

Kommunenes håndtering av enslige mindreårige flyktninger

FoU-prosjekt nr. 164016



1. desember 2016

Forord

Kommunene skal bosette flere enslige mindreårige enn før og kommunenes økonomiske rammebetingelser er endret. Innholdet og kvaliteten i kommunenes tilbud har stor betydning for å lykkes med integreringen av enslige mindreårige flyktninger, blant annet når det gjelder deltakelse i utdanning og arbeidsliv. Formålet med FoU-prosjektet har vært å fremskaffe kunnskap som kommunene kan benytte for å utvikle gode og virkningsfulle tiltak, og å bidra til å sikre rammebetingelser som støtter opp under dette.

Dette er gjort med utgangspunkt i åtte utvalgte casekommuner: Stavanger, Drammen, Bærum, Ringsaker, Porsgrunn, Nøtterøy, Kristiansand og Voss kommune. I tillegg har vi supplert med telefonintervjuer i et større antall kommuner. Alle deltakerkommuner ble invitert til et felles erfaringsseminar med formål å presentere foreløpige funn, samt å diskutere aktuelle problemstillinger.

PwC har gjennomført intervjuer med representanter fra kommuneledelsen, ledere for arbeidet med enslige mindreårige, leder og ansatte i bofelleskap og enslige mindreårige flyktninger bosatt i casekommunene. Informantene har bidratt med alt fra faglige og metodiske erfaringer og eksempler til gjennomføring av intervjuer o.l. PwC står alene ansvarlig for alle konklusjoner og anbefalinger i denne rapporten.

Gjennom prosjektperioden har PwC hatt en god dialog med fagansvarlig i KS, Nina Gran og FoU-ansvarlig, Ellen Dehli, og deres kolleger i KS.

Fra PwCs side er arbeidet utført av Kathrine Melheim, Jorunn Øvsthus Borgersen og Kathrine Støve. Hege Gabrielsen har vært prosjektleder og Roger Mortensen har vært ansvarlig partner på oppdraget.

I tillegg har vi benyttet eksterne sparringspartnere med lang erfaring fra arbeid med målgruppen. Vi vil spesielt takke Petter Stranger (Rådgiver Barne- og familietjenester i Kristiansand kommune), Gunnar Toresen (Barnevernleder i Stavanger), Torunn Fladstad og Guro Westergaard fra Regionalt ressurscenter for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) Sør, for gode innspill og diskusjoner.

PwC takker KS for et spennende oppdrag. Vi opplever at dette prosjektet har gitt nye perspektiver på et svært viktig og aktuelt felt. Denne kunnskapen er viktig. Ikke bare ut fra økonomistyringshensyn, men også i forhold til å forstå hvordan legge til rette for et bedre og likere tilbud til enslige mindreårige flyktninger.

Oslo, 1. desember 2016



Roger Mortensen
Partner



Hege Gabrielsen
Prosjektleder

Innhold

| | |
|---|----|
| 1 Innledning | 5 |
| 1.1 Formål med oppdraget | 5 |
| 1.2 Bakgrunn for oppdraget..... | 6 |
| 1.3 Metodisk gjennomføring | 6 |
| 1.4 Leserveiledning | 6 |
| <hr/> | |
| 2 Sammendrag | 8 |
| 3 Aktører og ansvarsforhold | 14 |
| 3.1 Utlendingsdirektoratet og asylmottak | 14 |
| 3.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten og omsorgssentre | 14 |
| 3.3 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)..... | 14 |
| 3.4 Fylkeskommunen | 15 |
| 3.5 Frivillig sektor | 15 |
| 3.6 Spesialisthelsetjenesten og nasjonale/regionale kompetansetjenester | 15 |
| 3.7 Næringslivet | 15 |
| 3.8 Fylkesmannen og verger | 15 |
| 3.9 Kommunenes ansvar..... | 16 |
| <hr/> | |
| 4 Bo- og omsorgstilbud | 18 |
| 4.1 Ulike omsorgstilbud i kommunene | 18 |
| 4.2 Tilpasning av omsorgstilbud til den enkeltes behov | 23 |
| 4.3 Forsvarlig tilbud | 24 |
| 4.4 Ettervern | 24 |
| <hr/> | |
| 5 Rammer for et kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap | 26 |
| 5.1 Strukturkvalitet | 27 |
| 5.2 Prosesskvalitet..... | 29 |
| <hr/> | |
| 6 Resultater..... | 31 |
| 6.1 Enslige mindreåriges deltakelse i utdanning og arbeidsliv | 31 |
| 6.2 Hva skal til for å lykkes med integrering av enslige mindreårige? | 33 |
| 6.3 Hva mener de enslige mindreårige? | 37 |
| <hr/> | |
| 7 Finansiering..... | 39 |
| 7.1 Dagens finansieringsordning..... | 39 |
| 7.2 Endringen i refusjonsordningen fra 2014..... | 40 |
| 7.3 Perspektiver på dagens refusjonsordning..... | 46 |

| | |
|--|----|
| 7.4 Alternative finansieringsordninger | 47 |
| 7.5 Ny finansieringsordning fra 2017? | 49 |
| 7.6 Oppsummerende betraktninger rundt kommunenes syn på finansieringsordningen | 51 |
| <hr/> | |
| 8 Drøfting og anbefalinger | 53 |
| 8.1 Sammenhengen mellom omsorgstilbud, resultater og finansiering | 53 |
| 8.2 En helhetlig tilnærming ut fra ungdommens behov | 54 |
| 8.3 Kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap | 56 |
| 8.4 Finansieringsmodeller og økonomiske rammebetingelser | 57 |
| 8.5 Øvrige rammebetingelser | 61 |
| 8.6 Oppsummering av anbefalinger | 62 |
| <hr/> | |
| 9 Vedlegg 1 Metodisk gjennomføring | 65 |
| 9.1 Innledende intervjuer | 65 |
| 9.2 Dokumentstudier | 65 |
| 9.3 Casestudier | 65 |
| 9.4 Telefonintervjuer | 66 |
| 9.5 Erfaringsseminar | 66 |

1 Innledning

PwC har gjennomført FoU oppdraget «Hvordan håndterer kommunene enslige mindreårige flyktninger?» for KS. Oppdraget er gjennomført i perioden juni til desember 2016.

1.1 Formål med oppdraget

Formålet med dette FoU-prosjektet har vært å gi KS oppdatert kunnskap om «hvor skoen trykker» for kommunene i arbeidet med å bosette enslige mindreårige flyktninger. Dette er nødvendig både fordi kommunene skal bosette flere enslige mindreårige enn før og fordi kommunenes økonomiske rammebetingelser er endret. Innholdet og kvaliteten i kommunenes tiltak har stor betydning for å lykkes med integreringen av enslige mindreårige, blant annet når det gjelder deltakelse i utdanning og arbeidsliv.

KS ønsket gjennom dette oppdraget å få belyst følgende problemstillinger:

- Hvilke omsorgstilbud finnes og hvordan jobber kommunene med å tilpasse kommunens tjenester og ressurser til denne gruppen?
- Legger kommunene til grunn den samme vurdering av forsvarlighet for denne gruppen som for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for?
- Hvilke ressursmessige utfordringer står kommunene overfor når de skal utvikle og gi gode tilbud til enslige mindreårige?
- Hva bør rammene for et kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap være?
- Hvordan har endringen i finansiering påvirket kommunenes tilbud og resultater? Herunder: Opplevs refusjonsordningen som forutsigbar og oversiktlig?
- I hvilken grad har kommunene lykkes med å få enslige mindreårige over i utdanning og/eller arbeid?

Målet med prosjektet har vært todelt: å fremskaffe kunnskap som kommunene kan benytte for å utvikle gode og virkningsfulle tiltak, og å bidra til å sikre rammebetingelser som støtter opp under dette. I vår tilnærming til oppdraget har vi strukturert hovedproblemstillingene i tre temaer, jf. figuren nedenfor.

Figur 1 Analyseramme



Rapporten belyser hvilke omsorgstilbud kommunene tilbyr og innholdet i dem, med særlig vekt på bofellesskap. Videre ser vi på sammenhengen mellom utformingen av botiltakene og resultatene, i form av vellykket integrering. Vi drøfter også hvordan finansielle rammebetingelser påvirker dette.

Denne rapporten omhandler enslige mindreårige flyktninger som har fått opphold i Norge og som er bosatt i kommunene. Rapporten omhandler dermed ikke enslige mindreårige som oppholder seg i mottak og heller ikke selve bosettingsprosessen.

1.2 Bakgrunn for oppdraget

Enslige mindreårige flyktninger er barn og ungdom under 18 år som kommer uten å ha følge av foreldre eller noen med foreldreansvar, og som får beskyttelse i landet. I 2015 stod Europa overfor den største flyktningstrømmen siden andre verdenskrig. I 2015 søkte over 31 000 mennesker om beskyttelse i Norge. Av disse var 5 500 enslige mindreårige¹. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmodet kommunene om å bosette mer enn 4600 enslige mindreårige i 2016². Dette førte til en mobilisering blant kommunene. Mange kommuner utvidet eksisterende tiltak, andre satte i gang prosessen med å etablere omsorgstilbud til enslige mindreårige³.

Behovet for bosetting av denne gruppen viste seg å være langt mindre enn først antatt. Fra et opprinnelig estimat på 4400 som trenger bosetting i en kommune i 2016, er estimatet nå nede i 1540. Prognosene for 2017 er usikre, men er foreløpig redusert fra opprinnelig 7000 til 1100 enslige mindreårige⁴.

Omtrent 60 prosent av ungdommene som har kommet til Norge i 2016 var mellom 16 og 18 år. Gjennomsnittsalderen på de yngste barna (under 15 år) er 13,5 år, men det kommer også barn som er 10 år og yngre enn dette. Størsteparten av ungdommene som ankommer Norge er gutter, hovedsakelig fra Afghanistan, men også fra Syria og Eritrea.

Mange kommuner har svart positivt på IMDIs anmodning om bosetting, og har etablert tiltak for å løse denne oppgaven. Ettersom behovet har blitt mindre enn antatt, har en del kommuner kommet i en situasjon der de har ledig kapasitet og venter på å få ungdom bosatt. Samtidig er det mange ungdommer i omsorgssentre og mottak som venter på å bli bosatt. I tillegg til organisatoriske og finansielle utfordringer som følger med bosettingsarbeid, har kommunene den viktige oppgaven å sikre at ungdommene som kommer får en trygg og god hverdag og inkluderes i det norske samfunnet.

Spørsmålet om hvordan norske kommuner håndterer arbeidet med enslige mindreårige flyktninger er derfor mer aktuelt enn noensinne.

1.3 Metodisk gjennomføring

FoU oppdraget baserer seg på kvalitative intervjuer i et utvalg casekommuner, supplert med telefonintervjuer i et større antall kommuner. Informantene er både kommunale ledere, ansatte i bofellesskap og enslige mindreårige flyktninger. Vi har også gjennomført økonomiske analyser av kommunenes kostnader knyttet til bosetting av enslige mindreårige. I vedlegg 1 finnes en mer detaljert redegjørelse for den metodiske gjennomføringen av oppdraget.

1.4 Leserveiledning

Rapporten har følgende struktur:

I **kapittel 1** beskriver vi bakgrunnen for prosjektet, mandat og avgrensninger, samt vår metodiske tilnærming.

Kapittel 2 inneholder et sammendrag av resultatene fra utredningen.

Kapittel 3 omhandler aktørene som arbeider med enslige mindreårige. Her blir kommunenes organisering og tverrfaglig samarbeid omtalt.

Kapittel 4 omhandler hvilke typer bo- og omsorgstilbud kommunene tilbyr, og hvordan de arbeider med å tilpasse tilbudet til målgruppen. Vi legger særlig vekt på bofellesskap, og innholdet i dette omsorgstilbudet. Vi belyser også hvorvidt kommunene legger samme kriterier til grunn for forsvarlighet for enslige mindreårige som for barnevernsbarn.

¹ www.udi.no

² www.imdi.no

³ Enslige mindreårige flyktninger under 15 år får først opphold på et omsorgssenter, i regi av Barne-, ungdoms- og familieetaten, mens de over 15 år først får opphold på et asylmottak i regi av Utlendingsdirektoratet (UDI).

⁴ per oktober 2016

I **kapittel 5** presenterer vi perspektiver på hva et kvalitetsmessig godt innhold i bofellesskap bør inneholde.

Kapittel 6 ser vi på resultater av kommunenes arbeid med bosetting av enslige mindreårige, med vekt på ungdommenes deltakelse i utdanning og arbeidsliv.

I **kapittel 7** belyser vi finansieringsordningene for kommunenes arbeid med bosetting av enslige mindreårige, herunder hvilke konsekvenser endringene i refusjonsordningen har hatt.

Avslutningsvis, i **kapittel 8**, drøfter vi funnene fra prosjektet og legger frem våre anbefalinger. Vi gir både anbefalinger om hvordan kommunene kan jobbe for å sikre et kvalitetsmessig godt botilbud som fremmer integrering, og om hva statlige myndigheter om finansieringsordninger og øvrige rammebetingelser.

Sitater fra enslige mindreårige flyktninger som er intervjuet i prosjektet, «brukerstemmen», er gjennomgående i rapporten gjengitt i oransje tekstbokser.

2 Sammenheng

PwC har gjennomført FoU oppdraget «Hvordan håndterer kommunene enslige mindreårige flyktninger?» for KS. Oppdraget er gjennomført i perioden juni til november 2016.

Formålet med FoU-prosjektet har vært å gi KS oppdatert kunnskap om «hvor skoen trykker» for kommunene i arbeidet med å bosette enslige mindreårige flyktninger. Dette er nødvendig både fordi kommunene skal bosette flere enslige mindreårige enn før og fordi kommunenes økonomiske rammebetingelser er endret. Innholdet og kvaliteten i kommunenes tiltak har stor betydning for å lykkes med integreringen av enslige mindreårige, blant annet når det gjelder ungdommenes deltakelse i utdanning og arbeidsliv.

Følgende problemstillinger er belyst:

- Hvilke omsorgstilbud finnes og hvordan jobber kommunene med å tilpasse kommunens tjenester og ressurser til denne gruppen?
- Legger kommunene til grunn den samme vurdering av forsvarlighet for denne gruppen som for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for?
- Hvilke ressursmessige utfordringer står kommunene overfor når de skal utvikle og gi gode tilbud til enslige mindreårige?
- Hva bør rammene for et kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap være?
- Hvordan har endringen i finansiering påvirket kommunenes tilbud og resultater? Herunder: Opplevs refusjonsordningen som forutsigbar og oversiktlig?
- I hvilken grad har kommunene lykkes med å få enslige mindreårige over i utdanning og/eller arbeid?

Metodebruk

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer i et utvalg casekommuner, supplert med telefonintervjuer i et større antall kommuner. Informanter er både kommunale ledere, ansatte i bofellesskap og enslige mindreårige flyktninger. Vi har også gjennomført økonomiske analyser av kommunenes kostnader knyttet til bosetting av enslige mindreårige.

Hvilke omsorgstilbud finnes i kommunene, og hvordan jobber kommunene med å tilpasse kommunens tjenester og ressurser til denne gruppen?

Prosjektet har vist at det eksisterer en rekke ulike omsorgstilbud for enslige mindreårige i kommunene. Det er mulig å kategorisere disse i noen overordnede kategorier, eksempelvis bofellesskap og hybelfellesskap, men vi ser store variasjoner i hvordan de enkelte tilbudene er innrettet. Bosetting av enslige mindreårige involverer en rekke kommunale tjenester. Vi ser stor variasjon i hvorvidt arbeidet er forankret i en overordnet strategi, og i hvilken grad det barnevernsfaglige eller flyktningfaglige perspektivet står sterkest.

Kommunene står fritt til å velge hvilke bo- og omsorgstilbud de vil tilby enslige mindreårige. Analysene viser at døgnbemannet bofellesskap fremdeles er det mest utbredte omsorgstilbudet til enslige mindreårige. Om lag ¾ av alle enslige mindreårige i kommunene bor i bofellesskap. Enkelte kommuner i utvalget har nylig etablert bofellesskap som svar på anmodningen fra IMDi om å bosette enslige mindreårige. Som følge av endringer i rammebetingelser har enkelte andre nylig besluttet å utvikle sitt botilbud til enslige mindreårige. En av kommunene i utvalget tilbyr ikke bofellesskap.

Det er få enslige mindreårige som bor i fosterhjem, til tross for at kommunene, ut fra et faglig ståsted, ønsker å bosette de yngste barna i fosterhjem. Dette henger sammen med at kommunene har utfordringer med å rekruttere nok fosterhjem generelt. Alternativet for disse barna er som oftest bofellesskap. For de eldste tilbyr flere kommuner også lettere tiltak som plassering i hybelfellesskap, egne hybler og hybler tilknyttet vertsfamilier. I de fleste av disse kommunene tilbringer ungdommene en tid i bofellesskap i starten, for deretter

å flytte videre til andre botilbud. Samtidig viser kartleggingen at enkelte kommuner plasserer enslige mindreårige direkte alene på hybel.

Prosjektet avdekker også at kommunene legger ulik vekt på det barnevernfaglige og det flyktningefaglige perspektivet i sin tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige.

Legger kommunene til grunn den samme vurdering av forsvarlighet for denne gruppen som for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for?

Kommunene opplever at de gjør det, men det er ikke mulig å gi et objektivt svar på at det faktisk skjer. Det at enslige mindreårige uten omsorgspersoner i Norge, ikke automatisk er under barnevernets omsorgsansvar, tilsier at denne gruppen behandles annerledes enn andre barn som kommunen har omsorgsansvar for.

Alle kommunene opplever at de gir forsvarlige omsorgstilbud. Det varierer imidlertid hva informantene mener er et forsvarlig tilbud. Dette kan illustreres ved at de fleste kommuner har bofellesskap, mens enkelte kommuner mener det er forsvarlig å bosette de enslige mindreårige direkte alene i hybel. For ungdommene er disse tilbudene svært ulike, særlig når det gjelder graden av oppfølging og voksenkontakt. Kommunene har i praksis et svært stort handlingsrom når det gjelder innholdet i botiltak og vurdering av forsvarlighet. Denne vurderingen kan handle om ulike syn på hva som er målsettingen med tilbudet, hvor enkelte kommuner legger størst vekt på omsorg, mens andre legger større vekt på selvstendighet. Det kan også påvirkes av økonomiske rammebetingelser. Det er større rom for skjønn når det gjelder arbeid med enslige mindreårige enn for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for.

I asylfasen gjøres det et klart skille mellom enslige mindreårige under og over 15 år. Ansvaret for de under 15 år ble lagt til Bufetat. En av begrunnelsene for dette var at barna skulle ha et omsorgstilbud som ivaretar deres spesielle behov, og som har samme kvalitet som det tilbudet andre barn under barnevernets omsorg får. Et slikt aldersskille finner man ikke for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for.

Hvilke ressursmessige utfordringer står kommunene overfor når de skal utvikle og gi gode tilbud til enslige mindreårige?

Kommunene beskriver det som meget utfordrende at de bygger opp tilbud under gitte rammebetingelser, for så å skulle drifte tilbudet under dårligere rammebetingelser. Problemet handler både om forutsigbarhet når det gjelder finansiering og om variasjonen i antallet som skal bosettes. Kommunene peker også på at det er ressursmessig utfordrende hvis ikke investeringskostnader og oppstartskostnader de pådrar seg for å bygge opp nye tilbud fullfinansieres.

Dagens finansieringsordning er todelt. På den ene siden er den basert på tilskudd som utbetales per enslig mindreårig kommunene tar imot. På den andre siden er det en refusjonsordning der de kommunene som har fattet barnevernsvedtak for tiltakene får refundert 80 % av utgiftene de har utover en fastsatt egenandel. For de med nedsatt funksjonsevne og atferdsvansker er det i tillegg en tredje ordning der kommunene kan søke om tilskudd for å få dekket sine utgifter.

Kommunene opplever rammebetingelsene som uforutsigbare, og etterlyser mer forutsigbare rammer. Lavere antall enslige mindreårige som skal bosettes kan medføre at kommunene sitter med ledig kapasitet, noe som gir organisatoriske og finansielle utfordringer.

Hvordan har endringen i finansiering påvirket kommunenes tilbud og resultater? Herunder: Opplevs refusjonsordningen som forutsigbar og oversiktlig?

Innstramningen i finansieringsordningen har medført endringer i kommunenes tilbud. Enkelte kommuner har lagt ned eller redusert tilbudene. Bemanningen i bofellesskapene er redusert og det er gjort nedskjæringer i støttetiltak som fellesaktiviteter for ungdommene og ettervern. Vi har ikke grunnlag for å si at disse endringene har virket inn på resultatene, i form av integrering av ungdommene. Kommunene opplever refusjonsordningen som byråkratisk,

men nytt rundskriv og elektronisk refusjonsskjema har gjort den noe mer oversiktlig. Endringene i refusjonsgrad og pågående diskusjon om nye endringer i finansieringsordning, samt variasjoner i antall bosatte gjør at kommunene opplever finansieringsordningen som uforutsigbar.

Fram til 2014 var finansieringsordningen for utgifter knyttet til barneverntiltak 100 prosent finansiert utover en kommunal egenandel på om lag 200 000 kroner per år per barn/ungdom. Etter 2014 ble refusjonsordningen endret til 80 prosent refusjon utover egenandelen. Det ble samtidig utarbeidet et nytt rundskriv og det ble utarbeidet et elektronisk refusjonsskjema for å beregne refusjonskravet.

Kommunene gir uttrykk for at de har forståelse for at det ble gjort innstramminger i refusjonsordningen, da ordningen med full refusjon manglet insentiver til effektivisering. Kommunene opplever imidlertid at endringen i finansieringsordningen har hatt virkninger som er urettferdige, i den forstand at de kommunene som i utgangspunktet hadde hatt fokus på å drive kostnadseffektivt og drev med forholdsvis lav døgnpris, måtte kutte samme andel kostnader som kommuner som drev mindre effektivt i utgangspunktet. Mange kommuner var også frustrerte over at kvalitet ikke var en del av vurderingsgrunnlaget for finansiering, og opplevde at deres arbeid med å jobbe målrettet med kvalitet i tiltakene ikke ble verdsatt. To kommuner valgte å legge ned sine bofellesskap, på grunn av for stor uforutsigbarhet, både når det gjaldt finansiering og reelt bosettingsbehov. I casekommunene, som vi har fulgt over flere år, er bemanningsfaktoren i bofellesskap redusert fra et gjennomsnitt på 2,31 til 1,99. Vi ser også en tendens til at kommuner som tidligere kjøpte private plasser nå har avvirket dette.

Hva bør rammene for et kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap være?

Vi mener det er viktig at bofellesskap er utformet etter samme standarder, uavhengig av hvilken kommune man bosettes i. Detaljene i disse standardene vil måtte utarbeides mer detaljert i samarbeid med kompetansemiljøer, men vi mener følgende prinsipper bør ligge til grunn:

- **Bofellesskapet bør utarbeide strategi, planer og rutiner, og etablere et felles verdisyn som er forankret blant de ansatte og ledelsen**
- **Turnusene bør utvikles slik at det fremmer stabilitet og kontinuitet**
- **Bofellesskapene bør ha begrenset antall plasser og om mulig sikre mangfold i form av nasjonalitet og eventuelt kjønn**
- **Alle bofellesskap bør ha nattevaksordning og bemanningsmessig bør ettermiddag og kveldstid prioriteres. Det bør vurderes om det er nødvendig å ha en ansatt tilstede på dagtid mens ungdommene er på skole**
- **Om lag halvparten av de ansatte bør ha høyere relevant utdanning**
- **Ansatte bør få systematisk kompetanseheving**
- **Gruppen av ansatte bør være differensiert med hensyn til alder, kjønn og etnisitet**
- **Bofellesskapene bør være lokalisert i nærhet til skole, aktiviteter og/eller kollektiv transport**
- **Kommunene bør måle effektene av sine tiltak gjennom å kartlegge situasjonen for enslige mindreårige som hatt botiltak i kommunen**
- **Kommunene bør sikre midler til aktivitets-, støtte- og integreringstiltak**
- **Kommunen bør i større grad involvere brukeren/ungdommen i utforming av bofellesskapet**

Historisk har vi sett at gjeldende finansieringsordninger har hatt stor betydning for hvilke botiltak kommunene har etablert. Institusjon er det tyngste botiltaket med hensyn til bemanning. Tiltaket har også klare retningslinjer og krav knyttet til kvalitet. I forbindelse med innføringen av refusjonsordningen under Bufetat ble bofellesskap det dominerende botiltaket. Senere ble det dokumentert at innretningen på bofellesskapene varierer betydelig mellom kommunene. Etter omleggingen av finansieringsordningen har vi sett at mange kommuner etablerer nye typer tiltak og utvider tiltaksvidden.

Flere av informantene ser behov for å definere klarere hva rammene for bofellesskap bør være, og i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig å benytte dette tiltaket. I mange kommuner⁵ er bofellesskap det første tiltaket ungdommene blir plassert i. Her vil det være kompetente voksne til stede som har anledning til å gjøre en grundigere vurdering av ungdommenes individuelle behov enn det som er mulig i et omsorgssenter eller mottak. Enkelte ungdommer vil relativt raskt være klare for en mer selvstendig boform, mens andre vil ha behov for å bo en lengre periode i bofellesskap.

I hvilken grad har kommunene lyktes med å få enslige mindreårige over i utdanning og/eller arbeid?

SSB kan dokumentere at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder å få enslige mindreårige over i utdanning og /eller arbeid, men vi mangler forskning som kan dokumentere sammenhengen mellom botiltak og integrering. Flere kommuner har undersøkt hvordan det har gått med «sine ungdommer», og kan vise til gode resultater, men undersøkelsene har metodiske begrensninger.

Kommunene i utvalget har ikke foretatt systematisk dokumentasjon av i hvilken grad de enslige mindreårige har tatt utdanning eller er i arbeid. Tall fra SSB per november 2014 viser at 77 prosent av de som har blitt bosatt som enslige mindreårige flyktninger i aldersgruppen 18-29 år var aktive⁶. Dette er betydelig lavere enn i befolkningen generelt i samme aldersgruppe, men en økning med 6 prosent fra 2011.

Flere av deltakerkommunene har gjort forsøk på å undersøke hvordan det har gått med ungdommene, men det gjøres på ulike måter og dokumentasjonen er mangelfull. Vi har forsøkt å se SSBs tall opp mot det vi vet om botiltakene i de kommunene som inngår i både vårt og SSBs utvalg. Det er mange faktorer utover botiltak som virker inn på integrering, herunder opprinnelsesland og arbeidsledighet i kommunen. Likevel observeres en tendens til at kommuner som har innrettet botiltakene i tråd med det relevante fagmiljøer anser som kvalitetsmessig gode bofellesskap, har bedre resultater enn kommuner som praktiserer «lettere tiltak». Dette belyser sammenhengen mellom innholdet i botiltakene og resultater, men for å få god dokumentasjon på dette er det behov for å gjennomføre langtidsstudier.

I prosjektet har vi kartlagt hva kommunene mener er viktig for å lykkes med integrering av enslige mindreårige. I tillegg til botilbudet, oppgir informantene at omsorg og respekt, skole, nettverk og forankring, fritidsaktiviteter og jobb/praksisplass er viktige faktorer.

De enslige mindreårige ungdommene forteller selv at de først og fremst ønsker å være som andre ungdom. For dem betyr dette blant annet å gå på skole og delta på aktiviteter sammen med norske ungdommer. De ønsker ikke å være spesielle og få særbehandling.

Konklusjon

Kommunene står per i dag fritt til å velge hvilke botiltak de vil tilby, samt hvordan de utformer tilbudene. Behovskartleggingen på asylmottak og omsorgssentre synes i mange tilfeller å være mangelfull. Det er derfor ikke gitt at botilbudet som gis matcher den enkeltes behov. Dette får betydning for kommunenes arbeid og oppfølging av ungdommene, men også for resultatene av arbeidet. Kommunene er mer eller mindre bevisst på å innrette tilbudet til det vi vet er viktig for ungdommene og som gir resultater. Mange kommuner har gjort seg verdifulle erfaringer i arbeidet med enslige mindreårige som andre kommuner kan ha nytte av.

Samtidig vet vi at rammebetingelsene som kommunene opererer under har stor betydning for utformingen av tilbudene. Ulike finansieringsordninger gir ulike insentiver når det gjelder å balansere kvalitet og økonomi. Variasjoner i bosettingsbehov medfører også uforutsigbarhet for kommunene.

Finansieringsordningene for enslige mindreårige har vært i stadig endring. Med 100 prosent refusjon fikk man en økning av tiltak i regi av barnevernet og en kvalitetsmessig økning i botilbudet. Endringen i refusjonsordningen fra 100 til 80 prosent har medført at kommunene i større grad har måttet fokusere på effektivisering og nedskalering av tiltakene. I neste års statsbudsjett er det varslet nye endringer i

⁵ Kun 2 av deltakerkommunene tilbyr institusjonsplasser til de yngste barna

⁶ Med aktive menes her at de enten deltar i arbeid, utdanning eller i introduksjonsprogrammet

finansieringsordningene. Dersom man premierer kommuner som tilbyr "lettere" tilbud, med mindre oppfølging som innebærer dårlig integrering, kan kostnadene på lang sikt langt overstige de kortsiktige gevinstene.

Aktører på feltet mener det er kritisk, både ut fra et barneperspektiv og et langsiktig økonomisk- og integreringsperspektiv, at kommunene lykkes i arbeidet med enslige mindreårige. Viktige beslutninger er på trappene og kommunene etterlyser forutsigbarhet. Derfor kan ikke finansieringsordninger diskuteres løsrevet fra innhold og kvalitet i tilbudet og resultater.

Anbefaling

Kommunene har et handlingsrom når det gjelder å sikre et kvalitetsmessig godt botilbud som fremmer integrering av enslige mindreårige. Mange kommuner har jobbet lenge på feltet og det er et stort potensial for å lære av hverandre på tvers. Det er slående at erfaringene fra de mest erfarne kommunene, som gjennom mange år har jobbet sammen med kompetansemiljøer om å utvikle kvaliteten i tiltakene, er så sammenfallende med det ungdommene selv mener er viktig for at de blir integrert og får gode liv i Norge.

I tillegg er det åpenbart at kommunenes muligheter for å lykkes på dette området langt på vei er betinget av rammebetingelsene de opererer under. Vi har særlig tatt for oss de finansielle rammebetingelsene, men også aktører utenfor kommune har en viktig rolle når det gjelder integrering. Derfor ønsker vi også å løfte anbefalinger på disse områdene. Det er mange elementer som må på plass for å sikre best mulig forutsetninger for integrering.

Anbefalinger til kommunene

- Kommunene bør sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige, herunder forankring av arbeidet i kommuneledelsen, krav og forventninger til samhandling mellom relevante aktører, omforente verdier, kunnskapsbasert tjenesteutvikling m.m.
- Bofellesskap, definert etter gitte kvalitetskriterier⁷, bør være "grunnmuren" i kommunenes botiltak. For å sikre en grundig vurdering av ungdommenes individuelle behov, bør ungdommene den første tiden plasseres i bofellesskap (foruten plassering i fosterhjem eller institusjon). Botiden i bofellesskapet må vurderes etter ungdommens behov og alder og vil kunne variere fra noen måneder til flere år. Samtidig bør kommunene utvide tiltaksviften slik at bofellesskap etter hvert suppleres med andre og lettere tiltak for ungdommer som trenger mindre oppfølging
- Kommunene må ha fokus på integreringstiltak som en del av omsorgstilbudet, herunder:
 - Samarbeid med frivilligheten og idretten for å sikre aktive ungdommer
 - Samarbeid med næringslivet for å etablere praksisplasser og deltidsjobber. Kommunene bør også ha fokus på praksisplasser internt
 - Fremme nettverksbygging ved å etablere tiltak som vennefamilier og besøkshjem

Anbefalinger til sentrale myndigheter

- Utsette ny innføring av stykkprisfinansiering til 2018 og differensiere på type botiltak ikke alder. Det foreslås at det vurderes tre satser; en sats for bofellesskap godkjent som institusjon, en sats for øvrige bofellesskap og en sats for øvrige tilbud
- Etablere kvalitetskriterier for bofellesskap
- Innføre en søknadsordning via Fylkesmannen for å dekke merkostnader i kommunene i forbindelse etablering av nye tilbud

⁷ Se anbefaling til sentrale myndigheter knyttet til kvalitetskriterier i bofellesskap

- Gjennomgå regelverket for tilskuddsordningen for enslige mindreårige med funksjonshemming og atferdsvansker med henblikk på forenklinger
- Foreta en gjennomgang av kartleggingens formål, metode og verktøy, både i mottak og på omsorgssentre. Informasjonsflyt og samarbeid mellom kommune, IMDi og kartleggingsinstans bør være en del av denne gjennomgangen
- Etablere hensiktsmessige ordninger som etterprøver kvalitetskriterier for bofellesskap
- Gjennomgå vergeordningen til enslige mindreårige for å sikre likeverdig tilbud og bedre rettssikkerhet
- Sikre et helhetlig skoletilbud til enslige mindreårige over 16 år, til dels sammen med norske ungdommer
- Igangsette forskning på langtidseffekter av bo- og integreringstiltak til enslige mindreårige

3 Aktører og ansvarsforhold

Dette kapitlet handler om de sentrale aktørene i arbeidet med enslige mindreårige, som kommunene er avhengige av å samarbeide. Vi ser også på hvordan kommunene har organisert arbeidet og oppfølgingen av denne målgruppen. Videre belyser vi betydningen av tverrfaglig- og tverretattlig samarbeid.

Mange av utfordringene ved integrering av enslige mindreårige ligger utenfor eller i grensesnittet til kommunens tjenesteapparat. Andre aktører og ytre rammebetingelser påvirker den enkelte kommunes handlingsrom. I figuren nedenfor har vi samlet aktører som har innvirkning på kommunenes arbeid, og som er viktige for å sikre gode omsorgstilbud, bærekraftig økonomi og god integrering.

Figur 2 Aktører



I avsnittene nedenfor er de ulike aktørenes rolle beskrevet nærmere.

3.1 Utlendingsdirektoratet og asylmottak

Utlendingsdirektoratet (UDI) har omsorgsansvar for mottakstilbud til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år før de eventuelt skal bosettes i en kommune. I forkant av bosetting skal det foretas en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og fremtidig behov. Disse kartleggingene er viktige for å sikre:

- et godt grunnlag for IMDi i deres vurdering av bosettingskommune for den enkelte enslige mindreårige
- et kunnskapsgrunnlag for kommunene i forberedelsene før bosetting, herunder ved valg av botiltak og tilrettelegging av tilbudet til den enkelte. Det er særlig informasjon om alder, psykisk helse tilstand, atferd og spesielle behov som er viktig og styrende for tilbudet som gis.

3.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten og omsorgssentre

Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ligger hos barnevernsmyndighetene. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvar for å gi enslige mindreårige asylsøkere som er under 15 år ved ankomst til landet et tilbud som ivaretar deres spesielle behov og som er kvalitetsmessig like godt som det tilbud som gis andre barn barnevernet har omsorgsansvaret for. Omsorgssentrene er derfor underlagt tilsvarende kvalitetssikrings- og godkjenningsordning som barneverninstitusjoner. I løpet av barnets opphold på senteret skal det foretas en kartlegging av barnets situasjon og behov som grunnlag for en etterfølgende bosetting i en kommune.

3.3 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

IMDi har ansvaret for å bosette samtlige enslige mindreårige som har fått opphold i Norge. Først anmoder IMDi kommuner om å bosette et gitt antall enslige mindreårige. Kommunene som vedtar å bosette denne gruppen får så forespørsel om å ta imot enkeltpersoner. Dersom kommunen godtar forespørselen, fatter IMDi et vedtak om tildeling av bosettingskommune. Det er et mål om at enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder etter at de har fått oppholdstillatelse.

3.4 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvar for opplæringstilbudet til enslige mindreårige over 16 år. Ungdommene har rett til videregående opplæring dersom de har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring. Enslige mindreårige over 16 år som ikke har rett til videregående opplæring har rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Flere informanter trekker særlig frem samarbeidet med skolen som viktig for å oppnå gode resultater i integreringsarbeidet. Samarbeidet med fylkeskommunens om tilbudet til enslige mindreårige over 16 år blir pekt på som særlig viktig.

3.5 Frivillig sektor

Samtlige kommuner som deltok i dette oppdraget legger vekt på at deltakelse i ulike fritidsaktiviteter er viktig for både trivsel og integrering av enslige mindreårige. De fleste kommunene har større eller mindre grad av samarbeid med frivillig sektor, som har en viktig rolle i dette arbeidet. Røde Kors og lokale idrettslag blir særlig trukket frem som samarbeidspartnere av kommunene.

3.6 Spesialisthelsetjenesten og nasjonale/regionale kompetansetjenester

Enkelte kommuner benytter eksterne kompetansemiljøer aktivt. Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) er ett eksempel. Flere av kommunene har benyttet RVTS aktivt i kompetansehevingstiltak, som kurs i traumebevisst omsorg. Disse kommunene mener kompetansetilførselen har stor betydning for kvaliteten i botilbudet. Andre kommuner har hittil ikke benyttet denne type kompetanse.

Noen kommuner har etablert et tett samarbeid med spesialisthelsetjenesten for oppfølging av enkelte ungdommer. Eksempelvis samarbeider Stavanger kommune med Transkulturelt senter (Stavanger universitetssykehus HF). Senteret gir flyktningfaglig veiledning og rådgivning, bistand i akuttsaker og klinisk støtte til kommunene.

Flere kommuner har dannet storby- eller regionnettverk som bidrar til erfaringsutveksling og kompetanseheving.

Kartleggingen viser at større kommuner har flere kompetansemiljøer å spille på enn små kommuner. Dette utelukker ikke at små kommuner kan ha tilstrekkelig faglig ekspertise for håndtering og oppfølging av enslige mindreårige.

3.7 Næringslivet

Informantene anser samarbeid med næringslivet som viktig for å kunne tilby ungdommene språk- og arbeidspraksis. Mange enslige mindreårige opplever et press fra familie i hjemlandet om å overføre økonomiske midler og er avhengige av å kunne jobbe ved siden av skolegang. Arbeid i butikk, restaurant og omsorgsykker synes å være mest vanlig som deltids- og sommerjobber. Mange kommuner nevner konkrete bedrifter som de har etablert samarbeid med. Det forekommer at kommuner dekker hele eller deler av lønnsutgiftene for ungdommene.

3.8 Fylkesmannen og verger

Enslige mindreårige kommer til Norge uten foreldre eller annen familie. De har behov for at noen voksne taler deres sak, ivaretar deres rettssikkerhet og følger dem opp med hensyn til botilbud, skole, helsevesen og annet. Når barnet har fått innvilget sin søknad om opphold, skal barnet få oppnevnt en verge i det fylket det blir bosatt⁸. Fylkesmannen i fylket barnet bor i er ansvarlig for dette.

Vergen skal blant annet sikre at:

- alle vedtak som gjøres er til barnets beste, og eventuelt påklage vedtakene på barnets vegne
- barnet blir hørt
- barnet får passende omsorg, bosted, utdanning, språklig støtte og helsestell

⁸ <https://www.vergemal.no/Verger/Verge-for-enslig-mindrearig-flykning/>

- oppholdstillatelse fornyes
- barnets eventuelle inntekt og formue blir forvaltet⁹

Våre informanter oppgir at det varierer veldig hvordan vergene utfører jobben sin. Enkelte er engasjert og bistår ungdommen aktivt, mens andre ikke tar tilstrekkelig ansvar. Enkelte verger har opptil 80 barn som de har ansvar for å følge opp.

Informanter peker på at vergen er en stor ressurs for den enkelte i de tilfellene vergeordningen fungerer godt, og også viktig for å sikre rettssikkerheten til ungdommene. Når vergeordningen derimot ikke fungerer etter intensjonen, kan vergen bli en flaskehals i forhold til praktisk oppfølging.

Innst. 57 S (2012–2013) er tydelig på behovet for lovregulering: «Det er ulikheter mellom den tradisjonelle vergerollen, med fokus på ansvar for den mindreåriges økonomiske forhold, og den enslige mindreårige asylsøkers spesielle behov. Barnekomiteen har uttrykt bekymring for at verger ofte pålegges for mange oppgaver og derfor ikke kan utøve sin rolle adekvat, og anbefaler at vergens rolle avklares i ny vergemålslov».

Enkelte av informantene stiller spørsmål om en vergeordning er riktig for denne gruppen, da de erfarer at ungdommene får svært ulike tjenester av vergene. Ungdommene bekrefter at ordningen praktiseres svært ulikt.

“Vergen min har hjulpet meg masse, særlig ved familieegjenforening.”

“Vergen min vil være en del av min “familie” for alltid.”

“Jeg har aldri møtt min verge.”

“Jeg får ikke tak i vergen min.”

Utsagn enslige mindreårige

3.9 Kommunenes ansvar

Kommunen der barnet oppholder seg har ansvar for å følge med på forholdene barnet lever under og iverksette tiltak etter behov. Enslige mindreårige kan tilbys botiltak med hjemmel i enten Barnevernloven eller Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). For enslige mindreårige under 15 år skal det fattes barnevernsvedtak.

Bosetting av enslige mindreårige har både et flyktningsfaglig og et barnevernfaglig perspektiv. De fleste kommuner har lagt ansvaret for bosetting og oppfølging av enslige mindreårige til den lokale barneverntjenesten. Kommunen står imidlertid fritt med hensyn til organisatorisk forankring av det overordnede ansvaret for enslige mindreårige som gruppe. Det er ingen automatikk i at barneverntjenesten skal fremme sak om omsorgsovertakelse eller gi de enslige mindreårige bolig som hjelpetiltak etter barnevernloven. Uansett hvor ansvaret er plassert, vil flere kommunale tjenester måtte samarbeide. Etater med ansvar for bolig, opplæring, helse, kultur og fritid må samarbeide for å lage gode oppvekst- og integreringsvilkår for disse ungdommene.

Kommunene har ulike innfallsvinkler til arbeidet. Enkelte kommuner har nedfelt i strategier og planer at bosetting av enslige mindreårige er viktig for kommunens fremtid, for å sikre befolkningsvekst, arbeidsplasser og for å skape et mangfold i kommunen. Dette gjelder i større grad små kommuner, og de tar utgangspunkt i at enslige mindreårige utgjør en ressurs for kommunen. Andre kommuner har ikke en like tydelig strategisk tilnærming, men velger å bosette enslige mindreårige ut ifra et opplevd samfunnsansvar. Informantene peker på at det sterke fokuset på flyktningskrisen i media ser ut til å ha økt kommunenes motivasjon til å bosette denne gruppen. Nye kommuner utvikler tilbud til enslige mindreårige, mens de som allerede har erfaring på området fortsetter arbeidet.

Samtlige av informantene opplever at det er stor politisk velvilje og stort engasjement i egen kommune til å bosette enslige mindreårige.

⁹ <https://www.vergemal.no/Verger/Verge-for-enslig-mindrearig-flykning/>

3.9.1 Organisering av arbeidet

Kommunene kan selv avgjøre hvordan de vil organisere arbeidet med enslige mindreårige, og hvilke kommunale etater som skal ha ansvar for denne målgruppen. Kommunenes forpliktelser for bosetting er tatt inn i barnevernloven § 3-4, hvor det framgår at kommunene skal “foreta en vurdering av den enkeltes behov, og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak”¹⁰.

Statistikk viser at andelen enslige mindreårige flyktninger med barnevernstiltak økte betraktelig fra 2007 til 2011, fra 36 til 59 prosent¹¹. En undersøkelse som NTNU har gjennomført bekrefter at trenden er ytterligere forsterket de senere år; 92 prosent av kommunene svarte at de alltid eller svært ofte hjemler botiltak for enslige mindreårige i barnevernsloven¹². Et barnevernsvedtak innebærer at ungdommen har egen tiltaksplan og saksbehandler i barnevernet som er ansvarlig for oppfølgingen av denne. Dette kommer i tillegg til oppfølgingen som gis ute i botiltakene. Mange kommuner fremhever tilknytningen til barnevernet som vesentlig for kvaliteten i tilbudet og for rettsikkerheten til de enslige mindreårige.

Av kommunene som deltok i dette prosjektet, har de fleste valgt å forankre arbeidet med enslige mindreårige i barnevernet. Enkelte av disse kommunene har valgt å etablere egne enheter under barnevernet som følger opp denne gruppen. Et slikt valg begrunnes dels med at arbeidet krever egen fagkompetanse, og dels med at antallet ungdom som skal bosettes har økt og tatt opp mye av barnevernets samlede kapasitet. Et mindretall kommuner har organisert arbeidet under flyktningtjenesten eller tilsvarende enheter.

Kommuner som har valgt å forankre arbeidet i flyktningtjenesten gjør dette ut fra større vektlegging av det flyktningfaglige kontra det barnevernsfaglige perspektivet, men også ut fra at ungdommene får færre kommunale ansatte å forholde seg til.

“Det er utfordrende å forholde seg til stadig nye saksbehandlere. Jeg forstår ikke hvorfor jeg skal snakke med så mange.”

Utsagn enslige mindreårige

3.9.2 Tverrfaglig samarbeid i kommunen

Selv om organiseringen av arbeidet varierer mellom kommunene, legger informanter i samtlige kommuner vekt på at arbeidet med denne målgruppen berører hele tjenesteapparatet i kommunen. De fremhever at et godt tverrfaglig samarbeid i kommunen er avgjørende for å lykkes. De oppgir at de mest sentrale kommunale tjenestene er skole, PP-tjeneste, skolehelsetjeneste, fastlege, kultur-/fritidsetat og NAV.

Mange kommuner har nedsatt tverrfaglige team hvor de nevnte aktørene deltar. Andre kommuner har faste møtepunkter eller fagdager for en utvidet tverrfaglig gruppe som jobber med enslige mindreårige.

Kartleggingen viser at særlig større kommuner har en fordel fordi de har et bredt tjenestespekter og kompetansemiljø internt i kommunene og har mulighet til å trekke på flere instanser. Store kommuner har også stordriftsfordeler og større fleksibilitet enn små kommuner, særlig når antallet enslige mindreårige øker. Samtidig viser kartleggingen at det kan være lettere for små kommuner å koordinere seg internt, og de har et mer helhetlig syn på kommunens ansvar for å integrere ungdommene.

¹⁰ Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

¹¹ Haugen, Dyrhaug (2014). Enslige mindreårige i barnevernet 2011, SSB

¹² Berg, Garvik, Paulsen (2016). Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger, NTNU samfunnsforskning

4 Bo- og omsorgstilbud

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke typer bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige flyktninger som finnes i kommunene. Vi belyser også hvordan kommunene arbeider med å tilpasse sine tjenester og ressurser til denne målgruppen, samt utfordringer knyttet til dette. Dette handler blant annet om kartlegging av de enslige mindreåriges behov, og muligheten for å tilby et omsorgstilbud tilpasset behovene. Videre ser vi på om kommunene legger til grunn den samme vurderingen av forsvarlighet i tilbudet til enslige mindreårige som for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for. Videre presenterer vi hvilke rammer kommunene mener bør ligge til grunn for at tilbudet i bofellesskap skal være av høy kvalitet. Avslutningsvis beskriver vi hvordan kommunene utøver og organiserer ettervern.

4.1 Ulike omsorgstilbud i kommunene

Omsorgstilbud defineres i dette oppdraget som ulike typer botiltak som kommunene tilbyr enslige mindreårige flyktninger. Utover dette står kommunene fritt til å etablere omsorgstilbud for enslige mindreårige. Det foreligger ingen retningslinjer knyttet til kvalitet i omsorgstilbudet og de omfattes heller ikke av tilsynsordninger. Kommunene har med andre ord et stort handlingsrom, og forskning på feltet tyder på at de bruker dette²⁹.

I figuren nedenfor presenterer vi de vanligste botiltakene i deltakerkommunene.

Figur 3 Ulike omsorgstilbud

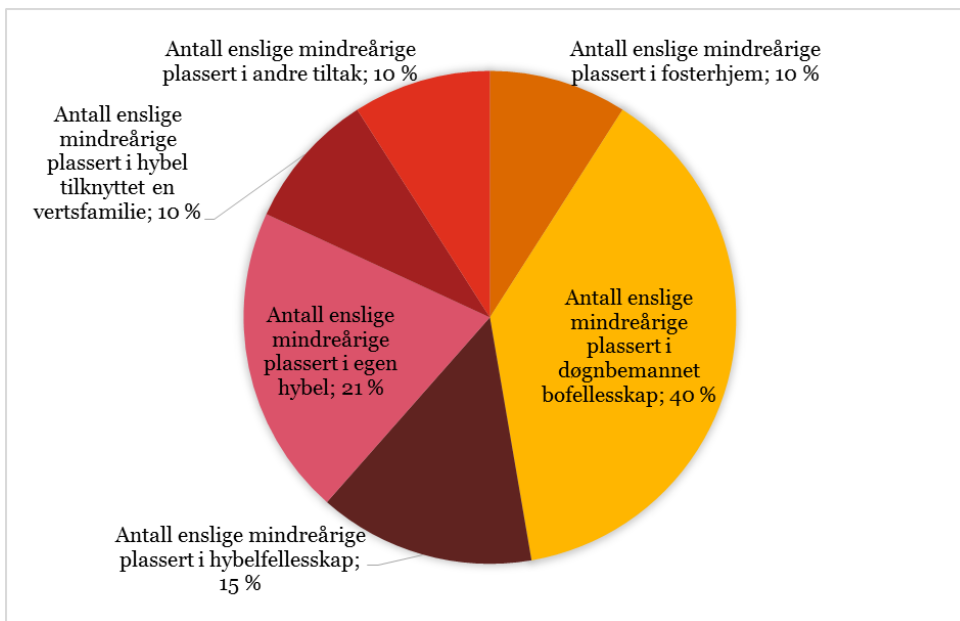


De ulike botiltakene i deltakerkommunene beskrives senere i dette kapitlet.

Kartleggingen viser at større kommuner med lang erfaring med bosetting av enslige mindreårige har etablert flere ulike typer omsorgstilbud, mens små kommuner kan ha spesialisert seg på ett enkelt tilbud. Kartleggingen viser en tendens til at flere kommuner for tiden jobber med å utvide tiltaksvidden. Dette innebærer at kommunen har tilgang på ulike botiltak som kan tilpasses den enkeltes behov i de ulike fasene ungdommene går gjennom. Kommunene peker på at en bred tiltaksvidde gir dem en ønsket fleksibilitet, siden ikke ett og samme tiltak passer for alle ungdommer.

Per oktober 2016 var totalt 754 enslige mindreårige bosatt i de 19 av kommunene som deltok i dette prosjektet. Våre data bekrefter at døgnbemannede bofellesskap er det mest utbredte omsorgstilbudet til enslige mindreårige. I figuren nedenfor fremkommer det hvilket type botiltak ungdommene har¹³.

Figur 4 Fordeling av botiltak i 19 av deltakerkommunene



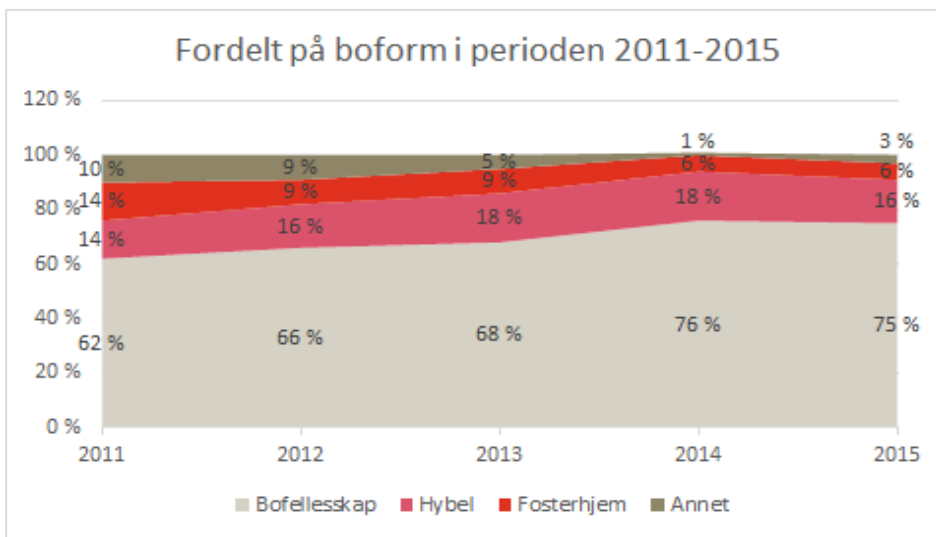
Kommunene bemerker at dette er et øyeblikksbilde og at «lettere botiltak» som plassering i hybler, hybelfellesskap og hybler tilknyttet vertsfamilier ofte tilbys etter at ungdommene har tilbragt en periode i bofellesskap. Samtidig viser kartleggingen at enkelte kommuner plasserer enslige mindreårige direkte alene på hybel. Av totalt 26 kommuner har to kommuner nylig etablert ett eller flere bofellesskap for enslige mindreårige. Av de øvrige kommunene har to nylig lagt ned tilbudet til enslige mindreårige, mens én kommune ikke har bofellesskap som botiltak.

Figuren nedenfor viser utviklingen i type botiltak i perioden 2011 til 2015¹⁴. Tallene er knyttet til tiltakene som kommunene søker refusjon for utgifter for fra Bufetat, og viser derfor ikke botiltak som har lavere kostnad enn den kommunale egenandelen.

¹³ Data fra 19 av 24 aktuelle deltakerkommuner, øvrige fem kommuner har vi ikke mottatt data fra

¹⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Figur 5 Fordeling av boform for tiltak som kommunene søker refusjon for



Utviklingen viser at andelen i bofellesskap har økt fra 62 prosent i 2011 til 75 prosent i 2015. Andelen i fosterhjem er redusert fra 14 prosent i 2011 til 6 prosent i 2015. Dette bekrefter at bofellesskap er det mest utbredte botiltaket. Det kan også indikere at barn som blir plassert i bofellesskap er yngre enn før, ettersom andelen bosatt i fosterhjem er redusert. I følge kommunene er fosterhjem det foretrukne botiltaket til de yngste barna, men de har utfordringer med å rekruttere nok fosterhjem. Alternativet for disse barna er da som oftest bofellesskap.

4.1.1 Bofellesskap

Bofellesskap er et svært utbredt botiltak til enslige mindreårige og omtales i denne rapporten som et hjem hvor fire til seks ungdommer bor sammen, og hvor voksne er til stede hele døgnet. Bofellesskapene har mange likheter med en institusjon, men settes inn som hjelpetiltak etter barnevernslovens § 4-4, som følge av at barnets utfordringer ikke skyldes foreldrenes omsorgsevne. Ved plassering i barnevernsinstitusjon etter vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-12, fordres det at plasseringsstedet er godkjent av Bufetat. Med en slik godkjenning følger også tilsyn i regi av Fylkesmannen. Siden plassering i bofellesskap juridisk sett er å anse som et hjelpetiltak, eksisterer det ikke nasjonale retningslinjer knyttet til kvalitet i bofellesskap, og de er heller ikke underlagt statlige tilsyn. Barnet får heller ikke en tilsynsperson, slik barn som er plassert i barnevernsinstitusjon får. Rettighetsforskriften som gjelder for barn som bor på institusjoner, gjelder ikke for enslige mindreårige asylsøkere som bor i bofellesskap.

Bakgrunnen for at mange kommuner velger å etablere bofellesskap som ikke er godkjent som institusjoner handler dels om kapasitet og økonomi. Krav til kvalitet i institusjoner omfatter blant annet en gitt bemanning, tilstrekkelig mange ansatte med et visst kompetansenivå og tilbud om løpende oppfølging og veiledning. Små distriktskommuner kan for eksempel ha utfordringer knyttet til å rekruttere ansatte med den utdanning som etterspørres¹⁵. I de fleste tilfeller vurderer de også at de enslige mindreårige ikke har behov for et så tungt tiltak som institusjon.

Kartleggingen viser at det er svært varierende hvordan bofellesskapene i deltakerkommunene er utformet. Det er særlig to ulike tilnæringer blant kommunene, hvor en gruppe av deltakerkommunene legger særlig vekt på omsorgsperspektivet i utforming av botiltaket, mens den andre gruppen kommuner har mer fokus på selvstendigjøring av ungdommene. Dette påvirker kommunenes tilnærming til arbeidet og til innholdet i tilbudet



¹⁵ Berg, Garvik, Paulsen (2016). Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger, NTNU samfunnsforskning

i bofellesskapene er utformet forskjellig:

- Botiden varierer mye, fra noen måneder til fem år
- Bemanningsfaktoren varierer¹⁶. Bofellesskapene er døgnbemannet med en gjennomsnittlig bemanningsfaktor på 1,87 i de åtte case kommunene
- De fleste kommuner har hvilende nattevakter, mens enkelte praktiserer våkne nattevakter. Flere har mulighet til å sette inn ekstra ressurser ved behov
- Turnusløsningene varierer i lengde. Enkelte kommuner har medlevertturnuser¹⁷

Selv om vi ser variasjoner i utforming av bofellesskapene er informanter i samtlige kommuner tydelige på at det er de ansatte i bofellesskapet som har størst betydning for ungdommens trivsel og utvikling, herunder:

- Personlig egnethet - voksne som er tydelige, viser omsorg og kan skape tillit
- Faste ansatte, lite utskiftninger, få vikarer - sikrer stabilitet og trygghet
- Ikke for mange skift for å sikre kontinuitet i hverdagen - det er ungdommens hjem som er den ansattes arbeidsplass
- Tilstrekkelig tilstede - ikke så hektisk, tid til å skape et hjem

“Vi trenger voksne å snakke med, noen som har tid, er tilstede og bryr seg.”

Utsagn enslige mindreårige

Mange kommuner tilbyr enslige mindreårige plass i bofellesskap ved ankomst til kommunen, for deretter å vurdere mindre ressurskrevende bo- og omsorgstilbud. “Drammensmodellen” innebærer at alle enslige mindreårige først blir bosatt i bofellesskap i 6-12 måneder før andre botiltak blir vurdert. Enkelte andre kommuner har etablert bofellesskap som egen kartleggingsenhet. Her bor ungdommene i en periode mens de får kartlagt sine behov, før de flyttes videre til egnet botiltak. En innvending mot en slik løsning er at det kan bli et ekstra «mellomstopp» før ungdommen kan falle til ro i kommunen.

Majoriteten av informantene påpeker at det er svært viktig å skape trygghet for de enslige mindreårige i den første tiden i kommunen, med faste rammer og en plass hvor de har mulighet til å «lande». Omsorgsfulle og kompetente voksne som er til stede for ungdommene er derfor vesentlig.

4.1.2 Fosterhjem

Det er enighet blant kommunene om at fosterhjem er det best egnede botiltaket for de yngste ungdommene (under 15 år). Kartleggingen viser at de fleste kommunene benytter Bufetat til rekruttering av fosterhjem, mens enkelte kommuner selv rekrutterer fosterhjemmene. Det er en generell mangel på fosterhjem i Norge. Både Bufetat og kommunene erfarer at det er spesielt vanskelig å rekruttere fosterhjem til enslige mindreårige.

Blant deltakerkommunene har Asker nylig etablert et fosterhjem hvor én fosterfar bor sammen med tre ungdommer i et vanlig hjem. Bærum kommune etablerer høsten 2016 familiegrupper, som innebærer at én voksen bor sammen med en eller flere ungdommer i hus ved siden av hverandre. Dermed kan de voksne avlaste hverandre, samtidig som ungdommen får færre voksne å forholde seg til.

4.1.3 Barnevernsinstitusjon

Bofellesskap som godkjennes som barnevernsinstitusjon skal drives i henhold til barnevernloven og forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner. Dette medfører strengere krav til både kvalitet og rettsikkerhet enn for øvrige botiltak for enslige mindreårige.

Av casekommunene er det kun to kommuner som har bofellesskap godkjent som institusjoner. Bakgrunnen for å etablere barnevernsinstitusjoner er ønske om definerte kvalitetskrav og tilsyn, samt behov for en bred tiltaksvifte. Kommuner med slike institusjoner opplever et press fra IMDi om å bosette de yngste bana.

¹⁶ Med bemanningsfaktor menes totalt antall årsverk i bofellesskapet delt på antall plasser i bofellesskapet

¹⁷ Medlevertturnus er turnuser der man i praksis flytter inn sammen med pasienter/brukere for en periode. Ordninger med medlevertturnus er regulert i forskrift til Arbeidsmiljøloven nr. 686.

4.1.4 Hybelfelleskap

Et hybelfelleskap er et hus med flere hybler hvor enslige mindreårige enten bor alene eller to sammen. Enkelte av kommunene bosetter enslige mindreårige direkte i hybelfelleskap, mens andre kommuner benytter hybelfelleskap som et tiltak nummer to, etter bofelleskap. Det er stort sett de eldste ungdommene, fra 17 år og oppover, som bosettes i hybelfelleskap.

Kartleggingen viser at majoriteten av kommunene har timebasert oppfølging i hybelfelleskapene, mens et fåtall har døgnbemannede hybelfelleskap. Bemanningsfaktoren varierer og er vesentlig lavere enn i bofelleskap. Det varierer også hvem som har ansvar for oppfølgingen i hybelfelleskapene. I enkelte kommuner følger ansatte fra bofelleskapene opp disse ungdommene, mens andre kommuner har egne team.

Kommunene som i stor grad benytter hybelfelleskap trekker frem at det ofte blir godt samhold mellom ungdommene, og at fellesskapet er en ressurs. Ofte blir nye ungdommer plassert sammen med ungdom som har vært i Norge lengre. Kommuner som praktiserer dette botiltaket forteller at ungdommene utvikler selvstendighet, samtidig som det gir en trygghet å bo sammen med andre¹⁵.

Det finnes ulike varianter av hybelfelleskap. Blant annet har Alta kommune bygd om et hotell til døgnbemannet hybelfelleskap med 20 plasser. Ungdommene har egne bad samt tilgang til fellesarealer som stue og kjøkken. I Drammen ble fem enslige mindreårige plassert på en folkehøyskole høsten 2016, hvor de bor og får undervisning sammen med norske ungdom. I Vadsø blir enkelte enslige mindreårige plassert på elevhybler sammen med andre norske ungdommer.

4.1.5 Hybel med vertsfamilie

Noen kommuner har etablert hybel med vertsfamilie som botiltak for enslige mindreårige. Botiltaket innebærer at ungdommen bor i en hybel tilknyttet en vanlig familie. Hybel med vertsfamilier blir stort sett brukt som tiltak nummer to, etter bofelleskap, mens enkelte enslige mindreårige blir bosatt i dette botiltaket direkte. Kommuner med denne ordningen mener det er en god løsning dersom ungdommen ikke ønsker å flytte alene på hybel.

Vertsfamiliene er godkjent av kommunen og får leieinntekter og skattepliktig lønn. De får gjerne et timebasert oppdrag tilpasset ungdommens behov, for eksempel hjelp med lekser. Familiene får faglig veiledning av kommunen og noen kommuner har etablert felles fora hvor vertsfamiliene kan samles og dele erfaringer.

Informanter som har erfaring med dette tiltaket erfarer at ungdommene får bedre norskkunnskaper etter kort tid hos vertsfamilien, og at de får hjelp med å få et bredere nettverk og nye relasjoner. Ungdommer som har hatt hybel med husvert har positive erfaringer. De oppgir at de har en god balanse mellom frihet og tilgjengelige voksne som bryr seg om dem og stiller opp ved behov¹⁵.

*“Det var bra med mindre grenser. Nå har jeg ansvar for alt det praktiske selv”.
“Jeg bor i et lite hus ved siden av familien, de er veldig åpne. Jeg vil egentlig ikke bo der - vil heller bo alene”.*

Utsagn enslige mindreårige

4.1.6 Alene på hybel

Majoriteten av kommunene benytter hybel med tilsyn som et ettervernstiltak, men kartleggingen viser også at enkelte kommuner bosetter enslige mindreårige direkte på hybel, alene eller sammen med en annen ungdom.

Hybel uten tilsyn er å regne som et rent boligtilbud, der hjelpetilbudet fra kommunen er boligen i seg selv. Dette boligtilbudet blir gjerne tilbudt de mest selvstendige ungdommene, og de får mulighet til å kontakte oppfølgingstjenesten selv ved behov.

“Jeg kjenner noen som flyttet rett på hybel. De føler seg ensomme og har begynt med rus.”

“Det var ensomt å bli plassert rett på hybel etter en tid i bofellesskap. Jeg er vant til være en del av en stor familie. Jeg visste ikke hva jeg skulle gjøre med regninger, brev etc. da jeg ikke kunne norsk. Jeg trengte praktisk veiledning.”

Utsagn enslige mindreårige

4.2 Tilpasning av omsorgstilbud til den enkeltes behov

Ungdommenes individuelle behov skal være førende for valg av botiltak. Den samlede tilbakemeldingen fra kommunene i undersøkelsen er at kartleggingen av enslige mindreårige før de bosettes er mangelfull. De peker på at den er særlig mangelfull for ungdommer over 15 år. I enkelte tilfeller er kartlegging ikke gjennomført. Gjennomgående erfarer kommunene at informasjonen de får fra omsorgssentrene er bedre enn fra asylmottakene.

Funn fra Evalueringen av omsorgsreformen for enslige mindreårige underbygger påstanden om at kartleggingen som gjøres i omsorgssenter eller asylmottak ikke er tilstrekkelig¹⁸. Mangelfull kartlegging trekkes også frem i NTNU Samfunnsforsknings studie av barnevernstilbudet til enslige mindreårige. De peker på at mulige årsaker kan være taushetsplikt, manglende forståelse for viktigheten av kartleggingsarbeidet, kapasitet og kompetanse¹⁹.

Kommunene opplever at viktig informasjon om de enslige mindreåriges fysiske og psykiske helse ikke blir videreformidlet fra asylmottak og/eller omsorgssenter. Også når det gjelder utdanningsbakgrunn, vurderes informasjonen som svært mangelfull. Ungdommene vi har intervjuet opplever det som frustrerende at informasjon de har gitt i mottaket ikke blir videreformidlet. Det kan medføre at de mister tillit til de involverte instansene.

Informasjon som ungdommene får av mottaksapparatet er viktig for å styre deres forventninger ved ankomst til bosettingskommunen. Informanter i flere kommuner peker på at ungdommene har urealistiske forventninger til kommunen, særlig når det gjelder materielle goder. Enkelte kommuner oppgir at de bruker mye tid og ressurser på diskusjoner med ungdommene om dette den første tiden. De peker derfor på viktigheten av at ungdommene får riktig informasjon i omsorgssentre og mottak, som gir et realistisk bilde av hva de kan forvente i kommunen.

Selv når kommunene mottar informasjon fra asylmottak eller omsorgssenter i forkant av bosetting, kan ikke dette erstatte den kartleggingen kommunene selv gjennomfører. I mange tilfeller vil det ikke være mulig å fange opp all informasjon om ungdommene i asylfasen. Ungdommene lever i en “vente-tilstand”. Mange er usikre og vil, eller tør ikke, å dele all informasjon om seg selv.

IMDi har sentralisert bosettingsarbeidet for enslige mindreårige til Region Nord. Informanter i flere kommuner opplever at dette har skapt en større avstand og vanskeliggjort kommunikasjonen mellom kommunen og IMDi. Mange kommuner har en opplevelse av at kapasiteten i botiltakene er mer førende for hvor ungdommer blir plassert, enn om tiltaket matcher den enkeltes behov. Dette gjelder særlig i perioder med stor pågang av asylsøkere. I perioder med overkapasitet har IMDi, iallfall i teorien, større muligheter for å i styre bosettingsarbeidet etter ungdommenes behov.

Manglende kartlegging av ungdommens behov i asylfasen, store variasjoner i kommunenes botiltak, og varierende kontakt mellom bosettingsansvarlig og kommunen, gjør at flere kommuner spør om valg av bosettingskommune for den enkelte enslige mindreårige er basert på en reell vurdering.

¹⁸ Deloitte, 2014, Evalueringen av omsorgsreformen for enslige mindreårige

¹⁹ Berg, Garvik, Paulsen (2016). Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger, NTNU samfunnsforskning

4.3 Forsvarlig tilbud

En problemstilling i dette prosjektet omhandler hvorvidt kommunene legger samme vurderinger av forsvarlighet til grunn i bo- og omsorgstilbudet til enslige mindreårige som til andre barn som kommunen har omsorgsansvaret for. Per i dag bosetter nesten alle kommuner enslige mindreårige med bakgrunn i barnevernloven. Vedtak etter barnevernloven er en forutsetning for å refundert utgifter til botiltak. Dette gjelder de mer omfattende tiltakene som overstiger 200 000 kr per år.

Det er et uttalt mål innen barneverntjenesten at barn skal gis likeverdig tilbud. I tillegg stiller barnevernloven krav om at «tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige»²⁰. Et lovfestet forsvarlighetskrav gir et viktig signal både til tjenesten og til brukerne om standarden for barnevernets arbeid, en såkalt rettslig standard. Dette innebærer at innholdet i vesentlig grad vil bli bestemt av normer utenfor selve loven. Dette innebærer at det verken er mulig eller hensiktsmessig å gi en detaljert og uttømmende beskrivelse av hva som vil være innenfor eller utenfor kravet til forsvarlighet²¹.

På spørsmål om kommunene legger til grunn den samme vurderingen av forsvarlighet for denne gruppen som for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for, svarer de fleste informantene entydig ja. Samtidig påpeker flere av informantene at enslige mindreårige i mange tilfeller har andre behov enn barnevernsbarn, og dermed skal behandles annerledes, men understreker at forsvarligheten er i varetatt.

I motsetning til de fleste norske barn har enslige mindreårige i utgangspunktet ingen familie eller nettverk i Norge, og kan av den grunn være ekstra sårbare. På den andre siden fremhever kommunene at denne gruppen ofte er mer ressurssterke, sammenlignet med andre barn som kommunen har omsorgsansvar for. De enslige mindreårige har klart seg selv i lang tid, alene på flukt. Dette betyr at disse ungdommenes behov for omsorg og trygghet er forskjellige fra andre barn i barnevernet, og tilbudet må ivareta både det barnevernsfaglige og flyktningfaglige perspektivet.

Enkelte kommuner opplever at enslige mindreårige får et dårligere tilbud enn andre barnevernsbarn, med henvisning til at botiltakene ikke er underlagt kvalitetskrav og tilsyn, slik norske barnevernsinstitusjoner er. Fosterhjem er faglig sett det foretrukne tiltaket for de yngste ungdommene, men mange bor likevel i bofelleskap. I barnevernet for øvrig er det kun unntaksvis at barn under 15 år blir plassert i barnevernsinstitusjon. I tillegg stiller mange kommuner seg kritisk til at enkelte kommuner plasserer ungdommer alene på hybel rett fra mottak, og mener dette ikke er et forsvarlig tilbud.

4.4 Ettervern

Når ungdommen flytter for seg selv kan de ifølge barnevernsloven få oppfølging av kommunen frem til de er 23 år. Overgangen til voksenlivet kan være utfordrende. På den ene siden ønsker ungdommene å være selvstendige. På den andre siden kan de ha de behov for støtte. For ungdommer med psykiske problemer eller uten stabile voksenkontakter, kan overgangen fremstå skremmende. Ungdommer som har et godt sosialt nettverk synes å være mer positive til å fases ut av hjelpeapparatet, og å mestre overgangen bedre²².

Det varierer hvor gamle ungdommene er når de flytter for seg selv. Kommunene skal gjøre en individuell vurdering av om ungdommen er klar for å flytte alene. Denne kartleggingen viser imidlertid at vurdering av utflytting ofte henger sammen med ungdommenes alder. Dette bekreftes i rapporten «Avhengig og selvstendig», hvor det påpekes at enslige mindreårige nærmest har en dato for når de må bli selvstendige og klare seg selv. Dette er som oftest når de er mellom 18 og 20 år.²³

I figuren nedenfor har vi skissert «milepæler» i de enslige mindreåriges liv, hvor det viser seg at alder til dels kan være styrende for kommunenes vurderinger.

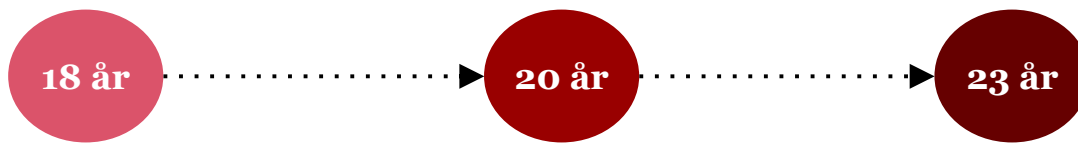
²⁰ Lov om Barneverntjenester (1992), § 1-4

²¹ Prop. 106 L, Endringer i barnevernloven (2012-2013)

²² Oppedal, Seglem, Jensen (2009). Avhengig og selvstendig, FHI

²³ Oppedal, Seglem, Jensen (2009). Avhengig og selvstendig, FHI

Figur 6 «Milepæler» i enslige mindreåriges liv



Når ungdommen blir 18 år foretar de fleste kommuner en vurdering om vedkommende er klar for å flytte for seg selv. Enkelte kommuner har som norm at man skal flytte ut ved 18 år og velger også å overføre det økonomiske ansvaret til NAV på dette tidspunktet. I andre kommuner dekker barnevernstjenesten kostnadene frem til de er 23 år. Lov om introduksjonsordning er en rett og plikt som inntreer når man er fylt 18 år, innen to år etter bosetting, dersom man har behov for grunnleggende kvalifisering. Dette kan være én årsak til at enkelte kommuner avslutter barnevernsvedtak når ungdommen fyller 18 år.

Kommunene får ikke refusjon for utgifter til ettervern etter fylte 20 år, og mange kommuner finner ikke rom til å fortsette oppfølgingen etter dette.

Kommunens ansvar opphører når enslige mindreårige er 23 år. Enkelte kommuner har åpne bofellesskap og har god kontakt med ungdommene etter at de har flyttet ut.

Gjennom intervjuer med ungdom kom det frem at de er særlig bekymret for ensomhet og økonomi. Ettervern kan omhandle alt fra praktiske gjøremål til en å snakke med. I noen kommuner følger primærkontakten i bofellesskapet opp ungdommer som bor alene. Andre kommuner har egne ettervernsteam med ansvar for ungdommene. Kommunene har gjerne overgangsløsninger ved utflytting, slik at de som kjenner ungdommen følger opp i tre til seks måneder etter utflytting, før ettervernsteamet overtar ansvaret.

Det varierer hvor mange timer ettervern den enkelte ungdom får, og har behov for. Mange kommuner legger opp til at ungdommen aktivt må ta kontakt og at ettervern ikke kan standardiseres innenfor rigide rammer.

“Det tar lang tid før jeg stoler på noen. Jeg ønsker ikke at “fremmede” skal komme på besøk og se til meg.”

Utsagn enslige mindreårige

5 Rammer for et kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap

Som beskrevet i kapittel 4 er bofellesskap det mest utbredte omsorgstilbudet for enslige mindreårige. Innholdet i tilbudene varierer mellom kommunene. En viktig del av prosjektet har bestått i å belyse hva som bør være rammene for et kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap. En definisjon på kvalitet er alt som imøtekommer brukerens forventninger eller behov²⁴. Det vil være subjektive oppfatninger av hva som menes med «god kvalitet».

De fleste kommunene etterspør retningslinjer og kriterier for kvalitet i bofellesskap. Flere kommuner påpeker også at tilsyn eller annen form for kvalitetssikring av bofellesskapene ville kunne styrke rettssikkerheten til ungdommene. Skissert i figuren nedenfor er deltakerkommunenes forståelse av hva som er viktige for kvalitet og for utformingen av bofellesskap. Vi har strukturert kriteriene i tre former for kvalitet²⁵:

- Strukturkvalitet – virksomhetens ytre forutsetninger, tilsvarende organisasjon og ressurser forstått i bred forstand
- Prosesskvalitet - virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med de enslige mindreårige. Det dreier seg om kvaliteten på relasjoner og prosesser i virksomheten
- Resultatkvalitet - det en ønsker å oppnå med arbeidet med enslige mindreårige, det vil si hva de enslige mindreårige har lært og hvilken kompetanse de har oppnådd, i løpet av tiden i bofellesskap

I kapittel 6 som omhandler resultater, vil vi belyse resultatkvalitet, og hvordan det helhetlige omsorgstilbudet bør utformes for å lykkes med integrering.

Flere av deltakerkommunene trekker frem felles faglig grunnsyn og verdier i bofellesskap som det viktigste for å sikre et kvalitetsmessig godt bofellesskap. Deretter vektlegger kommunen kompetanse og utdanning, mens et differensiert tilbud anses som det tredje viktigste kriteriet for kvalitet i bofellesskap.

Figur 7 Kvalitetskriterier for bofellesskap



²⁴ ISO-definisjon

²⁵ Vi har benyttet tilsvarende former for kvalitet som i NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse— Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring

5.1 Strukturkvalitet

Type bolig, areal og lokalisering

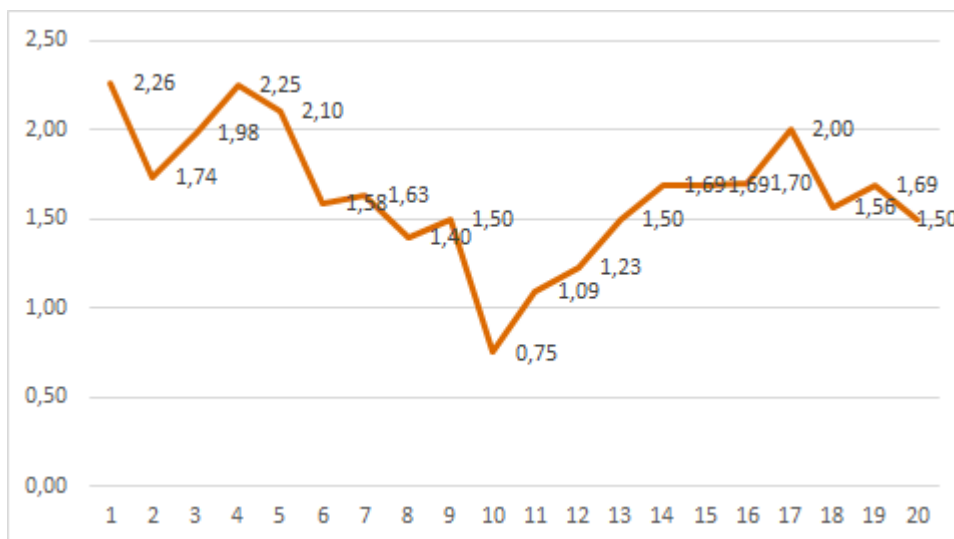
De fleste bofellesskap er utformet som et vanlig norsk hjem, hvor hver ungdom har eget rom og deler bad, stue og kjøkken. Boligene er av en viss størrelse og innrettet for å skape et fellesskap, men også mulighet til å trekke seg tilbake dersom ungdommene har behov for dette. Mange kommuner påpeker at det er viktig at boligene ligger nært sentrum, skole, aktiviteter og/eller kollektivtransport.

Utstyr og materiell

Av materielle goder er det særlig sykkel og pc kommunene fremhever som viktig for ungdommen. Kommunene argumenterer med at de fleste norske ungdommer har egen pc og sykkel - derfor bør enslige mindreårige også få dette. Andre kommuner mener at ungdommene automatisk ikke har behov for dette. Sykkel kan være viktig for at ungdommen skal kunne komme seg på aktiviteter, og føre til mindre behov for å bli kjørt. Sportsutstyr generelt er dyrt i Norge, samtidig er dette noe ungdommen trenger for å kunne delta i idrett og aktiviteter. Kommunene ønsker tydeligere retningslinjer for tildeling av materielle goder.

Bemanningsfaktor varierer i stor grad blant de deltakende kommunene, og kommunene mener derfor det er viktig å ha bestemmelser knyttet til dette. Bemanningsfaktor definerer vi som antall årsverk per plass i bofellesskapet. Figuren nedenfor viser at denne kan variere fra 0,75 til 2,26. Dette skyldes ulike utforminger av bofellesskap, både knyttet til antall ungdommer og turnusordninger.

Figur 8 Bemanningsfaktor i bofellesskap, 20 kommuner



Minimumsbemanning blant deltakerkommunene er to ansatte på ettermiddag/kveld, og ellers en ansatt i huset. De fleste kommunene har hvilende nattevakter og enkelte har tilgjengelige bakvakter. Kartleggingen viser at enkelte kommuner velger å ha to ansatte tilstede i bofellesskapet mens ungdommen normalt er på skolen, mens andre velger ikke å ha ansatte tilstede på dagtid i bofellesskapet.

Kommunen med lavest bemanningsfaktor har etablert ett bofellesskap med seks plasser. Kommunen bosetter kun enslige mindreårige over 15 år og botiden i bofellesskapet er gjennomsnittlig 2 år. De ansatte i bofellesskap går i langtidsturnus med hvilende nattevakt. Voksne er kun til stede i bofellesskapet når ungdommene er hjemme. Det legges stor vekt på at ungdommene selv har ansvaret for hjemmet og også egen fritid. Kommunen har et godt samarbeid med videregående skole.

Kommunen med høyest bemanningsfaktor har to bofellesskap med 5 plasser i hvert hus. Kommunen bosetter alle aldre og botiden i bofellesskapet er gjennomsnittlig 3 år. De ansatte er til stede hele døgnet. Turnuslengde varierer, men er mindre enn ett døgn. Det legges vekt på at turnusordningene er lagt opp slik at det sikrer god kontinuitet i hjemmet. Det er etablert hvilende nattevakt med tilgjengelig bakvakt ved behov. Kommunen har et særlig fokus på språk, utdanning og arbeidspraksis. Samtidig mener kommunen lang botid er viktig for å sikre god integrering av ungdommene. Dette er også en av kommunene med oversikt over tidligere beboere og som også kan vise til gode resultater.

Turnusordningene varierer. Enkelte kommuner velger korte turnuser, med dag-, kveld-, natt- og helgeskift med varighet fra 7-12 timer. Andre kommuner har turnus med vakter over flere døgn og enkelte kommuner har valgt medlevertturnus.

Medlevertturnus innebærer at miljøarbeiderne har vakter på 2-3 døgn sammenhengende, som begrepet impliserer å "leve med" ungdommene. Kommuner som har etablert medlevertturnus mener at dette skaper en stabilitet og kontinuitet i hjemmet som er viktig for ungdommene. Det blir færre vaktskifter og færre voksne å forholde seg til. Medlevertturnusen gir større mulighet til å skape en normal hverdag i huset, samtidig som det gir mulighet til både kortere avbrekk og helgeturer. Enkelte kommuner som har forsøkt medlevertturnus peker på at man blir svært avhengig av god kjemi mellom ansatte i samme turnus, samt at det er god kjemi mellom ungdommene og de voksne. Ungdommene har gjerne en nærrere relasjon til enkelte av de ansatte, og med en slik turnusordning kan det gå en uke mellom hver gang de treffer denne personen.

Kommuner som har valgt kortere turnuser mener også det er viktig med kontinuitet og stabilitet og har derfor fokus på når på døgnet vaktskiftene foretas. For eksempel bør det være den samme ansatte som legger ungdommen om kvelden og vekker dem om morgenen. Videre er det viktig at turnusordningene legges opp slik at man hindrer omkamper, spesielt mener mange at det er viktig med to ansatte på kveldstid for å skape trygghet ved leggetid. Kortere turnuser gir også bedre kommunikasjon og et tettere samhold blant de ansatte ved at man jobber sammen med flere i løpet av en uke. Kommunene mener dette fører til at de ansatte har en felles forståelse og jobber i samme retning.

Utdanning og kompetanse. Kartleggingen viser at omlag 50 prosent av de ansatte i bofellesskapene i deltakerkommunene har relevant høyere (treårig) utdanning. Særlig trekkes barnevern- og sosialfaglig utdanning frem som relevant. Kommunene mener også at det bør være et krav at omlag 50 prosent av de ansatte har relevant høyere utdanning.

Mange kommuner betegner omsorg som grunnsteinen i relasjonen mellom de ansatte og ungdommen. Traumebevisst omsorg, flyktningfaglig kompetanse og kulturforståelse fremheves av mange kommuner som nøkkelkompetanser. Kommunene mener at tverrfaglig kompetanse i bofellesskapet er en styrke. Enkelte kommuner rekrutterer bevisst personer med annen yrkesfaglig bakgrunn, eksempelvis klatreinstruktører og håndverkere. Bakgrunnen for dette er å kunne aktivisere ungdommene, i og utenfor bofellesskapet. Andre kommuner har stort fokus på skole og ansetter derfor lærere.

Relevant faglig utdanning, kompetanse og erfaring er viktig, samtidig påpeker kommunene at de personlige egenskapene er vel så viktige. Det å være "egnet" for arbeid med enslige mindreårige er essensielt.

Rutiner og metoder

Kartleggingen viser at de fleste kommunene har dokumentert rutiner, retningslinjer og metoder for å sikre enhetlig oppfølging av enslige mindreårige. Enkelte kommuner har etablert et "fase-system" hvor det er tydelige retningslinjer på hva som skal være fokus i de ulike fasene i botiden i bofellesskapet. "Fase-systemet" er en slags sjekklister, hvor hver fase har ulike temaer med tilhørende målsettinger for ungdommene.

Enkelte kommuner tilbyr også kurs og mer strukturerte opplegg til ungdommene. Ett eksempel på dette er Porsgrunn kommunes tilbud om FLEXid (Fleksibel Identitet) kurs, hvor temaene er blant annet identitetssirklene, kreativ flytteprosess, fordommer og rasisme.

Figur 9 Illustrasjon fra FLEXid-kurs i Porsgrunn



Kompetanseheving er viktig for å sikre at de personene som til enhver tid jobber med ungdommene forstår og støtter dem på en god måte. Flere kommuner har faste opplæringsløp for nyansatte. Et eksempel er Porsgrunn kommunes femdagers kurs for alle nyansatte, som inneholder temaer som miljøterapi, traumebevisst omsorg, radikaliserings, verdi- og kulturarbeid, krysskulturell identitet og flytteprosessen. I tillegg til opplæring av nyansatte mener kommunene det er viktig med kontinuerlig kompetanseheving.

Sammensetning av ansattgruppen er viktig. Kommunene mener at menneskene som jobber i et bofellesskap bør ha ulik alder, kjønn, etnisitet og faglig bakgrunn. Undersøkelser foretatt av Folkehelseinstituttet, viser at de fleste ungdommene snakker med noen om sine bekymringer, men de er svært selektive i forhold til hvem de velger å snakke med²⁶. Det er derfor viktig med en sammensatt ansattgruppe.

Mange kommuner fremhever ansatte med minoritetsbakgrunn som viktig. Kartleggingen viser at ansatte som selv har vært flyktninger blir rollemodeller for ungdommene. De opplever at de enklere kan stille krav til ungdommene og oppnår tillit hos dem der andre ikke når frem. Det er også viktig at ansattgruppen fungerer godt sammen. Dersom det er konflikter eller uoverensstemmelser, merker ungdommen dette.

5.2 Prosesskvalitet

Faglig grunnsyn og verdier handler om ett felles faglig grunnsyn og en felles forståelse av hvordan arbeidet og kontakten med ungdommene skal være. Dette for å sikre at hele ansattgruppen og ledelsen jobber i samme retning. Det påpekes at det er svært viktig å vurdere verdier og menneskesyn ved ansettelser, i tillegg til å jobbe kontinuerlig med dette med ansattgruppen. Bakgrunnen er at de ansattes grunnsyn og verdier gjenspeiles i bofellesskapet, og videre i ungdommene.

Kommunene mener at fokus på **medarbeidernes trivsel** er viktig for å sikre et godt hjem for ungdommene. Ansatte som trives på jobben skaper positivitet og trygghet. Det er derfor viktig å skape møteplasser for de ansatte - både for å sikre enhetlig arbeid og kommunikasjon, men også for å skape et samhold på arbeidsplassen.

Brukermedvirkning

Å gi ungdommene ansvar for medvirkning i sitt eget liv er essensielt, mener flere kommuner. "Vi må lytte til ungdommens behov og ønsker. Vi må anerkjenne dem, selv om resultatet ikke alltid blir slik ungdommen ønsker. Vi kan viser dem mulighetene, men de må selv velge"²⁷.

Gjensidig respekt og god kommunikasjon mellom ungdommen og ansatte er viktig. I figuren til høyre har vi visualisert en hustavle i et av bofellesskapene, hvor de har satt ord på hva god kommunikasjon er for dem.

Brukermedvirkningen skjer også gjennom utforming av ungdommenes individuelle handlingsplaner. Planen skal lages sammen med ungdommen og inneholder konkrete mål som begge parter skal jobbe ut i fra. Handlingsplanen danner grunnlaget for hvilke støtte-, aktivitets- og/eller integreringstilbud den enkelte skal ha. Handlingsplanene er ungdommens egne planer, og dermed svært ulike fra ungdom til ungdom. Kartleggingen viser at ikke alle enslige mindreårige forstår formålet med handlingsplanen og opplever i mange tilfeller at det er ubehagelig at de ansatte skriver om dem.

I tillegg til handlingsplaner, har mange av bofellesskapene etablert husmøter. Dette er ungdommens arena hvor de kan ta opp saker de selv ønsker. Aktuelle temaer er husregler, aktiviteter, kjøring, mat, Internett, utstyr etc. Det er stort sett praktiske saker som tas opp i husmøter, samtidig mener kommunene det er en egen verdi i å

Figur 10 «Hustavle» i bofellesskap



²⁶ Oppedal, Jensen, Seglem og Haukeland (2001). Psykisk helse, mestring og sosial integrasjon blant ungdom som kom til Norge som Enslige Mindreårige Asylsøkere, Folkehelseinstituttet

²⁷ Sitat fra leder av avdeling for enslige mindreårige i en kommune

diskutere, lytte, samt komme til enighet om disse tingene.

Kartleggingen viser at enkelte kommuner har bragt brukermedvirkning inn i andre prosesser. For eksempel inkluderer Larvik kommune ungdommen i forbindelse med ansettelse. Ringsaker kommune gjennomfører brukerundersøkelser hvert tredje år. I Kristiansand kommune er det etablert et eget "Ungdomsråd" for enslige mindreårige flyktninger. I både Stavanger og Drammen kommune er det opprettet minoritetsråd eller dialogmøter, som er brukernes stemmer til politikerne.

Botid i bofellesskap

Det er til dels motstridene syn blant kommunene på hva som er optimal botid i bofellesskap, og betydningen av botid for å sikre selvstendigjøring og god integrering. Kommuner som tilbyr lang botid i bofellesskap (fire til fem år) mener det er viktig å ha god tid til å skape en solid plattform, sikre trygge og selvstendige ungdommer. Disse kommunene mener det er en fare for at ungdommene ikke får det fundamentet de trenger for å integreres dersom de for tidlig overlates til seg selv. Kommuner med lengre botid (mer enn to år) påpeker også at ungdommer som har bodd lenge i bofellesskapet blir rollemodeller og mentorer for de nyankomne, noe som oppleves som svært positivt for begge parter.

Kommuner som praktiserer kortere botid begrunner dette dels i økonomi, og dels i en overbevisning om at lang botid kan være et hinder for å skape selvstendige ungdommer. En annen grunn til kort botid i bofellesskap kan være at kommunen har en bred tiltaksvifte og fleksibilitet til å benytte noe "lettere botiltak" når ungdommen er klar for det.

I spørsmålet om botid i bofellesskap peker enkelte kommuner på at mange av ungdommene som kommer til Norge er oppvokst med en kollektivistisk oppdragelse. De er vant til å ha stor frihet fra de er små, og lærer å ta gradvis mer ansvar til de blir myndige. I Norge er det motsatt, hvor små barn har faste og forutsigbare rammer, og får gradvis mer frihet med alderen. Kommuner mener derfor det er viktig å gi enslige mindreårige tid til å utvikle sin egen identitet innenfor trygge rammer.

«Jeg har forandret meg veldig siden jeg kom til Norge. Jeg er friere og mer glad.»

Utsagn enslige mindreårige

Sammensetning av ungdommene i bofellesskap

Kartleggingen viser at det i de fleste bofellesskap er fire til fem ungdommer, mens enkelte kommuner kan ha seks plasser i en bolig. Mange kommuner mener det er viktig med ulike nasjonaliteter i bofellesskapet for å fremme språkferdigheter. Dette er ungdommene stort sett enige i. I tillegg ble det fremhevet av kommuner som bosetter begge kjønn²⁸, at det er positivt at gutter og jenter bor sammen. Det er både konflikthemmende og bra for miljøet.

²⁸ Majoriteten av enslige mindreårige bosettes i Norge er gutter

6 Resultater

I dette prosjektet har vi også sett nærmere på hvordan kommunene har lyktes med å få enslige mindreårige over i utdanning eller arbeid. Det er dokumentert at hvilken type botilbud og hvilken oppfølging de enslige mindreårige får har stor betydning for ungdommenes utvikling, blant annet når det gjelder skolegang og utdanning²⁹. Ingen av kommunene har systematisk dokumentert resultater over tid. Informantene har delt sine perspektiver på hva som skal til for å oppnå gode resultater, i form av god integrering, utover innholdet i bo - og omsorgstilbudet. Avslutningsvis oppsummerer vi hva de enslige mindreårige selv opplever at er viktig for god integrering.

6.1 Enslige mindreåriges deltakelse i utdanning og arbeidsliv

I dette prosjektet har vi innhentet kvalitative data fra et begrenset utvalg kommuner, så vi knytter deres erfaringer opp mot nasjonal statistikk og annen forskning på hvordan det har gått med ungdommene over tid.

Folkehelseinstituttet (FHI) har dokumentert at enslige mindreårige har betydelig høyere forekomst av psykiske plager enn ungdommer med etnisk minoritetsbakgrunn som bor med familiene sine³⁰. Dette kan ha betydning for ungdommenes forutsetninger for å fullføre utdanning og delta i arbeidslivet.

På oppdrag fra IMDi har SSB analysert enslige mindreårige flyktningers deltakelse i arbeidsmarked og utdanningssystemet i årene etter bosetting i Norge³¹. Tallene fra SSB viser at 71 prosent av de som har blitt bosatt som enslige mindreårige flyktninger i aldersgruppen 18-29 år var aktive ved utgangen av 2011. Med aktive menes her at de enten deltar i arbeid, utdanning eller i introduksjonsprogrammet. Dette er betydelig lavere enn i befolkningen generelt i samme aldersgruppe (86 prosent). Undersøkelsen påviste også at aktivitetsnivået varierer med alder, botid, landbakgrunn og kjønn.

SSBs analyser viser at andelen sysselsatte øker med botid blant mennene, mens en høyere andel blant de yngste mannlige enslige mindreårige er i utdanning. Kvinnene tar i større grad utdanning, kombinert med jobb sammenlignet med menn. Sammenlignet med kvinner i befolkningen for øvrig ser vi en høyere andel kvinner som mottar kontantstøtte eller ytelse som enslige forsørger³¹.

Enslige mindreårige viser seg å ha lavere inntektsnivå enn befolkningen generelt, og det er også en høyere andel med vedvarende lav inntekt blant enslige mindreårige³¹.

Vi har innhentet oppdaterte tall fra SSB, per november 2014, som viser at andel enslige mindreårige mellom 18 og 29 år i aktivitet er 77 prosent. Av disse er 34 prosent sysselsatt, 25 prosent både sysselsatt og under utdanning, 15 prosent var i utdanning mens 3 prosent var inn under introduksjonsordningen³². Blant SSBs deltakerkommuner finner vi fire av casekommunene, samt fem av de øvrige deltakerkommunene i dette FoU-prosjektet. Aktivitetsnivået blant aktuelle deltakerkommuner er presentert i figuren nedenfor.

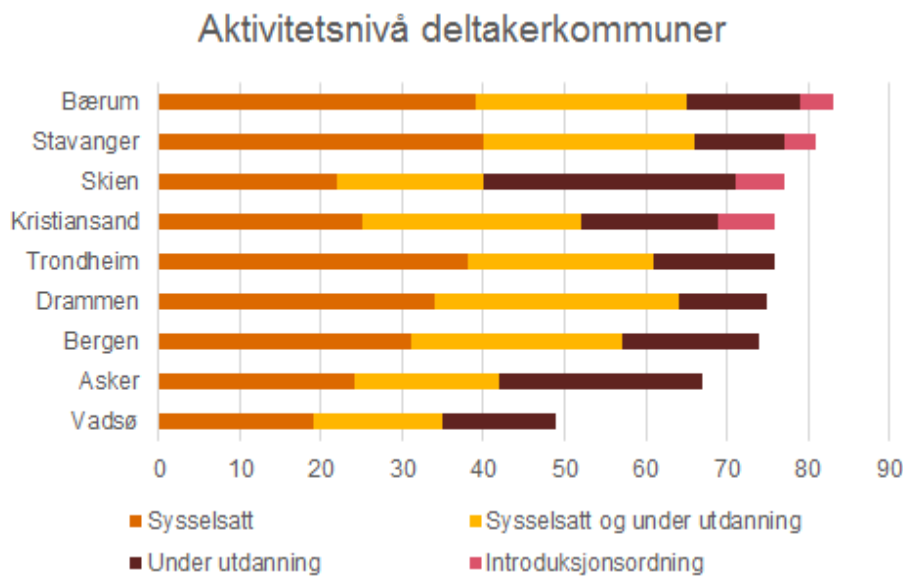
²⁹ Berg, Garvik, Paulsen (2016). Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger, NTNU samfunnsforskning

³⁰ Oppedal, Jensen, Seglem og Haukeland (2011). Psykisk helse, mestring og sosial integrasjon blant ungdom som kom til Norge som Enslige Mindreårige Asylsøkere, Folkehelseinstituttet

³¹ Wiggen (2014). Enslige mindreårige flyktninger 2011, SSB

³² SSB. Andel sysselsatte/ i utdanning/ i introduksjonsprogram pr. november 2014, etter kommune. Personer bosatt som enslige mindreårige flyktninger fra 1996-2011. 18-29 år

Figur 11 Andel sysselsatte/ i utdanning/ i introduksjonsprogram pr. november 2014



Figuren viser at kommunene Bærum og Stavanger har høyeste andel enslige mindreårige i aktivitet, henholdsvis 83 prosent og 81 prosent. Kommunene Bergen, Drammen, Trondheim, Kristiansand og Skien har alle et aktivitetsnivå på rundt 75 prosent, mens Asker og Vadsø viser et noe lavere aktivitetsnivå på henholdsvis 67 prosent og 49 prosent.

Statistikken viser relativt store forskjeller i aktivitetsnivået blant kommunene, hvor aktivitetsnivået i Bærum var 34 prosent høyere enn i Vadsø kommune per 1.1.2015. Vi vet at sysselsettingsnivået blant flyktninger i en kommune kan avhenge av flere forhold, blant annet sammensetningen av flyktninggruppen, kvaliteten på kommunens integreringsarbeid, og egenskaper ved det lokale arbeidsmarkedet³³. Omsorgstilbudet vil også spille inn. Vadsø kommune har rundt 50 hybler hvor enslige mindreårige blir plassert ved ankomst, ofte sammen med en annen ungdom. Kommunen har etablert en døgnbemannet miljøtjeneste som har ansvar for oppfølgingen. De øvrige kommunene har tyngre tiltak og en bredere tiltaksvidde. Selv om det er flere forhold enn botiltak som virker inn på resultatene, er resultatene fra SSBs undersøkelse med på å underbygge vår hypotese om at ressursene som legges inn i botiltak har betydning for hvordan det går med ungdommene.

6.1.1 Arbeid og utdanning i deltakerkommunene

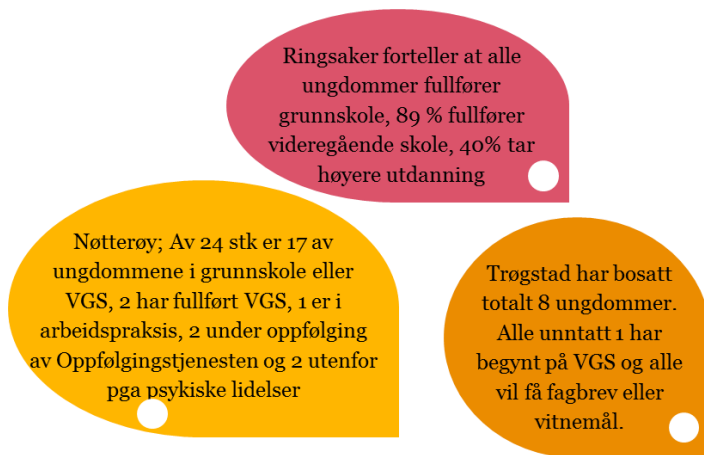
Ingen av kommunene har systematisk dokumentert resultater over tid av sitt integreringsarbeid. Det er flere metodiske utfordringer ved å dokumentere hvordan det har gått med de enslige mindreårige i voksenlivet. I følge Eide og Broch (2010) er svarprosent og representativitet særlige utfordringer når det gjelder undersøkelser og/eller forskning med enslige mindreårige som informanter. Det er flere grunner til at gruppen er vanskelig å nå. Blant annet er det vanskelig å få en fullstendig oversikt over hvem den faktiske målgruppen eller populasjonen bestod av. I tillegg kan man oppleve at informantene mangler tillit til de som gjennomfører undersøkelsen og ikke forstår hvilken relevans det har for deres egen situasjon³⁴. Rent metodisk er det også utfordrende å vurdere hvilke tiltak som er virkningsfulle, da innretningen av omsorgstilbudene i kommunene har endret seg over tid.

Majoriteten av informantene mener det er viktig å følge opp hvordan det går med de enslige mindreårige i voksenlivet, og forsøker å finne ut hva som gir gode resultater. I figuren nedenfor er utdrag fra enkelte undersøkelser og/eller intervjuer blant deltakerkommunene.

³³ Wiggen (2014). Enslige mindreårige flyktninger 2011, SSB

³⁴ Eide & Broch (2010). Enslige mindreårige flyktninger - Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer, RBUP

Figur 12 Utdrag fra deltakerkommunenes skildringer om hvordan har det gått med de enslige mindreårige

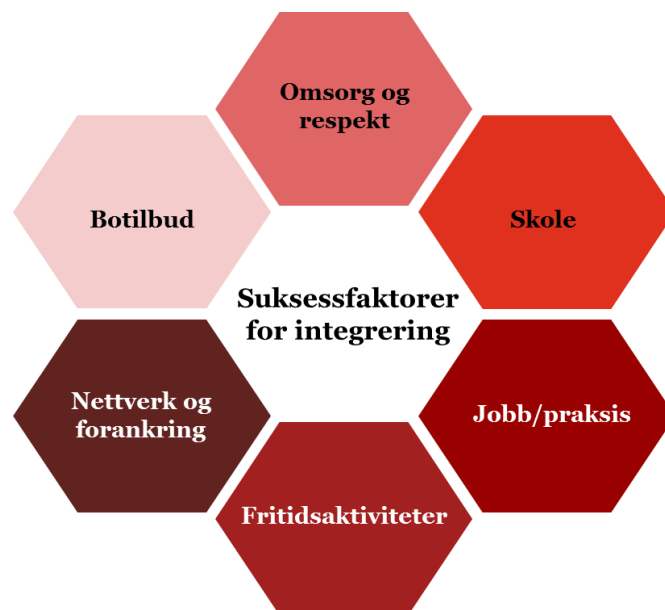


6.2 Hva skal til for å lykkes med integrering av enslige mindreårige?

Integrering er et begrep som i utgangspunktet betyr å innlemme noe i en større helhet. Folkehelseinstituttet skiller mellom sosial, økonomisk og kulturell integrering. Sosial integrering defineres som «deltakelse i sivilsamfunnets sosiale nettverk, både formelle som idrettsforeninger og andre fritidsorganisasjoner og uformelle, som for eksempel venner nettverk». Deltakelse i utdanningssystemet og arbeidslivet beskrives gjerne som økonomisk integrering, mens kulturell integrering dreier seg om «å ta del i samfunnets verdier, tradisjoner og skikker»³⁵. I dette prosjektet har vi brukt deltakelse i utdanning og arbeidsliv som indikator for integrering av enslige mindreårige.

I figuren nedenfor har vi skissert hovedtrekkene av hva deltakerkommunene var opptatt av for å sikre god integrering. Av disse mener kommunene at de viktigste faktorene for integrering er skolegang og språk, deretter omsorg.

Figur 13 Suksessfaktorer for integrering av enslige mindreårige flyktninger



³⁵ Oppedal, Jensen, Seglem og Haukeland (2011). Psykisk helse, mestring og sosial integrasjon blant ungdom som kom til Norge som Enslige Mindreårige Asylsøkere, Folkehelseinstituttet

Bo- og omsorgstilbudet er beskrevet i kapitlene 4 og 5. I dette kapitlet fokuserer vi på de øvrige faktorene, som sammen med botilbudet er viktig for at integreringsarbeidet skal føre til gode resultater.

6.2.1 Omsorg og respekt

At de enslige mindreårige opplever omsorg og respekt er grunnleggende for lykkes med integrering. Kommunene påpeker at mange av ungdommene har opplevd flere tillitsbrudd tidligere i livet, og det er derfor viktig at de opplever at de voksne vil dem vel. Informantene legger vekt på at de gjennom å vise omsorg og respekt vil hjelpe ungdommene til å bli mer selvstendige, samtidig som det bidrar til å skape tillit til samfunnet rundt dem.

Omsorg er nært knyttet til voksenkontakt, og begge deler er viktig for å kunne skape trygghet og tillit hos ungdommene. Ifølge FHI sin UngKul undersøkelse svarte nesten 70 prosent av enslige mindreårige at de savner familien eller at de føler seg ensomme i Norge³⁶. Dette bekreftes av våre informanter blant ansatte på bofellesskap, som oppgir at ungdommene har stort behov for kontakt med voksne. Det kan dreie seg om så lite som ren tilstedeværelse eller å sitte ved siden av hverandre.

RVTS har fokus på traumebevisst omsorg, som «handler om å komme nær. Prisen for nærhet er sårbarhet. Det innebærer en stor misforståelse at profesjonalitet er blitt forbundet med distanse, også i arbeidet med mennesker. Profesjonalitet er å gå nærmere»³⁷. I tillegg til nærhet, fokuserer traumebevisst omsorg på å forstå mennesker i lys av hva de har opplevd, med fokus på følelsene bak atferden, lytte til barnet og la dem selv definere sine behov og reflektere over egen sårbarhet i møte med andre mennesker³⁷. Howard Bath påpeker at mange av de traumatiserte barn og unge som han jobber med, har et sterkt ønske om å være normale. Vi må heller ikke alltid snakke om traume først. Vi må tenke menneske først³⁸.

“Vi vil bli sett og hørt. Det er godt å vite at det er voksne tilstede som vi kan prate med”.

Utsagn enslige mindreårige

6.2.2 Skole

Informantene legger stor vekt på at språkferdigheter og skolegang er grunnleggende for at de enslige mindreårige skal bli inkludert i samfunnet. Skolegang er avgjørende for mange av de andre faktorene som jobb, fritid og nettverk.

Enslige mindreårige mellom 6 og 16 år har samme rett til grunnskoleopplæring som andre barn og unge i Norge, herunder rett til spesialundervisning og særskilt språkopplæring³⁹. De fleste kommunene som har deltatt i dette oppdraget gir enslige mindreårige under 16 år tilbud i en mottaks-/innføringsklasse på norske ungdomsskoler. I følge opplæringsloven har alle elever rett til et godt psykososialt miljø “som fremmer helse, trivsel og læring”. Ungdom med kort botid i Norge har spesielle utfordringer i skolesystemet og har en signifikant høyere frafallsprosent enn resten av populasjonen⁴⁰.

Enslige mindreårige over 16 år har rett til videregående opplæring dersom ungdommen har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring. Kommunene opplever særlig to utfordringer på dette området. For det første har den enslige mindreårige ofte manglende dokumentasjon på grunnskoleopplæring fra hjemlandet. For det andre er det utfordrende å sikre et tilstrekkelig skoletilbud til de som ikke kan dokumentere fullført grunnskole. Enslige mindreårige over 16 år som ikke har rett til videregående opplæring har rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Vår undersøkelse viser store variasjoner mellom kommunene i skoletilbudet til enslige mindreårige over 16 år.

³⁶ Oppedal, Jensen, Seglem og Haukeland (2001). Psykisk helse, mestring og sosial integrasjon blant ungdom som kom til Norge som Enslige Mindreårige Asylsøkere, Folkehelseinstituttet

³⁷ RVTS

³⁸ Bath (2015). The Three Pillars of TraumaWise Care

³⁹ Innst. 57 S (2012–2013)

⁴⁰ Statistisk sentralbyrå. (2013). Skandinavisk komparativ statistikk om integrering: Innvandrere i Norge, Sverige og Danmark. Samfunnsspeilet, 2013(5).

Majoriteten av kommunene tilbyr disse ungdommene opplæring gjennom introduksjonsprogrammet. Lengden på skoledagene varierer. I enkelte tilfeller varer skoledagen kun tre til fire timer.

Mange kommuner opplever at skoletilbudet som tilbys via voksenopplæringen ikke er godt nok. Våre informanter har inntrykk av at selve undervisningen ved voksenopplæringen er god, men peker på hovedutfordringer ved tilbudet. Den ene utfordringen er korte skoledager, som medfører at enkelte av ungdommene kjeder seg og har få meningsfulle aktiviteter å fylle dagene med. Dette resulterer i at de blir demotiverte. Den andre utfordringen er at de enslige mindreårige har et annet undervisningssted enn andre elever. Dette hindrer integrering og hemmer norsklæringen.

Kartleggingen viser at enkelte kommuner har foretatt konkrete tiltak for å tette dette gapet med egne undervisningsopplegg og kvalifiseringsprogram, i samarbeid med og uten Fylkeskommunen.

“Vi vil gå på norsk skole sammen med norske elever. Vi er normale. Vi ønsker å få norske venner. Vi ønsker å lære. Vi ønsker å gå på skole sammen med jevnaldre. Vi vil gå mer på skolen, tre timer på voksenopplæringen er en vits.”

Utsagn enslige mindreårige

Larvik og Drammen er eksempler på to kommuner som samarbeider med fylkeskommunene om samlokalisering av skoletilbudet til enslige mindreårige over 16 år med norske videregående skoler:

- Kombinasjonsprosjektet i Larvik er et samarbeid mellom Thor Heyerdahl videregående skole og Larvik læringssenter. Målgruppen er minoritetsspråklige ungdommer fra 16–24 år med kort botid i Norge, og som ikke har gått i norsk grunnskole. Prosjektet innebærer at ungdommer med kort botid kan gå på en skole med jevnaldrende i stedet for på et voksenopplæringscenter. Det gis tilbud om undervisning på to nivåer i alle fag. Nivå 1 er eksamensrettet, nivå 2 ligger lavere. Elevene kan velge ulike nivåer i ulike fag da timene er lagt parallelt. Dersom noen elever er på videregående skole-nivå i et fag, kan de hospitere i ordinære videregående klasser i dette faget.
- “Prosjekt kombi-klasser” er et samarbeidsprosjekt mellom Buskerud fylkeskommune/Åssiden videregående skole og Introduksjonssenteret i Drammen kommune. To klasser fra introduksjonssenteret er lokalisert sammen med yrkesfaglig skole. Enslige mindreårige deler ikke klasse med norske ungdom, men møtes i friminutter. Evalueringen av prosjektet “Her har vi masse muligheter!” viser at timefraværet er markant redusert og elevene kunne fortelle om at her kan “Vi prate om alt vi vil. Vi kan si ordene vi tenker i hjernen. Her kan vi si sånne ord som ungdommene bruker. Vi kan sitte sammen og diskutere alt vi vil»⁴¹.

Ringsaker kommune har opprettet en egen stilling som skoleansvarlig, med ansvar for oppfølging av skolearbeid for alle enslige mindreårige i bofellesskapene. Bakgrunn for etablering av stillingen var at voksenopplæringstilbudet til enslige mindreårige hadde for få timer og leksehjelpen ble fragmentert. Det var også lite kontinuitet i arbeidet på grunn av turnusarbeid, og de ansatte hadde ulike måter å tilnærme seg arbeidet på. Primærkontakten til den enkelte manglet oversikt over sin ungdoms skolehverdag og ungdommen opplevde at beskjeder ikke kom frem.

Kommunen opplever gode resultater med egen skoleansvarlig. Informantene fremhever at det har bidratt til;

- Helhetlig tenkning
- Bedre kontakt med skolen
- Ungdommen gjør mer lekser - kontinuitet
- Skolearbeidet er tilpasset den enkelte, samtidig som man forenkler leksehjelpen for de ansatte
- Bedre måloppnåelse for den enkelte - få ungdommer dropper ut

⁴¹ Biseth og Changezi (2016). “Her har vi masse muligheter!”, Evaluering av et samarbeidsprosjekt om utdanning for ungdom med kort botid i Norge, Høgskolen i Sørøst-Norge

Utfordringene knyttet til skoletilbudet krever et godt samarbeid både internt i kommunen, og med Fylkeskommunene. Støttetiltak som gis utover det ordinære skoletilbudet vil medføre økte kostnader på kort sikt. Kommunene som har fokus på skoletilbudet er overbevist om at det fører til gode resultater på lang sikt.

6.2.3 Jobb/praksis

Blant enslige mindreårige opplever flere et dilemma i valget mellom å ta utdanning eller arbeid. En del ungdom har et sterkt ønske om å tjene penger for å kunne bidra økonomisk til familien i hjemlandet.

Våre informanter trekker fram at deltidsjobb er viktig for å få både arbeids- og språktrening, i tillegg til at det gir inntekt. De peker på at ungdommene kan bygge egne nettverk, få en meningsfylt fritid, lære språk og norsk kultur gjennom deltidsjobb. Ungdommene vi har intervjuet trekker også frem at arbeid gir inntekter og relasjoner, samtidig som det legger grunnlag for å få jobber som voksne. Flere legger vekt på ønsket om å bli bidragsyttere i samfunnet.

Sommerjobb er spesielt viktig da sommerferien er en periode mange ungdom har lite tilbud om aktivitet. Skolene er stengt og andre fritidsaktiviteter tar også pause om sommeren. Norsk ungdom reiser gjerne på ferie eller er sammen med familien. Sommerjobber aktiviserer ungdommen, og sikrer også kontinuitet i norskopplæringen.

Mange kommuner har utfordringer med å finansiere og finne rett arbeidsplass til de enslige mindreårige. Mange arbeidsgivere krever referanser før de tilsetter, slik at enslige mindreårige ikke får en sjanse uten praksis å vise til. Drammen kommunene betaler blant annet "motivasjonspenger" eller dekker hele eller deler av lønnen til de enslige mindreårige. Kommunen opplever at mange enslige mindreårige som gjør en god jobb får tilbud om vikariat eller faste stillinger i etterkant.

En kommune forteller at teknisk etat tilbyr husmaling som sommerjobb for "hele bofellesskapet", hvor både ungdommene og de ansatte bidrar. I tillegg til inntekter, skaper dette aktivitet i en periode hvor ungdommene ikke går på skolen. At alle i bofellesskapet gjør noe sammen skaper også godt samhold mellom ungdommene og gode relasjoner til de ansatte som jobber i bofellesskapet.

6.2.4 Fritidsaktiviteter

Kommunene har stort fokus på fritidsaktiviteter i arbeidet med enslige mindreårige, og mener dette er en viktig faktor for bedre integrering. Dette handler om mer enn aktiviteten i seg selv, og bidrar til språkutvikling, kulturforståelse, mestringsfølelse, tilhørighet, opplevelsen av å være normal, relasjoner og vennskap.

I de fleste bofellesskap arrangeres det felles aktiviteter ukentlig, som bowling og fotball. I tillegg følger de ansatte opp enkelte ungdommer på ulike idretts- og aktivitetstilbud. Mange kommuner tilbyr også aktiviteter i helgene. Kommunene ønsker først og fremst å inkludere enslige mindreårige i fritidsaktiviteter sammen med norske ungdommer, men har også egne fellesaktiviteter. Eksempelvis leier Porsgrunn kommune en idrettshall hver lørdag. Ungdommene arrangerer dagen selv, med cricket og fotball som hovedaktiviteter. I tillegg til stort engasjement blant de enslige mindreårige, opplever de også at mange norske ungdommer deltar på dette aktivitetstilbudet.

Kommunene forteller at det er noe enklere å organisere aktiviteter på fritiden for de yngste ungdommene. Samtidig kan det i enkelte tilfeller være svært ressurskrevende å følge opp ungdommen i aktivitetene over tid. Kommunene erfarer at de selv må være proaktive overfor de enslige mindreårige, for at de ikke skal falle utenfor sosialt og slutte med aktiviteten. Dette kan handle om den enkelte ungdoms kompetanse og motivasjon, eller at de, som andre ungdommer, vil styre sitt eget liv.

Enkelte kommuner benytter stort sett eksisterende aktivitetstilbud til enslige mindreårige, og begrunner det med at det kan virke mot sin hensikt å lage særskilte eller tilpassede tilbud til denne gruppen, i tillegg til at det er ressurskrevende. Et eksempel på dette er Røde Kors sitt tilbud om leksehjelp, som er rettet mot alle ungdommer. Andre kommuner samarbeider aktivt med frivillige organisasjoner for å etablere nye tilbud til enslige mindreårige, som for eksempel fritidsklubb, språk-kafé og besøks-/vennefamilie. I Vang kommune har Frivillighetssentralen kjøpt egen bil og stiller med "kyndig sjåfør", for å gi enslige mindreårige mulighet til å øvelseskjøre.

Kommunene har ulike erfaringer med å inkludere enslige mindreårige i eksisterende idrettstilbud. Flere kommuner har god erfaring med dette, mens andre peker på at det kreves svært tett oppfølging fra de ansatte i bofellesskapene for at ungdommene skal delta over tid. Informantene mener holdninger og engasjement blant lokale idrettslag er avgjørende for om de enslige mindreårige blir inkludert i tilbudene. Det er store variasjoner blant kommunene. Det ser ut til å være en tendens til at små kommuner i større grad lykkes med å skape et større fellesskap om inkludering av enslige mindreårige i aktiviteter og idrett. I enkelte kommuner er økonomien et hinder. Kommunene avsetter ofte et visst beløp til aktiviteter og det er ikke alltid tilstrekkelig kontingenter og utstyr gjør det for kostnadskrevene for de enslige mindreårige å delta. Både ungdommene og de ansatte i bofellesskap mener at aktiviteter blir nedprioritert når kommunen opplever press på økonomien.

Ungdommene ønsker å være normale og ha norske venner. Derfor er aktiviteter sammen med norsk ungdom viktig for integreringen.

*“Det er vanskelig å komme i kontakt med norske ungdommene.”
“Vi bør være med norsk ungdom – i idrett og andre arenaer.”
“De ansatte kan ikke planlegge livet ditt, det må du gjøre selv.”*

Utsagn enslige mindreårige

6.2.5 Sosialt nettverk

Våre informanter legger vekt på at de enslige mindreårige bør få et nettverk og ta del i samfunnet utenfor bofellesskapet. Et utvidet nettverk kan både føre til at ungdommene blir med på fritidsaktiviteter, og hjelpe dem til å få en deltidsjobb. Kartleggingen viser at de enslige mindreårige som bor sammen med vertsfamilier utvikler et større sosialt nettverk enn enslige mindreårige i bofellesskap.

Mange kommuner har etablert egne tiltak for å gi enslige mindreårige et større sosialt nettverk:

- Besøkshjem er en vanlig norsk familie som enslige mindreårige kan besøke og gjøre aktiviteter sammen med. Mange enslige mindreårige forteller at de ønsker dette tilbudet. Ungdommene er stolte over sin besøksfamilie og opplever en form for tilhørighet til familien. Kommunene betaler besøkshjemmene for tjenesten. Mange kommuner erfarer også at besøkshjemmet bidrar til at enslige mindreårige får norske venner, og med dette en tilhørighet som ikke er betalt.
- Vennefamilier er et initiativ basert på frivillighet. Rammene er stort sett de samme som ved et besøkshjem, men kommunen betaler ikke familiene for tjenesten. Dette medfører at enslige mindreårige i større grad opplever at familien ønsker å være sammen med dem, og ikke er motivert av inntekten.

“Når jeg er der spiller vi spill, vi er som en slags familie”. “Jeg kan gå på besøk til dem når jeg er lei meg”.

Utsagn enslige mindreårige

6.3 Hva mener de enslige mindreårige?

Kartleggingen viser at ungdommenes ønsker sammenfaller med hva de øvrige informantene mener er viktig for integrering. De fleste ungdommene nevner at tilgjengelig voksne, skole og norske venner er noe av det viktigste for dem. Enkelte påpeker også at det i starten var utfordrende å forholde seg til faste rammer og regler i bofellesskap, men at de innså at dette hadde vært bra for dem når de flyttet ut. De ønsker å omgås mennesker som er engasjert, som bryr seg om dem. De misliker at de ansatte tilbringer mye tid på kontoret for å skrive om dem i forbindelser med utarbeidelse av kartlegging og handlingsplaner, og i enkelte tilfeller opplever de at de

7 Finansiering

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan den statlige finansieringen av tilbudet til enslige mindreårige påvirker kommunenes tilbud til målgruppen. Vi presenterer erfaringer fra kommuner som har hatt tilbud til denne målgruppen før den statlige refusjonsordningen ble endret i 2014. Spesifikt presenterer vi økonomiske data som viser utviklingen i refusjonsutbetalingene for alle landets kommuner og utvikling i bemanningsfaktoren i bofellesskap for seks case kommuner der vi har data fra årene 2012 og 2015⁴². Basert på mottatte refusjonsblanketter fra disse casekommunene presenteres snittpriser på døgnpris per beboer i bofellesskap. Basert på innsamlede regnskapsdata for bofellesskap presenteres kostnadsutviklingen per plass i bofellesskap i årene 2008, 2011 og 2015. Vi legger fram kommunenes refleksjoner rundt endringen i refusjonsordningen fra 100 % til 80 %, og ser på hvorvidt refusjonsordningen oppleves forutsigbar og oversiktlig. Til slutt redegjør vi for kommunenes perspektiver på endringen i den finansieringsordningen som er foreslått i Statsbudsjettet for 2017.

7.1 Dagens finansieringsordning

Tilskudd og refusjon for utgifter er viktige virkemidler for bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Målet med ordningen er å kompensere for kommunens eventuelle merutgifter. Kommunene kan søke om ulike typer tilskudd til dekning av kostnadene ved bosetting av enslige mindreårige. Dette gjelder integreringstilskudd, særskilt tilskudd for enslige mindreårige og ekstratilskudd for ressurskrevende brukere, som forvaltes av IMDi, samt refusjon for utgifter til tiltak med vedtak i barnevernloven, som forvaltes av Bufetat.

Integreringstilskudd og særskilt tilskudd for enslige mindreårige

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger mottar integreringstilskudd og særskilt tilskudd i henhold til satser fastsatt i IMDi sitt rundskriv 1-2016- "Integreringstilskudd og rundskriv" og rundskriv 3-2016- "Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige". Integreringstilskuddet mottas for bosettingsåret uavhengig av når flyktningen bosettes i løpet av året. Det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige mottas fra og med den måneden vedkommende blir bosatt, til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år⁴³. I tillegg mottar kommunene et ekstratilskudd per bosatt enslige mindreårige i 2016. Hele beløpet utbetales i bosettingsåret, uavhengig av tidspunkt for bosetting. Satsene for de ulike tilskuddet fremstilles samlet i tabell 1.

Ved flytting mellom kommuner gjelder særskilte regler, jmfør egen omtale i de aktuelle rundskrivene.

Tilskudd ved bosetting av personer med funksjonshemninger og atferdsvansker

Kommunene kan også søke om tilskudd for utgifter de har knyttet til personer med funksjonshemninger og atferdsvansker⁴⁴. Tilskuddsordningen skal dekke ekstraordinære kommunale utgifter som følger av bosetting av flyktninger med nedsatt fysisk og/eller psykisk funksjonsevne, samt personer med voldelig atferd og rusproblemer eller alvorlige atferdsproblemer. Tilstanden må ha oppstått eller ha sitt opphav i tiden før bosetting.

Ordningen består av to typer tilskudd: Tilskudd 1 og Tilskudd 2. Tilskudd 1 er et engangstilskudd og kan tildeles i enten første eller andre bosettingsår. I 2016 var denne satsen på 181 000 kroner. Tilskudd 2 kan tildeles årlig i integreringstilskuddsperioden, det vil si i maksimalt 5 år. I 2016 var denne maks satsen 1 111 000 kroner årlig.

⁴² De seks opprinnelige casekommunene er: Ringsaker, Voss, Drammen, Stavanger, Bærum og Nøtterøy.

⁴³ Dersom en kommune bosetter en enslig mindreårig i januar har kommunen krav på kr 207 000. Finner bosettingen sted først i februar eller mars, har kommunen krav på henholdsvis kr 189 750 (11/12) eller kr 172 500 (10/12) av tilskuddsbeløpet osv.

⁴⁴ I eget rundskriv 2-2016 "Tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige kjente funksjonshemninger og atferdsvansker" fremkommer detaljerte regler for søknadsprosedyrer og dokumentasjonskrav.

Det kan kun søkes om tilskudd for personer som faller innenfor integreringstilskuddsordningen og som er bosatt etter avtale mellom staten (IMDi) og kommunen. Familiegjenforente faller utenfor ordningen, med mindre de er bosatt etter særskilt avtale mellom staten og kommunen.

Refusjonsordning for barnevernsutgifter

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger kan utløse refusjon av kommunens utgifter. Kommunene betaler en månedlig egenandel, som i 2016 utgjør kr. 17 100 per barn. En forutsetning for denne refusjonen er at barnet har behov for omsorg og at det fattes et vedtak om tiltaket som hjemles i lov om barneverntjenester. Ordningen gjelder frem til det året barnet fyller 20 år.

Refusjonen dekker bo- og omsorgstiltak etter vedtak i barnevernloven §§ 4-4, 4-6, 4-8 og 4-12. Slike tiltak kan blant annet være bemannet bofellesskap, fosterhjem (inkludert slektsplassering) eller hybler med tilsyn. Forsterket fosterhjem og dobbelttiltak dekkes dersom det er forhåndsavtalt med Bufetats fagteam. I tillegg dekkes utgifter som blant annet lønn til personalet i kommunale botiltak, lønn i forbindelse med etablering av nytt tiltak, veiledning av fosterforeldre, utgifter til livsopphold, andre nødvendige tiltak for støtte og oppfølging, husleie og renter på huslån for botiltak som kommunen eier. Rundskriv Q-05/2015 presiserer hvilke type utgifter som kan inngå i refusjonsgrunnlaget. Kommunene sender inn et elektronisk søknadsskjema per barn som kommunen har hatt barnevernsutgifter på. I skjemaet spesifiseres utgifter og eventuelle inntekter som skal trekkes fra før beregning av refusjonsbeløpet. I tillegg skal revisjonen utarbeide et skjema per barn, med revisjonens signatur, som vedlegg til søknaden.

Fra 2014 valgte regjeringen å endre refusjonsordningen, slik at kommunene får refundert 80 prosent av utgiftene som overstiger den kommunale andelen, og ikke 100 prosent, som tidligere. Årsaken til endringen var at de statlige utgiftene økte kraftig, og det var behov for å gi kommunene insentiver til å vurdere kostnadene mer kritisk. Det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige ble samtidig styrket med 120 mill. kroner, noe som tilsvarte forventet innsparing på refusjonsordningen ved reduksjon fra 90 til 80 prosent. Regjeringens begrunnelse var at overføringen av midler fra refusjonsordningen til det særskilte tilskuddet skulle gi kommunene større frihet til selv å finne riktige tiltak for det enkelte barn. Dette åpnet opp for større grad av differensiering av tiltakene.

Finansieringsordningene som gjelder i dag er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 1 Oversikt over finansieringsordninger

| Type tilskudd | Sats 2016 | Virketid |
|---|-----------|--|
| Integreringstilskudd | 717 400 | Sum ned diskonteres over 5 år etter adkomst til Norge |
| Særskilt tilskudd enslige mindreårige | 207 000 | Fram til og med fylte 20 år |
| Ekstratilskudd per bosatt i året (kompensasjon for reduksjon til 80 prosent i refusjonsordningen) | 100 000 | Utbetales i bosettingsåret |
| Tilskuddsordning særlig ressurskrevende tilskudd 1 | 181 000 | Engangstilskudd |
| Tilskuddsordning særlig ressurskrevende tilskudd 2 | 1 111 000 | Fem år fra bosetting |
| Refusjonsordning barnevernstiltak | | Egenandel på 17 100 per måned Fram til og med fylte 20 år |

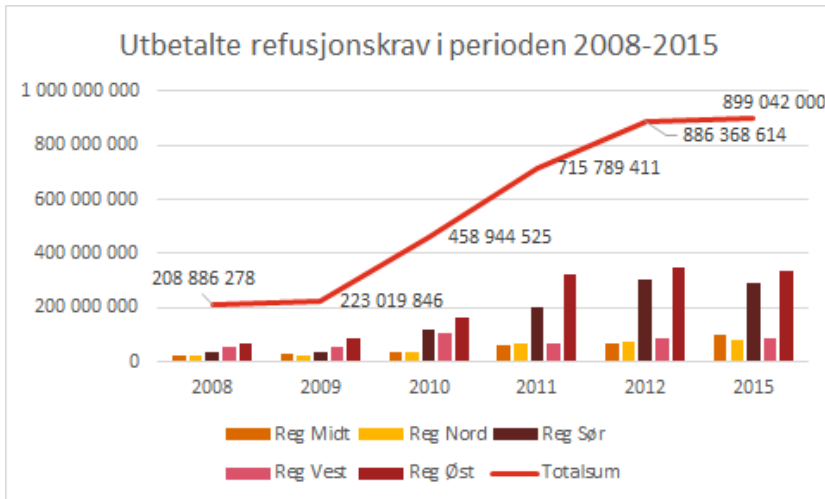
7.2 Endringen i refusjonsordningen fra 2014

I forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2014 ble kommunene varslet om endringer i refusjonsordningen. Dekningen av utgifter utover egenandel ble redusert til 80 prosent. Endringene påvirket

også kommunenes nettoutgifter i 2013. Rundskriv Q-05/2004 ble erstattet med nytt rundskriv Q-05/2015 og fra 2015 fikk kommunene mulighet til å sende refusjonskrav inn via elektronisk refusjonsskjema.

I figuren nedenfor ser vi nærmere på hvordan utviklingen i utbetalte refusjonskrav for barnevernsutgifter har vært i perioden 2008 – 2015⁴⁵. Sum utbetaling av refusjonskrav endres når antall kommuner og antall barn som kommer inn under ordningen endres og/eller når selve refusjonsordningen endres.

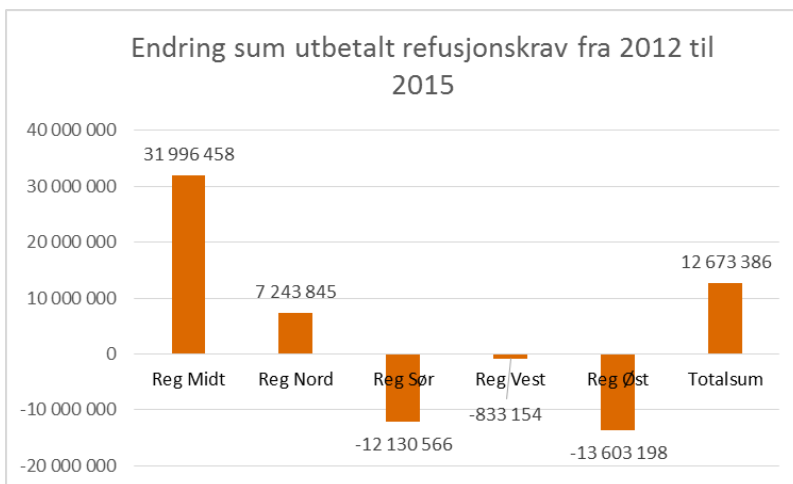
Figur 14 Utbetalte refusjonskrav



Vi ser at den sterke veksten i perioden 2009-2012 flater ut, og utbetalt refusjonskrav ligger omtrent på samme nivå i 2015 som i 2012 (899 mill. kroner mot 886 mill. kroner).

Det varierer mellom de ulike regionene hvor mye utbetalte refusjonskrav har endret seg fra 2012 til 2015. Dette fremkommer av figuren nedenfor.

Figur 15 Endring i totalt utbetalt refusjonskrav

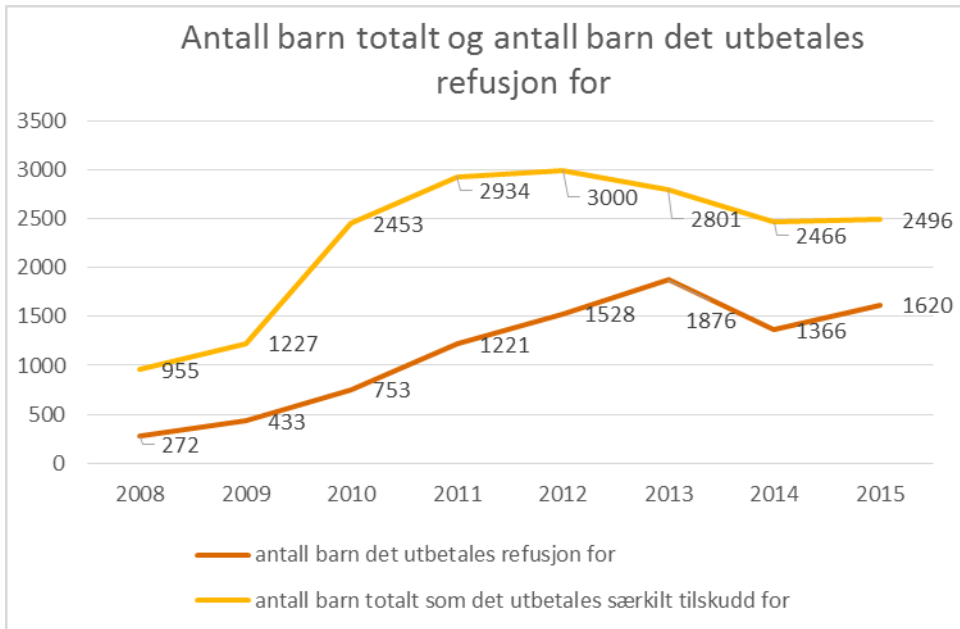


Vi ser at refusjonskravene økte fra 2012 til 2015 i Bufetat region Midt og Nord, mens refusjonskravene ble redusert i de tre øvrige regionene. Reduksjonen i Bufetat region Øst, Sør og Vest har trolig sammenheng med at det er flere kommuner som benytter refusjonsordningen i disse regionene. En annen årsak kan være at det er flere store kommuner i region sør og region øst. Det var de store kommunene, med mange enslige mindreårige, som fikk den største inntektsreduksjonen som følge av innstramningen fra 100 prosent til 80 prosent.

⁴⁵ Data mottatt fra Bufdir

Beregningsutvalget gjennomfører etter mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet en årlig kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering. Rapport fra beregningsutvalget fra august 2016⁴⁶ viser at kommunenes samlede utgifter per enslige mindreårig (for femårsperioden) er gjennomsnittlig 973 800 kroner, noe som innebærer en reduksjon fra 2014 på 8 prosent. I følge Beregningsutvalget skyldes dette primært en reduksjon i barnevernsutgifter. Deltakerkommunene gir tilbakemelding om at de bevisst har kuttet barnevernsutgifter i 2015, som følge av endringen i refusjonsordningen.

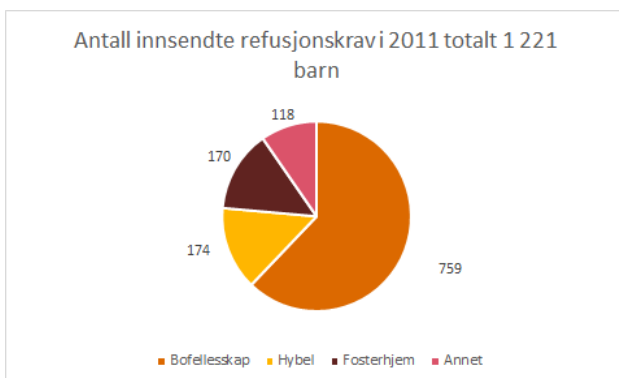
Figur 16 Antall barn totalt og antall barn det utbetales refusjon for (Bufdir og IMdi)



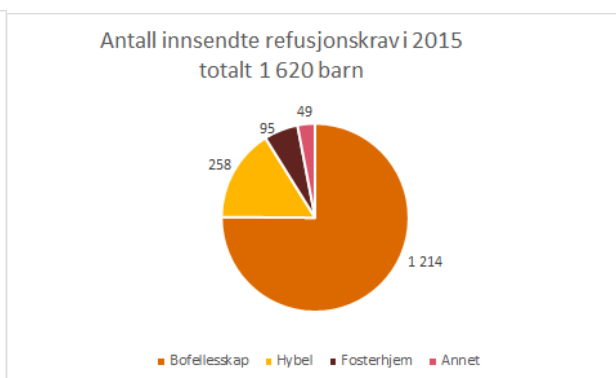
Kommunene sender ikke inn refusjonskrav for alle barn/ungdommer. Det totale antallet enslige mindreårige, som det utbetales særskilt tilskudd for, har økt i perioden fra 955 i 2008 til 2.496 i 2015. I 2011 ble det sendt inn refusjonskrav for 42 % av det totale antallet, mens andelen var økt til 65 % i 2015, noe som underbygger at botiltakene er blitt dyrere og i økende grad tilknyttet barnevernet. Årsaker til at det ikke sendes inn refusjonskrav på alle er at utgiftene kommunen har ikke kommer over egenandelen på 200.000 kroner, at kommunene glemmer å søke om refusjon, eller at det ikke er fattet vedtak etter barnevernsloven.

Vi har også kartlagt data for hvilke type botiltak det søkes refusjon i årene 2011 og 2015. Det har dessverre ikke vært mulig å få innhentet data for hvilke botiltak alle de enslige mindreårige bor i.

Figur 17 Antall innsendte refusjonskrav i 2011



Figur 18 Antall innsendte refusjonskrav i 2015

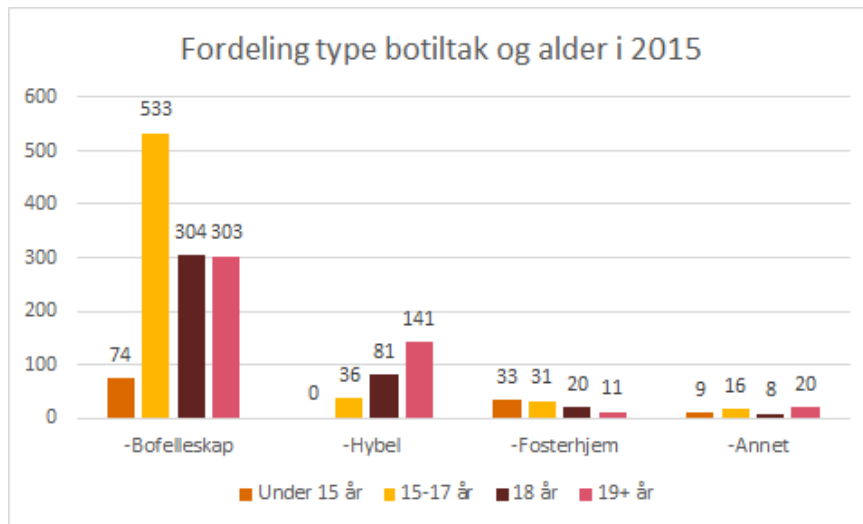


⁴⁶ Rapport fra beregningsutvalget (2016). Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige, mindreårige flyktninger i 2015.

Fra 2011 til 2015 ser vi at antallet enslige mindreårige som bor i bofellesskap øker mest, mens antallet som bor i fosterhjem og «annet» reduseres mest. Antall hybler er forholdsvis jevnt i perioden.

Figuren nedenfor viser hvilke typer botiltak kommunene har krevd kostnadsrefusjon for i 2015, fordelt på de enslige mindreåriges alder.

Figur 19 Fordeling type botiltak og alder i 2015 (av de det søkes refusjon for)



I denne oversikten ser vi at bofellesskap er det mest utbredte botiltaket blant enslige mindreårige i alle aldersgrupper. Blant de som bor i bofellesskap, er det flest ungdom mellom 15 og 17 år. Vi ser imidlertid også at kommunene søker om refusjon for barn mellom 15-17 år som bor i hybler (36 ungdommer). Av ungdommene som er over 18 år bor 607 ungdommer i bofellesskap og 222 i hybler.

I dette oppdraget har vi innhentet erfaringer fra deltakerkommunene med endringene i refusjonsordningen. Tilbakemeldingene kan oppsummeres slik:

Tabell 2 Kommunenes tilbakemeldinger på endringene i refusjonsordningen

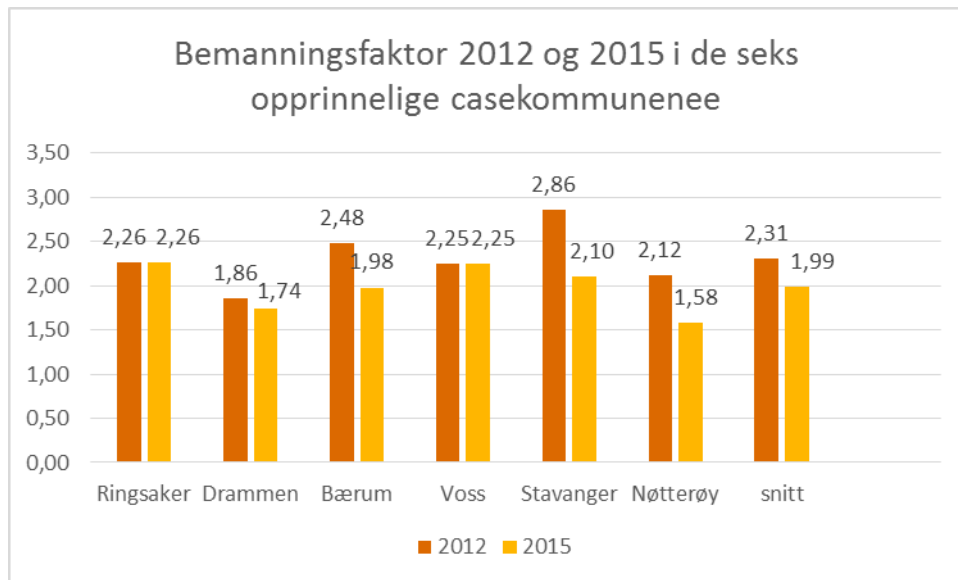
| Negative tilbakemeldinger | Positive tilbakemeldinger |
|--|--|
| Reduksjon i bemanning | Mer effektiv drift og kreative løsninger |
| Større press på at beboerne må flytte tidligere ut | Bredere tiltaksvifte |
| Reduksjon på vikarressurser, opplæring og faste møtetider | Bedre kjent med andre tilskuddsordninger som finnes |
| Reduksjon i midler til leksehjelp, fritidsaktiviteter og ferier | Større bevissthet på hva som dekkes i ordningen |
| Kutt i besøk før bosetting | Noe mer tydelig og klargjørende rundskriv |
| Fortsatt mye manuelt arbeid med refusjonsordningen. Hvorfor skjema per person? | Vi er blitt bedre til å samarbeide med de andre boligene |

I de opprinnelige seks casekommunene har fire av kommunene opprettholdt samme antall plasser i bofellesskap. Én kommune har redusert antall plasser (Stavanger) og én kommune har økt antall plasser

(Bærum). Det kan også synes som at kjøp private plasser er redusert. Kommunene Bærum og Nøtterøy kjøpte i 2012 dyre private plasser. Begge kommunene har avvirket dette i løpet av 2014 og 2015.

Gjennomsnittet på bemanningsfaktor i bofellesskap i de opprinnelige casekommunene er redusert fra 2,31 i 2012 til 1,99 i 2015.

Figur 20 Utvikling bemanningsfaktor i casekommunene



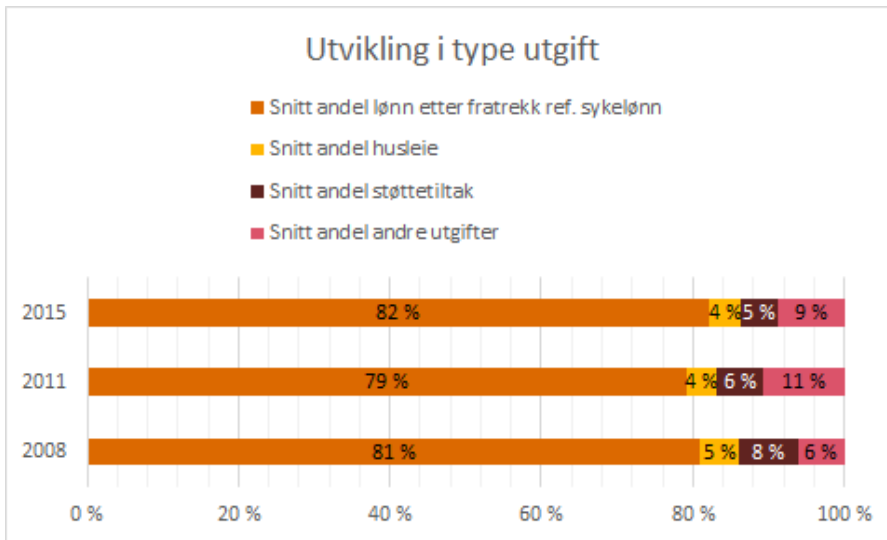
Figuren viser at kun de to minste kommunene, Ringsaker og Voss, har opprettholdt samme bemanning som før endringen i refusjonsordningen. De øvrige kommunene har redusert bemanningen⁴⁷. Dette kan blant annet forklares med at det er enklere å gjennomføre reduksjoner i større kommuner med flere bofellesskap.

I BLDs analyse fra 2012⁴⁸ viste PwCs beregninger at 81 prosent av utgiftene i 2008 var knyttet til lønnsutgifter til de ansatte i bofellesskapet (fratrasket refusjon sykelønn). Øvrige utgifter var husleie (5 prosent), støttetiltak (8 prosent) og annet (6 prosent). Med annet menes øvrige driftsutgifter som ikke er husleie og lønn, slik som mat og kontorutgifter. I figuren nedenfor fremkommer utviklingen i type utgifter fra 2008 til 2015.

⁴⁷ I Stavanger er det noe usikkerhet i faktoren beregnet for 2012, så disse endringene må tolkes med forsiktighet. Vi bemerker også at bemanningsfaktoren i Nøtterøy i 2015 var spesielt lav i ett av bofellesskapene, og det er opplyst om at dette er økt igjen i 2016.

⁴⁸ PwC rapport for BLD november 2012. Analyse av ordningen for refusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

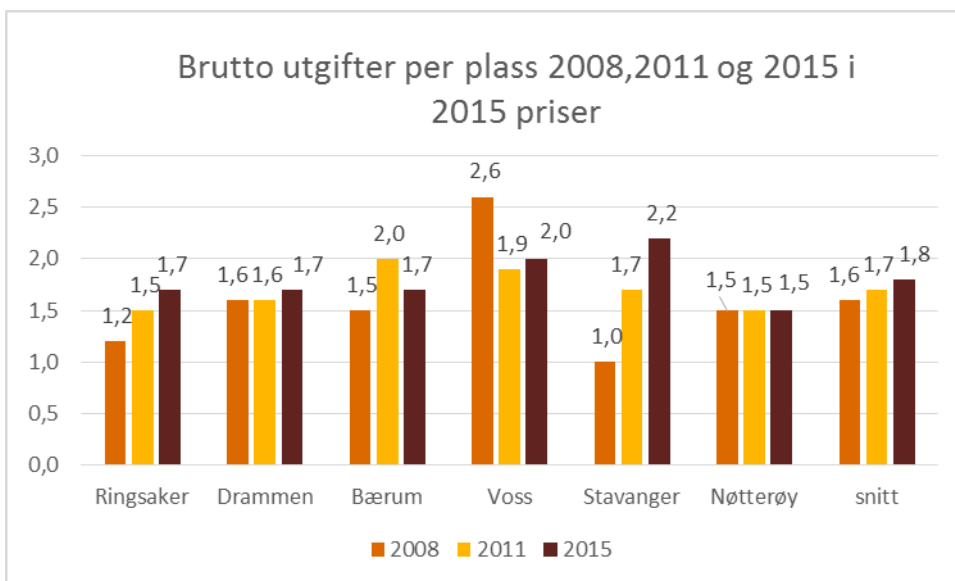
Figur 21 Utvikling type utgift



Figuren viser at det ikke er vesentlige endringer i fordelingen av utgifter i 2015, sammenlignet med 2008. Det kan se ut til at utgifter til støttetiltak utgjør en noe mindre del i 2015 sammenlignet med 2008 (reduksjon fra åtte prosent til fem prosent).

I figuren nedenfor ser vi nærmere på hvordan utviklingen har vært i bruttoutgiftene per plass i bofellesskap fra 2008 til 2015.

Figur 22 Årlig kostnad per plass i bofellesskap 2008, 2011 og 2015 i 2015 priser



Figuren viser at totale årlige kostnader per plass i bofellesskap i de seks casekommunene⁴⁹ har økt fra snitt på 1,6 mill. kroner per plass i 2008 til 1,7 mill. kroner per plass i 2011 og 1,8 mill. kroner per plass i 2015 (etter justering for lønns- og prisstigning).⁵⁰

⁴⁹ Brutto utgifter per plass er beregnet ved å ta alle lønnsutgifter i botiltakene fratrukket refusjon sykelønn samt øvrige utgifter til produksjon (artsgruppe 1-2) delt på antall plasser i bofellesskap. Støttetiltak og inntekter er ikke med i beregningen.

⁵⁰ Justert for kostnads deflator i kommunene i perioden

Bruttoutgiftene per plass i bofellesskap varierte mest mellom kommunene i 2008 (orange søyler). Dette kan ha ulike årsaker. Voss kommune hadde én særlig ressurskrevende bruker dette året. Økningen i perioden i Stavanger skyldes i hovedsak økt krav til bemanning fra Bufetat for de plassene som ble godkjent som institusjoner.⁵¹ I 2011 lå det for Bærum en egen utredningsbolig i tallene som hadde høyere bemanningstetthet. Reduksjonen fra 2011 til 2015 i Bærum skyldes i hovedsak omgjøring av utredningsbolig til ordinært bofellesskap, mindre kjøp av private plasser og reduksjon i bemanning.

Ut ifra denne grafen kan det se ut til at det er Bærum kommune som har gjennomført de største reduksjonene fra 2011 til 2015. Vi har ikke sett på regnskapsdata for 2012, 2013 og 2014. Det må også poengteres at det kan være noe forsinkede utslag som ikke synes i tallene for 2015. Reduksjoner gjennomført i 2015 kan ligge inne uten helårseffekt.

Av de 26 kommunene vi intervjuet skal én kommune starte opp med mottak av enslige mindreårige fra 2017. Av de øvrige 25 kommunene oppgir 76 prosent at de har gjennomført reduksjoner etter at refusjonsordningen ble innstrammet, mens 24 prosent svarte at de ikke har gjennomført reduksjoner. To av kommunene har lagt ned hele sitt tilbud.

En av kommunene i utvalget, som har investert i å bygge opp det de selv vurderte som botiltak av høy kvalitet, med blant annet kompetansehevingstiltak for ansatte i bofellesskap i regi av RVTS, valgte å legge ned tilbudet i forbindelse med omleggingen av finansieringsordningen. Årsaken var at de opplevde for stor grad av uforutsigbarhet, både når det gjaldt finansiering og når det gjaldt reelt bosettingsbehov. En annen kommune valgte å endre målgruppe for sitt eneste bofellesskap fra ungdommer til voksne, på grunn av endringen i refusjonsordningen.

Av de som ikke har gjennomført reduksjoner poengterer flere at det er sterk politisk vilje til å opprettholde tilbudene og at kommunen har omdisponert midler slik at inntektsreduksjonen ble dekket inn. Den politiske viljen synes å ha sammenheng med mediefokuset. Det synes som at ledelsen i kommunene er av den oppfatning av at de innstrammingene som er gjort er forsvarlige og at det fortsatt er god kvalitet på tilbudene.

7.3 Perspektiver på dagens refusjonsordning

Tilbakemeldingene fra kommunene på spørsmålet om refusjonsordningen oppleves enklere å håndtere etter endringene og innføringen av elektronisk refusjonsskjema, er i stor grad negativ. De bruker fortsatt mye tid og ressurser på å beregne refusjonskravet. Det elektroniske skjemaet som ble sendt kommunene er også blitt endret flere ganger underveis, noe som har medført merarbeid for kommunene. Mange spør seg om det er hensiktsmessig med krav per person. Det nye rundskrivet har vært noe mer klargjørende for hvilke utgifter som kommer inn under ordningen, og medfører at det i stor grad er samsvar mellom tilsendte krav og mottatt refusjon. Dagens refusjonsordning er derfor forutsigbar og oversiktlig når det kommer til selve innsendingen av refusjonskrav og mottak av tilskudd.

I den gamle ordningen, hvor alle utgifter utover egenandelen ble dekket, fikk kommunene dekket alle utgifter til bemanning, selv om kommunene hadde tomme plasser i sine bofellesskap. I dagens refusjonsordning, der 80 prosent dekkes, får ubenyttede plasser økonomiske konsekvenser.

Mange av deltakerkommunene oppgir at de er i gang med å utvide sine tilbud og etablere nye bofellesskap. Den merkbare nedgangen i antall asylsøkere har medført at kommuner som har inngått leiekontrakter og/eller bygget egne botilbud nå sitter med tomme plasser som ikke fylles opp. Det synes som at utfordringen først og fremst angår de kommunene som allerede har gjennomført ansettelser. Større kommuner som har inngått leiekontrakter og/eller bygget egne bygg vil sannsynligvis kunne benytte dette til andre grupper med behov for bolig. For mindre kommuner blir utfordringen større. Våre casekommuner oppgir ikke at de har lidd store tap som følge av dette, men de er opptatt av at det i slike perioder vil bli kostnader som ikke kommunene får dekket, slik tilskuddsordningene er i dag. Flere informanter viser til at staten dekker alle utgifter når mottak etableres, selv om behovet for mottaksplasser reduseres.

⁵¹ Det ligger noe usikkerhet bak de historiske tallene (2008, 2011) i Stavanger.

KS jobber nå med en kartlegging som viser hvordan kommuner som stilte opp i den stor asylugnaden nå får millionutgifter.⁵²

- Gjøvik kommune: Ble bedt om å bosette 25, har fått 6. Investert og bygget to spesialtilpassede bofellesskap til 9 mill. kroner.
- Ringerike kommune: Sagt ja til å bosette 25, har fått 18. Bygget opp en stor enhet bestående av 34 ansatte, tre bofellesskap samt samarbeidskontrakt med Ringerike Folkehøyskole. Har bedt IMDi om å dekke kostnader på 3 millioner kroner
- Sarpsborg kommune: Sagt ja til 30, har fått 23. Investert 3,5 mill kroner i bolig og pusset opp en annen bolig for 1,5 mill. Ansatt 7 årsverk. Har søkt Fylkesmannen om kompensasjon på 3,3 mill kroner via skjønnsmidler

Oppbygging og etablering av tilbud til enslige mindreårige skaper press på hele det kommunale tjenesteapparatet. Det er dyrt for kommunene å sitte med ubenyttet kapasitet. Kommunene stiller spørsmål om det er riktig at kommunene selv skal sitte med denne risikoen.

Et annet funn fra intervjuene er at det er svært få kommuner som har totaloversikt over det økonomiske bildet. Kun én av case kommunene praktiserer avsetning til fond. Mange har ikke et forhold til integreringstilskuddet, da dette inntektsføres sentralt. De ansatte som jobber med enslige mindreårige savner at integreringstiltak og tolkeutgifter ikke dekkes av refusjonsordningen, uten å tenke over at kommunen også mottar integreringstilskudd.

Med dagens refusjonsordning vil nedgangen i kommunens bruttoutgifter være høyere enn nedgangen i nettoutgifter (staten "tar 20 prosent av besparelsen"). Endringen i refusjonsordningen rammet mest de som allerede driftet sine botiltak effektivt.

Flere av informantene peker på at det er økonomisk krevende å bosette de yngste barna som har behov for oppfølging i mer enn fem år. Informanter fra andre kommuner oppgir derimot at de bevisst velger å bosette de yngste barna, med begrunnelse i at det ville være samfunnsøkonomisk lønnsomt, gitt at de gjør en god jobb med integrering. Enkelte kommuner spør om det lønner seg å investere i god kvalitet, dersom ungdommene likevel flytter fra kommunen. Vi har ikke inntrykk av at kommunene bevisst utnytter tilskuddsordninger og tar imot flyktninger ut i fra et økonomisk vinningsperspektiv, men at de er opptatt av sitt samfunnsansvar.

Ordnningen med å søke om tilskudd til de med særlige behov «Tilskudd 2» oppleves å være ressurskrevende. Dette gjelder spesielt de kommunene som ikke har faste rutiner for dette.

“Tilskudd 2 fungerer ikke. Mye arbeid med søknad og rapporteringer. Det er begrenset hva pengene skal brukes til, og de må brukes opp innen ett år. Det handler om hva man definerer tilskuddet til. I starten var det mer åpent hva man kunne bruke pengene til. Det må søkes innen en viss tid, og problemet skal helst være kjent før bosetting. Dette gjør det vanskelig. Mange burde nok søkt, men oppdager det ikke tidnok og får ikke gjort dette. Rapporteringsprosessen er krevende.”

7.4 Alternative finansieringsordninger

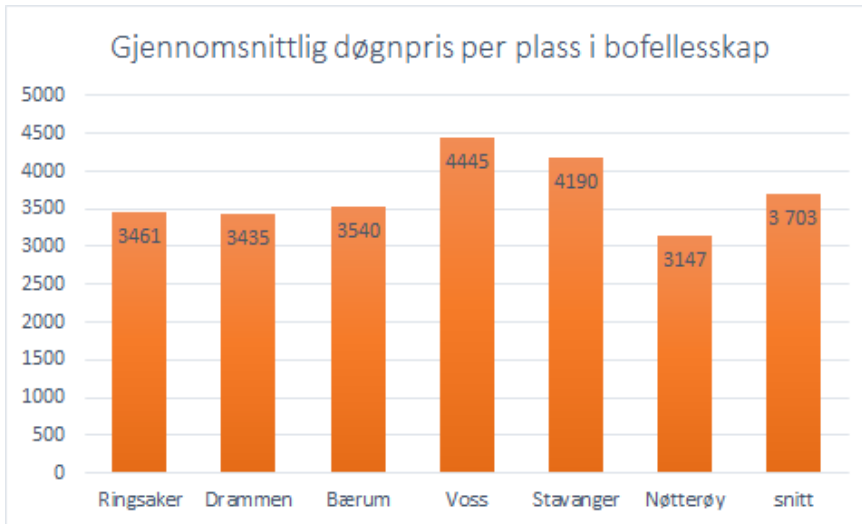
Alle informantene har blitt spurt om forslag til endring i refusjonsordning. De fleste foretrekker en ordning med 100 prosent refusjon, men understreker samtidig at de har forståelse for at utgiftene ikke lenger refunderes fullt ut. Flere påpeker at refusjon for 90 prosent av utgiftene over egenandelen ville vært et hensiktsmessig nivå.

Informantene ble også spurt om deres holdning til stykkprisfinansiering. En mindre byråkratisk finansieringsordning uten tidkrevende beregninger ønskes velkommen av kommunene. Samtidig stiller et flertall av informantene spørsmål til hvordan det lar seg gjøre å beregne riktig nivå for stykkprisen. Hva da med de kommunene som har tatt imot og opprettet tilbud til de mest krevende barna?

⁵² KS kartlegging: VG sin papirutgave og nettutgaven 28. oktober 2016: *Kommuner som stilte opp i asylugnaden sitter igjen med millionregninger*

I dette prosjektet har vi fått tilsendt refusjonsblankettene per barn som det er sendt inn refusjonskrav for i 2015. Vi har beregnet snitt døgnpriser for de blankettene som gjelder bofellesskap. Resultatet av dette viser at gjennomsnittlig døgnpris i bofellesskap varierer mellom 3.147 kroner og 4.445 kroner. Årlig refusjonskrav per barn i 2015 varierte derfor mellom et gjennomsnitt på 1 148 655 kroner og 1 622 425 kroner (døgnpris ganget med 365 døgn) i de seks opprinnelige casekommunene.⁵³ Variasjonen fremkommer av figuren nedenfor.

Figur 23 Gjennomsnittlig døgnpris i bofellesskap



Hovedårsaken til ulike døgnpriser er ulike typer bofellesskap, og i hovedsak ulike turnusordninger. Voss og Stavanger har flere plasser i bofellesskap som er godkjent som institusjoner, med krav om høyere bemanning, og har derfor høyere døgnpris enn de andre kommunene.

Sammenligning av bruttoutgifter per plass i 2015 viser at Stavanger, som har bofellesskap i kategorien institusjon, ligger omtrent 0,5 mill. kroner høyere enn kommunene som ikke har institusjon. I Voss kommune, som også har flere av sine plasser godkjent som institusjon, er bruttokostnadene per plass om lag 0,2 mill. kroner høyere enn i de andre kommunene. Vi har kun gjennomført beregninger for alle plasser og kan ikke vise eksakte data for forskjellen mellom plasser i ordinært bofellesskap og plasser godkjent som institusjon, men vi kan antyde at disse plassene har bruttokostnader som ligger 0,2- 0,5 mill. kroner høyere per år.

Disse analysene viser at det er utfordrende å finne et riktig nivå på stykkprisfinansieringen, da kostnadene vil variere mye mellom kommunene. Vi har fått få konkrete innspill fra kommunene til hvilken finansieringsordning som ville vært den beste, og informantene har ulike perspektiver på dette. Samlet synes det som at informantene ønsker en refusjonsordning som er mindre byråkratisk enn i dag, og som samtidig tar høyde for nødvendig variasjon i kostnadsnivå.

Ut fra våre funn fra intervjuer og dataanalyser kan vi konkludere med at det kan vurderes to ulike hovedkategorier av finansieringsordninger:

- Videreføre dagens ordning, men endre til 90 prosent eller 100 prosent og et utgiftstak for å unngå unødig kostnadsvekst
- Innføre stykkprisfinansiering basert på alder eller basert på type tiltak som tar hensyn til ulikt kostnadsnivå

⁵³ Døgnpris og årlig refusjonskrav per barn som omtales her er netto, dvs etter at kommunens egenandel er trukket ifra.

7.5 Ny finansieringsordning fra 2017?

Stortinget vedtok 12. januar 2016 at regjeringen skulle gjennomgå refusjonsordningen for barnevernstiltak i samråd med KS, herunder se på alternative finansieringsordninger for kommunene som en stykkprismodell, og legge dette fram for Stortinget.

BLD viser i Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk, at regjeringen i statsbudsjettet for 2017 vil ta stilling til om ordningen med refusjon av utgiftene kommunene har til barnevernstiltak for enslige mindreårige bør legges om til ei ordning med fast tilskudd. BLD har vært i kontakt med KS i dette arbeidet, og KS har foreslått en modell der kommunene får 100 prosent refusjon av utgifter til barnevernstiltak for enslige mindreårige, opp til et tak som er avhengig av hva slags botiltak barnet får. BLD har valgt å ikke gå videre med denne modellen fordi en slik modell vil være tungvint og dyr å forvalte, og også vanskelig å utforme i praksis.

I Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) ble det varslet at regjeringen ville utrede en modell der kommunene kunne velge mellom en ordning med 80 prosent refusjon og et fast tilskudd. *Man må forvente at en ordning der kommunene kan velge finansieringsmodell, fører til økte utgifter for staten uten at midlene nødvendigvis treffer de kommunene eller de barna som trenger det mest. Regjeringen har derfor kommet fram til at en slik ordning ikke vil være formålstjenlig.*

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2017 at refusjonsordningen for kommunale barnevernstiltak til enslige mindreårige flyktninger legges om til en ordning med fast tilskudd per enslig mindreårig flyktning. Det nye tilskuddet vil ikke kreve at det må være fattet barnevernsvedtak slik som i dagens refusjonsordning. Regjeringen foreslår to ulike satser basert på alder. Til og med det året flyktningene fyller 16 år vil tilskuddet være 1 198 000 kroner per person per år. Fra det året de fyller 17 år til og med det året de fyller 20 år vil tilskuddet være 750 000 kroner. De foreslår å slå sammen tilskuddet, og at det skal erstatte det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige. Ekstratilskuddet på omlag 100 000 kroner per bosatt enslig mindreårig vil bli videreført. Det særskilte tilskuddet som kommunene kan søke om hvis barnet har kjente funksjonshemminger og/eller atferdsvansker videreføres og kan utløse tilskudd til og med det året de fyller 20 år. Som en konsekvens av at refusjonsordningen blir avvirket, foreslår regjeringen at kommunene skal betale ordinær egenandel for bosatte enslige mindreårige flyktninger ved plassering i institusjon, for å forhindre utvidet bruk av institusjon for denne gruppen.

BLD er av den oppfatning at *en ordning med fast tilskudd vil bli mindre byråkratisk enn dagens ordning både for staten og for kommunene og bidra til at kommunene selv finner de beste løsningene. Det vil bli enklere for kommunene å kun forholde seg til et direktorat og det blir lettere å beregne inntektene. Ordningen vil gi økt kostnadskontroll for staten samtidig som at kommunene får større fleksibilitet fordi de kan prioritere midlene der de finner det mest formålstjenlig⁵⁴.*

I dagens ordning må kommunene dekke 20 prosent av utgifter utover egenandelen uansett hvor effektivt de driver. I en ordning med fast tilskudd vil kommunene kunne tilpasse seg slik at de får full kostnadsdekning. Kommunene kan også dra nytte av eventuelle stordriftsfordeler slik at det blir mer lønnsomt å bosette flere barn.

Videre påpeker BLD at *en differensiering av tilskuddssatsene bidrar til at det blir lettere å bosette de yngste barna. Det at det kan søkes om særskilt tilskudd ved funksjonshemminger og atferdsvansker utover en femårs periode medfører at det blir lettere for kommunene å ta imot barn med spesielle behov.*

Oppsummert kan endringene vises i følgende tabell:

Tabell 3 Oppsummering av foreslåtte endringer

⁵⁴ Statsbudsjettet for 2017

| Type tilskudd til enslige mindreårige | Sats 2017: 2016 skal prisjusteres | Endring i forhold til dagens ordning |
|---|--------------------------------------|---|
| Integreringstilskudd | 717 400 | Videreføres og prisjusteres |
| Særskilt tilskudd enslige mindreårige | | Avvikles |
| Ekstratilskudd per bosatt i året (kompensasjon for reduksjon til 80 prosent i refusjonsordningen) | 100 000 | Videreføres kun for bosettingsåret og prisjusteres |
| Tilskuddsordning særlig ressurskrevende tilskudd 1 | 181 000 | Videreføres og prisjusteres |
| Tilskuddsordning særlig ressurskrevende tilskudd 2, makssats | 1 111 000 | Endres fra maks fem år fra bosetting til og med fylte 20 år, prisjusteres |
| Refusjonsordning barnevernstiltak | | Avvikles |
| Årlig stykkpris tilskudd barn under 16 år | 1 198 000 | Ny ordning |
| Årlig stykkpris tilskudd barn over 16 år | 750 000 | Ny ordning |

Alle tilskuddsordninger skal fra 2017 forvaltes av IMDi.

Mulige endringer i refusjonsordningen er varslet tidligere. De samlede endringene forventes å være et nullsumspill for staten. For kommunene vil endringene ha ulike økonomisk påvirkning. Noen vil få høyere utgifter, mens andre vil få lavere.

Erfaringssamlingen som ble gjennomført i dette FoU oppdraget ble avholdt 11. oktober, fire dager etter at forslaget om ny ordning ble lagt fram i Statsbudsjettet. På samlingen ble det gjennomført gruppearbeider der et av temaene var ny foreslått finansieringsordning. Engasjementet var stort og vi fikk følgende innspill til prosjektet:

Fordeler og gevinster:

- En fordel å samle tilskuddsordningen et sted
- Lettere å forklare pengebruken
- Lettere å budsjettere
- Tenker nytt og kreativt, andre tiltak kan oppstå

Ulemper og utfordringer:

- Fare for økt fokus på økonomi og mindre på kvalitet i botilbudene
- Flere ungdommer i bofellesskapene - mindre voksentetthet.
- Kortere botid
- Fare for utenforskap/radikalisering dersom mange bosettes alene (uten god timebasert oppfølging)
- Redusert tiltaksvifte, dårligere og mindre tilbud
- De enslige mindreårige med store behov får ikke bosetting, og må vente lenge i mottak/omsorgssentre
- Kommunene blir selektive
- Nedbygging av tiltak - vanskelig å bosette på sikt
- Mindre fokus på individuelle behov og mulighet for å gjøre individuelle tiltak
- Får ikke betalt for ledig kapasitet - spesielt viktig ved svingninger og lite forutsigbart som nå
- Insentiver til å velge et billigere tilbud

- Enslige mindreårige faller ut av barnevernet - mister rettssikkerhet
- Insentiver - skille går for lavt i alder - trykker på for at man skal ut ved 17 år
- Mindre fleksibilitet i forhold til barn i ulik alder
- Mister mulighet til å iverksette ekstra tiltak - ikke lenger barnets behov som er styrende
- Enkelte kommuner vil velge å ikke bosette - skaper mye usikkerhet i forhold til mye endringer i finansieringer

Samlet er deltakerkommunene i dette prosjektet skeptiske til den nye foreslåtte finansieringsordningen. Først og fremst er dette ut fra et kvalitetsperspektiv. Stykkprisfinansieringen innføres uten at det samtidig settes kvalitetskriterier til de tilbudene kommunene skal tilby. Det kan se ut til at denne ordningen vil medføre at kommuner med billige tilbud blir vinnerne, og at kommuner som har bygd opp og prioritert høyere bemannede tilbud blir taperne.

De økonomiske konsekvensene kan være store for enkeltkommuner, og siden endringen allerede innføres fra 2017 kan det medføre at planlagt oppstart av nye tilbud blir utsatt eller avvirket. Vi har i etterkant av erfarings-samlingen tatt kontakt med de åtte casekommunene med forespørsel om å antyde hvilke konsekvenser den nye foreslåtte ordningen vil få for tilbudet i 2017. Vi har fått tilbakemelding fra seks av casekommunene. Vi ser at de kommunene som har satset på dyrere tilbud taper mest, og at kommuner med bred tiltaksvifte kan klare å gå i balanse. Vi har fått følgende utsagn fra casekommunene:

- Vi taper ca. 2.5 mill årlig med vår modell. Dette vil ventelig medføre både en reduksjon i vår virksomhet, og et tilbud med dårligere kvalitet.
- Vi kommer trolig i balanse, siden vi er store. Men vi reddet det vil bli en dreining mot de rimeligste tiltakene
- På grunn av bred tiltaksvifte kan det se ut til at vi kommer gunstig ut i den foreslåtte omleggingen
- Vi har ikke beregnet dette ferdig, men det kan se ut til at vi blir sittende igjen med en større andel av regningen. Vi ser at dette nok vil legge press på at ungdommene må ut fra Bofellesskap tidligere og at individuell tilrettelegging blir vanskelig. Dersom drift av bofellesskap blir avhengig av finansiering fra rimeligere tiltak, vil resultatet raskt kunne gi seg utslag i at det enkeltes barns reelle behov for oppfølging vil kunne gå på akkord med økonomiske hensyn
- Beregninger tilsier en manglende finansiering tilsvarende ca. kr 10 mill. årlig. Dette innebærer at alle nye etableringer må ha en driftsform med mye mindre bemanning og dermed en lavere pris.
- Ny ordning vil ikke gi noen vesentlige endringer for oss i 2017 grunnet mange ulike tilbud. Opprettholdelse av fremtidig tjenestetilbud, da især drift av bofellesskap, vil være avhengig av finansiering fra tilskudd i mindre kostbare tiltak. Dette vil igjen være betinget av bosettingsantall fra år til år.

7.6 Oppsummerende betraktninger rundt kommunenes syn på finansieringsordningen

Gjennom oppdraget kom det frem at de ansatte som arbeider med enslige mindreårige har begrensede kunnskaper om kommunenes integreringstilskudd. Tilskuddet føres i hovedsak på sentralt nivå i kommunene. Enkelte kommuner mener at dagens ordning for å søke ekstratilskudd til ressurskrevende brukere med fordel kan forenkles.

Når det gjelder refusjonsordningen peker de fleste informantene på et behov for å gjøre refusjonsordningen mindre byråkratisk enn i dag. Samtidig er de skeptiske til en ordning med stykkpris, da den ikke tar hensyn til varierende kostnadsnivå i kommunene (som for eksempel husleiepriser), samt varierende kostnadsbehov til de ulike barna/ungdommene.

Vårt inntrykk er at kommunene har forståelse for at det ble innstramminger i refusjonsordningen. Politisk vilje i mange kommuner har medført at det er gitt økte rammer for å dekke inntektsreduksjonen. I flertallet av kommunene har endringen medført kutt i rammene til enslige mindreårige. Dette gjelder hovedsakelig i form av redusert bemanning, ettersom lønnsutgifter utgjør omlag 80 % av de samlede utgiftene. Vi ser også en tendens til at kommuner som tidligere kjøpte private plasser nå har avviklet dette.

Dersom det innføres en stykkprisordning som foreslått i statsbudsjettet for 2017, vil det medføre mindre administrativt arbeid i kommunene. Kommunene viser imidlertid bekymring for hvilke konsekvenser den nye foreslåtte ordningen kan få for kvaliteten i tilbudet. Kommunene er også opptatt av at investeringskostnader og oppstartskostnader de pådrar seg for å bygge opp nye tilbud bør finansieres fullt ut.

8 Drøfting og anbefalinger

I dette kapittelet vil vi drøfte sammenhengen mellom botilbud, økonomi og resultater og komme med anbefalinger om:

1. Hvordan kommunene kan jobbe for å sikre et kvalitetsmessig godt botilbud som fremmer integrering av enslige mindreårige
2. Hva myndighetene bør adressere når det gjelder finansieringsordninger og øvrige rammebetingelser, som balanserer økonomi og kvalitet, og som bidrar til god integrering av enslige mindreårige

Figur 24 Analyseramme



8.1 Sammenhengen mellom omsorgstilbud, resultater og finansiering

Hittil er det gjort lite forskning på langtidseffekter av integreringstiltak til enslige mindreårige. Vi er ikke kjent med forskning som knytter type tiltak og annen oppfølging sammen med hvilke resultater man har oppnådd i det lange løp. Dette gjør det vanskelig å skulle si noe om hvilke tiltak som har effekt for disse ungdommene.

Mange kommuner har lang erfaring med integrering av enslige mindreårige, og har på eget initiativ fulgt ungdommer i egen kommune over tid, for å undersøke hvordan det går med dem. Blant kommunene vi har intervjuet ser vi tendenser til at de kommunene som aktivt knytter til seg kompetanse, og som bruker de “tyngste” tiltakene, også er mest opptatt av det langsiktige perspektivet og hvordan ungdommene får det senere i livet.

Kommunene står i dag fritt til å velge hvilke botiltak de vil tilby, og til å utforme omsorgstilbudene. Vi har sett store forskjeller mellom kommuner når det gjelder filosofien bak, og innretningen på botiltakene. Behovskartleggingen på asylmottak og omsorgssentre synes å være mangelfull. Med et gitt reelt behov kan altså tilbudet den enkelte gis være svært forskjellig. Dette får betydning for kommunenes arbeid og oppfølging av ungdommene, og for resultatene av arbeidet.

Selv om bosettingen i mange tilfeller kan virke vilkårlig, har kommunene et visst handlingsrom til å tilpasse sitt tilbud til det vi vet er viktig for ungdommene og som gir resultater. Samtidig vet vi at rammebetingelsene har stor betydning for utformingen av tilbudene. Når behovet for plasser i kommunene svinger, gir det en uforutsigbar økonomisk situasjon. Kommunene har det siste året opplevd en stor økning i antall enslige mindreårige som skal bosettes. Høsten 2016 har tilstrømmingen avtatt, og prognosene fra IMDi er betydelig nedjustert.

Ulike finansieringsordninger gir ulike insentiver, og har betydning for kvaliteten i tilbudene. Finansieringsordningene for enslige mindreårige har vært i stadig endring. Endringen i refusjonsordningen fra 100 til 80 prosent har medført at kommunene i større grad har måttet fokusere på effektivisering og

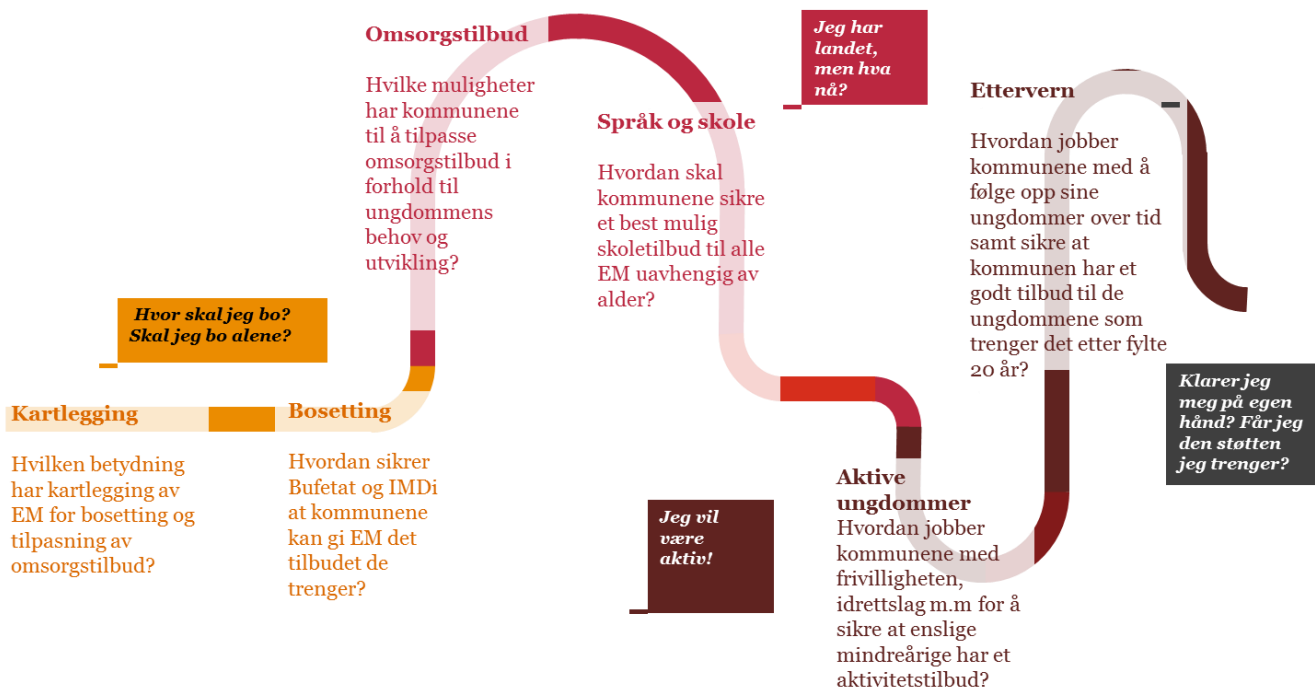
nedskalering av tiltakene. I neste års statsbudsjett er det varslet nye endringer i finansieringsordningene. Konsekvensen blir betydelige når finansieringsordninger og øvrige rammebetingelser ikke gir de ønskede effektene. Dersom ordningene stimulerer til å tilby "lettere" tilbud, med mindre tett oppfølging av de enslige mindreårige, kan kvaliteten i tilbudet bli dårligere. På lang sikt kan de samfunnsøkonomiske kostnadene overstige de kortsiktige gevinstene.

Aktører på feltet mener det er kritisk at kommunene lykkes i arbeidet med enslige mindreårige, både ut fra et barneperspektiv og et langsiktig økonomisk perspektiv. Derfor kan ikke finansieringsordninger diskuteres løsrevet fra innhold og kvalitet i tilbudet, og hvilke forhold som er viktig for at enslige mindreårige skal delta i utdanning- og arbeidsliv. En sentral utfordring er derfor hvordan myndighetene best kan stimulere gode løsninger og sikre gode rammebetingelser for kommunene i dette arbeidet.

8.2 En helhetlig tilnærming ut fra ungdommens behov

Kommunene må foreta en helhetlig vurdering av den enkeltes behov, samtidig som de bør jobbe mer tverrfaglig for å kunne gi et godt helhetlig tilbud. Det er derfor avgjørende at kommunene sikrer god forankring av arbeidet med enslige mindreårige i kommunens ledelse og tjenesteapparat, og et integrert samarbeid på tvers av kommunens tjenester. Alle som jobber med enslige mindreårige bør forstå ungdommens behov, og hvilken reise ungdommene går gjennom i sitt møte med norsk tjenesteapparat. Figuren nedenfor skisserer enslige mindreårige sin reise i Norge, fra mottakssituasjon til det selvstendige liv. Med denne som utgangspunkt kan kommunene i samarbeid med øvrige aktører legge til rette for et godt og helhetlig arbeid med enslige mindreårige.

Figur 25 Enslige mindreåriges «reise» i Norge



Utgangspunktet for et godt omsorgstilbud skal være den *enkeltes behov*. Ungdommens behov er sammensatte, individuelle og endrer seg over tid. Noen har behov for tett oppfølging og mye voksenkontakt, mens andre kan ha behov for selvstendigjøring i form av at de voksne tilrettelegger, støtter og bistår.

I figuren nedenfor skisserer vi ulike behov som de enslige mindreårige kan ha. I perioder kan enkelte behov være viktigere enn andre, men i utgangspunktet anses behovene som universelle. Alle mennesker har behov for omsorg, god helse og en plass å bo. Samtidig er det viktig at ungdommene opplever mestring, blir trygge, selvstendige og inkludert i samfunnet.

Figur 26 Enslige mindreåriges ulike behov



For å imøtekomme ungdommenes ulike behov må kommunene ha et differensiert omsorgstilbud. En bredere tiltaksvifte gir større rom for fleksibilitet, både når det gjelder å kunne tilby et botilbud som passer til den enkelte ungdom sitt behov, og når det gjelder samarbeid på tvers av tiltak. Samtidig kan et mer differensiert omsorgstilbud stille større krav til hvordan arbeidet blir organisert og ledet, for å sikre en felles retning.

Ungdommens behov endrer seg med blant annet alder, hvor lenge de har vært i Norge, og hvilke erfaringer de har fra før. Hvem ungdommene egentlig er og hva de egentlig trenger, er ikke alltid like klart den første tiden i Norge. Det første botiltaket ungdommen plasseres i er derfor spesielt viktig. De ansatte må ha riktig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å møte ungdommene i "landingsfasen". Å lytte til ungdommen, gi dem tid og møte dem med respekt er viktig for å bygge tillit til ungdommene og få dem til å føle seg trygge i Norge. Ut fra det vi vet om enslige mindreårige og deres behov, stiller vi oss derfor skeptiske til at ungdommer plasseres direkte fra mottak i hybel alene eller i et hybelfelleskap med timebasert oppfølging. Behovet for voksenkontakt og støtte er kontinuerlig. Ungdommene kan ha behov for tilgjengelige voksne utover normal arbeidstid. I den første tiden bør ungdommer (som ikke plasseres i fosterhjem eller institusjon) derfor plasseres i døgnbemannede bofelleskap. Dette vil gi kommunene gode muligheter til å etterhvert kunne vurdere og tilpasse omsorgstilbudet til den enkelte. Det bør vurderes individuelt hvor lenge ungdommene skal bo i bofelleskap, og det bør være lenge nok til at ungdommene får tid til å lande. Hvordan dette vil slå ut kostnadmessig er diskutabelt. På den ene side er bofelleskap relativt dyre tiltak som isolert sett bidrar til økt ressursbruk dersom tilbudet utvides. På den annen side kan konsekvensen være at botiden i bofelleskapene reduseres gjennom å benytte en bredere tiltaksvifte enn i dag. Et obligatorisk opphold i bofelleskap kan innebære organisatoriske og ressursmessige utfordringer for kommuner som ikke har bofelleskap i dag. I et mer langsiktig perspektiv mener vi likevel dette er vel anvendte ressurser. Ungdommene får et mer tilpasset tilbud som gjør at deres forutsetninger for å integreres i det norske samfunnet bedres, noe som åpenbart er god samfunnsøkonomi.

Omsorg settes av enkelte kommuner opp mot selvstendighet. Enkelte kommuner mener ungdommen blir mer selvstendig når han/hun bor alene og klarer seg selv. De samme påstår også at strenge rammer og tilgjengelige voksne hemmer selvstendigjøringen av ungdommene. Vi mener omsorg og

Omsorg og trygghet



Selvstendigjøring

selvstendighet med å sees i lys av hverandre. Kommunene må stille krav til ungdommene og ikke “sy puter under armene” på dem. Samtidig er det viktig å vise omsorg, engasjement og tilstedeværelse. Ungdommene er ressurssterke mennesker som har klart seg selv på reisen til Norge, og det er viktig å ikke sykeliggjøre dem. De ønsker å være normale, som ungdom flest. Samtidig er det viktig at kommunene er klar over hvilke erfaringer disse ungdommene har med seg fra hjemlandet og fra reisen til Norge. Kommunene må sikre at ungdommene blir trygge, men også at de evner å ta vare på seg selv når det gjelder økonomi, praktiske gjøremål, og å ta ansvar for skole og lekser.

Kommunene må også sikre at enslige mindreårige får det helsetilbudet de har behov for. God helse er grunnleggende for å kunne mestre skole og en normal hverdag. Et godt samarbeid med skolehelsetjenesten og fastlege i kommunene sikrer et mer helhetlig tilbud til ungdommen.

Alle ungdommene har stort fokus på skoletilbudet, men mange ungdommer opplever at det ikke fungerer optimalt. Noe handler om rammebetingelser, men noe er faktorer kommunene kan påvirke. Alle kommuner som bosetter enslige mindreårige bør sikre et helhetlig skoletilbud, med mange nok undervisningstimer og god oppfølging. Samarbeid med videregående skoler eller voksenopplæring er viktig, og undervisningen bør foregå samlokalisert med ordinære skoler.

De enslige mindreårige kan streve med å få innpass i norske ungdomsmiljøer og aktivitetstilbud. Mange av dem ønsker å være i aktivitet. Kommunen bør derfor innta en aktiv rolle overfor lokale organisasjoner. Samtidig er det viktig å bevisstgjøre alle innbyggerne i kommunen om at det er et felles ansvar å inkludere ungdommene i lokalsamfunnet.

En deltids- og sommerjobb kan bidra til å fremme integreringen gjennom at ungdommene opplever mestring, tilhørighet og ansvar, knytter relasjoner og får erfaring fra arbeidslivet. Samtidig kan det lette på det presset som ungdommene kan føle på, om å prioritere inntektsbringende aktivitet fremfor skole. Kommunene bør derfor jobbe aktivt sammen med det lokale næringslivet med å skaffe deltids- og sommerjobber til ungdommene.

Et sosialt nettverk kan danne grunnlag for både aktiviteter og jobb. I tillegg er det viktig for språk og kulturforståelse. Kommunene bør i sitt omsorgstilbud jobbe med tiltak som fremmer nettverk utover bofellesskapet. Vennefamilier, vertsfamilier og besøkshjem er gode eksempler på hvordan enkelte kommuner har jobbet med å bygge nettverk for ungdommene sine.

Vi anbefaler at kommunene jobber helhetlig og tverrfaglig i arbeidet med enslige mindreårige, herunder sikre forankring på tvers av kommunens tjenesteapparat.

Vi anbefaler at bofellesskap er det første botiltak for ungdommen, foruten plassering i fosterhjem eller institusjon. Botiden i bofellesskapet må vurderes etter behov og alder. Botiden vil kunne variere fra noen måneder til flere år. Samtidig anbefaler vi kommunene å utvide tiltaksvidden slik at ungdommene kan plasseres i lettere tiltak når de er klar for dette.

Vi anbefaler at kommunene har fokus på integreringstiltak for å sikre aktive ungdommer, både når det gjelder skole, fritidsaktiviteter, arbeidspraksis samt deltakelse og forankring i lokalsamfunnet.

8.3 Kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap

Historisk har vi sett at gjeldende finansieringsordninger har hatt stor betydning for hvilke botiltak kommunene har etablert. Institusjon er det tyngste botiltaket med hensyn til bemanning. Tiltaket har også klare retningslinjer og krav knyttet til kvalitet. I forbindelse med innføringen av refusjonsordningen under Bufetat ble bofellesskap det dominerende botiltaket. Senere ble det dokumentert at innretningen på bofellesskapene varierer betydelig mellom kommunene. Etter omleggingen av finansieringsordningen har vi sett at mange kommuner etablerer nye typer tiltak og utvider tiltaksvidden. PwC mener det er behov for å definere klarere hva rammene for bofellesskap bør være, og i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig å benytte dette tiltaket.

I mange kommuner⁵⁵ er bofellesskap det første tiltaket ungdommene blir plassert i. Her vil det være kompetente voksne til stede som har anledning til å gjøre en mye grundigere vurdering av ungdommenes individuelle behov, enn det som er mulig i et omsorgssenter eller mottak. Enkelte ungdommer vil relativt raskt være klare for en mer selvstendig boform, mens andre vil ha behov for å bo en lengre periode i bofellesskap.

Vi mener det er viktig at bofellesskapene er utformet etter samme standarder, uavhengig av hvilken kommune man bosettes i. Vi anbefaler at det etableres kriterier for kvalitet i bofellesskap og samtidig bør det etableres hensiktsmessige ordninger som etterprøver disse. Detaljer rundt kvalitetskriteriene må utarbeides mer detaljert i samarbeid med kompetansemiljøer, men vi mener følgende rammer bør ligge til grunn:

- Bofellesskapet bør dokumentere og kommunisere strategi, planer og rutiner. Dette vil danne grunnlag for et felles verdisyn og felles forståelse blant de ansatte og ledelsen. I tillegg bør det fokuseres på at de ansatte jobber i samme retning, noe som vil skape mindre usikkerhet blant ungdommene i hjemmet
- Turnusene bør utvikles slik at det fremmer stabilitet og kontinuitet i hjemmet, herunder antall skift i døgnet og til hvilke tidspunkt på døgnet skiftene foretas
- Bofellesskapene bør ha begrenset antall plasser og om mulig sikre mangfold med hensyn til nasjonalitet og eventuelt kjønn
- Alle bofellesskap bør ha nattevaktordning. Bemanningmessig bør ettermiddag og kveldstid prioriteres. Kommunen bør vurdere om det er nødvendig å ha en ansatt tilstede på dagtid mens ungdommene er på skole. Et alternativ kan være å sette inn ekstraressurser ved behov
- Omkring 50 prosent av de ansatte bør ha høyere relevant utdanning. Aktuelle utdanninger kan være barnevernspedagog, sosionom, pedagoger og ulike omsorgsfag
- Det bør etableres grunnkurs for alle nyansatte, samt årlige planer om kompetanseheving
- Ansattgruppen i bofellesskap bør variere med hensyn på alder, kjønn og etnisitet
- Kommunene bør måle effektene av sine tiltak, gjennom å følge ungdommene over tid
- Kommunen bør i større grad involvere brukeren/ungdommen i utforming av bofellesskapet
- Kommunene bør sikre midler til aktivitets-, støtte- og integreringstiltak. Det er ikke tilstrekkelig å kun gi dem en plass å bo, kommunene har et helhetlig ansvar for ungdommens hverdag
- Bofellesskapene bør være lokalisert i nærhet til skole, aktiviteter og/eller kollektiv transport

8.4 Finansieringsmodeller og økonomiske rammebetingelser

Ulike finansieringsmodeller gir ulike insentiver til produktivitet, kvalitet, kostnadseffektivitet og kostnadskontroll. Nedenfor drøfter vi ulike varianter av dagens refusjonsordning og stykkprisfinansiering.

8.4.1 Alternativ 1 - Videreføre dagens ordning, men endre til refusjon for 90 prosent eller 100 prosent av utgiftene, samt innføre et maksimumsbeløp

KS har i sitt innspill til BLD foreslått å gå tilbake til 100 prosent refusjon av utgifter til barnevernstiltak, men at det fastsettes et tak som beregnes ut ifra hvilket type botiltak barnet får. BLD har ikke videreført denne modellen i sitt forslag, da de forventer at dette vil bli en tungvint og dyr ordning å forvalte. De mener det blir krevende å fastsette tilskuddstaket på en måte som ikke gir kommunene utilsiktet insentiv ved valg av botiltak. Videre påpeker BLD at ordninger med refusjon av 100 prosent av utgiftene ikke gir insentiv til kostnadskontroll.

Dagens refusjonsmodell er tidkrevende å forvalte. Hvis denne videreføres med eksempelvis en endring i prosent til 90 eller 100 og innføring av tak, vil det medføre en ny endring som må innarbeides i forvaltningen og i refusjonsskjemaet. Forvaltningen av ordningen vil etter vår vurdering fortsatt være krevende.

⁵⁵ Kun 2 av deltakerkommunene som tilbyr institusjonsplasser til de yngste barna

Taket skal ifølge KS beregnes ut ifra hvilket type botiltak barnet får. I vårt datagrunnlag ser vi tydelig at det er store ulikheter mellom kostnadsnivået i ulike botiltak. Vi støtter derfor KS sin anbefaling om at et eventuelt tak må differensieres. BLD argumenterer for at de tror det blir krevende å fastsette tilskuddstaket på en måte som ikke gir kommunene utilsiktet insentiv ved valg av botiltak. Basert på den informasjonen vi har innhentet og alle de samtalene vi har hatt med kommunene i dette oppdraget, tror vi at kommunene velger de løsningene de ser at de har mulighet til å etablere og tilby. Vi mener det er lite sannsynlig at kommunene bevisst bruker penger opp mot et nivå, kun for å utnytte en tilskuddsordning.

Ordningen som er anbefalt av KS vil gi økte rammer til de enslige mindreårige. Det vil trolig kunne medføre at enkelte kommuner vil kunne gjeninnføre tiltak de har vært nødt til å redusere, som eksempelvis ekstra ressurser til leksehjelp og fritidsaktiviteter. Dette er positivt, men samtidig har mange av informantene i oppdraget pekt på at kvaliteten ved tilbudet ikke har blitt dårligere i forhold til før ordningen ble innstrammet. Kommunene har funnet andre løsninger, som for eksempel å inngå samarbeid med frivillige som bistår med leksehjelp. Flere har poengtert at de har fått en bredere tiltaksvifte og at de har blitt bedre til å samarbeide på tvers av tjenester. Dette krever imidlertid en viss størrelse på kommunen. Det har vært mer utfordrende for de minste kommunene å gjøre de økonomiske tilpasningene. Det er også grunn til å tro at kommunene ville blitt pålagt flere kutt hvis det ikke hadde vært for at dette har vært en av de største samfunnssakene, både nasjonalt og internasjonalt siste året.

Vi deler BLDs oppfatning om at 100 prosent refusjon ikke gir insentiver til kostnadskontroll. Refusjonsordningen er i tillegg både byråkratisk og tidkrevende. Vi anbefaler derfor ikke å videreføre dagens ordning, selv ikke med eventuell justering for andelsprosent og innføring av kostnadstak.

8.4.2 Alternativ 2 - Innføre stykkpris basert på alder eller botiltak

Dersom refusjonsordningen avvikles og det innføres en stykkprisfinansiering, vil det medføre en forenklet finansieringsordning. Kommunene vil kunne beregne hvilke rammer de har å forholde seg til i forkant, og kan bygge opp eller tilpasse tilbudet etter rammene. Kommunene bruker ressurser for å administrere dagens refusjonsordning. En forenkling av ordningen vil kunne frigjøre administrative ressurser, som i stedet kan brukes til tjenesteyting. En ordning med stykkpris vil også bidra til å forenkle budsjetteringsarbeidet for kommunene.

Et av argumentene bak den foreslåtte ordningen i statsbudsjettet er at i dagens refusjonsordning må kommunene dekke 20 prosent av utgiftene utover egenandelen, uansett hvor effektivt de driver. I en ordning med fast tilskudd vil kommunene kunne tilpasse seg slik at de får full kostnadsdekning. Kommunene kan også dra nytte av eventuelle stordriftsfordeler, slik at det blir mer lønnsomt å bosette flere barn.

For det første er vi enige i at det er uheldig at det i dagens refusjonsordning dekkes 20 prosent utover egenandelen, uansett hvor effektivt de driver. Samtidig er det vår vurdering at endringen fra 100 til 80 prosent har "ryddet opp i dette". Vårt inntrykk er at kommunene er blitt mer kostnadseffektive etter at refusjonsordningen ble strammet inn. For det andre argumenteres det for at med et fast tilskudd vil kommunene kunne tilpasse seg slik at de får full kostnadsdekning. Det vil selvsagt være avhengig av nivået på stykkprisen og hvilke botiltak kommunene velger å beholde. For det tredje argumenteres det for at kommunene kan dra nytte av stordriftsfordeler og at det bli mer lønnsomt å bosette flere barn. Vi ser fordelene av å være en større aktør. Samtidig har vi snakket med flere mindre kommuner som synes å lykkes i sitt arbeid med de enslige mindreårige.

Når kommunene mottar et fast tilskudd per enslig mindreårig i botiltak, vil størrelsen på tilskuddet være avgjørende for om kommunen kan tilpasse seg full kostnadsdekning. Jo billigere tilbudet er, desto større sannsynlighet er det for at kommunen kan nå full kostnadsdekning. Dersom en slik ordning innføres uten at det samtidig innføres minimumskriterier i forhold til kvalitet, kan det gå utover kvaliteten på botiltakene og/ eller det kan medføre at kommuner velger å bygge ned tiltakene.

Slik forslaget er utformet per i dag, er stykkprisfinansieringen gradert etter alder. Kommunene vil få 1.198.000 kroner for barn og ungdommer til og med det året de fyller 16 år. Fra det året de fyller 17 år reduseres tilskuddet til 750.000 kroner. BLD viser til at det er dyrere med tiltak for de yngre og de ønsker med denne ordningen å bidra til at det blir lettere å ta imot de yngste. Vi ser flere utfordringer i denne forbindelse.

- Satsene som er foreslått blir redusert med 448.000 fra og med det året du fyller 17 år. Fra et økonomisk ståsted bør dermed botiltaket og kostnadene reduseres det året du fyller 17. Vi har i våre beregninger sett at døgnprisen i bofellesskap varierer fra 3.147 til 4.445 kroner. Dette tilsvarer et årlig refusjonskrav per plass i bofellesskap på mellom 1.148.655 kroner og 1.622.425 kroner. I tillegg mottar kommunene i dag 207.000 i særskilt tilskudd for hver enslige mindreårige. Et tilskudd pålydende 750.000 kroner tilsvarer en døgnpris på 2.054 kroner og det særskilte tilskuddet er slått sammen med det nye tilskuddet. I realiteten bør ungdommene, fra et økonomisk ståsted, over i hybel fra og med det året de fyller 17 år.
- To av casekommunene har institusjonsplasser. Kostnadene til institusjonsplasser ligger 300.000-500.000 kroner høyere per plass. En kommune som har prioritert institusjonsplasser eller som har bemanning opp mot institusjonsnormen og som har ungdommer på 17 år, vil i verste scenario tape om lag 1 million kroner per plass⁵⁶.

Dette vil være særlig utfordrende for de minste kommunene. Større kommuner med bred tiltaksvidde kan i en viss grad kompensere dette mot andre lettere og billigere tilbud, slik som hybler med oppfølging.

Slik det ser ut nå, vil kommuner med lette og billige tilbud kunne tjene på ordningen, mens kommuner med dyre og tunge tilbud vil kunne tape på ordningen. Det vil være vanskelig for kommunene å opprettholde botid i bofellesskap etter at ungdommen er fylt 17 år. Det vil mest sannsynlig medføre raskere selvstendig botilværelse og dårligere språk og integrering. Det kan medføre høyere skolefravall og at flere trenger ytelse fra NAV.

I analysen PwC gjennomførte for BLD i 2012, "Analyse av ordningen med refusjon for kommunale utgifter til barnevernstiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger", ble den store utgiftsveksten forklart ut ifra blant annet følgende forhold:

- Økning i antall som bosettes og endret lovanvendelse (inn under barnevernloven)
- Økt kvalitet i botiltakene og kostbare tiltak

Det ble også poengtert at mye tydet på at kostnadsnivået tidligere hadde vært for lavt i forhold til å gi et kvalitativt godt tilbud. Kvaliteten var nå bedre og mer på et riktig nivå. Vi anbefalte videre at det burde utarbeides kvalitetskrav for de ulike botiltakene. Helt avslutningsvis omtalte vi risikoen ved kun å fokusere på å redusere kostnader.

*"Kommuner som har jobbet bevisst med kvalitetsheving i sine botiltak og kan vise til gode resultater, kan velge å legge ned tiltakene dersom ordningen gjøres mindre gunstig for kommunene. Skjer det vil innsparingene man oppnår på refusjonsordningen fort kunne spises opp av økte kostnader for samfunnet ved at ungdommen ikke har blitt godt nok tatt vare på i en sårbar fase i nye Norge."*⁵⁷

I en ordning differensiert på alder vil det ikke være rom for å vurdere botiltak og andre tiltak basert på barnet/ungdommens behov. Det vil mest sannsynlig bli svært få kommuner som tar imot ungdommer som har behov for kostnadskrevenne tiltak rett før fylte 17 år. Regjeringen har videreført tilskuddsordningen for de med funksjonshemming og atferdsvansker. Ordningen er også utvidet slik at det kan søkes utover fem års perioden, og fram til og med det året de fyller 20 år. Det vil sikre kommunene dekning for de mest ressurskrevende barna. Ungdommene trenger mest omsorg i starten av botiden og i perioder kan det være behov for å sette inn ekstra ressurser. Dette er tiltak som trolig ikke kommer inn under tilskuddsordningen i forhold til funksjons- og atferdsvansker.

Alternativet til en stykkprisfinansiering basert på alder er en stykkprisfinansiering som differensieres i forhold til plasseringsform og boform. Kostnadsforskjellen mellom plasser i døgnbemannede bofellesskap og hybler er stor. Når vi fikk tilsendt refusjonsblankettene i de seks case kommunene ser vi at døgnprisen det sendes krav på

⁵⁶ 1.620.000+207.000-750.000

⁵⁷ Analyse av ordningen med refusjon for kommunale utgifter til barnevernstiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

for hybler ligger på mellom 134 og 406 kroner. Det tilsvarer årlig refusjonskrav på mellom 48.910 og 148.190 kroner.

En stykkprisordning som også tar hensyn til at kostnadsnivået er forskjellig vil kunne minske de økonomiske utfordringene nevnt over. En slik differensiering vil aldri være fullt ut "riktig". Dersom staten skal dekke opp mot alle kostnadene, i tillegg til å ta fullt ut hensyn til svingninger i behovet, bør det videreføres en refusjonsordning. Men etter vår vurdering bør det være mulig å beregne satser som står mer i forhold til kostnadsbehovet enn det som ligger i den nye foreslåtte ordningen basert på alder.

Kommunene sender inn refusjonsblankettene elektronisk. Type botiltak og døgnpris fremkommer i et skjema per barn/ungdom. På den måten kan det basert på data fra alle landets kommuner utarbeides snittpriser som vil indikere et mer riktig tilskuddsnivå enn de foreslåtte satsene. Et tilskuddsnivå som er mer i samsvar med kostnadsnivået på botiltaket. Vi foreslår at tilskuddssats for bofellesskap differensieres i to ulike satser, en sats for de bofellesskapene som er godkjent som institusjon og en for øvrige bofellesskap. For andre tilbud bør det vurderes en felles sats som ligger på snittet i forhold til øvrige botilbud.

Endringene er foreslått innført allerede fra 2017. Endringene vil kunne medføre store økonomiske konsekvenser i enkelte kommuner, noe som også kan få betydning for øvrig tjenestetilbud i kommunene. Det var klare tilbakemeldinger fra kommunene på at den forrige endringen ble innført med kort frist og at de ønsker stabilitet og forutsigbarhet framover. Dersom innføring av stykkprisfinansiering utsettes til 2018 vil selve ordningen få mer tid til å modnes. Det vil kunne brukes noe mer tid på å beregne og differensiere satser ut ifra type botiltak. Vi anbefaler at stykkprisfinansiering innføres fra 2018, men at satsene beregnes på bakgrunn av type botiltak og ikke alder.

8.4.3 Endret lovanvendelse

Dagens refusjonsordning er også blitt kritisert når det gjelder lovanvendelse. Siden det er et krav at det fattes barnevernstiltak for at utgiftene dekkes gjennom refusjonsordningen, kan det ha medført et overforbruk av tiltak i barnevernet. Regjeringen foreslår nå å endre dette slik at det ikke lenger er et krav til barnevernsvedtak for å få finansiert botiltaket. En mulig konsekvens av dette kan være at flere kommuner vil velge å organisere arbeidet med enslige mindreårige utenfor barneverntjenesten. Det er vanskelig å si hvorvidt dette vil komme til å endre kvaliteten i tilbudet kommunene tilbyr de enslige mindreårige.

Endret lovanvendelse og endret finansieringsordning basert på stykkpris, uten at det settes noe krav til kvaliteten på botiltaket, kan medføre at fokuset på økonomi blir sterkere. Det kan resultere i uheldige langsiktige konsekvenser, både økonomisk og menneskelig. Dette gjelder både en stykkprisordning basert på alder og en stykkpris basert på type botiltak. Uansett hvilke form for stykkpris som innføres bør det derfor sees nærmere på og vurderes kvalitetskriterier, se nærmere om dette i kapittelet "Øvrige rammebetingelser".

8.4.4 Oppbygging av tilbud og kapasitet i kommunene

Høsten 2015 ble alle landets kommuner oppfordret til å starte opp med bosetting av enslige mindreårige. Mange kommuner har startet opp med bosetting og er inne i sitt første år med drift. Noen kommuner har skaffet boliger og startet opp rekrutteringsprosessen, men avventer oppstart da de ikke har fått tildelt barn/ungdommer. Enkelte kommuner som har etablerte tilbud har ikke fått fylt opp alle plassene. Case kommunene i dette prosjektet har ikke hatt store ekstrakostnader i 2016 grunnet dette, men kartleggingen KS gjennomførte nå i oktober⁵⁸, viser at mange kommuner sitter med betydelige ekstraregninger som de ikke får dekket.

Svingningene i etterspørselen er problematisk både for staten og for kommunene. Tilsvarende perioder der det blir behov for at kommunene tar et ekstra ansvar kan komme tilbake. Dersom staten nå velger å ikke dekke noen merkostnader, kan det medføre at kommunene ikke stiller opp på tilsvarende vis en annen gang.

⁵⁸ Kommunenes sentralforbund

Tomme plasser får økonomiske konsekvenser etter at 80 prosent andelen i refusjonsordningen ble innført, men ikke i like stor grad som det en stykkprisfinansiering vil medføre. Siden en eventuell innføring av stykkprisfinansiering medfører at kommunene ikke får dekke sine kostnader for tomme plasser, bør det vurderes å samtidig innføre en særskilt ordning for å dekke oppstartskostnader, i de perioder tilbud og etterspørselen svinger.

Vi anbefaler derfor at det vurderes en søknadsordning via Fylkesmannen for å få dekket disse merkostnadene.

8.4.5 Tilskuddsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne og atferdsvansker

Denne tilskuddsordningen foreslås videreført og øker i antall år det kan søkes på. I dag kan det søkes på Tilskudd 2 i fem år (integreringsperioden). Hvis det blir innført ny ordning fra 2017 kan det søkes om ekstratilskudd fram til det året ungdommen fyller 20 år. Dette skal bidra til at kommunene ikke vegrer seg for å ta imot de enslige mindreårige med særskilte behov.

Det er positivt at tilskuddsordningen varer lenger. Vi tror imidlertid ikke at dette er et godt nok tiltak alene. Årsaken til dette er først og fremst at tilskuddsordningen for enkelte kommuner oppleves arbeidskrevende og uforutsigbar. Spesielt synes dette å gjelde i mindre kommuner.

I intervjuene ble det gitt tilbakemeldinger på at det må søkes om dette tilskuddet innen en viss tid. Kommunene bør derfor tidlig kjenne til om den enslige mindreårige de har takket ja til kommer inn under denne ordningen. Som vi har vist i denne rapporten er den kartleggingen som gjøres før bosetting ut i kommunene ofte mangelfull, spesielt gjelder dette kartleggingen som gjøres ved asylmottakene. Fysiske funksjonshemninger er ikke vanskelig å kartlegge, men de med ekstra psykiske plager kan være vanskeligere å avklare på et tidlig tidspunkt.

Det kan også være en fare for at man sykeliggjør den enslige mindreårige, siden dette nå blir den eneste måten å sørge for kostnadsdekning i perioder med større behov.

For å få kostnader refundert kreves mye bruk av tid på dokumentasjon og rapportering. Vi tror at de minste kommunene som ikke har gode rutiner for dette vil vegre seg mot å ta imot enslige mindreårige med særskilte behov hvis refusjonsordningen avvikes og det innføres stykkprisfinansiering. Vi anbefaler derfor en gjennomgang av regelverket rundt tilskuddsordningen, slik at den blir lettere å håndtere for alle parter. En enklere refusjonsordning enn dagens vil minske risikoen for at de mest sårbare gruppene blir de største taperne.

8.5 Øvrige rammebetingelser

Arbeidet med enslige mindreårige er ikke kommunenes ansvar alene. For å lykkes er man avhengig av samarbeid på tvers av stat, fylke og kommune. Aktørbildet er komplisert og samarbeidet fungerer ikke optimalt. IMDi har sentralisert arbeidet med bosetting av enslige mindreårige, noe som har medført at kontakten mellom kommunene og bosettingsansvarlige er blitt dårligere. Enslige mindreårige er alene, uten omsorgspersoner, og er dermed avhengig av at beslutninger som tas er gode og riktige. Både omsorgs- og skoletilbudet ungdommene får er varierende. Vergeordningen fungerer heller ikke optimalt. Vi stiller derfor spørsmål om rettssikkerheten til ungdommene er tilstrekkelig ivaretatt. Det ser ut som det er for tilfeldig hvorvidt ungdommene får et tilstrekkelig, helhetlig og kvalitetsmessig godt tilbud.

8.5.1 Kartlegging av enslige mindreårige før bosetting

At tilbudet som gis av kommunene svarer ut den enkeltes behov, er viktig for hvordan ungdommen utvikler seg og integreres i samfunnet. Som beskrevet tidligere i rapporten framstår kartleggingen i asylmottak og på omsorgssentre som mangelfull. Vi stiller også spørsmål til hvorvidt kartleggingsarbeidet som gjøres, brukes aktivt av IMDi i bosettingsarbeidet. Det er derfor usikkert hvor stor verdi et *omfattende* kartleggingsarbeid i mottak og omsorgssentre vil ha for kommunene i sitt arbeid. Kommunene foretar løpende egne kartlegginger, som de i hovedsak baserer sine vurderinger og tilpasninger i omsorgstilbudet på.

Vår anbefaling er å foreta en gjennomgang av kartleggingens formål, metode og verktøy, både i mottak og på omsorgssentre. Informasjonsflyt og samarbeid mellom kommune, IMDi og kartleggingsinstans bør være en del av denne gjennomgangen.

8.5.2 Vergeordningen

Vergen skal ivareta rettssikkerheten til de enslige mindreårige flyktningene. Ansvaret er stort. Vergen skal sikre "barnets beste" på områder som bolig, skole, helse og økonomi. Som beskrevet i kapittel 3, fremkommer det at den støtten enslige mindreårige får av sin verge er svært varierende. Vi stiller spørsmål til hvordan denne rollen kan praktiseres så varierende og hvilke konsekvenser dette kan få. I mange tilfeller opptrer vergen som ansvarsperson kun i praktiske forhold, og det synes å være lite kontakt mellom ungdommen og vergen. De enslige mindreårige er en sårbar gruppe, ettersom det er lite lovregulering knyttet til dem som gruppe. Med regjeringens forslag til ny finansieringsordning, beskrevet i hovedkapittel om økonomi, ønsker også regjeringen å fjerne krav om barnevernsvedtak for at kommunene skal kunne få tilskudd. Dersom dette skjer, blir det særdeles viktig at det foreligger gode ordninger som sikrer rettssikkerheten til enslige mindreårige.

Vi anbefaler å foreta en gjennomgang av dagens vergeordning med hensyn på likeverdighet og vurdere alternative løsninger for å sikre enslige mindreåriges rettssikkerhet.

8.5.3 Skoletilbud til enslige mindreårige over 16 år

Mange enslige mindreårige over 16 år som kommer til Norge er ikke kvalifisert til å begynne i videregående skole. I tillegg til manglende skolegang, er norskkunnskaper også en utfordring de første årene. Språkkunnskap og skolegang er noen av de viktigste faktorene for å lykkes med integrering av disse ungdommene. Vi vet at de enslige mindreårige flyktningene ønsker å ha normale liv, og å ha kontakt med norsk ungdom. Vi stiller oss derfor kritisk til skoletilbudet disse ungdommene får i enkelte kommuner i dag. Undervisningen er nødvendigvis ikke av dårlig kvalitet, men den gis gjennom voksenopplæringen, der elevene må gå sammen med voksne innvandrere og flyktninger. Det hemmer integrering. Enslige mindreårige under 16 år blir plassert sammen med norske ungdom på ungdomsskolen, gjerne i egen klasser i starten. Vi mener dette er en ordning som også bør innføres for ungdom over 16 år.

Vi anbefaler at det initieres et arbeid på tvers av fylkeskommunene for å sikre et helhetlig skoletilbud for enslige mindreårige over 16 år som fremmer integrering.

8.6 Oppsummering av anbefalinger

I det følgende oppsummerer vi anbefalingene skissert i dette hovedkapittel. Anbefalingene går dels til kommunene og omhandler hvordan kommunene kan jobbe for å sikre et kvalitetsmessig godt botilbud som fremmer integrering av enslige mindreårige. Anbefalingene omhandler videre finansieringsmodeller og økonomiske rammebetingelser, samt øvrige rammebetingelser, som balanserer økonomi og kvalitet, og som bidrar til god integrering.

8.6.1 Anbefaling til kommunene

PwC sine anbefalinger til kommunene er basert på funnene i dette FoU-prosjekt og oppsummeres nedenfor.

- Kommunene bør sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige, herunder forankring av arbeidet i kommuneledelsen, krav og forventninger til samhandling mellom relevante aktører, omforente verdier, kunnskapsbasert tjenesteutvikling m.m.
- Bofellesskap definert etter gitte kvalitetskriterier⁵⁹, bør være "grunnmuren" i kommunenes botiltak. For å sikre en grundig vurdering av ungdommenes individuelle behov bør ungdommene den første tiden plasseres i bofellesskap (foruten plassering i fosterhjem eller institusjon). Botiden i bofellesskapet må

⁵⁹ Viser til anbefaling nummer to under punkt 8.6.2

vurderes etter ungdommens behov og alder og vil kunne variere fra noen måneder til flere år. Samtidig anbefaler vi kommunene å utvide tiltaksvidden slik at bofellesskap etter hvert suppleres med andre og lettere tiltak for ungdommer med lengre botid eller som trenger mindre oppfølging

- Kommunene må ha fokus på integreringstiltak som en del av omsorgstilbudet, herunder
 - Samarbeid med frivilligheten og idretten for å sikre aktive ungdommer
 - Samarbeid med næringslivet for å etablere praksisplasser og deltidsjobber. Kommunene bør også ha fokus på praksisplasser internt
 - Fremme nettverksbygging ved å etablere tiltak som vennefamilier og besøkshjem

8.6.2 *Anbefalinger til sentrale myndigheter*

PwC sine anbefalinger til øvrige myndigheter er basert på funnene i dette FoU-prosjekt og oppsummeres nedenfor.

- Utsette ny innføring av stykkprisfinansiering til 2018 og differensiere på type botiltak ikke alder. Det foreslås at det vurderes tre satser; en sats for bofellesskap godkjent som institusjon, en sats for øvrige bofellesskap og en sats for øvrige tilbud
- Etablere kvalitetskriterier for bofellesskap
- Innføre en søknadsordning via Fylkesmannen for å dekke merkostnader i kommunene i forbindelse etablering av nye tilbud
- Gjennomgå regelverket for tilskuddsordningen for enslige mindreårige med funksjonshemming og atferdsvansker og forenkle denne
- Foreta en gjennomgang av kartleggingens formål, metode og verktøy, både i mottak og på omsorgssentre. Informasjonsflyt og samarbeid mellom kommune, IMDi og kartleggingsinstans bør være en del av denne gjennomgangen
- Etablere hensiktsmessige ordninger som etterprøver kvalitetskriterier for bofellesskap
- Gjennomgå vergeordningen til enslige mindreårige for å sikre likeverdig tilbud og bedre rettssikkerhet
- Sikre et helhetlig skoletilbud til enslige mindreårige over 16 år, til dels sammen med norske ungdommer
- Igangsette forskning på langtidseffekter av bo- og integreringstiltak til enslige mindreårige

Disclaimer

Denne rapport er utarbeidet for Kommunenes sentralforbund (heretter kalt KS) i forbindelse med prosjektet «Hvordan håndterer kommunene enslige mindreårige flyktninger?» i samsvar med kontrakt datert 04.05.2016. Stavanger, Drammen, Bærum, Ringsaker, Porsgrunn, Nøtterøy, Kristiansand og Voss kommune har vært utvalgte casekommuner, supplert med telefonintervjuer i et større antall kommuner.

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med ansatte i de ulike kommunene og i dokumentasjon som KS og kommunene har gjort tilgjengelig for oss. I tillegg er det innhentet og analysert offentlig tilgjengelig statistikk og dokumentasjon. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis.

KS har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene i gjeldende kontrakt. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av KS eller andre som følge av at vår rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene.

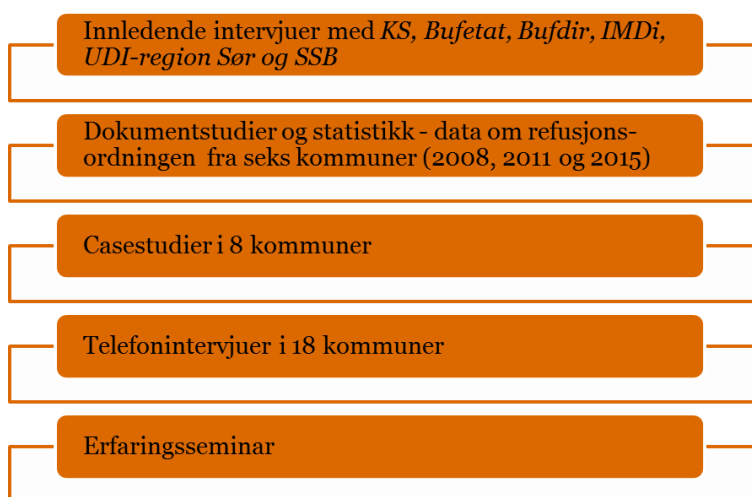
PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

9 Vedlegg 1 Metodisk gjennomføring

I FoU oppdraget har vi benyttet en kombinasjon av ulike kvantitative og kvalitative datakilder. Samlet gir disse et utfyllende datagrunnlag til å besvare problemstillingene i oppdraget. Nedenfor er en skisse av vårt metodiske design.

Figur 27 Metodisk design



9.1 Innledende intervjuer

Innledningsvis i oppdraget gjennomførte vi innledende intervjuer av sentrale aktører, herunder KS, Bufetat, Bufdir, IMDi, UDI-region Sør og SSB. Innspill fra innledende intervjuer ble blant annet benyttet i utarbeidelsen av problemstillinger og spørsmål som ble belyst mer inngående i casestudier og kvalitative intervjuer.

9.2 Dokumentstudier

I FoU prosjektet gjennomførte vi dokumentstudier av forsknings- og evalueringsrapporter, nasjonale plandokumenter og statistikk med relevans for oppdragets problemstillinger. Relevante forsknings- og evalueringsrapporter er løpende henvist til i rapporten.

9.3 Casestudier

En sentral del av datagrunnlaget er innhentet gjennom casestudier i åtte utvalgte kommuner. Dette er kommunene:

Figur 28 Deltakende kommuner, casestudier

| Casestudie |
|-----------------|
| 1. Bærum |
| 2. Nøtterøy |
| 3. Drammen |
| 4. Ringsaker |
| 5. Stavanger |
| 6. Voss |
| 7. Kristiansand |
| 8. Porsgrunn |

Casekommunene ble valgt ut i samråd med oppdragsgiver. Seks av case-kommunene deltok i et prosjekt PwC gjennomførte for BLD i 2012, hvor det ble innhentet data fra 2008 og 2011 og foretatt en analyse av kommunenes praktisering av den statlige refusjonsordningen for barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere⁶⁰. Dette historiske datagrunnlaget gav oss mulighet til å studere hvordan kommunene responderte på omleggingen av refusjonsordningen i 2014, som er ett av hovedtemaene for oppdraget.

I hver av kommunene intervjuet vi følgende informanter:

- Ledere for arbeidet med enslige mindreårige
- Representanter fra kommuneledelsen
- Leder og ansatte i bofellesskap
- Enslige mindreårige flyktninger bosatt i kommunene

9.4 Telefonintervjuer

For å fremskaffe et bredere kunnskapsgrunnlag enn det vi fikk gjennom casestudier i de åtte kommunene, gjennomførte vi telefonintervjuer i ytterligere 18 kommuner. Disse kommunen ble valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver. Utvalgsriterier var deltakelse i SSBs undersøkelse om enslige mindreårige flyktningers deltakelse i utdanning og arbeidsliv⁶¹, kommunestørrelse, geografi og type omsorgstilbud. I tillegg, ble kommuner som hadde valgt å legge ned sitt tilbud, eller er ferd med å etablere omsorgstilbud til enslige mindreårige, inkludert i kartleggingen.

Nedenfor er en oversikt over kommunene som deltok i form av telefonintervjuer.

Figur 29 Deltakende kommuner, telefonintervjuer

| Telefonintervjuer | |
|-------------------|----------|
| Vadsø | Alta |
| Vang | Tynset |
| Bergen | Hamarøy |
| Søgne | Moss |
| Gloppen | Larvik |
| Skien | Hvaler |
| Lesja | Trøgstad |
| Trondheim | Salangen |
| Asker | Rygge |

Informanter var ledere for arbeidet med enslige mindreårige i kommunene.

9.5 Erfaringsseminar

Mot slutten av FoU-prosjektet inviterte vi de deltakende kommunene, samt andre aktører, til et erfaringsseminar hvor funnene fra FoU-prosjektet ble presentert og drøftet.

9.5.1 Metodiske begrensninger

Oppdraget baserer seg på kvalitative dybdestudier i et begrenset utvalg kommuner. Dette medfører at funnene ikke er generaliserbare til alle landets kommuner. Ved utvelgelse av kommuner har vi valgt å inkludere kommunene som deltok i studien som PwC gjennomførte for BLD i 2011, for å kunne følge utviklingen i utgiftene til enslige mindreårige over tid. Dette kan medføre at de utvalgte kommunene ikke representerer tilstrekkelig variasjon med hensyn til andre utvalgsvariabler, som kommunestørrelse, geografisk beliggenhet og antall års erfaring med bosetting av enslige mindreårige. For å imøtekomme denne utfordringen har vi i tillegg

⁶⁰ Analyse av ordningen med refusjon for kommunale utgifter til barnevernstiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger”, PwC 2012.

⁶¹ SSB

inkludert et utvalg andre kommuner, inkludert kommuner som har kort erfaring med bosetting av enslige mindreårige.

Enkelte av oppdragets problemstillinger er også belyst i den nylig publiserte studien fra NTNU Samfunnsforskning, "Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger"⁶², som må sies å være representativ for alle landets kommuner. Aktuelle resultater i dette oppdraget ses i sammenheng med denne, nettopp for å belyse resultatenes generaliserbarhet.

⁶² Berg, Garvik, Paulsen (2016). Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger, NTNU samfunnsforskning