

Silje Sønsterudbråten, Guri Tyldum og
Magne Raundalen

Et trygt sted å vente

Omsorgspraksiser på asylmottak
for enslige mindreårige



Fafo-rapport
2018:05

Silje Sønsterudbråten, Guri Tyldum og Magne Raundalen

Et trygt sted å vente

Omsorgspraksiser på asylmottak
for enslige mindreårige

Fafo-rapport

2018:05

© Fafo 2018

ISBN 978-82-324-0426-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0427-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	17
1 Innledning	27
1.1 Debattene vi ikke tar	29
1.2 Hovedfunn	30
2 Rammene for omsorgsarbeidet	33
2.1 Beboerne – antall, asylstatus og botid	33
2.2 Mottakene	38
2.3 Forsvarlig omsorg	39
2.4 Forvaltningen av omsorgsansvaret	41
3 Metoder	45
3.1 Kvantitative data	45
3.2 Kvalitativt feltarbeid	48
3.3 Etske utfordringer i feltarbeid og analyse	50
3.4 En urolig periode	51
4 Omsorgsbehov hos ungdommer på flukt	55
4.1 Ungdomshjernen i rivende utvikling	56
4.2 Hvordan preges ungdommer på mottak av en oppvekst i fattigdom og konflikt?	60
4.3 Implikasjoner for omsorgsarbeid i mottak for enslige mindreårige	61
5 Mat og ernæring	63
5.1 Hvorfor blir ernæring et problem?	63
5.2 Felles måltider	65
5.3 Når pengene tar slutt før måneden er over	67
5.4 Uklar forståelse av hva som er forventet	69
5.5 Informasjonsarbeid, veiledning og samtaler om mat	71
5.6 Konklusjon – mat og ernæring	74
6 Søvn	77
6.1 Hvorfor er det så vanskelig å sove?	78
6.2 Nattevaktens rolle	80
6.3 Sammenhengen mellom natt og dag	83
6.4 Konklusjon – søvn	84

7 Trygghet	85
7.1 Å sikre ungdom mot overgrep og fysiske farer.....	85
7.2 Utbredt med konflikter mellom beboere.....	86
7.3 Konklusjon – trygghet.....	90
8 Forutsigbarhet og opplevd trygghet	93
8.1 Utrygge ungdommer.....	93
8.2 Begrenset tilgang til spesialisthelsetjenesten.....	95
8.3 Mottakenes strategier i møte med de psykisk syke.....	98
8.4 Konklusjon – opplevd trygget	105
9 Sosiale behov	107
9.1 Mottaket – en midlertidig erstatning for familie.....	108
9.2 Strukturelle utfordringer i relasjonsarbeidet	114
9.3 En god representant – flaks eller uflaks	118
9.4 Konklusjon – sosiale relasjoner.....	121
10 Skolegang og selvrealisering	123
10.1 Rett til utdanning.....	124
10.2 Skoletilbudet	124
10.3 Oppmøte og skolevegring	129
10.4 Konklusjon – skole.....	130
11 Ledelse, rundskriv og styring	131
11.1 Ledelse – ulike strategier for drift av asylmottak.....	131
11.2 Hva er målet, et fornøyd UDI eller fornøyde ungdommer?	140
11.3 Utfordringer ved å styre mottakssektoren.....	144
11.4 Implikasjoner for UDI	146
11.5 Konklusjon – ledelse, rundskriv og styring.....	151
12 Konklusjon og oppsummering	153
12.1 Dekkes ungdommenes omsorgsbehov?.....	153
12.2 Implikasjoner for mottaksdrift og forvaltning.....	155
12.3 Enslige mindreårige – et tverretatlig ansvar	156
12.4 Forsvarlig omsorg for ungdommer som venter.....	157
13 Anbefalinger	159
Overordnede anbefalinger	159
Anbefalinger til UDI.....	159
Anbefalinger til mottakene	162
Anbefalinger til Fylkesmannen	165
Anbefalinger til kommunene.....	166
Anbefalinger til helsetjenestene.....	166
Anbefalinger for videre forskning.....	166
Litteratur	167

Forord

I denne rapporten presenterer vi funn fra en studie av omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere som bor på asylmottak i Norge, finansiert av Utlendingsdirektoratet (UDI). Vi er takknemlige for denne muligheten til å fortsette vår forskning på mindreårige migranter og det norske asylsystemet.

Det er mange som fortjener en takk for sine bidrag til denne rapporten. Først og fremst vil vi takke ungdommene vi har møtt på ulike mottak i Norge, som har stilt opp på møter med oss, og delt sine tanker og erfaringer. En stor takk går også til ansatte og ledere ved mottak for enslige mindreårige som har satt av tid til å snakke med oss, fylle ut spørreskjemaer og vise oss arbeidshverdagen sin på mottakene. Takk også til andre nøkkelinformanter i kommunene vi besøkte, som satte av tid til oss og delte sine kunnskaper og erfaringer.

Videre er vi takknemlige for engasjerte og kunnskapsrike tilbakemeldinger underveis i prosessen fra oppdragsgiver, representert ved Rachel Elisabeth Eide, Anne Mai Ljones Fjulsrud, Ane Pedersen Manger og Solgunn Flatebø Solberg. Og takk til Thomas Mortensen i UDI som har gitt oss statistikk og svart på våre stadige henvendelser. Takk også til Thomas Rolstad i Justis- og beredskapsdepartementet for nyttige tilbakemeldinger. Sist men ikke minst vil vi takke alle som deltok på policy workshop på Fafo for å diskutere anbefalingene i rapporten, og da særlig Gro Saltnes Lopez og Nora Sveass for gode skriftlige innspill.

Vi vil også rette en takk til gode kollegaer på Fafo for kommentarer og bidrag i ulike faser av prosjektet. Spesielt takk til Jon Horgen Friberg for kvalitetssikring og Bente Bakken for sammenstilling av rapporten.

Gjenværende mangler og unøyaktigheter er selvsagt forfatterens eget ansvar.

Oslo, 26.02.2018

Silje Sønsterudbråten, Guri Tyldum og Magne Raundalen

Sammendrag

I denne rapporten ser vi på omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor på asylmottak i Norge. I henhold til norsk lov og internasjonale konvensjoner er norske myndigheter ansvarlige for at alle barn og ungdommer som oppholder seg i Norge er i en forsvarlig omsorgssituasjon. I Norge har Utlendingsdirektoratet (UDI) omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Dette ansvaret er delegert fra UDI til mottak som drives av private, ideelle og kommunale driftsoperatører, og styres av UDI gjennom rundskriv og forpliktende kontrakter..

Metode

Rapporten bygger på kvantitative undersøkelser blant ledelse og ansatte ved alle mottak for enslige mindreårige som var i drift i desember 2017, samt mer omfattende kvalitative feltarbeid ved seks mottak. Perioden da vi gjennomførte feltarbeid for denne undersøkelsen, var på ingen måte en typisk periode for mottaksdrift i Norge. Høsten 2017 var preget av flere store utfordringer for mottakene for enslige mindreårige og UDI. En betydelig andel av ungdommene på mottakene hadde fått tidsbegrensede tillatelser (som gjerne omtales som midlertidige tillatelser i pressen), og måtte forlate Norge når de ble 18 år. I perioden ble mange mottak lagt ned, og mange ungdommer måtte flytte mellom mottak, og det tok mye lengre tid enn tidligere å få vurdert søknader om beskyttelse. Samlet førte dette til mye uro og behov for omstillinger ved mottakene.

Situasjonen ved mottakene høsten 2017 vil neppe være karakteristisk for situasjonen på mottak i årene framover. Likevel mener vi at vi gjennom feltarbeid i denne perioden har fått spesielt gode data, da den pressede situasjonen tydeliggjorde hva som fungerer, og hva som ikke fungerer. De som driver mottak for enslige mindreårige, må være i stand til å tilpasse seg endringer og gå fra rolige perioder med velfungerende rutiner, til perioder der beboermassen eller rammene forandrer seg fundamentalt, slik at de må utvikle nye rutiner og måter å arbeide på. Og variasjonen i denne evnen til å tilpasse seg nye behov ble særlig tydelig høsten 2017, da så mange voldsomme endringer inntraff samtidig.

Omsorgsbehov

Ungdommene som bor på mottak for enslige mindreårige i Norge, har gjerne vært på reise uten voksenpersoner lenge, de har kanskje jobbet siden de var tolv og kan ha vært familieforsørgere i hjemlandet. Dette gjør at det kan være lett å glemme at de like fullt er ungdommer. Fysiologisk sett er ikke hjernen ferdig utviklet, og det gjør at de ikke alltid er klare for å ta vare på seg selv. De har, i likhet med norskfødte ungdommer, behov for voksne som setter rammer, lager struktur og viser omsorg.

Tenåringer vil gjerne ha vanskeligheter med dømmekraft, planlegging, selvbevissthet, abstraksjon, impulskontroll og risikovurdering. Dette kan være særlig utfordrende om de utsettes for hardt press, stress og fravær av trygge rammer. Dette er en av flere grunner til at mottak for enslige mindreårige bør vektlegge trygge rammer og rutiner i sitt arbeid, og sette inn tiltak for å senke stressnivået for ungdommene. Videre kan ungdom ha vanskeligheter med å planlegge og ha økt risikoadferd. De har mer enn voksne behov for å bli passet på og for veiledning for å gjøre veloverveide valg.

Mat og ernæring

UDI stiller krav om at mottaket skal ha kontroll med at de enslige mindreårige får et sunt og godt kosthold (RS 2011-034 2017). På flere mottak er det imidlertid begrenset bevissthet om at mottaket har ansvar for å sikre dette. I den grad det blir satt søkelys på ernæring, er det informasjonsarbeidet som står i sentrum, der ungdommene skal læres opp i hvordan de kan lage sunn mat for begrensede midler. Men selv informasjonsarbeidet bærer ved noen mottak preg av å være lite målrettet. Obligatoriske informasjonsmøter gjennomføres fordi det er et krav, men tiltakene evalueres i liten grad etter hvorvidt de fungerer etter hensikten – å gjøre ungdommene i stand til å styre sin egen økonomi og disponere penger slik at de varer til neste utbetaling, og å lage næringsrik mat for begrensede midler.

De økonomiske ytelsene til enslige mindreårige på mottak i Norge er lave, og for at det skal være mulig å ha et sunt og tilstrekkelig kosthold innenfor disse rammene, kreves planlegging og god økonomistyring. Dette er det ikke gitt at enslige mindreårige beboere på mottak mestrer på egen hånd. Evnen til å planlegge og tenke langsiktig er ikke like godt utviklet hos 16- og 17-åringer som hos voksne, og det gjør at de ikke alltid klarer å disponere penger på en fornuftig måte. I tillegg har mange av de enslige mindreårige på mottakene betydelige psykiske problemer, og dette kan også prege evnen til å planlegge og styre egen økonomi.

Mottakene må derfor ta aktive grep for å sikre at enslige mindreårige får et forsvarlig og godt kosthold. Det er varierende bevissthet på mottakene om at de ansatte bør bistå med slik veiledning. På noen mottak er felles måltider, matlaging og samtaler om økonomi en sentral del av interaksjonen med ungdommene. På andre mottak gir de ansatte uttrykk for at de ikke vet om ungdommene har spist, og i alle fall ikke hva de har spist, og de har heller ikke ressurser de kan sette inn for å bedre ernærings situasjonen. Å overlate alt som har med mat, ernæring og kosthold til ungdommene selv, er imidlertid ikke forenlig med forsvarlig omsorg.

Videre finner vi mangel på ledelse og tydelige strategier for hvordan mottakene skal sikre at ungdommer ikke går sultne. Noen steder fører dette til at de ansatte har ulike strategier i møte med ungdommene – mens noen nekter dem mat, deler andre ut mottakets mat eller tar med mat som de betaler for av egen lomme. Dette gir vilkårlig og ulik tilgang på mat for enslige mindreårige på mottak.

Søvn

Mange mottak er preget av uro på nettene, og tre av fire ungdommer på mottak sliter med å sove. Søvnproblemene knyttes til mareritt, ensomhet, frykt og traumatiske minner som ungdommene bærer med seg. Svært få ansatte har grunnleggende kunnskap om forebygging av og arbeid med søvnproblemer.

En del mottak har heller ikke en overordnet strategi for å holde ro på natt. Ansvar og utvikling av strategier for å håndtere dette delegeres gjerne til nattevaktene, som ofte er ufaglærte, og som opplever oppgaven som overveldende.

Ulikhetene i strategiene som velges for arbeidet på natt, og ikke minst problemene som manifesterer seg på nattestid, henger tett sammen med arbeidet som gjøres på dagtid. Når ungdommene ikke får bearbeidet traumer på dagtid, er det større sjanse for at disse gir seg utslag i uro, aggresjon eller mareritt på nattestid. Det er da traumer og ensomhet føles best på kroppen. Derfor er det nødvendig med nattevakter som har et bevisst forhold til egen omsorgsoppgave og en tett dialog med ansatte som jobber dag.

Vi ser også et skille mellom mottak som involverer nattevaktene som en aktiv del av omsorgsarbeidet, og de som anser nattevaktarbeidet som en vekttertjeneste. Nattevaktene er jevnt over ufaglærte, og der de inkluderes og anses som en del av et større omsorgsprosjekt, utføres også oppgaven annerledes enn der kontakt mellom dag- og nattevakter er mer begrenset.

Trygghet

UDIs rundskriv vektlegger at mottakets tilrettelegging av oppvekstmiljøet for enslige mindreårige beboere skal bidra til å skape en trygg og meningsfylt tilværelse, og det finnes detaljerte rutinebeskrivelser for hva mottakene skal gjøre ved forsvinninger, bekymringer for menneskehandel og vold i nære relasjoner og begrunnet mistanke om alvorlig omsorgssvikt eller andre forhold som utløser opplysningsplikten. Vår studie avdekket ingen brudd på disse.

Vi fant imidlertid at flere mottak strever med å fange opp og avverge konflikter mellom beboere. Dette var en mer utbredt sikkerhetsutfordring på mottakene, og fire av 14 mottak meldte om voldsepisoder bare siste måned – og ytterligere to mottaksledere oppga at de ikke vet om slike voldsepisoder har forekommet. Det er utviklet et detaljrikt rundskriv med krav til forebygging og håndtering av overgrep og grenseoverskridende adferd mot barn og ungdom i statlige mottak, og det finnes et innsatsteam som kan settes inn dersom mottakene strever med konflikter på mottaket. Dette reflekteres det i liten grad over når mottakene selv beskriver hvordan de håndterer konflikter. Strategiene som velges av ansatte, framstår i flere tilfeller vilkårlig valgt, og på de fleste mottak synes det å være en mangel på felles strategier i møte med konflikter – mange steder forteller ulike ansatte om ulike løsninger.

Konflikter på mottakene kan anta mer subtile former enn direkte vold, og ulike former for negativ gruppedynamikk mellom beboerne får ansatte bare delvis tilgang til. Det vi kan kalle «lavintensiv»-konflikt, vurderes ikke som akutt og alvorlig nok for å tilkalle et «innsatsteam» eller iverksette rutiner slik de er beskrevet i rundskriv. Men dette er et felt de ansatte på mottakene opplever som problematisk, og de opplever i stor grad å stå uten virkemidler.

I tillegg kan UDIs doble rolle som oppdragsgiver og støttespiller føre til at mottakene vegrer seg for å søke hjelp hos UDIs innsatsteam om konflikter oppstår. Dersom et mottak ber om hjelp fra et innsatsteam, frykter de at det vil tolkes som at de ikke evner å utføre oppdraget de er satt til å gjøre. I en tid der mottak regelmessig legges ned, og det råder usikkerhet om mottaket vil få forlenget kontrakten, er det i mottakets interesse å framstå mest mulig kompetent og i stand til å håndtere utfordringer som for eksempel konflikter mellom beboere.

Til sist er det liten tvil om at mottak har ulike forventninger til livet på mottakene, og ulike terskler for hva slags oppførsel og konfliktnivå som er greit.

Opplevd trygghet

En stor andel av beboerne på mottak for enslige mindreårige føler seg utrygge og har betydelige psykiske problemer. Langt fra alle som har behov for det, får oppfølging av psykolog. Noen mottak melder om at Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) i praksis har stengt døra for all behandling av enslige mindreårige asylsøkere. Dette bygger på en faglig kontroversiell begrunnelse om at traumer ikke kan bearbeides mens ungdommene fremdeles bor på mottak.

I praksis er det ofte mottaksansatte som hjelper ungdommene med å bearbeide, og som trygger ungdommene i en usikker hverdag. En sentral, men vanskelig oppgave for mottakene er å jobbe for å gjøre situasjonen her og nå begripelig og forutsigbar. Å dempe opplevelsen av maktesløshet og skape mening er sentralt for å møte ungdommenes bekymringer og styrke deres psykiske helse. Å gjøre asylprosessen og da særlig avslag forståelig er utfordrende for alle mottak. Dette henger blant annet sammen med at den formelle underrettelsen av vedtaket som gjøres av advokat med representant til stede, har svært varierende kvalitet. For mange enslige mindreårige, som dro av sted med en forvissning om opphold, kan vedtakssamtalens konklusjon aldri bli annet enn forferdelig. Det må derfor utarbeides en beredskapsplan, som mottakene bør involveres i, for slike krisesamtaler. De må dessuten gjentas, og de må innebære en gjennomtenkt oppfølging. Dagens vedtakssamtaler i regi av UDI ser ikke ut til å bøte på dette informasjonsgapet i særlig grad, men det er grunn til å se nærmere på utbredelsen og utførelsen av disse. I praksis er tilgangen til god informasjon om vedtak i dag vilkårlig – det avhenger av hvordan advokaten tolker sitt mandat, hvordan representanten tolker sitt, og hvordan mottaksansatte tolker sitt.

Utrygge ungdommer trenger trygge voksne omsorgspersoner. Dette har ikke alle ungdommer som i dag bor på mottak. Hver tredje ansatt på norske mottak for enslige mindreårige oppgir at de har vært redde på jobb siste måned. Mottakene håndterer sikkerhet for ansatte på svært varierende måter. I ytterpunktene finner vi mottak med så strenge sikkerhetstiltak at det i sum gjør ansatte mer utrygge i kontakt med ungdommene og skaper avstand til dem – og i andre enden finner vi mottak som kommer så nært ungdommene at kritiske vurderinger av sikkerhet er nærmest fraværende.

På mottak der ansatte lager mat sammen med beboerne og driver aktiv relasjonsbygging gjennom felles aktiviteter, ser de ansatte ut til å være mindre redde. Den viktigste forklaringsvariabelen for hvorvidt de ansatte føler seg trygge, er at de opplever at det er enighet blant de ansatte om hvordan mottaket skal drives.

Sosiale relasjoner

Mottak er ment å være et midlertidig og kortvarig botilbud. Slik mottakssystemet har vært organisert og driftet de siste årene, har imidlertid lang botid på mottak vært normalt. Når ungdommene har lang botid på mottak, blir det viktig å sikre at de kan bygge gode, trygge relasjoner til de ansatte.

Det er i arbeidet med sosiale relasjoner at vi finner de største forskjellene i arbeidet som gjøres på mottakene. Dette er også det området som er svakest beskrevet i rundskrivene som formulerer krav til mottaksdrift. Dette er en type arbeid som det er vanskelig å stille målbare og operasjonaliserbare krav til. Relasjonsarbeid handler om ansatte som har nok tid til hver enkelt ungdom, som er bevisste sitt ansvar for å skape nettopp gode relasjoner, som er trygge i utførelsen av arbeidet sitt, og som har nok kunnskap om ungdommer og psykiske problemer til at de forstår og klarer å håndtere krevende situasjoner, og kan sørge for at også de vanskelige ungdommene opplever at de blir sett og forstått. Dette krever tilrettelegging, veiledning og bevisst ledelse.

Vi finner et sentralt skille mellom mottak i hvordan ansatte på mottak beskriver og forstår relasjoner med ungdom som bor på mottaket. Ved noen mottak tas relasjonene for gitt, de er nærmest sett på som en egenskap ved ungdommene – enten har man en god relasjon til dem, eller så har man ikke det. Ved andre mottak er nettopp relasjonsbyggingen sentral for hvordan de forstår omsorg, og de legger vekt på aktiviteter som kan danne gode relasjoner, som igjen kan legge grunnlag for det øvrige omsorgsarbeidet. Dette gjør de gjennom å lage mat, spise, spille fotball og rett og slett tilbringe tid sammen med ungdommene. Det holder ikke å fortelle dem at kontordøren står åpen.

Det er imidlertid viktig å understreke at vi finner like stor variasjon internt på mottak, som vi finner mellom mottak, når det gjelder kvaliteten på relasjoner mellom ungdom og ansatte. Ved alle mottak er det noen ungdommer som opplever at de ikke blir sett, at de ikke kan gå til de voksne på mottaket om de har problemer, og som ikke føler at de ansatte bryr seg om dem. Dette handler om at de mottaksansatte klarer å nå gjennom til mange på de fleste mottak, men på alle mottak er det en gruppe som de ikke når gjennom til. Ordningen med særkontakter er ment å sikre at alle ungdommer på mottak har en voksenperson som ser dem og gir dem ekstra oppfølging. Denne ordningen fungerer ikke like godt ved alle mottak, og ved noen mottak fyller ikke særkontaktene de funksjonene som UDI beskriver i sine rundskriv. Det betyr ikke nødvendigvis at oppgavene som UDI har tiltenkt særkontakten, ikke utføres av noen, men det er ingen systematikk i å sikre at alle har noen som følger dem opp, og ved disse mottakene fungerer ordningen primært på papiret, fordi UDI stiller krav om at alle skal ha en særkontakt.

Ved noen av mottakene er det også svært lite bruk av tolk, noe som kan indikere at UDIs krav om at informasjonsarbeid skal gjennomføres på et språk beboeren forstår, brytes (RS 2017-002).

For noen ungdommer er representanten en viktig omsorgsperson som de har regelmessig kontakt med. Andre forteller at de aldri har møtt representanten sin. Representanten skal sikre at ungdommer på mottak får god nok omsorg, tilrettelagt opplæring og helsehjelp om de har behov for dette. Etersom det er svært stor variasjon mellom representanter i hvordan de løser oppgaven de har fått, blir det også betydelig forskjell mellom ungdommer i hva slags oppfølging de får. Dette gjør at oppfølgingen av ungdommenes helsetilbud, omsorg og skole også blir vilkårlig.

Mange representanter og advokater synes heller ikke å være bevisste sitt ansvar for å sørge for at ungdommene forstår asylsaken sin. Mange ungdommer som ikke forstår hva asylvedtaket deres innebærer, eller begrunnelsen for at de har fått et eventuelt avslag eller midlertidig opphold. I lys av dette blir det problematisk at de mottaksansatte har begrenset innsyn i asylsaken, og derfor ikke er i en posisjon til å forklare eller veilede når ungdommene gir uttrykk for at de ikke vet eller forstår.

Skole

Å ha mulighet til å gå på skole er viktig for ungdommer på mottak, ikke bare fordi de er i en fase der de er svært mottagelige for læring, men også fordi skoledagene gir rutine og struktur i hverdagen i en tid da de har stort behov for nettopp dette. Et godt undervisningsopplegg kan gi de som skal bli i landet, en god start på livet sitt her, og for de som venter på å reise tilbake eller videre, kan undervisningen styrke dem i livet som kommer, og gi struktur og mening i hverdagen mens de venter.

Når vi spør ungdommene hva som gjør livet bra nå, er det skolen de fleste trekker fram. Over halvparten av ungdommene mener skolen er det som er best i hverdagen – mens rundt en fjerdedel peker på enten venner eller fritidsaktiviteter. Dette gjelder både de som har fått opphold, de som venter på svar, og de som har fått tidsbegrenset opphold.

Til tross for at ungdommer som bor på mottak, har rett til tilpasset opplæring, er det store forskjeller mellom kommunene i hva slags undervisnings-tilbud de gir til ungdommene. Noen får godt tilrettelagt grunnskoleundervisning med pedagogisk utdannede lærere, andre får kun tilbud om norskkurs med ufaglærte lærere, i klasser som ikke er nivådifferensierte. Kvaliteten på skoletilbudet er sentralt for å forklare frafall. Ikke minst ser vi at ungdommer som får tilbud om undervisning som foregår i lokalene til en videregående

skole, har langt bedre oppmøte enn de som får undervisning i voksenopplæringsens lokaler.

Det er særlig for ungdommene med tidsbegrensede tillatelser at vi ser at undervisningstilbudet er dårlig tilpasset. Dette er også den gruppen mottakene har størst problemer med å motivere til å gå på skolen. UDI forvalter en tilskuddsordning der mottak kan søke om støtte til individuelle kompetansebyggende tiltak, men ordningens rammer er for begrensede til at denne i særlig grad kan endre dette bildet.

Ledelse

En viktig forutsetning for at mottaksansatte skal klare å tilpasse seg ungdommenes behov, er at det er god kommunikasjon mellom ledelse og ansatte. Det gjør ledelsen i stand til å fange opp utfordringer som de ansatte står i, og bistå og veilede dem i å finne fram til felles løsninger. Slik klarer de å skape en felles forståelse for hvordan problemer på mottaket skal løses. Dette er særlig viktig i perioder med store endringer. Mottaksledere som klarer dette, har en stab med trygge ansatte som føler at de gjør en meningsfylt jobb. Når det er kort vei mellom mottaksleder og driftsoperatør, ser det også ut til å føre til bedre tilpasninger til de utfordringene mottaket står i.

God kommunikasjon mellom ledelse og ansatte forutsetter at de har felles møtepunkter, og at de opplever utfordringene ved mottaket ganske likt. Ved noen mottak er det et klart skille mellom personer med utdanning og i lederstillinger – som primært jobber på dagtid – og resten av staben som oftest ikke har relevant utdanning, og som jobber kveld og natt. En slik fordeling av stab er en lite hensiktsmessig bruk av kompetansen på mottaket, og det fører til dårlig kommunikasjon mellom ledelse og ansatte. Gitt at ungdommene sjelden er på mottaket på dagtid, gjør dette også at den utdannede delen av staben og ledelsen får begrenset kunnskap og svak relasjon til ungdommene på mottaket. Den mest hensiktsmessige bruken av ressurser er å la alle i staben gå turnus og sørge for at størst mulig andel av de ansatte jobber på tidspunkter når ungdommene er til stede.

UDIs rolle

En anbudsutsatt sektor med store svingninger og med ansvar for krevende arbeidsoppgaver som utføres av en i stor grad ufaglært og lavtlønnet stab i midlertidige stillinger, gir åpenbare utfordringer. UDI styrer i dag denne sektoren gjennom rundskriv med ulikt detaljnivå, med løpende kontroller. Denne styringsformen har noen tydelige svakheter. Kontrollene i dag er i beste fall varierende og klarer tilsynelatende i liten grad å identifisere mot-

tak som bryter med de overordnede intensjonene i rundskrivene. Rundskriv med mange og detaljerte krav og kontroller som har et sterkt søkelys på de konkrete og målbare kravene, ser ut til å føre til at noen mottaksledere i liten grad setter i verk tiltak utover det som er spesifisert i rundskrivene, selv om slike tiltak vil være nødvendige for å nå de overordnede målene om å sikre et godt omsorgstilbud.

Summary

A safe place to wait. Care practices in reception centres for unaccompanied minor asylum seekers

In this report we investigate the provision of care to unaccompanied minor asylum seekers aged 15–18 who live in asylum reception centres in Norway. In accordance with to Norwegian law and international conventions, Norwegian authorities are responsible for ensuring that all children and adolescents resident in Norway are provided with adequate care. In Norway, the Directorate of Immigration (UDI) is charged with the provision of care for unaccompanied minor asylum seekers aged 15–18. UDI has delegated this responsibility to reception centres operated by private, non-governmental or municipal agencies.

Method

This report is based on quantitative studies among the management and staff of all reception centres for unaccompanied minors that were in operation in Norway in December 2017, as well as more comprehensive qualitative fieldwork in six reception centres. The period when the fieldwork for this study took place was not a typical period for reception centres in Norway. The autumn of 2017 brought a number of major challenges for the reception centres for unaccompanied minors and for UDI. A considerable proportion of the adolescents in the reception centres had been granted temporary residence permits, and had to leave Norway when they reached the age of 18. In addition, many reception centres were closed down during this period, making it necessary for many adolescents to move from one centre to another. Finally, for the minors in reception centres in 2017 the assessment of applications for protection took much more time than it previously had. Altogether, this caused considerable disruption in the reception centres.

The situation in the reception centres in the autumn of 2017 is unlikely to be typical of the situation in the years to come. This notwithstanding, we believe that by undertaking the fieldwork in this period we have obtained

particularly relevant data, since the pressured situation highlighted what works, and what does not. Managers of reception centres for unaccompanied minors need to be able to adapt to change, as there will be calm periods with well-functioning routines as well as times of fundamental change in the composition of the residents and frameworks, that require them to develop new routines and working methods. Variations in this ability to adapt became apparent in the autumn of 2017, when a number of radical changes occurred simultaneously.

Care needs

The adolescents who live in reception centres for unaccompanied minors in Norway have frequently travelled for long periods with no accompanying adults, and some may have been in employment from the age of twelve, acting as family breadwinners in their country of origin. This can make it easy to forget that in spite of this, they remain adolescents. Physiologically their brains are not fully developed, and some of them may not be fully ready to take care of themselves. Similar to Norwegian-born adolescents, they need adults to impose boundaries, establish structure and provide care.

Teenagers will frequently encounter problems in exercising judgement, planning, self-awareness, abstraction, impulse control and risk assessment. This may be particularly challenging if they are exposed to strong pressures, stress and absence of safe frameworks. For this and other reasons, reception centres for unaccompanied minors should emphasise safe boundaries and routines, and apply measures that can help lower the stress level for the adolescents.

Food and nutrition

UDI requires the reception centres to ensure that the young residents are provided with a healthy and balanced diet (RS 2011-034 2017). Some reception centres, however, are not fully aware of this responsibility. The only emphasis they have on nutrition involves information work seeking to train the adolescents in cooking healthy food on a limited budget. In some reception centres, however, even this information work appears to lack focus. The mandatory information meetings are held to comply with regulations, but these interventions are rarely evaluated in terms of whether they meet their objective – to enable the adolescents to manage their own finances and expenditures so that their money lasts until the next payday, and to cook healthy food on a low budget.

Unaccompanied minors in Norwegian reception centres receive only small economic benefits, and enjoying a healthy and sufficient diet on this basis requires planning and sound economic management. It cannot be taken for granted that underage residents are able to manage this on their own. The ability to plan and think ahead is not as well developed in 16- and 17-year-olds as in adults, and they are not always able to plan their spending sensibly. In addition, many of the underage residents in reception centres suffer from mental problems, which may also affect their ability to plan and manage their own finances.

The reception centres therefore need to engage in active measures to ensure that the unaccompanied minors eat an appropriate and healthy diet. In the reception centres, there is a varying degree of awareness that the staff ought to provide guidance in this area. Some reception centres arrange shared meals, cooking sessions and discussions on budgeting as a key part of their interaction with the adolescents. In other reception centres, the staff report that they are unaware of whether the adolescents have eaten or not, or what they have eaten, nor do they have any resources that can be devoted to improving the dietary situation. Leaving all issues related to food, nutrition and diet to the adolescents themselves is not consistent with appropriate care.

We also find a lack of management and clear strategies to prevent the young residents from going hungry. In some places this has given rise to varying and conflicting strategies on the part of the staff vis à vis the adolescents – while some deny them food, others provide them with food from the reception centre's stocks, or staff members bring with them food that they pay for themselves. This produces a haphazard and varying access to food for the underage residents.

Sleep

Many reception centres are troubled by disturbances during the night time, and three in every four residents report to have difficulty sleeping. These sleep disturbances are linked to nightmares, loneliness, fear and traumatic memories that the adolescents carry with them. Very few staff members possess basic knowledge about prevention and treatment of sleep disorders.

Nor do some reception centres have a general strategy for keeping order during the night. The responsibility and development of strategies for handling this tend to be delegated to the personnel on night duty, who are often unskilled and overwhelmed by this task.

The differences in choice of strategies for the night time, and not least the problems that manifest themselves during the night, are closely linked to the work done during the day. If the adolescents are unable to process their traumas during the day, chances increase that this will turn into disruptive behaviour, aggression or nightmares during the night. Therefore, the night-duty personnel need to maintain a close dialogue with the staff who work during the day.

We can also observe a distinction between reception centres that involve the night-duty personnel actively in the provision of care and those that regard work on the night shift as a security service. The night-duty personnel are generally unskilled, and in those centres where they are included in and regarded as part of a more comprehensive care project, they also perform their job differently from where there is limited contact between the daytime and night-time personnel.

Safety

UDI's circulars emphasise that the reception centre's facilitation of the environment for unaccompanied minors should help establish a safe and meaningful life, with detailed descriptions of the routines that the centre should apply in cases of disappearances, concerns about human trafficking and family violence and justified suspicion of gross neglect or other issues that trigger the duty of notification. Our study revealed no breaches of these regulations.

We found, however, that many reception centres struggle to detect and prevent conflicts between residents. This was the most widespread challenge to safety in the reception centres, and four out of fourteen centres reported that violent incidents had occurred only in the last month, while another two centre managers stated that they did not know if such incidents had occurred or not. A detailed circular has been prepared, stating requirements for prevention and handling of abuse and offensive behaviour against children and adolescents in reception centres, and there is an emergency team that can be called in if the reception centre is struggling with conflicts on their premises. The reception centres tend not to reflect on this when describing how they handle conflicts. The strategies applied by the staff appear to be chosen rather haphazardly, and many reception centres appear to have no shared strategies for addressing conflicts; different staff members report to use different solutions.

Conflicts in the reception centres may assume forms that are more subtle than overt violence, and the staff may be only partly privy to negative

group dynamics among the residents. What can be termed ‘low-intensity’ conflicts are not necessarily deemed sufficiently acute and serious to call in an ‘emergency team’ or implement routines as described in the circulars. However, this is an area that the reception centre staff perceive as difficult, and they feel that they are largely left without any tools to deal with it.

In addition, UDI’s dual role as commissioning agency and supporter may cause the reception centres to be reluctant to seek help from UDI’s emergency team when conflicts arise. If a reception centre requests assistance from an emergency team, the management fears that this will be interpreted as an indication of their inability to cope with the task of running the reception centre. At a time when reception centres are routinely closed and there is uncertainty as to whether contracts will be renewed, it is in the reception centre’s interest to appear competent and able to cope with challenges, such as conflicts between residents.

Finally, there can be little doubt that the reception centres harbour different expectations regarding what life in the centre should be like, and different thresholds for what is deemed appropriate behaviour and an acceptable level of conflict.

Perceived safety

A large proportion of the residents in reception centres for unaccompanied minors feel unsafe and suffer from significant mental problems. Far from all those who need it are provided with follow-up by a psychologist. Some reception centres report that in practice, the regional outpatient psychiatric services for children and adolescents (BUP) have imposed a ban on all treatment of unaccompanied minor asylum seekers. This decision is based on the clinically controversial argument that traumas cannot be processed while the adolescents remain in a reception centre.

In practice, the staff at the reception centre often assume the role of helping the adolescents process their experiences and provide them with security in an uncertain situation. An important, but difficult task is to make the situation intelligible and predictable. Alleviating the sense of powerlessness and making sense of the situation is crucial to address the adolescents’ concerns and reinforce their mental health. Making the asylum process comprehensible, especially rejections of applications, is a challenge to all reception centres. For many unaccompanied minors, who set out in confidence of getting a residence permit, a negative decision will be devastating. A contingency plan therefore needs to be prepared for these situations. The information also need to be repeated, and the meetings

must include well-considered follow-up. The current decision meetings held under the auspices of UDI appear unable to bridge this information gap to any appreciable extent. . In practice, the access to appropriate information on the outcome of applications is haphazard – it depends on the way in which the attorney, the representative and the reception centre staff interpret their respective mandates.

Insecure adolescents need confident adult care providers, and not all adolescent residents in reception centres have access to one. One in three employees in Norwegian reception centres for unaccompanied minors report to have felt frightened at work during the last month. There is considerable variation in how reception centres address security issues for staff. At the extremes we find centres whose security measures are so strict as to make the staff feel less secure in their contact with the adolescents and maintain a distance from them, and centres that engage so closely with the adolescents that critical assessments of safety are virtually non-existent.

In reception centres where the staff prepare meals with the residents and engage in active relationship-building through joint activities, the staff appear to be less frightened. The main explanatory variable for the staff's feelings of safety is the extent to which they perceive that there is a consensus among them regarding how the centre should be operated.

Social relationships

The reception centres were originally intended to provide temporary and short-term accommodation. However, because of the way in which the reception system has been organised and operated in recent years, long periods of residence in reception centres have become the norm. Given that these young people spend such a long time in a reception centre, it has become more important to ensure that they can establish good and secure relationships with the adults working there.

The largest variations in the work undertaken in the reception centres are in the efforts devoted to establishment of social relationships. Moreover, this area is least clearly described in the circulars that state the requirements for operation of reception centres. For this kind of work, it is rather difficult to define requirements that can easily be measured or operationalized. Working with relationships requires staff members who have sufficient time for each adolescent, who are aware of their responsibility for establishing such good relationships, who are confident in performing their job and who have sufficient knowledge of adolescents and their mental issues to be able to understand and deal with challenging situations and ensure that even

the most troubled adolescents feel that they are seen and understood. This requires facilitation and explicit leadership.

We find a key distinction between reception centres in terms of how the staff describe and understand their relationships with the adolescents who live there. In some centres, the relationships are taken for granted and virtually regarded as a characteristic of the adolescents – the relationship can be good or poor. In other centres, relationship-building is key to the notion of care, and emphasis is placed on activities that can help build good relationships, which in turn may form a basis for other types of care. Such activities may include cooking, eating, playing soccer or simply spending time with the adolescents; merely stating that the office door always remains open is insufficient.

It should be noted, however, that we find equally large variations within centres as between them in terms of the quality of the relationships between the adolescents and staff. In all centres, there are some adolescents who feel that they are not seen, that they cannot approach the adults in the centre when they have problems, and that the staff do not care much about them. This reflects the fact that the staff are able to reach out to many of the adolescents, but in all centres there is a group that the staff fail to reach. A scheme for individual contact persons is intended to ensure that all adolescents in reception centres have an adult who will pay special attention to them and provide them with extra follow-up. This scheme does not function equally well in all reception centres, and in some of them the individual contact persons does not fulfil the role that UDI describes in its circulars. This does not necessarily mean that the tasks that UDI has allocated to the individual contact persons remain unfulfilled by anyone, but that no *systematic* efforts are undertaken to ensure that all adolescents have someone to follow them up. In these centres, the scheme functions mainly on paper only

Some reception centres also tend to make very little use of interpreters, which may indicate a breach of UDI's requirement that information work should be undertaken in a language that the resident understands (RS 2017-002).

For some adolescents, the representative (legal guardian) is a key care provider with whom they keep regular contact, whereas others report never to have met their representative. The representative is responsible for ensuring that the adolescent receives appropriate care, personalised education and health assistance when needed. Since the representatives vary considerably in terms of how they discharge this responsibility, there are equally large variations in the follow-up provided to the adolescents. As a result, follow-

up of the health services, care and education for these adolescents is also undertaken quite randomly.

Nor do all representatives and attorneys appear to be aware of their responsibility for ensuring that the adolescents understand their asylum process. Many adolescents fail to understand the ramifications of their asylum decision or the grounds for a possible rejection or a temporary residence permit.

School

Having the opportunity to go to school is important to adolescents in reception centres, not only because they are in a stage that makes them highly receptive to learning, but also because the school days establish routines and structure in their daily lives. A good educational programme may provide those who are going to stay in Norway with a good start in life here, while for those who will return or continue to a third country, it will prepare them for their future life while providing structure and meaning to everyday life in the meanwhile.

When the adolescents are asked what is good about their life at the moment, most of them mention school. More than half of them claim that school is the best part of everyday life, while approximately one-fourth point to friends or leisure activities. This applies to those who have been granted permanent residence, those who are waiting for an answer and those who have been granted temporary residence.

Despite the fact that adolescents in reception centres are entitled to education adapted to their needs, large variations remain between municipalities in terms of the educational programmes that are provided. Some attend well facilitated school with trained teachers, whereas others are only given the opportunity to attend Norwegian language classes with unskilled teachers, in groups that are not differentiated by level. The quality of the educational programmes is a key explanatory factor for attrition. Not least, we can see that adolescents who are provided with training in the premises of a local upper secondary school have far better attendance rates than those whose classes are held in the premises of the adult education centre.

We can see that the educational programmes are especially poorly adapted to those adolescents who have been granted only temporary residence. Moreover, the reception centres also find that this group is the most difficult to motivate for attending school. UDI administers a grant scheme from which reception centres can apply for funding for individual competence-building measures, but the financial framework of this scheme is too limited to make much difference in this general picture.

Management

To enable the staff to adapt to the needs of the adolescents, good communication between the staff and the management is required. This will enable the management to identify challenges that the staff are facing, and assist and guide them towards joint solutions. In this way, they will be able to establish a shared understanding of the approach chosen to solve problems in the reception centre, something that is essential in times of major restructuring. Reception centre directors who succeed in this endeavour will have staff members who are confident and feel that their job is meaningful. Close links between the head of the reception centre and the agency responsible for operations also appear to be conducive to better adaptation to the challenges that the reception centre faces.

Good communication between the management and staff depends on the availability of joint meeting points and a shared perception of the challenges prevailing in the reception centre. In some reception centres a clear distinction is made between those who have formal training and hold managerial positions – and primarily work during the daytime – on the one hand, and other staff members on the other, who have no relevant training and work in the evening or night time. Such staff allocation is an inappropriate use of the competencies available in the reception centre, and causes poor communication between the management and staff. Given that the adolescents rarely stay in the reception centre during the daytime, the skilled section of the staff and management obtain limited knowledge of, and weak relationships with, the adolescent residents. A more appropriate use of resource would be to let all staff members work shifts and make sure that as many of the staff as possible are working when the adolescents are present on the premises.

UDI's role

A sector which is outsourced by tender, with major fluctuations and responsibility for difficult tasks that are performed by largely unskilled and poorly paid staff on temporary contracts, presents obvious challenges. Today, UDI governs this sector through circulars with a varying level of detail and ongoing checks. This form of governance has certain obvious weaknesses. Currently, the checks are variable at best, and largely seem to fail to identify reception centres that contravene the general intention in the circulars. Circulars containing numerous and detailed requirements, and checks that focus strongly on specific, measurable requirements appear to induce many managers of reception centres to refrain from implementing measures

beyond what is specified in the circulars, even though such measures will be needed to achieve the general goal of ensuring appropriate provision of care.

1 Innledning

Asylsøkere mellom 15 og 18 år som kommer alene til Norge, klarer seg som oftest ganske bra på egen hånd. Mange har klart å komme seg fra hjemlandet til Norge uten voksne, og i hjemlandet kan de ha vært i arbeid i flere år og kanskje til og med vært familieforsørgere. Men at ungdommer kan være selvstendige og vant til å klare seg selv, betyr ikke at de ikke trenger omsorg. Hos mennesker er ikke hjernen ferdig utviklet før i midten av 20-årene, og i løpet av tenåringstiden foregår det store endringer i hvordan hjernen er koblet. Det har konsekvenser for ungdommers evne til å planlegge, til å vurdere risiko og til å ta vare på seg selv. De trenger trygge rammer og ansvarlige voksne som kan hjelpe dem med å regulere adferd og sikre at de dekker sine egne grunnleggende behov. Dette er særlig viktig for ungdommer som må forholde seg til fremmede regler og skikker på et nytt sted, og ikke minst i møte med en usikker framtid.

I henhold til norsk lov og internasjonale konvensjoner er norske myndigheter ansvarlige for at alle barn og ungdommer som oppholder seg i Norge, er i en forsvarlig omsorgssituasjon. Justisdepartementet har gjennom en instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI) (GI-13/2017 pkt. 3.4) slått fast at «UDI har omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i asylmottak». Denne omsorgen legger UDI til rette for gjennom å ha egne mottak for enslige mindreårige asylsøkere, med forsterket bemanning og bedre tilrettelagt infrastruktur for å ivareta ungdommer.

Asylmottak er ment å være et midlertidig botilbud i påvente av svar på en søknad om beskyttelse. Dersom ungdommene får innvilget beskyttelse eller oppholdstillatelse av andre grunner, vil de bli bosatt i en kommune, som vil overta omsorgsansvaret for dem. Ungdommer som er bosatt i en kommune, vil være omfattet av de samme ordningene som andre barn og ungdommer bosatt i Norge. Mottakene er utformet med tanke på å gi nødvendig omsorg mens ungdommene venter på et vedtak. Dersom ungdommene kun skal være på mottak noen uker, er det naturlig å tenke at det ikke er så farlig hvor bra tilbudet på mottaket er. Dette reflekteres av og til i det vi kan betegne som «venteromsmentalitet» når vi snakker med ansatte på mottakene og andre, som representanter for kommunehelsetjeneste og skole; dersom ungdommene har manglende helsetilbud og annen oppfølging, forklares det med at

ungdommene snart skal videre til en kommune, og at det derfor ikke er hensiktsmessig å bygge opp for omfattende tilbud rundt dem. I et slikt perspektiv er mottakets rolle kun å passe på dem mens de venter.

Men de siste årene, etter rekordstore ankomster i 2015, har oppholdstiden for enslige mindreårige i mottak gått kraftig opp.¹ Enslige mindreårige mellom 16 og 18 år som ikke vurderes til å ha beskyttelsesbehov, kan få såkalte *tidsbegrensede tillatelser*: avslag på sin søknad om beskyttelse, men tillatelse til å bli i landet fram til de blir 18 år.² Disse ungdommene vil ikke bli bosatt i kommune, men får bo på mottak for enslige mindreårige fram til de fyller 18 år. Noen av de som får tidsbegrensede tillatelser, fyller 18 få måneder etter at de kommer til Norge, men enkelte kan bli boende i opptil to år etter at vedtak er fattet. «Oktoberbarna», som fikk mye oppmerksomhet i norske medier høsten 2017, hadde kommet høsten 2015 og bodd to år på mottak. I 2017 var gjennomsnittlig botid for ungdommene med tidsbegrensede tillatelser 18,5 måneder. Men også ungdommer som får innvilget asyl, har hatt lang botid på mottak; i 2017 hadde denne gruppen en gjennomsnittlig botid på mottak på ett år og to måneder, fra de kom til sitt første mottak, til de ble bosatt i en kommune (se tabell 2.1 i neste kapittel). Slike lange institusjonsopphold stiller andre krav til hvordan mottakene løser omsorgsoppgavene de står overfor.

I denne rapporten ser vi på hvordan mottakene i dag møter disse ungdommenes grunnleggende behov. Vi starter med en gjennomgang av rammene for omsorgsarbeidet og det juridiske rammeverket i kapittel 2, før vi beskriver datagrunnlaget for analysene i kapittel 3. I kapittel 4 trekker vi fram noen perspektiver på ungdommers omsorgsbehov som vi finner relevante for å vurdere hvordan UDI og mottakene løser sine omsorgsoppgaver, og i kapitlene 5–8 ser vi på hvordan mottakene legger til rette for at ungdommene kan dekke sine grunnleggende behov når det gjelder mat, søvn, trygghet, relasjoner og selvrealisering. I kapittel 9 ser vi på de overordnede ledelsesstrategiene i mottaket, før vi konkluderer og presenterer våre anbefalinger i kapittel 10.

1 Det har blant annet vært lang saksbehandlingstid og endringer i lovverk, regelverk og praksis som har ført til at flere ungdommer fikk begrenset opphold i påvente av at de framlegger dokumentasjon på sin identitet (etter utlendingsloven § 38, femte ledd), eller tidsbegrenset opphold, det vil si avslag på søknad om asyl, men tillatelse til å bo i Norge fram til de er 18 år (jf. utlendingsforskriften § 8-8).

2 I 2017 ble 54 prosent av alle søknader om asyl for enslige mindreårige avslått; de fleste (40 prosent) fikk tidsbegrenset opphold fram til de er 18 år (<https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-for-enslige-mindrearige-asylokere-2017>).

Denne rapporten legger til grunn de politiske og økonomiske rammene for mottaksdrift som gjelder i dag, og søker å svare på følgende problemstillinger:

- Hvordan kan man best sikre at alle mottak for enslige mindreårige er i stand til å yte *forsvarlig omsorg* til denne gruppen?
- Hvordan kan tilbudet tilpasses ulike beboergrupper slik at man kan gi *best mulig omsorg med disse rammene*?

1.1 Debattene vi ikke tar

I denne rapporten ser vi på hvordan UDI forvalter omsorgsansvaret sitt for enslige mindreårige ungdommer mellom 15 og 18 år, og gir anbefalinger om hvordan dette kan gjøres på en best mulig måte, innenfor de rammene UDI har i dag. Det innebærer at vi i liten grad problematiserer eller diskuterer hvor hensiktsmessige rammene er.

Noen vil kanskje hevde at det sentrale for å evaluere omsorgssituasjonen til disse ungdommene ikke er hvordan UDI løser dette innenfor rammene, men de begrensningene som rammene legger for hvordan omsorg kan utøves. Det er særlig fire ulike punkter som ofte blir trukket fram som spesielt kritiske (NOAS 2017; NOU 2011:10. ; Paulsen, Berg & Michelsen 2015):

- hvorvidt det er UDI eller barnevernet (Bufetat) som bør ha omsorgsansvaret for denne gruppen
- hvorvidt tidsbegrensede tillatelser er forsvarlig og i tråd med barnets beste
- hvorvidt det er forsvarlig at mottak for enslige mindreårige drives med en nøktern standard og derfor gir et annet institusjonelt tilbud enn det norske ungdommer som bor på institusjon, får
- hvorvidt prosedyrene for aldersfastsettelse er forsvarlige og troverdige

Dette er diskusjoner som ikke vil bli adressert i rapporten. Vi legger til grunn at dette er punkter som er kritisk vurdert i en rekke andre relevante publikasjoner, samt at den rådende politiske enigheten ikke tilsier at rammene for arbeidet vil bli endret.

I denne rapporten legger vi derfor til grunn at ungdommene som bor på mottak for enslige mindreårige, er mellom 15 og 18 år, at en andel av disse ungdommene også framover vil få tidsbegrensede tillatelser, at det er UDI som skal forvalte omsorgsansvaret for gruppen, og at rammene for dette arbeidet har klare økonomiske begrensninger.

I den grad det er relevant for å følge analysene i rapporten, beskrives disse rammene i kapittel 2 som en del av bakgrunnen for omsorgsutøvelsen. Anbefalingene i rapporten tar imidlertid utgangspunkt i dagens faktiske rammevilkår og hvordan UDI best kan løse sitt oppdrag innenfor de rammene som er gitt.

1.2 Hovedfunn

Ungdommer på mottak for enslige mindreårige venter. Noen venter på svar på asylsøknaden sin. Andre venter på å få flytte til en kommune. Andre igjen venter på 18-årsdagen, når de ikke lenger har opphold i Norge, og de må reise fra mottaket.

De ansatte må møte en sammensatt gruppe ungdommer. Noen er energiske og optimistiske med håp om å skaffe seg en bedre framtid i Norge, andre er preget av traumer eller håndterer usikkerheten og ventingen dårlig og kan bli deprimerede og innadvendte eller aggressive og lite samarbeidsvillige.

Vi finner mindre vold og aggresjon blant ungdommene enn vi kunne forvente. Apati, selvskading, søvnproblemer og skolevegring er imidlertid betydelig – og mange mottak har ikke gode rutiner for å håndtere dette.

Til tross for en krevende og sammensatt beboergruppe er de ansatte på mottak i stor grad ufaglærte. Lave lønninger og usikre og ofte midlertidige ansettelser gjør at mange mangler kompetanse og erfaring for å gjøre den jobben de er satt til.

I lys av disse rammebetingelsene er vi overrasket over hvor mye god omsorg som ytes på mottak for enslige mindreårige i Norge i dag. Dette skyldes først og fremst svært mange høyt motiverte og engasjerte ansatte, som brenner for ungdommene og strekker seg mye lenger enn man kan forvente, for at ungdommene på mottak skal ha det bra. Det er imidlertid ofte på grunn av enkeltindivider og ikke nødvendigvis på grunn av systemer og rutiner at det blir bra. Dette gir betydelig sårbarhet og ikke minst stor variasjon mellom mottak, og til og med innad på samme mottak.

I denne rapporten har vi sett på hvordan mottakene arbeider for å sikre at ungdommenes grunnleggende behov for mat, søvn, trygghet, sosiale relasjoner og selvrealisering er ivaretatt. Ved noen mottak er det ikke godt nok tilrettelagt for at slike behov blir dekket, og de ansatte har heller ikke alltid en klar forståelse av at det er deres ansvar å sikre dette.

Det er også betydelig variasjon mellom kommunene når det gjelder hva slags barneverns-, helse- og skoletilbud ungdommene får. I flere kommuner får ikke ungdommene tilbud om tilrettelagt og tilpasset opplæring, og helse-tilbudet, og da særlig psykisk helsehjelp, er til dels svært mangelfullt.

Mottakssektoren er en konkurranseutsatt sektor, og omsorgsansvaret utøves av 11 mottak på oppdrag fra UDI. Myndighetene legger likevel sterke føringer for driften, og det primære styringsverktøyet er de til enhver tid gjeldende rundskrivene som regulerer driften av mottaksapparatet. Disse retningslinjene skal sikre at mottakene tilbyr ungdommene et godt omsorgstilbud og oppvekstmiljø i tråd med statens intensjoner. Detaljstyring gjennom rundskrivene fra oppdragsgiver har imidlertid noen uintenderte konsekvenser. Ved noen mottak følges UDIs pålegg ukritisk, også når det er enighet i stab og ledelse om at dette ikke er hensiktsmessig bruk av ressurser.

2 Rammene for omsorgsarbeidet

UDI har omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år, og denne omsorgen utøves av kommunale, private og ideelle mottaksoperatører på oppdrag fra UDI. UDIs omsorgsansvar og utøvelsen av dette ansvaret framgår i dag av instruks fra departementet til UDI om innkvartering av asylsøkere (GI-13/2017 pkt. 3.4) og av UDIs egne rundskriv. Ved inngåelse av kontrakter stilles krav til blant annet omsorgsarbeid, individuell oppfølging, aktivitetstilbud og samarbeid med sektormyndighetene. Disse retningslinjene er statens primære verktøy for styring av mottakssektoren og skal sikre at mottakene tilbyr ungdommene et godt omsorgstilbud og oppvekstmiljø.

I dette kapittelet går vi gjennom rammene for mottaksdriften. Vi starter med en presentasjon av beboerne på mottakene, før vi diskuterer hvordan vi kan forstå forsvarlig omsorg i en norsk kontekst. Deretter ser vi på de formelle rammene som i dag ligger i de styrende dokumentene for dette arbeidet, før vi til slutt kort presenterer de 16 mottakene som var i drift ved årsskiftet 2017–2018.

2.1 Beboerne – antall, asylstatus og botid

Hvilke beboere som bor på mottaket til enhver tid, har betydelige konsekvenser for hvordan mottaksdriften kan utformes. Her ser vi på tre faktorer som kan ha stor betydning: hvor mange de er, hvilken status asylsøknaden deres har, og hvor lenge de bor på mottaket. Under går vi nærmere inn på implikasjonene av disse tre forholdene for omsorgen som utøves på mottakene.

Uforutsigbare ankomsttall

En sentral faktor som påvirker hvordan omsorgen for denne gruppen utformes, er den store variasjonen i ankomsttall og hvor mange enslige mindreårige som trenger mottaksplass i Norge til enhver tid. Asylsystemets iboende uforutsigbarhet i ankomsttall er en sentral utfordring for myndighetenes mulighet til å lage et stabilt omsorgstilbud.

Høsten 2015 var det rekordhøy ankomst av asylsøkere i Norge, også enslige mindreårige. I løpet av de siste seks månedene av 2015 søkte 4479 enslige mindreårige om asyl. Men selv om ankomsttallene i 2015 var spesielt høye, er det verdt å merke seg at ankomsttallene også tidligere har variert betydelig (se Tabell 2.1). I 2009 var det 2500 enslige mindreårige som søkte om asyl i Norge, mer enn fem ganger flere enn i 2007. Selv om ankomsttallene i dag er svært lave for enslige mindreårige, er det sannsynlig at det også i framtiden vil variere og på sikt øke. UDI trenger derfor et mottaksapparat som er fleksibelt nok til å nedskalere når det er få ankomster, og som raskt kan utvides om det igjen skulle bli høye ankomsttall.

Tabell 2.1 Asylsøknader, enslige mindreårige etter statsborgerskap og år 2007–2017

Statsborgerskap	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Andel innvilget i 2017*
Afghanistan	86	579	1 719	376	426	419	252	324	3 537	128	43	37
Eritrea	37	68	144	89	46	60	213	409	735	47	50	100
Etiopia	21	21	50	38	21	12	33	36	145	21	1	14
Marokko	0	2	10	12	20	41	37	17	22	22	8	0
Syria	0	1	13	9	3	6	21	66	574	25	37	100
Somalia	29	117	246	119	162	208	317	185	144	16	7	73
Irak	124	364	84	35	19	9	7	0	80	12	10	50
Andre	106	222	234	214	161	209	190	167	243	49	28	*
Totalt	403	1 374	2 500	892	858	964	1 070	1 204	5 480	320	184	46

* Innvilgesandel søknader (beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag). Andel av søknader som er realitetsbehandlet i 2017 (N = 873). (Kilde: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/>)

Tabell 2.1 viser at det blant de enslige mindreårige som søker asyl i Norge, er flere ulike nasjonaliteter. Ungdommer fra Afghanistan har lenge vært den største nasjonale gruppen, og det er ofte de unge guttene herfra det fokuseres på i det offentlige ordskiftet når enslige mindreårige er et tema. Det er imidlertid også ungdommer fra land som Eritrea og Syria som har kommet alene og søkt beskyttelse de siste årene. Som det framkommer av tabell 2.1 (høyre kolonne), varierer sannsynligheten for å få opphold, enten på humanitært grunnlag eller beskyttelse, betydelig mellom landgrupper. I 2017 var det kun rundt halvparten av de enslige mindreårige som søkte beskyttelse, som fikk innvilget dette, og ungdommer fra Syria og Eritrea har etter dagens

praksis langt større sannsynlighet for å få innvilget beskyttelse enn ungdommer fra Afghanistan (se høyre kolonne i tabell 2.1).³

Variasjon i status: Noen venter på kommune, andre venter på retur

Variasjonen i vedtaksstatus har implikasjoner for hvordan mottakene kan og bør drive omsorg. I mottakene i dag finnes i hovedsak tre grupper beboere: 1) ungdom som venter på svar på sin asylsøknad,⁴ 2) ungdom med positive vedtak som venter på bosetting i kommuner, og 3) ungdom som venter på utreise fra Norge, fordi de har avslag på sin søknad om beskyttelse. Den siste gruppen består både av ungdommer som har utreiseplikt (fordi de kan returnere til omsorgspersoner i hjemlandet), og ungdommer som har lovlig tidsbegrenset opphold i landet inntil de fyller 18 år.

Disse tre gruppene har til felles at de venter på noe, men det de venter på, er grunnleggende ulikt. Noen venter på svaret på hvilken retning livet deres tar, noen venter på å starte livet sitt i Norge, og noen venter på å bli returnert til det de valgte å forlate, eller et liv på siden av samfunnet i Europa.

Blant de som skal bosettes i kommuner, finnes ungdom med oppholdstillatelser som gir begrensede rettigheter, fordi de mangler gyldige ID-dokumenter.⁵ Tidligere (fram til juni 2017) ble ungdommer i denne gruppen ikke bosatt før begrensningen ble opphevet ved at de la frem ID-dokumenter, og de utgjorde en betydelig andel av beboerne på mottak. Dette førte til mye uro, og det ble besluttet at denne gruppen likevel skulle bosettes. I dag utgjør denne gruppen kun en liten andel av beboerne.

3 Vi skriver mer om de ulike vedtakene og hvordan høye ankomsttall og det at en stor andel av ungdommene fikk tidsbegrensede tillatelser, preget mottakene i den perioden vi gjorde vårt feltarbeid, i kapittel 3.4.

4 Det er flere mulige utfall for de som venter på svar på sin søknad om asyl. De kan bli innvilget beskyttelse etter utlendl § 28 1 a eller b, få innvilgelse etter § 38 (uten begrensninger), innvilgelse etter § 38 femte ledd (med begrensninger til ett år) eller tidsbegrenset tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8. Noen kan også få avslag etter utlendl § 28 2.

5 Oppholdstillatelser begrenset på grunn av ID reguleres av Utlendingsloven §38 femte ledd. Ungdom med denne typen tillatelse har lovlig opphold, men inntil dokumentasjon på identitet framlegges, er det knyttet visse begrensninger til tillatelsene. Tillatelsen må fornyes hvert år inntil dokumentene er framskaffet. Begrensning på grunn av mangel på identitetsdokumenter følger av utlendingsloven § 38 femte ledd, begrensningen settes fordi det er vilkår om at man har framlagt dokumentasjon på sin identitet, se utlendingsforskriften § 8-12.

Blant ungdom som venter på utreise, finnes ungdom med tidsbegrenset lovlig opphold i Norge inntil de fyller 18 år.⁶ Slike tidsbegrensede oppholdstillatelser omtales på ulike måter, pressen omtaler dem ofte som «midlertidige tillatelser» og i UDIs statistikk de omtales som «EMA Begrenset». I denne rapporten vil slike tillatelser omtales som «tidsbegrenset opphold».⁷ Denne typen tillatelser kan gis til enslige mindreårige asylsøkere som ikke har annet grunnlag for opphold enn at de mangler forsvarlig omsorg i hjemlandet. Tillatelsen kan ikke fornyes, og det forventes at ungdommene skal forlate Norge når de fyller 18 år. I praksis er dette et avslag, med mulighet til å bli værende i Norge fram til fylte 18 år.

Å tilby omsorg og oppfølging av en ungdom som man vet skal ut av landet, stiller andre krav enn oppfølging av en ungdom som har håp om å få opphold i Norge, eller som vi vet skal få bli i landet. Dette er grupper som har til dels svært ulike behov. Tidligere forskning har vist at ungdommer med avslag og tidsbegrenset oppholdstillatelse kan gi ekstra utfordringer for omsorgsarbeidet (NOAS 2017; Sønsterudbråten 2010). Dobbeltheten i tillatelsen fører til at ungdommene skal forberedes på retur, samtidig som de får norsk-opplæring og innføring i norsk kultur og samfunnsliv. Erfaringer har vist at dette er en krevende oppgave for mottakene og en vanskelig situasjon for de ungdommene det gjelder (Sønsterudbråten 2010).

Variasjonen i vedtaksstatus gjør omsorgsarbeidet på mottak ekstra krevende. De ulike gruppene har ulike behov, og det kan være spesielt utfordrende å tilby forsvarlig og tilpasset omsorg til ungdom med avslag når de blir boende på mottak over tid. Dette kommer vi tilbake til i delkapitlene i denne rapporten.

Variasjon i botid

Variasjon i botid i beboergruppen har store konsekvenser for hvordan mottakene kan og bør drive omsorgsarbeid.

Til nå har mottak for enslige mindreårige primært vært innrettet for å gi et omsorgstilbud til ungdommer i en kort periode mens de venter på svar på sine asylsøknader. Ideelt sett skal de i løpet av få måneder få svar på denne og enten bli bosatt i en kommune eller reise hjem. Gitt at ungdommene kun bor kort tid på mottaket, vil mange mene at det kan forsvares at forholdene

6 Oppholdstillatelser som er tidsbegrenset, reguleres av utlendingsforskriften § 8-8.

7 I tråd med vedtatte endringer: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskraft-om-endringer-i-utlendingsforskriften-oppholdstillatelse-til-enslige-min-dreareige-asylsokere/id2587365/>

er nøkterne og voksenkontakten langt mindre enn den ville vært i tilsvarende institusjoner for norske barn.

Men fra 2016 har botiden i mottak økt betraktelig. En viktig grunn til dette var den store økningen i asylankomster i 2015. Saksbehandlingskapasiteten i UDI var ikke dimensjonert til å behandle saksomfanget som kom inn i 2015, og derfor måtte mange ungdommer vente lenge for å komme på asylintervju, og selve saksbehandlingstiden tok også lengre tid. Mens enslige mindreårige i 2014 i snitt bodde 3,5 måneder på mottak før de ble flyttet til kommune, bodde de i 2017 i 14 måneder på mottak. De som har fått avslag på asylsøknaden og kun kan bli i Norge til de blir 18 år, har bodd 18 måneder, i snitt, på mottak ved utgangen av året 2017. Det er også verdt å merke seg den høye gjennomsnittlige botiden for de som forsvinner fra mottak i 2017. Det som kjennetegnet forsvinninger i 2015 var at de fleste hadde kort oppholdstid i mottak og forsvant uten å ha fått svar på søknaden om beskyttelse; gjennomsnittlig botid for denne gruppen var 39 dager for de som forvant i 2015. De som forsvant i 2017, hadde bodd i snitt i 556 dager på ordinært mottak og fått negativt svar på sin søknad om beskyttelse (ofte tidsbegrenset opphold) før de reiste videre.⁸

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig antall på dager på mottak for enslige mindreårige (ordinært). Målt som antall dager fra første dag i mottak til siste dag i mottak. Status er ved siste dag i mottak for enslige mindreårige.

	2014	2015	2016	2017
Med tillatelse, skal bosettes	113	187	280	429
Med tillatelse, skal bosettes (begrenset ID)				611
Med tillatelse, skal ikke bosettes	211	234	374	535
Med søknad til behandling i UDI	86	77	218	360
Med avslag til klagebehandling	152	114	323	446
Henlagt/trukket / annen status / ukjent		39	235	556
Med utreiseplikt	202	229	250	518
EMA tidsbegrenset	361	315	359	561

Når ungdommene bor på mottakene i årevis, krever det en helt annen struktur for og rammer rundt mottaksdriften for enslige mindreårige for å klare å tilby forsvarlig omsorg enn når ungdommene stort sett kun bor et par måneder på mottak. Som vi viser i denne rapporten, var ikke mottakene forberedt på dette i perioden da ankomsttallene og botiden gikk opp.

⁸ Informasjon om forsvinninger og status på søknad er mottatt fra ansatt i UDI i korrespondanse datert 30.01.17.

Med dagens ankomsttall forventes saksbehandlingstiden for enslige mindreårige på litt sikt å gå vesentlig ned, men gitt at det også i framtiden vil være mange som får tidsbegrenset oppholdstillatelse, vil det være en gruppe ungdommer som kommer til å bo lenge i mottak.

Når UDI planlegger driften av mottak for enslige mindreårige i årene framover, trenger de å ta hensyn til variasjon i beboergruppen på flere nivå. Vi kan regne med at ankomsttallene vil variere, de siste årene har det variert fra 200 til 6000 i året. Hvilke nasjonaliteter som dominerer på mottakene, vil også variere. Sammensetningen av hva slags tillatelser beboerne får, gir også føringer for arbeidet, blant annet fordi det vil henge tett sammen med forventet botid i mottak – som er en avgjørende rammebetingelse for hvordan UDI skal legge opp omsorgsarbeidet.

2.2 Mottakene

De høye ankomsttallene høsten 2015 skapte store utfordringer for mottaksapparatet, og flere nye mottak ble opprettet på kort tid. I juni 2016 var det 116 mottak for enslige mindreårige i drift i Norge, med totalt 3754 plasser for enslige mindreårige.⁹

Det siste året har antall beboere i mottak sunket drastisk. I oktober 2017 søkte 13 enslige mindreårige asyl i Norge. Med fallende ankomsttall har også behovet for mottaksplasser for enslige mindreårige falt, og i løpet av 2017 har UDI lagt ned de fleste mottaksplassene som var i drift i 2016. Per 01.12.2017 var det 16 mottak for enslige mindreårige, med 375 beboere. Flere av disse er i ferd med å avvikles og i løpet av våren 2018 vil det være 8 ordinære og ett transittmottak for enslige mindreårige (se Tabell 2.3).

De gjenværende EM-mottakene ligger stort sett på mindre tettsteder i Norge, der mottaksdrift kan være en viktig arbeidsplass. To av mottakene er kommunalt drevet, og de resterende 14 driftes av ulike driftsoperatører. Det er for tiden ingen ideelle organisasjoner som driver mottak for enslige mindreårige i Norge. De to største driftsoperatørene, Link AS og Hero Norge AS, drev henholdsvis fem og fire mottak, men alle Heros mottak for enslige mindreårige er i ferd med å legges ned.

9 Tall oppgitt av UDI

Tabell 2.3 Oversikt over mottak for enslige mindreårige i drift per 01.12.2017, etter driftsoperatør og antall beboere.

Driftsoperatør	Mottaksnavn	Avvikles	Antall beboere pr. 01.12.17
Hero Norge AS	Alta asylmottak EM	Ja	11
Hero Norge AS	Hvalstad asylmottak EM transitt	Ja	16
Hero Norge AS	Meråker asylmottak EM	Ja	12
Hero Norge AS	Sandnes asylmottak EM	Ja	24
Hoff Holding Helgeland AS	Litlabø asylmottak EM		30
Keops Kurs- og arbeidssenter KF	Porsgrunn asylmottak EM	Ja	18
Levanger kommune	Leira asylmottak EM		32
Link AS	Gibostad asylmottak EM		21
Link AS	Hol asylmottak EM	Ja	13
Link AS	Mysebu asylmottak EM transitt		16
Link AS	Nordre Land asylmottak EM	Ja	27
Link AS	Volda asylmottak EM		37
Modum statlig mottak AS	Modum asylmottak EM		33
Mottaksdrift AS	Svolvær asylmottak EM	Ja	17
Salangen kommune	Sjøvegan asylmottak EM		22
Tokla AS	Lyng asylmottak EM I og II		46

2.3 Forsvarlig omsorg

Grunnleggende sett handler omsorg for ungdommer om å dekke de sentrale dimensjonene av ungdommenes behov. Det vil enkelt si at det ikke kun handler om å besørge mat og stell, men også sørge for at sosiale, psykiske og utviklingsmessige behov blir dekket.

Det kan være fristende å tenke at et mål på god omsorg er at ungdommene har det bra og trives. Men trivsel er ikke nødvendigvis en tilstrekkelig indikator på en god omsorgssituasjon. Ungdommer som bor på mottak, er i en eksepsjonell livssituasjon. Mange bærer med seg traumer og minner om ting de kan ha vært utsatt for både forut for og under reisen til Norge. De er adskilt fra familien, på et sted der mye er nytt og fremmed. Og ikke minst har de en uavklart situasjon – både de som venter på svar, og de som har fått avslag og kun kan bli til de blir 18. Vi kan ikke forvente at de skal trives og beskrive sin situasjon på mottakene som bra.

Det er ingen klare definisjoner på hva som må til for at ungdommer skal utvikle seg normalt, eller hvor dårlig omsorg kan være før den er skadelig for ungdommen. Det er imidlertid betydelig kunnskap om ungdommers behov i oppveksten, og denne faglitteraturen har dannet bakteppet når vi i denne studien har vurdert omsorgen som gis enslige mindreårige i norske mottak i dag. Vi vil imidlertid påpeke at omsorgsbegrepet har en sentral assosiasjon til *helse*. Et enkelt helsebegrep er blitt formulert som det å ha «ressurser til å mestre dagliglivets krav» (Hjort 1982). De enslige mindreårige som kommer til Norge har ofte betydelige helseproblemer, så vel fysiske som psykiske, skapt av en oppvekst under harde vilkår og en traumatisk flukt. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

De juridiske rammene for forsvarlig omsorg

Det finnes ikke juridiske definisjoner av forsvarlig omsorg, men barnevernsloven regulerer når det skal vurderes at det offentlige skal overta omsorgen for et barn. Barnevernloven § 4-12 beskriver fire kriterier (bokstav a–d) som kan danne grunnlag for omsorgsovertagelse: a) fravær av omsorg eller passivitet, b) fravær av tilpasset behandling og opplæring, c) fysiske eller psykiske overgrep og d) foreldre som er ute av stand til å følge opp barnets helse og utvikling.¹⁰

Etter første ledd bokstav a kan det fattes vedtak om omsorgsovertagelse dersom det foreligger alvorlige mangler ved den daglige omsorgen for barnet eller ved den personlige kontakten og tryggheten barnet trenger etter alder og utvikling. Det som inngår i den daglige omsorgen, kan eksempelvis være å påse at barnets fysiske behov for eksempel stell, mat, klær og bosted ivaretas. En mangel på daglig omsorg kan også være at barnet ikke beskyttes mot overgrep.¹¹

Etter første ledd bokstav b kan det fattes vedtak om omsorgsovertagelse dersom et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn har foreldre som ikke sørger for at barnet får dekket sine behov for behandling eller opplæring. Et spesielt hjelpetrengende barn kan være et barn som trenger behandling for påkjenninger eller problemer det opplever.

Etter første ledd bokstav c kan det fattes vedtak om omsorgsovertagelse dersom barnet blir fysisk eller psykisk mishandlet eller utsatt for andre

¹⁰ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>. Omtalt på: <http://www.barnevernsadvokat.no/index.php?site=default/724/749/752>

¹¹ Bestemmelsen oppstiller ikke noe krav om at barnet har blitt påført skade på grunn av omsorgssvikt. Kan det påvises at det foreligger en aktuell omsorgssvikt, er det tilstrekkelig for at barnevernet kan gripe inn.

alvorlige overgrep i hjemmet. Ifølge forarbeidene tar bestemmelsen sikte på å ramme tilfeller som fysisk mishandling, psykisk sjikane, trakassering, seksuelle overgrep samt mindre overgrep.

Etter første ledd bokstav d kan det fattes vedtak om omsorgsovertagelse dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.¹²

Det følger av barnevernloven § 4-1 at det skal legges vekt på kontinuitet i barnets omsorg. Det betyr blant annet at barnevernstjenesten og fylkesnemnda må søke å unngå at barn blir plassert i fosterhjem etter fosterhjem eller flytter mellom hjemmet og institusjoner. Målet må være at barn har bestemte omsorgspersoner å forholde seg til, og at disse ikke blir skiftet ut ofte.

Barnevernloven gjelder for alle barn i Norge, også de som bor på mottak. Dersom barnevernet mottar en bekymringsmelding om et barn som har asylsøkerstatus, skal meldingen følges opp etter samme prosedyrer som gjelder for andre barnevernssaker. Tidligere studier har imidlertid vist at det ikke alltid skjer (Tyldum et al. 2015). Barnevernstjenesten har også ansvar for forebyggende arbeid og veiledning (barnevernloven kapittel 3), og for vurdering av bekymringsmeldinger, undersøkelse og hjelpetiltak (barnevernloven kapittel 4). Barnevernstjenestens ansvar er regulert gjennom egne rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet (mest relevant er Q-06/2010 som slår fast barnevernstjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere).

2.4 Forvaltningen av omsorgsansvaret

I dette avsnittet skal vi se nærmere på omsorgsansvaret UDI har for enslige mindreårige asylsøkere, hvordan ansvaret er organisert og delegert, og hvilke iboende begrensninger et slikt omsorgsarbeid har.

I barnekonvensjonen slås det fast at et barn som «midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten» (Barnekonvensjonen artikkel 20). Utlendingsdirektoratet har ansvaret for å sørge for et bo- og omsorgstilbud i mottak, og direktoratet har omsorgsansvaret for denne gruppen når de bor i mottak. Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får tilbud om plass i mottak for enslige mindreårige eller i egne avdelinger tilknyttet ordinære asylmottak. Dette tilbudet er ikke

¹² Etter bestemmelsen kan myndighetene gå til omsorgsovertagelse før omsorgs-sviktsituasjonen har oppstått i tilstrekkelig grad, dersom det er sannsynlig at barnet kan bli skadd.

lovregulert, men regulert av rundskriv. Fordi omsorgsansvaret ikke er lovregulert, er det antatt å være stor variasjon i hvordan omsorgsoppgaven praktiseres, og behovet for systematisk kunnskapsbasert innsikt er stor.

Alle som søker asyl i Norge, har gjennom utlendingsloven § 95 rett til innkvartering. Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å sørge for innkvartering av asylsøkere på oppdrag fra Justisdepartementet.¹³ UDI har også omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i asylmottak.¹⁴

For enslige mindreårige asylsøkere går det et skille mellom de som er under 15 år, og de som er over. De yngste innkvarteres på omsorgssentre drevet av Bufetat på oppdrag fra Bufdir, mens UDI har omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Denne rapporten vil kun adressere arbeidet som gjøres for de som er over 15 år. Omsorgsansvaret for denne gruppen er delegert fra UDI til mottakene via driftsoperatørene. Omsorgsarbeidet styres av rundskriv og forpliktende kontrakter.

Omsorgsarbeidet for denne gruppen er svakere regulert enn for andre ungdommer som bor på institusjon i Norge. Det er et uttalt ønske fra Stortinget at alle mottak, også mottak for enslige mindreårige skal ha en enkel, men akseptabel standard, av innvandringsregulerende hensyn.¹⁵ 14. juni 2017 vedtok imidlertid Stortinget at regjeringen skal fremme forslag om lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på, og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere. Dette er et arbeid som nå er påbegynt, men fremdeles i startfasen.

Rundskrivene som regulerer mottaksdriften

UDI har delegert ansvaret for omsorgen for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år til mottakene. Dette er i all hovedsak regulert gjennom en rekke rundskriv. Rundskrivene har ikke lovs rang, men er sentrale styringsverktøy som UDI bruker for å veilede mottakene og i evaluering og kontraktsoppfølging. Vi vil gå gjennom de mest relevante kravene i disse rundskrivene under hvert av de tematiske kapitlene.

13 GI-13/2017

14 GI-13/2017; pkt. 3.4

15 GI-13/2017 - Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere.

Kort oppsummert vektlegger de formelle retningslinjene at mottak for enslige mindreårige skal oppfylle fem hovedkriterier for forsvarlig omsorg:

1. at ungdommene har en voksenperson tilgjengelig som er ekstra oppmerksom på den enkeltes behov og sørger for at andre instanser følger opp den enkelte ungdommen, inkludert helse
2. at ungdommene har tilbud om et differensiert, tilrettelagt og meningsfylt aktivitetstilbud som de selv er med på å bestemme innholdet i
3. at ungdommene mottar god og faglig begrunnet informasjon om en rekke relevante samfunnsforhold i Norge, og at de får kjennskap til sine rettigheter med utgangspunkt i barnekonvensjonen
4. at ungdommene jevnlig realitetsorienteres om at avslag er et alternativ, og at de motiveres til assistert retur ved avslag
5. at mottaket tar forsvinninger på alvor og søker å finne årsaken til at ungdom forsvinner, og melder fra til rett instans

Omsorgen på mottak avhenger ikke bare av hvordan omsorg defineres og forstås i retningslinjer, men også hvordan retningslinjene følges opp. Kontroll av asylmottak er en påbudt del av Utlendingsdirektoratets (UDI) virksomhet, som skal bidra til å sikre at driftsoperatørene leverer den tjenesten for drift av mottak som de har forpliktet seg til i henhold til kontrakt med UDI.¹⁶ UDI fører to kontroller av disse mottakene per år, i motsetning til mottak for voksne og familier hvor det kun gjennomføres én kontroll per år. I den andre kontrollen skal hovedvekten ligge på hvordan mottakene ivaretar den daglige omsorgen for beboerne. Kontrollen av mottakene bygger på skriftlige dokumenter, innspill fra ansatte og ledere, samtaler med beboere og innspill fra relevante eksterne aktører. Alle kontroller skal resultere i en rapport til driftsoperatør, og her skal det framkomme eventuelle pålegg om retting. UDI er ikke pålagt å rapportere resultatene av kontrollene utover disse påleggene om retting. I tillegg til kontrollene oppgir UDI at de har regelmessig kontakt med mottakene for å veilede, følge opp avvik fra kontrollene og bekymringer som en del av kontraktsoppfølgingen.

¹⁶ Kontroll av asylmottak reguleres av IM 2012-007 og IM 2003-009.

3 Metoder

Denne studien bygger på et betydelig kvalitativt og kvantitativt datamateriale. Alle mottak for enslige mindreårige som var i drift november 2017, har gitt utfyllende informasjon om hvordan de organiserer driften ved mottaket, og om beboerne som bor der, og ansatte og representanter har fått mulighet til å gi utfyllende informasjon. I tillegg har vi besøkt seks av 14 ordinære mottak for mer omfattende kvalitative intervjuer, med beboere, ansatte, ledere og ansatte i kommunen. Datagrunnlaget og analysemetodene er beskrevet i dette kapittelet.

3.1 Kvantitative data

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse i alle EM-mottak i Norge. I løpet av høsten 2017 kontaktet vi alle EM-mottak i Norge og ba dem bidra med informasjon i flere ulike spørreskjema. Undersøkelsen har bestått av flere deler:

- **Hovedundersøkelsen.** Ett skjema per mottak. Har blitt fylt ut av mottaksleder eller annen person i lederstilling. N = 19. (Flere steder velger vi å ikke ta med tall fra mottak som var i ferd med å avvikles, og transittmottak. Da rapporterer vi ofte kun for de 14 ordinære mottakene som var i drift ved årsskiftet.)
- **Ansattundersøkelsen.** Undersøkelse sendt ut til alle ansatte ved EM-mottak, basert på lister oppgitt av mottakene. N = 130.
- **Beboerkartleggingen.** Anonymisert informasjon om beboere har blitt fylt ut av særkontakter eller barnefaglig ansvarlige ved mottakene. Antall ungdommer vi har informasjon om = 218.
- **Mentometerundersøkelsen:** Beboerne som møtte på allmøtet på mottaket, fikk mulighet til å svare på 29 spørsmål ved hjelp av mentometerstyr. Totalt svarte 73 ungdommer på disse spørsmålene.

Vi sendte også ut en undersøkelse til representanter¹⁷, men her fikk vi ikke data av høy nok kvalitet til å brukes. En kombinasjon av lav svarprosent og at mange representanter kun er representant i korte perioder, gjorde at det ble for store hull i datamaterialet.

Hovedundersøkelsen

En ansatt ved hvert mottak (gjerne leder) fylte ut en spørreundersøkelse der vi kartla informasjon om mottaket, det kommunale tilbudet og overordnede spørsmål om beboerne og de ansatte. Vi spurte om hvor mange av beboerne som har tilbud om skoleplass, og hvor mange som går regelmessig på skolen, hvor mange som får oppfølging hos psykolog, antall ansatte som er sykemeldt, etc.

I tillegg til de 14 ordinære mottakene som var i drift i desember 2017, har vi fått data fra ett transittmottak og fire mottak som ble lagt ned i løpet av høsten. Vi ser at mottakene som skulle legges ned, skiller seg fra de andre, blant annet med høyere andel sykemeldinger og mer problemer i beboermassen. Vi vet imidlertid ikke om utfordringene i driften kommer som et resultat av at mottaket legges ned, eller om mottaket legges ned på grunn av problemer med driften. Vi har derfor i hovedsak valgt å ikke rapportere funn fra disse mottakene. Transittmottakene skiller seg også fra de ordinære mottakene på mange måter. De har et bredere tilbud til beboerne (for eksempel undervisning på mottaket og kantinedrift med tre måltider om dagen) og mindre problemer i beboermassen, da de nyankomne ungdommene er mindre preget av langvarig ventetid og usikkerhet. Vi har derfor i de fleste analysene valgt å heller ikke inkludere transittmottakene.

Alle 14 EM-mottak som var i drift ved årsskiftet, har svart på undersøkelsen på en grundig og utfyllende måte, noe som har gitt oss et godt grunnlag for å beskrive variasjon og likheter mellom mottakene.

Ansattundersøkelsen

Basert på lister over ansatte oppgitt av ledelsen på mottaket sendte vi en e-post til alle ansatte på mottakene med oppfordring om å delta i undersøkelsen.

¹⁷ En representant er en juridisk erstatter for foreldrene. En representant har ikke den daglige omsorgen, men skal ivareta den mindreåriges juridiske interesser og andre forhold som er tillagt foreldreansvaret. Representanten skal hjelpe den mindreårige i forbindelse med asylsaken, og skal for eksempel være til stede i samtaler med utlendingsmyndighetene, for fylligere beskrivelse se kapittel 9.

Videre ble alle ansatte sendt en link der de ble bedt om å svare på et kortere spørreskjema. I ansattundersøkelsen spurte vi om deres formalkompetanse, gjennomførte kurs, strategier i arbeidet, opplevelsene av mestring i arbeids hverdagen og hvordan de prioriterer ulike oppgaver over hverandre, hva de vurderer som forsvarlig og god omsorg, og om de opplever at de er i stand til å yte slik omsorg i sitt arbeid.

Det var en utfordring at undersøkelsen havnet i spamfilteret hos mange mottakere, og vi måtte jobbe aktivt for å få opp svarprosenten ved å kontakte mottakene og oppfordre de ansatte til å lete i spamfilter. På noen mottak støttet ledelsen aktivt opp om undersøkelsen og la til rette for at de ansatte kunne svare på undersøkelsen i arbeidstiden. På andre mottak var det mindre søkelys på dette. Det har gitt stor variasjon i svarprosent mellom mottak. På noen mottak er det kun leder og barnefaglig ansvarlig som har fylt ut. Vi er derfor forsiktige med å rapportere trender på mottaksnivå basert på denne undersøkelsen. Kombinasjonen av de fire kvantitative kartleggingene og to dagers feltarbeid ved en betydelig andel av mottakene gjør at vi likevel samlet sett kan beskrive forskjeller og likheter mellom mottak.

Undersøkelsen ble sendt ut til 230 e-postadresser til ansatte på mottak, og av disse har 105 svart direkte på henvendelsen fra oss. I tillegg har 29 personer svart på en alternativ link, sendt direkte til mottaket. Dette har gitt oss svar fra totalt 134 mottaksansatte. Av de som har mottatt undersøkelsen, estimerer vi at over halvparten har svart. I surveyundersøkelser finner man gjerne en korrelasjon mellom svarprosent og utdanning, der personer med høyere utdanning har høyere svarprosent enn de med lavere (Groves, Singer & Corning 2000; Roose, Lievens & Waeye 2007). Vi forventer at dette også er tilfelle her.

De ansatte ble spurt om utdanning, kursing og vaktordninger samt om deres erfaringer med å arbeide på mottak og deres syn på driften ved dette mottaket.

Beboerkartleggingen

Vi har to kilder til beboerdata: beboerkartleggingen, der ansatte har fylt ut informasjon om ungdommene ved mottaket, og mentometerundersøkelsen, der ungdommer som møtte på allmøtet med oss, fikk mulighet til å svare på spørsmål ved hjelp av mentometerknapper.

I beboerkartleggingen der ansatte fylte inn informasjon, ba vi om anonymisert informasjon om hver enkelt beboer, om enkeltungdommers helsetilstand, helsetilbud, vedtaksstatus og skoletilbud samt om hvorvidt han/hun benytter seg av tilbudet.

Spørsmålene ble utviklet i samråd med NSD for å muliggjøre at de ansatte fyller ut uten samtykke fra ungdommene. Noen mottak valgte likevel å innhente samtykke fra ungdommene og fylle ut sammen med dem. Dette har nok gitt bedre data, men også betydelig høyere frafall. Gjennom denne undersøkelsen har vi fått inn data om 218 av 300 ungdommer.

Mentometerundersøkelsen ble gjennomført på hvert av de seks mottakene vi besøkte for kvalitative intervjuer (se under). Ved ett av mottakene falt data bort på grunn av tekniske problemer, og vi har derfor kun data fra fem av mottakene. Vi har ved tidligere forskningsprosjekter hatt gode erfaringer med å arrangere slike fellesmøter der vi forteller om undersøkelsen og gir alle som har møtt opp, mulighet til å svare anonymt på enkle spørsmål som stilles i plenum (ved å trykke på mentometerknapper). Vi ser at det i etterkant av slike møter ofte er flere beboere som gjerne vil snakke med oss ansikt til ansikt, for å gi utdypende informasjon og for å fortelle om sine erfaringer. Undersøkelsen gir også interessante innblikk i ungdommenes erfaringer. Vi regner imidlertid med at det er betydelige skjevheter i hvilke ungdommer som kom på disse allmøtene. Analyser av disse dataene må derfor tolkes i lys av disse skjevhetene. Spørsmålene fokuserte i all hovedsak på trivsel, psykisk helse og forholdet til de ansatte på mottaket.

3.2 Kvalitativt feltarbeid

Vi har også gjennomført kvalitativt feltarbeid i seks kommuner med mottak for enslige mindreårige. Dette ble gjort både for å få en bedre forståelse for de mekanismene som ligger bak valg av omsorgsstrategier, og for å supplere og kontekstualisere de kvantitative undersøkelsene. I hver kommune ble det gjennomført kvalitative intervjuer med ledelse, ansatte og beboere på mottaket samt skole, helsepersonell og barnevern. På de fleste intervju var det to forskere til stede, en samfunnsviter og en psykolog, noe vi mener har gitt en bredere innfallsvinkel problemfeltet, og en bedre ramme for analyser. Noen av intervjuene ble gjennomført med en respondent om gangen, noen parvis eller tre sammen, og ett intervju ble gjennomført som et gruppeintervju med flere ansatte. Vi har også gjennomført intervjuer med eksterne aktører (lærere, skoleadministrasjon, psykologer, helsesøstre).

I tillegg har vi gjennomført intervjuer med ungdommene som bor på mottakene. Intervjuer med ungdommer i en sårbar livsfase stiller store krav til etiske og metodiske vurderinger. Intervjuene ble gjennomført av forskere sammen med en erfaren barne- og krisepsykolog for å sikre at samtalen ikke hadde negativ effekt for ungdommene.

Vi mente at for å forstå hvordan mottakene møter ungdommenes behov, var det svært viktig at også ungdommenes egne stemmer ble hørt, og at vi kunne få innsikt i hvordan ungdommene selv vurderte det å bo på mottak, hva er viktig for dem, og hvilke behov vektlegger de selv i møte med oss som kommer utenfra. Mange av ungdommene har botid fra flere mottak, noen har bodd i opptil åtte mottak på to år.¹⁸ Forskjell mellom ulike mottak var også noe som ble tematisert i samtlige møter med ungdommene.

Intervjuene med ungdommene ble gjennomført ved at vi først inviterte alle beboerne til et allmøte, som ble avsluttet med enkle mentometerspørsmål i plenum (se presentasjon av kvantitative data under). Vi har erfaring med at denne typen populasjoner blir lettere å rekruttere til kvalitative intervjuer etter et allmøte med enkle mentometerspørsmål (Lillevik, Sønsterudbråten & Tyldum 2017). Gjennom allmøtet blir de kjent med intervjuerne, og gjennom de enkle spørsmålene i mentometerundersøkelsen får de innsikt i hva slags informasjon vi er interessert i. Vi brukte oppmøtetolk på fire allmøter. På ett allmøte var det ikke mulig å arrangere oppmøtetolk på relevante språk, så møtene ble delt inn etter språkgrupper, og telefontolk ble benyttet. Ved ett mottak ble vi gjentatte ganger anbefalt av mottaksledelsen å ikke bestille tolk og fulgte oppfordringen. Alle intervjuer med ungdommer ble gjennomført i samarbeid med barnepsykolog Magne Raundalen, for å sikre at ungdommene ble ivaretatt.

Det er verdt å notere at ungdom som møtte opp på allmøter, og som ønsket å snakke med oss i etterkant av møtene, gjennomgående var av de friskeste på mottakene. Rekrutteringen av ungdommene skjedde gjennom mottaksansatte. På noen mottak ble alle informert om møtet, mens på andre mottak informerte mottaksansatte om at noen ble «skånet» for slike forespørsler, primært på grunn av sin psykiske helsetilstand. Intervjuer med ungdommene selv bekreftet også skjevheten – de fortalte gjennomgående at de som ikke var til stede, var sykere og gikk mindre på skolen. Denne skjevheten i dataene er hensyntatt i analysene.

Valg av mottak

Utvalget av mottak ble gjort med utgangspunkt i fire ulike hensyn. For det første var det i utgangspunktet kun ordinære mottak (ikke transitt) som *ikke skulle legges ned*, som ble inkludert. På tidspunktet for utvelgelsen ga dette

¹⁸ Det er vanlig prosedyre at mindreårige må flytte en del i starten mellom ankomst, transitt og ordinært mottak. UDI oppgir at det er minst tre flyttinger per barn. Det er likevel liten tvil om at denne perioden med nedleggelse har ført til et høyere antall flyttinger enn det som er vanlig.

en total populasjon på 14 mottak. Underveis i prosjektet ble det imidlertid gjort vedtak om nedleggelse av flere mottak, inkludert ett av mottakene vi hadde planlagt å besøke. Vi valgte å ikke gjøre endringer i utvalget på dette tidspunktet, og mottaket ble likevel besøkt. For det andre søkte vi *bredde i driftsoperatører*. Mottakene vi har besøkt, driftes av seks ulike operatører, fem private og én kommunal. For det tredje ønsket vi *bredde i beboermasse*. Vi ville sikre oss at jenter ble representert i utvalget, samt besøke mottak med både høy og lav andel av beboere med tidsbegrenset opphold. Mottaket med lavest andel beboere med tidsbegrenset opphold på tidspunktet for utvelgelse (29 prosent) og mottaket med høyest andel på tidspunktet (55 prosent) er begge inkludert i utvalget. De øvrige ligger nært snittet på 46,5 prosent. Vi søkte også å inkludere mottak med et stort antall beboere og mottak med mindre antall. Ved utvelgelse var det i snitt 25 beboere per mottak. Mottaket som på dette tidspunktet hadde lavest antall (11), og mottaket som hadde nest flest (33), ble inkludert. Tre mottak hadde på tidspunktet for utvalget jenter representert blant beboerne, og to av disse mottakene ble inkludert i vårt mottaksutvalg. Sist ønsket vi *geografisk spredning*. Mottakene vi har besøkt, ligger i seks ulike fylker fordelt på fire av UDIs regioner, region midt, region øst, region indre øst og region sør. Nord-Norge er ikke representert av budsjettmessige og praktiske hensyn. De samme hensynene har ført til at mottak som ligger langt fra flyplasser og tettsteder, ble valgt bort, og mottak som var lettere å nå, ble prioritert.

3.3 Etske utfordringer i feltarbeid og analyse

Data i denne undersøkelsen er produsert i samråd med og etter godkjenning fra NSD. Data om ungdommene er hentet inn anonymt slik at forskerne ikke vet hvilke ungdommer som beskrives i beboerundersøkelsen. Det innebærer at vi ikke har kunnet be om informasjon om kjønn, landbakgrunn og botid på mottaket.

Det er prinsipielt og etisk viktig å la ungdom selv slippe til for å fortelle hvordan de opplever sin egen omsorgssituasjon. Dette har fordret spesielle hensyn i felt. Et sentralt hensyn i forskning er å ikke gjøre situasjonen verre for de som deltar i forskningen. En risiko ved å la ungdommene selv komme til orde var at intervjuene potensielt kunne bringe fram vonde minner som kunne føre til retraumatisering eller forverring av helsetilstanden på andre måter. Alle møter med ungdommene er derfor gjort av et forskerteam med barnepsykolog med lang erfaring i møter med barn og ungdom med krigs-erfaringer og i livskriser.

3.4 En urolig periode

Perioden da vi gjennomførte feltarbeid for denne undersøkelsen, var på ingen måte en typisk periode for mottaksdrift i Norge. Høsten 2017 var preget av flere store utfordringer for mottakene for enslige mindreårige og UDI.

Situasjonen ved mottakene høsten 2017 vil neppe være karakteristisk for situasjonen på mottak i årene framover. Likevel mener vi at vi gjennom feltarbeid i denne perioden har fått spesielt gode data, da den pressede situasjonen tydeliggjorde hva som fungerer, og hva som ikke fungerer. De som driver mottak for enslige mindreårige, må være i stand til å tilpasse seg endringer og gå fra rolige perioder med velfungerende rutiner til perioder der beboermassen eller rammene forandrer seg fundamentalt, slik at de må utvikle nye rutiner og måter å arbeide på. Og variasjonen i denne evnen til å tilpasse seg nye behov ble særlig tydelig høsten 2017, da så mange voldsomme endringer inntraff samtidig.

Økt andel med tidsbegrenset opphold og mange forsvinninger

Som vist til i kapittel 2 har vi i 2016 og 2017 sett en betydelig økning i bruk av tidsbegrensede tillatelser. Økningen rammer særlig ungdommer fra Afghanistan. En årsak til økningen er at UDI i 2016 endret sikkerhetsvurderingen av Afghanistan, slik at langt flere områder i Afghanistan ble ansett som trygge. Den andre årsaken er at rimelighetsvilkåret i internflukt vurderingen ble fjernet, et politisk innstramningstiltak som ble iverksatt 1. oktober 2016.¹⁹ Fjerningen av rimelighetsvilkåret innebærer at tidsbegrensede tillatelser også kan gis til mindreårige mellom 16 og 18 år som har et beskyttelsesbehov på hjemstedet. Disse to endringene har ført til at færre afghanske enslige mindreårige får beskyttelse, og at langt flere enslige mindreårige får tidsbegrensede tillatelser (NOAS 2017).

I mars 2017 kom en instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet som innskrenket det skjønnsrommet UDI tidligere hadde. UDI kunne ikke lenger unnlate å tidsbegrense en tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8 på grunn av forholdene en ungdom vil møte ved retur til internfluktområdet. Det førte til at enda flere mindreårige fikk tidsbegrenset opphold. Instruksen ble imidlertid opphevet etter et anmodningsvedtak fra Stortinget den 14. november 2017. Ny forskriftsbestemmelse om anvendelse av tidsbegrenset tillatelse trådte i kraft 1. februar 2018.

¹⁹ Endringen 01.10.2016 var en lovendring av utlendingsloven § 28 femte ledd, som gjelder for alle saker, ikke bare enslige mindreårige.

Av de som fikk sin søknad om beskyttelse behandlet i 2017, har 42 prosent fått tidsbegrenset opphold.²⁰ Ungdommer som får tidsbegrenset opphold, får ikke tilbud om å bli bosatt i en kommune, men blir boende på mottak fram til de blir 18 år. Ungdommene får da tilbud om assistert retur med økonomisk og administrativ støtte fra IOM, eller de kan få tilbud om myndighetsarrangert retur med økonomisk og administrativ støtte fra UDI og PU.

Bruken av tidsbegrensede tillatelser har ført til mye frustrasjon blant ungdommene. Praksisendringen i utlendingsforvaltningen kom etter at de fleste av disse ungdommene hadde ankommet Norge. Da de reiste hjemmefra, var asylpraksis i Norge fremdeles slik at de mest sannsynlig ville ha fått beskyttelse. På denne måten kan praksisendringen for disse guttene sies å ha hatt tilbakevirkende kraft. Ungdommene vi møtte i mottakene mente de hadde hatt gode grunner til å legge livet i hjemlandet bak seg. De refererte til tap av omsorgspersoner, fare for eget liv, materiell nød, fravær av skolegang og fravær av håp om en rimelig framtid. De ga uttrykk for at en ny start i Tyskland, Frankrike eller Spania ville være bedre enn å reise hjem med norske penger i lommen. Mange har tatt opp lån for å dekke reisen, og andre møter store forventninger fra familie og venner om at de skal bruke anledningen de har fått, til å bygge seg et bedre liv. De ønsker ikke å reise tilbake uten å ha oppnådd noe.

I løpet av 2017 er 556 ungdommer registrert som forsvunnet fra mottak for enslige mindreårige. Dette er en betydelig andel av beboermassen ved inngangen av året. Forsvinninger er også det vanligste utfallet for flertallet av de som har fått tidsbegrenset opphold. Kategorien «forsvunnet» i statistikken innebærer at ungdommene forlater mottaket uten å oppgi hvor de skal. Mottakene er imidlertid frivillige og åpne, så det er ikke mulig å holde ungdommene tilbake eller forhindre at de drar. I noen tilfeller informerer ungdommer om at de skal dra, og holder kontakt med mottaksansatte etter at de har reist, mens andre ungdommer forsvinner over natten uten at noen i mottakssystemet hører fra dem igjen. De stadige forsvinningene, og vissheten om at ungdommene forbereder seg på å reise fra mottaket for å leve på gata uten papirer, preger både de ansatte og ungdommene på mottakene.

Lang saksbehandlingstid

De høye asylankomstene i 2015 førte til at mange har måttet vente svært lenge på å få svar på sin søknad om asyl. Gjennomsnittlig saksbehandlings-

²⁰ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-for-enslige-mindrearige-asylsokere-2017/>

tid i antall dager for enslige mindreårige asylsøkere fra saksopprettelse til første vedtak i UDI var 95 i 2014, 101 i 2015, 299 i 2016 og 442 i de tre første månedene i 2017. Saksbehandlingsskapasiteten i UDI var ikke på forhånd dimensjonert til å behandle saksomfanget som kom inn i 2015. Både i 2016 og hittil i 2017 har det imidlertid kommet få enslige mindreårige asylsøkere. En vesentlig andel av vedtakene som ble fattet i 2016 og 2017, gjelder derfor søknader som ble fremmet i 2015.

Med dagens ankomsttall forventes saksbehandlingstiden for enslige mindreårige på litt sikt å gå vesentlig ned. Likevel er det slik at ungdommer som i dag bor på mottak, har ventet lenge. De har ventet på asylintervju, mange i flere måneder, og de har ventet på behandlingen av asylsøknaden, også det i mange måneder. Som vi kommer tilbake til i analysene i denne rapporten, oppleves ventingen som svært krevende for ungdommene. Den innebærer også at de blir boende på mottak svært lenge. Den lange saksbehandlingstiden har på denne måten vært med på å skape den vanskelige situasjonen på mottakene.

Nedleggelser av mottak

De høye ankomsttallene høsten 2015 førte til opprettelser av mange nye mottak for enslige mindreårige. Dette var gjerne mottak som ble opprettet på kort varsel, der få eller ingen i staben hadde erfaring med mottaksdrift. Fra våren 2016 har asylankomstene vært rekordlave. Etter som ungdommene har flyttet ut (fordi de blir 18, eller fordi de får kommune), har mottaksplassene blitt stående tomme, og de fleste mottak som ble opprettet i 2015 og 2016, har nå blitt lagt ned. Når mottak legges ned, flyttes ungdommene der over til andre mottak som er tenkt videreført. Vi kjenner til ungdommer som i løpet av to år i Norge har bodd på åtte mottak.²¹

Per 1. januar 2018 er 14 ordinære mottak for enslige mindreårige operative (pluss to transittmottak), men ytterligere seks av disse skal legges ned i de kommende månedene²². Slik situasjonen ser ut nå, vil det være igjen 8 ordinære mottak for enslige mindreårige våren 2018.

Når mottak legges ned, betyr det at ansatte mister jobbene sine, og beboerne mister det midlertidige hjemmet sitt. Relasjoner som er bygget opp

21 I en normalsituasjon vil ungdommene flytte tre–fire ganger mellom mottak (fra ankomsttransitt til transitt og så til ordinært mottak). De flytter også dersom de har opphold på institusjoner e.l. for så å flytte tilbake, som følge av at de selv ønsker å flytte, eller fordi de forlater mottaket for så å komme tilbake. Flere har flyttet flere ganger grunnet nedbygging, men dette er altså ikke den eneste grunnen.

22 Informasjon gitt i e-post korrespondanse med UDI.

med ansatte og andre beboere, brytes. I denne prosessen får ungdommene komme med ønsker om hvor de vil flytte, og hvem de vil bo sammen med. Likevel opplever ungdommene at de i liten grad påvirker hvor og når de skal flyttes, og de mister effektivt kontrollen over en sentral del av forutsigbarheten og kontrollen i livet sitt. Mottak har det siste året meldt om at flyttinger har skapt stor uro og belastninger for mottak, ansatte og beboere. Det er eksempler på gutter som har blitt flyttet til nye mottak, før de bare dager etter ankomst har fått beskjed om at de igjen må flytte videre. Som vi skal komme nærmere inn på i denne rapporten, har dette skapt utfordringer når det kommer til å etablere gode omsorgssituasjoner i de mottakene guttene blir sendt til. Med forventninger om nye flyttinger og nye relasjonsbrudd er det betydelig vanskeligere å komme i posisjon til ungdommene og klare å skape gode, trygge rammer for oppholdet i Norge.

4 Omsorgsbehov hos ungdommer på flukt

At mindre barn har et omsorgsbehov, er lett å forstå; de klarer seg ikke uten voksne. Men en 17-åring klarer seg i stor grad selv. 17-åringer skal normalt være i stand til å lage seg mat og organisere sin egen hverdag. Ungdommene som bor på mottak for enslige mindreårige i Norge, har gjerne vært på reise uten voksenpersoner lenge, de har kanskje jobbet siden de var tolv og kan ha vært familieforsørgere i hjemlandet. Dette gjør at det kan være lett å glemme at de like fullt er ungdommer. Fysiologisk sett er ikke hjernen ferdig utviklet, og det gjør at de ikke alltid er klare for å ta vare på seg selv. De har, i likhet med norskfødte ungdommer, behov for voksne som setter rammer, lager struktur og viser omsorg.

Vi har valgt å starte denne gjennomgangen med et psykologfaglig rammeverk for omsorgsbehov hos ungdommer på flukt. Et slikt rammeverk er blitt etterspurt av en rekke ulike aktører. Til tross for at det nå finnes betydelig forskning om ungdomshjernen og barns omsorgsbehov i ungdomstiden, opplever ansatte i mottak at mye av det materialet de har tilgjengelig, handler om omsorgsbehovet hos mindre barn. Og når beboerne på mottak ikke lenger har behov for den oppfølgingen som yngre barn trenger, kan det virke som noen mottak faller for fristelsen å behandle dem som voksne. Men ungdomshjernen er ikke ferdig utviklet, og det gjør at ungdommer har behov for ansvarlige voksne som kan veilede dem, og det å skape trygge rammer med rutiner og forutsigbarhet er spesielt viktig. De unge har betydelige omsorgsbehov, men disse omsorgsbehovene skiller seg til dels betydelig fra behovene hos yngre barn. I tillegg er disse unge i en meget spesiell situasjon som blant annet henger sammen med en dramatisk bakgrunn, språkbarriere i det nye landet og stor usikkerhet for framtiden.

I dette kapitlet vil vi både ta for oss hva forskningslitteraturen sier om omsorgsbehovet for ungdommer mellom 15 og 18 år generelt, og se mer spesifikt på omsorgsbehov hos ungdommer på flukt.

4.1 Ungdomshjernen i rivende utvikling

Et grunnleggende utgangspunkt for arbeid med ungdom er at de er midt i en rivende utvikling – fysisk og ikke minst når det gjelder hjernens utvikling. Ungdomshjernen²³ er annerledes enn hos både voksne og hos mindre barn. Denne voldsomme utviklingen kan av og til medføre at unge handler og reagerer på måter som gjør at de kan trenge hjelp til regulering fra ansvarlige voksne.

I dette kapittelet vil vi se på noen aspekter som vi mener er særlig relevante i forståelsen av enslige mindreårige ungdommers omsorgsbehov: hjernens evne til å håndtere stress, til å huske og planlegge, til å vurdere risiko og til å bearbeide traumer.

En umoden hjerne med svake «bremsjer»

Vi har fått mye ny forskning på tenåringshjernen de siste 20 årene (Giedd 1999; Jensen, Skårdalmo & Fjermestad 2014; Jensen & Nutt 2015; Weinberger, Elvevåg & Giedd 2005). Vi vet nå at kun 80 prosent av hjernen er ferdig utviklet ved inngangen til tenårene, og i løpet av ungdomstiden foregår det en stortilt omstrukturering av hjernen. På den ene siden rydder hjernen plass til de nye ressursene ved å fjerne ubrukte og ubrukelige strukturer i stort omfang. Samtidig kobles hjernen om – den tilføres nye ressurser gjennom å bygge nye nettverk, som styres fra frontalpanelappene. Frontalpanelappene er på en måte hjernens styringssenter, og dette styringssenteret utvikles gradvis i løpet av disse årene. I dette styringssenteret vil det etter hvert utvikle seg flere *inhibitoriske synapser* – synapser som har som funksjon å stoppe og bremse uønskede affekter eller uheldig adferd. Det er denne delen av hjernen som forteller oss at vi må tenke oss om en gang til før vi gjør noe som kan ha uheldige konsekvenser. På papiret og i laboratoriet har ungdommer like god responsinhibisjon som voksne, men de er totalt annerledes styrt ute i det virkelige livet, da de bruker langt mer hjernekapasitet og tid på å oppnå den samme effekten som voksne (Weinberger, Elvevåg & Giedd 2005).

Og siden dette styringssenteret ikke er ferdig utviklet, kan mange tenåringer ha vanskeligheter med dømmekraft, planlegging, selvbevissthet, abstraksjon, impulskontroll og risikovurdering. Dette er særlig vanskelig om de

23 I faglitteraturen refereres det gjerne til tenåringshjernen – vi velger å bruke ungdomshjernen her, fordi dette er prosesser som starter i tenårene, men som ikke er ferdige før i midten av 20-årene.

utsettes for hardt press, stress og fravær av trygge rammer (Jensen & Nutt 2015).

Ungdommer er ekstra sårbare for stress

Et av områdene i hjernen som preges av at oppkoblingen til pannelappene fremdeles er svak, er amygdala. Amygdala er en struktur i hjernen som er viktig for opplevelse av og framkalling av emosjoner, og som er involvert i blant annet motivasjon, aggresjon og hukommelsesprosesser (Jensen & Nutt 2015). Amygdala betegnes gjerne som kamp- og fluktsenteret i hjernen. Når vi blir stresset eller føler oss truet, aktiviseres amygdala, som skiller ut stresshormoner som setter i gang en kjedereaksjon som blant annet skiller ut adrenalin. Det skjer en mobilisering med beredskap, for kamp eller flukt. Aggresjon utløses lett herfra. Amygdala er veldig følsom for hormoner, særlig kjønnshormoner og adrenalin.

Det prefrontale området i hjernen har en viss kontroll over amygdala, alt etter hvor desperat farlig situasjonen er, men denne kontrollen er, som allerede påpekt mange ganger, dårligere utbygget i frontallappene hos tenåringerne. I tillegg forsterkes reaksjonene voldsomt sammenlignet med ferdig møblerte voksehjerner.

Det er to prosesser som gjør at reaksjonene i ungdomshjernen kan forsterkes voldsomt. Som vi beskrev over, er ikke alle «bremsene» (de inhibitoriske synapsene) på plass. Så når amygdala bygger opp til flukt eller kamp, er det ikke like mye som arbeider imot disse prosessene som i en voksen hjerne. Videre har THP-hormonet²⁴ som skiller ut for å regulere stress-angst-nivå, motsatt virkning på unge sammenlignet med den etter hvert «ferdige» voksehjernen. Hos voksne fungerer THP-hormonet som et beroligende middel i hjernen og starter en halv time etter utløsende stress. Hos ungdommer har det ikke slik angstdempende effekt, men skaper heller mer uro. Med andre ord skaper angst mer angst.

Samlet gir dette en umoden, eksplosiv amygdala gjennom ungdomstiden. Dette gjør ungdommer særlig sårbare for trusler, stress og press. Som en del av mobiliseringen i stressfylte situasjoner frigjøres kortisol blant annet for å skjerpe hjernen, og nivået er høyere i midten og slutten av tenårene enn i voksen alder. Høyt kortisolnivå kan blokkere hippocampus og forstyrre erindringen fordi den ikke blir lagret i langtidsminnet, men forsvinner i en slags «black-out». Stress kan derfor føre til at hukommelsen og læringsevnen påvirkes negativt.

24 Tetrahydropregnanolon

Ungdommene er derfor både mer disponert for å gjøre noe risikabelt og mindre tilbøyelige til å lære noe av den påfølgende feiltakelsen eller ulykken enn voksne er. (Jensen & Nutt 2015)

Manglende forutsetninger for å dempe angst og stress i hjernen gjør at uro avler mer uro. Når «bremsene» (*de inhibitoriske synapsene*) ikke er ferdig utviklet, kan dette føre til økt problem- og risikoadferd. Stress og uro kan også føre til at gamle traumer som ikke har plaget dem før, kan dukke opp og gi blant annet PTSD-symptomer. Stress og uro vil også påvirke hukommelsen og skade læringsevnen.

Prospektiv hukommelse og evnen til å planlegge

Som en del av omstruktureringen av hjernen i ungdomstiden svekkes den delen av hjernen som styrer rutiner hos ungdommen. Det blir vanskeligere å huske det du har bestemt deg for å gjøre, huske å gjøre leksen eller andre ting du burde gjøre; det gjelder også evnen til å huske planlagte handlinger og avtaler den unge selv har gjort og ønsker å gjennomføre.

Dette handler blant annet om at området for såkalt *prospektiv hukommelse* er tynt koblet ganske lenge i ungdomstiden. Prospektiv hukommelse kan forstås som «evnen til å holde i bevisstheten en intensjon om å gjøre en bestemt handling en gang i framtida» (Jensen & Nutt 2015).

Det er dette som gjør at ungdommer ofte trenger påminninger og atter påminninger, huskelapper og gjentakelser for å gjøre det vi ønsker de skal gjøre. Behovet for rutiner og mild styring for det som er viktig, kan ikke overdrives. Frances Jensen (2016) viser i sin grundige gjennomgang av nyere forskning på tenåringshjernene at det er ikke er noen bedring i ungdommenes prospektive hukommelse mellom ti og 14 år, og etter det forandrer det seg svært sakte: «det er som om denne delen av hjernen – evnen til å huske å gjøre noe – rett og slett ikke henger med resten av utviklingen til en tenåring» (Jensen & Nutt 2015).

Risikoadferd

I ungdomstiden er pannelappene svakt koblet for risikovurdering, planlegging og evne til å lære av feil og skade (Jensen & Nutt 2015). Vi kan likevel ikke si at ungdommene er irrasjonelle. Ungdommer er fullt utviklet til å tenke fornuftig og rasjonelt fra 15-årsalder av. De er helt på høyde med voksne på ulike tester for dette. Men hvorfor går det så mye oftere galt? Det henger sammen med at belønningssystemet er mye sterkere, og bremsesystemet blir lett koblet fra i forførende situasjoner. Både leveransen av og responsen på dopamin er forstørret og forsterket i tenåringshjernen.

Nucleus accumbens heter området som huser belønningssystemet i hjernen. I dette området finnes det millioner av nerveceller som kan ta imot stoffet dopamin. Høyt dopaminnivå gir økt følelse av glede og velvære, og forventning om belønningene kan styre adferden i farlig retning, ikke minst når det gjelder fristelsen til rus.

I ungdomstiden er vi ekstra sårbare for å starte å misbruke rusmidler. Dette er en sårbarhet skapt av manglende evne til å vurdere risiko og av at hjernen håndterer angst og stress så dårlig. Når hjernen ikke selv skaper de stoffene den trenger for å dempe angst og stress, blir fristelsen stor til å innta stoffer som reduserer disse plagene.

Ungdomstiden er en glansperiode for læring; ungdommene suger til seg kunnskap. Men de har ikke nødvendigvis en fornuftig tilnærming til hva de lærer. Hva de lærer, avhenger av hva slags erfaringer og kunnskap de blir eksponert for.

Og selv om de gjør smertefulle feil, er ungdommer dårligere til å lagre lærdom av det enn det voksne er (Jensen & Nutt 2015).

Ungdomshjernen oppsummert

Forskning på ungdomshjernen underbygger behovet for et omsorgstilbud rundt enslige mindreårige asylsøkere og gir noen indikasjoner på hva som er sentralt å vektlegge i et slikt omsorgstilbud.

For det første har mange tenåringer vanskeligheter med dømmekraft, planlegging, selvbevissthet, abstraksjon, impuls kontroll og risikovurdering. Dette er særlig vanskelig om de utsettes for hardt press, stress og fravær av trygge rammer. Implikasjonen av dette er at mottak for enslige mindreårige bør vektlegge trygge rammer og rutiner i sitt arbeid.

For det andre er ungdom ekstra sårbare for stress. En sentral oppgave for mottakene er derfor å jobbe for å senke stressnivået for ungdommene ved å skape trygge rammer, veilede og skape forutsigbarhet.

Videre har ungdom vanskeligheter med å planlegge. En sentral oppgave for omsorgsutøverne på mottak er derfor å skape rutiner, tydelige forventninger, veilede dem i hvordan de skal legge opp dagen.

Til slutt peker hjerneforskningen på ungdoms økte risikoadferd. De har mer enn voksne behov for å bli passet på og for veiledning for å gjøre veloverveide valg.

4.2 Hvordan preges ungdommer på mottak av en oppvekst i fattigdom og konflikt?

Internasjonal forskning har pekt på at barn og unge i asylmottak har flere psykososiale problemer enn andre unge (Wiegersma et al. 2011). Mange av ungdommene som søker asyl som enslige mindreårige i Norge, har traumatiske erfaringer fra barndom og oppvekst. Det kan være opplevelser knyttet til årsakene for at de søker asyl, ting de har opplevd på reisen, eller urelaterete traumatiske opplevelser. Dette kan være opplevelser som i liten grad har plaget dem tidligere. Vi registrerer at transittmottakene rapporterer om lite psykiske problemer blant ungdommene som bor hos dem; det er først etter at ungdommene har bodd på mottak noen uker eller måneder, at symptomer på psykiske problemer blir framtrepende. Tidligere traumer kan plutselig gi seg utslag i PTSD-symptomer, som søvnproblemer og hyppige mareritt, konsentrasjonsproblemer, økt aggresjon og uro. Går ungdommer med slike ubehandlede traumer, blir de også sårbare for å utvikle depresjon.

Dette handler blant annet om at betydelig stress og uforutsigbarhet i nåtiden vil ha stort potensial for å trigge gamle traumer (Oppedal, Seglem & Jensen 2009; Raundalen & Schultz 2007). Det er flere studier som peker på at asylprosedyrene, usikkerhet, lang botid i mottak, flyttinger og usikker juridisk status kan føre til en økt sårbarhet for ulike psykiske problemer (Lustig et al. 2004; Steel et al. 2006). Som vi viste over, håndterer ungdommer stress og frykt svært dårlig – mye tyder på at de tåler det dårligere enn yngre barn. Stress skreller av mye av beskyttelsesmekanismene som så å si kan ha lagt traumereaksjonene i en midlertidig «hvilestilling» i hjernen. I ekstreme livssituasjoner kan alarmberedskapen utløses på nytt til en aktiv PTSD.

På grunn av de store omstruktureringene som foregår i hjernen, er ungdommer imidlertid også veldig mottakelige for bearbeidelse i denne perioden. Måltrettet arbeid sammen med fagpersoner vil kunne lindre og bearbeide mye av traumene de måtte bære på, og de symptomene disse gir. Men dersom man utsetter behandlingen til de er voksne, og de er ferdige med denne plastiske perioden i hjernens utvikling, vil arbeidet med å bearbeide være mer krevende, og traumene kan i større grad ha preget hjernen for resten av livet (Nermeroff 2016). Tidlig intervensjon og bearbeidelse er derfor svært viktig når ungdommer viser tegn på PTSD eller andre psykiske problemer.

4.3 Implikasjoner for omsorgsarbeid i mottak for enslige mindreårige

For å moderere denne sårbarheten trenger ungdommene å ha trygge voksne rundt seg, som kan redusere stresset de opplever. Det handler på den ene siden om at det er noen hos dem når de har det som verst, som kan trygge dem i uroen, og som kan være med på å dempe angsten om den setter inn. Men det handler også om trygge voksne som er til stede i hverdagen til ungdommene, som engasjerer seg i livet deres, og som klarer å skape gode strukturer i hverdagen.

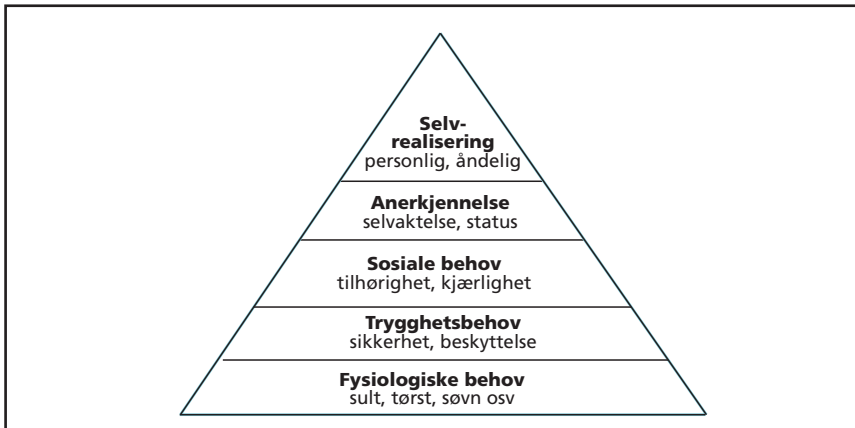
Behovet for trygghetsskapende rutiner kan ikke undervurderes. Rutiner er viktige, både fordi de skaper rammer som hjelper ungdommene å komme seg gjennom hverdagen, og fordi rutiner i seg selv gir forutsigbarhet og en opplevelse av trygghet. Fravær av rutiner og struktur i hverdagen kan bli uhåndterbart for ungdommer i en ellers kaotisk livssituasjon.

I de neste kapitlene skal vi komme tilbake til hvordan mottakene kan jobbe med rutiner og struktur rundt viktige elementer i hverdagen, som mat, søvn og skole. Det handler om at mottaket arbeider med at kameratmiljøet er trygt, og at ungdommene har tilgang på nødvendig helsehjelp. Det handler om å legge til rette for at ungdommene skal få utvikle seg den siste biten mot voksenlivet på best mulig måte, og hindre at de nye resursene i hjernen blir ødelagt eller forblir ubrukte.

Dette stiller krav til omsorgsmiljøet som har i oppgave å ta vare på dem. Begrenset evne til å planlegge, begrenset evne til risikovurdering og ikke minst den ekstreme sårbarheten for stress gjør at ungdommer trenger hjelp til å ivareta sine grunnleggende behov. I de neste fire kapitlene tar vi for oss noen av de mest grunnleggende behovene mennesker har, slik de er beskrevet av psykologen Abraham Maslow (Maslow 1943). Maslows behovspyramide er bygget opp som et hierarkisk system, presentert visuelt som en pyramide. Han argumenterer for at de mer grunnleggende behovene gjerne må tilfredstilles først, før vi kan dekke andre behov som ligger høyere i hierarkiet.

De grunnleggende *fysiologiske behovene* ligger nederst i pyramiden, og her finner vi behov som er nødvendige for menneskelig overlevelse, som behov for mat og søvn. På det neste steget i pyramiden finner vi *trygghetsbehov*, fulgt av behovet for trygge *relasjoner* og kjærlighet, anerkjennelse og til slutt *selvrealisering*.

Figur 1 Maslows behovspyramide



Nyere litteratur har problematisert i hvilken grad behov bør forstås som hierarkiske, og om Maslows rekkefølge er den riktige. Vi tar ikke stilling til dette her, men lener oss på Maslows behovspyramide fordi den tilbyr et godt strukturerende rammeverk for å diskutere menneskelige behov, og den danner derfor et godt bakteppe for dette arbeidet.

I de neste kapitlene ser vi derfor på hvordan mottakene for enslige mindreårige legger til rette for at ungdommene skal få dekket sine grunnleggende behov. Vi starter med de fysiske behovene for mat, søvn og helse, før vi ser på behov for trygghet og forutsigbarhet. Deretter tar vi for oss sosiale behov og behovet for trygge sosiale relasjoner og selvrealisering.

5 Mat og ernæring

Behovet for mat er sentralt for overlevelse, på alle alderstrinn. I ungdoms-alderens rivende utvikling, ikke minst på hjernenivå, er tilretteleggelse for riktig mat viktig både for evnen til å lære, for trivsel og for livskvalitet generelt.

Normalt skal ungdommer på 16 år være i stand til å regulere matinntak selv. Men situasjonen for ungdommer på mottak er ikke normal, og det er flere faktorer som gjør at det å få i seg nok og riktig mat kan bli en betydelig utfordring for mange. I dette kapittelet beskriver vi hvorfor mat og ernæring kan bli et problem for denne gruppen, og hvordan mottakene forholder seg til dette. Vi diskuterer også hvordan informasjonsarbeidet gjennomføres på mottakene, med særlig vekt på hvordan de arbeider med informasjon om mat, økonomistyring og ernæring. Vi avslutter med å oppsummere hovedfunnene i dette kapittelet og peker på anbefalinger for hvordan UDI og mottakene kan legge til rette for at ungdommer på mottak får i seg nok og riktig mat.

5.1 Hvorfor blir ernæring et problem?

Enslige mindreårige asylsøkere får utbetalt en svært begrenset sum med penger, og mange av dem har dårlige forutsetninger for å styre disse pengene selv. Normalt får enslige mindreårig som bor på et mottak, utbetalt 3135 kroner i måneden, fordelt på to eller fire månedlige utbetalinger. De har altså rundt 100 kr dagen til å dekke utgifter til mat, hygieniske artikler som såpe, barberutstyr og oppvaskmidler, klær, telefonregning, medisiner, helseutgifter, offentlig transport og andre nødvendige og mindre nødvendige ting.²⁵

Summen de får utbetalt, er beregnet til å være tilstrekkelig til å dekke disse utgiftene, men det krever en nøktern livsstil og streng økonomistyring. For mange strekker ikke pengene til. Et vanlig problem er at ungdommene disponerer pengene på en lite fornuftig måte; de bruker penger på energidrikker, klær eller andre unødvendige artikler slik at det ikke er penger igjen til mat.

²⁵ Noen mottak dekker utgifter til for eksempel helse og offentlig transport. Det er imidlertid ikke krav om at de skal dekke dette, og ved flere mottak dekker ungdommene alle slike utgifter selv.

Vi viste i kapittel 4 at ungdommer ofte vil ha begrenset evne til å tenke lang-siktig og til å vurdere konsekvenser av prioriteringer de gjør. Det gjelder også vurderinger av hvordan det er hensiktsmessig å bruke penger. Dette er ikke noe som er spesielt for ungdommer som bor på mottak (Jensen & Nutt 2015). Men denne i utgangspunktet begrensede evnen til å planlegge og disponere penger kan bli ytterligere forverret i en uoversiktlig og kaotisk livssituasjon; ungdommene må klare å kombinere kaos på utsiden (usikre framtidsutsikter, stadige flyttinger, uro på mottaket) med kaos på innsiden (uro for egen framtid, traumer, søvnproblemer) og midt i dette være i stand til å planlegge og styre egen økonomi og ernæringsituasjon. For å få dette til trenger de mye hjelp og veiledning.

Den vanskelige ernæringsituasjonen kan også knyttes til at mange av ungdommene har begrenset kompetanse om ernæring og matlagning. Som hos ungdom flest frister energidrikker mer enn fisk når matinnkjøp gjøres. Mange av ungdommene har også reist hjemmefra i en alder som gjør at de ikke har med seg kunnskap om matlagning og ernæring hjemmefra. På ett mottak møtte vi en gutt som fortalte at det eneste han kunne lage av mat, var å koke egg; det hadde han lært av de andre guttene. En annen gutt hadde kjøpt inn kjøttdeig, men visste ikke hvordan man skulle gå fram for å steke den, og måtte spørre personalet om hjelp.

Ungdommer med tidsbegrensede tillatelser kan gi en ekstra utfordring, ettersom ungdommene ofte planlegger å forlate mottaket, ofte for å forlate landet, når de blir 18, fordi de ikke ønsker å returnere til hjemlandet. Mange prøver derfor å spare penger for å ha noe å leve av når skal forlate mottaket. Det gjør at de nedprioriterer innkjøp av alle ting, også mat. Når de i utgangspunktet har knapt med penger, blir det vanskelig å sikre et forsvarlig kosthold om en betydelig andel legges til side. På et mottak uttrykte personalet bekymring for en gutt som hadde redusert matinntaket så kraftig at det var ansett som et problem; gutten gikk raskt ned i vekt og slet med konsentrasjonen. De visste at han sparte til å reise nedover i Europa. Mottakene hadde ikke alltid en klar strategi for å forholde seg til ungdommer som sparte på denne måten.

En siste utfordring for mottakene er at en del av ungdommene er svært syke. Ved flere mottak rapporteres det om ungdommer som har sterke symptomer på depresjon, og som de ansatte ikke klarer å motivere til å komme seg ut av sengen om morgenen (vi kommer tilbake til dette i neste kapittel). Disse ungdommene mangler ofte overskudd til å planlegge og gjennomføre matlagning. De kan ha både penger og matlagingskompetanse, men klarer ikke å komme seg opp fra sengen for å lage maten.

Oppsummert dreier problemene rundt mat og ernæring seg om:

- ungdommer med manglende evne til å planlegge og prioritere fornuftige valg innenfor en svært begrenset økonomi
- at noen sparer opp for å reise videre og derfor nedprioriterer mat
- ungdommer med manglende kunnskap om matlaging og ernæring
- ungdommer med manglende overskudd til å lage og spise mat

UDI tar opp den utfordrende ernærings situasjonen i flere av sine rundskriv. De ber blant annet om at mottakene skal gi opplæring og veiledning i hvordan de mindreårige selv kan gjennomføre et sunt og godt kosthold i tråd med statens råd for ernæring, og de presiserer at det er ønskelig at mottaket skal ha kontroll med at de enslige mindreårige får et sunt og godt kosthold (RS 2011-034 2017). Videre presiserer de at det i miljø- og aktivitetstilbudet skal være tiltak som gir praktiske basiskunnskaper om livsmestring i hverdagen, blant annet om kosthold, ernæring, matlaging og mat hygiene samt om personlig økonomi, og det skal stimulere til helsefremmende livsstil, blant annet gjennom kosthold, fysisk aktivitet og friluftsliv (RS 2012-012). Mottakene møter imidlertid dette på svært ulike måter.

5.2 Felles måltider

Å organisere felles måltider kan være en måte å møte noen av utfordringene rundt ernæring på; en daglig felles frokost sikrer at ungdommene får tilgang til i alle fall ett sunt måltid hver dag. Rutinemessige felles måltider kan også være med å dekke andre grunnleggende behov ungdommer har, som en fast rutine gir det forutsigbarhet og trygghet i hverdagen, og som en møteplass for ungdommer og ansatte blir det en arena for å skape relasjoner. Dette kommer vi tilbake til i de to neste kapitlene.

UDI stiller ikke krav om at det arrangeres felles måltider, men alle mottak for enslige mindreårige som var i drift ved årsskiftet, har felles måltider av og til. Det er imidlertid stor variasjon i hvor mye mottakene vektlegger dette. De fleste mottak arrangerer imidlertid daglig felles frokost; ti av 14 ordinære mottak oppgir at de serverer frokost til ungdommene hver dag. Dette gjør at mottakene kan sende ungdommer på skolen som er mindre ukonsentrerte og sultne enn de ville vært om de skulle styrt dette selv. Tre mottak serverer felles frokost ved spesielle anledninger, mens ett mottak aldri har felles frokost.

Fem av 13 mottak oppgir at de dekker alle utgifter til frokosten som serveres, ved ett mottak betaler beboerne alt selv, og ved resten er det egenandeler. Ett mottak serverer aldri frokost. Mottakene oppgir at i snitt var litt over halvparten av beboerne (57 prosent) innom og spiste frokost sist de arrangerte dette. Ett mottak oppgir at alle beboere var innom og spiste

sist de hadde felles frokost, og ikke overraskende var dette ett av mottakene som ikke hadde egenandeler. Vi finner imidlertid ikke signifikante forskjeller i oppmøte mellom de som har egenandeler for frokosten, og de som ikke har det.

Tabell 5.1 Hvor ofte arrangeres følgende aktiviteter (oppgitt av mottaksleder)? Av alle ordinære mottak for enslige mindreårige som var i drift ved utgangen av 2017.

	Felles frokost	Felles middag	Samling med vafler, kaker eller lignende
Daglig / alle hverdager	10	0	0
Ukentlig	0	8	9
Månedlig	0	1	2
Sporadisk / ved spesielle anledninger	3	5	3
Aldri	1		0
Totalt	14	14	14

Også når det gjelder hvor vanlig det er med felles middager og sosiale sammenkomster med kake eller vafler, er det store forskjeller mellom mottakene. Noen har slike middager flere ganger i uken og samler ungdommene til vafelsteking hver helg, mens andre kun har slike arrangementer i forbindelse med høytider. Når ungdommer med erfaring fra mange ulike mottak snakker om forskjellene mellom mottak, er måten de organiserer mat og måltider på, et sentralt tema. Dette handler ikke minst om hvordan mottakene fasiliterer for felles sosiale opplevelser rundt måltider. Felles måltider handler ikke bare om å sikre ernæring som gjør ungdommene friskere og mer opplagte. Det skaper også en arena for å styrke de sosiale relasjonene mellom ungdommer og voksne, og ungdommen imellom, og en arena for læring der kunnskap om ernæring, kultur og hygiene kan adresseres på en naturlig måte. Sist, men ikke minst kan felles måltider være en måte å bygge opp struktur og rutiner på i hverdagen til ungdommene.

Ett av mottakene som har lagt stor vekt på felles måltider, er mottak A.

Mottak A er et mottak som består av mange mindre enheter, der mindre grupper av ungdommer deler kjøkken som de selv disponerer og har styring på. Nattevaktene har ansvaret for å avslutte sin vakt med å legge til rette for frokostservering og smøre matpakker til alle ungdommene på et mindre kjøkken som disponeres av de ansatte. Det tilbys en enkel, næringsrik frokost som tilpasses etter ungdommenes ønsker innenfor økonomiske og ernæringsmessige begrensninger. Ungdom som ikke ønsker å spise sammen med andre, eller ikke rekker det, kan stikke innom

for å hente en matpakke som de tar med seg. Mottaket har ikke tilgang til et større kjøkken, men fordi de vurderer felles måltider som en sentral oppgave, leier de et eksternt lokale med industrikjøkken to ganger i uka, hvor de sammen med ungdommene lager og spiser felles middager.

Ved dette mottaket anses fellesmiddager som et nødvendig tiltak for å imøtekomme kravet om å ha kontroll på ungdommenes ernærings situasjon og for å klare å tilby ungdommene forsvarlig omsorg.

UDI presiserer i pengereglementet (RS 2008-035V1) at mottakene kan holde tilbake inntil kr 1914,- til dekning av matutgifter. Vi har ikke spurt alle mottakene om de bruker denne muligheten, men vi vet at mottak A, i eksemplet over, *ikke* trekker noe i ungdommenes allerede begrensede utbetalinger, men klarer å legge til rette for felles måltider, innenfor de økonomiske rammene de har. Når vi ser på bevilgningene mottakene får fra UDI, er det ikke en klar trend at de som har de høyeste bevilgningene, i størst grad har felles måltider. Likevel ser det ut til at de som har lavest bevilgninger, har et strammere tilbud til ungdommene.

Vi finner også en tendens til at mottak der driftsoperatør er mye involvert i driften, i større grad allokterer driftsmidler til tiltak som ikke er formulert som krav fra UDI, som for eksempel til mat til ungdommene. Økonomiske betingelser alene kan altså ikke forklare hvorfor noen tilbyr felles måltider og andre ikke.

5.3 Når pengene tar slutt før måneden er over

Ungdommene trenger hjelp og veiledning for å få pengene til å strekke til. Men mange mottak er ikke bevisste at de må hjelpe ungdommene med dette.

Selv på de mottakene som tilbyr fellesmåltider daglig eller ukentlig har ungdommene ansvar for de fleste av dagens måltider selv, og til disse måltidene må ungdommene styre matinnkjøp og matlaging på egen hånd. Og når ungdommene bruker opp pengene før måneden er omme, kan dette skape krevende situasjoner for ansatte og beboere. I kartleggingen vi har gjennomført, ser vi at én av fem ungdommer har problemer med å disponere pengene slik at de varer ut måneden. Hva gjør så de mottaksansatte når de konfronteres med sultne ungdommer uten penger?

Dilemmaet mottaksansatte står overfor, er at dersom de gir mat til de som bruker opp pengene sine, kan det oppfattes som urettferdig for de som har klart seg på de begrensede midlene de har til rådighet, og i neste runde skaper dette incentiver for flere til å bruke penger på mindre nødvendige ting, fordi mottaket likevel vil dekke de nødvendige utgiftene til mat. Samtidig vil

det være urimelig å kreve at ungdommene skal gå uten mat i flere dager som konsekvens av overforbruk.

Når vi spør mottakslederne om praksis på mottaket når pengene tar slutt, forteller de fleste at de gir ungdommene mat; tolv av 14 mottak forteller at dette er en mulig strategi. Men kun fire av 14 mottak har dette som eneste strategi, og de andre oppgir at de også oppfordrer ungdommene til å låne av venner, gir dem forskudd på neste utbetaling eller andre tiltak. De kan gi ungdommene mat, men de gjør det langt fra alltid.

Når mottakene oppgir at de har flere ulike strategier i møte med ungdommer som bruker opp pengene sine, reflekterer det gjerne et system der det vurderes fra gang til gang hvordan de skal håndtere en slik situasjon. På flere mottak er dette et tema som skaper uenighet blant de ansatte. Ved mottak C blir det servert felles frokost, og maten til frokosten oppbevares på et eget lager som de ansatte, men ikke ungdommene, har tilgang til. Noen ansatte mente at de kunne ta av dette lageret dersom ungdommene var sultne, andre mente det kun skulle brukes til frokost. Den første gruppen ansatte hevdet at de var i stand til å gjøre en subjektiv vurdering fra gang til gang, om de burde tøye reglene eller ikke, og argumenterte for at rettferdig behandling av ungdommene ikke nødvendigvis betyr likhet, at noen faktisk har behov for mer. Andre ansatte ved det samme mottaket opplevde denne praksisen som problematisk. De viste til at denne typen praksis skaper større avstand mellom de øvrige ansatte og ungdommene ved at ulik praktisering av regler skaper «snille» og «slemme» ansatte. Dette var også et tema i våre samtaler med ungdommene; mange ga uttrykk for at det var stor variasjon mellom ansatte, og at noen var «snillere» enn andre.

Når vi spør ledelsen på mottakene om det hender at de ansatte kjøper mat til ungdommene, svarer alle 14 mottaksledere nei. Men når vi spør de ansatte, forteller én av fire at de har kjøpt mat til ungdommene for egne penger. Noen av de ansatte presenterer det som om de begår en slags «sivil ulydighet». De opplever det som en bevisst strategi fra ledelsens side at ungdommene skal klare seg selv dersom de går tom for penger. Men de som møter ungdommene ansikt til ansikt på kvelden, opplever dette som urimelig og deler av egen mat, kjøper inn mat fra egen lomme eller velger å lage sin egen lunsj på mottaket sammen med ungdommen og tar sin lunsjpause sammen med ungdommer der maten deles. Men så lenge det er opp til hver enkelt mottaksansatt å vurdere hvem de skal kjøpe mat til og ikke, er vi bekymret for at det på noen mottak kan være ungdommer som går sultne og har en prekær ernærings situasjon, så lenge det ikke er klare systemer for å sikre at alle får tilgang til mat hver dag.

Når de mottaksansatte konfronteres med sultne ungdommer uten penger, finner vi altså store variasjoner på tvers av mottak. Men her finner vi også store variasjoner innad på enkelte mottak, og noe av denne variasjonen er ikke ledelsen kjent med. Det er med andre ord ikke alle mottak som har en overordnet strategi eller enighet om arbeidsmetoder når det kommer til mat. Dette kan gi en vilkårlig praktisering av omsorgsansvaret, som kan være uheldig. Vi finner det også overraskende at de ved noen mottak mener det er akseptabelt å la ungdommer gå uten mat. Dersom det ble avdekket at foreldre hadde latt ungdommer gå uten mat i flere dager, som straff for at de har brukt opp pengene sine, ville det blitt satt spørsmål ved deres evne til å ha omsorg for ungdommer. Det kan ikke forventes at ungdommer skal kunne klare å disponere og planlegge pengebruken hver måned, mange vil trenge hjelp og veiledning i en lengre periode for å få til dette.

5.4 Uklar forståelse av hva som er forventet

Alle mottakslederne anser altså ikke det å sikre at ungdommene får i seg nok mat som en del av det å ha ansvar for omsorgen til disse ungdommene. Ledelse og ansatte presiserer at det ikke handler om at det ikke er behov for felles måltider eller mat tilgjengelig for ungdommer som går tom for penger. Det handler heller ikke om at det ikke er ønskelig. På mange mottak hvor mat blir gitt lite oppmerksomhet, gir spesielt ansatte uttrykk for at de gjerne skulle hatt felles måltider og mat tilgjengelig. Enkelte mottaksledere prioriterer likevel ikke dette. De mener det ikke er mulig innenfor de økonomiske rammene de har til rådighet. Dette kan imidlertid også forstås som et uttrykk for at de ikke opplever at det er et krav fra UDI sin side. Bevilgningene til mottakene reflekterer den prisen mottakene har oppgitt i sitt tilbud til UDI. I dette tilbudet spesifiserer mottaket selv hvor mye det vil koste å drive et mottak for enslige mindreårige i tråd med UDIs krav. De dyreste mottakene mottar 34 % mer i bevilgning per beboer enn de billigste²⁶. Dersom de økonomiske rammene ikke muliggjør at mottakene kan legge til rette for et forsvarlig kosthold for beboerne, er det mulig at de har priset seg for lavt. I kapittel 11 skriver vi mer om hvordan noen mottak i stor grad utformer driften sin primært med fokus på konkrete detaljer i UDIs rundskriv, og i liten fokuserer på det overordnede kravet om å sikre god omsorg, dersom ungdommene har behov som går utover det som er spesifisert i rundskrivene.

Mottak B er et av de mottakene der ledelsen som peker på rammebetingelsene for mottaksdriften som årsak til at de ikke har mulighet til å ha felles

26 Informasjons mottatt på e-post fra UDI.

måltider. Mottak B er også et av mottakene som har priset seg lavest av de som er i drift i dag.

Mottak B er også et mottak som består av mange mindre enheter. Mindre grupper av ungdommer deler kjøkken som de selv disponerer og har styring på. Ansatte forklarer at de i svært liten grad har oversikt over hva ungdommene spiser, når og med hvem. Ifølge en av de ansatte er det «rett og slett ingen mulighet for oss til følge opp dette med mat». Hun forteller at det hun vet og ser, er at ungdommene drikker mye energidrikker, men at dette er vanskelig eller umulig for dem å kunne jobbe med å endre. På dette mottaket er det flere ansatte som uttrykker misnøye med at man ikke har felles måltider, og forteller at mottaket tidligere brukte å servere felles frokost og felles mat lørdag kveld, men at de etter en ombygging mistet tilgang til et større felles kjøkken, og at tilbudet da falt bort. Tilbudet savnes av ansatte og ungdommer. En ansatt forteller oss at han «savner samlingen rundt frokostbordet», og viser til at det er noe annet å vekke ungdom med å si at «nå er det frokost» sammenlignet med «nå er det skole». «Felles måltider åpnet også for bedre uformelle samtaler», forteller han. «Nå er det jo ikke noen grunn til å møtes.»

En annen ansatt på samme mottak viser til hvordan mangelen på felles måltider fører til mangelfull innsikt i ungdommens matvaner:

Nå vet vi ikke noe om hva eller når eller hvor de spiser. Forrige uke så var det en gutt som satt i sofaen og det rumlet i magen hans. «Har du spist i dag?» spurte jeg. Det hadde han ikke. Jeg ga han min mat, men den likte han ikke.

På dette mottaket er det ingen tilgjengelig mat for ungdommen utover det de kjøper selv, og det er ingen mat tilgjengelig for ansatte for å lage mat sammen med ungdommene. I den grad det lages mat sammen med ungdommene, må ansatte selv dekke utgifter til mat, og dette er ikke ønsket av mottaksledelsen fordi det skaper vilkårlighet og lite forutsigbarhet for ungdommene. I et intervju sier en ansatt på mottak B:

«Jeg skulle ønske vi kunne gjøre mer sammen med dem, men det er ikke penger nok. Jeg ville gjerne laget vafler med dem i blant, for eksempel.»
Jeg svarer: «Kan du ikke det?» «Nei, mottaket har ikke penger til det. Da vi skulle kjøpe inn til middag til alle sammen her engang, så fikk vi bruke 250 kroner – totalt – på mat til 16 personer.»

Ledelsens prioriteringer legger rammer for hvordan ansatte i det daglige omsorgsarbeidet kan vekke ernæring og mat. Der noen mottak dekker inn mat over driftsbudsjettet er dette ikke aktuelt for andre.

Ved mottak A har de et eget matlager de ansatte kan forsyne seg av dersom de på en vakt ønsker å bake eller lage felles mat med ungdommene. De ansatte kan også handle inn på eget initiativ og få dekt regningen dersom de ønsker å lage noe det ikke er ingredienser til på kjøkkenet. Dette er en frihet som verdsettes av ansatte. Mottaket dekker alle utgifter knyttet til dette, med den begrunnelsen at felles måltider både sørger for at ungdommene spiser sunn mat, at de lærer å lage mat, og at det fungerer som et viktig sosialt møtested ungdommene imellom og mellom ungdommene og de ansatte. Når en av de ansatte ble spurt om hvorfor mat og måltider ble prioritert, svarer hun kontant at «det er mye omsorg i et felles måltid». De ansatte forteller om mer opplagte ungdommer etter at det ble struktur på måltidene. En ansatt sier: «Det at de er sultne, er jo egentlig bagateller i deres liv, men det er viktig.» En annen ansatt fortsetter: «Det er ikke bare en skive, men du sitter sammen med dem. Du kan snakke om mat, om tradisjoner i Norge, kosthold. Du vet, mange har jo aldri spist brødskive før i sitt liv.»

Dette står i sterk kontrast til eksempelet over, der mottaksansatte ikke fikk lov til å bruke egne penger for å kjøpe ingredienser til å lage vaffelrøre til ungdommene. Mottak A ligger ikke blant de som er høyest priset per beboer, men de er heller ikke blant de som er lavest priset.

Til tross for at flertallet av mottakene prioriterer dette, er det noen mottak som ikke opplever at de kan ta seg råd til å servere ungdommene mat. Selv om mottakene ikke bryter med de konkrete føringene som ligger i rundskriv om ernæring, mener vi at et tilbudet som ikke de leverer ikke er forenlig med det overordnede kravet til mottakene; å forvalte omsorgsansvaret for ungdommene på vegne av UDI (RS 2011-34). Fravær av strategier og vilkårlig oppfølging av ungdommenes matinntak slik vi finner på noen mottak, er ikke forsvarlig.

5.5 Informasjonsarbeid, veiledning og samtaler om mat

Mottakene er forpliktet til å gi opplæring og veiledning i hvordan de mindreårige selv kan gjennomføre et sunt og godt kosthold i tråd med blant annet statens råd for ernæring (RS 2011-034). Alle mottak er forpliktet til å

gjennomføre et informasjonsprogram kalt «Ung i Norge» med ti hovedtema hvor helse er et eget tema (RS 2017-002; RS 2017-002V1).²⁷ For hvert tema er det utviklet en veileder som mottak kan ta utgangspunkt i for å adressere disse temaene.²⁸ I veilederen for helse anbefales mottakene å presentere ti kostholdsråd. Kostholdsrådene handler om hva slags mat man anbefaler å spise (som «spis grove kornprodukter hver dag»), og hva man bør unngå eller begrense (som sukker og rødt kjøtt). Mottakene har stor frihet når det kommer til form på informasjonsarbeidet, men veilederen foreslår et kort manus med en tilhørende oppgave. Oppgaven for kosthold er å gjennomføre en konkurranse om hvor mange av kostholdsrådene ungdommene husker etter gjennomgangen.²⁹

Alle mottakene oppgir at de har informasjonsmøter med utgangspunkt i informasjonsprogrammet «Ung i Norge» ukentlig eller hver 14. dag. Det er obligatorisk oppmøte på møtene, og flere mottak trekker i basisbeløpet om ungdommene ikke møter.

På et mottak var ansvaret for disse møtene lagt til en ung ansatt uten høyskoleutdanning og med kort erfaring med arbeid på mottak. Hun jobber normalt andrevakter og nattevakter, men en dag i uken, når hun arrangerer informasjonsmøte for beboerne, jobber hun dagtid sammen med de andre i ledelsen. Med utgangspunkt i informasjonsprogrammet «Ung i Norge»³⁰ tar hun for seg ett tema hver uke. Hun forteller at hun synes informasjonen i permen er vanskelig tilgjengelig. Det er ikke alt hun skjønner selv. Hun forteller selv at hun er lite populær blant ungdommene. De synes hun er streng.

Ved dette mottaket velger de ofte å ha informasjonsmøtene uten tolk. Dette var tilfelle ved flere andre mottak vi besøkte. Det er ofte flere språkgrupper representert blant beboerne på mottaket, og møter med tolking til flere språk blir fort bråkete og uoversiktlige. Det egner seg dårlig til undervisnings-situasjoner. Ved noen mottak har de derfor egne informasjonsmøter for hver

27 De øvrige temaene er velkomstinformasjon, barnekonvensjonen, asylprosessen, hjemlandsfokus, retur, ungdom og familie, seksualitet og kropp, helse, samfunnsforhold – normer og verdier, og konfliktforebygging og -håndtering. «Ung i Norge» er tilgjengelig på UDIs nettsider: <https://www.udi.no/nn/asylmottak/jobber-i-mottak/informasjonsarbeid-i-mottaket/informasjonsarbeid-for-barn-og-unge/>.

28 Veileder til hvordan mottaksansatte skal jobbe med temaet helse: <https://www.udi.no/globalassets/global/asylmottak/ung-i-norge/ung-i-norge-modul-7.pdf>

29 <https://www.udi.no/globalassets/global/asylmottak/ung-i-norge/ung-i-norge-modul-7.pdf> - manus og presentasjon på side 162

30 «Ung i Norge» er tilgjengelig på UDIs nettsider: <https://www.udi.no/nn/asylmottak/jobber-i-mottak/informasjonsarbeid-i-mottaket/informasjonsarbeid-for-barn-og-unge/>

språkgruppe og gir ansatte i staben som snakker det aktuelle språket, ansvar for å undervise ungdommene. Dette lar seg imidlertid sjelden forene med UDIs krav om at informasjonsansvarlig skal ha relevant pedagogisk utdanning. Vi ser altså at UDIs krav om at informasjonsarbeidet skal gjennomføres på et språk beboeren forstår, fort kan komme i konflikt med kravet om at informasjonsansvarlig skal ha relevant pedagogisk kompetanse (RS 2017-002). Vi er åpne for at dette er avveininger som må gjøres ved hvert enkelt mottak, avhengig av sammensetning av stab og beboere. Ved noen mottak kan grupper av ungdommer ha stort behov for opplæring.

For noen mottak er disse møtene forstått som den primære arenaen for formidling av kunnskap om blant annet mat, ernæring og økonomistyring, mens andre mottak forteller om bredere formidlingsstrategier for å oppfylle målet om å gi opplæring og veiledning i hvordan de mindreårige selv kan gjennomføre et sunt og godt kosthold (RS 2011-034) og et aktivitetstilbud som gir «praktiske basiskunnskaper» om blant annet kosthold.

Mottak A er ett av flere der de jobber bredere med slike tema. Dette er arbeid som de ansatte ikke nødvendigvis selv forstår som informasjonsarbeid. Det inngår som en del av relasjonsarbeidet og den daglige kontakten med ungdommene, og informasjon om mat og ernæring blir en naturlig del av disse møtepunktene.

Mottak A arrangerer to felles middager i uka. Maten lages av ansatte og ungdommer i fellesskap. I tillegg prioriterer flere ansatte å bake eller lage mat også mellom disse faste måltidene. Før måltidene kommuniserer de ansatte med ungdommene blant annet gjennom en intern facebookside som en strategi for å nå alle, også de som er mye utenfor huset på aktiviteter eller med venner. Her legges det for eksempel ut informasjon om når det skal bakes, og hva det skal lages i fellesmåltidene. Ungdommene er med og velger maten som skal lages, men valgene styres noe av de voksne for å sikre variasjon. Som en ansatt uttrykte: «Det kan bli litt mye kylling.» Å være med og lage mat er en populær aktivitet som mange av ungdommene ønsker å involvere seg i, og de ansatte beskriver matlaging som en fin arena å bli kjent på. Ungdommene oppmuntres til å ta med lekser til kjøkkenet, og ofte jobber noen med lekser mens andre lager mat med de ansatte. Når ansatte beskriver matlagingen, framstår aktiviteten i seg selv som en læringsarena, selv om de ansatte selv ikke nødvendigvis omtaler det slik. De lager alltid salat til maten og snakker om hvorfor, de lærer hvordan maten lages, snakker om ulike lands matkultur og hva som er vanlig i Norge. Og læringen er ikke bare enveis. Flere ansatte beskriver hvordan de har lært å lage afghanske retter, og at det har vært en arena hvor ungdommene kan

vise fram sin egen kultur, kunnskaper og ferdigheter. De felles middagene beskrives som populære, og ifølge ansatte er 99 prosent med på måltidene.

Gjennom praktisk samarbeid om mat og måltider på kjøkkenet bidrar de ansatte til at ungdommene bevisstgjøres om matlaging og ernæring gjennom praktisk basert læring. Dette er på mange måter den mest hensiktsmessige måten å tilnærme seg undervisningssituasjoner på. Det er imidlertid også den mest krevende. Den forutsetter blant annet at de ansatte selv har et bevisst forhold til hva som er et sunt kosthold, og at de når fram til alle ungdommene ved mottaket. Dette er ikke noe som man kan vente skjer spontant, men forutsetter en bevisst strategi om å tilrettelegge for dette fra ledelsen sin side, gjennom allokering av ressurser og veiledning og oppfølging av ansatte. Man kommer neppe utenom at det vil være behov for et strukturert undervisningsopplegg på noen tema, i tillegg til den praktiske opplæringen.

Vi ser at det i dag er betydelige forskjeller mellom mottakene i hvordan de løser oppgaven de er pålagt med å «gi opplæring og veiledning i hvordan de mindreårige selv kan gjennomføre et sunt og godt kosthold» (RS 2011-034 2017). Vi tolker forskjellen som et uttrykk for hvordan mottakene måler egen suksess. Hovedmålet på noen mottak er å kunne rapportere til UDI at informasjonsmøtet har vært avholdt. Dette er et kriterium de vet at de blir kontrollert på. De vet at det er lite sannsynlig at UDIs kontroller vil undersøke hvordan de har lagt opp undervisningen, og hvorvidt de gjennom undervisningen har økt kunnskapsnivået blant beboerne på de områdene de har mest behov for informasjon. Dette er åpenbart også vanskeligere å måle. Det er imidlertid noen mottak som i større grad framstår styrt av nettopp ungdommenes forståelser og behov. De knytter i mindre grad forklaringene på jobben de gjør, til pålegg fra UDI, og det kan hevdes at de jobber mindre regelstyrt, men ikke mindre systematisk med de samme oppgavene.

5.6 Konklusjon – mat og ernæring

UDI stiller krav om at mottaket skal ha kontroll med at de enslige mindreårige får et sunt og godt kosthold (RS 2011-034 2017). På flere mottak er det imidlertid begrenset bevissthet om at mottaket har ansvar for å sikre dette.

I den grad det blir satt søkelys på ernæring, er det informasjonsarbeidet som står i sentrum, der ungdommene skal læres opp i hvordan de kan lage sunn mat for begrensede midler. Men selv informasjonsarbeidet bærer ved noen mottak preg av å være lite målrettet. Obligatoriske informasjonsmøter gjennomføres fordi det er et krav, men tiltakene evalueres i liten grad etter hvorvidt de fungerer etter hensikten – å gjøre ungdommene i stand til å styre

sin egen økonomi og disponere penger slik at de varer til neste utbetaling, og å lage næringsrik mat for begrensede midler.

De økonomiske ytelsene til enslige mindreårige på mottak i Norge er lave.³¹, men det er meningen at det skal være mulig å ha et sunt og tilstrekkelig kosthold innenfor disse rammene³². Men å få til dette er det ikke gitt at enslige mindreårige beboere på mottak mestrer på egen hånd. Evnen til å planlegge og tenke langsiktig er ikke like godt utviklet hos 16- og 17-åringer som hos voksne, og det gjør at de ikke alltid klarer å disponere penger på en fornuftig måte. I tillegg har mange av de enslige mindreårige på mottakene betydelige psykiske problemer, og dette kan også prege evnen til å planlegge og styre egen økonomi.

Dette innebærer at mottak må ta aktive grep for å sikre at enslige mindreårige får et forsvarlig og godt kosthold. Skal de klare å ha et sunt og tilstrekkelig kosthold for under 100 kroner dagen, trenger de hjelp og veiledning utover et obligatorisk informasjonsmøte der man gjennomgår statens kostholdsråd. Det er varierende bevissthet på mottakene om at de ansatte bør bistå med slik veiledning. På noen mottak er matlaging og samtaler om økonomi en sentral del av interaksjonen med ungdommene. På andre mottak gir de ansatte uttrykk for at de ikke vet om ungdommene har spist, og i alle fall ikke hva de har spist, og de har heller ikke ressurser de kan sette inn. Å overlate alt som har med mat, ernæring og kosthold til ungdommene selv, er imidlertid ikke forenlig med forsvarlig omsorg.

Videre finner vi mangel på ledelse og tydelige strategier for hvordan mottakene skal sikre at ungdommer ikke går sultne. Noen steder fører dette til at de ansatte har ulike strategier i møte med ungdommene – mens noen nekter dem mat, deler andre ut mottakets mat eller tar med mat som de betaler for av egen lomme. Dette kan gi vilkårlig og ulik tilgang på mat for enslige mindreårige på mottak, og det sikrer ikke mot at noen ungdommer på mottak kan gå uten mat. Når det overlates til de ansatte å vurdere om og hvordan de skal gi sultne ungdommer mat, kan dette også bidra til konflikter mellom de ansatte.

31 Satsene ligger imidlertid godt under sosialhjelpssatsene. (Seeberg ML. (2017) Alt er relativt: ytelser til barnefamilier i norske asylmottak, 1989–2017. *Tidsskrift for velferdsforskning* 20: 268-285. Seeberg ML. (2017) Alt er relativt: ytelser til barnefamilier i norske asylmottak, 1989–2017. *Tidsskrift for velferdsforskning* 20: 268-285. Seeberg ML. (2017) Alt er relativt: ytelser til barnefamilier i norske asylmottak, 1989–2017. *Tidsskrift for velferdsforskning* 20: 268-285.

32 Vi tar ikke stilling til om det er mulig å ha et sunt og tilstrekkelig kosthold for 100 kroner dagen når dette også skal dekke kostnader til klær, sko, personlig pleie, reise, dagligvarer, husholdningsartikler og mediebruk og fritid.

6 Søvn

Behovet for søvn er også sentralt for ungdommers utvikling. De trenger nok søvn for at hjernen skal utvikle seg optimalt, for læring og trivsel og ikke minst for evnen til å bearbeide traumer og psykisk og fysisk sykdom.

Gjennom å hjelpe ungdommer som har store søvnproblemer, kan man forebygge en rekke andre utfordringer som kommer til uttrykk på mottakene. Mennesker som ikke får sove, tappes for energi, og mangel på søvn hindrer psykisk syke mennesker i å bli friske. Når traumer skal bearbeides, står det ofte sentralt å få på plass en god døgnrytme og å få den syke til å sove³³ (Raundalen & Schultz 2007). Videre er søvnmangel og søvnforstyrrelser hemmende for læring på alle plan (Tamaki et al. 2016). Dette handler om at ungdommer bør møte uthvilte på skolen for å ha utbytte av undervisningen, men like viktig er det at ungdommer trenger å sove for at nødvendige omstruktureringer av hjernen skal kunne finne sted (se diskusjon i kapittel 4). Søvnmangel hemmer den biologisk styrte utviklingen og omstruktureringen av ungdomshjernen. Mange sentrale prosesser i hjernen skjer når vi sover; dette gjelder både lagring og konsolidering av lært stoff og avgjørende rydding av plass gjennom sletting av ubrukte synapser.

«For ungdommer er søvnen helt nødvendig og like avgjørende for helsen som luften de puster i, og maten de spiser. Ja, søvn hjelper faktisk tenåringerne til å spise bedre. Søvnen hjelper dem også å håndtere stress.» (Jensen 2016)

Hos ungdom kan søvnunderskudd fysiologisk gi seg utslag i hudproblemer i særlig stressfylte perioder, overspising, annen feilernæring, skader under idrett, forhøyet blodtrykk og generelt økt disposisjon for alvorlige sykdommer. Emosjonelt kan for lite søvn forårsake aggresjon, utålmodighet, impulsivitet og upassende adferd, dårlig selvtillit og humørsvingninger. Kognitivt kan søvnmangel svekke læreevnen, redusere kreativiteten, hemme evnen til problemløsning og føre til konstant glemsomhet (Jensen 2016). Med andre

³³ I tiden like etter at et traume inntreffer, kan det imidlertid ofte være lurt å ikke sove.

ord er det å arbeide for at ungdommene får nok søvn, en sentral del av det å sikre ungdommenes grunnleggende behov.

I sine rundskriv til mottakene vektlegger ikke UDI mottakenes arbeid med søvn. Søvn tematiseres i informasjonsprogrammet «Ung i Norge» som mottakene er pålagt å gjennomføre, under temaet for helse, i underpunktet «psykiske vansker og plager», men det vies ikke stor oppmerksomhet (RS 2017-002V1). Videre nevnes det i veilederen for arbeid med individuell kartlegging og tiltaksplan at søvn skal adresseres i velkomstsamtalen. De ansatte skal få innsyn i og inntrykk av døgnrytme, nattesøvn og søvnproblematikk.³⁴ Men hvordan denne informasjonen skal forvaltes, og hvordan det skal jobbes med søvn, er ikke direkte regulert.

I dette kapittelet beskriver vi først hvorfor enslige mindreårige på norske mottak i dag strever med søvn, før vi ser nærmere på hvordan mottakene jobber for å adressere disse utfordringene. Vi ser spesielt på nattevaktens rolle og sammenhengen mellom arbeidet som gjøres på dagtid, og situasjonen på natt.

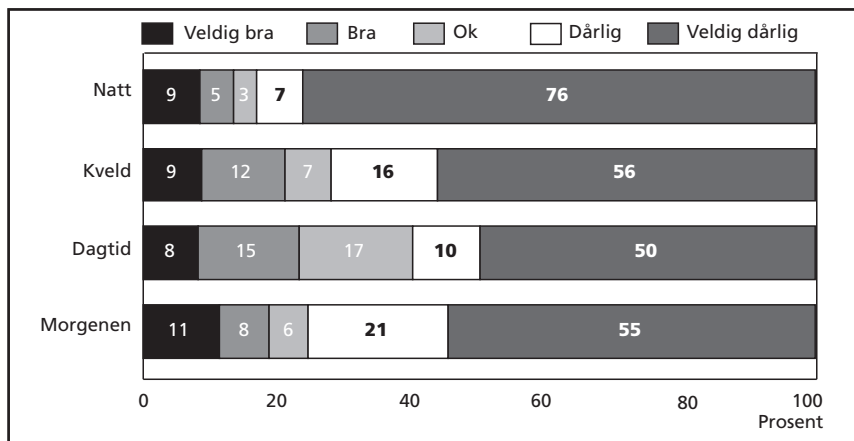
6.1 Hvorfor er det så vanskelig å sove?

Ved samtlige av mottakene for enslige mindreårige i dag er søvn en sentral utfordring, og på alle mottak er det ungdommer som sliter med søvn. De ansatte oppgir at over halvparten av ungdommene sover svært dårlig på natten. Blant ungdommene vi snakket med, oppga 75 prosent at de syntes det var veldig vanskelig å sove. Ungdommer sliter gjerne med døgnrytme; det er ikke spesielt for ungdommer på mottak, og uten gode rutiner og rammer for søvn og vekking vil mange ungdommer fort snu døgnet. Men for ungdommene på mottak kan natten være krevende også på andre måter. I Figur 6.1 viser vi hvordan ungdommene svarte da vi spurte dem hvordan de vanligvis har det på ulike tidspunkter på døgnet. Mens rundt halvparten av ungdommene oppgir at de har det svært dårlig på morgen, på dagtid og kvelden, forteller tre av fire at de har veldig dårlig på natten. Natten er den vondeste tiden på døgnet, forteller de oss.

Samtaler med ungdommer og ansatte tegner et bilde av ungdom som ofte gruer seg til natten. I historiene vi får høre, er det redsel, traumeminner og ensomhet som står fram som de tydeligste forklaringene. Noen av ungdommene har avslag på søknaden om asyl eller tidsbegrenset opphold fram til de er 18. Noen av disse er også redde for politiet.

³⁴ <https://www.udiregelverk.no/PageFiles/4569/PS%202011%20008V4%20%202%20%20%20Veileder.pdf>

Figur 6.1 Hvordan har du det vanligvis på natt/kveld/dagtid/morgenen. I prosent av alle ungdommer som møtte på allmøte på fem mottak (N = 73).



Det skjer svært sjelden at ungdommer på mottak for enslige mindreårige blir hentet for tvangsretur – vi kjenner kun til ett mottak der dette har skjedd. Likevel er ungdommene redde for at dette skal skje, og de vet at tvangsreturer ofte foregår på natten. Noen sover bokstavelig talt med skoene på, som beskrevet av en ansatt:

De sover med skoa på, for PU kan komme når som helst. I forrige uke var en gutt ute i skogen barbeint i to timer fordi politiet kom på grunn av uro på mottaket. Han var livredd. Og de sitter på vakt. En annen gang var det noen som knuste en rute da de så politiet kom, da var det to som rømte herifra og var borte i to dager. Vi så på overvåkningskamera at de løp for livet, han ene uten sko. Vi hadde PU her for to uker siden, mange som var helt elektriske da, de sitter vakt noen her da, og de er klare.

Natten er også en tid på døgnet med færre voksne og mindre mulighet for voksenkontakt. Mange beskriver at de føler seg alene med tankene. De sliter med tunge tanker som de kan klare å holde unna i løpet av dagen, men som kommer på kvelden og natten. Vonde minner og en utrygg nåsituasjon gir seg gjerne uttrykk i mareritt, og ansatte oppgir at én av tre ungdommer forteller om hyppige mareritt.

Hyppige mareritt kan være en indikasjon på PTSD, og vi finner i våre data at for de ungdommene hvor det rapporteres om hyppige mareritt, oppgir de ansatte også ofte andre symptomer på psykiske problemer. De som har hyppige mareritt, har langt oftere problemer med matinntak og selvskading, og de isolerer seg. To tredjedeler av de som har hyppige mareritt, oppgis å gråte mye og ofte, sammenlignet med én av åtte av de som ikke plages med mareritt.

Ifølge Leonard Berkowitz (1990) blir de ubehagelige følelsene fra de vonde minnene som er lagret i hukommelsen, forbundet med hverandre – de blir *assosiert*. Felleselementet som forbinder dem med hverandre i erindringen, er de ubehagelige følelsene. Tid spiller ikke noen avgjørende rolle for å dempe disse. Det vil si at tidlige vonde minner kan bli assosiert med senere vonde minner, og det gjør at påkjenninger og traumer som skjer nå, kan aktivere og forsterke gamle minner. Dette har fått betegnelsen «neo-assosiasjonismen». Man kan si at ungdommene har med seg traumeminner «på lasset», og når de utsettes for stress her i Norge, risikerer vi at disse blir trigget. Det er en av flere faktorer som bidrar til uroen vi ser på mottakene på nattestid. Ungdommene forteller selv at de frykter natten, og de ønsker ikke å sove, enten på grunn av mareritt, tunge tanker og ensomhet, eller fordi de er redde for politiet. De ungdommene som selv ikke sliter med søvn, blir også preget av uroen på mottaket, enten ved at de blir sittende oppe med andre som frykter søvnen, og drikke te og høre på musikk hele natten, eller de prøver å sove, men får ikke ro, fordi så mange andre er oppe og bråker på nattestid. Slik får heller ikke de den mengden søvn som er nødvendig for å klare seg gjennom dagen.

6.2 Nattevaktens rolle

Det er et krav at mottak for enslige mindreårige er døgnbemannet, og alle mottakene har derfor våkne nattevakter. Utover dette er det ingen føringer fra UDI på arbeid på natt. De fleste har to våkne nattevakter på jobb, mens ett mottak har en halv ekstra stilling på natt. Hva nattevaktens ansvar går ut på, hvordan vekten utføres, og hvordan dette oppleves av ungdommene, er ulikt mellom mottakene. Under beskriver vi to ytterpunkter i nattevaksarbeidet for å illustrere dette spennet.

Ved alle mottak kommer nattevaktene på jobb sent på kveld, omtrent 23.00, og starter vekten med «overlapp» – et møte med de som har vært på kveldsvakt, hvor man går gjennom hvordan forrige vakt har vært, og episoder som har oppstått, og gir beskjed om noen trenger ekstra oppfølging eller kan forventes å kreve mer i løpet av natten. I løpet av nattevakta, som varer

til tidlig morgen, går alle nattevakter «runder». De går gjennom bygningen/bygningene og ser om det er ro på rommene. Hvordan disse «rundene» gjennomføres i praksis, varierer fra et minimumsnivå der oppgaven i hovedsak er å sjekke at det er stille, og sørge for stillhet om det er uro, typisk ved å be folk forlate andres rom, skru ned musikk eller roe seg ned, til det som beskrives som en større omsorgsoppgave.

Mottak E kan karakteriseres som en minimumsvariant av nattevaktpraksis. Her beskrives arbeidsoppgavene til nattevaktene som en type vekteroppgave. Nattevaktene skal gå gjennom gangene tre ganger i løpet av natten. De går ikke inn på ungdommenes rom med mindre det er støy. Utenom rundene sitter nattevaktene sammen på et kontor, og der kan ungdommene henvende seg dersom de ikke får sove, eller lurere på noe. Når morgenen kommer, er det nattevaktens oppgave å vekke ungdommene. Ved dette mottaket utføres vekking ved å gå gjennom gangen og banke hardt på dørene. Utfordringen nattestid på dette mottaket beskrives som «de som vil være oppe hele natta, og på dagen kan de ikke stå opp og gå på skolen, fordi de sitter hele natta og spiller kort eller musikk». Nattevaktene opplever at de har få virkemidler for å få ro, og at det ikke er enighet blant ansatte om hva som er akseptabelt støynivå.

På mottak A beskrives oppgaven til nattevaktene som en langt mer omfattende omsorgsoppgave. En nattevakt fortalte at vakta etter overlapp handler om å gå en første «runde». Den primære oppgaven ved en runde er som på alle andre mottak å bidra til ro, men ved dette mottaket reflekterte nattevaktene rundt sin egen omsorgsrolle og deres innvirkning på stemningen på mottaket. På den første runden rett etter overlapp beskriver han at hovedoppgaven er å hjelpe ungdommene å roe ned. Dette ble gjort ved å gå rundt til hver enkelt, snakke lett med dem om hvordan dagen har vært, og hjelpe dem å rydde rommene slik at de ble klare for natten. Han forteller at ungdommene ofte trenger flere besøk om kvelden/natten før de klarer å finne roen helt. Under rundene titter de inn på alle rommene for å se om de sover eller sliter med å sove, så langt de er av samme kjønn som ungdommen.³⁵ I løpet av natten oppholder ikke nattevaktene seg sammen, men er fordelt slik at de dekker bygningsmassen på best mulig måte.

35 Dersom det er mannlige nattevakter og jenter, har de pålegg om alltid å gå to sammen.

Oppgavene i løpet av natten handler om å vite hvem som sliter med søvn, og aktivt støtte dem. Hvordan denne støtten utføres, varierer etter behov. En nattevakt uttrykte seg slik:

«Ofte når vi går runder, så møter vi noen som ikke sover. Når dette skjer, spør vi dem hvorfor. Ofte sier de at tenker på familien sin, på vedtaket, en gutt fikk for eksempel plutselig ikke tak i familien sin og var redd. Ungdom som nettopp har fått avslag, sliter mest. Da er de redde for hva som vil skje, og vonde minner fra fortiden kommer sterkere tilbake. Det er nok på natta vi ser dette best. På dagen er de opptatt. Det er på natta når kroppen roer seg, så merker de mer av smertene.»

Når vi spør hvordan de på mottak A kommer i kontakt med ungdommene på natten, beskriver de mange ulike møter. En gutt som slet med søvnen, viste seg å være redd for å være alene, og nattevakten beskriver hvordan de fant ut at det å sitte inne på rommet med han og noen ganger holde han i hånden var det som måtte til for at han skulle sovne. En annen gutt var redd for å sove på rommet sitt og fikk lov å sove i fellesområder der han følte seg tryggere. Og en gutt som slet med mareritt og ikke turte sove, fikk sitte i fellesområdet sammen med en nattevakt som serverte varm te og snakket med han og tillot han å duppe av på sofaen for å sørge for at han fikk et minimum av søvn. Når vi spør nattevakten om hva som er den største utfordringen ved å jobbe natt på mottaket, svarer han:

«Å holde seg våken! Jeg synes ikke oppgavene mine er utfordrende eller vanskelige, for meg er de bare barn. Jeg bare passer på dem.» Når vi spør om hvordan han anser rollen sin i relasjon til ungdommen, sier han «Jeg er ikke en vekter, men mer som en slags farsfigur. De må ha respekt for meg og høre etter, men jeg skaper ikke respekt gjennom frykt, men gjennom medmenneskelighet og omtanke.»

Dette mottaket er et av mottakene som serverer frokost, og det er nattevaktens ansvar å starte forberedelsene til denne på tampen av sin vakt. Før de går til «overlapp» med dagvakten, tar de en første vekkerunde, som denne nattevakten beskriver slik:

Jeg stryker de på ryggen og snakker rolig, de er jo barn, og jeg behandler de slik jeg ville gjort med mine egne. Jeg roper ikke inn til de, liksom. Det er en slags forsiktig overtalelse. Og vi motiverer for skole og legger grunnlaget for dagvaktens jobb med å få alle av gårde til skolen.

Dette er et mottak som i hovedsak opplever å ha god kontroll og kontakt med ungdommene, dag som natt. Nettopp dette synes å være en sentral nøkkel for å forstå variasjonen i både strategier og utfall. På mottak som sliter med å bygge opp relasjoner til ungdommene på dagtid, reflekteres dette i uro på natt. Nattevakten på mottak med mye problemer på natt kommer sjelden dit at de kan hjelpe de som sliter med å sove, de må ha all oppmerksomhet på å prøve å skape ro.

6.3 Sammenhengen mellom natt og dag

Utfordringene noen mottak rapporterer på natt, ser ut til å henge tett sammen med arbeidet som gjøres på dagtid. Ungdommer som har lite kontakt med de ansatte på dagtid, og som ikke får bearbeidet traumer gjennom samtaler med mottaksansatte, profesjonelle eller andre, reagerer gjerne med uro på natt. Det er da traumer, angst, mareritt og ensomhet føles best på kroppen. Derfor er det nødvendig med nattevakter som har et bevisst forhold til egen omsorgsoppgave.

Bearbeidende samtaler reduserer spenningen i det negative nettverket av vonde minner, og dette kan igjen redusere faren for direkte aggresjon og tap av kontroll (Berkowitz 1990). Dette er imidlertid ikke utfordringer som kan løses på natten. Uro på natt er ikke primært opp til nattevakten å løse, men nattevakten bør ha en tett dialog med ansatte som jobber dag, slik at de ansatte som jobber med ungdommene på dag og ettermiddager, er denne problematikken bevisst. Samtaler om traumer, drømmer, usikkerheten for framtiden og vanskelighetene på natten kan godt tas på dagtid når de har mer kapasitet. Det er de som jobber dag og kveld, som kan legge til rette for bearbeidende samtaler og sørge for at ungdommer som har behov for det, får nødvendig helsehjelp.

Nattevakter må også involveres i det faglige omsorgsarbeidet, på lik linje med den øvrige staben, slik at strategier på natt utvikles i dialog med ansatte på dagtid som gjerne har mer faglig relevant utdanning og ofte kjenner ungdommen og deres historie bedre.

6.4 Konklusjon – søvn

Mange mottak er preget av uro på nettene, og tre av fire ungdommer på mottak sliter med å sove. Søvnproblemene knyttes til mareritt, ensomhet, frykt og traumatiske minner som ungdommene bærer med seg. Våre møter med ansatte røper at svært få ansatte har grunnleggende kunnskap om forebygging av og arbeid med søvnproblemer.

Mottakene har også sjelden en overordnet strategi for å holde ro på natt. Ansvar og utvikling av strategier for å håndtere dette delegeres gjerne til nattevaktene, som ofte er ufaglærte, og som opplever oppgaven som overveldende.

Ulikhetene i strategiene som velges for arbeidet på natt, og ikke minst problemene som manifesterer seg på nattestid, henger tett sammen med arbeidet som gjøres på dagtid. Når ungdommene ikke får bearbeidet traumer på dagtid, er det større sjanse for at disse gir seg utslag i uro, aggresjon eller mareritt på nattestid. Det er da traumer og ensomhet føles best på kroppen. Derfor er det nødvendig med nattevakter som har et bevisst forhold til egen omsorgsoppgave og en tett dialog med ansatte som jobber dag.

Vi ser også et skille mellom mottak som involverer nattevaktene som en aktiv del av omsorgsarbeidet, og de som anser nattevaktarbeidet som en vektertjeneste. Nattevaktene er jevnt over ufaglærte, og der de inkluderes og anses som en del av et større omsorgsprosjekt, utføres også oppgaven annerledes enn der kontakt mellom dag- og nattevakter er mer begrenset.

7 Trygghet

God omsorg innebærer også å bli beskyttet mot farer, og sentralt for et godt liv er frihet fra frykt. Ungdommer som ikke føler seg trygge, sliter med å lære og å gå inn i sosiale relasjoner, og utrygghet og frykt har en nedbrytende effekt på helse (Getz & Vogt 2013).

Enkelte av ungdommene på mottak har rømt fra forfølgelse og kan selv etter å ha krysset grenser være i fare. Ungdommene kan og, i kraft av å være alene i et nytt land uten omsorgspersoner, være sårbare for utnyttelse og overgrep. Konflikter mellom beboere kan også true sikkerheten til ungdom på mottak for enslige mindreårige.

I dette kapitlet beskriver vi nærmere hvorfor det å sørge for at ungdommenes behov for trygghet blir tilfredsstilt, kan være krevende, og hvordan mottakene forholder seg til disse utfordringene. Først ser vi på hvordan mottakene sikrer ungdommene mot overgrep og fysiske farer, deretter på hvordan mottakene arbeider med å avdekke og avverge konflikter mellom beboere.

7.1 Å sikre ungdom mot overgrep og fysiske farer

UDIs rundskriv vektlegger at mottakets tilrettelegging av oppvekstmiljøet for enslige mindreårige beboere skal bidra til å skape en trygg og meningsfylt tilværelse, og det finnes rundskriv og rutinebeskrivelser for hva mottakene skal gjøre ved forsvinninger, bekymringer for menneskehandel og vold i nære relasjoner og begrunnet mistanke om alvorlig omsorgssvikt eller andre forhold som utløser opplysningsplikten (RS-012-012; RS-2014-015; RS-2015-007).

I møte med alvorlige sikkerhetsbekymringer har mottakene to primære oppgaver: å være i stand til å *identifisere* sårbarhet, utnyttelse og farer samt å *henvise* videre til riktig instans.

Mange ungdommer har satt seg i gjeld for å reise til Norge, og en slik gjeld til menneskesmuglere kan skape sårbarhet for menneskehandel. Andre kan ha blitt sendt til Norge for ekteskap som de har få muligheter til å motsette seg. Dersom mottaksansatte har mistanke om menneskehandel, tvangsekteskap eller andre alvorlige forhold, har mottakene identifiseringsansvar. De skal gjennom samtale med ungdommene avklare mistanker og informere om

rettigheter og hjelpetilbud (RS-2015-007 2015). I slike tilfeller er mottaket pålagt å legge til rette for samarbeid med lokalt politi og barneverntjeneste, som skal ta hovedansvaret i den videre oppfølgingen av ungdommen. Ved mistanker om menneskehandel, vold i nære relasjoner eller tvangsekteskap skal mottaket ha en medarbeider som delegeres hovedansvar for oppfølgingen. Mottaket skal også avklare i samarbeid med regionskontoret om det er mulig å følge opp beboeren ved å tilrettelegge botilbudet eller dekke kostnader ved annen oppfølging (RS-2015-007 2015). Tidligere forskning har imidlertid vist at hovedproblemet for oppfølgingen ungdommene får, ikke ligger hos mottakene, men i at barneverntjeneste og politi ikke følger opp bekymringsmeldinger som kommer fra mottakene (Tyldum et al. 2015).

Når mottakene ikke får henvist ungdommer de er bekymret for, videre, blir de sittende med ansvar for ungdommer som krever mer ressurser og en annen type kompetanse enn det mottakene i dag er dimensjonert for. Dette gjør at ungdommene ikke får den oppfølgingen de har behov for og krav på, det skaper sårbarhet for ungdommen og tar personalressurser som kunne og burde vært brukt på de andre beboerne.

Slike bekymringer gjelder heldigvis kun en liten andel ungdommer. I våre besøk på mottak kom vi ikke over noen konkrete tilfeller der ungdom sto i reell og akutt fare på grunn av personer utenfor mottaket. Noen få viste til tidligere erfaringer, men denne typen trusler er stort sett kun reflektert i at det finnes rutinebeskrivelser og tiltak som skal iverksettes ved mistanke. I denne studien har vi derfor ikke vurdert om mottakene har evner og kapasitet til å identifisere slik sårbarhet i tråd med rundskrivene.

7.2 Utbredt med konflikter mellom beboere

På et mottak for enslige mindreårige asylsøkere – de aller fleste gutter – kan et visst aggresjonsnivå forventes. Mottaket er hjemmet til mange ungdommer, med svært ulik bakgrunn både når det kommer til landbakgrunn, kultur og bagasje. De bor tett og ofte uten tilgang på egne rom hvor de kan trekke seg tilbake og være alene.

På mange mottak nøler ikke ansatte og ledelse med å bekrefte at det foregår mye «under radaren» til voksne. Spesielt skadelig, ikke-observert, utrygghetsskapende dynamikk i grupperinger er vanskelig for ansatte å ta tak i på en hensiktsmessig måte. Selv om mye fanges opp, blir det ikke fullt ut forstått og dermed hverken forebygget eller forhindre av personalet. At bekymringene ikke er grunnløse, bekrefte av våre data.

På fire av 13 mottak vi har data fra, har det vært voldsepisoder mellom beboere den siste måneden, og på to av 13 mottak oppgir mottaksleder at

han/hun ikke vet om dette har forekommet. På sju av 13 mottak oppgir mottaksleder at beboere har blitt utsatt for tyveri den siste måneden, og tre av 13 vet ikke. Fire av 13 er kjent med tilfeller av utpressing, mens seks av 13 sier de ikke vet om dette forekommer.

Ansatte på flere mottak viste til konflikter mellom ulike grupperinger, om ungdom som ikke finner «sin» gjeng på mottaket, om konflikter mellom de som ønsker å sove, og de som bråker på nettene, og hvordan makt utøves subtilt for eksempel ved at enkelte ungdommer betaler for maten til andre.

Vi har for eksempel en konflikt nå. Her er det en gruppering som er opptatt av å gå på skole og som ser det som en viktig del av hverdagen sin, og så har du en gruppering som ikke vil gå på skole. Den gruppa som ikke går på skolen, sitter på natta og spiller kort, og selv om de innbiller seg at de er stille, men de er jo åtte gutter som spiller kort og drikker te. Det er ikke bråk og spetakkel, men det er nok til at de som vil på skolen neste dag, ikke får sove.

Enkelte mottak beskriver hvordan maktstrukturer ungdommene imellom i noen tilfeller best kan beskrives som en form for «frivillig tvang» eller «sosial kontroll». For å være en del av gjengen må man gjøre ting mot sin vilje. Selv om bekymringene var utbredt, ble gruppedynamikk i hovedsak oppfattet som et område det var lite eller ingenting de kunne gjøre noe med. Forholdene mellom beboerne er en sfære de ansatte bare delvis får tilgang til. Språk er ofte en barriere for å få innsyn i det som skjer under overflaten. Ansatte som ikke kan ungdommenes språk, kan ha vanskelig for å fange opp hva som egentlig foregår når en konflikt toppe seg i voldsom verbal kommunikasjon. I tillegg holdes informasjon noen ganger aktivt tilbake fra ansatte:

Han var redd, og det tok lang tid før han turte å si ifra. De som sier ifra, de er modige. Det er en sterk kultur om at du skal ikke sladre. Det er mye vi ikke vet, som vi kan ha mistanke om, og som vi spør om igjen og igjen uten å få vite. Men iblant får vi informasjon gjennom særkontakten eller noen de har tillit til. Men ofte sier de det til én og ber om at de ikke må si det videre til noen andre.

Observasjoner av og intervjuer med ungdommene viser at nasjonalitet ofte er en sentral driver for dannelse av gruppeidentitet på mottakene. På gruppeintervjuer var det flere steder en gruppe ungdommer som var dominerende. De kom fra samme land, med samme bakgrunn og utgjorde gjerne flertallet av ungdommene. Selv om stemningen jevnt over var god, var det flere ganger synlig himling med øynene og latterliggjøring om noen i gruppen trengte

en ekstra forklaring for å forstå spørsmål, eller de sa noe de andre oppfattet som dumt. På et sted forlot den dominerende gruppen fellesrommet først. Ungdommene som ble igjen, fortalte da om at det stort sett var fint, men at «gjengen» kunne være ubehagelig, og noen hadde vært redde.

Dynamikken guttene imellom kan være avgjørende for deres livssituasjon på mottaket. Ungdommene på mottaket er ofte de eneste omgangsvennene disse ungdommene har. Der ungdom flest kan dra hjem etter skolen til en familie som ikke har noe med skolen å gjøre, og har tilgang til andre arenaer og nettverk utenfor skolen, er nettverket til disse ungdommene svært begrenset. For ungdommene er mottaket hjemmet deres, og de har ikke samme mulighet til å trekke seg unna. På mange mottak har ungdommene heller ikke egne rom.

Strategier for å avdekke og avverge konflikter mellom beboere

Det er utarbeidet et rundskriv som beskriver UDIs krav til mottakenes arbeid med å forebygge og håndtere overgrep og grenseoverskridende adferd mot barn og ungdom i statlige mottak (RS-2010-085). Rundskrivet skiller seg fra de øvrige ved at det tilbyr svært detaljerte instruksjoner om hvordan mottakene skal gå fram når voldsepisoder oppstår. UDI har også opprettet et «inn-satsteam for konflikthåndtering i statlige mottak» som på kort varsel kan bistå driftsoperatører med å løse konflikter (IM-2013-007).

Når det oppstår konflikter og negativ gruppedynamikk på mottakene, finner vi at det på mange mottak er et påfallende fravær av felles strategier blant de ansatte for å ta grep om dette, altså til tross for et høyt detaljnivå i styrende dokumenter. Stort sett prøvde de ansatte én av tre tilnærminger: å *avskrekke*, *skjerme* eller *sende videre*.

Mottak som bevisst eller ubevisst søker å *avskrekke* ungdommene fra negativ adferd, bruker for eksempel trusler om politi eller trusler om flytting for å motivere ungdommene til å følge regler. På et av mottakene ble ansatte spurt om hvordan de forholdt seg til en pågående lavintensiv konflikt mellom beboerne. De beskrev arbeidet på denne måten:

Vi jobber jo med ro og god stemning, et mål om å ligge foran, opprettholde grenser og holde på et nei, å vise trygge voksne som står imot også de tøffe «lederne». [...] Det er viktig å være voksne også i en pressa situasjon. Vi klarer jo ikke alltid det, det er en underverden der. Vi bruker politi også for å vise handlekraft.

En annen sentral strategi ved konflikter mellom beboere var å *skjerme* enkelte beboere fra hverandre. Det var for eksempel tilfeller der ungdommer som

tidligere delte rom, ble flyttet til enerom på grunn av dårlig gruppedynamikk. Slike muligheter er det ikke alle mottak som har.

Når det ikke lar seg gjøre å skjerme og ansatte opplever at de ikke kommer i posisjon til å løse opp mellom beboere, har mottaket, i samarbeid med UDI, mulighet til å *sende beboere videre* til andre mottak. Den endelige vurderingen om flytting gjøres av UDI, og da vektes det at man har forsøkt andre løsninger først.

Det var også mottak som i mindre grad enn andre rapporterte om negativ gruppedynamikk. Disse mottakene jobbet i større grad forebyggende med å avverge konflikter gjennom å bygge relasjoner og komme i posisjon til ungdommene. Gjennom å jobbe med å bygge relasjoner til ungdommene ble det bygget tillit som ga innsikt. De ansatte brukte tid sammen med ungdommene gjennom for eksempel å tilrettelegge for felles matlaging, felles aktiviteter og kjøreturer til aktiviteter, og på den måten blir de ansatte og ungdommene bedre kjent.

Skal man forebygge konflikter bør man være bevisst at når det oppstår konflikter har dette alltid to dimensjoner. På den ene siden har man den mest iøynefallende ytre, observerbare og rapporterbare hendelser. Den andre dimensjonen handler om underliggende, aktiviserende faktorer som skapes av utrygghet i miljøet og utfordrer individets impulskontroll. Derfor kan mottak som jobber aktivt med å trygge ungdommene være mer effektive i å forebygge konflikter, enn de som prøver å avskrekke og skjerme. På mottak som vektlegger slik relasjonsbygging, er det langt mer utbredt at de ansatte gir uttrykk for at de har innsikt i «gruppens indre liv» og dynamikken ungdommene imellom. Hvorvidt de faktisk kjenner til hva som foregår blant ungdommene, har ikke vi mulighet til å si noe om, men vi merker oss at ansatte på noen mottak i langt større grad gir uttrykk for at de har slik innsikt. På mottak hvor det ikke tilrettelegges for slike aktiviteter, kommer ikke de ansatte i samme posisjon til ungdommene. En ansatt ved et slikt mottak beskrev situasjonen på denne måten:

De lager mat sammen, de passer på hverandre og hjelper hverandre. Vi ansatte er egentlig bare støy. De organiserer sitt eget liv, og det hadde for de vært helt ok om vi ikke eksisterte.

Muligheten for å jobbe forebyggende forutsetter et lavt konfliktnivå, og et lavt konfliktnivå muliggjør forebyggende arbeid. Slik sett kan det være at mottak som klarer å jobbe forebyggende, rett og slett har vært heldige og fått beboere som er mindre krevende. Det er likevel mye som tyder på at arbeidsmetodene til mottakene som jobber forebyggende, er avgjørende.

Noen av mottakene som har mye søkelys på forebyggende arbeid, mottar ofte beboere som er for krevende for andre mottak å håndtere, og de er derfor ikke skånet for utfordringer i større grad enn andre. I kapittel 7 skriver vi mer om hvordan mottakene jobber med å bygge gode relasjoner til ungdommene, og i kapittel 9 skriver vi mer om hva ledelse har å si for dette arbeidet.

7.3 Konklusjon – trygghet

Å sikre at ungdommene på mottak for enslige mindreårige asylsøkere er trygge, er prioritert fra UDIs side. UDIs rundskriv vektlegger at mottakets tilrettelegging av oppvekstmiljøet for enslige mindreårige beboere skal bidra til å skape en trygg og meningsfylt tilværelse, og det finnes detaljerte rutinebeskrivelser for hva mottakene skal gjøre ved forsvinninger, bekymringer for menneskehandel og vold i nære relasjoner og begrunnet mistanke om alvorlig omsorgssvikt eller andre forhold som utløser opplysningsplikten. Vår studie avdekket ingen brudd på disse, i den grad dette har vært tematisert.

Vi fant imidlertid at flere mottak strever med å fange opp og avverge konflikter mellom beboere. Dette var en mer utbredt sikkerhetsutfordring på mottakene, og fire av 14 mottak meldte om voldsepisoder bare siste måned – og ytterligere to mottaksledere oppga at de ikke vet om slike voldsepisoder har forekommet. Det er utviklet et detaljrikt rundskriv med krav til forebygging og håndtering av overgrep og grenseoverskridende adferd mot barn og ungdom i statlige mottak, og det finnes et innsatsteam som kan settes inn dersom mottakene strever med konflikter på mottaket. Dette reflekteres det i liten grad over når mottakene selv beskriver hvordan de håndterer konflikter. Strategiene som velges av ansatte, framstår i flere tilfeller vilkårlig valgt, og på de fleste mottak synes det å være en mangel på felles strategier i møte med konflikter – mange steder forteller ulike ansatte om ulike løsninger. Dette kan ha flere forklaringer.

For det første kan konflikter anta mer subtile former enn direkte vold. Ulike former for negativ gruppedynamikk mellom beboerne får ansatte bare delvis tilgang til. Det vi kan kalle «lavintensiv»-konflikt, vurderes ikke som akutt og alvorlig nok for å tilkalle et «innsatsteam» eller iverksette rutiner slik de er beskrevet i rundskriv. Men dette er et felt de ansatte på mottakene opplever som problematisk, og de opplever i stor grad å stå uten virkemidler.

For det andre kan UDIs doble rolle som oppdragsgiver og støttespiller føre til at mottakene vegrer seg for å søke hjelp hos UDIs innsatsteam om konflikter oppstår. Dersom et mottak ber om hjelp fra et innsatsteam, frykter de at det vil tolkes som at de ikke evner å utføre oppdraget de er satt til å gjøre. I en tid der mottak regelmessig legges ned, og det råder usikkerhet om mottaket

vil få forlenget kontrakten, er det i mottakets interesse å framstå mest mulig kompetent og i stand til å håndtere utfordringer som for eksempel konflikter mellom beboere.

Til sist er det liten tvil om at mottak har ulike forventninger til livet på mottakene, og ulike terskler for hva slags oppførsel og konfliktnivå som er greit. Det er sannsynlig at situasjoner som blir rapportert på enkelte mottak, bevisst ikke rapporteres på andre, fordi episodene rett og slett oppfattes ulikt.

8 Forutsigbarhet og opplevd trygghet

For at ungdommene som bor på mottaket, skal føle seg trygge, holder det ikke at deres fysiske sikkerhet er ivaretatt, og at det er fravær av konflikter. Ungdommenes opplevelse av trygghet henger også tett sammen med deres psykiske helse. Asylprosessen og usikkerheten som knyttes til denne, vil nødvendigvis føre til stress og uforutsigbarhet for ungdommene. Ungdomshjernen er dårlig rustet til å takle stress, og usikkerhet og utrygghet forsterkes hos ungdommer (se kapittel 4 for en gjennomgang av disse mekanismene). Stress og utrygghet kan i seg selv kan være en trigger for psykiske problemer, samtidig som det å leve med stress kan føre til at gamle traumer reaktiveres (Berkowitz 1990).

Barn og unge som bor i mottak, har større forekomst av sosiale og psykiske problemer enn norske barn (Berg & Tronstad 2015). En studie av de yngste enslige asylsøkerne (Jensen, Skårdalsmo & Fjermestad 2014) viser at 68 prosent av barna har opplevd tap av personer som sto dem nær, 63 prosent har vært vitne til eller selv vært utsatt for vold. Omtrent halvparten (54 prosent) av barna hadde også alvorlige symptomer på posttraumatiske stresslidelser. Symptomene vedvarer også i stor grad to år etter bosetting (Jensen, Skårdalsmo & Fjermestad 2014). Sagt på en annen måte har mange av ungdommene på norske mottak vært i eller er i krise og trenger oppfølging som tar hensyn til dette.

I dette kapittelet ser vi nærmere på ungdommenes opplevelse av trygghet og hvordan dette kan gripes an gjennom et søkelys på ungdommenes psykiske helse. Vi diskuterer hva slags oppfølging ungdommer på mottak får av spesialisthelsetjenesten, før vi ser på hvordan mottakene møter de psykisk syke ungdommene når sektormyndigheter svikter.

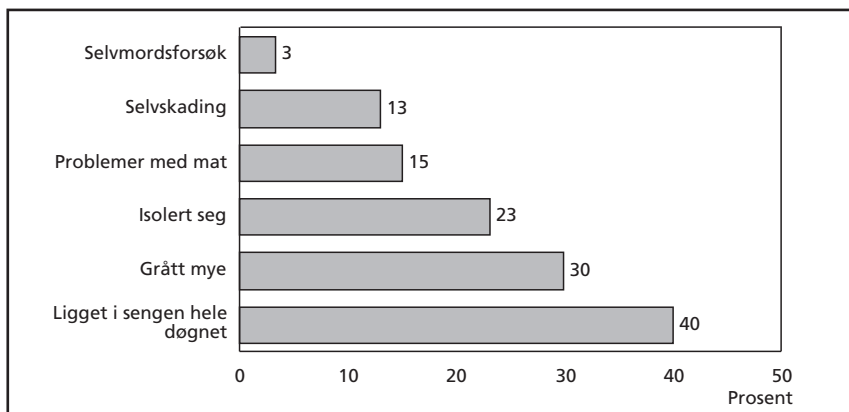
8.1 Utrygge ungdommer

Selv om ungdommer på norske mottak må sies å være rimelig trygge for fysiske farer og overgrep, oppgir to tredjedeler av ungdommene som kom på våre allmøter, at de føler seg utrygge på mottaket. I samtaler med dem fortel-

ler de at dette ikke handler om redsel for overgrep eller fysiske farer. Det er et uttrykk for at de føler seg utrygge fordi det er så mye som er uforutsigbart i livet deres. For å oppleve trygghet trenger ungdommene å kunne håndtere opplevelser fra fortiden, stress i nåtiden og usikkerhet for framtiden på en god måte. For å få til dette trenger mange hjelp og veiledning. Noen vil også trenge medisinsk oppfølging.

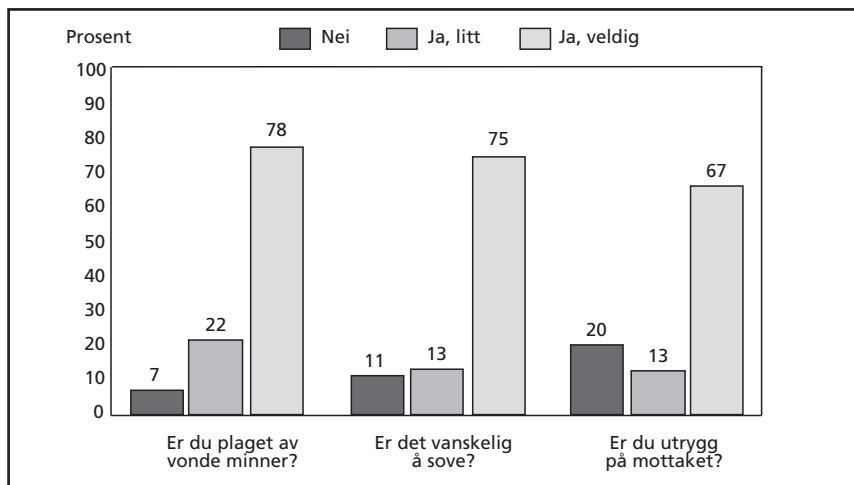
Når mottakene rapporterer om symptomer på psykisk sykdom blant beboerne, finner vi at hele 40 prosent av ungdommene ved norske mottak for enslige mindreårige har hatt dager der de ikke har kommet seg opp av sengen selv om de ikke er fysisk syke, 30 prosent gråter mye, og 23 prosent har i perioder isolert seg fra andre på mottaket. Andelen der mottaket vet det har forekommet selvskading, er 13 prosent, og 3 prosent har forsøkt å ta sitt eget liv.

Figur 8.1 Andel beboere som oppgis å ha symptomer på psykisk sykdom. N = 218.



I våre møter med ungdommene rapporterer 78 prosent at de er veldig plaget av vonde minner, 75 prosent synes det er veldig vanskelig å sove, og 67 prosent oppgir at de er veldig utrygge på mottaket. Det er verdt å notere seg at ungdommene som kom på allmøte, sannsynligvis ikke er representative for alle ungdommer på mottaket. Både ansatte og ungdommene selv ga uttrykk for at de som kom på allmøtene, i mindre grad hadde psykiske problemer enn de som ikke kom. Dette var fordi noen av ungdommene aktivt ble skånet fra å delta av ansatte, og fordi mange ikke orket å snakke med oss. Andelen som oppgir å føle seg utrygg og plaget av vonde minner, er derfor bekymringsfullt høy.

Figur 8.2 Ungdommer som er plaget av vonde minner, har søvnproblemer og føler seg utrygge på mottaket. Andel av de som møtte på allmøte på fem mottak. N = 73.



Vi viste i kapittel 4 hvordan stress og utrygghet i nåtiden kan trigge tidligere traumer og gjøre at ungdommer som var friske da de kom til Norge, etter en tid i mottak, kan utvikle PTSD-symptomer.

Ungdommene trenger trygghet og ro til å bearbeide følelser knyttet til flukt og andre vanskelige opplevelser. Disse følelsene kan aktivere sinne som i sin tur kan føre til tap av kontroll og utløse direkte aggressive, voldelige handlinger. Gjennom å bearbeide vonde påkjenninger og deres traumer reduseres spenningen, og det skaper en buffer mot tap av kontroll og direkte aggressivitet (Berkowitz 1990).

8.2 Begrenset tilgang til spesialisthelsetjenesten

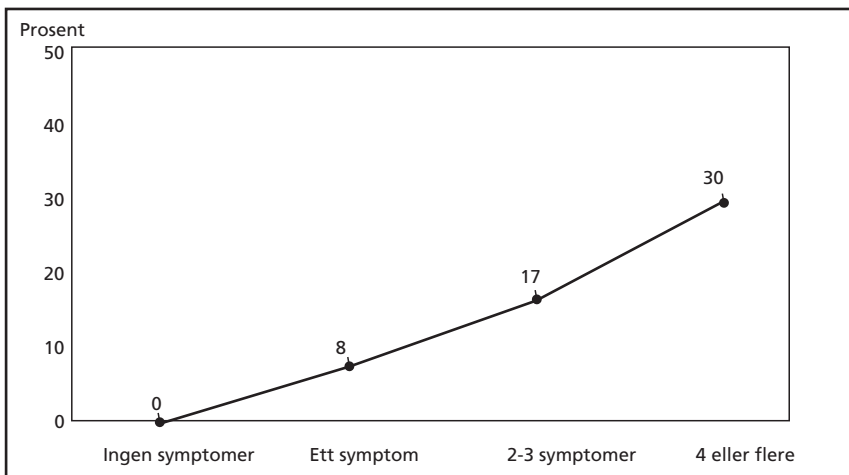
De unge asylsøkerne befinner seg i en sårbar situasjon, noe som knytter seg både til det de har opplevd og til usikkerheten i dag. Samtidig har de fleste gode ressurser og har vist evne til å overleve vanskelige situasjoner. Det er viktig å huske på at de unge i denne tiden kan være svært mottakelige for god hjelp og gjennom dette finne en måte å leve med sine traumer på og komme seg videre i livet. Dette henger blant annet sammen med ungdomshjernens plastisitet, det vil si evne både til å lære, motta og utvikle seg. Det å sørge for at denne gruppen unge får hjelp i denne perioden, når dette synes nødvendig eller ønskelig, er dermed spesielt viktig. For vi vet også at desto lengre tid

det tar før de unge får hjelp til å bearbeide det som er vanskelig, desto lengre tid kan det ta, og mer usikkert kan det bli, å bli hjulpet gjennom behandling.

Alle mottak melder om behov for spesialisthelsetjenester, men ikke alle steder får ungdommene tilbud om psykisk helsehjelp, til tross for til dels alvorlige psykiske problemer, inkludert betydelige symptomer på PTSD.

For å kartlegge om det er de sykeste som får tilgang til helsehjelp, har vi laget en indeks av symptomer på psykiske helseplager (selvskading, hyppige mareritt, selvmordsforsøk, aggresjon, isolasjon, spisevansker, passivitet, søvnproblemer og gråt) som går fra null til ni. Vi regner det som sannsynlig at de som har fire eller flere av disse symptomene, har betydelige helsemessige utfordringer. 28 prosent av ungdommene har fire eller flere av disse symptomene og kan karakteriseres som sannsynligvis svært syke. Av disse fikk kun 30 prosent oppfølging hos psykolog. Dette er ikke et mønster som bedrer seg om vi ser på de som har flere symptomer – av tolv ungdommer med sju eller flere symptomer får kun fem oppfølging av psykolog.

Figur 8.3 Andel av beboerne som får oppfølging hos psykolog, etter symptomer på psykisk sykdom. N = 218.



Her ser vi betydelig variasjon mellom kommuner og mottak. På mottak G har vi informasjon om totalt 17 ungdommer, og ingen av dem får psykologoppfølging, selv om fire ungdommer har fire eller flere symptomer. På andre mottak får halvparten av ungdommene på mottaket oppfølging hos psykolog. Flere ga uttrykk for bekymring for at både mottak, skole, fastleger og

BUP opererer med en annen terskel for å sende ungdommer som bor på mottak, videre til spesialisthelsetjenesten, enn det som er vanlig for norske barn. Årsakene til dette kan være flere. I intervjuer med barnevern, BUP og mottakene er det tydelig at enslige mindreårige asylsøkere utfordrer de øvrige sektormyndighetene. Det synes å være både en faglig og en organisatorisk uklarhet som ligger til grunn for manglende oppfølging i spesialisthelsetjenesten. I noen regioner ble det argumentert fra BUP sin side at de ikke kunne tilby forsvarlig oppfølging av asylsøkende ungdom. Det var en underliggende forståelse av at traumene var så tett knyttet til bosituasjon at det ikke ville være mulig å bearbeide før ungdommene var fjernet fra situasjonen. Som en kommunepsykolog uttrykte:

Situasjonen for slik behandling [traumebehandling] er at pasienten er i en avklart situasjon. Ikke midt oppi krisen. Og disse lever i en uavklart situasjon.

Ekspertene på traumebehandling og migrasjonshelse vi har vært i kontakt med, stiller seg imidlertid tvilende til dette og mener at ungdommene kan ha godt utbytte av behandling også mens de bor på mottak. Noen steder ble det også beskrevet som en forventet situasjon at ungdommene på mottaket var syke, eller at de ble syke av å bo på mottak. I noen intervjuer med mottaks-personell og helsetjenesten ga de uttrykk for at forventningene til hvor friske ungdommene skulle være, ble nedjustert. Som en mottaksleder uttrykte det når han beskrev forskjellen mellom hvordan de vurderte ungdommene nå sammenlignet med ved oppstarten av mottaket: «Normaliteten har flyttet seg, og terskelen blir høyere.» Vi regner det som sannsynlig at dette også påvirker hvordan de vurderer nødvendigheten av helsehjelp.

Det er utviklet en veileder for helsetilbudet for asylsøkere, og denne skal ligge til grunn for det helsetilbudet ungdommer skal ha. Vi ser imidlertid at det er stor variasjon mellom kommunene i hva slags tilbud de gir ungdommene – mens noen går ut over det som står i veilederen, er det andre kommuner som ikke følger retningslinjene, og hvor det kan virke som om denne er lite kjent.

Årsaken til manglende oppfølging i spesialisthelsetjenestene kan også knyttes til uklar sektoransvarsfordeling lokalt. Et konkret eksempel illustrerer denne problematikken godt: Et mottak vi besøkte, hadde store bekymringer knyttet til flere ungdommers psykiske helse og valgte å sende bekymringsmelding til barnevernet når ungdommene ikke fikk tilbud om behandling i BUP. Barnevernet fulgte opp bekymringen med besøk til mottaket og kom til samme konklusjon som mottaket. Dette var ungdom som hadde

stort behov for hjelp utover det mottaket kunne tilby. Barnevernet vurderte problemene som psykiske lidelser, som en representant fra barnevernet uttrykte:

Det er ungdom som sliter vanvittig og har behov for hjelp. Dette handler om psykisk helse. Det er hverken kompetanse vi har, eller lovverk som regulerer det. Det er andre fagområder som har ansvar for dette. For eksempel BUP, da. Dette er ikke innafør barnevernsloven og vårt mandat.

BUP på sin side peker på at de psykiske utfordringene til ungdommene er knyttet til omsorgssituasjonen; de blir syke av å bo på mottaket. Om de får et bedre omsorgstilbud, vil de raskt blir friskere, hevder de. De viser til at barnets omsorgstilbud ikke er deres bord, men barnevernets bord. I dette tilfellet klarte mottaket å få representanter for sektormyndighetene til å komme på felles møte for å finne en løsning, men selv da kom de ingen vei. En ansatt beskrev situasjonen som en «håpløs runddans» mellom de ulike sektormyndighetene.

Ved mottak som får oppfølging og veiledning fra spesialist- og kommunehelsetjenesten, og der de sykeste beboerne får hjelp, ser det ut til å være mindre uro blant beboerne, og bedre kontakt mellom beboere og ansatte, enn ved mottak som ikke får slik oppfølging.

8.3 Mottakenes strategier i møte med de psykisk syke

På grunn av manglende oppfølging i spesialisthelsetjenestene er det ofte kun mottaksansatte som følger opp ungdommenes psykiske helse, og mange ungdommer hadde ikke andre voksne enn de mottaksansatte å snakke med om vonde tanker og mareritt. Det er imidlertid stor variasjon mellom ulike mottak og mellom ulike ansatte innenfor samme mottak i hvordan de forvalter denne oppgaven. Noen av de ansatte forteller at de synes det er vanskelig å vite hvordan de skal møte ungdommer som sliter med vonde minner, tunge tanker og utrygghet. Noen ansatte gir uttrykk for at de er redde for å møte ungdommene i det vonde.

En ansatt fortalte hvordan hun fant det ubehagelig når ungdom delte vonde minner eller snakket om sin psykiske helse. Hennes strategi når dette skjedde, var å høre etter, men å «prøve å late som ingenting». Hun vurderte det slik at siden hun ikke var psykolog, kunne hun ikke snakke med ungdommene om traumer og vonde minner, hun var redd for å påføre mer skade.

Moderne traumeforskning viser imidlertid at så lenge ungdommene opplever at de blir hørt og ivaretatt i en slik samtale, vil det tvert imot hjelpe dem å bearbeide traumene. Å late som ingenting og bagatellisere slike hendelser kan derimot være uheldig.

Ved ett av mottakene hadde dette vært en strategi som var sentral i opplæringen av de ansatte: De ansatte skulle ikke spørre hvordan det gikk med ungdommene, for slik å unngå å snakke om det som var vanskelig. Et ekstremt eksempel på denne strategien hørte vi om på et mottak hvor en gruppe ansatte valgte å møte selvskadning med å late som ingenting. De tenkte at det beste var å ikke gi det oppmerksomhet.

Det kan være forståelig at mange i mottakene trekker den konklusjonen at når spesialistene ikke vil behandle eller lindre psykiske helseplager, kan i alle fall ikke ansatte i mottaket «leke terapeuter». Dette er for så vidt et logisk resonnement, men det er ikke støttet av forskningen. James Pennebaker (Pennebaker 1997) viser at direkte og indirekte former for bearbeidelse gjennom samtale, fellesskap, symptom-forklaringer – også kalt psykoedukasjon – har betydning. Ikke minst kan bygging av tillitsfulle relasjoner over tid være viktig.

Rundt halvparten av de ansatte oppgir å ha vært på kurs for å lære å håndtere traumer, enten i regi av UDI (22 prosent), av mottaket (24 prosent), kommunen (5 prosent) eller RVTS (7 prosent). Dette er gjerne ansatte som har en relevant utdanning i bunn. Men også ansatte uten utdanning hadde gjort en innsats for å lære seg å hjelpe denne gruppen. En ansatt uten relevant fagbakgrunn viste stadig til nyere forskning om traumebehandling når vi snakket sammen. Han fortalte at han var interessert i å gjøre jobben sin med ungdommene best mulig, og vurderte det slik at det å søke kunnskap, blant annet om hvordan man best kan møte ungdom i kriser, var en del av jobben.

Å hjelpe ungdommene til å gjøre situasjonen begripelig

En kjerneoppgave for mottaksansatte som ønsker å hjelpe ungdommene i fravær av helsetjenestene, er å hjelpe ungdommene å gjøre situasjonen de er i, begripelig og forutsigbar. Stress og uforutsigbarhet i nåtiden vil ha stort potensial for å trigge gamle traumer (Antonovsky 1987).

Når ungdommene ikke får helsehjelp, og de ansatte ikke får veiledning, oppleves gjerne situasjonen ungdommene sitter i, som håpløs også av ansatte. På flere mottak blokkerer det ansatte fra å møte ungdommene med konstruktive grep fordi de opplever seg maktesløse. Logikken synes å være at ventingen og de midlertidige tillatelsene gjør ungdommene syke, og ventingen får vi ikke gjort noe med, derfor kan vi ikke hjelpe dem å bli bedre.

Av ungdommene vi snakket med på mottakene, oppga 74 prosent at de ikke forsto hva som skjedde i asylsaken deres. Kun 11 prosent oppga at de forsto saken sin godt. Når vi spurte hvem som var den viktigste personen når det kom til å forklare dette, oppga 41 prosent at ingen hadde hjulpet dem med dette. En fjerdedel sa at representanten var den viktigste støttespilleren i dette, og en fjerdedel oppga advokaten. Under 4 prosent pekte på mottaksansatte som sentrale når det kom til å gjøre vedtaket begripelig.

Ser man på rammene for å underrette og informere ungdommene om deres asylsak, er dette logisk. Den formelle underrettelsen som myndighetene er forpliktet til, skjer ved at UDI sender vedtaket til advokaten som er ansvarlig for å underrette sin klient (jf. forvaltningsloven § 27 og § 12 tredje ledd). Ungdommens representant skal være til stede på dette møtet. Den formelle underrettelsen beskrives som mangelfull og problematisk av flere mottak. En hovedutfordring er stor variasjon i hvor alvorlig representanter og advokater tar denne rollen, og hvordan de møter ungdommene. En mottaksleder beskrev det på denne måten:

Dette med forkynning av vedtak, vi synes det noen ganger er litt hare-labb. Skal du gjøre det på en god måte, så må du nesten ha to møter for de som får avslag. For på det første møtet er det eneste de hører, at de får avslag. Det er ikke så mye mer de klarer å få med seg. Og for dem er det veldig viktig, hva er begrunnelsen for avslaget, for dersom, skal du klage, må du tilbakevise grunnlaget for avslaget. Og hvis du ikke får god nok forståelse for grunnlaget for avslaget, så har du også små muligheter for å skrive en god klage.

Dette er en beskrivelse som går igjen – at ungdommer som får avslag, mister grep om resten av samtalen og ikke får utbytte av samtalen. Ifølge mottaksansatte er det noen advokater som tar jobben med å forklare vedtakene i disse møtene, mens andre kun leser opp vedtaket (med tolk) og holder det til et minimum. I felt ble det beskrevet ungdom som rett etter forkynnelsen av vedtak oppsøker ansatte for forklaring, ungdom som bryter sammen, og ved ett tilfelle ungdom som skader seg selv i selve møtet.

Denne mangelfulle underrettingen om saken har antagelig ligget til grunn for at UDI har innført mulighet for å gjennomføre «vedtakssamtaler» i regi av UDI. En vedtakssamtale er en samtale hvor UDI, med representant til stede, forklarer innholdet i asylvedtaket. Hensikten med samtalen er at den mindreårige skal forstå begrunnelsen for hvorfor han har fått avslag eller en tidsbegrenset tillatelse, og hvilke konsekvenser dette får for hans/hennes situasjon i Norge. Samtalen er et frivillig tilbud og et supplement til advokatens

underretting om vedtaket. Samtalen er ikke en del av saksbehandlingen av søknaden om beskyttelse.

Vi har i denne undersøkelsen ikke gjort noen systematisk vurdering av vedtakssamtalene, men flere mottaksansatte gir uttrykk for at de ikke synes disse samtalene fungerer optimalt. De ansatte beskriver dette som nok et møte der eksterne (ansatte fra UDIs regionskontor og ungdommens representant) møter ungdommen, uten at ungdommene sitter igjen med et bedre grep om egen situasjon og eget vedtak. Spørsmålet er hva slags tillitsrelasjon som trengs for at ungdommene skal tro på de forklaringene som framsettes for et avslag, og for at de skal kunne ta inn over seg de rådene som blir gitt.

Noen ansatte velger å møte ungdommenes frustrasjon med å gå utover egen rolle og ta en aktiv rolle i å snakke med ungdommene om vedtaket. De begrunner dette med at ungdommene trenger en bedre forståelse for sin egen situasjon, både fordi dette rent juridisk er svært viktig dersom de skulle ønske å klage (som vist i sitatet over), og fordi det at ungdommene opplever situasjonen som begripelig og ikke kaotisk, er viktig for den enkelte ungdoms psykiske helse og dynamikken i mottaket. Andre ansatte velger bevisst å ikke påta seg en slik rolle, fordi de ikke ønsker å bli knyttet til vedtaket som UDI gjør.

Hvordan slik informasjon mest hensiktsmessig kan formidles, vet vi imidlertid lite om. Det finnes heller ikke noen gode diskusjoner om mulige konsekvenser det vil ha for relasjonen mellom mottaksansatte og ungdommene dersom voksne som ungdommene har tillit til, i større grad har ansvar for å forklare og belyse asylsaken.

På noen mottak var det imidlertid ikke en bevisst vurdering som gjorde at de ansatte ikke diskuterte vedtak med ungdommene, men heller at de ansatte opplevde vedtakene som vanskelige. I våre besøk på mottak møtte vi ansatte om ikke opplevde dette som sin oppgave, og som ga uttrykk for at de syntes det var vanskelig å forstå hva som lå i ulike vedtak. På ett mottak møtte vi flere ansatte som ikke visste forskjellen på tidsbegrenset oppholdstillatelse og tillatelser som var begrenset på grunn av mangel på ID. Dette er, som vist i kapittel 2, to svært ulike tillatelser: Id-begrensninger innebærer at ungdommen har fått oppholdstillatelse, men med begrensede rettigheter til de framlegger et pass. Tidsbegrenset opphold er et avslag på søknad om beskyttelse, men med tillatelse til å bli fram til de er 18 år, fordi UDI ikke har klart å identifisere omsorgspersoner i hjemlandet.

I tillegg til kunnskapsmangler beskriver flere ansatte hvordan de opplever det vanskelig å snakke med ungdommene om vedtakene, fordi de oppleves urettferdige og meningsløse. For noen påvirker dette også andre deler av arbeidshverdagen på mottaket. En av de ansatte forteller at hun opplever det

vanskelig å snakke med ungdommene om hvordan de skal håndtere stress, når de er redde for at politiet skal komme. Det er jo en rasjonell frykt, forteller hun. I møte med ungdommene speiler hun deres frykt, og i verste fall styrker hun avmakten og fortvilelsen i istedenfor å være en trygg voksen som kan hjelpe med å løfte blikket og skape mening i det meningsløse. Mange mottaksansatte deler et slikt syn og synes det er vanskelig å ta inn over seg at ungdommene har fått avslag og må returnere når de blir 18. De beskriver dette som vanskelig å forstå og akseptere, og det er enda vanskeligere å skulle klare å bistå ungdommene i å gjøre kloke valg i en livssituasjon de selv anser som håpløs.

Når de ansatte ikke forstår hva som ligger i ulike vedtak, eller opplever vedtakene som grunnleggende urettferdige, og de i tillegg formelt ikke har en rolle i å gjøre vedtakene forståelige, er de heller ikke i stand til å hjelpe ungdommene med nettopp å gjøre situasjonen forståelig, begripelig og forutsigbar.

Utrygge voksne skaper utrygge ungdommer

Som vist i kapittel 4 trenger ungdommene å ha trygge voksne rundt seg som kan redusere stresset de opplever i hverdagen. Det handler på den ene siden om at det er noen hos dem når de har det som verst, som kan trygge dem i uroen, og som kan være med på å dempe angsten om den setter inn. Men det handler også om trygge voksne som er til stede i hverdagen til ungdommene, som engasjerer seg i livet deres, og som klarer å skape gode strukturer og rutiner i hverdagen.

På noen mottak er det ikke tilgjengelige, trygge voksne, rett og slett fordi de voksne ikke føler seg trygge på jobb. Når vi spør mottakslederne om ansatte har blitt utsatt for vold siste måned, rapporterer 13 av 17 at dette ikke har skjedd. På tre mottak har det vært noen få episoder der ansatte har blitt utsatt for vold, og på ett mottak mener mottaksleder at alle ansatte har blitt utsatt for vold siste måned. At ansatte blir utsatt for vold på jobb, er bekymringsfullt, fordi redde ansatte gjør en dårligere jobb.

Når vi spør de ansatte om arbeidssituasjonen, svarer hver tredje ansatt at de har vært redde på jobb siste måned. Når vi prøver å undersøke hva som kan forklare at så mange føler seg utrygge på jobb, er det overraskende lite som forklarer forskjellene. Vi finner for eksempel kun svake og ikke signifikante effekter av utdanning, og selv om rundt halvparten av de ansatte har tatt kurs i konflikthåndtering, finner vi ikke at de som har tatt slike kurs, er mindre redde på jobb. Tvert imot ser det ut til at de som har tatt slike kurs i konflikthåndtering, *oftere* er redde på jobb – dette kan være fordi mottak som

har hatt mye konflikter med beboere, oftere arrangerer slike kurs. I så fall vil det å ha vært på kurs samvariere med omfanget av konflikt og aggresjon på mottaket.

En del av utryggheten til de ansatte kan henge sammen med at mange ufaglærte ikke forstår det de ser av ekstreme utslag fra psykisk smerte som for eksempel selvskadning og sinne. Når kursing og utdanning ikke gjør at de ansatte føler seg tryggere, kan det være de ikke opplever at det de er utdannet for samsvarer med den situasjonen de opplever å være i – de færreste har utdanning som forbereder dem på situasjoner som hører hjemme på en psykiatrisk akuttavdeling. På denne måten kan fryktopplevelser henge sammen med at de primært søkte jobb som omsorgsarbeidere, og var uforberedt på at de tidvis måtte «tørke tårene og knytte nevene» som en ansatt uttrykte det.

Vi ble overrasket over at de som stort sett har dagvakt, i større grad uttrykker at de er redde på jobb, enn de som jobber kveld og natt – til tross for at denne gruppen har mindre kontakt med ungdommene. En måte å tolke dette på er at de som jobber mye på kveld og natt, har flere og bedre samtaler med ungdommene, de ser dem gjerne i mer sårbare situasjoner, og derfor opplever de ungdommene som mindre truende.

Det er også interessant å notere seg at på mottak der de ansatte lager mat sammen med beboerne og driver aktiv relasjonsbygging gjennom felles aktiviteter (se neste kapittel), ser de ansatte ut til å være mindre redde. Vi tolker dette som et uttrykk for at noen mottak har større avstand mellom ansatte og beboere – de makter ikke å få en relasjon til hverandre. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Den viktigste forklaringsvariabelen for hvorvidt de ansatte føler seg trygge, er imidlertid at de opplever at det er enighet blant de ansatte om hvordan mottaket skal drives. Dette bekreftes også gjennom våre kvalitative intervjuer. På mottak der de ansatte har gode rutiner for hvordan vanskelige situasjoner skal håndteres, god opplæring i disse og opplever at det er enighet om dette, kan selv alvorlige voldsepisoder forekomme uten at de ansatte føler seg utrygge. På mottak der de ansatte føler at de selv må finne fram til måter å håndtere slike situasjoner på, eller der de opplever at andre ansatte håndterer situasjonen annerledes, blir usikkerheten nok til at de føler seg utrygge. Dette vil vi diskutere implikasjonene av i kapittel 9 når vi løfter betydningen av ledelse.

Å ivareta sikkerhet uten å skape avstand

For å ivareta de ansattes sikkerhet praktiserer noen mottak strenge regler, for eksempel at ansatte aldri skal gå alene i bygningen. Noen steder har de

walkietalkie, noen steder har de kamera, mens andre mottak igjen ikke kan vise til systematiske sikkerhetstiltak. Dette handler grunnleggende sett om en balansegang mellom sikkerhet og avstand. Kan man legge vekt på sikkerhet uten at det skaper avstand mellom de voksne og ungdommene de har ansvar for? En mottaksleder fortalte at de måtte sette inn sikkerhetstiltak fordi noen av de ansatte var redde, men at han selv følte at tiltakene var til hinder for omsorgsarbeidet.

Noen var redde når ungdom utagerte. Så da utviklet vi prosedyrer på at vi skulle gå to og to. Og det er klart at med den innstillingen så er det vanskelig å møte noen og bygge tillit. Og jeg har aldri følt meg redd på jobb. Ja, de har utagert, men det har aldri vært mot meg, de har mye frustrasjon og sinne, og det må jo få komme ut. Uten at vi skal være dumme, da, man må ta sikkerhet på alvor, men det er jo måter å gjøre det på uten å bygge avstand.

På et mottak med stor uenighet internt om hvordan mottaket skulle drives, var en del av de ansatte utrygge, de var opptatt av sikkerhet og gikk aldri alene inn til ungdommene, og de var raske med å ringe politiet om noe skulle skje. En av ungdommene lå på rommet sitt, hadde sluttet å stå opp og hadde forsøkt å ta sitt eget liv flere ganger. Da vår informant en gang gikk inn til denne ungdommen og satte seg på sengekanten for å prate med ham, fikk han reaksjoner fra de andre ansatte: «Oi, turte du virkelig å gå inn til han?»

Slik kan sikkerhetstiltak føre til at de ansatte blir mer utrygge i kontakt med ungdommene, heller enn tryggere, om tiltakene ikke implementeres skikkelig. De voksnes redsel påvirker hvordan de tilnærmer seg ungdommene, og igjen deres relasjon til ungdommene. Et sentralt og vanskelig spørsmål er hva som er korrekt tolkning av risiko. Der noen mottak skaper et sikkerhetsregime som skaper avstand, besøkte vi også mottak der nærhet til ungdommene ble prioritert i så stor grad at risikoanalyser nærmest ikke var en del av hverdagen. Et eksempel på dette var en kvinnelig ansatt som på sin egen fritid hentet en ung gutt som for tredje gang på to uker ble skrevet ut fra psykiatrisk institusjon. I ettertid reflekterte hun selv over at det kanskje ikke var heldig, men hverken hun eller andre reflekterte over at det burde være rutiner eller regler som sikret at ansatte ikke kom i slike situasjoner. Slike vurderinger bør det imidlertid ikke være opp til hver enkelt ansatt å gjøre, og det bør forventes at driftsoperatør og mottaksledelsen i samarbeid utarbeider retningslinjer som balanserer ungdommens behov for kontakt med trygge voksne og relasjonsbygging, og de ansattes sikkerhet.

8.4 Konklusjon – opplevd trygget

En stor andel av beboerne på mottak for enslige mindreårige føler seg utrygge og har betydelige psykiske problemer. Langt fra alle som har behov for det, får oppfølging av psykolog. Noen mottak melder om at BUP har stengt døra for all behandling av enslige mindreårige asylsøkere. Dette bygger på en faglig kontroversiell begrunnelse om at traumer ikke kan bearbeides mens ungdommene fremdeles bor på mottak.

I praksis er det ofte mottaksansatte som hjelper ungdommene å bearbeide, og som trygger ungdommene i en usikker hverdag. En sentral, men vanskelig oppgave for mottakene er å jobbe for å gjøre situasjonen her og nå begripelig og forutsigbar. Å dempe opplevelsen av maktesløshet og skape mening er sentralt for å møte ungdommenes bekymringer og styrke deres psykiske helse. Å gjøre asylprosessen og da særlig avslag forståelig er utfordrende for alle mottak. Dette henger blant annet sammen med at den formelle underrettelsen av vedtaket som gjøres av advokat med representant til stede, har svært varierende kvalitet. For mange blant de enslige mindreårige, som dro av sted med en forvissning om opphold, kan vedtakssamtalens konklusjon, aldri bli annet enn forferdelig. Det må derfor utarbeides en beredskapsplan, som mottakene bør involveres i, for slike krisesamtaler. De må dessuten gjentas, og de må innebære en gjennomtenkt oppfølging. Slik vi jobber i det virkelige liv. Dagens vedtakssamtaler i regi av UDI ser ikke ut til å bøte på dette informasjonsgapet i særlig grad, men det er grunn til å se nærmere på utbredelsen og utførelsen av disse. I praksis er tilgangen til god informasjon om vedtak i dag vilkårlig – det avhenger av hvordan advokaten tolker sitt mandat, hvordan representanten tolker sitt, og hvordan mottaksansatte tolker sitt.

Utrygge ungdommer trenger trygge voksne omsorgspersoner. Dette har ikke alle ungdommer som i dag bor på mottak. Hver tredje ansatt på norske mottak for enslige mindreårige oppgir at de har vært redde på jobb siste måned. Mottakene håndterer sikkerhet for ansatte på svært varierende måter. I ytterpunktene finner vi mottak med så strenge sikkerhetstiltak at det i sum gjør ansatte mer utrygge i kontakt med ungdommene og skaper avstand til ungdommene – og i andre enden finner vi mottak som kommer så nært ungdommene at kritiske vurderinger av sikkerhet er nærmest fraværende.

På mottak der ansatte lager mat sammen med beboerne og driver aktiv relasjonsbygging gjennom felles aktiviteter, ser de ansatte ut til å være mindre redde. Den viktigste forklaringsvariabelen for hvorvidt de ansatte føler seg trygge, er at de opplever at det er enighet blant de ansatte om hvordan mottaket skal drives. Dette er primært en lederoppgave og vil bli adressert nærmere i kapittel 9.

9 Sosiale behov

Tilhørighet i og støtte fra sosiale nettverk er en viktig kilde til trivsel og psykososial tilpasning for alle mennesker, og for enslige mindreårige asylsøkere kan gode relasjoner og ikke minst kontakt med trygge voksne de har en tillitsrelasjon til, være avgjørende for hvordan de klarer seg i hverdagen. Tiden på mottak er forbundet med mye usikkerhet, enten de venter på vedtak, på kommune eller på 18-årsdagen. Det kan utgjøre en stor forskjell å ha noen å snakke med, som de stoler på, som anerkjenner den vanskelige situasjonen de står i, og som kanskje også kan hjelpe med gode råd. Forskning på personer som kommer seg gjennom voldsomme opplevelser uten vedvarende plager, understreker betydningen av å ha tette emosjonelle bånd til en eller flere personer (Masten & Powell 2003). Derfor trenger ungdommer på mottak noen rundt som de kan snakke med, og som de er trygge på, enten det er andre ungdommer eller ansatte på mottaket.

Gode relasjoner mellom ansatte og beboere er også viktig fordi det øker sjansen for at de ansatte fanger opp om ungdommene er i en utrygg situasjon, på grunn av konflikter med andre ungdommer, på grunn av egen helse eller på grunn av valg ungdommen har gjort eller er i ferd med å gjøre. Ansatte som har gode relasjoner med ungdommene, kan lettere oppdage slike situasjoner, de når lettere gjennom med råd og bistand til ungdommene og får derfor bedre mulighet til å gripe inn når det er nødvendig.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan mottakene jobber med relasjoner og ungdommenes sosiale behov. Først ser vi på det relasjonelle arbeidet på mottaket. Hvordan er relasjonene mellom ungdommer og ansatte på mottak for enslige mindreårige? I den forbindelse ser vi særlig på ordningen med særkontakter, som er ment å styrke relasjonen mellom ansatte og ungdommene. Deretter retter vi oppmerksomheten mot hvordan strukturer i mottakssystemet utfordrer det relasjonelle arbeidet. Her adresserer vi språkbarrierene, de juridiske rammene rundt rollen som mottaksansatt og flyttinger av ungdommer når mottak legges ned. Til slutt tar vi for oss relasjonene ungdommene har til representantene, som sitter med et sentralt ansvar overfor ungdommene.

Kapitlet gir ikke en uttømmende presentasjon av alle relasjoner ungdommer på mottak for enslige mindreårige inngår i. Mange av ungdommene går på skole og knytter sterke bånd til lærere, mange har helsesøster på sko-

len som sin nærmeste, andre går på fritidsaktiviteter og peker på dette som sin viktigste arena i løpet av tiden i Norge. I denne rapporten konsentrerer vi oss om mottakene og arbeidet som gjøres her for å dekke ungdommenes omsorgsbehov, og relasjonene mellom ansatte og beboere er derfor vår primære interesse.

9.1 Mottaket – en midlertidig erstatning for familie

For enslige mindreårige som kommer til Norge for å søke asyl, utgjør ofte menneskene på mottaket, beboerne og de ansatte, de primære sosiale relasjonene. Mottaksansatte har i perioden ungdommen er bosatt på mottaket, i praksis rollen som foresatt. Som ansvarlige for å ivareta ungdommenes daglige omsorg er det de som i hverdagen skal ta vare på ungdommene, men også sette grenser og veilede. På mange måter er mottaket med ansatte og beboere ungdommenes midlertidige erstatning for familie.

Dette betyr ikke nødvendigvis at enslige mindreårige asylsøkere er alene i verden – mange har familie, men de kan av ulike grunner ikke returneres til familien. Noen har mistet all kontakt med familien; de kan ha kommet bort fra hverandre under flukten, eller familien kan ha valgt å bryte med dem av ulike grunner (om de rømmer fra tvangsekteskap, eller de har brutt med lokale normer eller regimets regler). Noen ungdommer som rømmer fra totalitære regimer, kan oppgi at nærmeste familie er fengslet, andre har mistet begge foreldre i konflikt (Øien 2010). Andre kan ha slektninger i Pakistan, Iran eller andre land med store flyktningbosetninger. Og noen har til og med slektninger i Norge. De mottaksansatte oppgir at én av fire beboere har slektninger de har kontakt med i Norge, og ytterligere 10 prosent har slektninger andre steder i Europa. Oppedal et al. (2007) finner i en studie av enslige mindreårige som har blitt bosatt, at de som har kontakt med familie i Norge, har mindre psykiske plager enn de som ikke har det, men at det ikke er forskjell i psykiske plager knyttet til kontakt med familie i hjemlandet. I våre data finner vi også en sterk korrelasjon mellom det å ha slekt i Europa og psykisk helse. Blant ungdom som har slekt i Europa, oppgis det for nesten halvparten (46 prosent) at de ikke har noen symptomer på psykiske lidelser. For de som ikke har slekt i Europa, gjelder dette kun 16 prosent. Vi finner også en svak trend til at jo nærmere familien er – jo færre symptomer som selvskading, mareritt og spiseforstyrrelser. Blant ungdom som har slektninger i Norge, oppgir mottakene at rett over halvparten (51 prosent) ikke har symptomer på psykisk sykdom. Oppedal et al. (2009) mener dette handler om at det er forskjeller i kvaliteten på relasjonene ungdommene har til familiemedlemmer og til offentlig ansatte. Familiemedlemmene vil ofte være tryggere og repre-

sentere større grad av kontinuitet enn ansatte på mottaket, som etablerer relasjonen som en del av jobben sin, og som har tidsavgrenset kontakt med enslige mindreårige. Mottaksansatte kan imidlertid til en viss grad kompensere for fraværet av familie, gjennom bevisst arbeid med å bygge relasjoner. Dette er det imidlertid ikke alle mottak som gjør; det er på dette området, i arbeidet med å bygge gode relasjoner til ungdommene, at vi ser størst forskjell mellom mottakene vi har besøkt.

Dette reflekteres blant annet i hvordan ungdommene opplever og beskriver sitt forhold til mottaksansatte. For noen kan ansatte og beboere på mottaket fungere som en midlertidig erstatning for familie, som noen de kan søke hjelp og trøst hos, andre beskriver de voksne på mottaket med en tydelig distanse.

Vi spurte ungdommene som møtte på allmøte på mottakene vi var på, om hva slags relasjon de har med de ansatte. For mange er den ganske bra. 41 prosent oppgir at de har hatt en lengre samtale med en av de ansatte på mottaket for mindre enn en uke siden, og 46 prosent oppgir at de alltid eller stort sett får den hjelpen de trenger på mottaket. Tre av fire føler de kan gå til de ansatte på mottaket om de får problemer, og litt over halvparten føler at de ansatte på mottaket bryr seg om dem. Når vi ser på dette samlet, finner vi imidlertid at én av fire svarer nei på *alle* disse spørsmålene; de har ikke hatt en lengre samtale den siste uken, og de føler ikke at de mottaksansatte bryr seg, at de får den hjelpen de trenger, eller at de kan gå til dem om de har problemer. Ytterligere en fjerdedel svarer kun ja på ett av disse spørsmålene. Her er det større variasjon internt på mottak enn mellom mottak. Vi tolker dette som at de mottaksansatte klarer å nå gjennom til mange på de fleste mottak, men på alle mottak er det en gruppe som de ikke når gjennom til.

Det er også ofte betydelige forskjeller mellom ansatte og beboere i for eksempel deres forståelse av hvor tilgjengelige de ansatte er for dem. De ansatte vurderer seg gjennomgående som mer tilgjengelige for ungdommene enn det ungdommene selv gir uttrykk for. De ansatte uttrykker gjerne at «vi er tilgjengelige for dem», «vi har alltid åpen dør», og «de som trenger det, får hjelp». Ungdommene forteller imidlertid at de ansatte «alltid er opptatt», «de holder på med sine ting», «vi får ikke kontakt når vi trenger det mest og har det verst». Under samtale med en gutt spør vi hvordan han opplever de voksne på mottaket, og han svarer: «De kommer hit for å drikke kaffe. De bare sitter på kontoret og drikker kaffe. De spør ikke hvordan vi har det.» Dette handler blant annet om at mange ansatte opplever seg som tilgjengelige fordi de sjelden avviser ungdommer som selv tar kontakt. De har åpen dør, og de legger bort papirene og bruker tid på ungdommen om han kommer inn på kontoret. Men ikke alle ungdommer oppsøker de ansatte på kontoret. Noen

er i sterk opposisjon og oppsøker ikke voksne, andre isolerer seg på grunn av psykiske problemer. På flere mottak ble vi fortalt om ungdommer som lå til sengs i lange perioder uten å være fysisk syke, fordi de ikke hadde motivasjon til å komme seg ut av sengen. Selv disse ungdommene fortalte at de voksne nesten aldri var innom for å sjekke på dem.

En «åpen dør» er altså ikke nok til å nå ut til alle ungdommer på mottak. Dersom det er hovedstrategien i relasjonsarbeidet blir det store forskjeller mellom de ungdommene som klarer å nyttiggjøre seg av de voksne på mottaket – som selv tar kontakt og oppsøker de voksne i kontorfløyen på mottaket – og de som av ulike grunner er mer tilbakeholdende.

Særkontakten – en nøkkelperson i teorien, men ikke alltid i praksis

Blant annet fordi vi vet at ikke alle ungdommer selv tar kontakt med de ansatte, og ber om hjelp, har UDI bedt alle mottak om å opprette en ordning med særkontakter, som skal sørge for at alle ungdommer på mottak har en voksenperson som ser dem og følger dem opp. Mottakene er pålagt å utarbeide en arbeidsbeskrivelse for særkontaktene, og UDI presiserer sju punkter en slik plan skal omfatte (RS 2011-034 2017).

Særkontaktens oppgaver (RS 2011-034)

- ivareta den mindreåriges daglige omsorg i samarbeid med øvrige ansatte
- være oppmerksom på den mindreåriges signaler om behov for støtte og oppfølging og være tilgjengelig for kontakt
- koordinere tiltak, både internt i mottaket og eksternt, slik at det blir størst mulig helhet og sammenheng for den enkelte
- følge opp den enkeltes helse og bidra til at han/hun får den helsehjelpen det er behov for, blant annet kontakt med fastlegen. Begrensninger i foresattes innsynsrett om helseforhold er ikke til hinder for å gi den hjelpen og støtten den mindreårige har behov for
- arbeide med individuell kartlegging og tiltaksplan i samarbeid med mottakets barnefaglig ansvarlige
- sikre at den enslige mindreårige får mulighet til å si sin mening og bli hørt i saker som angår ham eller henne
- være bindeledd mellom den mindreårige, representanten og øvrige personer og etater som har betydning for den unges liv

Kort oppsummert vektlegger de formelle retningslinjene at ungdommene på mottak for enslige mindreårige skal ha en tilgjengelig og støttende voksenkontakt blant de ansatte. Denne oppfølgingen innebærer å være ekstra oppmerksom på den enkelte og være ansvarlig for å legge til rette for å koordinere med andre relevante enheter, inkludert å sørge for tilrettelagt helsehjelp.

Alle mottak vi besøkte, oppga at ungdommene var tildelt en særkontakt. Ordningen med særkontakter praktiseres imidlertid ulikt. Ved noen mottak har særkontakten fått delegert ansvaret for individuell kartlegging og utvikling av tiltaksplan for ungdommene (i tråd med RS 2012-018V1 punkt 2.1). Den individuelle kartleggingen skal definere tiltak, omsorgsbehov, oppfølgingsbehov og framtidsplaner. Ved andre mottak lå ansvaret for å gjennomføre denne kartleggingen for alle ungdommene hos barnefaglig ansvarlig.

En viktig forskjell ligger i hvordan mottakene håndterer det når relasjonen mellom særkontakten og ungdommen ikke fungerer. Ved noen mottak fører dette automatisk til at ungdommen får en ny særkontakt, et bytte som ofte gjøres i tett dialog med ungdommen selv, for å sikre at vedkommende blir koblet sammen med noen han/hun opplever å ha god kjemi med, så framtidig er praktisk mulig. Men om mange av ungdommene på mottaket ønsker samme særkontakt, vil dette være vanskelig å gjennomføre – så ingen av mottakene praktiserer fritt særkontaktvalg.

Andre mottak legger i mindre grad vekt på relasjoner når de matcher særkontakt og ungdom. En ansatt konstaterte i intervju med oss at «det å være særkontakt, det innebærer ikke så mye. De jeg er særkontakt for, tåler ikke trynet på meg». Ved dette mottaket var det ingen automatikk i at særkontakt ble endret dersom relasjonen ikke fungerte, snarere hørte dette til sjeldenhetene. Ansatte vurderer selv praksisen som akseptabel og viser til at de fleste ungdommene som ikke har god kjemi med sin særkontakt, har gode relasjoner med andre. De opplevde at det å ha særkontakter var noe de var pålagt å ha fra UDI sin side – men det var ikke noe som ble aktivt brukt i driften for å bygge relasjoner eller trygge ungdommene. Dette arbeidet ble gjort av alle; det var et mottak der de ansatte var opptatt av at de skulle bruke tid sammen med ungdommene, og der noen av de ansatte hadde gode relasjoner til mange. Det var imidlertid ikke noen systematikk i hvordan dette arbeidet ble gjort.

Dette er også reflektert i data fra spørreundersøkelsen blant de ansatte. Når vi spør de ansatte om de har hatt lange samtaler med beboerne, om de har laget mat med dem eller fulgt dem på skolen, så oppgir et flertall at det har de, men de har i enda større grad gjort disse tingene med noen de *ikke* er særkontakt for. Én av tre særkontakter har ikke hatt en lengre samtale med noen av dem de er særkontakt for, de siste 14 dagene. Fem personer oppgir også at de ikke vet om de er særkontakt for noen for tiden. På mange mottak

ser det altså ikke ut til å være så nøye fulgt opp hvem som er særkontakt, og om de følger opp de oppgavene de er pålagt å følge opp. Det betyr ikke nødvendigvis at oppgavene som UDI har tiltenkt særkontakten, ikke blir fulgt opp.

Men for ungdommer som har en tendens til å trekke seg unna, og som ikke selv aktivt oppsøker kontakt med voksne, kan fraværet av ansvarliggjøring av de voksne bli et problem. Slike ungdommer er det nettopp særkontaktene som har ansvar for å følge opp, og dersom relasjonen er dårlig mellom ungdommene og særkontakten, eller særkontakten ikke er bevisst sitt ansvar, er det betydelig risiko for at ungdommen ikke opplever at de har noen voksenpersoner de kan kontakte om de har behov for det. Da vi snakket med ungdommene, var det noen som fortalte oss at de ikke hadde særkontakt. Etersom mottakene insisterer på at alle ungdommer har en slik kontakt, tolker vi dette som et tegn på at ungdommene og særkontaktene i noen tilfeller har så dårlig kommunikasjon, og særkontakten i så liten grad er bevisst ansvaret sitt, at ungdommene ikke har oppfattet at de har en særkontakt.

Er relasjoner noe man har – eller noe man aktivt bygger?

I våre samtaler med de ansatte på mottakene viser de aller fleste et sterkt engasjement for ungdommene. Mange er opptatt av de politiske forholdene rundt vedtakene deres og er villige til å strekke seg svært langt for at de skal ha det bra.

På alle mottak forteller de ansatte at de har åpen dør-politikk. Om noen kommer og vil snakke med dem, så legger de bort det de holder på med, og gir oppmerksomhet til ungdommen. Men ikke alle mottak er like systematiske i hvordan de oppsøker ungdommene, og hvordan de jobber med relasjoner. Ungdommer som ikke selv tar kontakt med dem, er det mer krevende å følge opp.

Mange forteller om en hverdag hvor de bruker mye tid på administrativt arbeid, som å skrive søknader om ekstra bevilgninger, kontakt med skoler, helsevesen, representanter og UDI. Andre forteller om en hverdag hvor de sjelden har tid til annet enn å løse akutte kriser. Konsekvensen er at hverdagen blir mindre forutsigbar, både for ungdom og ansatte – og det som nedprioriteres, er det kanskje mest sentrale i et omsorgsarbeid: tid sammen med dem man yter omsorg overfor.

Halvparten av de ansatte forteller at de i løpet av de siste 14 dagene ikke har hatt en lengre samtale med noen av beboerne på mottaket. På den andre siden er det også mottak der mange forteller om en arbeidsdag som stort sett tilbringes sammen med ungdommene, enten de følger dem til lege eller fotballtrening, lager mat sammen, spiller bordtennis eller bare prater.

I nettopp hvordan mottaksansatte beskriver og forholder seg til aktiviteter på mottaket, finner vi en sentral forskjell i synet på det relasjonelle arbeidet. Vi kan kalle det variasjon over akse «aktivisering–relasjon». På noen mottak beskrives verdien av aktiviteter og tilgjengelige personer primært som en avsporing fra en vond virkelighet, slik at ungdommene kan «glemme det triste for en stund». På andre mottak beskrives ulike aktiviteter som verktøy for å komme i relasjon og bli i stand til å yte god omsorg. Ved disse mottakene er det ikke aktiviteten i seg selv som er målet (for eksempel å spille spill), men det å sitte ned sammen (og spille spillet), fordi det kan gi grunnlag for en relasjon. Slik blir relasjonsbyggingen og kontakten man får gjennom å ha felles aktiviteter, den mest essensielle målsettingen. Man kan hevde at der noen mottak ser på aktiviteter primært som avkobling, ser andre på aktiviteter som tilkobling. Slik tilkobling oppnår noen av mottakene også gjennom felles måltider, matlaging eller til og med gjennom at de rydder og vasker sammen.

Om man ser dette i sammenheng med andre områder omtalt i denne rapporten, kan man si at alle mottak jobber med mat, søvn, trygghet, helse og skole, men at de tilnærmer seg dette på ulike måter. Dette kan imidlertid ikke sies om relasjoner. Ved noen mottak tas relasjonene for gitt, de er nærmest sett på som en egenskap ved ungdommene – enten har man en god relasjon til en ungdom, eller så har man ikke det. Ved andre mottak er nettopp relasjonsbyggingen sentral for hvordan de forstår omsorg.

På noen mottak står relasjonsbyggingen sentralt i hvordan de ansatte arbeider med å gi omsorg, og mange hevder at fordi de får til gode relasjoner, klarer de å motivere ungdommene for skole, til å spise sunnere, til å disponere økonomien sin bedre og til å sove mer. På disse mottakene klarer de ansatte å møte ungdommene på måter som anerkjenner det vanskelige, og gjennom dette skaper de mulighet for gode relasjoner.

Andre reflekterer i svært liten grad over denne delen av omsorgsrollen, eller de synes å ha en mer deterministisk innstilling. Relasjoner forstås nærmest som en egenskap ved ungdommene. Satt på spissen: Når de ikke klarer å bygge gode relasjoner til ungdommene, er det fordi ungdommene sliter med å relatere seg til dem. Mange viser til psykiske lidelser eller de begrensede tillatelsene og andre faktorer utenfor mottakets styring som årsak til at de ikke når gjennom til ungdommene. I flere tilfeller møtte vi ansatte som i liten grad reflekterte over hvordan de gjennom sin interaksjon med ungdommene kan påvirke denne dynamikken.

UDI stiller få direkte krav til hvordan mottakene skal jobbe med relasjoner, men understreker når de beskriver særkontaktens oppgave, at vedkommende skal «være oppmerksom på den mindreåriges signaler om behov for støtte og oppfølging og være tilgjengelig for kontakt». Dette er et ambisiøst mål som

ikke følges på alle mottak per i dag. Videre stiller UDI krav om at mottakene skal gjennomføre en individuell kartlegging for alle beboere, som skal gi en tiltaksplan for den enkelte beboer. Dette skal sikre at den enkelte får systematisk oppfølging, at han/hun får det omsorgstilbudet han eller hun har behov for, at han/hun får hjelp til å lage planer for sitt eget liv, samt at nødvendig informasjon om den enkelte gjøres tilgjengelig for den myndigheten som overtar omsorgsansvaret når personen flytter fra mottaket (RS 2012-018 2014). På mange mottak gjøres dette gjennom egne kartleggingssamtaler. Siden mange bruker telefontolk til disse samtalene, gjennomføres de ofte på kontoret til barnefaglig ansvarlig, og de struktureres rundt en fast mal. Slike formaliserte samtaler kan ofte best beskrives som en motsats til de relasjonsbyggende samtalene som kan oppstå når ansatte og beboere lager middag sammen eller sitter i bilen på vei fra fotballtrening eller på sengekanten før leggetid. De to formene for dialog er åpenbart ikke gjensidig utelukkende, men de har ulike formål. Som i samtaler med tenåringer flest er det grunn til å tro at de gode samtalene, og den sentrale informasjonen, ikke kommer fram gjennom kartleggingssamtalen, men gjennom samtalen som oppstår når beboere og ansatte gjør ting sammen. Dette er det liten bevissthet om på noen mottak.

9.2 Strukturelle utfordringer i relasjonsarbeidet

En rekke ulike rammebetingelser gjør arbeidet med relasjonsbygging vanskelig. Her peker vi på hvordan språkbarrierer, innsynsbegrensninger for mottaksansatte og flyttinger utgjør slike hindre.

Relasjonsbygging krever et felles språk

UDI krever at driftsoperatør i forbindelse med mottakets beboerrettede arbeid skal planlegge for og sette av ressurser til tolking samt betale for nødvendige tolketjenester. Mottaket kan benytte språkkyndige ansatte eller beboere som språkassistenter i situasjoner der det, etter vurdering, ikke trengs kvalifisert tolk. Det er imidlertid presisert at mindreårige aldri skal benyttes som tolk eller språkassistent, av hensyn til den mindreårige og i samsvar med definisjonen av tolk- og språkassistentrollen (RS 2008-029).

Bruk av tolk og språkassistenter er en sentral forutsetning for god kommunikasjon mellom mottakets ansatte og beboerne, og fravær av felles språk kan være utfordrende for ansatte som skal vise omsorg, eller som vil fange opp problemer og konflikter i beboermassen.

I det daglige arbeidet er det imidlertid sjelden tolker tilgjengelig på mottaket. På noen mottak har de ansatte som snakker noen eller alle språkene i bruk blant beboerne, men dette er ikke tilfelle for alle.

Likevel er det sjelden at de mottaksansatte drar fram språkproblemer og manglende tilgang på tolk som et problem. Gjennomgående blir vi fortalt at de aller fleste på mottaket snakker så godt norsk nå at tolk sjelden er nødvendig. Vi er noe overrasket over denne konklusjonen, da vi selv fant det nødvendig å bruke tolk under så godt som alle beboerintervjuer. Vi hadde også oppmøtetolker til stede ved fem av seks allmøter. Under det ene allmøtet der vi ikke hadde med tolk (fordi mottaket argumenterte for at det ikke var nødvendig), ble situasjonen fort urolig, og mange beboere forsvant før møtet var over. På møtene der vi hadde oppmøtetolker, ble alle beboerne igjen til slutt, og mange ble sittende igjen for å snakke med oss etterpå.

Alle mottak har obligatoriske informasjonsmøter for beboerne, men det ser heller ikke ut til å være vanlig å bruke tolk på disse møtene. Kun to av fem mottak vi har informasjon om, tolker informasjonsmøtene i det hele tatt. Disse mottakene bruker ansatte som tolk, da de har ansatte som behersker alle språk i beboergruppen. Ett av mottakene har egne møter for hver av de tre språkgruppene som er representert.

Enkelte mottaks bruk av tolk er problematisk lav. Vi vurderer det slik at når mottak systematisk ikke bruker tolker i settinger der viktig informasjon gjennomgås, bryter dette med UDIs krav om at informasjonsarbeidet skal gjennomføres på et språk beboeren forstår (RS 2017-002).

Omsorgspersoner uten innsyn og ansvar

De mottaksansatte har ikke innsyn i asylsakene til ungdommene. Der mottaksansatte har ansvaret for den daglige omsorgen, er det representanten som skal ivareta den mindreåriges juridiske interesser og andre forhold som er tillagt foreldreansvaret. Dette innebærer at representanten er til stede under underretting av asylvedtaket og har fullt innsyn i asylsaken.

Dette gir en klar og bevisst begrensning i de mottaksansattes rolle overfor beboerne. Denne ordningen bygger på en oppfatning om at mottaksansatte skal være uavhengige i saksbehandlingsprosessen, og at dette er nødvendig for å kunne gjøre en god jobb som tilbyder av botilbud og ved oppfølging av beboere. I tillegg krever oppfølging av asylprosessen kompetanse til å forstå et tidvis komplisert juridisk språk.

Mottaksansatte er utøvere av den daglige omsorgsoppgaven, men har ikke innsyn i ungdommenes asylsak. På papiret er dette tydelig definert, men i praksis er grensdragningene utydelige. Det er utbredt at mottaksansatte i

realiteten må forklare vedtakene for ungdommene etter at det er forkynt formelt av advokat med tolk til stede. Dette skyldes både at det er ulik kvalitet på arbeidet advokat og tolk legger i dette oppdraget, men også ungdommens sinnstilstand. Det er imidlertid heller ikke alle mottaksansatte som fullt ut forstår implikasjonene av de ulike vedtakene – en barnefaglig ansvarlig på ett mottak viste for eksempel i sitt intervju med oss at hun i liten grad forsto forskjellen på tidsbegrenset og ID-begrenset opphold, til tross for at det ene i realiteten er et avslag, og det andre er innvilget opphold med krav om å legge fram ID-papirer. Også på andre mottak var det ansatte som ga uttrykk for at de synes vedtakene er vanskelige å forstå.

At ansatte ikke har tilgjengelig informasjon om den enkeltes sak, og at denne grensen formelt er trukket så tydelig, er det delte meninger om blant de ansatte. På den ene siden er det ansatte som setter pris på dette tydelige skillet og opplever det som nyttig.

Det er egentlig litt godt at vi ikke har med saken å gjøre. At vi ikke har mer innsyn. De blir informert om at vi er her for å ta vare på dem.

Men det er også ansatte som opplever dette som svært problematisk. Dette begrunnes da ofte i at det er vanskelig å skape en god relasjon med en ungdom når man ikke kan ta del i det mest sentrale i deres liv. En ansatt som opplevde det slik, fortalte hvordan dette spilte seg ut med en av ungdommene han var særkontakt for:

En av de jeg er særkontakt for, han vil gjerne snakke. Jeg prioriterer jo det, for han trenger det. Han blir 18 år i helga. En høflig gutt. Med han har det vanskelig i forhold til vedtaket. Jeg vet ikke innholdet i vedtaket. Vergen har fått det i kryptisk form av advokaten. Han tror jeg ikke er 18 år, jeg tenker han er yngre. Det er også styr med alderstest, nå vektlegger de kun det fysiske. Jeg skulle ønske jeg hadde tid til å hjelpe han mer, bare det å ha sett vedtaket. Vergen har klaget på advokaten også.

Den ansatte her er særkontakt med et eksplisitt ansvar for å følge opp gutten, men vet ikke hva slags status vedkommende har. Han oppgir at det kan hende at han har opphold til han fyller 18 år, og at han dermed har utreiseplikt bare få dager etter vår samtale, men dette kan han ikke ta opp med gutten fordi han ikke vet.

At det utvikles ulike syn på begrensningene som ligger i rollen som mottaksansatt, henger sammen med at andre deler av systemet svikter – enten blir ikke vedtakene forkynt tydelig og godt nok, eller så er ikke representanten tilgjengelig nok til å følge opp sakene på en god måte. Som vi kommer

tilbake til under, kan det i dag betegnes som flaks om ungdommene har en representant som følger opp på en god måte. I lys av dette er det på sin plass å problematisere begrensningene i informasjon om ungdommenes status og konsekvensene av disse begrensningene. Det er åpenbare fordeler ved at omsorgsoppgaver og oppfølging av asylsak ikke sammenblandes, men i praksis kan det også bety at ungdommene ikke får god veiledning og informasjon om sin asylsak fra noen de stoler på. Ungdommenes primære interesse i tiden i Norge er resultatet av asylsøknaden. Gitt at advokater og representanter utfører oppdragene sine på så ulikt vis, og at vedtakssamtaler ikke synes å ha fylt ungdommenes informasjonsbehov, er en begrensning i innsyn for mottaksansatte problematisk. Mottaksansatte er ofte de eneste voksenpersonene ungdommene har tilgang til, og i mange tilfeller de eneste de stoler på. Disse strukturelle begrensningene begrenser mottakenes mulighet til å jobbe for å gjøre situasjonen begripelig og håndterbar for ungdommene.

Ungdommer som stadig flyttes, utfordrer omsorgsarbeidet

Feltarbeidet i denne studien er gjennomført i en periode preget av nedleggelse av mottak. Nedleggelsene førte til at en stor andel av ungdom som bodde på mottak høsten 2017, hadde flyttet mange ganger. Vi møtte ungdom som hadde bodd på opptil åtte mottak (inkludert transittmottak). På hvert nye bosted fikk de tildelt ny særkontakt, fikk nye romkamerater, nye venner og nye voksenpersoner å forholde seg til – nye lærere, ny lege og ny representant. Denne situasjonen ga et spesielt utfordrende utgangspunkt for å bygge relasjoner.

Å knytte nære relasjoner tar tid, og brudd kan være vanskelig. Flere ansatte hevder at de merker stor forskjell på ungdommer som har bodd på mange mottak, og de som kommer rett fra transitt. Ungdom som har bodd mange steder, bruker ofte avstand som en strategi den første tiden på mottak; noen forteller det eksplisitt, at de ikke orker å slippe flere inn for så å flytte videre igjen, mens andre trekker seg unna og deler minst mulig. De ansatte oppgir også at ungdommer som har bodd på fire mottak eller mer, har betydelig flere symptomer på psykisk sykdom enn de som kun har bodd på ett-tre mottak.

Flere mottaksansatte uttrykker bekymring og frustrasjon over at flyttingene ikke vurderes som mer kritiske på systemnivå. Utfordringene knyttet til flyttinger er tema på systemnivå, eksempelvis i UDIs jevnlig rapporteringer til departementet, men dette er ikke dokumentasjon som nødvendigvis er kjent for mottaksansatte. Det er eksempler på ungdom som har blitt flyttet til et mottak, som to dager senere har fått beskjed om at også dette skal legges ned. En mottaksansatt beskrev følelsen av maktesløshet når det kom til flyttinger på denne måten:

De er i de viktigste årene sine borte fra sine egne, i et ukjent land med ukjent status. Mange er traumeskadet, og UDI tar ikke hensyn til dette når mottak skal legges ned. De flyttes hit og dit. De behandler guttene som pakker. Vi har ingen påvirkningskraft for å beskytte dem, og det er vanskelig.

Mottaksansatte på tvers av mottak opplever nedleggelsene som problematiske. Dette påvirker ikke bare evnen til å bygge relasjoner med ungdommene, men gjør dem også generelt usikre på egen arbeidsplass. Ett mottak fortalte også om at de bare dager før de fikk beskjed om at de skulle nedlegges, hadde fått tilført ekstra midler og hatt representanter fra UDI på besøk, som senere beklaget at de ikke kunne fortelle at de skulle legges ned.

Slik mottakssystemet i dag er bygget opp, er det en stor utfordring for myndighetene at asylkomster varierer dramatisk fra år til år. I perioder må sektoren bygges kraftig opp, og i perioder må den bygges ned. Dette er noe mottakene må forvente at vil fortsette også i tiden som kommer. Det synes imidlertid å være rom for forbedring i hvordan UDI legger til rette for kontinuitet og forutsigbarhet for mottakene og ungdommene som bor der. Det skulle være unødvendig å flytte ungdom til et mottak bare dager før de får vite at det skal legges ned et par måneder senere, eller å tilføre mottak nye midler og stillinger når det er visshet internt i UDI om at det skal legges ned.

De mange flyttingene har imidlertid synliggjort at det er svært ulik praksis i arbeidet med individuelle kartlegginger, og på tvers av mottak bekrefter ansatte at det er store kvalitetsforskjeller på informasjonen som følger ungdommene ved flyttinger.

Oppsummert er hyppige og mange flyttinger en strukturell utfordring i arbeidet med å bygge gode, trygge relasjoner mellom beboere og mottaksansatte.

9.3 En god representant – flaks eller uflaks

Ungdom som bor på mottak for enslige mindreårige, lever ikke i et vakuum der de kun har befatning med mottakets indre liv. Mange ungdommer har god kontakt med voksne utenfor mottaket, enten det er lærere, fotballtrenere eller personer som engasjerer seg i frivillige organisasjoner.

Representanten er imidlertid ofte den mest sentrale personen for enslige mindreårige utover ansatte på mottaket.³⁶ Alle enslige mindreårige asyl-

³⁶ Representantens oppgaver er regulert i utlendingsloven kapittel 11 A og for øvrig i vergemålsloven.

søkere har krav på en representant. Kravene for å bli representant er formulert i loven som «egnethet»³⁷. Dette er av vergemal.no tolket som å være «kvalifisert og skikket til å ivareta den mindreåriges interesser på best mulig måte». Dette operasjonaliseres som: gode kunnskaper om det norske samfunnet og det norske språket og evne til å orientere seg i det offentlige systemet. I tillegg må det framlegges politiattest. Fylkesmannen foretar den konkrete vurderingen av hvem som tilfredsstiller kravene til å bli representant. Representantene mottar en godtgjørelse for arbeidet de gjør. I dag får representanten imidlertid kun dekket kostnader for tre besøk på mottak. Innenfor disse rammene er det krevende å føre tilsyn med at mottakene gir forsvarlig omsorg.

Representanten er den mindreåriges rettslige representant, ettersom de ikke reiser med sine foresatte, men representanten er ikke ansvarlig for selv å gi barnet omsorg i form av mat, klær, husly eller lignende. Representanten har imidlertid ansvar for å følge opp at mindreårige og deres behov blir ivaretatt. De har ansvar for å følge opp asylsaken og at de får nødvendig omsorg på mottak (eller i bofellesskap), og de skal følge opp når det gjelder økonomi, helse, skolegang, familiegjengenforening eller andre saker. De offisielle nettsidene for vergemålsordningen definerer representantrollen som tredelt. Vedkommende skal være: 1) en rettslig representant, 2) en talsperson og forhandler og 3) en formidler og brobygger. Dette defineres på følgende måte:

Med rettslig representant menes at du er den mindreåriges representant i foreldrenes sted. Dette omfatter ulike typer møter hvor din tilstedeværelse og/eller underskrift er påkrevd.

Med talsperson og forhandler menes at du skal være en målbærer for den mindreåriges rettigheter, men også for hennes eller hans ønsker og behov. Rollen som talsperson kan innebære at du må si fra eller sende skriftlige klager til ulike offentlige instanser.

Med formidler og brobygger menes at det kan være nødvendig å forklare den mindreårige hva som foregår i ulike situasjoner, og hvordan systemet fungerer.

I praksis betyr dette at representanten er den mest sentrale eksterne aktøren som skal ha tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige. Det er åpenbart en krevende oppgave å skulle vurdere om omsorgssituasjonen er god nok. Som understreket tidligere i denne rapporten kan man ikke forvente at ungdom

37 <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsloven/kapittel-11-representant-for-enslige-mindrearige-asylsokere/98c-hvem-som-kan-oppnevnes-som-representant/>

skal trives på mottak for enslige mindreårige, og det kan ikke være et kriterium mottakene måles etter. Mottakene er nøkternt drevet, og utbetalingene ungdommene får, er svært lave sammenlignet med hva norske ungdommer vanligvis har å leve for. Det kan derfor være svært krevende å vurdere hvilke bekymringer som er verdt å melde videre om.

Det påligger altså representanter et stort ansvar, som i seg selv kan hevdes å være vanskelig å innfri. Vi finner også store variasjoner i hvordan representantrollen forvaltes, både fra mottakets side og fra representantene. I arbeidet med denne rapporten søkte vi kontaktinformasjon til representanter for ungdommer som bodde på ulike mottak. Dette skulle vise seg å være en krevende øvelse. Noen mottak hadde telefonnumre til alle representanter lett tilgjengelig, mens andre kun hadde tilgang til e-postadresser. Noen representanter var enkle å komme i kontakt med, mens andre aldri svarte på våre henvendelser.

Det er også stor variasjon i kontakten ungdommene har med representantene. Når vi spurte ungdom på allmøtene, oppga rett over 20 prosent at de aldri hadde hatt kontakt med sin representant, mens nesten 40 prosent oppga at de hadde hatt kontakt med vedkommende for under en uke siden. Dette førte til diskusjoner i samtlige ungdomsgrupper. På alle mottak var det ungdom som hadde daglig kontakt med sin representant, og som beskrev relasjoner som gikk langt utover representantenes oppdrag, og det var ungdom som ikke hadde møtt sin representant. Det er åpenbart at representantene tolker og utfører mandatet sitt ulikt.

Under dagens praksis, hvor det er så stor variasjon i hvordan representantene utøver sin oppgave, er det vanskelig å legge ytterligere omsorgsansvar til representantene. Vi ser også at representantene i liten grad fungerer som kontrollinstans for at mottaket gir den omsorgen de er pålagt å besørge, og det ser ikke ut til at representantene opplever det som sin rolle å melde ifra til UDI om de observerer avvik. Noen representanter kan være en viktig omsorgsperson i ungdommenes liv og på den måten supplere mottakets omsorgsarbeid. Men langt fra alle representanter fungerer på denne måten. Det framstår rett og slett som flaks hvis du får oppnevnt en god representant. Det er også få reelle muligheter for ungdommene til å klage på eller bytte representant. Stadige flyttinger og bytte av representanter legger også hindringer for at representantene skal få en slik rolle.

9.4 Konklusjon – sosiale relasjoner

Mottak er ment å være et midlertidig og kortvarig botilbud. Slik mottakssystemet har vært organisert og driftet de siste årene, har imidlertid lang botid på mottak vært normalt. Når ungdommene har lang botid på mottak, blir det viktig å sikre at de kan bygge gode, trygge relasjoner til de ansatte. Men etablerer ungdom som bor på asylmottak for enslige mindreårige, slike trygge relasjoner i dag?

Det er i arbeidet med sosiale relasjoner at vi finner de største forskjellene i arbeidet som gjøres på mottakene. Dette er også det området som er svakest beskrevet i rundskrivene som formulerer krav til mottaksdrift. Dette er en type arbeid som det er vanskelig å stille målbare og operasjonaliserbare krav til. Relasjonsarbeid handler om ansatte som har nok tid til hver enkelt ungdom, som er bevisste sitt ansvar for å skape nettopp gode relasjoner, som er trygge i utførelsen av arbeidet sitt, og som har nok kunnskap om ungdommer og psykiske problemer til at de forstår og klarer å håndtere krevende situasjoner, og kan sørge for at også de vanskelige ungdommene opplever at de blir sett og forstått. Dette krever tilrettelegging, veiledning og bevisst ledelse. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 11.

Vi finner et sentralt skille mellom mottak i hvordan de beskriver og forstår relasjoner med ungdom som bor på mottaket. Ved noen mottak tas relasjonene for gitt, de er nærmest sett på som en egenskap ved ungdommene – enten har man en god relasjon til dem, eller så har man ikke det. Ved andre mottak er nettopp relasjonsbyggingen sentral for hvordan de forstår omsorg, og de legger vekt på aktiviteter som kan danne gode relasjoner, som igjen kan legge grunnlag for det øvrige omsorgsarbeidet. Dette gjør de gjennom å lage mat, spise, spille fotball og rett og slett tilbringe tid sammen med ungdommene. Det holder ikke å fortelle dem at kontordøren står åpen.

Det er imidlertid viktig å understreke at vi finner like stor variasjon internt på mottak, som vi finner mellom mottak, når det gjelder kvaliteten på relasjoner mellom ungdom og ansatte. Ved alle mottak er det noen ungdommer som opplever at de ikke blir sett, at de ikke kan gå til de voksne på mottaket om de har problemer, og som ikke føler at de ansatte bryr seg om dem. Dette handler om at de mottaksansatte klarer å nå gjennom til mange på de fleste mottak, men på alle mottak er det en gruppe som de ikke når gjennom til. Ordningen med særkontakter er ment å sikre at alle ungdommer på mottak har en voksenperson som ser dem og gir dem ekstra oppfølging. Denne ordningen fungerer ikke like godt ved alle mottak, og ved noen mottak fyller ikke særkontaktene de funksjonene som UDI beskriver i sine rundskriv. Det betyr ikke nødvendigvis at oppgavene som UDI har tiltenkt særkontakten,

ikke utføres av noen, men det er ingen systematikk i å sikre at alle har noen som følger dem opp, og ved disse mottakene fungerer ordningen primært på papiret, fordi UDI stiller krav om at alle skal ha en særkontakt.

Ved noen av mottakene er det også svært lite bruk av tolk, noe som kan indikere at UDIs krav om at informasjonsarbeid skal gjennomføres på et språk beboeren forstår, brytes (RS 2017-002).

For noen ungdommer er representanten en viktig omsorgsperson som de har regelmessig kontakt med. Andre forteller at de aldri har møtt representanten sin. Representanten skal sikre at ungdommer på mottak får god nok omsorg, tilrettelagt opplæring og helsehjelp om de har behov for dette. Ettersom det er svært stor variasjon mellom representanter i hvordan de løser oppgaven de har fått, blir det også betydelig forskjell mellom ungdommer i hva slags oppfølging de får. Dette gjør at oppfølgingen av ungdommenes helsetilbud, omsorg og skole også blir vilkårlig.

Mange representanter er heller ikke bevisste sitt ansvar for å sørge for at ungdommene forstår asylsaken sin. Her er det også mange advokater som ikke er ansvarst sitt bevisst. Dette gjør at det fremdeles er mange ungdommer som ikke forstår hva asylvedtaket deres innebærer, eller begrunnelsen for at de har fått et eventuelt avslag eller midlertidig opphold. I lys av dette blir det problematisk at de mottaksansatte har begrenset innsyn i asylsaken, og derfor ikke er i en posisjon til å forklare eller veilede når ungdommene gir uttrykk for at de ikke vet eller forstår.

10 Skolegang og selvrealisering

Livet i mottak kan oppleves som begrensende, men mange klarer å finne mening og mestring også i denne situasjonen. De er underveis, i starten av voksenlivet. For de som har flyktet fra krig eller år i flyktningleir, innebærer livet på mottak i Norge starten på et nytt liv med store muligheter for å nettopp realisere seg selv, muligheter som søsken og venner i hjemlandet ikke har fått.

For de som får innvilget sin søknad om asyl i Norge, er livet på mottaket første skritt inn i det nye livet som venter dem. Mange har det travelt med å komme i gang med utdanning og med å kvalifisere seg til arbeid, og ofte er skolegang sentralt. De som får avslag på sine søknader om å få bli i Norge, opplever å få denne ambisjonen knust. De trenger en ny ambisjon å strekke seg etter, en ny drøm om hva de skal fylle livet sitt med. For begge gruppene står skole og utdanning sentralt i selvrealiseringsprosjektet. Men de to gruppene har svært ulike behov.

Skolegang er viktig for ungdommer på mottak. Ungdomstiden er en fase der hjernen er svært mottagelig for læring, en fase som ikke kommer tilbake om den ikke utnyttes til læring nå. Skole er også viktig fordi skoledagene gir rutine og struktur i hverdagen til ungdommer som har stort behov for dette. For de som får opphold og skal bli i Norge, kan et godt undervisningsopplegg gi en god start på livet her. For de som venter på å reise tilbake eller videre, kan undervisningen styrke dem i livet som kommer, og gi struktur og mening i hverdagen mens de venter.

I dette kapittelet ser vi på hvordan kommunene og mottakene jobber for å sikre et tilpasset undervisningstilbud til ungdommene, og at ungdommene faktisk benytter seg av dette.

10.1 Rett til utdanning

Hvilket skoletilbud ungdommene ved mottaket får, er i stor grad prisgitt hva kommunen velger å tilby. Alle ungdommer som befinner seg i Norge, har imidlertid rett til å gå på skole. Norske ungdommer mellom 15 og 18 år vil normalt gå på videregående skole. Så lenge ungdommene venter på vedtak om oppholdstillatelse, har de imidlertid ikke rett til inntak til videregående opplæring (RUNDSKRIV UDIR-7-2009). Fylkeskommunen kan likevel ta inn mindreårige asylsøkere til videregående opplæring mens de venter på vedtak om oppholdstillatelse, men de vil ikke ha rett til å fullføre skoleåret dersom de ikke får oppholdstillatelse.

Dersom fylkeskommunen avslår en søknad fra mindreårige asylsøkere om inntak til videregående opplæring, vil ungdommen ha rett til grunnskoleopplæring for voksne (opplæringsloven § 4A-1) eller spesialundervisning på grunnskolens område (opplæringsloven § 4A-2). Denne retten omfatter alle unge/voksne (fra 16 år) som trenger grunnskoleopplæring uansett årsak. Som hovedregel skal opplæringen omfatte de fagene ungdommen trenger for å få vitnemål for fullført grunnskole. Det er kommunene ungdommene bor i, som har ansvar for å tilby slik opplæring. Opplæringen skal tilpasses ungdommenes situasjon, og språklig tilrettelegging kan inngå i opplæringstilbudet.

10.2 Skoletilbudet

De aller fleste ungdommene på mottak for enslige mindreårige har et skoletilbud i kommunen de bor i. Kun 7 prosent av ungdommene står uten skoletilbud, og dette er stort sett ungdommer som akkurat har ankommet og ikke har kommet i gang med undervisning ennå. Blant disse er det en del som fremdeles bor på transittmottak, og som får tilbud om noe undervisning på mottaket fram til de kommer i gang med undervisning utenfor mottaket. Men blant de som får tilbud om undervisning, er det store forskjeller i hvordan undervisningen er lagt opp.

Norskundervisning

Nyankomne flyktninger, inkludert enslige mindreårige, vil normalt først få tilbud om norskopplæring. Blant de som bodde på mottak for enslige mindreårige høsten 2017, hadde to tredjedeler kun tilbud om norskopplæring. Dette er til tross for at mange av dem har bodd i Norge i ett til to år.

Norskkurset som tilbys asylsøkerne, er gjerne organisert av voksenopplæringen i kommunen, og beboerne kan da få undervisning enten i egne klasser for enslige mindreårige eller sammen med voksne flyktninger. Som

oftest skjer undervisningen i voksenopplærings lokaler, langt unna skoler der norske ungdommer i samme aldersgruppe går. Men noen kommuner har valgt å tilby norskkurs eller grunnskole til enslige mindreårige asylsøkere på en videregående skole; én av ti ungdommer med tilbud om norskkurs får undervisning på en videregående skole. Dette ser ut til å ha tydelige konsekvenser for hvorvidt ungdommene dropper ut eller følger undervisningen. I den gruppen som får norskkurs på en videregående skole, er det ingen som har sluttet å gå på skolen (som vi har fått inn data om). Av de som har norskundervisning i separate lokaler på voksenopplæringen, har én av fire sluttet å gå på skolen, selv om de har tilbud om undervisning. Når ungdommene fra mottaket får undervisning på en videregående skole, får de mulighet til å omgås andre ungdommer enn de som bor på mottaket. Dette kan i seg selv være en motiverende faktor for mange.

Innholdet i den første norskundervisningen varierer også stort. Noen steder underviser de i grunnleggende norskkunnskaper gjennom undervisning i matte, engelsk og samfunnsfag. Noen lærere forteller at de lager timeplaner som imiterer vanlig videregående skole, og mener at dette fører til mer motiverte og engasjerte elever. Andre lærere har ingen faste rammer for undervisningen, men tilpasser fra dag til dag basert på hvem som møter opp, mens en siste gruppe forteller at de primært konsentrerer seg om språk og i liten grad tilpasser undervisningen til spesielle behov i ungdomsgruppen.

I en av kommunene som plutselig fikk et mottak for enslige mindreårige, beskriver lærerne et tilbud som i starten var dårlig tilpasset ungdommenes behov, og der læringskurven var bratt også for lærerne. I starten ble ungdommene tilbudt et rent norskopplæringsopplegg med få timer i uken, ofte på ettermiddag og kveld. Men de erfarte raskt at ungdommene ønsket flere timer, mer fag og et «ungdommelig miljø». I dag beskriver de norskundervisningen som et «grunnskoletilbud» selv om det i praksis ikke fører til grunnskoleeksamen for de fleste. «Vi kaller det ikke norsk, men har fokus på innhold.» Kontrasten mellom oppstart og dagens situasjon er stor.

Noen kommuner har funnet det vanskelig å innfri kravet om å tilby tilrettelagt opplæring for unge asylsøkere. Flere av mottakene for enslige mindreårige ble opprettet i kjølvannet av de store ankomstene i 2015, og kommunene de ligger i, hadde liten erfaring med norskopplæring for nyankomne asylsøkere, og i alle fall ikke for enslige mindreårige. Mottakene som ble opprettet, var gjerne drevet av private operatører som søkte uten å ta kommunen med på råd. Kommunen var likevel på kort tid forventet å etablere et skoletilbud til gruppen. Dette har vært utfordrende flere steder. På flere mottak er det uttalt frustrasjon over dårlig kvalitet, ufaglærte lærere og lite pedagogisk kompetanse. Dette er ikke utelukkende et problem i kommuner med nye mottak.

Grunnskole eller videregående undervisning

Når ungdommene etablerer et visst nivå av norskferdigheter, kan de sluses videre til grunnskoleopplæring og/eller videregående nivå. Det er imidlertid betydelig variasjon i hva som regnes som tilstrekkelige norskkunnskaper. Ettersom en rekke mottak har blitt lagt ned det siste året, har mange ungdommer blitt flyttet mellom kommuner. Mottak som ligger i kommuner som er mer restriktive med å tilby grunnskole til ungdommene, forteller om stor frustrasjon hos ungdommer som tidligere har hatt grunnskoleopplæring, men som nå må ta til takke med et enkelt norskkurs. Mye tyder på at bostedskommune er en viktigere forklaring på hva slags opplæring ungdommene får, enn deres egen kompetanse. I fire kommuner er det ingen eller kun én ungdom ved mottaket som har tilbud om noe annet enn norskkurs. I to kommuner får over halvparten av ungdommene tilbud om videregående opplæring i tillegg til flere som får grunnskole.

Mottakene forteller at mange ungdommer er frustrert og ønsker seg et bedre undervisningstilbud. På ett mottak ble vi fortalt om en ungdom som hadde tatt eksamen i VK1 i kommunen han bodde i før siste flytting, men som i den nye kommunen kun fikk tilbud om norskkurs, uten nivådifferensiering og med ufaglærte lærere. De ansatte på mottaket sa de ikke klarte å motivere denne ungdommen til å benytte seg av skoletilbudet han fikk.

Undervisningstilbud til de som får avslag – å skape mening i det meningsløse

Ungdom som ikke får opphold i Norge, men skal tilbake til hjemlandet, har også krav på opplæring, men de har andre undervisningsbehov enn de som får opphold. De trenger kanskje ikke norsk, men kan ha god nytte av å lære praktiske fag, med tydelig overføringsverdi til opprinnelsesland (Silje Sønstederudbråten 2010).

Ungdommer som har fått beskjed om at de ikke får bli i Norge, men må reise videre før 18-årsdagen om de ikke ønsker å returnere, sliter ofte med å finne mening i hverdagen. Og det å stå opp hver dag for å gå på norskkurs oppleves som meningsløst, fordi dette er noe de aldri kommer til å få bruk for. Motivasjonen for å lære norsk kan også være begrenset hos de som har mange og sterke negative assosiasjoner til «det norske», ettersom Norge har avvist dem.

De som skal lage et undervisningsopplegg for ungdommer som skal returnere, synes ofte det er vanskelig å utvikle et undervisningstilbud som ungdommene opplever som meningsfylt i den livssituasjonen de befinner seg i. Ungdommene trenger imidlertid å lære ferdigheter og tilegne seg kunnskap som har verdi uansett hvor de skal tilbringe framtiden. Mange mener at det

å kunne bruke mer tid på engelsk enn på norsk ville gi mening. Andre ønsker å gi dem mer ferdigheter i data og legger vekt på det å holde kroppen i form med trening.

Vi kjenner ikke til at noen av kommunene systematisk har differensiert opplæringen etter oppholdsstatus. De fleste lærere og mottaksansatte mener at denne gruppen har andre undervisningsbehov enn ungdommer som får opphold, og at mange ville hatt større utbytte av undervisning i for eksempel engelsk og praktiske fag. De aller fleste ungdommer med avslag har bare norskkurs som undervisningstilbud.

Noen lærere tilpasser imidlertid undervisningen om det er mange i klassen som skal ut av landet, fore eksempel ved å tilby engelskundervisning istedenfor. Men siden ingen lærere vi snakket med, hadde klasser der alle hadde samme oppholdsstatus, måtte de velge hvilken gruppe de skulle tilpasse undervisningen til. En av gruppene ville dermed få et lite tilpasset undervisningsopplegg.

De store forskjellene internt i gruppen med tanke på hvilke kunnskaper de har fra før, hva de er motivert for å lære, og hvorvidt de er motivert for å gå på skolen det hele tatt, skaper en krevende hverdag for mange lærere. Noen gir uttrykk for at det å gi undervisning er lite realistisk gitt alle problemene noen av ungdommene på mottakene har. De forteller at målsettingene har endret seg, og at de ikke lenger legger vekt på at de skal lære så mye. En lærer uttrykker seg på denne måten: «Det viktigste er først og fremst å få de til å komme. Så det å ha en tett relasjon. Så er det faglige i neste rekke.»

Vi ser her konturene av et system der lærere må velge å enten tilpasse undervisningen til de som er ambisiøse og ønsker å lære, eller til de som ikke klarer å følge med og bare sporadisk dukker opp. Dette har den åpenbare risikoen at man i praksis i klasserommet lander på en middelvei uten å tilfredsstillende noen av ungdommene.

Alternativ undervisning i regi av mottaket

Noen av mottakene har prøvd å lage alternative undervisningsopplegg for ungdommer som har fått avslag på sin søknad om opphold. Et mottak tilbød kjøreopplæring for ungdommene. De kunne finansiere og praktisk ordne opplæring slik at ungdommene rent faktisk lærte seg å kjøre bil, selv om det ikke var midler til å kjøre opp. Dette ble beskrevet som et godt tiltak av ansatte og er i tråd med tidligere anbefalinger (Sønsterudbråten 2010).

Selv om det i utgangspunktet er skolesektorens ansvar å tilpasse opplæringstilbudet til hver enkelt, har UDI en tilskuddsordning der mottak kan søke om støtte for å utvikle individuelle kompetansetiltak for ungdom med

tidsbegrenset tillatelse (RS 2015-005). Hensikten er å «bidra til at flere enslige mindreårige returnerer ved at deltagerne får en kompetanse som de kan bruke i hjemlandet» (RS-2015-005). Kompetansehevingen er altså et middel for å øke returviljen, den er ikke et mål i seg selv. Tilskuddsordningen har en total ramme på 100 000 kr og tildeles på bakgrunn av søknad.

Tilskuddsordningen er kjent i de fleste mottak for enslige mindreårige. Ordningen oppfattes likevel som såpass begrenset at ingen mottak vi besøkte, så den som en ordning som reelt sett kunne bidra til å øke kompetansen hos ungdom i deres mottak. Et par mottak hadde søkt støtte under ordningen uten å motta støtte, en prosess de opplevde som såpass nedbrytende for den ungdommen de søkte på vegne av, at de ikke hadde planer om å søke igjen. Vi ble fortalt om et eksempel der ansatte laget et kursopplegg for en av ungdommene, som de var veldig fornøyde med. De klarte å etablere samarbeid med en lokal bedrift som kunne tilby sveisekurs og praksis. Et kriterium for støtte er at tilbudet er frivillig for ungdommen, og dermed må motivasjon for deltagelse bygges. Etter flere lange samtaler gikk ungdommen med på å delta på dette, og de ansatte søkte. Ifølge våre informanter fikk de imidlertid avslag på søknaden umiddelbart, med den begrunnelse at det ikke var midler igjen på denne tilskuddsordningen det året. Gitt at det kun er satt av 100 000 kr fordelt på alle mottakene og ungdommene med tidsbegrenset tillatelse, er det naturlig nok vanskelig å sikre at alle som søker, får støtte. Både ansatte og ungdommene selv opplevde det som svært demotiverende all den tid selve søknaden var resultat av en lengre prosess.

Det rådet også en oppfatning på noen mottak om at dette var midler som var forbeholdt ungdom som allerede fulgte regulær undervisning – at det var nærmest som en gulrot for de som kom seg opp og på skolen om dagen. Altså kunne det ikke brukes for å utvikle et alternativt undervisningsopplegg for de av ungdommene som ikke var motivert for skolegang. Dette ble oppfattet som urettferdig og irrelevant og ble på et mottak beskrevet som grunnen til at de ikke søkte midlene. Det er imidlertid ingenting i rundskrivet om tilskuddet (RS 2015-005) som tilsier at dette er kriterier for tildeling. Vi kjenner imidlertid ikke til hvorfor en slik forståelse av ordningen har oppstått, og om dette reflekterer praksis ved tidligere tildelinger.

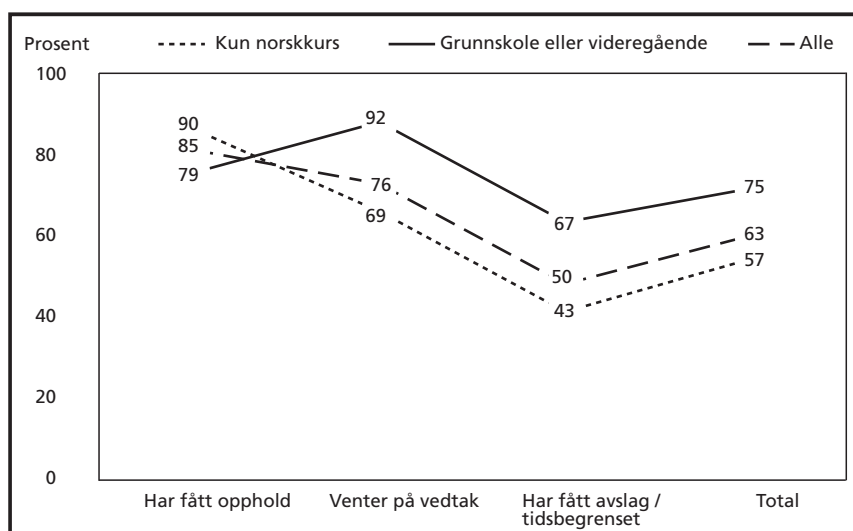
Støtteordningen er ment som et supplement til skolemyndighetenes tilbud. Det er skolemyndighetene som sitter med ansvaret for å tilpasse opplæringstilbudet til ungdommer på mottak. Tilskuddsordningen kan imidlertid synes å være primært en symbolsk ordning. Rammene for ordningen, 100 000 kr fordelt på alle mottakene, gir ikke mulighet for å utvikle tilpassede opplegg for mer enn en liten andel av ungdommene som har tidsbegrenset opphold. Å utvikle et alternativt undervisningsopplegg, motivere ungdom-

mene for å delta på dette og søke støtte vil være tidkrevende for de ansatte på mottakene. Slike søknadsprosesser tar potensielt opp mye av tiden de ansatte kunne brukt sammen med ungdommene. Det er på ingen måte en optimal ressursbruk å legge opp til at slike opplegg utvikles uten at de som hovedregel får innvilget støtte. Gitt tiden det tar å utvikle et opplegg, motivere ungdommene og skrive søknader, vil det være rasjonelt av mottak ikke å legge energi i dette om det er små muligheter for å få støtte.

10.3 Oppmøte og skolevegring

På nesten alle mottak vi har besøkt, var det stort søkelys på at det er en del ungdommer som det er svært vanskelig å motivere til å gå på skolen, enten fordi de ikke har tilbud om et tilrettelagt/meningsfylt skoletilbud, eller fordi de er for syke til å komme seg opp og på skolen.

Figur 10.1 Andel av beboerne som stort sett har gått på skolen siste måneden, etter skoletilbud og asylvedtak. N = 218.



De ansatte oppgir at rundt en tredjedel av beboerne på mottak for enslige mindreårige ikke har gått på skolen siste måneden, til tross for at de har et undervisningstilbud (se Figur 10.1). Og det er særlig de som har fått avslag eller tidsbegrenset opphold, som har lavt oppmøte på skolen. De mottaksansatte argumenterer ofte for at dette handler om den generelle helsesituasjo-

nen hos denne gruppen, mange er vanskelige å få med på aktiviteter generelt, og det er særlig vanskelig å få dem motivert til å gå på skolen. Men det lave oppmøtet kan ikke ses isolert fra det mangelfulle og dårlig tilrettelagte undervisningstilbudet denne gruppen får. Når ungdommer med avslag får tilbud om grunnskole eller videregående opplæring, og ikke bare norskkurs, går oppmøtet opp fra 43 til 67 prosent. For de som har tilbud om undervisning på en videregående skole, sammen med andre jevnaldrende elever, er oppmøtet enda høyere.

10.4 Konklusjon – skole

Å ha mulighet til å gå på skole er viktig for ungdommer på mottak, ikke bare fordi de er i en fase der de er svært mottagelige for læring, men også fordi skoledagene gir rutine og struktur i hverdagen i en tid da de har stort behov for nettopp dette. Et godt undervisningsopplegg kan gi de som skal bli i landet, en god start på livet sitt her, og for de som venter på å reise tilbake eller videre, kan undervisningen styrke dem i livet som venter, og gi struktur og mening i hverdagen.

Når vi spør ungdommene hva som gjør livet bra nå, er det skolen de fleste trekker fram. Over halvparten av ungdommene mener skolen er det som er best i hverdagen – mens rundt en fjerdedel peker på enten venner eller fritidsaktiviteter. Dette gjelder både de som har fått opphold, de som venter på svar, og de som har fått tidsbegrenset opphold.

Til tross for at ungdommer som bor på mottak, har rett til tilpasset opplæring, er det store forskjeller mellom kommunene i hva slags undervisningstilbud de gir til ungdommene. Noen får godt tilrettelagt grunnskoleundervisning med pedagogisk utdannede lærere, andre får kun tilbud om norskkurs med ufaglærte lærere, i klasser som ikke er nivåddifferensierte. Kvaliteten på skoletilbudet er sentralt for å forklare frafall. Ikke minst ser vi at ungdommer som får tilbud om undervisning som foregår i lokalene til en videregående skole, har langt bedre oppmøte enn de som får undervisning i voksenopplæringens lokaler.

Det er særlig for ungdommene med tidsbegrensede tillatelser at vi ser at undervisningstilbudet er dårlig tilpasset. Dette er også den gruppen mottakene har størst problemer med å motivere til å gå på skolen. UDI forvalter en tilskuddsordning der mottak kan søke om støtte til individuelle kompetansebyggende tiltak, men ordningens rammer er for begrensede til at denne i særlig grad kan endre dette bildet.

11 Ledelse, rundskriv og styring

Ved alle mottak gir ansatte og ledelse uttrykk for at rammebetingelsene de opererer innenfor, er krevende, men innenfor disse rammene velger mottaksledere og ansatte ulike strategier for å møte ungdommenes behov. Noen mottak leverer omsorg som ligger tettere opp til ambisjonene og intensjonene formulert i UDIs rundskriv, enn det andre gjør.

I dette kapitlet skal vi løfte blikket litt bort fra ungdommene og hvordan deres behov møtes, og rette oppmerksomheten mot faktorer som kan hjelpe oss å forstå hvorfor mottakene velger så ulike strategier og får så ulike resultater. Hva er det som gjør at noen mottak har mindre syke ungdommer, bedre kontakt med ungdommene og mer fornøyde ansatte?

Først adresserer vi ledelse av mottak og ser på hvordan mottakene jobber med å gjøre sine ansatte best mulig rustet til å stå i den krevende arbeidshverdagen de møter på mottaket. Vi ser på bemanningsstrategier, kursing og hvordan mottaket jobber for å skape en felles forståelse av oppdraget.

Videre adresserer vi mulige forklaringer på hvorfor mottakene ledes ulikt, og peker på at ulik oppfatning av måloppnåelse og suksess og ulike økonomiske rammevilkår kan forklare deler av variasjonen.

Til slutt diskuterer vi utfordringene knyttet til å administrere en anbudsutsatt mottakssektor og implikasjonene dette gir for UDI som sitter med omsorgsansvaret.

11.1 Ledelse – ulike strategier for drift av asylmottak

Som vist til i kapittel 5–10 er det stor variasjon i hvordan mottak jobber med å sikre matinntak, sørger for søvn, jobber med informasjon og med relasjoner. Flere steder har vi pekt på at arbeidet på noen mottak mangler ledelse og tydelige strategier. Dette resulterer i at det innenfor ett og samme mottak kan være mange ulike og til dels motstridende måter å jobbe på. Dette kan gi seg utslag i vilkårlighet i hva slags omsorgstilbud ungdommene får, og i et dårligere arbeidsmiljø for de ansatte.

I undersøkelsen vi gjorde blant de ansatte på mottakene, var det én faktor som hadde overraskende stor forklaringskraft for hvordan de ansatte opplevde arbeidshverdagen sin. Ansatte som opplever at det er en felles forståelse for hvordan mottaket skal drives, oppgir at de føler seg tryggere på jobb, og det var mindre sannsynlig at de gråt når de kom hjem fra jobb, eller at de følte at de ikke strakk til. Opplevelsen av at alle trekker i samme retning, har altså har bedre forklaringskraft på de ansattes trygghet og mestringsfølelse enn for eksempel utdanning eller kursing.

En godt forankret felles forståelse av hvordan mottaket skal drives, handler om god ledelse. Ved noen mottak er det stort samsvar mellom hvordan ledelse og ansatte snakker om mottakets primæroppgaver, og hvordan de skal løses. Ansatte viser til ledere som går foran som gode eksempler, og hvordan uenigheter åpent diskuteres for å finne felles løsninger. Ved andre mottak er det store forskjeller mellom ulike ansatte og mellom ansatte og ledelse i hvordan de beskriver mottakets primæroppgaver, og hvordan konkrete utfordringer og arbeidsoppgaver løses. Ved enkelte mottak er det åpenhet om at det er ulike tilnæringsmåter, og ansatte og ledelse er bevisste på disse konfliktlinjene. Andre steder hvor det er slike uenigheter, forteller de ansatte om disse i fortrolighet, og er tydelige på at dette ikke er noe de snakker med ledelsen om.

Sosiale og sikkerhetsmessige utfordringer kan gjøre det krevende å skape slike felles forståelser; når beboermassen er ekstra krevende og de ansatte føler seg utrygge, kan det være ekstra vanskelig å skape en felles forståelse og enighet om hvordan utfordringene skal løses. Det er imidlertid lite som tyder på at mottak som mestrer å skape en felles forståelse av problemer og løsninger ved mottaket har mindre sosiale og sikkerhetsmessige utfordringer enn de som ikke mestrer dette. Noen av disse mottakene får tvert imot ofte ungdommer som andre mottak ikke har maktet å gi god omsorg, fordi de har rykte på seg for å på en god måte håndtere ungdommer som kan være krevende.

At de ansatte har en felles forståelse for hvordan de skal møte utfordringene, er altså sentralt for hvordan de ansatte opplever arbeidshverdagen sin. Under ser vi nærmere på hvordan mottak jobber for å skape en slik felles forståelse.

Å styrke ansatte i en krevende arbeidshverdag

Å arbeide med enslige mindreårige asylsøkere kan være krevende, og mange ansatte opplever og beskriver en arbeidshverdag med et voldsomt press. Halvparten av de ansatte oppgir at de i løpet av den siste måneden har grått

minst én gang, enten på jobb eller etter at de kom hjem, på grunn av hendelser på mottaket.

De jobber med ungdommer som ofte opplever å stå i en livskrise. Ungdommene kan ha en desperasjon som ansatte skal ta del i uten selv å drukne i. Noen ungdommer gir uttrykk for frykt og utrygghet etter et asylavslag, andre reagerer med aggresjon. Noen har traumer som dukker opp på kvelden, som smertefulle mareritt. Og noen forsvinninger er ekstra tunge å takle for de ansatte; noen av ungdommene som forsvinner, kan ha bodd på mottaket i to år, og noen får de gjerne et ekstra tett forhold til. Da kan det være tungt å komme på jobb en dag og bli fortalt at denne ungdommen har reist uten å melde fra hvor han dro. Av de ansatte oppgir 43 prosent at de har hatt kontakt med ungdommer som har forsvunnet fra mottaket i løpet av den siste måneden, enten på SMS eller på telefon. Andre opplever at ungdommer som de har blitt glade i, stadig blir sykere foran øynene deres og ikke lenger vil spise, ikke klarer å komme seg opp av sengen om morgenen eller har begynt å skade seg selv fordi de har oppdaget at smerten på utsiden av kroppen lindrer smertene på innsiden.

Å stå så tett på mennesker som gjennomgår slike prosesser med håpløshet og maktesløshet, innebærer en risiko, og de ansatte kan fort bli syke av det. Utmattelsesdepresjon er ikke uvanlig for mennesker i slike jobber. Vi er derfor overrasket over at ledelsen rapporterer forholdsvis lavt sykefravær ved alle de mottakene som fortsatt var i drift ved årsskiftet (noen av mottakene som skulle legges ned, hadde imidlertid høyt sykefravær). Dette tror vi at handler om at de ansatte på mottak for enslige mindreårige ofte opplever arbeidshverdagen sin som svært meningsfull.

Under våre besøk ved mottakene og i samtaler med de ansatte ble vi slått av hvor mange som gir uttrykk for at de trives med arbeidet sitt, til tross for at oppgavene de har, til tider kan være overveldende. Og det er nettopp *mening* som holder dem oppe. Fordi ungdommene er så sårbare og trenger dem så tydelig, gir de uttrykk for at de opplever arbeidet sitt som meningsfylt, selv om én av tre sier at de er helt eller delvis enige i at de ofte ikke føler at de klarer å utføre jobben sin slik de skulle ønske de kunne.

Vi ser imidlertid at de ansatte fort faller i én av to feller. Noen stenger av og holder avstand og ender opp med å innta en nesten kynisk holdning til ungdommene og jobben. Andre går til den andre ytterkanten og ender opp med å ta inn for mye og engasjerer seg langt ut over det som kan forventes. En utfordring for mottakssektoren og for ledere på mottak er derfor å legge til rette for at ansatte klarer å møte håpløse ungdommer som trygge voksne som makter å balansere egen rolle mellom kynisme og aktivisme.

På flere mottak beskriver både ansatte og ledelse en stab med store forskjeller i synet på ungdommenes behov og mottakets oppgaver. Den første tiden etter oppstart beskrives en felles entusiasme for oppdraget, men etter hvert som avslagene kommer og ungdommenes håp erstattes med sinne, håpløshet og frykt, kommer forskjellene fram. Ved et mottak ble dette tydelig når ungdommene sluttet å sove på natten. Mottaksleder ga tydelige signaler om at uro på natt ikke var akseptabelt, og at reglene skulle håndheves. Det skulle settes grenser, og ved brudd skulle penger trekkes. Dette førte til en splittelse i staben som en ansatt beskriver slik:

Der var det opp til hver enkelt å tolke hva som var nødvendig. Jeg klarte ikke å trekke [ungdommene i penger] for eksempel fordi noen var ute av rommet sitt eller måtte gå seg en tur for å sove. Det ble en splittelse i personalgruppa av dette også, ikke sant. Noen åpner opp for samtale om natta, og andre gjør det ikke.

Uenighetene i staben var her, som i andre mottak, store og tydelige. Flere steder førte slik splittelse til at enkelte ansatte kompenserte for det de oppfattet som systemsvikt, og brukte egne penger på aktiviteter og mat og egen fritid på å følge opp ungdommene. Vi ser en glidning mot aktivisme på egen arbeidsplass. Ved ett mottak førte dette til at en ansatt sluttet på oppfordring fra leder; uenighetene om hvordan omsorgsoppgavene skulle løses, ble uhåndterbare.

Men ikke alle mottak hadde ansatte som var enten fortvilte eller kyniske. På noen mottak møtte vi ansatte som sto støtt i jobben sin og hadde en klar rolleforståelse. På disse mottakene fortalte ansatte om åpenhet i ansattgruppen om de utfordrende sidene ved arbeidet, om anerkjennelse av at de utfører jobben godt, og muligheter for å løse vanskelige situasjoner i fellesskap ved at ansatte kommer til enighet om hvordan de skal møte de ulike ungdommene, og hva som er gode strategier. Igjen handler det om god ledelse, som klarer å anerkjenne utfordringene som de ansatte står i, og som klarer å lage en felles plattform for å løse disse. De fortvilte og kyniske ansatte ble i mindre grad overlatt til seg selv, det ble skapt arenaer for veiledning og samtaler om de sidene ved ungdommenes situasjon som kan framstå urettferdige og ubegripelige. Ansatte som får tilgang til slik felles refleksjon, står sterkere når de skal møte fortvilte ungdommer og gjøre situasjonen begripelig for dem.

På et av mottakene som la mye vekt på veiledning og felles strategier, og hvor de ansatte brukte mye tid på aktiviteter sammen med ungdommene, spurte vi to ansatte om de ofte følte at de ikke strakk til. De så på hveran-

dre og konkluderte, nesten litt overrasket selv, at nei, det gjorde de ikke. De følte seg i grunnen ganske fornøyde med jobben de gjorde. Det var ikke fordi de jobbet døgnet rundt og ofret sitt eget familieliv for ungdommene (som noen gjør), eller fordi de opplevde at de kunne løse alle utfordringene som ungdommene stod i, men fordi de var trygge på at jobben de gjorde, utgjorde en forskjell, og fordi ledelsen klarte å trygge dem på at det var dette som var forventet av dem.

Denne dynamikken er spesielt tydelig når vi ser på hvordan de ansatte forholder seg til de tidsbegrensede tillatelsene – ungdommer som får avslag på søknad om beskyttelse, men som får bli i Norge til de blir 18 år. Høsten 2017 da vi gjennomførte vårt feltarbeid, var det en stor gruppe ungdommer som fylte 18 («Oktoberbarna»), og alle mottakene var sterkt preget av den store andelen som forberedte seg på å reise og siden forsvant fra mottakene i denne perioden.

Ansatte på mange mottak syntes det var vanskelig å forholde seg til dette på en god måte. De opplevde de tidsbegrensede tillatelsene som svært urimelige, og problemene de førte med seg, ble altoverskyggende. I noen samtaler ble disse tillatelsene brukt som forklaring for alt som ikke fungerte på mottaket, og for alle problemer ungdommene hadde. På direkte spørsmål om de mente det var mulig å utøve god omsorg for ungdommer som fikk tidsbegrenset opphold, var det mange som svarte nei.

Og på denne måten la mange av dem ansvaret for den krevende situasjonen på mottakene på faktorer som de ikke hadde mulighet til å gjøre noe med. Årsaken til at alt var så vanskelig, lå utenfor dem selv. Mange av mottakene har hatt et svært krevende år, der flyttinger, lang saksbehandling og tidsbegrensede tillatelser har gjort livet vanskelig for ungdommene og omsorgsarbeidet krevende for de ansatte. Ved å legge skylden på tillatelsene framstilles denne negative utviklingen dermed som noe de mottaksansatte ikke rår over. Det blir en altoverskyggende syndebukk. Heller enn å se etter løsninger endte noen ansatte opp med å gå inn i og dele beboernes frustrasjon og fortvilelse. De prøvde ikke å skjule overfor ungdommene at de mener det er veldig urettferdig at de ikke får bli. Slik klarer de heller ikke å hjelpe ungdommene med å gjøre situasjonen forståelig eller håndterbar. En viktig del av omsorgsansvaret vil jo være å gjøre vedtaket og handlingsalternativene det gir, forståelig for ungdommene.

Bemanningsstrategier

UDI stiller krav om at det til enhver tid skal være to på jobb på mottak for enslige mindreårige, og at det i staben skal være minst én med barnefag-

lig kompetanse. Utover dette stiller ikke UDI spesifikke krav til hvordan de bemanner mottakene.³⁸ I perioden for våre feltbesøk var imidlertid bemanningen på de fleste mottak styrket. De fleste mottak hadde høsten 2017 ytterligere tre ansatte med relevant barnefaglig kompetanse og formalutdanning i midlertidige stillinger. Dette er et tiltak iverksatt i 2016 på bakgrunn av at stadig flere mottak meldte om utfordrende arbeidsforhold, finansiert gjennom øremerkede midler.

Vi ser at mottaksledere og driftsoperatører gjør ulike valg når de bemanner mottakene. På noen mottak er det to årsverk per beboer, på andre er det to beboere per årsverk. Dette kan imidlertid være et utslag av stor variasjon i belegg høsten 2017. I snitt er det ved mottakene 1,3 beboere per årsverk.

Alle mottak har tre ulike skift – dagvakt, kveldsvakt og nattevakt. De som jobber på dagen, har ofte mye administrative oppgaver. Gitt at de kommunalt ansatte mottakene forholder seg til, ikke jobber på kveld og natt, er det de som er på jobb på dagtid, som tar seg av kontakt med skole, helsevesen og andre institusjoner.

Rund 40 prosent av de ansatte som svarte på undersøkelsen vår, går stort sett dagvakter. De kommer på jobb klokken 8 og går hjem klokken 16. På denne tiden er ungdommene stort sett ikke på mottaket, men på skolen og aktiviteter. Ungdommene kommer hjem mot kvelden, og det er særlig kveldsvaktene og nattevaktene som har mye kontakt med beboerne. De tetteste relasjonene med ungdommene bygges derfor ofte på kvelds- og nattevakter, når ungdommene kommer hjem fra skole og aktiviteter, når de har tid til, og ofte behov for, å prate.

Vi ser at det er store forskjeller mellom mottakene i hvordan de allokere staben på ulike skift. På noen mottak jobber alle i turnus, også leder og barnefaglig ansvarlig. På andre er det en todeling i staben der en betydelig gruppe kun jobber dagvakter, mens andre ansatte er på jobb kvelder og helger. Som vi kommer tilbake til under, har de som jobber dag oftere utdanning og lederstillinger, og de har gjerne fullført flere kurs. Vi har forståelse for at rekrutteringssituasjonen kan være krevende på mange mottak; når lønnsnivået i utgangspunktet er lavt, og det er få kompetente arbeidstagere å velge mellom, er det forståelig om ledelsen vegrer seg mot å sette den utdannede delen av staben på skiftarbeid. Det kan kanskje gjøre det enda vanskeligere å rekruttere personer med relevant utdanning. Men om ledelsen og de fleste med utdanning i liten grad arbeider sammen med resten av staben, og i liten

³⁸ Det stilles krav til at noen av mottakets oppgaver skal gjennomføres av ansatte med kompetanse, som for eksempel at informasjonsansvarlig skal ha relevant pedagogisk utdanning (jf. RS 2010-084).

grad er på jobb når ungdommene er hjemme, blir dette en lite hensiktsmessig bruk av ressurser.

Det er også betydelige forskjeller mellom mottakene i hvor mange som er på jobb på dagtid; til tross for at de fleste ungdommene er på skolen på dagtid, har seks (av 14) mottak flere på jobb på dagtid på hverdager enn på kveldstid, og ytterligere to har like mange på vakt dag og kveld (se Tabell 1). Andre mottak bruker mer stab på kvelder og helger enn på dagtid på hverdager. På ett mottak er det dobbelt så mange på jobb på kveld som på dag. I den grad mottaket legger vekt på at de ansatte skal bygge relasjoner med, bistå og ha samtaler med ungdommene på mottaket, er en slik fordeling forståelig.

Også i helgene er det klare forskjeller i bemanning. To mottak har høyere bemanning i helgene, når ungdommene er hjemme fra skolen, og fem har lik bemanning ukedag og helg. Men de fleste (sju av 14) har lavere bemanning i helgene, og fem mottak har dobbelt så mange, eller mer, på jobb på dagtid i ukedagene enn på dagtid i helgene.

Tabell 11.1 Fordeling av stab på dag og kveldsvakt. Ordinære mottak for enslige mindreårige (ikke transitt) som var i drift per 01.01 2018.

Flere på kveldsvakt enn på dagvakt	6
Like mange på kveldsvakt som på dagvakt	2
Flere på dagvakt enn på kveldsvakt	6

Kursing og bruk av kompetanse

Gjennomgående deltar de ansatte på mottak for enslige mindreårige mye på kurs, og de opplever i stor grad selv at de har den kompetansen de trenger for å gjøre jobben sin. Når vi spør de ansatte om de føler de har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre jobben de står overfor, svarer tre av fire ansatte at de er helt eller delvis enige i at det har de. Rundt en tredjedel av de som svarte på undersøkelsen, oppgir at de har relevant utdanning, fra helse, barnevern, pedagogikk eller sosionomfag. I spørreundersøkelser finner vi ofte betydelig høyere svarprosent blant personer med høyere utdanning enn blant personer med lite utdanning (Tyldum 2012), og vi regner derfor med at andelen med utdanning i staben totalt er noe lavere.

Når en så høy andel av de ansatte opplever at de har nok kompetanse, handler dette om at de ansatte på mottak jevnlig blir kurset, i regi av UDI, av mottaket og av andre aktører. To av tre ansatte har deltatt på tre eller flere kurs. Mange forteller at de kurses jevnlig.

Kun 14 prosent av de ansatte forteller at de ikke har gjennomført noen kurs. Dette er ofte ansatte på korte kontrakter eller som er ringevikarer. Mer enn to tredjedeler av de ansatte har gjennomført UDI sitt basiskurs eller et annet kurs som gir innføring i asylsystemet. En like stor gruppe har fått kurs i å håndtere konflikter og forebygge vold, litt over halvparten forteller at de har kurs i traumebehandling, og rett under halvparten har blitt kurset i hvordan de skal ivareta sin egen helse i det tunge presset de arbeider under. I tillegg rapporterer mange om kurs i selvmordsforebygging, menneskehandel, retur eller førstehjelp.

Tabell 11.2 Deltagelse på kurs. N = 130.

Type kurs	Andel som har gjennomført
Ledelse	27 %
UDI basis/asylsystemet	69 %
Traumer hos ungdommer	57 %
Konflikthåndtering	70 %
Hvordan ivareta egen helse	49 %
Andre kurs	68 %

Det er særlig personer i lederstillinger og personer som har utdanning fra før, som deltar på kurs. Av de som har høyere utdanning, har 74 prosent hatt tre kurs eller mer, sammenlignet med 43 prosent av de som ikke har høyere utdanning.

Det er en sterk tendens til at det er de som arbeider på dagtid, og som ofte har minst kontakt med ungdommene i sitt daglige arbeid, og som har høyest kompetanse i utgangspunktet, som i størst grad deltar på kurs. Blant de som primært arbeider dag, har 71 prosent relevant høyere utdanning, og 79 prosent har tatt tre kurs eller mer. Av de som utelukkende går dagvakter (20 prosent av de ansatte), har 87 prosent deltatt på tre kurs eller mer, mens 42 prosent har deltatt på seks kurs eller mer. Det er altså en tendens til at kompetansen konsentreres på dagskiftet. Vi ser også at forståelsen av hva som er de sentrale utfordringene på mottaket, ikke nødvendigvis er den samme på dagskiftet som for de som arbeider kveld og natt.

Halvparten av de som kun har dagvakter, mener at mottaket er et godt oppvekstmiljø for ungdommene som bor der, mot en tredjedel av de som også jobber kveldsvakter og nattevakter. Tilsvarende opplever 60 prosent av de som i all hovedsak går dagvakt (og 71 prosent av de som kun går dagvakt),

at de ansatte på mottaket sammen klarer å ivareta ungdommenes behov – mot 40 prosent av de som går mest på kveld og natt.

Av de som jobber mest på dag, opplever 80 prosent at ledelsen gir dem den støtten de trenger for å gjøre en god jobb – mot kun 38 prosent av de som jobber mest natt. Og illustrerende nok opplever 83 prosent av de som jobber mest dag, at de ansatte på mottakene stort sett er enige om hvordan mottaket skal drives, mens kun 48 prosent av de som jobber kveld og natt, er enige i dette.

Disse trendene er sterkere på noen mottak enn andre. På noen mottak går alle i turnus, og det er ikke noen ansatte som kun går dagvakter. På andre er det en betydelig gruppe som kun går dag, mens kvelds- og nattevaktene sjelden er innom på dagtid for annet enn kursing og møter. På disse mottakene ser det ut til å være større barrierer i kommunikasjon mellom de som sitter i lederposisjoner, og som i størst grad har kurs og kompetanse, og de som i størst grad møter ungdommene.

Oppsummert – verdien av en felles faglig plattform

En sentral utfordring for vellykket mottaksdrift, er å få de ansatte engasjert i utforming av hvordan mottaket skal drives, og samtidig ha en felles oppfatning om hvordan man skal møte og arbeide med ungdommene. Dette er en utfordring noen av mottakene ser ut til å klare bedre enn andre.

Ungdomsgruppen som bor på mottaket, forandrer seg stadig, og i utførelsen av omsorgen er det viktig at de ansatte har fleksibilitet til å organisere tilbudet til ungdommene slik de føler det er mest hensiktsmessig, og for å møte ungdommenes behov, i lys av de behovene denne spesifikke ungdomsgruppen har. Men denne fleksibiliteten må ikke innebære at fortolkningen av hva ungdommene trenger, delegeres til den enkelte ansatte. På noen mottak vi har besøkt, har ansatte opplevd arbeidsdagen som krevende, fordi reglene de implementerer, tolkes og utføres ulikt av ulike ansatte. De havner stadig i konflikter med beboerne, og de sliter med å få på plass rutiner. Fravær av rutiner er slitsomt for de ansatte, men som vi viste i kapittel 4 skaper det også utrygghet og lite forutsigbarhet for ungdommene.

Gode mottak har ledelse som er i kontinuerlig dialog med de ansatte, både ved at de mottar informasjon om problemer og hendelser, og ved at de sammen med de ansatte utvikler tiltak og nye rutiner, og sørger for at disse blir implementert.

11.2 Hva er målet, et fornøyd UDI eller fornøyde ungdommer?

En sentral forskjell mellom mottakene ligger i den implisitte forståelsen de har av hva som er målsettingen for mottaksdriften, og hvordan de oppfatter oppdraget de har fått av UDI. Grovt tegnet kan man si at det er to hovedtyper mottak. På den ene siden er det mottak som opplever at deres oppgave er å drive mottak på oppdrag fra UDI, og som vurderes og styres av de kriteriene UDI har satt opp i rundskriv. De legger stor vekt på de konkrete kriteriene som de opplever å bli målt på, men setter i mindre grad inn tiltak utover det rundskrivene stiller krav om.

På den andre siden har vi mottak som definerer hensikten og målsettingen med driften rundt det å yte omsorg for ungdommene på mottakene. Disse mottakene forholder seg i mindre grad til «detaljene» i rundskrivene enn til det faktum at de er delegert det daglige omsorgsansvaret.

Litt karikert kan man si at noen mottaks primære målsetting synes å være å skape et fornøyd UDI, mens andre mottaks primære målsetting er å skape fornøyde ungdommer. De to hensynene, fornøyde ungdommer eller fornøyd oppdragsgiver, behøver ikke å stå i motsetning til hverandre, men i praksis ser vi at disse hensynene kan komme i konflikt i utformingen av driften. Ved noen mottak ga for eksempel ledelsen uttrykk for at de brukte tid og ressurser på en måte de selv ikke så som hensiktsmessig. De arrangerte for eksempel ukentlige informasjonsmøter i tråd med instruksene til UDI selv om de ikke opplevde at ungdommene hadde noe utbytte av det, og uten å reflektere over hva de kunne gjøre for å gjøre disse bedre. De nektet ansatte å bli med ungdommene for å se fotballkamp dersom det førte til at det var mindre enn to igjen på mottaket (selv om ungdommene var ute), eller de straffet regelbrudd med trekk i dagpenger selv om de mente det var galt overfor ungdommene. Det var ikke prioriteringer de opplevde som hensiktsmessige, men de gjorde det fordi de opplevde det som krav i rundskrivene. Ved andre mottak var det større vilje til å se bort fra UDIs instruks, dersom ledelsen oppfattet dem som lite hensiktsmessige for å sikre god omsorg for ungdommene. Disse mottakene omdisponerte ofte midler, slik at de hadde tilbud utover det UDI stiller krav om, og kunne for eksempel dekke egenandeler ved legebesøk og/eller medisiner til ungdommene, hadde flere fellesmåltider og mat til de som gikk tom for penger, la vekt på andre ting i informasjonsmøtene og kunne ta med hele staben på fotballkamp dersom flere ungdommer på mottaket spilte.

Dette er på ingen måter rendyrkede kategorier, men de kan ses på som grader av autonomi i utformingen av mottaksdriften. De minst autonome mottakene er ofte veldig gode på skjema og dokumentasjon. Ledelsen på noen av

disse mottakene kjenner UDIs regelverk i detalj og svarer raskt og utfyllende på henvendelser fra oss. Vi ser i den offentlige dokumentasjonen av UDIs kontroller at de sjelden får anmerkninger. Mottakene har typisk alle rutiner nedskrevet, alle beboere har tiltaksplaner, og dokumenter kan framlegges på alle punkter i tråd med UDIs reguleringer. Samtidig var ledelse og ansatte på flere mottak åpne om at de ikke har oversikt over hvorvidt ungdommene får i seg mat, eller om de sover nok, og de strever med å opprette gode relasjoner med ungdommene, de har kun delvis oversikt over om ungdommene får helseoppfølging. Det er derimot ikke en totalt fraværende bevissthet rundt ungdommenes behov, på disse mottakene finner vi gjerne de mest fortvilte ansatte som ønsker de kunne gjort mer for ungdommene. Men de opplever at strukturene ikke tillater det. På disse mottakene er det i liten grad satt i gang tiltak utover det UDI krever, for å sikre at ungdommene får i seg nok og riktig mat, at de sover, er trygge og har gode relasjoner til trygge voksne. Ledelsen kan fortelle om og problematisere at ungdommene på mottaket ikke har råd til å gå til lege, men de har ikke vurdert å la mottaket dekke egenandelen til ungdommene om det skulle være nødvendig, slik mange andre mottak gjør. Det står nemlig ingenting i rundskrivene om at mottakene kan gjøre dette, og det vil bli opplevd som regelbrudd å skulle tilby det. De samme mottakene bruker i liten grad stab til å følge ungdommer på fotballtrening eller delta på foreldremøter, fordi det er krav om at det skal være to på vakt til enhver tid på mottaket. Selv om det kun er et par ungdommer igjen på mottaket, forstår de reglene som at to ansatte må bli igjen. På ett mottak resulterte det i at det i all hovedsak var ideelle organisasjoner og andre lokale aktører som arrangerte aktiviteter med ungdommene. Ansatte fikk da ikke brukt disse aktivitetene til å bygge relasjoner med ungdommene.

Det er imidlertid viktig å presisere at de mindre autonome mottakene ikke nødvendigvis kan sies å drive mer i tråd med UDIs retningslinjer enn de mer autonome mottakene. I en rekke ulike rundskriv, presiserer UDI mottakenes overordnede ansvar for å sikre ungdommenes omsorgssituasjon. Blant annet står det i RS 2011-034, at mottaket skal sikre at de enslige mindreårige får nødvendig oppfølging og gis et godt omsorgstilbud og oppvekstmiljø. Mottak som ikke har oversikt over, eller setter inn tiltak for å sikre for eksempel ungdommenes matinntak og søvn, kan ikke sies å fylle dette overordnede kravet, selv om de oppfyller alle de konkrete og mer detaljerte kravene perfekt.

Mottakene har det daglige omsorgsansvaret for ungdommene. Dersom de skal gjøre det på en god måte, må mottakene gjøre selvstendige vurderinger knyttet til hva som er behovet her og nå, for hver enkelt og for hele gruppen, og tilpasse arbeidet deretter, i tråd med kontrakt og rundskriv.

Men dette overordnede kravet om å sikre at ungdommer på mottak får god omsorg, ser altså ut til å glippe ved noen mottak, som gir mest oppmerksomhet til de mer detaljerte og konkrete kravene i rundskrivene. Vi antar at dette handler om at det overordnede kravet om å sikre god omsorg ikke er direkte målbart og derfor i mindre grad blir tematisert i kontroller gjennomført av UDI. Vi har i dette prosjektet ikke hatt mulighet til å observere hvordan kontraktsoppfølgingen gjennomføres, og hvordan ulike aktører tilpasser seg denne, og vi tror en slik gjennomgang ville vært hensiktsmessig for å forstå hvordan UDI bedre kan sikre at den overordnede målsettingen for mottaksdriften – omsorgen for ungdommene – blir styrende for driften på mottakene.

Ledelse og ansatte på de mindre autonome mottakene var gjerne frustrert over måten mottaket var drevet på, men forventet at endringsforslagene skulle komme fra UDI. En mottaksleder uttrykker seg på denne måten:

Kravene til å drive mottak er for dårlige. Jeg synes at det burde være høyere grunnbemanning – flere ansatte på jobb. Om du sammenligner med bemanningen på et omsorgssenter, så er det sjokkerende. Det er noen som kommer derfra. Og det er lite de får her. De er unge voksne. De ansatte føler seg oppspist. Ungdommene trenger så mye. Og kompetanse i staben burde vektes mer.

Der de mindre autonome mottakene klager over at rapporteringer til UDI er tidkrevende og spiser tid som burde brukes med ungdommene, prioriterer mottak i andre enden av skalaen ned rapporteringen, de oppgir at de gjerne rapporterer for seint eller legger lite arbeid i det, fordi de heller prioriterer å bruke tid sammen med ungdommene. utfordringer rundt bemanning adresseres av en annen mottaksleder på denne måten:

På bemanning er det mulig å spare og yte mer i denne sektoren. For eksempel ved å jobbe systematisk med sykefravær, som er dyrt. Ansatte skal ikke grue seg til å gå på jobb. Og det er mer enn nok bemanning. [...] Om noen er syke, ser jeg ikke behov for å sette inn vikar automatisk. Man må jo tenke litt som et hjem, om du trenger hjelp, så skaffer du barnevakt. Men det er ikke sånn at man trenger hjelp om man bare er én forelder en kveld. [...] Der er UDI og egentlig fagfolk også altfor firkanta og virkelighetsfjerne. [...] Bevisst lederskap og verdier er viktigere enn penger og bemanning.

De mer autonome mottakene oppgir at de tidvis bryter med retningslinjer som for eksempel ved å ikke sette inn vikar ved sykefravær eller følge opp de

skriftlige planene slik man skal, når de mener at det er andre og bedre måter å disponere stab og ressurser på for å sørge for god omsorg. De serverer mat og dekker legeregninger selv om UDI ikke ber dem om det, fordi de opplever at det er nødvendig. De mindre autonome mottakene ser kanskje også at dette er nødvendig, men opplever at regelverket ikke gjør det mulig for dem å gjøre dette.

Det er imidlertid verdt å presisere at ikke alle som bryter reglene, gjør dette fordi det fører til bedre omsorg. Andre mottak kan bryte instruksene, ikke fordi de gjør et bevisst valg om å prioritere annerledes, men fordi de ikke kjenner til UDIs regelverk. Den siste typen regelbrudd så vi også noen eksempler på under våre feltarbeid.

Man kan tenke seg at graden av autonomi i mottaksdrift henger sammen med erfaring og stabilitet. Noen av mottakene ble raskt etablert etter ankomstøkningen i 2015 og har lite erfaring. En mulig hypotese er at disse, etter hvert som de blir mer trygge på driften, også vil starte å tøye regler til det beste for ungdommene. Vi kan imidlertid ikke se noe klart mønster som tilsier at de som har holdt på lengst, i størst grad fokuserer på ungdommenes behov. Et av de minst autonome mottakene vi besøkte, var også et av de som har lengst erfaring og fartstid innenfor systemet. En annen mulig hypotese er at de som er flinke til å fylle ut skjema og gjennomføre kontroller, er de som har høyest sannsynlighet for å overleve på sikt, i bølger av nyetableringer og innstramninger som markedet er preget av. Dette kan vi ikke si noe sikkert om, da vi i dag har for lite kunnskap om hvordan kontraktsoppfølging og prisfastsettingen preger mottaksdriften og tilbudet ungdommer på mottak får.

Vi kan heller ikke se at det er en klar sammenheng der de som får størst bevilgning per beboer, har det beste tilbudet. Vi har fått innsyn i noen av bevilgningene UDI gir til mottak for enslige mindreårige i Norge. Og av de mottakene vi har informasjon om, mottar de som får mest per beboer, 34 prosent mer fra UDI i bevilgning enn de som får minst³⁹. De store ulikhetene mellom mottakene i kostnader kan vanskelig forklares ut fra ulikheter i lønnsnivå mellom regioner og ulike boligpriser. Vi burde derfor forvente at de mottakene som får mest, også har et bredere tilbud til beboerne. Noen av eierne har imidlertid tatt ut betydelige overskudd fra mottakene i 2017, og det kan være en del av forklaringen på at det ikke er noen klar sammenheng mellom hvor mye mottakene får utbetalt, og kvaliteten på tilbudet de gir. Vi har imidlertid besøkt noen mottak som er blant de som får lavest bevilgninger, og disse bærer preg av å ha svært stramme rammer for driften.

39 Informasjon mottatt på e-post fra UDI.

En faktor som ser ut til å være viktigere for kvaliteten på tilbudet, er hvor stor avstand det er mellom driftsoperatør (som er økonomisk ansvarlig) og mottaksleder (daglig leder). Vi ser en tendens til at mottak med kort avstand mellom driftsoperatør og mottaksleder har en mer fleksibel drift, som i større grad er tilrettelagt for ungdommenes behov. Vi tror dette kan ha sammenheng med at driftsoperatør i disse tilfellene har bedre innsyn i mottakets behov. Ved disse mottakene løftes økonomiske begrensninger i arbeidet i mindre grad fram av mottaksledelse og ansatte.

11.3 Utfordringer ved å styre mottakssektoren

Det er norske myndigheter, gjennom UDI, som sitter med omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor på mottak. Under diskuterer vi to sentrale utfordringer for UDI i forvaltningen av dette ansvaret: hvordan mottaksdriften preges av kravet om anbudsrunder, og hvordan driften preges av at mottaket er en lavtlønnet arbeidsplass som primært sysselsetter ufaglærte.

En anbudsutsatt sektor

Mottaksdrift er i Norge anbudsutsatt, og dette er et sentralt premiss for å forstå hvordan mottakene er utformet i dag.⁴⁰ Kontrakter gis vanligvis for tre år, med opsjon på forlengelse for tre nye år. Kontraktene kan imidlertid sies opp med tre måneders varsel. Kontraktene tildeles på grunnlag av en kombinasjon av pris og kvalitet. Gitt detaljnivået i kravspesifikasjonene fra UDI, vil pris sannsynligvis være utslagsgivende for hvem som får kontrakten. Dette har flere konsekvenser for mottaksdriften.

Først og fremst gjør dette mottakene til en ganske ustabil arbeidsplass. Arbeidsgiver kan ikke love ansettelse utover den perioden de har kontrakt med UDI. For ansatte som har flere jobbtillbud, vil det sjelden være rasjonelt å velge mottaksjobben, på grunn av den store usikkerheten knyttet til ansettelsene. Dette gjør rekrutteringssituasjonen vanskelig og skaper betydelig gjennomtrekk i staben ved mange mottak.

Videre legges det i slike anbudsutlysninger ikke vekt på hvordan og hvorvidt kommunen og helseforetaket vil være i stand til å levere nødvendige tjenester. Kommunene forventes å levere nødvendige tjenester, selv om flere kartlegginger og evalueringer har vist at det er stor variasjon i hvordan kommunene møter sine forpliktelser. At det er betydelig regional variasjon i

⁴⁰ Det vil si at drift av statelige mottak defineres som en tjeneste som staten kjøper av ulike leverandører og omfattes dermed av Lov om offentlige anskaffelser. Mottakene anskaffes etter konkurranser med forhandling.

hvorvidt andre sektormyndigheter følger opp ansvaret de har for denne gruppen, er også et sentralt funn i denne studien. Vi har vist at flere kommuner kun tilbyr ungdommer i mottak et norskkurs uten nivådeling og kompetente lærere, selv for de som har bodd i lang tid i Norge og som behersker norsk bra, eller de som har fått avslag på sin asylsøknad og derfor ikke vil ha behov for å lære norsk. Vi har også sett at det er stor variasjon i hva slags helseoppfølging ungdommene får hos BUP og kommunehelsetjenesten. Noen steder er tilbudet nesten ikke-eksisterende, mens andre får god oppfølging av spesialisthelsetjeneste og helsesøster, og i én kommune dekker til og med kommunen egenandelen for ungdommene.

Tilgang på svært rimelige lokaler kan gjøre mottak i distriktene konkurransedyktige på pris. Men i disse småkommunene kan det også være krevende å finne personer med relevant erfaring og kompetanse til å jobbe i mottak, og kommunene har ikke nødvendigvis de samme forutsetningene for å tilby for eksempel tilrettelagt skoletilbud til mottaksungdommer eller tilpasset helsehjelp som i større kommuner med flere bosatte innvandrere, større arbeidsstokk og nærhet til spesialisthelsetjeneste. Ved å ikke vektlegge kvalitet på tjenester som skal leveres fra andre sektormyndigheter når det vurderes om et mottak skal opprettes eller videreføres, mister UDI kontroll over en sentral del av tilbudet som gis de mindreårige, og som har stor betydning for hvordan mottaket kan forvalte sin del av omsorgsansvaret for ungdommene.

En lavtlønnet arbeidsplass, for ufaglærte

Anbudskonkurranser der pris er utslagsgivende, gjør at de mottakene som overlever på sikt, er de som klarer å kutte utgifter. Det området det er mest å spare på ved mottaksdrift, er lønninger. Jo mer kompetanse og erfaring staben har, jo dyrere blir lønningene. Priskonkurranse gir altså en konkurransefordel til de som bare akkurat oppfyller kompetansekravene og ellers har så lave lønninger, lite erfaring og lite utdanning som mulig i staben.

Mottakssektoren er derfor preget av en høy andel ufaglærte som er tildeelt store omsorgsoppgaver under krevende rammer. Et av mottakene fortalte at de hadde tilbudt jobb til en motivert søker med relevant utdanning og barnefaglig kompetanse. Mottaksleder var imidlertid ikke i nærheten av kunne matche den lønnen hun fikk som ansatt uten lederansvar i en kommunal barnehage, og søkeren så seg derfor nødt til å takke nei til jobben, selv om hun i utgangspunktet hadde ønsket å jobbe i sektoren.

UDI stiller krav om at det skal være barnefaglig kompetanse ved alle mottak, og siden 2016 har de også styrket bemanningen med å tilføre flere mid-

lertidige stillinger med barnefaglig kompetanse ved alle mottak for enslige mindreårige. Til tross for dette er de fleste som jobber på mottak, ufaglærte.

Ufaglærte kan være svært gode omsorgsarbeidere, men driften av mottaket må tilrettelegges for at ansatte ofte ikke har utdanning utover videregående. De ansatte trenger god opplæring og tett veiledning og oppfølging. Når en stor andel av staben er ufaglærte, kan det være lite hensiktsmessig å legge opp til at ansatte selv skal finne ut hvordan de skal håndtere ungdommer som er urolige på natt, som selvskader eller ikke ser ut til å spise. Opplæring i hvordan de skal håndtere slike utfordringer, bør heller ikke skje gjennom selvstudium. Ansatte på flere mottak fortalte oss hvordan de første dag på jobb fikk en stor perm i hendene, med beskjed om å gjøre seg kjent med innholdet. Ingen av dem hadde gjort særlig mer enn å bla fort gjennom den. Selv de med norsk som morsmål opplever språket i permene som komplisert og utilgjengelig.

Selv om det å vise ungdommer omsorg kan falle naturlig for mange, krever det å utøve omsorg for ungdommer som bor på mottak, en viss fagkompetanse. Noen mottak for enslige mindreårige som har en tydelig og faglig sterk ledelse, klarer å få på plass en felles forståelse i staben om hvordan mottaket drives. Disse mottakene har tryggere ansatte som lettere klarer å finne en middelvei mellom kynisme og grenseløshet i møter med ungdommens håpløshet.

11.4 Implikasjoner for UDI

Kontroller som måler den overordnede intensjonen i UDIs krav

Samspillet mellom mottaket og UDI kan hemme eller fremme god mottaksdrift. UDIs primære styringsverktøy i sektoren er offentlig tilgjengelige rundskriv som legger føringer på driften for alle mottakene, uavhengig av operatør.⁴¹

I tillegg til disse førende skrivene gjennomfører UDI løpende kontroll med at mottaksapparatet drives i henhold til styringsdokumentene. Direktoratet fører også kontroll med det enkelte mottak, evaluerer driften og gir om nødvendig pålegg om retting av feil og mangler. På mottak for enslige mindreårige skal det i tillegg til ordinære kontroller gjennomføres kontroll av mottakets ivaretagelse av det daglige omsorgsansvaret for enslige mindreårige (IM 2012-007V1).

41 <https://www.udiregelverk.no/no/emner/asylmottak/>

Ettersom det er mulig å kutte kostnader gjennom å ikke følge UDIs instruksjoner, har vi stor forståelse for at UDI må ha grundige kontroller for å sikre forsvarlig drift. I denne studien har vi ikke sett konkret på hva som skjer i samspillet mellom UDI og mottakene når disse kontrollene gjennomføres, og vi må derfor være forsiktige med å uttale oss om disse. Vi har imidlertid en del observasjoner som gjør at vi vil stille spørsmål ved om disse kontrollene foregår på en hensiktsmessig måte.

Ved et av mottakene vi besøkte, hadde det to uker før vårt besøk vært gjennomført en kontroll. Denne hadde blitt gjennomført som strukturerte samtaler med leder, ansatte, beboere og representanter, altså ikke ulikt det metodiske opplegget brukt i denne studien. Mottaksleder fortalte hvordan han opplevde gjennomføringen av kontrollene som en positiv opplevelse. Spesielt muligheten til å diskutere faglige utfordringer med kompetent personell som både hadde innsikt i det omsorgsfaglige og utlendingsfeltet, ble verdsatt. Likevel reflekterte han rundt dobbeltheten i UDIs rolle i denne faglige veiledningen og fortalte at «det er jo ikke alt jeg spør om, de er jo på kontroll». Samtidig viste han til hvordan disse kontrollene krevde mye arbeid. Han beskrev hvordan han måtte skrive ut prosedyrer, organisere avtaler og sette av tid for de ansatte – en slags felles dugnad. Likevel er resultatet av vurderingen som kommuniseres tilbake til mottakene, særs knapp, ifølge mottakslederen. Ved dette mottaket var tilbakemeldingen på knapt en setning, som i essens sa at det ikke var registrert noen avvik. Mottaksleder hevder at kontrollen primært så på prosedyrer og skriv: «Dersom det er feil i et skjema, så får vi beskjed om at det er avvik.»

Dette var et mottak der første intervju med mottaksansatte åpnet med: «Jeg har lyst til å starte med å si noe. Det er at vårt største problem er at vi ikke strekker til. Vi klarer ikke omfavne alle som trenger oss. Det er slitomt.» De hadde i perioden før vi besøkte mottaket, opplevd at ungdommene de arbeidet med, stadig ble sykere. De slet med å motivere dem til skolegang, nettene var svært urolige, og ungdommene sov dårlig, de ble beskrevet som redde, og selv om mange hadde betydelige psykiske problemer, var tilbudet i spesialisthelsetjenesten svært dårlig. Mottaket hadde sjelden felles måltider, de opplevde det vanskelig å følge opp ungdommene på fritidsaktiviteter og overlot dette arbeidet til eksterne aktører. På mange måter var dette et av mottakene vi besøkte, som i minst grad klarte å innfri intensjonene og ambisjonene nedfelt i UDIs rundskriv om å sikre god omsorg for ungdommene. Likevel finner vi ikke spor av dette i de offentlig tilgjengelige rapportene fra denne kontrollen. Vårt inntrykk er at selv mottakslederen ved dette mottaket var frustrert over at UDI ikke kunne peke på hva de burde gjøre annerledes, for det var ingen tvil om at de hadde problemer.

Vi er usikre på hvordan vi skal tolke dette. Enten har ikke UDIs kontroll klart å fange opp hvor mye dette mottaket strevde, noe som er overraskende gitt den store åpenheten vi møtte da vi besøkte mottaket, eller så er dette registrert og ikke vurdert som avgjørende avvik i «mottakets ivaretagelse av det daglige omsorgsansvaret for enslige mindreårige». Dersom det er registrert, men ikke vurdert som avgjørende, er det likevel kritikkverdig at dette ikke ble fremmet i tilbakemeldingen fra UDI til mottaket.

De overordnede kravene til mottakene er ikke lette å måle

Utformingen av rundskriv er det primære styringsverktøyet UDI har for å påvirke driften av mottakene. Noen av punktene i rundskrivene er konkrete og målbare, mens andre er mer overgripende og vanskeligere å måle. Til tross for gode intensjoner i rundskrivene og gode intensjoner på mottakene finner vi altså tydelige avvik mellom den overordnede intensjonen i rundskrivene og hvordan enkelte mottak drives.

Noen av kravene som UDI formulerer i sine rundskriv, følges opp av samtlige mottak, mens det er lagt mindre vekt på andre krav. Det er en tendens til at krav som er konkrete og lett målbare, følges (som gjennomføring av kurs og at hver ungdom har hatt en kartleggingssamtale og har fått tildelt en særkontakt), mens mindre konkrete og målbare krav, som at særkontakten skal «være oppmerksom på den mindreåriges signaler om behov for støtte og oppfølging og være tilgjengelig for kontakt», og krav som avhenger av samarbeid med andre sektorer, som å «legge til rette for at den enkelte får hjelp til å takle psykiske plager [...]» (RS 2011-034), ikke følges opp like godt. Det er grunn til å utforske videre om slik ulik vektning av krav henger sammen med hva som vektet i kontrollene, og hvordan disse gjennomføres.

Å kontrollere om mottakene som forvalter dette ansvaret på vegne av UDI, opererer i tråd med retningslinjene, er krevende. Det krever både god fagkunnskap og god innsikt i driften. UDI har ansatte med solid barnefaglig kompetanse og erfaring fra mottaksdrift og prioriterer i sitt arbeid oppfølging av mottakene. Høsten 2017, da situasjonen var spesielt vanskelig ved mange mottak, fulgte regionskontorene opp mottakene med ukentlige telefonsamtaler og hyppige besøk for å kartlegge behov for hjelp og oppfølging. Likevel oppstår det altså betydelige avvik mellom direktoratets oppfatning av mottakenes gjennomføring og behov og den situasjonen vi observerer i våre besøk på mottakene. Dette kan henge sammen med UDIs doble rolle som veileder og kontrollør.

Det er rasjonelt for mottakene å holde tilbake informasjon om problemer fra UDI, da informasjon om problemer med driften kan ha konsekvenser for

om de får videreført kontrakten. Det gjør at UDI ikke nødvendigvis har god nok informasjon om situasjonen til enhver tid til å tilpasse driften.

Det kan være krevende for UDI å detaljstyre driften ved mottakene når de selv ikke er direkte involvert i den daglige driften. Når det oppstår problemer på et mottak, spiller gjerne forhold som er spesifikke for dette mottaket, inn. Vurderinger om allokering av stab, opplæring eller planlegging av aktiviteter må ta hensyn til mottakets infrastruktur og sammensetning og dynamikker internt i beboergruppen og blant de ansatte. Dette er faktorer som vil variere mellom mottak og over tid, og som vil kreve lokale tilpasninger. Noen mottak kan trenge forsterket bemanning på natt i en periode, mens andre mottak kan være mer tjent med å bruke ressurser på aktiviteter eller tolk. Optimal ressursbruk krever fleksibilitet, men jo mer detaljert instruksene er fra UDI, jo mindre fleksibilitet er det for mottakene til å utforme driften slik de synes det er mest hensiktsmessig.

Detaljerte instruksjoner formulert som krav kan bli til hinder for at gode ledere kan omfordele ressurser for å løse problemer de står overfor lokalt. Detaljerte instruksjoner og kontroller av at disse implementeres, kan føre til at vekten flyttes fra hvilke behov ungdommene har, og hvordan mottakets ressurser best mulig kan brukes til å fylle disse, til hvorvidt mottaket oppfyller spesifikke krav. Vi ser tendenser til at noen av mottakene blir passive og venter på at UDI skal komme inn med instruksjoner for hvordan de skal løse problemer de står overfor, når de selv står mye tettere på problemene og bør kjenne stab, beboere, lokalene og lokale sektormyndigheter langt bedre enn UDI. De gode mottakene kjennetegnes av at de leter etter gode løsninger selv. Da er det viktig at disse får det handlingsrommet de trenger for å tilpasse driften til de løsningene de selv mener er best.

Denne tendensen til at mottak styres primært etter føringer fra UDI, gjør at enkelte mottak istedenfor å sette inn lokalt tilpassede tiltak som skal sikre at ungdommene spiser skikkelig og får nok søvn, bruker ressurser på aktiviteter som de selv ikke har tro på – som å gjennomføre obligatoriske informasjonsmøter på norsk om mat og søvn.

Detaljer, konkrete tiltak og overordnede problemstillinger

Denne tendensen til å prioritere mindre sentrale, men målbare og konkrete krav over de overordnede målsettingene om å sikre forsvarlig omsorg forsterkes ved at rundskrivene til dels vektet slike målbare krav mer enn helhetlig tilnærming. I rundskrivenes beskrivelser av arbeidet med ernæring og mat, krever UDI at mottakene *skal* gi «opplæring og veiledning i hvordan de mindreårige selv kan gjennomføre et sunt og godt kosthold» (RS 2011-034),

de skal ha et aktivitetstilbud som gir «praktiske basiskunnskaper» om blant annet kosthold og «stimulere til helsefremmende livsstil» (RS 2012-012), mens det er ønskelig at mottaket har «kontroll med at de enslige mindreårige får et sunt og godt kosthold» (RS 2011-34). Det overordnede behovet for at noen følger med på om ungdommene får i seg nok og riktig mat, fremmes altså ikke som et absolutt krav, i motsetning til det å ha et informasjonskurs. Da bør det heller ikke være overraskende at alle mottak har informasjonskurs, men langt fra alle har oversikt over om ungdommene spiser, og hva de spiser.

Vi tror det kan være hensiktsmessig om UDI i sine krav til mottakene legger større vekt på måloppnåelse i tråd med de overordnede intensjonene som ligger i rundskrivene. Det må tydeliggjøres at mottakene har ansvar for at ungdommene får dekket sine grunnleggende behov, og at dette innebærer blant annet at de har ansvar for at ungdommene får nok mat og søvn, at de føler seg trygge, at de har trygge voksne rundt seg, og at de kommer seg på skolen. Mange av de mer spesifikke kravene i UDIs rundskriv kan formuleres som anbefalte grep for å nå de overordnede målene om god omsorg, men mottakene må stå fritt til å prøve andre strategier om de tror det vil være mer hensiktsmessig. For hva som er gode strategier for å sikre et godt kosthold, eller trygge ungdommer, kan variere avhengig av beboergruppen og de ansatte på mottaket. UDI kan og bør derfor skille mellom overordnede krav eller målsettinger for mottakene og veiledere som anbefaler tilnærminger og løsninger på konkrete problemer.

Gitt anbudssituasjonen og behovet for raskt å oppjustere antall mottak, har UDI et åpenbart behov for legge tydelige føringer på driften av mottak. Vi vil likevel advare mot å detaljstyre i større grad. Eierskap og ansvarliggjøring er sentralt for god drift av alle institusjoner, og detaljerte krav fører ikke nødvendigvis til at intensjonen bak kravet realiseres; for eksempel fører ikke kravet om at alle ungdommer skal ha en særkontakt og oppfølgingsplan, automatisk til at alle ungdommer på mottak har en kontaktperson blant de ansatte som setter deres behov i fokus, som de stoler på og kan snakke med. På samme måte ser vi at når rundskrivene går inn for informasjonsarbeid for å fremme god ernæring, er det noen mottaksledere som mister av syne den overordnede målsettingen om å sikre at ungdommer på mottak får nok og riktig mat. Og når noen mottaksledere i all hovedsak legger opp driften etter UDIs rundskriv, og i liten grad setter inn tiltak utover det som er beskrevet i rundskrivene, får vi uheldige tilpasninger der mottak nekter de ansatte å dele egen mat med sultne ungdommer, fordi det ikke står i rundskrivene at de skal gi mat til ungdommene.

En økt ansvarliggjøring av mottakene vil imidlertid stille større krav til evaluering og kontraktsoppfølging fra UDI sin side. Vi ser i dag at UDI kontrollerer for eksempel at det finnes dokumenter som individuell plan, og at informasjonsprogram gjennomføres. Men det kan synes som at man i liten grad kontrollerer om disse planene faktisk blir brukt, om de holder høy faglig kvalitet, om planene vurderes som hensiktsmessige av de som skal bruke dem som arbeidsverktøy, eller om informasjonsprogrammet oppleves hensiktsmessig og relevant for å sørge for at ungdommene blir ivaretatt. UDI bør i større grad evaluere for eksempel hvorvidt en individuell plan er hensiktsmessig utformet etter den spesifikke ungdommens behov, og om tiltakene som skisseres i planen, faktisk følges opp og ikke bare eksisterer på papiret. UDI kan også vurdere å i større grad skille mellom UDIs veiledende funksjoner og de som har ansvar for kontroll og kontraktsoppfølging.

11.5 Konklusjon – ledelse, rundskriv og styring

På noen mottak klarer de ansatte å gi bedre omsorg enn andre og har ungdommer som er friskere, som spiser bedre, og som de har bedre kontakt med enn på andre mottak. Disse mottakene har også ofte mer fornøyde ansatte, som føler de mestrer jobben, og som i mindre grad forteller om symptomer på uforholdsmessig stort press. I dette kapittelet har vi forsøkt å vise til noen faktorer som er sentrale for å forstå hvorfor dette skjer.

En viktig forutsetning for at mottaksansatte skal klare å tilpasse seg ungdommenes behov, er at det er god kommunikasjon mellom ledelse og ansatte. Det gjør ledelsen i stand til å fange opp utfordringer som de ansatte står i, og bistå og veilede dem i å finne fram til felles løsninger. Slik klarer de å skape en felles forståelse for hvordan problemer på mottaket skal løses. Mottaksledere som klarer dette, har en stab med tryggere ansatte som føler at de gjør en meningsfylt jobb. Når det er kort vei mellom mottaksleder og driftsoperatør, ser det også ut til å føre til bedre tilpasninger til de utfordringene mottaket står i.

God kommunikasjon mellom ledelse og ansatte forutsetter at de har felles møtepunkter, og at de opplever utfordringene ved mottaket ganske likt. Ved noen mottak er det et klart skille mellom personer med utdanning og i lederstillinger – som primært jobber på dagtid – og resten av staben som oftest ikke har relevant utdanning, og som jobber kveld og natt. En slik fordeling av stab er både en lite hensiktsmessig bruk av kompetansen på mottaket, og det fører til dårlig kommunikasjon mellom ledelse og ansatte. Gitt at ungdommene sjelden er på mottaket på dagtid, gjør dette også at den utdannede delen av staben og ledelsen får begrenset kunnskap og svak relasjon til ung-

dommene på mottaket. Den mest hensiktsmessige bruken av ressurser er å la alle i staben gå turnus og sørge for at størst mulig andel av de ansatte jobber på tidspunkter når ungdommene er til stede.

Til slutt har vi rettet oppmerksomheten mot UDIs rolle. En anbudsutsatt sektor med ansvar for krevende arbeidsoppgaver som utføres av en i stor grad ufaglært og lavtlønnet stab, gir åpenbare utfordringer. UDI styrer i dag denne sektoren gjennom rundskriv med ulikt detaljnivå med løpende kontroller. Denne styringsformen har noen tydelige svakheter. Kontrollene i dag er i beste fall varierende og klarer tilsynelatende i liten grad å identifisere mottak som bryter med de overordnede intensjonene i rundskrivene. Rundskriv med mange og detaljerte krav og kontroller som har et sterkt søkelys på de konkrete og målbare kravene, ser ut til å føre til at noen mottaksledere i liten grad setter i verk tiltak utover det som er spesifisert i rundskrivene, selv om slike tiltak vil være nødvendige for å nå de overordnede målene om å sikre et godt omsorgstilbud.

12 Konklusjon og oppsummering

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra UDI for å gi anbefalinger om hvordan de innenfor dagens økonomiske og juridiske rammer kan sikre best mulig omsorg for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Vi har i rapporten beskrevet en sektor der mye fungerer svært bra, men der det også er en del uheldige praksiser som bryter med intensjonene og ambisjonene som ligger i de styrende rundskrivene fra UDI. I dette avsluttende kapittelet oppsummerer vi hovedfunn fra kapitlene, og under gir vi våre anbefalinger til det vi mener vil være hensiktsmessige grep for UDI som sitter med det overordnede omsorgsansvaret, og for mottakene som utfører dette oppdraget på vegne av UDI.

12.1 Dekkes ungdommenes omsorgsbehov?

Mottakene har det daglige omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 som bor i mottak. De har rollen som de mindreåriges foresatte i det daglige omsorgsarbeidet, og skal sikre at de får nødvendig oppfølging og gis et godt omsorgstilbud og oppvekstmiljø (RS 2011-34). Dette er de overordnede kravene til mottakene, men hva betyr det egentlig å gi et godt omsorgstilbud og oppvekstmiljø?

Beboerne på mottak for enslige mindreårige er ungdommer, med en kropp og en hjerne i rivende utvikling og velutviklede evner til selvstendighet, men som likevel trenger veiledning og omsorg. Siden ungdomshjernen ikke er ferdig utviklet, kan ungdommer ha vanskeligheter med blant annet dømmekraft, planlegging, impuls kontroll og risikovurdering. De håndterer dårlig stress og fravær av trygge rammer.

Dette innebærer at mottak må sikre at enslige mindreårige får et trygt bosted med tydelige rammer, rutiner og forventninger der tilgjengelige voksne bistår med å veilede og vise omtanke.

Mottakene er forventet å ha kontroll med at ungdommene får et *sunt og godt kosthold*. Dette er ikke et krav som imøtekommes på alle mottak. På flere mottak ble det uttrykt bekymring for at ungdommer gikk sultne eller spiste

lite sunn mat, fordi de ikke var i stand til å disponere penger på en god måte, fordi de sparte til å reise videre, fordi de ikke hadde nok kompetanse om matlaging, eller av andre grunner. Flere mottak hadde få tiltak utover obligatoriske informasjonsmøter for å bøte på dette. De som ikke serverer felles måltider, har ofte liten kontroll over om ungdommene spiser. Det er heller ikke en bevissthet i alle mottak om at det å sørge for at ungdommene har et sunt kosthold, er en del av deres ansvar.

I den grad det er bevissthet rundt dette, oppleves rammebetingelsene for å følge opp ungdommenes kosthold som en utfordring hos noen. Noen mottak oppgir å ikke ha penger eller personell nok til å tilby matservering eller å følge opp hver enkelt ungdoms kosthold. Andre mottak bruker betydelige ressurser på dette. Å overlate alt som har med mat, ernæring og kosthold, til ungdommene selv, slik noen mottak i dag gjør, er ikke forenlig med forsvarlig omsorg slik vi vurderer det, og det er da heller ikke i tråd med UDIs overordnede krav om å gi et godt omsorgstilbud.

I sin styring av mottakssektoren vektlegger ikke UDI mottakenes arbeid med *søvn*. I veilederen for arbeid med individuell kartlegging og tiltaksplan nevnes det at *søvn* skal adresseres i velkomstsamtalen, men det står lite om hvordan denne informasjonen skal forvaltes, og hvordan det skal jobbes med *søvn*. Alle mottak har beboere som sliter med *søvn*, ungdommer som er redde for å sove, som ikke vil sove, eller som ikke får til å sove. *Søvn*problemene forstås best i lys av frykt, ensomhet og traumatiske minner som ungdommene bærer med seg. Men selv om alle mottakene har problemer med uro på natt, er det store forskjeller mellom mottakene i hvordan de forholder seg til dette. Det er svært få ansatte som har grunnleggende kunnskap om forebygging og arbeid med *søvn*problemer, og ved noen mottak er få tiltak satt inn for å bistå de ufaglærte nattevaktene i å håndtere disse utfordringene. Når ungdommer lever med traumer og betydelig stress og usikkerhet, manifesterer dette seg gjerne som uro på natt. Problemer med uro på natt kan derfor ikke ses i isolasjon fra arbeidet som gjøres på dagtid, og ikke minst den psykososiale oppfølgingen ungdommene får, på mottaket og utenfor mottaket.

Til tross for at UDI og mottakene oppgir å legge mye vekt på sikkerhet, føler ikke ungdommene seg nødvendigvis trygge på mottaket; To av tre ungdommer oppgir at de føler seg veldig utrygge på mottaket. Dette handler delvis om usikkerheten og stresset som knyttes til livet på vent. Men vi fant også at flere mottak strever med å fange opp og avverge konflikter mellom beboere. Tre av 14 mottak meldte om voldsepisoder mellom beboere bare siste måned. På de fleste mottak synes det å være en mangel på felles strategier i møte med konflikter – flere steder forteller ulike ansatte om ulike løsninger. Selv om UDI har svært detaljerte rutiner for håndtering av konflikter, ble

disse i liten grad referert til når mottaksansatte diskuterte slike utfordringer. Dette handler blant annet om at konflikter ofte antar mer subtile former med negativ gruppedynamikk mellom beboerne som ansatte bare delvis får tilgang til.

De mottaksansatte rapporterte i informasjonen de oppga om beboerne, om en betydelig andel beboere som har symptomer på PTSD og andre psykiske lidelser, 40 prosent av ungdommene ved norske mottak for enslige mindreårige har ifølge mottakene hatt dager der de ikke har kommet seg opp av sengen selv om de ikke er fysisk syke, 30 prosent gråter mye, og 23 prosent har i perioder isolert seg fra andre på mottaket. Andelen der mottaket vet det har forekommet selvskadning, er 13 prosent, og 3 prosent har forsøkt å ta sitt eget liv. Alle mottak melder om at de har beboere som har behov for spesialistoppfølging, men det er store forskjeller i hvorvidt dette tilbys av de aktuelle sektormyndighetene. Ved mottak som får oppfølging og veiledning fra spesialist- og kommunehelsetjenesten, og der de sykeste beboerne får hjelp, ser det ut til å være mindre uro blant beboerne, og bedre kontakt mellom beboere og ansatte, enn ved mottak som ikke får slik oppfølging.

UDI stiller få direkte krav til hvordan mottakene skal jobbe med *relasjoner*, men understreker når de beskriver særkontaktens oppgave, at vedkommende skal være «oppmerksom på den mindreåriges signaler om behov for støtte og oppfølging og være tilgjengelig for kontakt». Dette er et ambisiøst mål, som i liten grad er førende for hvordan mottakene jobber med særkontaktordningen i dag. Det er i relasjonsarbeidet på mottakene at vi finner de mest framtrædende forskjellene mellom mottakene. Ved noen mottak tas relasjonene for gitt, de er nærmest sett på som en egenskap ved ungdommene – enten har man en god relasjon til en ungdom, eller så har man ikke det. Ved andre mottak er nettopp relasjonsbyggingen sentral for hvordan de forstår omsorg.

12.2 Implikasjoner for mottaksdrift og forvaltning

De som er ansvarlige for kontraktsoppfølging i UDI, står i et dilemma. Mottakssektoren er en konkurranseutsatt sektor, med høy risiko og lite kontinuitet. Erfaringene fra 2016 har vist at det å investere i mottaksdrift er risikabelt; de fleste mottak som ble etablert i 2015 og 2016, ble lagt ned i løpet av 2017. Dette er erfaringer som kan tenkes å skremme bort en del aktører som kunne ønsket å drive langsiktig, og nye investeringer blir avhengige av risikovillig kapital, aktører som går inn i mottaksdrift med kort driftshorisont, og som forventer å tjene penger fra dag én. Det er i dag ingen ideelle organisasjoner som driver mottak for enslige mindreårige i Norge.

UDIs kontrollrutiner må derfor ta hensyn til at det i noen perioder vil være mottak som drives av aktører med lite erfaring fra mottaksdrift og som potensielt kan være interessert i å ta ut mest mulig i profitt på kort tid, og som på grunn av sterk konkurranse på pris har en lavt utdannet og ustabil stab. Priskonkurransen skiller seg fra mange andre sektorer der tjenester er konkurranseutsatt, da brukerne, asylsøkerne, ikke kan betraktes som kunder i vanlig forstand. De har ikke mulighet til å velge hvilket mottak de vil bo på. Dette innebærer at UDI må stille tydelige krav til drift og ha regelmessige kontroller for å sikre at kravene til mottaksdrift innfris.

Vi vil imidlertid advare mot at UDI legger for detaljerte føringer på hvordan mottakene prioriterer bruk av stab og ressurser i den daglige driften. Vi finner at enkelte mottak i stor grad utformer driften kun etter UDIs krav og i liten grad fokuserer på selv å utvikle tiltak som kan sikre at de når det overordnede målet med mottaksdriften. Ledelsen ved mottakene står tettere på problemstillingene og har bedre oversikt over ressurser og kompetanse i stab, beboergruppen og hos samarbeidspartnere hos sektormyndighetene og vil derfor være bedre rustet til å gjøre sentrale prioriteringer av ressursbruk enn det UDI vil. Dette forutsetter imidlertid at ledelsen vektlegger det å utvikle tiltak som sikrer forsvarlig omsorg for ungdommer på mottak.

Ansatte på mottak for enslige mindreårige er i stor grad ufaglærte, men driften ved mottakene er ikke alltid tilrettelagt for dette. Ved noen mottak jobber ikke de som har fagkompetanse, sammen med de ufaglærte på jobb, og de faglærte brukes i liten grad til å utvikle strategier og veilede. Det må skapes plattformer for felles diskusjon om hvordan utfordringer på mottaket skal løses. Dersom det ikke er enighet om dette i staben, eller dersom leder og stab opplever at de står i utfordringer de ikke kan håndtere, må relevante fagpersoner, gjerne frakoblet de som har ansvar for kontraktsoppfølging hos oppdragsgiver, være lett tilgjengelige.

12.3 Enslige mindreårige – et tverretatlig ansvar

Denne rapporten tilbyr et blikk inn i mottakene og hvordan de løser omsorgsansvaret som de forvalter på vegne av UDI. Det er imidlertid viktig å påpeke at noen av de sentrale kritiske innvendingene mot dagens ordning omfatter andre sektorer enn utlendingsforvaltningen.

Vertskommunene til mottakene er ansvarlige for å tilby barnevernstjenester, undervisning og helsetjenester til ungdommene, og helseforetakene skal tilby spesialisthelsetjenester. Vi finner at det er store forskjeller mellom mottak i hva slags tilbud og oppfølging ungdommene får av sektormyndighetene. I noen regioner er tilgangen til psykologoppfølging svært dårlig, og mottak

melder om at BUP i enkelte regioner nærmest systematisk avviser ungdom som bor på mottak. I noen kommuner er undervisningstilbudet ungdommene får, så dårlig tilpasset at det er vanskelig å motivere dem til å gå på skolen.

Dette er imidlertid ikke første gang det pekes på at sektormyndighetene ikke alltid følger opp det ansvaret de har overfor mennesker på mottak, og at dette fører til betydelig variasjon mellom mottak i hva slags tilbud asylsøkere faktisk får (Lillevik, Sønsterudbråten & Tyldum 2017; Valenta 2015; Weiss et al. 2017). Det har vist seg å være krevende å få sektormyndighetene i alle kommuner til å ta nødvendig ansvar for asylsøkere på mottak og i noen tilfeller har heller ikke kommunene forutsetninger for å gi de tjenestene de forventes å gi. Dersom det ikke utvikles mekanismer som i større grad sikrer (og kvalitetssikrer) tilbudet sektormyndighetene gir til beboere på mottak, bør UDI ta hensyn til sektormyndighetenes evne og vilje til å gi et forsvarlig tilbud, når de vurderer hvilke mottak som skal drives videre eller opprettes. Dette bør som minimum inkludere hvordan kommunen har tenkt å utforme undervisningstilbudet, og kriterier for at asylsøkere skal få tilgang til psykisk helsehjelp i regionen.

12.4 Forsvarlig omsorg for ungdommer som venter

Å gi forsvarlig omsorg for ungdommer på mottak handler blant annet om å gi dem trygge voksne som kan hjelpe dem å skape tro på at de kan få en normal framtid i samfunnet, i Norge eller i hjemlandet – kort og godt å gi dem framtidstro underveis i motbakkene og et trygt sted å vente når så mye annet er usikkert. For de som har omsorg for enslige mindreårige asylsøkere som bor på mottak handler dette først og fremst om å bygge gode relasjoner til ungdommene. Relasjonsarbeid i mottak er imidlertid krevende, fordi ungdommene er i en usikker og krevende livssituasjon, og mange har betydelige psykiske problemer. I tillegg er det betydelige begrensninger i rammene for mottaksdriften; det er knappe økonomiske ressurser, de ansatte er ofte ufaglærte og i midlertidige stillinger, og det er svært varierende hva slags oppfølging som tilbys i kommuner og i spesialisthelsetjenesten. Dette relasjonsarbeidet er det likevel noen mottak som i dag mestrer godt. På andre mottak er det ikke fokus dette i det hele tatt.

Når mottakene har lite fokus på relasjonsbygging mellom ansatte og beboere, handler dette blant annet om en «venteroms mentalitet» som vi også finner tydelige spor av hos øvrige aktører som skal gi tjenester til eller yte omsorg for denne gruppen. Dette er tanken om at siden ungdommene kun skal være på mottak en kort stund, så er det ikke er så farlig hva slags omsorg, skole- og helsetilbud de får. Og dersom mottakene for enslige mindreårige

asylsøkere var venterom, i ordets egentlige forstand, så ville vi langt på vei vært enige. Da ville alle våre anbefalinger handle om to ting: å sikre at det er nok informasjon og kontinuerlige oppdateringer om togene som går, og å sørge for at det kommer nok tog til å holdet antallet ventende til et minimum. Med andre ord; hvis ventetiden på mottak var maksimalt 2 måneder, ville anbefalingene våre om forsvarlig omsorg blitt betydelig annerledes enn det vi har funnet nødvendig i denne rapporten. Slik er det imidlertid ikke i dag. Ungdommene bodde på mottak i 2017 bodde i snitt langt over ett år og mange hadde bodd der opp mot to år. Da må man stille helt andre krav til omsorgsutøvelse.

En av de mest sentrale utfordringene for å gi ungdommene forsvarlig omsorg på mottak handler imidlertid om å redusere usikkerhet. Det er mange kilder til usikkerhet, og den må derfor møtes gjennom flere innganger. Men det viktigste tiltaket for å redusere slik usikkerhet er å sørge for at ungdommer som bor på mottak, får en rask avklaring av sin søknad om beskyttelse. Usikkerheten som knyttes til vurderingen av en asylsøknad, og midlertidigheten som nødvendigvis preger livet på et mottak, gir en utrygghet som kan være svært belastende, selv om ungdommene har god informasjon og gode boforhold mens de venter. Et av de mest effektive grepene for å sikre omsorgen til ungdom i mottak vil derfor være å sikre at søknader om beskyttelse fra denne gruppen avgjøres langt raskere enn det som har vært tilfelle i 2016 og 2017. Dersom man klarer å få ned botiden i mottak for enslige mindreårige til seks-åtte uker, vil man kunne operere med mindre strenge krav til omsorgsutøvelse og oppfølging på mottak. Men det er imidlertid sannsynlig at det også i framtiden vil være en betydelig gruppe ungdommer som vil ha lang botid.

En gruppe som uavhengig av saksbehandlingstid vil få lang botid i mottak, er enslige mindreårige som har fått tidsbegrenset opphold eller avslag. Med dagens regelverk vil denne gruppen kunne bli boende i inntil to år på mottak for enslige mindreårige. Og når ungdommer blir boende på mottak i flere år, slik vi har sett de siste årene, trenger man å legge til rette for en helt annen type omsorg og oppfølging enn om mottakstilværelsen forventes å vare noen uker. Anbefalingene i denne rapporten retter seg mot mottak som har ungdommer boende i lengre perioder. For denne gruppen vil god omsorg innebære å trygge dem i en usikker og uoversiktlig situasjon, noe som først og fremst krever trygge og tillitsfulle relasjoner og gode rutiner for informasjon.

I neste kapittel oppsummerer vi alle anbefalingene fra tidligere kapitler.

13 Anbefalinger

Overordnede anbefalinger

Noen ungdommer har behov utover det som UDI i dag tilbyr på mottak. Det er behov for en klargjøring av grenseoppgangene mellom UDI, psykiatri helsetjenestene og barnevern slik at det er tydelig hvem som har ansvar for ungdommer med slike behov. Dersom det ikke er mulig å komme fram til en tydelig og hensiktsmessig ansvarsfordeling, må man vurdere tiltak som kan gi mulighet for forsterket oppfølging og bedre skjerming av ungdommer som trenger dette innenfor mottakssystemet.

Det bør utredes om ansvar for kontroll og/eller veiledning av mottak bør ligge hos eksterne, uavhengige aktører.

Anbefalinger til UDI

Saksbehandlingstid

Det bør prioriteres å gi rask saksbehandling til søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige, for å redusere usikkerheten for ungdommene, og gjøre mottaksoppholdene kortest mulig.

Krav til mottak

UDI bør tydeliggjøre at det overordnede kravet til mottak for enslige mindreårige er å sikre at beboerne på mottaket er i en forsvarlig omsorgssituasjon. Dette innebærer at mottakene har ansvar for:

- å sikre at ungdommene har en forsvarlig ernærings situasjon
- å legge til rette for at beboerne får nok søvn
- at ungdommene er trygge på mottaket
- at ungdommene føler seg trygge og ivaretatt på mottaket
- at ungdommene har tilgang på trygge voksne som kan skape struktur og rutiner i en krevende hverdag

- å jobbe aktivt med å bygge gode relasjoner med ungdommene
- at ungdommene får tilgang på helsehjelp når de trenger det

UDI bør i kontraktsoppfølging og kontroller legge særlig vekt på om mottakene forvalter og implementerer særkontaktordningen i tråd med intensjonen for denne. Alle mottak må legge til rette for at ungdommene kan bytte særkontakt om det er behov for det.

Kontroll, veiledning og tilsyn

Hvordan mottakene jobber med mat, søvn, fysisk trygget, psykisk helse, relasjoner og skolegang bør være et sentralt element i kontraktsoppfølgingen med mottakene, og kontroller i forbindelse med kontraktsoppfølging, bør i større grad fokusere på overordnet måloppnåelse og ikke på konkrete og detaljerte krav til hvordan de organiserer driften.

Kontroller kan i større grad gjøres gjennom stikkprøver av hvordan omsorgen utøves for enkeltbeboere. Kontroller bør ikke ha form av sjekklister, men av mer helhetlige vurderinger av hvordan omsorgen blir ivaretatt for enkeltungdommer.

UDI bør i sine rundskriv og instruksjer til mottakene skille mellom overordnede krav eller målsettinger for mottakene, og veiledere som anbefaler tilnærminger for å nå disse målene.

UDI bør vurdere å skille mellom den delen av driften som skal veilede mottakene, og de som har ansvar for kontraktsoppfølging, for å sikre at mottakene tør å være ærlige om problemer de står i. Slik veiledning og oppfølging kan også settes ut til eksterne, eller gjennomføres av barnevernet i den enkelte kommune.

Opprettelser og videreføring av mottak

UDI bør utrede hvordan de kan administrere mottakene på en måte som i større grad kan ta hensyn til mottakenes og beboernes behov for forutsigbarhet og kontinuitet, til tross for variasjon i asylankomster.

UDI bør utrede hvordan de kan sikre at vertskommunen vil være i stand til, og er motivert for, å gi et tilrettelagt og tilstrekkelig under-

visningstilbud til ungdommene på mottaket og tilgang til tilrettelagte helsetjenester. UDI bør i større grad vektlegge kvalitet på tjenester som skal leveres fra andre sektormyndigheter i kommunen og spesialisthelsetjenesten, når de vurderer om et mottak skal opprettes, eller videreføres.

Kommunene bør i større grad enn i dag motta informasjon om hva som forventes av dem, og få tilbud om opplæring i forkant av opprettelser av asylmottak.

En økt ansvarliggjøring av mottakene kan være vanskelig å kombinere med rammebetingelser som primært appellerer til risikovillig kapital med kort driftshorison. Grep som kan sikre langsiktighet for mottak som driver godt, og som kan motivere aktører med langsiktig interesse i å drive mottak, bør vurderes. Et mulig grep vil være fast finansiering basert på antall beboere. Målet må være å bidra til at mottakene konkurrerer på kvalitet i omsorgstilbudet, og ikke på pris. Dette trenger ikke være kostnadsdrivende. Det kan også vurderes å innføre begrensninger i hvor stor andel av omsetningen eiere kan ta i utbytte.

Opplæring

Tilskuddsordningen Returfremmende midler til individuelle tiltak for enslige mindreårige (RS 2015-005) bør utvikles og utvides i dialog med mottakene.

Anbefalinger til mottakene

Mat

Mottak for enslige mindreårige må ta aktive grep om ernærings-situasjonen til beboerne. Driftsoperatør og ledelse ved mottaket må sammen utarbeide rutiner og strategier for å løse utfordringer når ungdommer ikke har penger til mat, eller hvis de er for syke til å lage mat, og mottaket må sørge for at alle beboere får nødvendig veiledning i hvordan de kan sikre et sunt kosthold for begrensede midler.

Regelmessige felles måltider vil ofte være en hensiktsmessig måte å jobbe med ungdommenes ernærings-situasjon på. Felles måltider sikrer en minimumstilgang av næringsrik mat, gir en sentral arena for kontakt mellom ansatte og beboere og gir mulighet for å utøve omsorg. Dersom ansatte lager noen måltider sammen med ungdommene og bruker denne arenaen til å snakke om mat, kan dette også være et viktig bidrag til informasjonsarbeid om mat, hygiene og ernæring.

Det bør være mat tilgjengelig på mottaket, som de ansatte kan gi til ungdommer som er sultne og ikke selv er i stand til å ordne seg mat på grunn av sykdom eller manglende evne til å styre penger. Dersom mottakene velger å administrere ungdommenes matpenger, bør representanten gjøres oppmerksom på dette, og beløpet som administreres registreres hos UDI.

Søvn

Mottakene må ta søvnproblemene blant beboerne på alvor, blant annet ved å ta i bruk eksisterende veiledere for søvnhjelp til ungdommer med søvn-mangel. Alle ansatte på mottak, også nattevakter, må få opplæring i traumebevisst omsorg, og mottakene må ha en helhetlig strategi for hvordan man møter ungdommer i krise.

Utfordringer som kommer til syne på nattevakter, må adresseres, og man må søke å finne løsninger på nattens problemer på dagtid, blant annet ved å hjelpe ungdommer som sliter med mareritt, med å bearbeide traumer. Det er viktig med enighet om grunnprinsipper om arbeidet på natt på tvers av alle ansatte.

Unge søvnproblemer kan reduseres ved å

- legge forholdene til rette for trygghet og ro på sen kveldstid
- lære den unge avspenningsøvelser og andre søvnfremmende rutiner
- sørge for at ungdommer med store søvnproblemer får kontakt med fastlege eller helsesøster

Trygghet

Mottakene må sikre at ungdommene føler seg trygge på mottaket, og ikke minst på sitt eget rom. Dette innebærer at de må ha mulighet for å gi enkelte beboere enkeltrom. Infrastrukturen på mottaket bør være slik at ungdommer som trenger det, skal finne et sted der de kan få være i fred.

Relasjoner

Mottakene må aktivt arbeide med å bygge gode relasjoner med ungdommene slik at de kan få innblikk i «gruppens indre liv» og fange opp om ungdommer utsettes for vold eller utpressing, og for å forebygge negativ gruppedynamikk. For å få til dette må det å tilbringe tid sammen med ungdommene vektlegges.

Arbeidet med å skape gode relasjoner til ungdommene bør gå inn som en sentral del av arbeidet ved mottaket. Ansvar for å ta kontakt og bygge relasjoner bør ikke overlates til ungdommene, men er noe de ansatte på mottaket må ta ansvar for; gode relasjoner er ikke noe man «har» med enkelte ungdommer, men noe som kan jobbes fram. Felles aktiviteter, felles måltider og generelt tid brukt sammen utenfor kontorene danner et godt grunnlag for å bygge relasjoner.

Det bør være systemer på mottaket som sikrer at noen på mottaket vet hvordan hver enkelt ungdom har det. Dersom ungdommene ikke har god kontakt med sin særkontakt, må det være gode systemer for at ungdommene kan bytte særkontakt, og i valg av særkontakt bør ungdommen lyttes til.

Informasjonsarbeid

Informasjonsarbeidet på mottaket bør ikke kun bygge på informasjonsmøter. Informasjonsarbeidet bør evalueres regelmessig med tanke på hvorvidt man når fram til ungdommene med ønsket informasjon. Den som formidler, bør ideelt sett ha både språkkompetanse og pedagogisk kompetanse, men dersom dette ikke er mulig å forene, bør man sikre at den ansvarlige får tilført kompetanse og ressurser (tolk) for å kompensere for dette.

Administrasjon og ledelse

Mottakene må ha en felles faglig plattform for hvordan mottaket skal drives, som formidles til og diskuteres med de ansatte og implementeres i den daglige driften. En slik felles forståelse for hvordan mottaket skal drives bidrar til å skape trygghet for ansatte – slik at de føler seg trygge i sin rolle og utøvelsen av den. Utfordringene ansatte står i – som møter med håpløsheten og maktesløsheten, må anerkjennes og adresseres. Det kan gjøres ved å skape plattformer for felles diskusjon om hvordan utfordringer på mottaket skal løses, som involverer alle de ansatte på mottaket, også de som jobber kveld og natt.

Ledelsen ved mottaket må legge til rette for at de mottar informasjon om problemer og hendelser, slik at de på grunnlag av dette kan utvikle tiltak og nye rutiner og sørger for at disse blir implementert.

Mottakene må legge til rette for at de ansatte føler seg trygge på jobb. Det må utvikles gode rutiner for hvordan vanskelige situasjoner skal håndteres. Uenigheter mellom ansatte om hvordan krevende situasjoner skal håndteres må adresseres. Dersom det ikke er enighet i staben om hvordan mottaket skal drives, eller leder og stab opplever at de står i utfordringer de ikke kan håndtere, bør mottaket søke eksternt veiledning hos relevante fagpersoner

Mottaksleder må sikre at ansatte på mottak har forståelse for de ulike vedtaksstatusene ungdom på mottak kan få, samt hvilke rettigheter, plikter og begrensninger som ligger i de ulike statusene. Dette er kunnskap som ikke kun de som utfører vedtakssamtaler, skal ha. Det bør utarbeides beredkapsplaner for hvordan man skal følge opp ungdommer som har fått avslag eller tidsbegrenset opphold.

Kartleggingsamtaler på kontoret over en gitt mal med den hensikt å fylle ut et skjema vil ofte være en lite hensiktsmessig metode for å kartlegge hvordan tenåringer har det. Spontane samtaler som oppstår når voksne og ungdommer tilbringer tid sammen, vil ofte avdekke mer. Kartleggingsamtaler bør derfor ikke være det primære verktøyet for å sikre innsikt i ungdommenes liv.

Staben må i den grad det er mulig, allokere til tidspunkter på dagen når ungdommene er på mottaket, og ledelse og personer med fagkompetanse bør arbeide sammen med ufaglærte, for å sikre opplæring og veiledning. De som tilbringer tid sammen med ungdommene, bør involveres i å utforme tiltak for dem

Anbefalinger til Fylkesmannen

Fylkesmannen må legge til rette for at det blir lettere for mottak og representanter å melde ifra om kommuner ikke tilbyr et tilpasset undervisningstilbud for ungdommene eller forsvarlig oppfølging fra helse eller barnevernstjenesten, eller om spesialisthelsetjenesten ikke gir forsvarlig helsehjelp. Fylkesmannen bør i større grad gripe inn når dette tilbudet er mangelfullt.

Det bør legges bedre til rette for at ungdommene skal kunne bytte representant om de ønsker det, og mottakene bør pålegges å varsle Fylkesmannen om det er representanter som ikke følger opp arbeidet med ungdommene.

Fylkesmannen bør i opplæringen av representanter tydeliggjøre at det er representantens oppgave å sikre at mottaket gir forsvarlig omsorg, og hva som ligger i dette. Det må også legges til rette for at de på en enkel måte skal kunne varsle UDI og Fylkesmannen om brudd på disse punktene.

For å sikre kontinuitet for ungdommene bør det i større grad legges til rette for at ungdommer kan beholde representanten ved flytting mellom mottak, dersom ungdommen og representanten ønsker dette.

Anbefalinger til kommunene

Ungdommer som har fått avslag eller tidsbegrenset opphold, bør få tilbud om undervisning som de kan nyttiggjøre seg av ved retur til hjemlandet. I den grad det er mulig, bør undervisningen av enslige mindreårige foregå i lokaler i tilknytning til ordinære videregående skoler, slik at ungdommene kan møte andre ungdommer utenfor mottaket.

Barnevernstjenesten i kommunene bør ta en mer aktiv rolle ovenfor mottakene og sette inn tiltak ovenfor ungdommer som mottakene av ulike grunner ikke har forutsetninger for å gi forsvarlig omsorg til.

Anbefalinger til helsetjenestene

Alle enslige, mindreårige asylsøkere bør få dekket nødvendige utgifter til helsehjelp, inkludert egenandeler og medisiner.

Søvnproblemer hos enslige mindreårige asylsøkere må tas på alvor av helsetjenestene. Kommunehelsetjenesten ved helsesøster eller fastlege må vurdere aktuelle tiltak for håndtering av søvnproblemene, inkludert vurdering av sovemedisin, og vurdere henvisning til spesialisthelsetjenesten ved behov.

Ungdommer som forteller om hyppige mareritt og har andre symptomer på PTSD, må følges opp med nødvendig helsehjelp.

Anbefalinger for videre forskning

Vi ser at det er behov for bedre kunnskap om hvordan vedtakssamtalene i dag gjøres for ungdom som får avslag eller tidsbegrenset opphold og hvordan UDI, mottak, advokater og representanter kan gå fram for å gjøre vedtak forståelig for ungdommene.

Det er behov for mer forskning på hvordan kontroll og tilsyn foregår ved mottakene, hvilke konsekvenser dagens kontroller har for utformingen av mottaksdriften, og hvordan disse kontrollene kan gjennomføres på en mer hensiktsmessig måte.

Det er behov for bedre kunnskap om hvordan dagens representantordning fungerer, og om alternative måter å sikre enslige mindreåriges rettigheter kan fungere bedre.

Det er behov for mer kunnskap om hvordan og hvorvidt tolk brukes i møter mellom asylsøkere, og ansatte i helsetjenesten, mottak og andre involverte aktører, og hvilke konsekvenser manglende tolkebruk kan ha.

Litteratur

- Antonovsky, A. 1987. *Unraveling the mystery of health: How people manage stress and stay well*. San Francisco, CA, US: Jossey-Bass.
- Berg, B. & Tronstad, K. R. 2015. *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Berkowitz, L. 1990. *Aggression. Its Causes, Consequences, and Control*. Guilford.
- Getz, L. & Vogt, H. 2013. Hva betyr frykt og konflikt for barn biologiske utvikling? Om stressresponser, epigenetikk og den formbare barnehjernen. In Bufdir. (ed.) *Oppvekstrapporten 2013*. Oslo: Bufdir.
- Giedd, J. 1999. Brain Development, IX. *American Journal of Psychiatry*, 156 (1).
- Groves, R. M., Singer, E. & Corning, A. 2000. Leverage-saliency theory of survey participation - Description and an illustration. *Public Opinion Quarterly* 64(3), 299-308.
- Hjort, P. F. 1982. Helsebegrepet, helseidealet og helsepolitiske mål. In P. E. Lorentzen, T. Berge & J. Åker (eds.), *Helsepolitikk og helseadministrasjon*. Oslo: Tanum-Norli.
- IM-2013-007. Innsatsteam for konflikthåndtering i statlige mottak – struktur og formål.
- Jensen, F. E. med A. E. Nutt 2016. Tenåringshjernen. *Hjerneforskerens overlevelsesguide til livet med ungdom*. Oslo: Pax Forlag.
- Jensen, T. K. , Skårdalsmo, E. M. B. & Fjermestad, K. 2014. Development of mental health problems – a follow-up study of unaccompanied refugee minors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 8(29).
- Lillevik, R., Sønsterudbråten, S. & Tyldum, G. 2017. *Evaluering av tilrettelagt avdeling i asylmottak. Et tilbud til asylsøkere med helseproblemer*. Oslo: Fafo.
- Maslow, A. H. 1943. A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.
- Masten, A. S. & Powell, J. L. 2003. A resilience framework for research, policy, and practice. In S. S. Luthar (ed.), *Resilience and Vulnerability: Adaptation in the Context of Childhood Adversities*. Cambridge University Press.

- NOAS. 2017. *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Norsk Organisasjon for Asylsøkere.
- NOU 2011: 10. *I velferdsstatens venterom: Mottakstilbudet for asylsøkere*. Justis- og politidepartementet.
- Oppedal, B., Jensen, L. & Seglem, K. B. 2007. *Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant unge flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Oppedal, B., Seglem, K. B. & Jensen, L. 2009. *Avhengig og selvstendig: Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Paulsen, V., Berg, B. & Michelsen, H. 2015. Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen. *Tidsskriftet Norges barnevern* (03), 222-231.
- Pennebaker, J. 1997. *Opening up: The healing power of expressing emotions*. Guilford Press.
- Raundalen, M. & Schultz, J-H. 2007. *Krisepedagogikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roose, H., Lievens, J. & Waeye, H. 2007. The joint effect of topic interest and follow-up procedures on the response in a mail questionnaire - An empirical test of the leverage-saliency theory in audience research. *Sociological Methods & Research*, 35(3), 410-428.
- RS-012-012. Krav til arbeid med oppvekstmiljø, beboermedvirkning og aktivitetstilbud for enslige mindreårige i mottak. Utlendingsdirektoratet.
- RS-2010-085. Krav til forebygging og håndtering av overgrep og grenseoverskridende adferd mot barn og ungdom i statlige mottak. Utlendingsdirektoratet.
- RS-2014-015. Opplysningsplikt til barnevernet. Utlendingsdirektoratet.
- RS-2015-005. Returfremmende midler til individuelle tiltak for enslige mindreårige.
- RS-2015-007. Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap. Utlendingsdirektoratet.
- — —. 2015. Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap. Utlendingsdirektoratet.
- RS 2017-002. Krav til informasjonsarbeid i ordinære mottak. Utlendingsdirektoratet.
- RS 2008-029. Krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak. Utlendingsdirektoratet.

- RS 2011-034. Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak. Utlendingsdirektoratet.
- RS 2012-018. Krav til arbeid med individuell kartlegging og tiltaksplan for enslige mindreårige beboere i statlige mottak. Utlendingsdirektoratet.
- RS 2017-002V1. Informasjonsplan for barn og unge i mottak. Utlendingsdirektoratet.
- Seeberg, M. L. 2017. Alt er relativt: ytelser til barnefamilier i norske asylmottak, 1989–2017. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(04), 268-285.
- Sønsterudbråten, S. 2010. *Veien videre. Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*. Oslo: Fafo.
- Tamaki, M., Bang, J. W., TWatanabe, T. & Sasaki, Y. 2016. Night Watch in One Brain Hemisphere during Sleep Associated with the First-Night Effect in Humans. *Current Biology*, 26(9), 1190-1194.
- Tyldum, G. 2012. Ethics or access? Balancing informed consent against the application of institutional, economic or emotional pressures in recruiting respondents for research. *International Journal of Social Research Methodology*, 15(03).
- Tyldum, G., Lidén, H., Skilbrei, M-L., Dalseng, C. F. & Kindt, K. T. 2015. *Ikke våre barn. Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge*. Oslo: Fafo.
- Valenta, M. 2015. Tjenestetilbudets innvirkning på asylsøkende barns levekår. In B. Berg and K. R. Tronstad (eds.), *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning.
- Weinberger, D. R., Elvevåg, B. & Giedd, J.N. 2005. *The Adolescent Brain: A Work in Progress*. The National Campaign to Prevent Teen Pregnancy.
- Weiss, N., Djuve, A. B., Hamelink, W. & Zhang, H. 2017. *Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering*. Oslo: Fafo.
- Øien, C. 2010. *Underveis. En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Fafo.

Et trygt sted å vente

I denne rapporten ser vi på hvordan omsorgsansvaret for enslige mindreårige på mottak utøves i Norge i dag. Vi spør om mottakene klarer å sikre at ungdommenes grunnleggende behov for mat, søvn, trygghet, sosiale relasjoner og selvrealisering blir møtt, og diskuterer ungdommenes omsorgsbehov i lys av nyere hjerneforskning. Utlendingsdirektoratet står i et spenningsforhold mellom behov for å kontrollere at mottakene yter forsvarlig omsorg i tråd med deres retningslinjer, samtidig som de trenger å gi mottakene frihet til å tilpasse driften til å møte ungdommenes behov.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2018:05
ISBN 978-82-324-0426-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20654