



# ENSLIGE MINDREÅRIGE I STAVANGER

Tiltak, organisering og samarbeid

Berit Berg  
Stina Svendsen  
Marianne Haraldsvik

Berit Berg, Stina Svendsen og Marianne Haraldsvik

# Enslige mindreårige i Stavanger

## Tiltak, organisering og samarbeid

NTNU Samfunnsforskning  
Avdeling Mangfold og Inkludering



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: [kontakt@samfunn.ntnu.no](mailto:kontakt@samfunn.ntnu.no)

Web.: [www.samforsk.no](http://www.samforsk.no)

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Mangfold og inkludering

Oktober 2019

ISBN 978-82-7570-590-5 (web)

ISBN 978-82-7570-591-2 (trykk)

## Forord

Denne rapporten er resultatet av et forskningsprosjekt initiert og finansiert av Stavanger kommune. Kommunen ønsket en utredning som omhandler hele bredden av problemstillinger knyttet til arbeidet med bosetting av enslige mindreårige flyktninger, med fokus både på innhold, kvalitet, organisering og økonomi. Bakteppet for dette oppdraget var både de store svingningene når det gjelder antallet bosettinger av enslige mindreårige og endringer i finansieringsordningene for denne gruppa.

Prosjektet er gjennomført av NTNU Samfunnsforskning i samarbeid med SØF, i perioden mars til oktober 2019. Berit Berg og Stina Svendsen fra NTNU Samfunnsforskning har hatt hovedansvaret for den kvalitative datainnsamlingen, analysearbeidet og rapportskrivningen. Marianne Haraldsvik fra SØF har hatt hovedansvaret for prosjektets kvantitative datainnsamling og analysearbeid. Berit Berg har vært prosjektleder.

Vi vil takke Aste Camilla Stabell for god hjelp under datainnsamlingen i Stavanger. Vi vil i tillegg takke rådmann, ledelse i virksomhetene, ansatte og ungdommer i Stavanger for deltakelse i intervjuer og for god hjelp med tilrettelegging under datainnsamlingen. Bjørn Skaland skal også ha takk for tilrettelegging av statistikk med oversikt over alderssammensetning og barnevernstiltak for enslige mindreårige.

Trondheim, oktober 2019

Berit Berg, Stina Svendsen og Marianne Haraldsvik



# Innhold

Forord .....	iii
1. Innledning .....	1
Bosetting av enslige mindreårige flyktninger - et bakteppe .....	1
Bosetting av enslige mindreårige i Stavanger .....	3
Gjennomføring av evalueringsprosjektet.....	6
2. Botiltak, overganger og ettervern .....	9
Bo- og omsorgsløsninger.....	9
Integrerte tjenester eller særomsorg for enslige mindreårige? .....	16
3. Samarbeid på tvers av enheter .....	21
Medvirkning .....	25
Skolens rolle og betydning .....	26
Nettverk og sosial integrering.....	30
Helse .....	34
Ungdommenes økonomi.....	35
4. Økonomisk analyse.....	37
Finansieringsordninger .....	37
Bosetting av enslige mindreårige i ASSS-kommunene.....	38
Barnevernsutgifter for enslige mindreårige .....	38
Sammensetning av totale barnevernsutgifter.....	41
Oppsummering .....	44
5. Veien videre.....	45
Overordnet vurdering .....	45
Samarbeid på tvers.....	48
Referanser.....	51



# 1. Innledning

Denne rapporten handler om Stavanger kommunes arbeid med enslige mindreårige flyktninger. Prosjektet er initiert og finansiert av Stavanger kommune og gjennomført av NTNU Samfunnsforskning i samarbeid med Senter for økonomisk forskning (SØF). Kommunen ønsket en utredning som omhandler hele bredden av problemstillinger knyttet til arbeidet med enslige mindreårige, med fokus både på innhold, kvalitet, organisering og økonomi. Sentrale tema har derfor vært å:

- gjennomgå og belyse dagens tilbud og organisering,
- innhente erfaringer fra sammenlignbare kommuner, og
- foreta en vurdering av konsekvenser av ny finansieringsmodell for enslige mindreårige

Det siste punktet er knyttet til at det har skjedd endringer i finansieringsmodellen for denne gruppa. Mens det fram til 2016 var statlig refusjon for barnevernsutgifter til enslige mindreårige, er dette nå erstattet av et «Særlig tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger» basert på et «stykkprisprinsipp» (Rundskriv 02/2019). Dette skjedde parallelt med de store endringene i ankomster av enslige mindreårige asylsøkere. En sentral problemstilling i denne utredningen var derfor hvilke konsekvenser både svingninger i bosettingstall og endringer i finansieringsmodell får for arbeidet på feltet.

## Bosetting av enslige mindreårige flyktninger - et bakteppe

I de siste årene har ankomstene av asylsøkere svingt mye. Dette gjelder også ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere. Mens det i 2015 kom 5 297 enslige mindreårige til Norge, var det tilsvarende tallet i 2018 på bare 160. Åtte av ti enslige mindreårige flyktninger som kommer til Norge er gutter, og en av fem er under 15 år. Når det gjelder landbakgrunn, så har dette endret seg ganske mye de siste årene. Da asylankomstene var på topp i 2015, kom de fleste enslige mindreårige fra Afghanistan og Syria. De siste årene har de fleste kommet fra Eritrea, Etiopia, Somalia og Irak (UDI, 2019).

Om lag halvparten av dem som kom til Norge i 2015 fikk innvilget asyl og ble etter hvert bosatt. De fleste av disse var ved bosetting 16-17 år, noe som betyr at for mange av de enslige mindreårige kommer overgangen til voksenlivet relativt raskt etter bosetting (Svendsen, Berg, Paulsen, Garvik og Valenta, 2018). Enslige mindreårige flyktninger er først og fremst ungdommer på lik linje med andre jevnaldrende i Norge. Samtidig er dette ungdommer som har noen spesielle utfordringer, både fordi de har vært på flukt og fordi de er nye i Norge. De har måttet lære seg et nytt språk, forholde seg til et nytt samfunn, og de har måttet starte på nytt med å etablere sosiale nettverk (Paulsen, Wendelborg, Riise, Berg og Caspersen, kommer i



2019). Tjenestetilbudet til enslige mindreårige varierer fra kommune til kommune, men tre av fire kommuner bosetter enslige mindreårige etter barnevernloven (Garvik, Paulsen og Berg, 2016). Dette er ofte begrunnet med at dette er ungdommer som befinner seg i en sårbar situasjon og som har behov for tett oppfølging den første tida. Samtidig er dette ungdommer som har vært vant til å klare seg selv og som har mestret mye på veien til Norge (Paulsen mfl, kommer i 2019). Enslige mindreårige omtales derfor gjerne både som "avhengige og selvstendige" (Oppedal mfl, 2009). Poenget er at det ikke er noen motsetning mellom å være selvstendig og det å ha behov for støtte – både praktisk, økonomisk og emosjonelt (Paulsen mfl, kommer i 2019).

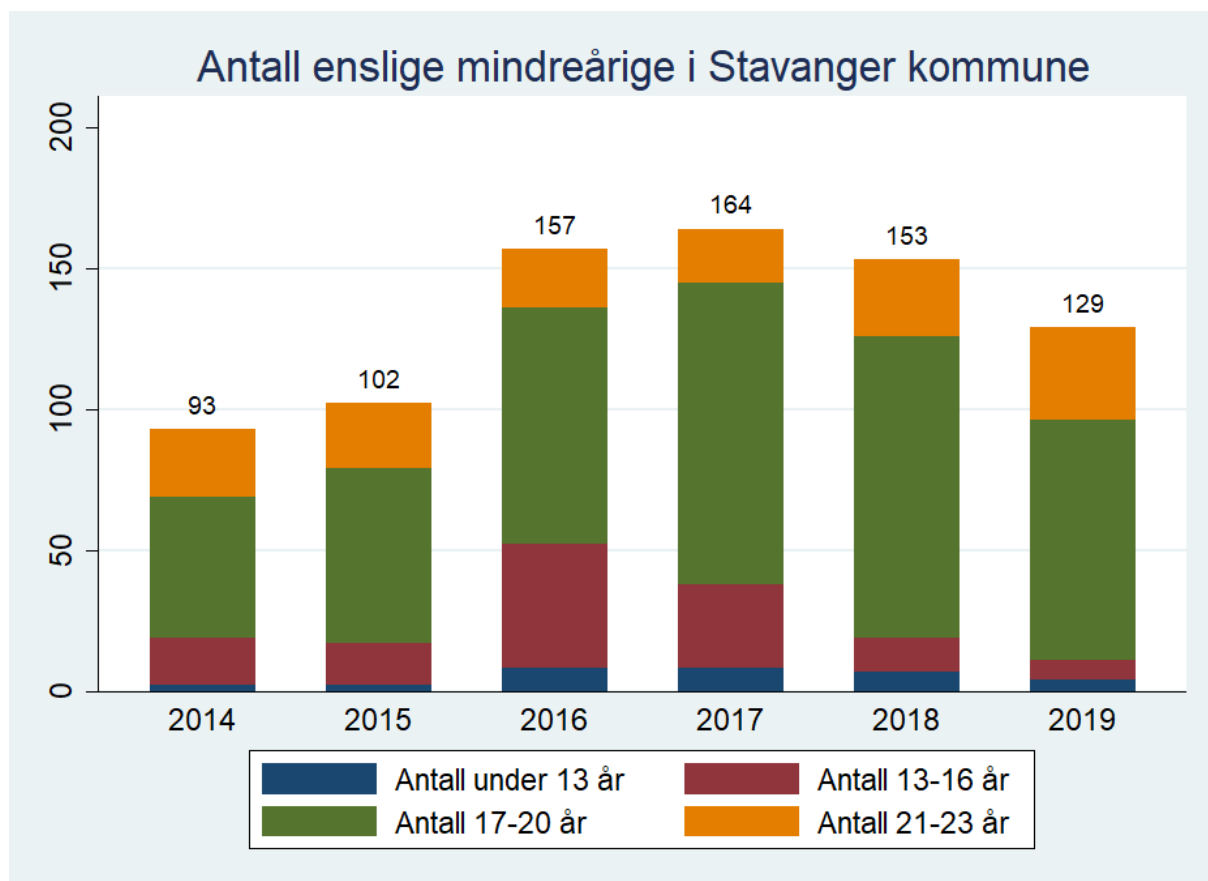
Kommunene står fritt til å velge hvilke bo- og omsorgstilbud de vil tilby enslige mindreårige flyktninger. I de større kommunene er det gjerne utviklet omfattende tiltaksvifter, mens små kommuner kan ha spesialisert seg på ett enkelt tilbud. Analyser gjort av KS (2016) viser at døgnbemannet bofellesskap er det mest utbredte omsorgstilbudet til enslige mindreårige i Norge. De finner at om lag  $\frac{3}{4}$  av alle enslige mindreårige i kommunene bor i bofellesskap. Tilsvarende tall finner Garvik mfl (2016) i sin breddeundersøkelse til kommuner som bosatte enslige mindreårige i 2014, der 70 prosent av respondentene svarer at bofellesskap er det botilbudet de som regel bruker. Bakgrunnen for at mange kommuner velger å etablere bofellesskap framfor institusjoner handler blant annet om kapasitet og økonomi (KS, 2016). Krav til kvalitet i institusjoner omfatter 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 etterspørres (KS, 2016; Garvik mfl, 2016).

Tjenestetilbudet til enslige mindreårige omfatter en rekke ulike kommunale tjenester – ikke bare bo- og omsorgstilbud. På kommunenivå kan det være utfordrende å etablere *helhetlige* tilbud til de enslige mindreårige. I en rapport fra KS om «Kommunenes håndtering av enslige mindreårige flyktninger» understrekes det blant annet at kommunene bør sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige, herunder krav og forventninger om samhandling mellom relevante aktører som for eksempel helsetjenesten og utdanningssystemet (KS, 2016). Enslige mindreårige har rett til skolegang etter opplæringsloven, men ut over dette er det lite som er direkte lovhjemlet. Kommunene har med andre ord et handlingsrom, noe også forskningen på feltet viser at de bruker (Svendsen mfl, 2018). Kvaliteten på kommuners bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige avhenger av både tilgjengelig tiltaksvifte og kommunens tjenestetilbud innen skole, helse og fritid (Svendsen mfl, 2010; Thorshaug mfl, 2013; Svendsen mfl, 2018). Ungdommer vil også ha svært ulike behov for ettervern og støtte i overgangen til voksenlivet. Enslige mindreårige, ofte med relativt kort botid i Norge skal gjerne mestre mange store endringer i livet samtidig. I tillegg til dette vil mange enslige mindreårige være i en spesielt utsatt posisjon da de ofte har manglende eller begrenset tilgang på sosial støtte. Støttende sosialt nettverk er avgjørende for ungdom i overgangen til voksenlivet, og mangel på slik støtte kan gjøre overgangen ekstra utfordrende (Paulsen, 2017). Ofte overføres ansvaret for oppfølgingen til ulike oppfølgingstjenester eller miljøarbeidertjenester i kommunen, eller til flyktningtjenesten. Det innebærer at barnevernet fatter det formelle vedtaket, men oppfølgingen blir gitt av andre instanser eller tjenester (Garvik mfl, 2016).

## Bosetting av enslige mindreårige i Stavanger

Stavanger kommune har bosatt enslige mindreårige flyktninger siden 1989. Når det gjelder store svingninger i antallet bosettinger pekt på tidligere, viser tallene for Stavanger samme tendens som landet for øvrig. Mens kommunen bosatte 61 enslige mindreårige i 2016, er anmodningen for 2019 på 6 personer. Før de store asylankomstene i 2015/2016 lå bosettingstallene i Stavanger på i underkant av 20 i året (IMDi 2019).

Data utlevert fra Stavanger kommune viser oversikt over utviklingen i antall enslige mindreårige i Stavanger kommune i perioden 2014-2019 fordelt på alder. Vi har valgt å dele inn gruppen etter alder under 17 år og alder 17 år og eldre. Valget av aldersinndeling er basert på at tilskuddssatsene for bosetting av enslige mindreårige er differensiert ved 17 år, hvor det utbetales lav sats til og med året barnet fyller 16 år, og høy sats fra og med året barnet fyller 17 år. Vi har fått oversikt over enslige mindreårige i Stavanger kommune opp til 23 år. Siden særskilt tilskudd for bosetting utbetales med høy sats til og med 16 år og lav sats fra og med 17 til og med 20 år gir vi en oversikt over antall enslige mindreårige i Stavanger kommune i alderen 0-16 år, 17-20 år og 21-23 år.



Kilde: Egne beregninger gjort med utgangspunkt i tallmateriale utlevert av Stavanger kommune

Utviklingen viser at 2016 var året hvor bosettingen av enslige mindreårige hadde størst vekst. I samme periode var det også en relativt høy andel enslige mindreårige som var under 17 år. Den gjennomgående trenden er likevel at det er relativt få enslige mindreårige som er 12 år eller yngre, og den totale andelen under 13 år er også avtakende. Når vi beregner gjennomsnittsalderen for hvert år blir bildet tydeligere. Med unntak av 2016 og 2017 er gjennomsnittsalderen økende i hele perioden – både når vi ser på hele populasjonen av enslige mindreårige til og med 23 år og når vi ser på enslige mindreårige under 21 år.

Per i dag er det barneverntjenesten som har det forvaltningsmessige ansvaret for tjenestetilbudet overfor den enkelte enslige mindreårige i Stavanger, mens iverksetting og drift av tiltak deles mellom tre virksomheter: Barneverntjenesten, EMbo og Ungbo. EMbo Stavanger er et bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige mellom 14 og 18 (20) år. EMbo har både institusjoner og bofellesskap. Ungbo har ansvar for ettervern på bestilling fra barneverntjenesten, primært for ungdom mellom 18 og 20 år.

Da Stavanger startet opp med bosetting av enslige mindreårige flyktninger på slutten av 1980-tallet, bosatte kommunen ungdommene i egne boliger med timebasert oppfølging, og i bokollektiv med delvis stedfast bemanning tilknyttet Flyktningseksjonen. Kommunen har etter dette foretatt flere endringer i organiseringen av tilbudet til denne gruppa. I 2004 ble to bofellesskap gjort om til institusjoner. Institusjonsomsorgen ble ytterligere bygget opp med 4 institusjoner i 2010. I 2011 ble EMbo Stavanger opprettet som en egen virksomhet. Samtidig ble forvaltningsansvaret for enslige mindreårige i sin helhet overført til barneverntjenesten. Som en følge av den store tilstrømmingen av flyktninger i 2015 og 2016 ble nye tiltak etablert i Stavanger. EMbo etablerte nye bofellesskap, det ble opprettet et ambulereende oppfølgingsteam under EMbo og kapasiteten i Ungbo ble utvidet for å muliggjøre utflytting til ettervern. Da anmodningstallene igjen endret seg kraftig i 2017, måtte EMbo starte nedbygging av institusjonsplasser og bofellesskap. Samtidig ble det ambulante oppfølgingsteamet avviklet og Ungbo overtok den nyetablerte ordningen med bosetting i vertsfamilier.

Tabellen under gir en oversikt over botiltak for enslige mindreårige, 2014-2018 i Stavanger kommune. Informasjon om botiltak for enslige mindreårige er basert på uttrekk fra Stavanger kommunes fagsystemer og viser antall botiltak for enslige mindreårige igjennom året. Siden brukere kan være innom flere botiltak i løpet av et år vil antall botiltak kunne overstige antall unike brukere.<sup>1</sup> For å få en oversikt over hvorvidt bruken av de ulike typer botiltak er endret i perioden beregner vi bruken av de ulike botiltakene som andel av totalt antall botiltak for gruppen enslige mindreårige i løpet av året. Totalt antall botiltak er beregnet som summen av antall botiltak i institusjon, fosterhjem, bolig og beredskapshjem. Det fremgår av tabellen at det brukes relativt mindre botiltak i institusjon i 2018 sammenlignet med 2014. Nedgangen i bruken av institusjon som botiltak er kompensert med en relativ økning i bruken av botiltak i bolig og fosterhjem. Dette er gjennomsnittsberegninger og hensyntar derfor ikke at botilbudet sannsynligvis henger sammen med brukernes alder eller andre kjennetegn ved brukerne.

---

<sup>1</sup> Vi har også sett på antall botiltak per enslige mindreårige for hvert av årene i perioden, og finner at denne er relativt lik mellom årene (i underkant av 2 botiltak per enslig mindreårig). Endringer mellom årene i prosentandeler ser derfor ikke ut til å være drevet av at det enkelte år har blitt brukt veldig mange flere botiltak per bruker.

Tabell 1: Oversikt over botiltak for enslige mindreårige i Stavanger for perioden 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Antall botiltak i institusjon</b>	68	59	105	93	80
Prosent botiltak institusjon	37,6	32,8	35	32,2	27,6
<b>Antall botiltak i fosterhjem</b>	32	29	58	55	57
Prosent botiltak fosterhjem	17,7	16,1	19,3	19	19,7
<b>Antall botiltak i bolig (bofellesskap eller egen bolig/hybel)</b>	81	92	137	141	153
Prosent botiltak bolig	44,8	51,1	45,7	48,8	52,8
<b>Antall botiltak i beredskapshjem</b>			13	18	12
Prosent botiltak beredskapshjem			4,3	6,2	4,1

Tabellnote: Data utlevert fra Stavanger kommunes fagsystem. Tellingene av antall tiltak igjennom året – antall tiltak kan derfor overstige antall unike brukere siden brukere kan flyttes mellom tiltak. Antall botiltak er summen av antall tiltak i institusjon, fosterhjem, bolig og beredskapshjem.

Det foreligger relativt mye dokumentasjon på arbeidet med enslige mindreårige i Stavanger – både i form av interne evalueringer og gjennomganger og ekstern forskning. I perioden 1999-2002 deltok Stavanger kommune, sammen med Bærum, Grimstad, Trondheim, Tynset og Tromsø, i et utviklingsprosjekt om kommunenes arbeid med enslige mindreårige flykninger (Lauritsen, Berg og Dalby, 2002). Prosjektet var finansiert av Utlendingsdirektoratet og hadde som en av sine hovedkonklusjoner at barnevernet burde ta et tydeligere ansvar overfor målgruppen. Her var Stavanger kommune en pådriver i arbeidet med å forankre bosettingen i barnevernloven. I 2014 kom det to rapporter utarbeidet av Stavanger kommune om arbeidet med enslige mindreårige. Rapporten «Hvor ble de av?» har fokus på overgangen fra enslig mindreårig til voksen i Stavanger kommune. Rapporten er basert på intervjuer med både ungdommer og ansatte i tjenesteapparatet rundt enslige mindreårige i kommunen og understreker viktigheten av et helhetlig tjenestetilbud – med vektlegging av overgangen til voksenlivet. Det samme hovedbudskapet formidles også i rapporten «Forvaltningsrevisjon av oppfølging av enslige mindreårige flykninger» (Rogaland Revisjon, 2014). Stavanger har i tillegg bidratt med viktige innspill i flere eksterne forskningsrapporter om enslige mindreårige flykninger (Lauritsen, Berg og Dalby, 2002; Garvik, Paulsen og Berg, 2016; Paulsen mfl, kommer i 2019).

### Organisering av tjenestetilbudet

Som nevnt over har barneverntjenesten det forvaltningsmessige ansvaret for tjenestetilbudet overfor den enkelte enslige mindreårige i Stavanger, mens iverksetting og drift av tiltak deles mellom Barneverntjenesten, EMbo og Ungbo. EMbo skal ta imot og gi et bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige flykninger. EMbo har både institusjoner og bofellesskap. I tillegg har de ansvar for EMbo Basen, som er et samlingssted for alle enslige mindreårige i Stavanger. Kommunen beskriver basen slik:

*På Basen kan ungdommene delta på ulike aktiviteter eller «henge» sammen med venner. Basen skal være en arena for både aktivisering, sosialisering, læring og integrering. Det er et sted hvor EM kan ha et fellesskap, samt møte trygge voksne. I tillegg skal Basen være en arena hvor ungdom kan utvikle sine interesser og individuelle ferdigheter. Basen tilbyr også leksehjelp og enkel servering (hentet fra «Plan for EMbo Basen, Stavanger kommune, oppvekst og utdanning»).*

EMbo Stavanger har et ungdomsråd som har Basen som sitt møtested. Ungdomsrådet skal ta opp saker som berører EMbo-ungdommene, samt behandle og gi råd i saker som omhandler EMbo Stavanger sitt arbeid hva gjelder kvalitet og innhold (jamfør «Plan for EMbo basen, Stavanger kommune, oppvekst og utdanning»).

Ungbo, som har ansvaret for ettervern i Stavanger, ble opprettet i 2006. De samarbeider med barnevernet, og det er barnevernet som søker ungdommer inn til Ungbo<sup>2</sup>. Ungbo er imidlertid ikke en del av barnevernet, men organisert under *Ungdom og fritid* i kommunen. Ungbo har ansvar for oppfølging av fosterhjem, plassering hos slekt og nettverk og ettervern utenfor Ungbo. Siden 2016 har barnevernet og Ungbo samarbeidet om vertsfamilier til enslige mindreårige flyktninger. Ungdom i vertsfamilie får sin egen koordinator i Ungbo<sup>3</sup>. Ungbo er lokalisert sammen med, og jobber tett med, Uteseksjonen i Stavanger. Uteseksjonen driver systematisk oppsøkende sosialt arbeid blant ungdommer i kommunen, og de er tilstede på alle ungdomsskolene i Stavanger, på Johannes læringscenter, i bydelene, i sentrum og ellers hvor ungdom ferdes.

Johannes læringscenter gir norskopplæring og grunnskoleopplæring til nyankomne flyktninger og innvandrere, både barn og voksne<sup>4</sup>. Senteret tilbyr innføringsskole til nyankomne elever mellom 6 og 15 år i grunnskolen. Mange av de enslige mindreårige er imidlertid over skolepliktig alder når de bosettes i Stavanger, og få av dem har skolegang som kvalifiserer direkte til videregående opplæring. Mange av de enslige mindreårige får dermed sitt første skoletilbud gjennom voksenopplæringen på Johannes læringscenter.

## Gjennomføring av evalueringsprosjektet

I gjennomføringen av dette prosjektet er det benyttet ulike metoder – både kvalitative og kvantitative: Dokumentanalyser, intervjuer med nøkkelpersoner i Stavanger kommune (individuelle og i grupper), brukerintervjuer og økonomiske analyser.

---

<sup>2</sup> Jamfør <https://www.stavanger.kommune.no/helse-og-omsorg/barnevern/ungbo/>

<sup>3</sup> Jamfør <https://www.stavanger.kommune.no/helse-og-omsorg/barnevern/bli-vertsfamilie/>

<sup>4</sup> Jamfør <https://johannes.no/>

*Dokumentanalysene* omfatter en gjennomgang av offentlige dokumenter, kommunale utredninger, forskningsrapporter, håndbøker, samt dokumenter som beskriver planer og retningslinjer for det lokale arbeidet med målgruppa. Gjennomgangen har hatt som formål å skape et bakgrunnsbilde for arbeidet med enslige mindreårige flyktninger i Stavanger kommune.

*Intervjuene* som er gjennomført omfatter i første rekke ansatte og ledere i de tre virksomhetene som utgjør kjernen i bo- og omsorgstilbudet til enslige mindreårige i Stavanger kommune; barnevernet, EMbo og Ungbo. I tillegg har vi intervjuet representanter for Ungdomsrådet for å innhente erfaringer fra de enslige mindreårige. For å gi en mer helhetlig oversikt over arbeidet som gjøres i Stavanger har vi i tillegg intervjuet ansatte fra Johannes læringscenter og Uteseksjonen, samt nøkkelpersoner fra helsetjenestene og kommuneledelsen. Vi har til sammen gjennomført intervjuer med 33 ansatte, samt fire ungdommer som ble bosatt i Stavanger som enslige mindreårige. Alle intervjuene, unntatt to, foregikk som gruppeintervjuer i Stavanger. Unntakene var to intervju som ble gjennomført på telefon.

*De økonomiske analysene* har hatt som formål å belyse utgifter for Stavanger kommune knyttet til tilbudet for enslige mindreårige, samt hvordan overgangen fra refusjonsordning til stykkprisfinansiering slår ut for kommunen. Innenfor tidsrammen av dette prosjektet har det ikke vært mulig å skaffe egne data som grunnlag for denne analysen. Det publiseres få data for enslige mindreårige på kommunenivå i offentlige statistikkilder, men det finnes en del dokumentasjon av gjennomsnitt for landet for øvrig. For å belyse mulige konsekvenser av finansieringsmodeller har vi valgt å benytte informasjon fra publiserte analyser samt gjort noen vurderinger med utgangspunkt i sammenligninger av tall for barnevernet samlet. Når vi ser på barnevernet samlet kan vi ikke skille ut hvilke kostnader som er knyttet til enslige mindreårige flyktninger. Hovedkildene i denne analysen er Rapport fra Beregningsutvalget 2018, samt rapport fra ASSS-nettverket som sammenligner barnevernsutgifter i Stavanger kommune med øvrige ASSS-kommuner med fokus på enslige mindreårige.<sup>5</sup> Data for barnevern samlet er hentet fra KOSTRA, i tillegg benytter vi nøkkeltall som publiseres i IMDis statistikkbank for bosetting av enslige mindreårige.

I alle sammenligninger benytter vi ASSS-kommunene for sammenligning. ASSS er et nettverk ledet av KS og består av de ti største kommunene: Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. ASSS er forkortelse for aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner. Grunnen til at vi har valgt å benytte disse kommunene i den kvantitative sammenligningen skyldes at det foreligger analyser for 2017 hvor det blant annet beregnes brutto utgifter for barn plassert av barnevernet. De ti storbykommunene som inngår i ASSS-nettverket har alle erfaring med å bosette enslige mindreårige.

---

<sup>5</sup> <https://www.ks.no/asss-hjem/asss/stavanger/stavanger-hvorfor-er-utgifter-til-plasserte-barn-sa-hoye/>

Fokuset i den kvantitative analysen er å sammenligne utgifter knyttet til tiltak for enslige mindreårige i Stavanger kommune med sammenlignbare kommuner. I tillegg sammenligner vi faktisk bosetting av enslige mindreårige for de aktuelle kommunene, samt gjør en sammenligning av sammensetningen av utgifter i barnevernet (ikke bare knyttet til enslige mindreårige) for å belyse organisering og drift av barnevernet generelt for Stavanger kommune sammenlignet med ASSS-kommunene.

## 2. Botiltak, overganger og ettervern

Vi vil i dette og i neste kapittel presentere funn fra den kvalitative delen av undersøkelsen. I dette kapittelet er fokus først og fremst på tiltaksvifta i kommunen og på bo- og omsorgsløsninger, samt på overganger mellom ulike tiltak og ettervern. Ulike alternativer for organisering av arbeidet, som integrerte tjenester eller som en særomsorg, løftes også fram som et tema. I neste kapittel er hovedtemaene samarbeid og medvirkning. I tillegg vil vi der belyse sider av bosettingsarbeidet som ikke handler direkte om bo- og omsorgsløsninger, som skole, fritid, nettverk og helse.

### Bo- og omsorgsløsninger

I 2011 ble forvaltningsansvaret for enslige mindreårige flyttet fra flyktingtjenesten til barnevernet i Stavanger. På dette tidspunktet ble også EMbo etablert. En av de ansatte i barnevernet forteller at det var et ønske om å bygge opp et kvalitativt godt system i kommunen, og i 2010 ble det besluttet å bygge opp institusjonsomsorgen med ytterligere 4 institusjoner. Det totale antallet institusjoner fram til 2015 var dermed 6. I 2015 ble tallet redusert til 5 institusjoner da den ene ble omgjort til bofellesskap. Da ankomstene økte i 2015 og 2016 bygget kommunen ut tilbudet ytterligere med flere vertsfamilier, fosterhjem og egne boliger med oppfølging. Det ble i 2016 etablert 5 nye bofellesskap.

Forskningen vist til i innledningskapittelet peker på at mange kommuner har satset på bofellesskap framfor institusjoner som botiltak til enslige mindreårige flyktinger. På dette punktet skiller Stavanger seg fra andre kommuner. I Stavanger har man satset relativt tungt både på bofellesskap og institusjoner. Det har vært en bevisst satsing fra kommunens side å kunne tilby en bred tiltaksvifte – inklusive tette tiltak for ungdommer med omfattende behov. IMDi er avhengig av at noen kommuner er rustet for å ta imot de ungdommene som har de største utfordringene. Ansatte opplever at tiltakskjeden de har etablert i Stavanger påvirker hvilke ungdommer IMDi anmoder kommunen om å bosette. Inntrykket blant ansatte i barnevernet er at Stavanger bosetter relativt mange med behov for tett oppfølging i form av institusjonsplass. De er positive til at IMDi velger kommuner til ungdommer ut fra tiltaksvifta den enkelte kommune har å tilby. Det er viktig at de mest sårbare barna og ungdommene får det beste/tetteste tilbudet. Det er en generell oppfatning blant de ansatte at dagens tiltaksvifte fungerer godt og at det er vilje blant politikere i Stavanger til å satse på kvalitativt gode løsninger- løsninger som kan være kostnadsbesparende på sikt.



## *En tiltakstrapp*

I intervjuene pekes det på at kommunen ofte vet lite om ungdommene som skal bosettes, for kartleggingene fra omsorgssenter og asylmottak er ofte tynne og gir lite informasjon. Det er i utgangspunktet derfor vanskelig å vite hvilket tiltak som er best egnet for den enkelte ungdommen. EMbo forteller at ungdommene må gjennom en kartleggingsperiode på seks måneder etter bosetting, der det blant annet gjøres en ROS-analyse<sup>6</sup> for hver enkelt.

Flere av dem vi intervjuet sier at det i utgangspunktet var en tanke at de enslige mindreårige skulle flyttes fra tyngre tiltak over til lettere tiltak etter hvert som de var klare for det, og at de dermed skulle gå gjennom en slags tiltakstrapp i løpet av tida de har barnevernstiltak. Dette er i tråd med erfaringer som er gjort også i andre kommuner. Trondheim kommune har for eksempel i mange år benyttet institusjonstilbud som en form for utredningsbolig i startfasen og flyttet ungdommene over i lettere tiltak når de har vært klare for det (Svendsen og Berg, 2017). Erfaringer fra mange kommuner viser i tillegg at det er vanskelig å sette inn tyngre tiltak i ettertid om man først har satt inn for lette tiltak (Garvik mfl, 2016). Dette tilsvarer tenkingen som blir formidlet i Stavanger. Ungdommene som bosettes starter i enten fosterhjem, bofelleskap eller institusjon. Dette gir gode muligheter til å kartlegge behov og avdekke eventuelle utfordringer.

Både i institusjonene og i bofelleskapene i Stavanger er det plass til fem ungdommer i hver bolig. Ungdommene er fra 14 år til 20 år. Institusjon er det tiltaket som har tettest oppfølging av ungdommene og mest bemanning. Bofelleskap var tenkt som et neste steg etter institusjon, og som et mindre tett tiltak som forutsetter mer selvstendig fungerende ungdommer. Bofelleskapene er også døgnbemannede, men med en noe lavere bemanningsnorm enn institusjonene. Det er dessuten litt færre regler og litt løsere rammer i bofelleskapene sammenlignet med institusjonene. Den bemanningen og de kompetansekravene som kommunen har lagt som krav i bofelleskapene ligger imidlertid tett opp til Bufetats krav og retningslinjer for institusjoner, forteller en av lederne vi intervjuet. En annen ansatt peker tilsvarende på at institusjonene og bofelleskapene i kommunen i praksis fungerer ganske likt, selv om utgangspunktet var at de skulle møte ulike behov. Også andre ansatte opplever at tiltakstrappen ikke fungerer helt slik den var tenkt:

*Tiltakstrapp var tanken, der tiltakene skal bli lettere og lettere, men det fungerer ikke helt. For ungdommene ønsker gjerne å bo for seg selv når de flytter fra institusjonen. Så ungdommene får en plassering og blir der til de flytter ut for seg selv ofte.*

Det påpekes samtidig at tanken om en gradvis selvstendigjøring via ulike tiltak ikke nødvendigvis er det beste for ungdommene heller, fordi det vil innebære en rekke flyttinger og

---

<sup>6</sup> ROS-analyse står for risiko- og sårbarhetsanalyse. Hensikten med risikoanalyse er å identifisere trusler for derved å kunne sette inn forebyggende tiltak og nødvendig beredskap. Bruk av ROS-analyser i Stavanger ble innført som en konsekvens av en hendelse i Trondheim der to ungdommer ble drept høsten 2018. Både gjerningsmann og ofrene var enslige mindreårige flyktninger.

relasjonsbrudd. Flere opplever at det ikke er selve tiltaket ungdommen får som har størst betydning, men at *relasjonen* man klarer å etablere med den enkelte ungdommen er det avgjørende punktet. Det er bred enighet på tvers av faggruppene vi intervjuet om at man må jobbe for å unngå eller begrense antallet relasjonsbrudd ungdommene utsettes for. Det påpekes at dette er ungdommer som har opplevd mange tap i livene sine. Det pekes også på at det er viktig med rask iverksettelse når beslutninger blir tatt. Eksempelvis må man unngå at en ungdom som er besluttet fosterhjemsplassert blir boende så lenge i institusjon før flytting, at flyttingen innebærer relasjonsbrudd.

Enkelte ansatte opplever at kommunen trenger institusjonene, for mange av ungdommene har behov for tette tiltak med regler og rammer for innetider, internett, matlaging og lignende. Andre opplever at de stramme rammene innen institusjonene noen ganger fungerer konfliktskapende. En av dem vi intervjuet opplever at de løsere rammene i bofellesskapene gir miljøterapeutene større handlingsrom og at de dermed er mer til stede i miljøet i bofellesskapene enn i institusjonene. Flere av de ansatte vi intervjuet spør om det egentlig er behov for så mange institusjoner, eller om kommunen heller burde satse på flere bofellesskap, muligens bofellesskap med litt ulike profiler. En mener at flere plasseringer i bofellesskap, med løsere rammer enn institusjonene, kanskje kan føre til at ungdommene i mindre grad ønsker å flytte ut før de er klare for det. Flyttinger medfører nye brudd, og siden mange, som nevnt over, ikke ønsker å flytte over i lettere tiltak etter institusjon, men snarere ut i egen bolig, kan det gi store utfordringer hvis ungdommene egentlig har behov for videre tett oppfølging.

I den perioden hvor ankomsttallene var svært høye ble det valgt litt ulike løsninger for de enslige mindreårige. Blant annet ble en del av ungdommene i denne perioden bosatt direkte i egne leiligheter, og det ble opprettet et oppfølgingsteam organisert under EMbo som skulle ha ansvaret for ungdommer utenfor heldøgntiltakene. Erfaringene man gjorde seg i Stavanger var imidlertid at det er veldig vanskelig å få til god oppfølging gjennom ambulante tjenester. Det er for eksempel veldig vanskelig å fange opp helseproblemer hvis man ikke er sammen med ungdommene gjennom hele døgnet. Ansatte opplever at det er bedre å satse på tette tiltak fra start av, og heller slippe ungdommene litt etter hvert:

*I Stavanger har vi satset mer på et «føre var» prinsipp framfor «vente og se». Vi har med andre ord satset på tyngre tiltak i starten. Det er nok ikke alltid det beste for ungdommene å bo i institusjon, men det er alltid bedre med institusjon enn å bo alene med et ambulerende team fra starten av. Vi må huske at de enslige mindreårige først og fremst er barn uten foreldre – det er den gruppa de skal sammenlignes med. De er mest barn, uansett hvor de kommer fra. Og så er de flyktninger i tillegg. Vi ville aldri tenkt at en norsk 15-åring uten foreldre skulle bo alene. Den eneste grunnen til at vi i det hele tatt tenker at det kan være løsning for enslige mindreårige på 15 år er økonomi.*

Ansatte peker på at enkelte kommuner i større grad vektlegger at disse ungdommene er sterke og selvstendige, at de har klart seg på egen hånd gjennom flukten og lignende, men det tas da ikke høyde for at Norge og det samfunnet de lever i nå er totalt ukjent for dem eller at mange kan være traumatiserte og ha behov for helsehjelp, sies det i intervju.

### *Ettervern, oppfølging og overgang til voksenliv*

Ansatte i kommunen forteller at ideen bak Ungbo, som har ansvaret for ettervernet i Stavanger, kommer fra nærmiljøtiltaket DUE i Bergen. Ungbo ble opprettet i 2006, og er tett knyttet til Uteseksjonen. Det var en bevisst tanke bak å plassere Ungbo utenfor barnevernet og under Ungdom og fritid. Dette ble gjort fordi enkelte av ungdommene er barnevernstrøtte eller de har hatt dårlige erfaringer med barnevernet. I Ungbo blir ungdommene møtt på en litt annen måte, forklarer en ansatt. Ungbo er ikke barnevernet, men alle i Ungbo har barnevernsvedtak. Både ansatte og ledelse i Ungbo peker på at organiseringen utenom barnevernet gir rom for høy grad av fleksibilitet. En sier for eksempel:

*Det er en stor fordel at Ungbo er så ubyråkratisk organisert. Vi har en helt ubyråkratisk utveksling mellom barnevernet og oss. Slik det er nå så kan vi snakke oss gjennom bestillingene, uten at det skal være så formelt. Jeg er redd for å miste den ubyråkratiske måten vi jobber på i dag, for den er viktig.*

Relasjon er det viktigste stikkordet i Ungbo, forteller en ansatt. I Ungbo får ungdommene en koordinator, som er en fagperson som skal jobbe systematisk med ungdommen. Det legges også stor vekt på at opplegget skal være individuelt tilpasset og at det tar utgangspunkt i ungdommenes egne behov og ønsker om hjelp. Uteseksjonen i Stavanger jobber også med enslige mindreårige i kommunen. De beskriver sin rolle som "litt mellom alle andre". Uteseksjonen kan gå inn mellom de andre tjenestene, og fange opp de som faller utenom, for uansett hvor godt tjenestene fungerer så vil det alltid være noen de ikke klarer å fange opp, sier en ansatt. Det er også et mål at det skal være veldig lav terskel for å bruke Uteseksjonen. Målet er at de skal komme til oss før det smeller, blir det sagt.

Som en følge av mange bosettinger i 2015 og 2016, og langt færre i årene etter, er mange av de enslige mindreårige i Stavanger nå mellom 18 og 23 år, og over i ettervernet. Barnevernet forteller at de på intervjutidspunktet totalt sett har omtrent 200 ungdommer over 18 år i ettervern, i tillegg til rundt 100 som er over 20 år. Mange av ungdommene i ettervern er enslige mindreårige. Ungbo anslår at de har rundt 45 enslige mindreårige i sine tiltak. Barnevernet beskriver kapasiteten i ettervernet som sprengt, og ansatte er usikre på hvor lenge de har mulighet til å gi ungdommene tett oppfølging. Samtidig ser de at mange av de enslige mindreårige nok vil ha behov for Ungbo over lang tid. De er en spesielt sårbar gruppe, de har ofte kommet inn under barnevernet i Norge relativt sent, de har ofte store behov for de relasjonene de opparbeider seg gjennom barnevernstiltakene, og de er sjelden i konflikt med barnevernet og har derfor selv ikke noen hast med å avslutte kontakten.

Behovet for ettervern er likevel svært varierende. Omfanget og innholdet i oppfølgingen varierer derfor også fra ungdom til ungdom. Ungbo må oppsøke enkelte av ungdommene hjemme, mens andre selv kommer til Ungbo ved behov. De opplever imidlertid at situasjonen er slik at *mange kommer mye*, noe som indikerer at mange av de enslige mindreårige har behov for videre oppfølging etter utskrivning fra tiltakene. I utgangspunktet skal ettervernet omfatte minst ett treffpunkt mellom ungdommen og kontaktpersonen i uka, men det er et gjennomsnitt. I starten er det gjerne mer behov for støtte knyttet til etablering i ny bolig og andre praktiske ting. Hver onsdag er det middag hos Ungbo. Ansatte anslår at det kommer rundt 10-15 ungdommer hver gang, og at omtrent alle av dem er enslige mindreårige.

Flere av dem vi intervjuet opplever vertsfamilier som et godt tiltak for denne målgruppa. I utgangspunktet tenkte de at det var de ungdommene med størst behov for støtte som ville profitere mest på å bo med en vertsfamilie, men erfaringene de har gjort seg viser tvert imot at det spesielt er de ressurssterke ungdommene som klarer å utnytte fordelene med tiltaket best. Ordningen med vertsfamilier er et av temaene ungdommene vi intervjuet trekker frem som positivt. Blant annet vises det til at man i vertsfamiliene får noen av de samme mulighetene som mange norske ungdommer har i sine familier:

*Det er veldig bra at man kan få en vertsfamilie i Stavanger. Da kan man for eksempel få lov til å øvelseskjøre med dem. Det får man ikke lov til i bofellesskapet. Det er viktig å få øvelseskjøre for det gir god hjelp økonomisk når man skal kjøre opp, og dessuten er det en god måte å bli bedre integrert på for man sitter og snakker sammen hele tiden.*

Ansatte opplever at de kan ha ungdommene boende i tiltakene lenger nå enn før. Med lavere ankomsttall er ikke presset like stort på stadig å frigjøre plasser til nyankomne barn og ungdommer. Samtidig påpekes det at det er en fare i dette også, nemlig at man holder på ungdommene for lenge, enten fordi man ikke stoler på at ungdommen vil klare seg på egen hånd, eller fordi man er redd for egen arbeidsplass, og hva som vil skje med den om det ikke er flere beboere igjen.

### *Overgang fra tiltak til ettervern*

En utfordring mange nevner er å få til gode overganger fra botiltak til ettervernstiltak. En del av ungdommene har veldig kort botid før de fyller 18 år og har et særlig behov for godt ettervern. Som en av de ansatte sier: *Vi har alt for kort tid til å jobbe med disse ungdommene.* Også erfaringene fra ungdommene vi intervjuet peker på at overgangen fra botiltakene innimellom kan bli for brå. De peker blant annet på at det er veldig positivt at man kan få lov til å komme tilbake til tiltak etter at man har flyttet. De er glade for muligheten for å kunne ombestemme seg, for da kan man få muligheten til å prøve seg litt på egen hånd, uten at man mister muligheten for å komme tilbake til bofellesskapet eller institusjonen igjen.

Også ansatte opplever at overgangen fra bofellesskap eller institusjon til egen leilighet med oppfølging fra Ungbo kan bli en veldig brå overgang for enkelte. Selv om de har vedtak på ettervern, blir overgangen fra tett voksenoppfølging døgnet rundt, til oppfølging av koordinator i Ungbo, veldig stor for noen av de enslige mindreårige. Det vises samtidig til at noen av ungdommene har godt av å komme ut av de tette tiltakene og over i mer selvstendige ordninger. For å gjøre overgangen så myk som mulig tilbys ungdommene det som omtales som «sosialt ettervern» ved EMbo før de overføres til Ungbo. Men som avdelingslederne ved EMbo understreker: *Også etter dette er ungdommene velkomne tilbake for å spise middag eller bare komme på besøk.* Heftet «EMbo Bo Team – Plan for bofellesskap» viser til at enslige mindreårige kan få oppfølging fra EMbo fra en til tre måneder etter flytting, avhengig av hvor ungdommen flytter videre:

- 1 måned når ungdommen overføres til annet tiltak (eksempelvis egen bolig med oppfølging fra Ungbo, vertsfamilie, fosterhjem)
- 1 måned for ungdom som får familieinnvandring
- 3 måneder når ungdom flytter for seg selv i privat eller kommunal leilighet uten annen oppfølging

I intervjuene sier enkelte at de syns de har for kort tid i overgangsfasene, og de problematiserer de relasjonsbruddene som skjer i overgangen til for eksempel Ungbo:

*Koblingstiden med ny kontaktperson er veldig kort. Ideelt sett skulle ungdommene fått ny kontaktperson fra Ungbo 3 måneder før utflytting - altså i god tid før. Men dette skjer ikke i praksis. I praksis er det kanskje ett møte mellom ungdommen og den nye kontaktpersonen før utflytting, og det er lite eller ingen samarbeid mellom Ungbo og EMbo i overgangen. Hvordan disse overgangene skjer er ganske personavhengig, og avhenger av hvem i Ungbo som kobles på. Det er et stort behov for å jobbe for å få til bedre overganger for ungdommene.*

Enkelte av de ansatte i EMbo opplever at det er litt bedre kapasitet til å følge opp og hjelpe utflyttede ungdommer i institusjonene enn i bofellesskapene. Men også intervjudeltakere fra institusjon mener det var mer kapasitet til å opprettholde disse relasjonene tidligere. De opplever å ha mindre handlingsrom nå, og kontakten med ungdommene dermed brytes i større grad. Flere av de ansatte ved EMbo formidlet usikkerhet om rutiner for overgangen til Ungbo. Inntrykket var at de var ukjente med at det fins formaliserte overgangsrutiner for samarbeid eller arbeidsfordeling mellom tiltaket og Ungbo, utover at det alltid arrangeres et overføringsmøte.

Også ansatte i Ungbo peker på at det først og fremst er barnevernet, i samarbeid med EMbo, som tar beslutningene i overgangsfasen mellom tiltak og ettervern, og at Ungbo ikke er veldig delaktig i dette samarbeidet. Ansatte i Ungbo opplever imidlertid at de blir involvert i prosessene på et tidligere tidspunkt nå enn før. De er inne og vurderer for eksempel vertsfamilie for ungdommene. I tillegg er de opptatte av at ungdommene må få prøve seg litt:

*Barnevernet og EMbo er veldig opptatt av vern av ungdommene – vi er opptatt av at ungdommene selv vil være i Ungbo. Og så får vi heller sørge for at de har muligheten til å komme tilbake til barnevernet eller Ungbo hvis de ombestemmer seg. Det er presisert i loven også at det skal gis rom for at man skal kunne ombestemme seg. Det er mye rom for prøving og feiling hos oss.*

Ansatte i Ungbo ser imidlertid også behovet for å få til bedre overganger for ungdommene:

*Ungdommene har ofte tette og følelsesmessige bånd til kontaktpersonene i EMbo. På EMbo blir de veldig følelsesmessig involvert også. Så mister de plutselig de voksne de har kjent der og må forholde seg til bare nye. Her bør vi klare å få til bedre og smidigere løsninger og overganger. Vi kunne ønske vi kom inn tidligere for eksempel. Sann som det er nå så har barnevernet og EMbo den første klargjøringen og så kommer vi inn senere ofte.*

Det vises videre til at ungdommene ofte kan ha klart seg fint mens de hadde de tette rammene i botiltaket, men så øker problematikken når de overføres til ettervernet. Innimellom kan dette imidlertid også slå motsatt ut, erfarer ansatte. Det er eksempler på at problematferd og utagering i botiltaket gir seg når ungdommene flytter ut og får mer selvstendighet. Barnevernet savner flere mentorer eller andre støttefunksjoner som kan fungere som oppfølgere i ettervernet. *Vi må ikke slippe ungdommene ut i et svart hull*, sier en av de ansatte der. Ensomhet er et annet problem for mange av ungdommene, når de går fra botiltak med folk rundt seg hele døgnet til å skulle bo alene. Dette temaet kommer vi tilbake til senere i rapporten.

Også Uteseksjonen understreker betydningen av et godt ettervern og er spesielt opptatt av ungdommer de møter som faller utenfor systemene man har i dag. Dette er for eksempel ungdommer som bosettes rett etter at de har fylt 18 år, som havner innenfor systemene for voksne, men som egentlig har behov for samme type oppfølging som mindreårige flyktninger. En annen gruppe er de som takker nei til videre oppfølging fra barnevernet etter at de fyller 18 år selv om de egentlig har behov for det. Blant gruppa som ikke har ønsket mer ettervern finner de ungdommer som har *veldig* store behov for oppfølging, men som er for syke til å søke om videre hjelp. Det er mange av disse de har tett oppfølging av for eksempel gjennom faste hjemmebesøk. *Vi ringer dem, stiller opp og sjekker opp at de har det ok*, forteller en ansatt i Uteseksjonen. Et problem for mange er at de har en avtale med lege eller psykolog eller NAV, men de er for syke til å følge opp, og når de aldri dukker opp til avtalene så gis de opp etter hvert og de mister muligheter. Som en ansatt i Uteseksjonen sier: *Ingen tenker over at det kan være mange grunner til at de ikke har møtt opp.*

Uteseksjonen møter mange ungdommer med store utfordringer, og de må forsøke å få dem i tale. Når det gjelder minoritetsungdommer kan inngangen være for eksempel å tilby hjelp til jobbsøking og skriving av CV. Det er et område disse ungdommene gjerne vil ha hjelp til, og det er en ufarlig ting å be om hjelp til. Når man så får opparbeidet en relasjon og litt tillit så kommer gjerne ungdommen med andre ting også. Fordelen med å hjelpe ungdommen med å

skrive CV er at da må man gå gjennom hva ungdommen har gjort tidligere. Da kan man bruke dette for å bli mer kjent og som innganger til å spørre litt mer om hvordan livet til ungdommen har vært, forteller en ansatt. Uteseksjonen er også tilgjengelig på sosiale medier. For mange er det en veldig stor terskel å skulle ringe. Uteseksjonen er nok ikke vanligvis tenkt inn i tiltakskjeden for enslige mindreårige i Stavanger, men er likevel en viktig del av den oppfølgingen som totalt sett tilbys i kommunen:

*Uansett hvor gode systemer man bygger opp så vil det være noen som havner utenfor, og noen må fange dem opp. En viktig funksjon vi har er å følge ungdommer gjennom sårbare overganger – fra Johannes til videregående, fra barnepsykiatrien til voksenpsykiatrien, fra skole til jobb, fra EMbo til ingenting ... Vi kan jobbe med alle uansett hvor de er, hvilke tiltak de har eller hvor gamle de er. Et problem stopper ikke ved 16, 18 eller 25 år. For enkelte av ungdommene blir ansatte i Uteseksjonen som en familie for dem. De har ingen andre.*

## Integrerte tjenester eller særomsorg for enslige mindreårige?

Et sentralt tema for denne evalueringen er hvordan tjenestene til enslige mindreårige bør organiseres. Et stikkord er forholdet mellom generelle tjenester og spesielle tjenester – eller som det også blir omtalt: *Særomsorg eller integrerte tjenester*. Et hovedspørsmål er om arbeidet med enslige mindreårige bør organiseres under de generelle tjenestene for barn og unge i kommunen, om alle tjenester til enslige mindreårige bør organiseres under en særlig tjeneste for målgruppa, eller om organiseringen skal basere seg på en mellomting mellom de to ytterpunktene, slik arbeidet er organisert i Stavanger pr i dag. Vi vil i det følgende se på noen av de argumentene i denne debatten som kom frem i intervjuene.

Det er stor oppslutning om det vi vil beskrive som en *kombinasjonsmodell* i arbeidet med enslige mindreårige, men vi har også møtt ansatte som mener særtjenester er «motstrøms og gammeldagse» og som er opptatt av at det ikke må bli for mye særomsorg:

*De siste årene har det kommet forslag om særomsorg for denne gruppa, men vi mener det ikke er til barnas beste. De enslige mindreårige selv vil jo helst ha mest mulig kontakt med norske ungdommer – de vil ha så «normale» opplegg som mulig. Vi tenker at vi har gode tilbud under Ungdom og fritid og at de heller bør sluses inn der etter hvert.*

Det argumenteres videre med at de generelle tjenestene i større grad kan skape gode innganger til det videre løpet ungdommene skal gå på vei til voksenlivet. Ansatte i Ungbo og i Ungdom og fritid peker på at de har et vidt tilbud for de enslige mindreårige:

*Hos oss handler det ikke bare om enslige mindreårige - her er de en del av noe større. Det er veldig lav terskel for samarbeid innad i Ungdom og fritid,*

*og veien er bestandig kort til dem man samarbeider med. Vi sitter på masse kompetanse her som er lett tilgjengelig, både spesifikk kompetanse om enslige mindreårige og mer generelle tema som seksuell helse. Det er en styrke at ettervernet for enslige mindreårige er lagt til den tjenesten som i størst grad sitter på den generelle ungdomskompetansen. For enslige mindreårige er ikke bare flyktninger, de er ungdommer også.*

*Normalisering er veldig viktig for denne gruppa. Vi har skapt et hus der man kan komme uansett om det er fordi man spiller gitar, er gravid eller har psykiske problemer. Det er et viktig poeng at alle typer ungdommer kommer hit – ikke bare de som har utfordringer. Og det er et poeng at det er kort vei mellom de som jobber på huset. For folk er hele mennesker og trenger flere ulike tjenester.*

Ungdom og fritid får en del henvendelser også fra enslige mindreårige som bor i institusjon eller bofellesskap, men som har behov for tjenester utover tilbudet de får der:

*Vi opplever at enslige mindreårige fra bofellesskap og institusjon kommer til oss med spørsmål eller med behov for å snakke. Enkelte opplever med andre ord ikke å ha noen å snakke med der de bor til tross for den tette heldøgns bemanningen som er der. Det blir kanskje mye fokus på omsorg i boligene. Og noen tema er det lettere å snakke med fremmede om, for eksempel seksualitet.*

Enkelte opplever at tjenestetilbudet til enslige mindreårige blir innskrenket når det lages spesialløsninger for gruppa. En erfarer for eksempel at ungdommer med behov for psykiatrisk behandling, ikke får plass på en velegnet institusjon innen helsevesenet, men blir bosatt i institusjon under EMbo fordi de først og fremst anses som enslige mindreårige. *Ungdommene blir fort «bare EM», og det er vanskelig å få andre til å ta ansvaret for dem*, sier denne ansatte. Samtidig minnes det om at det er en fare for det motsatte også, at man ikke ser de enslige mindreåriges spesielle behov om man ikke har noen egne tjenester med spisskompetanse om gruppa. En ansatt sier for eksempel:

*I Stavanger har man typisk tenkt at tjenestene helst skal være ordinære tjenester framfor særtjenester. Men det har gått så langt i den retningen at det nærmest er blitt tabu å si høyt at flyktninger på noen områder skiller seg ut og har spesielle behov. Vi har egentlig måtte jobbe hardt for å få fram at denne gruppa har spesielle utfordringer.*

Diskusjonen om generelle tjenester eller særtjenester for enslige mindreårige kommer tydelig fram i diskusjonene om organiseringen av ettervernet for målgruppa. I perioden 2015 og 2016 ble det som kjent bosatt mange enslige mindreårige i Stavanger – som ellers i landet. For å øke kapasiteten i tjenestene i denne perioden ble det opprettet et eget oppfølgingsteam for enslige mindreårige under EMbo. Dette teamet ble imidlertid lagt ned igjen da ankomststallene igjen



gikk ned, og ansvaret for oppfølging og ettervern ble tilbakeført til Ungbo. EMbo så imidlertid styrker ved å ha et eget oppfølgingsteam for enslige mindreårige, organisert sammen med botiltakene under EMbo. De mener oppfølgingsteamet fungerte veldig bra og det ga bedre kontinuitet for ungdommen, sies det. Videre sier en ansatt i et botiltak:

*Tidligere beboere kommer tilbake til kontaktpersonene sine hos oss når de har behov for hjelp, i stedet for å henvende seg til kontaktpersonen i barnevernet. Vi ser også at enkelte ungdommer er lite mottakelige for å ta imot hjelp når de flytter til Ungbo også.*

De opplever at de i dag i større grad mister kontakten med ungdommene i overgangen til Ungbo, mens de tidligere hadde muligheten til en mer kontinuerlig oppfølging av ungdommene også etter utflytting fra botiltakene. Dette førte til færre relasjonsbrudd for ungdommene. Forebygging av relasjonsbrudd midt i en sårbar periode av livene til disse ungdommene er et av argumentene fra tilhengerne av å organisere også ettervernet for enslige mindreårige inn under EMbo:

*Ungdommene har behov for ettervern etter utflytting fra oss. I dag innebærer utflytting nytt tiltak, nye voksne, lite fleksibilitet. Vi må vurdere om vi kan skape ordninger der de får færre voksne å forholde seg til og hvor vi unngår så mange brutte relasjoner. Vi kunne ønske vi hadde ansvaret for ettervernet selv for å bedre sikre en rød tråd i arbeidet.*

Også innen Ungbo er de opptatt av å forebygge relasjonsbrudd for ungdommene. Alle enslige mindreårige i Ungbo får en koordinator, og det jobbes for at ungdommene skal kunne ha en fast person å forholde seg til. Som en av de ansatte sier: *Det beste for ungdommen er å få hjelp fra en de allerede kjenner.* I tillegg kan Ungdom og fritid tilby mange treffpunkter for ungdommene som de kan benytte også etter at de er ferdige i barnevernet og ikke lenger har tiltak.

Debatten om generelle eller spesielle tjenester til enslige mindreårige knyttes også til spørsmålet om hvordan man kan skape robuste tjenester på et felt som hele tiden er i endring. Enkelte peker på de negative konsekvensene usikkerheten på feltet har for ungdommene:

*Nedbemanninger og endringer påvirker og smitter negativt over på ungdommene, som trenger trygghet. I løpet av de siste tre årene har det vært fem omstillinger og nedbemanninger. Folk må søke seg jobber andre steder og det skaper mye uro. Ungdommene må flytte til andre boliger fordi deres tiltak blir nedlagt og de må stadig knytte seg til nye folk. Det å bygge ned en bolig tar seks måneder, mens det tar omlag to og et halvt år å bygge opp en god bolig.*

Enkelte andre opplever at det snarere er snakk om en kompetansestrid, og at EMbo er den virksomheten som best merker svingningene, og at de derfor er mest for en løsning med særomsorg:

*EMbo er nok den virksomheten som merker best at det kommer færre. Det er de som merker nedbyggingen nå. De ønsker å få en større del av arbeidet med enslige mindreårige. De ønsker egentlig hele jobben og å gjøre hele feltet til særomsorg. Aldri i verden, sa jeg da. På dette området er det ideologiske uenigheter mellom oss og dem.*

I diskusjonen om hvordan man skal kunne skape robuste tjenester som tåler svingninger i ankomsttallene foreslår flere at man i perioder med lave ankomster av enslige mindreårige kan fylle opp plassene i institusjonene og bofellesskapene med norske ungdommer med behov for tiltaksplasser. På denne måten unngår man stadig justeringer av kapasiteten, og de stadige opp- og nedbyggingene av tiltaksplasser med store konsekvenser for de ansatte. Andre er skeptiske til denne ideen og frykter at de norske ungdommene kan ha negativ påvirkning på de enslige mindreårige.



### 3. Samarbeid på tvers av enheter

Som vi har sett er arbeidet med enslige mindreårige i Stavanger delt mellom ulike enheter. For å skape et helhetlig tilbud med mest mulig sømløse overganger er *samarbeid* et viktig stikkord. Det er utviklet ulike typer samarbeidsavtaler på dette feltet, blant annet mellom barneverntjenesten og EMbo. I «*EMbo Bo Team – Plan for bofelleskap*» beskrives samarbeidet på følgende måte:

*Det er et tett samarbeid mellom barneverntjenesten og EMbo Stavanger. Samarbeidet gjelder både når det gjelder forvaltningen og den enkelte ungdom. Det foreligger en skriftlig samarbeidsavtale som skal være med å sikre samarbeidet.*

I intervjuene kommer det tilsvarende fram at Ungbo og barneverntjenesten har et formalisert og tett samarbeid. Barnevernet fungerer som bestiller, mens EMbo og Ungbo er utførerne av tiltak. I intervjuer med alle de ulike enhetene i kommunen pekes det på at ansatte opplever å få til mye godt samarbeid. Det fungerer bra når det er en felles holdning og tenkning rundt ungdommene, blir det sagt. Samtidig blir det understreket at man er helt avhengig av samarbeidet, for ingen får til jobben på egen hånd. Mange viser også til godt samarbeid med Transkulturelt senter og SEIF (Selvhjelp for innvandrere og flyktninger).

#### *Samarbeidsutfordringer*

I flere av intervjuene pekes det på at det er mange aktører inne i arbeidet med enslige mindreårige i Stavanger. Dette kan føre til at det blir mange voksne den enkelte ungdommen skal forholde seg til og systemet kan bli fragmentert og byråkratisk. Det som framstår som en hovedutfordring i arbeidet med enslige mindreårige i Stavanger er samarbeidet, eller det tidvis manglende samarbeidet, mellom de ulike enhetene som jobber med denne gruppa. Selv om man får til mye i kommunen, også mye bra samarbeid, er inntrykket vårt at mange ansatte i kommunen opplever at samarbeidet ikke alltid går på skinner:

*Ungdommene har mange rundt seg, men det er en utfordring at disse ikke får samarbeidet godt nok. Det er utfordringer i kommunikasjonen på tvers av virksomhetene. Integreringen av ungdommene er et helhetlig ansvar, men vi opplever utfordringer i samarbeidet.*

I flere intervjuer snakkes det om en følelse av ikke å bli hørt når det skal tas beslutninger som angår ungdommene. Ansatte i tiltakene kan oppleve at det er de som kjenner ungdommene best, men at de likevel ikke inkluderes når beslutninger skal tas. Sitatene under er hentet fra forskjellige intervju med miljøterapeuter og ledere fra ulike nivå på tiltakssiden:

*Stemmen fra oss blir i liten grad hørt når det gjøres vurderinger av ungdommenes behov for videre tiltak. Ungdommen kan gjøre avtale om flytting direkte med kontaktperson i barneverntjenesten. Dette har ført til det vi har vurdert som for tidlige utflyttinger, med rebosettinger etter en tid. Og rebosetting i tette tiltak er utfordrende etter at ungdommene har bodd i «løsere» tiltak.*

*Jeg kunne ønske det var en større vektlegging av tiltakets vurderinger når barneverntjenesten gjør beslutninger. Ungdommene kan springe mellom kontaktpersonen i barneverntjenesten og kontaktpersonen i tiltaket for å oppnå ønskene sine. Hvis den ene sier nei, spør han bare den andre.*

Barnevernet på sin side savner mer initiativ til samarbeid:

*Vi opplever ikke at EMbo kommer til oss for å diskutere hvordan vi bør jobbe videre eller hva vi skal gjøre nå. Det er heller sånn at de lager sine egne ting. De har mange dyktige fagfolk som har utviklet nye ideer, men de har glemt samarbeidspartnerne sine i arbeidet.*

*Samarbeidet rundt ungdommene under dagens ordning kan sammenlignes med å ha skilte foreldre - begge parter vil det beste for ungdommen, men i stedet for å snakke sammen eller samarbeide om en felles strategi ender man i verste fall opp med å mistro og motarbeide hverandre.*

I likhet med EMbo understreker også barnevernstjenesten at de tross alt opplever at mye av samarbeidet fungerer godt, og at man stort sett kommer til enighet. Det vises til at barnevernet og EMbo har bosedingsmøter sammen og dessuten felles fagdager. Samtidig forteller ansatte fra barnevernet at det er veldig sjeldent de møter miljøterapeutene og miljøarbeiderne i EMbo, altså de personene som jobber tettest med ungdommene til daglig i boligene. Også andre intervjuer gir tilsvarende inntrykk av at det først og fremst er virksomhetslederne som har et felles samarbeidsforum. Spørsmål om samarbeid handler dermed ikke bare om hvilke rutiner det er etablert mellom virksomhetene, men også om *hvem* innen de ulike enhetene som møtes og samarbeider.

I intervjuer blir det forklart at det er saksbehandler i barneverntjenesten som utarbeider tiltaksplan for den enkelte ungdommen, mens det er tiltaket som utarbeider handlingsplanen og som sender rapport til saksbehandler på bakgrunn av denne hver sjetten måned. Kontaktpersonene til ungdommene fra tiltak og barnevern treffes først og fremst i ansvarsgruppemøter, der også andre virksomheter og ungdommen selv er til stede. Flere gir uttrykk for at det er vanskelig for kontaktpersonen i barneverntjenesten og kontaktpersonen fra tiltaket å skulle samarbeide om en felles strategi for ungdommen i denne formen for møter. Men det er også eksempler på samarbeid som fungerer:

*Jeg har for eksempel prøvd noen ganger å inkludere kontaktpersonen fra barnevernet inn i veiledningen med EMbo. Og det er gir gode felles refleksjoner. Og når ungdommen i neste omgang kommer til barnevernet så forstår han at man har snakket sammen, man har en felles tanke, de kan si at de kjenner teamet rundt ungdommen og lignende. Dette vil føre til at barnevernet tåler mer frustrasjon også – hvis det er en felles plan så sier kanskje ikke de ja så fort. Både barnevernet og kontaktlærere burde være med på veiledningene. Da ville de på skolen kanskje også bedre forstå hvorfor ungdommen ikke bestandig kommer. Slik det er nå så skjønner ikke de hva ungdommen sliter med og så er det gjerne ansatte i boligen som får skylda for at ungdommen ikke står opp og kommer seg på skolen. Virksomhetene ender opp med å skylde på og mistro hverandre i stedet for å dra i samme retning.*

I intervjuene spurte vi om det er andre faste treffpunkter mellom kontaktpersonene, men inntrykket er at utenom deltakelse i ansvarsgruppemøter så er det lite avklart eller formalisert samarbeid mellom tiltak og barnevernstjenesten. Flere av de ansatte omtaler samarbeidet som *personavhengig*. De etterlyser mer kontakt mellom tiltak og barneverntjenesten for å bedre kunne definere barnets eller ungdommens behov. Slik det er nå sier ansatte at de opplever at tiltakets kompetanse og kunnskap om den enkelte ungdommen blir tilsidesatt av barneverntjenesten både under botiden og i arbeidet med overgangen til ettervern. Miljøterapeuter i botiltakene savner i tillegg flere treffpunkter med ansatte på Basen og de andre avdelingene under EMbo for å bedre sikre en felles forståelse for hvordan man skal jobbe innen tjenesten. En ansatt formulerer det slik: *Slik det er i dag risikerer man innimellom å ha så ulike oppfatninger av ungdommene eller av arbeidsmåtene at man ender opp med å jobbe mot hverandre.* Det er imidlertid viktig å understreke igjen at ikke alle er like kritiske til samarbeidet. Mange opplever at de ofte blir involvert i beslutningene som omhandler ungdommene, at de har et godt samarbeid med andre enheter og at det er enighet om de avgjørelsene som tas. Men også disse ansatte opplever at godt samarbeid er personavhengig, snarere enn resultat av formaliserte samarbeidsrutiner.

Barneverntjenesten bestiller tiltak både fra EMbo og Ungbo, men inntrykket er at det er lite samarbeid mellom de utførende virksomhetene. Når det gjelder samarbeidet mellom EMbo og Ungbo opplever noen av intervjupersonene at Ungbo kommer for sent på banen i arbeidet med overgang fra botiltak til ettervern. Slik det er nå så tar botiltaket seg av det praktiske arbeidet rundt utflytting, noe som kunne vært gjort av Ungbo som et ledd i relasjonsbyggingen med ungdommen, foreslås det. Ansatte i Ungbo peker også på manglende samarbeid mellom virksomhetene:

*Vi har i dag lite samarbeid med EMbo. Det er lite samarbeid på systemnivå. Vi har nok litt ulikt faglig ståsted også. EMbo har fokus på beskyttelse og på traumer og de holder litt igjen. I Ungbo tenker vi mer at de må få prøve seg. EMbo syns nok vi ber dem prøve seg litt for mye. Men kanskje er ansatte i EMbo litt for beskyttende overfor ungdommene også.*

Ansatte i Ungbo gir uttrykk for at de burde hatt mer og bedre samarbeid med EMbo. De understreker samtidig at de innen egen enhet, Ungdom og fritid, opplever at det er svært lav terskel for samarbeid, og at veien er kort til dem man samarbeider med takket være en fleksibel organisering og samlokalisering av tjenestene. Samlokaliseringen synliggjør dessuten for ungdommene at de ulike voksne de har kontakt med kjenner hverandre og snakker sammen. Ungbo jobber blant annet svært tett med Uteseksjonen og Helsestasjonen for ungdom. Gjennom godt samarbeid også med NAV og barneverntjenesten opplever Ungbo å få til gode overganger for ungdommene.

### *Fragmentering og uklare ansvarsforhold*

Flere etterlyser *en felles faglig plattform* blant aktørene i de ulike delene av hjelpeapparatet. Et eksempel som nevnes er at botiltakene de siste årene i stor grad har arbeidet ut fra prinsipper fra TBO (traumebevisst omsorg), mens for eksempel skolen heller legger en konsekvenspedagogikk til grunn, noe enkelte mener passer veldig dårlig for denne målgruppa. En ansatt mener denne konsekvenstenkingen står i veien for forståelse og tilrettelegging for ungdommene i skolen. Skolen peker på sin side på det de opplever som et manglende samarbeid med botiltakene når det gjelder for eksempel hvem sitt ansvar det skal være å få elevene opp og av gårde til skolen.

Andre utfordringer det pekes på er at når ansvarsforholdet mellom barnevernet og EMbo framstår som uavklart for skolen, så kan det føre til at det tar lang tid før relevant informasjon når kontaktpersonen i tiltaket fordi skolen har oppfattet at det er kontaktperson i barnevernet de skal samarbeide med. En av personene vi intervjuet, som har en rolle litt utenfor "kjernevirksomhetene" i arbeidet med enslige mindreårige, ga følgende betraktning av samarbeidsproblemer i kommunen:

*Den største utfordringen er at arbeidet er organisert i ulike virksomheter som ikke er vant til å jobbe sammen. Det finnes ingen felles kultur for samarbeid. Det prioriteres ikke å sette av tid til samarbeid og det er heller ikke tillit mellom de ulike virksomhetene. Vi jobber ikke bra slik det er nå. Faglig uenighet blir fort til personlige konflikter. Tilliten er ikke på plass, og det er helt absurd at alle jobber på hver sin front med de samme sakene. Det fører til et stort tap av kompetanse. Ingen henter erfaring fra hverandre. I de tilfellene der arbeidet fungerer godt ser vi at de ulike virksomhetene samarbeider godt. Johannes stiller med pedagogisk kompetanse, barnevernet tar seg av fritid, EMbo er opptatt av omsorgen. Når man jobber godt sammen får man gode synergier av de ulike tilnærmingene. Vi må absolutt ikke omorganisere bort mulighetene til slike synergieffekter. Dette er et felt som krever bred kompetanse og samarbeid. Vi må fungere bedre sammen. For i alle virksomhetene er det folk som vil det beste for disse ungdommene.*

Flere understreker at ungdommene trenger grenser og tydelige rammer. Med et fragmentert system er det en stor fare for at grensene blir utydelige:

*Ungdommene som får forskjellige svar fra de ulike virksomhetene kan miste tilliten til systemet, de blir forvirret og kan bli enda mer sårbare fordi det ikke gis noen klare grenser. Det er veldig mange engasjerte ansatte i kommunen. Så det er ikke problemet. Men ungdommene trenger voksne som snakker sammen!*

Påpekingen av *at de voksne må snakke sammen* framstår som en tydelig konklusjon. Selv om det er nyanser i det som blir formidlet, blir det fra samtlige av dem vi snakket med pekt på at samarbeid er et svakt punkt. Til tross for at det eksisterer planer og avtaler som understreker behovet for samarbeid, oppleves det for personavhengig. Det er også viktig å merke seg at manglende samarbeid og koordinering kan bidra til å skape usikkerhet og utrygghet blant ungdommene. Dette svekker ambisjonen om å skape et helhetlig tjenestetilbud til denne gruppa. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke framstår som svakheter ved selve organisasjonsmodellen, men er justeringspunkter som det er viktig å ta tak i framover. Dette kommer vi imidlertid tilbake til i den avsluttende drøftingen.

## Medvirkning

Et tema som ble tatt opp både blant ungdommer og ansatte vi intervjuet var de enslige mindreåriges muligheter til selv å medvirke i utarbeidingen av planer, tiltak og tilbud. En av de ansatte sier for eksempel:

*Siden det er så store individuelle forskjeller mellom ungdommene er det veldig viktig å ha dem med og vite hva de trenger hjelp til, men også hva de ikke trenger hjelp til. De må føle et eierskap til eget liv. Og man på passe på ikke å ta fra dem det de faktisk kan og det de mestrer.*

Et eksempel det pekes på i denne sammenheng er vertsfamilier som ikke fungerer. Dette kan jo skyldes at ungdommene har for store utfordringer eller at det oppstår konflikter mellom de som bor sammen - men det kan like gjerne skyldes at ungdommen i utgangspunktet følte seg presset til å velge vertsfamilie uten at de egentlig ønsket dette tiltaket. Det vises til tilfeller der man nok tok mer hensyn til ivrige vertsfamiliers ønsker om å hjelpe ungdommene, framfor å høre på ungdommene selv - og så ble resultatet en dårlig match. Følgende eksempel på at man innimellom overser ungdommene er også hentet fra Ungbo:

*Mange har forventninger til oss om at vi skal klare å fikse ungdommene. Skolen ringer oss, NAV ringer oss. Istedenfor at ungdommene blir hovedpersonene i egne liv blir vi hovedpersonen alle snakker med.*



Det pekes på at medvirkning ikke bare handler om å få lov til å delta, men også om å ansvarliggjøre ungdommene. Brukermedvirkning er et viktig prinsipp innen alle tjenestene, men i våre intervjuer er brukerfokus mest tydelig i samtalen med Ungbo og Uteseksjonen. Som de selv påpeker så er alle tjenestene under Ungdom og fritid basert på frivillighet i den forstand at det er frivillig for ungdommene å benytte seg av tjenestene eller ikke. Det er ungdommene selv som kommer med bestillingene, og utgangspunktet for arbeidet blir da alltid å spørre om hva ungdommen selv ønsker og har behov for. Ansatte opplever at tilgjengelighet og fleksibilitet, og evnen til hele tiden å tenke nytt blir viktig i arbeidet. Eller sagt på en annen måte:

*Vi opplever å ha stor frihet i denne jobben og ledelsen har tillit til jobben vi gjør. Og det ligger veldig mye brukermedvirkning i det å kunne jobbe så fleksibelt. For når ungdommene ønsker noe så har vi ofte muligheten til å stille opp på det. Vi kan for eksempel stille opp på mye som foreldre typisk stiller opp på ellers, som å hjelpe med flytting eller å forstå et offentlig brev. Vi lærer dessuten veldig mye av de ulike bestillingene vi får fra ungdommene. Det er stadig vekk nye ting vi må finne ut av.*

Ungdomsrådet for enslige mindreårige flyktninger i Stavanger ble opprettet i 2018, og har møte en gang i måneden. Representanter fra rådet drar i tillegg rundt til de ulike botiltakene for å informere ungdommene der om Ungdomsrådet, og for å ta imot innspill fra beboerne. Ungdommene vi intervjuet fra Ungdomsrådet var veldig tydelige på viktigheten av å få være med å bestemme. De ønsket å være med i rådet ut fra et ønske om å hjelpe andre ungdommer og for å få være med i diskusjonene om viktige saker som angår enslige mindreårige i kommunen - både de som bor der i dag og de som kommer i framtiden. Representantene fra Ungdomsrådet som vi snakket med var generelt veldig positive til det tilbudet gruppa får i Stavanger. I forbindelse med flytting av Basen har det vært fokus på ungdommenes medvirkning, primært via Ungdomsrådet. Rådet har også bidratt med sine synspunkter i utarbeidelsen av *Samfunnsguiden*, som er et informasjonshefte til nyankomne enslige mindreårige flyktninger. Enkelte ansatte opplever imidlertid at det kan være vanskelig å engasjere ungdommene og at mange av dem har et stykke å gå når det gjelder å se nytten av å delta i for eksempel Ungdomsrådet eller i husmøter. Ungdommene ser det mer som en plikt enn en mulighet, og det kan skape litt motstand.

## Skolens rolle og betydning

Skolen spiller en viktig rolle i arbeidet med de enslige mindreårige. Samtidig er det utfordrende å etablere et skoletilbud som er tilpasset gruppas varierende behov. Mange enslige mindreårige har lite eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet, noe som gjør dem avhengige av et tilbud som tar hensyn til at de har store «huller» i sin skole-CV. Disse utfordringene er beskrevet i en rekke forskningsrapporter og er tema for mye forsøksvirksomhet i kommunene<sup>7</sup> (Thorshaug og

---

<sup>7</sup> Organisering av skoletilbudet til unge med minoritetsbakgrunn er et hovedtema i et forskningsprosjekt i regi av Norges forskningsråd (2019-2023), ledet av Berit Berg, NTNU Samfunnsforskning.

Svendsen, 2014; Garvik mfl, 2016; Svendsen mfl, 2018; Paulsen mfl, 2019). Mange ungdommer er dessuten over skolepliktig alder når de kommer til Norge og har dermed behov for skoletilbud gjennom voksenopplæringen. I Stavanger er skoletilbudet samlet på Johannes læringscenter. På Johannes regner de med at grunnskole for voksne vanligvis er et løp på 3-4 år, men dette kan utvides opp til 4,5 år for analfabeter.

### *Segregert skoletilbud*

Både ansatte og ungdommer vi intervjuet opplever det som uheldig for de enslige mindreårige at de fleste av dem får skoletilbudet sitt i et tilbud segregert fra det ordinære skoletilbudet for norske jevnaldrende. Ungdommene vi intervjuet sier for eksempel:

*Det hadde vært bedre om skolen hadde vært organisert annerledes enn på Johannes læringscenter. Da jeg var på mottak i en annen kommune gikk jeg på vanlig skole og var med andre norske ungdommer i friminuttene. Det var ordentlig integrering. På Johannes snakkes det lite norsk. Og det er vanskelig når man skal begynne på videregående skole for man har ikke øvd på å bli kjent med og samarbeide med andre ungdommer.*

Ansatte ved Johannes læringscenter erfarer tilsvarende at:

*Ungdommene selv ønsker egentlig å gå på ordinære videregående skoler. Det er vanskelig å motivere dem til å gå på voksenopplæringen. De ser at kompisene og søskene får begynne på vanlig videregående og det gjør det enda vanskeligere. Det påvirker motivasjonen veldig. Det å klare å holde ungdommene på skolen er en sunnhetsfaktor i seg selv, og det er veldig viktig å motivere dem til å gå på skolen hver dag.*

Også de som jobber i tiltakene ser utfordringer med det segregerte skolesystemet. Et eksempel fra en miljøterapeut i undersøkelse er:

*Jeg vil beskrive det som segregering å plassere ungdommene på Johannes læringscenter, fremfor på nærskolene. Ungdommene uttrykker det samme også. Jeg oppfatter Johannes læringscenter som et samlingspunkt for sårbare grupper. Når ungdommene ikke går på nærskole, har de få naturlige treffpunkter med andre ungdommer med tanke på nettverk. De mister skolen som sosial arena.*

Andre opplever det som uheldig at ungdommer går sammen med voksne på Johannes:

*Et problem er at ungdommene her går sammen med voksne. Ungdommene kan føle seg overvåket av de voksne. Enkelte ungdommer erfarer en streng sosial kontroll på Johannes, for eksempel når det gjelder bruk av hijab.*

Utfordringene rundt skole som det pekes på i Stavanger er de samme typer utfordringer man har opplevd mange steder i landet. I flere kommuner har man derfor jobbet for å skape skoleslag som kan møte minoritetsungdommenes behov både for faglig påfyll og for inkluderingsarenaer der de kan møte norske ungdommer. Også i Stavanger har de i de siste årene begynt å utvikle alternative tilbud. I forbindelse med store ankomsttall for noen år siden tvang det seg fram noen nye løsninger i Stavanger, forteller ansatte ved Johannes læringscenter:

*I 2016 ble det anmodet om bosetting av mange enslige mindreårige. Vi trodde ikke vi kom til å klare å ta imot så mange og begynte å finne nye løsninger. Blant annet så vi at det kunne bli et problem at mange ville ha rett til videregående opplæring etter veldig kort tid. Vi varslet derfor fylkesmannen og begynte å jobbe med det som ble kombinasjonsklassen ved Godalen videregående skole.*

Det sies videre at målsettingen i dette arbeidet var å få til helhetlige opplæringsprogram med god kvalitet. Det kan ikke være sånn at ungdommene bare har rett til vitnemål og til å komme inn på videregående – de må ha rett på en mulighet til å gjennomføre videregående også, blir det sagt:

*Kombinasjonsklassen er lagt opp som et 2-årig løp. I tillegg ønsker vi å utvide ungdomsskolen med ett år for de som har behov for det. Vi ser dermed for oss et 3-årig løp etter ordinær ungdomsskole; ett år ekstra i ungdomsskolen og så 2 år i kombinasjonsklasse. De får tre år ekstra for å øke mulighetene til å klare videregående. Dette vil likevel kreve at videregående må gi en del ekstra til mange i gruppa – men ungdommene møter litt mer rustet. Vi har ønsket å finne løsninger der de alle får minst tre år ekstra før videregående.*

Ansatte vi intervjuet ved Johannes læringscenter opplever å ha kommet litt nærmere en systematisk helhetstenking nå. Det pekes samtidig på at skole er en stor utfordring for de fleste, spesielt for de over skolepliktig alder, og at foreløpig så er kombinasjonsklassene kun for dem som allerede har vitnemål og dermed rett på videregående opplæring.

Flere av dem vi intervjuet, både i skolen og i tiltakene, kunne ønske seg et opplegg der skole og praksis i større grad blir kombinert:

*Skole er det aller beste for denne gruppa. Men grunnskole for voksne er et veldig akademisk skoleslag. Mange av dem ønsker seg noe mer praktisk i en periode. Det kunne kanskje vært en ide å tenke praksis i stedet for skole for noen av dem i perioder. Alle er ikke klare for å gå på skole. De bør få mulighet til å lande, vokse litt, lære mer norsk gjennom en praksisperiode før de begynner på skole. Dette er en vanlig måte å tenke på innen introduksjonsprogrammene – men man tenker ikke i disse banene for ungdommene. Skole bør nok være det første man tenker på og prøver ut for*

*alle – men det burde finnes alternativer for dem som ikke er klare for skole. Hvis de får en periode med noe annet er de kanskje mer klare for å gjennomføre skole senere.*

Som nevnt tidligere opplever ansatte i botiltakene at kartleggingene som følger med ungdommene fra omsorgssenter eller asylmottak ofte er mangelfulle. Tilsvarende opplever også ansatte ved Johannes læringssenter at det kan være vanskelig å få informasjon om skolebakgrunnen til ungdommene som har kommet alene:

*Det er vanskelig å få informasjon om de enslige mindreårige. Det er dårlige kartlegginger og oversikter over hva de har gjort før de kom. Vi vet ofte ikke hvor de har gått på skole tidligere. Enkelte av dem har rett på vitnemål fra ungdomsskoler de har gått på, men som de ikke har fått. Andre igjen har fått vitnemålene sine og kan begynne på videregående. Det blir veldig tilfeldig innimellom hvilket skoletilbud de får. Vi bruker dermed mye tid på å få oversikt over hver enkelt elev – oversikter som foresatte vanligvis kan gi oss når det ikke er snakk om enslige mindreårige. Det er et puslespill vi må legge for denne gruppa ofte.*

## *Samarbeid med andre enheter*

På lik linje med de andre enhetene som jobber med enslige mindreårige i kommunen opplever også ansatte ved Johannes at graden av samarbeid varierer voldsomt fra person til person. De opplever at enkelte saksbehandlere og kontaktpersoner stiller store krav til ungdommene, mens andre mener ungdommene er så traumatiserte at man ikke kan stille noen krav til dem. Noen er flinke og får ungdommene opp på morgenen, hjelper dem med lekser og lignende. Mange ansatte i boligene støtter opp om det pedagogiske opplegget i stor grad, sies det i intervjuet. Men de opplever også at enkelte ikke følger opp ungdommene i like stor grad. De som følger opp ungdommene er også de som typisk ber om møter med skolen, opplever de. Enkelte elever får dermed veldig god oppfølging, mens andre får ingen rammer og de mister muligheten til å få trygghet i samme grad.

Ansatte ved Johannes opplever at det er et juridisk rammeverk rundt voksenopplæringen som egentlig ikke passer for målgruppen deres. Det ville vært lettere å samarbeide med andre hvis det var klarere rammer for voksenopplæringen. Kanskje hadde det vært en fordel om kommunene ble pålagt å samarbeide med videregående skoler når det gjelder skole for gruppa, mener ansatte ved Johannes. Videre viser de til at barnevernet og skolen møtes, men at virksomhetene gjerne har ulike forventninger, de opplever å ha ulike roller, og de er ulikt organisert:

*Vi har primært et opplæringsoppdrag. Men bofellesskapene kan ha en forventning om at vi også skal jobbe med å få ungdommene til å komme til skolen på morgenen, at vi skal hjelpe dem å stå opp for eksempel. Rollene er*

*uavklarte. Hvem skal kjøre ungdommene sånn at de kommer seg på skolen? Er det bofellesskapets ansvar eller er det miljøarbeideren på skolen som skal gjøre det? Vi kan høre argumenter fra dem om at de ikke vil kjøre for da blir elevene for godt vant. Samtidig ønsker de gjerne at noen fra skolen kommer og henter ungdommene. Enkelte har hatt en forventning om at vi skal kunne gi hjemmeundervisning. Samarbeidet blir vanskeliggjort innimellom.*

Det vises imidlertid også til at skolen har hatt mye møtevirksomhet der de har prøvd å avklare roller. Og det har vært fagdager der de samarbeider med EMbo. Så det skjer mye bra også, sier de. I intervju med Uteseksjonen trekkes samarbeidet med Johannes fram. De opplever at de samarbeider mye og godt og dessuten at kontakt med skolen er veldig viktig. De hadde en periode veldig lite kontakt med minoritetsungdommer, derfor bestemte de seg for å være en del også på Johannes. Nå er Uteseksjonen på Johannes på faste tidspunkt. Når vi spør Uteseksjonen om det er noe de savner fra kommunen så svarer de:

*Ja, ressurser til å gjøre mer av alt det vi allerede gjør. Vi kunne ønske oss større kapasitet. Vi skulle gjerne vært mer på skolene for eksempel.*

## Nettverk og sosial integrering

Både i intervju med ungdommer og ansatte var nettverk, fritid og sosial integrering temaer som beskrives som viktige, men også som vanskelige. Et av hovedbudskapene Ungdomsrådet kom med var nettopp at kommunen må jobbe mer med integrering. Ved Johannes læringscenter sier en ansatt:

*En stor utfordring for de enslige mindreårige er fritiden. Og fritid og ensomhet blir et enda større tema når de flytter for seg selv ut fra bofellesskapet. Samtidig er det veldig begrenset hva man kan gjøre for å hjelpe dem på det feltet. Jeg kunne ønske ungdommene hadde en slags veileder eller storebror som kunne tatt over når klokka blir 14 og de er ferdige på skolen.*

Også andre ansatte sier lignende ting. Et eksempel fra Ungdom og fritid er:

*Ensomhet og manglende tilhørighet er et stort problem blant de enslige mindreårige. Nettverk er veldig viktig – men et veldig vanskelig område å jobbe med.*

Vi har tidligere i rapporten vist til at både ungdommer og ansatte erfarer at overgangen fra institusjon eller bofellesskap til liv i egen bolig med oppfølging fra en koordinator kan bli vel brå. Et problem i denne sammenhengen er ensomhet:

*Ensomhet er et stort problem for denne gruppa. De er kanskje ikke så ressurssterke som man har trodd. De kommer fra bofellesskap eller institusjon der de har bodd før de kom til Ungbo. Der hadde de voksne rundt seg hele tida. Når de hadde støtte og hjelp hele tida var det nok også vanskelig å se hva de ikke mestret og hva som var utfordrende for den enkelte. Men når de må finne ut av alt selv så blir det tydeligere. Mange opplever at det blir veldig stille og ensomt når de flytter fra EMbo. Det er også en fare for at noen av dem blir usynlige.*

Også ungdommene vi snakket med viser til at enkelte er ensomme, at noen av ungdommene bare er hjemme og sover eller holder på med mobilen på fritida. En ansatt påpeker i tillegg at disse ungdommene er veldig mye mer alene enn mange andre ungdommer, for de har faktisk ingen rundt seg. I Stavanger, som i andre kommuner, har man prøvd å arrangere integreringsfremmende aktiviteter. Men ansatte opplever at det egentlig er de "naturlige" møteplassene som mangler. Skole blir igjen et tema når det snakkes om integrering, her illustrert av en ansatt i EMbo:

*Ulike deler av hjelpeapparatet har prøvd å arrangere aktiviteter for enslige mindreårige sammen med andre ungdommer. Men ungdommene treffes der og da, uten at samværet fortsetter utover den konkrete aktiviteten. Det er noe helt annet når de går på nærscole for eksempel, da kan de nærme seg hverandre gradvis, observere hverandre og lære sosiale koder. Det er langt mer integreringsfremmende at ungdommene deltar på arenaer som går over tid, som skole eller fotball. De som virkelig kommer inn på idrettslag er de som får norske venner. Men det er ulikt hvor gode klubbene er til å ta imot ungdommene.*

Ansatte i Uteseksjonen erfarer at overgangen fra Johannes læringscenter til vanlig videregående kan oppleves som svært tøff for enkelte av ungdommene:

*Mange gleder seg veldig til å begynne på ordinær skole, men samtidig opplever mange at det er veldig hardt språklig og faglig på videregående. I tillegg forsvinner ofte alt det gamle nettverket man hadde.*

Så også når man får innpass på arenaene der det er norske ungdommer så skjer ikke integrering automatisk. Ungdomsrådet påpeker at det er spesielt viktig å fange opp de som er nybosatte for de er mest sårbare for å havne i dårlige miljøer. Når man kommer mangler man forståelse for hvordan man blir kjent og for hvordan man kan nærme seg andre ungdommer.

## Fritidstilbud

I regi av kommunen og i samarbeid med frivillige organisasjoner, tilbys enslige mindreårige i Stavanger ulike fritidsaktiviteter. Flere av dem vi intervjuet peker for eksempel på positive erfaringer med SOS Barnebyers SAMMEN-prosjekt. I bygget der *Ungdom og fritid* holder til er det en ungdomsklubb i kjelleren («Metropolis»). De har gymsal som ungdommene kan bruke, de har en stue med PlayStation og de har en stor spisestue. I intervju med Ungdomsrådet nevnes Metropolis som et treffpunkt for både norske ungdommer om minoritetsungdommer, men de kunne samtidig ønske seg flere tilbud:

*Kanskje man kunne lage en felles ungdomsklubb for norske og enslige mindreårige. Det må være en ungdomsgruppe som treffes flere ganger, for da er de til slutt nødt til å snakke sammen. Problemet nå er at ulike nasjonaliteter møtes hver for seg.*

Kommunen samarbeider med det frivillige feltet. *Det er viktig å spille på det frivillige feltet også – det offentlige skal ikke og kan ikke drive med alt*, sier en leder. Flere poengterer at det er viktig at aktivitetene er brukerstyrt:

*Man kan ikke bare arrangere aktiviteter og så invitere ungdommene inn. Man må spørre om hva ungdommene vil ha og om når de vil ha det. Og det trenger gjerne ikke å være alt for organisert heller.*

Mange av de enslige mindreårige har veldig dårlig økonomi, noe som også vanskeliggjør deltakelse i fritidsaktiviteter. Ansatte i uteseksjonen sier i denne sammenhengen:

*Vi jobber for å utløse midler for eksempel gjennom Idrettsrådet for å hjelpe ungdommene. Men NAV burde være mer på når det gjelder å sørge for aktiviteter for minoritetsungdommer både når det gjelder enslige mindreårige og barnefamilier. Det er veldig rart at det skal være så vanskelig å få delta i aktiviteter som det er i dag. Dette handler jo om integrering i stor grad også.*

## Basen

Basen er et lavterskeltilbud for alle enslige mindreårige i Stavanger, organisert under EMbo. De har åpent to ganger i uka. Ansatte sier de er godt besøkt og at det normalt er mellom 10-15 ungdommer innom hver gang. De har primært fokus på samvær, men arrangerer også aktiviteter. Det er mye fokus på ungdommenes medvirkning. *Det er ungdommene som skal benytte seg av tilbudet, og det er derfor viktig at de blir hørt både når det gjelder planlegging, gjennomføring og videre utvikling av aktiviteter*, blir det sagt. Basen tilbyr ulike aktiviteter som klatring og andre fysiske aktiviteter, men også kurs og informasjonssamlinger. Avdelingsleder ved Basen forteller at syv av ungdommene derfra har deltatt i *The tall ships race*. Det fungerte som en veldig god arena både for mestring og integrering. Ungdommene vi intervjuet opplever basen som et godt tilbud. De nevner for eksempel at Basen har en app som kan lastes ned sånn

at man lett får oversikt over aktivitetene som tilbys. De syns også det er veldig positivt at Basen tar hensyn til ulike høytider og feirer disse med tradisjonelle aktiviteter. Middag hver torsdag på Basen er også populært.

Ved Basen har de opplevd en gang eller to at ungdommene også har tatt med seg norske venner dit, noe de syns er veldig positivt. Samtidig er det enkelte av dem vi intervjuet som er litt skeptiske til tilbud som Basen fordi de mener dette er nok en arena som fungerer segregerende framfor integrerende - det er en arena uten norske ungdommer. Andre igjen påpeker at det uansett er vanskelig for ungdommene å bryte ut av sin etniske gruppe, og at man heller skal ha respekt for at ungdommene finner trygghet og støtte i hverandre.

Det er bred enighet om at Basen er et godt tilbud. Samtidig peker enkelte av de ansatte på at dette ikke kan være det eneste tilbudet til ungdommene i kommunen, for Basen passer ikke for alle. Det er først og fremst de som går der ofte som har glede av tilbudet, for de knytter vennskap der, blir det sagt. I tillegg opplever noen at det først og fremst er gutter fra en bestemt gruppe som bruker Basen mest, og at det kan oppleves som litt vanskelig for andre å bli inkludert. En annen ansatt opplever at Basen er et godt tilbud til ungdommene, men samtidig at det har blitt et slags prestisjeprosjekt og dermed det ene tilbudet alle skal ønske å bruke. Han mener mange av ungdommene har nok egeninitierte aktiviteter, og at det ikke må tolkes negativt når mange av ungdommene ikke ønsker å benytte tilbudene på Basen, noe det er en tendens til, opplever han.

### *Familiegjenforening*

Ungdommer som får familiegjenforening i Stavanger får én måneds oppfølging fra Ungbo etter familiegjenforeningen. Det vises til at familiegjenforening ofte representerer både glede og stress for ungdommene. Mange av dem opplever for eksempel å få langt flere begrensninger når familie eller foreldre kommer. De som kommer er innimellom langt mer konservative enn den ungdommen som har levd i Norge en stund. Flere av de ansatte vi intervjuet mener familiegjenforening er en del av systemet som det må jobbes mye mer med:

*Ideelt sett burde det vært mye mer oppfølging etter familiegjenforening. Familien burde få støtte fra flyktningsseksjonen slik det er i dag, men ungdommene burde fått økt støtte; de burde få fortsatt oppfølging fra noen de kjenner fra før utenom flyktningsseksjonen. Og denne støtten burde gis så lenge det er behov for det, ikke ut fra en tidsbegrensning. Barnevernloven åpner egentlig for at de skal kunne få hjelp også etter familiegjenforening. Mange av ungdommene har behov for støtte, men det er litt tabu å si høyt at ikke alt ved familiegjenforeningen er lykkelig.*



## Radikalisering

Ansatte ser at enkelte ungdommer blir mer konservative i Norge enn det de har vært tidligere, kanskje prøver de å holde på det de engang hadde. I tillegg er ensomhet en faktor som kan føre til at man trekkes mot ulike miljøer, sies det i intervju. Godt samarbeid er viktig for å forebygge radikalisering, sies det. Tiltakene må ha god dialog med skolen, for eksempel. Andre påpeker at alt arbeidet de gjør for bedre integrering, samtidig er forebyggende arbeid mot utenforskap og radikalisering. Det er veldig vanskelig å avradikalisere folk, så det er bedre å satse hardt på forebygging, sier en vi snakket med. Ansatte i Uteseksjonen forteller at de deltar i et program mot radikalisering sammen med andre kommuner («Samvær»). Ideen er at rådgivere jobber med nøkkelpersoner i nettverket til den radikalisererte. Man plukker ut en i nettverket som får en slags mentorfunksjon. Stavanger kommune har i tillegg en SLT-koordinator.

## Helse

Mange av dem som jobber med enslige mindreårige i Stavanger opplever at det er mer uhelse blant ungdommene i gruppa nå enn tidligere, og da er det først og fremst traumer og psykisk sykdom det er snakk om. Enkelte mener at det spesielt er de Afghanske ungdommene som skiller seg ut som de som har ekstra mange utfordringer, både når det gjelder skader og uhelse, men også når det gjelder vansker med å forholde seg til det norske systemet. Flere peker dessuten på at mange av dem strever med å bruke de tilgjengelige tjenestene for psykisk helse. I Ungbo for eksempel opplever de at de ungdommene som er dårligst ikke kommer seg til psykolog, men blir gående å søke hjelp og støtte fra kontaktpersoner hos dem i stedet. Også Uteseksjonen sier de fanger opp en del av ungdommene som er for syke til å oppsøke hjelp:

*Både i Ungbo, i Uteseksjonen og på Helsestasjonen for ungdom så treffer vi mange ungdom med store smerteuttrykk. Da er det viktig at det er de som kjenner ungdommene best som tar det. Utfordringen i neste omgang blir da å styrke og støtte kontaktpersonene så de klarer å stå i dette. Det er for eksempel mye selvskading. Stabilitet blant de ansatte i Ungbo har da stor betydning. Lettere til moderate psykiske problemer er det vi i kommunen som skal ta.*

Det er mange barrierer ungdommene møter om de skal bruke helsevesenet. Hvis de uteblir fra avtaler for eksempel så mister de fort tilbudene de har fått. På Ungbo eller i Uteseksjonen mister de ikke tilbudene om de ikke møter opp til avtaler. Men det er ikke bestandig så lett å få ungdommene til å snakke om psykiske problemer. En ansatt i uteseksjonen forteller:

*For mange av ungdommene er det ikke rom for å ta tak i traumene her og nå. Det må først jobbes med det rundt i stedet. Vi hører på dem og støtter dem uten å gi noen behandling. Det tar ofte lang tid før de er klare til å snakke om selve flukten. Vi opplever at når de først åpner seg så kan det være første gangen de forteller om det til noen. Men så finner de noen her som de føler de kan åpne seg til. Etter hvert som vi får mer erfaring begynner vi også å bli flinkere til å plukke opp signaler om at noen vil snakke.*

Det er flest gutter blant de enslige mindreårige i Stavanger. En av dem vi snakket med har imidlertid også mye kontakt med de enslige mindreårige jentene i kommunen. Hun forteller at det er en del saker blant dem som omhandler sosial kontroll, psykiske lidelser og spiseforstyrrelser. Mange av jentene har bakgrunn fra afrikanske land. Mange av dem er omskjært, men det er et tema de helst ikke vil snakke om. En del av dem er giftet bort og noen av dem opplever problemer rundt seksualitet i ekteskapet. Mange av jentene er redde for å reise til utlandet og for å bli giftet bort mens de er der. Jentene har med andre ord litt andre utfordringer enn det guttene har. Uteseksjonen forteller at de jobber tett opp mot en del av jentene, og får kontakt med dem primært gjennom skolen. De jobber med å informere jentene om hvilken hjelp de kan få, de deler ut brosjyrer med informasjon og nummer til ambassader i tilfelle de skulle havne i utlandet, og i noen tilfeller må de hjelpe jenter med flytting til hemmelig adresse. Ansatte i Uteseksjonen forteller at de prøver å ha et generelt fokus på seksualitet og seksuell helse. For også mange av guttene som kommer som enslige mindreårige har vært utsatt for overgrep. Det handler også om å forebygge nye overgrep, for de erfarer at den del av de norske jentene som oppsøker de enslige mindreårige guttene selv er sårbare ungdom med problemer; de er gjerne veldig unge, men samtidig utprøvende når det gjelder for eksempel rusmidler.

## Ungdommenes økonomi

Ungdommenes økonomi har ikke vært et stort tema i intervjuene, men noen ansatte delte likevel noen tanker om dette. Som vist til tidligere står dårlig økonomi i veien for deltakelse i fritidsaktiviteter for mange av ungdommene. Men også andre bekymringer omkring økonomi kan det være viktig å ta med. Når ungdommene er over i ettervern under Ungbo, må de i større grad styre økonomien sin selv. Ansatte forteller at de jobber mye med ungdommene når det gjelder økonomi. For det første må de sørge for at ungdommene har satt av penger til husleie. Flere typer utfordringer beskrives:

*Når det gjelder økonomioppfølging er vi ikke helt fornøyde med opplegget. Det er et lappeteppes av inntekter ungdommene skal forholde seg til. Barnevernet skal dekke husleie for eksempel og de har sine utbetalingsdatoer som de ikke kan endre på. Så har andre enheter andre utbetalingstidspunkt. Vi har forsøkt å ta opp dette problemet på systemnivå. For det krøller til mye at de får penger fra så mange ulike kilder. Det blir lite forståelig og lite oversiktlig.*

*En stor utfordring er at ungdommene gjerne får 3 utbetalinger i løpet av en måned. Det er veldig dårlig koordinert. Og det gjør det vanskelig for ungdommene å holde oversikt og sette av nok penger til utgifter. I tillegg har guttene ofte en slags felles økonomi eller delingsøkonomi seg imellom. Hvis en av dem får en del penger forventes det at han deler med de andre. Hvis noen da får en litt større sum i etableringsstøtte for eksempel blir pengene da fort lånt ut til de andre i stedet for å bruke det på det som det var tenkt til.*

Ansatte mener økonomien burde vært organisert annerledes, med én samlet utbetaling. Kanskje burde man også styre husleie for dem, så kan ungdommene i større grad konsentrere seg om andre ting, foreslås det. Økonomi krever mye arbeid fra ungdommene. *Vi må hjelpe ungdommene ved å fjerne de delene som skaper ekstra stress for dem, og økonomi blir en stor tilleggsbekymring for mange*, sier en av de ansatte. Enkelte opplever også at en del av ungdommene etter hvert havner i økonomisk uføre. Mange av dem har både mye gjeld og omsorgsforpliktelser:

*Økonomi er ofte vanskelig. Mange av dem har mye gjeld. Det tar ofte en stund før det kommer fram at de sliter med økonomien. Men mange av dem har forpliktelser i hjemlandet og må sende penger dit, og så handler de kanskje på avbetaling her, men har ikke mulighet til å betale i etterkant. En del har dessuten mye gjeld som følge av flukten.*

Ansatte i Uteseksjonen ser hvordan dette videre kan lede til nye problemer for ungdommene:

*Når man har veldig dårlig økonomi, kan veien til kriminalitet bli kort for mange. Et spesielt press blir det når det er familie i hjemlandet som er avhengige av inntekter fra ungdommene. Ungdommer vi møter forteller for eksempel at familien i hjemlandet ikke får medisiner eller rent vann hvis de ikke sender penger. De har altså ansvaret for at familiemedlemmer får dekket helt grunnleggende behov. Da er det fort å velge å sende penger hjem, og heller handle det man trenger her på avbetaling. Eller å la seg lokke av kriminalitet.*

## 4. Økonomisk analyse

### Finansieringsordninger

Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige finansieres gjennom et integreringstilskudd og et særskilt tilskudd. Denne finansieringsordningen ble innført i 2017 og er en stykkprisfinansiering hvor kommunen mottar en sats per enslig mindreårig uavhengig av type tiltak kommunen tilbyr. Frem til stykkprisfinansieringen ble innført i 2017 fikk kommunene kompensert ekstra utgifter knyttet til bosetting og integrering av enslige mindreårige gjennom en refusjonsordning for kommunale barnevernsutgifter. I tillegg mottok kommunene integreringstilskudd og et særskilt tilskudd, hvor satsene for det særskilte tilskuddet var lavere enn i dag. I perioden fra siste kvartal 2013 og ut 2016 fikk kommunene refundert 80 prosent av kostnadene utover en egenandel. Frem til siste kvartal 2013 var refusjonssatsen på 100 prosent utover egenandelen. For å utløse refusjonsordningen måtte altså tiltakene være organisert innenfor barnevernet. Med den nye finansieringsordningen får kommunene utbetalt like tilskudd, gitt alder og bosettingstidspunkt, uavhengig av hvordan tiltaket er organisert.

Tilskuddet beregnes fra og med året den enslige mindreårige blir bosatt. I bosettingsåret blir dermed tilskuddet differensiert etter hvilken måned den enslige mindreårige bosettes i kommunen. Høy sats er i 2019 på kr. 1 203 700, og gjelder til og med året barnet fyller 16 år. Lav sats er i 2019 på kr. 755 300 fra og med året barnet fyller 17 år. Tilskudd utbetales fra og med bosettingsmåned til og med året den enslige mindreårige fyller 20 år.

Som en del av dette prosjektet skal vi belyse utgifter for Stavanger kommune knyttet til tilbudet for enslige mindreårige, samt hvordan overgangen fra refusjonsordning til stykkprisfinansiering slår ut for kommunen. Innenfor tidsrammen av dette prosjektet har det ikke vært mulig å skaffe egne data som grunnlag for denne analysen. Det publiseres få data for enslige mindreårige på kommunenivå i offentlige statistikkilder, men det finnes en del dokumentasjon av gjennomsnitt for landet for øvrig. For å belyse mulige konsekvenser av finansieringsmodeller har vi valgt å benytte informasjon fra publiserte analyser samt gjort noen vurderinger med utgangspunkt i sammenligninger av tall for barnevernet samlet. Når vi ser på barnevernet samlet kan vi ikke skille ut hvilke kostnader som er knyttet til enslige mindreårige flyktninger. Hovedkildene i denne analysen er Rapport fra Beregningsutvalget 2018, samt rapport fra ASSS-nettverket som sammenligner barnevernsutgifter i Stavanger kommune med øvrige ASSS-kommuner med fokus på enslige mindreårige. Data for barnevern samlet er hentet fra KOSTRA, i tillegg benytter vi nøkkeltall som publiseres i IMDis statistikkbank for bosetting av enslige mindreårige. I alle sammenligninger benytter vi ASSS-kommunene for sammenligning.

## Bosetting av enslige mindreårige i ASSS-kommunene<sup>8</sup>

For å få et bilde på utviklingen i bosettingen av enslige mindreårige for Stavanger kommune sett i forhold til ASSS-kommunene benytter vi tall på anmodning om bosetting av enslige mindreårige og hvor mange som faktisk bosettes. Denne statistikken publiseres av IMDi. For å få et tall som er sammenlignbart på tvers av kommunene beregner vi faktisk bosetting av enslige mindreårige som andel av innbyggere 0-22 år. Denne bosettingsandelen er presentert i tabellen, og viser at i gjennomsnitt for årene 2015-2018 var bosettingsandelen marginalt høyere i Stavanger sammenlignet med ASSS-snittet. Bosettingsandelen kan sies å betegne dekningsgraden av enslige mindreårige bosatt i kommunen.

Videre har vi beregnet et mål på andelen faktisk bosatt i forhold til anmodning om bosetting. Selv om Stavanger kommune har noe høyere bosettingsandel sammenlignet med ASSS-kommunene, ser vi at Stavanger bosetter en lavere andel enn anmodningen sammenlignet med ASSS-snittet. Siden bosettingsandelen likevel er marginalt høyere, kan det tyde på at Stavanger kommune får relativt mange anmodninger om bosetting sett i forhold til antall innbyggere 0-22 år.

Tabell 2: Bosetting av enslige mindreårige flyktninger i Stavanger kommune og ASSS-kommunene. Gjennomsnitt for 2015-2018. Standardavvik i parentes.

	Stavanger kommune	ASSS snitt
Faktisk bosatte enslige mindreårige per innbygger 0-22 år (bosettingsandel)	0,0007 (0,0006)	0,0005 (0,0005)
Andel faktisk bosatte enslige mindreårige av anmodning om bosetting	0,78 (0,17)	0,85 (0,27)

## Barnevernsutgifter for enslige mindreårige

Beregningsutvalget kartlegger årlig kommunens utgifter til bosetting- og integreringsarbeid. Den siste rapporten som foreligger fra Beregningsutvalget er fra august 2018 og kartlegger utgiftene for 2017, som er det første året etter overgangen fra refusjonsordning til stykkprisfinansiering.<sup>9</sup> Siden fokuset i dette prosjektet er tiltak i barnevernet for enslige mindreårige er det kartleggingen knyttet til barnevernsutgifter vi benytter for våre sammenligninger og analyser.

Hovedfunnet fra Beregningsutvalget er at stykkprisfinansieringen i gjennomsnitt gir en bedre utgiftsdekning sammenlignet med refusjonsordningen. Disse funnene er basert på

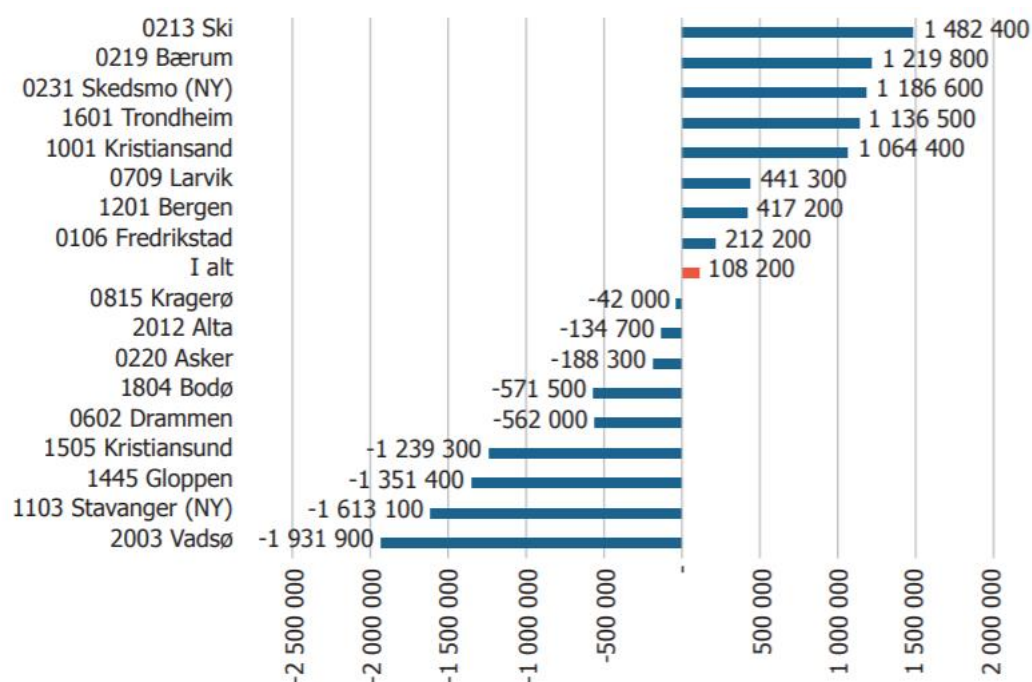
<sup>8</sup> ASSS er et nettverk ledet av KS og består av de ti største kommunene: Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. ASSS er forkortelse for aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner

<sup>9</sup> Beregningsutvalget (2018): Kommunens utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2017. Rapport fra Beregningsutvalget august 2018.

rapporteringer av utgifter knyttet til enslige mindreårige for et utvalg av kommuner, blant andre Stavanger. Kartleggingen viser blant annet at utgifter til integreringstiltak og administrasjon av tiltakene i stor grad er knyttet til utgifter innen barnevern. Tall fra 17 utvalgskommuner utgjør grunnlaget for beregninger som viser at brutto barnevernsutgifter per enslig mindreårig i barnevernstiltak i 2017 ble beregnet å være kr. 758 400 i gjennomsnitt for utvalgskommunene. Dette er utgifter før fratrukk av andre inntekter, altså er ikke inntekter fra særskilt tilskudd fratrukket utgiftene til barnevernstiltak for enslige mindreårige.

Basert på administrasjonsundersøkelsen for enslige mindreårig for 2017 har beregningsutvalget blant annet beregnet utvalgskommunenes utgifter knyttet til integreringstiltak og administrasjon av disse per enslige mindreårige i målgruppen over 5-års periode. Stavanger kommune deltok i utvalget som bidro til administrasjonsundersøkelsen for 2017, og beregningene gjort av beregningsutvalget viser at det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige gir god utgiftsdekning for Stavanger kommune. Figuren under gjengir beregningsutvalgets beregninger som viser at Stavanger kommune er blant kommunene med lavest utgifter til integrering av enslige mindreårige blant de 17 utvalgskommunene. Dessverre er ikke Stavanger med i utvalget for 2018, men for kommunene som er med både for 2017 og 2018 er bildet relativt likt mellom årene: kommunene med relativt høye/lave utgifter for 2017 også har relativt høye/lave utgifter i 2018 (IMDi 2019).

Figur 1: Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse per enslige mindreårige i målgruppen over fem år. Utvalgskommunene i beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for 2017.



Kilde: Figur 4.1 (s.16) i Beregningsutvalgets rapport august 2018 (IMDi 2018)

Analysen gjort for ASSS-nettverket ser nærmere på Stavanger kommunes utgifter til enslige mindreårige innenfor barnevern. Analysen gjør en enkel sammenlikning av barn som er plassert av barnevernet og utgifter knyttet til disse for Stavanger kommune og gjennomsnittet for ASSS-

kommunene. Det er gjort beregning av bruttoutgift per plasserte barn, hvor utgifter knyttet til enslige mindreårige er skilt ut. Disse beregningene viser at bruttoutgift per plasserte enslig mindreårig i 2017 var på kr. 643 450 for Stavanger kommune. Tilsvarende beregning for ASSS gjennomsnittet gir en bruttoutgift per plasserte enslig mindreårig på kr. 774 660 i 2017.<sup>10</sup>

Gjennomsnittet beregnet for ASSS er noe høyere enn gjennomsnittet for de 17 kommunene som inngår i Beregningsutvalgets analyser, men de beregnede utgiftene må sies å være i samme størrelsesområde. I og med at tallene er hentet fra to ulike beregninger er det ikke gitt at tallene er helt sammenlignbare. Begge beregningene er bruttoutgifter per enslig mindreårig i tiltak, men det er knyttet usikkerhet til om beregningene gjort av Beregningsutvalget er for utgifter til barn plassert av barnevernet eller om utgiftene er barnevernsutgifter knyttet til tiltak mer generelt for enslige mindreårige.<sup>11</sup> Dersom Beregningsutvalget har beregnet bruttoutgifter med utgangspunkt i utgifter for hele tjenesteområdet og ikke bare barn plassert av barnevernet vil ASSS beregningene være for lave i en sammenligning. Basert på utgiftstall fra KOSTRA for barnevern (hvor enslige mindreårige ikke er skilt ut) viser at utgifter knyttet til barn plassert av barnevernet (KOSTRA-funksjon 252) i snitt utgjør 60 prosent av totale barnevernsutgifter for ASSS-kommunene i 2017. For Stavanger kommune utgjorde utgifter knyttet til barn plassert av barnevernet 64 prosent. Dette viser at utgifter knyttet til barn plassert av barnevernet utgjør en relativt stor andel av totale barnevernsutgifter når man ser på barnevernet som helhet. Hvordan andelene fordeler seg når man ser på enslige mindreårige isolert er vanskelig å si siden vi ikke har data på det, men basert på beregningene fra ASSS som viser at plassering av enslige mindreårige koster mer sammenlignet med bruttoutgifter til andre barn plassert av barnevernet, er det rimelig å anta at utgifter knyttet til barn plassert av barnevernet utgjør en stor andel av totale utgifter også når man kun ser på utgifter knyttet til enslige mindreårige. Vår vurdering er at sammenligning av ASSS-beregningene og Beregningsutvalgets beregninger av bruttoutgifter kan fungere som sammenligningsgrunnlag, om enn med noe usikkerhet. Beregningene er oppsummert i tabell 1.

Tabell 3: Brutto utgift (i kroner) per enslige mindreårig i barnevernet basert på beregninger gjort for ASSS og Beregningsutvalget. Beregninger for 2017.

	Stavanger kommune	ASSS snitt	17 utvalgskommuner
Brutto utgift per plasserte barn i 2017 (Enslige mindreårige) <sup>a</sup>	643 450	774 660	
Brutto barnevernsutgift per enslig mindreårig i tiltak i 2017 (før fratrukk av andre inntekter) <sup>b</sup>			758 400

Tabellnote:

- a) tall hentet fra Figur 2 i <https://www.ks.no/asss-hjem/asss/stavanger/stavanger-hvorfor-er-utgifter-til-plasserte-barn-sa-hoye/>
- b) tall hentet fra Tabell 5.1 i Rapport fra Beregningsutvalget august 2018 (IMDi 2018)

<sup>10</sup> <https://www.ks.no/asss-hjem/asss/stavanger/stavanger-hvorfor-er-utgifter-til-plasserte-barn-sa-hoye/>

<sup>11</sup> I KOSTRA er totale barnevernsutgifter inndelt i tre funksjonsområder: Funksjon 244 – Barnevernstjeneste, funksjon 251 – Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, og funksjon 252 – Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet.

Sammenlignet med gjennomsnittet for ASSS-kommunene ser vi at Stavanger kommune har omtrent 17 prosent lavere bruttoutgifter per plasserte barn, beregnet for enslige mindreårige. Brutto barnevernsutgift per enslig mindreårig i tiltak (Beregningsutvalget 2018) er beregnet til kr. 758 400, som er litt lavere enn ASSS-snittet for brutto utgift per plasserte barn, men høyere enn bruttoutgiften for Stavanger kommune. Selv om tallene ikke kan sidestilles direkte gir denne oversikten en indikasjon på hvordan barnevernsutgiftene per enslig mindreårig i Stavanger kommune er sammenliknet med andre kommuner.

Beregningsutvalget sammenligner også brutto barnevernsutgift med netto barnevernsutgift i 2016 og 2017 for å vurdere hvordan utgiftsdekningen i gjennomsnitt er etter innføringen av stykkprisfinansiering. Korrigering for særskilte tilskudd til enslige mindreårige og barnevernsrefusjoner (netto barnevernsutgift) gir liten endring i barnevernsutgiftene sammenlignet med brutto barnevernsutgift. Netto barnevernsutgift er også lavere i 2017 sammenlignet med 2016 – altså får kommunene i gjennomsnitt en bedre utgiftsdekning ved særskilt tilskudd til enslige mindreårige sammenlignet med refusjon av barnevernsutgifter.

Analysene for ASSS-kommunene viser også at Stavanger kommune har en større andel enslige mindreårige blant sine barn plassert av barnevernet. Mens enslige mindreårige utgjør 31,5 prosent av barn plassert av barnevernet er tilsvarende andel for gjennomsnittet i ASSS-kommunene på 23 prosent. Siden enslige mindreårige utgjør en relativt stor andel av barna plassert av barnevernet for Stavanger kommune, og samtidig at plassering av enslige mindreårige koster mer enn plassering av barn generelt, bidrar det til at Stavanger kommunes totale brutto barnevernsutgifter til barn plassert av barnevernet er relativt høye sammenlignet med øvrige ASSS-kommuner.

## Sammenstilling av totale barnevernsutgifter

At enhetskostnadene for enslige mindreårige i barnevernet i Stavanger kommune er lavere kan henge sammen med stordriftsfordeler. Selv om vi ikke har egne utgiftsdata for enslige mindreårige i barnevernet i Stavanger kommune, ønsker vi å gjøre en enkel sammenstilling hvor vi sammenligner sammensetning av utgifter og organisering av barnevernet generelt for Stavanger kommune sammenlignet med ASSS-kommunene. Fra beregningene gjort for ASSS vet vi at Stavanger kommune har relativt mange enslige mindreårige i barnevernet sammenlignet med ASSS-snittet. Hvordan barnevernet er organisert for øvrig vil være korrelert med hvordan barnevernet er organisert for enslige mindreårige. For å få et bilde av organiseringen har vi valgt å se på ulike indikatorer hvor vi sammenligner Stavanger kommune med gjennomsnittet for ASSS-kommunene.

### *Sammensetning av ulike botiltak*

I KOSTRA er det informasjon om hvilke botiltak barna i barnevernet mottar. Institusjon, fosterhjem, beredskapshjem og bolig er de fire botiltakene som er representert i statistikken. Vi benytter telling av antall barn i de ulike tiltakene per 31. desember, og beregner andel som



mottar de ulike typer tiltak. Gjennomsnitt for Stavanger for årene 2015-2018, samt gjennomsnitt for ASSS i samme periode vektet med antall botiltak totalt (summen av tiltak institusjon, tiltak fosterhjem, tiltak beredskapshjem og tiltak bolig) er presentert i tabell 2.

Tabell 4: Sammensetning av botiltak for Stavanger kommune og et vektet snitt for ASSS for årene 2015-2018.

	Stavanger (gjennomsnitt for 2015-2018)	ASSS (gjennomsnitt for 2015-2018 vektet med antall botiltak)
Andel tiltak institusjon	0,11	0,10
Andel tiltak fosterhjem	0,58	0,64
Andel tiltak beredskapshjem	0,05	0,05
Andel tiltak bolig <sup>12</sup>	0,27	0,21

Som det fremkommer av tabellen skiller Stavanger kommune seg fra gjennomsnittet for ASSS med lavere andel tiltak i fosterhjem og en høyere andel tiltak i bolig sammenlignet med gjennomsnittet for ASSS-kommunene. Botiltak i bolig forventes å være et dyrere tiltak enn botiltak i fosterhjem.

### Dekningsgrad tiltak i barnevernet per innbygger 0-22 år

For å få et bilde på dekningsgraden innenfor barnevernet beregner vi antall barn som mottar tiltak per 31. desember i forhold til målgruppen som er personer 0-22 år. Vi har tall for årene 2015-2017 og beregner gjennomsnittlig dekningsgrad for alle årene for Stavanger og for ASSS-kommunene. Som vi ser fra tabellen har Stavanger en noe høyere dekningsgrad når det gjelder barnevernstiltak per innbygger 0-22 år sammenlignet med gjennomsnittet for ASSS-kommunene. 2,4 prosent av innbyggerne 0-22 år mottar tiltak i barnevernet i snitt for perioden 2015-2017. Til sammenligning er gjennomsnittlig dekningsgrad for ASSS-kommunene 2,2 prosent. Forskjellen er ikke statistisk signifikant.

Tabell 5: Dekningsgrad per innbygger 0-22 år for Stavanger og ASSS-kommunene. Gjennomsnitt for årene 2015-2017. Standardavvik i parentes.

	Stavanger	ASSS
Dekningsgrad barnevernstiltak per innbygger 0-22 år	0,024 (0,0017)	0,022 (0,0037)

<sup>12</sup> «Bolig» inkluderer i) økonomisk hjelp til egen bolig/hybel, ii) bolig med oppfølging (inkludert bofellesskap), iii) botreningskurs og iv) andre boligtiltak.

## Barnevernsutgifter per innbygger 0-22 år

Stavanger kommune benytter i større grad bolig og i mindre grad fosterhjem som botiltak sammenlignet med gjennomsnittet for ASSS. Dekningsgraden er tilnærmet lik i Stavanger kommune og snittet for ASSS. Men hva med utgiftene til barnevern? En organisering med bolig fremfor fosterhjem gir forventninger om høyere utgifter innenfor barnevernet i Stavanger sammenlignet med gjennomsnittet for ASSS-kommunene. Som vi ser av tabellen er netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-22 år tilnærmet lik for Stavanger og ASSS-snittet. Stavanger ligger marginalt over ASSS-snittet, men ikke mer enn at det er innenfor feilmarginen. Når netto driftsutgifter måles per tiltak ser vi at gjennomsnittskostnaden for tiltak er lavere i Stavanger (kr. 305 934) enn gjennomsnittet for ASSS (kr. 335 587).

Tabell 6: Barnevernsutgifter

	Stavanger	ASSS
Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-22 år (i 1000 kr)	7,728	7,696
Netto driftsutgifter til barnevern per tiltak (i 1000 kr)	305,934	335,587
Lønnsutgifter til barnevern som andel av netto driftsutgifter til barnevern	0,81	0,77
Netto driftsutgift f252 som andel av netto driftsutgifter til barnevern	0,64	0,57

Når vi måler lønnsutgifter som andel av netto driftsutgifter til barnevern ser vi at Stavanger kommer ut med en høyere lønnsandel med 81 prosent lønn sammenlignet med 77 prosent utgifter til lønn for gjennomsnittet i ASSS. En noe høyere lønnsandel kan reflektere organiseringen med en større andel tiltak i bolig. Det er noe av det samme som kommer til uttrykk gjennom andelen av netto driftsutgifter til funksjon 252 (barn plassert av barnevernet) av totale netto driftsutgifter til barnevern, hvor Stavanger har en høyere andel sammenlignet med ASSS-snittet.

## Årsverk i barnevernet

Barnevernsstatistikken gir oversikt over hvordan årsverkene fordeles på ulike funksjoner innenfor barnevernsområdet, samt i hvilken grad de ansatte i barnevernet er fagarbeidere. Fagarbeidere er definert som barnevernspedagog, sosionom eller annen høgskole- eller universitetsutdanning. For å få et bilde av om Stavanger skiller seg fra ASSS-snittet har vi valgt å se på to indikatorer: i) Andel fagutdannede og ii) Årsverk saksbehandling og tiltak fra barnevernet per årsverk i barnevernet.

Tabell 7: Årsverk i barnevernet

	Stavanger	ASSS
Andel fagutdannede	0,93	0,91
Årsverk saksbehandling og tiltak fra barnevernet per årsverk i barnevernet	0,89	0,91

Forskjellene mellom Stavanger og snittet for ASSS er så små når det kommer til årsverk i barnevernet at det ikke er mulig å slå fast at Stavanger har lavere andel årsverk saksbehandling og tiltak fra barnevernet eller høyere andel fagutdannede.

## Oppsummering

Selv om Stavanger kommune tilbyr mer bolig som tiltak og mindre fosterhjem som tiltak sammenlignet med ASSS-snittet, kan sammenligningene mellom Stavanger og snittet for ASSS gi indikasjoner på at barnevernet i Stavanger ikke er dyrere målt per tiltak selv om sammensetningen av botiltak skulle tilsi mer kostbar tjeneste ved at det i større grad tilbys bolig fremfor fosterhjem. Dekningsgrader og bruk av fagutdannede skiller seg ikke ut – det er altså ikke slik at Stavanger kommune får lavere netto driftsutgift per tiltak ved at kommunen har en lav dekningsgrad eller i større grad benytter ufaglærte enn sammenligningskommunene. Denne overfladiske sammenligningen indikerer at barnevernet i Stavanger kommune driver relativt kostnadseffektivt. Det er viktig å påpeke at denne sammenligningen ikke tar høyde for at vi mangler tall som sier noe om hvor tunge barnevernssaker Stavanger kommune har sammenlignet med de øvrige ASSS-kommunene.

Analysene for enslige mindreårige gjort av Beregningsutvalget og KS for ASSS støtter også bildet av at barnevernet i Stavanger har relativt lave enhetskostnader. For de enslige mindreårige som får tiltak innenfor barnevernet er enhetskostnadene lavere i Stavanger enn for ASSS-snittet. Gitt at kostnadsdekningen i gjennomsnitt er bedre etter innføringen av stykkprisfinansiering fremfor refusjons av barnevernsutgifter (jf. Beregningsutvalgets hovedfunn), virker det sannsynlig at Stavanger kommune ikke nødvendigvis kommer dårlig ut selv om en stor andel av enslige mindreårige mottar tiltak gjennom barnevernet. Samtidig vil det være en avveining mellom potensielle stordriftsfordeler som bidrar til lavere enhetskostnad og å redusere totalkostnaden for enslige mindreårige i barnevern og derigjennom frigjøre midler til å tilby andre tiltak som kan bidra positivt i integreringsarbeidet. Dessverre foreligger det minimalt med forskning som dokumenterer hvilke tiltak som virker best på lang sikt. Dersom man hadde visst hvilket botiltak for enslige mindreårige som i størst mulig grad bidrar positivt med tanke på langsiktig utfall på f.eks. arbeidsmarkedstilknytning kunne man vurdert kostnaden med tiltaket opp imot den langsiktige nytten for samfunnet.

## 5. Veien videre

I dette sluttkapitlet vil vi oppsummere hovedfunn, drøfte erfaringer og komme med noen anbefalinger for det videre arbeidet. Selv om mye allerede er formidlet underveis, vil vi avslutningsvis gi en samlet vurdering av Stavanger kommunes tiltaksapparat og organisering av arbeidet overfor enslige mindreårige flyktninger. I denne avsluttende delen vil vi ta utgangspunkt i kommunens oppdragsbeskrivelse, som omhandle følgende tema:

- Gjennomgang dagens tilbud og organisering
- Sammenligning av erfaringer med andre kommuner
- Vurdering av konsekvenser av ny finansieringsmodell
- Vurdering av egne (segregerte) versus ordinære (integreerte) tilbud for målgruppa
- Forslag til framtidig tiltaksvifte for arbeidet med enslige mindreårige flyktninger
- Forslag til framtidig organisering
- Konsekvenser av ulike veivalg

### Overordnet vurdering

Stavanger kommune har bosatt flyktninger siden tidlig på 1980-tallet og er en av de mest erfarne bosettingskommunene i landet. De har helt fra starten etablert tjenester for målgruppa med utgangspunkt i det ordinære tjenesteapparatet – dette i motsetning til kommuner som Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand hvor flyktningarbeidet i flere år var drevet av Flyktningerådet, med egne kontorer med ansvar for hele tiltaksviften. Da Flyktningerådets distriktskontorer ble nedlagt i 1982, skape dette en stor debatt om forholdet mellom særomsorg, særtiltak og integrerte tjenester. I rapporten Kommunalt flyktningarbeid i endring (Berg og Thorseth, 1995) oppsummeres debatten på følgende måte:

*Debatten omkring organisering, arbeidsformer og faglig profilering har vært en del av det kommunale flyktningarbeidet så lenge det har eksistert som egen virksomhet (i de store kommunene siden 1982). Tidlig på 80-tallet var det «særomsorg eller integrering» som var det store temaet. I første omgang var dette en debatt omkring organisering og administrativ tilknytning. Etter at Flyktningrådets distriktskontorer ble nedlagt i 1982, ønsket mange å sette et endelig punktum for alle typer særtiltak. Enkelte kommune prøvde også ut ordninger der arbeidet overfor målgruppa utelukkende ble utført av det ordinære kommunale forvaltningsapparatet (administrativ integrering). (Berg og Thorseth, 1995, s. 88)*

Dette kan fungere som et bakteppe til dagens diskusjon i Stavanger kommune – om hvordan tjenestene skal organiseres, hvilke tjenester som skal tilbys med utgangspunkt i det ordinære systemet og hvilke som skal være særtiltak. Dagens organisering av arbeidet overfor enslige mindreårige i Stavanger vil vi karakterisere som en blandingsmodell. Utgangspunktet for

organiseringen er det ordinære tjenesteapparatet, men innenfor dette er det etablert egne tjenester for å ivareta gruppas særlige behov. EMbo er et eksempel på dette. Til en viss grad er også Johannes læringscenter og Transkulturelt senter eksempler på særtjenester, selv om de har en bredere målgruppe. Barneverntjenesten har et overordnet ansvar for forvaltningen av de barnevernfaglige tjenestene til de enslige mindreårige. De representerer i denne sammenhengen «det ordinære apparatet». Blandingsmodeller av denne typen er i dag en mye brukt organisering av tjenestene til målgruppa. Utformingen kan variere fra kommune til kommune, men forankringen i barneverntjenesten har fram til nå vært den vanligste organisatoriske løsningen (Garvik mfl, 2016). Målgruppas spesielle behov har vært en viktig begrunnelse for å organisere arbeidet på denne måten.

Vår vurdering, etter å ha foretatt både en kvalitativ og kvantitativ gjennomgang av tjenestene, er at Stavanger kommune har valgt en organisasjonsform som framstår som hensiktsmessig. Forankringen i barnevernstjenesten bidrar til å sikre enslige mindreårige likeverdige barneverntjenester, samtidig som etableringen av EMbo og et eget ettervernsteam for enslige mindreårige i Ungbo ivaretar de særlige behovene denne målgruppa har. Intervjuer med ansatte og ledere ved EMbo og Ungbo viser høyt faglig nivå og stort engasjement. Samtidig ser vi at det er en del gnisninger mellom de to enhetene. Dette handler dels om faglig innretting, dels om grenseoppgangen mellom tjenestene. Det kan virke som dette blir forsterket i perioder med lave bosettingstall. EMbo argumenterer for å beholde ansvaret for de enslige mindreårige også i (deler av) ettervernsperioden. Argumentene for dette er dels kapasitet, dels argumenteres det med kontinuitet og at dette vil gi mer sømløse overganger til voksenlivet. Ungbo på sin side understreker viktigheten av at ettervernet i større grad forankres i en generell tjeneste (Ungdom og fritid) som tilbyr tjenester til hele ungdomsgruppa. Det vil kunne ha en integreringseffekt og bidra til at ettervernet blir en reell overgangsfase – ikke en forlengelse av en tett barnevernfaglig oppfølging. Debatten om generelle eller spesielle tjenester til enslige mindreårige knyttes også til spørsmålet om hvordan man kan skape robuste tjenester på et felt som hele tiden er i endring. Tjenester organisert under det generelle tilbudet er mindre sårbare for store svingninger i ankomsttall. Vi ser klart at begge løsninger har sine fordeler, men vil likevel anbefale at dagens ordning videreføres.

De fleste av de enslige mindreårige er 16-17 år når de bosettes, noe som betyr at mange fyller 18 år relativt raskt etter bosetting. Da er de etter loven voksne. Erfaringen er likevel at mange har behov for tett oppfølging i overgangen til voksenlivet. Mange av ungdommene kan framstå som selvstendige, men de fleste vil samtidig ha behov for omsorg og være avhengig av støtte. Ansatte i Stavanger forteller at man har satsset mer på «føre var»-prinsippet framfor «vente og se» i kommunen når det gjelder valg av bo- og omsorgsløsninger. Også erfaringer fra andre undersøkelser peker på at det kan være en fordel å satse på tyngre tiltak - spesielt i begynnelsen (Garvik mfl, 2016; Svendsen og Berg, 2017; Paulsen mfl, 2019). Mange opplever at det er vanskelig å sette inn tyngre tiltak i etterkant, og at det er bedre å begynne med tette tiltak og heller overføre til lettere tiltak etterhvert. I tillegg er det veldig vanskelig å avdekke utfordringer som for eksempel helseproblemer hvis ungdommene ikke følges opp tett. I dette prosjektet, som i tidligere forskning, påpekes det dessuten at kartleggingene fra omsorgssenter og asylmottak ofte er tynne og gir lite informasjon. Det er i utgangspunktet derfor vanskelig å vite hvilket

tiltak som er best egnet for den enkelte ungdommen som skal bosettes. Stavanger har satset på institusjoner og bofellesskap med døgnbemanning i startfasen, men at omsorgsnivået trappes ned etter hvert som behovet for tett oppfølging avtar. Dette er i tråd med kommunens egen policy på feltet. Vi anbefaler at dette videreføres.

Ansatte i Stavanger opplever at mange av de enslige mindreårige vil ha behov for ettervern over lang tid. De er en spesielt sårbar gruppe, de har ofte kommet inn under barnevernet i Norge relativt sent og de har ofte store behov for de relasjonene de opparbeider seg gjennom barnevernstiltakene. Vi anbefaler at Stavanger kommune fortsetter å hjemle vedtak for enslige mindreårige i Barnevernsloven, for dermed å sikre ungdommene muligheten til ettervern gjennom barnevernet fram til 23 år. Både i Stavanger og Trondheim rapporteres det om positive erfaringer med bruk av vertsfamilier som ettervernstiltak. Flere av de ansatte vi intervjuet erfarer imidlertid at det kan være utfordrende å få til gode overganger fra botiltak til ettervern. De ansatte opplever at de har for kort tid til samarbeid i overgangsfasene, og er bekymret for at overgangen mellom EMbo og Ungbo skjer for brått og at ungdommene opplever uheldige relasjonsbrudd. Det påpekes i tillegg at det er lite oppfølging av de enslige mindreårige som får familiegjening, og at denne oppfølgingen burde vært basert på reelle behov framfor å være et tidsavgrenset tilbud.

Ungdommene gir uttrykk for at de i liten grad er på arenaer der de treffer norske ungdommer. Overgangen til Ungbo i ettervernsperioden skaper et potensial for nye kontakter. Dette er særlig viktig for ungdommer som har sitt utdanningstilbud på Johannes læringscenter. Med unntak av noen ganske få elever som går i kombinasjonsklasser på en videregående skole, er skoletilbudet til enslige mindreårige samlet på et stort voksenopplæringscenter der de går sammen med voksne innvandrere. Dette skaper liten kontakt med andre ungdommer, noe de gir uttrykk for at de savner.

Vi har ikke hatt i oppdrag å vurdere skoletilbudet til de enslige mindreårige i Stavanger, men siden spørsmål knyttet til utdanningstilbudet kom opp i flere av våre intervjuer er det relevant å trekke dette inn i diskusjonen om integrerte eller særskilte tjenester. Dette kjenner vi igjen fra andre kommuner. I Trondheim har det i flere år vært jobbet for å få etablert et mer integrert skoletilbud til de som er for gamle for ordinær grunnskole og for unge for introduksjonsordningen. I praksis er dette ungdommer i alderen 16-18 år – en aldersgruppe hvor vi finner mange enslige mindreårige. Fra skoleåret 2018/19 har Trondheim voksenopplæring og Trøndelag fylkeskommune etablert kombinasjonsklasser på fem videregående skoler. Målet er å gi enslige mindreårige et aldersadekvat tilbud og gjennom dette øke potensialet for kontakt mellom de enslige mindreårige og andre ungdommer i kommunen.

Våre samtaler med ansatte og ledere på Johannes læringscenter har også bidratt til å understreke behovet for å se opplæringstilbudet til de enslige mindreårige i en større integreringsmessig sammenheng. Dette var også en viktig begrunnelse for etableringen av de første kombinasjonsklassene ved Thor Heyerdal videregående skole i Larvik (Thorshaug og Svendsen, 2014; Svendsen og Berg, 2017). Da det i 2016 ble en lovendring som ga anledning

til å etablere slike kombinasjonsklasser i hele landet, har dette gjort at flere kommuner nå gir målgruppa et tilpasset skoletilbud innenfor det ordinære videregående opplæringsystemet.

Vår gjennomgang av tilbudet til målgruppa omfatter både kvalitative intervjuer, gjennomgang av dokumenter og kvantitative analyser med hovedvekt på økonomiske forhold. Det siste har fått ekstra betydning fordi det i 2017 ble innført et nytt finansieringssystem for dette feltet. Kommunen har ønsket svar på hvordan det nye finansieringssystemet har slått ut for kommunens arbeid med enslige mindreårige. Det nye finansieringssystemet har eksistert kun kort tid, men analysene så langt viser at kommunen alt i alt kommer relativt godt ut. Gjennomgangen viser at kommunen driver effektivt – samtidig som arbeidet vurderes å ha høy kvalitet. Kombinasjonen av kostnadseffektivitet og kvalitet framstår derfor som et sterkt argument for å videreføre dagens organisering. Selv om vi må ta forbehold om at dataene er noe begrenset, er tendensen likevel klar. Også sammenlignet med andre kommuner som bosetter enslige mindreårige kommer Stavanger bra ut økonomisk. Vi kan derfor ikke se at det foreligger økonomiske argumenter for å foreta større endringer i organisering og tiltaksvifte i arbeidet med målgruppa. Når det gjelder det faglige arbeidet ser vi likevel noen forbedringspunkter. Disse handler i første rekke om behovet for å videreutvikle og forbedre *samarbeidet på tvers av enheter og sektorgrenser*.

## Samarbeid på tvers

Et viktig mål for arbeidet med de enslige mindreårige er å gi et helhetlig tilbud som gir omsorg, trygghet og bidrar til integrering. EMbo formulerer det på denne måten:

*EMbo skal ta imot og gi et omsorgstilbud til de enslige mindreårige, skape en trygg og forutsigbar hverdag som støtter og motiverer til selvstendighet, mestring av eget liv og integrering i det norske samfunnet<sup>13</sup>.*

På mange måter uttrykker dette målet for den samlede innsatsen overfor enslige mindreårige i kommunen. Arbeidet skal skape trygghet og forutsigbarhet, det skal bidra til selvstendighet og mestring, og det skal bidra til integrering. For å oppnå dette har kommunen etablert en bred tiltaksvifte der ulike enheter samarbeider om å nå disse målene. Sentralt i dette arbeidet er EMbo, men også Ungbo, Johannes læringssenter, Transkulturelt senter mfl. På den forvaltningsmessige siden har barneverntjenesten en nøkkelrolle. Vår vurdering er at denne blandingsmodellen i all hovedsak fungerer godt, men at det er et forbedringspotensial når det gjelder samarbeidet mellom de ulike enhetene. For å oppnå helhetlige tjenester, må de ulike enhetene snakke sammen.

Utfordringer knyttet til samarbeid går igjen i de fleste organisasjoner. De kan ha ulike årsaker og ha ulikt omfang, men det er noen trekk som går igjen. Det handler om uklarheter knyttet til målsettinger, ansvarsforhold, organisering og ressursbruk. I tillegg vil mye samarbeid stoppe opp fordi det er uenighet om betydningen av å samarbeide og i forlengelsen av dette –

---

<sup>13</sup> Fra informasjonsbrosjyre om EMbo.

tidsbruken. Mange av disse forholdene henger sammen. Hvis man ikke ser behovet for samarbeid, er det lett å nedprioritere denne delen av arbeidet. Hvis man derimot anser dette som viktig for å tilby et helhetlig tjenestetilbud, vil ikke spørsmålet være om det skal samarbeides, men hvordan:

- Hva skal det samarbeides om?
- Hvem skal samarbeidet omfatte?
- Hvilke arenaer for samarbeid eksisterer – hva må eventuelt utvikles?

Krav om tettere samarbeid blir ofte møtt med at det tar tid fra kjernevirksomheten. En annen måte å se dette på er at det er behov for samordning av tjenestene for å skape helhet i tjenestetilbudet. Ikke all samordning forutsetter at man møtes, men for å utvikle en felles forståelse og framstå enhetlig vil det å møtes ha betydning. Samarbeid handler også om å utvikle en felles faglig forståelse, skape en felles kultur. Selv om oppgavene som utføres tilhører ulike deler av tiltakskjeden, blir det ingen kjede hvis det ikke fins en tråd.

Noen vil si at de allerede i dag samarbeider tett. Inntrykket vårt er at det er samarbeidsmøter på ledernivå, men at det i liten grad fins arenaer der ansatte i de ulike enhetene møtes til faglige drøftinger. I flere kommuner har de gode erfaringer med å ha fagdager et par ganger i året der ansatte fra de ulike enhetene møtes for å drøfte faglige tema av felles interesse. Slike fagdager har flere funksjoner – både planlagte og ikke planlagte. Det planlagte handler om å få faglig påfyll og anledning til å drøfte faglige spørsmål. Det ikke-planlagte handler om at det bidrar til å skape nettverk. Det gjør det enklere å ta kontakt på tvers, og noen ganger kan også problemer løses der og da – rett og slett fordi man er på samme sted til samme tid. Å møtes bidrar også til å bygge ned forestillinger om hverandre – forestillinger som kan fungere som «sand i maskineriet».

I tillegg til faglige møteplasser ser vi et behov for ansvarsavklaringer og bedre koordinering mellom enhetene. Dette er et behov som i særlig grad uttrykkes fra ansatte – ikke fra ledere. Flere ansatte etterlyser informasjon, de er usikre på «hvem som gjør hva», og de er frustrert over at ting blir for personavhengig. Selv om det fra ledersiden er vist til at det eksisterer rutiner, ser vi et klart potensial for forbedringer både når det gjelder informasjonsflyt, koordinering og samarbeid. Det gjelder særlig mellom EMbo, Ungbo og Johannes læringscenter. Et eksempel kan være hvem som gjør hva når elever ikke møter på skolen (avklare ansvar, følge opp). Det kan også handle om å drøfte hvordan man best kan møte ungdommer med traumbakgrunn, og det kan handle om å sikre gode overganger mellom EMbo og Ungbo. På flere av disse områdene er det etablert rutiner, men likevel beskrives dette som områder der samarbeidet er for dårlig. Når det gjelder *anbefalinger for det videre arbeidet*, er vårt viktigste råd til kommunen dermed: Hold fast på struktur og tiltaksvifte, men jobb med å bygg bro mellom det som gjøres i de ulike enhetene. En slik brobyggingsprosess bør starte med å utvikle *en felles faglig plattform* for arbeidet og utvikle arenaer for fagutvikling og koordinering av tjenestene.





## Referanser

Garvik, M., Paulsen, V. og Berg, B. (2016). *Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

IMDi (2019). Integreringen i Stavanger kommune. Hentet fra: [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1103/befolkning/bosatt\\_enslige\\_mindrearige](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1103/befolkning/bosatt_enslige_mindrearige)

IMDi (2018). Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2017. Rapport fra Beregningsutvalget august 2018.

IMDi (2019b). Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2018. Rapport fra Beregningsutvalget august 2019.

KS (2016). Kommunenes håndtering av enslige mindreårige flyktninger. FOU-prosjekt gjennomført av PWC. Oslo: KS.

Lauritsen, K., Berg, B. og Dalby, L. (2002). *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer. Kommunens arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: SINTEF IFIM.

Oppedal, B., Seglem, K. B. og Jensen, L. (2009). *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flyktnings stemmer i tall og tale*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Paulsen, V. (2017). *Overgang til voksenlivet for ungdom i barnevernet*. Trondheim, NTNU: Doktorgradsavhandling 2017:346.

Paulsen, V., Wendelborg, C., Riise, A., Berg, B. og Caspersen, J. (kommer i 2019). *Ettervern - en god overgang til voksenlivet?* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Redalen, K.(2014). *Hvor ble de av? Fra enslig mindreårig flyktning til voksen i Stavanger kommune*. Stavanger kommune.

Rogaland Revisjon IKS (2014). *Forvaltningsrevisjon av oppfølging av enslige mindreårige flyktninger*. Stavanger kommune.

Svendsen, S., Berg, B., Paulsen, V., Garvik, M. og Valenta, M. (2018). *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Svendsen, S. og Berg, B. (2017). *Enslige mindreårige – på vei mot voksenlivet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Svendsen, S., Thorshaug, K. og Berg, B. (2010). *Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Thorshaug, K. og S. Svendsen (2014). *Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplæringsituasjon*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Thorshaug, K., V. Paulsen, M. Røe og B. Berg (2013). *Mot en ny bosettingsmodell? Direkteplassering av enslige mindreårige*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

UDI (2019). *Asylsøknader enslige mindreårige asylsøkere*. Hentet fra:  
<https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-enslige-mindrearige-asylsokere-20182/>

ISBN WEB: 978-82-7570-572-1

ISBN TRYKK: 978-82-7570-571-4