i Norge.

### **De tibetanske guttene**

Det var til dels en noenlunde lignende situasjon for den tredje gruppen tidlige flyktningebarn som skal nevnes her,- de tibetanske barna som kom på 1960 - tallet. Kina angrep på 1950-tallet Tibet, og invaderte landet. Flere tusen tibetanere ble drept i disse kampene, og 80 - 100.000 mennesker flyktet til nabolandene. De tibetanske guttene som kom til Norge i 1964 flyktet fra hjemlandet til India eller Nepal i perioden 1957-60. Guttene brukte flere år på flukten fra Tibet, og de hadde ingen plan om å komme seg til Norge. Tilfeldigheter gjør at to dansker treffer mange tibetanske enslige mindreårige gutter i India og tilbyr dem å komme til Danmark i 1960. De fikk problemer med å ta godt nok var på barna og i 1963 ble det opprettet en norsk organisasjon med formål å sørge for at en del av de tibetanske barna skulle få dra videre fra Danmark og få utdanning i Norge; Tibetanerhjelpen (Eide 2005). Organisasjonen tok etter hvert ansvar for at 44 gutter i 1964 fikk innreise til Norge. Planen var at de skulle få 4 års skolegang og deretter dra tilbake til India for å forbedre forholdene for andre Tibetanere som var i eksil. Dette ble også gjennomført ved at 34 av de 44 reiste tilbake til India i 1968. De 10 andre ble igjen i Norge for å få mer utdanning. Enkelte av dem som returnerte i 1968 kom tilbake til Norge på senere tidspunkt da det viste seg ikke å være enkelt å finne seg til rette og å få brukt utdanningen de hadde fått.

De jødiske barna, ungarene og tibetanerne ble alle hentet til Norge av frivillige organisasjoner. Arbeidet foregikk i en tid da enslige mindreårige ikke ankom Norge som individuelle asylsøkere og søkte om oppholdstillatelse. Det var i stedet organisasjoner og myndigheter som tok stilling til behovene til unge mennesker som var langt borte men kunne ha behov for ulike typer hjelp. For de jødiske og ungarske barna hadde myndighetene i

utgangspunktet en tanke om at de skulle ha et varig opphold i Norge, mens de tibetanske barna skulle returnere. Diskusjoner rundt varig opphold eller midlertidighet har også preget debatten om flyktningearbeidet i senere år. Argumentene finnes også i dagens debatt, noen ganger med ulike fortegn, andre ganger i en mer tilslørt form.

## **De vietnamesiske barna fra slutten av 1970- tallet**

De jødiske, ungarske og tibetanske mindreårige flyktningene ble på ulike måter hentet til landet. Det samme gjelder for en del av den neste store gruppen enslige mindreårige som kom fra Vietnam. Dette beskrives i NOU (1986) om flyktnings tilpasning til det norske samfunn. Etter avslutningen av vietnamkrigen fikk mange vietnamesere komme til Norge etter å ha blitt tatt opp av norske båter på havet. En del fikk også komme i organiserte former fra ulike flyktningeleire i andre land etter vedtak i Stortinget. I tillegg kom en del på egen hånd som individuelle asylsøkere.

Antallet enslige mindreårige flyktninger som kom til Norge økte på 1980- tallet. Det kommenteres slik (NOU 1986, s 28):

*”Når det gjelder umyndige barn uten foreldre, er dette et forholdsvis nytt problem i Norge. I ingen annen flyktninge-gruppe som har kommet til Norge har man hatt så mange barn og yngre ungdommer som tilfellet er med vietnameserne. Av de 3548 vietnameserne som hadde kommet til Norge mellom 1975 og 1982 var ca 12 pst. enslige barn/- ungdom under 18 år”.*

Her beskrives antallet enslige mindreårige blant de vietnamesiske flyktningene. De 12 prosentene som nevnes blir cirka 425 barn og unge i løpet av disse årene, noe som utgjør cirka 60 barn og unge pr år. Sett i forhold til de begrensede antallene jødiske, ungarske og tibetanske barn som hadde ankommet tidligere blir dette synlig større tall.

## **2.2 Generelle dilemmaer**

I NOU'en som nevnes over problematiseres ulike forhold rundt det offentliges ansvar for de enslige mindreårige. For det første beskrives dilemmaer rundt at enkelte av ungdommene er enslige bare i norsk juridisk forstand. Flere av dem kom sammen med slekt eller venner som

hadde lovet foreldrene å ta seg av dem. Hvor riktig blir det av norske myndigheter å gripe inn i slike avtaler? Dernest beskrives viktigheten av å vurdere hvert barn individuelt når det gjelder behovet for omsorgstilbud, slik at det eksempelvis gis et mer omfattende tilbud for de yngste eller dem som har spesielle problemer. NOU'en beskriver også ulike dilemmaer om offentlige hjelpetiltak skulle baseres på "norske" eller "vietnamesiske" tankeganger, spesielt ettersom det hendte at foreldrene kom til Norge på et senere tidspunkt og igjen skulle overta den daglige omsorgen. I tillegg ble de vietnamesiske 17-åringene ofte betraktet som voksne av foreldrene eller av dem ungdommene kom sammen med.

De vietnamesiske flyktingene beskrives også i Atle Solbergs (1997) kunnskapsstatus om enslige mindreårige flyktinger og asylsøkere. Rapporten ble utarbeidet etter bestilling fra Barne – og familidepartementet for å formidle kunnskap, synliggjøre dilemmaer og systematisere gjeldende kunnskap på området i 1997. Rapporten er også både historikk og forskning da den i tillegg til et tilbakeblikk også beskriver dilemmaer, utfordringer og utviklingstrekk i arbeidet.

Rapporten beskriver et tidsmessig skille når det gjelder ankomsten av enslige mindreårige flyktinger. Fra begynnelsen av 1980-tallet ankom de fleste som individuelle asylsøkere og de kom fra mange ulike land. De var altså ikke "invitert" til Norge som de tidligere gruppene og de kom til dels fra land der det var ukjent for nordmenn at mennesker flyktet fra. Når det gjelder nasjonaliteter og antall ble det ført statistikk (Solberg 1997, s. 6):

*"Frem mot slutten av syttitallet var de fleste enslige mindreårige som kom til Norge overføringsflyktinger fra sørøst Asia, men åttiårene markerte et nytt skille. For første gang fikk Norge mange asylsøkere, og flere av dem var unge enslige under 18 år..... i følge Utlendingsdirektoratet ankom det 1192 enslige mindreårige mellom 1. januar 1990 og 31. desember 1996".*

Tallene betyr at det i gjennomsnitt ankom cirka 171 enslige mindreårige pr. år i denne perioden. Det årlige antallet hadde altså økt i forhold til perioden 1975 – 1982 da det kom cirka 60 vietnamesere pr år. Av nasjoner de enslige mindreårige kom fra på begynnelsen av 1990-tallet nevnes blant annet Somalia, Vietnam, Jugoslavia, Iran, Etiopia, Sri Lanka og Bosnia- Hercegovina. Nasjonaliteter som Somalia og Eritrea har vært å gjenfinne på statistikken hvert år siden da.

## **Enkelte lange linjer**

Historikken med beskrivelse av ankomstene av enslige mindreårige fra slutten av 1930- tallet har beskrevet enkelte lange linjer. I løpet av 40 år fram til 1970- tallet kom det tre grupper enslige mindreårige i organiserte former. Man visste hvor de kom fra og det var en gjengs oppfatning i samfunnet om at behovene for å ta i mot flyktninger var et unntak, at det var noe som skulle gå over. Mens vi nå vet at det kommer mange enslige mindreårige asylsøkere hvert år og de kommer fra mange land. Alle de som får oppholdstillatelse skal bosettes i en kommune. Vi vet ikke på forhånd hvilke land de kommer fra eller hvor mange de blir. Stabiliteten består av at vi vet at det kommer et større eller mindre antall hvert år, og at de kommer fra flere ulike land.

Denne ”stabiliteten i ustabiliteten” stiller krav til mottaksapparatet i Norge. Det må finnes et sted flyktningene kan bo inntil asylsøknaden er avgjort. Dette krever et fleksibelt system med hensyn til antall plasser i asylmottakene. Alderen på de enslige mindreårige som kommer varierer fra 5-6 år og til 17 år. Det må da finnes asylmottak som er tilpasset ulike aldersgrupper. Det må også finnes et antall kommuner som kan bosette de enslige mindreårige flyktninger som får oppholdstillatelse hvert år. Til sammen betyr disse faktorene at bosettingen kan ses som en ganske stabil oppgave.

Muligens har erkjennelsen av den store bredden i antall nasjonaliteter, antallet unge som kommer og variasjonen i deres bakgrunn vært noe av årsaken til organisering av mottaksapparatet. Det skjer stadige endringer og forbedringer som må gjennomføres på flere områder. Dette inkluderer organiseringen av arbeidet lokalt i kommunene men også på statlig nivå. Neste kapittel går mer i detalj om organisering av arbeidet med de enslige mindreårige flyktningene.

## **2.3 Organisering**

Det er flere forhold rundt arbeidet med de enslige mindreårige som endret seg på 1980- tallet. Når jeg skal beskrive dagens system er det nødvendig å gå gjennom generelle trekk ved systemets oppbygning siden da.

Utlendingsdirektoratet (UDI) ble opprettet i 1987. Politikerne ønsket en sterkere statlig styring av flyktningearbeidet i Norge. Fram til 1975 var arbeidet overlatt til humanitære organisasjoner. Det norske flyktningeråd, Statens flyktningssekretariat og kommunene hadde ansvar for ulike deler av arbeidet i årene 1975 – 1987 (Berg og Thorseth 1995).

De første avdelingene for enslige mindreårige flyktninger i asylmottakene ble opprettet på slutten av 1980 – tallet med bakgrunn i et ønske om å gi barna et bedre tilbud enn de fikk i vanlige mottak for voksne. Utlendingsdirektoratet (UDI) hadde fra 1987 ansvar både for drift av mottakssystemet, behandling av asylsøknader og å finne bosettingsplasser i kommunene fram til Integrerings – og mangfoldsdirektoratet (IMDI) ble opprettet i 2006. IMDI tok da over ansvaret for å finne bosettingsplasser i kommunene i tillegg til en del andre integreringsoppgaver. Fra statens side var tanken bak denne nye inndelingen at det skulle bli mer fokus på integreringsarbeidet. Kompliserte asylsaker tok ofte all oppmerksomhet på grunn av for eksempel vanskelige og dramatiske uttransporteringer av asylsøkere etter avslag på asylsakene. Også andre dilemmaer med hensyn til familiegjening eller oppholdstillatelse på andre grunnlag tok fokus bort fra utfordringene som hadde med bosetting og integrering å gjøre. Man ønsket altså et eget statlig direktorat som hadde hovedfokus på flyktingenes situasjon etter at de hadde fått oppholdstillatelse og skulle bosettes i kommunene.

### **Det statlige barnevernets rolle**

Barne-, ungdoms- og familieetaten, det statlige barnevernet (Bufetat) var i liten grad involvert i arbeidet med de enslige mindreårige da etaten ble opprettet i 2004. Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings – og mangfoldsdirektoratet (IMDI) hadde hovedansvaret for asylmottak og bosetting av enslige mindreårige inntil Stortinget fattet vedtak om at den statlige regionale barnevernmyndigheten Bufetat skulle bli delaktig i arbeidet fra 1. desember 2008. Det statlige barnevernet skulle ha ansvar for mottakstilbudet for enslige mindreårige flyktninger under 15 år etter at Barnevernloven ble endret og det ble opprettet egne nye Omsorgssentre for gruppen. Tidligere drev Utlendingsdirektoratet (UDI) et eget asylmottak for denne yngste gruppen. Det ble over statsbudsjettet bevilget betraktelig mer økonomiske midler fra staten enn UDI hadde fått til å ivareta de enslige mindreårige i årene da ansvaret lå hos UDI. Bufetat fikk etter hvert også overført ansvaret for den faktiske bosettingen av enslige mindreårige fra

Omsorgssentre i samarbeid med IMDI. IMDI skulle fortsatt forespørre kommunene om det totale antall plasser pr år.

Det er et uttalt mål fra alle de nåværende partiene på Stortinget at også ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15 – 17 år etter hvert skal overføres til Bufetat, men de har ikke bestemt når og på hvilken måte dette skal gjennomføres. Som begrunnelse for å utsette forbedringen av mottaket i asylsøkerfasen for den eldre gruppen ble blant annet angitt at det hadde vært betraktelig mer komplisert enn antatt å innføre systemet for de enslige mindreårige under 15 år. Det statlige barnevernet har blant annet hatt problemer med å klare de hurtige svingningene i ankomster av enslige mindreårige. Det gjenstår å se om omsorgen for de enslige mindreårige i alderen 15 – 17 år blir overført til Bufetat som for den yngre gruppen.

Staten kan også velge å forbedre Utlendingsdirektoratets mottaksavdelinger ved å tilføre mer kompetanse og penger. De kan velge å overføre mer ansvar til de lokale kommunale barneverntjenestene i likhet med systemet de har gjennomført i Sverige. Nåværende ansvarsinndeling forskjellsbehandler de enslige mindreårige i forhold til alder ved at de yngste får et mer omfattende tilbud. Dette er et prinsipielt valg som har blitt kritisert av blant annet Redd Barna og Barneombudet. Kritikken handler om at det ikke er noen saklig grunn til å utsette forbedringene i tilbudet for 15 – 17 – åringene. De vurderer at forskjellsbehandlingen i forhold til alder er unødvendig og lurer på om politikerne eventuelt ikke tenker å gjennomføre forbedringene i mottakstilbudet for den eldre gruppen.

### **Bufetat, UDI og 15 – 17- åringene**

Det er ikke enkelt å vurdere hva som vil være den beste løsningen når det gjelder de framtidige ansvarsforholdene for omsorgstilbudene til de enslige mindreårige asylsøkerne i alderen 15 – 17 år. Masteroppgavens hovedtema er bosettingstilbudene, men jeg ønsker likevel å kommentere debatten rundt 15 – 17 - åringene. Dette fordi det er en nær sammenheng mellom tilbudene for de enslige mindreårige asylsøkerne og de bosettingstilbudene som gjennomføres for dem som får oppholdstillatelse.

Ut fra egen erfaring da jeg var leder i asylmottak som hadde en avdeling for enslige mindreårige i perioden 1999 – 2008 ser jeg at spørsmålet om ansvaret er komplisert. Muligens behøver ikke de 15 – 17- årige asylsøkerne et like tett og omfattende tilbud som det statlige barnevernet Bufetat har tradisjon for å iverksette. Ungdommene kan kanskje få et mer

tilpasset tilbud dersom tilsvarende økonomiske midler tilføres Utlendingsdirektoratets avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere. Det forutsetter i tillegg at det sikres en oppgradering av materielle vilkår og kompetansekrav for de ansatte i disse UDI - avdelingene. En har også en gruppe asylsøkerungdommer i alderen 18 – 23 år i asylmottakene som mangler tilpassede tilbud for ungdommer. Disse kan dra stor nytte av å bo i mottak som har avdelinger for enslige mindreårige dersom de kan få ta del i en del av tilbudene til de enslige mindreårige.

Omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere må balanseres slik at det i tilbudene er en likevekt mellom det barnevernfaglige og det flyktningefaglige. Muligens kan Utlendingsdirektoratet med sine erfaringer på området gjøre dette bedre enn det statlige barnevernet Bufetat som har hovedfokus på barn i Norge og norsk barnevern.

På den andre siden kan en prinsipiell og muligens viktig fordel ved å la Bufetat få ansvaret sett fra mitt ståsted være at Bufetat på sikt er en garantist for at det blir viktige forbedringer i omsorgstilbudene og at det settes direkte barnevernfaglig fokus på tilbudene for de enslige mindreårige asylsøkerne. Det kan være noe mer problematisk for Utlendingsdirektoratet å klare dette ettersom de har mange ulike tilleggshensyn å ta. Dersom Bufetat får ansvaret vil de på sikt også muligens ha større gjennomslagskraft når det gjelder forbedringer i bosettingstilbudene for alle de enslige mindreårige. Som sagt er spørsmålet rundt ansvarsforholdene komplisert og jeg håper det blir en grundig politisk debatt om spørsmålet når det skal avgjøres.

### **Det kommunale ansvaret**

Kommunene bestemmer selv om de vil bosette flyktninger. De bestemmer også hvordan de vil organisere og tilrettelegge arbeidet. En del kommuner har et eget flyktningekontor, enkelte steder er NAV sentral i arbeidet. Når det gjelder bosetting av enslige mindreårige er barnevernet på ett eller annet vis delaktige i de fleste kommunene i Norge. Dette skyldes blant annet at det finnes særskilte statlige refusjonsmuligheter for deler av kommunenes utgifter dersom det fattes vedtak etter Lov om barneverntjenester. Fra statens side tilrås det at barnevernet er delaktige i arbeidet, uten at dette er et absolutt krav. Bakgrunnen er blant annet at det antas at kommuner med kapasitetsproblemer i barneverntjenesten i så fall vil måtte si nei til bosetting av enslige mindreårige. Dette til tross for at kommunens skole-, helse og



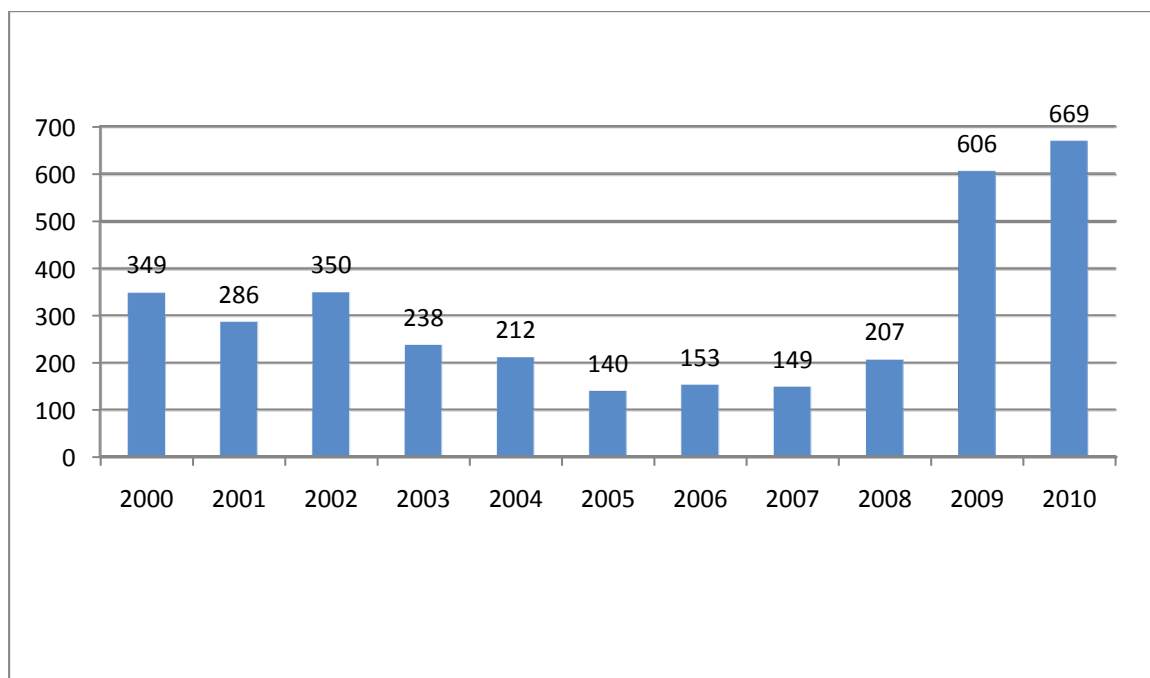
boligtilbud ellers vil kunne klare oppgaven. I tillegg blir det vurdert at enkelte av de 16- 17-årige enslige mindreårige kan klare seg tilfredsstillende uten barneverntjenester. For Trondheim kommunes vedkommende ble det i 2002 bestemt at barnevernet skulle gjennomføre bosettingen av de enslige mindreårige og ha et helhetlig ansvar for arbeidet. Dette vil bli nærmere beskrevet senere i masteroppgaven.

## 2.4 Statistikk og behov for bosettingsplasser

I historikkavsnittet ble antall enslige mindreårige enkelte tidligere år beskrevet. I årene før enslige mindreårige ankom som asylsøkere på individuelt grunnlag var det stort sett samsvar mellom antallet som kom og antallet som ble bosatt. Dette endret seg i slutten av 1980- tallet i og med at en del som søkte om opphold fikk avslag på sin søknad. Bakgrunnen for å gi avslag på asylsøknadene handler veldig forenklet om at Utlendingsdirektoratet (UDI) ikke vurderer at ungdommen behøver beskyttelse i Norge og kan reise tilbake til foreldre eller andre omsorgspersoner i hjemlandet uten å lide spesiell overlast.

De som fikk avslag måtte reise fra Norge. Etersom fokus i denne masteroppgaven er bosetting gjelder tallene som beskrives bare de som har fått opphold og skal bosettes i en kommune. For å gi et bilde av endringer i antallene de siste årene vises en tabell over antall bosatte enslige mindreårige i Norge i årene 2000- 2010.

Tabell over antall bosatte enslige mindreårige i Norge i årene 2000 til 2010.



Kilde: IMDI's bosettingsstatistikk 2010.

Tabellen viser endringer som har skjedd de siste årene når det gjelder bosettingsbehov, fra 140 i 2005 til 669 i 2010. Det var også lignende svingninger i antall i 1990- årene. I 2005 var tallet forholdsvis lavt med bosetting av 140 enslige mindreårige, mens det i 2010 ble bosatt 669, en økning på 477 % i løpet av 5 år.

Det er 10 – 20 % av de enslige mindreårige som ankommer Norge og søker om asyl som får avslag på sine søknader, tabellen viser altså ikke hvor mange enslige mindreårige som har ankommet Norge og levert asylsøknad. I tillegg beskrev IMDI i 2010 behovet for kommuneplasser til å være cirka 800- 900, mens det til slutt ble bosatt 669 enslige mindreårige dette året. IMDI klarte altså ikke å få kommunene til å vedta å bosette så mange som de hadde behov for. Når det ikke er tilstrekkelig antall kommuneplasser betyr det at enslige mindreårige må vente lenger enn ønsket i asylmottak og omsorgssentre. Målet som IMDI arbeider etter er at enslige mindreårige skal bosettes innen 3 måneder etter at de har fått oppholdstillatelse. Det er mange ulike kommuner som bosetter enslige mindreårige. De største kommunene i landet bosetter 10 – 30 hvert år mens en del mindre og mellomstore kommuner stiller opp med å bosette 5 – 10 ungdommer i år da det er større behov, som i 2009 og 2010.

Det statlige barnevernet (Bufetat) og tidligere Fylkesbarnevernet har tidligere i liten grad vært involvert i arbeidet med de enslige mindreårige. Dette kommenteres i neste underkapittel i forbindelse med politisk vedtak i Stortinget om start av Omsorgssentre i 2008.

## **2.5 Politikk**

Politikk når det gjelder enslige mindreårige flyktninger består av mange deler. Det viktigste politikkspørsmålet for den enkelte ungdom handler om hvem som skal få oppholdstillatelse i Norge. En del enslige mindreårige som søker om opphold får avslag, og må reise fra landet eller de går i dekning og lever uten å være registrert som innbygger i Norge, ofte kalt ”papirløst” eller ”under jorda”.

Dernest kommer bosettingspolitikken med prosedyrene for hvor og på hvilken måte den enkelte som har fått oppholdstillatelse skal få seg et hjem og fast bosted i Norge. Det er politikk når det vurderes hvilke aktører som er delaktige i kommunene, frivillighet eller tvang for kommunene når det gjelder å bosette, hvilke bo – og omsorgstilbud som brukes og hvordan et helhetlig tilbud med bolig, fritid, skole og helsetilbud gjennomføres. På overordnet

politisk nivå diskuteres også integrering, segregering eller assimilering, kvinners hodeplagg og mange andre forhold som har med innvandring å gjøre som politiske spørsmål.

Det er ikke enkelt å finne ut av hva som er den gjeldende asyl – og flyktningepolitikken dersom man ikke er grundig innsatt i temaet. Det er ikke tilstrekkelig å følge med i pressen fordi feltet preges av raske endringer og enkeltsaker kan endre praksis og politikk. Et eksempel på dette er ”Maria Amelie – saken” våren 2011 der en enkelt sak ble utløsende faktor for endringer i regelverket for arbeidsinnvandring. Enkelte håpet saken skulle føre til muligheter for varig oppholdstillatelse for den større gruppen ”papirløse” som har vært lenge i landet men ikke har et stående tilbud om å få arbeid hos en arbeidsgiver slik ”Maria Amelie” har. Situasjonen ser ikke ut til å bedres for de fleste av de papirløse i denne omgang. Saken viser likevel at endringer i politikken på flyktningeområdet kan skje på kort varsel og uten en langvarig vurdering av konsekvensene av eventuelle endringer. Videre i dette kapitlet vil jeg beskrive noen politikkområder av stor betydning for enslige mindreårige flyktninger.

### **Enslige mindreårige flyktninger som politikkområde**

Det er mange ulike fagdisipliner som har kunnskap om flyktningeproblematikk. Pedagoger, sosiologer, barnevernarbeidere, advokater, helsearbeidere, samfunnsforskere er noen av de mange faggruppene som på ulike måter er involvert og delaktige i arbeidet i Norge og internasjonalt. Det som kalles migrasjonsforskning befinner seg i et skjæringspunkt mellom ulike fagdisipliner som bruker ulike begreper og perspektiver.

Flyktningepolitikken befinner seg i et lignende spenningsfelt eller skjæringspunkt mellom ulike fagområder når det gjelder vinklinger og kunnskapsgrunnlag. Når det gjelder de enslige mindreårige vil barneperspektivet også være et spenningsfelt. Eksempelvis vil hva som kommer først av innvandringspolitikk og barnepolitikk være sentralt. Internasjonal politikk og konvensjoner i forhold til nasjonal norsk lovgivning er et annet. Det kommunale selvstyret i forhold til å bestemme hvor enslige mindreårige flyktninger skal bosettes er et tredje område. Politikken omfatter altså flere dimensjoner og nivåer. For den enkelte enslige mindreårige er det muligens den enkeltes rettigheter i samfunnet som er viktigst. Dette beskrives i neste avsnitt.

## **Politikk om den enkeltes rettigheter i samfunnet**

En del av politikken handler om den enkeltes rettigheter i samfunnet. I Norge har vi blant annet et eget barneombud, vi har en egen barnelov, og det er cirka 20 år siden FN's barnekonvensjon ble ratifisert. Fra 2002 ble barnekonvensjonen inkludert i norsk lov og har endret status fra å være retningsgivende til å bli styrende. I velferdssamfunnet er det sentralt å sikre at politikken gir gode tilbud til alle. Selv om de fleste barn og unge i Norge lever under trygge og gode forhold, gjelder det ikke alle. Norge var av de første landene i verden som fikk et offentlig barnevern, likevel finnes det barn og unge som har en hverdag preget av problemer som utrygghet, fattigdom, rusmisbruk og vold. Et overordnet mål for velferdsstatens barne- og ungdomspolitik er at alle barn skal sikres gode og trygge oppvekst-, opplærings- og levekår. Dette innebærer at alle skal ha likeverdige tilbud og muligheter (Stortingsmelding nr. 39, 2001-2002).

Sosiale tjenester er en viktig del av velferdssystemet, ikke bare som et sikkerhetsnett når det oppstår kriser, men også når det gjelder de små og store ting vi behøver i hverdagen. Sosialt arbeid som profesjon er praktisk og handlingsrettet mot utvikling og endring for enkeltpersoner og grupper. Formålet er å bidra til at mennesker blir møtt i forhold til sine behov på en likeverdig og respektfull måte.

I den nasjonale flyktningepolitikken kan det være nyttig å definere ulike nivåer. Storting, regjering og departementer bestemmer målsettinger, økonomiske rammer og hvilke oppgaver som skal gjøres. Mens det er kommunene som i første rekke utfører det konkrete bosettingsarbeidet. Det er mulig å definere resultatene av arbeidet på ulike måter, for eksempel kan et mål på et vellykket arbeid være flyktningenes deltagelse i samfunnet (Berg og Thorseth 1995).

Ulike politikkområder har også innvirkning på hverandre. Et eksempel på dette kan være hvordan arbeidet med flyktninger i Norge plasseres i ulike departementer i ulike regjeringer. Nå er eksempelvis asylpolitikken flyttet tilbake til Justisdepartementet etter i noen år å ha vært plassert i Kommunaldepartementet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvar for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som driver omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Justisdepartementet har ansvar for Utlendingsdirektoratet som driver de egne avdelingene for asylsøkere 15 - 17 år i asylmottak. Eksemplene nevnes for å vise at politikkområdene som omhandler flyktninger er i stadig endring, endringene kan skje raskt og de kan ha betydelige konsekvenser.

Som eksempel på politiske beslutninger og endringer de siste årene vil jeg beskrive tre saker. Den første saken gjelder samfunnets ivaretagelse av de enslige mindreårige, mens de to andre innebærer begrensninger i den enkeltes rettigheter og samfunnsmessige krav som kan være belastende. Sakene er:

- 1) Opprettelsen av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra 2008
- 2) Midlertidig opphold for enkelte ungdommer fram til fylte 18 år og
- 3) Innhold i aldersundersøkelsene av enslige mindreårige i 2010.

Disse tre sakene brukes som eksempler fordi de både omhandler den enkeltes rettigheter men også ulike prinsipielle vurderinger av de enslige mindreåriges behov for omsorgstilbud.

### **Opprettelsen av omsorgssentre**

Sak 1 gjelder opprettelsen av omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år i 2008. Flere politiske partier og frivillige organisasjoner hadde i flere år krevd at tilbudet i asylsøkerperioden for de enslige mindreårige måtte forbedres. Daværende kommunalminister i 2004 Erna Solberg uttalte følgende i en tale om saken (Regjeringen 2004):

*”Noen mener at det beste ville vært om alle enslige mindreårige ble tatt hånd om av barnevernet allerede ved ankomst til landet, og plasseres i f.eks. en barneverninstitusjon. Det er jeg ikke enig i. Enslige mindreårige asylsøkere er i en annen situasjon enn barnevernsbarn på den måten at de også er i en situasjon som asylsøkere.... Enslige mindreårige som har behov for særlige tiltak fra barnevernet skal få dette. Men det kan også bli en særomsorg for enslige mindreårige dersom de havner innenfor barnevernet”.*

De enslige mindreårige asylsøkerne er muligens i en annen situasjon enn det Erna Solberg kaller barnevernsbarn. I 2004 var hun ikke enig i at enslige mindreårige burde plasseres i en barneverninstitusjon. De politiske vurderingene endrer seg slik at da saken var oppe i Stortinget i 2008 ble det et enstemmig vedtak om å opprette de nye barneverninstitusjonene Omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. Høyre og Erna Solberg var enige i opprettelsen. Vedtaket skulle først gjennomføres for dem som var under 15 år og planen var at aldersgruppen 15 – 17 år skulle få tilbud om plass i nye Omsorgssenter etter hvert, som nevnt tidligere.

I den samme talen av Erna Solberg (Regjeringen 2004) sies videre om tilbudene til enslige mindreårige som har fått opphold og skal bosettes i kommunene:

*”Det er som nevnt opp til den enkelte kommune å foreta et valg når det gjelder dette, og det finnes flere muligheter. Igjen er det slik at det ikke finnes fasitsvar, og at dette må tilpasses den enkeltes behov og lokale forhold og muligheter. Det er gjerne slik at fosterhjem er det beste for de yngste barna, mens det for de som er 16 -18 år ofte er bokollektiv med tilstedeværende voksenpersoner som er den løsningen som ser ut til å fungere best. Her skal vi stadig evaluere og lære av hverandre”.*

Fortsatt evalueres og læres det på bosettingsfeltet. Stortinget har ikke bestemt at barnevernet skal ha bosettingsansvaret i kommunene, det bestemmes lokalt av den enkelte kommune hvem som har ansvaret. Enslige mindreårige under 15 år plasseres enkelte ganger i bofellesskap framfor i fosterhjem, det er ikke konkludert vedrørende hvilket tilbud de skal ha. Beskrivelsen av Erna Solbergs vurderinger viser at vurderingene vedrørende tilbudene er i stadig endring. Og Erna Solberg er ikke alene om å gjøre nye vurderinger av politikken på utlendingsfeltet, det gjøres av alle partier. Poenget er at politikken kan skifte hurtig og det er vanskelig å vurdere hva som er ”best” og ”riktig”.

Neste politiske sak som beskrives får større negative følger for enkelte enslige mindreårige og handler om midlertidig opphold for en gruppe ungdommer.

### **Midlertidig opphold for enkelte ungdommer fram til fylte 18 år**

Sak 2 gjelder prinsippet om barnets beste i forhold til innvandringspolitikken. Regjeringen gjennomførte innstramminger i asylpolitikken i 2008. Ankomstene av enslige mindreårige til Norge hadde da økt betraktelig en periode. Regjeringen kom med en rekke innstrammingstiltak, hvor ett av dem var å begrense oppholdstillatelsen for noen ungdommer (Regjeringen 2008):

*”Det kan etter en individuell vurdering gis begrensede tillatelser uten rett til fornyelse, for enslige mindreårige søkere over 16 år som i dag får oppholdstillatelse kun fordi norske myndigheter ikke finner omsorgspersoner”.*

Innstrammingen gjaldt enslige mindreårige som tidligere fikk oppholdstillatelse fordi norske myndigheter ikke kunne finne omsorgspersoner i hjemlandet som de kunne returnere ungdommene til. Begrunnelsen for praksisen med at barna fikk fast oppholdstillatelse og kunne være i Norge var en tolkning av FN's barnekonvensjon om at barn under 18 år ikke kunne sendes tilbake til hjemlandet uten å ha noen i hjemlandet som kunne ta i mot dem. Dette kunne være foreldre, andre familiemedlemmer over 18 år eller nasjonale eller lokale barnevernmyndigheter i hjemlandet. Bakgrunnen for å gi avslag på asylsøknadene handler som nevnt tidligere veldig forenklet om at Utlendingsdirektoratet (UDI) ikke vurderer at ungdommen behøver beskyttelse i Norge og kan reise tilbake til foreldre eller andre omsorgspersoner i hjemlandet uten å lide spesiell overlast.

Praksis hadde fram til 2008 vært at den enslige mindreårige når myndighetene ikke kunne finne omsorgspersoner i hjemlandet fikk en varig oppholdstillatelse i Norge. Endringen som Regjeringen bestemte var at ungdommene bare fikk opphold fram til 18-årsdagen og deretter måtte reise tilbake til hjemlandet, frivillig eller under tvang. Endringen i politikken var muligens ment å ha en symboleffekt ved at det skulle ryktes at norske asylregler ble strengere i landene flyktingene kommer fra, slik at det skulle komme færre enslige mindreårige til Norge. I ettertid i 2010 har antallet enslige mindreårige asylsøkere til Norge blitt drastisk redusert og Regjeringen og Utlendingsdirektoratet har vurdert at innstrammingene har vært en del av grunnen til dette.

Siden endringen ble gjennomført har et femtitalt enslige mindreårige ungdommer på 16 og 17 år fått denne typen vedtak og livene deres har blitt satt ”på vent” ved at de ikke har fått en langsiktig og forutsigbar hverdag i Norge. De har fått begrensede rettigheter til skolegang, de har ikke fått bosetting i en kommune og har i denne ventetiden enten bodd i et eget asylmottak i Bergen eller de har oppholdt seg i andre vanlige mottaksavdelinger rundt om i landet. Det er ennå uklart hvordan de langsiktige virkningene av ordningen vil bli. Dette gjelder både utviklingsmessig og psykososialt for den enkelte, men også når det gjelder hvilket omsorgstilbud de skal ha. Det er vanskelig å gi et konstruktivt tilbud for ungdom som er i en slik situasjon der de ikke vet om de blir uttransportert fra Norge når de om et antall måneder har fylt 18 år. Fra og med 18 –årsdagen kan de transporteres til hjemlandet frivillig eller under tvang sammen med politiet. Når uttransporteringen skal skje legges det ingen vekt på hvorvidt ungdommene har noe eller noen å reise tilbake til i hjemlandet.

Målene for velferdsstatens barne – og ungdomspolitik fra Stortingsmelding nr. 39 som nevnt i tidligere avsnitt var blant annet at alle barn skal sikres gode og trygge oppvekst-, opplærings- og levekår, med likeverdige tilbud og muligheter. Behandlingen av disse enslige mindreårige ungdommene kan vurderes til å stride mot disse gode intensjonene. Det er vanskelig å se hvordan denne typen vedtak om midlertidig opphold fram til fylte 18 år harmonerer med målsettingene. Ungdommene utsettes for et press fra norske myndigheter til å reise tilbake til hjemlandet. De enslige mindreårige har ikke sine foreldre i Norge og vil være helt alene i landet i den perioden de venter på 18 - årsdagen. For enslige mindreårige er det dessuten ofte foreldrene som står bak beslutningen om at de unge skal reise. Uansett om en kan synes at foreldrene gjør rett eller galt i å sende ut sine barn settes ungdommene i en problematisk hverdagssituasjon når myndighetene gjør et vedtak om å begrense oppholdstillatelsen til fylte 18 år.

Denne saken gjaldt begrensninger i rettigheter for enkelte enslige mindreårige. Den siste saken jeg vil belyse gjelder å bruke medisinske undersøkelser til administrative formål.

### **Innhold i aldersundersøkelsene av enslige mindreårige**

Sak 3 gjelder ”medisinske undersøkelser til administrative formål” som er en praksis som gjennomføres ofte i forhold til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Det utføres aldersundersøkelser for å prøve å fastsette hvor gammel den enslige mindreårige er når Utlendingsdirektoratet er usikre på alderen. Noen enslige mindreårige flyktninger kjenner ikke sin eksakte alder når de ankommer Norge, andre har ikke dokumentasjon på alderen eller de oppgir feil alder når de søker om asyl. Dette handler om rettigheter da det stilles mindre krav for å få oppholdstillatelse dersom ungdommen er under 18 år. Dernest handler det for samfunnet om å gi skole- og andre tilbud tilpasset den enkeltes alder. Inntil 2009 besto aldersundersøkelsen kun av tannrøntgen, mens såkalt utvidet aldersundersøkelse, bestående av røntgen av tenner og håndrot samt en medisinsk uttalelse om antatt korrekt alder, ble igangsatt i oktober 2009. Det ble også vurdert å innføre en klinisk undersøkelse med pubertetsvurdering, i praksis ved at helsepersonell blant annet skulle se på kroppen og vurdere alderen til den enkelte ut fra utseende på kroppsdetaljer. Det ble konkludert i saken av justisminister Knut Storberget (Regjeringen 2010):



*”Regjeringen har besluttet at man inntil videre ikke vil innføre en ordning med kliniske aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere. Erfaringene med bruk av utvidet aldersundersøkelse uten en klinisk undersøkelse har vist at behovet for slike undersøkelser er mindre enn tidligere antatt.... Dagens ordning med røntgen av både tann og håndrot, en medisinsk uttalelse og i tillegg et generelt fokus på alder i asylintervjuet, gir et bedre grunnlag for å vurdere alder enn tidligere”.*

Aldersundersøkelsene som de er nå med bruk av røntgen blir av enkelte beskrevet som ”medisinske undersøkelser til administrative formål”. Noen vurderer undersøkelsene som betenkelige å gjennomføre på barn blant annet da røntgen ikke er ufarlig. Hva som ligger i Storbergets beskrivelse om *”behovet for slike undersøkelser er mindre enn antatt....”* er vanskelig å si. Muligens har Regjeringen funnet ut at vurderingen av alder bare i helt særegne tilfeller kan bli sikrere ved at medisinsk personell ser på kroppen. Muligens har også bedre spørsmål i asylintervjuet gjort vurderingene sikrere. Det er verdt å merke seg at resultatene av undersøkelsene er omstridt i de medisinske fagmiljøene og at det er store usikkerhetsmarginer i røntgenundersøkelsene som gjøres. Det er et åpent spørsmål hvordan vi ville sett på slike undersøkelser dersom det også gjaldt ”norske” barn. Ville det da vært akseptert å ta en ekstra tann- og håndtrotrøntgen på barn når det ikke handler om at barnet skulle få hjelp med tann- eller skjelettproblemer? Skulle muligheten for den kliniske undersøkelsen med å se på kroppen bli vurdert i det hele tatt om alle barn i Norge skulle utsettes for en slik undersøkelse uten at det var et medisinsk behov som den unge skulle få hjelp for?

Det er vanskelig å svare på disse spørsmålene. Min vurdering er at det muligens kan vise hvilken sårbar situasjon enslige mindreårige flyktninger er i. De har ingen foreldre eller andre grupper voksne til å ”fronte” deres generelle behov og interesser på et overordnet nivå. Barn som er sammen med foreldre eller andre voksenpersoner med en unik interesse i barnets ve og vel vil muligens stå sterkere når samfunnet vurderer å utsette dem for undersøkelser eller tiltak som kan være ubehagelige eller krenkende. De som uttaler seg for eksempel i media når det kommer opp saker som omhandler enslige mindreåriges situasjon er som regel fagpersoner eller representanter for frivillige organisasjoner som Redd Barna. Det er ingen foreldre der som kan fronte barna. Fraværet av foreldre i Norge burde gjøre myndigheter og andre med makt spesielt varsomme i forhold til tiltak som kan ramme de enslige mindreårige.

Fra mitt ståsted er systemet med aldersvurderinger komplisert ut fra en del prinsipielle standpunkter. Det handler som nevnt i kapittel fire om ”medisinske undersøkelser til

administrative formål” og er å utsette barn og unge for røntgenundersøkelser der formålet ikke er at ungdommen skal få hjelp med medisinske problemer. Det er staten som ønsker undersøkelsene for å fastsette den unges alder. Det er prinsipielt problematisk og motsetningsfylt fordi det kan vurderes som bra at det ikke er enkelt for voksne asylsøkere å lure norske myndigheter til å tro de er ungdommer og derigjennom få del av tilbud som er beregnet på barn og unge. Samtidig er det problematisk å utsette ungdommene som faktisk er under 18 år for disse medisinske undersøkelsene som ikke er ufarlige eller uten medisinsk risiko når formålet er statens behov for å fastsette en alder. Til slutt er det politiske vurderinger som avgjør om hvordan undersøkelsene og rutinene skal være.

I tillegg til disse politikkområdene som er særegne for enslige mindreårige flyktninger finnes også områder som gjelder alle flyktninger og innvandrere i Norge. Opp gjennom årene har begreper som integrering, segregering eller assimilering blitt diskutert inngående i en politisk sammenheng. Periodevis har det vært fokusert på at flyktninger etter noen år bør forventes å reise tilbake til hjemlandet dersom situasjonen skulle forbedre seg. I tillegg kommer diskusjonene rundt enkelte muslimske kvinners bruk av hodeplagg, en debatt som både handler om kvinneperspektiv, forhold mellom nordmenn og tokulturelle, menneskerettigheter og annet.

De beskrevne eksemplene har omhandlet politikk som får betydning for de enslige mindreårige. Det ble nevnt at enkelte får begrenset opphold til de fyller 18 år. Muligens får slike nasjonale politiske beslutninger betydning for hvor mange enslige mindreårige flyktninger som kommer til Norge. Uansett kommer et antall hvert år, og de som får oppholdstillatelse skal bosettes i en kommune.

Neste underkapittel handler om barnevernets plass i bosettingsarbeidet, som også er et politisk spørsmål. Kommunene oppfordres til å gi barnevernet en sentral plass i arbeidet. Men det er ikke lovbestemt.

### **Barnevernet i velferdssamfunnet**

Det er foreldrene som har hovedansvaret for å oppdra barn og gi omsorg i Norge. Når foreldre av ulike grunner ikke klarer å gi barn og ungdom den omsorg og trygghet de behøver kan det offentlige barnevernet hjelpe til. I Lov om barneverntjenester fra 1992 står blant annet i § 4-1 at det skal (Lov om barneverntjenester):

*”legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen”.*

Uttrykket ”barnets beste” viser en generell vilje til å gi alle barn gode utviklingsmuligheter, uten hensyn til om de er norske statsborgere eller enslige mindreårige flyktninger.

Barnevernet skal gi hjelp og støtte for at foreldre skal klare å gi barn og ungdom nødvendig hjelp. Enslige mindreårige flyktninger bor ikke sammen med sine foreldre. Da har det offentlige ansvar for å vurdere hvilket omsorgstilbud som vil være tilstrekkelig for den enkelte. Etter opprettelsen av Bufetats omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fikk disse barneverninstitusjonene ansvar for den daglige omsorgen. Etter bosetting har kommunen ansvar for å vurdere behovene.

Det er ingen automatikk i at barnevernet har omsorgen for de enslige mindreårige, men det har etter hvert blitt vanlig at de kommunale barneverntjenestene på ulike måter er delaktige slik at det kan iverksettes tiltak for ungdommer som har spesielle behov. På 1980- tallet kom det en del enslige mindreårige blant de vietnamesiske båtflyktningene. De ankom sammen med voksne og andre familier, og ansvarlige instanser som Det norske Flyktningeråd og kommunene som bosatte gjorde som best de kunne for å hjelpe de enslige mindreårige barna. Enkelte fikk hjelp av barnevernet mens andre ble bosatt som voksne uten at det ble fokusert på at de var under 18 år. Tankegangen var at det å ha flyktet ikke betydde at det var nødvendig med barneverntiltak og at det heller ikke var uvanlig for norske ungdommer i 16-års alderen å bo borte fra foreldrene. For enslige mindreårige som var 15 år og yngre var det likevel vanlig å involvere barnevernet, med unntak av de som kom sammen med voksne følgepersoner som kunne være slekt, venner eller andre.

I 1989 laget Kommunal – og arbeidsdepartementet en handlingsplan for Norges mottak av enslige mindreårige flyktninger. Bakgrunnen var at de så behovet for å spre kunnskap om gruppen og samordne ulike offentlige myndigheters arbeid. Det var stor usikkerhet med hensyn til hvordan myndighetene skulle håndtere de enslige mindreårige i forhold til omsorgsbehov, skoletilbud og lignende. Det ble laget en definisjon av begrepet enslig mindreårig flyktning og asylsøker. Definisjonen var som følger (KAD 1989, s 3):

*”Med enslige mindreårige asylsøkere menes i det følgende personer under 18 år, uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge”.*

Her brukes begrepet asylsøker, som er den status de enslige mindreårige har ved ankomst til Norge. Formelt sett kan den enkelte kalles flyktning først etter at en oppholdstillatelse er gitt. Begrepene asylsøker og flyktning brukes imidlertid om hverandre i mange sammenhenger.

## **2.6 Bosettingsarbeidet i Trondheim**

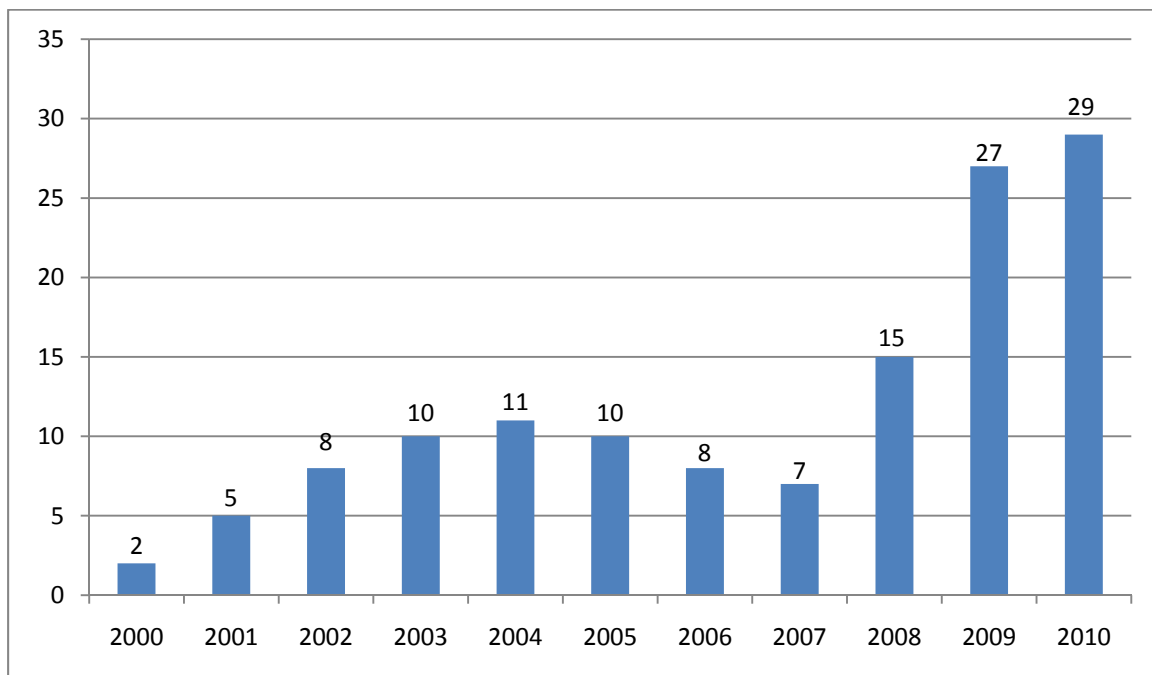
Flyktninger har blitt bosatt i Trondheim siden slutten av 1970 – tallet. Flyktningerådet gjennomførte arbeidet de første årene inntil Trondheim kommune tok over ansvaret i 1982. Etter dette har organiseringen av arbeidet blitt endret flere ganger. Det har vært lagt til ett eller flere avdelinger i sosialkontor, til mottaks – og informasjonskontor for flyktninger, sentralisert eller desentralisert, og som særomsorg eller bydelsansvar.

Pr. april 2011 gjennomføres bosettingsarbeidet for enslige voksne, familier og enslige mindreårige med følgeperson av Helse – og velferdskontorene i Trondheim. Mens bosettingen av enslige mindreårige uten følgeperson gjennomføres av barnevernet ved Barne – og familietjenesten (BFT) Heimdal forvaltning og BFT Omsorgsenheten.

Kommunen har en forvaltnings- tiltaksmodell hvor forvaltningskontoret (BFT Heimdal forvaltning) utreder og fatter vedtak, mens tiltaksavdelingen (BFT Omsorgsenheten) driver de kommunale tiltakene. Private drivere som Aleris og Kirkens bymisjon har også tiltak for enslige mindreårige. Kommunens organisasjonsmodell er omfattende og enkelte ganger vanskelig å orientere seg i. Den er delt inn i en forvaltnings – og tiltaksdel, hvor de ulike delene til dels er meget spesialisert. Betydningen i forhold til bosettingen av enslige mindreårige i kommunen vil bli kommentert i drøftingskapitlet.

Årlig antall enslige mindreårige som bosettes i Trondheim varierer. På neste side vises en tabell som viser utviklingen i antall fra år 2000 til 2010. Fra år 2002 har målsettingen vært å bosette 10- 15 enslige mindreårige pr år.

Antall bosatte enslige mindreårige flyktninger i Trondheim 2000-2010.



Kilde: Trondheim kommune, Barne – og familietjenesten Heimdal forvaltning.

Tabellen viser endringene de siste årene. De største nasjonalitetene er Afghanistan, Somalia, Irak, Etiopia, Sri Lanka, Eritrea. For 2011 er det vedtatt å bosette 15 nye enslige mindreårige. Tabellen over viser markant høyere bosettingstall i 2009 og 2010 enn foregående år.

Bakgrunnen for dette var at det fra 2008 ankom betraktelig flere enslige mindreårige til Norge, spesielt fra Afghanistan. Kommunen ble anmodet av IMDI om å bosette flere hvert år, noe det ble svart ja til.

Økningen i bosettingen ble gjennomført som et prosjekt der det ble laget en prosjektplan, en oversikt over ambisjoner og en sluttrapport (Vedlegg nr 3 og 4). Bakgrunnen for å starte et prosjekt var et ønske om å sikre kvaliteten i en periode med høye bosettingstall. I tillegg ville kommunen definere videre utviklingsområder og sikre kvaliteten i de tiltakene som allerede var i drift. Dette kommenteres nærmere i neste underkapittel.

Neste avsnitt handler om bosettingstall i de største kommunene i Norge i en periode da det har vært stort behov for bosettingsplasser. Dette handler om lokalpolitikk da det er den enkelte kommune som bestemmer hvor mange de vil bosette hvert år.

## 2.7 Økning av ankomsttallene i 2009 – 2010.

I årene 2009 – 2010 ankom flere enslige mindreårige asylsøkere enn tidligere år til Norge. Trondheim kommune ble derfor anmodet om å bosette flere enn tidligere år og opprettet et prosjekt for å utrede og gjennomføre økningen (Vedlegg 2). Kommunen klarte blant annet å øke bosettingen og videre utviklingsområder ble definert. I tillegg resulterte prosjektarbeidet blant annet i at det ble opprettet en fast koordineringsgruppe med deltagere fra ulike ansvarlige enheter i kommunen og at det ble fattet vedtak om investering i boliger for enslige mindreårige med til sammen 16 millioner kroner i 2011 og 2012.

Som en avslutning av det tematiske bakteppet vil jeg vise en oversikt over antall enslige mindreårige en del av de største kommunene i Norge har bestemt å bosette i 2011. IMDI sender en forespørsel om bosetting av et bestemt antall flyktninger til kommunene hver høst. Kommunestyrene avgjør hvor mange de vil bosette. Det er de totale tallene etter kommunenes vedtak som IMDI og Bufetat må planlegge den nasjonale bosettingen ut fra.

Systemet er basert på slike årlige forespørsler og det er ikke vanlig med faste langsiktige forpliktende avtaler om bosettingstall mellom IMDI og kommunene. Avtalene gjøres fra år til år. Oversikten under viser hvor mange enslige mindreårige en del større kommuner bosatte i 2010, fikk forespørsel om å bosette i 2011, og hvor stort antall kommunene som har bestemt seg faktisk har vedtatt å bosette. Antallet de enkelte kommunene forespørres om å bosette baseres på prognoser for hvor stort behovet kommer til å bli.

Tabell over bosetting i 2010 og planer for antall nye bosettinger i enkelte større kommuner for 2011

<b>Kommune</b>	<b>Antall bosatt i kommunen i 2010</b>	<b>Anmodning om antall fra IMDI for 2011</b>	<b>Vedtak om antall i kommunen pr. 31.03.2011</b>
<b>Oslo</b>	39	50	Uavklart
<b>Bergen</b>	24	35	20
<b>Trondheim</b>	29	30	15
<b>Stavanger</b>	22	30	15
<b>Kristiansand</b>	15	20	Uavklart

Kilde: IMDI Regionkontor Midt – Norge.

Tabellen viser at flere kommuner i 2011 har bestemt seg for ikke å bosette det antallet IMDI har forespurt dem om. Når kommunene totalt sett ikke bosetter det nødvendige antallet flyktninger de blir spurt om betyr det at det blir lengre ventetid i asylmottak og omsorgssentre

for en del av ungdommene. Systemet med anmodninger og forespørsler til kommunene om antall bosettingsplasser er det samme for enslige mindreårige som for voksne flyktninger og familier.

De større kommunene som Trondheim og Bergen hadde vedtak om 30-35 bosettinger i 2010 og har vedtatt en halvering til 15 – 20 for 2011. To av de fem kommunene i tabellen hadde ikke gitt endelig svar vedrørende antall i slutten av mars. De fleste kommunene bosatte flere enslige mindreårige i 2009 og 2010 da det gikk ut spesielle tilleggsanmodninger fra IMDI, og staten tilbød ekstra penger for hver ungdom som ble bosatt. Muligens er det felles begrunnelser i kommunene når de vedtar å redusere bosettingstallene etter et par år med større antall. Det kan handle om å sikre tilbudene slik at man ikke mister oversikten over de enslige mindreårige man har bosatt. Det må opprettes nye tiltaksplasser og omsorgstilbud som ikke bare krever mer penger men kommunene må også å utvide hele tiltaksapparatet. Dette er en utfordring som muligens vurderes som omfattende. Det kan være begrunnelsen for at de velger å begrense antallet enslige mindreårige til kommunen i en kortere eller lengre periode.

### 3. TIDLIGERE FORSKNING

I dette kapitlet vil jeg både redegjøre for forskning på nasjonalt nivå men også beskrive forskning der Trondheim kommune har blitt undersøkt særskilt. Som landets tredje mest folkerike kommune med mange forskningsmiljøer vil Trondheim naturlig være gjenstand for interesse fra forskerhold for hvordan kommunen utfører bosettingsarbeidet.

I Norge er det ved to tidspunkt blitt laget større generelle kunnskapsstatuser om enslige mindreårige. Den første ble utarbeidet av Atle Solberg i slutten av 1990- tallet (Solberg 1997) på oppdrag fra Barne – og familiedepartementet. Den andre ble utarbeidet av Ketil Eide og Tuva Broch (Eide og Broch 2010) på oppdrag av Barne – og likestillingsdepartementet for å avklare forskningsspørsmål, metodiske utfordringer og hva som var forskningsmessig interessant når det gjelder enslige mindreårige flyktninger. I løpet av de 13 årene mellom disse to kunnskapsstatusene hadde det skjedd store endringer i arbeidet med de enslige mindreårige.

Flere forskningsmiljøer i Norge har bidratt med rapporter og ny kunnskap om enslige mindreårige flyktninger i de siste årene. Universitetet i Bergen, SINTEF / IFIM og NTNU i Trondheim har blant annet fulgt utviklingen av arbeidet og utarbeidet flere rapporter om enslige mindreårige flyktninger. I tillegg har frivillige organisasjoner som Redd Barna, Utlendingsdirektoratet (UDI) og etter hvert Inkluderings – og mangfoldsdirektoratet (IMDI) vært pådrivere for forskning og rapportering om de enslige mindreårige.

Forskning om enslige mindreårige inngår som regel ikke i den generelle barneforskningen men blir betraktet som et spesielt område det må forskes særskilt på. Muligens vurderes migrasjons – og flyktningeproblematikken som ekstra kompliserende elementer for barna når det skal forskes. Internasjonalt har ulike organisasjoner som FN's høykommisær for flyktninger (UNHCR) og det internasjonale Redd Barna (Save the children alliance) vært pådrivere i forskningsarbeidet i tillegg til en del ulike offentlige forskningsinstitusjoner. Det forskes på mange områder; helse, fritid, skole, kultur, språk og annet. Jeg vil spesielt kommentere oppsummeringer av forskning og utredninger som er blitt gjennomført, noe som beskrives i neste underkapittel.



## **Handlingsplan om mottak av enslige mindreårige 1989**

I 1989 ble det utarbeidet en nasjonal handlingsplan om mottak av mindreårige asylsøkere (KAD 1989) med en påfølgende oppfølgingsrapport i 1995 (KAD 1995). Oppmerksomheten mot gruppen enslige mindreårige barn og unge hadde da vært økende i noen år, muligens også som et behov for å systematisere arbeidet etter at Utlendingsdirektoratet ble opprettet i 1987. Utlendingsdirektoratet fikk ansvar for de enslige mindreåriges omsorgstilbud i mottak, behandlingen av asylsaken og å finne en bosettingskommune for dem som fikk opphold i Norge.

I handlingsplanen fra 1989 ble det utarbeidet grunnleggende retningslinjer for arbeidet med de enslige mindreårige i mottak og bosettingskommune. Det var helt sentralt å tilstrebe at de enslige mindreårige ungdommene ble behandlet som barn og ikke som voksne. Før dette hadde man ikke egne mottaksavdelinger for enslige mindreårige, ungdommer bodde i mottak beregnet på voksne. Kom det barn som var 13-14 år eller yngre fant man enten private løsninger eller det kommunale barnevernet ble kontaktet dersom mottaket var i en kommune der barnevernet ville ta tak i saken.

På denne tiden ville enkelte kommuner ikke behandle saker som omhandlet flyktningebarn som var i mottak. De vurderte at det var utlendingsmyndighetenes ansvar å se til at barna hadde et tilstrekkelig omsorgstilbud så lenge barna ikke hadde fått oppholdstillatelse. Som en parallell kan nevnes at det heller ikke i dag er en selvsaghet at barnevernet i kommunene gjør tilfredsstillende undersøkelser av saker som omhandler enslige mindreårige asylsøkerbarn.. Barne – og likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte i desember 2010 ut et nytt rundskriv med tittelen ”Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner”. Bakgrunnen var tilbakemeldinger til departementet fra blant annet Utlendingsdirektoratet (UDI) om hvordan noen barneverntjenester forholdt seg til en del flyktningebarn i mottak og kommuner. Rundskrivet tydeliggjør barneverntjenestenes ansvar med følgende beskrivelse (BLID 2010):

*”Riksrevisjonen har gjennomgått tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15-18 år, og fant at enkelte barneverntjenester ikke har fulgt opp bekymringsmeldinger fra mottakene. I Riksrevisjonens dokument 1 (2010-2011) fremkommer det også at enkelte barneverntjenester vegret seg for å gå inn i saker hvor omsorgssituasjonen og/eller asylsøkerstatusen var uavklart”.*

I rundskrivet tydeliggjøres de kommunale barnevernstjenestenes ansvar for ulike grupper flyktningebarn, også for bosatte enslige mindreårige. Departementet hadde registrert den uheldige praksisen med at enkelte barneverntjenester vegret seg mot å ta tak i saker vedrørende asylsøkerbarn i forbindelse med at det ble opprettet mange nye plasser i asylmottak for enslige mindreårige i 2008 – 2009.

Muligens viser behovet for en slik klargjøring at barnevernets ansvar må tydeliggjøres særskilt og jevnlig over tid så lenge det handler om kommuner som ikke til daglig har kontakt med enslige mindreårige asylsøkere eller flyktninger. Muligens er det også behov for at barneverntjenestenes ansvar tydeliggjøres i grunnutdanningene for yrkesgrupper som arbeider i barnevernet. Samtidig som at noe av bakgrunnen for barneverntjenestens vegring kan være en knapphet på ressurser der man kan komme til å velge bort saker der det er uklart om et barn skal være i Norge eller ikke.

### **3.1 Kunnskapsstatus 1997**

I sin kunnskapsstatus fokuserer Solberg (1997) spesielt på at enslige mindreårige flyktninger er en svært uensartet gruppe. Han konkluderer med at de kommer fra mange ulike land og at det er svært ulike grunner til at barna og ungdommene flykter fra hjemlandet. De har kommet seg til Norge på svært ulike måter og de har etter flukten svært ulike forbindelser med hjemlandet og slekt eller venner der. I tillegg er det store forskjeller når det gjelder deres sosiale bakgrunn, skolegang, alder, kultur, modenhet og grad av psykiske og fysiske problemer.

Det er sentralt å rette søkelyset mot at gruppen er uensartet, da det for både hjelpeapparat, presse og allmennhet lett kan oppstå forenklete bilder av hvem de enslige mindreårige flyktingene er. Muligens er situasjonen sammenlignbar for flere ulike grupper barn og unge med spesielle behov, for eksempel barn med funksjonshindringer eller barn som har tiltak fra barnevernet. Barna er ikke en homogen gruppe men de har en felles problematikk. For de enslige mindreårige flyktingene er fellestrekket som den offentlige definisjonen sier: de er i Norge, under 18 år og har kommet uten sine foreldre. Ut over dette er de like ulike som alle andre med hensyn til ressurser eller utfordringer.

I Solbergs kunnskapsstatus beskrives ulike grunner til at enslige mindreårige flyktninger er skilt fra sine foreldre. Han gjengir en beskrivelse fra Ressler et. al fra 1988 (Ressler et. al i Solberg 1997, s 8):

*”The separation of children from parents can be divided into two broad types of separation: involuntary and voluntary.. ..within these two groups there are nine categories of parent/ child separation based on intent and circumstances: abducted, lost, orphaned, runaway, removed, abandoned, entrusted, surrendered, and independent”.*

Årsakene til at de enslige mindreårige er skilt fra foreldrene er ulike. I sitatet nevnes at de kan være bortført, forsvunnet, foreldreløse, ha stukket av, flyttet, fjernet, overgitt, betrodde eller uavhengige. Kategoriene og årsakene går til dels over i hverandre men er også til dels veldig forskjellige. De som kalles betrodde kan for eksempel ha fått et oppdrag om å reise ut og arbeide slik at de kan sende penger hjem.

Solberg beskriver også betydningen av hvorvidt adskillelsen er frivillig eller ufrivillig. Frivilligheten handler om hvorvidt ungdommen selv har ønsket å reise eller ikke. Betydningen kan beskrives slik (Skagen 1998, s 12):

*”Inndelingen i frivillige og ufrivillige atskillelser viser på en viktig forskjell. Noen ganger vil det handle om krig eller katastrofer hvor ungdommer og foreldre ikke finner hverandre igjen etter en flukt, andre ganger står foreldrene bak å sende ungdommen i sikkerhet. Motivene vil altså være sammensatt. Følgene av om atskillelsen er frivillig eller ufrivillig vil også være ulike. Kjenner ungdommen at det er en type tvangssituasjon som er bakgrunnen antar jeg det vil få følger for tankene om muligheten for å reise tilbake. Dette vil igjen få betydning for evnen til tilpasning i Norge”.*

Dette referatet viser på omstendighetenes betydning mer enn den faktiske hverdagslige situasjonen her og nå for den enkelte enslige mindreårige. Bakgrunnen for hvorfor ting er som de er kan ha stor betydning for ønsket om og evnen til å tilpasse seg i et nytt samfunn. Når foreldrene står bak å sende ungdommen til Norge vil han eller hun ofte ha fått i oppdrag å klare seg bra og sende penger til hjemlandet. Det vil i så fall være veldig vanskelig å uttrykke et ønske om å få reise hjem eller å si at det ikke går så bra i Norge. Det kan også være ulike grader av frivillighet når det gjelder å reise med et oppdrag. Ungdommen kan se at det er

nødvendig at han eller hun har reist likevel om det er veldig vanskelig i hverdagen i det nye landet.

### **3.2 Kunnskapsstatus 2010**

Den andre kunnskapsstatusen jeg vil gå inn på ble utarbeidet av Ketil Eide og Tuva Broch (Eide og Broch 2010). Her var bakgrunnen at Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP) Region øst og sør i 2009 fikk i oppdrag av Barne – og likestillingsdepartementet å avklare forskningsetiske dilemmaer, metodiske utfordringer og hva som var forskningsmessig interessant når det gjelder enslige mindreårige flyktninger (Eide og Broch 2010).

Kunnskapsstatusen beskriver at forskningen om enslige mindreårige i Norge kan deles inn i områdene organisering av hjelpearbeid, barnas rettigheter og psykososiale forhold som omhandler de enslige mindreårige.

I forhold til de nevnte kategoriene handler denne masteroppgaven hovedsakelig om området organisering av hjelpearbeid. Samtidig som at kommunenes bosettingsarbeid i stor grad dreier seg om å sikre ungdommenes rettigheter slik at deres psykososiale situasjon kan bli så bra som mulig. Alle områdene hører sammen. Men de ulike delene krever muligens forskjellige innfallsvinkler, interessefelt og kompetanse.

Spesielt fokus på utfordringene for gruppen enslige mindreårige har både med ankomsttall og politisk fokus å gjøre, som beskrevet i det tematiske bakteppet i forrige kapittel. Min erfaring er at dersom det kommer mange enslige mindreårige en periode øker interessen. Og om politikerne anser ankomstene for å være et problem som må reduseres med endring i politikk blir det også økt fokus på gruppen. Hvorvidt dette får betydning når det gjelder forskning og utvikling er et åpent spørsmål. Det virker ikke usannsynlig at det finnes en sammenheng.

På samme vis antar jeg det kan ventes et bredere forskningsmessig fokus på gruppen enslige mindreårige i de kommende årene. Dette kan begrunnes med den økte overordnede politiske interessen etter at det statlige barnevernet ved Bufetat overtok ansvaret for omsorgstiltak og bosetting av enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere under 15 år fra 1. desember 2008. Fylkesbarnevernet i de ulike delene av landet før opprettelsen av Bufetat i 2004 hadde ikke egne faggrupper som arbeidet med enslige mindreårige flyktninger spesielt. Min egen erfaring fra arbeid med gruppen i disse årene er at enkelte faggrupper som ellers var spesialister på arbeid med barn ikke kjente til at barn faktisk kom alene som flyktninger til Norge. Bufetat

har i ulike sammenhenger beskrevet arbeidet med gruppen som betraktelig mer komplisert enn forventet da de fikk ansvaret i 2008, noe som også delvis har blitt brukt som begrunnelse for å utsette statlig overtakelse av ansvaret også for enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15-17 år. Kompleksiteten har både bestått i hvordan det statlige barnevernets ordinære tiltaksapparat kan tilpasses flyktningebarnas behov, men også hvordan systemet kan forholde seg til de store svingningene i ankomsttall fra år til år.

Kunnskapsstatusen fra Ketil Eide og Tuva Broch (2010) konkluderer i forhold til bosettingsarbeidet blant annet med at det bør forskes mer på problemer i overgangene mellom asylsøkersituasjon og bosettingssituasjon og kommunenes praksis når det gjelder skole, helse og barnevern. I tillegg mente de det var interessant å finne ut hvordan organisatoriske og ressursmessige forhold påvirker bosettingsarbeidet. Til slutt etterlyste de mer longitudinelle studier hvor de anbefalte en tilknytning til en internasjonal sammenlignende studie.

Disse konklusjonene sier mye om status på forskningsfeltet. Det er felles trekk når det gjelder behovene for forskning mellom enslige mindreårige flyktninger og andre barn og unge som er plassert av barnevernet og ikke vokser opp sammen med sine foreldre. utfordringene i overgangene mellom ulike tiltak og utviklingsfaser, oppfølging av skole og helse og ressursituasjonen i kommunene er sentrale områder hvor det er stort behov for forskning og kunnskapsutvikling.

Kunnskapsstatusen fra Ketil Eide og Tuva Broch har et helhetlig blikk på ulike sider ved de enslige mindreåriges behov. Etersom gruppen i mange sammenhenger beskrives som sårbar blir det ofte rettet et særskilt fokus på ungdommenes psykososiale forhold. Dette kommenteres i neste avsnitt.

### **3.3 Forskning om psykososiale forhold**

Når det gjelder forskning om psykososiale forhold for de enslige mindreårige kom Folkehelseinstituttet i 2009 med rapporten "Avhengig og selvstendig" (Oppedal, Seglem og Jensen 2009). Rapporten beskriver den første undersøkelsen av både depresjon, posttraumatiske stressplager og andre utfordringer som enslige mindreårige møter i hverdagen sin i Norge. En interessant konklusjon som gjøres handler om tilgang på voksenpersoner og behov for omsorg. Som utgangspunkt for å betrakte de enslige mindreåriges situasjon blir det

viktig å huske at de fleste er i Norge alene, uten noen familiære voksenpersoner de har et nært forhold til (Oppedal, Seglem og Jensen 2009):

*”Den mest sårbare gruppen som har kommet til Norge som enslige mindreårige synes å være de eldre ungdommene som ikke har etablert nære forhold til noen voksne. I denne gruppen har 75 % en depresjonsskåre over den kliniske grenseverdien”.*

Denne konklusjonen kan forstås slik at ungdommens alder enkelte ganger brukes som et viktig kriterium for å gi et avgrenset omsorgs – og hjelpenivå når ungdommer skal bosettes. Rapporten sier at man heller bør fokusere på hvorvidt ungdommene har et nært forhold til noen voksne. Sannsynligvis vil også mange flyktningeungdommer i alderen 18 - 23 år som kommer til landet og bosettes alene som voksne leve med den samme sårbarheten.

De enslige mindreårige får oppnevnt en hjelpeverge når de kommer til Norge. Hjelpevergenes oppdrag er i utgangspunktet ikke ment å dekke den unges psykososiale behov, likevel om mange også blir en stabil voksenperson og god hjelper for de enslige mindreårige.

Hovedoppgaven er å se til at ungdommens rettigheter blir oppfylt i forhold til asylsaken, omsorgstilbud, helse, skole og utdanning. Poenget med å nevne eksemplet er at heller ikke hjelpevergene i utgangspunktet kan regnes til en gruppe voksne de enslige mindreårige kan forutsettes å ha et nært forhold til.

Det er ikke uvanlig å tenke at sårbare mennesker som enslige mindreårige kan bli for godt vant når de får gode og kostbare omsorgstilbud og at ”mye krever mer”. Forskningsrapporten fra Folkehelseinstituttet kan forstås dit hen at man heller burde tenke motsatt: Dersom ungdommene får god tilgang på voksne, et tilpasset differensiert skoletilbud, en god bolig og tilstrekkelig med penger til å klare seg – forebygger man mange problemer senere. Det kjente ordspillet om hjelp eller ikke passer kanskje her: ”For mye hjelp gir avhengighet, - for lite hjelp gir avmakt”. Muligens er det mye større risiko å gi for lite hjelp slik at ungdommene preges av avmakt, framfor å gi for mye hjelp slik at de blir avhengige. Ungdommer som uttrykker forventninger, ønsker og krav behøver ikke bli forstått dit hen at de er utakknemlige eller at de har fått for mye servert. Det vi enkelte ganger kaller klager kan også uttrykke nødvendige faktiske behov eller bare et ønske om å bli rettferdig behandlet.

## Litteraturstudie om enslige mindreåriges psykiske helse

I 2010 publiserte tidsskrift for norsk psykologforening en litteraturstudie om ungdommenes psykiske helse. De undersøkte norsk og internasjonal litteratur om enslige mindreårige som er under 15 år. Det konkluderes med (Dittman og Jensen 2010, s 816):

*”De foreliggende studiene kan ikke uten videre sammenlignes, men samlet sett gir de likevel grunnlag for å hevde at enslige mindreårige flyktninger er en risikogruppe for utvikling av psykiske lidelser som depresjon og posttraumatisk stress-syndrom. ...Det er faktisk usikkert om lavere alder er en beskyttelsesfaktor eller en risikofaktor”.*

Usikkerheten vedrørende lav alder som beskyttelsesfaktor eller risikofaktor handler om at enkelte undersøkelser viser at de yngre barna har et lavere symptomnivå enn de eldre, og at symptomnivået stiger med økende alder. Det var også usikkerheter med hensyn til at enkelte undersøkelser viste det de kaller interaksjonseffekter mellom alder og det å flykte med eller uten foreldre. For de som flyktet med sine foreldre opplevde de yngste større vansker enn de eldre. Samtidig kommenteres at det kan ha betydning at ungdommer som nærmer seg 18 år får økt symptomtrykk da asylsaken vurderes annerledes ved denne alderen.

### 3.4 Forskning om bosettingen i Trondheim

Trondheim kommune har bosatt enslige mindreårige i mange år. Kommunens flyktningearbeid har blitt forsket på i flere omganger opp gjennom årene. Her kan nevnes:

- ”Fly- prosjektet” (Berg og Thorseth 1995). Dette var et handlingsrettet utviklingsprosjekt for flyktningearbeid i 28 kommuner.
- ”Enslige flyktninger- kollektive utfordringer” (Lauritsen, Berg og Dalby 2002). Fokus var på utviklingen av helhetlige bosettingstilbud for enslige mindreårige i 6 kommuner, blant annet Trondheim.
- ”Et felles liv i Norge” (Archambault, Berg og Dahl 2006). To bofellesskap som ble brukt for for enslige mindreårige i Trondheim ble evaluert i denne studien.
- ”Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger” (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010). Dette var en komparativ casestudie om erfaringer i bosettingsarbeidet i Levanger og Trondheim kommune.

De tre siste av de fire forskningsprosjektene har vært direkte rettet mot arbeidet med enslige mindreårige flyktninger. I den grad Trondheim kan sies å kommet langt i sitt arbeid med gruppen, er det verdt å merke seg at kommunens arbeid ofte blir forsket på. Dette gjelder ikke bare større prosjekter som disse fire, men også de mange studentene fra høyskoler og universitet som gjennomfører ulike oppgaver eller forskningsoppdrag der temaet er enslige mindreårige. Dette må betraktes som en stor fordel i arbeidet, både fordi utenforstående stadig kikker en i kortene, men også fordi det kommer mange gode forslag fra studenter og forskningsinstitusjoner.

I rapporten ”Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger” (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010) beskrev NTNU Samfunnsforskning på oppdrag fra Husbanken erfaringer fra bykommunene Trondheim og Levanger. For Trondheims del ble det blant annet konkludert med at det var problematisk å klare nødvendig samordning innenfor bestiller – utførermodellen. Det ble beskrevet problemer med å framskaffe tilstrekkelig antall tilpassede boliger og at de enslige mindreårige i kommunen hadde lave økonomiske ytelser. Kommunen var kjent med forholdene som ble beskrevet. Punktet om bestiller – utførermodell vil kommenteres nærmere i drøftingskapitlet.

Enslige mindreårige har blitt bosatt i Trondheim kommune gjennom mange år. I 1998 inngikk kommunen en avtale med UDI om å bosette 10-15 enslige mindreårige hvert år. Et viktig skille kom fra 2002 da det ble bestemt at barnevernet skulle ha ansvaret for bosettingsarbeidet. Bakgrunnen var blant annet rapporten ”Enslige flyktninger- kollektive utfordringer” (Lauritsen, Berg og Dalby 2002) som viste at mange av de enslige mindreårige fikk for lite oppfølging og at tjenestene ikke i tilstrekkelig grad var tilpasset barn og unge. Rapporten ble utarbeidet av Sintef / IFIM på oppdrag av Utlendingsdirektoratet og Barne – og familiedepartementet. Trondheim var en av seks kommuner som ble beskrevet og følgende konklusjoner ble gjort (Lauritsen, Berg og Dalby 2002, s 57):

*”Erfaringene som er høstet gjennom en 2-3 årsperiode har gjort at kommunen nå revurderer sin praksis. De går bort fra ”fosterhjemsmodellen” og etablerer i stedet et bofellesskap for ungdom med full personaldekning”.*

Fosterhjemsmodellen som nevnes er en bolig hvor en voksen bodde fast sammen med ungdommene i en leilighet der det ikke var klart definert hva som var jobb og fritid for den ansatte. Det nye bofellesskapet som nevnes kalles nå Rabita og ble opprettet i 2002 som et



forsøk på å forbedre kvaliteten i arbeidet. Dette ble starten på utviklingen av en rekke tilbud som spesielt er innrettet på enslige mindreårige flyktninger i Trondheim kommune. I Rapporten diskuteres også hvordan tiltak bør utformes (Lauritsen, Berg og Dalby 2002, s 58):

*”Fordi enslige mindreårige er en så uensartet gruppe, bør det åpnes for et vidt spekter av løsninger. I et slikt tiltaksspekter bør det være rom for både de tette og de mindre tette boformene – og alt imellom”.*

Denne tankegangen har på mange måter vært retningsgivende for arbeidet i årene som kom etterpå. Bofellesskapet Rabita har etter hvert blitt en kommunal barneverninstitusjon og de enslige mindreårige bosettes i et bredt spekter av tiltak i kommunen. I 2006 kom en evaluering av arbeidet som blant annet konkluderte med at kommunen var godt i gang med å skape gode tilbud med en barnevernfaglig tenkning (Archambault, Berg og Dahl 2006). To bofellesskap for enslige mindreårige ble evaluert i denne studien.

Fra 2004 ble det bestemt at Barne- og familietjenesten (BFT) Heimdal bydel skulle ha forvaltningsansvaret mens BFT Omsorgsenheten for barn og unge skulle ha tiltaksansvaret for bosettingen av enslige mindreårige i Trondheim. Ett forvaltningskontor fikk altså hovedansvaret sammen med den byomfattende Omsorgsenheten.

Fra 2004 til 2008 ble det gjennomført et barnevernforsøk der kommunen hadde alle barnevernoppgaver mens det nylig opprettede statlige barnevernet Bufetat utførte oppgaver ellers i landet. Kommunen hadde stor frihet til å opprette og gjennomføre ulike bosettingstiltak i denne perioden.

Til slutt kan det sies at det har blitt forsket på bosettingsarbeidet og på de enslige mindreårige i flere omganger de siste årene i Norge. Det har blitt laget generelle kunnskapsstatuser og Trondheim kommunes arbeid har blitt undersøkt særskilt. Kommunen har forbedret sitt arbeid og iverksatt flere nye tiltak. Det statlige barnevernet Bufetat har blitt mer delaktig i arbeidet med de enslige mindreårige asylsøkerne. Dette vil muligens lede til mer forskning og utvikling både vedrørende enslige mindreårige asylsøkere og enslige mindreårige som bosettes i kommunene.

#### 4. METODE

Jeg vil her beskrive den kvalitative forskningsmetoden jeg har benyttet.

Forskningsspørsmålene fra innledningen handler om kommunal virksomhet, vurderinger rundt arbeidet som gjøres, rutiner, arbeidsformer og samarbeid. Jeg må stille meg spørsmål om hvordan jeg kan finne de svarene jeg er ute etter. Hva må gjøres for å finne ut noe om fordeler og muligheter med hensyn til Trondheim kommunes arbeid med en gruppe flyktningeungdommer? Vil spørsmålsstillingene bli belyst ved å referere og drøfte politiske dokumenter, bøker og rapporter? Eller kan spørreskjema til kommunalt ansatte være en framgangsmåte som gir utfyllende og gode svar? Er ønsket å finne svar med tall eller prosenter, eller er det viktigere å finne nyanser og ulike vinklinger? Og hvordan kan en ansatt i kommunen forske på egen organisasjon uten at konklusjonene blir for forsiktige? Hvordan kan spørsmålsstillingene belyses?

Spørsmålene viser noe av de metodiske dilemmaene i et masterarbeid. Metode er håndverket en forsker må lære seg. Det er den praktiske siden av vitenskapelig arbeid, oppskriften på hvordan informasjon skal innhentes, organiseres, bearbeides, analyseres og tolkes. Metoden må tilpasses det som skal utforskes slik at problemstillingene blir belyst. Om man lykkes med håndverket vil resultatene av en undersøkelse kunne bli etterprøvbare for andre, leseren vil kunne gjøre seg opp en mening om hvorvidt metoden er tilstrekkelig for å få svar på forskningsspørsmålene.

Det må være et gjennomtenkt forhold mellom typen forskningsspørsmål og metoden som brukes. Mine forskningsspørsmål handler om fordeler og muligheter for Trondheim når det gjelder bosetting av enslige mindreårige flyktninger. En viktig utfordring vil da være å beskrive sammenhengen mellom spørsmålene og måten data innhentes og bearbeides på, i tillegg til å beskrive viktige prioriteringer og arbeidsformer i kommunen. Det er nødvendig med en plan når det skal forskes, et forskningsopplegg eller forskningsdesign. Når det velges opplegg omfatter det i stor grad et valg av retningslinjer og teknikk for datainnsamling og for analyse (Ringdal 2001). Det må beskrives hva det skal fokuseres på, hvilken type data som skal framskaffes, hvem som er aktuelle informanter, og hvordan informasjon skal innhentes.

Min undersøkelse handler om Trondheim kommunes tiltaksapparat. Ønsket er å finne styrker og fordeler for kommunen når det gjelder bosettingsarbeidet. Jeg har valgt å spørre noen få sentrale aktører om deres tanker uten fastsatte svaralternativer i intervjuene, jeg har altså valgt kvalitativ metode med åpne intervjuer. Dersom forskningsspørsmålene hadde handlet om å

finne statistiske sammenhenger kunne jeg valgt et kvantitativt opplegg med spørreskjema til ansatte og ledere i barneverntjenesten som arbeider med de enslige mindreårige. Dette ville også ha gitt svar på spørsmålene, men ville ikke nødvendigvis ha utforsket området. Det kunne heller gitt et statistisk bilde av hva ulike aktører mener, det ville gitt et bilde av hyppighet framfor innhold (Repstad 2007).

Videre i dette kapitlet vil jeg redegjøre for forforståelse og kvalitativ tilnærming, da jeg bruker hermeneutisk forståelsesmåte. Jeg beskriver videre utvalget av respondenter, hvordan jeg forstår det kvalitative intervjuet og dokumentene som kunnskapskilde, gjennomføring av intervjuer og min arbeidsform ved bearbeiding av det innsamlede materialet. Jeg ønsker å fokusere på overførbarhet og bekreftbarhet i det metodiske arbeidet. Gjennom dette vil jeg sikre at analyse og diskusjon bærer preg av styrke og troverdighet.

#### **4.1 Kvalitativ tilnærming**

I kvalitativ tilnærming er det viktig å få fram aktørenes egen virkelighetsoppfatning, deres forståelse av emnet, motiver og handlemåte. Det er mange likheter mellom kvantitativ og kvalitativ metode, men kvalitativ metode vil i større grad presenteres som tekst. Kvalitative studier vil ofte ha forståelse av sosiale fenomener som målsetting (Thagaard 2002). Det er viktig å få fram aktørenes egen oppfatning av temaet som belyses, deres forståelse, motiver og tenkemåte. Jeg legger en hermeneutisk forståelse til grunn for arbeidet. Thagaard (2002) beskriver at hermeneutikken bygger på prinsippet om at det vi studerer er en del av en sammenheng som også må forstås for at det skal bli mening. Vi forstår helheten ut fra delene og delene ut fra helheten. Det finnes ikke bare én sannhet og informasjon kan tolkes på ulike nivå. Gilje og Grimen (1993) beskriver at man må forholde seg til en verden som allerede er fortolket. Det er en forbindelse mellom det som fortolkes, forståelsen og den sammenheng det fortolkes i, ofte kalt den hermeneutiske sirkel. Fortolkning begrunnes ut fra tidligere fortolkninger, og det dannes en sirkel uten noen avslutning eller utgang. Det er vanskelig eller umulig å være sikker på at ens egen fortolkning er rett slik at man alltid må være åpen for at andre fortolkninger også kan være rett.

Hermeneutikken som metode skal gjøre ting tilgjengelig for oss, å gi økt forståelse gjennom tolkning og å skape ny forståelse. Ordet hermeneutikk kommer fra den greske guden Hermes som var en formidler mellom mennesket og gudene. Hans oppgave var å formidle for

menneskene det som lå utenfor grensene for menneskenes forståelsesrammer, å gjøre slike budskap tilgjengelig gjennom tolkning og forståelse. Hermeneutikken er likevel ikke hovedsakelig en vitenskapelig fremgangsmåte men mer en tolkningsprosess når det gjelder å fortolke fenomen. Det er en stor grad av gjensidighet mellom helhet og del i den hermeneutiske metode.

Samtidig er det en tilsvarende gjensidighet mellom fortolkeren og situasjonen eller stoffet som fortolkes. Fortolkeren har alltid med seg en forforståelse som er fortolkerens forståelse av den aktuelle situasjonen. I arbeid med tekst eller utskrifter av intervjuer vil fortolkeren kunne se sine egne fordommer, og mening og intensjoner i teksten kan bli klarere. En slik klargjøring gjelder både teksten og fortolkerens forståelse av seg selv. Andre som tolker den samme teksten vil ha en annen forforståelse og vil derfor se andre meninger eller se teksten i et annet lys. Målet er å utvikle forforståelsen fra fordom til ren forståelse. Muligens er det slik at forforståelse og kontekstens betydning gjør det meget vanskelig å se objekter og tekster slik de "er". Den hermeneutiske sirkel beskriver et stadig vekselspill mellom egne forforståelser og ny erfaring, mellom helhet og deler. Erfaringer og forforståelse forutsetter hverandre i et stadig pågående kretsløp. Når man oppnår økt erfaring vil man kunne få bedre forståelse og en kan oppfatte flere nyanser i materialet. Dette stiller høye krav til forskerens bevissthet om egne forforståelser og fordommer når det gjelder den forståelse og mening forskeren trekker ut av sine tolkninger.

Intervjuer, dokumenter, egen erfaring og referater har vært et bakteppe for arbeidet med masteroppgaven. Sentralt i vinklingen av intervjuene har vært å få fram informantenes vurderinger og forståelse av arbeidet med bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Min tanke har vært at informantene jeg har snakket med alle kjenner til det kommunale bosettingsarbeidet, men de har ulike ansvarsoppgaver og dette vil gi ulike vurderinger og forståelser. Som forsker ønsker jeg å forstå hvordan det tenkes ut fra ulike vinklinger. Jeg valgte en metode der informantene fikk formidle egne vurderinger og erfaringer basert på praksis. Kvale (1997) beskriver at det forekommer en utveksling av kunnskap mellom intervjuer og informant. Materialet er meningsfulle relasjoner som skal tolkes og ikke objektive data som skal kvantifiseres. Dette opplevde jeg var tilfellet også i de intervjuene jeg gjennomførte. Informasjon ble utvekslet og jeg fikk for eksempel en utvidet forståelse for ulike hensyn informantene måtte ta i sitt daglige arbeid. De var i helt andre samhandlingsrelasjoner enn meg og arbeidet med enslige mindreårige flyktninger utgjorde

bare en liten del av deres jobb. Jeg antar dette skaper et annet helhetlig bilde av for eksempel bosetting og barnevernarbeid, en annen forforståelse, som vil beskrives i neste avsnitt.

## 4.2 Forforståelse

I vårt møte med mennesker, tekster, litteratur og informanter bringer vi med oss en forforståelse. Det er tidligere erfaringer, verdier og kunnskap fra vi bevisst eller ubevisst forstår verden ut fra. Mennesker styres av de stereotypiene de har om fenomener og andre mennesker. Om stereotypiene skal endres må de erkjennes og en slik erkjennelse kan være basis for ny kunnskap. Når et forskningsprosjekt skal startes vil forskerens forforståelse kunne beskrives som en ryggsekk med erfaringer, hypoteser, faglig perspektiv og teoretisk referanseramme som preger arbeidet som skal gjennomføres. Erkjennelse av en forforståelse kan være en motivasjon for å igangsette et forskningsprosjekt eller en masteroppgave. Det kan være fenomener man ikke forstår, ikke aksepterer eller undrer seg over. Når man jobber i praksisfeltet i sosialt arbeid antar jeg de fleste i tillegg observerer forhold det er ønskelig med en forbedring av. Som sosialarbeider har man da inntatt en posisjon i forhold til problemet man ønsker å forandre på. Det vil derfor være spesielt viktig å redegjøre for egen forforståelse i studier som omhandler eget arbeidsfelt. Dette fordi tilnærming og spørsmålsstillinger vil preges av ens egen måte å forstå sammenhengene på. I en slik sammenheng vil forforståelsen påvirkes av mange dimensjoner.

Det vitenskapsteoretiske ståstedet eller det overordnede synet på vitenskap er en dimensjon. Faglig og forskningsmessig forankring eller teoretisk disiplin er en annen. Og erfaringsbasert kunnskap basert på praktiske erfaringer, opplevelser, livssyn og normer vil spille en rolle. Som mennesker har vi arvet en forståelsesmåte som ligger til grunn for våre valg og handlinger i hverdagen. Dette skal ha blitt beskrevet av filosofen Martin Heidegger som at vi er dømt til forståelse. Vi kan ikke helt befri oss fra forståelser og forforståelser som befinner seg i samfunnet rundt oss og hos de menneskene vi omgir oss med. Fellesskapet med andre ville i så fall muligens være meget skjørt og problematisk. Når vi skal nærme oss en tekst eller intervjuer vil måten vi nærmer oss på være med på å bestemme hva vi vil se. Om man har en dårlig dag og det kritiske blikket er framtrødende vil vi se andre ting enn om vi synes det meste i samfunnet er i sin skjønneste orden. Eller man kan se det annerledes og vurdere at det nettopp er på den gode dagen vi har det kritiske blikket og finner problemer i samfunnet. Forforståelsen er altså en viktig forutsetning for å forstå det vi ser – uansett hva det er. Vi

forstår alltid ut fra noe. Forståelser, erfaringer og opplevelser befinner seg i et gjensidig avhengig kretsløp. Når man får større erfaring oppnås bedre forståelse og det blir mulig å se flere nyanser. Forskerens bevissthet og dyktighet til å tolke og håndtere sine forforståelser blir avgjørende for den mening som kan trekkes ut av tolkningene.

Disse forholdene er viktige også i den praktiske utøvelsen av sosialt arbeid. Sosialarbeidere og klienter har med seg forforståelse i sine møter. Språket inneholder også forforståelse for eksempel gjennom bruken av ordene ”sosialarbeider” og ”klient” i forrige setning.

Ryggsekken med blant annet erfaringer og hypoteser jeg nevnte tidligere kan muligens i enkelte tilfeller beskrives som mer å være ”i” oss enn utenfor kroppen. Det viktige i både forskning og sosialt arbeid er å være seg bevisst disse forholdene slik at vi har inntar en holdning om sunn skepsis til det vi ser.

### **Min egen forforståelse**

Min egen forforståelse handler om en privat del og en yrkesmessig del. Det gjelder meg som menneske og den yrkesutøveren jeg etter hvert har blitt. De to delene er på et vis ulike men til sammen er jeg bare ett menneske slik at delene ikke helt kan skilles fra hverandre. I innledningen beskrev ulike sider av mitt yrkesliv som har formet min forforståelse.

Utdanningsbakgrunn som sosionom og videreutdanning i psykiatri. Arbeid med flyktninger på sosialkontor, bosettingsarbeid i kommune, miljøterapeutisk arbeid i barneverninstitusjon og forskjellige oppgaver i tre ulike asylmottak. Fagansvar og ansvar som mottaksleder i asylmottak med avdeling for enslige mindreårige gjennom flere år. Deltagelse i prosjekter og forskningsarbeid, forelesningsoppgaver og undervisning av studenter. De siste to og et halvt årene fra 2008 arbeid med koordinering av bosettingstiltak i Trondheim kommune. De ulike arbeidsforholdene som her ble listet opp har foregått på kontor, i møter, på gata, i konferanser, i institusjon, i asylmottak og i klientenes egne hjem.

Den yrkesmessige delen av forforståelsen handler altså om at jeg har utført arbeid med flyktninger for kommunale instanser og innehatt roller som hjelper og kontrollør. Alle årene med ulike arbeidsforhold der flyktninger på et eller annet vis har vært hovedinnholdet har lært meg mye. Forståelsen og forforståelsen har blitt skapt av å se enslige mindreårige le og gråte, av gleden når noen har fått oppholdstillatelse men også av fortvilelsen til ungdommer som har fått avslag eller fått beskjed om dødsfall eller uroligheter i hjemlandet. Og opplevelsen av en

stor urettferdighet når enkelte ungdommer som behøvde oppholdstillatelse likevel fikk avslag, fordi myndighetene vurderte at den enkeltes historie og asylsak ikke var tilstrekkelig problematisk.

Alle inntrykkene jeg har fått gjennom de ulike arbeidsforholdene har jeg forstått gjennom tankeganger jeg hørte av mine foreldre i min barndom: ”Alle skal ha en sjanse til å vise hva de går for”. ”Alle mennesker er like mye verdt”. ”Barn skal aldri bedømmes ut fra hva foreldrene har gjort”. ”Se ikke ned på den som har lav status”. Slike tankeganger har gitt håp og tro og har stimulert til å prøve å forstå hvorfor mennesker gjør som de gjør. Jeg har fortsatt samme tro på disse tankegangene. Der en del kolleger i kommunen har funnet arbeid med flyktninger for komplisert og motsetningsfylt har jeg ikke sett at det er mer problematisk enn andre oppgaver. Samtidig som at jeg noen ganger har tenkt at flyktningearbeid er umulig fordi det norske samfunn er så lite inkluderende eller fordi flyktningene må lære så mye for å tilpasse seg. Likevel er arbeidet fortsatt interessant og givende.

Refleksjoner og tankebilder kan også være en del av forforståelsen. For min del får jeg bilder i hodet av enkeltungdommer jeg har truffet når jeg nå holder på med skriving av masteroppgaven. Det mest slående er de ungdommene som har gjort spesielt inntrykk fordi jeg lærte noe nytt om flyktnings situasjon i møtene med dem. Det er ungdommen fra Eritrea som ikke våget å fortelle at han hadde geværskudd i kroppen da han gjennomgikk asylintervjuet. Han trodde det ville redusere sjansene til å få oppholdstillatelse i Norge. Det er hun som hadde bandasje på hånda hver dag for å skjule at hun ikke kunne skrive. Hun trodde også dette ville redusere muligheten for å få oppholdstillatelse. Og det er han som laget mye bråk i mottaket og der vi først da han skulle reise forsto at han hadde mye smerter og angst. Forståelsen dette har gitt er først og fremst at ungdommene er veldig sårbare. Dernest at det ikke er noen selvfølge at hjelperne oppnår tillit hos ungdommene. Derfor må vi lage gode tiltak for dem og kun ansette de beste menneskene for å hjelpe dem. Jeg håper disse erfaringene også etter hvert er min forforståelse, slik at jeg kan forstå verden ut fra en konstruktiv referanseramme.

### **Forforståelse og egne fordommer**

Jeg har nå kommentert min egen forforståelse og ser at det er komplisert å beskrive egne holdninger på en troverdig måte. Problemet er at jeg har fordommer og forforståelser jeg helst

ikke vil sette på trykk. De fine tankegangene jeg siterte over er reelle, men jeg har også mindre hyggelige tankeganger og forforståelser. Jeg tenkte i utgangspunktet å praktisere et ordspill om at ”ingen blir renere av å grave i skitten”. Men velger likevel å nevne mindre hyggelige sider av mine holdninger. Eksempelvis fikk jeg negative følelser når det på asylmottaket kom voksne menn og kvinner som var grå i håret og tydelig nærmere 30 år og skulle bo på avdelingen for de enslige mindreårige. De hadde sagt de var under 18 år i asylintervjuet og det fantes på slutten av 1990- tallet ikke noe system for å anslå alder på asylsøkerungdommene. Dette betydde at de som påstod de var under 18 år fikk bo i de egne avdelingene i mottakene, meningen var selvsagt at avdelingene for enslige mindreårige skulle forbeholdes ungdommer. Jeg tenkte at disse voksne mennene og kvinnene ikke bare ville lure norske myndigheter men de snyttet også på de ungdommene som faktisk var under 18 år ved å motta de begrensede godene vi hadde i asylmottaket. Nå gjennomføres aldersundersøkelser slik at problemet er betraktelig redusert. Dette er positivt, men disse aldersundersøkelsene påfører de ungdommene som faktisk er under 18 år en ekstra belastning for at man skal unngå at andre får del av goder de ikke skal ha. Dett er komplekst og innfløkt og det er vanskelig å finne optimale løsninger.

Jeg har også negative følelser overfor foreldrene til en del av de enslige mindreårige som sender ut sine barn som flyktninger. Jeg forstår ikke hvordan de kan utsette sine barn for de påkjenningene det er å flykte alene. Enkelte av ungdommene har en veldig problematisk hverdag som enslige mindreårige i et nytt samfunn, og jeg tenker at de ville hatt det bedre i et vanskelig liv sammen med familien enn som et barn eller ungdom alene i Norge. Jeg forstår at jeg ikke kan sette meg inn i foreldrenes situasjon og tankegang da de ofte lever under svært vanskelige forhold når de bestemmer seg for at et barn skal reise. Muligens er min reaksjon hovedsakelig følelsesmessig og moralsk. Men slike forforståelser har jeg også. Holdningene er vanskelig å bli kvitt.

### **4.3 Utvalg og rekruttering**

Empirien jeg har benyttet er intervjuer, rapporter, egne erfaringer og ulike dokumenter. Dokumentene er forskningsrapporter, offentlige utredninger, rundskriv fra ulike departement, politiske dokumenter fra bystyre og formannskap og flere dokumenter som ble laget under Trondheim kommunes prosjekt for økning av bosettingen i 2009 – 2010. Enkelte av



dokumentene fra prosjektet er med som vedlegg. Flere av forskningsrapportene er spesialisert kunnskap om enslige mindreårige flyktninger da det i de siste årene har blitt viet mer oppmerksomhet på denne flyktningegruppen også fra forskerhold. En del av dokumentene har vært nødvendig å lese som et bakteppe for min forståelse men beskrives og refereres i liten grad direkte i teksten.

Vedrørende utvalget av informanter ville jeg intervjuet et lite antall personer med innsyn og erfaring innenfor flyktningearbeidet i kommunen. Jeg antok jeg da ville slippe tidkrevende runder med forklaring av bosettingsprosedyrer og lover og regler på feltet. Fra andre sammenhenger har jeg erfaring fra at samtaler om enslige mindreårige ofte krever mye informasjon og forklaring da det totalt sett er en liten oppgave i den store sammenhengen i Trondheim kommune. Noe kjennskap til arbeidsområdet ble altså et utvalgskriterium. Kvale (1997) sier at en bør intervjuet så mange som behøves for å finne det en søker etter. Han sier også at dersom man skal teste ulike hypoteser om forskjeller mellom ulike grupper må man ha et større antall informanter. Mine forskningsspørsmål handler om å utforske fordeler og muligheter slik at det ikke blir et poeng i seg selv å intervjuet mange personer.

Informantene har ikke underskrevet samtykkeerklæring og det er ikke søkt om godkjenning fra forskningsetisk komité da spørsmålene ikke har omhandlet personlig eller sensitiv informasjon. Enkelte av informantene kommenterte imidlertid at de gikk ut fra at eventuelle sitater i masteroppgaven ble behandlet på en god måte. Konfidensialitet, anonymitet og vurdering av eventuelle konsekvenser for informantene er viktige likevel om spørsmålene ikke er spesielt følsomme (Thagaard 2006). Jeg vurderer at jeg har behandlet informantene og sitatene på en tilstrekkelig respektfull måte.

Da jeg skulle bestemme hvilke personer jeg skulle spørre om intervju tenkte jeg gjennom personer jeg kjente til og som på ulike vis har vært involvert i prosessene rundt bosetting i Trondheim kommune. Ingen arbeidet på min egen arbeidsplass og kjennskapet til personene var av arbeidsmessig art. Jeg ønsket i tillegg personer som i sitt arbeid var vant til å bli stilt til ansvar for vurderinger og beslutninger de har gjort, både fra pressen, politisk og administrativt hold. Jeg ønsket at de skulle inneha stillinger med ulike roller i forhold til bosettingsarbeidet, slik at jeg kunne få svar der den ”yrkesmessige forforståelsen” ville være ulik for informantene. Jeg kom da fram til 5 personer som jeg spurte og som alle sa ja da jeg ringte.

Da jeg spurte om de ville delta beskrev jeg enkelte andre personer jeg tenkte å spørre om intervju. Dette var bevisst fra min side da utvalget av personer ville fortelle informantene noe

om helheten i de forhold jeg ønsket å undersøke i masteroppgaven, det ville bli en del av informantenes forforståelse. Ulempen med framgangsmåten var at jeg da hadde gitt informantene informasjon om hverandres identitet og dette kunne muligens påvirke svarene de gav. Jeg vurderte imidlertid at dette var av underordnet betydning.

### **Endelig utvalg av informanter**

En av informantene gav meg råd om å intervjuer også en sjettede person som kunne belyse mine spørsmål med begrunnelsen at personen hadde god innsikt i det jeg ønsket å vite. Jeg valgte å følge rådet og endte til slutt opp med seks informanter. Jeg vurderte at antallet var overkommelig i forhold til de tidsmessige begrensningene som et masterarbeid gir. Jeg antar også at det må finnes et metningspunkt i forhold til hvor mye informasjon man kan nyttiggjøre seg. De transkriberte intervjuene er på 25 tettskrevne sider og er et stort materiale for meg som er lite vant med analyse av intervjuer. En del gode sitater har jeg ikke kunnet ta med i masteroppgaven da de omhandler forhold jeg ikke belyser nærmere. Min egen vurdering i ettertid er at jeg ikke ville ha klart å bearbeide mer informasjon enn jeg fikk innenfor tidsrammene. Samtidig er det umulig å vite om en eventuell sjuende informant kunne ha hatt spesielle synspunkter eller vinklinger som jeg har gått glipp av gjennom å ikke intervjuer flere personer. Det endelige antallet ble vurdert og bestemt i samråd med veileder.

Jeg kjenner ikke informantenes utdanningsbakgrunn, alder eller antall år de har arbeidet i kommunen. Jeg har ikke sett det som noe poeng med kjønnsfordeling eller hvorvidt noen har flerkulturell bakgrunn eller ikke. De deltok på frivillig grunnlag, og Thagaard (2006) vurderer at frivillig rekrutterte informanter sannsynligvis mestrer sin situasjon og trolig ikke har noe imot at andre får innsyn i deres vurderinger. Jeg vurderer at dette stemmer med de personene jeg intervjuet. De var ikke redde for å tenke høyt om egen praksis eller kompliserte spørsmål. Når jeg vurderer at deltagelsen var på frivillig grunnlag må det likevel tas høyde for at det kunne oppleves som et press da jeg ringte og spurte om å få gjennomføre intervju. Det ville ikke være lett å si nei når en kollega og samarbeidspartner ringer og spør om deltagelse. Den ene informanten jeg ikke kjente fra før ville muligens hatt mindre problemer med å si nei til å bli intervjuet dersom han ikke ønsket å delta.

#### **4.4 Det kvalitative forskningsintervju**

Det kvalitative forskningsintervjuet kan ses som et møte mellom forsker og informant. Betydningen av intervjuet kan beskrives slik (Kvale 2002, s 17):

*”Det kvalitative forskningsintervjuet forsøker å forstå verden fra intervjupersonenes side, å få fram betydningen av folks erfaringer, og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer”.*

Informanten får i et kvalitativt intervju bruke sine egne ord, se forhold i den sammenheng han eller hun ønsker og ha sitt eget perspektiv. Forskeren kan få vite om erfaringer, opplevelser, forventninger og motiver. Gjennom et slikt intervju er det mulig å få en større forståelse av hvorfor informantene gjør som de gjør. Det er flere måter å utforme intervjuet på. Det kan være en samtale hvor bare temaene er bestemt på forhånd. Eller det kan være strukturert med faste spørsmål der det bare unntaksvis stilles tilleggsspørsmål. En tredje variant er en delvis strukturert utforming der temaene er fastlagt på forhånd men rekkefølgen på spørsmålene bestemmes etter hvert. Den viktige forskjellen i forhold til en del kvantitative metoder er at det er informanten som får utforme svarene. Når det kvalitative intervjuet er strukturert blir det mulig å sammenligne svarene da informantene har svart på det samme. Antallet spørsmål og underspørsmål kan også varieres i forhold til behovet.

#### **Intervjuguide**

Jeg laget en intervjuguide slik at jeg kunne sikre at det ble fokusert på det jeg ønsket, i en variant av et semistrukturert intervju. Intervju er en måte å skaffe seg empiri på, og jeg håpet informantene under intervjuene ville tenke gjennom spørsmål det tidligere hadde vært lite fokus på. Formålet var å få relevante samarbeidspartneres vinklinger på mine forskningsspørsmål. I intervjuet med den første personen stilte jeg åtte hovedspørsmål. Under dette intervjuet så jeg at det ble for mange spørsmål i forhold til tidsrammen og at enkelte av spørsmålene var uvesentlige i forhold til mine hovedsakelige spørsmålsstillinger. Disse uvesentlige spørsmålene hadde jeg tatt med på grunn av min nysgjerrighet og ikke fordi de var viktige i min undersøkelse. Til de påfølgende intervjuene reduserte jeg derfor gradvis antallet hovedspørsmål til fire. Muligens hadde jeg kunnet forebygge behovet for å redusere antall spørsmål underveis ved å gjennomføre et prøveintervju med en medstudent eller andre

før jeg sendte ut intervjuguiden. Dette er imidlertid ikke sikkert da noe av bakgrunnen for at det ble for mange spørsmål var at informantene hadde mye å fortelle da jeg stilte de åpne spørsmålene, de hadde mye kunnskap å bidra med. Andre som ikke er innsatt i arbeidsområdet ville muligens ikke ha så mye basiskunnskap slik at de spørsmålene jeg betraktet som overflødige kunne vært passende, relevante og nødvendige for å komme seg i dybden av temaene. De fire hovedspørsmålene ble imidlertid stilt likt til alle informantene.

Under intervjuene stilte jeg tilleggsspørsmål for å utdype hva informantene tenkte. Jeg endret også noe på tilleggsspørsmålene etter hvert som de ulike intervjuene ble gjennomført. Blant annet så jeg at også enkelte av spørsmålene jeg hadde i utgangspunktet ikke var sentrale i forhold til mine hovedspørsmål. Disse spørsmålene ble da tonet ned. Dette gjorde jeg ved for eksempel å si: ”Dette har du vel egentlig svart på allerede, - det er ikke så viktig”. Muligens er en slik fremgangsmåte ikke helt tilfredsstillende. Jeg så det imidlertid som nødvendig både for å overholde tidsrammene og slik at informantene skulle få konsentrere seg om hovedspørsmålene.

Jeg hadde på forhånd ingen klar formening om hvilke tilleggsspørsmål det ville være aktuelt å stille. Jeg stilte flere spørsmål enn jeg har brukt i analysen, svarene på de andre spørsmålene gav meg et bakteppe – men dette kommer ikke direkte fram i analysene. Enkelte av informantene fortalte fritt og var selv innom en del aktuelle underspørsmål under veis. Jeg forventet ikke at samme hovedspørsmål ville bli besvart med assosiasjoner i samme retning av de ulike informantene. I stedet ønsket jeg å følge informantenes tankegang og stille relevante spørsmål i tillegg.

Det er en del problematiske sider ved å bruke en intervjuguide. Noen av dem går fram av beskrivelsen over. Om man har mange spørsmål kan det skape en stressituasjon dersom det blir for liten tid til å komme gjennom alt innenfor tidsrammen. Det kan ofte være uaktuelt å avbryte et intervju og fortsette en annen gang. Det kan skape et inntrykk av et dårlig planlagt opplegg og lite gjennomtenkte spørsmål. Man kan miste viktig informasjon fordi en blir for opptatt av intervjuguiden. I ettertid ser jeg at jeg i forhold til enkelte av informantene kunne hatt mer nytte av en helt åpen temabasert samtale uten fastlagte spørsmål. Samtidig som at informanten muligens ikke ville ha klart å tenke gjennom hva jeg var ute etter å få vite noe om uten å ha fått en intervjuguide på forhånd. Det ble også slik at jeg hadde som målsetting å komme gjennom alle spørsmålene i alle intervjuene, også etter at jeg hadde redusert antallet. Dette skapte en noe stresset situasjon på slutten i de tilfellene vi hadde en begrenset tid. Jeg

kunne også ha gjennomført et felles fokusintervju med alle informantene til slutt. Jeg vurderte imidlertid at dette ville bli for komplisert å gjennomføre da alle informantene har mange daglige avtaler i lang tid framover. Erfaringsvis må slike møter ofte avtales to til tre måneder i forkant for å finne en passende felles tid for flere.

### **Gjennomføring av intervjuene**

Som tidligere nevnt hadde jeg avtale om intervju med seks informanter. Jeg valgte å spørre to av dem om et felles intervju slik at tallet på intervjuer til slutt ble fem. Bakgrunnen for dette var at de to personene samarbeider nært i det daglige og jeg vurderte at svarene kunne utfylle hverandre. Jeg inviterte meg selv til alle informantenes kontorlokaler med en tanke om at dette ville oppleves best i tillegg til at informantene da ville unngå reisetid og gjennom dette bruke et minimum av tid på intervjuet.

Hvert av intervjuene tok mellom førtifem minutter og en og en halv time. Jeg benyttet diktafon slik at jeg ikke måtte bruke mye tid på å skrive og referere. Jeg informerte alle informantene om dette da jeg ringte og spurte om å få intervju dem, og spurte i tillegg om det samme før intervjuene startet. Jeg tror ikke bruk av diktafon påvirket svarene i stor grad, likevel om en av informantene etter intervjuet så på diktafonen og kommenterte at han ønsket at eventuelle sitater som kunne oppfattes som kontroversielle måtte avklares med ham. Fra mitt ståsted oppfatter jeg ikke noe av det som er referert som kontroversielt på en måte som kan bli problematisk for den enkelte i ettertid. Jeg vet imidlertid at jeg har reflektert over dette flere ganger under arbeidets gang med transkribering og analyser, og regner med at jeg selv lett kan bli blind i forhold til hva andre kan oppfatte som kontroversielt og problematisk.

I intervjusituasjonen kan en som forsker se hvordan ulike personer opplever verden forskjellig. Som eksempel kan nevnes at jeg under intervjuene ble oppmerksom på at en del fenomener har ulikt innhold for ulike informanter. Samme spørsmål gav for eksempel veldig ulike refleksjoner, sammenhenger og konklusjoner var forskjellige for ulike mennesker. Som kvalitativ forsker er det viktig ikke å ha bestemt seg på forhånd for hvilken type svar som er ønsket. Det er nettopp dette som er den kvalitative metodens styrke, å utforske ulike forståelser. Dette beskrives ofte som å være en del av en hermeneutisk forståelse.

## **Egen erfarings betydning i intervjuene**

Jeg vurderer også at min egen lange erfaring med flyktningearbeid hadde en betydning for dialogen i intervjuene. Alle informantene gav meg en opplevelse av at de ikke hadde behov for å forsvare verken sitt eget arbeid eller kommunens beslutninger, de uttrykte derimot at det var gledelig at noen kom og stilte kritiske spørsmål og satte søkelys på arbeidet. En av informantene uttrykte at han ønsket spørsmålene hadde blitt stilt til flere og i andre sammenhenger, noe jeg oppfattet som meget positivt. Under intervjuene opptrådte jeg noe ulikt, for eksempel hadde jeg ulike innledninger som var basert på mine egne antagelser om hvor mye informanten kjente arbeidsområdet jeg skulle spørre om i detalj. Den ulike personlige kjennskapen jeg hadde til den enkelte gjorde også at innledningen ble ulik.

Det var ikke uvanlig at en del av de gjennomtenkte, sentrale svarene på spørsmål ikke kom da hovedspørsmålet ble stilt, tidlig i intervjuet, men under noen av tilleggsspørsmålene senere. Kvale (1997) sier at typen svar en forsker får på spørsmålene forteller noe om intervjuets kvalitet. Jeg merket for eksempel at jeg enkelte ganger ble litt famlende i spørsmålene og resultatet ble uklare svar. Og det var ikke alltid jeg under intervjuet merket at svarene ble uklare, dette kom fram først da jeg transkriberte svarene. En vurdering fra min side er også at informantene var uventet åpne i intervjuene og at de uttrykte både personlige og mer faglige synspunkter på arbeidet med enslige mindreårige flyktninger. Samtidig som at spørsmålene jeg stilte vanskelig kan oppfattes som egnet til å gi kontroversielle svar, de handlet i liten grad om sensitive sider av flyktningepolitikken eller om holdninger. Mitt ønske var å få svar og vurderinger uten at informantene skulle måtte stå til svare på en negativ måte eller få sine yrkesmessige tankeganger beskrevet på en lite ønsket måte. Slik sett var det en fordel at jeg kjente de fleste informantene fra tidligere. Jeg antar at de hadde en tillit både til at informasjonen ville bli behandlet respektfullt fra min side og at eventuelle sitater ikke ville skape problemer for dem i ettertid.

## **4.5 Å forske på egen organisasjon, nærhet og avstand**

Mine forskningsspørsmål og denne masteroppgaven er direkte knyttet til mitt daglige arbeid i Trondheim kommune. Både jeg selv og min leder har vært involvert i utarbeidelsen av forskningsspørsmålene slik at det kunne forskes på noe nyttig for organisasjonen. Det gir en del ulike utfordringer men også fordeler.

Fra mitt ståsted er den største utfordringen at det kan bli problematisk å ha et tilstrekkelig kritisk blikk. Dette gjelder både på egen organisasjon og på dokumenter og planer fra Trondheim kommune. Jeg har selv stått bak og skrevet enkelte av dokumentene. Det vil da være vanskelig å si at eksempelvis målsettinger og tankeganger ikke holder mål eller at de er mangelfulle. Samtidig vet jeg kanskje mer enn de fleste hva som ligger bak tankegangene slik at det kan bli lettere å gå i dybden. Når det gjelder problemet med å ha kritisk blikk på egen organisasjon risikerer jeg å støte kolleger både ved de spørsmål jeg stiller og i eventuelle funn eller konklusjoner som blir resultatet av undersøkelsene. Videre vil de fleste ikke stille arbeidsgiveren eller enkelte medarbeidere eller kolleger i et dårlig lys dersom det skulle være områder hvor det finnes kritikkverdige forhold. Som forsker er jeg i et avhengighetsforhold til arbeidsgiver og kolleger. Repstad (2009) sier at det kan komme inn lojalitetsbånd og avhengighetsbånd. Fra min side antar jeg det er tilsvarende parallelle problemer dersom man intervjuer ukjente personer som man ikke har noen bånd til. Personer du ikke kjenner kan muligens i større grad idyllisere eller uttale seg overfladisk i forhold til området som utforskes. Jeg kommenterer disse forholdene fordi jeg vurderte alle mine informanter til å legge sin sjel i å gå i dybden med tingene og svare ærlig og nyansert. Jeg opplevde alle intervjuene rike på informasjon og refleksjoner.

Alle jeg intervjuet har overordnede administrative stillinger, og i likhet med meg selv treffer de i liten grad enslige mindreårige i sin daglige arbeidssituasjon. Jeg vet lite om i hvilken grad de tidligere har arbeidet direkte med enslige mindreårige flyktninger, eller om de kjenner gruppen godt via nåværende eller tidligere private kontakter. For min del har jeg arbeidet nært ungdommene i flere år og ”kjenner dem på kroppen” når jeg sitter og skriver. Jeg ser for meg mange ansikter, situasjoner, ulike matretter, klær og språk. Jeg valgte likevel ikke å intervju de enslige mindreårige selv eller miljøterapeuter og saksbehandlere som treffer ungdommene i dagliglivet. Å ikke intervju enslige mindreårige var et lett valg. Enkelte av dem har svart på så mange ”nysgjerrige” spørsmål i de få årene de har vært i landet. Fra registrering, asylintervju, hjelpeverger, bosettingsprosedyrer, skolevurderinger, helseundersøkelser, aldersvurdering og IMDI’s og kommunenes arbeid med å finne riktige omsorgstiltak. Enkelte har fått nok for en periode og jeg ønsker ikke å spørre dem fordi det er så lett at de sier ja likevel om de egentlig ikke orker. De er høflige og ønsker å hjelpe. Mens miljøterapeuter og saksbehandlere kunne ha blitt spurt om intervju dersom formålet med masteroppgaven hadde vært å gå mer i dybden på de ulike bosettingstiltakene i kommunen. Muligens ville jeg fått

flere forslag til endringer og nytenkning på detaljnivå i bosettingsarbeidet dersom jeg hadde intervjuet ungdommer eller andre som står dem nær i dagliglivet. Samtidig ville jeg mistet noe av det overordnede administrative perspektivet.

#### **4.6 Databearbeiding**

Etter at intervjuene var gjennomført ble de transkribert. Utskrivingsprosessen var nyttig på den måten at ulike budskap fra informantene begynte å framtre allerede her. En hermeneutisk tilnærming innebærer å forsøke å lytte til de ulike betydningene som ligger i informantenes uttalelser. Det er ikke bare én sannhet og fenomener kan tolkes på forskjellige måter og på forskjellige nivå. Tolkning av transkriberte intervju kan ses som en dialog mellom forsker og tekst. Hermeneutikken legger vekt på meningen i teksten, noe forskeren må prøve å kjenne igjen. Jeg stilte meg spørsmålet om hvor nødvendig det er at forskeren selv gjennomfører både intervju, transkribering og kategorisering av teksten på egen hånd. Fra mitt ståsted modnes innholdet gjennom de ulike fasene og jeg antar mye informasjon ville gått tapt dersom jeg ikke hadde gjort alle delene selv. Denne vurderingen støttes av Malterud (1996) som mener at mulighetene for misforståelser reduseres med denne framgangsmåten.

Prosedyren har forsterket min hukommelse da jeg nå fire måneder etter at intervjuene ble gjennomført i ulike situasjoner tenker på enkelte av sitatene og reflekterer over dem. Jeg antar jeg ville ha glemt det meste dersom jeg ikke hadde gjennomført alle delene av prosedyren selv.

I prosjekter med kvalitative metoder benytter forskeren både beskrivelser og tolkninger da beskrivelsene er tolkninger og tolkningene er avhengige av en beskrivelse. Samtidig vurderes subjektive erfaringer som gyldig kunnskap (Malterud 1996).

Bearbeidingen av intervjuene gjøres oftest av forskeren selv i kvalitative undersøkelser. Dette gjør det vanskelig for leseren å vurdere forskerens egen innflytelse (Kvale 1997). Forskeren må bruke sitt faglige og teoretiske perspektiv. Dette kan resultere i at informanter som leser det ferdige materialet ikke kjenner seg helt igjen. Dette er muligens ikke til å unngå da forskeren vanligvis vil se uttalelser og informasjon mer utenfra enn informantene selv. Det stiller krav til forskningens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet som beskrives i neste avsnitt.



#### **4.7 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet**

Thagaard (2006) bruker begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet når det skal beskrives hvor mye vi kan stole på konklusjonene i kvalitativ forskning. Ofte brukes begreper som reliabilitet og validitet om de samme fenomenene der det handler om pålitelighet og gyldighet. Spørsmålet blir: Pålitelighet og gyldighet i forhold til hva? Samme undersøkelse kan ikke foretas en gang til. Muligens ville de samme spørsmålene på nytt til de samme informantene også gitt ganske ulike svar, ikke minst fordi de ville ha tenkt gjennom spørsmålene en gang til. Og hverdagen har forandret seg i månedene som har gått siden jeg snakket med dem. Det er nødvendig med pålitelighet i forskningen, men det må stilles spesielle krav til validiteten for at resultatene skal være gyldige. Det må kunne forventes at den valgte metoden faktisk har kartlagt det jeg ønsket. I mitt tilfelle blir det datainnsamlingen og tolkningen av intervjuvarene som vil avgjøre om leseren synes resultatet er overbevisende og tillitvekkende.

Thagaard (2006) snakker videre om bekreftbarhet som knyttes opp mot hvorvidt konklusjoner og resultater kan bli støttet av andre studier. Man kan se for seg at andre forskere gjennomfører en lignende undersøkelse som min og leseren må vurdere om det er sannsynlig at de ville komme til de samme eller lignende konklusjoner. Mens begrepet overførbarhet handler om resultatene jeg kommer fram til eventuelt kan brukes i andre sammenhenger. I forhold til min undersøkelse kan dette handle om hvorvidt resultatene for eksempel kan være relevante for andre kommuner enn Trondheim. Som forsker må man stille seg spørsmålet: Er kunnskapen jeg har kommet fram til å stole på? I hvor stor grad vet jeg dette? Dette handler om holdning og redelighet i forhold til om metoden som er brukt gir svar på spørsmålene som er stilt. Redelighet og ærlighet er viktig i forhold til de etiske sidene i forskning, som nå blir kommentert.

#### **4.8 Etiske aspekter**

I 2001 ble det etter personopplysningsloven innført meldeplikt for prosjekter som omfatter en del typer personopplysninger. Mitt prosjekt inneholder ikke slike opplysninger og det har ikke blitt søkt om godkjenning. Det er likevel etiske aspekter å ta hensyn til. Spørsmål om rett og galt bør alle yrkesutøvere som arbeider med menneskelige fenomener stille seg. Innenfor det medisinske fagfelt er etikk innenfor forskningen særlig viktig. Dette slik at forskningen ikke

er til skade eller påfører mennesker lidelse. Skadevirkninger av forskning innenfor samfunnsvitenskapene kan være vanskeligere å påvise men er likevel viktig å drøfte. Thagaard (2006) sier at det spesielt handler om informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av å delta i forskningsprosjekter.

Med informert samtykke menes at forskeren har ansvar for at informantene forstår hensikten med intervjuer og databearbeiding. Formålet med forskningsprosjektet må beskrives slik at informantene vet hva de deltar i. I min undersøkelse informerte jeg om formål og bakgrunn for undersøkelsen da jeg ringte og spurte informantene om de ville delta. Jeg gjorde det samme før intervjuene startet. Dersom jeg skulle ha intervjuet personer om mer følsomme personlige temaer ville jeg ha bedt om underskrift på en samtykkeerklæring. Ettersom informantene var personer som i sitt arbeid hadde bred erfaring i å svare på ulike kompliserte samfunnsspørsmål gikk jeg ikke nærmere inn på at de når som helst kunne trekke seg fra videre deltagelse. Muligens burde jeg likevel ha informert om dette, jeg kan ha overvurdert informantenes kjennskap til regelverket på området eller ha feilvurdert når det gjelder hvilke spørsmål ulike mennesker opplever som personlige.

Konfidensialitet handler om at informantenes identitet, informasjon de har gitt og sitater jeg bruker ikke skal kunne spores tilbake til den enkelte. Videre at utskriftene og intervjuene som ble tatt opp på bånd vil bli slettet. Jeg informerte informantene om at jeg ville slette informasjonene etter at jeg var ferdig med arbeidet.

Det siste etiske hovedpunktet handler om konsekvenser det kan ha å delta i en undersøkelse. Jeg intervjuet offentlig ansatte om tanker og erfaringer rundt bosetting av enslige mindreårige flyktninger. I utgangspunktet vurderer jeg ikke at de spørsmålene jeg stilte eller deres svar kunne være til skade for informantene. Spørsmålene ville vært mye mer følsomme dersom jeg hadde spurt om den enkeltes holdning til flyktninger, om innvandringspolitikk eller tanker om kulturkonflikter. Thagaard (2006, s 26) oppsummerer disse etiske aspektene slik:

*”Prinsippet om informert samtykke sikrer deltagerne en viss kontroll over egen deltagelse. Prinsippet om konfidensialitet stiller krav til hvordan forskeren håndterer den informasjonen som informanten har gitt. Prinsippet om at deltagere ikke skal ta skade av å delta i forskningsprosjektet, innebærer at forskeren forplikter seg til å beskytte deltagerens integritet gjennom hele forskningsprosessen”.*

Forskningsprosjekter har etiske konsekvenser fordi forskeren foretar valg som innebærer ulike typer konsekvenser for informanten og for relasjonen mellom forsker og informant. Og forskeren har alltid et ansvar for de konsekvenser det får for informantene. For leseren vil det i tillegg være vanskelig å vurdere den innflytelse jeg som forsker har hatt på funnene da jeg stort sett har bearbeidet de kvalitative dataene fra intervjuene selv. Min beskrivelse av analyseprosessen og bearbeidingen av materialet kan forhåpentligvis gi en tiltro til at dette er gjort på en redelig måte. Det hele har vært en interessant og lærerik prosess for meg som førstegangs intervjuer.

Jeg har nå redegjort for metode og framgangsmåte jeg har fulgt, noe som forhåpentligvis gir en trygghet for redelige resultater når jeg nå går videre i masteroppgaven. Neste kapittelet inneholder analyse og drøfting av sentrale temaer for Trondheim kommunes bosettingsarbeid.

## 5. PRESENTASJON OG DRØFTING

Drøftingskapitlet omhandler Trondheim kommunes bosettingsarbeid. Jeg vil presentere materialet jeg har samlet inn i form av intervjuer, rapporter og dokumenter.

Spørsmålsstillingene er blant annet: Hvilke problemområder må Trondheim kommune ha fokus på i årene framover? Hva er dilemmaer i arbeidet? Hva er problematisk for ungdommene som bosettes? Hva sa informantene som kan belyse de viktigste spørsmålene? Drøftingen starter med et case slik at leseren får et inntrykk av en enslig mindreårig ungdom som skal bosettes. Deretter følger en beskrivelse av tiltakene for de enslige mindreårige i Trondheim. Temaene som tas opp videre er basert på intervjuene jeg har gjort, i tillegg til områder jeg ut fra egen erfaring vurderer som sentrale i kommunens bosettingsarbeid. Hovedoverskrifter er kommunens ambisjoner, bosettingstall, organisering av arbeidet og boliganskaffelse. Til slutt beskrives en del utfordringer ved de enslige mindreårige som kom fram under intervjuene. Men helt først kommer caset:

### 5.1 Maryam fra Somalia – et case

Det kan være problematisk for leseren å vite hvem de enslige mindreårige flyktingene er. Jeg innleder derfor kapitlet med et tre siders case som er basert på historier fra de mange år jeg har arbeidet med enslige mindreårige flyktinger. Det belyser enkelte sider ved ungdommenes bakgrunn og problematikk, som en eksemplifisering. Caset handler om Maryam fra Somalia:

*Maryam kommer fra en landsby utenfor hovedstaden Mogadishu i Somalia. Hun er 14 år og bor sammen med sine foreldre og 4 søsken. Faren har ingen jobb men får enkelte ganger betalt for å gjøre oppgaver for en av klanlederne i området. Somalia har i mange år vært preget av interne krigshandlinger og alle familier må klare seg som best de kan på egen hånd. Foreldrene sier at da de var unge var Somalia et fredelig land. Nå er det mye kaos og det finnes ikke en regjering eller politi som kan hjelpe dersom man får problemer. Slik har det vært så lenge Maryam kan huske. Hun er heldig som har fått gå på skole i to år slik at hun kan lese og skrive.*

*En dag brøt det ut kamphandlinger i landsbyen. Maryam og broren på 16 år er på veg hjem etter å ha vært på besøk til en onkel. De havner i nærheten av en skuddveksling og hun blir skuddskadet i den venstre armen. Med hjelp av broren lykkes hun å ta seg hjem til tross for at hun blør og har smerter.*

*Da de kom hjem var familiens hus nesten helt ødelagt og foreldrene og søsknene var borte. Maryam ble veldig redd og syntes alt var kaotisk. Ingen av naboene var heller der. Broren visste at Røde halvmåne hadde et feltsykehus i nærheten. Han fikk dem med på en lastebil som skulle mot sykehuset. På vegen til sykehuset ble lastebilen utsatt for et angrep slik at broren døde etter en skuddveksling. Maryam som var sjokkskadet tilbragte to måneder på Røde halvmånes sykehus der de fjernet kulene i armen. På sykehuset fikk hun hjelp og det ble gjort flere forsøk på å finne familien hennes, uten at det lyktes.*

*Etter sykehusoppholdet fikk hun hjelp av venner av familien og levde i et år som internflyktning på ulike plasser i Somalia. Vennene tok etter hvert med seg Maryam til nabolandet Kenya hvor de betalte menneskesmuglere for å ta henne med seg til Skandinavia. Hun visste bare at det var et sted langt nordover. Etter en vanskelig måned på reise der hun måtte gå lange strekninger på natta og reise med buss, tog og fly kommer hun en kveld til Norge. Det var veldig utrygt på reisen, hun var redd hele tiden. I passkontrollen har hun fått beskjed om å si "Asylum seeker". Etter en stund kom det en politimann som sa hun måtte bli med. De kjørte henne til asylmottaket. Mottaket var en gammel bygning som bare delvis var vedlikeholdt. Likevel syntes hun det var fint. Tjuefem andre ungdommer bodde der, de kalte det for transittmottak for enslige mindreårige flyktninger. "Transitt" forsto hun hva var, men ikke "enslige mindreårige". Det fikk hun forklaring på senere. Det sa det betydde at hun var alene og uten foreldrene og søkte asyl i Norge.*

*De andre ungdommene på mottaket kommer blant annet fra Afghanistan, Eritrea, Somalia og Irak. Heldigvis var det også noen fra Somalia for dem kunne hun jo snakke med. Ellers blir det mye fingerspråk. Det kommer og går både ungdommer og voksne hele tiden i mottaket. Det er vel slik det er i et transittmottak. Maryam får beskjed om at hun de neste dagene skal til registrering, informasjonsmøte, kartlegging, asylintervju, treffe en hjelpeverge, helsekontroll og alderstesting. Når alt dette er ferdig skal hun flyttes fra transittmottaket til et annet mottak der hun skal vente på svar på sin asylsøknad. De sier det kan ta lang tid. Hun tenker mye på familien som hun ikke vet hvor befinner seg. Det er trist. Hun har bedt Røde kors om å etterlyse dem men har ikke hørt noe ennå.*

*Etter tre uker på mottaket er hun ferdig med alle møtene og undersøkelsene de snakket om. Hun flyttes da til et nytt mottak i midten av Norge. Der er det litt mindre hektisk og hun kjenner seg litt roligere. Hun skal begynne på skolen men lurer på hva hun skal gjøre dersom hun ikke får bli i Norge. Og hvor lang tid det tar før hun får svar. Og hvordan hun skal klare seg dersom hun får bli i landet.*

*Maryam får svar på asylsøknaden etter tre måneder. Hun får oppholdstillatelse i Norge. Hun synes hun er heldig som har fått svar så raskt likevel om ventetida kjentes veldig lang. Andre av ungdommene på mottaket har ventet på svar i over et år. Samtidig har hun fått beskjed om at Røde kors har funnet de to brødrene hennes i en flyktningleir i Kenya. Hun vet ikke om hun er mest glad for oppholdstillatelsen eller for at brødrene er i live. Samtidig frykter hun at foreldrene er døde. De som arbeider på asylmottaket sier at staten nå skal finne en kommune til henne. Hun skal på bosettingsintervju på mottaket og etter det skal de finne en kommune. Hun vil på ett vis fortsette å være der hun er fordi her er hun godt i gang med skolen. Samtidig forstår hun at ikke alle ungdommene kan være igjen i kommunen der mottaket ligger.*

*I bosettingsintervjuet spør de om hva hun vil bli og om hun har familie i Norge som hun vil bosettes i nærheten av. Hun har ingen slektninger her så det spiller ingen rolle. Hun sier hun vil utdanne seg til sykepleier så det er bra om hun får bo i en stor by der de har skoler. De spør også om hun er frisk, hva hun liker å holde på med, hva hun er flink til og hva hun behøver hjelp med. Hun kan å lage en del mat, men ikke så veldig mye norsk mat. Hun lurer på hvordan dette skal gå. I mottaket er det på et vis greit å være fordi det er voksne til stede hele tida, likevel om det ikke blir så mye tid sammen med dem. Men hvordan blir det når hun blir bosatt? Klarer hun alt selv eller vil det være voksne til å hjelpe henne? Om hun hadde vært i Somalia hadde hun kanskje vært gift nå som hun er 16 år. Men ikke for seg selv og selvstendig for der hjelper alle i familien hverandre. I Norge snakker de om at det er viktig med selvstendighet og at man skal klare alt selv. Hun lurer på hvordan dette skal gå.*

*Etter to måneder har de funnet en kommune til Maryam. Den ligger i nærheten, det er hun glad for slik at hun kan dra tilbake til mottaket på besøk. De sier at kommunen både har boliger der hun kan bo alene men at det også finnes hus der hun kan bo sammen med andre. Maryam vil helst bo sammen med andre jenter men at det må finnes voksne de kan be om hjelp også. En dag kommer noen fra bosettingskommunen*

*på besøk og spør henne om mange ting for å bestemme hvordan hun skal bo. De spør mange spørsmål om hun klarer seg selv, om hun er syk og om hun ofte er trist og om hun klarer seg bra på skolen. Hun sier at alt er bra. Det er det jo men hun savner familien sin og er veldig spent.*

*Etter nye to måneder får Maryam flytte til kommunen. Hun skal bo hos noe de kaller en husvert. Det betyr at hun får et rom, kjøkken og bad i huset til en norsk familie der de voksne skal hjelpe henne. Hun synes dette høres spennende ut, men det er også veldig skremmende. Hva om de ikke liker hverandre? Kan hun praktisere Islam der? Hun er veldig glad for at hun ikke havnet helt alene på et rom i en ukjent by. Hadde hun vært en gutt og litt eldre ville det kanskje vært greit også. Men ikke nå. Hun behøver litt hjelp for å komme i gang med skolen og å lære seg om Norge først.*

*Maryam hører om at andre ungdommer hun bodde sammen med på mottaket også skal komme til kommunen snart. For dem har de funnet andre typer hus de skal bo i. En 15-åring skal bo i en stor leilighet sammen med tre andre der det er voksne som er sammen med dem hele tiden. Han hadde skulket skolen og bråket på mottaket. Men mest var han trist og lei seg. Mens en annen jente skal i noe de kaller fosterhjem. En 17-årig gutt skal bo helt alene men det skal komme en voksen på besøk to ganger i uka. Maryam forstår at ungdommene er forskjellige og at det kanskje er bra at de kan bo på forskjellige måter. Men alle behøver nok voksne å snakke med.*

Caset jeg har presentert viser en del av de utfordringer enslige mindreårige flyktninger kan møte. De har historier fra hjemlandet, flukten og ankomsten til Norge. En del virkelige historier er mye mer dramatisk enn denne. Mange har opplevd overgrep og i likhet med Maryam har de fleste vært vitner til traumatiske hendelser i hjemlandet eller i løpet av flukten. I caset er det ikke beskrevet om Maryam får vite noe mer om foreldrene, noe som heller ikke er uvanlig. En del ungdommer lever i uvisshet om nære familiemedlemmer i mange år, noe som ofte tærer på humøret, tålmodigheten og den psykiske helsen. De fleste flyktningene har også sterke minner fra tiden på flukt og fra mottakene de har vært innom. Muligens skyldes dette at det var en tid med så stor grad av usikkerhet i hverdagen.

De kommunale utfordringene med å iverksette tilpassede omsorgstilbud beskrives helt i slutten av caset. Kommunene må kartlegge den enkelte, vurdere behovene for oppfølging og eventuell hjelp for psykiske problemer eller andre praktiske ting i hverdagen. Et godt

profesjonelt bosettings- og barnevernarbeid innebærer å gjøre gode vurderinger og iverksette tiltak etter dette.

Før jeg går inn på drøftingen og materialet fra intervjuundersøkelsen vil jeg beskrive bosettingstiltakene og planene for bosettingsarbeidet som finnes i Trondheim. Dette kan gi et bilde på utfordringene i bosettingsarbeidet.

## 5.2 Hvilke bosettingstiltak finnes i Trondheim?

I caset om Maryam fra Somalia ble det nevnt at de enslige mindreårige som bosettes får forskjellige typer omsorgstilbud. En del kommuner har satset hovedsakelig på én type tilbud, for eksempel institusjoner eller bofellesskap. Trondheim kommune har gjennom flere år ønsket å ha forskjellige tilpassede tilbud til ungdommene. Det har vært en tanke om at ungdommenes behov er ulike og kommunen har derfor utviklet et spekter av tiltak. Under vises en tabell over tiltakene som brukes og hvor mange enslige mindreårige som bor i de ulike på to forskjellige tidspunkter.

Tabell som viser antall enslige mindreårige i ulike typer tiltak pr september 2009 og januar 2011.

Type tiltak	Enslige mindreårige i tiltaket sept. 2009	Enslige mindreårige i tiltaket januar 2011
Timebasert oppfølging / Bolig i hybel/ Hybelleilighet	30	29
Timebasert oppfølging/ Husvert følger opp i bolig	9	18
Rabita kommunal barneverninstitusjon	5	5
Emilie Kroghs veg kommunalt bofellesskap	-	6
Kirkens bymisjon bofellesskap	-	3
Fosterhjem/ forsterket fosterhjem	8	11
Andre statlige / private tiltak, Aleris, Bufetat og lignende	8	14
<b>Totalt</b>	<b>60</b>	<b>86</b>

Tall innhentet fra BFT Heimdal forvaltning.

Tabellen viser tiltakene og hvordan økningen i bosettingen ble fordelt i perioden september 2009 til januar 2011. Den største gruppen enslige mindreårige i Trondheim bosettes i hybel/ hybelleilighet/ hos husvert med oppfølging fra kommunen. Dette betyr at ungdommene får en bolig og kommunale kontaktpersoner som kan hjelpe dem, det er vanlig med cirka 20 – 30



timer hjelp i måneden i begynnelsen. De som bor i tiltaket "Husvert følger opp i bolig" får i tillegg hjelp av huseieren der de bor og ble brukt for ni ungdommer i september 2009 og atten i januar 2011. Antallet ble altså fordoblet i perioden. Det totale antallet enslige mindreårige med tiltak fra barnevernet i kommunen økte fra 60 til 86 fra september 2009 til januar 2011. Bofellesskapene i regi av Kirkens bymisjon og i Emilie Kroghs veg ble startet i løpet av 2010. Det private firmaet Aleris har også opprettet tiltaksplasser for en del enslige mindreårige, det samme har det statlige barnevernet Bufetat.

### **Tiltaksspekter og skreddersøm**

Trondheim kommunes spekter av tiltak kan beskrives som en måte å skreddersy tiltak på. Ofte tenkes det slik at når kommunen bestemmer seg for å bosette en ungdom må han eller hun få omsorgstiltak som er spesielt utarbeidet i forhold til ungdommens spesifikke behov. Når kommunen bosetter så mange som 20- 30 pr år blir det vanskelig å ha et helt skreddersydd tilbud til hver enkelt. Nesten alle de enslige mindreårige som Trondheim kommune får spørsmål om å bosette passer inn i et eller flere av de allerede eksisterende tiltakene, med større eller mindre individuelle tilpasninger av tiltaket. For ungdommer med for eksempel alvorlige atferdsproblemer eller psykisk utviklingshemming har man i utgangspunktet ikke "ferdige" kommunale bosettingstiltak. I Trondheim kan man i slike tilfeller bruke det ordinære institusjons – eller omsorgstilbudet slik at kommunen også kan bosette ungdommer med slike problemer. Flere informanter beskrev kommunens fordeler når det gjelder dette:

*"så er det helt sikkert slik at en større kommune har mer mulighet for å lage alternative tiltak, og da er det inklusive skolegang".*

Denne informanten beskriver kommunens egen mulighet for å lage alternative tiltak, og nevner også mulighetene for alternative opplæringstiltak. En annen informant kaller de ulike alternative tiltakene for en tiltaksvifte man kan spille på:

*"Sånn som jeg tenker handler fordelene i Trondheim om tiltaksvifte både i forhold til bolig, i forhold til type tiltak rettet mot den enslige mindreårige, kvalifisering, så tenker jeg i forhold til spesialpedagogiske behov den enslige mindreårige måtte ha, at det kanskje er større miljø å spille på, og så helse med det helsetilbudet en storby har,*

*når det gjelder tiltaksvifte er det også i forhold til oppfølging ulike ungdommer har ulike behov, tilrettelegging”.*

Informanten nevner kommunens mulighet til å iverksette spesialpedagogiske tilbud og egne helsetilbud. Mens en tredje informant i tillegg nevner nærheten til andre – og tredjelinjens tilbud:

*”Når det gjelder fordeler og muligheter i forhold til en liten kommune så er det spesielt det her med at man har et godt og bredt tjenesteapparat i Trondheim spesielt, vi har jo universitetssykehus her, psykiatri, altså vi har generelle støttetiltak for befolkningen og så har vi stor nærhet til de, i tillegg til det kommunale tjenesteapparatet som er godt og bredt”.*

Alle de tre sitatene beskriver fordeler som er knyttet til kommunens størrelse men også til at det finnes andre spesialiserte tilbud som de bosatte enslige mindreårige kan ha nytte av. Det virker trolig at mengden av tilbud er en styrke når det gjelder muligheten for å kunne bosette ulike grupper enslige mindreårige. Samtidig er det ikke selvsagt at man klarer å utnytte fordelene optimalt. Størrelsen på kommunen og tiltaksapparatet kan samtidig gjøre at man mister oversikten over tilbudene og at man ikke klarer å følge opp alle de enslige mindreårige godt nok. Kommunens spekter av tiltak har sin bakgrunn i ambisjoner om å ha god kvalitet på arbeidet. I kapittel tre ble det nevnt at kommunens bosettingsarbeid har blitt forsket på i flere omganger, og at forbedringer har blitt gjennomført. Dette kommenteres i neste underkapittel.

Dette var en beskrivelse av tiltakene for de enslige mindreårige i Trondheim. Tiltaksspekteret ligner i stor grad på det som finnes i det ordinære barnevernsarbeidet ellers i kommunen. En viktig forskjell er likevel at en mindre andel enslige mindreårige bor i fosterhjem enn hva som er tilfelle for andre barn som ikke bor sammen med sine foreldre.

### **5.3 Bofellesskap som tiltak**

De private og kommunale bofellesskapene som nevnt i tabellen er ikke er godkjente barneverninstitusjoner. Bofellesskapene er hus eller leiligheter hvor tre til seks ungdommer bor sammen. De har noe lavere bemanningsgrad og noe lavere kostnader enn godkjente institusjoner. Kommunene oppfordres av IMDI til å opprette bofellesskap til tross for at det

mangler lovbestemte systemer for kontroll og tilsyn. Tankegangen som ligger bak dette er å lage ”hjemlignende” tiltak som ikke er veldig institusjonalisert. Det er et ønske om at ungdommene skal vokse opp i et tiltak som ligner mer på et hjem enn en institusjon, noe som kan vurderes som en positiv tanke. Kommunene forventes å sikre kvaliteten på tilbudene med egne kontrollrutiner, men de lovbestemte kontrollsystemene mangler. Spørsmålsstillingene om de manglende reglene og rutinene er løftet fram hos det statlige barnevernet Bufetat, men det har ennå ikke kommet regler på området. Risikoen for de enslige mindreårige når kommunene satser på slike tiltak er at ungdommene kan miste rettigheter de ellers ville hatt om de bodde i institusjoner. Dette gjelder de ulike områdene en godkjenning som institusjon går ut på, for eksempel tilgang på tilstrekkelig kvalifisert personale, regler og rutiner i hverdagen, sikkerhetsrutiner, materielle betingelser og annet. Bofellesskapene kan ha tilgang på alle de nødvendige ressursene, men det lovbestemte godkjennings – og kontrollsystemet mangler.

En av informantene uttrykker usikkerhet når det gjelder sammenhengene mellom ulike tiltak på denne måten:

*”...vi må være sikre på at de barna som har behov for institusjon får det av Bufetat, eller fosterhjem, at Bufetat sørger for at de får plass i institusjon eller fosterhjem hvis det er det de har behov for. Jeg er ikke fremmed for at vi kan vurdere å opprette et hjemlignende, jeg ser ikke bort fra at det kan være, men jeg føler at vi er litt, det er klart det er, ville du ha gjort det med en norsk 14- åring, som ikke har noen voksenpersoner rundt seg?”.*

Informanten kommenterer en usikkerhet vedrørende ansvarsfordelingen mellom kommunen og det statlige barnevernet Bufetat når det gjelder tiltakene. Han spør også om bruk av bofellesskap uten offentlig godkjenning bør brukes som omsorgstilbud for enslige mindreårige flyktninger ned til 14 års alder. Det er i seg selv et relevant spørsmål da 14-åringene som behøver et omsorgstiltak vanligvis plasseres i fosterhjem. Det sentrale er at praksisen er ulik og det gjøres unntak som delvis er basert på at ungdommene er enslige mindreårige flyktninger.

*”Så da blir dilemmaet... Da blir det sånn at i forhold til regelverket ellers vil du måtte kalle det en institusjon. Når du fatter vedtakene ellers er det slik at de som er så unge*

*skal de inn i fosterhjem eller institusjon. Det er et poeng å få til et hjemlignende tiltak og du kan drive det litt likedan men det skal ikke drives som en institusjon”.*

Sitatet viser et dilemma vedrørende de unges rettigheter. Samtidig beskrives et sentralt punkt som handler om hvordan bosettingstilbudene skal se ut. Det nevnes at det er ønskelig å få til et ”hjemlignende” tiltak der det ikke oppfattes som en institusjon med alt det innebærer. Sitatet viser hvordan informanten synes det er vanskelig å kjenne seg trygg på hvilke tiltak som er tilstrekkelig for å sikre ungdommens rettigheter. Han spør om vi ville gjort det samme med en norsk 14-åring. En annen side som informanten muligens tenker på er at de enslige mindreårige flyktingene ikke har norske voksenpersoner rundt seg som kan påpeke svakheter i omsorgstilbudet slik de fleste ungdommer ellers har.

### **Begrunnelser for bruk av bofellesskap**

Plassering av enslige mindreårige i bofellesskap gjøres ut fra faglige begrunnelser.

Resonnementet er at deres problematikk ofte ikke tilsier like omfattende tiltak som det andre barnevernsbarn behøver. Bakgrunnen er at de fleste enslige mindreårige ikke har opplevd omsorgssvikt og ikke har tilknytningsproblemer eller atferdsproblemer. Dette er en vanlig forklaring for å motivere bruk av andre eller mindre ressurskrevende tiltak.

Forklaringen innebærer likevel paradokser. Det motsetningsfylte handler om at andre sider ved de enslige mindreåriges bakgrunn kunne brukes som argumentasjon for at nettopp disse ungdommene burde hatt et minst like omfattende omsorgstilbud enn andre som behøver hjelp fra barnevernet. De enslige mindreårige er oftest helt alene i Norge og har ingen nære tilknytningspersoner her. De har ofte vært gjennom traumatiske opplevelser, og mange beskriver dem som meget sårbare.

Undersøkelsen som vist i kapittel tre sier at en stor andel av eldre enslige mindreårige som ikke har etablert nære forhold til noen voksne i Norge har en depresjonsskåre over den kliniske grenseverdien. Dette kan også vurderes som et godt argument for at de enslige mindreårige ungdommene behøver omfattende hjelpetiltak i hverdagen. Den nødvendige hjelpen for problemer som depresjon kan være både psykiatrisk hjelp og omfattende institusjonsbaserte omsorgstiltak eller en kombinasjon.

Alle problemområdene som ble nevnt over gjelder også enkelte ganger etnisk norske barnevernsbarn, muligens med den forskjellen at det er mer regelen enn unntaket for de

enslige mindreårige at de har disse problemene. Det betenkelige oppstår når det letes etter begrunnelser for at problemene er mindre omfattende når det gjelder enslige mindreårige. Konsekvensen av resonnementet kan da bli at tiltakene kan være enklere og eventuelt billigere. Problemet oppstår når begrepet ”enslig mindreårig” blir et moment i en argumentasjon. Det er innholdet i begrepet, ”alene i Norge uten foreldre” som bør utgjøre kjernen i argumentasjonen. Ellers risikerer man at det blir forskjellsbehandling og at de enslige mindreårige blir en gruppe som får andre eller dårligere tilbud i barnevernet.

Det er vanskelig å vurdere hvilke forhold som bør styre argumentasjonen. Realiteten ”alene i Norge uten foreldre” er viktig og sentral. Om den realiteten var det retningsgivende i vurderingene av omsorgstilbudene kunne muligens arbeidet med tiltak for de enslige mindreårige være annerledes. Men det er ikke sikkert. I vurderingene av hvilke tiltak som passer er det mange forhold som tas med i betraktningen. Det er og bør være forskjeller i tiltakene for flyktninger i forhold til tiltakene for andre ungdommer. Det må tas hensyn til språklige, kulturelle og samfunnsmessige forhold som er ulike. Forskjellene må bare ikke være ubegrunnet eller urimelige. For enkelte enslige mindreårige ungdommer kan det være bedre med enkle og mindre kostnadskrevenende tiltak. Mange av ungdommene har også en enestående evne og vilje til å klare seg på egen hånd og med lite hjelp. Dette er også en mestringsevne og verdi i deres liv man ikke skal ta fra dem.

#### **5.4 Barnevernlovens betydning**

Barnevernloven gjelder for alle barn i Norge. I prinsipp har barnevernet et stort ansvar for alle barn som er i Norge uten sine foreldre. Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere har dette vært annerledes. Først etter at Stortinget bestemte at det statlige barnevernet ved Bufetat fra 2008 skulle ha ansvar for omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år har staten tatt et overordnet ansvar for de yngre asylsøkerne. Da ble det bestemt at alle enslige mindreårige i denne aldersgruppen skulle få tilbud om å bo i et Omsorgssenter drevet av det statlige barnevernet Bufetat. Tidligere undersøkte det kommunale barnevernet den enkelte enslige mindreåriges omsorgssituasjon i asylsøkerfasen bare i tilfeller der de fikk en konkret bekymringsmelding gjeldende det enkelte barn. Statens generelle omsorgstilbud var inntil 2008 å få bo i Utlendingsdirektoratets egne avdelinger i asylmottak.

Når det fokuseres på barnas rettigheter handler det om ansvar for at barna får det de har krav på slik at de kan ha en optimal utvikling. Samtidig som at de ikke skal forskjellsbehandles og lide overlast. Enkelte ganger deles rettighetstenkningen inn i kategoriene flyktningefaglig og barnevernfaglig. Det flyktningefaglige handler blant annet om utlendingslovgivning og migrasjonsspørsmål, altså hvem som skal få opphold i Norge og på hvilke vilkår, og utfordringer og tiltak knyttet til det å flytte til et nytt og ukjent land. Det barnevernfaglige handler om barnets rettigheter, barneverntiltak, tilpasset skolegang og god nok omsorg. Eksempelvis overtar vanligvis ikke barnevernet omsorgen for enslige mindreårige over 15 år, men fatter i stedet vedtak om hjelpetiltak. Den enkelte kommunale barneverntjeneste har ansvar for å vurdere hvilke vedtak som skal fattes.

### **5.5 Kommunens ambisjoner i tiltaksarbeidet**

Trondheim kommune gjennomførte som nevnt i kapittel tre et prosjekt i årene 2009 – 2010 for å klare en økning i bosettingen av enslige mindreårige flyktninger. På initiativ av rådmannen ble det opprettet en styringsgruppe som ledet arbeidet. Det ble laget en prosjektplan, utarbeidet en oversikt over ambisjonene i tiltaksarbeidet og en sluttrapport (Vedlegg nummer 2, 3 og 4). Ambisjonene omfattet blant annet at kommunen skulle ha et mangfold av tiltak, en kvalitet i arbeidet slik at ungdommene får tilstrekkelig oppfølging, langsiktighet i arbeidet og kostnadseffektivitet. Flere av informantene jeg har snakket med kommenterte de samme forholdene som er beskrevet som ambisjoner for kommunen, blant annet:

*”Så tror jeg IMDI og Bufetat kan forvente seg at vi har fokus på bosetting med god faglig kvalitet, barnevernfaglig innretning, og så det her med mål med utviklingsmuligheter for den enkelte. Utviklingsmuligheter som peker framover mot at man kan klare seg selv”.*

Slike ambisjoner fra informantene og planleggingsdokumentene må absolutt kunne beskrives som å være målsettinger om ”god praksis” i tiltaksarbeidet. Ambisjonene i bosettingsprosjektet ble etterfulgt av en beskrivelse av risikofaktorer eller fallgruver knyttet til arbeidet med å øke bosettingstallene. Sentrale risikofaktorer ble beskrevet som at bosettingen skjer i tiltak hvor det er ledig plass og ikke etter ungdommens behov, at bosettingsarbeidet

primært blir et boligspørsmål og ikke et omsorgsspørsmål og at en ikke har oversikt over alle enslige mindreårige slik at enkelte ikke får oppfølging og nødvendig hjelp. Disse risikofaktorene er et speilbilde av ambisjonene i arbeidet. Kommunen ønsker eksempelvis å unngå at enkelte enslige mindreårige ikke får nødvendig hjelp. Det er en ambisjon å unngå en slik situasjon. En av informantene kommenterer ambisjonsnivået på denne måten:

*”Detaljene må de som gjør jobben si mer om, vi har skrevet det, i neste års budsjett har vi sagt at vi vil ha de beste bo – og omsorgsløsningene. De nest beste vil vi ikke ha. Det prøver vi å etterleve – eller tiltakene gjør det”.*

Informanten snakker om at viljen er der til å få de beste løsningene. Det vil enkelte ganger være vanskelig å definere hva som er best. I tillegg kan det finnes økonomiske eller andre begrensninger for å få til det man ønsker. Kommunen kan for eksempel ha en ambisjon om at alle enslige mindreårige burde ha et heldøgns omsorgstilbud fram til de fyller 21 år. Økonomien kan sette begrensninger for en slik målsetting og man iverksetter tilbud som ikke er så omfattende. For Trondheims del kan eksempelvis tiltaket der de enslige mindreårige bor hos en husvert og får timebasert oppfølging være eksempel på et slikt tilbud som er enklere og billigere enn institusjonsplassering eller bofellesskap. Når tiltaket prøves ut kan man finne at tiltaket er meget bra til tross for at det er billigere enn for eksempel institusjon som man trodde var best.

Kommunen har gjennomført en intern evaluering av tiltaket med husverter og fant at både ungdommene og husvertene stort sett var veldig fornøyd med tiltaket. Enkelte av husvertene har sagt at de ikke kunne tenkt seg å bli fosterforeldre for ungdommer. Men at en avtale om å følge opp en enslig mindreårig som bor i hybelleilighet i deres eget hus har vært givende for dem selv og ungdommen. Husverttiltaket man fra barnevernets side i utgangspunktet kunne anta var en nest best løsning har altså vist seg å være det optimale for enkelte ungdommer. Det kan oppfattes som paradoksalt når slike tiltak fungerer godt. Det paradoksale eller motsetningsfylte handler om at det beste ikke trenger å være det mest omfattende eller kostnadskrevende.

## **5.6 Sluttrapport i bosettingsprosjektet**

I sluttrapporten i bosettingsprosjektet (Vedlegg 4) ble det konkludert med at det manglet boliger som hybler og hybelleiligheter for de enslige mindreårige. Dette gjaldt både for første gangs bosetting og når enslige mindreårige skulle flytte videre fra mer krevende tiltak. Leieforhold i det private boligmarkedet ble ofte for dyrt. Man hadde i tillegg ikke kunnet ta i bruk kommunale boliger til gruppebaserte tiltak med døgnbemanning da det ikke fantes investeringsmidler til oppussing og tilrettelegging. Muligheten for å pusse opp kommunale boliger til gruppebaserte tiltak ble høsten 2010 forbedret ved at det i kommunens investeringsbudsjett for 2011 og 2012 ble avsatt 8 millioner kroner hvert år til formålet. Dette må kunne sies å være en ambisiøs satsning fra kommunen for å bedre på boligsituasjonen.

Til slutt i resultatvurderingen ble det kommentert at det var en fordel at kun ett forvaltningskontor i kommunen organiserte bosettingen av enslige mindreårige flyktninger. Fordelen var at det gav enkle samarbeidsrelasjoner og muligheter for spesialisering. Resultatvurderingen gir en naturlig overgang til neste del av drøftingen som handler om sentrale utfordringer i Trondheim kommunes bosettingsarbeid. Det handler blant annet om antall som skal bosettes, organisering og boliger for de enslige mindreårige.

## **5.7 Bosettingstallene i Trondheim**

Dette underkapitlet vil omhandle bosettingstall i Trondheim, vurderinger rundt opp – og nedbygging av tiltaksapparatet og behovet for langsiktig planlegging av bosettingsarbeidet.

Informantene jeg snakket med hadde alle synspunkter på bosettingstallene. Alle var opptatt av at kommunen skal bosette enslige mindreårige, men hadde ulike vurderinger vedrørende hvor mange kommunen kunne klare hvert år. Antall flyktninger til kommunen diskuteres når neste års bosettingstall vurderes hver høst. Kommunestyret, formannskap eller bystyret rundt om i landet skal ta stilling til bosettingstall for neste år. I seg selv er Norges modell med anmodninger fra IMDI om bosetting av et visst antall flyktninger, inkludert enslige mindreårige, spesiell. I våre naboland er ikke dette i like stor grad en lokalpolitisk sak. Der bestemmer staten i større grad, eller de voksne flyktningene selv finner ut av hvor de vil bo. Kommunene i Norge har mulighet for å si nei til bosetting og det er et åpent spørsmål om dette får innvirkning på befolkningens oppfatning av flyktninger generelt. Bosettingen er et



lokalpolitisk tema der man kan vise nestekjærlighet og godvilje, eller ut fra ulike argument vise at bosetting i kommunen ikke er aktuelt.

### **Den positive viljen**

Flere av informantene kommenterte den positive viljen til bosetting av enslige mindreårige flyktninger som finnes i Trondheim.

*”Det er en fordel at det er et politisk flertall i denne byen som er positiv til å ta et ansvar for de mindreårige... Vi er en så stor by at vi kanskje må ta et ekstra ansvar- mindre kommuner har ikke samme mulighet til å løse alle disse utfordringene.”*

Sitatet viser ulike sider av dilemmaene det innebærer å bosette enslige mindreårige. Det beskrives at det er viktig med positiv innstilling og å ta ansvar. Informanten påpeker også at storbyen kanskje må ta et ekstra ansvar ved å bruke ordene ”alle disse utfordringene”. En annen informant kommenterer den politiske interessen slik:

*”Enkelte politikere sier for eksempel i formannskapet – skal vi bosette flere? Jeg sier til dem at for å gi ungdommene et godt tilbud må vi bremse litt.”*

Administrasjonen i kommunen vet at det er nødvendig med langsiktig planlegging og prosesser for å lage gode tiltak. Mens politikerne ønsker å stille opp på kort varsel slik at de enslige mindreårige ikke behøver å vente så lenge i omsorgsentre og asylmottak. I sitatet antydes det en sammenheng mellom antallet som bosettes og muligheten for å gi et godt tilbud. Resonnementet har mange sider, og handler ikke bare om det praktisk gjennomførbare i å bosette 10, 30 eller 50 enslige mindreårige i året. I en stor kommune som Trondheim hvor det bor tusenvis av ungdommer som er skoleelever og studenter ville det sannsynligvis kunne bosettes 100 enslige mindreårige enkelte år uten at det umiddelbart ville bli synlige spesielle problemer. De kunne plasseres på hybelhus, det kunne tilsettes personell for oppfølging og opprettes nye skoleplasser. Men det ville sannsynligvis bli problematisk å ha oversikt over alle. Det kreves ressurser å ha oversikt over de nesten 90 ungdommene kommunen allerede har ansvar for. Samtidig er utfordringen den samme som for andre grupper som skal følges opp, fra Trondheim er det også cirka 500 andre ungdommer som har omsorgstilbud gjennom barnevernet. En av informantene kommenterer størrelsen på bosettingstallene slik:

*” Enkelte kommuner sier ja til det de spørres om.... For det første ville vi aldri plassert 50 stykker sammen i et hybelhus. For det andre- når kommunen begynner å bosette tenkes det på den ungdommen her. Fra ungdommen blir presentert tenkes det på hvilket tilbud. Og det tenkes at ungdommen skal også ut en dag. En opphoping av 50, 30 enslige mindreårige. Hvordan greier en å observere den enkelte når det blir veldig mange...Det blir det samme som med et mottak. Når det gjelder kvalitet mener vi de individuelle løsningene.”*

Kommunen ser at de enslige mindreårige er en sårbar gruppe der det er mange offentlige aktører som må være delaktige for at bosettingen skal lykkes på kort og lang sikt. Alle ungdommene skal ha en god bolig. Helsesituasjonen skal vurderes og nødvendig hjelp skal gis. Alle skal ha en tilpasset skolegang og det kreves mye av oppfølging i det daglige for ungdommer som ikke har noen voksne de har et nært forhold til. Overformynderiet skal skaffe hjelpeverger. Presset på de ulike avdelingene i Barne – og familietjenesten øker.

Bosettingsarbeidet har både likheter og ulikheter med annet barnevernarbeid. En del ulikheter er viktige. Man vet for eksempel lite om ungdommen før hun eller han ankommer kommunen, mens det i annet barnevernarbeid er vanlig at kommunen har fulgt barnet og familien over tid før det iverksettes omfattende tiltak. I ordinært barnevernarbeid for de litt eldre ungdommene planlegges ofte tiltak slik at ungdommen igjen kan tilbake til foreldrehjemmet og det samarbeides med foreldrehjemmet. For de enslige mindreårige kan det ikke hovedsakelig planlegges kortsiktige tiltak da man ønsker å gi ungdommene et hjem til de blir voksne. For de enslige mindreårige er det som regel ingen biologiske foreldre barnevernet må forholde seg til.

### **Begrunnelse for å redusere bosettingstallene**

I kapittel to ble det vist en tabell over bosettingstallene i Trondheim de siste årene. I 2009 bosatte kommunen 27 enslige mindreårige, mens antallet for 2010 ble 29. For 2011 ønsket IMDI at kommunen skulle bosette 30, men bystyret bestemte å halvere antallet til 15.

Bosettingstallene har betydning for IMDI som har ansvar for å skaffe kommuneplasser til alle enslige mindreårige så hurtig som mulig. Dernest har tallene betydning for kommunen som faktisk skal gjennomføre bosettingen. Vedtaket om å halvere bosettingstallet til 15 i 2011 beskrives i rapporten ”Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger ” (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010, s 111):

*”De gir uttrykk for at mangel på egnede boliger er en utfordring i bosettingsarbeidet generelt, og i bosettingen av enslige mindreårige spesielt. Dette oppgis også som en av grunnene til at Trondheim har redusert bosettingstallet for 2011 til 15....Vedtaket representerer en ny linje fra Trondheim kommune, hvor en nå sier at kommuneapparatets kapasitet fører til at en må nedjustere antallet enslige mindreårige som skal bosettes”.*

Her kommenteres at kommunen beskriver kapasitet i mottaksapparatet som en av grunnene til å redusere bosettingstallene. Det sies også at dette er en ny linje fra kommunen. I den samme rapporten (Ibid, s 35) utdypes resonnementet nærmere:

*”Dersom vedtakforslaget blir stående, vil det kommende året by på utfordringer for IMDI og Bufetat, som vil bli mer avhengige av andre kommuner for å kunne møte bosettingsbehovet i regionen. En kan spørre seg hvorvidt det er riktig av Trondheim kommune å redusere bosettingen av enslige mindreårige. En alternativ løsning ville være å øke bemanningen i enhetene, og bygge opp et apparat som er stort nok til å kunne ta imot 20- 30 enslige mindreårige også i 2011”.*

Bosetting av flyktninger er et område hvor staten og kommunene har både motstridende og sammenfallende interesser. I perioder med lave ankomster er det ”etterspørsel” etter flyktninger i kommunene som behøver stabile bosettingstall for å opprettholde sitt tjenesteapparat. Mens staten ved IMDI i perioder med høye ankomster ønsker og krever flere kommuneplasser for å sikre hurtig bosetting og spare penger på drift av asylmottak og omsorgssentre. Beskrivelsen i sitatene fra rapporten om boløsninger tyder på liten forståelse for kommunenes situasjon med opp – og nedgang i bosettingstallene. En av informantene i kommunen sier det slik:

*”Jeg tror vi en periode ville sette ned tallet litt, det opprinnelige vedtaket om 15 er et forsvarlig nivå å legge seg på. Og det går på to ting, kapasitet til å utvikle tilbud med god nok kvalitet er det ene, og det andre går på at belastningen på andre kommunale tjenester, for der mener vi at i grove trekk, statens generelle ordninger dekker opp de reelle utgiftene til tiltak vi igangsetter, men de dekker ikke opp alle merutgifter kommunen få på andre områder, helsetjenester for eksempel.”*

I sitatet kommenteres den økonomiske situasjonen i forhold til at kommunen ikke får dekt absolutt alle utgifter som påløper i bosettingsarbeidet, noe som er korrekt. Kommunene får sjelden alle utgifter refundert når staten forventer at oppgaver gjøres. I tillegg beskrives i sitatet et ønske om å sikre god nok kvalitet i arbeidet.

### **Ønske om kvalitet**

Det kan for eksempel være slik at Trondheim, som har drevet med bosetting i mange år, har et spesielt godt blikk for kvalitet. Ønsket i kommunen er å utvikle faste stabile tiltak over tid. Det er ikke ønskelig at bosettingsarbeidet skal være engangs ”stunts” og prosjekter. I et av sitatene over sies at IMDI og Bufetat blir mer avhengig av andre kommuner når Trondheim reduserer tallene. Det stemmer muligens, men det kan likevel stilles spørsmålstegn ved å legge et spesielt stort ansvar på enkelte kommuner når staten mangler kommunale bosettingsplasser.

Det kan være like relevant å oppfordre staten ved IMDI og Bufetat til å endre sin tilnærming når det gjelder samhandling og dialog med kommunene når det gjelder bosetting av større grupper av enslige mindreårige, spesielt i perioder med høye ankomster. Antallet enslige mindreårige svinger fra år til år. Med noen års mellomrom kommer perioder med høye ankomster, som vist i tabellen i kapittel to over antall bosatte enslige mindreårige i Norge i årene 2000 til 2010. IMDI kunne starte arbeidet med å utarbeide en langsiktig beredskapsplan med enkelte kommuner for hvordan bosettingsbehovet skal løses i perioder med høye ankomster. Det kunne gjøres i fellesskap med sentrale bosettingskommuner. Enkelte kommuner kunne for eksempel ha beredskapsplasser for å kunne bosette et større antall ungdommer på kort varsel.

Det er i tillegg mulig å samarbeide med Utlendingsdirektoratet (UDI) slik at plassene kunne brukes som mottaksplasser for enslige mindreårige asylsøkere i perioder med store ankomster. Det nåværende systemet som baseres på kortsiktige årlige avtaler innebærer ikke en fleksibilitet med hensyn til antall som er nødvendig i perioder når det kommer mange. Gjennom en slik felles langsiktig beredskapsplan kunne det også arbeides med å sikre en tilfredsstillende kvalitet på tiltakene i perioder med et høyt behov for bosettingsplasser.

Kommunene oppfordres til å fatte barnevernvedtak når enslige mindreårige bosettes. Når barnevernet gjennomfører arbeidet må en regne med at det er behov for planleggingstid for å

oppnå tilstrekkelig kvalitet på tiltakene. For kvalitetsbevisste barneverntjenester kan det antas at ønsket om kvalitet kommer foran behovet for en hurtig utvidelse av antall plasser. Det må arbeides mer langsiktig og planmessig for å kunne utvide antallet plasser i perioder med høye ankomster av enslige mindreårige.

Konsekvensen av at det blir mangel på kommuneplasser er at enslige mindreårige må vente en kortere eller lengre periode i asylmottak eller omsorgssentre før de kan bli bosatt. Når IMDI informerer om at det er 70 eller 100 som venter vil en enkelt kommune uansett ikke kunne bosette alle. Staten har ansvar for at alle enslige mindreårige i asylmottak eller omsorgssentre får et tilstrekkelig tilbud inntil de blir bosatt. Det er stor enighet om at ventetiden for den enkelte ungdom må gjøres så kort som mulig, men ingen enkeltkommune har et overordnet ansvar for å sikre dette. Hver kommune kan ta på seg ansvar for å bosette en større eller mindre gruppe. Dersom dette ikke er tilstrekkelig bør IMDI og Bufetat muligens forsøke nye tilnærminger for å løse problemet på kort og lang sikt.

### **Ansaret til IMDI og Bufetat**

IMDI og Bufetat har det overordnede administrative ansvaret med å skaffe kommuneplasser. IMDI forespør kommunene om et totalantall plasser hvert år. Når antallet er klart etter at kommunene har behandlet forespørselen fordeler IMDI og Bufetat plassene seg imellom. Det er betraktelig færre enslige mindreårige som bor i Bufetats omsorgssentre for barn under 15 år enn i Utlendingdirektoratets avdelinger for enslige mindreårige i alderen 15-17 år i asylmottak. Bufetat bosetter derfor i bare cirka 10 – 20 % av det totale antall plasser.

Tidligere oppfordret IMDI til dugnad eller spesiell innsats enkelte år for å få bosatt flere flyktninger, en tilnærming som av kommunene kunne forstås som at bosettingsarbeidet ikke var en fast og forutsigbar kommunal oppgave. For 2009 og i 2010 ble det tilbudt ekstra økonomiske tilskudd fra IMDI for å stimulere kommunene til høyere bosettingstall. Beløpene var kroner 100 000,- for 2009 og 20 000,- for 2010 pr. enslig mindreårig som ble bosatt. Disse ekstra tilskuddene kom i tillegg til ordinære integreringstilskudd. Muligens fungerte dette etter hensikten slik at kommunene bosatte flere enslige mindreårige når de fikk mer betalt. Det kan samtidig vurderes som en framgangsmåte som ikke gir inntrykk av et arbeidsfelt der det forventes at kommunene utvikler et bredt tjenestetilbud med faste stabile tiltak over tid.

Kommunene beskrives enkelte ganger som vanskelige ettersom de ikke bosetter det antallet de blir spurt om av staten ved IMDI. Eksempelvis har et forslag om at flyktninger kan tilvises kommuner som en type tvang vært ute på høring våren 2011. Forslaget fra Barne-, likestillings – og inkluderingsdepartementet går ut på at Fylkesmannen kan ”tilvise” flyktninger til kommunene dersom bosetting ikke skjer raskt nok. Sammenhengen når det behøves flere kommuneplasser kan forstås slik at kommunene er vanskelige som ikke vedtar å bosette et tilstrekkelig antall enslige mindreårige hvert år. Hvordan saken etter hvert vurderes på nasjonalt politisk hold gjenstår å se. Trondheim kommune har sendt et høringssvar der man er negative til at kommunene skal måtte bosette under tvang.

### **5.8 Opp- og nedbyggingsfaser**

En av kommunenes utfordringer er å tilpasse antallet ansatte i forhold til antallet tiltaksplasser. Når det tilsettes personell i perioder med mange bosettinger kan det etter hvert bli for mange ansatte når bosettingstallene blir mindre. Det kan bli nødvendig med oppsigelser eller omplasseringer fordi det ikke lenger er behov for tiltakene. Kommunenes vegring eller forsiktighet beskrives med hensyn til å ansette personell beskrives av en av informantene slik:

*”Likevel om IMDI sier at en så stor kommune ... vil alltid være aktuell for å bosette flyktninger, men før eller siden vil det alltid komme et nedbyggingsbehov. Her går det mer og mer på kommunale tiltak og folk har krav på fast ansettelse.”*

Fra IMDI’s side ønskes flere bosettingsplasser i kommunene i perioder med høye ankomster. Samtidig kan det antas at en så stor kommune som Trondheim alltid vil være aktuell som bosettingskommune også om ankomstene av enslige mindreårige skulle reduseres drastisk. En del av kommunenes ansvarlige er likevel urolige for om de vil få spørsmål om å bosette enslige mindreårige i årene som kommer. For Trondheims del behøver det ikke være grunnlag for antagelsen om at det alltid vil komme et nedbyggingsbehov. Dette beskrives av en informant:

*”...det kan ikke stikkes under en stol, en kommune på Trondheims størrelse kan forvente seg å få spørsmål om å bosette og bør bosette et visst volum hvert år”.*

Spørsmålet er viktig i forhold til grunnlaget for langsiktig planlegging av bosettingsarbeidet. Dersom arbeidet vurderes som ekstra følsomt i forhold til opp – og nedbyggingsfaser vil det være vanskelig å få planlegge faste stabile tiltak over tid. I tillegg kommer kommunenes usikkerhet med hensyn til opp – og nedbyggingsbehovene. En av informantene sier det slik:

*” En annen ting jeg vil nevne før jeg glemmer det er ikke bare for Trondheim – det er oppbyggings – og nedbyggingsfasene. Det har vært mange EM de siste 3 årene, og det har vært ekstra tilskudd, 100 000, 50 000, for å bosette flere. Ulempen er teoretisk, der hele apparat må bygges. Skal du ha gode folk kan du ikke ha alt som prosjekt, mange søker faste stillinger”.*

Sitatet viser vurderinger man må regne med gjøres i alle kommuner som bosetter enslige mindreårige. Det beskriver problematikken som kommer i kjølvannet av at behovet for bosettingsplasser svinger fra år til år og at kommunen må tenke faste stabile tiltak der de ansatte har faste stillinger. Ekstra økonomiske tilskudd hjelper muligens på å få økt bosettingstallene, men kan antas å ikke være sentrale momenter når kommunen bestemmer om de skal bosette flere eller ikke. Eventuelt kan det som kalles nedbyggingsbehov bestå i at det i en periode blir mindre behov for en type tiltak men samtidig større behov for en annen type. Det er komplisert for kommunene å gjøre de endringer som er nødvendige i en slik situasjon. Samtidig er for eksempel Trondheim kommune vant til at behovene for ansatte er i stadig endring. Kommunen har et apparat som vet hvordan det skal håndtere situasjonen når den oppstår.

### **Behov for ulike typer tiltaksplasser**

Behovene for ulike typer tiltaksplasser varierer også i annet barnevernarbeid. Enkelte perioder behøves for eksempel flere institusjonsplasser enn i andre perioder. Behovet for krise – og korttidsplasser varierer. Det utvikles nye tiltak og andre tiltak endres eller legges ned.

Muligens bør den samme forståelsen brukes når det gjelder tiltaksarbeidet for de enslige mindreårige. Behovet for plasser varierer og det behøves ulike typer tiltak til ulike tider. Det behøver ikke vurderes som mer uheldig eller vanskelig enn andre typer opp – og nedbygging. Muligens vurderes risikoen med å satse på et stabilt bosettingsapparat som stor fordi

tilførselen av nye ungdommer hvert år skjer gjennom årlige anmodninger fra IMDI og vedtak i bystyret.

Endringer i behovene for nye eller flere tiltaksplasser i annet barnevernarbeid er muligens ikke så synlige da det skaffes tiltak for én og én ungdom etter hvert som det fattes vedtak i sakene. I tillegg har det statlige barnevernet Bufetat ansvar for en stor del av disse tiltakene slik at trender og utviklingstrekk når det gjelder antall plasser i ulike tiltak i mindre grad blir synlig for kommunen. Mens Bufetat må ha denne oversikten.

Alt tyder på at det i de nærmeste årene vil være behov for et ganske stabilt antall bosettingsplasser i Norge. Stabiliteten handler om behov for flere hundre plasser hvert år. Trondheim kommune kan ha mulighet for å bosette et ganske stabilt antall hvert år. Kvaliteten i arbeidet som gjøres og variasjonen i tiltakstyper kan vurderes som forhold som øker muligheten for at IMDI og Bufetat ønsker å bosette i kommunen på kort og lang sikt. Kommunen kan i så fall opprettholde et stabilt bosettingsapparat over tid. Muligens er det ønskelig for IMDI og Bufetat i tillegg å inngå avtaler som forbereder for større bosettingsantall enkelte år.

Som en avslutning av underkapitlet vil jeg bruke en del av et tidligere sitat vedrørende usikkerheten rundt behovet for ulike antall og typer av bosettingsplasser: ”Ulempen er teoretisk”.

## **5.9 Organisering av bosettingsarbeidet i Trondheim**

Underkapitlet vil omhandle ulike sider av organiseringen av bosettingsarbeidet i Trondheim. Det beskriver behovet for koordinering, kommunens organisasjonsmodell og kompleksiteten i arbeidet med å skaffe boliger til de enslige mindreårige.

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger er utfordrende for kommunen. Det handler om å finne riktige tiltak for ungdommene. Kommunen har ansvar for at omsorgstilbudet skal være bra. Informantene jeg snakket med til denne masteroppgaven beskrev mange problemer i bosettingsarbeidet på ulike nivåer. De beskrev utfordringer med organisering, å drive de kommunale tiltakene og å finne løsninger på problemer ungdommene har med seg. Enkelte beskrev også risikoer i bosettingsarbeidet. Flere nevnte problemet med å skaffe boliger både til enslige mindreårige og andre utsatte ungdomsgrupper i kommunen. Et relevant spørsmål er



om tilgangen på boliger kan bli bedre dersom arbeidet gjøres på andre måter eller med en annen organisering. Det er videre en sentral utfordring å gjennomføre en langsiktig planlegging av tiltaksapparatet i kommunen. Jeg har tidligere nevnt at dette kan ha sammenheng med at systemene rundt bosetting ikke er basert på langsiktighet.

En av informantene beskriver holdningene til utviklingsarbeid i kommunen på denne måten:

*”Det er noe med, man har en myndighetskultur, folk får rom til å utvikle jobben sin. Og så tror jeg vi har anledning til å utvikle erfaring over tid. Altså vi klarer å etablere tiltak og utvikle erfaring og få en kontinuitet i det . Rabita er et godt eksempel på det”.*

Informanten har sett utviklingen i bosettingsarbeidet over flere år og ser mulighetene for stadig forbedring. Han kommenterer også barneverninstitusjonen Rabita som et eksempel på et forbedringsarbeid som har foregått over tid. Institusjonen startet i 2002 etter en periode med prøving og feiling i bosettingsarbeidet i Trondheim. Institusjonen kan beskrives som et godt eksempel på et utviklingsarbeid som har lyktes.

### **5.10 Koordinering og å ha oversikt**

Utfordringer for kommunen handler om mange ulike forhold. Det gjelder antall ulike tjenester som er involvert, hvor beslutninger tas og om det er enkelt å få oversikt over systemene. Dette kommenterer informantene slik:

*”Det blir utfordringen å koordinere og ha oversikt. Så kan det være det blir uenighet i vurderinger, hvem tar avgjørelsene da? Mellom forvaltning og tiltak – jeg antar det kan bli sånn noen ganger.”*

Mens en annen informant sier:

*”Det som blir spesielle utfordringer for Trondheim som en svær kommune ...er først og fremst koordinering mellom de ulike aktørene”.*

Sitatene viser storbyen Trondheims problem med koordinering og å ha oversikt. For kommunen gjelder at det både er et forvaltnings – og et tiltakskontor som er involvert. Forvaltningen fatter vedtak, mens tiltaksavdelingen gjennomfører. Alle informantene beskrev dette med koordinering og oversikt som en utfordring eller et problem og alle var opptatt av å

finne arbeidsformer som reduserer problematikken. En av informantene kommenterte problemene i perioder der man øker bosettingstallene slik:

*”Om du fordobler tallene fra 10 – 15 - 20, men når du snakker om så store tall som hos oss, 100 stykker i en storby, og det er spredt, da mister du fort oversikten”.*

I forbindelse med økningen av bosettingen de siste årene nærmer antallet enslige mindreårige i Trondheim seg nå 100 ungdommer. Kommunen må ha oversikt over alle. En informant sier det slik:

*”Ja detaljene vil gå på om vi klarer å se den enkelte ungdommen i dette systemet, å få med deg hvilke behov de har, er vi kreative nok til å hjelpe der behov oppstår? Der er det nok fortsatt en del mangler, vi snakket om det på det siste møtet, at det kanskje er noe på helsesida som er mangelfullt. Så noe er det under utvikling hele tida”.*

Det er flere ulike områder hvor man må ha oversikt. Her kommenteres helsesida spesielt. Forvaltningskontoret må vite hvilke tiltak den enkelte har og kjenne til hans eller hennes utvikling. Tilbudene må evalueres jevnlig og saksbehandlerne må være i dialog med den enkelte enslige mindreårige. I tillegg kreves at ulike enheter og fagmiljøer samarbeider slik at tiltakene blir mest mulig koordinert og samordnet. I tillegg til å vite hvordan det går for den enkelte er det også mange andre tjenester enn barnevernet som har ulike typer ansvar. En av informantene kommenter dette slik:

*”En ordinær bosettingssak har mange tjenester direkte og indirekte involvert, anslag helse, forvaltning, Bufetat, IMDI, helse, tolk, bolig, eiendom, skole, overformynderi, - nå har vi ti tjenester, og frivillige. ”*

En god bosetting forutsetter at alle tjenestene fungerer. Ungdommene skal ha et tilpasset skoletilbud, en passende bolig må skaffes, overformyndernet må ordne med hjelpeverge. Det er en kommunal utfordring der en kommune som bosetter mange over flere år må se til at de ulike delene fungerer. I tillegg må det tilrettelegges for ulike behov. De enslige mindreåriges alder, utvikling, helse, skolebakgrunn og personlige egenskaper tilsier at det må være et spekter av ulike tiltakstyper i kommunen dersom behovene skal dekkes. En av informantene sier dette slik:

*”Den individuelle tilretteleggingen, de overgangene de her ungdommene må igjennom, fra de kommer, bosetter seg, får en slags introduksjon til det norske samfunnet, får klargjort hvilke forventninger stilles det til dem....Så den tilpasningen der. Jeg kjenner ikke dette i detalj. Jeg ser for meg at behovet for tilrettelegging er større for denne gruppa enn for enkelte andre”.*

Muligens er det slik at behovet for tilrettelegging er større for de enslige mindreårige enn for andre barn som behøver hjelp fra barnevernet. Uansett om dette skulle være korrekt eller ikke er det en del spesielle ting som må tilrettelegges, og som ikke gjelder barn som har vokst opp i Norge og bor sammen med sine foreldre. Det gjelder eksempelvis behovet for tolking, spesiell norskundervisning, hjelpeverge og sosial støtte i hverdagen ettersom de enslige mindreårige ikke har noen voksne familiemedlemmer i Norge som kan være dem hjelpelige. Det kan være tilfelle også for norske barn, men for de enslige mindreårige er det heller regelen enn unntaket.

### **5.11 Forvaltning- tiltaksmodellen**

Koordinering og oversikt har også en organisatorisk side. Hvem har ansvar for hva i kommunen og hvordan samarbeides det? De fleste informantene kommenterte dette på ulike vis når de skulle svare på spørsmål om utfordringer for kommunen. En av dem sier:

*”Jeg tenker på bestiller – utførermodellen i Trondheim, det kan være fordeler og ulemper, overfor en gruppe som nettopp krever samhandling er det en utfordring ... er det et obs – punkt ?”.*

Sitatet kommenterer bestiller – utførermodellen som kommunen har valgt, eller forvaltning – tiltaksmodellen som det gjerne kalles. Det er ikke uvanlig at modellen brukes som en forklaring på at det er vanskelig å orientere seg i tjenestetilbudet i Trondheim.

Argumentasjonen handler om at det er stor grad av spesialisering og mange aktører slik at det kan være vanskelig å vite hvem som faktisk sitter med ansvaret – er det forvaltningskontoret eller tiltakskontoret? Når flere ulike enheter og avdelinger har delansvar for samme oppgave er det selvsagt muligheter for at det blir uoversiktlig. I enkelte sammenhenger beskrives modellen også som ressurskrevende. I kommunen er man kjent med dilemmaene rundt organisasjonsmodellen, noe som er tema i ulike kommunale dokumenter. For eksempel hadde

Formannskapet videreutvikling av Barne – og familietjenesten oppe som sak i april 2011 (Trondheim kommune 2011, s 16):

*”Den organisatoriske delingen mellom tiltak og forvaltning er et viktig tema i denne saken. Rådmannen har vurdert om det vil skape en mer oversiktlig og fleksibel organisasjon å erstatte denne med en modell der samme enhet har ansvaret både for forvaltningsoppgaver og tiltaksarbeidet. En slik modell forutsetter en omfattende omorganisering, som ville vært svært krevende for de ansatte og fagmiljøene...Rådmannen har kommet til at slike store endringer ikke er hensiktsmessig men vil gjennomføre tilpasninger som kan effektivisere bruken av ressurser og bedre tilgjengeligheten for brukerne innenfor dagens modell. De viktigste argumentene for dagens inndeling er likevel å opprettholde en tverrfaglig og spesialisert forvaltning, bevare og utvikle spisskompetansen i tiltaksenhetene og sikre tiltaksrettet og tidlig innsats”.*

Sitatet viser at man i kommunen er kjent med at modellen er utfordrende. Det sies at det er vurdert om organisasjonen ville bli mer oversiktlig og fleksibel dersom man gikk over til en modell der samme enhet hadde et mer helhetlig ansvar. Det sies også at man ”vil gjennomføre tilpasninger som kan effektivisere bruken av ressurser”. Formuleringen tyder på at man ser svakheter i modellen som det er viktig å kompensere for.

Det beskrives ikke nærmere hva som ligger i formuleringen ”Rådmannen har kommet til at slike store endringer ikke er hensiktsmessig...”. Modellen ble innført så sent som i 2004 slik at det muligens behøves mer tid for å se hvor langt man kan komme uten å gjøre store endringer i modellen. En ny stor omorganisering etter bare sju år ville være å utsette kommunen for store påkjenninger. Samtidig beskrives blant annet ønsket om tverrfaglighet og spisskompetanse som grunner til å opprettholde modellen. Det er viktige tema og viktige forhold i den kommunale virksomheten.

## **5.12 Graden av spesialisering**

Spesialisering kan på enkelte områder antas å ha fordeler som er kjent eksempelvis fra Barne – og familietjenesten (BFT) Omsorgsenheten for barn og unge der jeg arbeider. Enheten har som hovedoppgave å følge opp barn fra Trondheim som er plassert i fosterhjem og institusjoner og følgelig er plassert utenfor foreldrehjemmet. Sosialarbeiderne i enheten følger

opp det enkelte barn etter at omsorgsvedtak er fattet av forvaltningen. Forvaltningskontorene bestiller ulike typer oppfølging av barna fra Omsorgsenheten og det gjennomføres en dialog om hvordan oppfølgingen bør være. Det er en samstemmig vurdering i Barne – og familietjenesten at de plasserte barna får bedre oppfølging ved at man har denne spesialiseringen. Spesielt viktig er at sosialarbeiderne kan konsentrere seg om oppgaven å følge opp barnets utvikling og ikke må forholde seg til for eksempel frister for å undersøke nye barnevernmeldinger eller må gå inn i akutte omsorgssaker.

Poenget med dette eksemplet er at det muligens er slik at det ikke er noe poeng å sette en organisasjonsmodell opp mot en annen. Den ene er ikke objektivt bedre enn den andre. Man kan heller ikke velge en modell hvor de samme sosialarbeiderne er spesialister og generalister samtidig. Organisasjonsmodellen er en del av en større sammenheng og muligens kan de fleste oppgaver løses uavhengig av modell. Det er mer interessant å finne ut om organiseringen stimulerer til effektive arbeidsformer eller om den er en ”snubletråd” i forhold til de spesifikke oppgavene som skal løses. Eller sagt på et annet vis: Hvilken organisasjonsform vil gjøre bosettingsarbeidet for enslige mindreårige mest mulig effektivt og løsningsorientert?

Kommunen har allerede gjort noen tilpasninger av modellen der utgangspunktet er et helhetlig ansvar for de fleste oppgavene i hver av de fire ulike bydelene i Trondheim. For eksempel er det valgt at bare ett forvaltningskontor organiserer bosettingen av de enslige mindreårige. Når kommunen har valgt å legge forvaltningsansvaret til ett bydelskontor er det sannsynligvis fordi det er en erkjennelse av at det er mest effektivt da bosettingsarbeidet er en begrenset oppgave totalt sett.

En av informantene sa også at enkelte andre forvaltningskontor har andre spesialoppgaver,- alle fire bydelene kan ikke være like gode på alt samtidig. Oppgaven med bosetting kunne vært organisert slik at de enslige mindreårige ble bosatt av forvaltningskontoret i det distriktet der de skulle bo. Men kommunen har valgt å spesialisere oppgaven til barnevernets forvaltningskontor på Heimdal. I sluttrapporten fra bosettingsprosjektet i 2009 – 2010 ble det kommentert som en stor fordel at forvaltningen på Heimdal med en slik ansvarsdeling har kunnet spesialisere seg.

Når det gjelder enslige mindreårige flyktninger som kommer til kommunen sammen med andre voksne enn foreldrene (enslige mindreårige med følgeperson) er barnevernsoppgaven ved bosetting fordelt til de ulike bydelene. De ulike forvaltningskontorene har da fullt ansvar

på samme vis som når andre familier behøver hjelp fra barnevernet. Poenget med sammenligningen er at kommunen har valgt en delvis tilpasning av modellen i forhold til oppgaven bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Spørsmålet er om arbeidet ville kunne utføres mer effektivt og med god kvalitet dersom hele oppgaven ble utført av en egen avdeling med nødvendige fullmakter. For å svare på spørsmålet måtte en grundig utredning gjennomføres. Et moment som taler for at det kunne være fornuftig å gjennomføre bosettingsarbeidet på andre måter er den oversiktlige økonomien. Det er faste integreringstilskudd for hver enslig mindreårig over et visst antall år og Bufetat refunderer utgifter til barneverntiltak etter spesifiserte kriterier. De fleste andre kommuner planlegger sine tiltak og utgifter og inntekter i bosettingsarbeidet i forhold til de økonomiske tilskuddene og går med overskudd eller i balanse. En gjennomgang sommeren 2010 viste at bosettingsarbeidet i Trondheim også gikk i balanse eller med et lite overskudd dersom man bare regnet med utgiftene i Barne – og familietjenesten.

Når det gjelder kommunens bruk av bestiller – utførermodell er det i denne sammenhengen ikke interessant å definere hvorvidt modellen er ”god” eller ”dårlig”. Spørsmålet er om modellen gjør arbeidet dyrere, vanskeligere eller med dårligere kvalitet. Flere andre rapporter har tidligere kommentert at kommunens arbeid har god nok kvalitet. Mengden av ulike typer tiltak kan også tyde på dette.

Spørsmålet blir om bosetting av enslige mindreårige er en oppgave som kunne gjøres mer effektivt og bedre med en annen organisasjonsmodell. At det tradisjonelle barnevernarbeidet eventuelt blir bedre med forvaltnings – og tiltaksmodellen behøver ikke være en hindring for å vurdere endringer når det gjelder arbeidet med bosetting av enslige mindreårige. Kommunen kan vurdere om den vil spesialisere alt arbeidet til en avdeling som får et utvidet ansvar for arbeidet med gruppen. Dette kunne for Trondheims vedkommende for eksempel bety at avdelingen som arbeider med enslige mindreårige også skulle skaffe og administrere boligene til gruppen. Som det er nå er det mange instanser som er involvert i boligarbeidet og det brukes mye tid på samordning. Muligens er dette med mange ulike aktører som må samordne sitt arbeid mest problematisk i perioder da det er mangel på boliger.

Organisasjonsmodellen er ikke oppe til vurdering i kommunen nå, jamfør sitatet fra formannskapssaken om videreutvikling av Barne – og familietjenesten. I et masterarbeid som denne oppgaven er det likevel naturlig at organiseringen av arbeidet diskuteres.

### 5.13 Boliger til enslige mindreårige

I det tidligere sitatet fra formannskapssaken om videreutvikling av Barne – og familietjenesten nevnes blant annet kommunens ønske om å opprettholde en tverrfaglig og spesialisert forvaltning. Når det gjelder behovet for å skaffe boliger til de enslige mindreårige betyr den tverrfaglige og spesialiserte forvaltningen at det er mange aktører med i bildet.

Ved bosetting av en ny ungdom som skal ha hybel/ hybelleilighet i kommunen må Barne – og familietjenesten på Heimdal kontakte Helse – og velferdskontoret i Midtbyen som fordeler ledige kommunale boliger. Dersom det handler om en ungdom som er bosatt tidligere og har behov for ny bolig må de ansvarlige i de ulike tiltakene eller forvaltningskontoret på Heimdal kontakte Helse – og velferdskontoret om det samme. Det er flere utsatte grupper som rusmisbrukere og ungdom med psykiske vansker som står i den samme boligkøen i kommunen og for tiden er det stor mangel på boliger. Dersom det behøves større boliger til gruppebaserte tiltak er det andre enn Helse – og velferdskontoret i kommunen som har ansvar.

På det organisatoriske plan er det Rådmannens fagstab Oppvekst og utdanning har budsjetteringsansvar for boliginvesteringer til enslige mindreårige. Trondheim eiendom vil ofte være delaktig når investeringsmidlene skal brukes. Følgende sitat viser kompleksiteten i arbeidet med å skaffe investeringsmidler til boliger:

*”Først kom Rabita inn i investeringsprogrammet, så kom nye boliger, det å få slike satsninger i et investeringsbudsjett, det er ikke lett. Og hvis det skal lykkes må det finnes en allianse inn til dem som har det egentlige ansvaret for det her. I kommunen, Trondheim eiendom, og det må være allianser inn mot dem som arbeider med boliger for dem med spesielle behov. Og mot finans, argumentere, man er avhengig av at mange sier ja”.*

Beskrivelsen om Rabita i investeringsprogrammet gjelder nytt hus til institusjonen som ble kjøpt og ombygd i 2010. Kostnaden ble over 10 millioner kroner. I tillegg satser kommunen med investeringsmidler til nye boliger for enslige mindreårige i 2011 og 2012. Det er ennå ikke avgjort hvordan midlene skal brukes.

## 5.14 Kommunal boligpolitikk

Helse og velferd og Stabsenhet for byutvikling har delt investeringsansvar for kommunale utleieboliger. Mens Trondheim eiendom anskaffer, eier og forvalter de kommunale boligene. Flere aktører er altså delaktige på hver sitt vis i boliganskaffelsen. Poenget med beskrivelsen er at det viser graden av spesialisering som er gjennomført i Trondheim. Ulike avdelinger og kontorer har ansvar for ulike deler av området ”bolig”. Fordelingen av ansvarsområder gjør det komplisert og problematisk å vite hvem som har ansvar på ulike nivåer. Som eksempel kan nevnes at da det skulle letes etter boliger for å starte bofellesskap under bosettingsprosjektet i 2009 – 2010 var både Trondheim eiendom, Rådmannens fagstab og Helse – og velferd Midtbyen samarbeidspartnere som hadde kjennskap til ulike boliger som var aktuelle. Alle tre ”boligavdelingene” prøvde å hjelpe til med å finne aktuelle hus. Muligens var det et internt samarbeid mellom dem som resulterte i at det til slutt ble funnet en kommunal eiendom som kunne brukes til bofellesskapet som ble startet i Emilie Kroghs veg. I en storkommune som Trondheim kan det uansett være komplisert å orientere seg når man arbeider med oppgaver som er en kombinasjon av sosialt arbeid, boliger og finansiering. Uansett er det komplisert å få oversikt over organiseringen og hvem som har ansvar for hva. Etter bosettingsprosjektet i 2009 – 2010 ble det også kommentert i sluttrapporten (vedlegg 4) at det var meget komplisert å skaffe et tilstrekkelig antall tilpassede hybler og hybelleiligheter til de enslige mindreårige. En informant ser dette som den største utfordringen:

*”Når jeg først og fremst tenker boligpolitikk er det fordi jeg innbiller meg at det er der den største utfordringen ligger. Fordi jeg tenker meg at om vi bosetter 15 eller 30 vil helsevesenet og barnevernet og skole takle det. Men vi må først løse boligspørsmålet. Så jeg er ikke bekymret i forhold til andre enheter. Det er bolig som ...”.*

Informanten tenker at den største utfordringen er å skaffe et tilstrekkelig antall ekstra boliger.

Jeg er enig i denne vurderingen i den sammenhengen informanten beskriver det. Å skaffe tilpassede boliger må imidlertid også ses i sammenheng med tiltaksutviklingen mer generelt. Med dette menes at bosettingstiltakene består av en helhet der boligene utgjør en avgrenset del. Det handler også om ulike målgrupper, de ansattes kompetanse, opplæringsbehov og lignende. Praxis i tiltaksutviklingen der det behøves gruppebaserte tiltak har nå til dels vært at kommunen har lett etter større boliger eller hus tilrettelagt for ulike typer bofellesskap. Når man har funnet husene har man deretter vurdert hvilken type tiltak som ”passer inn” i huset.



Enkelte ganger er dette en bra framgangsmåte ved at det ikke behøves store investeringer til ombygging og tilrettelegging. Framgangsmåten er imidlertid ikke like bra dersom tiltaksutviklingen skal styres etter behovene til de ungdommene som behøver bosetting i kommunen. Da bør boliganskaffelsen gjennomføres etter at man har definert målgruppe og behov for de ungdommene som det skal opprettes tiltak for.

I bosettingsprosjektet i 2009 – 2010 ble det kommentert at det var problematisk å benytte utleiemarkedet da private boliger ofte ble for dyre i forhold til de økonomiske normene kommunen hadde satt til husleiedekning. I andre sammenhenger er det blitt kommentert at kommunen bør utvide samarbeidet med Husbanken (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010) og at kommunen kan prøve å profesjonalisere bruken av det private utleiemarkedet. En profesjonalisering av arbeidet betyr blant annet at det må utformes prosedyrer og systemer for kommunens måte å arbeide på når det gjelder det private utleiemarkedet.

Dette vil sannsynligvis kunne hjelpe på problemet med å skaffe boliger til enslige mindreårige flyktninger. I skrivende stund i mai 2011 er det fortsatt stor mangel på hybler og hybelleiligheter og det er ennå ikke funnet løsninger på boligproblemet. Konsekvensen er blant annet at enkelte ungdommer blir boende lenger enn nødvendig i kostnadskrevende tiltak med de følger det har for utvikling og selvstendigjøring for den enkelte. I tillegg til de unødvendig høye kostnadene.

Man kan stille seg flere spørsmål når det er en boligmangel for de enslige mindreårige. For eksempel om det er en sammenheng mellom mangelen på boliger og organiseringen. Når kommunen har for få hybler og hybelleiligheter kan det like mye handle om et politisk spørsmål der det ikke er bevilget tilstrekkelig med penger til å kjøpe eller bygge. Det kan også spørres om den kompliserte organisasjonsmodellen er en hjelper eller en ”snubletråd” når det gjelder å skaffe boliger til ungdommene. Det kan stilles spørsmål om den store graden av spesialisering skjuler hvor problemene befinner seg ved at det ofte er flere ulike enheter eller avdelinger som har ulike grader av ansvar. Det kan være vanskelig å definere hvilken avdeling, enhet eller person som har hovedansvaret for å ta tak i problemene. Det samme kan gjelde mellom forvaltningsavdeling og tiltaksavdeling i Barne – og familietjenesten og ikke bare i forhold til de ulike enhetene som arbeider direkte med bolig i kommunen.

Er det slik at systemet er mer komplisert enn nødvendig når det gjelder en totalt sett liten oppgave som bosettingsarbeidet er for Trondheim kommune? Er boliganskaffelsen en oppgave som behøver å løses innenfor den valgte organisasjonsformen med stor grad av

spesialisering? Vil det være ønskelig og mulig å la de ulike tiltakene for enslige mindreårige eller BFT Omsorgsenheten få kjøpe, leie og drifte et antall boliger selv? Eller finnes andre tilpasninger som kan løse problemene?

### **5.15 Boligspørsmål og økonomiske ytelser til ungdommene**

Denne masteroppgaven har fokus på Trondheims fordeler og muligheter når det gjelder bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Til slutt i drøftingskapitlet vil jeg gå litt utenfor rammen og kommentere to forhold som mer direkte tar utgangspunkt i ungdommenes situasjon og deres opplevelser. Det gjelder beskrivelser av boligproblemene og de økonomiske ytelsene ungdommene får til livsopphold.

Hvordan boligsystemet kan oppleves for den enkelte ungdom kommenteres av Svendsen, Thorshaug og Berg (2010, s 108):

*”Avstanden fra den enkelte bruker til den ansvarlige kan oppfattes som lang...De klager blant annet over at det er vanskelig å nå fram med ønsker om å bytte bolig. Det tar lang tid å få svar og når svaret kommer opplever de at det ikke er tatt hensyn til deres helhetlige situasjon”.*

Det er viktig å forstå hva dette handler om. Når ordet ”klager” benyttes er det fordi enkelte ungdommer har fått boliger hvor de ikke trives. En vellykket langsiktig bosetting handler om de samme generelle målene som Trondheim kommune har for sin boligpolitikk: ”Alle skal bo trygt og godt”. Det ligner på en av ambisjonene fra bosettingsprosjektet i 2009 – 2010 (vedlegg 3) som uttrykte et ønske om at Trondheim skulle være ”nesten hjemme” for ungdommene. Der du er nesten hjemme skal du trives.

Generelt sett er de enslige mindreårige i Trondheim fornøyd med sine boliger (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010), noe som er bra. Det er likevel nødvendig at kommunen får gjennomført endringer i boligarbeidet. Kommunen kan ikke være tjent med at verken enslige mindreårige eller andre utsatte grupper ungdommer ikke har en tilfredsstillende bosituasjon. Det kan vurderes som en sløsing med ungdommenes ressurser og med energien til de ansatte. Jeg har ikke noe grunnlag for å definere om det handler om et ressursproblem eller et organisasjonsproblem. Dersom det er et ressursproblem kunne det løses ved å tilføre mer

pengar. Det som gjør boligmangelen til et dilemma er at kommunen ikke prioriterer å kjøpe eller leie de mange boligene som selges eller leies ut hver uke i Trondheim. Det er heller ikke ønskelig at kommunen skal være delaktig i å drive boligprisene i været slik at det er mange grunner til at en kommune bør opptre med forsiktighet på dette området.

### **Ytelsene til livsopphold**

Det kan være en utfordring for den enkelte enslige mindreårige i en kommune som Trondheim at en sammenligner så mye med andre sårbare grupper at de særlige behovene glemmes. Kommunen satte i 2010 ned sosialhjelpssatsene for ungdom under 25 år uten forsørgeransvar med begrunnelse å stimulere til å delta i kvalifiseringsprogram i stedet for å gå på økonomisk hjelp fra kommunen (Trondheim kommune 2010, s 108):

*”Ved å redusere satsen for ungdom tror rådmannen at flere blir motivert til å delta i kvalifiseringsprogrammet ved at satsen blir harmonisert med ytelsen i kvalifiseringsprogrammet”.*

Å harmonisere med ytelsen i kvalifiseringsprogrammet innebærer at ungdom som mottar sosialhjelp får mindre utbetalt enn de som mottar eventuell kvalifiseringsstønad. Da endringen ble gjennomført ble ikke konsekvensene for enslige mindreårige flyktninger særskilt drøftet i budsjettforslaget. I Trondheim får ungdom under 25 år inkludert de enslige mindreårige ungdommene nå kroner 3 482,- pr. måned til livsopphold. Til sammenligning får enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i asylmottak kroner 3 100,- pr måned til samme formål. Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) beregner at en 18-19- årig ungdom behøver kroner 4 500,- til 5 000,- pr måned til livsopphold, noe som er et lignende beløp som Trondheim kommune hadde før reduksjonen i satsene sommeren 2010.

Enslige mindreårige som bosettes forutsettes å gå på skole slik at de etter hvert kan ta eksamen fra grunnskole eller videregående skole. En del behøver fem til sju års skolegang for å komme så langt. En vanlig vurdering er at en del har problemer med å komme seg inn i et stabilt arbeidsliv på lengre sikt dersom de ikke går så lenge på skole. En effekt av å redusere satsene for sosialhjelp vil muligens være at flere av de enslige mindreårige ønsker seg ut i jobb i stedet for å gå på skole for å få en daglig økonomi der de opplever å ha tilstrekkelig kontroll.

En effekt av å sette ned satsene er også at de enslige mindreårige ofte søker om tilleggsytelser til reiser, klær og andre nødvendigheter. Et lavt grunnbeløp der den enkelte ofte må søke om noe ekstra kan vurderes som en ordning som stimulerer til avhengighet av offentlige ytelser framfor at det gjør ungdommen selvhjulpen. Ungdommen bør ha en økonomisk situasjon der en planmessig disponering gjør at man klarer seg uten å måtte søke om ekstra midler. Endringen med reduksjon i sosialhjelpssatsene var tenkt til å stimulere ungdom til å starte i kvalifiseringsprogram. Det fungerer muligens bra for dem som står i en situasjon der de er i en faktisk valgsituasjon i forhold til hvilken type hjelpetiltak de behøver. For de enslige mindreårige er det ønskelig at de går på skole. Det kan da være slik at ordningen fungerer mot sin hensikt ettersom de må få økonomisk hjelp i flere år dersom de skal fortsette å gå på skole. Utfordringen beskrives også i ”Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger” (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010, s 112):

*”Enslige mindreårige uten skolegang fra hjemlandet vil sannsynligvis være avhengig av offentlig hjelp i mange år....De har heller ingen slektninger eller langvarig sosiale nettverk som stiller opp i ferier og helger med middager og sosial støtte. Selv om dette også kan gjelde norske ungdommer er det for enslige mindreårige regelen – ikke unntaket”.*

Sitatet viser viktige sider ved de enslige mindreåriges økonomiske hverdag. Mangelen på slektninger eller andre som på en selvfølgelig måte stiller opp i hverdagen er en vanlig realitet. Når det er vanskelig for ungdommens å delta i aktiviteter sammen med andre på grunn av lite penger vil situasjonen kunne fungere lite motiverende i forhold til å gå på skolen i flere år. Her bør kommunen ta en gjennomgang av den økonomiske situasjonen for de enslige mindreårige og se om det kan finnes ordninger som er bedre. Det behøver ikke handle om å endre hele systemet eller å lage særordninger. Det kan være tilpasninger eller eksempelvis en variant av et studiestipend for ungdom når det er ønskelig at de går på skole i flere år framover. Det er ikke uvanlig å si at ungdommer klager på at de har lite penger uansett hvor mye de har til disposisjon pr. måned. Situasjonen bør likevel tas på alvor dersom den fører til at ungdommene ikke får nødvendig skolegang eller at det skulle vise seg at økonomien er delaktig i frafall fra videregående skole.

En av informantene syntes det var uheldig at ungdommenes økonomi handler om sosialhjelp. Kommunen burde prøve å finne andre alternativer:

*”Vi skulle hatt et ungdomsstipend i stedet for sosialhjelp, men så er det utfordringene med å få til en sånn ordning. Men så vil utfordringen være at det bare er sosialhjelp en ikke betaler skatt av. Det kan være en god ide å tenke annerledes om økonomien rundt dem. Kanskje sosialhjelp ikke er det vi skal møte dem med?”.*

Informanten stiller viktige spørsmål. Systemene gjør det problematisk å iverksette passende tiltak. Informanten synes kommunen bør ta en gjennomgang slik at man får en økonomisk ordning som fungerer.

## **5.16 Oppsummering**

Forskningsspørsmålene jeg valgte handler om fordeler og muligheter. Trondheim har mange fortrinn i bosettingsarbeidet med de enslige mindreårige. Kommunen har lang erfaring, et kompetent bosettingsapparat og det er en positiv vilje blant politikerne og administrasjon til å gjøre et godt arbeid. Kommunen har ambisjoner.

Flere ulike tema er gjennomgått. Noe har handlet om ungdommenes rettigheter, det har vært om bosettingstall, organisering og spekter av tiltak. Boligutfordringene er diskutert, og faglige spørsmål rundt hvilke tilbud de enslige mindreårige bør få. Det er på de samme områdene utfordringene ligger. Fordeler og muligheter hører sammen med utfordringer og ulemper.

Det er en utfordring å opprettholde et stabilt bosettingsapparat når bosettingstallene svinger mye fra år til år. Man kunne tro at det er enkelt og fordelaktig at tallene går opp og ned slik at man kan ”bremse” enkelte år. Samtidig gjør det noe med systemene og medarbeiderne som kanskje ikke er bra. Trondheim kommune bør kanskje få til et mer stabilt system med noen lunde faste bosettingstall over år. Det burde diskuteres bredere og av flere internt i kommunen og med IMDI og Bufetat.

Organiseringen i Trondheim kommune er komplisert. Dette er beskrevet i så mange sammenhenger at det er en aksept for å uttrykke skepsis til organisasjonsmodellen. Kan dette utgangspunktet være en fordel dersom man tar en gjennomgang av hvordan bosettingsarbeidet kan utføres mest mulig effektivt på lengre sikt? At aksepten gjør at man kan diskutere organiseringen fordomsfritt og gjennomføre tilpasninger som går på tvers av modellen som helhet? Dette gjenstår å se. Alle måter å organisere arbeid på har sine fordeler og ulemper, muligheter og begrensninger. Kanskje utviklingen i Trondheim etter hvert blir at ulike

enheter, avdelinger og områder har ulike organiseringsmodeller der modellen tilpasses oppgavene og ikke omvendt?

Alle disse tingene er utfordringer som Trondheim kommune kan vurdere etter hvert.

Utgangspunktet er bra og det er mulig å få til det meste.

## 6. AVRUNDING OG AVSLUTNING

Jeg har gjennomført en kvalitativ intervjuundersøkelse og drøftet bosettingsarbeidet i Trondheim kommune. Tema for masteroppgaven er Trondheims fordeler, muligheter og satsningsområder i arbeidet med de enslige mindreårige flyktningene. Om jeg har klart å belyse sentrale spørsmålsstillinger har jeg kommet en bit på veg. Om jeg i tillegg har klart å komme med konstruktive eller kritiske bidrag i debatten er det enda bedre.

### **Stabil bosetting**

Når det gjelder å få til en stabil bosetting har Trondheim store fordeler. Det er rom i byen for de enslige mindreårige, både bokstavelig og billedlig. Det vil være en god investering for kommunen å skape et godt bosettingsarbeid blant annet fordi de fleste ungdommene blir boende over tid, de flytter i liten grad til andre kommuner når de er ferdig med skole og utdanning. Viljen til å få til en god bosetting var slående i svarene fra informantene. Det spørres om ikke den positive viljen til syvende og sist er den største fordel for bosettingsarbeidet i Trondheim dersom den også gjelder hele kommunen. Der det lett kunne fokuseres det på problemer og vanskeligheter tenkte informantene løsninger og muligheter til tross for at det har vært perioder med store utfordringer i ungdomsmiljøet i byen. Dersom man ikke har den gode viljen er det enkelt å finne gode argumenter for å la være å bosette enslige mindreårige flyktninger.

Jeg ser likheter med kommunene Leksvik som bosatte vietnamesiske båtflyktninger på slutten av 1970 – tallet og Levanger kommune som fikk IMDI's bosettingspris i 2009. Jeg har arbeidet i begge kommunene og opplevde viljen til å gjøre et godt flyktningearbeid som slående. Leksvik, Levanger og Trondheim kommuner representerer samtidig en liten, mellomstor og stor kommune som har hatt vilje og satset i bosettingsarbeidet.

Trondheim kommune bosetter en del flyktningeungdommer der det er store utfordringer og likevel fokuseres på mulighetene. Det er en bevissthet på at man kan klare vanskelige oppgaver og at det finnes ekstra kommunale ressurser og andre – og tredjelinjetjenester som må trekkes inn i arbeidet når det blir vanskelig. Så kan man være litt kritisk og si at denne positive innstillingen fra informantene ikke nådde bystyret når det gjelder bosettingstallene for 2011. Da bestemte kommunen å redusere antallet enslige mindreårige til tross for at

behovet for bosettingsplasser var stort. Men igjen ble det brukt begrunnelser om å ikke gape over for mye slik at kvaliteten på arbeidet skulle bli dårlig.

Bosettingstallene er en del av en stadig tilbakevendende utfordring for hele flyktningeområdet som handler om kapasitet og fleksibilitet. Asylmottakssystemets har samme type utfordringer med kapasitet og bygges opp og ned i enda større grad enn bosettingssystemet. Tallene går opp og ned og det er stadige endringer når det gjelder hvilke behov som skal dekkes. Enkelte flyktningegrupper har for eksempel lite utdanning fra hjemlandet og behøver mye skole når de kommer, mens andre grupper er høyt utdannet og behøver lite eller annen type hjelp.

Utfordringene vedrørende svingningene i kapasitetsbehovene er heller ikke nye verken lokalt eller nasjonalt, de har vært der helt fra 1970 – tallet da flyktningene begynte å komme på egen hånd til Norge og søkte asyl på individuelt grunnlag.

## **Boligproblemet**

Trondheim kommune har muligheter når det gjelder å løse det stadig tilbakevendende boligproblemet. Det er blant annet innvilget investeringsmidler for 2011 og 2012. Boligene finnes å kjøpe eller det kan bygges nytt. Her er utfordringen å få alle de ansvarlige på boligområdet til å møtes og finne løsninger uavhengig av organisasjonsmodell og byråkratiske hindringer. Det bør i tillegg vurderes et utvidet samarbeid med Husbanken og kommunen bør arbeide med å lage rutiner og systemer for at flere ungdommer skal få seg boliger i det private utleiemarkedet. Dette støttes av rapporten ”Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger” (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010).

Fenomenet med at det mangler boliger er ikke nytt. Problemet gjelder ikke bare enslige mindreårige men også for voksne. Da jeg begynte å arbeide med flyktninger for snart 30 år siden var boligmangel ett av hovedproblemene i kommunenes bosettingsarbeid både lokalt og nasjonalt. Da fantes blant annet egne statlige ordninger for å bygge flyktningeboliger uten at problemene ble løst av den grunn. Boliger og lokaler er også problematisk for asylmottakene hvor det er store variasjoner i behovet for hybelhus og leiligheter. Hvorfor det ikke er funnet løsninger på boligproblemene er vanskelig å si. Norge har en mindre andel utleieboliger enn mange andre land. Boligmangel blir derfor et mer privat og personlig problem hos oss. Boligmangelen har muligens også sammenheng med at det er mange svake grupper i samfunnet som behøver hjelp for å ha et sted å bo. En del kommuner har solgt unna hus og



leiligheter for å få frigjort kapital. Kommunenes ansvar for å finne boliger til vanskeligstilte blir også et politisk spørsmål der det enkelte ganger velges kortsiktige og dyre løsninger for vanskeligstilte framfor å ta et krafttak og løse problemet. Samtidig er boligpolitikk ikke bare en lokal sak. Staten disponerer også mange virkemidler. Når det gjelder boliger for enslige mindreårige kunne deler av integreringstilskuddet for eksempel knyttes opp mot bolig slik at det stimulerte kommunene til i større grad å prioritere boliger. Og Trondheim kommune kunne for eksempel laget en handlingsplan med et mål om i løpet av fem år å fjerne bolignøden for svake grupper i kommunen.

### **Spekter av ulike tiltak**

Trondheim har et bredt spekter av tiltak for de enslige mindreårige. Dette skyldes en langsiktig tiltaksutvikling der ungdommenes behov er satt i forgrunnen. Ettersom ungdommene er ulike behøver de også ulike tiltak. På dette området kan det virke som om Trondheim kommune i større grad enn andre kommuner har tilrettelagt for flere ulike tiltakstyper. Solberg (1997) kommenterte at det var slående hvor ulike de enslige mindreårige var og at det var stort behov for ulike typer tiltak. Den samme konklusjonen ble gjort da det ble forsket på bosettingen i Trondheim i 2001 (Lauritsen, Berg og Dalby 2002).

De ungarske guttene som kom i 1956 ble hovedsakelig plassert hos norske familier mens de tibetanske guttene i 1964 bodde i institusjonslignende tiltak. For disse gruppene ble bo – og omsorgssituasjonen styrt av myndighetenes antagelser om mulighetene for retur til hjemlandet på kort eller lang sikt. Den enkelte ungdoms spesifikke behov ble i liten grad vurdert. Barnevernet i Norge har en generell ambisjon om at det er barnets behov som skal styre hvilket tiltak det får. For de enslige mindreårige er det vanskelig å la det samme prinsippet være styrende da det periodevis kommer mange enslige mindreårige samtidig og det vil være en utfordring å finne det optimale tiltaket for alle. For barn og unge i asylmottaksfasen er dette ennå mer tydelig og konsekvensen blir at nesten alle bor i institusjonslignende tiltak.

### **Organiseringsutfordringer lokalt og nasjonalt**

Problematiske sider ved Trondheim kommunes organisering har blitt beskrevet i oppgaven. Gjennomføring av bosettingsprosjektet i 2009 og 2010 har blant annet ført til opprettingen av

en tverretattlig koordineringsgruppe som vil forenkle samarbeidet mellom rådmannsnivået og de ulike enhetene og avdelingene.

Organisering og samordning av bosettingsarbeidet er heller ikke helt enkelt på nasjonalt nivå. IMDI og Bufetat har en utfordring med å samordne sitt arbeid. Sentrale myndigheter har også utfordringer i forhold til arbeidet med de enslige mindreårige, noe det blir spennende å følge i årene som kommer.

### **Behov for videre forskning og utvikling**

I arbeidet med masteroppgaven har flere forskningstemaer blitt aktualisert. Forskning på ulike overganger for de enslige mindreårige virker spesielt interessant og nødvendig. Det gjelder overgangene fra å bo i mottak til å bosettes i kommune, men også overgangene fra å være i barneverntiltak og til voksenverdenen. Eide og Broch (2010) kommenterer også behovet for forskning på disse områdene. Samtidig tror jeg det vil være mye å vinne på at kommunene og det statlige barnevernet Bufetat samarbeider om forskning og utvikling. Det er en ambisjon at barnevernet i Norge skal fungere som en helhet. Kommunene og Bufetat er avhengige av hverandre i forhold til alle deler av barnvernet. Det burde også gi seg utslag i arbeidet med forskning og utvikling på feltet.

## Litteraturliste og internettadresser

- Archambault, Josèe og Berit Berg i samarbeid med Silje Dahl (2006). *Et felles liv i Norge. Evaluering av erfaringer fra to bofellesskap for enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim, SINTEF/ IFIM
- Berg, Berit og May Thorseth (1995). *Kommunalt flyktningarbeid i endring*. Trondheim. SINTEF/ IFIM.
- Berg, Berit (2010). *Eksilets stoppesteder. Fra flukt og asyl til transnasjonale liv*. Avhandling. NTNU Trondheim
- Dittmann, Ingeborg og Tine K. Jensen (2010). *Enslige mindreårige flyktnings psykiske helse- en litteraturstudie*. Tidsskrift for norsk psykologforening 2010 side 812-817.
- ECON (2007). *Bo – og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene. Utgiftskartlegging og vurdering av kvalitet*. Rapport 2007/032
- Eide, Ketil (2005). *Tvetydige barn. Om barnemigranter i et historisk komparativt perspektiv*. Avhandling til dr. polit.- graden. Sosiologisk institutt. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen 2005.
- Eide, Ketil red.(2011). *Barn alene på flukt*. Oslo. Gyldendal.(Bok som kommer)
- Eide, Ketil og Tuva Broch (2010). *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. RBUP Helseregion øst og sør.
- Gilje, Nils og H Grimen (1993). *Samfunnsvitenskapens forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapens forutsetninger*. Oslo. Universitetsforlaget
- KAD (1989). Kommunal – og arbeidsdepartementet 06.07.89. *Plan for mottak av mindreårige asylsøkere uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge*. Rapport
- KAD (1995). Kommunal – og arbeidsdepartementet juni 1995. *Mottak av enslige mindreårige asylsøkere. Rapport om erfaringer og status for handlingsplanen av 6. juni 1989*. Rapport.
- Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Lauritsen, Kirsten, Berit Berg og Lise Dalby (2002). *Enslige flyktninger - kollektive utfordringer. Kommunens arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim, SINTEF/ IFIM.
- Lauritsen, Kirsten, i samarbeid med Rune Skagen (2009). *Bedre omsorg til flyktningebarn nå! – kompetanseutvikling og tverrfaglige nettverk*. NTNU Samunnsforskning A/S, Trondheim
- Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100
- Malterud, Kirsti (1996). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning, en innføring*. Oslo. Tano Aschehoug.

NOU 1986:8. *Flyktningers tilpasning til det norske samfunn.*

Oppedal, Brit, Karoline B. Seglem og Laila Jensen (2009). *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale.* Rapport 2009:11. Oslo. Norsk folkehelseinstitutt.

Paulsen, Veronica, Kristin Thorshaug og Berit Berg (2010). *Det hadde vært fint å få være med å velge. Brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap.* Trondheim, NTNU Samfunnsforskning A/S.

Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag.* Oslo, Universitetsforlaget

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings – og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger.* Dokument 3:3 (2010-2011).

Ringdal, Kristen (2001) *Enhet og mangfold.* Bergen, Fagbokforlaget

Roll-Hansen, Hege og Eva Helene Østbye (1996). *Hjelp og beskyttelse. Flyktningerådet 1946-1996.* Oslo. Leseselskapet.

Schancke, Vegard (1995). *Alene- mellom sikkerhet og usikkerhet : enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere: historier om bakgrunn, flukt og første tiden i eksil.* Tromsø, Psykiatrisk poliklinikk for indre Sør- Troms.

Skagen, Rune (1998). *Mestring og mottaksliv. Om enslige mindreårige asylsøkeres mestringsstrategier i asylmottak.* Høgskolen i Sør – Trøndelag.

Solberg, Atle (1997). *Enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere: en kunnskapsstatus.* IMER/ SEFOS. Universitetet i Bergen

Stortingsmelding nr. 39 (2001-2002). *Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge.* Oslo, Barne – og familiedepartementet

Svendsen, Stina, Kristin Thorshaug og Berit Berg (2010). *Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger. Erfaringer fra to bykommuner.* NTNU Samfunnsforskning A/S.

Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode.* Bergen, Fagbokforlaget.

## **Internettadresser:**

BLID (2010) [http://www.regjeringen.no/pages/14776901/Rundskriv\\_Q-06\\_2010.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/14776901/Rundskriv_Q-06_2010.pdf)

IMDI (2010) <http://www.imdi.no/no/Bosetting/Enslige-mindrearige/>

Regjeringen (2005) Tale av Erna Solberg Holmenkollen Park Hotell, 29. og 30. november 2004 : [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/krd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2005/om\\_norge\\_og\\_enslige\\_mindrearige.html?id=270160](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/krd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2005/om_norge_og_enslige_mindrearige.html?id=270160).

Regjeringen (2008) Pressemelding 03.09.2008 om innstramming i asylpolitikken: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/pressepenter/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525565>

Regjeringen (2010) Pressemelding 09.06.2010 om kliniske aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressepenter/pressemeldinger/2010/Regjeringen-innforer-ikke-kliniske-aldersundersokelser.html?id=607674>

Trondheim kommune (2010) Budsjettforslag 2010.

<http://www.trondheim.kommune.no/budsjett2010>. Lest 11 mars 2010

Trondheim kommune (2011). Formannskapssak 108/11. Lest på internett 04.05.2011:

<http://publikum.trondheim.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256F3B0026C93AC1257862003C439E?opendocument&frame=yes>

UDI (2005):

<http://www.udi.no/upload/Regelverk/EMA/UDIsSaksbehandlingsrutinerEMA.pdf>

UDI (2009) <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Asylsokere-og-flyktninger/Enslige-mindrearige-asyloskere/> oppdatert 30.12.2009, lest 09.02.2011.

UDI (2010) <http://www.udi.no/upload/Begrepsavklaring.pdf>. Lest 14.02.10.

## **Vedlegg nummer 1: Intervjuguide.**

### **Intervjuguide.**

Masteroppgave om Trondheim kommunes bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Tema: Hvilke utfordringer og muligheter har en storby som Trondheim når det gjelder bosetting av enslige mindreårige flyktninger?

1. Hvilke spesielle fordeler og muligheter kan en storby som Trondheim ha når det gjelder bosetting av enslige mindreårige flyktninger?
2. Hvilke spesielle utfordringer eller problemer har en storby som Trondheim i bosettingsarbeidet? Hvilke spesielle politiske utfordringer finnes?
3. Hva skal til for at man er godt rustet til å ta imot stadig nye enslige mindreårige i Trondheim? Er det noen områder der det er ønskelig eller nødvendig med forbedringer?
4. Hva kan Inkluderings – og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og Barne – ungdoms- og familieetaten (Bufetat) forvente seg av Trondheim når det gjelder bosettingstall og satsning i årene som kommer?

# PROSJEKTPLAN

## Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

### 1. MÅL OG RAMMER

#### 1.1 Bakgrunn

Integrerings – og mangfoldsdirektoratet (IMDI) forespør Trondheim kommune om å øke bosettingen til 300 flyktninger i 2010, inkludert økning i bosettingen av enslige mindreårige fra 25 til 50 i 2009 og 2010. Saken behandles politisk når kommunen får den formelle forespørselen for 2010. Nåværende tiltaksapparat i Trondheim kommune er ikke tilstrekkelig til å klare en slik økning.

Forvaltningsansvaret for bosettingsarbeidet er lagt til BFT Heimdal forvaltning mens BFT Omsorgsenheten for barn og unge utvikler og driver de fleste tiltakene. Institusjonen Rabita og Rabita bo – og oppfølgingstjeneste har ikke kapasitet til å øke antallet enslige mindreårige flyktninger innenfor sitt system.

De enslige mindreårige er like forskjellige som alle andre ungdommer, men har det til felles at de mangler sine nærmeste omsorgspersoner i Norge. Kommunens oppgave er å dekke behovet for oppfølging slik at de klarer seg som voksne i Norge. Afghanske gutter i alderen 15 – 17 år er for tiden den største gruppen som behøver bosetting.

Det er laget et mandat fra Rådmannens fagstab som er bakgrunn for prosjektplanen. Hensikten med prosjektet er å bosette det antall enslige mindreårige som bestemmes i kommunen. Det er opprettet en styringsgruppe som skal beslutte prinsipielle føringer slik at bosettingen blir hensiktsmessig for berørte enheter.

#### 1.2 Prosjekt mål

Hovedmål: Fortløpende etablering av bo – og oppfølgingstilbud til enslige mindreårige flyktninger. Kvaliteten på tilbudet skal være likeverdig med andre barneverntiltak.
---

- Delmål 1: Vurdere og etablere nye tiltak
- Delmål 2: Øke bosettingen i allerede eksisterende tiltak
- Delmål 3: Vurdere kostnader for oppstart og drift av nye tiltak.
- Delmål 4: Sikre nødvendig kvalitet og langsiktighet i bosettingsarbeidet.
- Delmål 5: Vurdere behov for mindre endringer i organiseringen av tjenestene underlagt Omsorgsenheten for barn og unge.
- Delmål 6: Vurdere i hvilken grad andre tiltaksenheter i kommunen kan gjennomføre deler av bosettingsarbeidet.

- Delmål 7: Beskrive områder hvor det må lages oppfølgingsrutiner slik at de enslige mindreårige overføres til tiltak som er tilpasset deres omsorgsbehov.
- Delmål 8: Involvere Bufetat slik at kommunen kan ta imot enslige mindreårige både over og under 15 år og med forutsigbare refusjonsavtaler.

### 1.3 Rammer

- Prosjektet gjennomføres til 01.07.2010. Det skal skrives en projektrapport.
- Bosettingsantallet i 2009 og 2010 holdes adskilt når det gjelder måloppnåelse. Endelig målsetting er å klare vedtatt antall for 2010.
- Prosjektet skal være aksjonsrettet ved at nye tiltak igangsettes fortløpende mens prosjektet pågår.
- Tiltakene som igangsettes forutsettes fullfinansiert gjennom ulike statlige tilskudd. Dette kan innebære at kommunen stiller krav om videreføring av særskilt bosettingstilskudd ut over 2009, og muligheter for ekstra prosjektmidler.

## 2. AVGRENSNING

Avgrensninger:

- Prosjektet omhandler Barne – og familietjenestens bosettingsarbeid. Andre kommunale enheters arbeid med målgruppen må planlegges i den enkelte enhet. Informasjon til andre kommunale enheter gis i regi av Rådmannens fagstab.
- Kommunens fordeling av Integreringstilskuddene fra IMDI drøftes på rådmannsnivå og omhandles ikke av prosjektet direkte.
- Prosjektet skal ikke omhandle bosetting av enslige mindreårige med følgeperson.

## 3. ORGANISERING

### 3.1 Prosjektledelse

Prosjekteier er Trondheim kommune.

Prosjektansvarlig er Enhetsleder ved Omsorgsenheten.

Prosjektleder er Rune Skagen.

### 3.2 Øvrige roller

Styringsgruppen består av

Reza Monajemi	Rådmannens fagstab
Rune Foss	Helse og velferd Midtbyen
Aase Prytz Slettemoen	BFT Heimdal forvaltning
Anne Marit Eggen (p.t)	BFT Omsorgsenheten for barn og unge
Even Ytterhus	Rådmannens fagstab

Styringsgruppen beslutter i saker som ikke kan avklares mellom involverte enheter, økonomi og saker som har prinsipiell betydning. Den kan be om at prosjektleder utreder/ informerer om



relevante tema på møtene. Det kan inviteres til enkelte møter med deltagelse av eksterne fagpersoner, forskere eller andre.

Arbeidet i prosjektet utføres av prosjektleder i nært samarbeid med BFT Heimdal forvaltning, og innenfor allerede etablerte samarbeidsrelasjoner med Bufetat, IMDI og andre kommunale enheter. Som referansegruppe for prosjektet brukes etablerte samarbeidsforum.

Enhetsleder Omsorgsenheten beslutter konkret om oppstart av tiltak ved undertegning av kontrakter, valg av bygningsmasse for grupper og tilsetninger/ oppretting av stillinger

## **4. BESLUTNINGSPUNKTER, OPPFØLGING OG MILEPÆLER**

### **4.1 Beslutningspunkter**

Styringsgruppen har møter ca. 1 gang pr måned i prosjektperioden. Prosjektleder lager møteplan, innkaller til møter og skriver referat. Referatene sendes deltagerne i styringsgruppen og legges ut på M – området i kommunens datasystem.

### **4.2 Milepæler**

- 09.09.09 Oppstartmøte gjennomgår prosjektplanen.
- 01.11.09: Beslutninger vedrørende typer tiltak som skal opprettes eller videreutvikles.
- 31.12.09. Økonomiske og praktiske beslutninger om hvilke tiltak som skal gjennomføres
- 01.03.10: Vurdering av om det er besluttet igangsetting av tilstrekkelig antall tiltaksplasser for bosetting i 2010.
- 01.06.10: Avslutning av arbeidet slik at prosjektrapport kan skrives innen 01.07.10.

## **5. RISIKOANALYSE**

### **5.1 Kritiske suksessfaktorer.**

Dette er problemer som kan oppstå underveis i prosjektet. De defineres slik at det blir mulig å overvinne eventuelle hindringer:

- Det finnes ikke større kommunale hus som kan tas i bruk til gruppebaserte tiltak uten tidkrevende projektering og ombygging.
- Det blir vanskelig å skaffe kvalifisert personell til de tiltak som ønskes.
- Arbeidet med prosjektet prioriteres ikke tilstrekkelig slik at prosjektleder blir alene om framdriften.
- Det blir vanskelig å definere om kommunen har penger til foreslåtte tiltak fordi det er problematisk å få oversikt over pengestrømmen i kommunen.
- Det lykkes ikke å få klarhet i om statlige tilskudd og refusjoner dekker utgiftene.
- Det blir problematisk å få bosatt grupper med spesielle behov da gode tiltak er vanskelig å finne.
- Det oppstår uheldige episoder med negative medieoppslag.
- Krav om hurtig bosetting av et større antall ungdommer gjør at tiltakene som iverksettes får for dårlig kvalitet.

- Andre kommunale enheter får store problemer med å gjennomføre sin del av arbeidet og ønsker å redusere bosettingstakten.
- Endringer i arbeidsformer og organisering møter stor intern motstand i kommunen.

Det finnes sannsynligvis flere kritiske suksessfaktorer vi ennå ikke har oversikt over. Disse må defineres etter hvert.

## 6. GJENNOMFØRING

### 6.1 Hovedaktiviteter

Hva som skal gjøres	Hensikt	Når	Resultat
Gjennomføring av ordinære bosettingsmøter og styringsgruppemøter	Samordning av løpende bosetting og prosjektet.	Møter hver 3. Til 4. uke hele perioden	
Beslutning om hvilke tiltak som skal utredes nærmere	Utrede tiltak i prioritert rekkefølge	01.10.09	
Ta stilling til tiltak som er avhengig av ny bygningsmasse og ansettelse, for eksempel bofellesskap	Avklaring av om tiltaket er ønskelig slik at det kan startes i 2010	15.10.09	
Beskrive konsekvenser ved mottak av flere enslige mindreårige innenfor nåværende tiltak	Beslutningsgrunnlag for å vurdere om avdelinger skal deles eller utvides	01.11.09	
Beskrive kostnader for tiltak	Beslutningsgrunnlag og sikring av budsjetttrammer	Når hvert tiltak vurderes	
Dialog med enhetsledere og fagstab vedr. nødvendige beslutninger underveis	Sikre forankring og fremdrift.		
Utarbeide forslag til bemanningsplaner ved opprettelse av nye tiltak	Gjennomføring		
Skriving av prosjektrapport	Avslutning for vurdering av videreføring	01.06.10 – 30.06.10	

## 7. ØKONOMI

- Det er ikke eget budsjett for prosjektet. Eventuelle utgifter til kurs, studiebesøk, innleide fagfolk og lignende må betales av den enkelte enhet.
- Utgifter til igangsatte tiltak, oppfølging og veiledning må vurderes innenfor den enkelte enhet i dialog med Rådmann, finansstab og økonomitjenesten.
- Økonomitjenesten bistår med utarbeiding og oppfølging av budsjett.

## 8. KONTRAKTER OG AVTALER

Det er ikke inngått avtaler vedrørende den arbeidstid deltagere bruker i regi av prosjektet. Det vurderes som tilstrekkelig at Formannskapet har gjort sitt vedtak og at initiativet til prosjektet kommer fra Rådmannens fagstab.

### Vedlegg nummer 3: Ambisjonene i bosettingsprosjektet.

Ambisjonene fra bosettingsprosjektet 2009 – 2010.

Ambisjon	Dette betyr	Dette vil vi unngå
<b>1) Mangfold av tiltak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det skal finnes et spekter av ulike tiltak i kommunen</li> <li>- Det skal finnes både gruppetiltak og tiltak for enkelt-ungdommer, der den enkeltes behov styrer hvilke tiltak de får</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- At tiltakene bare dekker en liten del av behovene</li> <li>- At ungdommene får plass i tiltak der det er ledig plass og ikke etter behov</li> </ul>
<b>2) Kvalitet og tiltak for ulike grupper</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunen skal bosette ungdommer over og under 15 år</li> <li>- Kommunen skal bosette ungdommer fra ulike nasjoner</li> <li>- Ungdommene skal få nødvendig omsorg men med ulik tyngde</li> <li>- Det skal fokuseres på hjelp og kontroll til samme tid, som for alle ungdommer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- At kommunen bosetter bare ungdommer som ikke behøver noe ekstra</li> <li>- At gruppen enslige mindreårige i kommunen blir ensartet</li> <li>- At vi får enslige mindreårige som lever uten tiltak, oppfølging og nødvendig hjelp</li> </ul>
<b>3) Langsiktighet i arbeidet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiltakene skal planlegges og driftes med utgangspunkt i at bosettingsarbeidet fortsetter i flere år framover</li> <li>- Kvalitet oppnås gjennom målbevisst arbeid over år</li> <li>- Det skal opprettes støttefunksjoner og faste tiltak skal ha fast personell</li> <li>- Arbeidet skal evalueres og videreutvikles</li> <li>- Ansatte skal få faglig oppdatering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- At arbeidet ikke får nødvendig faglig kvalitet</li> <li>- At bosettingsarbeidet primært blir et boligspørsmål og ikke et omsorgsspørsmål</li> <li>- At kompetansen ikke beholdes og videreutvikles</li> </ul>
<b>4) Trondheim er nesten hjemme for ungdommene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ungdommene skal oppfatte tiltakene som stedet der de bor</li> <li>- Det skal skapes en tilhørighet i kommunen</li> <li>- Det skal finnes et passende fritids- og kulturtilbud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- At ungdommene kjenner seg overlatt til seg selv</li> <li>- At ungdommene oppfatter seg som å være utenfor samfunnet</li> </ul>
<b>5) Arbeidet inkluderer mange instanser og aktører</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiltaksutviklingen skal foregå i samarbeid med Bufetat og andre samarbeidspartnere.</li> <li>- Det skal tilstrebes samarbeid med frivillige organisasjoner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- At bosettingsarbeidet blir en særomsorg</li> <li>- At personer og organisasjoner som vil hjelpe ikke blir benyttet</li> </ul>
<b>6) Arbeidet skal gjennomføres kostnadseffektivt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiltakene skal baseres på at hjelp skal gis på laveste effektive omsorgsnivå</li> <li>- Tiltakene skal ha en nøktern men god standard</li> <li>- Det skal være rom for spesielle kostnader når det er nødvendig for å gjøre ungdommene selvhjulpne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- At omgivelsene tror det sløses med offentlige midler</li> <li>- Å gi for lite hjelp slik at ungdommene blir maktesløse</li> <li>- Å gi for mye hjelp slik at ungdommene blir avhengige av hjelpetiltak på sikt</li> </ul>

## Vedlegg nummer 4: Sluttrapport etter bosettingsprosjektet 2009 – 2010.

### Rapport om økt bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Viser til F-sak 144/09 og Bystyrets budsjettvedtak vedrørende bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

#### 1. Organisering av økt bosetting i 2010.

I forbindelse med forespørsler fra Integrerings – og mangfoldsdirektoratet om økt bosetting ble det pr 01.07.09 på initiativ av Rådmannen besluttet å gjennomføre økningen som et prosjekt. Undertegnede (fagleder i Omsorgsenheten) ble prosjektleder og en styringsgruppe opprettet med følgende deltagere:

Annika Bjørnstrøm/Anne Marit Eggen	BFT Omsorgsenheten for barn og unge
Aase Prytz Slettemoen	BFT Heimdal forvaltning
Rune S. Foss	Helse og velferd Midtbyen
Lars Mostad/Even Ytterhus	Rådmannens fagstab
Reza Monajemi	Rådmannens fagstab

Prosjektet avsluttes i juni 2010. Styringsgruppen endres og utvides til en koordineringsgruppe for samordning av bosettingsarbeidet for enslige mindreårige flyktninger. Prosjektlederstilling endres til stilling som bosettingskoordinator.

**2.Resultat.** Pr 11.06.10 er det blitt bosatt 13 enslige mindreårige av vedtatt antall på 30 for året 2010. De resterende 17 vil bosettes i ulike typer kommunale og statlige tiltak i tillegg til nytt kommunalt bofellesskap på Byåsen med 7 plasser og Bymisjonens nye bofellesskap med 4 plasser.

Bosettingen de siste årene er gjennomført som følger:

**Tabell over årlig bosetting av enslige mindreårige flyktninger i Trondheim kommune:**

År	Politisk vedtak antall	Antall som ble bosatt dette året	Herav antall under 15 år	Antall bosatt i Bufetat- tiltak	Totalt antall EM med oppfølging i kommunen ved årets slutt
2007	10-15	7	0	0	40
2008	10-15	15	2	0	50
2009	25	27	4	11	70
2010	30	13 pr 11.06.	1 pr 11.06	1 pr 11.06	100, (85 pr 11.06)

Kommunen har mange medarbeidere både innenfor forvaltning og tiltak med bred kompetanse i bosettingsarbeid for enslige mindreårige. BFT Heimdal forvaltning og BFT Omsorgsenheten er hovedansvarlige for bosettingen, men helse, skole, overformynderi, boligsektor og Bufetat utfører sentrale deler av tiltaksarbeidet. Det har vært nødvendig å endre organiseringen av EM - arbeidet i Omsorgsenheten som en følge av det større antallet som bosettes.

Hovedmål for prosjektet har vært fortløpende etablering av bo – og oppfølgingstilbud til enslige mindreårige flyktninger med kvalitet tilsvarende andre barneverntiltak. I

prosjektplanen ble det presentert 8 delmål. Her presenteres delmålene med en vurdering av om målene ble nådd:

<b>Delmål</b>	<b>Resultat</b>
1: Vurdere og etablere nye tiltak	Gjennomført – Oppstart av bofellesskap i Emilie Kroghs veg ca 15 september
2: Øke bosettingen i allerede eksisterende tiltak	Gjennomført – men fortsatt behov for økt kapasitet i tiltakene
3: Vurdere kostnader for oppstart og drift av nye tiltak	Gjennomført – kostnader er beskrevet og døgnpris beregnet.
4: Sikre nødvendig kvalitet og langsiktighet i bosettingsarbeidet.	Gjennomført – gode faglige diskusjoner i Bosettingsmøter og Styringsgruppemøter. Det tilsettes tilstrekkelig personell med god kompetanse.
5: Vurdere behov for mindre endringer i organiseringen av tjenestene underlagt Omsorgsenheten for barn og unge.	Gjennomført – endringer iverksettes fra og med Juli 2010.
6: Vurdere i hvilken grad andre tiltaksenheter i kommunen kan gjennomføre deler av bosettingsarbeidet.	Gjennomført – private og frivillige organisasjoner bidrar i bosettingsarbeidet. Det initieres samarbeid med Aleris unngplan og Kirkens Bymisjon.
7: Beskrive områder hvor det må lages oppfølgingsrutiner slik at de enslige mindreårige overføres til tiltak som er tilpasset deres omsorgsbehov.	Gjennomført - forvaltning og tiltak har innført prosedyrer for samarbeid og overføring mellom tiltak.
8: Involvere Bufetat slik at kommunen kan ta imot enslige mindreårige både over og under 15 år og med forutsigbare refusjonsavtaler.	Gjennomført i tråd med Lokal samarbeidsavtale mellom Bufetat og BFT Heimdal forvaltning og BFT Omsorgsenheten.

Videre konklusjoner etter prosjektperioden:

- Det er meget problematisk med mangelen på kommunale boliger når enslige mindreårige skal flytte videre fra mer krevende tiltak. Private boliger blir ofte for dyre.
- Kommunale boliger til gruppebaserte tiltak med døgnbemanning har ikke kunnet tas i bruk da det ikke har vært investeringsmidler til oppussing og tilrettelegging. Gjelder boligmasse som på de fleste andre måter ville egne seg meget bra til formålet. Investeringsmidler er foreslått i økonomiplan for 2011 og 2012.
- Det er en stor fordel at kun ett forvaltningskontor i kommunen organiserer bosettingen av enslige mindreårige flyktninger som kommer uten følgeperson. Dette gir høy kompetanse og enkle samarbeidsrelasjoner i arbeidet.

### **3. Økonomi.**

- Til finansiering av utgiftene mottar kommunen statlige Integreringstilskudd (127 500,- pluss 20 000,-) og Særskilt tilskudd for hver enslige mindreårige (119 556,-) til sammen ca kr 267 000,- for hver ungdom som bosettes i 2010.
- Refusjon av tiltaksutgifter fra Bufetat kommer i tillegg. BFT Heimdal forvaltning har laget et overslag for forventet refusjonskrav til Bufetat for tiltakene til enslige mindreårige flyktninger for 2011. Prognosen lyder på ca 30 millioner kroner.
- Før beregning av refusjonskrav til Bufetat er det en kommunal egenandel pr ungdom på kr 14 180,- pr mnd. Etableringsutgifter, helse- og tannlegeutgifter refunderes ikke da de forutsettes dekket av Integreringstilskuddet fra IMDI.

#### 4. utfordringer og muligheter:

- Det kommer endringer i statlig ansvar da Bufetat Region Midt - Norge høsten 2010 får statlig bosettingsansvar for 30 enslige mindreårige som nå bor på omsorgssentre. De fleste er i alderen 14 – 15 år, men enkelte har ventet lenge etter vedtak om opphold eller de kom til Norge sammen med yngre søsken slik at de er 16 – 18 år når de skal bosettes. Omsorgssentrene ble opprettet da Stortinget i desember 2007 overførte omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra Utlendingsdirektoratet til Bufetat.
- Bufetat ønsker at kommunen bosetter inntil 15 enslige mindreårige i aldersgruppen 13-15 år og andre enslige mindreårige med behov for ekstra oppfølging i 2011. Dette betyr å opprette flere tiltaksplasser i døgnbaserte tiltak og fosterhjem.
- Boligprosedyrer og boligkapasitet er et meget sårbart punkt. Bosettingen kan stoppe opp om dette ikke bedres. Problemene som må løses gjelder både tilgang på boliger for førstegangs bosetting og boliger til de som skal videre i nytt tiltak.
- Rabita oppfølgingstjeneste gir nå et tilbud til langt flere enslige mindreårige enn tidligere. Det er behov for mer lokaler enn de som nå disponeres i ISAK kultursenter.
- Det er ønskelig med en forutsigbar økonomi for bosettingen og utvikling av nye tiltak. Kommunaldirektøren har startet en prosess vedrørende bruk av integreringstilskuddene i kommunen.
- Integrerings – og mangfoldsdirektoratet opplyser at antallet enslige mindreårige som ankommer Norge går nedover for en periode. Trondheim kommune må likevel forvente forespørsel om bosetting av 20 - 30 enslige mindreårige i 2011 og 2012. Dette fordi det tar tid før ankomsttallene resulterer i mindre bosettingsbehov og fordi Trondheim har lang erfaring med bosettingsarbeid og god variasjon i tiltakstypene.

**Tabell: Tiltakstyper som brukes og som planlegges ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger i Trondheim:**

Tiltakstyper:	Hybel med timebasert oppfølging	Forsterket hybel (husvert)	Bofellesskap	Institusjon	Fosterhjem
Hva finnes nå eller er under oppstart	-50 EM i ulike tiltak med ulike typer oppfølging	10 husverter	-Aleris Byåsen. -E Krogs veg i september 2010. -Kirkens Bymisjon i oktober 2010	-Rabita Heimdal. -Bufetat Gjertru-stuggu	14 EM i fosterhjem
Behov videre i 2010 - 2011	Skaffe flere kommunale boliger og boliger innenfor kostnadstak både for førstegangs bosetting og til de som skal videre i nytt tiltak (boliganskaffelse er et stort problem).	Rekruttering av 5 nye husverter	10 plasser i døgnbemannede bofellesskap for EM fra omsorgssenter. Investering i boliger.	Det planlegges ingen institusjonsplasser i kommunal regi.	Bufetat arbeider med å skaffe 5 nye fosterhjem

