

Stina Svendsen
Kristin Thorshaug
Berit Berg

Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger

Erfaringer fra to bykommuner



 NTNU


Samfunnsforskning AS

Stina Svendsen, Kristin Thorshaug og Berit Berg

Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger

Erfaringer fra to bykommuner

NTNU SAMFUNNSFORSKNING AS
Avdeling for mangfold og inkludering

 NTNU Samfunnsforskning AS Avdeling: Mangfold og inkludering Postadresse: 7491 Trondheim Besøksadresse: Dragvoll Allé 38B Telefon: 73 59 63 00 Telefaks: 73 59 62 24 E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no Web: www.samforsk.no Foretaksnr. NO 986 243 836		Rapport	
		TITTEL	
		Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger. Erfaringer fra to bykommuner.	
		FORFATTER(E) Stina Svendsen, Kristin Thorshaug og Berit Berg	
		OPPDRAGSGIVER(E) Husbanken	
ÅR	ISBN	PROSJEKTNR.	ANT. SIDER
2010	978-82-7570-230-0	2088	117
PRIS (eksl. porto og ekspedisjonskostninger) Kr 150		PROSJEKTLEDER Berit Berg	KVALITETSSIKRER Bente Aina Ingebrigtsen
SAMMENDRAG Dette prosjektet har tatt sikte på å studere hvordan Trondheim og Levanger kommuner – en storbykommune og en mindre bykommune – håndterer og erfarer bosetting av enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere, med fokus på boløsninger. Rapporten beskriver kommunenes strategier og betingelser, og hvordan disse gir ulike konsekvenser for valg av botiltak. Vi har sett på organisering av boløsninger, samarbeidet mellom enheter, bosettingsarbeidet sett opp mot kommunenes helhetlige boligpolitikk, samt innhentet erfaringer fra ulike relevante aktører, inkludert de enslige mindreårige selv.			
STIKKORD	NORSK		ENGELSK
	Enslige mindreårige		Unaccompanied minors
	Flyktninger		Refugees
	Bosetting		Resettlement
	Integrering		Integration
	Bolig		Housing

Forord

NTNU Samfunnsforskning fikk i oktober 2009 kompetansemidler fra Husbanken Midt-Norge til å gjennomføre prosjektet ”Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger – en komparativ casestudie”. Oppdraget ble gjennomført i perioden november 2009 til november 2010. Prosjektet har tatt sikte på å studere hvordan Trondheim og Levanger kommuner – en storbykommune og en mindre bykommune – håndterer og erfarer bosetting av enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere, med fokus på boløsninger. Gjennom prosjektet har vi sett på kommunenes strategier og betingelser, og hvordan disse gir ulike konsekvenser for valg av botiltak. Vi har studert organisering av boløsninger, samarbeidet mellom enheter, bosettingsarbeidet sett opp mot kommunenes helhetlige boligpolitikk og de involvertes erfaringer.

Vår målsetning har ikke vært å evaluere arbeidet som gjøres i de to kommunene, med en avsluttende konklusjon om hvem som ”gjør det best”. I stedet har vi ønsket å illustrere hvordan to kommuner, med svært ulike betingelser, møter og håndterer arbeidet med å tilby gode boløsninger for enslige mindreårige. Kommunene er valgt ut i samarbeid med Husbanken Midt-Norge.

I løpet av prosjektet har vi gjennomgått dokumenter tilknyttet bosettingsarbeidet, inkludert strategi- og policydokumenter, interne evalueringer, årsrapporter, statistikk og lignende. Vi har videre intervjuet sentrale aktører i tjenesteapparatet, både i Trondheim og Levanger kommuner og i de regionale instansene Husbanken, IMDi og Bufetat. I tillegg har vi innhentet synspunkter og erfaringer fra personer som har blitt bosatt som enslige mindreårige i de to kommunene.

Undersøkelsen er gjennomført av Stina Svendsen, Kristin Thorshaug og Berit Berg. De to førstnevnte har hatt ansvar for datainnsamling, analyser og rapportskrivning, mens sistnevnte har fungert som medforfatter, prosjektleder og kvalitetssikrer av evalueringen. Vi vil takke Mette Portaas Haugen for god hjelp under deler av datainnsamlingen.

Vi ønsker å takke alle våre informanter som har gitt oss mange konstruktive innspill og tilbakemeldinger. En særlig takk går til ansatte i Trondheim og Levanger kommuner og til alle de enslige mindreårige som har villet dele sine erfaringer med oss. Vi ønsker også å takke Husbanken og referansegruppen, bestående av representanter for Husbanken Midt-Norge, KS, Bufetat og IMDi Midt-Norge, for et godt samarbeid i prosjektperioden.

Trondheim, november 2010

Stina Svendsen, Kristin Thorshaug og Berit Berg

Innholdsfortegnelse

FORORD	5
SAMMENDRAG	11
1. INNLEDNING	19
1.1 Enslige mindreårige – et bakteppe	19
1.1.1 Sterk økning i ankomsttallene de siste årene	19
1.1.2 Økt ansvar for kommunene – økte utfordringer	20
1.2 Bakgrunn for prosjektet	22
1.2.1 Økning i ankomsttallene	22
1.2.2 Boligens rolle i integreringsarbeidet	22
1.3 Problemstillinger og fokusområder	24
1.4 Gjennomføring av undersøkelsen	25
1.5 Rapportens oppbygging	26
2. BOSETTING AV ENSLIGE MINDREÅRIGE FLYKTNINGER	27
2.1 Ansvarsfordeling ved bosetting	27
2.1.1 Ulik forankring av bosettingsarbeidet i kommunene	28
2.2 Botiltak – fra individuelle til kollektive løsninger	29
2.3 Økonomisk kompensasjon gjennom tilskuddsordninger	30
3. BOSETTINGSARBEIDET I TRONDHEIM KOMMUNE	33
3.1 Bakgrunn – kommune med storbyproblematikk	33
3.2 Anmodninger og vedtak 2006-2010	34
3.3 Organisering av bosettingsarbeidet	35
3.3.1 Barne- og familietjenesten har hovedansvar for bosettingsarbeidet	35
3.3.2 Helse og velferd Midtbyen – tidligere Boligenheten.....	36
3.3.3 Oppfølgingstjenesten for enslige mindreårige flyktninger	37
3.3.4 Samarbeid på tvers av et stort antall statlige, kommunale og private aktører.....	37
3.4 Kommunens botiltak	39
3.4.1 Hybel med oppfølging og husvertiltaket.....	40
3.4.2 Kommunal barnevernsinstitusjon	42

3.4.3 Bofellesskap	42
3.5 Målsetninger og strategier for bosettingsarbeidet	43
3.5.1 Kommunens overordnede målsetning og aktuelle utfordringer	43
3.5.2 Ambisjoner for arbeidet	45
3.5.3 Risikoer ved arbeidet	45
3.5.4 Kriterier for valg av botiltak – en omfattende og kompleks vurdering	46
3.5.5 Kriterier knyttet til boligen og bomiljøet.....	48
3.5.6 Hva er et egnet botiltak for enslige mindreårige?	50
3.5.7 De ansattes rolle i enslige mindreåriges liv	51
3.5.8 Hvordan skape stabilitet og kontinuitet for ungdommene?	52
3.6 Utfordringer og løsninger for organiseringen og rammebetingelsene	53
3.6.1 Bestiller-utførermodellens fordeler og ulemper	53
3.6.2 En stor kommune med til dels uoversiktlig organisering	54
3.6.3 Det uforutsigbare bosettingsarbeidet.....	55
3.6.4 Økonomiske og personellmessige rammer	55
3.6.5 Budsjettets synlighet	58
3.6.6 Integreringstilskuddet	59
3.6.7 Fra prosjekt til koordineringsgruppe – mer samarbeid på tvers av enheter	60
3.7 Utfordringer og løsninger knyttet til botiltakene og boligmarkedet	62
3.7.1 Utredningsarbeidet forut for bosetting	62
3.7.2 Risikoer og usikkerhetsmomenter ved botiltakene	64
3.7.3 Boligtilgang - "Det ordner seg alltid, det må jo ordne seg"	66
3.8 Boligbehovet de kommende årene.....	67
3.9 Bruk av Husbankens tilskuddsordninger.....	69
4. BOSETTINGSARBEIDET I LEVANGER KOMMUNE.....	71
4.1 Bakgrunn	71
4.2 Anmodninger og vedtak 2006-2010.....	73
4.2.1 Hvem bosettes i Levanger?	75
4.3 Sentrale aktører i bosettingsarbeidet i Levanger	75
4.3.1 Barne- og familietjenesten i Levanger kommune	75
4.3.2 Innvandrer-tjenesten i Levanger kommune.....	77
4.3.3 Levanger Boligforetak KF.....	78
4.4 Organisering av bosettingsarbeidet i Levanger	78
4.4.1 Økonomi.....	80
4.4.2 Hvordan fungerer organiseringen i Levanger?.....	81
4.5 Boligtilgang.....	82

4.6 Målsetninger for bosettingsarbeidet	84
4.6.1 "Den røde tråden" i Levanger	84
4.6.2 Gode overganger som målsetting	84
4.6.3 Skole, fritid og voksenkontakt	86
4.6.4 Legge til rette for en boligkarriere	87
4.7 Kriterier for valg av botiltak.....	87
4.8 Kommunens botiltak	88
4.9 Oppfølging.....	90
4.9.1 Oppfølging på ettermiddag og kveld.....	92
4.9.2 Leira mottak som base	93
4.9.3 Psykiatri som utfordringer i oppfølgingsarbeidet	94
4.10 Når er bosettingsarbeidet slutt?	94
5. DE ENSLIGE MINDREÅRIGES PERSPEKTIV	97
5.1 Enslige mindreårige i Levanger	97
5.1.1 Valg av bosettingskommune	97
5.1.2 Boløsninger	97
5.1.3 Hva kunne vært bedre?.....	98
5.1.4 Fritid	98
5.1.5 Skole	99
5.2 Enslige mindreårige i Trondheim	99
5.2.1 Valg av bosettingskommune	100
5.2.2 Boløsninger	100
5.2.3 Kontaktpersoner og møte med kommunen.....	102
5.2.4 Skole	102
5.2.5 Fritid	103
5.2.6 Kontakt med norske ungdommer	103
5.2.7 Lite penger som hovedutfordring	104
5.2.8 Hva kjennetegner et godt sted å bo?	105
6. AVSLUTTENDE DRØFTING	107
6.1 Fokus på boløsninger.....	107
6.2 Boligfaglig, flyktningsfaglig, barnefaglig	107
6.3 Det gode bosettingsarbeidet	109
6.4 Tiltakskjeder og langtidsplanlegging.....	109
6.5 Avhengig og selvstendig	111

REFERANSER115

Sammendrag

Dette prosjektet har tatt sikte på å studere hvordan Trondheim og Levanger kommuner håndterer og erfarer bosetting av enslige mindreårige flyktninger, med fokus på boløsninger. Gjennom prosjektet har vi sett på kommunenes strategier og betingelser, og hvordan disse gir ulike konsekvenser for valg av botiltak. Vi har studert organisering av boløsninger, samarbeidet mellom enheter, bosettingsarbeidet sett opp mot kommunenes helhetlige boligpolitikk og de involvertes erfaringer. Vi har ønsket å illustrere hvordan to kommuner, med svært ulike betingelser, møter og håndterer arbeidet med å tilby gode boløsninger for enslige mindreårige. Kommunene er valgt ut i samarbeid med Husbanken Midt-Norge, som også har vært oppdragsgiver for prosjektet. Prosjektet er gjennomført i perioden november 2009 til november 2010, og omfatter både gjennomgang av statlige og kommunale dokumenter og intervjuer med sentrale aktører i kommunene og på regionalt nivå, samt med enslige mindreårige flyktninger bosatt i de to kommunene.

To kommuner med lang bosettingserfaring

Trondheim kommune har lang erfaring med bosetting av flyktninger, og de første flyktningene ble bosatt på starten av 1980-tallet. I den siste tiden har den store økningen i bosettingen av flyktninger generelt og enslige mindreårige spesielt gjort at gruppen har blitt særlig synlig i boligpolitikken. Dette har ført til at kommunen nå har startet å tenke mer strategisk og helhetlig også rundt ansvaret for å bosette enslige mindreårige. I budsjettet for 2010 vedtok Trondheim kommunen å bosette 280 flyktninger, inkludert 30 enslige mindreårige.

Levanger har vært bosettingskommune for flyktninger siden 1987. I tillegg til bosettingsansvar har Levanger et kommunalt drevet asylmottak med både egen avdeling for enslige mindreårige og en forsterket avdeling. Levanger kommune ble tildelt IMDis Bosettingspris i 2009. Det pekes på at kommunen har vist en enestående vilje til å bosette et betydelig antall flyktninger, inkludert enslige mindreårige. For 2010 ble det vedtatt å bosette 60 personer i Levanger, og 15 av disse kunne være enslige mindreårige.

Organiseringen preges av kommunestørrelse

I Trondheim kommune er det Barne- og familietjenesten (BFT) som har ansvaret for å følge opp mindreårige som kommer alene og som bosettes i kommunen, i henhold til lov om barneverntjenester. Forvaltningsansvaret for bosettingsarbeidet ligger hos BFT Heimdal forvaltning, mens BFT Omsorgsenheten for barn og unge utvikler og driver de fleste tiltakene. Kommunen organiserer med andre ord arbeidet i en bestiller-utførermodell. I tillegg er et stort antall andre enheter og aktører involverte i arbeidet med å utvikle bo- og omsorgsløsninger for enslige mindreårige; eksempler vises rådmannsnivået, Trondheim eiendom, Helse- og velferdskontorene og Enhet for voksenopplæring.

I Levanger er det kommunens flyktningtjeneste sammen med barneverntjenesten som er hovedaktør i bosettingen av enslige mindreårige. Alle under 18 år som bosettes i Levanger kommune som enslige mindreårige har et barnevernsvedtak på bosettingen. Flyktningtjenesten har hovedansvaret for de enslige mindreårige i kommunen, men samarbeider tett med barneverntjenesten. Flyktningtjenesten organiserer det praktiske, mens barneverntjenesten skriver vedtak og har ansvaret for det mer formelle. I tillegg har det kommunale boligforetaket et ansvar i bosettingsarbeidet.

I Trondheim kommune oppleves organiseringen gjennom bestiller-utførermodellen som positiv ved at den gir økt rettsikkerhet for de enslige mindreårige gjennom en bedre og mer gjennomarbeidet saksbehandling. Særlig har delingen av arbeidsoppgaver ført til at tiltakene som tilbys oppleves som bedre blant de ansatte. På den andre siden erfarer enhetene at arbeidet er svært personalintensivt og tids- og ressurskrevende. Systemet krever koordinering, og det er behov for mange møter og gode rutiner for å sikre samhandlingene. De enkelte enhetene ser ut til å ha behov for samhandlingsformer og rutiner som ikke er formaliserte. Ansatte finner allerede alternative løsninger til det offisielle hierarkiet og byråkratiet fordi det ikke fungerer å følge de offisielle linjene. Omsorgsenheten har som en følge av det økte antallet enslige mindreårige som bosettes i kommunen i siste halvdel av 2010 omorganisert arbeidet. Et av hovedmomentene i omorganiseringen er å spesialisere hver enkelt ansatt innenfor ett bestemt område og samtidig sikre at alle har oversikt over hele arbeidet. Samtidig med en tydeligere ansvarsfordeling internt i Omsorgsenheten ønsker en å sikre et sterkere samarbeid mellom Forvaltningsenheten og Oppfølgingstjenesten.

I Levanger kommune ser det ut til å være et svært godt samarbeid innad i kommunen mellom barneverntjenesten og flyktningtjenesten, og mellom flyktningtjenesten og boligforvaltningen. Samarbeidet er tuftet på klare retningslinjer for ansvar og oppgaver. Barneverntjenesten og flyktningtjenesten jobber svært tett, og på denne måten sikres det at arbeidet er godt forankret både i det barnevernsfaglige og det flyktningfaglige. I mindre kommuner, som Levanger, kommuniserer og samarbeider ansatte ofte gjennom uoffisielle kanaler, og terskelen for å ta kontakt mellom de ulike enhetene oppleves som lav. Innvandretjenesten i Levanger har tatt på seg mye ekstraarbeid, med ansvar både for framskaffelse av boliger til de enslige mindreårige og forvaltning av integreringstilskuddet. Spørsmålet blir om man etter hvert når et "knekkpunkt" for hvor mange innvandretjenesten kan bosette med dagens organisering.

Kommunenes tilbud av botiltak og oppfølging

Trondheim kommune opererer med følgende botiltak: hybel med timebasert oppfølging, timebasert oppfølging i hybel hos husvert, kommunal barnevernsinstitusjon, bofelleskap, fosterhjem/forsterket fosterhjem, samt institusjon eller lignende gjennom Bufetat. Trondheim har få begrensninger i forhold til hvem de tar i mot, og er derfor avhengige av et differensiert tilbud av tiltak. Ved valg av botiltak tar Trondheim kommune tak i flere forhold: For det første må det vurderes hvem ungdommen er. Her spiller både alder, kjønn, nasjonalitet, religion og etnisk tilhørighet en viktig rolle. For det andre må ungdommens atferd og grad av

modenhet kartlegges. Til sist må en også ta ungdommens nettverk i betraktning. Selv med en slik kriterieliste vil avgjørelsen om hvilket botiltak som passer den enkelte best alltid være preget av kompleksitet og dilemmaer.

Levanger kommune har bedt om å få bosette enslige mindreårige som er relativt selvstendige, noe som gjør at gruppen er noe mer ensartet her enn i enkelte andre kommuner. Dette gjør at Levanger, i motsetning til for eksempel Trondheim, ikke i like stor grad har behov for en bred tiltaksvifte. Boløsningen som vanligvis velges for enslige mindreårige i Levanger er leiligheter hvor to til tre ungdommer bosettes sammen. I tillegg til egne leiligheter, opererer de med en hybelvertordning. Et av kriteriene de bosetter etter i Levanger er tanken om å plassere ungdommer fra samme land sammen. Det understrekes likevel at det først og fremst er personavhengig hva som er den beste boløsningen i hvert tilfelle. Når det gjelder valg av tiltak påpekes det dessuten at det er viktig å huske på at ungdommer kan endre seg.

Trondheim kommune har en egen oppfølgingstjeneste for enslige mindreårige flyktninger. Tjenesten tilbyr en aktivitetsbase og timebasert oppfølging i egen bolig eller i hybel hos husvert. Kommunen mener at oppfølgingen for det meste fungerer bra, selv om manglende ressurser på personalsiden gjør det vanskelig å kvalitetssikre oppfølgingen samt å gi et godt nok tilbud til de som trenger forsterket oppfølging/de som har det vanskeligst. Oppfølgingen i Levanger kommune er god når det gjelder møtepunkter hvor ungdommene selv kan henvende seg ved behov i de kommuneansattes arbeidstid. Det ser likevel ut til å være varierende kvalitet på oppfølgingen på andre arenaer og på andre tidspunkt. Kommunen er i startfasen når det gjelder å få til en oppfølgingstjeneste på ettermiddagstid gjennom en miljøarbeider.

Trondheim kommune ser flere risikoer og usikkerhetsmomenter ved de enkelte botiltakene. Bofellesskap oppleves som en utfordring og gråsoner innenfor feltet, da det ikke finnes forskrifter som regulerer drift av bofellesskap på samme måte som for institusjoner, for eksempel i forhold til bemanning og tilsyn. Opplæring og ansvarliggjøring av personer som har oppfølgingsansvar, som for eksempel husverter, ses som svært viktig, og Trondheim ønsker å profesjonalisere bruken av både oppdragstakere og husverter som fungerer som oppfølgere. Et annet usikkerhetsmoment er knyttet til definisjonen av de ulike botiltakene. Både når det gjelder "institusjon", "bofellesskap" og "hybel med tilsyn" finnes det mange varianter innenfor begrepene. Det er behov for et felles språk og en felles forståelse av hva som menes med institusjon, bofellesskap og andre tiltak.

Levanger ser ut til å ha et forbedringspotensial i forhold til variasjon i tiltak og hvilke typer enslige mindreårige de tar i mot. Dersom kommunen ønsker å bli bedre rustet til å ta imot enslige mindreårige med forskjellige hjelpebehov, må de etablere flere typer botilbud og sikre at alle får tilpasset oppfølging av miljøpersonale.

Kriterier for valg av bolig

I Trondheim kommunes legges det flere kriterier til grunn for valg av bolig. Når det gjelder selve boligen vurderes faktorer som standard, arkitektur, planløsning, fasiliteter, utsikt, slitasjenivå, byggematerialer, adkomst og tilgjengelighet. Boligen skal være egnet ut fra den enslige mindreåriges bakgrunn og utfordringsområde. Dette innebærer at boligen må være egnet rent fysisk, og det må finnes muligheter innenfor huset til det ønskede formålet. Dette inkluderer for eksempel individuelle rom, fellesrom, plass til fritidsaktiviteter og så videre. Når det gjelder bomiljøet vurderes medbeboere, nabolag og beliggenhet. Det er blant annet viktig å vurdere reiseavstand til skole eller aktivitetstilbud, geografisk nærhet til venner, slekt eller religiøse/etniske nettverk. Målet er at enslige mindreårige skal tilbys en bolig som legger til rette for god integrering, trygghet, stabilitet og stolthet. I vurderingen av boligstandard må en ta i betraktning hva andre ungdommer i samme alder har tilgang til.

I Levanger er et av hovedkriteriene for valg av bolig beliggenhet. De forsøker for det første å unngå en sentralisering eller opphoping av enslige mindreårige i visse områder. For det andre legges det vekt på at det skal være områder med ”vanlige mennesker og normale omgivelser”. Enkelte påpeker at standarden på boliger for enslige mindreårige bør ligge ett hakk høyere enn hva den gjør for voksne som bosettes. Det påpekes at de ser store gevinster både sosialt og trygghetsmessig ved å tilby de enslige mindreårige gode leiligheter.

Utfordringer knyttet til boligtilgang i begge kommunene

Den største flaskehalsen i bosettingsarbeidet i Trondheim kommune er mangel på egnede boliger, både på det kommunale og det private boligmarkedet (hvor “egnethet” omhandler både boligens utforming, beliggenhet og kostnad). Tilgangen på bolig ser med andre ord ut til å styre mye av arbeidet med bosettingen i kommunen, hvor boligen bestemmer tiltaket og ikke omvendt. Trondheim har i den siste tiden tatt tak i utfordringene knyttet til gjennomstrømming i kommunale boliger, og det fokuseres nå på å hjelpe personer over i private boliger dersom dette er mulig. Rådmannen har for budsjettåret 2010 understreket at kommunen må vurdere andre alternative boligløsninger, som for eksempel økt bruk av det private boligmarkedet. Omsorgsenheten benytter allerede egne uformelle nettverk i letingen etter ledige hybler eller boliger, og opplever at dette nettverket er en viktig del av arbeidet. Det understrekes at utfordringene som må løses gjelder både tilgang på a) boliger for førstegangsbosetting og b) boliger til de som skal videre i nytt tiltak. Det er viktig at enheten som jobber med boliger i kommunen er organisert slik at en sikrer en helhetlig oversikt og tankegang i framskaffelse av boliger til ulike grupper, og kompetanse på hvilke boliger som vil kunne være egnet for gruppen enslige mindreårige. Samtidig må enhetene som jobber med de enslige mindreårige være tydelige og detaljerte i sine boligbestillinger.

På grunn av dårlig tilgang på kommunale boliger har flykningtjenesten i Levanger kommune i stor grad basert seg på det private utleiemarkedet for å skaffe boliger til enslige mindreårige. Det er tjenesten selv som står for det konkrete arbeidet med å framskaffe boligene. I tilfeller der det er enslige mindreårige som skal bosettes snakker de ansatte med utleierne personlig.

Flyktningtjenesten har i tillegg avtaler med godt etablerte og integrerte innvandrere som leier ut. Tjenesten opplever at ungdommene anses som attraktive leietakere. Det ser ut til at mens hovedproblemet i Trondheim er reell boligmangel, så handler utfordringene i Levanger i større grad om organiseringen av den kommunale boligmassen. Levanger bør, ifølge Husbanken, vurdere å selge unna en del av de kommunale boligene som ikke er egnet for målgruppene, og heller kjøpe eller bygge nytt.

Variierende bruk av Husbankens ordninger

I Trondheim kommune har det vært stans i investeringsmidler til endring eller forbedring av boliger som går utover vanlig oppussing. Dette har satt en automatisk stopper for søknad om midler fra Husbanken. Samtidig ser flere av våre informanter at det trengs mer kunnskap i kommuneledelsen og i eiendomsforvaltningen angående Husbankens ordninger, og det innrømmes fra rådmannens fagstaber at Husbankens tilskudd så langt er for lite benyttet i kommunen.

Også i Levanger kommune ser det ut til at Husbankens virkemidler ikke er godt nok utnyttet. I kommunens boligsosiale handlingsplan understrekes det at en skal utnytte Husbankens finansieringsmuligheter bedre. De legger opp til et godt samarbeid med Husbankens saksbehandlere gjennom jevnlige møter. Videre skisseres det i planen at det skal være en internopplæring av alle kommunens saksbehandlere som befatter seg med beboere med det målet at alle skal ha kunnskap om Husbankens ordninger.

Bosettingsarbeidets iboende uforutsigbarhet

Trondheim og Levanger kommuner ønsker å ha en tydelig bosettingsstrategi for enslige mindreårige, hvor en kan planlegge og tenke langsiktig med tanke på bo- og omsorgstiltak. Den iboende uforutsigbarheten i bosettingsarbeidet gjør det vanskelig å tenke langsiktig og strategisk. Uforutsigbarheten ligger på den ene siden i at arbeidet er foranderlig fra år til år, både med tanke på antallet som skal bosettes og hvem det er som skal bosettes. Dette skaper utfordringer for organiseringen, som må være fleksibel nok til å kunne møte disse svingningene. I et forsøk på å oppnå en viss forutsigbarhet tar Trondheim kommune ofte kontakt med IMDi i løpet av sommermånedene for å få noen signaler om bosettingsbehovet for neste år. Selv om IMDi ikke kan gi sikre tall, kan de ofte gi informasjon om signaler fra UDI. Denne uforutsigbarheten er det ellers vanskelig å gjøre noe med. I det videre arbeidet blir det nødvendig med en langsiktighet i planleggingen og arbeidet, og kommunen må stille seg følgende spørsmål: Hva skal det satses på? Hvilke tiltak skal prioriteres? Hva slags kunnskap og kompetanse skal bygges opp? Hva skal kommunen bli gode på?

Det ligger også en uforutsigbarhet i til dels manglende informasjon fra mottakene om den enkelte enslige mindreårige, og det at ungdommene ofte endrer ønsker etter at de er bosatt i kommunen. Målsetningen er at utredningene som gjøres i omsorgssenter og asylmottak skal være nok til at kommunen skal kunne fatte et vedtak med riktig tiltak for enslige mindreårige. Spørsmålet er om dette er mulig. I Trondheim er en bekymret for at manglende utredning

fører til at det oftere er de enslige mindreåriges alder og ikke funksjonsnivå som bestemmer tiltaket. I Levanger kommune er de stort sett fornøyde med utredningene fra mottakene. Ansatte i begge kommunene opplever at uansett hvor gode asylmottakets og kommunens kartlegginger av ungdommene er, vil en av og til ikke treffe med det tilbudte botiltaket. Dette skyldes blant annet at ungdommens kontekst i mottaket er svært forskjellig fra konteksten etter bosetting. Under tiden i mottaket vil ungdommen ofte ønske å bo alene, noe han eller hun også uttrykker til mottaket og bosettingskommunen. Etter at bosettingen er gjennomført, vil ungdommen ofte kunne reagere med ensomhet, og det er vanlig at tilværelsen i mottaket romantiseres. Dette må en være forberedt på.

Kommunenes syn på økonomi og integreringstilskudd

De siste års sterke økning i antallet som skal bosettes har ført til utfordringer for enhetene i Trondheim kommune, og flere av de ansatte opplever at verken budsjettet eller bemanningen har fulgt økningen i antallet bosatte enslige mindreårige. Dette har det blitt tatt tak i på rådmannsnivå i løpet av 2010. I Trondheim kommune opplever også enhetene en særlig stor utfordring i en manglende synlighet og gjennomsiktighet i økonomien. Det uttales at dersom BFT hadde sett ressursene som var knyttet til hver enslig mindreårig, hadde det gitt en helt annen mulighet til planlegging av tiltak og stillinger. Flere ved BFT opplever det som et problem at integreringstilskuddet ikke følger hver enkelt mindreårig, og at enhetene som jobber med bosetting dermed ikke er sikret å få hele summen som er tilknyttet hver person. Et alternativ er at enhetene selv forvalter og disponerer tilskuddene, men med tanke på kommunes størrelse ser BFT at dette vil føre til et merarbeid som vil kreve store ressurser. Så lenge budsjettene er i samsvar med behovene ses det derfor ikke som så viktig fra hvor pengene disponeres og forvaltes. For å forbedre synligheten i budsjettet bør det utarbeides en oversikt hvor inntektene, utgiftene og de statlige refusjonene ses i sammenheng. Flere av de ansatte tror også at en økt kontroll- og rapporteringsplikt i forbindelse med øremerking av midler vil være positivt for BFT spesielt og kommunen generelt. Bosettingskommuners ulike forhold, rammebetingelser, utfordringer og muligheter er imidlertid så store at en øremerking til boliger vil kunne oppleves som begrensende og ikke muliggjørende for kommunene. Kommunaldirektøren i Trondheim har startet en prosess vedrørende bruk av integreringstilskuddene i kommunen.

I Levanger kommune styrer innvandrertjenesten selv integreringstilskuddet. Egen disponering av midlene oppleves å gi større fleksibilitet i forhold til å kunne prioritere sider ved bosettingsarbeidet de oppfatter som viktige. Innvandrertjenesten opplever også at styring av integreringstilskuddet gir bedre muligheter når det gjelder å få til gode overganger og at det gir dem større selvråderett. Etersom innvandrertjenesten sitter på ansvaret for integreringstilskuddet er det også deres oppgave å sørge for at andre områder som for eksempel skole, helse eller barnevern får dekket de utgiftene de har i forhold til arbeid med enslige mindreårige i kommunen. På grunn av kommuneapparatets relativt lave størrelse, og innvandrertjenestens oversikt over arbeidet i kommunen, ser dette ut til å fungere godt.

Utviklingsarbeid i kommunene

Trondheim kommune har i 2009/2010 gjennomført et prosjekt hvis mål var å utrede og sette i gang tiltak, samt vurdere kostnader for oppstart og drift av disse (utgifter til planlegging, tiltak for ungdommer som skal bosettes, utgifter til opplæring, veiledning og administrasjon med mer). Videre skulle prosjektet utarbeide kriterier for valg av botiltak, vurdere dimensjonene innenfor hvert enkelt tiltak og definere grenseoppgangene mellom de ulike tiltakene. Prosjektgruppen skulle også se på organiseringen innenfor hver enhet og mellom enhetene for å se hva som fungerer og eventuelt ikke. Prosjektgruppen har etter ferdig prosjektperiode blitt endret og utvidet til en koordineringsgruppe, hvor de sentrale enhetene i bosettingsarbeidet er representert. Gruppen skal samordne bosettingsarbeidet for enslige mindreårige. Ved å opprette denne gruppen ønsker kommunen å understreke at arbeidet med å bosette enslige mindreårige ikke er et prosjektarbeid, og at det må forankres på en helhetlig måte i kommunen. Samtidig har de endret prosjektlederstillingen til en bosettingskoordinatorstilling. Trondheim kommune har videre, som et resultat av prosjektet og i et forsøk på å klargjøre ansvarsfordelingen og forutsigbarheten i arbeidet, utarbeidet strategier for hvilke aktører som har ansvar for hva. Det er også utviklet en samarbeidsavtale mellom Bufetat og Trondheim kommune, med bakgrunn i et ønske om større fokus på arbeidet med enslige mindreårige. I avtalen ligger det en kvartalsvis gjennomgang av enslige mindreårige med tanke på økonomi/refusjoner og månedlige samarbeidsmøter

Innvandrertjenesten i Levanger fikk i 2004 innvilget prosjektmidler fra UDI for å videreutvikle kompetansen rundt gode overganger mellom mottak og bosetting, samt gode bosettingsløsninger for enslige mindreårige som blir bosatt i kommunen. Fokus skulle være å skape sammenheng i de enslige mindreåriges liv og unngå opplevelse av brudd på etablerte relasjoner. Ut fra anbefalingene som kom ut fra denne studien har det vært et mål å opprette faste samarbeidsgrupper der både flyktningsfeltet og barnevernsfeltet er faglig representert. Det har samtidig vært et mål å utvikle en klar rolle- og ansvarsfordeling før, under og etter flytting.

De enslige mindreåriges perspektiver

Ungdommene i begge kommunene opplever at de gis lite medbestemmelsesrett i valg av bosettingskommune og botiltak. De fleste ser likevel ut til å være fornøyde med botiltaket de er blitt gitt. I Trondheim kommune synes flere at husvertiltaket fungerer svært godt for dem, og forteller at de har god kontakt med vertene sine. For andre igjen fungerer ikke tiltaket så godt. Når det gjelder å bo på hybel og i bofellesskap er ungdommene noe uenige i om det er best å bo alene eller sammen med andre. I Levanger kommune er ungdommene fornøyde med å kunne bo sammen, ettersom det forhindrer ensomhet. Blant dem som bor alene på hybel får vi inntrykk av at det største problemet er at hyblene de får ofte er veldig små.

I Trondheim kommune opplever ungdommene at det ofte blir problematisk det øyeblikket boligtiltaket *ikke* fungerer. Ungdommene føler at de ikke blir hørt dersom de prøver å si fra, eller de får beskjed om å vente. Ungdommene er relativt samstemte i at en god kontaktperson

i kommunen er kjempeviktig. Likevel er det en del i Trondheim som har hatt negative erfaringer med sine kontaktpersoner ved at de ikke får den hjelpen de etterspør.

Ungdommene er generelt veldig fornøyde med skolene de går på. Flere mener likevel det ville være en fordel å gå på skole sammen nordmenn, for da kunne de lettere blitt kjent med norske ungdommer. Utenom skolen er ungdommene opptatte av fritiden. Trang økonomi er et problem for ungdommene, og det oppleves heller ikke som enkelt å få deltidsjobb. Dette begrenser fritidsmulighetene.

Hva kan godt bosettingsarbeid være?

Valg av boløsninger for enslige mindreårige flyktninger forutsetter et tett samarbeid mellom både boligjeneste, flyktningsjeneste og barnevern. I Trondheim og Levanger har vi sett at dette gjøres nokså ulikt, og organiseringen av arbeidet i de to kommunene illustrerer på mange måter to ytterpunkt. I Levanger er det lett å få oversikt over hvem som gjør hva, og terskelen for å henvende seg på tvers av de ulike enhetene er lav. Noe av det som kjennetegner Levanger er nettopp det tette samarbeidet mellom etatene som er involvert i arbeidet, noe som fører til en helhetlig tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige. Levanger har også jobbet målrettet med skole og arbeid, noe mange kommuner kan hente erfaring fra. I Trondheim er sektoransvaret opprettholdt også når det gjelder enslige mindreårige. Når oppgavene er komplekse og forutsetter samarbeid mellom mange ulike faginstanser, kan det lett oppstå både uklare ansvarsforhold og et stort koordineringsbehov. Likevel har kommunen bygd opp et godt tiltaksapparat for de mellom 15 og 18 år, og Trondheim er en av få kommuner i region Midt-Norge som bosetter enslige mindreårige fra omsorgssentre.

En gjennomgående utfordring i bosettingsarbeidet er at botiltak ofte må justeres etter bosettingen, da det er vanskelig å treffe rett tiltak i forkant, blant annet fordi det er problematisk å kartlegge ungdommenes behov og ønsker mens de er på mottaket. En løsning kan være å tenke bosetting i flere steg eller som en tiltakskjede. Utgangspunktet bør muligens være at man tenker justeringer av tiltak som regelen, framfor som unntaket, og at boløsningene som velges derfor gjøres fleksible. Det er i tillegg nødvendig å tenke langsiktig i bosettingen av de enslige mindreårige, og å legge opp til en boligkarriere for ungdommene, for eksempel med egen eid leilighet som sluttmål. Alt dette krever at kommunene tør å investere i oppbyggingen av et tiltaksapparat som kan møte de enslige mindreårige som skal bosettes.

De enslige mindreårige er på en og samme tid både avhengige og selvstendige. Godt bosettingsarbeid må ha dette som et utgangspunkt. Man må finne en balansegang i arbeidet med den enkelte ungdommen, hvor man ikke gjør vedkommende mer avhengig av støtte enn nødvendig, men samtidig ikke overvurderer den enkeltes modenhetsnivå eller selvstendighet. På mange områder har disse ungdommene behov for oppfølging, støtte og voksenkontakt for å kunne bli selvstendige voksne.

1. Innledning

Denne rapporten handler om boløsninger for enslige mindreårige i to midtnorske kommuner; Levanger og Trondheim. Rapporten er et resultat av forskningsprosjektet ”Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger – en komparativ casestudie” som er finansiert av Husbanken Midt-Norge. I prosjektet har vårt hovedsiktemål vært å gi et bilde av hvordan to svært forskjellige kommuner, både i forhold til størrelse, bosettingserfaring og organisering, håndterer arbeidet med å bosette enslige mindreårige. Prosjektet er gjennomført i perioden november 2009 til november 2010, og omfatter både gjennomgang av statlige og kommunale dokumenter og intervjuer med sentrale aktører i kommunene og på regionalt nivå, samt med ungdom som har blitt bosatt som enslige mindreårige i de to kommunene.

1.1 Enslige mindreårige – et bakteppe

1.1.1 Sterk økning i ankomsttallene de siste årene

Enslige mindreårige er en fellesbetegnelse på asylsøkere og flyktninger som ved ankomst er under 18 år og som kommer til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar¹. Ankomster av enslige mindreårige er ikke noe nytt sett med norske øyne. De enslige mindreåriges flyktningbakgrunn har imidlertid endret seg. Mens enslige mindreårige på 1970-tallet hovedsakelig kom som overføringsflyktninger via FN-systemet, kommer flertallet i dag som individuelle asylsøkere. De har flyktet fra krig og forfølgelse på grunn av etnisk bakgrunn, politisk oppfatning eller religiøs praksis, og mange har opplevelser knyttet til vold, tap, atskillelse og oppløsning av familie med seg (Berg 2009).

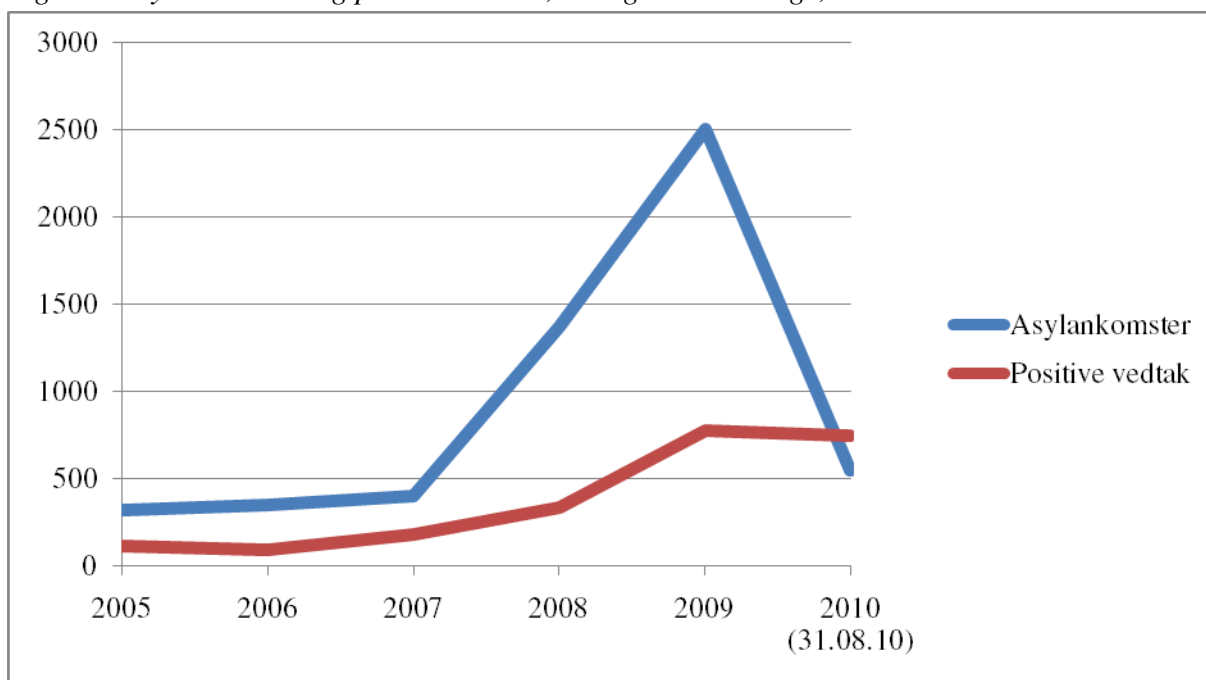
Gruppen enslige mindreårige er en uensartet gruppe med ulik erfaringsbakgrunn, og de representerer et mangfold både når det gjelder kjønn, alder og etnisitet. Samtidig har enslige mindreårige til felles at de er en sårbar gruppe med behov for stabilitet, rutiner og kontinuitet, både når det gjelder nettverk, voksenkontakt, utdanning og bosituasjon (Berg 2009; Oppedal, Seglem og Jensen 2009). Tall fra perioden 1996-2005 viser at gruppen enslige mindreårige som bosettes i norske kommuner har blitt eldre. Mens 22 prosent var i alderen 16-17 år i 1996, hadde denne aldersgruppen vokst til rundt 50 prosent i 2005 (Econ 2007). Andelen gutter har også økt i den samme perioden, fra å utgjøre rundt 60 prosent i 1996 til en andel på om lag 70 prosent i 2005. Tendensen knyttet til alder og kjønn har forsterket seg videre siden 2005 og fram til i dag. De største avsenderlandene de siste årene har vært Somalia, Afghanistan, Sri Lanka, Irak og Etiopia.

Figur 1 viser utviklingen i ankomster av enslige mindreårige asylsøkere og positive vedtak i perioden 2005-2009. Som figuren viser økte ankomsttallene kraftig i perioden 2007 til 2009,

¹ Se <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Enslige-mindrearige-asylsokere/>.

hvor en foreløpig topp ble nådd i 2009 med i overkant av 2500 ankomne. I løpet av 2010 har ankomsttallene blitt kraftig redusert, og i begynnelsen av september dette året hadde 553 enslige mindreårige søkt om asyl i Norge, en klar reduksjon fra samme måned i 2009, hvor statusen var 1732 asylsøknader. Selv om det varsles en videre nedgang i ankomsttallene for enslige mindreårige, vil bosettingsbehovet holde seg høyt i de nærmeste årene grunnet de mange bosettingsklare i asylmottak og omsorgssentre. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) estimerte bosettingsbehovet for enslige mindreårige i 2010 til 1600. Per 31. august 2010 hadde 750 enslige mindreårige fått positivt asylvedtak².

Figur 1. Asylankomster og positive vedtak, enslige mindreårige, 2005-2010*.



*Tall innhentet fra UDI.

I og med at andelen enslige mindreårige som får positivt vedtak i de siste årene har ligget mellom 64 og 86 prosent (Oppedal et al. 2009), illustrerer figuren at det er klart etterslep i søknadsbehandlingen fra ankomstene i 2008 og 2009. Med andre ord sitter det mange enslige mindreårige i norske asylmottak og venter på både vedtak og kommune plass.

1.1.2 Økt ansvar for kommunene – økte utfordringer

Økningen i antallet bosettingsklare de siste årene har ført til at stadig flere kommuner er blitt forespurt om å bosette enslige mindreårige, og i 2010 anmodet IMDi hele 183 kommuner om å bosette ungdom fra denne gruppen (IMDi 2009). Enslige mindreårige er, som vi har vært inne på, en svært uensartet gruppe, og representerer et bredt spekter når det gjelder individuelle forhold som alder, sosial bakgrunn, skolegang, modenhet og grad av

² Dette inkluderer asyl (73), annen beskyttelse (598), humanitære årsaker (51) og EMA begrenset (28).

traumatisering (Lauritsen, Berg og Dalby 2002). Selv om enslige mindreårige utgjør en liten gruppe av alle barn og ungdom som totalt sett mottar tiltak fra barnevernet, kan gruppen gi spesielle utfordringer for hjelpeapparatet på grunn av svake sosiale nettverk, psykiske og fysiske problemer, lite eller ingen skolegang og utfordringer knyttet til et liv i et nytt land med ukjent språk og kultur (Bogen og Nadim 2009). Kravet om individuelt tilpassede bo- og omsorgsløsninger kan med andre ord i enda større grad bli en utfordring når det kommer til denne gruppen.

Det er opp til den enkelte kommune å legge til rette for gode, individuelle bo- og omsorgsløsninger for den enkelte enslige mindreårige. Samtidig er det en hovedmålsetning fra IMDi side at enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder etter at de har fått positivt vedtak³. Dette doble kravet om *gode* og *raske* løsninger krever god organisering fra kommunenes side i forhold til alle sider ved bosettingen av enslige mindreårige; utdanningstilbud, helsetilbud, fritidstilbud og ikke minst *botilbud*.

Riksrevisjonens (2010) undersøkelse viser at IMDi er langt unna målet om rask bosetting av enslige mindreårige. Kun 27 prosent av bosettingsklare enslige mindreårige ble bosatt innen målet på tre måneder i 2009. Årsaken ser ut til å ligge i at mange kommuner bosatte enslige mindreårige for første gang i 2009, og at behovet for å etablere et tjenestetilbud har ført til at bosettingen har tatt lang tid. Samtidig understreker Riksrevisjonen at måloppnåelsen når det gjelder bosetting av enslige mindreårige har vært svak gjennom flere år, og de stiller derfor spørsmål ved om bosetting av denne gruppen er godt nok ivaretatt i praktiseringen av dagens bosettingsordning. I tillegg understreker de at enslige mindreårige er en gruppe med særlige behov, og at rask bosetting av denne gruppen derfor skal være en prioritert oppgave for IMDi.

Boligspørsmålet har lenge blitt nedtonet i diskusjoner rundt ulike gruppers inklusjon i samfunnet og i velferdsspørsmål generelt sett, men man ser i dag en økende bevissthet om at boligen kan påvirke en persons integrerings- og rehabiliteringsmuligheter gjennom sin lokalisering og omliggende bomiljø (Dyb, Solheim og Ytrehus 2004; St.meld. nr. 23 2004; Ulfrstad 2007)⁴. Samtidig kan både selvbilde og egenverd påvirkes av boligens standard og utseende, ettersom mange opplever at boligen gjenspeiler ens eget liv og status i samfunnet. I bosetting av flyktninger er det et fokus på hvordan ulike boløsninger hemmer eller fremmer god bosetting. For enslige mindreårige er det ofte ensomhet og atskillelse fra familien som er hovedutfordringen, i tillegg til utfordringer i integreringsprosessen. Boligen kan her spille en viktig rolle i å skape stabilitet og trygge rammer for den enkelte ungdom. Norske myndigheter har med bakgrunn i dette som mål at alle enslige mindreårige skal ha en individuelt tilrettelagt bo- og omsorgssituasjon.

³ Se Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*.

⁴ Dette er noe også Husbanken har satt på dagsorden gjennom sin FoU-virksomhet, hvor det påpekes at "*Bolig som tema har, per i dag, en marginal plass i den offentlige velferdsdebatten og velferdsforskningen ... Boligen har stor betydning for enkeltmennesket, både direkte ved at den gir tak over hodet, og som grunnlag for å delta i samfunnet. Samtidig har bolig stor betydning for måloppnåelsen på andre velferdspolitiske områder*" (Husbankens FoU-utlysning juni 2010).

1.2 Bakgrunn for prosjektet

1.2.1 Økning i ankomsttallene

I en studie av seks kommuner i 2002 kommer det fram at arbeidet med å bosette enslige mindreårige gir mange utfordringer for det kommunale apparatet, både i forhold til bo- og omsorgsløsninger, skole og utdanning, kultur og fritid og psykososialt arbeid (Lauritsen et al. 2002). For at kommunene skal kunne tilby gode løsninger konkluderer forskerne med at kommunene må sikre et tettere samarbeid mellom instanser som innehar flyktningfaglig og barnevernfaglig kompetanse, større grad av helhetstenkning og tverrfaglighet, tilgjengelige voksne, større fleksibilitet i alle ledd, en fungerende hjelpevergeordning samt et sosialt nettverk rundt ungdommene.

Det er gått nesten et tiår siden Lauritsen et al. gjorde sin undersøkelse, og mye har skjedd på feltet siden da. I 2007 ble det bestemt at barnevernet skulle overta ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, noe som blant annet medførte opprettelsen av omsorgssentre og et sterkere barnevernfaglig fokus på arbeidet med gruppen. I tillegg har kommunene hatt et økt fokus på samarbeidet mellom det flyktningfaglige og det barnevernfaglige feltet. Mange kommuner har bygd et sterkere profesjonelt nettverk rundt de enslige mindreårige. Samtidig har det skjedd en sterk økning i ankomsttallene, med en påfølgende økning i antallet enslige mindreårige som skal bosettes. Spørsmål knyttet til hvordan kommuner erfarer og håndterer arbeidet med å bosette enslige mindreårige er derfor mer aktuelt enn noensinne.

Med bakgrunn i det store antallet enslige mindreårige i statlige mottak og gruppens sårbarhet ligger det et viktig forskningsmessig arbeid i å studere hvordan bosettingsarbeidet fungerer. Kommuners arbeid med å bosette enslige mindreårige er svært komplekst og sammensatt, med mange potensielle problemstillinger som bør utforskes. En kan se på bo- og omsorgstiltakene som benyttes, på bruken av integreringstilskudd og statsrefusjoner eller på organiseringen av arbeidet. Videre kan en studere samarbeidet mellom enhetene, opplevelsene til fosterfamilier og husverter, de enslige mindreåriges hverdag eller erfaringene fra oppdragstakere som har ansvar for tilsyn. En kan se på strategier innenfor omsorgs- og boligpolitikken på et helhetlig plan, på skolepolitikken og på fritidstilbudene. Oppsummert - det finnes mange mulige innfallsvinkler til tematikken.

1.2.2 Boligens rolle i integreringsarbeidet

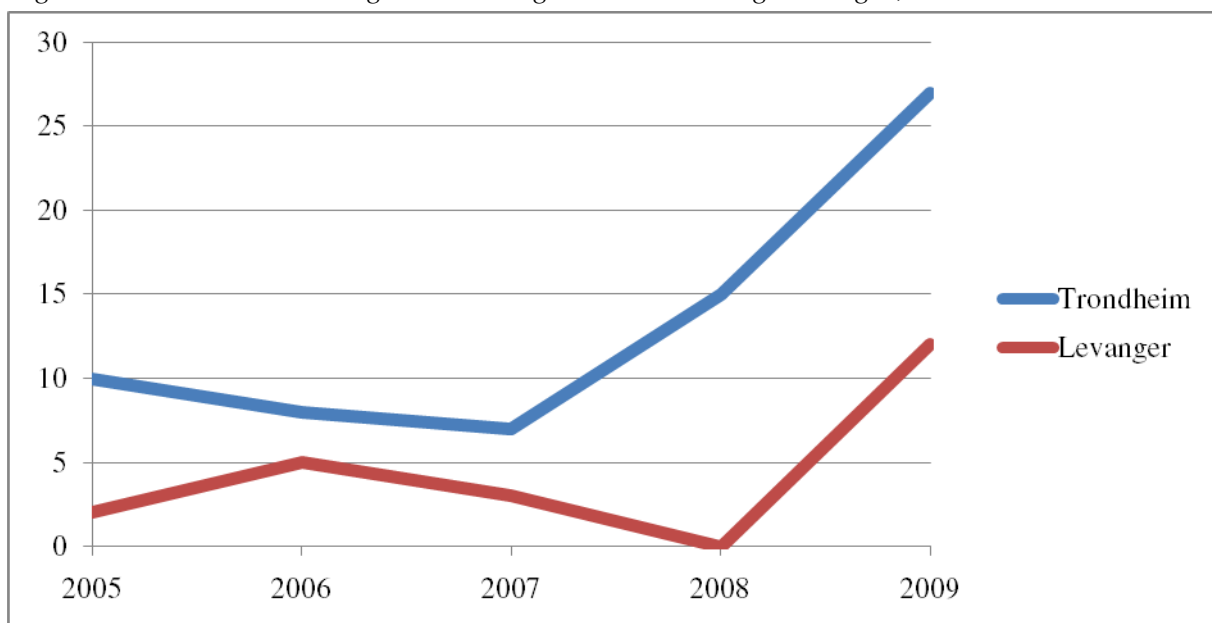
Som vi var inne på i forrige delkapittel er det et stadig økende fokus på boligens rolle i integreringsarbeidet. Innenfor bosettingsarbeidet av flyktninger generelt har mangel på egnede boliger lenge vært en av de største utfordringene (Thorshaug, Valenta og Berg 2009). Den siste tids økning i bosettingsbehovet, med et samtidig press fra andre grupper i

kommunene (blant annet tilknyttet bostedsløshet, psykiatri, psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede og personer med ulike rusproblemer) har ført til at kommunenes mangel på boliger har blitt enda mer prekær. I tillegg har undersøkelser avdekket utfordringer knyttet til manglende individuell kartlegging i forkant av valg av egnet botiltak og mangel på tilsyn og kontroll av enslige mindreåriges bosituasjon, særlig i hybler og ved slektsplassering (Lauritsen et al. 2002; Econ 2007).

Gjennom å studere bosettingsarbeidet i Trondheim og Levanger ønsker vi å gi et bidrag til å forstå hvordan en storbykommune og en mindre bykommune håndterer og erfarer bosetting av enslige mindreårige, med fokus på *boløsninger*. Kommunene er valgt ut i samarbeid med Husbanken Midt-Norge. Begge kommunene har jobbet aktivt med boløsninger for denne gruppen flyktninger. Trondheim er kjent som en bosettingsvillig kommune, med et særlig fokus på utvikling av kollektive tilbud i form av bofellesskap. Levanger har på sin side vist stor vilje til å bosette mange enslige mindreårige, kommunestørrelsen tatt i betraktning. Kommunenes arbeid har blitt anerkjent, senest med IMDis bosettingspris i 2009. Med bakgrunn i dette har det vært interessant å studere hvordan kommunene håndterer bosetting av enslige mindreårige, og hvordan ulike strategier og ulike betingelser gir ulike konsekvenser for boløsninger.

Figur 2 illustrerer bosettingen av enslige mindreårige i Trondheim og Levanger de siste fem årene. Trondheim kommune har lenge bosatt mellom sju og 15 enslige mindreårige per år, mens Levanger kommune fram til 2009 har bosatt fem eller mindre per år.

Figur 2. Antall bosatte enslige mindreårige i Trondheim og Levanger, 2005-2009*.



*Tall innhentet fra Trondheim og Levanger kommuner.

Som vi ser av figuren var det en sterk økning i 2009 for begge kommunene, da Trondheim bosatte 27 enslige mindreårige, mens Levanger bosatte 12. Nettopp det at en liten

bykommune som Levanger i 2009 bosatte omtrent like mange enslige mindreårige som storbyen Trondheim gjorde i 2008, er en av de interessante faktorene som førte til at Husbanken Midt-Norge ønsket at vi skulle studere disse to kommunene.

1.3 Problemstillinger og fokusområder

Siktemålet med studien har vært todelt. For det første ønsket vi å framskaffe informasjon om hvordan Trondheim kommune og Levanger kommune forvalter sitt ansvar overfor gruppen enslige mindreårige, særlig i forhold til boløsninger. Dette gjelder både de gode eksemplene og eksempler på mindre vellykkede løsninger. For det andre ville vi, gjennom en kartlegging av boløsninger for enslige mindreårige, skape grunnlag for igangsetting av et konkret utviklingsarbeid i kommunene, med basis i studiens funn. Det overordnede målet med vår studie, slik det også er for de involverte partene, er å fremme rask og god bosetting av enslige mindreårige.

Studien har som målsetting å vise hvordan to svært forskjellige kommuner møter arbeidet med å tilby gode boløsninger for enslige mindreårige. Dette innebærer å studere hvilke strategier og tiltak kommunene har innført, hvordan kommunenes bosettings- og boligpolitikk påvirker boløsninger, hvilke erfaringer og utfordringer de ulike enhetene har gjort seg, og hvilke endringer som eventuelt kan implementeres for å bedre arbeidet som gjøres. Våre problemstillinger i prosjektet kan knyttes til følgende tematikk:

- Organisering av arbeidet med bo- og omsorgsløsninger for enslige mindreårige i kommunene og samarbeidet mellom de ulike enhetene
- Boløsninger for enslige mindreårige opp mot kommunenes helhetlige boligpolitikk
- Kommunenes samarbeid med IMDi, asylmottak, Bufetat og Husbanken
- Valg av boløsninger for enslige mindreårige – målsetninger, kriterier og utfordringer
- Erfaringer med de ulike boløsningene

Bosettingsarbeidet består av mange sider, og viktige elementer som bolig, oppfølging, helsetjenester og skole- og fritidstilbud henger tett sammen. Å studere bolig isolert er av den grunn vanskelig, og muligens lite hensiktsmessig. Selv om vi i denne studien har hovedfokus på boløsningene, berører undersøkelsen vår også sider ved bosettingsarbeidet i en videre forstand.

Vårt fokus er på boløsninger for enslige mindreårige i alderen 15 år og eldre. Det er i dette aldersspennet norske bosettingskommuner vil møte de største utfordringene i årene framover, da tre av fire enslige mindreårige i asylmottak per i dag er over 15 år. Dette innebærer at botiltak som fosterhjem, slektsplassering og statlige barneverninstitusjoner, som først og fremst benyttes for de yngste, ikke berøres i særlig stor grad i denne rapporten.

Vi gjør oppmerksom på at presentasjonen av kommunene baserer seg på slik situasjonen var i 2010. Organiseringen og utføringen av arbeidet knyttet til enslige mindreårige er preget av endringer. Leseren må derfor være oppmerksom på at situasjonen i kommunene ikke nødvendigvis fortsatt er identisk med det som presenteres i denne rapporten.

1.4 Gjennomføring av undersøkelsen

Kartleggingen av boløsninger for enslige mindreårige i Trondheim og Levanger kommuner har omfattet både gjennomgang av statlige, regionale og kommunale dokumenter, intervjuer med sentrale aktører i tjenesteapparatet og intervjuer med tidligere enslige mindreårige som har blitt bosatt i kommunene.

I dokumentgjennomgangen har vi studert kommunenes strategi- og policydokumenter for bosetting av enslige mindreårige, evalueringer av bosettingsarbeidet fra involverte aktører og saksdokumenter tilknyttet valg av boløsninger. Dette inkluderer videre kommunale budsjetter, vedtaksdokumenter, interne prosjekter knyttet til bosettingsarbeidet, statistikk og anslag for kommende behov. I Trondheim kommune har vi hatt stor nytte av dokumenter tilknyttet en prosjektgruppe som i perioden september 2009 til juni 2010 studerte muligheter for etablering av bo- og oppfølgingstilbud til enslige mindreårige. I Levanger kommune har vi hatt god nytte av rapporten "Den røde tråden", utarbeidet av en prosjektgruppe i kommunen for å kartlegge løsninger for gode overganger i bosettingsarbeidet. For å få fram data fra en lengre tidsperiode, har vi studert dokumenter fra de siste fem årene (2006-2010).

De kvalitative intervjuene med sentrale aktører i det kommunale tjenesteapparatet har omfattet personer som jobber tett opp mot bosetting av enslige mindreårige. I Trondheim kommune omfatter dette Barne- og familietjenesten med henholdsvis Heimdal forvaltning og Omsorgsenheten for barn og unge, Rabita bo- og oppfølgingstjeneste, representanter for eiendomsforvaltningen, samt representanter for rådmannens fagstab. I Levanger kommune omfattes barneverntjenesten og flykntjenesten, Leira mottak og representanter for eiendomsforvaltningen. Gruppen av informanter fra det kommunale tjenesteapparatet i Trondheim og Levanger omfatter totalt 19 personer. I tillegg til individuelle intervjuer med de fleste av informantene, har vi også gjennomført gruppeintervjuer i begge kommunene, hvor ansatte fra ulike deler av det kommunale apparatet har kunnet diskutere problemstillingene samlet. Innenfor det regionale apparatet har vi intervjuet representanter fra Bufetat region Midt-Norge, Husbanken og IMDi. Denne gruppen omfatter til sammen tre informanter.

Den siste delen av datamaterialet består av intervjuer med de enslige mindreårige selv. I Levanger gjennomførte vi ett gruppeintervju med sju ungdommer. I Trondheim intervjuet vi til sammen 18 enslige mindreårige fordelt på tre grupper. Vi har dermed snakket med til sammen 25 ungdommer i alderen 16-20 år i de to kommunene. I Levanger fikk vi god hjelp av flykntjenesten til å rekruttere informanter til disse intervjuene. I Trondheim har mange

både innen kommunen og ved Enhet for voksenopplæring (EVO) vært til god hjelp for å tilrettelegge for intervjuer med de enslige mindreårige.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er inndelt i seks kapitler. I dette innledningskapitlet har vi tatt for oss tematikken enslige mindreårige, bakgrunnen for prosjektet, problemstillinger og fokusområder, samt gjennomføring og metode. I kapittel 2 presenterer vi kort ansvarsfordelingen ved bosetting av enslige mindreårige, både forut for bosetting og i etterkant. Vi ser også på ulike typer botiltak og tilskuddsrammene for bosettingsarbeidet.

I kapittel 3 tar vi for oss bosettingsarbeidet i Trondheim kommune. Vi begynner med å gi en kort presentasjon av bakgrunn, samt anmodningstall og vedtak i kommunen. Videre ser vi på organiseringen av bosettingsarbeidet i Trondheim og peker på sentrale aktører som samarbeider rundt dette. Vi beskriver de ulike botiltakene som kommunen benytter, før vi presenterer målsetninger og strategier for arbeidet. Vi peker videre på utfordringer og løsninger i forhold til kommunenes organisering og i forhold til botiltak og boligmarked. Kapitlet avsluttes med en beskrivelse av boligbehovet i de kommende årene i Trondheim, og en kort diskusjon rundt kommunens bruk av Husbankens midler.

I kapittel 4 presenteres bosettingsarbeidet i Levanger kommune. Vi begynner med en kort presentasjon av bakgrunn, anmodningstall og vedtak. Videre beskrives sentrale aktører i bosettingsarbeidet i kommunen. Vi fortsetter med å se på organiseringen av arbeidet i kommunen, og på hvordan dette fungerer. Boligtilgangen i kommunen beskrives før vi presenterer målsetningene Levanger har satt seg for arbeidet med bosetting av enslige mindreårige. Vi ser på kriterier som legges til grunn for valg av botiltak, og peker videre på hvilke tiltak kommunen benytter seg av. Oppfølgingsarbeidet rundt den enkelte ungdommen beskrives, før vi avslutter kapitlet med spørsmålet om når bosettingsarbeidet er slutt.

I kapittel 5 er fokuset de enslige mindreåriges perspektiver. Vi viser til deres erfaringer rundt medbestemmelse i forhold til bosetting, og deres syn på ulike boløsninger. Videre presenteres deres tanker rundt fritid, skole, kontaktpersoner i kommunen, kontakt med norske ungdommer og utfordringer i forhold til økonomi. I kapittel 6 drøftes noen av de sentrale delene av bosettingsarbeidet vi har sett i Levanger og Trondheim kommuner. Vi ser på sammenhengen mellom det boligfaglige, det flyktningfaglige og det barnefaglige. Videre peker vi på hva godt bosettingsarbeid kan være, før vi avslutningsvis drøfter de enslige mindreåriges doble posisjon – de befinner seg i en situasjon der de er avhengige og selvstendige på en og samme tid.

2. Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

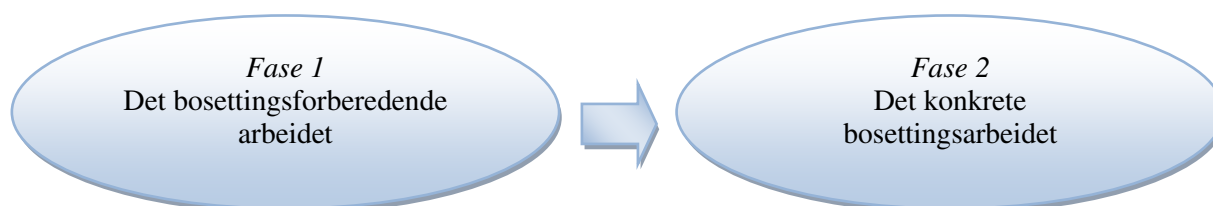
I dette kapitlet gir vi en kort oversikt over ansvarsfordelingen ved bosetting av enslige mindreårige. Vi går inn i både det bosettingsforberedende arbeidet før vedtaket er fattet og det konkrete bosettingsarbeidet som gjøres i etterkant av positivt vedtak. Videre ser vi på de ulike typene botiltak som finnes for enslige mindreårige, og gir en kort presentasjon av tidligere forskning gjort på dette området. Til slutt ser vi på finansiering tilknyttet bosetting av flyktninger generelt og enslige mindreårige spesielt.

2.1 Ansvarsfordeling ved bosetting

Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere er fordelt mellom Utlendingsdirektoratet (UDI) og Barne-, familie- og ungdomsetaten (Bufetat). Stortinget overførte i desember 2007 omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra UDI til Bufetat, og omsorgssentrene for denne aldersgruppen ble opprettet da. Det er planlagt at barnevernet også skal ta over omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år. På grunn av den sterke økningen i ankomstene av asylsøkere som oppgir å være enslige mindreårig de siste årene har regjeringen imidlertid besluttet at overtakelsen utsettes til etter 2010.

Selve bosettingsansvaret for enslige mindreårige er fordelt mellom IMDi og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufetat har ansvar for konkret bosetting av de som kommer fra omsorgssentre og som er under 15 år, mens IMDi har ansvar for å skaffe kommuneplasser for enslige mindreårige som er mellom 15 og 18 år og som kommer fra asylmottak⁵. Bosettingsarbeidet i forhold til enslige mindreårige kan deles inn i to faser:

Figur 3. Bosettingsarbeidets faser.



I den forberedende fasen starter et kartleggings- og kvalifiseringsarbeid i mottaket eller på omsorgssenteret, hvor det skal utarbeides en oppfølgingsplan (OP) for enslige mindreårige under 15 år og en individuell kompetanse- og tiltaksplan (IKTP) for de over 15 år. Planen skal blant annet inneholde faktaopplysninger om den enslige mindreårige, observasjoner av fungering ved mottaket/omsorgssentret, bakgrunn og sosialt nettverk, informasjon om asylsaken, fysisk og psykisk helse, skole, utdanning og yrke, kultur, fritid og aktiviteter,

⁵ Se <http://www.bufetat.no/barnevern/ema/bosetting/>.

religion, og vurderinger av forventninger og behov⁶. Det ses som viktig at planen utarbeides i samarbeid med den enslige mindreårige.

Det konkrete bosettingsarbeidet starter etter at UDI har fattet vedtak om bosetting. IMDi eller Bufetat informeres om vedtaket og starter arbeidet med å finne egnet bosettingskommune, basert på informasjonen i OP eller IKTP. Ved positivt svar fra den forespurte bosettingskommunen, oversendes planen til kommunen. Ut fra den gitte informasjonen skal kommunene starte arbeidet med å finne en egnet bo- og omsorgsløsning som innebærer bolig, sosiale ytelser, grunnutdanning og ulike omsorgs- og støttetiltak.

Kommunene samarbeider med IMDi og barnas/ungdommenes hjelpeverger/verger underveis i dette arbeidet. Ved bosetting av enslige mindreårige under 15 år har kommunene også nær kontakt med Bufetat som følger opp, gir råd og veiledning i enkeltsaker og er pådriver for at tilbudet i kommunene til enhver tid dekker bosettingsbehovet av denne gruppen. Det er til slutt kommunene som foretar det endelige valget av bo- og omsorgsløsning for den enkelte enslige mindreårige.

2.1.1 Ulik forankring av bosettingsarbeidet i kommunene

I og med at bosetting av enslige mindreårige omhandler både et flyktningfaglig og et barnefaglig perspektiv, står kommunene fritt til å selv velge hvordan de ønsker å forankre arbeidet (Barne- og likestillingsdepartementet 2004). På den ene siden kan en argumentere for at enslige mindreårige per definisjon er barnevernets ansvar, at gruppen har behov for omsorgspersoner, og at arbeidet må utføres av personer med høy barnevernfaglig kompetanse. På den andre siden kan en argumentere for at enslige mindreårige er flyktninger, og at det derfor er behov for flyktningfaglig kompetanse. Enkelte kommuner argumenter også for at flyktningtjenesten har bedre ressurser enn barneverntjenesten og derfor bør ha dette ansvaret.

Med bakgrunn i disse ulike argumentasjonsrekkene har enkelte kommuner lagt ansvaret for enslige mindreårige til barneverntjenesten, og bosetter hovedsakelig med hjemmel i barnevernloven. Andre kommuner har lagt ansvaret til flyktningtjenesten, og bosetter hovedsakelig etter lov om sosiale tjenester. En undersøkelse fra 2007 viser at 53 prosent av kommunene har lagt hovedansvaret til barneverntjenesten, mens 45 prosent har lagt det til flyktningtjenesten (Econ 2007).

Imidlertid vil barnevernet ofte være involvert også i kommuner der det er flyktningtjenesten som har ansvaret, i og med at det som regel gjøres en vurdering av hjelpebehovet til enslige mindreårige. Tall fra 2005 viser at 31 prosent av enslige mindreårige under 23 år i Norge

⁶ Se UDIs veiledning til individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger, august 2004 og Bufetats rutiner for bosetting av enslige mindreårige flyktninger under 15 år, oktober 2008.

mottok tiltak fra barnevernet (Allertsen, Kavle og Aalandslid 2007). Med tanke på det økte fokuset på barnevernets ansvar for denne gruppen de siste årene, vil denne andelen sannsynligvis være høyere nå i 2010. Forskning antyder at kommuner som har lagt ansvaret til barneverntjenesten ofte har høyere utgifter til bo- og omsorgstiltak, men samtidig bedre kvalitet i arbeidet enn de som velger å gi flyktningtjenesten ansvaret for bosetting av enslige mindreårige (Econ 2007).

Ifølge barnevernloven (§3-4) skal kommunene foreta en vurdering av den enslige mindreåriges behov og ut fra denne tilby et egnet botiltak. Det skal også vurderes om det er behov for tiltak etter kapittel 4 i loven, som omhandler særlige tiltak. Ifølge lov om sosiale tjenester (§ 3-4) skal kommunene medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Under dette ligger også boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak. Econs undersøkelse viser at 42 prosent av kommunene tilbyr botiltak med hjemmel i barnevernloven, mens tilsvarende 42 prosent tilbyr uten hjemmel i barnevernloven (Econ 2007). De øvrige 16 prosentene utgjøres av kommuner som ikke har noen fast regel, men hvor det varierer om tilbud om botiltak hjemles i barnevernloven eller ikke.

2.2 Botiltak – fra individuelle til kollektive løsninger

Som vi har vært inne på er botiltaket en essensiell del ved bosettingen av en enslig mindreårig. Boligen skal danne rammen for stabilitet, trygghet og kontinuitet, samtidig som den skal kunne gi en god kombinasjon av selvstendighet og frihet på den ene siden og oppfølging, samhold og relasjoner på den andre siden. Ved bosetting av enslige mindreårige benytter kommuner seg av ulike boløsninger som for eksempel kan omfatte:

- ”Etniske” og ”norske” fosterhjem, ordinære, forsterkede eller beredskapshjem (som regel for enslige mindreårige under 15 år).
- Slektsplassering, enten med eller uten godkjenning som fosterhjem (som regel for enslige mindreårige under 15 år).
- Hybelleilighet som ikke er fulltidsbemannet, med oppfølging etter behov (som regel for enslige mindreårige over 15 år).
- Hybelleilighet/leilighet uten organisert tilsyn (som regel for enslige mindreårige som har blitt 18 år).
- Bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon eller med godkjenning som fosterhjem, med fulltidsbemanning eller turnusordning etter behov, med eller uten tilsyn (som regel for enslige mindreårige over 15 år).
- Barnevernsinstitusjon, kommunal eller statlig, for barn og unge med særskilte behov. Omfatter bosatte under utredning, varig bosatte i institusjon og varig bosatte i fosterhjem med statlig driftsansvar.
- Bosatt uten kommunalt tilrettelagt bo- og omsorgsløsning.

Som listen viser omfatter boalternativene både kollektive og individuelle løsninger. Ved valg av boløsning skal kommunene ta hensyn til behov for ekstraordinære hjelpetiltak og oppfølging på grunn av alder, spesielle opplevelser fra hjemlandet og/eller fluktsituasjonen eller lignende. For enslige mindreårige under 15 år velges ofte slektsplassering eller fosterhjems plassering. For ungdommer velges ofte kollektive boformer, men også fosterhjem og hybelleilighet med/uten tilsyn er relativt vanlige boløsninger.

Gjennom en kartlegging av bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige kom det fram at det klart mest brukte botiltaket er hybel med eller uten tilsyn (Econ 2007). Bofellesskap uten godkjenning som barnevernsinstitusjon, enten med ansatte i turnus, fastboende leder eller uten tilsyn, samt slektsplassering uten godkjennelse som fosterhjem er også vanlige botiltak.

Botiltakene har ulike kostnadsrammer, alt etter hvor store utgiftene til bolig, lønn, økonomisk hjelp og andre hjelpetiltak (som for eksempel støttekontakt, leksehjelp, fritidsaktiviteter, verger og besøkshjem) er. Econ finner i sin undersøkelse at det billigste er slektsplassering uten godkjenning som fosterhjem. I midten ligger hybel med tilsyn, kommunale fosterhjem og bofellesskap med fastboende leder, mens de dyreste tiltakene er bofellesskap godkjent som fosterhjem, bofellesskap med ansatte som jobber i turnus og kommunale barnevernsinstitusjoner (Econ 2007).

Med bakgrunn i mangelen på egnede kommunale boliger stilles det spørsmål ved om kommuner evner å tilby enslige mindreårige gode nok boløsninger. I sin undersøkelse av bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene finner Econ en til dels varierende kvalitet. Enkelte kommuner klarer gjennom gode rutiner og systemer å tilby gode tiltak, mens det i andre kommuner, hvor systematikk og rutiner mangler, blir noe mer tilfeldig om kvaliteten på tiltaket er god nok (ibid.).

2.3 Økonomisk kompensasjon gjennom tilskuddsordninger

Bosetting av enslige mindreårige skal ikke være ulønnsomt for den enkelte kommune, og det er av den grunn lagt inn visse tilskuddsordninger for å veie opp for eventuelle ekstrakostnader bosettingsarbeidet gir. Integreringstilskuddet utbetales over fem år og skal dekke utgifter knyttet til sosialhjelp, sosialkontortjenester, bolig- og administrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, kvalifisering, arbeidstrening, barnehagetjenester, helsetjenester og kultur- og ungdomstiltak⁷. I tillegg til det ordinære integreringstilskuddet for barn utbetales det også et særtilskudd for enslige mindreårige som skal dekke utgifter knyttet til bosetting og integrering. Dette tilskuddet løper ut det året den enslige mindreårige fyller 20 år. Kommunene mottar også et skoletilskudd som skal dekke norsk- og morsmålsopplæring i

⁷ Se Statsbudsjettet år 2010 – Kap. 821, post 60. Integreringstilskudd for år-1 og år 2-5 i 2010. Brev til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn fra IMDi.

grunnskolen for elever fra språklige minoriteter som omfattes av integreringstilskuddsordningen. Tabell 1 gir en oversikt over tilskudd og satser for 2010.

Tabell 1. Oversikt over tilskuddsbeløp i 2010*.

Tilskuddstype	Sats
<i>Integreringstilskudd</i>	
År 1 (2010) ⁸	kr 147 500 (voksne) kr 127 500 (barn)
År 2 (2009)	kr 146 400
År 3 (2008)	kr 130 400
År 4 (2007)	kr 80 000
År 5 (2006)	kr 70 000
<i>Eldretilskudd</i>	kr 134 700 (engangstilskudd)
<i>Tilskudd ved bosetting av personer med kjente funksjonshemninger</i>	
Tilskudd 1	kr 150 900 (engangstilskudd)
Tilskudd 2	Inntil kr 754 200 i inntil 5 år
<i>Skoletilskudd</i>	kr 10 200
<i>Særskilt tilskudd for enslig mindreårige</i>	kr 119 556

*Tall innhentet fra IMDi⁹.

Kommunene får videre refundert eventuelle utgifter knyttet til kommunale barneverntiltak fram til ungdommen fyller 20 år for å sikre en raskest mulig bosetting og gode bo- og omsorgstiltak¹⁰. Tilskudds- og refusjonsordningenes lengde gjenspeiler at integrering av enslige mindreårige kan være en langvarig prosess. Integreringstilskuddet og det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige er et rammetilskudd som skal finansiere kommunenes utgifter knyttet til bosetting og integrering. Kommunene mottar et beløp for hver enslige mindreårig som bosettes, og selv om det er knyttet til bosettingsarbeidet, står kommunene likevel fritt til å selv bestemme hvordan de benytter midlene. Det eksisterer heller ingen krav til dokumentasjon av bruken, selv om IMDI og Riksrevisjonen har rett til å kontrollere hvorvidt tilskuddet benyttes etter forutsetningene.

⁸ Årstallene i parentes peker på bosettingsåret for den enkelte. Eksempel: kommunen vil for 2010 få et tilskudd på 80 000 kroner for en enslig mindreårig som ble bosatt i 2007, og som dermed har bodd i kommunen i 4 år.

⁹ Se http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/Integreringstilskudd%20for%20år-1%20og%20år%20-5%20i%202010%20IMDi_01_10.pdf.

¹⁰ Refusjonene dekker bo- og omsorgstiltak etter vedtak i barnevernloven §§ 4-4, 4-6, 4-8, 4-12 og 4-24. Dette inkluderer blant annet bemannede bofellesskap, fosterhjem (inkl. slektplassering) eller hybler med tilsyn. Bo- og omsorgstiltak kan også kjøpes av private aktører, dersom det innebærer at kommunen kan bosette raskere og i gode, tilpassede omsorgstilbud. Utgifter som dekkes av statsrefusjonen inkluderer blant annet lønn til personalet i kommunale botiltak, lønn i forbindelse med etablering av nytt tiltak, før den første enslige mindreårige flytter inn i botiltaket, veiledning av fosterforeldre, utgifter til livsopphold, andre nødvendige tiltak for støtte og oppfølging begrunnet i den enkelte enslige mindreåriges særskilte behov, husleie, renter på huslån for botiltak kommunen eier.

3. Bosettingsarbeidet i Trondheim kommune

I det følgende kapitlet gir vi en presentasjon av arbeidet som gjøres i Trondheim kommune. Presentasjonen baserer seg på vår dokumentgjennomgang og våre intervjuer med sentrale aktører i kommunen. Vi går først gjennom kommunes utfordringer og strategier knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet og kommunens bosetting av flyktninger de siste fem årene. Deretter går vi inn i organiseringen av arbeidet med enslige mindreårige, hvor vi presenterer noen av aktørene som er involvert i å finne boløsninger for gruppen, samt de ulike variantene av botiltak kommunen benytter seg av. Vi går så inn i kommunens målsetninger og strategier for botiltakene, før vi ser på utfordringer og praksiser for å møte disse, både når det kommer til organisering, rammebetingelser, botiltak og boligmarkedet.

3.1 Bakgrunn – kommune med storbyproblematikk

Trondheim er en bykommune i Sør-Trøndelag som med sine 170 936 innbyggere (per januar 2010) er den tredje største byen i Norge. Kommunen har, som storby, en variert gruppe vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette omfatter blant annet bevegelseshemmede, utviklingshemmede, rusmiddelmisbrukere, psykisk syke, flyktninger og sosialt vanskeligstilte (Trondheim kommune 2008). Som en følge av dette står kommunen overfor store utfordringer i å skaffe gode bo- og omsorgsløsninger for de ulike gruppene.

Kommunen har de siste årene utviklet tiltak og strategier i flere segmenter av det boligsosiale arbeidet (Trondheim kommune 2005, 2009). Satsningen illustreres også gjennom kommunens samarbeidsavtale med Husbanken. Det har det siste tiåret vært en betydelig satsning på boliger for vanskeligstilte som har behov for omsorgstjenester, som for eksempel eldre, bevegelseshemmede og utviklingshemmede (Tøssebro 1996; Trondheim kommune 2005). For enkelte av de andre gruppene, som for eksempel flyktninger og rusmiddelmisbrukere, opplever kommunen en større mangel på egnede boliger.

Som mange andre steder i landet preges den kommunale boligmassen i Trondheim av til dels eldre boliger med et vedlikeholdsetterslep. Kommunen har som en følge av dette begynt å selge unna boliger til fordel for nye investeringer. Samtidig opplever kommunen, som mange andre norske kommuner, utfordringer knyttet til en stram økonomi. Dette har blant annet ført til en stopp i investeringsmidler til boliger i 2010.

Flyktninger er en prioritert gruppe i kommunen, og det er vedtatt at flyktninger skal prioriteres i tildeling av kommunale boliger. Dette illustrerer det faktum at flyktningarbeidet generelt sett er godt forankret i kommunen. Kommunen tar imot så godt som alle de blir forespurt om å bosette, og har slik sett få begrensninger i forhold til hvem de tar i mot, både når det gjelder enslige mindreårige og voksne flyktninger. I den siste tiden har den store økningen i bosettingen av flyktninger generelt og enslige mindreårige spesielt gjort at gruppen

har blitt særlig synlig i boligpolitikken. Dette har ført til at kommunen nå har startet å tenke mer strategisk og helhetlig også rundt ansvaret for å bosette enslige mindreårige. Gruppens synlighet har også ført til opprettelsen av en prosjektgruppe som skal arbeide spesielt med denne tematikken. Dette kommer vi tilbake til senere.

3.2 Anmodninger og vedtak 2006-2010

Trondheim kommune har bosatt flyktninger siden starten av 1980-tallet, og har også nesten 30 års erfaring med å bosette enslige mindreårige. Som for de fleste andre kommuner domineres gruppen av enslige mindreårige i dag av gutter i alderen 15-17 år fra Afghanistan, Irak, Burma og Somalia. Tabell 2 viser en oversikt over anmodninger og vedtak i perioden 2006-2010. I perioden 2006-2008 samsvarte vedtakstallene med anmodningstallene, med et totalt bosettingstall mellom 200-240 bosatte per år inkludert 10-15 enslige mindreårige.

Tabell 2. Anmodninger, vedtak og faktiske bosettinger 2006-2010*.

	2006	2007	2008	2009	2010
Anmodning	200, EM ikke konkretisert	240, inkludert 10-15 EM	240, inkludert 10-15 EM	300, inkludert 25 EM	300, inkludert 50 EM
Vedtak	200, EM ikke konkretisert	240, inkludert 10-15 EM	240, inkludert 10-15 EM	240, inkludert 25 EM	280, inkludert 30 EM
Antall bosatte EM¹¹	7	7	15	27	25 (per 19.11.10)

*Tall innhentet fra Trondheim kommune og IMDi.

I 2009 ble Trondheim kommune anmodet om å bosette 300 flyktninger inkludert 25 enslige mindreårige. Rådmannen gikk inn for et vedtak på 240 flyktninger inkludert 10-15 enslige mindreårige. Etter ny anmodning fra IMDi om å disponere eksisterende vedtaks plasser for 2009 til enslige mindreårige, gikk kommunen inn for å bosette totalt 25 enslige mindreårige i løpet av dette året. For 2010 økte anmodningstallet fra IMDi til 50 enslige mindreårige. I budsjettet for 2010 vedtok Trondheim kommunen å bosette 30 enslige mindreårige, med

¹¹ Tallene vi har oppgitt her er tall fra Trondheim kommune. Disse tallene stemmer imidlertid ikke med de IMDi opererer med for Trondheim i denne perioden. Ifølge IMDi statistikk er tallene som følger: 2006: 8, 2007: 5, 2008: 12, 2009: 29. Grunnen til ulike tall kan, ifølge IMDi, skyldes at IMDi regner antall ut fra hvor mange enslige mindreårige som er under 18 år på det tidspunktet de bosettes i kommunen, mens kommunen i realiteten bosetter også en del enslige mindreårige som er fylt 18 ved bosettingstidspunktet. En annen årsak IMDi peker på er at Heimdal forvaltning ikke har ansvaret for noen overføringsflyktninger som kommer med følgepersoner. Enslige mindreårige registrert av IMDi som bosatt i Trondheim faller da utenfor Trondheims oversikt fordi de ikke har barnevernstiltak på bosettingen fattet av BFT Heimdal.

andre ord et lavere antall et det som var ønsket fra IMDi. Samtidig økte vedtakstallet for det totale antallet bosatte til 280.

IMDi region Midt-Norge har anmodet Trondheim kommune om å bosette 240 flyktninger, inkludert 30 enslige mindreårige i løpet av 2011. I budsjettforslaget fra rådmannen, som ble lagt ut senhøsten 2010, forslås det et vedtak på 210 ordinære bosettinger og inntil 15 enslige mindreårige (mens familieegjenforeninger kommer i tillegg)¹². I tillegg er det foreslått investeringsmidler til boliger. Vedtaksforslaget er med andre ord vesentlig lavere enn andelene enslige mindreårige i 2009 og 2010. I budsjettforslaget understrekes det at mulighetene for å etablere tilstrekkelig antall gode bo- og omsorgsløsninger, bør være avgjørende ved fastsetting av bosettingstallet for 2011. Videre skrives det at antallet enslige mindreårige må vurderes opp mot det kommunale hjelpeapparatets kapasitet. I forslaget påpekes det at rådmannen “*til tross for utfordringer knyttet til boliganskaffelse og etablering av gode bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige*” forslår en bosetting på 210 flyktninger og inntil 15 enslige mindreårige.

Vedtaksforslaget fra rådmannen viser en ny linje fra Trondheim kommune, hvor en nå sier at kommuneapparatets kapasitet fører til at en må nedjustere antallet enslige mindreårige som skal bosettes. Dersom vedtaksforslaget blir stående, vil det kommende året by på utfordringer for IMDi og Bufetat, som vil bli mer avhengige av andre kommuner for å kunne møte bosettingsbehovet i regionen. En kan spørre seg hvorvidt det er riktig av Trondheim kommune å redusere bosettingen av enslige mindreårige. En alternativ løsning ville vært å øke bemanningen i enhetene, og bygge opp et apparat som er stort nok til å kunne ta i mot 20-30 enslige mindreårige også i 2011.

3.3 Organisering av bosettingsarbeidet

3.3.1 Barne- og familietjenesten har hovedansvar for bosettingsarbeidet

Bestiller-utførermodellen skiller mellom myndighetsutøvelse (utmåling av retten til tjenester i henhold til gjeldende myndighetskrav), og tjenesteutøvelse (yting av tjeneste i det volum og med den kvalitet som vedtaket forutsetter).

I Trondheim kommune er det *Barne- og familietjenesten (BFT)* som har ansvaret for å følge opp mindreårige som kommer alene og som bosettes i kommunen, i henhold til lov om barneverntjenester. Forvaltningsansvaret for bosettingsarbeidet ligger hos *BFT Heimdal forvaltning (Forvaltningsenheten)*, mens *BFT Omsorgsenheten for barn og unge (Omsorgsenheten)* utvikler og driver de fleste

tiltakene. Kommunen organiserer med andre ord arbeidet i en såkalt bestiller-utførermodell. Denne modellen, som er blitt stadig vanligere innen kommunale tjenester, innebærer at en

¹² Se <http://www.trondheim.kommune.no/budsjett2011/>.

skiller mellom myndighetsutøvelsen og tjenesteytingen, som tradisjonelt har blitt håndtert parallelt og samtidig innen samme organisatoriske enhet (Ressurssenter for omstilling i kommunene 2004).

Avtale om utsøking av enslige mindreårige til Trondheim kommune inngås mellom Forvaltningsenheten og IMDi regionkontor i Trondheim, eller Bufetat for enslige mindreårige fra omsorgssentre. Forvaltningsenheten har ansvaret for å utrede enslige mindreårige før de bosettes i kommunen, fatte vedtak og fordele ressurser til ansvarlige enheter. Ansatte ved BFT er ofte ute i mottakene og besøker ungdommene som skal bosettes i kommunen. Ved disse besøkene legges det vekt på å snakke med ungdommen og gjennom samtalen kartlegge behov og ønsker. Besøkene ved mottakene er særlig viktige i de situasjonene der planene som følger ungdommene fra mottaket ikke er utfyllende eller oppklarende nok.

Ved å ta utgangspunkt i ungdommens individuelle oppfølgingsplan med beskrivelse av historie, ressurser og behov, mål, ønsker og anbefalinger for type bosted/boløsning/tiltak skal Forvaltningsenheten lage en bestilling om ønsket tiltak som sendes til Omsorgsenheten. Omsorgsenheten får så i oppdrag å finne gode bo- og omsorgsløsninger for den enkelte ungdommen. Dette inkluderer bolig, oppfølging og andre omsorgstjenester. I tilfeller der det er behov for institusjon eller fosterhjem har Bufetat bosettingsansvaret. I siste del av 2010 ble det gjennomført noen endringer i organiseringen. Forvaltning avtaler og bestiller nå tiltak direkte fra aktuell driver. Når kommunen forespørres om å bosette enslige mindreårige som behøver fosterhjem eller institusjon tar Forvaltningsenheten kontakt med Bufetat for å høre om de har aktuelle tiltak tilgjengelig.

3.3.2 Helse og velferd Midtbyen – tidligere Boligenheten

I arbeidet med å finne egnede boliger er BFT avhengige av å samarbeide med boligforvaltningen i kommunen. Etter en omorganisering av Boligenheten i Trondheim kommune ble enhetens oppgaver knyttet til bosetting av flyktninger organisatorisk lagt til Helse og velferd Midtbyen (HVKM) fra januar 2009. Enheten har ansvar for bosettingen av flyktninger over 18 år. De skal i tillegg realisere antallet flyktninger som skal bosettes, samt gjennomføre en rask bosetting. Unntaket er enslige mindreårige flyktninger under 18 år som skal bosettes i Trondheim kommune etter utsøking til BFT, da HVKM får søknader om boliger også til disse. HVKM har kontakt med asylmottak, IMDi, Oppfølgingstjenesten for enslige mindreårige flyktninger og helse- og velferdskontorene i de bydelene hvor boligene befinner seg.

Utgangspunktet for tildeling av ordinær kommunal utleiebolig er at søkeren er over 18 år. For gruppen enslige mindreårige tilbys det imidlertid bolig både til de som fortsatt er under 18 år, og de som har rukket å fylle 18 år etter at vedtak er fattet. HVKM bosetter enslige

mindreårige både direkte fra asylmottak, fra andre typer botiltak som hybel med husvert og fra institusjoner. Unntaksvis tildeler de bolig til familier som skal ha oppdrag som fosterhjem for enslige mindreårige som fortsatt er under 18 år. Det må da være en dialog mellom HVKM, BFT og IMDi.

3.3.3 Oppfølgingstjenesten for enslige mindreårige flyktninger

Nært knyttet til arbeidet som gjøres ved BFT er Oppfølgingstjenesten for enslige mindreårige flyktninger som er et tiltaksapparat for oppfølging av denne gruppen. Tjenesten, som er underlagt Omsorgsenheten, tilbyr aktivitetsbase og timebasert oppfølging i egen bolig eller i hybel hos husvert, og retter seg mot enslige mindreårige i alderen 16-23 år. Dette gjelder både ungdommer som anses å kunne bo på hybel og mestre dagliglivet selv ved hjelp av noe støtte og veiledning, og ungdommer som anses som klare for å bo alene, men som har et særlig behov for noe tettere voksenkontakt over en periode. Tjenesten holder til ved ISAK kultursenter i Trondheim sentrum, og er slik sett lett tilgjengelig for ungdommene. Her gjennomføres det både gruppeaktiviteter, leksehjelp, middagstreff, temamøter og generell rådgivning og hjelp. De enslige mindreåriges svært differensierte behov gjenspeiles i oppfølgingstjenestens tilbud:

- timebasert oppfølging i egen bolig eller i hybel hos husvert
- faste treff og møter
- hjelp til etablering i egen bolig
- motivering i forhold til skole, utdanning og jobb
- tilretteleggelse og stimulering i forhold til å finne arenaer for meningsfull fritid
- relasjoner til voksne som kan gi kontinuitet
- mulighet for kriseintervensjon
- realitetsorientering og stimulering til selvrefleksjon angående handlingsalternativer og konsekvenser av valg
- tilretteleggelse for kontakt med hjemland og eventuelle besøksreiser/tilbakevending
- hjelp til å finne sammenhenger mellom fortid, nåtid og framtid
- økonomisk veiledning
- tilretteleggelse for rammer og god voksenkontakt med vertsfamilie
- tilstedeværelse i en avslutningsfase av oppfølgingen

3.3.4 Samarbeid på tvers av et stort antall statlige, kommunale og private aktører

Arbeidet med enslige mindreårige i Trondheim kommune skjer gjennom et stort og komplekst samarbeid mellom mange ulike enheter og aktører i kommunen og på et regionalt plan. På grunn av vårt fokus på *boløsninger* har vi valgt å ikke gå inn i alle instansene som er

involvert. I figur 4 har vi likevel forsøkt å gi et bilde av mangfoldet av aktører som er arbeider med bosettingen av enslige mindreårige i kommunen. Dette gjelder både i forhold til bo- og omsorgstilbud samt skole- og fritidstilbud. Listen er på ingen måter uttømmende og skiller ikke mellom hierarkiske nivåer.

Figur 4. Eksempler på involverte instanser i arbeidet med enslige mindreårige i Trondheim kommune.



Rådmannens fagstab Helse og velferd har, i tillegg til ansvar for å forvalte integreringstilskuddet og fungere som rådgiver og samarbeidspartner for Omsorgsenheten, også delansvar for boligplanlegging og saksframlegg vedrørende bosettingstall for enslige mindreårige. Fordelingen av integreringstilskuddet skjer delvis etter erfaring og delvis etter nye behov som meldes inn. Rådmannens fagstab Oppvekst og utdanning har på sin side budsjetteringsansvar for bosettingsinvesteringer til enslige mindreårige, noe som omfatter både bolig og antallet som skal bosettes. Videre har Helse og velferd og Stabsenhet for byutvikling delt investeringsbudsjett for kommunale utleieboliger. Trondheim eiendom spiller også en viktig rolle som anskaffer, eier og forvalter av boligene. HVKM (Helse- og velferdskontoret Midtbyen) har på sin side ansvaret for tildeling av kommunal bolig til enslige mindreårige. Ved førstegangsbosetting av enslige mindreårige tar Forvaltningsenheten kontakt med HVKM med forespørsel om bolig, hvorpå de finner bolig i samarbeid. Ved bytte av tiltak er det Omsorgsenheten som tar kontakt med de boligansvarlige.

Forvaltningsenheten og Omsorgsenheten har, som vi har vært inne på, ansvaret for henholdsvis forvaltning av bosettingsarbeidet og utvikling og drifting av botiltakene. Under

Omsorgsenheten finner vi både Oppfølgingstjenesten for enslige mindreårige flyktninger (inkludert ISAK) og institusjonen Rabita og bofellesskapet Emilie Kroghs veg. Det arrangeres møter hvor Forvaltningsenheten, Omsorgsenheten og Bufetat diskuterer utsøkninger og tiltak. Forvaltningsenheten og Omsorgsenheten benytter seg videre av ulike private og frivillige organisasjoner for å finne egnede boliger og gode løsninger til enslige mindreårige som skal bosettes, blant annet Aleris og Kirkens Bymisjon. Kommunen er også avhengig av tilgjengelige fosterhjem og husverter. I tillegg er det også andre kommunale aktører og aktører på fylkesplan som spiller en rolle ved bosetting av enslige mindreårige, blant annet grunnskoler, videregående skoler, enhet for voksenopplæring (EVO), helse- og velferdskontorer i ulike bydeler, flyktningshelseteamet og andre helseaktører, samt overformynderiet med tilhørende verger.

Som denne gjennomgangen viser krever arbeidet med å bosette enslige mindreårige i Trondheim kommune et nært og godt samarbeid mellom et stort antall aktører og instanser. Vi skal senere komme inn på mulige utfordringer dette gir, og hvilke strategier kommunen selv har utarbeidet for å møte disse utfordringene. Først skal vi imidlertid presentere kommunens ulike bo- og omsorgstiltak, og hvilke målsetninger og strategier kommunen setter for valg av boløsninger til den enkelte enslige mindreårige.

3.4 Kommunens botiltak

Trondheim kommune opererer med følgende botiltak: hybel med timebasert oppfølging, timebasert oppfølging i hybel hos husvert, kommunal barnevernsinstitusjon, bofellesskap, fosterhjem/forsterket fosterhjem, samt institusjon eller lignende gjennom Bufetat. Tabell 3 viser fordelingen av enslige mindreårige i de ulike botiltakene per november 2010.

Tabell 3. Botiltak som benyttes i Trondheim kommune*.

Type tiltak	Antall per november 2010
Hybel med timebasert oppfølging	33
Timebasert oppfølging i hybel hos husvert	16
Kommunal barnevernsinstitusjon	5
Bofellesskap	11
Fosterhjem/forsterket fosterhjem	11
Statlig/privat barnevernsinstitusjon	10
Totalt	86

*Tall innhentet fra Trondheim kommune.

Som vi ser bor de fleste enslige mindreårige på hybel med timebasert oppfølging. Samtidig er kommunen i ferd med å bygge opp bruken av bofellesskap for enslige mindreårige. Vi vil i det følgende presentere innholdet i tiltakene hybel med timebasert oppfølging/husvert, kommunal barnevernsinstitusjon og bofellesskap.

3.4.1 Hybel med oppfølging og husvertiltaket

Oppfølgingstjenesten i Trondheim kommune har to tiltak - timebasert oppfølging i egen hybel, og timebasert oppfølging kombinert med husvert. Sistnevnte tiltak startet opp i 2007 med bakgrunn i at man så behov for et tiltak som både ga en selvstendig tilværelse i egen hybel og samtidig en tett voksenkontakt. Timebasert oppfølging i hybel, med eller uten husvert, er hjemlet i lov om barneverntjenester.

Målgruppen for disse tiltakene er enslige mindreårige i alderen 16-20 år som er relativt trygge og selvstendige, men som har varierende behov for voksenpersoner til støtte, råd og sosial kontakt. Dette dekkes gjennom timebasert oppfølging av miljøterapeut enkelte tider og dager i løpet av uken og gjennom husvertene. Samtidig brukes tiltaket hybel med timebasert oppfølging også for enkelte med et stort, omfattende og sammensatt hjelpebehov, men der mer institusjonslignende tiltak ikke vurderes som bedre i forhold til ungdommens behov. Antallet timer oppfølging per måned kan da være veldig stort. Dette illustrerer at typen tiltak ikke betyr at hjelpebehovet er lite.

Ved timebasert oppfølging engasjeres oppdragstakere med ulik fagbakgrunn, og de formelle kravene bestemmes av kommunen. Oppdragstakerne som ansattes er personer fra ulike land og med ulik bakgrunn, noe som ses som fordelaktig ved at en kan dra nytte av de ansattes ulike kompetanse. Oppfølgere skal helst ha treårig høgskoleutdanning, men flere blir også ansatt ut fra erfaring eller egnethet. I den første fasen etter bosetting er det egne rutiner for oppfølgingen knyttet til praktiske gjøremål, utarbeiding av handlingsplaner i samarbeid med ungdommene og oppbygging av relasjoner. Oppdragstakerne velger selv hvordan oppfølgingen skal skje, både i forhold til møteplass, aktivitet og lignende.

Oppfølging med forsterket hybel vil i Trondheim kommune si oppfølging fra miljøterapeuter mens ungdommen bor i privat hybel/hybelleilighet og i tillegg støtte og tilsyn fra husvert som bor i samme hus. I dette botiltaket ser en for seg maks to ungdommer per husvert. Kriterier for å få dette tiltaket er at ungdommen anses som ekstra sårbar i forhold til å bo alene, og med behov for ekstra støtte utover det oppfølgingstjenesten kan yte. Husverten får en godtgjøring tilsvarende 50 prosent av fosterhjemsgodtgjøring, samt 20 prosent av utgiftsdekning til fosterhjem. Vertene er engasjert på oppdrag av forvaltningstjenesten, og mottar veiledning av oppfølgingstjenesten.

Aktuelle hybler finnes både i kommunale og private boliger og godkjennes før oppstart. Husvertene blir godkjent gjennom hjemmebesøk og vurdering og rapport fra oppfølgingstjenesten. De skal i tillegg framlegge politiattest. Kommunen stiller som kriterium at husvertene skal være godt egnet til å kunne gi støtte og veiledning til denne typen ungdommer, det vil si være tålmodige, ha evne til å forklare og veilede, kunne sette grenser og ha en genuin vilje til å hjelpe en enslig ungdom. I samtaler spør kommunen også om deres erfaringer med flyktninger og om motivet for å hjelpe. Det er tiltaket i samarbeid med

bosettingsansvarlig - Forvaltningsenheten - som bestemmer hvilken ungdom som bør matche den enkelte husvert og omvendt. Dette skjer ut fra kartlegging av ungdommen før bosetting og utredning av husverten. Kommunen mener det optimale er at ungdommen kommer på besøk før bosettingen for å møte husverten eller familien, kontaktpersonen, koordinatoren i tiltaket og saksbehandleren. Det er imidlertid ikke alltid dette skjer, da ungdommen kan være plassert langt unna i mottak.

Noen ungdommer kan midlertidig (maks i ett år spesifiserer kommunen) bo i et rom inne i huset til husverten. Kommunen påpeker imidlertid at dette er unntaket, da de har erfaring med at ungdom etter kort tid etterspør eget bad og kjøkken og vil være mer selvstendige. En privat hybel hos en husvert bør derfor ideelt sett ha egen separat inngang, med eget soverom og eget kjøkken og bad. Ungdommene skal kunne trene på selvstendighet i egen bolig. Dessuten understreker kommunen at ungdommen ikke skal komme for nær innpå familien, for dette tiltaket skal ikke være et fosterhjem. Husverten og familien skal ha en begrenset rolle med et begrenset ansvar. Kommunen har laget en rollefordeling ved oppstart som er tydelig for alle som samarbeider om bosettingen, og i tillegg utarbeides det en oppfølgingsplan. Husverten skal først og fremst ha en støttefunksjon, bistå med å bygge nettverk, lære ungdommene å bli kjent med norske tradisjoner, ta med ungdommen på turer, samt ha tilsyn i forhold til skoleoppmøte, helsesituasjon og om ungdommen har det bra.

Trondheim kommune er generelt negativ til å benytte private hybler til tiltak med timebasert oppfølging, ettersom det kan medføre problemer knyttet til hvem som skal stå oppført som leietaker - Forvaltningsenheten, Omsorgsenheten eller Boligenheten? Når enslige mindreårige bosettes i kommunale boliger, er det, ifølge HVKM (Helse- og velferdskontoret Midtbyen), vanlig å benytte små leiligheter på mellom 15 og 46 kvadratmeter. Dette omfatter i stor utstrekning kommunale utleieboliger i borettslag og i selveide andeler i sameier. Det bosettes imidlertid også i heleide kommunale hus. Standarden anses som varierende, men det påpekes at boligene innehar en god gjennomsnittlig standard. Ved tildeling og bosetting er det, ifølge HVKM, så langt det er mulig tatt hensyn til bomiljø og andre aspekter.

HVKM har videre innført en rekke rutiner for å sikre at boligtildelingen blir best mulig både for kommunen og den enslige mindreårige:

- Ved tildeling av bolig gjennomføres det visning hvor det legges vekt på følgende: sikkerhet, brannvern, strøm, sluk, lufting av bolig, samt normer og regler for oppførsel i og omkring boligen og i fellesarealer.
- Ved inngåelse av husleiekontrakten fokuseres det på detaljer knyttet til rettigheter og plikter. Dersom den enslige mindreårige er under 18 år inngås kontrakten med BFT.
- En oppfølgingsavtale/trekantavtale gjennomgås og inngås. Avtalen undertegnes av den enslige mindreårige, oppfølgeren (enten fra Oppfølgingstjenesten for enslige

mindreårige flyktninger eller andre) og av BFT. Denne oppfølgingsavtalen er en forutsetning for inngåelse av husleiekontrakt.

Denne typen rutiner, hvor en er detaljfokusert rundt rettigheter og plikter, er med på å myndiggjøre og ansvarliggjøre de enslige mindreårige. Det at ungdommen gis en stemme og samtidig et ansvar for seg selv og sin bolig kan være med på å bygge grunnlaget for et nytt, stabilt liv i kommunen. Samtidig sikrer en i større grad at tiltak opprettes i samarbeid med ungdommene, og ikke på vegne av dem (Lauritsen et al. 2002).

3.4.2 Kommunal barnevernsinstitusjon

Godkjente institusjoner styres etter lov om barneverntjenester og følger kvalitets- og godkjenningforskriften for barnevernsinstitusjoner. Her er målgruppen enslige mindreårige i alderen 12-17 år med spesielt store behov på enkelte områder. Antallet enslige mindreårige som bor sammen bør være rundt fem. Ved institusjoner skal lederen ha treårig høgskoleutdanning. Samme krav stilles samtidig til en stor andel av de øvrige ansatte. I tillegg er institusjoner pålagt å utarbeide opplæringsplaner og gjennomføre veiledning. Boligen som benyttes må oppfylle formelle krav til institusjoner.

Forut for opprettelsen av Oppfølgingstjenesten ble bofellesskapet Rabita startet opp spesielt for enslige mindreårige flyktninger i alderen 12-18 år i Trondheim. Bofellesskapet gikk senere over til å bli en godkjent kommunal barnevernsinstitusjon, med plass til fem beboere. Plassering i dette tiltaket skjer som førstegangs bosetting eller som overføring fra et annet botiltak som ikke har fungert. Institusjonen tilbyr både kortsiktige tiltak på ett til to år og langsiktige tiltak på tre til fem år, avhengig av ungdommens alder og behov. Ungdommer som har fylt 18 år kan velge å bo på Rabita fram til de fyller 20 dersom de fortsatt har behov for dette, og må da signere en samtykkeerklæring. Det understrekes imidlertid at ungdommens behov bør styre mer enn ønsket. Målet med bofellesskapet er å skape trygghet, forutsigbarhet og kontinuitet for ungdommene. Institusjonen har en gruppe ansatte med fagutdanning som går i medlevertturnus. Flere av de ansatte har minoritetsbakgrunn. For å legge til rette for gode boløsninger har Trondheim kommune et mål om at Forvaltningsenheten til enhver tid skal kjenne til når det blir ledig plass ved Rabita, optimalt sett seks måneder før. Dette sikrer at de tidlig kan melde behov til aktuelle mottak og jobbe med inntak av nye ungdommer.

3.4.3 Bofellesskap

Bofellesskap er ikke hjemlet i barnevernloven på linje med fosterhjem og institusjoner, og kvaliteten vurderes internt i kommunene med økonomisk, juridisk og faglig delaktighet fra Bufetat. Målgruppen for bofellesskap er enslige mindreårige i alderen 16-20 år med døgnbasert omsorgsbehov i forhold til utrygghet, savn og traumer, og som har behov for

nærhet til voksne og enkle rammer i hverdagen. Her ser en for seg at to til 10 ungdommer kan bo sammen. Ledere ved bofellesskap bør ha treårig høgskoleutdanning, mens de øvrige ansatte kan ha ulike typer bakgrunn og fagutdanning. Formelle krav til ansatte i bofellesskap bestemmes av kommunene. Det er behov for minimum én ansatt til stede hele døgnet. Boligen kan være et vanlig hus eller leilighet.

I løpet av 2010 har det blitt opprettet et nytt kommunalt bofellesskap med seks plasser i Trondheim. Dette er et kommunalt tiltaksbygg med åtte mindre leiligheter, samt personalrom, egne oppholdsrom, kjøkken, bad og felles stue i kjelleren. Målgruppen er enslige mindreårige i alderen 16-17 år som er selvhjulpne og selvstendige, men som samtidig har behov som ikke tilfredsstilles dersom de bor i hybler uten tilknytning til et personale. Bofellesskapet har døgnbemanning for å sikre at beboerne føler seg trygge. Tiltaket beskrives som institusjonslignende når det gjelder oppfølging, og som hybeltiltak når det gjelder beboernes selvstendige boenheter.

På grunn av mangel på egnede boliger har Trondheim kommune benyttet plasser for enslige mindreårige hos private aktører, og i Trondheimsområdet har dette særlig blitt gjort gjennom Aleris. På basis av situasjonen i Trondheim kommune, hvor kommunen har til dels store problemer med å finne botilbud til hele gruppen, har Kirkens Bymisjon fattet et styrevedtak om å opprette et bo- og oppfølgingstilbud til fire enslige mindreårige i løpet av høsten 2010. Innflytting av fire ungdommer skal etter planen skje i løpet av desember 2010.

Kirkens Bymisjons tilbud består to leiligheter i nær tilknytning til hverandre, hvor ungdommene bor sammen to og to, og hvor den ene leiligheten har et rom som kan brukes til arbeidsrom og overnattingssted for personale. En tenker seg medlevertturnus, hvor ungdommene skal møte den samme personen når de kommer hjem på ettermiddagen som da de dro om morgenen. På denne måten kan kontinuitet og trygge rammer sikres for ungdommene. Ønsket er å skape et botilbud med høy kvalitet som er etterspurt i kommunen, og hvor en unngår et institusjonspreg.

3.5 Målsetninger og strategier for bosettingsarbeidet

3.5.1 Kommunens overordnede målsetning og aktuelle utfordringer

I Trondheim kommune har den politiske ledelsen definert følgende hovedmålsetning for bosettings- og integreringsarbeidet av både mindreårige og voksne flyktninger:

”... alle, uavhengig av etnisk opprinnelse, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet, kunne bruke sine egne ressurser, og på egne vilkår kvalifisere seg til økonomisk uavhengighet og mestring av eget liv”¹³.

I Trondheim kommunes bosettingsvedtak for 2010 påpekes det at kommunes bosettings- og kvalifiseringstjenester er dimensjonert til en årlig bosetting på 220-240 flyktninger. Slik sett ligger bosettingsvedtaket for 2010 på 280 flyktninger over kommunens egen vurdering av kapasitet. Det understrekes videre at enslige mindreårige er den mest sårbare flyktninggruppen, hvor det er et stort behov for gode og individuelt tilpassede bo- og omsorgstiltak. I vurderingen av hvor mange enslige mindreårige kommunen kan bosette fokuseres det på mulighetene til å etablere nettopp gode bo- og omsorgstiltak, samtidig som det tas hensyn til at enslige mindreårige ofte vil ha behov for oppfølging over flere år.

I budsjettgjennomgangen for 2010 understrekes det at tilgang på boliger vil være en stor utfordring for å realisere bosettingsavtalene i de kommende årene. Selv om flyktninger er en prioritert gruppe ved tildeling av kommunale boliger, vil det årlige boligbehovet bli en stor utfordring. Kommunen har utledet følgende målsetninger basert på dagens utfordringer knyttet til bosettingsarbeidet:

- Klar og tydelig ansvarsfordeling mellom ulike enheter
- Jevn, fleksibel og gjensidig forpliktende bosetting hele året
- God og presis utveksling av informasjon mellom enhetene
- Bosetting - et felles ansvar for alle involverte aktører

Med bakgrunn i den økte bosettingen av enslige mindreårige i 2010 og kommunens fokus på dette arbeidet ble det høsten 2009 opprettet et prosjekt som hadde som mål å etablere bo- og oppfølgingstilbud til enslige mindreårige som skulle bosettes i prosjektperioden. Prosjektets mandat var å utrede og sette i gang tiltak, samt vurdere kostnader for oppstart og drift av disse (utgifter til planlegging, tiltak for ungdommer som skal bosettes, utgifter til opplæring, veiledning og administrasjon med mer). Videre skulle de utarbeide kriterier for valg av botiltak, vurdere dimensjonene innenfor hvert enkelt tiltak og definere grenseoppgangene mellom de ulike tiltakene. Prosjektgruppen skulle også se på organiseringen innenfor hver enhet og mellom enhetene for å se hva som fungerer og eventuelt ikke. Omsorgsenheten for barn og unge fikk ansvaret for prosjektet, som skulle gjennomføres i nært samarbeid med Forvaltningsenheten, Trondheim eiendom, Bufetat, IMDi, helse- og velferdstjenestene for voksne og Oppfølgingstjenesten.

¹³ Se Rådmannens forslag til økonomiplan 2010-2013 – Budsjett 2010:
<http://www.trondheim.kommune.no/attachment.ap?id=26741>.

3.5.2 Ambisjoner for arbeidet

Prosjektgruppen definerte en rekke ambisjoner for tiltaksutviklingen i kommunen:

- *Mangfold av tiltak*
Det skal finnes et spekter av ulike tiltak i kommunen, både gruppetiltak og tiltak for enkeltungdommer, der behov styrer valg av tiltak.
- *Kvalitet og tiltak for ulike grupper*
Kommunen skal bosette ungdommer over og under 15 år fra ulike nasjoner, ungdommene skal få nødvendig omsorg med ulik tyngde, og det skal fokuseres på hjelp og kontroll til samme tid.
- *Langsiktighet i arbeidet*
Tiltakene skal planlegges og driftes med utgangspunkt i at bosettingsarbeidet fortsetter i flere år framover, kvalitet skal oppnås gjennom målbevisst arbeid over år, det skal opprettes støttefunksjoner, faste tiltak skal ha fast personell, arbeidet skal evalueres og videreutvikles, og ansatte skal få faglig oppdatering.
- *Trondheim er nesten hjemme for de enslige mindreårige*
Ungdommene skal oppfatte tiltakene som stedet der de bor, det skal skapes en tilhørighet til kommunen, og det skal finnes et passende fritids- og kulturtilbud.
- *Arbeidet inkluderer mange instanser og aktører*
Tiltaksutviklingen skal foregå i samarbeid med Bufetat og andre samarbeidspartnere, og det skal tilstrebes samarbeid med frivillige organisasjoner.
- *Arbeidet skal gjennomføres kostnadseffektivt*
Tiltakene skal baseres på at hjelp skal gis på laveste effektive omsorgsnivå, tiltakene skal ha nøktern, men god standard, og det skal være rom for spesielle kostnader når det er nødvendig for å gjøre ungdommene selvhjulpne.

3.5.3 Risikoer ved arbeidet

Nært koblet til ambisjonene er en bevissthet om at det finnes flere risikofaktorer knyttet til arbeidet med å skaffe bo- og omsorgsløsninger for enslige mindreårige. Prosjektgruppen ønsker å unngå:

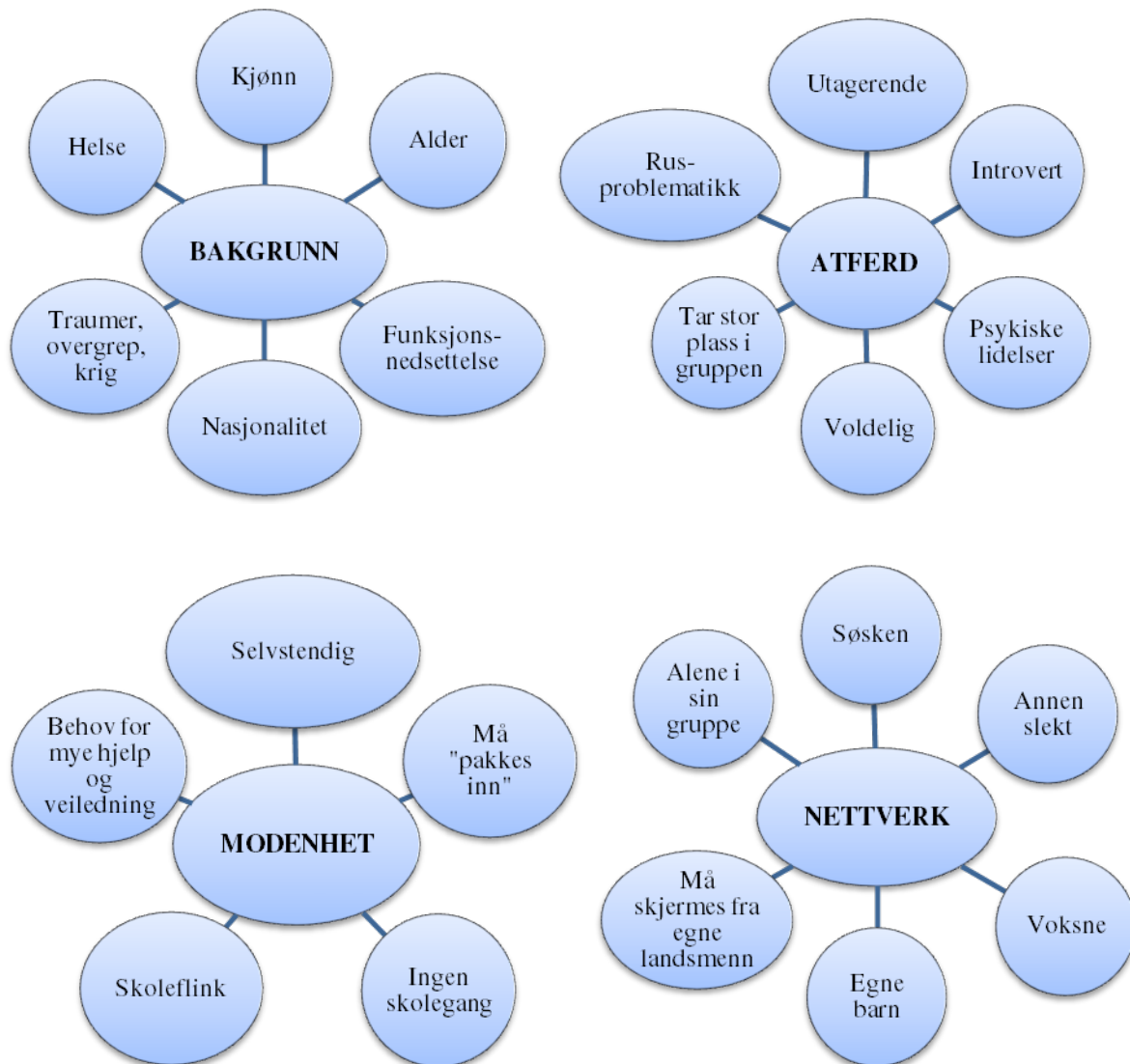
- At tiltakene bare dekker en liten del av behovene, og at ungdommene får plass i tiltak etter hvor det er ledig plass og ikke etter behov.

- At kommunen kun bosetter ungdommer som ikke har ”ekstrabehov”, at gruppen enslige mindreårige blir ensartet, og at enslige mindreårige lever uten tiltak, oppfølging og nødvendig hjelp.
- At arbeidet ikke får nødvendig faglig kvalitet, at bosettingsarbeidet primært blir et boligspørsmål og ikke et omsorgsspørsmål, og at kompetansen ikke beholdes og videreutvikles.
- At ungdommene kjenner seg overlatt til seg selv, og at de oppfatter seg selv som å være utenfor samfunnet.
- At bosettingsarbeidet blir en særomsorg og at personer og organisasjoner som vil hjelpe ikke blir benyttet.
- At omgivelsene tror det sløses med offentlige midler, at det gis for lite hjelp slik at ungdommene blir maktesløse og at det gis for mye hjelp slik at ungdommene blir avhengige av hjelpetiltak på sikt.

3.5.4 Kriterier for valg av botiltak – en omfattende og kompleks vurdering

”Det sentrale aspektet må være å lage et sted å bo som føles og oppleves som et hjem”. Dette sitatet fra en ansatt i BFT illustrerer hva som muligens er hovedmålsetningen for bosettingsarbeidet i Trondheim kommune. Ved valg av botiltak for den enkelte enslige mindreårige er det imidlertid svært mange forhold som må vurderes. I Trondheim kommunes prosjekt om bosetting av enslige mindreårige gis det et bilde av det komplekse mangfoldet av forhold og kriterier kommunene må vurdere når det gjøres vedtak. Dette illustreres i figur 5.

Figur 5. Eksempler på forhold ved den enslige mindreårige som må vurderes ved valg av botiltak.



For det første må en vurdere hvem ungdommen er. Her spiller både alder, kjønn, nasjonalitet, religion og etnisk tilhørighet en viktig rolle. Bør en satse på kollektive løsninger for de yngste og individuelle løsninger for de eldste? Skal bofellesskap settes sammen etter nasjonalitet og/eller etnisk bakgrunn? Bør jenter og gutter bo sammen eller hver for seg? Det er også viktig å vurdere ungdommens bakgrunn. Hvordan er den fysiske og psykiske helsen? Har ungdommen traumer etter krigshandlinger eller overgrep? Vil en ungdom med store traumer fungere best i fellesskap med ungdom eller mer med voksne?

For det andre kan en studere ungdommens atferd. Er dette en person med atferdsproblematikk? Tar han eller hun stor eller liten plass i gruppen? Er ungdommen voldelig? Bør en ungdom med atferdsproblematikk bo sammen med andre ungdommer?

Hvordan vil en usikker og innesluttet ungdom fungere alene og i en bofellesskapsituasjon? Hvordan bør en ungdom med rusproblematikk bo? Her må en ta hensyn både til ungdommen det gjelder og de som eventuelt skal bosettes sammen med han eller henne. På den ene siden kan det å bo sammen med andre ungdommer virke positivt på negativ atferd. På den andre siden kan en ungdom som allerede tar stor plass i gruppen dominere for mye i et bofellesskap.

Videre bør en også studere ungdommens modenhet. Er dette en selvstendig ungdom som er selvhjulpent, og som kan trives med å bo på hybel? Eller er det en ungdom som må "pakkes inn" av hjelpeapparatet, og som trenger mye hjelp og veiledning? Hvilket skolenivå er ungdommen på, og hvordan vil han eller hun klare å følge opp forpliktelser knyttet til skolen dersom hybel velges som botiltak? På grunn av enslige mindreåriges spesielt sårbare situasjon vil en ofte vurdere behovet for voksenkontakt som stor. Samtidig har mange av dem tatt vare på seg selv i lengre tid, og vil muligens oppleve for nær kontakt som påtrengende og negativt. Grad av nærhet og distanse må derfor vurderes nøye, og det er viktig å finne en balanse mellom ungdommens behov for frihet og selvstendighet på den ene siden og behovet for stabilitet og trygge ramme på den andre siden.

Til sist må en også ta ungdommens nettverk i betraktning. Kom den enslige mindreårige alene eller sammen med søsken eller annen slekt? Har ungdommen egne barn? Bør han eller hun bosettes nært personer fra sin egen nasjonalitet, eller bør ungdommen skjermes fra landsmenn på grunn av holdninger eller atferd? Mens det for enkelte ungdommer vil være positivt å være i nærheten av personer fra samme nasjonalitet eller gruppe, vil det for andre virke negativt.

Dette er eksempler på spørsmål som kan dukke opp i vurderingen av egnet boløsning for en enslig mindreårig. Selv med en slik kriterieliste vil avgjørelsen om hvilket botiltak som passer imidlertid alltid være preget av kompleksitet og dilemmaer. Som Lauritsen et al. understreker i sin studie av kommuners arbeid med enslige mindreårige:

"Ved å foreta valg, foretar man samtidig bortvalg. Dette er det viktig å være seg bevisst. Velger man f.eks. å la etnisitet veie tyngst i valg av bo- og omsorgsløsninger, bør en være ekstra oppmerksom på å tilrettelegge skole- og fritidssituasjonen slik at den enslige mindreårige har norske arenaer å operere på i tillegg" (Lauritsen et al. 2002: 110).

3.5.5 Kriterier knyttet til boligen og bomiljøet

Som vi har vært inne på er det et stadig større fokus på at boligen spiller en viktig rolle i integreringsarbeidet, samtidig som den vil være en viktig del av personers identitet. BFT jobber aktivt for å finne boliger som er egnet for det ønskede botiltaket. Ved valg av bolig opererer Omsorgsenheten og HVKM (Helse- og velferdskontoret Midtbyen) med en liste av kriterier. Det skilles mellom kriterier knyttet til selve boligen og til trekk ved området.

Når det gjelder selve boligen vurderes faktorer som standard, arkitektur, planløsning, fasiliteter, utsikt, slitasjenivå, byggematerialer, adkomst og tilgjengelighet. Boligen skal være egnet ut fra den enslige mindreåriges bakgrunn og utfordringsområde. Dette innebærer at boligen må være egnet rent fysisk, og det må finnes muligheter innenfor huset til det ønskede formålet. Dette inkluderer for eksempel individuelle rom, fellesrom, plass til fritidsaktiviteter og så videre.

Når det gjelder bomiljøet vurderes sted, nærmiljø, medbeboere, nabolag og beliggenhet. Det er blant annet viktig å vurdere reiseavstand til skole eller aktivitetstilbud, geografisk nærhet til venner, slekt eller religiøse/etniske nettverk. Representanter for kommunen mener at det er særlig viktig at bomiljøene er ”friske og oppegående”. HVKM er opptatt av at enslige mindreårige bosettes i hele kommunen, slik en også ønsker for flyktninger generelt. Ved vurdering av bomiljø ser en videre på hvem som utgjør beboerne (enten det gjelder borettslag, sameier eller heleide kommunale hus). Dersom det har vært mange unge over tid i ett borettslag og det har vært bråk knyttet til disse, forsøker en å unngå å bosette der ettersom det kan føre til tvangssalg og at kommunen mister boligen. Kommunen ønsker heller ikke at for mange enslige mindreårige skal bo i samme område.

Det er en realitet i Trondheim, som i mange andre kommuner, at når kommunale boliger er samlet i visse områder har dette konsekvenser for bomiljøene. HVKM understreker imidlertid at det er viktig å være klar over at et bomiljø ikke er statisk, men derimot i stadig endring. Derfor blir det feil å hevde at enkelte adresser har dårlig bomiljøstandard eller godt bomiljø til evig tid. I stedet bør det fokuseres på at bomiljøer er foranderlige begge veier. Det understrekes videre fra HVKMs side at en må se etter muligheter og løsninger mer enn hindringer når det gjelder beliggenhet, nettopp for å kunne utnytte boligene som er tilgjengelige.

Enkelte av våre informanter ser at kommunen har noe å vinne på å utnytte studentmiljøet i byen. En bør blant annet vurdere om enslige mindreårige på 17-18 år kan bosettes sammen med studenter. Ved et slikt alternativ kan kommunen for eksempel kjøpe seg inn i en eller flere av studentbyene som finnes. Andre kommuner har hatt god erfaring med å bygge opp bofellesskaper som består av norske studenter og unge enslige flyktninger (Thorshaug et al. 2009).

Valg av bolig handler med andre ord om hvor kommunen synes det er lurt å bosette enslige mindreårige og om oppbygging av boligområder. Er det ønskelig at mange skal bo sammen, hva med områder som er belastet, skal boligen være i nærheten av servicesenter, skole og kollektivtransport? Skal en satse på en samling eller spredning av etniske minoriteter? Alt dette er spørsmål en må ta stilling til. Når det gjelder det sistnevnte er flere forskere skeptiske til at kommuner samler etniske minoriteter, ettersom en risikerer både ”gettofisering” av områder og stigmatisering av bomiljøer og dets beboere (Thyness 2004; Dyb et al. 2004).

3.5.6 Hva er et egnet botiltak for enslige mindreårige?

Mange kommuner velger ofte institusjon som boløsning for enslige mindreårige fordi dette er lovregulert og dermed relativt enkelt å forholde seg til. Flere av våre informanter i Trondheim kommune synes dette er lite heldig, da institusjonen griper inn i ungdommenes autonomi og selvstendighet. Dette tiltaket bør derfor være siste utvei og ikke et førstevalg. Slik sett er tankegangen i Trondheim kommune svært positiv, ved at en har et spekter av tiltak, og hvor det ikke tenkes institusjon og fosterhjem med en gang, men hvor en tenker alternativt. Erfaringen viser blant annet at husvertiltaket, som er relativt nytt i arbeidet med enslige mindreårige, har fungert optimalt for mange ungdommer, da det gir en god balanse mellom selvstendighet og trygghet.

Ansatte i kommunen opplever likevel at ulike enheter ofte kan ha ulik oppfatning om hva egnet bolig og omsorgsnivå er. En av våre informanter påpeker at det er viktig at en gir det tilbudet som er nødvendig, men på et lavest mulig omsorgsnivå. Et mulig problem med å legge bosettingsansvaret for enslige mindreårige til barnevernet er, ifølge denne informanten, at problemfokuset blir for stort, og en må derfor være bevisst dette slik at en ikke skaper barnevernsklienter. En må huske å se mulighetene i ungdommen, og også huske at enslige mindreårige ikke nødvendigvis er som den vanlige gruppen barnevernet har ansvar for.

Omsorgsenheten opplever at HVKM tilbyr boliger som ikke oppleves som egnet for enslige mindreårige. Samtidig kan det, ifølge enkelte informanter, være vanskelig å si nei til et tilbud på grunn av den prekære boligsituasjonen i kommunen. Enkelte innen kommunens barneverntjeneste ser et potensielt problem i at flykninger sidestilles med dem som har det verst i samfunnet i forhold til standard på bolig. ”De må ikke bli for godt vant”, er en setning som går igjen, både blant ansatte i barneverntjenesten og på rådmannsnivå. Denne tankegangen illustreres av følgende utsagn:

”Det er et generelt problem i flykningarbeid at det gis for mye omsorg og sys for mange puter. Flyktingene, både mindreårige og voksne, sluses ikke godt nok over i ordinære boliger og tiltak. De spesialbehandles for lenge”.

Andre ansatte påpeker at “å sy puter under armene-resonnementet” kan problematiseres. I Folkehelseinstituttets rapport om enslige mindreårige understrekes det at den mest sårbare gruppen som har kommet til Norge som enslige mindreårige synes å være de eldre ungdommene som ikke har etablert nære forhold til noen voksne (Oppedal et al. 2009). Ungdommene oppfatter ikke omsorgstjenestene som en trygg base som de kan vende tilbake til ved behov når de skal utforske sin selvstendighet, og mange opplever utfasingen fra barnevernet som et definitivt opphør av kontakten, I rapporten anbefales det at kommunene vurderer hvordan de kan “utnytte muligheten systematisk for en gradvis nedtrapping av tiltakene overfor enslige mindreårige som har behov for en tryggere avhengighet før de kan tåle sin nyvunne selvstendighet” (Oppedal et al. 2009: 45).

Et alternativt perspektiv til at en ikke skal sy puter er, ifølge en av våre informanter, "Housing First". Dette er en relativt ny tankegang innen sosial boligpolitikk i forhold til behandling av hjemløse. Konseptet er at hjemløse individers og familiers første og primære behov er å oppnå en stabil bosituasjon, og at andre forhold som kan påvirke familien kan og skal adresseres når bolig er ordnet. I stedet for å tenke ulike nivåer av bolig, fra gate til offentlige herberger, fra herberger til midlertidige boligprogrammer, fra boligprogrammer til egen leilighet, skal en gå rett på egen leilighet.

Om en overfører dette prinsippet til enslige mindreårige blir tankegangen at enslige mindreårige skal tilbys en bolig som legger til rette for god integrering, trygghet, stabilitet og stolthet. Som en av våre informanter uttalte: *"Det e' da onga det hainnle om!"*. I forlengelsen av dette presiseres det at i vurderingen av boligstandard må man ta i betraktning hva andre ungdommer i samme alder har tilgang til. Som Lauritsen et al. (2002) påpeker kan enslige mindreårige oppleve det som problematisk at deres bolig er langt unna andre ungdommers bolig. Igjen handler det om hva boligen representerer i en persons liv.

3.5.7 De ansattes rolle i enslige mindreåriges liv

Trondheim ansetter oppdragstakere for å gjennomføre oppfølgingen av de enslige mindreårige. Kommunen ansetter delvis miljøterapeuter med 3-årig høgskoleutdanning og delvis miljøarbeidere, som kan være faglærte med videregående utdanning, ufaglærte eller høgskoleutdannede. Kommunen ønsker at de største stillingene skal innehas av miljøterapeuter. Likevel ser informantene vi har snakket med at det kan være hensiktsmessig å benytte både faglærte og ufaglærte i miljøarbeiderstillingene:

"Ufaglærte kan ha litt vanskeligere for å takle negative opplevelser som trusler, tar det ofte litt mer personlig. Samtidig kan ufaglærte ofte ha et større engasjement for jobben. Det er dermed både positive og negative sider ved faglærte/ufaglærte".

Oppdragstakerne har enten fast ansettelse eller engasjeres på oppdrag, og timetallet vil variere etter den enkelte ungdoms oppfølgingsbehov. Oppfølgingstjenesten for enslige mindreårige flyktninger er i ferd med å endre strukturen på oppdragstakerbasen. Målet er å gjøre det mer formelt, gjennom at flere oppdragstakerne blir ansatt i kommunen med de rettigheter som følger med dette. Slik det er per i dag, er det å være oppfølger preget av "frivillig arbeid", med timebetaling og få rettigheter.

Det ses som svært viktig å sikre en god kobling mellom ungdommene og oppfølgere, og dette krever en nøye individuell vurdering av hver enkelt sak. Samtidig må en ha god kjennskap til både ungdommen det gjelder og oppfølgerne.

3.5.8 Hvordan skape stabilitet og kontinuitet for ungdommene?

Et av hovedmålene i arbeidet med enslige mindreårige er å skape kontinuitet og stabilitet. Ansatte på feltet understreker at kontinuitet har flere sider. Det avhenger blant annet av hvor mange som er tilknyttet tiltaket og turnussystemet. Dette illustreres av følgende utsagn fra en ansatt:

”Det er selvsagt best dersom ungdommen har få å forholde seg til, men dette er avhengig av turnusen. Småstillinger er ikke heldig for kontinuitet. Ved å sikre en stabilitet i turnusordningen, vil dette kunne gi kontinuitet og trygghet for ungdommene. Overlapping av personalet er en følsom tid for ungdommene, da personalet er opptatt med noe annet”.

Flere av våre informanter understreker at det er viktig å høre på hva de enslige mindreårige selv ønsker når det gjelder botiltak. Hva gjør en når ungdommen sier én ting og oppfølgeren sier noe annet? Det understrekes at en av respekt for ungdommen bør høre på hva han eller hun har å si. Samtidig bør en innhente informasjon fra andre aktører som skole eller jobb for å ha deres syn på hvordan det går med ungdommen.

En av representantene for kommunen mener at medbestemmelse avhenger av flere faktorer. Det er forskjell på hvor mye en 14-åring og en 17-åring kan få lov til å bestemme selv. Ungdommene ytrer ønsker, men det er ikke alltid en har de rette tiltakene tilgjengelig. Det er også usikkert i hvilken grad ungdommene kjenner innholdet i de ulike tiltakene som de skal forholde seg til i valgprosessen, eller om personen som informerer om tiltakene kjenner innholdet godt nok. Det anses som viktig å ta hensyn til ønsker om utdanning, nærhet til nettverk og lignende, selv om ”ikke alle kan flytte til Oslo”, som en av våre informanter uttrykker. Ansatte ser også at det kan oppstå uklarheter når ungdommer opplever at de har forsøkt å ytre sine ønsker, men ikke blitt forstått (for eksempel i tilfeller der tolk ikke var tilstede).

Oppfølging ses som svært viktig for å sikre gode botiltak for enslige mindreårige. Denne oppfølgingen skjer ut fra en tiltaksplan som er bestilt av Forvaltningstjenesten. Mye handler om gjøremål i hjemmet, økonomi og systemforståelse. Oppfølgingen skal også kartlegge fysisk og psykisk helse. En viktig del av dette arbeidet er knyttet til ungdommenes fritid og aktiviteter, samt nettverk. Målet er å koble ungdommene opp mot allerede eksisterende, ordinære fritidsaktiviteter, i stedet for å utvikle segregerte tilbud. Gjennom arbeidet som gjøres på ISAK ønsker en å gi enslige mindreårige muligheter til å lære seg samfunnskodene, få innsikt i det som er grunnleggende og lære dem ferdigheter.

Videre er oppfølging knyttet til skole svært viktig. Mange vi har snakket med ser det som bekymringsverdig at flere enslige mindreårige faller ut av skolen, og spør om kommunen har et helhetlig kompetanseperspektiv. Ungdommene må få kunnskap om utdanningsløpet, om

kontakten mellom oppfølgingen og skolen, og må motiveres til skolegang. Mange ønsker i utgangspunktet heller å jobbe for å tjene penger til seg selv og slektninger i hjemlandet. Kommunen må derfor være tydelig på konsekvensene av å slutte i skolen, og hva en får ut av videre utdanning kontra introduksjonsprogrammet/arbeid.

En ser også at overgangene fra EVO (Enhet for voksenopplæring) til videregående skoler er vanskelig for mange enslige mindreårige. Flere understreker at en stabil og trygg bosituasjon blir særlig viktig i slike situasjoner, og ønsket er derfor at ungdommene skal flytte minst mulig. Omsorgsenheten har en tett kobling til EVO og Kvalifiseringssenteret for innvandrere (INN) for å sikre et individuelt tilpasset skoleinnhold til den enkelte enslige mindreårige. Dette omfatter helsehjelp, leksehjelp, miljøarbeidere og lignende. Målet er å finne gode løsninger for flyktninger generelt og enslige mindreårige spesielt, som har mange av de samme behovene når det kommer til skole og kvalifisering.

I Folkehelseinstituttets rapport understrekes det at tilhørighet i sosiale nettverk er av stor betydning for trivsel, psykososial tilpasning og sosial integrasjon for enslige mindreårige (Oppedal et al. 2009). Det ses som spesielt viktig at ungdommene har fortrolige og stabile voksenpersoner som de føler tilhørighet til når de skal klare seg selv, i tillegg til stabile nettverk av jevnaldrende som kan øke tryggheten og tilhørigheten.

3.6 utfordringer og løsninger for organiseringen og rammebetingelsene

3.6.1 Bestiller-utførermodellens fordeler og ulemper

Bestiller-utførermodellen ble innført i 2004 i Trondheim kommune. En undersøkelse i 41 kommuner som har innført denne modellen viser at fordeler med dette blant annet er styrket rettssikkerhet for brukere av tjenestene med likeverdig behandling, bedre saksbehandling, bedre kontroll av kommunens arbeid, bedre økonomistyring, og en større rolleklarhet for enhetene. Samtidig blir negative konsekvenser som samarbeidsproblemer mellom bestiller og utfører, økende byråkratisering, uklare roller og at pengene ikke følger vedtaket listet opp i flere kommuner (Ressurssenter for omstilling i kommunene 2004).

Flere av disse positive og negative konsekvensene blir også nevnt i Trondheim. Da modellen ble innført i kommunen, og for arbeidet med barnevernssaker som involverer enslige mindreårige, innebar dette en ansvarsfordeling mellom Heimdal forvaltning og Omsorgsenheten. Det understrekes av våre informanter at modellens suksess i stor grad avhenger av at bestiller- og utførerene aksepterer og respekterer at de har ulike ansvarsområder og roller. Mens oppstarten i kommunen var preget av noe innblanding i hverandres arbeid, har rolleinnstillingen etter hvert blitt tydeligere og mer respektert av enhetene.

Positive erfaringer med organiseringen er nettopp at den gir en økt rettsikkerhet for de enslige mindreårige gjennom en bedre og mer gjennomarbeidet saksbehandling. Særlig har delingen av arbeidet ført til at tiltakene som tilbys er bedre. På den andre siden erfarer enhetene at arbeidet er svært personalintensivt og svært tids- og ressurskrevende. Systemet krever koordinering, og det er behov for mange møter og gode rutiner for å sikre samhandlingene. Flere opplever også systemet som ”stort og tungt, med mange involverte aktører”. De opplever også en utfordring i at enhetene blir *for* selvstendige, og at det av og til kan være vanskelig å bevare ”vi-følelsen” når ansvarsoppgavene er så delt. Utfordringen ligger dermed i å respektere hverandres oppgaver, men samtidig se helheten i arbeidet. Enhetene uttrykker at samarbeidet generelt er godt, men at det utfordres av den økonomiske og personellmessige situasjonen. Som en ansatt sier: ”*Når en har nok med å holde sitt eget hode over vannet forsvinner dialogen*”.

Enkelte informanter uttrykker at bestiller-utførermodellen fungerer godt for barnevernssaker generelt. Spørsmålet blir om dette også gjelder for enslige mindreårige, ettersom dette en gruppe som skiller seg ut fra ordinære barnevernssaker. Arbeidet med å bosette enslige mindreårige skiller seg fra annet arbeid BFT gjør, ettersom de i svært mye mindre grad kjenner til historien og bakgrunnen til enslige mindreårige enn hva som er vanlig med andre barn. Omsorgsenheten opplever at Forvaltningsenheten noen ganger bestiller tiltak som kommunen ikke har eller som Omsorgsenheten ikke mener er egnede tiltak for personen det gjelder. Dette kan, ifølge en av informantene fra Omsorgsenheten, på den ene siden handle om at forvaltningen, som bestiller, ikke har god nok oversikt over tilbudet av tiltak som finnes og hva som fungerer for enslige mindreårige. På den andre siden handler dette også om at forvaltningen selv opplever et press fra IMDi og egne overordnede om rask avklaring av tiltak. For å redusere forekomsten av dette vurderer og bestiller Forvaltningsenheten selvstendig nødvendige tiltak, samtidig som det samarbeides på fagledernivå og tiltaksnivå.

3.6.2 En stor kommune med til dels uoversiktlig organisering

Som vi har vært inne på tidligere er det en rekke aktører, både regionale, kommunale og private, som er involvert i arbeidet med å bosette enslige mindreårige i Trondheim kommune. Flere av våre informanter påpeker at kommunen, i kraft av å være en storbykommune, har en stor og til tider kompleks organisering som det er vanskelig å få oversikt over.

Uoversiktlig organisering kan få to følger. Enten finner ansatte løsninger og omveier som gjør at arbeidet kan gjøres godt, eller så vil organiseringen gå ut over kvaliteten på arbeidet. Flere av våre informanter i kommunen føler at de på enkelte punkter klarer å finne gode løsninger *på tross av* en uoversiktlig organisering, mens de på andre felter ikke klarer dette. Samtidig kan ansatte føle en usikkerhet i å gå utenfor de formelle kommunikasjonslinjene mellom enhetene og med andre enheter i kommunen, av frykt for å gå inn på andres ansvarsområde og dermed ”tråkke på noen tær”.

Trondheim kommune og de enkelte enhetene trenger, ifølge flere av våre informanter, samhandlingsformer og rutiner som ikke er formaliserte. Ansatte finner allerede alternative løsninger til det offisielle hierarkiet og byråkratiet fordi de må og fordi det ikke fungerer å følge de offisielle linjene. I mindre kommuner kommuniserer og samarbeider ansatte ofte gjennom uoffisielle linjer, men dette skjer muligens fordi de kan, og fordi det er enkelt å gå over til andre enheter, og ikke fordi de nødvendigvis må. Dette er en viktig forskjell.

3.6.3 Det uforutsigbare bosettingsarbeidet

Trondheim kommune ønsker å ha en tydelig bosettingsstrategi for enslige mindreårige, hvor en kan planlegge og tenke langsiktig med tanke på bo- og omsorgstiltak. De ansatte ved BFT opplever imidlertid at den iboende uforutsigbarheten i bosettingstallene gjør det vanskelig å tenke strategisk. Det at anmodningsbrevene kommer først i september/oktober oppleves som problematisk ettersom de kommunale budsjettforhandlingene allerede er startet opp på dette tidspunktet. Når budsjettet og tilhørende vedtakstall avgjøres i november, er det bare noen måneder til bosettingen av de enslige mindreårige skal starte. Arbeidet preges med andre ord av korte frister og påfølgende liten forutsigbarhet.

I et forsøk på å oppnå en viss forutsigbarhet tar kommunen ofte kontakt med IMDi i løpet av sommermånedene for å få noen signaler om bosettingsbehovet for neste år. Selv om IMDi ikke kan gi sikre tall, kan de ofte gi informasjon om signaler fra UDI. Det vil imidlertid alltid være en viss grad av uforutsigbarhet i arbeidet med bosetting av enslige mindreårige med tanke på at en ikke vet hvem og hvor mange som søkes ut til kommunen hvert år. Det som kan være forutsigbart er hvilke tiltak kommunen kan tilby.

I det videre arbeidet blir det nødvendig med en langsiktighet i planleggingen og arbeidet. Hva skal det satset på? Hvilke tiltak skal prioriteres? Hva slags kunnskap og kompetanse skal bygges opp? Hva skal kommunen bli gode på? Dette er spørsmål som krever langsiktig tenkning og forutsigbarhet knyttet til økonomisk finansiering. Det at ansatte sitter i november og vurderer hvordan en skal finne boliger til de som skal bosettes det påfølgende året viser, ifølge våre informanter, manglende langsiktighet i planleggingen.

3.6.4 Økonomiske og personellmessige rammer

Arbeidet med enslige mindreårige er, som vi har vært inne på, foranderlig fra år til år, både med tanke på antallet som skal bosettes og hvem det er som skal bosettes. Dette skaper utfordringer for organiseringen, som må være fleksibel nok til å kunne møte disse svingningene. De siste års sterke økning i antallet som skal bosettes har ført til utfordringer for BFT, og flere av de ansatte opplever at både budsjettet og bemanningen ikke har fulgt økningen i antallet bosatte enslige mindreårige. Våre informanter uttrykker at budsjettet er for

lite til å sikre et godt arbeid, og at enhetene er over smertegrensen både personellmessig og økonomisk sett.

For BFT Omsorgsenheten er det i forhold til personell at presset merkes mest. De har ikke kapasitet til å følge opp oppdragstakere som har ansvaret for oppfølging av enslige mindreårige, og kan dermed ikke sikre kvaliteten på tiltakene i god nok grad. Enheten har heller ikke kapasitet til å følge opp de som trenger forsterket oppfølging/de som har det vanskeligst. Deres jobb er å jobbe for at ungdommene blir selvstendige, dette er et veldig tidkrevende arbeid som ikke kan gjøres av oppdragstakere. Ansattes vurdering i siste halvdel av 2010 er at dette har blitt betraktelig bedre de siste månedene etter endring i organiseringen og at det er tilsatt flere faste koordinatorene i Oppfølgingstjenesten.

Budsjettfordelingen innenfor kommunen skjer ut fra en kriteriemodell, hvor det skjer en vurdering av de enkelte enhetenes økonomi. Dersom en enhet har gått i minus og dette skyldes bosettingsarbeid, blir underskuddet slettet det påfølgende året. Budsjettene for 2008 og 2009 var preget av store innstramminger, og våre informanter innenfor rådmannens fagstab kan forstå at enhetene har opplevd dette som frustrerende. Det antydes også fra dette nivået at budsjettene til enhetene ikke i god nok grad har blitt tilpasset det økte bosettingsantallet. Samtidig uttrykker informantene på rådmannsnivå at enhetene må være tydelig på sine behov, både når det gjelder økonomiske rammer, bemanning og boligtilgang. Rådmannsnivået mener det nå er ordnet opp i de økonomiske ukklarhetene slik at forvaltning får nødvendige midler til bosettingsarbeidet.

Også flere av informantene innen BFT ser at de kan bli flinkere til å kommunisere sine behov. Det jobbes derfor for å bli tydeligere i bestillingene og innmeldinger av behov. Dette krever at Forvaltningsenheten og Omsorgsenheten tenker mer langsiktig, og at de allerede nå planlegger hvilken tiltaksutvikling kommunen skal ha i løpet av kommende årene. Gjennom analyser og anslag for bosettinger de nærmeste årene, med tilhørende vurderinger av bemannings- og ressursbehov, kan BFT i større grad gi tydelige signaler opp i systemet. I den forbindelse ser vi det som viktig at enhetene tas med i diskusjonene rundt vedtakstall for bosettingen.

Barneverntjenesten i kommunen understreker at tiltaksutviklingen ikke kun kan baseres på antallet enslige mindreårige som bosettes per år. Kommunen må også ta hensyn til de som allerede er bosatte i kommunen, og som fortsatt er under barnevernets ansvar. I et forsøk på å illustrere hva en økning til 40-50 bosatte per år fram til 2014 vil føre til, har BFT utarbeidet anslaget som vises i tabell 4.

Tabell 4. Anslag over antall enslige mindreårige i kommunen ved årets slutt, 2009-2017.

	Ved stopp i bosettingen	Ved bosetting av 25-30 per år til og med 2014*	Ved bosetting av 40-50 per år til og med 2014**
2009	71	76	96
2010	56	91	131
2011	51	116	166
2012	32	126	172
2013	17	116	152
2014	9	118	144
2015	5	90	110
2016	2	62	72
2017	2	30	40

*Fordeling i kolonne 2 er basert på at det bosettes ca. 10 ungdommer på 14 år og ca. 15 ungdommer på 17 år.

**Fordeling i kolonne 3 er basert på at det bosettes ca. 15 ungdommer på 14 år og ca. 30 ungdommer på 17 år.

Som vi ser av tabellen vil en slik økning, som er i samsvar med anmodningen fra IMDi i 2010, føre til en sterk økning i antallet enslige mindreårige som er under barnevernet i kommunen, med en topp i 2012 med 172 enslige mindreårige. Dersom en begrenser antallet bosatte til 25-30 per år, vil toppen i 2012 omfatte 126 enslige mindreårige (forutsatt bosetting av de beskrevne aldersgruppene).

Omsorgsenheten har som en følge av det økte antallet enslige mindreårige som bosettes i kommunen omorganisert arbeidet. Et av hovedmomentene i omorganiseringen er å spesialisere hver enkelt ansatt innenfor sitt eget område og samtidig sikre at alle har oversikt over hele arbeidet. Dette omfatter også opprettelsen av stillingene bosettingskoordinator og fagutvikler, samtidig som Rabita institusjon og Oppfølgingstjenesten skilles fra hverandre med to ulike fagledere. Videre skal det sikres større ressurser på oppfølgingssiden. Dette inkluderer flere stillinger til oppfølging i forsterkede tiltak, oppfølging av husverter og oppfølging av oppdragstakere som har timebasert oppfølging.

Omorganiseringen oppleves som en forbedring fra når mange av de ansatte hadde for store og sprikende ansvarsområder som førte til dårlig oversikt og overarbeidede ansatte. Samtidig med en tydeligere ansvarsfordeling internt i Omsorgsenheten ønsker en å sikre et sterkere samarbeid mellom Forvaltningsenheten og Oppfølgingstjenesten.

I en undersøkelse fra Rambøll sammenlignes barneverntjenestene i Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand¹⁴. Undersøkelsen avdekker at Trondheim har en høyere ressursbruk enn de øvrige kommunene. Rambøll mener både organisering, høye administrative kostnader (annet enn lønn) og bruk av tiltak utenfor hjemmet kan bidra til å forklare kostnadsforskjellene mellom Trondheim og de øvrige kommunene. Når det gjelder de administrative kostnadene, ses mulige årsaker i at andelen tiltak utenfor hjemmet er høyest i

¹⁴ Informasjon om Rambølls undersøkelse er innhentet fra informanter i Trondheim kommune.

Trondheim, at kommunen benytter de dyreste tiltakene, og at kommunen tar imot flest enslige mindreårige per innbygger.

3.6.5 Budsjettets synlighet

Enhetene uttrykker at de møter en særlig stor utfordring i en manglende synlighet og gjennomsiktighet i økonomien. Flere av våre informanter innen BFT opplever at de ikke har oversikt over kommunens totale budsjett for bosetting av enslige mindreårige. En informant uttaler følgende:

”Direktøren i IMDi sa ved en samling at han ville at kommuner som opplevde at de gikk i underskudd med bosetting av enslige mindreårige skulle dokumentere dette gjennom regnskap, for dermed å kunne gis mer tilskudd. Dette vil jo også være ønskelig fra kommunens side. Da jeg prøvde å finne ut om det fantes denne typen regnskap, fikk jeg beskjed om at vår enhet i hvert fall ikke hadde det, og at det mest sannsynlig ikke fantes muligheter for å lage et slikt regnskap”.

Utydeligheten fører også til gnisninger mellom enhetene, hvor Omsorgsenheten kan tro at Forvaltningsenheten sitter med mer penger, mens realiteten er at de får kun utdelt sitt budsjett som de opplever er for lavt. Slik situasjonen oppleves i dag, er pengestrømmen dermed for uoversiktlig for ansatte i enhetene. Informantene ved BFT uttaler at dersom de hadde sett ressursene som var knyttet til hver enslig mindreårig, hadde det gitt en helt annen mulighet til planlegging av tiltak og stillinger. Enhetene vet hva tiltakene til hver ungdom koster, og det oppleves som unaturlig at de ikke har en total oversikt over inntektene.

Et alternativ er at enhetene selv forvalter og disponerer tilskuddene. Våre informanter ser imidlertid flere utfordringer med dette. Ved BFT ser de at forvaltning og disponering av tilskuddene vil føre til et merarbeid som vil kreve store ressurser. Så lenge budsjettene er i samsvar med behovene ses det derfor ikke som så viktig fra hvor pengene disponeres og forvaltes. Ved rådmannens fagstab understrekes det at svært mange enheter er knyttet til integreringstilskuddet, og informantene spør seg hvordan én enhet skal kunne sitte med forvaltningsansvaret for tilskuddet og fordele ut til alle enhetene. Trondheim kommune har valgt en tonivå-modell, med rådmann og enheter, og ved å legge et forvaltningsansvar til en enhet bryter man denne modellen.

For å forbedre synligheten i budsjettet bør det utarbeides en oversikt hvor inntektene, utgiftene og de statlige refusjonene ses i sammenheng. Enhetene mener selv de kunne hatt et fast budsjett med oversikt over hvor mange enslige mindreårige som skal bosettes, samt de tilskudd som følger disse, hvor mange stillinger de skal ha per enslig mindreårig, utgifter til botiltak og drift og så videre.

3.6.6 Integreringstilskuddet

I Econs kartlegging av bo- og omsorgstiltak understrekes det at det særskilte tilskuddet kommunene mottar for enslige mindreårige, på grunn av at det er et stykkpristilskudd, gjør at kommunene står fritt til å bruke det slik de ønsker uten å måtte dokumentere bruken (Econ 2007). Også integreringstilskuddets funksjon som rammetilskudd og manglende krav til dokumentasjon gjør at kommunene har stor handlefrihet i forhold til bruk. Mens dette på den ene siden kan motivere kommunene til utgiftseffektivitet, kan det manglende kravet til dokumentasjon samtidig føre til at kommunene bruker tilskuddet til andre formål enn hva som er tiltenkt. Statlige refusjonsordninger hindrer på sin side at pengene brukes til andre formål, men vil ikke fungere som et insentiv for å arbeide utgiftseffektivt ettersom kommunene ikke kan hente et overskudd fra refusjonene.

Flere informanter ved BFT opplever det som et problem at integreringstilskuddet ikke følger hver enkelt mindreårige, og at enhetene som jobber med bosetting av enslige mindreårige dermed ikke er sikret å få hele summen som er tilknyttet hver person. Ved et eventuelt overskudd kan kommunene velge å bruke dette på andre områder i kommunen. Flere av personene vi har snakket med innenfor enhetene kommenterer at kommunene står fritt til å bruke et eventuelt overskudd av integreringstilskuddet til andre formål i kommunen. Integreringstilskuddet er ikke øremerket til spesielle aktiviteter eller formål, selv om staten har lagt inn et krav om at tilskuddet skal benyttes til ”planmessig og aktivt bosettingsarbeid”¹⁵. Dette er det imidlertid ingen formell kontroll av. Spørsmålet flere stiller seg er derfor om det vil lønne seg å øremerke tilskuddet til flyktningformål. Flere av våre informanter ved BFT mener at en plikt til å rapportere forbruk vil kreve en større oversikt. Enkelte mener at det er et paradoks at ved drift av asylmottak må bruken av hver krone dokumenteres brukt enten til asylsøkerne eller som overskudd til driver.

I en evaluering av integreringstilskuddet (Brandtzæg et al. 2006) vurderes et alternativ med øremerking av tilskuddet til bestemte formål. Et av formålene som diskuteres er nettopp bolig. I tillegg til god og tilpasset språkopplæring anses bosetting i egnede boliger som den viktigste forutsetningen for en god bosetting på lang sikt. I evalueringen konkluderes det imidlertid med at det allerede finnes øremerkede tilskuddsordninger tilknyttet boliger gjennom Husbankens boligtilskudd og bostøtte. I stedet for å øremerke enda flere tilskudd til boligformålet, anbefales det at Husbankens bostøtte og boligtilskudd justeres ut fra innretning og størrelse (særlig i forhold til at det generelle boligtilskuddet kun utgjør 20 prosent av finansieringsbehovet). Det understrekes også at bosettingskommunenenes ulike forhold, rammebetingelser, utfordringer og muligheter er så store at en øremerking til boliger vil kunne oppleves som begrensende og ikke muliggjørende for kommunene.

Flere av de ansatte innen bosettingsarbeidet understreker at det som regel er politikere som er skeptiske til øremerking av midler, da dette binder midler til bestemte formål. De ansatte i

¹⁵ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/NOUer/1996/NOU-1996-13/12/4/1.html?id=341148>.

enhetene derimot, vil ofte oppleve at øremerking av midler er et positivt tiltak som gir større forutsigbarhet i forhold til ressurstilgang. Det understrekes at enhver øremerking må være tuftet på stor fleksibilitet, slik at den enkelte kommune kan benytte midlene der det er størst behov, men fortsatt *innenfor* området bosetting av enslige mindreårige. Flere av de ansatte tror også at en økt kontroll- og rapporteringsplikt i forbindelse med øremerking av midler vil være positivt for BFT spesielt og kommunen generelt. Kommunaldirektøren har startet en prosess vedrørende bruk av integreringstilskuddene i kommunen.

3.6.7 Fra prosjekt til koordineringsgruppe – mer samarbeid på tvers av enheter

Ansatte innen BFT opplever at arbeidet med å bosette enslige mindreårige lenge har blitt definert som et midlertidig prosjekt av kommuneledelsen, noe de mener har blitt gjenspeilet i opprettelsen av prosjektstillinger, prosjekter, midlertidige stillinger og så videre. Flere antar at dette skyldes at kommuneledelsen har vært skeptisk til å bygge opp en stor organisasjon som kanskje ikke blir benyttet dersom bosettingstallet synker. Kommunen har imidlertid vært bosettingskommune for enslige mindreårige i flere år, og at det er lite som tilsier at dette vil endres, selv med en eventuell reduksjon i bosettingstallet.

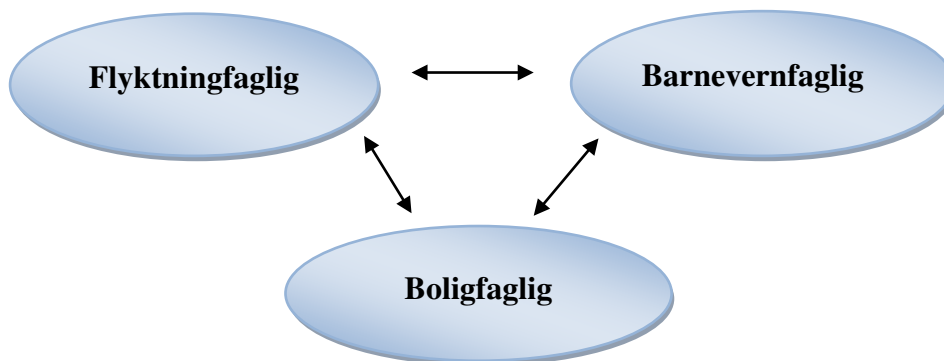
Erfaringene fra prosjektet som ble gjennomført i perioden 2009/2010 viser at det er behov for et tettere samarbeid mellom involverte enheter. Dette gjelder for det første på det vertikale nivået mellom rådmannens fagstab ved oppvekstsektoren og helse- og velferdssektoren på den ene siden og BFT på den andre siden. For det andre gjelder det også på et mer horisontalt nivå mellom kanskje særlig HVKM og BFT. Også HVKM understreker at det er behov for samarbeid på administrasjonsnivå når det gjelder boligutfordringer for enslige mindreårige, organisering, overføring av penger og boligpolitikk. Dette samarbeidet ses som nødvendig for å sikre en felles forståelse og mål for bolig, bosetting og integrering av enslig mindreårige flyktninger i kommunen.

Prosjektgruppen har etter ferdig prosjektperiode blitt endret og utvidet til en koordineringsgruppe, hvor de sentrale enhetene i bosettingsarbeidet, Forvaltningsenheten og Omsorgsenheten samt rådgivere for bolig, økonomi og flyktningarbeid tilknyttet faggruppen ved Helse og velferd er representert. Gruppen skal samordne bosettingsarbeidet for enslige mindreårige. Ved å opprette denne gruppen ønsker kommunen å understreke at arbeidet med å bosette enslige mindreårige ikke er et prosjektarbeid, og at det må forankres på en helhetlig måte i kommunen. Samtidig har de endret prosjektlederstillingen til en bosettingskoordinatorstilling.

Både representanter fra enhetene og faggruppen tror denne koordineringsgruppen vil lette arbeidet for enhetene, og gjøre det enklere å formidle utfordringer og ønsker. Dette arbeidet er allerede startet opp med et møte om investeringsmidler og boligløsninger knyttet til

bosetting av mindreårige flyktninger, hvor et hovedmål var å bli kjent med de ulike sektorene og enhetenes ansvars- og arbeidsområder. Det planlagte samarbeidet illustreres i figur 6.

Figur 6. Ønske for samarbeid i kommunen.



Trondheim kommune har som et resultat av prosjektet, og i et forsøk på å klargjøre ansvarsfordelingen og forutsigbarheten i arbeidet, utarbeidet strategier for hvilke aktører som har ansvar for hva. Blant annet er det avgjort at Oppvekstsektoren skal budsjettere investeringsbehovet ut fra det som Omsorgsenheten blir enige med rådmannens fagstab om på basis av forventet mottak av enslige mindreårige, sett i sammenheng med forventet ledighet i eksisterende tiltak. Videre er det avtalt at alle spørsmål fra Omsorgsenheten knyttet til benyttelse av kommunale boliger skal rettes til Helse og velferd som videreformidler forespørselen til samarbeidsforumet med Stabsenhet for byutvikling og Trondheim eiendom.

Våre informanter ser at det som er avgjørende for å få til et godt bosettingsarbeid er politisk og praktisk vilje, oversikt over økonomien, kvalifisert personell, et godt skoletilbud, og det å få lov til å tenke langsiktig. Trondheim kommune har opparbeidet seg god kompetanse i å tilby tiltak, og har samtidig en personalgruppe hvor mange har jobbet lenge og dermed sikrer et godt arbeid preget av kontinuitet, til tross for byråkratiske og økonomiske utfordringer. Utfordringene kommunen møter går ikke utover ungdommene, noe som er positivt. Men, de går utover personalet. Ønsket fra informantene i BFT er å sikre et mer stabilt system, ettersom dette ville bedre arbeidet for de ansatte.

Det er også utviklet en samarbeidsavtale mellom Bufetat og Trondheim kommune, med bakgrunn i et ønske om større fokus på arbeidet med enslige mindreårige. I avtalen ligger det en kvartalsvis gjennomgang av enslige mindreårige med tanke på økonomi/refusjoner og månedlige samarbeidsmøter mellom Bufetat, Forvaltningsenheten og Omsorgsenheten, hvor en diskuterer feltet generelt og utsøkninger fra IMDi/omsorgssenter, vedtak og mulige tiltak spesielt. Fra 2011 endres formen for møtene til egne fagmøter der enkeltsaker skal diskuteres. Dette fordi det er mange på samarbeidsmøtene, og alle har ikke behov for å diskutere alle enkeltsakene. I tillegg skal det arrangeres årlige fagdager med enslige mindreårige som tema. Innen samarbeidsavtalen ligger også en utredning av framtidige behov (som vi kommer inn på

senere), og utvikling av en handlingsplan for kommunal og statlig tiltaksutvikling for å imøtekomme behovet.

3.7 utfordringer og løsninger knyttet til botiltakene og boligmarkedet

3.7.1 Utredningsarbeidet forut for bosetting

Målsetningen er at utredningene som gjøres i omsorgssenter og asylmottak skal være nok til at kommunen skal kunne fatte et vedtak med ”riktig tiltak” for enslige mindreårige. Spørsmålet er om dette er mulig. Ansatte i Trondheim kommune opplever at utredningene som blir gjort i asylmottak, med oppfølgingsplan eller individuell kompetanse- og tiltaksplan, ofte er mangelfulle. Dette gjør at kommunen selv ikke får utnyttet egen kompetanse til å finne gode botiltak, og må bruke mye ressurser på å utrede hver enkelt ungdom. Det samme problemet antydes også i Econs undersøkelse fra 2007, hvor en relativt stor del av kommuneutvalget mente planene ofte var overfladisk og inneholdt lite nyttig informasjon, samtidig som de ikke ga et godt bilde av de enslige mindreårige og deres behov (Econ 2007). I Trondheim er en bekymret for at manglende utredning fører til at det oftere er de enslige mindreåriges alder og ikke funksjonsnivå som bestemmer tiltaket. Enkelte av informantene i Trondheim ser også at utredninger fra omsorgssentre ofte er bedre enn som de kommer fra asylmottak. Det antydes at dette skyldes en høyere standard på omsorgssentrene, kanskje særlig når det kommer til fagkompetanse.

Imidlertid opplever ansatte i kommunen at uansett hvor god asylmottakets og kommunens kartlegging av ungdommen er, vil en av og til ikke treffe med det tilbudte botiltaket. Enkelte ganger er det slik at kommunen ikke kjenner igjen problematikken som mottaket beskriver rundt en ungdom, andre ganger dukker det opp utfordringer som mottaket ikke har registrert eller skrevet om. Ungdommens kontekst i mottaket er svært forskjellig fra konteksten etter bosetting. Under tiden i mottaket vil ungdommen ofte ønske å bo alene, noe han eller hun også ofte uttrykker til mottaket og bosettingskommunen. Etter at bosettingen er gjennomført, vil ungdommen ofte kunne reagere med ensomhet, og det er svært vanlig at tilværelsen i mottaket romantiseres.

Videre mangler kommunen, på grunn av uforutsigbarheten i ankomst- og bosettingstallene, et godt anslag for hvilken type plasser det vil være behov for i løpet av et år, samtidig som de mangler informasjon om alder og ulike problematikker til ungdommene som IMDi ønsker å søke ut til kommunen. Dette gjør at arbeidet med enslige mindreårige er forskjellig fra annet barnevernsarbeid, der barna er utredet over lengre tid. Arbeidet med å bosette enslige mindreårige skiller seg dermed fra annet arbeid BFT gjør, ettersom de i mindre grad kjenner til historien og bakgrunnen til enslige mindreårige enn hva som er vanlig med andre barn. Dette gjør at arbeidet med å velge ”dette rette” botiltaket er vanskeligere.

Ungdommene står ofte også i en særstilling ved at de ikke er godt kjent med det norske samfunnet, inkludert norske bovaner, naboskap og så videre. Samtidig ligger det sterke føringer på kommunene om en rask bosetting, og samlet fører den manglende kunnskapen om ungdommen, ungdommenes manglende kunnskap om det norske samfunnet og kravet om hurtige vedtak til at det vil være vanskelig å utarbeide individuelle tiltak som ikke må justeres etter at bosetting har funnet sted. En kommer derfor ikke unna etterarbeidet som må gjøres for å justere tiltakene uansett. Det blir derfor viktig å stille spørsmålet: *”Hva skal styres og bestemmes i forkant og hva må bli til underveis?”*. Et mulig svar på dette illustreres i sitatet nedenfor, hvor en ansatt i Omsorgsenheten uttrykker hva som bør være målsetningen.

”Du kan få en dress som er skreddersydd til deg, og du kan få en ferdigsydd skreddersydd dress. Det vil være umulig å ”skreddersy” et tiltak for hver enkelt ungdom. Målet må være å lage ”ferdigsydde skreddersyde” tiltak, hvor det bare vil være behov for små justeringer etter at ungdommen er bosatt. Dette krever at kommunen har utarbeidet gode kriterier for valg av tiltak”.

På rådmannsnivå har en vurdert å opprette en mellomstasjon, en slags kartleggings- eller utredningsbolig, hvor ungdommene kan flytte midlertidig fra asylmottaket. Her får kommunen tid til å bli kjent med ungdommene, se ferdighetene, og kartlegge gode boløsninger. Ofte er det slik at ungdommens ønsker mens han eller hun venter i mottak er annerledes enn ønskene når de har blitt bosatt. Denne mellomstasjonen kan bedre dette. Informantene tror at en slik kartleggingsbolig kan gi jevnere bosetting, og redusere de store antallene som må bosettes på slutten av året. Ideen om en gjennomgangsbolig har også blitt diskutert tidligere av Bufetat, hvor en så muligheten for å ha et visst antall midlertidige boliger som kunne driftes spesielt for enslige mindreårig. Slik kunne ungdommene bli bosatt i kommunen i en gjennomgangsbolig, hvor en så kunne diskutere videre boløsninger. Denne ideen ble lagt på is etter omorganiseringen av Boligenheten.

Representanter for Omsorgsenheten er usikre på ideen om en egen utredningsbolig mellom mottak og bosetting i kommunen. En utfordring ved et slikt tiltak er spørsmålet om hvilke enslige mindreårige som skal plasseres der. Omsorgsenheten stiller spørsmål til hvorvidt en egentlig har behov for en slik bolig. Slik de ser det fungerer det også med ekstra utredning, oppfølging og justering av tiltak for ungdommen en er usikre på i forhold til egnet tiltak. Her blir spørsmålet om en lager *et nyttig ledd eller bare et nytt ledd*. Kommunen har hatt en ledig bolig med plass til seks ungdommer, men enhetene har vært negative til å bruke denne, mye på grunn av beliggenheten.

Fra Bufetats side ser en at bedre kartlegginger gir kommunene er bedre utgangspunkt, og dermed bedre bosettinger. I dette ligger det også at informasjonen kommer i forkant av bosetting og ikke i etterkant slik det ofte er i dag. Videre mener representanter for Bufetat at kommuners vedtak ikke bare bør handle om antallet som skal bosettes, men også en spesifisering ut fra alder:

”Får å kunne bygge bedre tiltak er det veldig viktig at kommunene vedtar hvor mange over og under 15 år de skal motta. Dette vil føre til bedre tiltaksutvikling, kompetanseoppbygging og stabilitet. Kommunene må ha klart på forhånd hvor mange fra hver gruppe de ønsker å bosette. Dette ville i tillegg gjort samarbeidet med IMDi mye lettere”.

3.7.2 Risikoer og usikkerhetsmomenter ved botiltakene

Trondheim kommune ser flere risikoer og usikkerhetsmomenter ved de enkelte botiltakene. En av risikoene er knyttet til botiltakenes kvalitet. Per i dag er det kun institusjoner og fosterhjem som kontrolleres av fylkesmannen, mens det er kommunenes ansvar å kontrollere og kvalitetssikre øvrige botiltak. Flere av våre informanter opplever det som et problem at det ikke finnes et statlig system for sikring i mellomsjiktet av botiltak, altså bofellesskapene. Det sentrale spørsmålet blir hvor lett det er for kommunen å kontrollere kommunen? Man kan, ifølge våre informanter, i verste fall få en ”bukken og havresekken”-situasjon. En bør, ifølge flere av informantene innen BFT, vurdere å engasjere en ekstern kontrollør enten på fylkes-/statlig nivå eller i det private markedet som kan kontrollere kommunenes botiltak.

Våre informanter peker på at opplæring og ansvarliggjøring av personer som er oppdragstakere for kommunen, for eksempel som oppfølgere eller husverter, er viktig. Flere poengterer at *opplæring* av oppdragstakere er mer effektivt for å sikre god kvalitet enn *kontroll* av arbeidet som gjøres. Dersom noen ønsker å gå rundt rutinene, vil de finne veier å gå for å hindre at kontrollører oppdager dette. Opplæring vil fungere bedre, i og med at det kan skape et verdigrunnlag før arbeidet begynner, hevdes det. Det bør derfor være møter mellom oppdragstakere og fagpersoner, med fokus på kursing og opplæring innenfor etiske retningslinjer, innvandrings-, barne- og ungdomsfaglige tilnærminger.

Spørsmålet om kvalitet er også relevant i forhold til bruken av private aktører, hvor Bufetat legger ut på anbud og inngår avtaler om plasser med private organisasjoner som for eksempel Aleris. I de senere årene har det vært flere diskusjoner rundt privatisering av omsorgsløsninger, både innenfor eldreomsorg og barnevern. Innenfor barnevernet har en tradisjonelt hatt flere private løsninger, både fosterhjem og institusjoner/botiltak som er drevet av private aktører eller ideelle organisasjoner. Det er særlig i forhold til private aktører flere har vært skeptiske, da en antakelse er at inntjeningsaspektet vil kunne overskygge fokuset på høy kvalitet som sikrer brukernes behov og rettigheter.

I en artikkel om privatisering av barnevernet fra 1998 diskuterer Jan Storø hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for å sikre en faglig kvalitet på private tilbud (Storø 1998). Ifølge Storø må en hindre at det offentlige sier fra seg ansvaret for det faglige nivået i private tiltak. I stedet må kommuner og andre plasseringsinstanser stille krav om høy kvalitet, samtidig som en må sikre en sterk offentlig institusjonsomsorg. Samtidig mener Storø det bør

innføres sentrale godkjenninger med krav om utarbeidelse av fagplaner for aktører som ønsker å starte opp institusjonstiltak. Dette vil ifølge Storø føre til at private aktører må stille høye krav til eget tilbud, og dermed sikre en faglig kvalitet i både offentlige og private tiltak. Hvor er vi kommet i løpet av de 12 årene som er gått siden Storø diskuterte denne problematikken?

Flere av representantene for Trondheim kommune er positive til private aktører, som de ser er gode på å skreddersy tiltak. Samtidig er flere usikre på om kvaliteten på ordningene og oppfølgingen er god nok. Oppfølgings- og kontrollsystemer for private tiltak er et tema som er løftet opp i Bufetat. Representanter for Bufetat understreker at så lenge det er snakk om private institusjoner er dette positivt, ettersom disse er lovregulerte med hensyn til tilsyn og lignende. Bufetat har også i den siste tiden uttrykt ønske om at ideelle organisasjoner skal komme på banen innenfor arbeidet med enslige mindreårige. Utfordringen, som flere av våre informanter ser, er knyttet til private bofellesskap, ettersom disse ikke er underlagt de samme reglene.

Et annet usikkerhetsmoment er knyttet til definisjonen av de ulike botiltakene. Både når det gjelder "institusjon", "bofellesskap" og "hybel med tilsyn" ligger det mange varianter innenfor begrepene. En kan snakke om bofellesskap med hybler og fellesrom med eller uten døgnbemanning, hybelleiligheter med felles oppholdsrom med eller uten døgnbemanning og så videre. Våre informanter i kommunen understreker at en er helt avhengig av å ha et felles språk og en felles forståelse for hva en mener med institusjon, bofellesskap og de andre tiltakene. Både mellom enheter og internt i BFT snakker man ofte om forskjellige ting med samme begrep.

Også fra Bufetats side oppleves bofellesskap som en utfordring og gråsoner innenfor feltet. Hvor går grensen mellom institusjon og bofellesskap? Grensene er diffuse, men konsekvensene av hva tiltaket defineres som er store juridisk sett. Utfordringen er at det ikke finnes forskrifter som regulerer drift av bofellesskap på samme måte som for institusjoner, for eksempel i forhold til bemanning, tilsyn og så videre. Flere av informantene trekker fram *Rabita* som et eksempel, hvor tiltaket startet som et bofellesskap, men endret status til kommunal barnevernsinstitusjon etter hvert som beboergruppen endret seg og fikk større behov. Flere av informantene i kommunen understreker at dette ikke kan gjøres med for eksempel bofellesskapet *Emilie Kroghs veg* eller kommende bofellesskap. En kan ikke endre tiltaket ut fra ungdommens behov, ungdommen må i så fall flyttes til et annet tiltak.

Det er sannsynlig at Trondheim kommune i årene framover må starte opp flere bofellesskap for å kunne bosette flere enslige mindreårige under 15 år. Med bakgrunn i dette blir det viktig å både få på plass en tydelig definisjon av tiltaket og gode rutiner for å kvalitetssikre tiltakene. Samtidig må kommuner finne en løsning for hvordan en ivaretar enslige mindreåriges rettigheter uten å institusjonalisere tiltakene.

3.7.3 Boligtilgang - "Det ordner seg alltid, det må jo ordne seg"

Selv om ønsket botiltak er valgt, styres imidlertid kommunens valgmuligheter også av tilgjengeligheten på ulike tiltak i kommunen. Finnes det tilgjengelige oppdragstakere som matcher behovene til den enslige mindreårige som skal bosettes på hybel og trenger spesielle former for oppfølging? Finnes det husverter som passer ungdommen? Finnes det fosterhjem? Manglende tilgang på egnede boliger har lenge vært en av hovedutfordringene for rask og god bosetting av flyktninger, både voksne og enslige mindreårige (Thorshaug, Valenta og Berg 2009). For kommunene er egenfinansiering av bygging, rehabilitering, kjøp eller leie av boliger en stor økonomisk kostnad, og det er per dags dato et betydelig etterslep, både på oppgradering av eksisterende boligmasse og tilretteleggelse for egnet boligmasse i flere av landets bosettingskommuner (NOU:22 2004).

Den største flaskehalsen i bosettingsarbeidet i Trondheim kommune er, ifølge de fleste informantene vi har snakket med, nettopp mangel på egnede boliger både på det kommunale og det private boligmarkedet (hvor "egnethet" omhandler både boligens utforming, beliggenhet og kostnad). Som vi har vært inne på tidligere har kommunen en stor gruppe "vanskeligstilte" på boligmarkedet, og tilgangen på kommunale boliger til enslige mindreårige påvirkes av andre tiltak i kommunen tilknyttet blant annet psykiatri, rus og funksjonshemmede. I tillegg til størrelsen på gruppen med boligbehov, påvirkes tilgangen også av gjennomstrømmingen i eksisterende kommunale botiltak. Dersom mange blir boende lenge i tiltakene, enten det gjelder kommunale hybelleiligheter eller bofelleskap, reduserer det muligheten til å finne tiltak for nyankomne eller for ungdommer som må skifte tiltak. Trondheim kommune har i den siste tiden tatt tak i utfordringene knyttet til gjennomstrømming i kommunale boliger, og det fokuseres nå på å hjelpe personer over i private boliger dersom dette er mulig.

Rådmannen har for budsjettåret 2010 understreket at kommunen må vurdere andre alternative boligløsninger, som for eksempel økt bruk av det private boligmarkedet. Omsorgsenheten benytter allerede egne uformelle nettverk i letingen etter ledige hybler eller boliger, og opplever at dette nettverket er en viktig del av arbeidet. En ser også at flere enslige mindreårige ville hatt fordel av å bo i vanlige studentkollektiver. Det er imidlertid ikke lett å finne boliger på det private markedet. Boligtilgangen påvirkes på den ene siden av den store gruppen studenter i kommunen. På den andre siden opplever kommunen og Bufetat også utfordringer i å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjemsfamilier og husverter.

Det understrekes fra BFTs side at Helse- og velferdskontoret Midtbyen (HVKM) gjør en god jobb i å lete opp boliger, men samtidig er det svært sjelden at en bolig kan brukes som den er, særlig når det gjelder bofelleskap. Når det er stopp i investeringsmidler til å endre eller forbedre boligene, mister en muligheten til å ta de i bruk. HVKM opplever på sin side at tilgangen på boliger til botiltak¹⁶ for enslige mindreårige som god, blant annet når det gjelder

¹⁶ Botiltak defineres her som et spesifikt tiltak og ikke en selvstendig ordinær kommunal utleiebolig.

boliger som kan anvendes som bokollektiv. Som eksempel nevnes det at det i 2010 ble satt av en svært god åtemannsbolig til bosetting av enslig mindreårige. Det finnes også toromsleiligheter med god standard som har muligheter for base i huset.

Tilgangen på bolig ser med andre ord ut til å styre mye av arbeidet med bosettingen i kommunen. Spørsmålet blir om BFT skal la boligene styre tiltakene som gis, eller om en skal forvente at det er motsatt. Slik det er i dag blir det mange ad hoc-løsninger med boliger, hvor en får tilbud om en bolig for deretter å vurdere hvordan en kan forme tiltaket ut fra premissene som ligger i boligen. Som en av våre informanter uttrykker det: *"Det ordner seg alltid, det må jo ordne seg"*. Boligprosedyrer og boligkapasitet blir dermed et sårbart punkt i bosettingsarbeidet, og enkelte ungdommer blir boende lengre enn nødvendig i asylmottak og omsorgssentre eller i institusjonslignende tiltak eller hos husvert på grunn av mangel på hybler og hybelleiligheter. Det understrekes fra BFTs side at utfordringene som må løses gjelder både tilgang på a) boliger for førstegangsbosetting og b) boliger til de som skal videre i nytt tiltak.

På den ene siden blir det viktig at enheten som jobber med boliger i kommunen er organisert slik at en sikrer en helhetlig oversikt og tankegang i framskaffelse av boliger til ulike grupper, og kompetanse på hvilke boliger som vil kunne være egnet for gruppen enslige mindreårige. Det understrekes fra flere hold at med økningen i bosettingsklare enslige mindreårige blir det nødvendig å ha et godt formelt boligapparat. Flere ser det som nødvendig at det bygges opp et apparat innenfor HVKM som jobber spesifikt opp mot boliger til enslige mindreårige. På den andre siden handler det om at Omsorgsenheten, som vi har vært inne på, må bli flinkere og tydeligere i bestillingene sine. Slik det er nå blir de som jobber med boligframskaffelse premissstyrende for hvilke botiltak som velges. Kun ved å tenke langsiktig kan bestillingene til HVKM bli tydelige nok til at tiltakene får bestemme boligen, og ikke omvendt.

3.8 Boligbehovet de kommende årene

For å dokumentere boligbehovet de nærmeste årene, har BFT Forvaltning og Omsorgsenheten i samarbeid utarbeidet et anslag for hvilke botiltak det vil være behov for de nærmeste to årene. Bakgrunn er anslag for ut- og innflytting mellom ulike kommunale tiltak. I tillegg skaffer Bufetat fosterhjem og ordinære institusjonsplasser slik at det totalt kan bosettes inntil 30 enslige mindreårige per år. Tabell 5 gir en oversikt over anslagene.

Tabell 5. Anslag over boligbehov 2011 og 2012.

Hybler/hybelleiligheter for ulike år	2011	2012
Antall hybler/ hybelleiligheter for førstegangsbosetting (EM under 18 år)	8	5
Antall hybler/ hybelleiligheter for EM som behøver egen bolig etter å ha vært i husvertiltak (EM 17-20 år)	6	5
Antall hybler/ hybelleiligheter for EM som behøver bolig etter flytting fra institusjon/ bofellesskap (EM 17-20 år)	6	10
Totalt behov hybler/ hybelleiligheter per år	20	20
Hus/ boliger til bofellesskap for ulike år	2011	2012
Antall hus/ boliger som behøves for bosetting av åtte EM med behov for bofellesskap med personale og heldøgnsbemanning (EM fra omsorgssenter/15 år eller yngre)	2 boliger med 4 plasser	2 boliger med 4 plasser

Ansatte innen Forvaltnings- og Omsorgsenheten mener at det kommer til å bli et særlig behov for boliger som er egnet for timebasert oppfølging. Mangelen på denne typen boliger gjør at bestillingene på husvertiltak øker, hvor det også bestilles husverter til ungdommer som egentlig ikke trenger det. Dette fører til et stort press på å rekruttere egnede husverter. Det understrekes derfor at kommunen må jobbe videre med å få til flere tiltak med timebasert oppfølging. Dette krever at en løfter fram problemet med å framskaffe nok boliger. Når ungdommene skal ut av botiltaket og inn i en selvstendig bolig forsøker kommunen å bruke det private markedet. I tillegg til at det er vanskelig å finne egnede hybler eller hybelleiligheter blir disse ofte for dyre for ungdommene. Kommunale boliger er derfor helt nødvendig for å klare bosettingsmålene, og det er viktig at en tar med i beregningen at enslige mindreårige ofte vil trenge støtte fra barnevernet fram til de er 20 eller 23 år.

I løpet av 2010 har det skjedd endringer i det statlige ansvaret for enslige mindreårige fra omsorgssenter. Tidligere hadde Bufetat Øst ansvar for å koordinere bosetting av alle enslige mindreårige fra omsorgssenter. Fra og med høsten 2010 har de regionale kontorene ansvar for bosetting i sin region, mens Region Øst fortsatt skal ha et koordineringsansvar. Representanter fra Bufetat ser denne endringen som positiv ettersom den i større grad ansvarliggjør de regionale kontorene. Mens regionene før kunne si nei til Region Østs forespørsel om bosetting på grunnlag av mangel på ledige plasser, har regionenes nye bosettingsansvar ført til at de selv må finne plasser og tiltak. Dette innebærer at Bufetat Region Midt-Norge har fått statlig bosettingsansvar for 30 enslige mindreårige som bor på omsorgssentre. Dette er hovedsakelig ungdommer i alderen 14-15 år, men enkelte er også 16-18 år (disse har enten ventet lenge etter vedtak om opphold eller kommet til Norge sammen med yngre søsken). Det er et ønske fra Bufetats side at Trondheim kommune i løpet av 2011 skal bosette inntil 15 enslige mindreårige i alderen 13-15 år eller andre som har behov for ekstra oppfølging. Dette vil kreve at flere tiltaksplasser i døgnbaserte tiltak og fosterhjem

opprettes. Som vi ser av tabell 5 beregnes det at en må opprette åtte tiltaksplasser i døgnbaserte tiltak. Det gir behov for flere boliger for enslige mindreårige som har behov for bofellesskap med personale.

Med omorganiseringen innen Bufetat tror flere av informantene i Trondheim kommune at vi vil se en endring i bosettingsarbeidet. Dersom signalene fra IMDi stemmer, og vi vil se en større andel barn under 15 år, tror informantene at Bufetat vil måtte ta et større ansvar for både å finne boløsningene og drifte dem (eventuelt sette dem ut til private aktører). Trondheim kommune er svært tydelige på at de ikke ønsker å drifte store institusjoner for enslige mindreårige. Samtidig er det viktig å huske at de enslige mindreårige blir eldre, og etter hvert vil ha behov for nye boløsninger som kommunen vil måtte ta ansvar for (med andre ord en "andregangsbosetting" i kommunen).

3.9 Bruk av Husbankens tilskuddsordninger

I Husbankens arbeid har enslige mindreårige blitt en synlig og prioritert gruppe. Tilbakemeldinger fra IMDi og kommunene tydeliggjør utfordringer som ligger i å kunne tilby gode boligløsninger for denne gruppen. Husbanken legger, gjennom sine ordninger, til rette for at kommuner skal kunne bygge eller kjøpe nye boliger, blant annet gjennom opp til 40 prosent dekning ved bygging eller kjøp av boliger for personer med behov for helhetlig oppfølging, herunder for eksempel enkelte enslige mindreårige.

Husbanken har den siste tiden endret arbeidsmåte og strategi i forhold til samarbeidet med kommunene. Dette inkluderer blant annet et større fokus på boligsosiale handlingsplaner, dialogmøter med kommunene, satsningskommuner, samarbeidsavtaler med kommuner, prosjekter knyttet til framskaffelse av rimelige boliger, boligsosial lederstudie for kommuneansatte og finansiering av koordinatorstillinger i enkelte kommuner.

Samtidig ser Husbanken at kommuner ofte er skeptiske til å øke den kommunale boligmassen. I en informasjonsbrosjyre om bosetting av enslige mindreårige, uttaler direktør i Husbanken Geir Barvik følgende: *"Kommunene skal ikke være redde for å øke antall utleieboliger. Mangel på kommunale boliger kan begrense interessen for bosetting, og det er uheldig"*¹⁷. Representanter for Husbanken ser at i hvilken grad kommuner har en bevisst boligpolitikk henger nøye sammen med kommunens syn på vanskeligstilte på boligmarkedet generelt. Er boligene midlertidige eller varige? Hvilken oppfølging gis? Hjelpes personer over i private løsninger når de har mulighet til det?

Bruken av Husbankens ordninger til å framskaffe boliger for enslige mindreårige påvirkes av flere forhold i Trondheim kommune. For det første har det vært stans i investeringsmidler til endring eller forbedring av boliger som går utover vanlig oppussing. Dette har satt en

¹⁷ Se *Barna først*. Magasin utgitt av IMDi.

automatisk stopper for søknad om midler fra Husbanken. Samtidig ser flere av våre informanter at det trengs mer kunnskap i kommuneledelsen og i eiendomsforvaltningen angående Husbankens ordninger, og det innrømmes fra rådmannens fagstaber at Husbankens tilskudd så langt er for lite benyttet i kommunen. Fra Husbankens side er det et ønske om at kompetanse knyttet til ordninger skal forankres ved alle enhetene som er tilknyttet arbeidet med enslige mindreårige – dette inkluderer NAV, Helse-, omsorgs- og familietjenesten, flyktningtjenesten, Rådmannen og oppdragstakere for å nevne noen.

4. Bosettingsarbeidet i Levanger kommune

I det følgende kapitlet gir vi en presentasjon av bosettingsarbeidet i forhold til enslige mindreårige i Levanger kommune. Presentasjonen baserer seg på vår dokumentgjennomgang og våre intervjuer med sentrale aktører i kommunen.

4.1 Bakgrunn

Levanger er en bykommune i Nord-Trøndelag med 18 580 innbyggere (per 2010). Siden 1987 har Levanger vært bosettingskommune for flyktninger. I tillegg har Levanger et kommunalt drevet mottak med både egen avdeling for enslige mindreårige og en forsterket avdeling. Levanger har pr i dag bosatt ca. 170 personer som de mottar integreringstilskudd for, med bakgrunn fra 16 forskjellige land. De største gruppene kommer fra Afghanistan, Myanmar, Somalia og Eritrea. I desember 2010 hadde Levanger 13 enslige mindreårige under 18 år bosatt i kommunen, og 15 over 18 år som ved ankomst til kommunen var mindreårige. De enslige mindreårige følger et skolerettet løp, noe som medfører at en del flytter relativt tidlig fra kommunen for å fortsette skolegang og utdanning.

Levanger kommune ble tildelt IMDis Bosettingspris i 2009. Det pekes på at kommunen har vist en enestående vilje til å bosette et betydelig antall flyktninger, inkludert enslige mindreårige. Videre sies det i begrunnelsen¹⁸ at kommunen er en spydspiss i kvalifiseringsarbeidet og kan vise til glimrende resultater i introduksjonsordningen. Levanger kommunestyre sier prisen viser at kommunen gjør et godt bosettingsarbeid. De påpeker videre at konsekvensen av høy måloppnåelse blir at kommunen får en økonomisk gevinst, og at flyktningene må anses som en ressurs for kommunen og som bidragsyttere til framtidig arbeidskraft kommunen har behov for.

Kommuneplanen for Levanger skisserer følgende målsetting:

”Befolkningen viser mangfold. Det er en viktig oppgave å inkludere alle i fellesskapet. Verdal og Levanger kommuner skal gjennom et helhetlig menneskesyn framstå som gode kommuner å bosette seg i uansett bakgrunn” (Levangers og Verdals felles kommuneplan, 2008-2020:4).

Levanger er i gang med å utarbeide en ny boligsosial handlingsplan som vil være ferdig i 2011. I den gamle handlingsplanen sies det følgende i forhold til de gruppene som faller utenfor det ordinære boligmarkedet:

¹⁸ Se <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2009/Levanger-best-pa-bosetting-og-kvalifisering-av-flyktninger/>.

“Selv om det store flertallet av kommunens innbyggere har gode levekår er det fortsatt personer som ikke har hatt mulighet til å nyte godt av økt velferd. Dette gjelder spesielt enkeltpersoner som er avhengig av økonomisk sosialhjelp, enkeltpersoner med psykiske problem, en del enslige eldre med minstepensjon, enkelte enslige forsørgere, enkelte funksjonshemmede og enkelte familier med funksjonshemmede barn. Mange av disse har en boligstandard som ikke kan regnes for å være akseptabel ut fra dagens normer. En overordnet målsetting er å rette opp dette forholdet på boligmarkedet“ (Boligsosial handlingsplan 2002-2006, s. 1).

Den boligsosiale planen bygger på de overordnede målene som er vedtatt i kommuneplanen for perioden 1998-2010, der blant annet følgende målsettinger nevnes som førende:

- Kommunens tjenester skal bistå innbyggerne slik at de får et liv med aktiv deltakelse, medbestemmelse og trygghet.
- Barn og unge skal i heim, skole og fritid sikres trygghet, tillit og omsorg slik at de utvikler evne til samspill, samhandling og personlig vekst.
- Alle skal kunne leve under trygge forhold og ha mulighet til et aktivt liv i egen bolig.
- Arbeidet med Levanger som antirasistisk kommune skal pågå kontinuerlig
- Bidra til utvikling av nettverk innenfor lokalsamfunnets rammer.

Som en del av arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen gjennomførte Levanger kommune en undersøkelse blant de som bodde i kommunale boliger. Undersøkelsen viste at av de som får bolig er det mange eldre enslige og førstegangsetablerte flyktninger. Det mest signifikante funnet, ifølge kommunen, er at mange eldre og enslige har problemer på boligmarkedet, blant annet på grunn av de høye boligprisene vi finner i Norge. Også en del flyktningfamilier med barn møter utfordringer på boligmarkedet, viser undersøkelsen.

Den boligsosiale handlingsplanen peker på at utviklingen framover vil vise en klar økning i folketallet i Levanger. Denne økningen skyldes blant annet at Levanger er mottakskommune for flyktninger. Mange som kommer som flyktninger vil bosette seg i kommunen, og mange i denne gruppen er personer som har begrenset økonomi og dermed også problemer med å skaffe seg bolig, i alle fall i en periode før de blir arbeidstakere. Handlingsplanen peker på at boligbyggingen i kommunen på begynnelsen av 2000-tallet hadde avtatt sterkt i forhold til tidligere år. Samtidig som folketallet stadig øker, bygges det altså færre boliger. Dette underskuddet på boliger vil igjen føre til en prisøkning, noe som medfører at flere får problemer med å komme inn på boligmarkedet og må ha hjelp. Det kan også ut fra denne handlingsplanen se ut til at når det gjelder bygging av boliger i kommunal regi så var det omsorgsboliger og sykehjemsplasser til eldre som fikk høyest prioritet i denne perioden.

En av strategiene som skisseres i den boligsosiale handlingsplanen er å utnytte Husbankens finansieringsmuligheter bedre. De legger opp til et godt samarbeid med Husbankens saksbehandlere gjennom jevnlig møter. Videre skisseres det i planen at det skal være en

internopplæring av alle kommunens saksbehandlere som befatter seg med beboere med det målet at alle skal ha kunnskap om Husbankens ordninger.

Mange med dårlig økonomi vil være lite mobile og det krever en nærhet til aktiviteter. Mange ser det dermed som en fordel å bo sentralt. Flyktninger som kommer til Levanger har en klar tendens til å ønske seg til sentrum. Handlingsplanen viser til at bosettingsmønsteret blant flyktninger i Levanger likevel er en relativt spredt bosetting i sentrum og sentrumsnære områder. Det er en klar begrunnelse for dette, sies det. Det er for å motvirke "ghetto"-tilstander, og en tro på at dette vil gjøre det lettere å få til en vellykket integrering. *Fordommer og holdninger "på avveie" får en lettere grobunn om gruppen alltid viser seg fram som en stor gruppe* (Levanger kommune 2002:15). I de fleste tilfellene avhenger en vellykket bosituasjon og integrering av om det er tilgjengelige ressurser for oppfølging, for manglende oppfølging og boveiledning kan resultere i at flyktninger kommer ufortjent dårlig ut, understrekes det fra kommunen.

I denne gamle planen fra 2002-2006 nevnes ikke enslige mindreårige spesifikt. Det vil bli spennende å se om det blir et større fokus på denne gruppen, og på flyktninger generelt, i den nye planen, da teamet bak den nye planen blant annet består av en representant fra flyktningtjenesten som har mange års erfaring med bosetting av flyktninger generelt, og enslige mindreårige spesielt. Blant enkelte vi har intervjuet i Levanger savnes det et noe større engasjement rundt flyktninger og enslige mindreårige fra kommunens politikere.

24 kommunale ledere fra fem forskjellige kommuner i Midt-Norge startet høsten 2010 på videreutdanning i boligsosial ledelse ved Høgskolen i Nord-Trøndelag, et studium som Husbanken Region Midt-Norge har tatt initiativ til og langt på vei har finansiert gjennom kompetansetilskudd. Det tverrfaglige arbeidet i kommunene er avgjørende for det boligsosiale arbeidet, og at det er grunnen til at Husbanken har lagt mye ressurser i dette studiet. Dette er en av de store satsingene i Husbanken Region Midt-Norges boligsosiale program. Målsettingen er at deltagerne skal utvikle en helhetlig forståelse for og kunnskap om boligsosialt arbeid som virkemiddel. Fra tre til fem personer fra ulike etater innen samme kommune deltar på dette nye studiet, deriblant deltakere fra Levanger. Det at Levanger har satset på denne videreutdanningen kan bety at boligsosiale spørsmål har fått et økt fokus i kommunen

4.2 Anmodninger og vedtak 2006-2010

Levanger kommune hadde i perioden 2001-2004 et flerårig politisk vedtak på å motta 50 flyktninger pr år, inkludert enslige mindreårige. For perioden 2005-2008 ble et nytt langtidsvedtak fattet, men da ble antallet satt til 35 flyktninger pr år grunnet nedgang i behovet meldt fra UDI (Levanger kommune 2005).

Tabell 6. Anmodninger, vedtak og faktiske bosettinger 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Anmodning	35, inkludert 2-5 EM	35, inkludert 2-5 EM	35, inkludert 2-5 EM	50, inkludert 10 EM	60, inkludert 20 EM
Vedtak	35 (antallet EM ikke spesifisert)	35 (antallet EM ikke spesifisert)	35 (antallet EM ikke spesifisert)	50, inkludert 10 EM	60, inklusive 15 EM
Antall bosatte EM	5	3	0	12	13 (pr 10.12.10)

Kilde: Levanger kommune og IMDi

Levanger har de siste årene opplevd en stor økning i antallet enslige mindreårige som skal bosettes. I 2009 ble kommunen anmodet om å bosette 50 flyktninger, inkludert 10 enslige mindreårige, og dette ble vedtatt. På grunn av økt behov ble mange kommuner bedt om å ta imot flere personer i 2010 enn noen gang tidligere, og Levanger ble anmodet om å bosette 60 flyktninger, inkludert 20 enslige mindreårige. Dette tallet skulle også inkludere enslige mindreårige under 15 år. Anmodningen for 2010 innebar for kommunen en total økning på 10 personer, men en dobling av enslige mindreårige i forhold til året før.

For 2010 ble det vedtatt å bosette 60 personer i Levanger, og 15 av disse kunne være enslige mindreårige. I vedtaket pekes det blant annet på at kommunen har vært en bosettingskommune siden 1987 og at bosettingstallet har variert fra år til år. Samarbeidsformene som har utviklet seg over tid har dermed ført til at de ulike tjenestene er omstillingsdyktige og kan ivareta oppgaver selv om bosettingstallet varierer. Det vises derfor til at det å øke antallet bosatte flyktninger fra 50 i 2009 til 60 i 2010 er noe tjenesteapparatet godt vil kunne håndtere. Anmodningen om å bosette 60 flyktninger anses altså ikke å innebære store endringer. En må imidlertid bemerke at kommunen har en utfordring i forhold til boliger, påpeker kommunestyret.

Når det gjelder bosetting av enslige mindreårige vektlegges det i vedtaket at Levanger også i framtida skal være i front når det gjelder kvalitet på bosetting og integrering. Fra 2009 til 2010 går derfor kommunestyret inn for å *videreføre det kvalitetsarbeidet en har startet på og ikke å bosette flere enslige mindreårige enn man anser som forsvarlig*. Innvandrertjenesten i kommunen var enig i at det ikke var mulig å bosette 20 enslige mindreårige i 2010. Kommunen vil gjerne bygge opp bosettingen av enslige mindreårige, men ønsker å gjøre det i sitt tempo, sies det. For 2010 ble det derfor vedtatt å bosette 15 enslige mindreårige.

Anmodningstallene fra IMDi for 2011 var for Levanger 45 flyktninger, inkludert 15 enslige mindreårige. Dette bosettingsantallet for 2011 ble vedtatt i Levanger kommunestyre senhøsten 2010.

4.2.1 Hvem bosettes i Levanger?

Hovedsakelig er det gutter i alderen 16-17 år fra Afghanistan som bosettes som enslige mindreårige i Levanger. I tillegg er enslige mindreårige fra Myanmar, Kongo, Yemen og Usbekistan bosatte i kommunen. Levanger kommune har mottak med egen avdeling for enslige mindreårige. De har i tillegg en forsterket avdeling ved mottaket. Blant annet på grunn av mottaket har barnevernet i kommunen blitt pålagt et økt ansvar¹⁹, og de har derfor ytret ønske overfor IMDi om at de ikke skal få ”de vanskeligste sakene” når det gjelder enslige mindreårige. Fra flere vi har intervjuet sies det at de opplever å være ”heldige” med de ungdommene som kommer til kommunen. En forteller:

“Vi merker at det kommer mange flere, og at vi skal bosette mange flere enn tidligere. Men samtidig så er Levanger en forskånet kommune i den forstand at vi får omtrent bare de velfungerende ungdommene på grunn av de mottakene vi har her”.

Det bosettes relativt få enslige mindreårige i Levanger som kommer fra det kommunale mottaket på Leira. De fleste som bosettes i kommunen kommer fra andre avdelinger for enslige mindreårige i landet. I og med at Levanger ikke bosetter enslige mindreårige under 15 år har de ingen som kommer fra omsorgssenter.

4.3 Sentrale aktører i bosettingsarbeidet i Levanger

I Levanger er det barneverntjenesten, sammen med kommunens flyktningtjeneste, som er hovedaktører i bosettingen av enslige mindreårige. I tillegg har det kommunale boligforetaket et ansvar i bosettingsarbeidet.

4.3.1 Barne- og familietjenesten i Levanger kommune

Under enhetslederen for barne- og familietjenesten i Levanger ligger fire avdelinger med hver sin fagleder. En av disse avdelingene er barneverntjenesten. Barneverntjenesten er organisert i fire team, med et eget team for flyktninger og innvandrere, herunder enslige mindreårige. Det er en målsetting at teamstrukturen skal bidra til en bedre barneverntjeneste ved å ivareta behovet for mer spesialisert kunnskap. Det er et nært samarbeid mellom de ulike teamene.

Fra kommunens side vises det til at Levanger barneverntjeneste de siste årene har hatt mange og krevende plasseringer, også mange flerkulturelle saker. Det ble derfor satt i gang et omfattende arbeid med team- og fagutvikling i forhold til styrking av utrednings- og

¹⁹ En videre diskusjon rundt barneverntjenestens utfordringer i Levanger kommune følger senere i dette kapittelet.

tiltaksarbeid, og blant annet flerkulturelt arbeid ble vektlagt. De så et behov for å jobbe fram et fagmiljø med kompetanse i tett samarbeid med flyktningtjenesten. Målet har blant annet vært å samle kunnskap om systemer som for eksempel IMDi, UDI og UNE. ”*Dette er store og kompliserte system som nærmest trenger en helstilling for å sette seg inn i*”, blir det sagt fra en ansatt.

Flyktningteamet i barneverntjenesten består av fire heltidsstillinger. Hovedmålsettingen for teamet er å gi flyktninger og innvandrere som trenger hjelp fra barnevernet best mulig hjelp – til rett tid. Primæroppgavene for teamet er å arbeide med målgruppen, men i tillegg skal 1/3 være ”norske” saker, men da i hovedsak ikke de tyngste sakene.

Mange i barnevernet i Levanger

Årsmelding for 2008 for barnevernet i Levanger viser at tjenesten har hatt et høyt meldingstall og mange barn med hjelpe- og omsorgstiltak over mange år. En rapport fra Forvaltningsrevisjonen fra 2008 viser tilsvarende at Levanger har mange barn med tiltak og høyt kostnadsnivå i barnevernet i forhold til innbyggertall, og forsøker å besvare spørsmålet om hvorfor Levanger har et så stort omfang av barneverntjenester. De finner at hovedforklaringen på dette er en kombinasjon av flere forhold:

- Det påpekes at Levanger har særlige utfordringer med at det er et flerkulturelt samfunn. Kommunen har asylmottak med forsterket avdeling og avdeling for enslige mindreårige. Ifølge barneverntjenesten opplevde de et økt behov for tiltak etter åpning av avdeling for enslige mindreårige i 1997 og forsterket avdeling høsten 2005. I tillegg har de allerede mange bosatte enslige mindreårige og andre flyktninger under 18 år som har behov for tiltak og oppfølging. Rapporten viser til at anslagsvis 15-20 prosent av sakene barneverntjenesten i Levanger jobber med gjelder barn i innvandrerfamilier.
- Blant de enslige mindreårige er det mange ”ettervernsklienter”, det vil si ungdom i alderen 18-22 år. I Levanger avsluttes få enslige mindreårige-saker ved fylte 18 år, da mange har behov for tiltak av varierende grad også etter dette. Andelen ungdommer med ettervernstiltak, er prosentmessig høyere i Levanger enn landet for øvrig.
- Foreldrenes psykiske tilstand er hyppigere krysset av som grunnlag for å sette inn barneverntiltak i Levanger enn tilfellet er på landsbasis. Nærheten til sykehuset og psykiatrisk avdeling i kommunen har effekt på antallet meldinger.
- Barneverntjenesten i Levanger har god faglig kompetanse og har høy tillitt blant sine samarbeidspartnere, og dette blir også hevdet å påvirke antallet bekymringsmeldinger.

Rapporten fra Forvaltningsrevisjonen peker på at UDI begynte alderstesting i 2003, noe som medfører at alle enslige mindreårige som kommer i dag faktisk er under 18 år. De som kommer i dag har antakelig større omsorgsbehov da man antar at de er yngre enn de som kom tidligere. Barneverntjenesten i Levanger opplever nå også mer alvorlig problematikk knyttet til de enslige mindreårige sammenliknet med tidligere. Arbeidsmengden pr sak har dessuten

økt. Dette skyldes blant annet at det er et økt antall saker som krever tolk og flere saker der det er store kulturforskjeller. Disse sakene er mer tidkrevende å jobbe med.

I tillegg til dette viser et kommunalt notat fra 2009 at barneverntjenesten i Levanger, som mange andre barneverntjenester i landet, opplever at tjenestens pressede økonomi gir lite handlingsrom. De sliter med mange sykmeldinger og dermed en prekær personalsituasjon. Ressursmangelen gjør at tjenesten utsettes for stor slitasje. Dette vil kunne påvirke mulighetene til å gi et forsvarlig barneverntilbud, påpekes det i notatet.

Som en konsekvens av barnevernets mange utfordringer i Levanger har kommunen, som nevnt tidligere, anmodet IMDi om å få bosette ungdommer som er relativt ressurssterke.

4.3.2 Innvandrertjenesten i Levanger kommune

Innvandrertjenesten i Levanger består av tre avdelinger; flyktningtjenesten, Sjefsgården voksenopplæring og Leira mottak. Enheten har dermed ansvar for å bosette flyktninger, drive norsk og samfunnsfagopplæring for innvandrere og asylsøkere, samt drive mottak. Enheten har også en kommunal tolketjeneste. Innvandrertjenesten i Levanger utgjør omlag 45 årsverk. Enheten mottar driftsmidler fra staten og fylkeskommunen.

Flyktningtjenesten

Flyktningtjenesten har ansvar for bosetting av flyktninger og iverksetting av introduksjonsordningen i Levanger kommune. Norskopplæring er et kjerneelement i den grunnleggende kvalifiseringen, og Sjefsgården voksenopplæring er derfor en av de nærmeste samarbeidspartnerne. Tjenesten har ansatt tre programrådgivere og en miljøarbeider i tillegg til enhetsleder for Innvandrertjenesten.

Sjefsgården voksenopplæring

Sjefsgården voksenopplæring er en kommunal skole for voksne innvandrere over 16 år. Skolen gir opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og har tilbud om 2-årig, eksamensrettet grunnskole for voksne innvandrere. Dette er et tilbud også ungdommer fra 16 til 18 år som bosettes i Levanger får. Skolen har rundt 140 elever fra omlag 35 land. Skolen har en egen avis, Nordlig Regnbue, som har blitt utgitt som en del av Levanger- Avisen hver lørdag siden desember 2000²⁰. Det er først og fremst elevene på skolen som skriver tekster som brukes i avisa, noe som gir muligheten til å formidle innvandrernes tanker og erfaringer, og dermed bidra til større forståelse og integrasjon ute i samfunnet.

Leira mottak

Leira ble etablert som et midlertidig mottak i 1990, og har siden hatt godt over 2.000 asylsøkere innom. Leira har totalt plass til 140 personer. To av blokkene ved mottaket er

²⁰ Se http://www.levangeravisa.no/nordligregnbue/nordlig_regnbue_som_pdf/

avdelinger for egne grupper. Leira har siden 1997 hatt en egen avdeling med plass til 18 enslige mindreårige mellom 15-18 år. Fra 2005 har mottaket hatt en forsterket avdeling for beboere med særskilte hjelpebehov som bør bo på avdeling med eget personale og mulighet for tett oppfølging, for eksempel på grunn av sykdom. Begge blokkene har bemanning døgnet rundt, med ansatte som er tilgjengelige også for andre beboere utenom vanlig kontortid.

Bygningene eies av UDI, men Levanger kommune står for den daglige driften. Flere av de ansatte vi intervjuet i Levanger opplever det som en stor fordel at mottaket er kommunalt drevet og at det er organisert som en enhet under innvandrertjenesten. Dette gir muligheten til å jobbe med større sammenhenger. Det understrekes samtidig at dette ikke bare har blitt slik tilfeldig. Det har vært en klar *bevissthet* rundt fordelene av å organisere det slik.

4.3.3 Levanger Boligforetak KF

Boligforetakets hovedformål er å sørge for effektiv ivaretagelse av bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens boligmasse, som for tiden utgjør 260 boenheter²¹. Foretaket skal dessuten skaffe utleieboliger til ungdom og flyktninger og andre som har krav i forhold til sosiallovverket. I intervju forteller en representant for boligforetaket at deres rolle i arbeidet med bosetting av enslige mindreårige er noe begrenset. Han sier at de i utgangspunktet ikke er direkte involvert i dette arbeidet, men at de delvis får en rolle fordi de disponerer de kommunale boligene. Foretaket har egne inntaksmøter med helse- og omsorg, flykningtjenesten og NAV. På disse møtene informerer foretaket om hvilke boliger de har ledige. Selve bosettingen er imidlertid opp til de ulike fagpersonene. *”Samtidig blir vi innimellom mer involvert i sakene fordi dette er et lite sted hvor vi kjenner hverandre og snakker sammen også utenom de formelle møtene”*, sier den ansatte. Foretaket har ingen boliger som de spesielt har satt av til bosetting av enslige mindreårige. Levanger Boligforetak er med i utarbeidingen av kommunens nye boligsosiale handlingsplan som er planlagt ferdig i 2011.

4.4 Organisering av bosettingsarbeidet i Levanger

Alle under 18 år som bosettes i Levanger kommune som enslige mindreårige har et barnevernsvedtak på bosettingen. Flykningtjenesten har hovedansvaret for de enslige mindreårige i kommunen. Tjenesten samarbeider imidlertid svært tett med den kommunale barneverntjenesten. Tjenestene har utarbeidet klare rutiner og skriftlige avtaler for fordeling av arbeid og ansvarsområder. Flykningtjenesten organiserer det praktiske, mens barnevernet skriver vedtak og har ansvaret for det mer formelle.

²¹Se <http://www.levanger.kommune.no/Organisasjon/Enheter/Levanger-Boligforvaltning-KF/Om-Boligforetaket/>

IMDi tar kontakt med flyktingtjenesten og forespør om bosetting. Flyktingtjenesten sender så melding til barnevernstjenesten når det er bestemt at Levanger kommune skal ta imot en ny enslig mindreårig. Individuell plan sendes med, samt eventuelle utredninger og andre viktige papirer som måtte foreligge. Dersom kommunen får forespørsel om en ungdom med særlige hjelpebehov, kan flyktingtjenesten rådføre seg med barneverntjenesten før avgjørelsen om bosetting tas. Flyktingtjenesten sender også melding til overformynderiet om behov for hjelpeverge straks det er fattet vedtak om mottak.

Det arrangeres et inntaksmøte mellom flyktingtjenesten og barneverntjenesten før ankomst for å drøfte den enkelte ungdommen, botilbud, planlegge videre arbeid og mulige tiltak, og overbringe informasjon. Kommunen legger vekt på å være tydelig og forberedt når de skal ta i mot nye ungdommer. Det er derfor også viktig å ha felles møter med både mottak, barneverntjenesten og flyktingtjenesten til stede før ankomst, slik at de kan enes om opplegget rundt den enkelte enslige mindreårige. Når ansatte fra mottaket er med i møter på forhånd av bosettingen har de mulighet til å forberede ungdommene på hvordan situasjonen faktisk kommer til å bli i kommunen, og eventuelle problemer kan dermed i større grad forebygges.

Barneverntjenesten oppretter mappe på ungdommen og fattet vedtak på dekning av blant annet utgifter til husleie med strøm, supplement på livsopphold, samt dekking av en del andre utgifter, som klær, lege og fritidsutstyr. Flyktingtjenesten har ansvaret for selve mottaket og etableringen av ungdommen. De skal ordne bolig, sørge for innkvartering og dekke utgifter til etablering i boligen, som møbler og kjøkkenutstyr. Flyktingtjenesten har ansvaret for å gi nødvendig informasjon til ungdommen og skal bistå vergen med søknader til trygdekontoret.

Kort tid etter ankomst, arrangeres et møte mellom ungdommen, barneverntjenesten og flyktingtjenesten. På dette møtet gjennomgås vedtaket som er fattet for ungdommen og tjenestene informerer om hva de dekker. Her skal det gis informasjon om ansvarsfordeling og om ungdommens rettigheter og plikter. Det kartlegges om den enslige mindreårige har noen spesielle behov, for eksempel i forhold til psykiatrisk oppfølging eller miljøarbeider. Det er viktig for tjenestene å klargjøre på dette møtet at de har et tett samarbeid, og at hvis ungdommene får et nei fra den ene tjenesten, så får de samme svar fra den andre. *"De skal vite at vi snakker sammen"*, sies det. Det er svært viktig å være tydelig og grensesettende i forhold til ungdommene, påpeker de ansatte i kommunen.

Gjennom dette første møtet får ungdommene kontakt med viktige tjenester i kommunen. I botiden har flyktingtjenesten ansvar for det daglige oppfølgings- og kontaktpersonansvaret for de enslige mindreårige. Noen av ungdommene går imidlertid litt mellom de to enhetene, da de enslige mindreårige *"som det er litt mer med"* har funnet veien opp til barnevernet, blir det sagt. Ellers er det flyktingtjenesten ungdommene vanligvis oppsøker, og det er ungdommer innom kontoret deres hver dag. Enkelte av ungdommene kommer innom tjenesten bare for å si hei. Kommer de i andre ærend, for eksempel fordi de har en regning

som barneverntjenesten egentlig skulle hatt, så sendes de likevel ikke videre. Da ordner flyktningtjenesten selv opp med barnevernet, for ungdommene skal få den hjelpen de trenger. Det blir understreket at terskelen for samarbeid mellom de ulike enhetene er lav i Levanger kommune.

4.4.1 Økonomi

Innvandrertjenesten styrer selv integreringstilskuddet i Levanger kommune. Ansatte i tjenesten forteller at rådmannen i Levanger ser det som en fordel å kunne delegerer dette budsjettarbeidet videre, og innvandrer-tjenesten ser det som en fordel å kunne disponere midlene selv, på tross av ekstraarbeidet det medfører. Enheten er god på økonomi, og det blir lagt merke til av blant annet rådmannen, blir det sagt. Innvandrer-tjenesten går med stort overskudd, forteller de selv. Hvis det er underskudd i kommunen ellers, så kan overskuddet fra innvandrer-tjenesten føres tilbake til det generelle kommunale budsjettet.

Innvandrertjenesten opplever at styring av integreringstilskuddet gir bedre muligheter når det gjelder å få til gode overganger og at det gir dem større selvråderett. En av de ansatte vi intervjuet sier at:

“En ting med vår tjeneste er at vi selv styrer pengene og det er veldig viktig. Vi kan gjøre alle avveielene selv. Er det unntak så trenger vi ikke få noen andre til å fatte vedtak om det – vi kan skjære igjennom og bestemme selv. Vi står fritt til å prioritere”.

Egen disponering av midlene gir større fleksibilitet i forhold til å kunne prioritere sider ved bosettingsarbeidet de oppfatter som viktige. Det er for eksempel nedfelt i styringskortet for flyktningtjenesten at alle barn og ungdom skal delta i aktiviteter, og at alle mellom 18-25 år skal ha en sommerjobb. Ansatte i flyktningtjenesten viser til at de kan bruke midler til å dekke en fritidsaktivitet for alle enslige mindreårige, en aktivitet som kommer i tillegg til den de får dekket av barneverntjenesten. Alle nybosatte enslige mindreårige i Levanger får dessuten sykkel betalt av flyktningtjenesten.

Kontroll over midlene gjør det mulig for flyktningtjenesten å tilby ungdommene sommerjobb i kommunen med lønn fra tilskuddet. Dette er et svært viktig tiltak for ungdommene, da det gir dem mulighet til å få en fot innenfor arbeidslivet, lære språk, bygge nettverk og tjene penger. Bufetat trekker fram arbeidet de gjør i Levanger i forhold til å skaffe ungdommene sommerjobber som eksempel på godt bosettingsarbeid. Etaten understreker at dette er viktig fordi arbeid fører med seg kontakt med ekte og naturlige nettverk, og gir en meningsfull hverdag. Bufetat påpeker at arbeid i tillegg er en svært viktig beskyttelsesfaktor i forhold til den psykiske helsa.

Siden innvandrertjenesten sitter på ansvaret for integreringstilskuddet er det også deres oppgave å sørge for at andre områder som for eksempel skole, helse eller barnevern får dekket de utgiftene de har i forhold til arbeid med enslige mindreårige i kommunen. Fra barneverntjenestens side påpekes det at også de opplever det som en fordel at det er innvandrertjenesten som disponerer midlene:

”Lederen for innvandrertjenesten vet hvor mye det jobbes med disse sakene. Hun kjenner feltet og vet hva som skal til. Dette gjør at vi slipper alle konflikter rundt penger og budsjetter. Vi får det vi trenger! Jobben blir dermed enklere og mer fleksibel. Vi begrunner vedtakene våre barnevernfaglig og trenger ikke argumentere mer enn det”.

4.4.2 Hvordan fungerer organiseringen i Levanger?

Fra alle de vi intervjuet i Levanger understrekes at det er et svært godt samarbeid innad i kommunen; mellom barnevernet og innvandrertjenesten, og mellom innvandrertjenesten og boligforvaltningen. Samarbeidet er dessuten tuftet på klare retningslinjer for ansvar og oppgaver. Barneverntjenesten og flyktingtjenesten jobber svært tett, og på denne måten sikres det at arbeidet er godt forankret både i det barnevernsfaglige og det flyktingfaglige. Barneverntjenesten er lydhør for flyktingtjenesten, for det er flyktingtjenesten som kjenner ungdommene best, blir det sagt fra enkelte ansatte. Det er dessuten flyktingtjenesten i kommunen som sitter på kompetansen på dette området i størst grad, gis det inntrykk av.

I Levanger beskriver de arbeidet som tett, oversiktlig og preget av dialog. En av de ansatte sier at *”det betyr at vi ikke jobber akkurat slik som det står i papirene at vi skal jobbe, og at det er mindre firkantet”*. På spørsmål om hva det er som gjør Levanger god på bosettingsarbeid, svarer en ansatt i barneverntjenesten:

“Levanger er en liten stor-kommune, og det gir noen fordeler. Vi er på fornavn med hverandre. Det er lett å snakke med hverandre og lav terskel for å ta kontakt, og det har mye å si. Vi møtes jevnlig. Dessuten er 15 nye som skal bosettes en overkommelig mengde. Selv om vi først tenkte at 15 ungdommer er skrekkelig mye, så er det ikke flere enn at vi skal greie å både lære navnene og feste et ansikt til navnet. De blir ikke bare et navn i en bok – de blir noen vi har et bevisst forhold til”.

Flere i kommunen påpeker at samarbeid mellom enheter i kommunen, også utenom innvandrertjenesten og barneverntjenesten, er en av de viktigste suksessfaktorene i bosettingsarbeidet. Flyktingtjenesten samarbeider tett med helsetjenestene, NAV, skole og politi. Det er faste samarbeidsfora i kommunen med ulike fagteam. IMDi påpeker at det som kjennetegner Levanger nettopp er det tette samarbeidet mellom etatene, og at dette bidrar til en helhetlig tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige i kommunen. Levanger har også jobbet målrettet opp mot skole og arbeid, noe mange kommuner kan lære av, mener IMDi.

Flere av dem vi intervjuet i Levanger viser til at godt arbeid er avhengig av dyktige og erfarne kollegaer, noe de mener de har i kommunen. Enkelte peker på at det er en stor fordel at de har flere i tjenesten som selv har flyktningbakgrunn, da de opplever at det gir brukerne større tro på at de blir forstått. Det pekes dessuten på at innvandrertjenesten har en god ledelse. *”Det at enheten har en sjef med innsikt og respekt for ansattes synspunkter og måte å se ting på, er helt nødvendig for at arbeidet skal fungere så godt som det gjør”*, mener en ansatt.

”Arbeidet fungerer godt som det er nå, men dette systemet er sårbart hvis det blir for mye endringer”, sier en av kommunens ansatte. Vi spør tilsvarende om det gode arbeidet de har fått til i Levanger i stor grad er avhengig av noen bestemte ildsjeler, og at organiseringen derfor blir avhengig av enkeltpersoner for å kunne fungere godt. *”Klart det er personavhengig”*, svares det. De legger imidlertid til at det er en bevissthet om dette, og det har derfor vært arbeidet med å få på plass gode strukturer og samarbeidsavtaler slik at arbeidet kan fortsette på samme måte uavhengig av enkeltpersoner. Målet er at systemet ikke er mer sårbart enn at det tåler at ansatte blir skiftet ut.

Kommuneansatte vi har snakket med i Levanger mener organiseringen av bosettingsarbeidet i kommunen fungerer svært bra. Det pekes imidlertid på at det i det lange løp kan være problematisk å opprettholde samme organisering, hvis kommunen stadig skal bosette flere enslige mindreårige. I de siste årene har Levanger bosatt mange, og de ser at dette gir nye utfordringer. De som har blitt bosatt vil også trenge oppfølging flere år framover, og disse kommer da i tillegg til de nye som bosettes. Det ses for eksempel som problematisk om arbeidet med å framskaffe bolig fortsatt skal organiseres under flyktningtjenesten:

”Det kan ikke organiseres slik det gjøres i dag om det er flere som skal bosettes. Det er på tide at Levanger kommune blir seg sitt ansvar bevisst når det gjelder å framskaffe boliger”.

Innvandrertjenesten har tatt på seg mye ekstraarbeid med ansvaret for både boliger og forvaltning av integreringstilskudd. Det må imidlertid nevnes at enheten selv mener de får mye igjen for alt arbeidet. Det kan også hevdes at arbeidet rundt den enkelte ungdommen blir mer helhetlig når det er en og samme person eller enhet som jobber med alle sider av bosettingen, noe som igjen vil komme brukeren til gode. Spørsmålet blir om man etter hvert når et ”knekkpunkt” for hvor mange innvandrertjenesten kan bosette med dagens organisering.

4.5 Boligtilgang

Som vi så i foregående kapittel, oppleves manglende tilgang på boliger som en av de store utfordringene i bosettingsarbeidet i Trondheim. Også i Levanger uttrykkes det lignende bekymringer:

”Vi har dessverre ikke den luksusen at vi kan velge og vrake når det gjelder boliger. Det er mange ulike grupper som trenger hjelp til bosetting. Og det blir flere og flere enslige mindreårige også som skal bosettes. Det kan bli sånn at vi må begynne å finne mellomløsninger til dem vi skal bosette. Det har foreløpig ikke vært nødvendig å gi dem midlertidige løsninger, men situasjonen kan bli sånn at vi blir nødt til det. Da syns jeg det er mye bedre at de heller blir boende på mottaket en stund lengre. Det er mye bedre enn at de kommer til en kommune hvor ting ikke er klart for å motta dem”.

Det sies fra flyktningtjenesten at de har et godt samarbeid med det kommunale boligforetaket, men at foretaket har mange grupper å ta hensyn til og få ledig boliger til en hver tid. Husbanken peker tilsvarende på at hovedutfordringene i bosettingsarbeidet, både i Levanger og Trondheim, nettopp er tilgang på boliger. De mener imidlertid at mens hovedproblemet i Trondheim er reell boligmangel, så handler utfordringene i Levanger i større grad om *organiseringen* av den kommunale boligmassen. Husbanken mener det er et problem at personer som først får tildelt kommunal bolig i Levanger ofte blir boende for lenge. Det påpekes dessuten det at den kommunale boligmassen delvis er i svært dårlig stand. I tillegg peker Husbanken på at selv om Levanger har mange kommunale boliger, så er det et spørsmål om de har de *rette* boligene. På dette området mener de at Levanger må bli flinkere til å planlegge og til å vurdere organiseringen sin. Husbanken foreslår at Levanger burde selge unna en del av de kommunale boligene som ikke er egnet for målgruppene, og heller kjøpe eller bygge nytt. Videre mener de kommunen burde arbeide mer med å sette folk i stand til å kjøpe egen bolig, og at de som har bodd lenge i kommunale boliger burde gis hjelp til å kjøpe disse. *”Levanger er et godt eksempel når det gjelder bosettingsarbeid, men de er ikke flinke til å bruke virkemidlene våre”*, sier en representant fra Husbanken.

På grunn av dårlig tilgang på kommunale boliger har flyktningtjenesten i Levanger i stor grad basert seg på det private utleiemarkedet for å skaffe boliger til enslige mindreårige. Det er flyktningtjenesten selv som står for det konkrete arbeidet med å framskaffe boligene. De forteller:

“Vi leter etter boliger i avisa og på finn.no. Vi saumfarer boligmarkedet, og finner vi noe tenker vi på hvem den aktuelle leiligheten kan passe for. Vi har jo noe informasjon fra mottakene og IMDi om ungdommene”.

I tilfeller der det er enslige mindreårige som skal bosettes snakker flyktningtjenesten med utleierne personlig. De forteller at: *”Vi vurderer hver enkelt utleier etter om de er skikket til å huse ungdommene eller om de bare er ute etter penger. Man må finne de rette personene”.* Flyktningtjenesten har i tillegg avtaler med godt etablerte, godt integrerte innvandrere som leier ut. De har ikke hatt problemer med å finne private utleiere som ønsker å leie ut til denne målgruppen, snarere tvert i mot: de har opplevd at utleiere har sagt opp beboere for å kunne leie ut til enslige mindreårige. Disse ungdommene anses av mange som attraktive leietakere. Og dette gjelder ikke bare mens de mottar offentlig støtte og på den måten er sikre betalere; det fortelles at denne gruppen også etter at de må begynne å betale selv anses som gode

leietakere. ”Arbeidet fungerer egentlig veldig godt slik det er organisert nå”, sies det i flyktningtjenesten. De mener samtidig at det i det lange løp er uholdbart at de som jobber innen tjenesten skal være ansvarlige for å skaffe boligene. Også Husbanken peker på at det er lite gunstig at flyktningtjenesten må bruke mye av sin arbeidstid på framskaffelse av boliger – tid de heller kunne brukt på flyktningarbeid.

4.6 Målsetninger for bosettingsarbeidet

4.6.1 ”Den røde tråden” i Levanger

Flyktningtjenesten i Levanger fikk i 2004 innvilget prosjektmidler fra UDI for å videreutvikle kompetansen rundt gode overganger mellom mottak og bosetting, samt gode bosettingsløsninger for enslige mindreårige som blir bosatt i kommunen. Fokus skulle være å skape sammenheng i de enslige mindreåriges liv og unngå opplevelse av brudd på etablerte relasjoner. Sluttrapporten ”Den røde tråden” (Levanger kommune 2005) peker på viktigheten av samarbeid mellom mottak og kommune før, underveis og etter flytting. Mange enslige mindreårige opplever usikkerhet og utrygghet, og ingen sammenheng mellom nåtid og framtid i denne overgangsfasen, viser rapporten.

Ut fra anbefalingene i rapporten har det vært et mål å opprette faste samarbeidsgrupper der både flyktningfeltet og barnevernsfeltet er faglig representert. Det har samtidig vært et mål å utvikle en klar rolle- og ansvarsfordeling før, under og etter flytting. Rapporten peker i tillegg på viktigheten av å benytte kompetansen og erfaringene på Leira mottak. Målsettingene som ble skissert i dette prosjektet ligger som en basis for mye av arbeidet rundt bosetting av enslige mindreårige i Levanger kommune i dag.

4.6.2 Gode overganger som målsetting

Det å finne riktige tiltak til den enkelte enslige mindreårige som skal bosettes kan være en utfordring fordi man ofte vet lite om ungdommen på forhånd. Mottakskommunene er avhengige av informasjonen de får fra mottakene. I Levanger er det flyktningtjenesten som må forholde seg til de individuelle kartleggingsplanene de får oversendt fra mottakene, og de opplever at planene de får stort sett er veldig gode. I motsetning til erfaringer enkelte andre kommuner har hatt, med at planene er mangelfulle og gir for lite informasjon til å kunne danne seg et bilde av ungdommen, påpekes det i Levanger at de like ofte syns kartleggingene de får er *for* omfattende. De opplever at folk generelt har god tid på mottakene – og dermed god tid til å kartlegge og lage planer. De mener det kan være et problem at for *mange* behov blir beskrevet. Kanskje er ikke alle behovene like reelle, og ungdommene viser seg å være mer selvstendige enn det de individuelle planene gir inntrykk av. Når beskrivelsene er for omfattende, kan det være vanskelig å skille ut hva som er viktig.

Fra mottakssiden ses det som en utfordring innimellom at de jobber mye med kartlegging, bare for å oppleve at kommunene ikke er interessert i informasjonen overhode. *”Enkelte kommuner ønsker å begynne med blanke ark”*, sies det. Det antydes samtidig at dette kan oppfattes som en tynn unnskyldning fra kommunenes side for at de allerede har et tiltak klart som skal tilbys den enslige mindreårige, uavhengig av hans eller hennes individuelle behov eller ønsker. I Levanger understrekes det at de foretrekker å jobbe ut fra ideer om å skape kontinuitet i livet til ungdommene i større grad, og ikke begynne fra ”scratch” hver gang. Da vil det være viktig å vite om hvilke utfordringer den enkelte har, om prosesser og utvikling som har skjedd i mottaksperioden, og om hvilke tiltak som eventuelt har vært iverksatt tidligere for ungdommen.

Ansatte i flyktningsjenesten mener det er ulikt fra mottak til mottak hvor gode skriftlige kartlegginger de oversender. En av de ansatte sier at:

“Alle vi får skal man ha kunnet hake av ”ja” for i forhold til om de er velfungerende. Men det stemmer selvfølgelig ikke alltid at de er det. Det hender vi får ungdommer som ikke fungerer så godt”.

Som nevnt tidligere har Levanger, på grunn av store utfordringer i barnevernet, ønsket å bosette ungdommer som er relativt selvstendige. Når de opplever at ungdommene ikke alltid er så godt fungerende som beskrevet, mener de dette *kan* skyldes dårlig kartlegging. De legger imidlertid til at dette i like stor grad kan skyldes at ungdommene endrer seg etter at de flytter fra mottaket. Mange kan ha vært godt fungerende så lenge de var på mottaket og hele tiden hadde presset på seg i forhold til usikkerhet vedrørende framtida. Når de så blir bosatt i en kommune, føler mange av ungdommene at de kan slappe av, og for enkelte velter det da fram masse tanker og minner.

Kartlegging av den enslige mindreårige kan også skje gjennom besøk på mottakene fra kommunene som skal bosette. Fra Leira fortelles det at det er veldig forskjellig om representanter kommer til mottaket for å informere om bosettingskommunen. Både Trondheim og Levanger kommer for å ha kartleggingssamtaler, forteller de. Mange kommuner er interesserte i ungdommen før han eller hun ankommer det nye bostedet, og de som kommer ønsker gjerne å møte de ansatte de enslige mindreårige har forhold seg til på mottaket. *”Arbeidet med bosettingen begynner dermed ofte tidlig, og dette tilrettelegger for en god overgang”*, sier de.

Flyktningsjenesten innrømmer likevel at de ikke alltid er like flinke til å dra til mottak som har ungdommer som skal bosettes i Levanger. Spesielt om mottaket ligger langt unna, er det sjeldent de drar på besøk i forkant. Ungdommene selv kommer dessuten aldri på besøk til Levanger før de bosettes der. Kommunen har imidlertid mye kontakt med de ansatte på mottakene pr telefon.

Det er relativt få fra Leira som bosettes i Levanger. Dette gjelder både voksne og enslige mindreårige. Flyktningsjenesten sier de godt kan skjønne at ungdommene ønsker å legge mottakslivet bak seg og starte på nytt et annet sted. Det er et mål for mange å komme seg til et sted som er større, og dessuten som ligger lengre sør. En av de ansatte forklarer at:

“Mange har lyst til å komme i gang med voksenlivet sitt. Kanskje ønsker de å finne seg en kjæreste, og det er ikke så lett her for det er ikke så mange jenter å velge i. En del synes det er et problem at det ikke finnes noen moské i Levanger”.

Det flyktningsjenesten imidlertid ser er at mange av de som velger å flytte til en annen kommune angrep i ettertid. Ungdommene ser etter hvert at de tross alt hadde etablert noe i kommunen i løpet av mottakstiden. Noen av ungdommene opplever i ettertid at det de mente var viktig da de flyttet, ikke var så viktig likevel. En ansatt ved Leira forteller at det ofte er slik at ungdommer som bosettes i Levanger i større grad løsriver seg fra mottaket og i mindre grad opprettholder kontakten med dem etter bosettingen. De som flytter bort fra kommunen bruker ofte lengre tid på å løsrive seg fra mottaket og kontakten med personalet der.

4.6.3 Skole, fritid og voksenkontakt

På spørsmål om hva som er de viktigste målsettingene i arbeidet med å bosette enslige mindreårige svarer flere av dem vi intervjuet at det å sørge for et godt skoletilbud er en prioritert oppgave. I tillegg nevnes det som viktig å få i gang organiserte fritidsaktiviteter for ungdommene. En ansatt mener at: *“De må med en gang ut og møte mennesker! Det verste som kan skje er at de blir sittende alene hjemme på hybelen”.* Den samme ansatte mener derfor det er et viktig poeng å unngå å bosette enslige mindreårige midt på sommeren. I sommerferien er det lite aktiviteter som foregår, ungdommene har ikke skole å gå til og de ansatte de møter innen de ulike tjenestene er kanskje ikke dem de skal ha fast kontakt med videre. Omsorgsspørsmålet står svært sentralt, og etablering av voksenkontakt er en viktig målsetting i bosettingsarbeidet. Det er et mål at ungdommene skal opparbeide tillitt til de voksne de har rundt seg. Følgende sitat fra en ansatt i Levanger oppsummerer hva ses som hovedmålsettinger i arbeidet:

“Så mine tanker rundt dette arbeidet er først og fremst og sikre trygghet for ungdommene. Aktivisering er svært viktig. Og voksenkontakt. Det må være en jevn tilgang på voksenkontakt. Tett samarbeid med skolen er også veldig viktig, for for de aller fleste er det utdanning som er det som er aktuelt for dem. Vi har et tett samarbeid med skolen og ser på hva som må inn av ressurser for å følge dem opp”.

4.6.4 Legge til rette for en boligkarriere

”Arbeidet med bosetting av enslige mindreårige må handle om å tilrettelegge for en boligkarriere”, hevdes det i kommunen. En målsetting i Levanger er at flest mulig etter hvert skal bli i stand til å kjøpe egen bolig, og dermed eie framfor å leie. Slik det er i dag er svært få i stand til å kjøpe selv, og ender opp med å bruke veldig mye penger på å leie. Ansatte i flyktningtjenesten savner initiativ fra kommunen til å ta den risikoen det innebærer at flyktninger får lån til bolig gjennom for eksempel Husbanken.

4.7 Kriterier for valg av botiltak

Når kommunen skal bosette enslige mindreårige, vil det være ulike kriterier som ligger til grunn for at den enkelte blir tildelt en bestemt bolig. I Levanger mener flere av de vi intervjuet at et av hovedkriteriene må være boligens beliggenhet. De forsøker for det første å unngå en sentralisering eller opphoping av enslige mindreårige i visse områder. For det andre legges det vekt på at det skal være områder med ”vanlige mennesker og normale omgivelser”. Med dette menes at de forsøker å unngå å bosette ungdommene i områder av byen hvor det er mye sosiale problemer. En av de ansatte sier at:

”Det spiller ingen rolle om boligen er kommunal eller privat så lenge den ligger der den skal ligge. Vi vil ikke plassere dem sammen med andre vanskeligstilte. Hvis du kommer ny til et land hvor du ikke vet hva som er vanlig, og blir boende i et område hvor mennesker oppfører seg på den ene eller den andre måten, kan du komme til å tro at noe som ikke er vanlig er vanlig”.

Noen legger vekt på at boligen bør ligge relativt sentralt. Andre påpeker at standarden på boliger for enslige mindreårige bør ligge ett hakk høyere enn hva den gjør for voksne som bosettes. ”Ungdommene trenger litt mer”, blir det sagt. De påpekes at de ser store gevinster både sosialt og trygghetsmessig ved å tilby de enslige mindreårige gode leiligheter. Generelt ser de at det er de små detaljene i arbeidet som gjør den store forskjellen. De er likevel opptatte av å ansvarliggjøre de enslige mindreårige samtidig som de gis hjelp og støtte. En sier at:

”Vi tenker slik at ungdommene skal ikke tro at de kan få alt opp i hendene. De må yte litt for å få goder. De skal lære at de ikke kommer noen vei bare ved å klage og syte. Og de skal belønnes når de gjør noe bra. På denne måten har vi en oppdragerrolle overfor ungdommene”.

Et av kriteriene de bosetter etter i Levanger er tanken om å plassere ungdommer fra samme land sammen. De grunngir dette med at det i utgangspunktet er utfordrende nok for ungdommene å skulle bosettes, og at det derfor kan virke støttende å bo sammen noen man

kan snakke sitt eget språk med. Utfordringen kan være at ungdommer fra samme land ikke nødvendigvis snakker samme språk. En fra flyktningtjenesten svarer på spørsmålet om ungdommene selv ønsker å bosettes sammen andre fra deres opprinnelsesland at:

”Det er ungdommer blant afghanerne som ikke vil bo sammen med afghanere fra andre folkegrupper enn den de selv kommer fra. Selv om de kommer fra samme land så snakker de ulike språk. Da sier vi til dem at det er jo ikke meningen du skal snakke pashdo eller dari i Norge – du skal lære norsk, så da er det jo bra at dere ikke snakker samme språk”.

Det å velge å plassere ungdommer sammen på tvers av morsmål blir dermed også brukt som kriterium for valg av boløsning for enkelte av ungdommene. I Levanger blir det diskutert om man skal forsøke å ”matche” ungdommer og husverter i forhold til etnisk bakgrunn. På den ene siden syns en del av ungdommene at det er viktig å holde kontakten med folk med samme bakgrunn. For andre derimot oppleves det problematisk å skulle ha slik kontakt. Dessuten sies det at hvis ungdommene selv ønsker kontakt med folk fra sin kultur eller hjemland så får de til dette selv, og det er dermed ikke nødvendig at ansatte jobber med å etablere slik kontakt.

En av de ansatte vi snakket med understreker at det *”først og fremst er helt personavhengig hva som er den beste bosettingsløsningen i hvert tilfelle”*. Når det gjelder valg av tiltak påpekes det dessuten at det er viktig å huske på at ungdommer kan endre seg. *Det er viktig å ta utgangspunkt i den enkeltes situasjon, og unngå at ungdommene blir sett på som krevende om de ikke passer inn i det opplegget kommunen har bestemt*, sies det.

4.8 Kommunens botiltak

Levanger har bedt om å få bosette enslige mindreårige som er relativt selvstendige, noe som gjør at gruppen er noe mer ensartet her enn i enkelte andre kommuner. Dette gjør at Levanger, i motsetning til for eksempel Trondheim, ikke i like stor grad har behov for en bred tiltaksvifte. Den boløsningen som vanligvis velges for enslige mindreårige i Levanger er leiligheter med 3-4 rom. I hver leilighet bosettes 2-3 ungdommer. Den enkelte ungdommen skal ha sitt eget soverom, og det skal i tillegg være en felles stue. De enslige mindreårige med dette tiltaket følges opp av flyktningtjenesten. Noen enslige mindreårige i kommunen har i tillegg til egen hybel med oppfølging fra flyktningtjenesten, også vedtak på oppfølging fra miljøarbeider. Det fortelles fra kommunen at det er vanskelig å si nøyaktig hvor mange det dreier seg om, for det vil variere fra tid til annen hvor mange ungdommer det er som har behov for dette mer omfattende tiltaket. I Levanger omtales begge disse første typene av botiltak som *hybel uten voksenperson i bosituasjonen*.

Enkelte av ungdommene som bosettes i Levanger har behov for tettere oppfølging og får da et botiltak med voksenpersoner til stede i boligen. Dette tiltaket kan sammenlignes med

husvertordningene en finner i enkelte andre kommuner, for eksempel Trondheim. Vertens rolle er å ha et ekstra oppsyn med ungdommen, og skal ha oversikt over om ungdommen er hjemme eller om det er mye bråk. Alle uregelmessigheter skal meldes til flyktningtjenesten. Like viktig er det at ungdommene har en voksenkontakt i boligen som de kan kontakte ved behov. I samarbeid med flyktningtjenesten skal barneverntjenesten veilede hybelverten i forhold til ungdommene og kalle inn til jevnlig møter og samtaler. Begge tjenestene skal dessuten være tilgjengelig for hybelvertene. Flyktningtjenesten har ansvaret for det daglige tilsynet med ungdommene som bor i slike tiltak.

Rapporten ”Den Røde Tråden” (Levanger kommune 2005) ble utarbeidet av en prosjektgruppe som skulle se på bosettingsarbeidet i forhold til enslige mindreårige i kommunen. Rapporten peker blant annet på at om kommunen ønsker å bli bedre rustet til å ta imot enslige mindreårige med forskjellige hjelpebehov, må de etablere flere typer botilbud og sikre at alle får tilpasset oppfølging av miljøpersonale. Prosjektgruppen kom fram til at en kombinasjon av flere bo- og oppfølgingstilbud med en felles møteplass ville kunne være et godt alternativ, med et bosettingstilbud bestående av følgende deler:

- Bofellesskap; tilbud til enslige mindreårige som trenger ekstra oppfølging ut fra for eksempel alder, hjelpebehov, modenhet
- En ”moderbase” med lokaler i bofellesskapet, men som er åpen for alle EM i kommunen
- Hybel med tilsyn/oppfølging av hybelvert
- Hybel med oppfølging av miljøpersonale
- Hybel uten tilsyn

Levanger har etter at denne rapporten ble ferdigstilt prøvd bofellesskap som bosettingstiltak. I 2006/2007 ble det, gjennom et samarbeid mellom barneverntjenesten og flyktningtjenesten, startet opp et bokollektiv for enslige mindreårige, men dette ble vurdert som mislykket. En ”moderbase” tilknyttet et eventuelt bofellesskap ble dermed heller ikke realisert. Flere vi snakket med ser imidlertid at Leira mottak på mange vis har fått en slags rolle som base for enslige mindreårige i kommunen. Dette vil vi komme nærmere tilbake til under avsnittet om oppfølging. Alle tre sistnevnte tiltak som ble anbefalt av prosjektgruppen brukes i større eller mindre grad i dag som bosettingstilbud i kommunen.

IMDi påpeker at Levanger har et forbedringspotensial i forhold til variasjon i tiltak og hvilke type enslige mindreårige de tar i mot. Levanger baserer seg hovedsakelig på hybel med tilsyn eller små bofellesskap med lite tilsyn, og kommunen ønsker ikke å starte opp døgnbemanning og bofellesskap fordi de mener å ha hatt dårlige erfaringer med dette, sies det. Samtidig er IMDi trygge på at Levanger har kompetanse til å prøve ut tiltak som krever tettere oppfølging. De mener det er viktig å huske at hybel med tilsyn kun passer for de mest selvstendige. IMDi påpeker at ved å opprette bofellesskap med døgnbemanning er kommuner sikret arbeidsplasser i 4-5 år framover når de bosetter 15-åringer.

En av de intervjuede i Levanger kommune sier at om en kunne bygge opp systemet rundt botiltak for enslige mindreårige helt på nytt, så ville en ”stige-ordning” kunne være en ideell løsning. Det kunne vært en gradvis og glidende overgang fra mottaket til bosetting på egen hånd, med en gradvis kartlegging og tilpasning. ”Slik det er i dag er det et sjokk for mange å komme fra mottaket til bosettingskommunen hvor de skal klare seg selv”, påpekes det. Videre sier den ansatte at:

“Mange opplever at etter at de blir bosatt så blir de ikke sett, og de blir helt alene. Mange får et romantisk forhold til oppholdet på mottaket. Der ble de sett og det var hele tiden masse aktiviteter som foregikk. Mange ønsker seg de samme rammene videre etter at de ble bosatt. Når man intervjuer de som fremdeles er på mottak så sier de at de vil bort fra mottaket og bo alene. Senere ønsker mange seg tilbake til mottaket. Jeg tror det absolutt beste tilbudet for enslige mindreårige er små bokollektiver med ambulerende tjenester slik at de har et kvelds- og helgetilbud”.

4.9 Oppfølging

I bosettingsperioden har flyktnings-tjenesten ansvar for den daglige oppfølgingen av de enslige mindreårige og for å sørge for at ungdommene har en kontaktperson. Tjenesten skal ha ukentlige samtaler med den enkelte ungdommen om daglig fungering, styring av økonomi, innkjøp, helse og fritid. Flyktnings-tjenesten har, i samarbeid med barneverntjenesten, også ansvaret for kontakt med og oppfølging av hybelvert. Flyktnings-tjenesten skal ha kontakt med skolen ungdommen går på og delta på møter ved behov. I tillegg skal de ha kontakt med og oppfølging av hjelpevergene. Tjenesten har dessuten ansvar for å jobbe for familiegenforening ut fra et returperspektiv.

Barneverntjenesten skal, som flyktnings-tjenesten, følge opp hybelvertene, samt ha kontakt med skolen og delta på møter der ved behov. De skal i tillegg vurdere om det er behov for andre hjelpetiltak fra barneverntjenesten eller andrelinjetjenesten og henvise videre. Dette gjelder for eksempel BUP og PPT. Barneverntjenesten skal foreta månedlige samtaler med, og hjemmebesøk hos, den enkelte ungdommen. Ungdommen kan fritt ta kontakt med ansatte i tjenesten ut over dette.

Barneverntjenesten i Levanger forteller at de i utgangspunktet ga ungdommene beskjed om at de var velkomne til å stikke innom tjenesten når som helst. Det viste seg imidlertid at ungdommene ofte følte seg ensomme og det endte med at de kom innom omtrent hver dag for å si hei. ”Det hadde vi jo ikke tid til, og det ble bare feil for ungdommene selv også å komme når vi var travle med andre ting”, forteller en av de ansatte. Det ble derfor satt opp et fast tidspunkt hver uke da ungdommene kunne komme, men dette fungerte ikke i det hele tatt, sier det. Det var ingen som kom. ”Vi vet ikke om det var fordi de ble fornærmet over at vi gjorde det på denne måten eller hva det var”, sier barneverntjenesten. Ordningen har nå blitt slik at

det er flyktningtjenesten ungdommene først og fremst oppsøker om de ønsker kontakt, og så henviser ansatte derfra ungdommene videre til barneverntjenesten om det er nødvendig.

Barneverntjenesten vil fra høsten 2010 prøve ut en ny ordning for å bli mer tilgjengelige for ungdommene. Sammen med flyktningtjenesten vil de være til stede to timer hver tirsdag ved flyktningtjenestens kontorer på Sjefsgården voksenopplæring, der de enslige mindreårige går på skole.

”Oppfølgingen hos oss fungerer bra, og vi har alltid en åpen dør”, sier de selv i flyktningtjenesten. Videre påpekes det at:

”Vi er fleksible når det gjelder møtesteder for ungdommene. Vi har møtested både her på kommunen og på skolen. Dette gjør at ungdommene lett kan stikke innom når de lurere på noe og slipper å gå og tenke på det. Vi er tilgjengelige og det er viktig. Det er godt for dem å kunne snakke med noen som vet hva de står oppi”.

Mange av ungdommene kommer innom flyktningtjenesten etter skoletid. I tillegg har ungdommene mobilnummer til flere i innvandrertjenesten om det skulle skje noe utenom kommunens vanlige arbeidstid. En av de ansatte i tjenesten sier at: *”Ensomhet som stort problem, og det er et mål at alle de enslige bosatte skal ha minst en voksenperson som de kan henvende seg til og snakke med”*.

De forteller på Levanger at de bruker svært mye tid på ungdommene i den første tiden, blant annet fordi det er begrenset hva de vet om den enkelte før han eller hun kommer. I starten handler det om de store ting som å komme i gang med utdanning, men også om de helt små ting, som å legge til rette og gjøre det fint. De har erfart i Levanger at hvis man gir ungdommene bolig og møbler som er nytt og ordentlig, så tar ungdommene ansvar og holder det fint og rent også. *”Mye av arbeidet handler om å skape tillitt”*, sies det. *”Man må gi ungdommene ansvar, men likevel vise tydelig at man er der som voksenperson for dem – at man er der for å hjelpe”*.

Det er ofte kontaktpersonen innen kommunen som blir den viktigste voksne i ungdommenes liv. Selv om ungdommene blir fort voksne og selvstendige så trenger de noen ganger råd eller bekreftelser på at ting stemmer, eller noen som kan innta en oppdragerrolle, understrekes det. En vi intervjuet påpeker at ungdommer som bosettes oftere er bare 16 år, noe som tilsier at de har behov for mer veiledning. Samtidig er det viktig, mener de ansatte, å se den enkelte ungdommen og hva han eller hun kan klare alene, for det er ikke alle som trenger like mye hjelp.

Ansatte i innvandrertjenesten opplever at ungdommene er svært opptatte av skolen. De enslige mindreårige følges opp med leksehjelp gjennom norskundervisningen de deltar på. I tillegg kan ekstra leksehjelp settes inn ved behov etter vurdering fra barneverntjenesten. De ansatte opplever at ungdommene er interesserte i leksehjelpen, og at de selv ser behovet.

4.9.1 Oppfølging på ettermiddag og kveld

Oppfølgingen i Levanger er god når det gjelder møtepunkter hvor ungdommene selv kan henvende seg ved behov. Vi spør oss imidlertid om hvor aktive de kommuneansatte er til å følge opp ungdommene på andre arenaer. I samarbeidsrutinene for kommunen står det at barneverntjenesten skal foreta jevnlig hjemmebesøk hos den enkelte ungdommen. I samtale med en representant for barneverntjenesten fikk vi likevel et klart inntrykk av at tjenesten ikke har faste rutiner på å oppsøke ungdommene hjemme. På spørsmål om oppfølging i bolig svarer den ansatte at: *"I dag er det bare noen ytterst få som får oppfølging hjemme. Det er bare de enslige mindreårige som har vedtak på at miljøarbeider skal komme hjem til dem som får dette"*.

Vi blir også fortalt at de først nylig har begynt med hjemmebesøk i mer utstrakt grad, og at de da blant annet avdekket at enkelte av ungdommene ikke kunne å lage mat. *"Noen spiser bare sjokolade til middag og sånne ting får vi ikke med oss om vi ikke drar hjem til dem"*, forteller en ansatt i kommunen. Samtidig, sier den samme ansatte, er det vanskelig å blande seg for mye inn også, for dette er ungdom som er relativt modne og som har klart seg mye selv.

Fra flere hold pekes det på at det er et behov for mer oppfølging av de enslige mindreårige i Levanger, også utenom de kommuneansattes arbeidstid. Blant annet fant prosjektgruppen som kartla bosettingsarbeidet i kommunen i 2005 at enslige mindreårige bosatt på hybel i kommunen føler et behov for tilgjengelige relevante voksne på ettermiddag og kveld (Levanger kommune 2005). Også en av de ansatte vi intervjuet påpekte at mange av de enslige mindreårige har behov for at noen er tilgjengelige for dem på kveldstid, blant annet fordi en del av de som nå kommer til Levanger bare er 16 år.

Høsten 2010 ble det satt i gang en ny oppfølgingstjeneste for ungdommene. Kommunen ansatte en miljøarbeider som 4 timer i uka skulle jobbe med oppfølging ved å dra rundt til de enslige mindreårige. Hvordan den nye oppfølgingstjenesten skulle fungere var fremdeles et spørsmål da vi snakket med kommunen. Blant annet var det noe usikkerhet rundt spørsmålet om oppfølgeren skulle foreta hjemmebesøk hos alle ungdommene eller bare de med ekstra behov. I tillegg forteller ansatte at de jobber hardt for at alle enslige mindreårige i Levanger skal ha en støttekontakt. I 2009 klarte de å gi alle ungdommene dette tilbudet. Støttekontaktene inviterer ungdommene hjem til seg eller kommer på besøk til de enslige mindreårige, de tar initiativ til ulike aktiviteter og til sosial kontakt. Noen av ungdommene hadde mye kontakt med sine støttekontakter, mens andre hadde mindre. I 2010 har kommunen ønsket å opprettholde dette tilbudet, men de opplever store problemer i forhold til å rekruttere nok støttekontakter til alle.

En av konklusjonene i rapporten "Den røde tråden" (Levanger kommune 2005) er at hjelpevergefunksjonen bør styrkes, da de finner at mange av ungdommene i kommunen opplever hjelpevergen som en perifer person i deres liv. Vi fant i vår undersøkelse at alle

enslige mindreårige i Levanger har den samme hjelpevergen. Det blir da begrenset hvor mye denne personen kan stille opp for hver enkelt.

4.9.2 Leira mottak som base

”Den røde tråd” anbefaler videre at det etableres en ”moderbase” for de enslige mindreårige i kommunen som en del av oppfølgingen, spesielt på ettermiddags- og kveldstid når de offentlige tjenestene er stengt. I tillegg påpekes det at en slik base kan medvirke til at ungdommene får flere voksne kontaktpersoner å spille på, slik at systemet blir mindre sårbart i forhold sykmeldinger og fravær blant ansatte. Denne moderbasen ble i utgangspunktet planlagt som en del av et eventuelt bofelleskap, men dette tiltaket ble det aldri noe av. På spørsmål om de ansatte i kommunen har forfulgt denne tanken videre i bosettingsarbeidet, svarer imidlertid noen av de ansatte at Leira mottak på lang vei har fått funksjon som en base for mange av de enslige mindreårige.

Enslige mindreårige som bosettes i Levanger blir raskt introdusert for Leira selv når de kommer fra et mottak i en annen kommune. Ungdom som er bosatt har kontakt med ungdom og ansatte ved mottaket, hvor det er aktivitetshus og turer. Det er en åpenhet fra mottakets side for at bosatte ungdommer bruker mottaket og deltar i deres aktiviteter. En av de ansatte vi intervjuet forteller:

”Det er et annet ungdomshus her også som vi prøver å få dem til å bruke. Men mange av dem føler at nordmenn ”eier” plassen, og det er vanskelig å komme inn i miljøet, spesielt for dem som ikke snakker godt norsk. Mange føler seg mer hjemme på mottaket i stedet”.

Leira har ansatte med fagkompetanse på flyktningfeltet generelt, og enslige mindreårige spesielt. Dessuten er mottaket døgnbemannet. Det å vite at det alltid er noen på jobb på Leira er svært godt og trygt for ungdommene dersom de ønsker å snakke med noen, mener flere i flyktningtjenesten. Det understrekes både fra mottakssiden og fra flyktningtjenesten at det er en fordel i denne sammenhengen at Leira er kommunalt framfor privat drevet. Samarbeidet mellom flyktningtjenesten og mottaket forenkles når de er organisert under den samme enheten; innvandrer-tjenesten. *”Dette gir en oversikt over ungdommene, det blir en nærhet mellom de ulike tjenestene og de ulike arenaene hvor ungdommene befinner seg”*, sier en av de ansatte. Dette gjør det også enkelt å dele på ansvaret og utgiftene for aktiviteter som foregår på mottaket.

4.9.3 Psykiatri som utfordringer i oppfølgingsarbeidet

”Tankene om familien og det de har opplevd dukker ofte opp etter at de er ferdige i mottaket. Dette er vi alt for dårlige til å ta tak i i Norge. Jeg tror ikke dette bare gjelder Levanger – jeg tror det er en trend over hele landet. Vi snakker om at vi må ta traumer på alvor men vi gjør ingenting med det”.

Dette sitatet er fra en av de ansatte i flyktningtjenesten, og peker på en viktig og vanskelig side av oppfølgingsarbeidet. Flere av dem vi har snakket med i denne undersøkelsen savner psykiatrien som aktiv samarbeidspartner i arbeidet rundt enslige mindreårige. Enkelte mener psykiatrien har en defensiv holdning til denne gruppen, og at behandling av enslige mindreårige blir sett på som vanskelig blant annet fordi det ofte er nødvendig med tolk. Andre peker på at det er et stort behov for egne tilbud for egne mindreårige, for eksempel gruppeterapi for å bearbeide det de har opplevd, men at:

”Det er et problem at helseforetakene har blitt så svære, og de er travelt opptatte med å utføre de oppgavene de allerede har fått delegert. De har ikke tid eller mulighet til å tenke nytt eller utvikle nye tilbud. De må hele tiden vise til resultater i forhold til tjenestene de er blitt pålagt å tilby”.

Det er viktig at det tidlig etableres en tett kontakt mellom ungdommen og personer i hjelpeapparatet, slik at man kan kartlegge den enkeltes psykiske helse. *”Et enkelt spørsmål i denne sammenhengen er å spørre dem om hvordan de sover”*, erfarer en barnevernansatt. Mange av de ansatte har imidlertid opplevd at ungdommene ofte er livredde for å snakke om psykiatri, for at de forbinder det med å være gal. *”Men så er det jo egentlig motsatt, ikke sant? At hvis du ikke snakker med noen om tankene dine så blir du gal”*, sier en av de som etterlyser bedre oppfølging i forhold til ungdommenes psykiske helse.

4.10 Når er bosettingsarbeidet slutt?

Bosettingsarbeidet rundt den enkelte enslige mindreårige begynner allerede mens ungdommen er på mottaket, men når er det slutt? *”Arbeidet slutter ikke før de flytter fra Levanger”*, er det umiddelbare svaret vi får på dette spørsmålet fra ansatte ved innvandrertjenesten. De forteller at prosessene videre fra Levanger ofte er naturlige da mange av de enslige mindreårige flytter for å fortsette utdanningen sin. Det sies også at mange av de som blir bosatt som enslige mindreårige fortsetter å holde kontakten i lang tid etter at de har flyttet fra kommunen. *”Dessuten handler det om at døra på flyktningtjenesten alltid er åpen og om at vi gir dem muligheter til å opprettholde relasjonen”*, sier en ansatt.

Etter fylte 18 år kan i utgangspunktet barneverntjenesten avslutte tiltak i forhold til den enkelte ungdommen. Dette vurderes i hvert enkelt tilfelle. Etter vurdering, og når ungdommen

har behov for det, kan barneverntjenesten sette inn tiltak til fylte 20 år, eller til fylte 23 år for ungdom med særdeles store hjelpebehov. I god tid før 18-års dagen sendes ungdommen brev om "utskrivning", skjema for samtykke til videre hjelpetiltak samt skjemaet "Klar for å bo alene". Deretter kalles de inn til et møte med hjelpeverge, barneverntjenesten, flyktningtjenesten og eventuelt sosialtjenesten angående videre oppfølging fra barneverntjenesten eller eventuelt overføring fra barneverntjenesten til sosialtjenesten.

Som vist til tidligere fant Forvaltningsrevisjonen (2008) at andelen ungdommer med ettervernstiltak er prosentmessig høyere i Levanger enn i landet for øvrig, og at få enslige mindreårige-saker avsluttes ved fylte 18 år i denne kommunen. Relativt mange følges opp til de er 20 år, og da gjerne med leksehjelp eller miljøarbeider. Blant ansatte i innvandrertjenesten i Levanger sies det at de opplever at enkelte kommuner slipper ungdommene for tidlig. og at de enslige mindreårige dermed "*kastes uti før de får lære å svømme*".

5. De enslige mindreåriges perspektiv

I spørsmålet om hva som kjennetegner gode boløsninger for enslige mindreårige blir det viktig å også høre ungdommenes synspunkter. Hva opplever de som gode løsninger? I vår undersøkelse har vi snakket med 25 enslige mindreårige i Levanger og Trondheim for å høre hva de har å si om boløsningene de har. Intervjuene hadde fokus på ungdommenes boliger. De enslige mindreårige selv var imidlertid ikke så veldig opptatte av å snakke om hvor de bodde, men ville heller fortelle om andre sider ved det å være bosatt i Levanger eller Trondheim. Intervjuene med de enslige mindreårige handler dermed om bosetting i vid forstand.

5.1 Enslige mindreårige i Levanger

I Levanger kommune intervjuet vi 7 ungdommer i alderen 16 til 18 år. Alle er gutter. Fem av dem kommer fra Afghanistan og to fra Eritrea. De har bodd fra 3 måneder til 18 måneder i Levanger kommune. To av ungdommene kom fra Leira mottak. De fem andre hadde vært på mottak i Nord- eller Midt-Norge før de ble bosatt i Levanger. De forteller at de har bodd fra 1 måned til opptil 18 måneder på mottaket etter at de fikk opphold. De fleste oppgir å ha bodd 6-8 måneder på mottaket fra de fikk opphold og til de ble bosatt.

5.1.1 Valg av bosettingskommune

Vi spurte ungdommene om de selv valgte Levanger som bosettingskommune. Det svarer de relativt enstemmig nei til. De sier de ikke fikk bestemme selv. De ble spurt om hva de ønsket, men til syvende og sist så var det andre som tok bestemmelsene for dem. En forteller at han fikk tilbud om Levanger etter ca seks måneder på mottaket. Han ville egentlig ikke flytte dit, men fikk beskjed om at hvis han takket nei så ville ventetiden bli mye lengre. En annen sier at *”jeg fikk si hva jeg ville, men de bestemte. Og det ble helt motsatt av det jeg ville egentlig”*. Flere sier at de ble spurt om hvordan de ville bo, og at de da hadde svart at de ville bo i storby. *”Det var mitt eneste krav”*, sier en. Likevel ble de alle bosatt i Levanger. Vi spør hva de forestiller seg ville vært annerledes om de hadde bodd for eksempel i Trondheim. *”Da kunne jeg treffe flere nordmenn”*, sier en. Ungdommene forteller at de ikke visste noen ting om Levanger eller om bosetting der før de kom til kommunen.

5.1.2 Boløsninger

Det virker som om mange av de enslige mindreårige vi intervjuet i Levanger er fornøyde med boligen de har. Alle de vi snakket med bor to sammen, noe de synes er greit. Det kan bli kjedelig å bo alene, mener flere. *”Dessuten er det fint å bo flere for da kan den andre si fra på skolen for eksempel hvis man er syk en dag”*, sier en annen. Noen av guttene ville imidlertid

egentlig bo alene, og kunne fremdeles ønske at det var en mulighet for det. Når det gjelder oppfølging sier flere at de syns de har nok voksne rundt seg og at de ikke ønsker seg noe mer oppfølging. Flere gir inntrykk av at de ikke kunne tenke seg for eksempel bofellesskap med en tettere bemanning. Det sies at *”bofellesskap blir alt for likt mottak”*.

De forteller at når de fyller 19 år så må de begynne å betale en andel av husleia selv. Flere sier derfor at det er viktig at det er lav husleie der de bor. Andre ting de mener er viktig med boligen er at den er nær skolen og ligger sentralt. *”Det som er viktig med en bolig er at det er TV, kjøleskap og sofa der. Det er alt”*, sier en av ungdommene. Vi spør i hvilken grad ungdommene har kontakt med huseier, med tanke på om noen av dem er bosatt i leilighet med hybelvert. De svarer at de kun snakker med huseier om praktiske ting, som for eksempel at noe må repareres. De vi snakket med er ikke på besøk hos huseier eller har noen kontakt ellers.

5.1.3 Hva kunne vært bedre?

Vi spurte ungdommene om det er noe de syns kommunen kunne gjort bedre i bosettingsarbeidet. Noen av ungdommene syns ikke de blir hørt om det er noe de ønsker å klage på. En forteller blant annet at han har problemer med leiligheten sin. *“Det er gammelt og det lukter dårlig, sier han. Jeg har sagt dette til personalet, og de hører på meg, men så glemmer de det etterpå og gjør ingenting”*. Noen av guttene mener dessuten at både når det gjelder penger og aktiviteter så er Levanger dårligere enn andre kommuner.

Trang økonomi er et problem for ungdommene, og det er heller ikke enkelt å få noen deltidsjobb. Fra kommunens side fortelles det at de satser på å skaffe sommerjobber til ungdommene. Å få jobb innebærer imidlertid at man følger noen krav, for eksempel at man deltar på leksehjelp regelmessig i løpet av året, blir vi fortalt fra en ansatt. Når vi spør ungdommene om de har hatt sommerjobber, svarer de at det å få jobb gjennom kommunen henger sammen med språkferdigheter og at *”for å få sommerjobb må du kunne norsk først”*²². Samtidig sier de at de gjerne vil jobbe, blant annet for å lære mer språk.

5.1.4 Fritid

Fra kommunens side legges det vekt på at ungdommene skal ha fritidsaktiviteter, og både barneverntjenesten (fram til fylte 18 år) og flyktningtjenesten dekker én aktivitet hver for ungdommene. De forteller at det er vanlig at ungdommene velger fotball og trening på 3T som sine aktiviteter. De forteller samtidig at ungdommene må trene fotball på et eget flyktninglag, fordi de stort sett ikke er gode nok til å spille på juniorlaget til Levanger

²² Denne uenigheten mellom ungdommene og de ansatte kan bero på misforståelser eller manglende informasjon. Vi vil komme tilbake til dette eksempelet i det avsluttende kapittelet.

Fotballklubb (LFK). Mange av ungdommene vi snakket med synes ikke at aktivitetstilbudet de får er godt nok. Først og fremst er det misnøye med fotballaget de spiller på. For det første påpeker de at de er alt for mange på laget. For det andre består laget av folk mellom 15 og 30 år, så det er for stor spredning i alder, synes de. For det tredje mener de trening én gang i uka er for lite, og de opplever at det ikke gjøres noe for dette laget. En sier: *“For eksempel så kan vi ikke trene ordentlig på vinteren, for vi får ikke leie plass i fotballhallen. Så vi må trene i en liten hall ved mottaket, og det er for trangt når vi er så mange”*.

Det virker som om hovedproblemet likevel er at det bare er flyktninger på laget. Flere av ungdommene synes det er problematisk at de ikke spiller sammen norske ungdommer. Mange ganger i løpet av intervjuet kommer de inn på at de gjerne skulle ønske de spilte sammen med nordmenn. *“Da kunne vi lettere lære norsk språk og norsk kultur”*, sies det. Dette med fotballaget var et så viktig tema for enkelte, at vi ble oppsøkt etter intervjuet med spørsmål om ikke vi kunne hjelpe slik at det ble en mulighet for dem å spille på LFK. Noen av ungdommene kunne ønske seg lettere tilgang til ulike fritidsaktiviteter, som for eksempel svømming eller karate, men det har vist seg vanskelig i Levanger.

5.1.5 Skole

På spørsmål om hva ungdommene synes er positivt med å være bosatt i Levanger, så svarer mange av dem at skolen er veldig bra. *“Det å komme i gang med skole er det aller viktigste”*, sier en av ungdommene. De enslige mindreårige i Levanger går på Sjefsgården voksenopplæring som er en kommunal skole for voksne innvandrere over 16 år. De spiller på sitt eget fotballag, og de bor sammen andre enslige mindreårige. Vi spør dem derfor hvor de treffer norske ungdommer? Først blir det stille, og så begynner de å le. *“Nei, egentlig så treffer vi ingen nordmenn. De eneste vi treffer er lærerne på skolen”*, sier en av guttene. De opplever at det er veldig vanskelig å bli kjent med ungdommer i Levanger og det sies at *“om man forsøker å nærme seg nordmenn så tror de at vi er farlige”*. Når vi spør om de har noen kontakt med naboene eller noen rundt der de bor, sier de alle nei. De vet knapt hvem naboene er. *“Det er kaldt her. Og kanskje er nordmenn også litt kalde”*, mener en av ungdommene.

5.2 Enslige mindreårige i Trondheim

I Trondheim har vi til sammen intervjuet 18 enslige mindreårige i alderen 16 til 20 år. De er alle gutter. 15 av dem kommer fra Afghanistan, mens tre er fra henholdsvis Irak, Etiopia og Eritrea. De fleste ungdommene i våre intervjuer i Trondheim kom til Norge i enten 2008 eller 2009.

Det første som slår oss når ungdommene presenterer seg er at de har flyttet mye etter at de kom til Norge. De fleste av dem kom for ett år eller to siden, men har allerede rukket å bo

mange steder i landet. Det er ikke uvanlig å ha vært innom to eller tre mottak før de ble bosatt i Trondheim, og enkelte har bodd 4-5 ulike steder før de til slutt ble bosatt i kommunen. En av guttene kan for eksempel fortelle at han kom til Norge i 2008, og at han bodde på Tanum, på Valstad, i Narvik og i Mosjøen før han i 2009 ble bosatt i Trondheim. I løpet av et års tid bodde han altså på fem ulike steder i landet.

Andre kan fortelle om lange ventetider på mottaket, både i forhold til avgjørelsen om opphold og i forhold til klargjøring av bosettingskommune. En av ungdommene forteller at han måtte gjennom alderstesting da myndighetene tvilte på at han var 16 år som han oppga. Det tok 14 måneder før han fikk svar fra UDI, med bekreftelse på at han hadde oppgitt rett alder og at han fikk opphold i Norge. Han ble så flyttet til et annet mottak, og senere til enda et nytt mottak, hvor han ventet i ett år før han ble bosatt i Trondheim.

5.2.1 Valg av bosettingskommune

Et fåtall av ungdommene vi intervjuet i Trondheim hadde i utgangspunktet selv ønsket seg Trondheim som bosettingskommune. De forteller at de fikk velge seg tre steder de helst ville til. Mange av dem ønsket seg i utgangspunktet til Østlandet, og gjerne til Oslo eller Drammen. *”Lengre sør er det varmere og det er flere der fra samme sted som oss. I Oslo er det mange som har bodd der i lang tid og de kan hjelpe til”*, sier en av guttene. Flere forteller at byene i sør har veldig lang venting, og at når det har gått en viss tid så blir det bestemt for dem hvor de skal bo. *”Vi får bare vente ett år før vi blir bosatt i kommuner der det er ledig”*, sies det. Ungdommene opplever at det er IMDi som bestemmer hvor man skal bo, og så er det kommunen som bestemmer hva slags type bolig de skal flytte til. De bestemmer ingen av delene selv.

5.2.2 Boløsninger

Ungdommene har ulike boligtiltak. Noen av dem vi intervjuet bor i bofellesskap og en bor i barneverninstitusjon. En del av ungdommene vi snakket med har et husvertiltak. De fleste av ungdommene i våre intervjugrupper bor på hybel, enten alene eller sammen med andre.

Når det gjelder husvertiltak får vi en følelse av at dette kan dreie seg om alt fra egen sakkelleilighet i husvertens bolig, til at man bor sammen med en husvert i en leilighet. En gutt forteller for eksempel at han bor i en leilighet sammen med en gammel, norsk mann. Når det gjelder kontakt med og oppfølging fra husverter har ungdommene også ulike erfaringer. Flere synes at husvertiltaket fungerer svært godt for dem, og forteller at de har god kontakt med vertene sine. Noen forteller at husverten hjelper dem med å stå opp og komme seg på skolen, og med lekser. Noen av vertene beskrives som kjempesnille, og det fortelles at de kommer på besøk til ungdommene, eller ungdommene er på besøk hos husvertfamiliene.

En av ungdommene forteller at han gjennom husverten har fått seg en norsk ”bestemor” som han snakker mye med. En annen får være med husvertfamilien på hytta. For andre igjen fungerer ikke tiltaket så godt. En av guttene har ikke kontakt med husverten sin i det hele tatt. En annen forteller at han mistrives med husverten han bor sammen med og at han lyst til å flytte. Kommunen har sagt at han må vente ett år.

Når det gjelder å bo på hybel og i bofellesskap er guttene noe uenige om det er best å bo alene eller sammen med noen. *“Det er kjedelig å bo alene. Jeg ville heller ha bodd sammen med kamerater. Det kunne vært fint å snakke litt og ikke bare sitte alene”*, sier en som er bosatt på hybel alene. Også en av de andre guttene som bor alene synes at det er ensomt. Han har fortalt kontaktpersonen at han synes det er vanskelig å bo alene, men svaret han fikk var at *”vent til du er 18 år for da kan du bestemme selv”*. Flere sier imidlertid at de foretrekker å bo alene, og noen av dem kunne i hvert fall ikke tenke seg et bofellesskap. Andre igjen synes bofellesskap fungerer fint. Noen av guttene synes det var vanskelig i begynnelsen å skulle bo sammen med mange de ikke kjente, men at det har blitt en bra boform etter hvert.

Blant dem som bor alene på hybel får vi inntrykk av at det største problemet er at hyblene de får ofte er veldig små, og gjerne bare ett-roms. Når det gjelder hva som er viktigst med en bolig er mange av ungdommene enige om at den bør være relativt stor. De spesifiserer dette med å si at det bør være minst to rom. Et eget soverom, adskilt fra stue og kjøkken er det absolutt viktigste. *”Vi må ha plass til å lage mat og vi vil ikke sove på samme sted som der vi lager maten”*, sies det. En annen mener at: *”Vi er ikke som nordmenn som bare spiser brødsiver – maten vi lager lukter det av!”*. Ett problem er å skulle sove i matlukta, et annet problem som nevnes er det å skulle tørke klær i lukta. Også når det gjelder å skulle ha besøk understrekes det at et eget soverom ville vært fint, i stedet for å ta med gjestene inn der man har *alle* tingene sine.

Flere forteller at boligene de har mangler for eksempel vifte eller luftemuligheter på kjøkken og bad, og at den lave standarden faktisk gjør det plagsomt å bo der. Følgende sitat viser en ungdoms vurdering av boligstandard de får tilbudt: *“Det er kommunen som bestemmer hvor vi skal bo. For kommunen har skaffet veldig billige hus. Hadde det vært et bra hus hadde det jo kostet mer”*.

I tillegg til eget soverom savner en del av ungdommene kabel-TV og internett i boligen. De opplever ikke dette som et luksusproblem. For det første *”kan vi lære norsk språk og kultur gjennom TV”*, sier en. For det andre er det gjennom kabel-TV og nett man kan holde kontakt med hjemlandet og holde seg oppdatert på hva som skjer. *“Dessuten har vi lite penger og er mye hjemme”*, sier de. Det siste poenget understreker kanskje både behov for en viss standard og størrelse på boligen, samt behov for TV og internett.

Noen av ungdommene bor i nærheten av skolen og sentrum, noe de setter pris på. Flertallet har imidlertid bolig på motsatt side av byen fra der skolen befinner seg og er avhengige av

buss eller annen transport. *“Beliggenhet er ikke så viktig, så lenge det er innen byen og ikke på Orkanger eller noe sånt”*, sier en. Det er litt uenighet om hvor sentralt det er best å bo. Noen vil bo i sentrum – andre syns det fort blir for dyrt.

Både når det gjelder boligtiltak og selve boligen så er mange av ungdommene vi intervjuet relativt fornøyde. Vi fikk imidlertid en opplevelse av at det ofte blir problematisk det øyeblikket boligtiltaket *ikke* fungerer for den enslige mindreårige. Som pekt på i flere eksempler over, forteller ungdommene at de ikke blir hørt om de prøver å si fra, eller de får beskjed om å vente.

5.2.3 Kontaktpersoner og møte med kommunen

Guttene vi intervjuet var relativt samstemte i at en god kontaktperson i kommunen er kjempeviktig. Likevel er det en del av dem som har hatt negative erfaringer med sine kontaktpersoner. Dette handler blant annet om manglende hjelp når de trenger det, eller at de får hjelp først lenge etter at de har henvendt seg til kontaktpersonen.

De opplever dessuten at det er veldig vanskelig å skulle bytte kontaktperson og å snakke om kontaktpersonen til kommunen. *“Det er veldig vanskelig å ta opp ting når det ikke fungerer”*, opplever en. En annen sier at: *“Når du velger å bli kontaktperson eller verge så er det regler du må lese. Men mange av kontaktpersonene bare kaster disse reglene”*. Noen av ungdommene opplever at det har blitt mindre oppfølging etter hvert i kommunen, noe følgende uttalelser illustrerer:

“Alle i kommunen var veldig hyggelige da jeg kom. Men etter hvert når det ble problemer var det ingen hjelp”.

“De gjør ingenting for oss”.

“Da jeg var på mottaket så kom det en fra Trondheim kommune og besøkte meg. Han var veldig hyggelig og lovt meg ting. Men når jeg kom hit – ingenting!”.

En av guttene, som er relativt ny i Trondheim, forteller at det er de andre i klassen som lærer ham hvordan ting fungerer, hvor bussen går og lignende.

5.2.4 Skole

Veldig få av dem vi intervjuet har gått på skole før de kom til Norge. Av de som har noe skolegang fra før, har de fleste kun gått et par år. Enkelte av ungdommene var analfabeter da de kom, mens andre hadde begrensede lese- og skrivekunnskaper. De sier det er mye som skal læres på en gang, og mange syns det er vanskelig, både det å skulle lære språk og det å lære norsk kultur. Det er veldig forskjellig i Norge fra det de er vant til, sier flere. På spørsmål om

det er bra å gå på skole svarer likevel flere i munnen på hverandre ”ja, selvfølgelig”. I tillegg er de enige om at skolen de går på er veldig bra, og at lærerne er hyggelige. De aller fleste av dem vi snakket med ønsker å gå videre på skole, først for å ta grunnskoleeksamen og senere videregående. De har ulike drømmer om framtidige jobber, og rørlegger, bilmekaniker, sveiser, snekker og andre fagutdanninger går igjen som målsettinger blant ungdommene. Flere sier at selv om det er vanskelig å fortsette mange år på skole i Trondheim på grunn av lite penger, så er det det de ønsker å gjøre. En av guttene konkluderer med at ”*det vil bli mange år med skole, men til slutt vil det gå oppover for oss*”. Bare en av de 18 ungdommene sier at han vil begynne å jobbe framfor å gå videre på skole, for skole er kjedelig syns han.

5.2.5 Fritid

Utenom skolen, er ungdommene opptatte av fritiden. De fleste av guttene forteller at de får dekket utgiftene til trening på treningssenter av kommunen, noe de syns er veldig bra. Noen driver med svømming, og noen med fotball. Ikke alle opplever å få det fritidstilbudet de ønsker seg. En forteller at ”*jeg liker å spille fotball, men det fikk jeg ikke for det er for dyrt. Så jeg sitter hjemme og har det kjedelig*”. Som på Levanger er det dessuten et problem å skulle trene fotball utenom sommersesongen: ”*Vi har sagt at vi vil spille fotball inne et sted nå som det er vinter, men beskjeden fra kommunen er at de ikke kan hjelpe*”. Bare en av ungdommene forteller at han spiller fotball på et lag i byen sammen med norske ungdommer. Noen av guttene forteller at de bruker ISAK²³ på fritiden, og at de pleier å gå dit for å få hjelp til lekser og for å spise mat fra hjemlandet. En av guttene kunne dessuten ønske at ISAK kunne tilby enda flere aktiviteter, som for eksempel at det kunne være mulig å spille musikk der. Ellers når det gjelder fritid så forteller mange av ungdommene at de sitter mye hjemme.

5.2.6 Kontakt med norske ungdommer

Som på Levanger savner også de enslige mindreårige i Trondheim mer kontakt med norske ungdommer. ”*Men det tar tid å bli kjent og det er vanskelig å få kontakt*”, sies det. Flere mener det ville være en fordel å gå på skole sammen nordmenn, for da kunne de bli kjent med norske ungdommer, lære norsk og ikke minst lære *trøndersk*. En av ungdommene forklarer at ”*det går greit å forstå hva læreren sier, men når vi kommer utenfor skolen og skal snakke med nordmenn der så blir det vanskelig*”. En annen sier at: ”*Det er vanskelig å lære norsk for vi er på skolen hele dagen. På skolen her så snakker vi mye morsmål*”.

En av guttene i Trondheim har masse norske venner og en norsk kjæreste, kan han fortelle. Den samme gutten trener sammen med norske ungdommer, har et svært tett forhold både til kontaktpersonen sin og til husvertene han bor hos, og har kjente i nabolaget. Dette kan

²³ Oppfølgingstjenesten i Trondheim har en base for enslige mindreårige på ISAK kultursenter i sentrum av byen. Her kan de for eksempel få hjelp til lekser eller spise middag.

kanskje være et eksempel på at om ungdommene først får innpass på noen arenaer, så er det også lettere å etablere kontakter på andre områder. Denne ungdommen er imidlertid enig med de andre i at det kan være vanskelig å bli kjent med nordmenn, og han opplever at folk i Trondheim ofte tenker at hvis *én* utlending gjør noe galt så gjør *alle* utlendinger noe galt. ”*Det er ikke en god følelse*”, sier han.

5.2.7 Lite penger som hovedutfordring

I alle intervjuene spurte vi ungdommene hva de så som hovedutfordringen i livene sine. ”*Lite penger!*”, var det de fleste svarte på dette. Mange av dem vi intervjuet var ganske opprørte over at de får så lite penger pr måned, og dessuten at summen de får utbetalt hadde blitt mindre i løpet av 2010. Mange av dem spurte oss om vi visste hvorfor de plutselig hadde begynt å få lavere utbetalinger enn tidligere, og nå bare satt igjen med rundt 3400 i måneden²⁴. Flere av ungdommene hadde spurt kommunen om hvorfor det hadde blitt slik eller de hadde forsøkt å klage, men de hadde ikke fått noen forklaring eller svar. Nedgangen fra ”*5000 til 3000 i måneden*”, som de beskrev det, opplevdes dramatisk, og mange av ungdommene ga uttrykk for at de slet med å få stønaden til å strekke til både mat, klær, busskort, Canal Digital, NRK-lisens, mobil og så videre. ”*Det er veldig dyrt i Norge, og vi får ikke nok penger*”, sier en. En annen mener at ”*Trondheim kommune er veldig fattig. I andre kommuner får de andre beløp, men i Trondheim får vi mindre*”.

Ungdommene peker på mange problemer ved å ha så lite penger. En forteller at det er vanskelig å delta på fotball når man aldri har råd til å være med på cuper eller lignende. En annen sier det kunne være hyggelig å ha råd til å gå på fotballkamp på Lerkendal, spesielt siden de nå har lært Rosenborgsangen på skolen. En av ungdommene forteller at han har kjente fra hjemlandet flere steder i landet, men at han i løpet av de to årene han har vært her enda ikke har hatt råd til en togbillett for å besøke dem. Når de ikke har penger til noen ting utenom det aller nødvendigste blir de sittende mye hjemme, forteller de. I tillegg har mange av ungdommene hatt et håp om å klare å spare litt hver måned, enten for å kunne sende til familie i hjemlandet, eller til for eksempel førerkort. Sparing opplevde de imidlertid som helt umulig.

I denne sammenhengen snakker ungdommene om at de gjerne skulle hatt en jobb ved siden av skolen for å tjene litt ekstra. Flere forteller at de har hatt sommerjobb gjennom kommunen, noe de synes var veldig positivt, ikke minst for å lære språk. Noen synes imidlertid at de

²⁴ Vi ble senere forklart fra Trondheim kommune at de fra april 2010 besluttet å senke sosialstønaden for ungdom mellom 18-24 år fra kr. 4860,- pr måned til kr. 3482,- pr måned, som et ledd i arbeidet med å få flere unge mennesker over fra stønad til aktiv arbeidssøking.

kommunale jobbene var alt for dårlig betalt²⁵. Et par av ungdommene har fått hjelp av kontaktpersonene sine til å skrive jobbsøknader og i jobbintervju.

Å skulle skaffe en jobb på egen hånd syns mange av ungdommene er svært vanskelig. En sier blant annet: *“Jeg vet ikke engang hvordan jeg skal søke på en jobb”*. En annen opplever at *“man må ha erfaring eller snakke godt norsk... eller kjenne noen nordmenn godt”* for å få jobb i Trondheim. Flere av ungdommene tror det ville vært mye enklere for dem å skaffe jobb om de hadde vært bosatt i Oslo.

5.2.8 Hva kjennetegner et godt sted å bo?

Gjennom en rekke samlinger arrangert av Forandringsfabrikken på oppdrag fra Husbanken fikk ungdommer fra asylmottak, bofellesskap og fengsler diskutert temaet bolig; hva kjennetegner et godt sted å bo, hvordan er det å bo alene og med andre, hva er viktig for å bo bra, hva trenger en hjelp til og så videre (Forandringsfabrikken 2009). Konklusjonene når det gjelder hva som kjennetegner et godt sted å bo var følgende:

- gode omgivelser, gjerne med grøntområder i nærheten
- variert nabolag, hvor en unngår opphopning av kommunale leiligheter
- boligen skal se vanlig ut, en bør unngå institusjonspreg
- boligen bør ligge i byen, men ikke midt i sentrum, og det bør være i nærheten av et kollektivtilbud
- husleien skal ikke være for høy, og internett og kabel-tv kan gjerne være inkludert i leien
- boligen bør ha et eget soverom, og det skal være nok plass til at en kan ha venner eller familie på besøk
- boligen og dens innhold skal være i god stand

Gjennom intervjuer både med ansatte i kommunene og med ungdommene selv finner vi at disse punktene går igjen også i vårt materiale når det gjelder hva som anses som et godt sted å bo for enslige mindreårige.

²⁵ De kommunale jobbene det her er snakk om betales med 5000,- pr måned. Grunnen til at arbeidet lønnes lavt er at dette er tenkt som arbeidstrening/lærlingplasser i kommunen.

6. Avsluttende drøfting

6.1 Fokus på boløsninger

Siktemålet med denne studien har i første rekke vært å framskaffe kunnskap om hvordan to erfarne bykommuner forvalter sitt ansvar overfor gruppen enslige mindreårige, særlig i forhold til boløsninger. Dette gjelder både de gode eksemplene og eksempler på mindre vellykkede løsninger. Trondheim og Levanger har i mange år bosatt enslige mindreårige, og begge regnes som en viktig del av ”grunnfjellet” når det gjelder bosetting av denne gruppen. Kommunene er interessante å studere nettopp fordi de har lang erfaring. Samtidig er de forskjellige - både ut fra størrelse, geografisk plassering og organisering. Vår ambisjon har derfor vært å vise hvordan to svært ulike kommuner møter arbeidet med å tilby gode boløsninger for enslige mindreårige. Dette innebærer å studere alt fra hvordan kommunenes bosettings- og boligpolitikk påvirker boløsninger for denne bestemte målgruppen til hvilke erfaringer de ulike enhetene har gjort seg, og hvilke utfordringer de ser i arbeidet. Våre problemstillinger i prosjektet har handlet om følgende:

- Organiseringen av arbeidet med bo- og omsorgsløsninger for enslige mindreårige i kommunene og samarbeidet mellom ulike kommunale instanser
- Boligløsninger for enslige mindreårige sett i forhold til kommunenes helhetlige boligpolitikk
- Kommunenes samarbeid med IMDi, asylmottak, Bufetat og Husbanken
- Valg av boløsninger for enslige mindreårige – målsetninger, kriterier og utfordringer
- Erfaringer med de ulike boløsningene

Bosettingsarbeidet består av mange sider, og viktige elementer som bolig, oppfølging, helsetjenester og skole- og fritidstilbud henger tett sammen. Å studere bolig isolert er av den grunn vanskelig, og muligens lite hensiktsmessig. Selv om vi i denne studien har hatt hovedfokus på boløsningene, har vi også berørt andre sider ved bosettingsarbeidet. Alle våre informanter har vært opptatt av å formidle helheten i arbeidet. Særlig gjelder dette de enslige mindreårige selv, som gjennom fokusgruppeintervjuer har formidlet viktige brukererfaringer.

6.2 Boligfaglig, flyktningfaglig, barnefaglig

Valg av boligløsninger for enslige mindreårige flyktninger forutsetter samordning av ressurser og et tett samarbeid mellom både boligjeneste, flyktningtjeneste og barnevern. Hvordan dette konkret kan gjøres, avhenger av den interne organiseringen i den enkelte kommune. I Trondheim og Levanger har vi sett at dette arbeidet gjøres nokså ulikt. I Levanger er det meste av arbeidet med enslige mindreårige lagt til flyktningtjenesten, mens det i Trondheim i første rekke er barnevernet (Barne- og familietjenesten) som har det koordinerende ansvaret. Når de gjelder framskaffing av boliger, skjer dette i begge kommuner i et samarbeid med

boligtjenesten, selv om mye av dette arbeidet i Levanger i praksis håndteres av flyktningtjenesten.

Organiseringen av arbeidet i de to kommunene illustrerer på mange måter to ytterpunkter – både når det gjelder intern organisering og når det gjelder samarbeid. I Levanger er det lett å få oversikt over hvem som gjør hva, og det er lett å vite hvem man kan henvende seg til hvis det er noe man trenger hjelp til. Flyktningtjenesten skaffer et stort antall leiligheter på det private markedet og avlaster dermed den kommunale boligtjenesten. For den enkelte flyktning kan dette innebære større grad av ”skreddersøm” når det gjelder boligløsninger – i og med at flyktningtjenesten kjenner de enslige mindreårige og vet hva de har behov for. På den annen side kan det innebære at mye kapasitet hos flyktningtjenesten bindes opp i arbeid med å framskaffe boliger.

I Trondheim er sektoransvaret opprettholdt også når det gjelder enslige mindreårige. Det innebærer at alle oppgaver løses i den fagenheten hvor oppgaven hører hjemme. Når sakene er enkle, kan en slik organisering være effektiv og skape god oversikt. Når derimot oppgavene er komplekse og forutsetter samarbeid mellom ulike faginstanser, kan det lett oppstå både uklare ansvarsforhold og et stort koordineringsbehov. Avstanden fra den enkelte bruker til den ansvarlige i kommunen kan oppleves som lang. Dette understrekes av flere av de enslige mindreårige. De klager blant annet over at det er vanskelig å nå fram med ønsker om å bytte bolig. Det tar lang tid å få svar, og når svaret kommer opplever de at det ikke er tatt hensyn til deres helhetlige situasjon. Boligen må sees i sammenheng med den enkelte enslige mindreåriges totale situasjon, noe som forutsetter et tett samarbeid mellom ulike instanser i kommunen.

På statlig nivå er man opptatt av at boligspørsmål knyttet til enslige mindreårig flyktninger baseres på tett samarbeid mellom ulike faginstanser i kommunene. Samtidig ser Husbanken at kommunene ofte sliter med å få et slikt samarbeid til å fungere. I et forsøk på å få til bedre samordning og koordinering lokalt, har Husbanken og IMDi etablert et tettere samarbeid med sikte på å gi mer koordinerte råd til kommunene. Dette sikrer en kobling mellom det boligfaglige og flyktningsfaglige også på et høyere nivå. Gjennom samarbeidet får Husbanken og IMDi mer informasjon om kommunene, samtidig som kommunene møter instansene samlet. Som en representant fra Husbanken uttrykte: *“Ved å møte kommunene sammen med IMDi møter vi dem bredt. Vi ønsker mer tverrfaglig samarbeid innad i kommunene, så da må vi visse tverrfaglighet selv også”*.

Også fra Bufetats side understrekes viktigheten av et samarbeid med IMDi. Dette gjelder særlig i arbeidet med å finne plasser i kommunene, for å unngå at de to instansene med ansvar for bosetting ”kjemper” om plassene for enslige mindreårige fra asylmottak og omsorgssentre. Det er også et omfattende samarbeid mellom Bufetat og Husbanken rundt temaet enslige mindreårige. Når det gjelder ansvar for det barnefaglige arbeidet, oppfordrer Bufetat kommunene til å fatte barnevernsvedtak for alle enslige mindreårige, ettersom dette gir

refusjonsmuligheter. Alle kostnader knyttet til barneverntiltak som overstiger den kommunale egenandelen kan gi refusjoner gjennom Bufetat. Debatten om hvor arbeidet med enslige mindreårige skal hjemles, har pågått så lenge gruppen har eksistert. I rapporten *Enslige flyktninger, kollektive utfordringer* (Lauritsen, Berg og Dalby 2002) ble det etterlyst mer barnefaglig og barnevernfaglig kompetanse på feltet. I dag er det bred enighet om at det trengs både barnefaglig og flyktningfaglig kompetanse for å løse utfordringene knyttet til denne gruppen.

6.3 Det gode bosettingsarbeidet

Hva er et godt bosettingsarbeid? Ifølge en representant fra Bufetat handler det om at kommunene klarer å bosette og integrere når de først har vedtatt å bosette:

”Ungdommene må gis muligheter i hverdagen til å klare seg selv. Man må gi bolig, men også lære folk om hvordan man bor. Skole og utdanning er helt avgjørende. Mange er motiverte for skole. Den psykiske helsen er viktig og nettverk er helt avgjørende som beskyttelsesfaktor”.

Representanter for IMDi mener at mellomstore og store kommuner bør ha ulike tiltakstyper. I Levanger kommune er det et forbedringspotensial i forhold til variasjon i tiltak og hvilken type enslige mindreårige de tar imot. I Trondheim kommune ligger utfordringen i en komplisert organisering, hvor det til tider kan være usikkerhet rundt hvem som har ansvar for hva. “Drømmesituasjonen”, slik IMDi ser det, er at vedtak følges av en oversikt over planlagte tiltak, da dette gir forutsigbarhet. Både Levanger og Trondheim gjør, ifølge representantene for IMDi, svært mye positivt i forhold til bosetting av enslige mindreårige, og de er også gode på å spre kompetansen til andre kommuner.

Trondheim er en spesiell kommune i forhold til størrelse og organisering. Samtidig har kommunen bygd opp et godt tiltaksapparat for de mellom 15 og 18 år. Trondheim er dessuten en av få kommuner i region Midt-Norge som bosetter enslige mindreårige fra omsorgssentre. Det som kjennetegner Levanger er det tette samarbeidet mellom etatene som er involvert i arbeidet, noe som fører til en helhetlig tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige. Levanger har også jobbet målrettet med skole og arbeid, noe mange kommuner kan hente erfaring fra.

6.4 Tiltakskjeder og langtidsplanlegging

En gjennomgående utfordring i bosettingen av enslige mindreårige er at det er vanskelig å kartlegge den enkeltes behov i forkant av bosettingen, samtidig som det er vanskelig å endre botiltaket etter bosettingen om det viser seg å ikke fungere.

Flere av informantene mener det vil være fornuftig å legge opp bosettingsarbeidet overfor denne målgruppen som en tiltakskjede i tre steg:

- institusjon
- utslusingsleiligheter
- egen leilighet med oppfølging

Dette kan være en tiltakskjede for ungdommer som har behov for en gradvis selvstendigjøring, eller i situasjoner hvor en er usikker på hvor godt de vil klare seg på egen hånd. Det er samtidig viktig at et slikt tiltakssystem er fleksibelt og har ”retrettmuligheter” for ungdommene om det skulle vise seg at enkelte må gå litt fram og tilbake mellom ulike løsninger.

En av forutsetningene for at en slik tiltakskjede skal kunne fungere godt er at alle ledd i kjeden er en del av den reelle bosettingen. ”Mellomstasjoner” for ungdommene fra mottak til bosetting, som for eksempel utredningsboliger hvor ungdommene skal kartlegges videre før kommunen finner ”rett” tiltak, kan være feil vei å gå. Slike utredningsboliger kan i verste fall fungere som nye flaskehalsar i overgangen fra mottak til bosetting i en kommune. Kartlegging i løpet av mottaksperioden er vanskelig fordi ungdommens kontekst i mottaket er så ulik den han eller hun vil møte som bosatt. Denne argumentasjonen vil også gjelde for en utredningsbolig – kartleggingsmulighetene vil også her være begrenset.

Bosetting kan oppleves som en stor overgang i de enslige mindreåriges liv, og justeringer av tiltak etter flytting må derfor forventes. I stedet for å se på endringer av tiltak som et problem eller som et unntak, bør utgangspunktet for bosettingen være at justeringer oppfattes som regelen. En kjede av tiltak, framfor *ett* tiltak som den enslige mindreårige må passe inn i, er derfor en mer realistisk løsning.

En annen fordel med bosettingsarbeidet tenkt som en rekke av tiltak, er at dette kan bidra til å tvinge fram en langsiktig planlegging rundt ungdommens boløsninger. Dette vil kunne gi en kontinuitet og forutsigbarhet i arbeidet, og det vil kunne gi muligheter til å i større grad tenke på den enkeltes boligkarriere i et lengre løp. Målet i enden av kjeden kan for eksempel være overgang til eid bolig. En mer langsiktig planlegging og større grad av opparbeiding av tiltak vil imøtekomme en del av de kommuneansattes ønsker om mer kontinuitet i dette arbeidet, og færre ad hoc-løsninger for de nye enslige mindreårige som kommer. Et utbygd tiltaksapparat ville dessuten ta de enslige mindreårige bort fra køen til kommunale boliger, som allerede er lang.

Erfaringene fra Trondheim og Levanger viser at anskaffelser av egnede botilbud til denne gruppen er en stor utfordring. Mangelen på kommunale boliger gjør at begge kommunene har gått ut på det private leiemarkedet, med vekslende erfaringer. Selv om de aller fleste av de enslige mindreårige vi har snakket med har vært fornøyd med boligen, har vi også sett

eksempler på hybler og leiligheter med lav standard og mindre oppfølging enn forutsatt. Og – uansett standard – et privat leieforhold vil nærmeste per definisjon være en midlertidig løsning. Det oppleves derfor som problematisk når det ikke parallelt blir jobbet for å framskaffe et mer permanent botilbud, for eksempel med bruk av Husbankens ordninger.

Både Trondheim og Levanger er erfarne bosettingskommuner for enslige mindreårige, og det er liten tvil om at disse kommunene møter enslige mindreårige med et apparat preget av stor profesjonalitet. Når det gjelder boligspørsmålet, framstår imidlertid kommunene som mindre forberedte, noe som også bekreftes av kommunens egne ansatte. De gir uttrykk for at mangel på egnede boliger er en hovedutfordring i bosettingsarbeidet generelt, og i bosettingen av enslige mindreårige spesielt. Dette oppgis også som en av grunnene til at Trondheim har redusert bosettingstallet for enslige mindreårige i 2011 til 15 – det samme antallet som Levanger kommune har vedtatt for tilsvarende periode. For Trondheims del er dette en halvering i forhold til IMDIs anmodning om 30 enslige mindreårige. Vedtaket representerer en ny linje fra Trondheim kommune, hvor en nå sier at kommuneapparatets kapasitet fører til at en må nedjustere antallet enslige mindreårige som skal bosettes.

En mer aktiv bruk av Husbankens ordninger når det gjelder framskaffelse av permanente boliger, vil kunne frigjøre midlertidige kommunale leiligheter. Dette forutsetter imidlertid at en er villig til å tenke boligtildeling som en flerstegsmodell. Alle vil ikke være avhengig av kommunal bistand til å finne en permanent bolig, men sammensettingen av gruppen enslige mindreårige de siste årene tilsier at det vil ta mange år før de aller fleste er selvforsørgende og i stand til å skaffe bolig ved egen hjelp. Av de 25 enslige mindreårige vi intervjuet i de to kommunene, er det bare et mindretall som har skolegang fra hjemlandet. Det betyr at de har mange år foran seg for å kunne kvalifiseres for norsk arbeidsliv. Mens de er i et kvalifiseringsløp, vil de ha behov for offentlig støtte – både økonomisk og praktisk. Mangel på nettverk, begrensede norskferdigheter og en synlig utenlandsk bakgrunn skaper tilleggsproblemer når de skal forsøke å skaffe bolig på egen hånd. Dette gjør boligspørsmålet til mer krevende for denne gruppen enn for andre ungdommer.

6.5 Avhengig og selvstendig

Overskriften, som er hentet fra en rapport om enslige mindreårige flyktninger fra Nasjonalt folkehelseinstitutt (Oppedal et al. 2009), oppsummerer etter vår oppfatning den dobbeltheten mange av våre enslige mindreårige informanter beskriver. De er både *avhengige* og *selvstendige* på samme tid. De har flyktet og søkt asyl i et nytt land og har måttet stole på egne krefter. Mange har allerede før flukten måttet ta voksenroller. Forfølgelse og krig har gjort at de har måttet ta mer ansvar enn de fleste andre på sin egen alder. Selv om de rent aldersmessig er mindreårig, har de i mange år måttet være *selvstendige*. Møtet med Norge snur mye av dette på hodet. Her blir de ved ankomst plassert på asylmottak og innlemmet i et system som gir dem lite handlingsrom. Samtidig skal de lære å beherske et nytt samfunn –

med nytt språk, nye normer og regler og nye krav – både faglig og sosialt. Dette gjør at mange opplever en ny type *avhengighet*. De skjønner ikke kodene i det nye samfunnet og mangler repertoar til å håndtere hverdagen i et nytt land. I tillegg mangler de både rollemodeller og nærpersoner som kan fungere som veiledere inn i et nytt samfunn.

Begrepene avhengig og selvstendig representerer med andre ord ingen motsetning. Det er mulig å være begge deler samtidig. De to kommunene som er beskrevet i denne rapporten har langt på vei vist at de ser denne dobbeltheten. Ved å etablere oppfølgingssystemer rundt den enkelte enslige mindreårige, er det forsøkt å ta høyde for fravær av nettverk og nærpersoner som kjennetegner denne gruppen. Alle trenger ikke like mye oppfølging, men det er viktig at det er tilgjengelige voksne som bare *er* der når dagene er grå og nettene er svarte. Slik beskriver mange av de enslige mindreårige sin situasjon. I perioder har de mer enn nok med hverandre, men alle vi har snakket med beskrev ensomhet og sårbarhet. Både husvertordninger og egne kontaktpersoner i kommunene kan være viktig virkemidler for å møte denne typen utfordringer. Både Trondheim og Levanger har slike ordninger, men de aller fleste av ungdommene vi snakket med ønsket mer kontakt og tettere oppfølging. Selv om de i mange situasjoner kunne framstå som både selvstendige og tøffe, var de like tydelige på at de innimellom også kjente seg *alene*. Dette er ikke noen ny erkjennelse. Det meste av forskningen på dette feltet oppsummerer nettopp dette, og i Schanckes rapport fra 1995 er dette poenget brukt i selve tittelen på rapporten: *Alene – mellom sikkerhet og usikkerhet* (Schancke 1995).

Viktigheten av å ha et sosialt nettverk beskrives som det aller viktigste, sett fra ungdommenes side. I tillegg er de opptatte av økonomi. Gjennomgangen av økonomien til enslige mindreårige i de to kommunene, levner liten tvil om at de lever på knappe ressurser. De kommunale sosialhjelpssatsene er ikke ment som langtidshjelp og er dermed heller ikke lagt opp til å kunne dekke mer enn det aller nødvendigste. Enslige mindreårige uten skolegang fra hjemlandet vil sannsynligvis være avhengige av offentlig hjelp i mange år. De kan ikke utsette til neste måned å kjøpe nye vintersko eller betale mobilregningen. For – neste måned er like trang som den forrige. De har heller ingen slektninger eller langvarige sosiale nettverk som stiller opp i ferier og helger med middager og sosial støtte. Selv om dette også kan gjelde norske ungdommer, er det for enslige mindreårige regelen – ikke unntaket.

Boligspørsmålet var viktig for noen av ungdommene, men ikke for alle. De som hadde en bolig som fungerte bra for dem, hadde først og fremst fokus på andre ting. Men for dem som hadde en lite egnet bolig, var frustrasjonen stor. Overfor oss ga de uttrykk for at det var vanskelig å få kommunen i tale og nå fram med både klager og ønsker om forandring. Hvorvidt dette var et gjennomgående problem eller om det bare gjaldt noen få, har vi ikke grunnlag for å si noe om. For dem det gjaldt, representerte det imidlertid en betydelig frustrasjon. Slik ungdommene selv beskrev det, var hovedproblemet at de følte de var veldig overlatt til seg selv. Dette var et mer uttalt problem i Trondheim enn i Levanger, men det var gjennomgående for begge kommuner at de enslige mindreårige ønsket tettere kontakt enn de

fikk per i dag. Kommunene på sin side mener de har etablert systemer som ivaretar oppfølging og de er overrasket over det ungdommene sier. De ønsker imidlertid å ta tak i dette og ser brukerintervjuene som en hjelp til å forbedre denne delen av arbeidet.

Prosjektet som denne rapporten bygger på har hatt et begrenset fokus, og verken den tidsmessige eller økonomiske rammen har gjort det mulig å foreta mer enn et lite dypdykk i arbeidet som gjøres på dette feltet. Vi ser at det fortsatt gjenstår mye som kan studeres i de to kommunene, eller i andre kommuner, når det gjelder dette arbeidet. Dette gjelder både organisasjonsformene, samarbeidet mellom barnevernet og flyktningsjenesten, botiltak knyttet til private hjem (som fosterhjem og husvert), kommuners håndtering og bruk av tilskudd og refusjoner, vergeordningen, samt mye mer. Arbeidet med å bosette enslige mindreårige er svært sammensatt og berører en rekke aktører – både statlige, regionale, kommunale og private. Vi håper likevel at vi i vårt prosjekt, hvor fokuset har vært på boløsninger, har illustrert utfordringer kommuner kan møte i dette arbeidet og de løsninger og strategier som brukes for å møte disse.

Referanser

Allertsen, Linda M, Trygve Kalve og Vebjørn Aalandslid (2007). *Enslige mindreårige asylsøkere i barnevernet 2005*. SSB-rapport 2007/41.

Barne- og likestillingsdepartementet (2004). *Om barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere i mottak og kommuner*. Rundskriv nr. Q/17/2004.

Berg, Berit (2009). "Et liv på vent". I *KonturTidsskrift*, 15 (9), 6-11.

Bogen, Hanne og Marjan Nadim (2009). *Et flerkulturelt ettervern? Ungdom med innvandrerbakgrunn i barnevernets ettervern*. Oslo, Fafo.

Brandtzæg, Bent A., Mari Torvik Heian, Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder, Knut Løyland og Geir Møller (2006). *Evaluering av integreringstilskuddet: Flyktningenes rammetilskudd*. Bø, Telemarksforskning.

Dyb, Evelyn, Liv Johanne Solheim og Siri Ytrehus (2004). *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo, Abstrakt forlag AS.

Econ (2007). *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene. Utgiftskartlegging og vurdering av kvalitet*. Rapport 2007/032.

Forandringsfabrikken (2009). *Bo Bra. Råd fra unge om hva som skal til*.

Forvaltningsrevisjonen (2008). *Hvorfor har Levanger stort omfang av barneverntjenester?* Rapport. Nr. 1719-1/2008.

IMDi (2009). *Bosetting av enslige mindreårige*. Hentet fra:
<http://www.imdi.no/no/Bosetting/Enslige-mindrearige/>.

Lauritsen, Kirsten, Berit Berg og Lise Dalby (2002). *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer. Kommunens arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim, SINTEF IFIM.

Levanger kommune (2002). *Boligsosial Handlingsplan 2002-2006*.

Levanger kommune (2005). *Den røde tråden*. Sluttrapport.

Levangers og Verdals felles kommuneplan, 2008-2020. Kommuneplanens samfunnsdel.

NOU 22 (2004). *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Kommunal- og regionaldepartementet.

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

Ressursenter for omstilling i kommunene (2004). *Bestiller-utførermodell i pleie- og omsorgstjenesten – en kartlegging av kommuner og bydeler*.

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

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

St.meld. nr. 23 2003-2004 (2004). *Om boligpolitikken* Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet.

Storø, Jan (1998). "Privatisering i barnevernet. En refleksjon over faglige dilemmaer knyttet til privatisering". *Norges Barnevern* 3/98.

Thorshaug, Kristin, Marko Valenta og Berit Berg (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og godbosetting*. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning.

Thyness, Paul A. (2004). "Boligsosialt arbeid – perspektiver og rammer". I Paul A. Thyness (red.). *Boligsosialt arbeid* (s 13-32). Oslo, Kommuneforlaget.

Trondheim kommune (2005). *Boligprogram 2005-2008*.
<http://www.trondheim.kommune.no/boligprogram/>

Trondheim kommune (2008). *Prosjekt bostedsløse*.
<http://www.trondheim.kommune.no/bostedsløse/>

Trondheim kommune (2009). *Sammen mot rus, for mestring, helse og trygghet*. Rusmiddelpolitisk handlingsplan for Trondheim kommune 2009-2012.

Tøssebro, Jan (1996). *En bedre hverdag. Utviklingshemmedes levkår etter HVPU-reformen*. Oslo, Kommuneforlaget.

Ulfrstad, Lars-Marius (2007). "Boligpolitikken og velferdsstaten". I Elisabeth Brodtkorb og Marianne Rugkåsa (red.), *Under tak - mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten* (s 71-91). Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS.



ISBN 978-82-7570-230-0

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norway
Tel: 73 59 63 00
Fax: 73 59 66 24