

Nadiya Fedoryshyn, Ida Kjeøy og Nerina Weiss

«Hvor lenge skal vi vente i den situasjonen vi er i nå?»

Levekår og omsorgssituasjon for enslige mindreårige i mottak





«Hvor lenge skal vi vente i den situasjonen vi er i nå?»

I denne rapporten belyser Fafo hvordan rammebetingelser, organisering og praktisk gjennomføring av omsorgsarbeid påvirker hverdagene til enslige mindreårige i mottak. Vi har identifisert tre utfordringsområder hvor vi kommer med anbefalinger til tiltak: 1) Den lange ventetiden påvirker levekårene negativt. 2) Mottakenes omsorgsutøvelse utøves under trange økonomiske rammer der relasjonelt arbeid undervurderes. 3) UDIs organisering, styringslogikk og fagsystemer begrenser deres evne til å ta reelt omsorgsansvar.

Rapporten bygger på feltarbeid og intervjuer med ungdommer og ansatte i mottak, en spørreundersøkelse til mottaksansatte og ledere, intervjuer med UDI-ansatte, tilsynsmyndigheter og sivilsamfunn og en dokumentgjennomgang av UDIs styringsdokumenter, kontrollrapporter og anonymiserte meldinger om alvorlige hendelser i mottak.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Et øyeblikksbilde	6
1 Innledning og bakgrunn	8
1.1 Om rapporten	8
1.2 Hvem er de enslige mindreårige som bor på norske mottak?	9
1.3 Sårbarhet og resiliens	10
1.4 Et felt i stadig endring	10
1.5 Hva er gode levekår og forsvarlig omsorg i en sårbar situasjon?	11
1.6 Organisering av rapporten	12
2 Data og metode	14
2.1 Feltarbeid og intervjuer med ungdommer og ansatte i mottak	14
2.2 Spørreundersøkelse til mottaksledere og -ansatte	15
2.3 Intervjuer med UDI-ansatte, tilsynsmyndighet og sivilsamfunn	16
2.4 Statistikk fra UDI	16
2.5 Gjennomgang av lover, forskrifter og sentrale styringsdokumenter	17
3 Et liv på vent	18
3.1 Hvor lenge venter enslige mindreårige på mottak?	19
3.2 Hvordan oppleves ventetiden?	23
3.3 Oppsummering	27
4 Levekår for enslige mindreårige på mottak	29
4.1 Skole	29
4.2 Fritidsaktiviteter	33
4.3 Økonomi og mat	36
4.4 Søvn	42
4.5 Helse	45
4.6 Sosiale relasjoner	48
4.7 Oppsummering	54
5 UDI omsorgsansvar	56
5.1 Omsorgsansvaret for enslige mindreårige	56
5.2 Stor grad av detaljstyring	58
5.3 Mottakenes omsorg måles gjennom kartlegging, planer og bemanningsnivå	60
5.4 Følgepersonens rolle er uklar	64
5.5 UDI-ansattes refleksjoner rundt omsorgsansvaret	66
5.6 Tilsynsmyndighetene og andres vurderinger av omsorgssituasjonen	71
5.7 Oppsummering	73
6 Mottakenes omsorgsarbeid	75
6.1 Hva legger de ansatte i omsorgsbegrepet?	75
6.2 Omsorg til enslige mindreårige med følgeperson	77

6.3 Omsorg i ventetid.....	81
6.4 Bemanning, ressurser og kursing.....	83
6.5 Informasjonen som gis.....	91
6.6 Detaljstyrt omsorg.....	94
6.7 Oppsummering.....	102
7 Bekymringer og sorte hull	104
7.1 Bekymringer for enkeltungdommer på mottak	104
7.2 Når en bekymring bør dokumenteres	107
7.3 Når en bekymring meldes til UDI	108
7.4 Ulike forståelser av hvordan bekymringer meldes inn	110
7.5 UDIs rutiner i behandling av alvorlige hendelser og henvendelser knyttet til enslige mindreårige asylsøkere.....	112
7.6 Oppsummering	115
8 Beskjeder fra ungdommene	117
9 Oppsummering og anbefalinger	118
9.1 Den lange ventetiden påvirker levekårene negativt.....	118
9.2 Omsorgsutøvelse under trange rammer der relasjonelt arbeid undervurderes	121
9.3 UDIs organisering, styringslogikk og fagsystemer begrenser evnen til å ta reelt omsorgsansvar	125
Referanser.....	128

Forord

Vi vil takke UDI ved Rachel Elisabeth Eide, Berit Gravdahl, Gro Anna Persheim og Liv Anlaug Seljord for et interessant oppdrag, for bistand til datainnsamling og for gode og opplysende diskusjoner underveis i arbeidet med rapporten.

Forskerne står samlet bak funnene og anbefalingene i denne rapporten. Kjeøy har vært prosjektleder og hatt ansvar for kapittel 5 og delansvar for 7. Nerina Weiss har hatt ansvar for øyeblikksbildet, kapittel 6 og delansvar for kapittel 3, 4 og 7. Fedoryshyn har hatt ansvar for kapittel 4 og delansvar for kapittel 3 og 6.

I datainnsamlingen har Weiss hatt hovedansvar for datainnsamling i fire mottak og delansvar for datainnsamling i UDI. Kjeøy har hatt delansvar for datainnsamling i UDI og gjennomført dokumentanalysen. Fedoryshyn har hatt ansvar for spørreundersøkelsen til mottaksledere og mottaksansatte. Guri Tyldum har gjennomført feltarbeid og intervjuer i ett mottak.

Vi har fått svært gode innspill fra vår referansegruppe som har bestått av Monica Blaalid (Justis- og beredskapsdepartementet), Mona Reigstad Dabour (Røde Kors), Glenn Kringlebotten (mottaksleder), Akiah Ottesen (psykologspesialist), Solgunn Flatebø Solberg (UDI) og Tormod Stavenes (UDI).

På Fafo vil vi takke Ragna Lillevik og Beret Bråten for kvalitetssikring, og Sofie Steensnæs Engedal for fin språkvask og layout.

En ekstra stor takk til alle de som har svart på spørreundersøkelser og latt seg intervjuer til dette prosjektet.

Oslo, 3. mars 2026.

Nadiya Fedoryshyn, Ida Kjeøy og Nerina Weiss.

Sammendrag

I denne rapporten belyser Fafo hvordan rammebetingelser, organisering og praktisk gjennomføring av omsorgsarbeid påvirker hverdagene til enslige mindreårige i mottak. Rapporten trekker linjer fra empiriske funn på relasjonsnivå til systemiske og institusjonelle utfordringer, og peker på forbedringspunkter for å sikre en mer forsvarlig og likeverdig omsorg til enslige mindreårige i mottak.

Rapporten bygger på feltarbeid og intervjuer med ungdommer og ansatte i mottak, en spørreundersøkelse til mottaksansatte og ledere, intervjuer med UDI-ansatte, tilsynsmyndigheter og sivilsamfunn, og en dokumentgjennomgang av UDIs styringsdokumenter, kontrollrapporter og anonymiserte meldinger om alvorlige hendelser i mottak.

På tvers av analysene peker våre funn mot tre hovedområder hvor tiltak kan styrke levekår og omsorgssituasjonen til enslige mindreårige:

1. Lang ventetid påvirker levekår for enslige mindreårige i mottak negativt.
2. Omsorgsutøvelse skjer innenfor trange rammer, der relasjonelt arbeid undervurderes.
3. UDIs organisering, styringslogikk og fagsystemer begrenser evnen til å ta reelt omsorgsansvar.

Enslige mindreårige beskriver en hverdag i mottak preget av usikkerhet, uro og ensomhet, der ventetiden både påvirker psykisk helse og hvordan de bruker omsorgstilbudet. Langvarig usikkerhet overskygger det meste i deres liv, og kortere opphold i mottak er den viktigste enkeltfaktoren som kan bedre deres livskvalitet.

Asylmottak er lavere bemannet og har strammere budsjetter enn botilbudene til andre barn og ungdommer under offentlig omsorg i Norge. Enslige mindreårige har ansvar for eget matinntak, varierende tilgang til skole og helsehjelp og ingen rett til å klage på omsorgstilbudet de får.

Undersøkelsene våre viser samtidig at de fleste enslige mindreårige som bor på mottak opplever at de grunnleggende behovene deres blir ivaretatt. De ansatte beskrives som synlige, omsorgsfulle og aktive i relasjonen til ungdommene. Her finner vi en mer bevisst og oppsøkende praksis fra de ansattes side enn det tidligere forskning har vist. Samtidig finnes det ungdommer i mottak som strever ekstra, og som i mindre grad får tilgang til eller benytter seg av tilbudene.

Funnene våre tyder også på at det er forskjeller i levekårssituasjonen mellom mottak. Variasjoner i kommunenes tjenestetilbud gjør at ungdommer på noen mottak får bedre tilpasset opplæring og lettere tilgang til helsetjenester enn andre.

Enslige mindreårige har ulik omsorgssituasjon avhengig av om de bor med eller uten følgeperson. Enslige mindreårige *med* følgeperson bor i asylmottak hvor det ikke er krav om bemanning på kveld og natt og heller ikke krav til fellesmåltider. For barn og ungdommer med følgeperson fordeles omsorgen mellom flere aktører, noe vi finner at skaper gråsoner for ansvar.

Omsorgsarbeidet som gjøres i mottak består av både relasjonell og koordinerende omsorg. Hverdagsnær relasjonsbygging – det å være til stede, se ungdommene, bygge tillit og fange opp endringer – framstår som kjernen i det omsorgsarbeidet som gjøres. Ansatte beskriver en presset hverdag med få ansatte, høy turnover og en særlig krevende bemanningssituasjon på kveld og natt. De ansatte har behov for mer opplæring i blant annet traumer og konflikthåndtering. Fagsystemet MOT oppleves rigid, tidkrevende og dårlig tilpasset hverdagen i mottak. Kartleggingen mottaksansatte er pålagt å utføre av hver enkelt ungdom skaper etiske dilemmaer for dem og tapper tid fra det relasjonelle arbeidet de gjør, uten at det fanger opp den emosjonelle og oppsøkende omsorgen som utøves.

Vi identifiserer en spenning mellom relasjonell omsorg og UDIs styringslogikk, der kvaliteten på omsorgen som utøves i all hovedsak måles av UDI gjennom kvantifiserbare indikatorer som kartleggingsamtaler, tiltaksplaner og bemanningsplaner. Slik risikerer systemet å belønne det som kan telles, mens relasjonsarbeid og oppsøkende hverdagsarbeid systematisk nedprioriteres. Mottakene drives under stramme økonomiske rammer og de må forholde seg til omfattende kravspesifikasjoner og kontroller fra UDI.

Innad i UDI har også vi identifisert mangelfull håndtering av bekymringer for enkeltungdommer og uklare ansvarslinjer.

I vårt oppdrag fra UDI er vi bedt om å i all hovedsak presentere anbefalinger og forslag som ligger innenfor dagens økonomiske og juridiske rammer. Et av våre funn er at dagens rammer påvirker enslige mindreåriges levekår og omsorgssituasjon negativt. På dette grunnlaget presenterer vi også anbefalinger ut over dagens rammer. Mange av våre anbefalinger er rettet mot UDI, men for at UDI skal kunne følge dem opp, krever det i enkelte tilfeller at de får endret føringer og får tilført midler til dette. Ansvar for dette ligger til Justis- og beredskapsdepartementet, og i siste rekke Stortinget.

I denne rapporten har vi undersøkt dagens levekår og omsorgssituasjon, og det styringssystemet som legger grunnlaget for det. Vi håper at våre funn og anbefalinger kan gi UDI og ansvarlige departement et bedre grunnlag for å vurdere viktige spørsmål som hvor omsorgsansvaret for denne gruppa ideelt sett skal ligge og for hvordan mottakene ideelt sett skal styres.

Et øyeblikksbilde

Jeg står i døråpningen med ryggen til informasjonsrommet og ser ut over fellesarealet på mottaket der et titalls ungdommer oppholder seg. En av de ansatte, som jobber som informasjonsansvarlig, har nettopp gitt meg en omvisning på mottaket. Avdelingen for enslige mindreårige er en lang, bred gang med dører inn til rom på begge sider. Den brede gangen fungerer også som oppholdsrom. Her er det et bordtennisbord, biljard, en sittegruppe, en hylle med bøker på ukrainsk og arabisk og en TV-stue. I enden av gangen er også kjøkkenet til jentene. Jentene skal, etter UDIs kravspesifikasjon, ha et eget kjøkken. Men de får også lov til å bruke guttenes kjøkken. Guttene har derimot ikke lov til å oppholde seg på jentenes kjøkken. Fellesområdet ser rent ut. På veggen henger det plakater fra nyere filmer. Bak meg, i informasjonsrommet, er det et bord med plass til 10–12 personer. Veggene er malt i varme farger, og det er variert belysning. Informasjonsansvarlig har satt inn en sofa ved siden av bordet. Den brukes hyppig av ungdommene, sier han. De foretrekker sofa framfor å sitte rundt et bord. Mottaket ligger idyllisk til, med utsikt over vannet og med spektakulær natur rundt. Det ligger i en liten bygd et sted i Utkant-Norge. Bygda har én butikk, og det er ti minutter med bil til nærmeste, litt større, by. Nærmeste flyplass er om lag én time unna.

Det er tirsdag formiddag, og det er relativt rolig ute i fellesarealet. Få ungdommer er å se. Tre ungdommer har samlet seg rundt biljardbordet. Informasjonsansvarlig og jeg ser på mens en av miljøarbeiderne utfordrer en av dem til en runde biljard. Spillerne er konsentrerte, spillet tas på største alvor. Det er tydelig at de har spilt mange ganger før. Kulene smeller i hverandre og nesten alltid inn i et av hullene på biljardbordet. To andre ungdommer står rundt bordet og følger interessert med. Av og til slenger de som står og ser på ut en kommentar, et anerkjennende utrop når en av dem har klart en særs krevende manøver. Eller et råd til hvordan miljøarbeideren bør spille neste trekk. De prøver seg fram på mer eller mindre gebrokken norsk. Ikke alle ungdommene snakker samme språk, men alle har rukket å lære seg såpass godt norsk at småpratens sitter løst.

Stemningen er lett. Det er mange smil å se, og ungdommene blir ivrige, jo mer spillet nærmer seg slutten. Ungdommen vinner. Ingen er overrasket, egentlig. Miljøarbeideren får et smil fra sin motspiller, et smil som også gir uttrykk for at spillets utfall gikk i hans favør, akkurat som forventet. Han har tross alt tilbrakt mange måneder på mottaket og finpusset teknikken. Miljøarbeideren gir ungdommen et anerkjennende klapp på skulderen, ler, og rekker biljardkølla til en av de andre ungdommene. Så stiller hun seg med tilskuerne og følger med, mens neste runde settes i gang.

Jeg spør guiden min hvorfor det er ungdommer på mottaket nå på formiddagen. Går de ikke på skole? Informasjonsansvarlig ler oppgitt. Ingen av ungdommene på dette mottaket har tilgang til skole. Ifølge informasjonsansvarlig overskygger dette så å si alt omsorgsarbeidet de gjør, og det preger ungene sterkt. De har prøvd å få til et samarbeid med kommunen, fylket og med UDI, men til nå har de ikke klart å gi ungdommene skoletilbud. Ting virker å være i endring, sier informasjonsansvarlig. Kanskje om noen uker nå. Når jeg tar opp dette med ungdommene senere på dagen, ler de bare oppgitt: «Dette har vi hørt siden vi kom hit for ett år siden».

Den ansatte jeg snakker med blir engasjert i samtalen. Hen er veldig opptatt av dette med skole og hvem som egentlig har ansvar for at barn kan gå på skolen. «Ungene faller mellom to stoler. Dette burde være et kontraktsfestet ansvar noen har!» «Omsorgsarbeid for EMA skal være et samarbeid mellom skole og mottak. Men i vårt tilfelle er det samlede ansvaret hos oss. Ungene har en forskjøvet døgnrytme og det er veldig vanskelig å få dem opp om morgenen». For å bøte på manglende utdanningstilbud har mottaket bestemt seg for å utvide de obligatoriske informasjonsmøtene. Dette skoleåret har de satt opp mer enn 100 slike møter, et hver tredje dag. «Vi gjør det for å holde dem i gang. Informasjonsmøter er obligatoriske, og de må delta. I det minste har de da en grunn å komme seg opp om morgenen».

I TV-stua, med ryggen til biljarden, sitter enda en ungdom. Han virker lite opptatt av hva som foregår ellers i rommet og zapper mellom kanalene på TV-en. Det er for tidlig til at det er noe spennende å finne på. Miljøarbeideren kikker bort og setter seg ved siden av. Ungdommen fortsetter å zappe en stund til, og så skrur han av TV-en. De to blir sittende i sofagruppen. De snakker ikke mye, sitter ved siden av hverandre og ser på skjermen som nå har gått i svart. Informasjonsansvarlig følger blikket mitt og kommenterer: «Av og til er det bare viktig å se disse ungdommene, å vise dem at vi er der for dem, selv om det ikke er så mye vi kan gjøre». Ungene sliter, forteller den ansatte. Mange av dem har ventet svært lenge på en avklaring av sin asylsøknad. De syriske ungene har ventet lengst, noen opptil to år. Saken deres er i bero, og ingen – aller minst de selv – vet hva framtiden vil bringe. Også de som er fra andre land enn Syria venter. De har lite å fylle dagene med, selv om de mottaksansatte gjør så godt de kan innenfor rammene de har. Informasjonsansvarlig nikker bort mot de to i sofakroken og mot gruppa rundt biljardbordet. «Det er mange krav mottaket skal innfri, og mye vi blir kontrollert på. Kanskje er det bra sånn. Men for oss, så er dette det viktigste omsorgsarbeidet vi kan gjøre. Å se ungene, være sammen med dem. Være trygge voksne de kan gå til. Helhetlig omsorg handler aller mest om relasjoner».

1 Innledning og bakgrunn

UDI har ansvar for omsorgen til enslige mindreårige i norske asylmottak. Dette gjelder barn og ungdommer mellom 15 og 18 år som har flyktet alene og barn i alle aldre som har flyktet uten foreldre, men sammen med en følgeperson. I tiden fra de søker om opphold i Norge til de enten får opphold og tildelt en bosettingskommune, eller får avslag og blir uttransporterte, bor mange av disse barna og ungdommene på asylmottak. En rekke studier har beskrevet forholdene på disse mottakene som krevende. I tillegg har forskningen vist at enslige mindreårige asylsøkere lever i usikre livssituasjoner, har store utfordringer med psykisk uhelse og at omsorgen de har fått på mottak har vært varierende (Berg & Tronstad, 2015; Christie et al., 2011; Garvik & Valenta, 2018; Jensen et al., 2014, 2019; Lidén et al., 2013; Omland et al., 2021; Sønsterudbråten et al., 2018; Stubberud et al., 2019; Svendsen et al., 2018; Valenta & Garvik, 2019).

De siste årene har det skjedd store endringer med tanke på hvilke enslige mindreårige som bor i norske mottak. Mottaksdriften og styringen av mottakene har også endret seg. Mange flere enslige mindreårige søker beskyttelse i dag enn bare for få år siden – og den store økningen skyldes ikke bare krigen i Ukraina. Flere kommer også med såkalte følgepersoner, en voksen de registreres samtidig med når de kommer, men som ikke har formelt omsorgsansvar. De siste årene har også UDIs omsorgsansvar blitt lovfestet, kravene til omsorgen som gis har blitt skjerpet og UDI har gjennomgått en omfattende endring av organisasjonsmodell og arbeidsform som alle påvirker hva slags omsorg som gis og hvordan UDI forvalter sitt omsorgsansvar. Denne rapporten er en av de første som belyser enslige mindreåriges levekår og omsorgssituasjon på mottak i lys av de siste årenes endringer.

1.1 Om rapporten

Denne rapporten gir oppdatert kunnskap om levekårs- og omsorgssituasjonen for enslige mindreårige barn og unge på asylmottak i 2025.

Våre analyser besvarer følgende overordnede problemstillinger:

- Hvordan er enslige mindreåriges levekår i norske asylmottak?
- Hvordan arbeider mottakene for å sikre forsvarlig omsorg og tilfredsstillende levekår for enslige mindreårige med og uten følgeperson, og hvilke forhold fremmer og hemmer dette arbeidet?
- Hvordan er UDI sitt ansvar for forsvarlig omsorg for enslige mindreårige operasjonalisert i direktoratets styringssystemer og praksis, og hvordan påvirker dette omsorgsarbeidet i mottak?
- Hvilke tiltak kan myndighetene sette inn for å bedre enslige mindreåriges levekår og omsorgssituasjonen i mottak?

Funnene i rapporten er basert på en rekke datakilder og informanter med ulike perspektiver: enslige mindreåriges egne erfaringer, erfaringer blant dem som jobber på mottak, perspektiver fra sentrale aktører som jobber med mottaksstyring, -oppfølging og -tilsyn og sivilsamfunnets innspill og perspektiver.

I vårt oppdrag fra UDI er vi bedt om å i all hovedsak presentere anbefalinger og forslag som ligger innenfor dagens økonomiske og juridiske rammer. Ett av funnene våre er at dagens rammer begrenser enslige mindreåriges levekår. På dette grunnlaget presenterer vi også anbefalinger ut over dagens rammer. Mange av våre anbefalinger er rettet mot UDI, men for at UDI skal kunne følge dem opp, krever det i enkelte tilfeller at de får endret føringer og får tilført midler til dette. Dette er Justis- og beredskapsdepartementets, og i siste rekke Stortingets, ansvar.

Vi har undersøkt dagens levekår og omsorgssituasjon, og det styringssystemet som legger grunnlaget for det. Vi håper at våre funn og anbefalinger kan gi UDI og ansvarlige departementer et bedre grunnlag for å vurdere viktige spørsmål som hvor omsorgsansvaret for denne gruppa ideelt sett skal ligge og for hvordan mottakene ideelt sett skal styres.

1.2 Hvem er de enslige mindreårige som bor på norske mottak?

I norske mottak bor det to kategorier enslige mindreårige: 1) enslige mindreårige *uten følgeperson*, som har kommet til landet alene og bor på egne mottak eller avdelinger for enslige mindreårige (mottak for enslige mindreårige), og 2) enslige mindreårige *med følgeperson* som bor sammen med følgepersonen på ordinære mottak. Fram til 2025 har de bodd spredt på alle landets mottak, men fra 2025 er enslige mindreårige med følgeperson samlet på ti ordinære asylmottak med tilleggsavtale. Dette er ordinære mottak som har inngått en tilleggsavtale med UDI om at de får fem ekstra årsverk til å følge opp omsorgsarbeidet overfor enslige mindreårige med følgeperson. Følgepersonen er den voksne som den enslige mindreårige ble registrert sammen med ved ankomst til Norge, men som ikke er forelder eller har foreldreansvar. Denne personen kan for eksempel være en storebror, en eldre kjæreste, en tante eller onkel eller adoptivforeldre uten gyldige papirer. En følgeperson kan også være en perifer bekjent. UDI har etter utlendingsloven omsorgen for enslige mindreårige både med og uten følgeperson.

Ifølge tall fra UDI¹ var det i juli 2025 totalt 425 barn og ungdommer som bodde på 31 asylmottak. Av disse bodde 361 ungdommer på mottak for enslige mindreårige, mens 64 barn og unge bodde på ordinære mottak med følgepersoner. De fleste enslige mindreårige som søker om individuell beskyttelse kommer fra Afghanistan, Syria og Eritrea, og disse utgjør flertallet av beboerne på mottak for enslige mindreårige. Enslige mindreårige fra Ukraina har også utgjort en stor andel de siste tre årene (UDI, 2023b). Fram til september 2024 fikk de fleste ukrainske asylsøkere midlertidig kollektiv beskyttelse. Det siste året, etter at visse områder i Ukraina ble definert som trygge områder, behandles flere søknader på individuelt grunnlag.

Enslige mindreårige fra Ukraina har, relativt til barn og unge fra andre land, kort botid på mottak. Mange av disse får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse og får tilbud om kommune etter noen måneder i mottak. Relativt til andre har barn og ungdommer fra Syria svært lang botid i mottak. Siden Assad-regimet i Syria falt i desember 2024 har UDI ikke behandlet asylsøknader fra Syria, med begrunnelsen at det er mulighet for at situasjonen i Syria «kan forandre seg raskt». Asylsøknader fra Syria ble formelt stilt i bero

¹ Vi fikk disse tallene oppgitt fra UDIs analyseavdeling, 29. juli 2025.

24. juni 2025 og løp fram til 24. desember 2025 (UDI, 2025). 18. desember 2025 besluttet Justis- og beredskapsdepartementet at sakene kunne gjenopptas (Justis- og beredskapsdepartementet, 2025).

1.3 Sårbarhet og resiliens

Enslige mindreårige er sårbare – både i kraft av at de er barn, men også fordi de befinner seg i en svært sårbar situasjon. Barn som ikke har foreldre eller foresatte til å beskytte og veilede seg er særlig utsatte for utnyttelse, overgrep, menneskehandel og andre farer – både på reisen til Norge og i mottak. Deres unge alder kan gjøre det vanskelig for dem å navigere i de svært kompliserte asylprosessene i UDI og å forstå rettighetene sine, spesielt i møte med et ukjent språk og kultur. Mange enslige mindreårige har også opplevd traumer, som krig, vold eller tap av nære familiemedlemmer, noe som utgjør en betydelig risikofaktor for psykisk uhelse (Kvestad et al., 2023). Tidligere forskning har vist at denne risikoen for psykisk uhelse forsterkes av å leve i en uavklart situasjon som asylsøkere og i en tilværelse preget av usikkerhet rundt deres framtid (Valenta & Garvik, 2019).

I en annen studie rapporterte mange enslige mindreårige i mottak om ensomhet og kjedsomhet – som uttrykk for den meningsløsheten og mangelen på kontroll som det å bo i mottak medførte (Oppedal et al., 2009). På grunn av hjernens utvikling har unge mennesker manglende forutsetninger for å dempe angst og stress, som gjør at uro avler mer uro (Sønsterudbråten et al., 2018). Svikt i omsorgstilbudet og boforhold i asylfasen kan skape ytterligere stress og usikkerhet og bidra til å forsterke eventuell uhelse og påvirke deres opplevelser av livskvalitet (Weiss, 2013, 2020). En norsk spørreundersøkelse blant bosatte enslige mindreårige viser at mange av disse faktorene finnes også etter bosetting: Fire av ti opplever symptomer tilsvarende posttraumatisk stresslidelse, og mange plages med forstyrrende tanker, vonde drømmer og dårlige kroppslige følelser (Nilsen et al., 2023).

Selv om enslige mindreårige anses som sårbare, er det viktig å ikke redusere flyktningbarn og ungdommer til offer. Mange enslige mindreårige har vist stor motstandskraft ved å ta valget eller blitt valgt til å flykte alene (Sønsterudbråten et al., 2018). Det har derfor også vært økende fokus på barns mestringsstrategier (Brekke, 2004; Eide & Fladstad, 2019; Valenta & Garvik, 2019). Men for at de skal kunne håndtere utfordringene i hverdagen, utvikle resiliens og iverksette ulike mestringsstrategier, har forskning vist at det er viktig med godt omsorgsarbeid og støttende botilbud, som ideelt sett er traumebevisst og relasjonsbasert (Bath, 2015; Eide & Fladstad, 2019). Ungdommenes tidligere erfaringer og mestringsstrategier, deres juridiske status og ulik tid i mottak, krever en fleksibel og individuelt tilpasset oppfølging.

1.4 Et felt i stadig endring

De siste fem årene har det skjedd en rekke endringer i lovverk og forvaltning knyttet til enslige mindreårige i mottak. I 2021 fikk Utlendingsdirektoratet lovfestet omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor på asylmottak. Dette er i stor grad en lovfesting av tidligere etablert praksis. I tillegg ble det utarbeidet en egen forskrift om omsorgen for enslige mindreårige på mottak som trådte i kraft i 2021. UDI har i samme periode

iverksatt tiltak for kompetanseheving blant ansatte på mottak, blant annet knyttet til kosthold, søvn, trygghet, relasjonsbygging og ledelse (Innst. 344 L (2020–2021)). Det er også bevilget ekstra midler over flere år til å ansette flere med formell barnefaglig kompetanse ved mottak for enslige mindreårige, og i ordinære mottak fra 2022 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). UDI har også opprettet eller revidert en rekke veiledere, rutiner, kravspesifikasjoner og informasjonsmateriell rettet mot ansatte i mottak, ungdommene selv og andre involverte aktører. Blant annet har det kommet inn krav om at mottak for enslige mindreårige skal servere frokost hver dag og ett varmt måltid i uken.

I 2022 ble også Statsforvalterens uavhengige tilsynsordning med mottakene etablert, med formål om å føre tilsyn med at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak utøves i samsvar med utlendingsloven og forskrift (Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, 2024). Statens helsetilsyn har det faglige ansvaret for tilsynsordningen, mens statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus har ansvar for å gjennomføre tilsynene. Tilsynsmyndighetene har i sine rapporter vist særlig bekymring for omsorgssituasjonen for enslige mindreårige med følgeperson, og de har prioritert tilsyn på ordinære mottak som følge av dette.

I 2024 og 2025 har UDI også gjort endringer i omsorgssituasjonen for enslige mindreårige med følgeperson. Fram til 2025 bodde disse spredt på mottak ulike steder i landet, men fra 2025 besluttet UDI å samle dem på ti mottak med tilleggsavtale knyttet til økt bemanning. I 2025 har det også pågått et arbeid med å avklare hvem som har ansvar for å kartlegge følgepersonens egnethet og omsorgsevne før de kommer på mottak. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet har UDI og Bufdir sammen utredet utfordringer og forslag til tiltak for å forbedre innledende kartlegging for enslige mindreårige med følgeperson. Utredningen ligger til behandling i departementene. I påvente av departementenes avgjørelse har UDI etablert et kartleggingsteam for innledende kartlegging av enslige mindreårige med følgeperson. Teamet hadde oppstart i mai 2025.

Endringene omtalt over har endret noen av de formelle rammene for hvordan staten skal sørge for forsvarlig omsorg for enslige barn og unge på norske asylmottak. Samtidig har forskningen de siste årene i liten grad belyst hvilke konsekvenser disse endringene, i kombinasjon med utviklingen i flyktningankomstene til Norge, har hatt for de enslige mindreåriges levekår, i tillegg til mottakenes evne til å gi forsvarlig omsorg til denne gruppen.

1.5 Hva er gode levekår og forsvarlig omsorg i en sårbar situasjon?

I denne rapporten beskriver vi enslige mindreåriges levekår og omsorgssituasjon på mottak. Forståelsen av hva som utgjør gode levekår vil variere avhengig av kontekst og perspektiv. Mange ulike forhold kan ha betydning for disse barna og ungdommenes selvopplevde livskvalitet, livsmestring og mentale helse på sikt.

I likhet med tidligere forskning på feltet (Sønsterudbråten et al., 2018; Berg & Tronstad, 2015; Lidén et al., 2013) har vi i denne rapporten en bred tilnærming til levekår. Vi har tatt utgangspunkt i at levekår kan defineres som «de ytre livsbetingelsene som omfatter

forskjellige aspekter ved en persons livssituasjon» (Nes et al., 2018, s. 104), og inkludert faktorer knyttet til ungdommenes fysiske behov som mat, søvn og helse, behov for trygghet og forutsigbarhet og gode sosiale relasjoner. I levekår inkluderer vi økonomi og materielle forhold, helse, tilgang på velferdstjenester og skole (Berg & Tronstad, 2015; Garvik & Valenta, 2018), sosial deltakelse, deltakelse i fritidsaktiviteter og sikkerhet (Dalen, 2021). Tidligere undersøkelser har vist at alle disse levekårsfaktorene påvirker enslige mindreårige på mottak (Berg & Tronstad, 2015; Lidén et al., 2013; Sønsterudbråten et al., 2018). Levekårene ses i sammenheng med livskvalitet og med hvordan ungdommene selv opplever sin trygghet, graden av stress, autonomi og mestring.

Ungdommene som bor på mottak befinner seg i en sårbar og krevende livssituasjon: De har nylig opplevd konflikt og flukt, og de fleste lever med konstant bekymring for både sin egen og familiens framtid. Som ungdommer flest har enslige mindreårige et ønske om selvstendighet og uavhengighet, samtidig som de har behov for omsorg, stabilitet og trygghet. Et godt omsorgstilbud for enslige mindreårige må ta hensyn til begge disse behovene (Eide & Fladstad, 2019). Enslige mindreårige mangler foreldre, foresatte, og ofte også en annen nær voksen som kan overta omsorgsrollen. De har derfor behov for både emosjonell og praktisk omsorg i hverdagen gjennom stabile voksenrelasjoner, hjelp til å etablere sosiale nettverk med jevnaldrende og/eller bistand til å strukturere hverdagen (Lidén et al., 2020; Sønsterudbråten et al., 2018). I tillegg vil de ha behov for praktisk assistanse (Kohli, 2006).

Å utøve omsorg for barn og unge innebærer både å gi relasjonell omsorg og sørge for en helhetlig ivaretagelse gjennom koordinering (Omland et al., 2021). Relasjonell omsorg handler om å ivareta barn og unge i hverdagen, å sørge for at de er trygge, og å kontinuerlig observere og være oppmerksom på dem. Det handler også om å støtte deres utvikling. Koordinerende omsorg er å ha oversikt over og evaluere det totale omsorgssystemet, slik at omsorgen som ytes av ulike personer og tjenester kan koordineres. Dette kan for eksempel innebære å sørge for at andre voksne har nok informasjon om deres ønsker og preferanser (Omland et al., 2021).

Ifølge forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak skal det gis et tilbud om *forsvarlig omsorg* under oppholdet i asylmottak. Dette tilbudet skal omfatte

- gode strukturer i hverdagen med faste rutiner, gode relasjoner og et godt sosialt miljø
- oppfølging av skolegang
- opplæring og veiledning om sunt kosthold og psykisk og fysisk helse
- tilrettelegging for fritidsaktiviteter
- forebygging mot at enslige mindreårige forlater asylmottaket
- tilrettelegging for kontakt med familie og andre nære relasjoner

Med andre ord inkluderer omsorgsbegrepet i forskriften, på samme måte som i forskningslitteraturen, både fysiske, relasjonelle og emosjonelle sider av omsorg.

1.6 Organisering av rapporten

Denne rapporten har ni kapitler. I kapittel 3 beskriver vi hva det betyr å vente og presenterer oppdaterte tall om ventetid i mottak. Kapittel 4 beskriver levekår og

omsorgssituasjon for enslige mindreårige i mottak, basert på barna og ungdommenes egne erfaringer samt perspektiver blant dem som jobber på mottakene. Kapittel 5 viser hvordan UDI utøver sitt omsorgsansvar gjennom krav i styringsdokumenter og kontroll, og hvordan henholdsvis UDI-ansatte, tilsynsmyndigheter og sivilsamfunnet vurderer UDIs omsorgsansvar. Kapittel 6 presenterer mottakenes strategier og erfaringer med å yte god omsorg i mottak, og hvilke utfordringer mottaksansatte møter i sitt daglige arbeid. I kapittel 7 belyser vi utfordringer med dagens system, især fagsystemer og kommunikasjon, ved å beskrive hvordan bekymringer om enkelt beboere blir håndtert i mottak og i UDI. Kapittel 8 er sitater med beskjeder fra ungdommene selv. I kapittel 9 oppsummerer vi funnene og kommer med våre anbefalinger.

2 Data og metode

Denne rapporten bygger på analyse av flere ulike typer data. Vi har gjennomført 1) feltarbeid og intervjuer med ungdommer og ansatte i mottak, 2) en spørreundersøkelse til mottaksansatte og ledere, 3) intervjuer med UDI-ansatte, tilsynsmyndigheter og sivilsamfunn, og 4) en dokumentgjennomgang av UDIs styringsdokumenter, kontrollrapporter og anonymiserte meldinger om alvorlige hendelser i mottak. I dette kapitlet presenterer vi våre data og våre metodiske valg.

2.1 Feltarbeid og intervjuer med ungdommer og ansatte i mottak

Vi har besøkt fem mottak, to ordinære mottak med tilleggsavtale og tre mottak for enslige mindreårige. Vi har vært på mottakene over flere dager og intervjuet mottaksleder, mottaksansatte, ungdommer, følgepersoner og ansatte i kommunene mottakene ligger i. Til sammen har vi intervjuet 45 ungdommer, 5 følgepersoner og 17 mottaksansatte. Vi har søkt å få variasjon i mottakene vi har besøkt med tanke på sentralitet, geografisk spredning og å ha ulike driftsoperatører representert.

Intervjuer med ungdommer som selv er enslig mindreårige har stått sentralt i våre feltarbeid. Ungdommene vi har intervjuet har bakgrunn fra Syria, Palestina, Ukraina, Afghanistan, Kongo, Somalia og Eritrea. Det er flest gutter, men også noen jenter. Det har vært et mål med disse intervjuene å høre hvordan ungdommene selv opplever sine levekår og sin omsorgssituasjon på mottak, og hva de trenger for å ha det bra. På hvert av mottakene vi besøkte inviterte vi til samling hvor ungdommene kunne delta på en digital spørreundersøkelse gjennomført via Vevox. Ungdommene svarte anonymt og forskeren kunne umiddelbart se gruppens svarfordeling og bruke det som bakgrunn for diskusjon. Formålet var å introdusere forskeren og forskningen, og å gi ungdommene mulighet til å ta informerte valg om å delta i de kvalitative intervjuene. Disse samlingene ble også brukt til å rekruttere til en-til-en-intervjuer. Under intervjuene brukte vi bildekort som samtalestartere. Kortene er fra spillet Dixit og har ulike fantasibilder. I begynnelsen av intervjuet ble ungdommene bedt om å velge tre kort som beskrev deres hverdag, og deretter skulle de fortelle mer om hvorfor de valgte akkurat de kortene. Intervjuene ble gjennomført med telefontolk.

For å undersøke hvordan mottakene jobber med omsorg, få fram hvilke utfordringer de står i for å sikre en forsvarlig omsorgssituasjon, og få fram variasjon i strategier og erfaringer, har vi også intervjuet mottaksansatte. Intervjuene handlet om hvordan de ulike mottakene er organisert og innrettet for å ivareta de enslige mindreårige, og hvordan de ansatte arbeider for å møte de mindreåriges behov og ivareta deres rettigheter. På mottakene intervjuet vi mottaksleder og flere ansatte, med mål om å få fram både hvordan mottakene arbeider med å gi barn og unge omsorg og hvilke levekår enslige mindreårige lever under.

2.2 Spørreundersøkelse til mottaksledere og -ansatte

Vi har også sendt ut en spørreundersøkelse til mottaksledere og ansatte på alle asylmottak med enslige mindreårige beboere. Undersøkelsen ble sendt til alle mottak som hadde enslige mindreårige bosatt per 31. juli 2025, både mottak for enslige mindreårige og ordinære mottak med tilleggsavtale. Formålet var å kartlegge ansattes og lederes erfaringer knyttet til levekår og omsorgssituasjon for ungdommene som bor på mottakene, og deres oppfatninger av om omsorgsbehovene til de enslige mindreårige beboerne blir møtt.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om ulike faktorer som gir indikasjon på både objektive og subjektive aspekter ved levekårs situasjonen blant de enslige mindreårige beboerne. Undersøkelsen dekker en bred rekke av temaer, blant annet om barna og ungdommene går på skole, om de har utfordringer knyttet til søvn, ernæring, økonomi, om de har behov for og får helsehjelp, hvilket aktivitetstilbud de får og om de benytter seg av disse. I tillegg har vi kartlagt erfaringene blant mottaksansatte knyttet til beboernes sosiale nettverk og relasjoner både på og utenfor mottaket. I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om informasjonsbehov, kompetanse blant de ansatte, hvordan omsorgen for enslige mindreårige utøves i praksis og hvordan mottaket samarbeider med andre relevante aktører.

Undersøkelsen ble gjennomført i to omganger:

1. I slutten av august 2025 sendte vi ut spørreskjema til mottaksleder på alle asylmottak der det bodde enslige mindreårige i slutten av juli. Dette utgjorde til sammen 31 mottaksledere, blant dem 18 ledere på mottak for enslige mindreårige og 13 ledere på ordinære mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson. Mottaksledere ble også bedt om å oppgi e-postadresse til de ansatte på mottaket.
2. Basert på opplysninger fra mottaksledere, ble det sendt ut en egen spørreundersøkelse til 163 ansatte på mottakene i starten av september 2025.

Det ble sendt to påminnelser til både mottaksledere og de ansatte i løpet av datainnsamlingsperioden. Undersøkelsen ble besvart av til sammen 19 mottaksledere og 61 ansatte, som tilsvarer en svarprosent på 60 blant ledere og en svarprosent på 36 blant de ansatte som vi sendte spørreundersøkelsen til. Av disse jobbet 40 ansatte og 9 ledere på mottak for enslige mindreårige, mens resten jobbet på ordinære mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson. Det bodde til sammen 282 enslige mindreårige på mottakene som deltok i undersøkelsen, og av disse var 68 enslige mindreårige med følgeperson.

Basert på svarene i spørreundersøkelsen har vi fått et nyansert bilde av hvordan praksis og erfaringer varierer mellom ulike typer mottak. Undersøkelsen er også et godt supplement til de kvalitative intervjuene vi har gjennomført i prosjektet, fordi den gir en systematisk breddekartlegging av strukturelle og relasjonelle sider av levekårs situasjonen for enslige mindreårige på mottak. Samtidig må svarene fra undersøkelsen forstås og tolkes med forsiktighet. Funnene er basert på svar blant et begrenset antall ansatte og ledere på asylmottak, og er ikke nødvendigvis representative for alle asylmottak med enslige mindreårige i Norge.

2.3 Intervjuer med UDI-ansatte, tilsynsmyndighet og sivilsamfunn

For å få innsikt i hvordan omsorg og levekår for enslige mindreårige fortolkes og forvaltes internt i UDI, har vi gjennomført intervjuer med 17 ansatte i UDI. Vi har arrangert to workshops for mottaksoppfølgere og én workshop hvor UDI-ansatte fra ulike brukertjenester og leveranseteam ble satt sammen. I tillegg har vi gjort en-til-en-intervjuer.

For å ha noe å sammenligne UDIs egen forståelse av sitt omsorgsansvar med, har vi også intervjuet ansatte i Helsetilsynet og hos statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, som er ansvarlig for tilsynet med mottak i hele landet (fem personer til sammen). Vi har også arrangert en workshop for sivilsamfunnet, hvor fem personer deltok. Til workshoppen med sivilsamfunnet inviterte vi de sivilsamfunnsaktørene som jobber direkte opp mot enslige mindreårige, som Røde Kors, Redd Barna, Vergeforeningen, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og NOAS.

Workshops er en god metode for å stimulere til drøfting og perspektivutveksling omkring tema der det kan finnes ulike forståelser og som kan avhenge av personers rolle og ansvar i et systemkompleks. Målsetningen er både å få oversikt over de formelle strukturene som disse aktørene forholder seg til fra ulike hold, og å få innsikt i hva de ulike gruppene ser på som utfordringer og forventninger til omsorg og levekår for enslige mindreårige på mottak.

2.4 Statistikk fra UDI

I UDIs datavarehus finnes det mer detaljerte opplysninger om ventetider enn det som er offentlig tilgjengelig på UDIs nettsider. Det gjelder blant annet ventetider fordelt etter statsborgerskap og hvor lenge enslige mindreårige venter i ulike faser av saksbehandlingen. Vi har fått en rekke tabeller med statistikk fra UDI som viser variasjoner i ventetid mellom ulike grupper asylsøkere og i ulike faser av asylsøkerprosessen.

Formålet med å analysere disse tallene har vært å belyse den totale ventetiden for enslige mindreårige fra de søker om asyl til de flytter ut av mottaket. I tillegg har det vært viktig for oss å vite hvor lenge enslige mindreårige ventet i mottak innenfor den tidsperioden som vi gjennomførte mottaksbesøk, for å kunne vurdere representativitet blant våre informanter. Vi har derfor bestilt tall for to populasjoner som vi mener er relevante å se nærmere på i dette prosjektet:

1. Mottaksbefolkningen: asylsøkere som bodde på norske asylmottak høsten 2025 (per 31. oktober). For denne gruppen har vi fått opplysninger om antall personer, median antall dager i mottak fra søknadsdato og per 31. oktober, fordelt etter om de har søkt som enslig mindreårig eller ikke, statsborgerskap og status i saken (enslig mindreårig med tillatelse, enslig mindreårig med søknad til behandling i UDI, enslig mindreårig med avslag til klagebehandling, henlagt/utgått tillatelse og enslig mindreårig med utreiseplikt).
2. Bosatte: flyktninger bosatt i Norge i perioden 2016–2025. For denne populasjonen har vi fått tall for antall personer og asylintervjuer per landgruppe, bosettingsår, om personen har søkt asyl som enslig mindreårig eller ikke, og følgende ventetider: median antall dager mellom dato for søknad og intervju, median antall dager mellom

dato for søknad og vedtaksdato, og median antall dager mellom dato for søknad og bosettingsdato.

Denne statistikken er et viktig bakteppe for funnene og analysene i rapporten. Våre beskrivelser av statistikken er presentert i kapittel 4.

2.5 Gjennomgang av lover, forskrifter og sentrale styringsdokumenter

For å finne ut hvordan UDI styrer mottakene og hvordan de operasjonaliserer omsorg har vi gjennomgått og analysert UDIs sentrale styringsdokumenter: konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser. For å forstå konteksten UDIs styringsdokumenter inngår i har vi også gjennomgått sentrale lover, forskrifter og andre dokumenter som legger føringer for oppfølging av enslige mindreåriges levekår og omsorg. Dette inkluderer relevante paragrafer i utlendingsloven og forskrift om tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige og tilsynsrapporter fra Statsforvalter. Vi har også fått innsyn i et utvalg omsorgsplaner utarbeidet av mottakene og seks omsorgskontrollrapporter. Videre har vi fått innsyn i og gjennomgått om lag 100 meldinger om alvorlige hendelser i mottak fra 2024 og 2025 som er oversendt fra UDI til statsforvalteren. UDI har anonymisert disse meldingene før oversendelse til oss, og vi har bare fått tilsendt de meldingene som UDI har vurdert at har betydning for situasjonen for enslige mindreårige. Vi har også fått oversendt og gjennomgått et utvalg følgebrev knyttet til alvorlige hendelser i mottak sendt fra UDI til statsforvalteren i 2024 og 2025.

3 Et liv på vent

En person som bor på asylmottak er en person som venter på å få svar på søknaden sin eller på å bli bosatt i en kommune. Flere forskningsrapporter om det norske asyl- og mottakssystemet har understreket at skal man forstå levekår i mottak, kan man ikke se bort fra venting og den usikkerheten ventingen bringer med seg (Sveaass et al., 2012; Weiss, 2020; Weiss et al., 2017). Flere internasjonale forskere har tatt til orde for at man bør forstå venting ikke som et biprodukt av asyl- og mottakssystemet, men som en viktig del av systemet i seg selv (Griffiths, 2013; Whyte, 2011). Å la personer på flukt vente har også blitt sett på som en villet handling fra statens side, som kan brukes til å regulere og kontrollere migrasjonsstrømninger (Davies et al., under utgivelse). Lange behandlingstider på asylsøknader og lange ventetider fra vedtak om bosetting til faktisk bosetting forstås da som å kunne ha en avskrekkende virkning og dermed bidra til å hindre store ankomsttall.

I Norge er ventetid på mottak noe som i stor grad er politisk styrt. Hvordan ressurser blir fordelt innad i UDI – for eksempel hvorvidt de delene av UDI som arbeider med å fatte vedtak i asylsøknader har tilstrekkelige ressurser til å behandle saker raskt – påvirkes av politiske beslutninger og tildelinger. Ventetiden i mottak avhenger også av kommunenes kapasitet og vilje til å bosette flyktninger raskt etter innvilget oppholdstillatelse (Weiss et al., 2017).

Tidligere forskning peker på at lang saksbehandlingstid er den viktigste kilden til usikkerhet blant enslige mindreårige og at rammene for omsorgsutøvelse i stor grad er utformet utfra at asylmottaket skal være en midlertidig og kortvarig løsning for ungdommene (Sønsterudbråten et al., 2018). At venting og usikkerheten knyttet til dette er skadelig, kommer også fram i flere NOU-er og stortingsmeldinger. I mottaksutvalgets utredning (NOU 2011: 10) står det at «kortere saksbehandlingstid i asylsaker vil etter utvalgets syn være det viktigste enkelttiltaket for å bedre den generelle livssituasjonen for beboere i asylmottak». I regjeringens meldingen fra 2015 vises det til «at lang botid i mottak kombinert med en passiv tilværelse kan gi negative konsekvenser for det videre livet i Norge» (Meld. St. 30 (2015–2016)).

I disse dokumentene oppgir myndighetene at det er et overordnet mål å behandle asylsøknader rask og å holde oppholdstiden i mottak så kort som mulig. UDI skriver i sin årsrapport for 2024 at det er nødvendig å fokusere ekstra på de enslige mindreårige som har ventet lengst, siden den lange ventetiden «skaper utfordringer og fører til stor belastning for søkerne og mottakene» (UDI, 2025). I tildelingsbrevene til UDI fra ansvarlig departement har det også tidligere stått at «UDI skal prioritere enslige, mindreårige asylsøkere i alle ledd, herunder i saksbehandlingen og i tilbud om innkvartering» (JD, 2024). I tildelingsbrevet for 2025 sto det at «Enslige mindreårige asylsøkere prioriteres i

alle ledd i saksbehandlingen»². I tildelingsbrevet for 2026 er det ingen tilsvarende formulering om at UDI skal prioritere enslige mindreårige.³

Dette kapitlet handler om hvor lenge ulike grupper enslige mindreårige venter på mottak fra de har søkt om asyl og til de er bosatt i en kommune. Det inneholder en oversikt over hvor lang tid det går mellom ulike faser i saksbehandlingsprosessen samt hvordan ventetidene har endret seg over tid. I kapitlet beskriver vi også hvordan enslige mindreårige selv opplever ventingen, hvilke konsekvenser den har for deres livskvalitet og hvordan de håndterer negative følelser knyttet til usikkerhet om framtiden.

3.1 Hvor lenge venter enslige mindreårige på mottak?

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan ventetiden på norske asylmottak varierer mellom ulike grupper og over tid. Formålet er å gi en oversikt over den totale tiden fra en enslig mindreårig sender inn søknaden sin om beskyttelse til personen flytter ut av mottaket. UDI har utlevert data til oss som oppgir ventetiden for enslige mindreårige. Vi har tatt utgangspunkt i enslige mindreårige som har fått opphold og er bosatt i Norge i perioden 2016–2025, og sett nærmere på hvor lenge de har ventet på asylmottak. I tillegg beskriver vi i dette kapitlet hvor lenge ulike grupper enslige mindreårige venter i ulike ledd av saksbehandlingsprosessen: fra søknad til intervju, fra intervju til vedtak, og fra vedtak til bosetting.

I våre undersøkelser har vi intervjuet en rekke enslige mindreårige som befant seg på mottak høsten 2025. Derfor har vi også innhentet oversikt over ventetider for enslige mindreårige som fortsatt bodde på mottak per 31. oktober 2025.

Ventetider for enslige mindreårige som bodde på mottak høsten 2025

Per 31. oktober 2025 bodde det til sammen 720 personer på norske asylmottak som har søkt opphold som enslige mindreårige, ifølge UDIs tall.⁴ Av disse er om lag halvparten fra Ukraina og tre av ti fra Syria. Andre relativt store landgrupper er Eritrea og Afghanistan, med henholdsvis 61 og 47 enslige mindreårige som venter på mottak.

De ulike gruppene skiller seg fra hverandre når det gjelder statusen deres i søknadsprosessen. Åtte av ti enslige mindreårige fra Ukraina har fått opphold og venter på bosetting, mens så godt som alle syriske enslige mindreårige har søknader som venter på behandling. Blant de afghanske ungdommene er det relativt mange, 43 prosent, som har fått avslag og enten venter på klagebehandling eller har utreiseplikt. Når vi ser på alle enslige mindreårige som befinner seg på mottak, er det 10 prosent som har tilsvarende status. Det vil si at de har fått avslag og venter på klagebehandling eller at de har utreiseplikt.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-udi-2025.pdf>

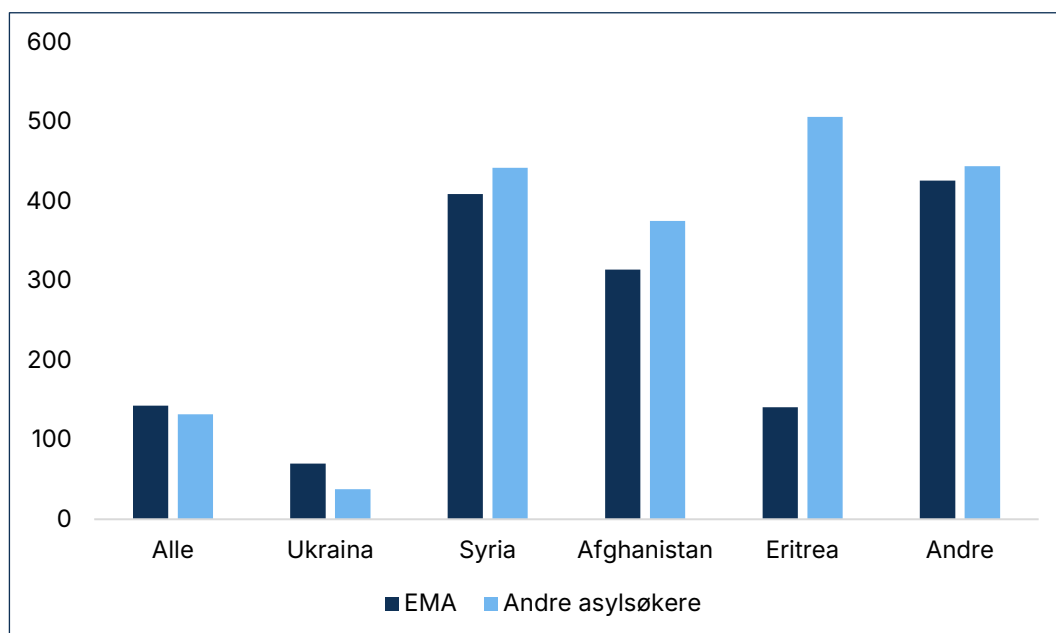
³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-2026-for-utlendingsdirektoratet-udi.pdf>

⁴ Dette omfatter alle personer som ble registrert som enslige mindreårige da de søkte om beskyttelse, også de som har blitt 18 år og fortsatt venter på svar i sin sak.

Den totale medianventetiden⁵ for enslige mindreårige på mottak er 143 dager, mot 132 dager for andre asylsøkere. Ifølge UDI tar saksbehandlingen for enslige mindreårige lang tid blant annet fordi avklaring av alder og identitet er mer krevende enn for andre asylsøkere (UDI, 2025). Det er samtidig store variasjoner i ventetid etter landbakgrunn. Både enslige mindreårige og andre asylsøkere fra Ukraina skiller seg ut med desidert lavest ventetid. I og med at de utgjør en stor andel av dagens mottaksbeboere, har dette betydning for den totale medianventetiden (figur 3.1).

Median antall dager siden søknad om asyl for ukrainske enslige mindreårige ligger på 70 dager. De aller fleste i denne gruppen er omfattet av ordningen om midlertidig kollektiv beskyttelse, og de får ingen individuell vurdering av asylsøknaden. Søknadsbehandlingsprosessen går derfor raskere. Figuren under viser at enslige mindreårige fra andre land (med unntak av eritreiske EMA) har ventet i mottak i betraktelig lengre tid.

Figur 3.1. Antall dager siden søknad om asyl blant beboere på norske asylmottak per 31.10.2025



Det varierer hvor lang saksbehandlingstiden er for enslige mindreårige, og der den er lang, kan det ha flere årsaker. UDI oppgir at antallet ankomster virker inn, og det samme gjør sakenes kompleksitet og endringer i situasjonen i landene søkerne kommer fra som krever nye vurderinger. Afghanistan og Syria er eksempler på dette. Ressurssituasjon hos UDI er også av betydning. Saksbehandlingen for enslige mindreårige kan i tillegg være mer kompleks enn for andre grupper asylsøkere på grunn av utfordringer med å vurdere identitet og alder.

Ventetid blant enslige mindreårige som er bosatt

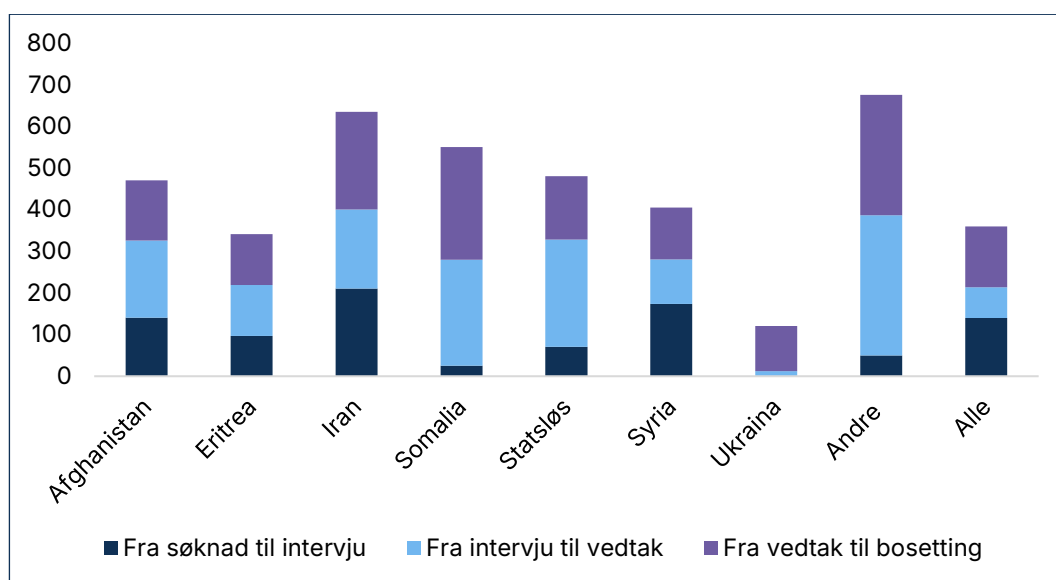
I våre analyser har vi i tillegg sett på ventetider for de enslige mindreårige som har fått opphold og er bosatt i norske kommuner i dag. Formålet med dette er å få en oversikt over den totale ventetiden fra søknadstidspunkt til den enslige mindreårige flytter ut av

⁵ Median er et mål på den midterste verdien i et datasett når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen deler datasettet i to like store deler, slik at halvparten av observasjonene ligger under og halvparten over denne verdien.

mottaket. Vi har sett på alle som fikk innvilget opphold og ble bosatt i årene 2016–2025 samlet.⁶ I denne perioden ble det bosatt om lag 6 400 enslige mindreårige, av dem 2 300 fra Afghanistan, 1 800 fra Ukraina og 1 050 fra Syria. Medianventetiden for disse ungdommene ligger på 360 dager fra saken er mottatt til bosetting. Det vil si at halvparten hadde ventet på mottak i ett år eller lengre. Tilsvarende ventetid for andre asylsøkere lå på 111 dager.

Det er en del variasjon som skjuler seg bak den totale ventetiden beskrevet over, blant annet mellom enslige mindreårige med ulike statsborgerskap (figur 3.2). Ventingen er kortest blant de ukrainske enslige mindreårige, for denne gruppen går det om lag fire måneder fra søknad til de er bosatt (121 dager). Dette er betydelig kortere sammenliknet med hvor lenge resten av de enslige mindreårige har ventet på mottak. I de andre store gruppene fordelt etter statsborgerskap, Afghanistan og Syria, ligger medianventetiden på mer enn ett år, henholdsvis 471 og 406 dager.

Figur 3.2. Ventetider for EMA bosatt i Norge i perioden 2016–2025, etter statsborgerskap. Median antall dager.



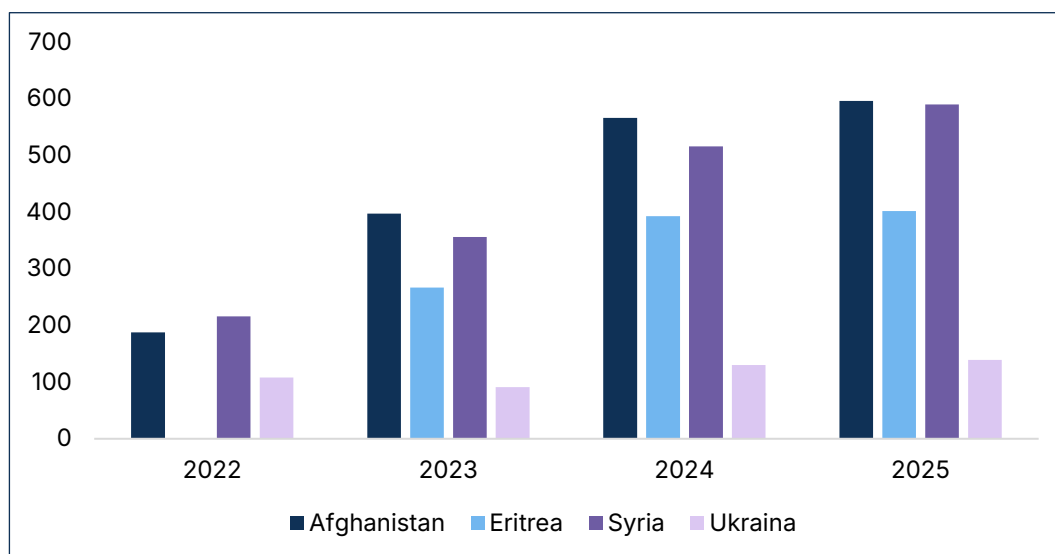
I tillegg til at enslige mindreårige etter målene over har noe lenger median ventetid enn andre asylsøkere, tyder statistikken på at det i enkelte saker er lavt tempo i deres søknadsbehandling. Figuren over viser for eksempel at halvparten av enslige mindreårige fra Afghanistan ventet 141 dager eller mer på første intervju, og halvparten ventet 326 dager eller mer på svar i sin sak. Også etter at de har fått positivt svar i egen sak, måtte halvparten vente i fem måneder eller mer før de kunne flytte ut av mottaket og bosette seg i en kommune.

I tillegg til forskjeller etter statsborgerskap, er det endringer i ventetid fra år til år. Figuren under viser utviklingen i median ventetid fra søknad om asyl til bosetting blant de fire største gruppene av enslige mindreårige i Norge siden 2022. For enslige mindreårige fra Ukraina har ventetiden vært relativt uendret de siste fire årene, og den har

⁶ For dem som er bosatt i løpet av 2025 inkluderer tallene personer som er bosatt innen 31. oktober 2025.

ligget på rundt 3–4 måneder. For afghanske, eritreiske og syriske ungdommer har det vært en betydelig økning i median ventetid i samme periode.

Figur 3.3. Median antall dager fra søknad om asyl til bosetting. Personer som søkte som EMA og bosatt i 2022–2025, utvalgte grupper etter statsborgerskap.



*Median ventetid for Eritrea i 2022 kan ikke vises på grunn av konfidensialitetshensyn.

Det er mange ting som kan være med å forklare utviklingen i ventetid fra år til år. For det første henger det sammen med hvor mange enslige mindreårige som har søkt om asyl i et gitt år, i tillegg til søkernes bakgrunn og sakenes karakter og grad av kompleksitet. Ventetiden fram til asylintervju og vedtak er også et produkt av UDIs prioriteringer i saksbehandlingsarbeidet. Valget står ofte mellom å behandle de nyeste sakene først (og på denne måten holde saksbehandlingstiden lav), eller redusere restansene ved å prioritere de eldste sakene (som kan føre til økt ventetid i statistikken). UDI peker for eksempel selv på at saksbehandlingstiden for enslige mindreårige gikk noe opp i 2024 fordi de eldste sakene ble prioritert (UDI, 2025). Andre faktorer som kan påvirke ventetiden på mottak er ressurser og organisering av arbeidet, politiske føringer, forhold i kommunene (for eksempel knyttet til boligsituasjon og kapasitet i de kommunale tjenestene) eller andre forhold både i Norge og internasjonalt.

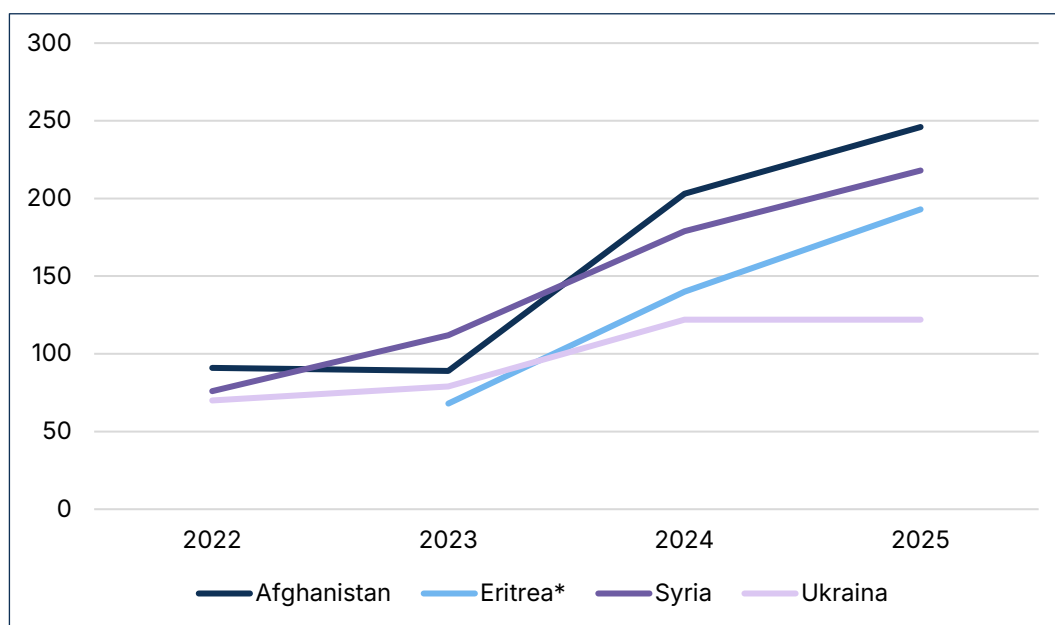
I intervju med oss forteller en UDI-ansatt følgende om arbeidet med søknader fra enslige mindreårige:

Over flere år har det ikke vært nok ansatte til å håndtere søknader fra enslige mindreårige asylsøkere, derfor har det blitt veldig lange ventetider for behandling av søknaden, men også for å vente på asylintervju. Når vedkommende har søkt og har fortalt historien sin er dette ferskvare – man ønsker å behandle den umiddelbart og man ønsker at det er samme person som intervjuer og behandler. Dersom det tar 1,5 år mellom intervju og behandling, kan det ha kommet andre forhold, saksbehandler ha sluttet. Det er mange gode grunner for hvorfor man gjør det slik, men mange enslige mindreårige venter veldig lenge på intervju (UDI-ansatt #6).

Dette sitatet viser godt at de tydelige politiske signalene om at enslige mindreårige skal prioriteres ikke har blitt realisert i praksis. Behandlingen av asylsøknader blir derfor ytterligere komplisert på grunn av begrenset kapasitet til å behandle saken, og prosessen strekker seg ut i tid som følge av dette.

En nærmere gjennomgang av det statistiske datamaterialet om ventetid viser at utviklingen vist i figur 3.4 først og fremst er drevet av økning i ventetid mellom vedtak og bosetting, mens ventetiden mellom søknad og vedtak har vært relativt stabil i løpet av de siste tre årene (med unntak av enslige mindreårige fra Syria, der også ventetiden fra søknad til vedtak har økt). I 2022 var median ventetid blant de enslige mindreårige fra vedtak til bosetting 91 dager, mens i 2025 utgjorde denne ventetiden 160 dager. Av de om lag 850 enslige mindreårige som ble bosatt i løpet av 2025, bodde altså halvparten fremdeles på mottaket ett halvt år eller mer etter at de har fått innvilget søknad om beskyttelse. Figuren under viser at ventetiden fra vedtak til bosetting har gått opp for alle de fire største landgruppene av enslige mindreårige siden 2022. Samtaler med bosettingsansvarlige i IMDi og erfaringer fra frivilligheten tyder på at kommuner har blitt mer tilbakeholdne med å bosette enslige mindreårige. Kapasitetsutfordringer, i kombinasjon med en forventning om at enslige mindreårige vil få innvilget familiegjenforening (og dermed bli en økt belastning for kommunene), nevnes som noen av grunnene.

Figur 3.4. Median antall dager fra vedtak til bosetting. EMA bosatt i 2022–2025, etter nasjonalitet.



*Median ventetid for Eritrea i 2022 kan ikke vises på grunn av konfidensialitetshensyn.

3.2 Hvordan oppleves ventetiden?

Hvordan den enkelte ungdom opplever og håndterer ventetiden på mottak handler ikke utelukkende om hvor lenge de venter på svar, selv om tidsaspektet også har stor betydning. Disse opplevelsene kan også variere avhengig av deres bakgrunn, erfaringer før og under flukt, mestringsstrategier og hvilket svar de får på søknaden sin (Berg & Tronstad, 2015).

Tidligere forskning på asylsøkernes erfaringer med venting i asylprosedyren viser at det for mange er en ekstrem situasjon (Haas, 2017) som er utmattende og smertefull, og hvor den som venter opplever lite respekt og verdighet (Schwartz, 1974). Å vente oppleves av flere som en nærmest uutholdelig tilværelse (Gaibazzi, 2012). Spesielt usikkerheten, altså det å ikke vite hvor lenge man må vente, oppleves krevende (Weiss, 2020). Forskere og personer på flukt har sammenliknet ventingen og den langvarige usikkerheten knyttet til denne med psykologisk tortur (Turnbull, 2016).

I våre intervjuer med ungdommer på mottak, som primært handlet om deres omsorgssituasjon, var det mange som snakket aller mest om det å vente. Allerede under introduksjonsmøtene ble sammenhengen mellom ytre omstendigheter, lang ventetid og livet på mottak tydelig. I tre av mottakene vi besøkte, gjennomførte vi en kort spørreundersøkelse i plenum med ungdommene, før de ble invitert til individuelle intervjuer. Ungdommene ble bedt om å ta stilling til tre påstander: 1) «Jeg føler meg trygg på mottaket», 2) «Jeg har det bra på mottaket», og 3) «Jeg har noen å snakke med, når jeg har behov for det». På en skala fra 1–5, der 5 indikerte mest enighet med utsagnet, ble gjennomsnittlig skår 2 av 5 på utsagnet om trygghet, 3 av 5 for trivsel, og 4 av 5 på om de hadde noen å snakke med. Det var med andre ord relativt færre ungdommer som oppga at de følte seg trygge på mottaket.

Under de individuelle samtalene ba vi ungdommene om å utdype svarene. Det ble tydelig at utryggheten ikke handlet om noen sikkerhetsbekymringer knyttet til mottaket eller mottaksdriften, ei heller om manglende tillit til de andre beboerne eller ansatte. Tvert imot var de fleste ungdommene svært positive til de ansatte, de andre barna og rommene. Utryggheten som ungdommene følte, var langt mer eksistensiell. Det handlet om deres egen livssituasjon, usikkerheten knyttet til deres status, ventingen, dels på ubestemt tid, og dermed også en manglende evne for å se for seg sin egen framtid. Dette ble også tydelig når vi i ett av mottakene gjennomførte spørreundersøkelsen med hver av språkgruppene. Mens de ukrainske ungdommene svarte svært positivt på alle spørsmålene, svarte syriske ungdom negativt på det meste. Når vi stilte oppfølgingsspørsmål om ungdommene selv kunne forklare så ulike opplevelser av å bo på ett og samme mottak, svarte en av de syriske ungdommene følgende:

Ungdom: Jeg føler meg bra, men samtidig veldig ødeleggende.

Intervjuer: Hva er det som er veldig ødeleggende?

Ungdom: Det å vente er veldig, veldig vanskelig. I Norge uten oppholdstillatelse kan man ikke gjøre noe. Man kan ikke jobbe, man kan ikke gjøre noe annet. Jeg får ikke sove på natta på grunn av det. Det er veldig slitsomt, og det er veldig tungt (Ungdom #14).

I denne samtalen uttrykker ungdommen hvordan ventetid, og usikkerheten knyttet til denne, overskygger andre forhold på mottaket. Når ventingen strekker seg ut i tid, som den har gjort for mange av de syriske ungdommene, oppleves tilværelsen på mottaket som stadig mer krevende. En ungdom vi har snakket med setter ord på hvordan det å leve i usikkerhet over lengre tid oppleves:

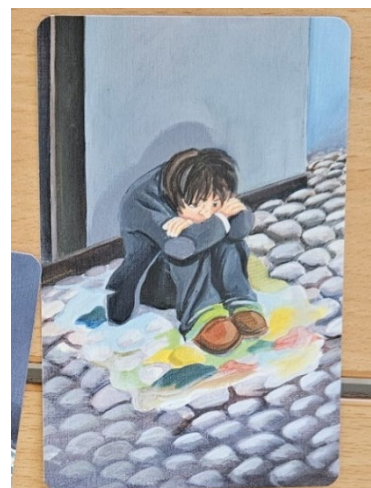
Jeg er i et mørkt sted. Jeg går et sted – men hvor, vet jeg ikke. I begynnelsen var jeg på vei, planen var å komme hit, å komme videre. [...] Hvordan blir det i framtiden, vil de sende oss tilbake, eller blir vi her. Skal vi lære språket eller trenger vi ikke det, fordi vi uansett blir sendt tilbake. Alt er i midten, vi kan ikke gjøre noe. Er det viktig at jeg går på skolen nå eller skal jeg bare sitte og vente? [...] Alt som kommer fra UDI er mot oss. Min psykiske helse har blitt verre etter de avgjørelsene (Ungdom #24).

Vi brukte kort med ulike fantasibilder som utgangspunkt for våre intervjuer.⁷ Flere valgte kortet med en ung mann som sitter alene på en brosteinsbelagt gate med beina trukket opp under seg. Under har vi valgt ut noen sitater som beskriver hvordan ungdommene opplever ventetiden som demotiverende, fylt med usikkerhet og som skadelig for sin mentale helse:

Dette kortet beskriver meg, at jeg er deprimert, jeg sitter bare og venter på svar, det er situasjonen min. [...] Jeg vil begynne med livet og få behandlet søknaden. Fordi dette er veldig kjedelig (Ungdom #8).

En annen ungdom forteller til samme kort:

Dette kortet er meg, det representerer meg, det er sånn jeg holder meg, at jeg sitter alene, at jeg tenker på alt som skjedde og alt som kommer i framtiden. [...] Jeg er ikke så bekymret for det som har skjedd, det har allerede skjedd, det er ferdig. [...] Det jeg lurer mest på er faktisk hva som kommer i framtiden. Jeg vil fortsette å bo her [i Norge] og prøve å finne min vei i livet, så når jeg reflekterer om framtid, da er jeg mest bekymret, fordi det er da usikkert (ungdom #17).



Tidligere forskning har vist at lengden på opphold i mottak har stor påvirkning på ungdommenes levekår og livskvalitet (Lidén et al., 2013; Weiss et al., 2017; Berg & Tronstad, 2015; Sønsterudbråten et al., 2018). Det å for eksempel ikke kunne planlegge for framtiden og frustrasjonen over 'tapt tid' kan ha store negative konsekvenser for personers mentale helse. Venting kan oppleves som like traumatisk som traumer opplevd under krig og flukt (Laban et al., 2004; Sveaass et al., 2012; Weiss, 2013; Weiss et al., 2017). Langvarig usikkerhet over egen framtid påvirker i tillegg ungdommenes evne til å nyttiggjøre seg av de tilbudene som finnes på mottaket og i nærmiljøet.

Usikkerhet og venting påvirker livskvalitet og mental helse ikke kun hos barn og ungdom, men også hos følgepersoner. Dette bekreftes også i intervjuene våre med

⁷ Kreditering av bildekortene i dette kapitlet: Copyright Notice: © 2026 Asmodee Group (Studio Libellud) Dixit is a trademark of Asmodee Group. All rights reserved. Dixit Odyssey is a game by Jean-Louis ROUBIRA.

følgepersoner, som bekymrer seg for sin egen asylprosess, om livskvaliteten til det barnet de har ansvar for, og i stor grad for familien de har etterlatt i delvis svært krevende levekår.

Jeg må klare meg, fordi jeg har et barn med meg. Hun må ikke se at jeg er svak, jeg må stå og støtte henne. Alle belastninger og vondter er inni meg. Jeg lukker dem inne. [...] Før jeg kom til Norge var det at jeg tenker at jeg kan få det bra i Norge, at mine barn kan få det bra og gå på skole. Men nå har det gått ett år uten noen endring. [...] Det er ikke bare jeg som er bekymret og redd. Alle har disse bekymringene, fordi de har familie og er redd for fremtiden (Følgeperson #3).

I kapittel 4 kommer vi nærmere inn på sammenhenger mellom venting og sentrale levekårsindikatorer som deltakelse på skole i og fritidsaktiviteter, økonomiske forhold, sosiale relasjoner, søvn og helse. I tillegg viser både tidligere forskning (se for eksempel Lidén et al., 2015) og våre undersøkelser at lang ventetid gjør det krevende for de mottaksansatte å utøve god omsorg for de enslige mindreårige. Våre funn knyttet til dette beskrives i kapittel 6.

Venting og usikkerhet etter innvilget opphold

Som beskrevet over, har ventetiden etter innvilget oppholdstillatelse gått opp de siste årene. Tidligere forskning har vist at mottaksbeboere opplever usikkerhet også etter positivt vedtak. Når usikkerheten knyttet til status faller bort, preges flyktinger som venter på bosetting av usikkerheten knyttet til når de blir bosatt og hvor de skal bo (Weiss et al., 2017). I Berg og Tronstad (2015) svarte 64 prosent av barn og unge som hadde fått positivt svar på søknaden sin at ventetiden var vanskelig. I et annet forskningsprosjekt om personer som hadde fått opphold, men som ventet på bosetting, fant vi at flere av flyktingene fortalte om usikkerhet, passivitet og manglende framtidsutsikter. Flesteparten av flyktingene rapporterte også om depresjon, søvnløshet og andre psykosomatiske problemer (Weiss, 2020).

Vi finner også i datamaterialet til denne rapporten tilfeller der enslige mindreårige først begynner å utagere og vise tydelige tegn på stress etter at de har fått opphold, men før de har fått svar på når og hvor de har blitt bosatt. I en kommentar til en melding om en alvorlig hendelse som har skjedd i et mottak, kommenterer en mottaksansatt følgende:

Har sett en forverring i den psykiske helsen til beboeren i det siste. Han har fått oppholdstillatelse, men ikke fått tildelt kommune til tross for at han fikk vedtak for snart 3 måneder siden. Ventetiden i mottaket er beintøff, og den tiden fra vedtak til bosetting er faktisk nesten den verste. Han uttrykker ofte at han ikke klarer mer, at han føler seg helt maktesløs og at han må komme seg videre fra mottaket. Vi gjør det vi kan nå for at han skal få mening med livet her, vi kobler også på migrasjonshelseteamet i kommune, og vi prøver å søke han inn på ny skole (alvorlig hendelse sak 2).

Mestringsstrategier

Mange enslige mindreårige klarer seg, til tross for de ekstra risikofaktorene og sårbarhetene de bærer med seg. Mange av ungdommene er resiliente og kreative, og finner ulike strategier for å håndtere vanskelige følelser og bekymringer. På spørsmål om hvordan de håndterer følelser og ensomhet, har vi fått ulike svar. Noen har bearbeidet opplevelser fra hjemland og flukt, og snakket om sin nåværende situasjon med en psykiatrisk helsesykepleier tilknyttet til mottaket. Andre har egne kreative metoder for å håndtere de negative følelsene. Fantasi har vært et viktig redskap for flere. En av ungdommene snakket med ChatGPT når det ble for ensomt. «Da later jeg som om den er familien min, og da føler jeg meg ikke så ensom» (ungdom #27).

Andre ungdommer fortalte om at de i fellesskap lagde seg en drømmeverden, der ønskene deres ble virkelighet, og der de hadde forutsigbarhet og en framtid i Norge:



Ungdom: Vi bruker litt fantasi, og later som om vi får oppholdstillatelse, at vi kan gå videre, ha utdanning, at vi har jobb. Vi går dypt og dypt inn i den fantasien. Men sannheten er noe annet.

Forsker: Det er fint at dere har den fantasien, at dere fortsatt har håp.

Ungdom. Ja, men til slutt må vi være realistiske. Og realiteten er at UDI har bestemt at alt blir utsatt i seks måneder til. Det kan hende at vi er fornøyd en liten stund, men vi er ikke det (Ungdom #24).

For de ungdommene som klarer å håndtere hverdagen har det vært avgjørende å få tankene inn på et annet spor. Det er svært viktig for dem å få mulighet til å være opptatt med andre ting enn å være bekymret over egen og andres framtid, og de trekker fram betydningen av skole, trening og aktiviteter. Vi kommer nærmere inn på dette i neste kapittel.

3.3 Oppsummering

Våre funn tydeliggjør hvordan ventetiden på norske asylmottak utgjør en av de mest gjennomgripende utfordringene for enslige mindreårige asylsøkere. Både statistiske data og ungdommenes egne fortellinger bekrefter at ventetiden – ofte preget av usikkerhet og manglende forutsigbarhet – har betydelig negativ innvirkning på livskvalitet og psykisk helse. Ungdommene beskriver ventetiden og usikkerheten om fremtiden som svært belastende. Mangel på tilgang på skolegang for noen forsterker følelsen av stagnasjon og tap av kontroll. De lengste ventetidene finnes blant ungdommer fra land der saksbehandlingen er stanset eller særlig tidkrevende. Funnene illustrerer også at tiden brukt i mottak ikke bare er venting på oppholdstillatelse, men også på bosetting, der mange blir værende i månedsvis etter positivt vedtak fordi kommunene kvier seg for å bosette dem.

Blant de enslige mindreårige som befinner seg på norske asylmottak i dag⁸, ligger medianventetiden på rundt 4,5 måneder. Bak denne totalen skjuler det seg betydelig variasjon i hvor lenge ungdommer med ulik bakgrunn har ventet på svar på asylsøknaden sin. Enslige mindreårige fra Ukraina, som utgjør om lag halvparten av alle enslige mindreårige som bor på mottak, har betydelig lavere ventetider enn andre landgrupper. Dette gjelder ikke bare enslige mindreårige fra Syria, der alle saker er stilt i bero, men også andre landgrupper som Afghanistan, Eritrea og statsløse.

En annen sentral innsikt er at ventetid og usikkerhet ikke forsvinner etter innvilget opphold, men følger ungdommene videre mens de venter på å bli bosatt i en kommune. Også her finner vi samme tendenser når vi sammenlikner ventetider blant de enslige mindreårige som har fått positivt vedtak og har flyttet ut av mottaket for å bosette seg i norske kommuner. Medianventetiden mellom søknad og bosetting for enslige mindreårige fra Ukraina som ble bosatt i 2025 ligger på 139 dager, mot 596 dager for de afghanske enslige mindreårige bosatt i løpet av samme år. Dette betyr at halvparten av ungdommer fra Afghanistan som ble bosatt i 2025 ventet på dette i ett år og sju måneder eller mer fra den dagen de søkte om asyl.

Tall fra UDI viser også at ventetiden for de fleste landgruppene har økt i løpet av de siste fire årene. Dette henger først og fremst sammen med økning i ventetiden etter vedtaket er fattet og til ungdommen blir bosatt i en kommune. Samtidig er det viktig å påpeke at en rekke enslige mindreårige venter lenge i alle stadier av asylsøknadsprosessen, det vil si både fra søknad til første intervju, fra intervju til UDIs vedtak og fra vedtak til bosetting.

Totalt sett viser kapitlet at langvarig venting – både på svar og bosetting – utgjør en sentral risikofaktor for psykisk uhelse og redusert trivsel. Samtidig ser man at enkelte ungdommer utvikler kreative mestringsstrategier, men at også disse strategiene utfordres av systemets uforutsigbarhet. Kapitlet understreker behovet for raskere saksbehandling, styrking av kommunenes bosettingskapasitet og mer individuelt tilpasset støtte for å motvirke de negative konsekvensene av et liv på vent.

⁸ Per 31. oktober 2025.

4 Levekår for enslige mindreårige på mottak

I dette kapitlet beskriver vi levekårssituasjonen til enslige mindreårige i mottak, brutt ned på noen utvalgte indikatorer. Basert på regelverk og tidligere forskning har vi valgt å sette søkelys på sentrale områder som deltakelse i utdanning og fritidsaktiviteter, økonomi, kosthold, søvn, helse og sosiale relasjoner. Som påpekt i kapittel 1, handler levekår både om objektive mål og subjektive oppfatninger, altså hvordan ungdommene selv opplever sin situasjon. Hvilke faktorer ungdommene legger vekt på, og hvordan de vurderer egen trivsel og livskvalitet, kan variere betydelig ut fra deres personlige erfaringer og forventninger. For eksempel kan lang ventetid, og usikkerhet knyttet til denne, ha sterk negativ påvirkning på unges opplevelse av hverdagen på mottaket, som vist i kapittel 3. Ungdommenes egne stemmer er derfor en sentral kilde i dette kapitlet, basert på kvalitative intervju med 45 enslige mindreårige asylsøkere på fem ulike mottak. De forteller hvordan noen faktorer kan påvirke deres situasjon i mottak på en positiv måte, mens andre vanskeliggjør omsorgssituasjonen deres. Vi beskriver også i hvor stor grad ungdommene opplever at de kan nyttiggjøre seg tilbudet som finnes på mottaket og i nærmiljøet. I tillegg er dette kapitlet basert på funn fra intervjuer og spørreundersøkelse blant ansatte og ledere i asylmottak med enslige mindreårige beboere.

Opplevelser av livskvalitet under mottaksoppholdet kan også avhenge av om ungdommene kommer til Norge helt alene eller med en voksen omsorgsperson. I dette kapitlet beskriver vi derfor observerte forskjeller i levekårssituasjon for unge som bor på mottak for enslige mindreårige i alderen 15–18 år og enslige mindreårige med følgeperson som bor på ordinære mottak med tilleggsavtale. Vi trekker også på våre intervjuer med følgepersoner.

Kapitlet innledes med en gjennomgang av deltakelse i skole og fritidsaktiviteter. Dette reflekterer hvor viktig ungdommene selv mener at utdanning og aktiviteter er for dem mens de venter. Et annet sentralt område som flere er opptatt av, er det å få endene til å møtes og administrere utgifter i hverdagen. Mange snakker også om utfordringer knyttet til psykisk helse og søvnvansker. Sist, men ikke minst, beskriver vi betydningen av menneskene rundt ungdommene og trygge relasjoner som beskyttelsesfaktorer mot opplevd usikkerhet under mottaksoppholdet.

4.1 Skole

Ungdommene trekker selv fram at muligheten til å gå på skole er noe av det viktigste i sine liv. Det gir dem mulighet til å forlate mottaket og få avveksling i en monoton hverdag og til å føle på en tilnærmet normalitet. De som går på skole med andre ungdommer, og ikke i voksenopplæring, finner stor verdi i å være sammen med andre ungdommer. Ikke minst er skole også viktig for å opprettholde rutiner og struktur i hverdagen.

Mange av ungdommene vi har intervjuet er motiverte for å gå på skolen og å lære norsk (se tilsvarende funn i Sønsterudbråten et al., 2018; Liden et al., 2013). Ungdommene ser på skole som en viktig investering i sin framtid i Norge. Det kan bidra til mer utdanning og til å finne arbeid i Norge. De liker også å lære. «Jeg kjenner nesten ingen som ikke

liker å gå på skolen», som en uttrykte det. Flere fortalte at mens de var på skolen, kunne de glemme sine bekymringer:

Jeg trives godt på skolen, når jeg går på skolen henger jeg med venner, glemmer jeg det jeg har i hodet mitt. Når jeg kommer tilbake, og sitter på mitt rom, da kommer alt tilbake (Ungdom #14).

Jeg liker å være på skolen på grunn av lærerne. De er så veldig obs på at vi har masse å tenke på. De prøver å snakke med oss, prøver å få oss bedre, få oss å ikke tenke. Jeg liker å lære for jeg vil starte livet så snart som mulig (Ungdom #11).

Ungdommer som ikke får tilbud om skoleplass forteller at det preger hverdagen deres, forsterker usikkerheten og skaper frustrasjon:

Det er bra å bo i mottak, det er trygt å være her, men det eneste som jeg blir irritert av er at jeg ikke får gå på skole eller jobbe som vanlige barn. Jeg er veldig redd at det skal skje det samme som skjedde med andre, at jeg blir deportert (Ungdom #9).

Tidligere undersøkelser på asylmottak for enslige mindreårige har vist at de fleste enslige mindreårige får tilbud om skoleplass, men at innholdet i undervisningen varierer betydelig mellom ulike kommuner (Sønsterudbråten et al., 2018). Våre funn tyder på at dette gjelder også i dag. Ifølge vår spørreundersøkelse til mottakene får majoriteten av de enslige mindreårige skoleplass. Samtidig er det noen mottak der enslige mindreårige ser ut til å ha begrenset tilgang til opplæring.

I vår spørreundersøkelse ble mottaksledere spurt om det er noen enslige mindreårige på mottaket som har gått uten skoletilbud i mer enn tre måneder, og i så fall hvor mange dette er. Ifølge mottakslederne hadde til sammen tolv prosent av ungdommene gått uten tilbud om skoleplass i mer enn tre måneder. På seks av mottakene som besvarte undersøkelsen hadde én eller flere ungdommer vært uten skoletilbud i mer enn tre måneder. Mottaksansatte forteller at kommunene ikke klarer å tilby et passende utdanningstilbud, uten at de bakenforliggende grunnene har blitt utdypet.

Under våre mottaksbesøk ble betydningen av skole veldig tydelig i et av mottakene, der kommunen ikke hadde noe skoletilbud å tilby enslige mindreårige. Ifølge de ansatte påvirket dette omsorgsarbeidet i stor grad, siden skolegang henger så tett sammen med ungdommens døgnrytme, motivasjon og mental helse:

Omsorgsarbeid rundt enslige mindreårige asylsøkere skal være et samarbeid mellom skole og mottak. Men i vårt tilfelle er det samlede ansvaret hos oss. Ungene har en forskjøvet døgnrytme og det er veldig vanskelig å få dem opp om morgenen (Mottaksansatt #5).

I kommunene der enslige mindreårige får skoletilbud, er skolen en viktig samarbeidspartner for mottakene. I vår undersøkelse oppgir åtte av ti mottaksledere der beboere gis tilbud at de er i kontakt med skolen en eller flere ganger i uken, og fire av ti er like

ofte i kontakt med skolehelsetjenesten. Når skoletilbudet er fraværende, blir alt omsorgsarbeidet som er knyttet opp mot skole lagt over på mottaket.

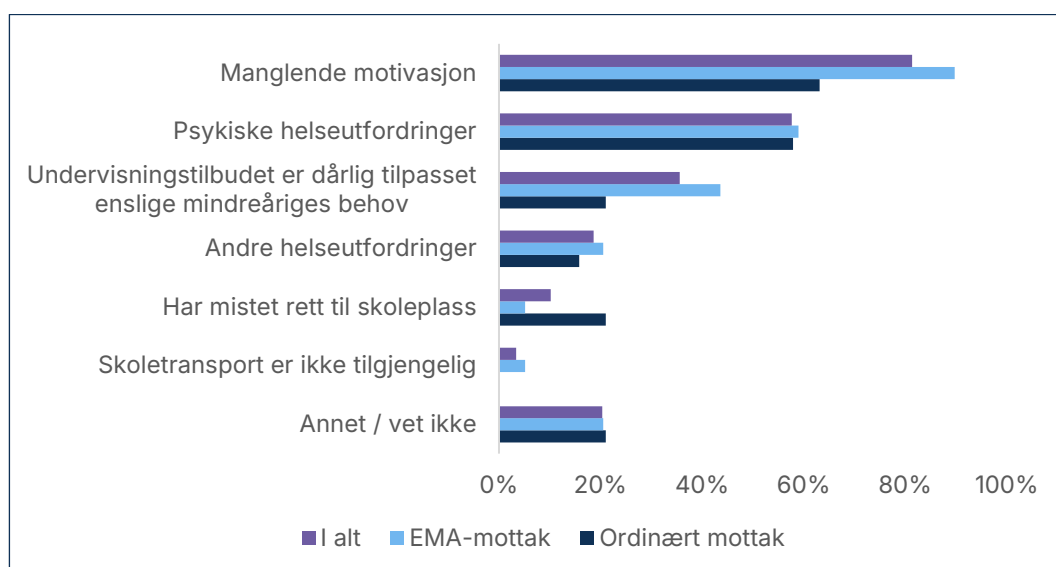
For å kompensere for manglende skolegang, og for å sikre en noenlunde god døgnrytme blant ungdommene, ble det avholdt flere og hyppigere obligatoriske informasjonsmøter på mottaket. Meningen var å «holde ungdommene i gang», som den informasjonsansvarlige forklarte. Men også informasjonsmøtene ble vanskelig å holde fordi så mye av informasjonen mottakene vanligvis gir, handler om skolesystemet.

Hvordan kan vi snakke om barnekonvensjonen og rettighetene som utledes av denne, hvis man ikke kan tilby skole? Vi blir jo ikke troverdige dersom vi forteller dem om all de rettighetene de har, for så å bryte dem alle sammen! Innimellom må jeg hoppe over en plansje fordi det er så ille. Jeg har mast om skole i et halvt år nå, og fortsatt ikke fått det til! (Mottaksansatt #5).

Blant dem som har fått skoleplass møter de fleste opp på skolen, ifølge de ansatte på mottakene. Undervisningstilbudet varierer mellom ulike kommuner, og kan for eksempel være norskkurs eller grunnskole i regi av voksenopplæringen, norskkurs eller grunnskole i tilknytning til ordinær skole, eller videregående opplæring. I tillegg er det ganske vanlig blant ukrainske barn og unge å følge digital undervisning fra Ukraina, både i tillegg til og istedenfor skolegang i Norge. På sju av mottakene i vår spørreundersøkelse fulgte halvparten eller flere av ungdommene digital undervisning fra hjemlandet.

Når det gjelder de vanligste årsakene til at enslige mindreårige *ikke* går på skolen selv om de har fått tilbud om dette, peker en stor overvekt av de ansatte (80 prosent) på manglende motivasjon.

Figur 4.1. De vanligste årsakene til fravær eller frafall fra opplæringen blant enslige mindreårige som har fått skoleplass (n = 61)



Om lag hver tredje ansatt svarte i tillegg at undervisningstilbudet er dårlig tilpasset til enslige mindreåriges behov og at det kan være årsaken til at de faller ut av undervisningen. Det kan se ut som dette er særlig en utfordring på mottak for enslige

mindreårige. 44 prosent av de ansatte på disse mottakene peker på dårlig tilrettelagt undervisning som vanligste årsak for frafall fra opplæring blant de enslige mindreårige på mottaket.

I intervjuer med ungdommene kommer det fram at de foretrekker å gå på skole med jevnaldrende. En ungdom som har fått tilbud om plass på voksenopplæringen forteller at det er krevende å motivere seg selv til å delta, fordi vedkommende opplever ikke å passe inn:

Alle er langt eldre. Jeg vil ikke gå dit, jeg kjeder meg. Jeg har ingen venner, hvorfor skal ikke jeg ha venner? Det er bare tanter der. [...] Jeg vil være med jevnaldrende og studere med dem. Folk som meg går til vanlig skole, men hvorfor ikke jeg? (Ungdom #33).

I tillegg er det viktig at ungdommene opplever progresjon og mestring, spesielt for de som har ventet lenge på mottak og de som må bytte mellom ulike mottak i løpet av ventetiden. I datamaterialet vårt så vi at mottaksbytter førte til at ungdommene opplever forverring av undervisningstilbud, for eksempel når de får plass på voksenopplæring i kommunen de flytter til, etter å ha gått på videregående skole før flytting. Manglende muligheter for progresjon på skolen fører til stor frustrasjon:

Vi sliter med konsentrasjonen. Før var jeg skolefink. Jeg skulle ha gått på grunnskole, nå går jeg på norskkurs, jeg skulle ha gått på ungdomsskole. [...] Her har de bare voksenopplæring. Men andre steder er det bedre (Ungdom #29).

Disse funnene er i tråd med funnene i Sønsterudbråten et al. (2018), og tyder på at utfordringene knyttet til varierende skoletilbud, og endringer i tilbud i løpet av ventetiden, vedvarer også i dag.

En annen grunn til fravær og frafall fra skole som mange trekker fram, er psykisk helse. Mer enn halvparten av mottaksansatte som svarte på spørreundersøkelsen mener at dårlig psykisk helse er en av de viktigste årsakene til at enslige mindreårige ikke møter opp på skolen selv om de har fått et tilbud (se figur 4.1). Vårt kvalitative materiale viser at det kan være en rekke ulike mekanismer som forklarer sammenhenger mellom psykisk helse og manglende skolegang. Det kan for eksempel dreie seg om traumatiske opplevelser knyttet til krig og flukt, som gjør det vanskelig for ungdommene å sove om natten. Dette i sin tur fører til forstyrret døgnrytme og gjør det krevende å møte opp på skolen:

Jeg drømmer hele tiden at jeg blir sendt tilbake til ... og at jeg blir tatt av mafia. Jeg har opplevd det. De har slått oss, de tok våre penger, klærne våre. [...] På grunn av det klarer jeg ikke å være på skolen i det siste fordi jeg ikke klarer å sove godt (Ungdom #24).

En annen ungdom forteller at vedkommende ofte ikke har overskudd til å møte opp på skolen, selv om skole oppleves som en positiv faktor i livet hans.

Jeg tenker så mye om natta, jeg får ikke sove, så hva kan jeg gjøre? Hvis jeg ikke tar medisin, så får jeg ikke sove. I dag våknet jeg kl. 14. [...] Jeg liker skole, jeg liker ikke at jeg ikke kan gå på skole (Ungdom #26).

Også lang ventetid og usikkerhet rundt egen og familiens framtid kan være medvirkende faktorer som tar bort fokuset fra skolen. For noen ungdommer fører denne usikkerheten til at de sliter med konsentrasjonen, mister håpet og ikke ser hensikten med å gå på skole eller lære seg norsk.

For oss er det veldig kjedelig. Vi har ikke konsentrasjon om skole, vi tenker bare på svar (Ungdom #29).

Mottaksansatte forteller også om tilfeller der ungdommene bruker skolevegring som et streikemiddel der de streiker for å presse gjennom endring i situasjonen sin.

4.2 Fritidsaktiviteter

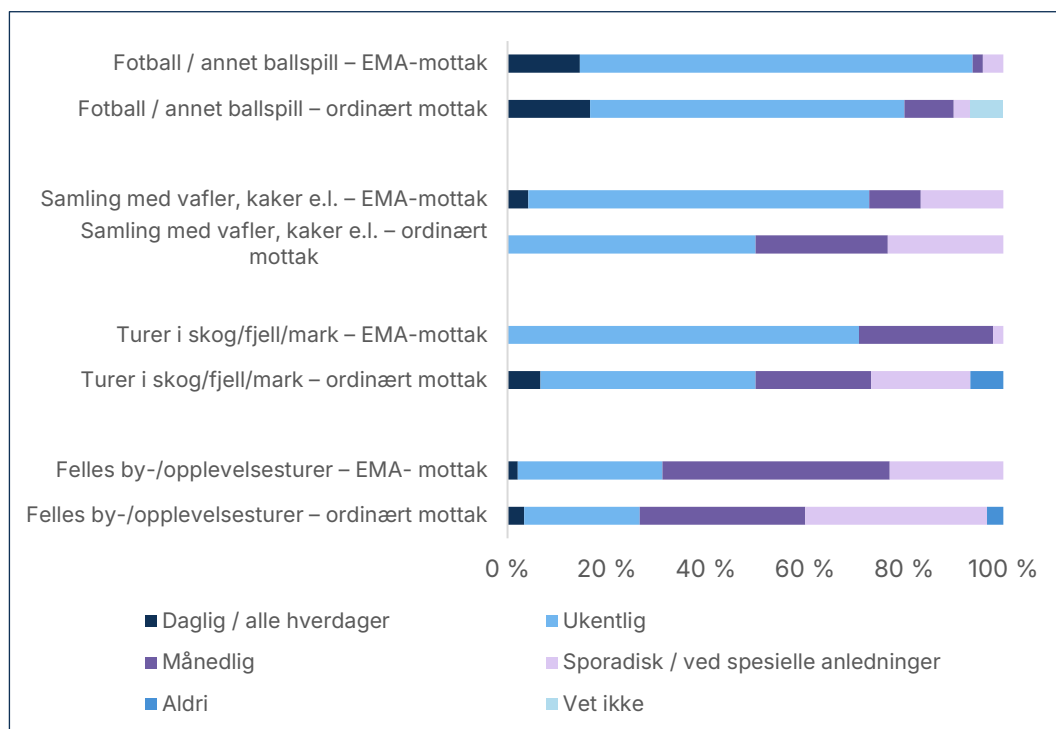
Meningsfulle aktiviteter på fritiden kan bidra til at ventingen oppleves som mindre krevende og forsterke opplevelser av mening og mestring i en usikker hverdag, særlig for barn og unge med lite skolegang fra før av (Berg & Tronstad, 2015). Flere studier har påvist at variert fysisk aktivitet har positive effekter på symptomer av posttraumatisk stresslidelse (Li et al., 2025). Mottak for enslige mindreårige asylsøkere er pålagt å tilby varierte og tilpassede fritidsaktiviteter til beboerne på og utenfor mottaket. Dette skal bidra til at ungdommene får et aktivt og meningsfylt opphold, en mer normalisert hverdag, økt mestringsfølelse og personlig utvikling (UDI, 2023c).

Når vi spør ungdommene om hva som er bra med å bo på mottaket, trekkes da også fritidsaktiviteter, både på og utenfor mottaket, fram av mange:

Det jeg liker aller best er at det er mange aktiviteter, vi drar på fisketur, på fjelltur, vi drar og bader, på utflukt, og besøker spennende plasser. Av og til lager vi mat sammen og det er også kjekt (Ungdom #22).

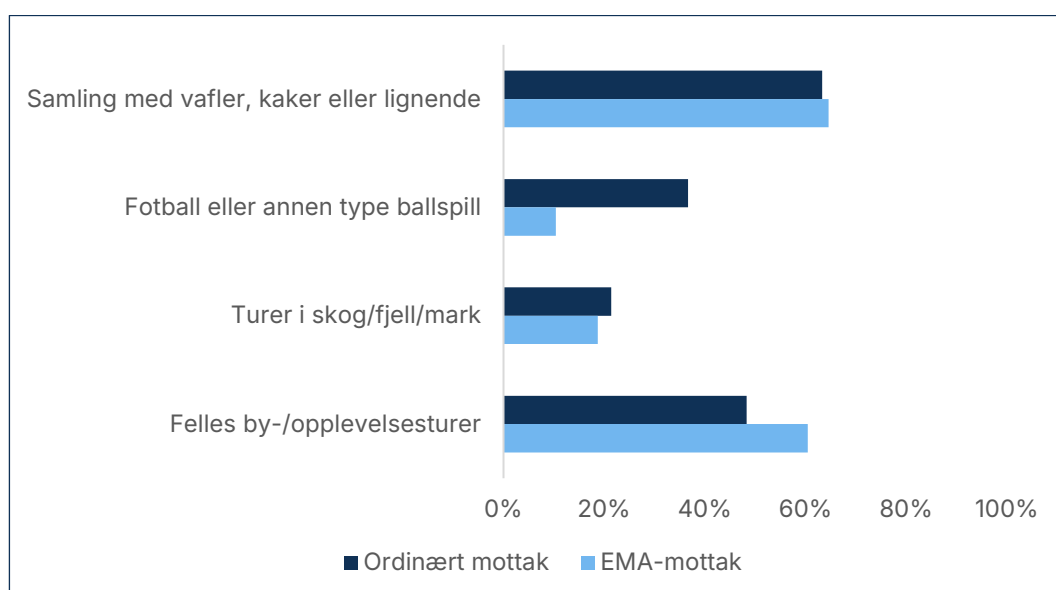
På andre mottak forteller beboere om mangel på aktiviteter, lite varierte aktiviteter og at aktivitetene arrangeres sporadisk. Vår spørreundersøkelse til mottakene viser at fritidsaktiviteter arrangeres stort sett sjeldnere på ordinære mottak med tilleggsavtale sammenliknet med mottak for enslige mindreårige.

Figur 4.2. Hyppigheten av ulike fellesaktiviteter, etter type mottak (n = 78).



Fotball er klart den aktiviteten som flest mottak tilbyr regelmessig til beboerne sine. Det er også relativt mange som har ukentlige samlinger for ungdommer med vafler, kaker eller lignende. I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om hvor mange av beboerne som deltok på de ulike fellesaktivitetene sist de ble arrangert. Svarene fra de mottaksansatte tyder på at fotball og annen type ballspill er mye mindre ettertraktet blant beboerne, sammenliknet med for eksempel samlinger med kaker eller opplevelsesturer. Dette gjelder særlig Mottak for enslige mindreårige.

Figur 4.3. Andelen som svarer at alle / de fleste enslige mindreårige var med sist det ble arrangert ulike aktiviteter, etter aktivitet og type mottak (n = 61).



Det er ulike årsaker til at ungdommene ikke deltar i fritidsaktiviteter selv om det finnes tilbud. For noen handler det om at aktivitetene ikke passer for dem. Andre sliter sosialt og kjenner ikke så mange andre ungdommer på mottaket. En ungdom sier at det som betyr mer for ham å få avklart status i saken sin enn å gå på fritidsaktiviteter:

Jeg vil ikke noe spesielt med aktiviteter. Jeg vil bare at de behandler søknadene. Hvorfor behandler de ikke søknadene (Ungdom #9).

Noen enslige mindreårige oppgir økonomiske vansker som årsak til at de ikke deltar i fritidsaktiviteter. Det kan være at de får dekket medlemsavgift fra mottaket, men ikke utgifter til klær og utstyr. Andre forteller at de er slitne og ikke orker å gå på aktiviteter i tillegg til skole:

Av og til spiller jeg fotball, men ofte når jeg går fra skolen, blir jeg hjemme. Jeg får ikke sove om natta, så jeg sover på dagen. Jeg er sliten og trøtt (Ungdom #14).

Deltakelse i, og tilfredshet med, aktivitetstilbudet kan også variere mellom ulike grupper ungdommer innad i samme mottak. På ett av mottakene vi besøkte var det store forskjeller i oppfatninger mellom syriske og ukrainske beboere om hvorvidt aktivitetene var bra. De syriske beboerne opplevde tilbudet som mye dårligere enn de ukrainske, og de deltok mye sjeldnere i aktiviteter. Ifølge mottaksansatte skyldtes dette at ulike grupper hadde ulike ønsker og interesser. Gjennom beboerråd har barn og unge til en viss grad mulighet til å påvirke hvilke aktiviteter de ønsker å gjennomføre. Det kan derimot være krevende for mottaket å organisere tilbud som alle ønsker å være med på, dersom ønskene spriker veldig. I samtaler med ungdommene kom det imidlertid fram at misnøyen blant de syriske barna også hang sammen med opplevelser av mer usikker framtid og lengre ventetid sammenliknet med ukrainske beboere på mottaket:

Ungdom: Fordi de ukrainske barna får oppholdstillatelse, prosessen deres går videre, de er ikke her i lange perioder. Vi får lite lyst å drive med aktiviteter når vi ikke ser i hvilken retning livet går og hvor det fører til.

Forsker: Så det handler ikke om tilbudet, men om at dere ikke har lyst å delta?

Ungdom: Ja, det er det (Ungdom #19).

I vår undersøkelse har vi også funnet en del variasjon i hva slags aktiviteter som tilbys. De mottaksansatte mener at økonomi er hovedgrunnen til forskjellene i aktivitetstilbud beskrevet over. Det kan være vanskelig å prioritere midler til varierte og hyppige aktiviteter innenfor mottakenes begrensede økonomiske rammer, spesielt når mottakene må prioritere mellom ulike utgiftsposter som aktiviteter, busskort m.m. Dette kan for eksempel føre til at mottakene velger å tilby aktiviteter som koster lite, for eksempel turer, fotball eller svømming. Også økonomiske utgifter knyttet til transport kan føre til at en rekke aktiviteter utenfor mottaket er mindre tilgjengelige for ungdommene.

I intervjuene våre framgår det også store forskjeller mellom mottak for enslige mindreårige og ordinære mottak når det gjelder finansiering av fritidsaktiviteter. Mottak for enslige mindreårige har begrensede ressurser til aktiviteter, mens ordinære mottak må belage seg på at frivilligheten arrangerer ting for barna. På de ordinære mottakene med

tilleggsavtale som vi har besøkt synes de også det er viktig å ikke skape skiller mellom enslige mindreårige og andre barn på mottaket, og at de må arrangere ting som alle kan delta på. En ansatt uttrykker at det å skille ville vært svært unaturlig:

Nei, vi skiller ikke mellom enslige mindreårige og medfølgende barn. Vi har hatt flere storfamilier med egne og tantebarn. Det hadde vært veldig rart å skille da. Vi skiller heller på aldersgrupper, men ikke på status. Det har vist seg å være veldig bra for miljøet (Mottaksansatt #15).

På den måten kan det sies at tilleggsavtalen og midlene og kompetansen som følger med denne kan komme alle barn på mottak til gode.

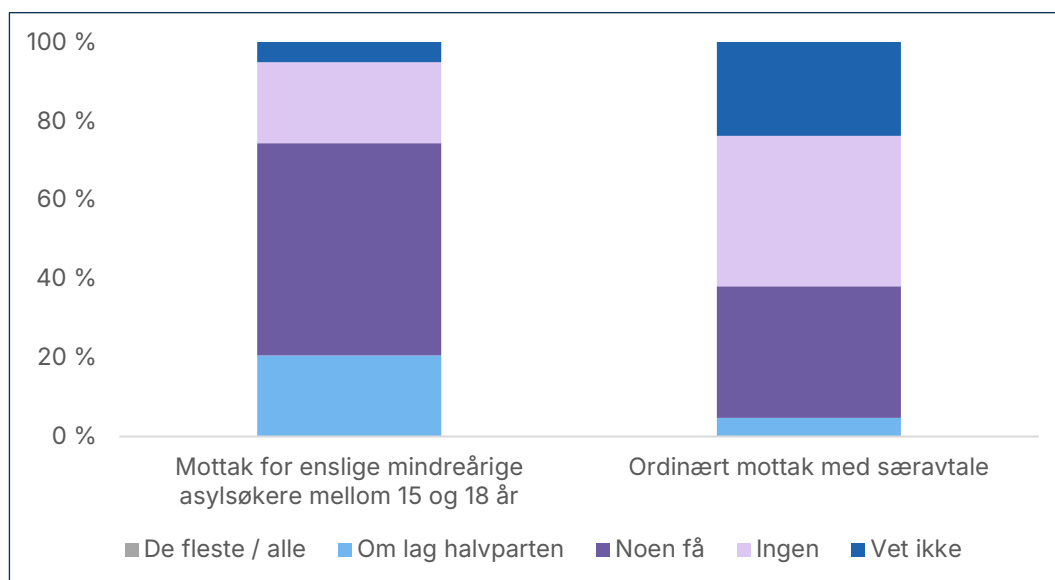
4.3 Økonomi og mat

Alle beboere på norske asylmottak får utbetalt økonomisk støtte med utgangspunkt i satser for basisstønader, forvaltet av UDI. Basisstønadene skal dekke alle utgifter beboerne har i hverdagen til mat, klær, hygieneartikler og andre personlige utgifter. Utgifter til helsetjenester, medisiner, mobilregninger, transport og treningsavgift skal også dekkes av dette beløpet. Satsene varierer avhengig av blant annet asylsøkernes alder, sivilstatus, type mottak de befinner seg på og status i søknadsprosessen. Ifølge UDIs retningslinjer får enslige mindreårige uten følgeperson inntil 5 433 kroner i måneden. Enslige mindreårige med følgeperson får tilsvarende sats som barn som kommer med foreldrene sine. Denne satsen varierer etter alder. 11–17-åringene får utbetalt inntil 4 002 kroner i måneden. Denne summen utbetales til følgepersonen og ikke til barnet eller ungdommen selv. For følgepersonen varierer satsen med sivilstatus, med utbetaling på inntil 4 241 kroner til enslige voksne og inntil 8 052 kroner til ektepar/samboere. Enslige forsørgere får et tilleggsbeløp på inntil 1 390 kroner (UDI, 2024a). Dersom beboerne har formue eller inntekt, fører det til bortfall av stønadene omtalt over, enten helt eller delvis.

Tidligere rapporter om levekår blant enslige mindreårige i mottak beskrev at for å få endene til å møtes, er ungdommene ofte nødt til å vise måtehold, planlegge, og noen ganger dele på utgiftene og samarbeide med hverandre (Lidén et al., 2013; Sønsterudbråten et al., 2018). I vår datamateriale ser vi noen forskjeller mellom ungdommene når det gjelder deres opplevelse av sin økonomiske situasjon. Noen forteller at de klarer seg fint, og til og med kan spare litt penger noen måneder. Likevel uttrykker flesteparten av ungdommene vi har snakket med at det er utfordrende å få hverdagen til å gå rundt økonomisk og at de har lite frihet til ekstrautgifter som klær, personlige ting og aktiviteter.

Basert på spørreundersøkelsen til de mottaksansatte ser vi at de fleste mottak har ungdommer med økonomiske utfordringer, og dette gjelder i størst grad mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Om lag halvparten av ansatte på disse mottakene svarer at det er noen få ungdommer på deres mottak som har problemer med å disponere penger. Hver femte ansatt på mottak for enslige mindreårige asylsøkere oppgir at om lag halvparten av beboerne har problemer med dette. På ordinære mottak med tilleggsavtale oppgis det at disse utfordringene er mindre utbredt. Her er det også en noe større andel som svarer vet ikke (figur 4.4).

Figur 4.4. Mottaksansattes svar på spørsmålet «Om lag hvor mange enslige mindreårige på mottaket har hatt problemer med å disponere penger slik at det dekker nødvendige utgifter i løpet av siste måned?» (n = 61)



I samtaler med enslige mindreårige og følgepersoner forteller flere at de har begrenset økonomisk handlingsrom og at dette krever stramme prioriteringer i hverdagen. For noen betyr det at de må spise mindre hvis de kjøper noe de trenger, som klær eller busskort:

Forsker: Har du nok penger til å spise hver dag?

Ungdom: Ja, av og til blir det litt mindre, når vi kjøper busskort eller klær. Da blir det litt mindre (Ungdom #15).

Intervjuene våre viser at ungdommene i noen tilfeller må velge mellom hvilke av sine grunnleggende behov, som mat, klær eller transport, som skal dekkes fordi de ikke har råd til alt på én gang. De viser også at de stramme økonomiske rammene i noen tilfeller er til hinder for aktivitet og deltakelse i lokalsamfunnet. Videre i dette kapitlet går vi nærmere inn på sammenhenger mellom god ernæring og økonomi. Vi ser i tillegg på andre forhold som kan bli utfordrende i hverdagen når pengene ikke strekker til.

Kosthold og økonomi

Et balansert og næringsrikt kosthold er viktig for god helse og trivsel i hverdagen, og mottakene er pålagt å gi opplæring og veiledning om dette. Tidligere forskning har vist stor variasjon i hvordan mottaksansatte følger opp enslige mindreåriges kosthold og økonomi (Lidén et al., 2013; Sønsterudbråten et al., 2018).

I de fem mottakene vi har besøkt forteller ungdommene stort sett at de får nok mat og at de ikke går sultne. Samtidig tyder våre undersøkelser på at en del enslige mindreårige har problemer med å spise nok sunn og næringsrik mat. Det er særlig to forhold som peker seg ut som hindre for god ernæring blant ungdommene: stram økonomi og svake matlagingsferdigheter.

Noen ungdommer beskriver hvordan de tar grep for å få endene til å møtes, for eksempel at de sjeldnere lager varm mat og at de kjøper mat på tilbud.

Jeg lager ikke mat hver dag. Jeg handler bare én gang i uken. Jeg spiser mer brødski-
ver med syltetøy eller yoghurt. For at det går opp (Ungdom #11).

Flere nevner også at matprisene har økt i det siste, uten at deres budsjett er justert tilsvarende. Når maten ikke strekker til, får de fleste i tillegg hjelp av venner eller de mottaksansatte. Mottak for enslige mindreårige er pålagt å gi ungdommene frokost, og på noen mottak gir de ansatte ungdommene tilgang til frokostmaten utenom frokosttiden hvis de ser at de er sultne og ikke har mat.

Også mottaksansatte forteller at ungdommene er dårlige til å håndtere de stramme økonomiske rammene. Noen mener at mange av beboerne er for unge til å kunne planlegge matinnkjøp og lage mat på egen hånd slik det forventes av dem. Som en mottaksleder uttrykker det: «Man ville aldri forventet det samme av norske barn» (Mottaksansatt #1). Ansatte forteller også om at det kan være krevende å gi ungdommene tilpasset veiledning og opplæring.

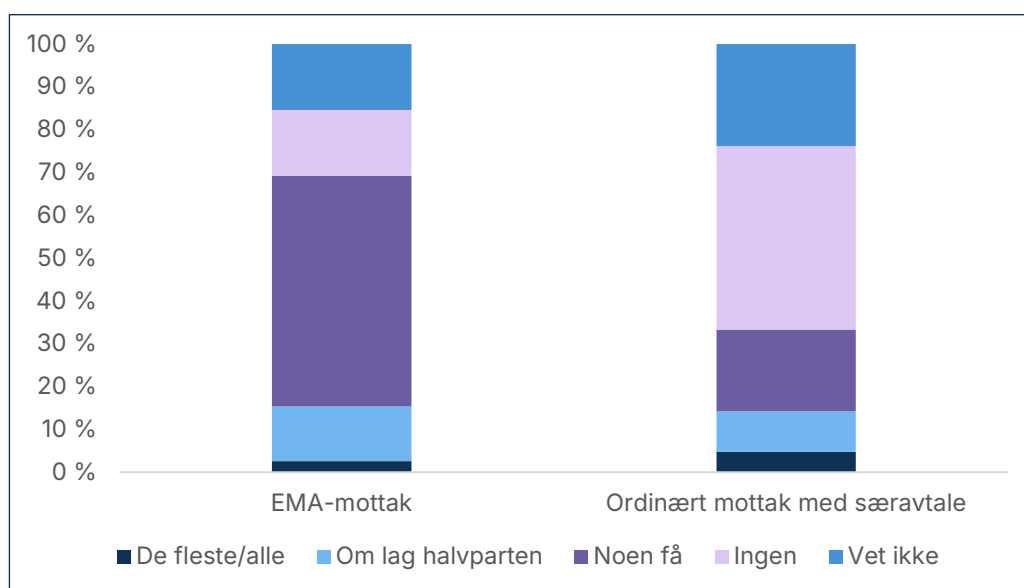
Vi er pålagt å sørge for sunt kosthold. Men hvordan skal vi gjøre det? Vi har 25 kroner på beboer per dag til å servere frokost, matpakke og en varm lunsj i uka. Ellers må ungene fikse mat selv. Mange kan ikke lage mat, og det er krevende å lære de hva sunn mat er når det er mange barn. Det er ikke så enkelt å sjekke at de ikke bare kjøper seg pizza og brus (Mottaksansatt #1).

Flere av ungdommene vi har snakket med sier at de ikke kan lage mat eller at de kun kan enkle ting som å koke ris eller egg. På spørsmål om de ansatte på mottaket kan bidra, sier de at ansatte ikke kan noe om maten fra deres hjemland, og at de dermed heller ikke kan lære dem hvordan det lages. Mange liker ikke den norske maten noe særlig og ønsker seg mat som likner mer på det de kjenner til hjemmefra.

Selv om de ansatte beskriver at det kan være krevende å skulle veilede hvert enkelt barn i hvordan man lager sunn mat, var felles matlagingsaktiviteter en måte å sikre at ungdommene spiste mat og at de kunne lære mer om matlaging. Slike felles matlagingsaktiviteter var mest populært dersom disse ble ledet av ansatte som hadde lik kulturell bakgrunn som barna. Det ble godt tatt imot når disse ansatte sto for matlagingen og ungdommene fikk spise mat de kjente godt fra før.

I spørreundersøkelsen til de ansatte på mottakene stilte vi flere spørsmål om beboernes matinntak. Svarene tyder på at ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere ser disse utfordringene blant beboerne noe oftere enn ansatte på mottak der det bor enslige mindreårige med følgeperson (figur 4.5). Syv av ti ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere svarer at det er noen få ungdommer på mottaket som har utfordringer med å få i seg nok og næringsrik mat. Svarene tyder på at noen mottak har mer omfattende utfordringer knyttet til dette enn andre. Om lag 15 prosent av de ansatte i mottak for enslige mindreårige oppgir at minst halvparten av beboere på deres mottak ikke får i seg nok og næringsrik mat.

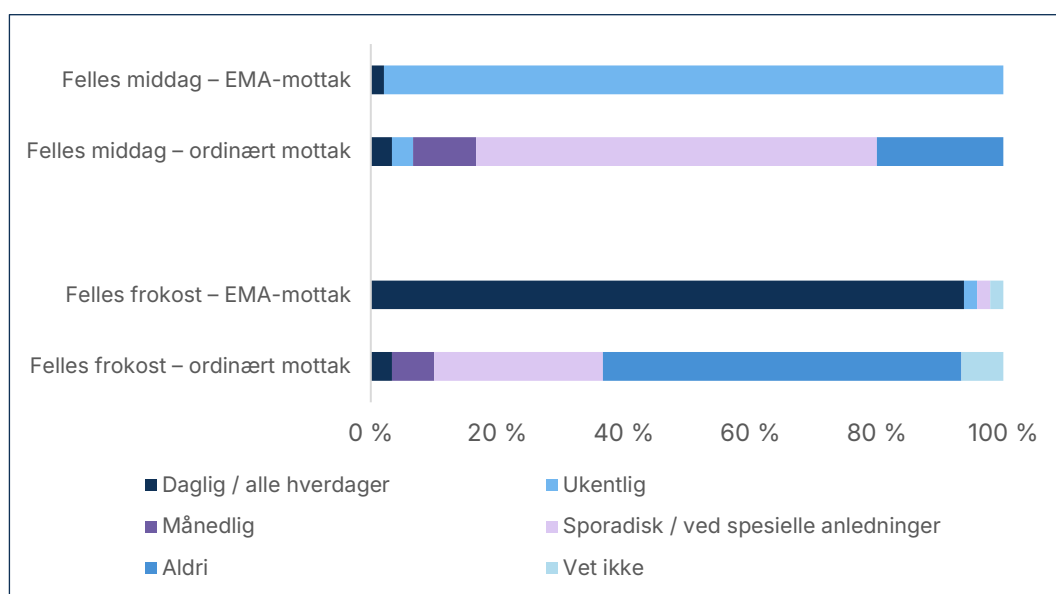
Figur 4.5. Mottaksansattes svar på spørsmålet «Om lag hvor mange enslige mindreårige på mottaket har ikke fått i seg nok og næringsrik mat i løpet av siste måned?» (n = 61)



Det er verdt merke seg at hver fjerde ansatt på ordinære mottak svarer at de ikke vet om de enslige mindreårige på mottaket får i seg nok mat. Dette er en betydelig høyere andel enn på mottak for enslige mindreårige asylsøkere, og tyder på at ansatte på ordinære mottak har mindre oversikt over hvordan enslige mindreårige har det med tanke på ernæring. Mest sannsynlig handler det om at ansvaret for å håndtere matbudsjett og andre utgifter overlates til følgepersonen. I tillegg kan det handle om at ansatte på ordinære mottak har færre møteplasser med enslige mindreårige som er knyttet til mat, siden de ordinære mottakene ikke er pålagt til å servere felles måltider på samme måte som mottak for enslige mindreårige asylsøkere.

Siden 2023 har mottakene for enslige mindreårige asylsøkere vært pålagt å tilby felles frokost og nistepakke til beboerne på ukedager, samt minst ett varmt fellesmåltid i uken. Vi finner i vår spørreundersøkelse at ukentlig fellesmiddag og daglig fellesfrokost er blitt helt vanlig praksis for disse typene mottak (figur 4.6). Dette står i stor kontrast til ordinære mottak med tilleggsavtale, som ikke er pålagt å servere fellesmåltider.

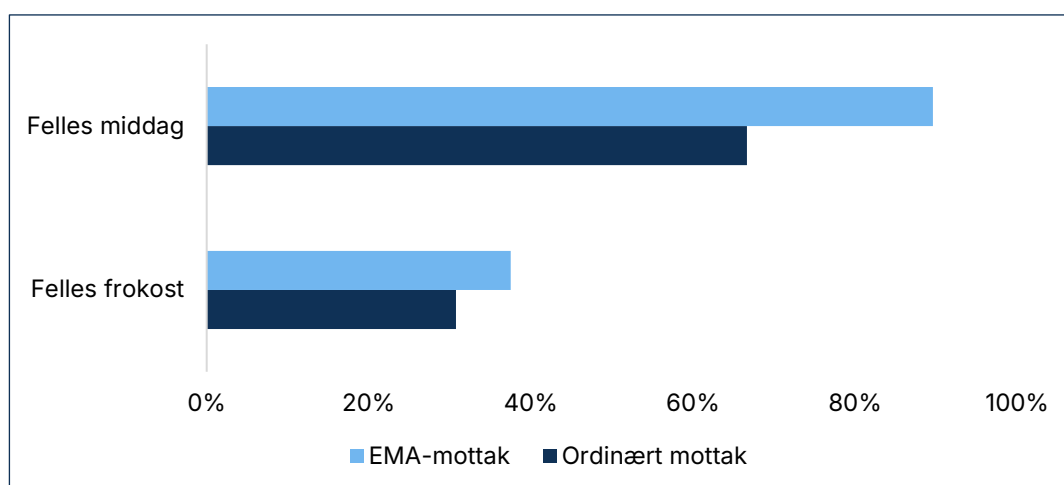
Figur 4.6. Hvor ofte arrangeres felles måltider for beboerne på mottaket, mottak for enslige mindreårige og ordinære mottak med tilleggsavtale? (n = 78)



Alle informanter på mottakene vi har besøkt, både de ansatte og ungdommene, uttrykker at fellesmåltider er et bra tiltak for å sikre bedre kosthold blant beboerne. Gjennom å tilby mat kan mottaket sørge for at ungdommene spiser, og at i hvert fall noe av denne maten er næringsrik og sunn. For eksempel forteller en mottaksansatt om et tilfelle der en beboer kun spiste de måltidene som ble servert av mottaket, mest sannsynlig fordi vedkommende ikke kunne lage mat selv.

Våre funn tyder på at særlig felles middag fungerer som en viktig samlingsarena for enslige mindreårige. Ni av ti ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere oppgir at de fleste eller alle enslige mindreårige var til stede sist det ble arrangert felles middag på mottaket.

Figur 4.7. Andelen som svarer at alle / de fleste enslige mindreårige var med sist det ble arrangert felles måltider, etter type mottak (n = 61).



Når det gjelder felles frokost, var denne andelen en del lavere. Her svarte fire av ti ansatte at alle / de fleste deltar. Ifølge de mottaksansatte handler dette om at noen av

ungdommene har forskjøvet døgnrytme og står opp relativt sent, og at de dermed dropper frokost for å rekke skolen.

Mottakene har ulike strategier og tilnærminger for å sikre at ungdommene får frokost. De fleste stenger på et tidspunkt tilgang til frokostmaten for eksempel ved å låse kjøleskapet eller rommet der maten er oppbevart. Tidspunktet de gjør dette er ulikt på mottakene vi har besøkt. For å sikre at også de som har en forskjøvet døgnrytme også får i seg noe mat, tilbyr noen mottak frokost fram til tidlig ettermiddag.

Det er også variasjoner mellom mottakene når det gjelder hva slags mat som serveres, noe som blir særlig synlig for de mange enslige mindreårige som bytter mottak. En ungdom svarer følgende når vedkommende blir spurt om de får frokost på mottaket:

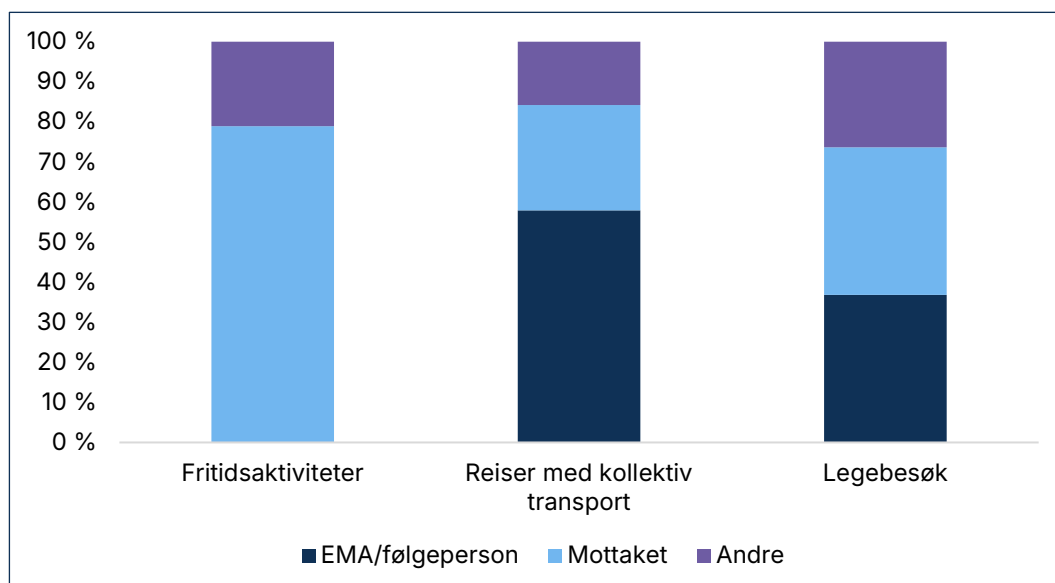
Ofte mangler det melk, mangler det egg, mangler det frukt. Ofte frukt er veldig gammel. Du får ikke alt det som står på lista. I det andre mottaket der jeg bodde, til frokost hadde de bananer, appelsin, mandler og nøtter, så hadde de egg og melk, tomater og sånt. Her har vi ingenting av dette (Ungdom #16).

Andre materielle forhold

I tillegg til utgifter til mat, er det andre forhold knyttet til enslige mindreåriges økonomi som kan føre til utfordringer i hverdagen både for ungdommene selv og for de ansatte.

I undersøkelsen til mottaksledere stilte vi spørsmål om hvem som dekker egenandelen i forbindelse med de enslige mindreåriges legebeseøk, fritidsaktiviteter eller reiser med kollektiv transport. Svarene avdekker at mens utgiftene til aktiviteter stort sett dekkes av mottakene, er det mer ulik praksis knyttet til hvem som dekker utgifter til legebeseøk og transport. Det kan være både den enslige mindreårige selv, følgepersonen, mottaket eller kommunen som tar på seg disse utgiftene.

Figur 4.8. Hvem dekker som regel egenandelen for ulike aktiviteter? Svar fra mottaksleder (n = 19)



Denne variasjonen mellom mottak kan ha sammenheng med mottakenes beliggenhet, og behov for og tilgang til kollektiv transport. Det kan også være varierende tilgang til

helsepersonell, både på mottaket og i kommunen (dette beskrives nærmere i kapittel 4.5). På den andre siden kan ulik praksis på mottakene føre til at ungdommer på noen mottak har mer penger som kan brukes på mat, klær, andre behov eller sparing, mens andre er nødt til å fordele den samme stønadssummen på flere utgiftsposter.

Siden mange av mottakene er plassert i mindre sentrale strøk, er det å ha råd til kollektivtransport helt avgjørende for ungdommene. Mange er nødt til å ta offentlig transport for å komme seg på skolen, fritidsaktiviteter eller billigere matbutikker. Intervjuene med både ungdommer og mottaksansatte bekrefter funnene fra spørreundersøkelsen om at mottakene håndterer tilgangen til busskort på ulike måter. På noen mottak har man et par busskort som går på rundgang. Dette oppleves som svært begrensende, og det ender ofte med at ungdommene får gebyr fordi de ikke har busskort. Andre mottak deler kostnadene i forbindelse med kollektiv transport med beboerne. På andre mottak igjen må ungdommene betale busskortet selv. På disse mottakene forteller enslige mindreårige og mottaksansatte at utgiftene til busskort går på bekostning av andre materielle behov.

Funnene er interessante ikke minst siden det foreligger regelverk som sier at UDI skal dekke legebekostning for enslige mindreårige asylsøkere. Kontraktene mellom mottakene og UDI forplikter mottakene til å sende krav til UDI. Mottakene skal dekke alle utgiftene til lege og nødvendige legemidler, og de skal legge inn krav om direkte refusjon. Er det tvil om UDI skal dekke utgiften, skal mottakene hjelpe beboerne med å søke om tilleggsytelse. Regelverket er mer uklart når det gjelder transport er regelverket. Her er det en behovsprøving, men dersom det er nødvendige reisekostnader, skal mottaket hjelpe beboerne å søke / legge inn krav om direkte refusjon.

4.4 Søvn

Søvn er avgjørende for ungdommers utvikling, læring og evne til å håndtere psykiske og fysiske utfordringer, inkludert bearbeiding av traumer. Søvnmangel kan føre til en rekke helseproblemer, både fysisk, emosjonelt og kognitivt, som dårlig selvtillit, humørsvingninger, redusert læringsevne og økt risiko for alvorlige sykdommer (Shah et al., 2025). UDI nevner søvn i sitt informasjonsprogram «Ung i Norge» og under kartleggingen av søvnmønster ved ankomst, men det er i liten grad beskrevet i kravspesifikasjonene hvordan mottakene systematisk skal arbeide for å sikre tilstrekkelig søvn for ungdommene. Tidligere undersøkelser på asylmottak for enslige mindreårige har pekt på søvnvansker og nattlig uro som en utbredt utfordring (Sønsterudbråten et al., 2018; Liden et al., 2013). Ifølge forskningen er utfordringer med å sove og hyppige mareritt knyttet til uro, frykt, traumatiske minner og ensomhet, i tillegg til manglende oppfølging av psykisk belastning. I tillegg kan lang ventetid, usikkerhet om egen framtidig situasjon og bekymring for familien som er igjen i hjemlandet ha negativ påvirkning på søvn (Lidén et al., 2013).

Våre funn fra både kvantitative og kvalitative undersøkelser tyder på at utfordringene identifisert i tidligere undersøkelser er til stede også i dag. Flere av ungdommene vi har snakket med forteller at de sliter med å sove. Det handler både om vansker med å sovne og om oppstykket og lite søvn:

Jeg sover mellom fire og seks timer hver natt. Men maksimalt er det 1–1,5 sammenhengende, så våkner jeg opp igjen, tenker, sovner igjen. Iblant sover jeg fire til fem timer (Ungdom #11).

Ungdommene forteller også om hyppige mareritt. Mange, som sitatet under viser, knytter disse til opplevelser de har hatt på veien:

Ungdom #6: Jeg ble fengslet på hele veien, da jeg kom. Inntil jeg har kommet til Norge.

Forsker: Er dette noe som fortsatt plager deg?

Ungdom: Ja, alltid.

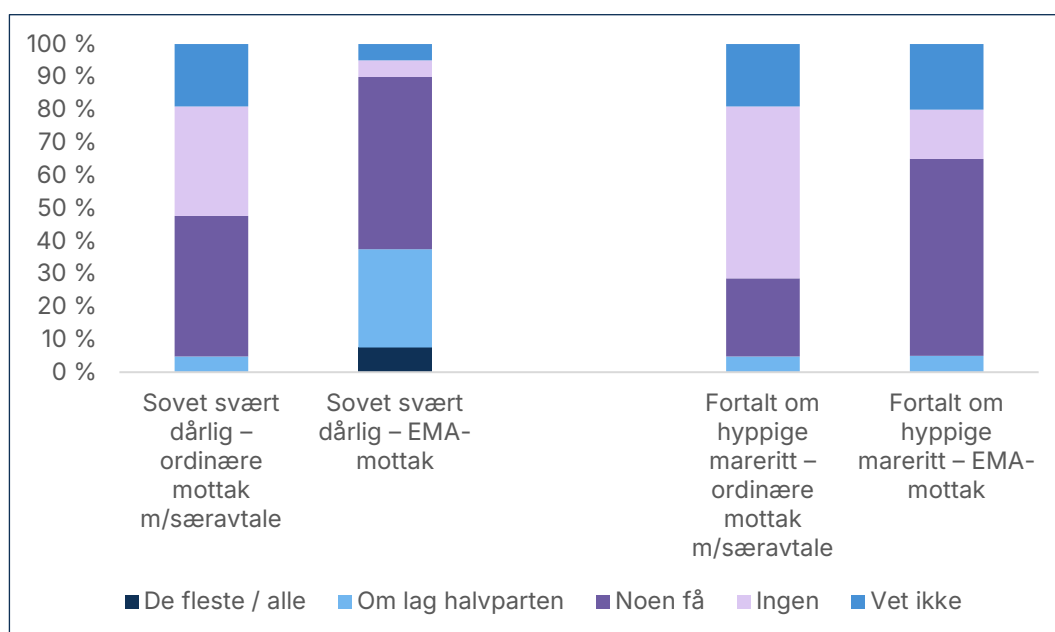
Forsker: Klarer du å sove?

Ungdom. Ja, litt vanskelig.

Også de mottaksansatte erfarer at mange av ungdommene sliter med søvnevansker. 75 prosent av de ansatte som deltok i vår spørreundersøkelse oppgir at en eller flere av de enslige mindreårige på mottaket har sovet svært dårlig den siste måneden. Om lag halvparten (52 prosent) oppgir at enslige mindreårige på deres mottak har fortalt om hyppige mareritt.

Samtidig viser figur 4.9 at det er store forskjeller mellom mottak for enslige mindreårige asylsøkere og ordinære mottak når det gjelder de ansattes erfaringer med beboernes søvn. 38 prosent av de som jobber på mottak for enslige mindreårige asylsøkere oppga i spørreundersøkelsen at minst halvparten av ungdommene på mottaket har sovet svært dårlig i løpet av den siste måneden. Tilsvarende andel lå på 5 prosent blant de ansatte i ordinære mottak. Videre har 29 prosent av dem som jobber på ordinære mottak erfart at barna har fortalt om hyppige mareritt, og dette er en betydelig lavere andel enn blant de ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere, der 65 prosent oppgir det samme.

Figur 4.9. Mottaksansattes svar på spørsmålet «Om lag hvor mange enslige mindreårige på mottaket har gjort noe av det følgende i løpet av siste måned?» (n = 61)



Med andre ord er det langt flere ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere som oppgir at beboerne har søvnevansker, sammenliknet med dem som jobber på ordinære mottak. Det kan være flere årsaker til forskjellene vist i figuren over. De ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere har tettere oppfølging og dermed mest sannsynlig bedre kjennskap til behov og utfordringer som oppstår blant beboerne i hverdagen. På ordinære mottak utøves den daglige omsorgen for den enslige mindreårige i større grad av følgepersonen. Dette kan føre til at ansatte på ordinære mottak i mindre grad klarer å avdekke utfordringer med søvn og mareritt blant de enslige mindreårige. Følgepersonens tilstedeværelse kan også spille en viktig rolle for de enslige mindreåriges søvnrutiner og søvnkvalitet. Følgepersoner som har en nær relasjon til den enslige mindreårige vil kunne gi emosjonell omsorg, støtte og praktisk hjelp knyttet til dårlig søvn, mareritt og rutiner for legging og vekking.

Forskjellene i søvnkvalitet kan også ha sammenheng med en rekke andre bakenforliggende faktorer, hvilke ungdommer som bor på mottaket og hvor lenge de har ventet på vedtak. Det kan også være knyttet til hvilke tiltak og oppfølging som er igangsatt knyttet til søvn. For eksempel kommer det fram i intervjuer med ungdommene og mottaksansatte at en del ungdommer får utskrevet medisiner for å sove.

Forsker: Hvis du ikke klarer å sove, hva gjør du da?

Ungdom #24: Jeg ber om å få sovetabletter for å klare å sove, jeg blir skikkelig dårlig med de tablettene, men jeg bruker dem fordi jeg er redd for at jeg skal se de samme drømmene igjen og igjen.

Flere av ungdommene vi har intervjuet har snakket om at de får utskrevet sovemedisiner og at dette er den eneste måten de klarer å sove. På ett av mottakene vi besøkte ble vi fortalt at sovemedisinene ble skrevet ut uten at legen møtte ungdommene, noe mottakslederen mente var svært uheldig. I vårt datamateriale har vi flere eksempler på at

sovemedisiner brukes som løsning på søvnløshet uten at det er gjort en vurdering av ungdommenes behov og uten at behov for psykisk helsehjelp tilsynelatende har blitt vurdert.

4.5 Helse

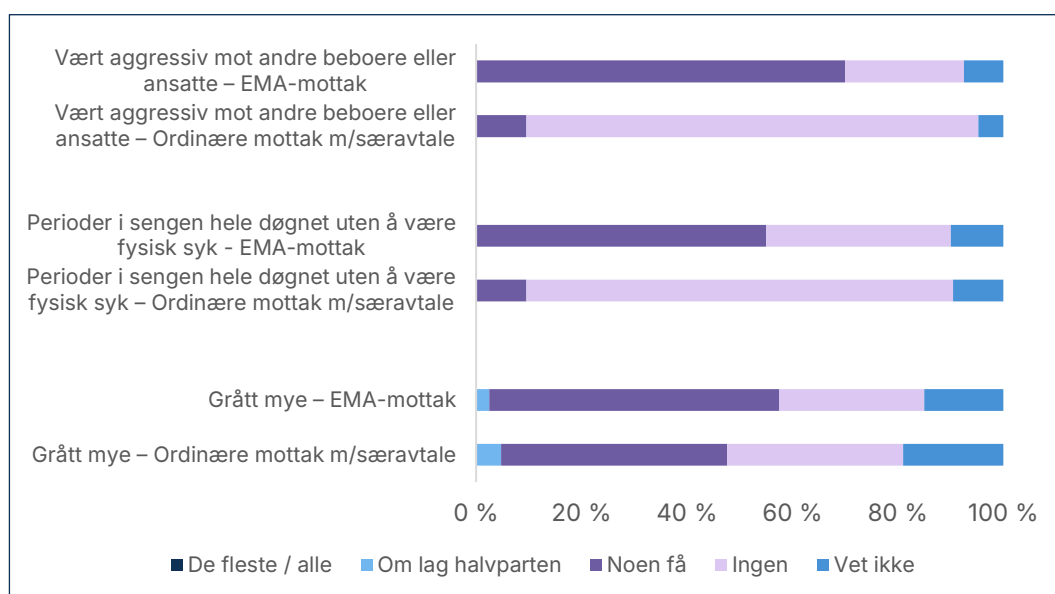
Det at asylsøkere og flyktninger har større risiko for psykosomatiske og fysiske utfordringer er beskrevet i flere studier (Bughra & Gupta, 2011; Jakobsen et al., 2007; Marshall et al., 2005). Mange sliter med psykiske plager som følge av traumatiske opplevelser og store belastninger, både før og under flukten. Enslige mindreårige asylsøkere er en av de mest sårbare gruppene når det gjelder psykiske lidelser (Berg & Tronstad, 2015; Oppedal et al., 2009). Mange i denne gruppen har opplevd tap av sine nærmeste, vært vitne til eller selv utsatt for vold, og har symptomer på posttraumatiske lidelser (Sønsterudbråten et al., 2018). Forskning har i tillegg vist at risikoen for psykisk uhelse øker gjennom usikkerhet, passivitet og manglende meningsfulle framtidsperspektiver. Psykisk helse kan forverre seg under opphold i mottak eller etter bosetting i kommunen (Oppedal et al., 2009; Sveaass et al., 2012; Weiss, 2020).

Også ungdommer vi har intervjuet forteller om hvordan følelser av uro og usikkerhet preger deres mentale helse. Ungdommer forteller at de tenker seg syke og er deprimerte. «Jeg føler at jeg begynner å bli syk av å tenke, mer mentalt enn fysisk», som en ungdom uttrykker det (Ungdom #6). En annen ungdom sammenlikner det han har opplevd på flukt med det å vente på mottaket:

Det er ikke bare, bare å oppleve det jeg opplever nå. Jeg sliter psykisk med det jeg opplevde på vei dit. Soldater slo oss. [...] Da vi kom hit, forventet vi å komme til et trygt sted. Vi har ikke opplevd det. Ventingen gjør vår psykiske helse enda verre (Ungdom #24).

I spørreundersøkelsen stilte vi en rekke spørsmål til de ansatte som kan gi indikasjoner på hvordan enslige mindreårige i mottak har det mentalt. For eksempel spurte vi om de ansatte erfarer at det er mange på mottaket som har grått mye, ligget i sengen hele dagen uten å være fysisk syk, eller om noen har vært aggressive mot andre beboere og ansatte. Figur 4.10 viser at de mottaksansatte oppfatter at disse utfordringene som oftest gjelder noen få eller ingen barn og unge på mottaket. Samtidig er det store forskjeller i svarene mellom ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere, sammenliknet med ordinære mottak der det bor enslige mindreårige med følgeperson.

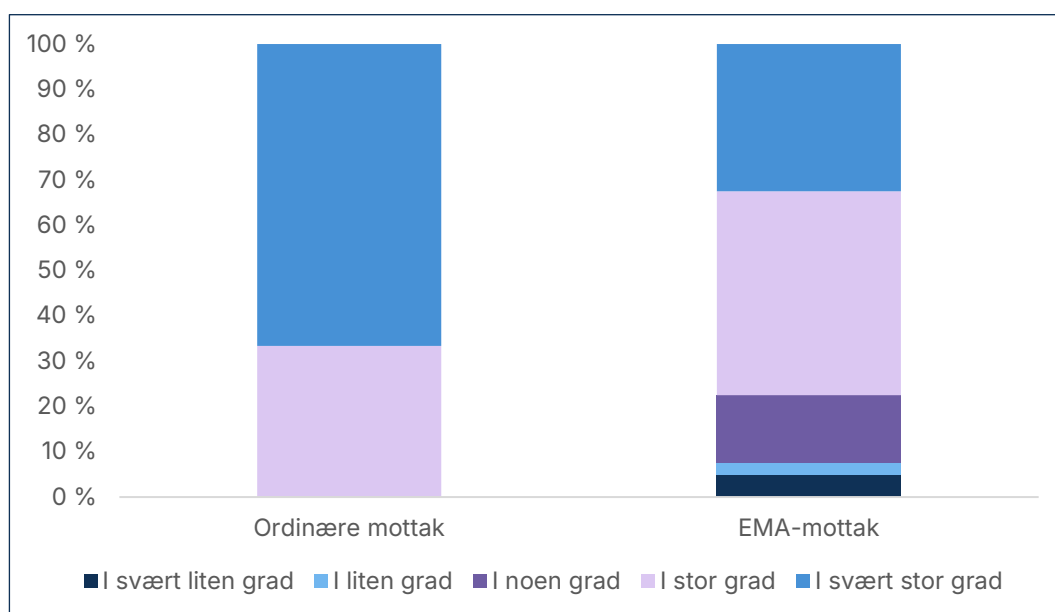
Figur 4.10. Mottaksansattes svar på spørsmålet «Om lag hvor mange enslige mindreårige på mottaket har gjort noe av det følgende i løpet av siste måned?» (n = 61)



55 prosent av de ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere svarer at det er noen få ungdommer på deres mottak som i perioder har ligget i sengen hele døgnet uten å være fysisk syk, mot 10 prosent på ordinære mottak. Videre svarer 70 prosent av de ansatte på mottak for enslige mindreårige asylsøkere at noen få beboere på deres mottak har vært aggressive mot andre beboere eller ansatte i løpet av siste måned, mens kun 10 prosent av de ansatte på ordinære mottak oppgir det samme. En stor overvekt av de som jobber på ordinære mottak (86 prosent) har ikke erfart at noen beboere har vært aggressive mot andre på mottaket.

I tillegg kartla vi i spørreundersøkelsen hvordan mottaksansatte vurderer de enslige mindreåriges tilgang til helsetjenester. Overvekten av de mottaksansatte mener at de enslige mindreårige beboere på deres mottak får helsehjelp når de trenger det. På mottak for enslige mindreårige asylsøkere svarer åtte av ti ansatte at ungdommene i stor eller svært stor grad får helsehjelp ved behov. Blant respondentene som jobbet på ordinære mottak var det ingen som mente at enslige mindreårige beboere får lite hjelp fra helsetjenestene.

Figur 4.11. De ansattes svar på spørsmålet «I hvilken grad mener du at enslige mindreårige på mottaket får helsehjelp når de har behov for det?» (n = 61)



Basert på kvalitative intervjuer får vi et mer nyansert bilde når det gjelder tilgang til helsehjelp på ulike mottak. Ett av mottakene vi besøkte hadde helsestasjon og psykologisk sykepleier på stedet. Dette ble ansett som svært positivt av de mottaksansatte. Et annet mottak hadde svært dårlig tilgang til helsetjenester. Som følge av ressursituasjon, utskiftninger og langvarig sykefravær i den kommunale helsetjenesten var legevakta nærmeste samarbeidspartner for mottaket og dens beboere. De resterende tre mottakene vi besøkte befinner seg et sted mellom disse to ytterpunktene.

Flere studier tyder på at støttende botilbud og god omsorgssituasjon bidrar til å redusere risikoen for psykisk uhelse blant enslige mindreårige asylsøkere (Kvestad et al., 2023; Mitra & Hodes, 2019). Forskningen peker også på behov for lavterskelspsykologisk helsehjelp til denne gruppen og understreker viktigheten av at tilbudet tar hensyn til brukeres kulturelle bakgrunn og situasjon (Oppedal et al., 2019). Manglende flerkulturell kompetanse hos helsepersonell og dårlig kommunikasjon mellom enslige mindreårige og leger framkommer også i våre undersøkelser. Sitatet under tyder på at kommunikasjonene ikke alltid fungerer optimalt når enslige mindreårige kommer i kontakt med lege som ikke har den nødvendige kompetansen, og at kommunikasjonen ikke alltid fungerer optimalt:

De ba meg å gå til psykolog. Jeg dro til ham. Han spurte rare spørsmål: Når sover du, drikker du vann? Psykologen spør om vann, hvordan kobles det til mine tanker. Jeg sa til dem at jeg ikke ville gå til ham (Ungdom #14).

I tillegg til ulik tilgang til helsetjenester, forteller flere informanter at varierende praksis rundt håndtering av medisiner er utfordrende. Eksempelet med sovemedisiner beskrevet i kapittel 4.4 tyder på ulik praksis i de kommunale helsetjenestene når det gjelder utskrivning av medisiner. En annen svakhet er at på noen mottak er det behov for bedre kompetanse og gode felles retningslinjer for hvordan de ansatte skal håndtere medisiner. En mottaksansatt uttrykte at de hjelper ungdommene så godt de kan med dosering

og minner dem på når de skal ta medisiner, men at vedkommende savnet et tydeligere regelverk som var tilpasset mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Ifølge informanten tar mottaket ansvaret for oppbevaring av medisiner, men ikke for medisinbehandling, og dette kan skape noen potensielle utfordringer.

De er barn. Man gir ikke sterke smertestillende rett og fritt ut til en femtenåring. Hvis noe hadde skjedd, er det jo vårt ansvar. Vi kan oppbevare, men vi kan ikke håndtere. Vi kan åpne opp en skuff, så må de ta (Mottaksansatt #4).

I tillegg mener den samme ansatte at det er problematisk at medisiner skrives ut i ungdommenes navn og at utdelingen dokumenteres i liten grad.

En annen problemstilling som flere mottaksansatte tar opp er at helseutfordringene til ungdommene til dels forblir ubehandlet så lenge statusen til ungdommene er uavklart. I vår materiale har vi to eksempler der enslige mindreårige trenger operasjon. Selv om ungdommene i begge tilfellene får oppfølging, opplever de at helsevesenet vil vente til saken deres er ferdigbehandlet og til de er bosatt i en kommune. Oppfølgingen de får hjelper kun delvis, og situasjonen er ekstra utfordrende fordi i begge tilfeller er saken stilt i bero. For ungdommene innebærer dette at usikkerheten rundt egen framtid og utfall i saken forsterkes med bekymringer knyttet til helseutfordringer.

4.6 Sosiale relasjoner

Enslige mindreårige har særlig stort behov for trygge voksne rundt seg. Gode relasjoner mellom ansatte og beboere, og beboere imellom, bidrar til å skape trivsel samt opplevelser av trygghet og mestring (Weiss et al., 2017). Det kan bety mye å ha en person å åpne seg for – noen man har tillit til, som ser og forstår hvor krevende situasjonen er, og som kan gi støtte og veiledning når det trengs. Varme og tillitsfulle relasjoner kan fungere som motvekt til frustrasjoner og usikkerhet som mange kjenner på i løpet av mottaksoppholdet. Mangel på slike trygge relasjoner er en betydelig risikofaktor når det gjelder utsatthet for uhelse, utenforskap, rusmisbruk, kriminalitet eller utnyttelse (Jensen et al., 2019).

Sosialt liv og venner

En enslig mindreårig vi har snakket med deler følgende om hvordan gode sosiale relasjoner til medbeboere påvirker livskvaliteten:

Jeg synes det er veldig viktig. Vi kommer hit, vi føler oss alene. Men når jeg snakker med mine venner, da føler jeg meg mye bedre (Ungdom #13).

I flere intervjuer kommer det fram at selv om ungdommene opplever at de alle er i samme situasjon og føler seg bedre når de er sammen, ser flere det som vanskelig å dele sine bekymringer og problemer med andre ungdommer. Ungdommene avstår ofte fra å dele sine tanker og bekymringer med andre ungdommer på mottaket fordi de ikke ønsker å belaste andre som de vet er i samme situasjon med negative følelser:

Forsker: Når du føler at det er spesielt vanskelig, har du noen å snakke med?

Ungdom #14: Nei, det er ikke mange jeg kan snakke med. De fleste sliter akkurat som meg. Noen har fått oppholdstillatelse og har flyttet ut. De jeg henger med sliter også.

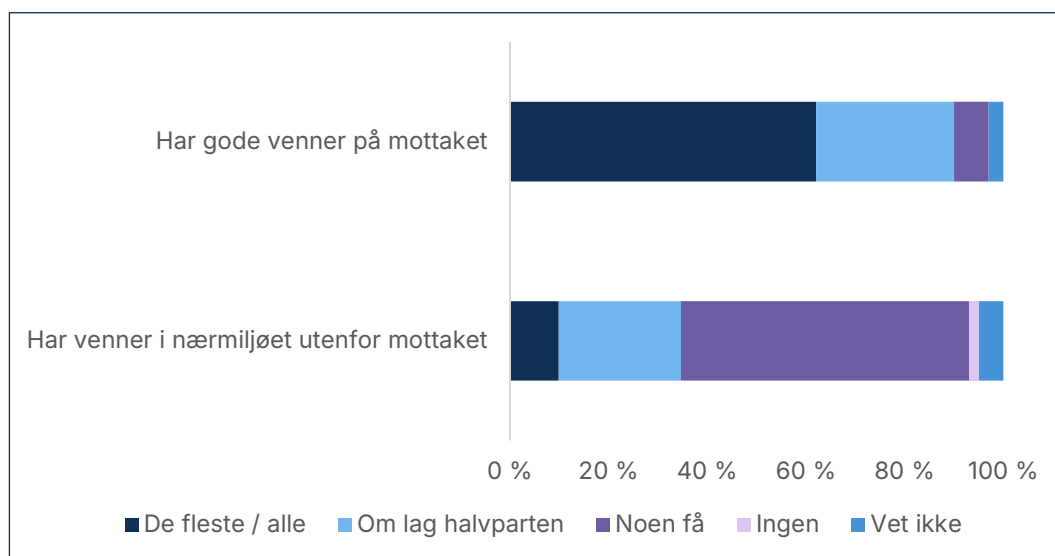
Tidligere forskning har vist at det kan være krevende for asylsøkere å forstå og akseptere at andre får raskt svar på sin søknad og blir bosatt, mens de selv må vente lenge (Weiss, 2020; Weiss et al., 2017). I lys av dette forventet vi større avstand mellom ulike grupper enslige mindreårige enn det vi observerte på mottakene vi besøkte. Dette gjelder spesielt relasjonene mellom de ukrainske og de syriske ungdommene, siden det er betydelige forskjeller i ventetid i disse to gruppene. Kun på ett av mottakene har vi sett konflikt mellom ukrainske og syriske ungdommer, der de ukrainske ungdommene følte seg provosert av de syriske. På et annet mottak var det tilfeller der det oppsto konflikt mellom ungdom fra samme land, men som har ulik etnisitet (for eksempel arabiske og kurdiske ungdommer fra Syria).

De fleste enslige mindreårige vi snakket med forteller om gode relasjoner til de andre ungdommene på mottaket, også på tvers av ulike språkgrupper.

Jeg prater med mange av mine venner, vi tenker at det her er et fint mottak med mange koselig folk. Jeg føler det samme (Ungdom #12).

De ansattes svar i spørreundersøkelsen bekrefter at mange ungdommer har venner på mottaket. På spørsmål om det er noen enslige mindreårige på mottaket som sliter sosialt, svarer 81 prosent av de ansatte at dette kun gjelder noen få eller ingen av ungdommene på deres mottak. Majoriteten av mottaksansatte mener også at de fleste enslige mindreårige har gode venner på mottaket (figur 4.12). Samtidig viser svarene at det er langt færre som har venner i nærmiljøet utenfor mottaket.

Figur 4.12. Hvor mange enslige mindreårige på mottaket har venner? (n = 61)



I de kvalitative undersøkelsene våre har vi sett at de mottaksansatte jobber målrettet med å tilrettelegge for gode relasjoner på tvers av språkgrupper. Organiserte aktiviteter, spontant fotballspill i bakgården, biljardspill med og uten ansatte, og brettspill var noen av aktiviteter vi observerte, der ungdom på tvers av ulike språkgrupper deltok.

Hyppige flyttinger mellom mottak under ventetiden er en faktor som flere av informan- tene tar opp som negativt for sosialt liv og opplevelse av tilhørighet. Ved flytting mister ungdommene vennene sine på skolen og mottaket, og de må bygge opp relasjoner med nye barn og voksne. Dette gjelder både når de flytter selv og når andre flytter ut av mot- taket. Som en ungdom uttrykker det:

Jeg hadde en venn. Vi var alltid sammen. Men han har flyttet. Han er ikke her lenger. Så jeg er alene (Ungdom #5).

Det kan også være vanskelig å integrere ungene på mottaket de flytter til, bygge nye re- lasjoner og skape god gruppedynamikk mellom de nyinnflyttede og andre beboere. En mottaksansatt vi intervjuet mente at UDI neppe tar hensyn til barns beste når det stadig foregår flytting av barn og ungdommer mellom mottak: «UDI-logistikken har nok ikke gjort en ROS-analyse om barnets beste, når de flytter barna rundt» (Mottaksansatt #9).

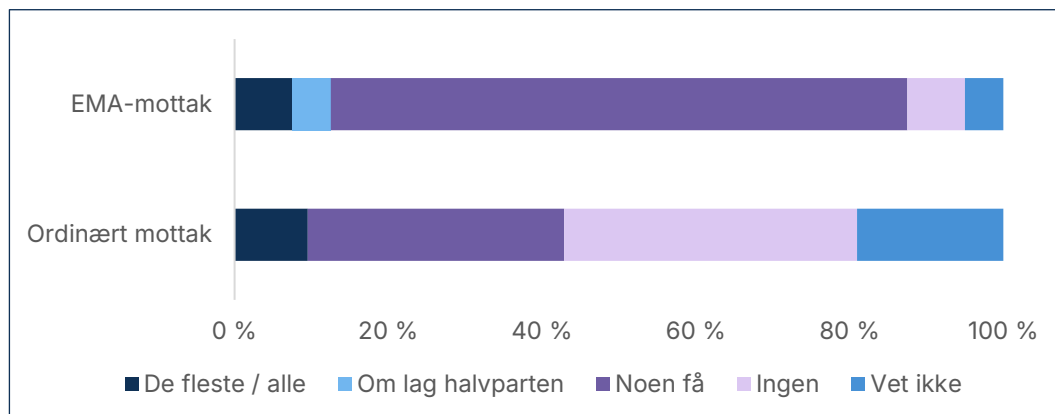
UDIs tall som vi har fått i dette prosjektet viser at flytting mellom mottak er relativt vanlig blant enslige mindreårige. De siste fem årene har om lag en fjerdedel (28 prosent) av de enslige mindreårige flyttet én eller flere ganger mellom ulike mottak mens de ventet på vedtak og bosetting. Dette inkluderer ikke flytting mellom transitt og ordinært mottak for enslige mindreårige. Flytting mellom mottak kan for eksempel skje på grunn av individu- elle behov og ønsker hos enslige mindreårige (som helse, trivsel og behov for tettere oppfølging), kapasitet i mottakssystemet (omorganiseringer eller nedleggelse av mot- tak) eller endringer i asylsaken (som overføring til ordinære mottak ved fylte 18 år).

Kontakt med familie

Enslige mindreårige kan befinne seg i svært ulike situasjoner med hensyn til om de har familie, hvor familiemedlemmene befinner seg og hva slags relasjon ungdommene har med dem. Mens noen kan ha mistet eller brutt all kontakt med sin familie, har andre slektninger i hjemlandet, i andre land eller til og med i Norge. Tidligere forskning har vist at kontakt med familie og slekt bidrar til å forbedre livskvaliteten blant enslige mindre- årige på mottak. For eksempel opplever enslige mindreårige som har slekt i Norge eller i Europa færre symptomer på psykiske plager, sammenliknet med ungdommene som har familie lenger unna Norge (Sønsterudbråten et al., 2018). Tap av familienettverk kan føre til at enslige mindreårige føler seg mer isolerte og sårbare, fordi de mister viktige rela- sjonelle støttestrukturer som kunne ha gitt dem trygghet (Berg & Tronstad, 2015).

Vår undersøkelse blant de ansatte på mottakene tyder på at de fleste beboerne har re- gelmessig kontakt med sin familie. Åtte av ti mottaksansatte oppgir at det er ingen, eller kun noen få, ungdommer på deres mottak som har lite kontakt med sin familie.

Figur 4.13. Om lag hvor mange enslige på mottaket har lite kontakt med familie? (n = 61)



Mange av de enslige mindreårige vi har snakket med har familie enten i hjemlandet eller i ulike flyktningleirer. Familien lever, ifølge dem, under krevende og dels svært farlige forhold. I intervjuene nevner flere, både ungdommer og følgepersoner, stor bekymring for familiens sikkerhet og velvære. De uttrykker også stort savn knyttet til at de ikke kan være nære familien, og flere har et ønske om å søke om familiegjenforening i framtiden dersom de selv får opphold.

Jeg har et spørsmål angående niesen min. Vi har vært på reise i to år, jenta har ikke sett familien sin på to år. Hun er 16 og begynner å bli voksen. Det eneste hun får lov til er å ringe familien og snakke med dem. Hun har fått en bror som snart er ett år. Tenker ikke UDI på dette? (Følgeperson #2).

Relasjon til følgepersonen

For enslige mindreårige med følgeperson er forholdet til følgepersonen en viktig del av deres levekår og livssituasjon. Følgepersonen er den voksne som den enslige mindreårige registreres med ved ankomst til Norge, og det er også som nevnt følgepersonen som får utbetalt midlene den enslige mindreårige har til rådighet. I våre intervjuer framgår det stor variasjon både i hvem som er følgeperson og hvordan relasjonen mellom denne og barnet ser ut, som sitatene under viser:

Av og til så kan det være en gammel tante og en bestemor, andre ganger så er det noen man tilfeldigvis møtte på flyplassen eller på ei nettside, hva vet vel vi, for det er jo det som er utfordringa (UDI-ansatt #11).

Noen følgepersoner er jo barn sjøl. En nittenåring som skal ta vare på lillebror [...] og det er bror og søster eller det er kjærester [...], det kan være barneekteskap og tvangs-ekteskap, vi vi vet jo ikke, så det er jo ei bekymring (UDI-ansatt #15).

Som vi skal komme inn på i kapittel 5, har kartlegging av relasjonene mellom følgeperson og enslig mindreårig i transittmottak først kommet på plass i 2025, og det er derfor store variasjoner i vårt datamateriale med tanke på om og hvordan relasjonen mellom følgeperson og enslig mindreårig er kartlagt. Helsetilsynet og Statsforvalteren, som driver uavhengig tilsyn av mottakene, har også vært bekymret for enslige mindreårige med

følgeperson og for manglende kontroll med dette (Statsforvalteren i Oslo og Viken, 2023b). For de mottaksansatte er også forholdet til følgepersonen som omsorgsperson tidvis krevende. Som vi også skal komme nærmere inn på i de neste kapitlene, havner mottaksansatte i utfordrende situasjoner knyttet til at de har omsorgsansvar for et barn. Samtidig mener enkelte følgepersoner og ungdommer at det er mellom dem at omsorgsrelasjonen er.

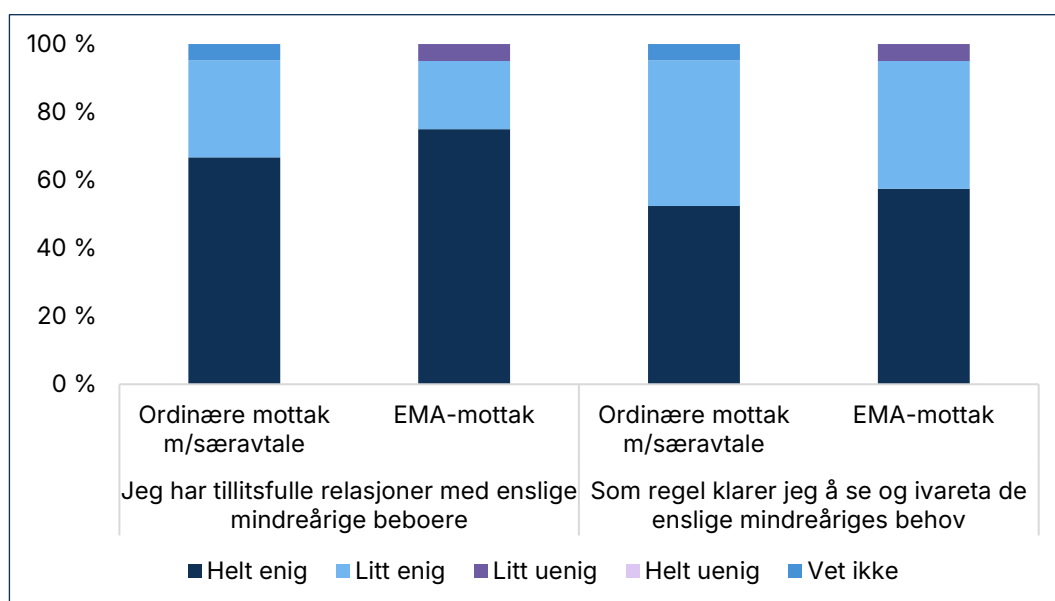
For de ungdommene med følgeperson vi har intervjuet, er følgepersonene de viktigste voksenpersonene de har i Norge, og flere uttrykker frykt for å bli plassert andre steder enn følgepersonen. En ung jente vi intervjuet som bor på mottak med kjæresten, som er hennes følgeperson, beskriver ham som «den eneste trygge personen jeg har». De få følgepersonene vi har snakket med opplever også at relasjonene er gode, og at det å være følgeperson er noe de ser på som et stort ansvar. Selv om våre kvalitative funn viser til gode relasjoner, hører vi også fra mottaksansatte at relasjonene kan være langt mer kompliserte og marginale. Mottaksansatte forteller om følgepersoner og barn som har ulike flukthistorier eller som har blitt kjent underveis. I senere kapitler vil vi gå nærmere inn på utfordringer knyttet til å kartlegge disse relasjonene og å sikre at følgepersoner har evne og vilje til å være en omsorgsperson.

Relasjon til de ansatte

Sønsterudbråten et al. (2018) finner stor variasjon i hvordan ungdommene vurderer sin relasjon til de ansatte på mottakene. Selv om de ansatte oppga at de var tilgjengelige og bisto ungdommene med deres behov, mente enslige mindreårige at de ansatte alltid var opptatt og «holdt på med sine ting». Forskerne konkluderte med at de mottaksansatte klarte å nå gjennom til mange på de fleste mottak, men at på alle mottak var det en gruppe som de ikke nådde gjennom til. En «åpen dør»-tilnærming som var utbredt blant de ansatte var ikke nok til å nå ut til alle ungdommer på mottak.

I våre besøk finner vi at de ansatte i mye større grad er proaktive i sin kontakt med ungdommene, sammenliknet med funn i Sønsterudbråten et al. Vi finner at de jobber målrettet med å bygge relasjoner også med ungdommene som ikke ber om hjelp eller isolerer seg på rommet. I spørreundersøkelsen sier så godt som alle ansatte at de har tillitsfulle relasjoner med enslige mindreårige beboere – 71 prosent er helt enige og 24 prosent er litt enige. Videre er 54 prosent av de ansatte helt enige i påstanden «Som regel klarer jeg å se og ivareta de enslige mindreåriges behov», og ytterligere 41 prosent er litt enige.

Figur 4.14. De mottaksansattes svar på to påstander om relasjoner med enslige mindreårige på mottaket (n = 61).



Våre funn tyder også på at de fleste ansatte, og særlig på mottak for enslige mindreårige, tilbringer mye tid og engasjerer seg i ulike aktiviteter sammen med ungdommene. For eksempel svarer 72 prosent ansatte på mottak for enslige mindreårige at de ukentlig har samtaler med ungdommene på mer enn 30 minutter, og 59 prosent har spist sammen med beboerne minst én gang i uken i løpet av siste året. Svarene tyder også på at de fleste har gode emosjonelle relasjoner med ungdommene. Syv av ti oppgir at de har trøstet ungdommene, og over halvparten (54 prosent) har gitt en klem ukentlig i løpet av det siste året.

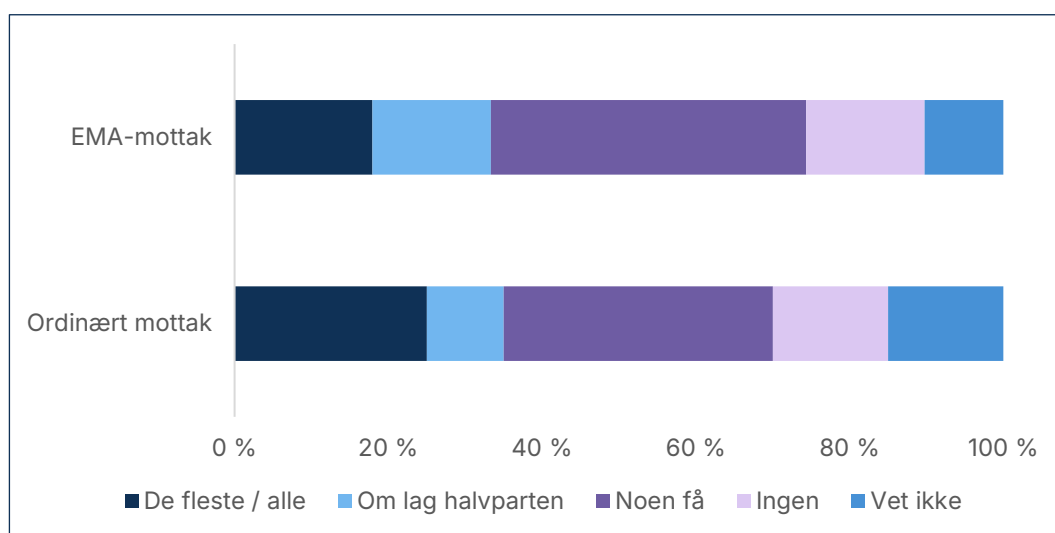
Gode relasjoner mellom de ansatte og barn og unge handler også om å gi barn og unge rom til å si sin mening og å påvirke en svært usikker hverdag. I alle mottak vi besøkte fantes det beboerråd, der barn og unge blant annet kunne gi innspill til hvilke aktiviteter de ønsket og hvordan fellesarealene skulle se ut. I noen mottak fikk barn og unge også ansvar for et lite budsjett som de kunne bruke til å gjøre innkjøp av dataspill og andre ting til fellesskapet. Målet var ifølge de ansatte både å gi ungdommene et handlingsrom i en svært uforutsigbar hverdag og å ansvarliggjøre dem. I hvor stor grad ungdommene vi har snakket med var engasjert i beboerrådet, varierte. Det gjorde også i hvor stor grad de følte seg representert av de ungdommene som satt i rådet. De ansatte var derimot svært tydelige på at barn og unge fikk mulighet til å påvirke hverdagen sin. I spørreundersøkelsen ba vi ansatte og ledere på mottak ta stilling til påstanden: «Enslige mindreårige på mottaket får medvirke i avgjørelser som angår deres hverdag». Så godt som alle respondentene sa seg enige i denne påstanden – 80 prosent er helt enige og 19 prosent er litt enige.

Gode og tillitsfulle relasjoner mellom mottaksansatte og ungdommene er en avgjørende forutsetning for å kunne utøve forsvarlig omsorg. God og tett kontakt kan gjøre det lettere for de ansatte å oppdage om ungdommene befinner seg i en utrygg eller sårbar situasjon – enten på grunn av konflikter, helseplager eller valg de har gjort eller er i ferd med å ta. Når ansatte har et tillitsfullt forhold til ungdommene, blir det enklere å se og

forstå utfordringene som ungdommene står i, gi råd som de tar til seg og gripe inn tidlig. I kapittel 6 omtaler vi nærmere hvordan de mottaksansatte utøver omsorg for enslige mindreårige med og uten følgeperson samt hva de vurderer som viktige forutsetninger og barrierer for å kunne gi god omsorg til ungdommene.

En tredjedel av de ansatte svarte at halvparten eller flere enslige mindreårige på deres mottak har lite kontakt med sin representant.

Figur 4.15. Om lag hvor mange enslige mindreårige på mottaket har lite kontakt med verge?



4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi belyst noen sentrale levekårsområder blant enslige mindreårige asylsøkere på mottak. Vi har konsentrert oss om skole, fritid, kosthold og økonomi, søvnrutiner, psykisk og fysisk helse og tilgang til helsetjenester. Vi har også undersøkt relasjonene deres til venner og omsorgspersoner. Funnene beskrevet i dette kapitlet er basert på ungdommenes egne perspektiver og erfaringer blant de som jobber på mottak med enslige mindreårige beboere.

Vi finner, som også er vist i tidligere forskning, at enslige mindreårige lever i en situasjon preget av usikker framtid og manglende kontroll i egen hverdag. Dette forsterker sårbarheten ungdommene bærer med seg som følge av traumatiske opplevelser før og under flukten. Flere informanter forteller om psykiske problemer, og de har søvnvansker, mareritt og nedstemthet.

I en slik langvarig og uforutsigbar ventefase blir det avgjørende å fylle tiden og tankene med noen annet enn usikkerhet, for eksempel med aktiviteter som bidrar til struktur, mestring og forutsigbarhet i hverdagen, og med relasjoner som gir opplevelsen av tilhørighet og mening. Disse faktorene kan bidra til å gjøre den lange ventetiden mer håndterbar og slik beskytte ungdommene mot usikkerhet under mottaksoppholdet. I våre undersøkelser finner vi at majoriteten av de enslige mindreårige deltar i undervisning og i fritidsaktiviteter, og de forteller at deres grunnleggende behov stort sett blir møtt. Mange trekker fram fellesmåltider som et positivt tiltak. De ansatte har en mye mer bevisst og proaktiv tilnærming i sine relasjoner til beboerne enn det som er funnet i

tidligere forskning. De aller fleste ungdommene vi har snakket med føler seg sett av de voksne som jobber på mottak, og de beskriver de ansatte som snille og omsorgsfulle.

Samtidig er det viktig å påpeke at ikke alle får tilgang til, eller benytter seg av, tilbudene omtalt over. På de fleste mottakene som har vært med i våre undersøkelser er det noen ungdommer som har det ekstra vanskelig på ett eller flere levekårsområder.

Våre funn tyder i tillegg på at levekårssituasjonen varierer fra mottak til mottak, som i noen tilfeller kan føre til at de enslige mindreårige ikke blir likeverdig behandlet på tvers av mottak. Det er for eksempel variasjon i lokale tjenestetilbud mellom vertskommunene, og dette fører til at ungdommer på noen mottak får mer tilpasset opplæringstilbud og enklere tilgang til helsetjenester enn andre. Enslige mindreårige med dårlig tilpasset eller manglende tilbud om skole og helsehjelp opplever ventetiden som ekstra belastende.

Et annet eksempel på varierende praksis er knyttet til hvordan ulike mottak forholder seg til ungdommenes utgifter. Mens noen betaler for enslige mindreåriges legebesøk eller transport, gjør andre ikke det. Dette kan føre til at selv om enslige mindreårige får utbetalt lik økonomisk støtte fra UDI, kan noen i realiteten ha betydelig dårligere råd enn andre fordi de er nødt til å dekke flere utgifter fra egen lomme.

For ungdommene på mottak henger den økonomiske situasjonen tett sammen med god ernæring. Våre funn peker på at selv om de enslige mindreårige har nok mat, får mange ikke i seg nok sunn og næringsrik mat. De vanligste årsakene til dette er dårlig økonomi og manglende ferdigheter – flere forteller at ikke har råd til å lage varm mat hver dag og at de ikke kan lage mat de liker.

5 UDI omsorgsansvar

I dette kapitlet viser vi hvordan UDI utøver sitt omsorgsansvar overfor enslige mindreårige på mottak. Vi viser hvordan UDI styrer mottakene, hvordan omsorg beskrives i dagens utforming av konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser, og hvordan omsorgsarbeidet styres gjennom kontraktsoppfølging, mottaksoppfølging og kontroll.

Deretter presenterer vi vurderingene til henholdsvis UDI-ansatte, tilsynsmyndigheter og sivilsamfunnet av hvordan UDI utøver sitt omsorgsansvar. Kapitlet bygger på dokumentgjennomgang og intervjuer med UDI-ansatte, ansatte hos statsforvalteren og Helsetilsynet, og representanter for sivilsamfunnet som jobber med enslige mindreårige.

5.1 Omsorgsansvaret for enslige mindreårige

Omsorgsansvaret etter lov og forskrift

UDI har omsorgsansvaret for enslige mindreårige på mottak, både for dem med og uten følgeperson. Dette har lenge vært praksis, men ble også nedfelt i lov og forskrift fra 2021 (utlendingsloven § 95, Forskrift om omsorg for enslige mindreårige, Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere). Måten UDI utøver sitt omsorgsansvar på er gjennom å stille konkrete krav til asylmottakene og så sjekke og følge opp at disse kravene følges opp av mottakene.

Det kommer fram av forskriften hva slags omsorg mottakene er forpliktet å gi. Der står det at omsorgen som gis skal være *forsvarlig*, tilpasset individuelle behov, alder og modenhet (§ 1) og at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for den omsorgen som gis (se også faktaboks 5.1).

Ansatte i både UDI og hos statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, som har tilsyn med mottakene og som jobber med dette regelverket, forteller i intervju at forsvarlig omsorg er et «dynamisk begrep». De understreker at hva som anses som forsvarlig er noe som endres over tid, basert på forskning og fagutvikling om barns behov. En «dynamisk» forståelse av forsvarlig omsorg er også beskrevet i forarbeidene til lover og forskrifter som gjelder barn som bor i barnevernsinstitusjoner og i fosterhjem. Helse-tilsynet, som er ansvarlig for det uavhengige tilsynet av omsorgen for enslige mindreårige, har likevel uttalt at «etablerte definisjoner av 'forsvarlig omsorg' ikke kan overføres til barn i asylmottak». Dette bygger de på at Justisdepartementet i Prop. 82 L (2020–2021) «understreker at kravet til nivået på omsorgen for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i mottak ikke sidestilles omsorgen som gis til yngre barn under barnevernets ansvar» (Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, 2025). Vi kan ikke se at departementet har kommentert på dette i lys av at enslige mindreårige med følgeperson kan være like gamle som barn under barnevernets omsorg.

Boks 5.1: Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, § 2. Forsvarlig omsorg

Under den enslige mindreåriges opphold i asylmottak skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn for den omsorgen som gis.

Asylmottaket skal ha en skriftlig plan for omsorgsarbeidet og sikre at de ansatte i asylmottaket gir forsvarlig omsorg i samsvar med planen. Planen skal beskrive hvordan asylmottaket ivaretar omsorgen med den bemanningen asylmottaket har.

Asylmottakets tilbud om forsvarlig omsorg skal blant annet omfatte å

- a. sikre struktur i hverdagen til den enslige mindreårige, både gjennom faste rutiner og ved å tilrettelegge for en normal døgnrytme
- b. bygge relasjoner med den enslige mindreårige og bidra til et godt miljø i asylmottaket
- c. følge opp den enslige mindreåriges skolegang og annen opplæring
- d. gi opplæring og veiledning om hvordan den enslige mindreårige kan ha et sunt kosthold og ivareta egen psykisk og fysisk helse
- e. legge til rette for individuelt tilpassede fritidsaktiviteter for den enslige mindreårige, både i og utenfor asylmottaket
- f. forebygge at den enslige mindreårige forlater asylmottaket uten å oppgi nytt oppholdssted
- g. legge til rette for at den enslige mindreårige kan gjenoppta eller opprettholde kontakten med familie og andre nære relasjoner, dersom kontaktinformasjon er tilgjengelig og kontakten er til barnets beste

UDI utøver altså sitt omsorgsansvar innenfor kompliserte og stramme rammer. På den ene siden har de ansvar for barn og ungdom som kommer til Norge uten en foresatt, og de er pålagt gjennom lov og forskrift at omsorgen som gis skal være forsvarlig. Samtidig er de underlagt et departement som har uttalt at det som anses som forsvarlig omsorg for andre barn og ungdommer under offentlig omsorg i Norge ikke skal gjelde for enslige mindreårige.

Omsorgssituasjonen til enslige mindreårige kompliseres ytterligere av at det er mange aktører involvert. Etter lov og forskrift *har* UDI omsorgen, altså omsorgsansvaret. Men omsorgen *utøves* av driftsoperatøren – de som driver asylmottakene, og i praksis av mottaket og de mottaksansatte, på UDIs vegne. Alle enslige mindreårige har også rett på en *representant* som «skal videre påse at den mindreåriges omsorgsbehov blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte, men [som ikke har] ansvar for den mindreåriges forsørgelse og daglige omsorg» (Utlendingsloven, § 98 d. tredje ledd). For enslige

mindreårige med følgeperson er bildet enda mer sammensatt all den tid følgepersonen, som vi skal komme tilbake til, ofte er den som utøver omsorgen i det daglige.

Forsvarlig omsorg i UDIs konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser

Måten UDI utøver sitt omsorgsansvar på, er gjennom kontraktsoppfølging, kontroll og oppfølging av mottak. Styringen av mottakene tar utgangspunkt i lov og forskrift, og også i UDIs egne styringsdokumenter: konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser. Mottakene og de mottaksansatte som utfører omsorgen for enslige mindreårige på oppdrag fra UDI må forholde seg aktivt til kravene som stilles i disse dokumentene. Arbeidet de gjør og omsorgen de gir måles av UDI basert på en lang rekke krav.

UDI stiller ulike krav til de mottakene hvor det bor enslige mindreårige uten følgeperson og de mottakene hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson. Enslige mindreårige uten følgeperson bor på egne mottak for enslige mindreårige eller på avdelinger for enslige mindreårige. For disse mottakene gjelder: Generelle krav til drift av asylmottak, Krav til drift av ordinære mottak og Krav til drift av plasser for enslige mindreårige.

Enslige mindreårige med følgeperson har fram til 2025 bodd spredt på ulike ordinære mottak, men er fra våren 2025 samlet på ti ordinære mottak som har tilleggsavtaler med UDI som gir dem økt bemanning. For disse mottakene gjelder Generelle krav til mottaksdrift og Krav til drift av ordinære plasser, herunder pkt. 4.6.5 i sistnevnte kravspesifikasjon som omhandler enslige mindreårige i ordinære asylmottak.

UDI har også ulike krav når de anskaffer mottak og avdelinger for enslige mindreårige sammenlignet med når de anskaffer ordinære mottak. I det konkurransegrunnlaget vi har fått tilgang på, ble pris vektet 70 prosent, bemanning 20 prosent og boligbygningers standard og tilstand 10 prosent.⁹ Når UDI anskaffer ordinære mottak, vektet pris som regel høyest, mellom 50 og 70 prosent. Ved anskaffelse av mottak for enslige mindreårige pleier pris å vektet 30–50 prosent og kvalitet 50–70 prosent.

5.2 Stor grad av detaljstyring

Intervjuer med mottaksoppfølgere i UDI og vår gjennomgang av et utvalg styringsdokumenter viser at UDI driver styring av mottakene på et veldig detaljert nivå. Et mottak for enslige mindreårige skal forholde seg til over 80 sider med kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser¹⁰ i sin daglige drift.

UDI sjekker at mottaket følger kravene i disse dokumentene på flere måter. Hvert mottak har en mottaksoppfølger i UDI som veileder mottakene i lov, forskrift og

⁹ Vi har fått utlevert noen få konkurransegrunnlag fra UDI. Her viser vi til Konkurransegrunnlag konkurranse med forhandling etter forskriftens del I og IV for anskaffelse av mottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) i region Nord – fylkene Finnmark, Norland eller Troms (unntatt kommunene Sør-Varanger og Fauske) 2024. Vekting av tildelingskriterier vurderes i hver enkelt konkurranse og det kan være ulike føringer fra konkurranse til konkurranse.

¹⁰ Krav til drift av plasser for enslige mindreårige – 18 sider, Generelle krav til drift av asylmottak – 19 sider, Rutinebeskrivelse for generelle krav til drift av asylmottak – 28 sider, Rutinebeskrivelse for asylmottak med plasser for enslige mindreårige – 18 sider. Totalt antall sider kravspesifikasjon og rutinebeskrivelser: Totalt: 83 sider.

kravspesifikasjoner, og som har jevnlige møter med mottaksleder og andre ansatte. Mottaksoppfølgerne som vi har intervjuet i UDI opplever at de sitter med detaljkunnskap om mottaket og om beboerne, spesielt de beboerne det er knyttet en bekymring til. Mottaksoppfølgere har jevnlige gjennomganger av alle beboerne sammen med mottaksleder og/eller barnefaglig ansvarlig (workshop, mottaksoppfølgere). I tillegg gjennomfører nasjonalt kontrollteam fra UDI ordinære kontroller jevnlig. Regionkontorene gjennomfører også omsorgskontroller på mottak for enslige mindreårige. Fra 2025 har UDI innført praksis om at det også skal gjennomføres omsorgskontroller på ordinære mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson (workshop, mottaksoppfølgere). Under omsorgskontroller intervjues både ungdommer og ansatte. UDI gir pålegg til mottakene når de avdekker feil.

Vår gjennomgang av kontrollrapporter fra ordinære kontroller i 2024 viser at de fleste mottak fikk pålegg av UDI i 2024.¹¹ Påleggene gjelder smått og stort. På den ene siden påpekes feil eller mangler i mottakenes omsorgsplaner, mangelfull kartlegging og tiltaksplan og feil bemanningssituasjon i forhold til hva som står i kontrakt. På den andre siden er det pålegg knyttet til feil oppbevaring av brennbart materiale, ingen PC-er til utlån, ikke tilfredsstillende renhold, manglende tilrettelegging for rullestol, manglende bemanning på natt, knuste glass og vinduer, ikke mulighet for kvinner å bevege seg skjermet mellom rom og bad, ikke gjennomført e-læringskurs om brannsikkerhet, svakheter ved bygningsmassen og liknende. Fra 2024 er det kontrollrapporter fra to mottak som viser at et stort flertall av ungdommene ikke har skoleplass og at mottaket heller ikke har gitt veiledning i hvordan ungdommene kan søke skoleplass, og en hvor beboerne opplever at de ikke får den helsehjelpen de trenger. I en kontrollrapport kommer det fram at 23 av 24 enslige mindreårige ikke har skoletilbud og at beboerne ikke har fått bistand om å søke plass på videregående skole.

Påleggene UDI gir når kontrollørene avdekker feil er ofte at mottakene skal sende UDI «oppdaterte rutiner». Det gjelder også når det er snakk om saker som for oss framstår som alvorlige, som at ungdommene opplever at de ikke får den helsehjelpen de trenger. I tilfellet beskrevet over, manglende skoletilbud for de fleste ungdommene, får driftsoperatør pålegg om å sørge for at asylmottaket har *rutiner* (vår utheving) for å sikre at de bistår med dette. Rutinen, og ikke bekreftelse på at ungdommene nå har fått søkt eller fått skoleplass, skal oversendes UDI. Men det finnes også eksempler i dokumentene på sterkere former for pålegg. I 2024 er det også eksempler på kontrakter som er avsluttet på grunn av for mange pålegg.

Tidligere forskning har pekt på at det kan være både fordeler og ulemper ved en lang rekke spesifikke og detaljerte krav til mottakene, i tillegg til detaljstyring av mottaksdriften. I en gjennomgang av omsorgssituasjonen for enslige mindreårige på mottak fra 2018 anbefaler Sønsterudbråten et al. (2018) at UDIs kontroller i forbindelse med kontraktsoppfølging i større grad bør legge vekt på overordnet måloppnåelse og ikke på konkrete og detaljerte krav til hvordan mottakene organiserer driften. Videre ble det anbefalt at omsorgskontroller ikke utformes som sjekklister, men heller som mer helhetlige

¹¹ Til denne rapporten har vi gjennomgått interne protokoller fra seks omsorgskontroller som UDI har anonymisert før utlevering.

vurderinger av hvordan omsorgen blir ivaretatt for enkeltungdommer. Vår gjennomgang viser at UDIs kontroller fortsatt i stor grad er preget av punktvís gjennomgang av enkelte krav og avvik, og i mindre grad en helhetlig vurdering av enkeltungdommenes levekårs-situasjon og omsorgsbehov. En klar fordel med denne detaljstyringen er at det gjør at UDI sitter på mye kunnskap om hver enkelt ungdom og hvert enkelt mottak, noe man kan argumentere for at de trenger gitt omsorgsansvaret. En ulempe er at det gjør at UDI fanger opp status på alle de tingene de har spesifisert i kravspesifikasjonene, men mister av syne andre ting som kan være relevante eller viktige for ungdommenes omsorgs-situasjon. Som vi skal se i neste kapittel, legger også denne detaljstyringen beslag på mye av de mottaksansattes tid – tid de kunne brukt på å være sammen med barna og ungdommene på mottak og gitt dem omsorg.

5.3 Mottakenes omsorg måles gjennom kartlegging, planer og beman-ningsnivå

Hvordan mottakene jobber med omsorg og relasjoner til ungdommene måles av UDI gjennom kravene de stiller til hvordan, hvor nøye og hvor ofte mottaksansatte kartlegger ungdommenes situasjon og behov, og om en tiltaksplan som følger hver enkelt ungdom stemmer overens med kartleggingen. UDI pålegger mottakene å gjennomføre kartleg-gingssamtaler med hvert enkelt barn eller ungdom hver fjerde uke, og gjennom kontrol-ler sjekker de at disse kartleggingssamtalene er gjennomført og at tiltakspunktene som er satt opp på hver ungdom dekkes i kartleggingen. Det følger også av forskriften at barna og ungdommene skal kartlegges.

Ifølge mottaksoppfølgerne vi har intervjuet er bakgrunnen for at UDI vektlegger kartleg-ging at dette er «grunnleggende for å yte god omsorg» (Intervju, UDI-ansatt #8). At om-sorg for ungdommer forutsetter oppmerksomhet og kunnskap om behov, er etablert i forskningen (se kapittel 1), men det å pålegge mottakene å framskaffe kunnskap om hvordan dette gjøres gjennom kartlegging er ikke nødvendigvis forskningsbasert. I in-tervju med oss understreker også Helsetilsynet som ansvarlig tilsynsmyndighet at det etter deres oppfatning ikke nødvendigvis er sånn at kartlegging er en forutsetning for god omsorg, og heller ikke sånn at man nødvendigvis fanger opp hva slags omsorg som gis på mottaket gjennom å se på kartlegginger. Som Helsetilsynet også påpeker, er ikke fravær av kartlegging symptomatisk for fravær av omsorg, på samme måte som tilste-deværelse av kartlegging ikke er det samme som tilstedeværelse av omsorg. Å kart-legge ungdommene etter et fast skjema hver fjerde uke kan også gi mening hvis de bor på mottaket noen måneder, men gir mindre mening for de mottaksansatte og ungdom-mene selv når ventetiden for noen er over to år (se kapittel 6).

Selv om det er mange sider med rutinebeskrivelser og kravspesifikasjoner involvert i UDIs styring av mottakene, finner vi ulike detaljeringsgrad og spesifisering av ulike sider ved omsorgsarbeidet. I kravspesifikasjonen for mottak for enslige mindreårige er det både en overordnet føring om at alle mottak skal ha en omsorgsplan, som også framgår av forskriften, og en spesifisering av hvordan mottaket skal dekke og jobbe med de ba-sisbehovene som forskriften nevner knyttet til kosthold, døgnrytme, fritidsaktiviteter, fri-tidsaktiviteter etc. (se faktaboks 1).

Når man leser styringsdokumentene virker det å være et prinsipp at mottaket skal ha en fleksibilitet i å selv bestemme sin pedagogikk og sin måte å drive omsorgsarbeid på gjennom arbeidet med en egen omsorgsplan. Et alternativ kunne være at UDI, som omsorgsansvarlig, bestemte hvilke metoder for omsorgsarbeid mottaket skulle følge. I flere av intervjuene våre har det blitt satt spørsmålsteget ved hvorfor det *faglige* innholdet i omsorgsarbeidet i styringsdokumentene ikke blir mer vektlagt. Flere trekker fram kompetanseutviklingsprogrammet og veilederen utarbeidet av Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) for mottaksansatte for enslige mindreårige asylsøkere (Eide & Fladstad, 2019). I våre intervjuer med ansatte i UDI er det mange som trekker dette kompetanseutviklingsprogrammet fram som et eksempel på god omsorgsutøvelse. I lys av at det finnes så mange krav og retningslinjer og så mye detaljstyring av andre deler av mottakenes virksomhet framstår det for disse ansatte som vilkårlig hvorfor det ikke har blitt en normering av god omsorg som er gjort obligatorisk for alle mottak å bygge på. Som en UDI-ansatt sier: «Hvorfor veilederen til RVTS ikke tas inn overalt, hvorfor det ikke gis opplæring overalt ... Det lurer jeg også på» (UDI-ansatt #7).

Parallelt med denne åpne tilnærmingen til at hvert mottak utarbeider sin egen omsorgsplan finner vi veldig spesifikke krav knyttet til enkelte levekårsindikatorer og sider ved omsorgsarbeidet. Et eksempel er kriteriene knyttet til mat og kosthold. I kravspesifikasjon for mottak for enslige mindreårige punkt 6.4 står det at asylmottaket skal bekoste frokost på ukedager, inkludert mulighet for å smøre nistepakke, og minst ett felles ukentlig varmt måltid. Dette punktet i kravspesifikasjonen gjelder ikke for ordinære mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson. Ut over dette skal enslige mindreårige selv, eller følgepersonen for de som har det, betale for måltider gjennom basisstøtten. Mottaket skal ifølge forskriften veilede i sunt og godt kosthold.

Frokost og ett varmt måltid har kommet inn i kravspesifikasjonene etter at flere forskningsrapporter i 2018 og 2019 påpekte at asylsøkere generelt, og enslige mindreårige spesielt, gikk sultne i mottak (Henjum et al., 2019a; Henjum et al., 2019b; Sønsterudbråten et al. 2018; Terragni et al., 2018). Sønsterudbråten og kollegaene fant at det var store variasjoner mellom mottakene i hvorvidt de prioriterte å gi barn og ungdommer mat. At dette nå er et eget punkt i kravspesifikasjonene gjør det mulig for UDI å kontrollere at barna og ungdommene får servert minst ett måltid om dagen. Samtidig gjør kravspesifikasjonenes utforming at tilbudet som gis fremdeles er et absolutt minimum, og det sikrer fremdeles ikke at ungdommene ikke sulter. En UDI-ansatt omtaler mattilbudet på mottak som «på grensen til uforsvarlig» (UDI-ansatt #1). En annen sier at hun synes det er problematisk når det først er formulert som et krav fra UDIs side, at det ikke ses på som en del av omsorgsansvaret at voksne skal tilrettelegge for at barn og unge på mottak får spist alle måltider alle dager, for eksempel ved at mottaket kjøpte inn ingredienser og hjalp til med å lage middag:

Jeg mener jo at de burde ha vært full kost, liksom. De er barn. De skal ikke måtte lage all maten eller middagen sin selv, da. Altså, ungdommer kjøper ikke nødvendigvis fisk og grønnsaker, liksom, når de skal lage mat selv. [...] Men disse tingene her må jo egentlig løftes som et satsingsforslag til departementet, som liksom tar ... Da må man

liksom regne ut kostnader og sånne ting. Så det er ... Hvis man skal endre det, så er det liksom lange og drøye prosesser. Og ikke nødvendigvis politisk vilje, da (UDI-ansatt #2).

UDIs styring av mottakene balanserer altså mellom detaljerte krav til rutiner som kartlegging og mattilbud og en relativt åpen tilnærming til hvordan det pedagogiske og relasjonelle innholdet i omsorgsarbeidet skal gjøres. Denne måten å styre på kan føre til at UDI får mer kjennskap til de delene av omsorgsarbeidet som de detaljstyrer, mens de mister oversikt over andre deler av omsorgsarbeidet.

Kopling mellom bemanning og omsorg

Det finnes en klar kopling mellom omsorg og bemanning i styringsdokumentene til UDI. Driftsoperatørene rangeres etter hva slags bemanning de tilbyr når de konkurrerer om å få drive mottak, og mottakene måles også kontinuerlig på dette punktet i UDIs kontroller. Hva slags bemanning som finnes på mottak er også en av de faktorene mottaksoppfølgerne i UDI vektlegger sterkest som mål på omsorgen som gis. Samtidig viser vår gjennomgang at selv om det stilles mange og detaljerte krav til bemanningen på mottak gjennom styringsdokumenter, er også disse i stor grad formulert som et minimum av hva som må til for at omsorgen skal være forsvarlig etter forskriften.

Boks 5.2: Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, § 7. Bemanning og kompetanse

Asylmottaket skal være bemannet for å gi den enslige mindreårige et tilbud om forsvarlig omsorg etter forskriften her. Asylmottaket skal ha tilstrekkelig barnefaglig kompetanse.

Asylmottaket skal ha en skriftlig turnus som sikrer kontinuitet og stabilitet for de enslige mindreårige som bor i asylmottak, og døgnbemanning i egne asylmottak for enslige mindreårige.

Asylmottaket skal sørge for at hver enslige mindreårige har en egen særkontakt under oppholdet i asylmottak.

Styringsdokumentene er veldig spesifiserte på hva slags type bemanning mottakene skal ha, hvordan denne bemanningen skal organiseres og hva slags bakgrunn og utdanning de som jobber på mottakene skal ha. Alle mottak skal ha én ansatt som er barnefaglig ansvarlig, med dokumentert barnefaglig utdanning på høyskolenivå. Barnefaglig ansvarlig skal ha faglig og koordinerende ansvar for omsorgsarbeidet, ha overordnet ansvar for arbeidet med kartlegging og individuell plan og ha overordnet ansvar for samarbeidet og kontakten med barnevernstjenesten. I kravspesifikasjonen for mottak for enslige mindreårige står det også at i tillegg til barnefaglig ansvarlig skal det være ansatte tilsvarende tre årsverk med barnefaglig og sosialfaglig høyskoleutdanning. Alle ansatte på mottak for enslige mindreårige skal også ha grunnleggende kunnskap om barns utvikling, omsorgsbehov og kunnskap om barnevernet og deres rolle.

Videre er det sentralt i styringsdokumentene at alle beboere, barn og voksne, skal ha en særkontakt, noe som også er forskriftsfestet (se faktaboks). I kravspesifikasjonen for

enlige mindreårige er det også spesifikasjoner knyttet til andre roller ansatte på mottaket skal ha, som at en ansatt skal ha ansvar for beboernes kontakt med helsetjenesten, en ansatt har ansvar for oppfølging av beboernes skolegang, en ansatt skal være informasjonsansvarlig, en ansatt skal være returansvarlig og en ansatt skal ha det faglig koordinerende ansvaret for det bosettingsforberedende arbeidet. Mottak for enlige mindreårige skal også være bemannet på natt, noe det ikke er krav om for ordinære mottak, heller ikke mottakene der det bor enlige mindreårige med følgeperson. Akkurat hvordan turnuser skal organiseres er også blant tingene som UDI stiller krav til og kontrollerer.

I intervjuer med mottaksoppfølgerne i UDI trekkes bemanning fram som det aller viktigste kravet UDI stiller for at omsorgsansvaret deres skal sies å være ivarettatt. Samtidig er kravene som stilles til å arbeide med å gi enlige mindreårige i mottak omsorg, betydelig lavere enn kravene som stilles til tilsvarende stillinger i barnevernsinstitusjoner. Der er det krav til minst relevant bachelorutdanning til alle faglige stillinger (barnevernsloven § 10-16).

Et klart eksempel på at kravene til bemanning i mottak legges på et minimumsnivå, finner vi i tilleggsavtalene til de ti ordinære mottakene som har fått økt bemanning for å ta imot enlige mindreårige med følgeperson.¹² Gjennom tilleggsavtalene gis disse ti mottakene fem ekstra årsverk hver, uavhengig av antall beboere, til «styrking av omsorgsarbeidet med enlige mindreårige med følgeperson». I avtalene er det spesifisert at *ett* av årsverkene skal ha kompetansenivå universitet/høgskole og de fire øvrige skal ha kompetansenivå *ufaglært* (vår utheving). I intervjuer både i UDI og på mottak kommer det fram at disse tilleggsavtalene blir sett på som helt nødvendig for at UDI skulle kunne utøve sitt omsorgsansvar. Tidligere var det ikke nok folk på jobb til at mottakene klarte å følge opp kravene i forskrift, noe som også har blitt påpekt i tilsyn fra statsforvalteren.¹³

Mottaksansatte vi har intervjuet har uttrykt at UDI ikke ga et omsorgstilbud til enlige mindreårige med følgeperson før tilleggsbemanningen var på plass. De beskrev det som svært positivt at denne satsingen kom i 2025. Men begrunnelsen for hvorfor det var akkurat fem stillinger til hvert mottak, og hvorfor det ikke er krav til at den ekstra bemanningen skal ha relevant kompetanse til å drive omsorg for barn og unge, er uklar for de vi har intervjuet – og også uklar for flere ansatte internt i UDI. Flere setter spørsmålstegn ved hvorfor det ikke er presiserte krav til kompetanse, men til antall ansatte i disse tilleggsavtalene. Årsaken til at det ble fem årsverk, hvorav fire ufaglærte, er ifølge de som implementerte denne endringen at UDI hadde «begrensede muligheter til å gjøre endringer i eksisterende avtaler» med mottakene.

¹² UDI har også inngått avtaler med de samme mottakene om økt finansiering til å dekke tolkeutgifter og aktiviteter for enlige mindreårige.

¹³ Se for eksempel tilsyn fra Kongsvinger mottak (Statsforvalteren i Oslo og Viken, 2023a).

5.4 Følgepersonens rolle er uklar

Vår gjennomgang av UDIs styringsdokumenter og kontrollrapporter viser altså at når UDI utøver sitt omsorgsansvar vektlegger de hvordan mottakene individuelt kartlegger og setter inn tiltak overfor enkeltbeboere og hvordan mottakene er bemannet. I vår analyse av UDIs styringsdokumenter har vi samtidig sett at det er andre elementer som ikke vektlegges eller omtales i særlig grad, men som åpenbart er viktig for hva slags omsorg barna og ungdommene reelt sett får. Det gjelder særlig forholdet til følgeperson.

Følgepersonens rolle i omsorgsarbeidet er ikke spesifisert i lov eller forskrift. Som refleksjon av dette er flere av UDIs styringsdokumenter og andre dokumenter knyttet til oppfølging av mottak utarbeidet på en måte som gjør at følgepersonens rolle framstår uavklart og tidvis uklar. Det er utydelig i dokumentene hvem som skal gi omsorg til barn med følgeperson og hvem som skal gripe inn når denne omsorgen ikke gis. Spesielt er det utydelig hva som er skillet mellom daglig omsorg og omsorgsansvar. Dette skyldes primært manglende overordnet regulering av følgepersonens rolle.

En følgeperson til en enslig mindreårig er ifølge mottaksinstruksen fra Justis- og beredskapsdepartementet til UDI, punkt 2 c, en «person over 18 år som har søkt om beskyttelse, og utøver den daglige omsorgen for den enslige mindreårige, men som ikke har formelt foreldreansvar». Dette er altså en person som registreres som følgeperson ved ankomst til landet, som etter instruksen utøver *daglig* omsorg, men som etter lov og forskrift ikke har noe omsorgsansvar. Mottaksinstruksen legger altså grunnlaget for skillet mellom daglig omsorg, som ligger til følgepersonen, og omsorgsansvar, som ligger til UDI og er delegert til mottakene.

Som vi så i forrige delkapittel, er det store forskjeller i hvordan UDI forvalter sitt omsorgsansvar overfor enslige mindreårige med og uten følgeperson. Det sterkeste uttrykket for dette er at de plasseres i ulike typer mottak som har ulike typer krav og retningslinjer knyttet til seg. Den overordnede begrunnelsen for at enslige mindreårige med følgeperson plasseres på ordinære mottak med sin følgeperson og ikke på mottak for enslige mindreårige, er ifølge våre intervjuer i UDI «hensynet til barnets beste». Det er altså et underliggende premiss at barnet eller ungdommen har det bedre sammen med følgepersonen.¹⁴ En viktig forskjell på enslige mindreårige med og uten følgeperson er alderen deres: Enslige mindreårige som bor alene på mottak er alle over 15 år, mens enslige mindreårige med følgeperson kan være alt fra nyfødte til 17-åringer.

I mottaksinstruksen står det at «UDI skal sikre at asylmottaket følger særskilt med på hvordan omsorgssituasjonen er, blant annet ved å tildele særkontakt og kartlegge både følgepersonens egnethet og den enslige mindreåriges omsorgsbehov» (mottaksinstruksen punkt 6.6). I UDIs kravspesifikasjoner til mottakene står det at når en enslig mindreårig med følgeperson kommer til asylmottaket, skal mottaket umiddelbart varsle statsforvalter, sørge for at det blir etablert kontakt mellom den enslige mindreårige og representanten, sikre at den enslige mindreårige får nødvendig oppfølging og omsorg og

¹⁴ Se punkt 3.11. i [Ot.prp. nr. 28 \(2007-2008\) - regjeringen.no](#) og punkt 40 i Generell kommentar nr 6 fra FNs Barnekomité [GE.05-0543805](#).

varsle barnevernet hvis mottaket er bekymret for omsorgssituasjonen. Det står ingenting om hvorvidt eller hvordan mottaket eventuelt skal kartlegge følgepersonen, hvordan mottaket skal nærme seg relasjonen mellom følgepersonen og barnet eller ungdommen, eller hvordan mottaket skal forholde seg til det å ha omsorg i en situasjon hvor det finnes en voksen omsorgsperson i barnets liv allerede, med eller uten kompetanse og kapasitet til å utøve denne omsorgen.

Samtidig har UDI utarbeidet en intern håndbok for mottaksoppfølgere som er veldig eksplisitte på følgepersonens rolle. Her heter det:

Pr. i dag skal følgepersonen ha det daglige ansvaret for barnet/ungdommen. Dette betyr at de har ansvaret for: Å ivareta barnet/ungdommen emosjonelt og fysisk; Struktur i hverdagen som normal døgnrytme og faste måltider; Følge opp skolegang, opplæring og fritidsaktiviteter; Følge opp behovet for helsehjelp, vaksiner, kontroller etc; Å forvalte den mindreåriges basisytelser, disse blir overført til følgepersonens konto. Kravene bør benyttes for å vurdere om den enslige mindreårige har en tilfredsstillende omsorgssituasjon. Dersom omsorgssituasjonen ikke er tilfredsstillende må tiltak iverksettes og enslige mindreårige må mulig flyttes til enslige mindreårige asylmottak eller omsorgssenter (UDIs interne håndbok for mottaksoppfølging).

Struktur i hverdagen, døgnrytme, faste måltider og å følge opp skolegang, som i UDIs interne håndbok for mottaksoppfølgere presenteres som følgepersonens rolle, er nesten likelydende med punktene som det i forskriften er definert at *mottaket* har ansvar for å gi alle enslige mindreårige.

At følgepersonens rolle framstår uavklart og uklar i UDIs styringsdokumenter, er en refleksjon og konsekvens av den uavklarte juridiske stillingen til følgepersonen. Følgepersonens omsorgsrolle er ikke spesifisert i forskriften, og det har også vært uenighet rundt hvilken statlig aktør som skal kartlegge følgepersonens egnethet og omsorgsevne før barnet og følgepersonen kommer til mottak. Bufdir og UDI har arbeidet med en felles utredning om dette som nå er til vurdering hos Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet.

Fra flere hold, både i våre intervjuer og i tilsynsrapporter, er det uttrykt stor bekymring for det at forholdet mellom følgepersonens og mottakets omsorgsrolle er uavklart. Helseilsynets rapporter fra 2024, fra før UDIs stillinger i transittmottak var på plass, viser for eksempel at følgeperson ikke alltid kartlegges, og at det kan være uklar ansvarsfordeling for omsorg mellom følgeperson og mottak. Kommunenes Sentralforbund (KS) anslår at rundt en femtedel av enslige mindreårige med følgeperson har blitt flyttet til tiltak under barnevernet en tid etter bosettingen. I et brev til departementet fra høsten 2025 skriver Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger at disse «tallene kan tyde på at man i asylsøkerperioden ikke har tilstrekkelig oversikt og kunnskap om hvorvidt enslige mindreårige med følgeperson får god nok omsorg fra sin følgeperson» (Utredning av tiltak for innledning kartlegging av enslige mindreårige med følgeperson). I tildelingsbrevet for 2025 fikk UDI fem millioner kroner til å forsterke den *innledende* kartleggingen av enslige mindreårige som kommer sammen med følgepersoner. Disse midlene

har blitt brukt til å etablere et eget kartleggingsteam bestående av fire årsverk med ett års varighet som skal utvikle en metode og veileder for innledende screening og utdypende kartlegging av omsorgssituasjonen til enslige mindreårige med følgeperson.¹⁵

Som konsekvens av at følgepersonen etter mottaksinstruksen har den daglige omsorgen for den enslige mindreårige, har UDI ulike krav til mottak for enslige mindreårige og ordinære mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson. I vårt datamateriale er det mange som setter spørsmålstegn ved dette, all den tid UDI har omsorgsansvaret. Hvorfor det for eksempel ikke er krav til døgnbemanning også i ordinære mottak med tilleggsavtale når UDI har likt omsorgsansvar for barn og ungdommer med og uten følgeperson, er noe både ansatte i mottak og i UDI setter spørsmålstegn ved.

At det skal være døgnbemanning på mottak for enslige mindreårige, men at det ikke skal være det på ordinære mottak, framstår begrunnet i nettopp omsorgsansvaret. Men UDI inkluderte ikke krav om døgnbemanning når de inngikk tilleggsavtaler med ti mottak som skal ta imot enslige mindreårige med følgeperson. UDI viser her både til begrensninger i endringsadgangen i allerede inngåtte avtaler, og til at departementet avgrenset krav om døgnbemanning til å gjelde i egne mottak for enslige mindreårige, i omsorgsforskriften § 7 annet ledd.¹⁶ Både ansatte i UDI og ansatte i mottak peker i intervju med oss på at dette er veldig problematisk og at det i realiteten innebærer at det er følgepersonen som har omsorgsansvaret på kveld og natt.

5.5 UDI-ansattes refleksjoner rundt omsorgsansvaret

Til nå i kapitlet har vi sett på hvordan UDI styrer mottakene, hvordan omsorg beskrives i dagens utforming av konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser, og hvordan omsorgsarbeidet styres gjennom kontraktsoppfølging, mottaksoppfølging og kontroll. I det videre skal vi se på hvordan UDI-ansatte, tilsynsmyndigheter og sivilsamfunnet vurderer hvordan UDI utøver sitt omsorgsansvar.

Omsorgsansvaret er spredt, men kompetansen er samlet

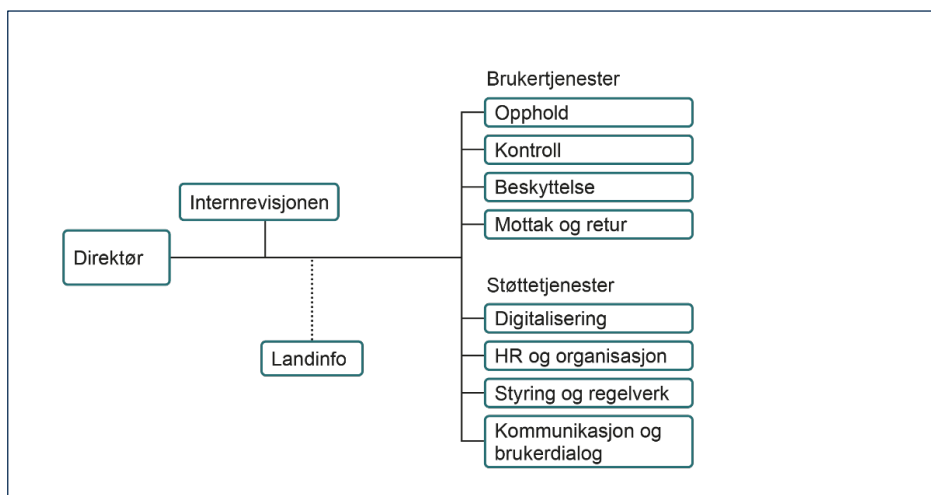
Våre intervjuer med UDI-ansatte viser at de opplever omsorgsansvaret som spredt rundt i organisasjonen, samtidig som spisskompetansen på barn og unge i stor grad er samlet på ett sted.

UDI har de siste årene vært gjennom en omorganiseringsprosess hvor de har gått bort fra en hierarkisk organisering med avdelinger med linjer og ledere. I dag jobber de ansatte *proessorientert* i en matrisestruktur hvor de ansatte er organisert rundt *brukere* av UDIs tjenester. Brukerne er «personer som vil jobbe, besøke, bo eller søke beskyttelse i Norge». Det finnes fire *brukertjenester* og disse er inndelt i *prosesser* etter hvordan brukerne har søkt om noe. Brukertjenestene heter Opphold, Kontroll, Beskyttelse og Mottak og retur (Se figur 5.1, UDI, u.å).

¹⁵ Dette ifølge prosjektmandat for kartleggingsteamet, en intern retningslinje vi har fått tilgang til fra UDI.

¹⁶ Avgrensningen var en endring som kom da ankomstene av enslige mindreårige med følgeperson økte i 2022 (Forskrift om endring i forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak).

Figur 5.1 UDIs organisering i brukertjenester og støttetjenester

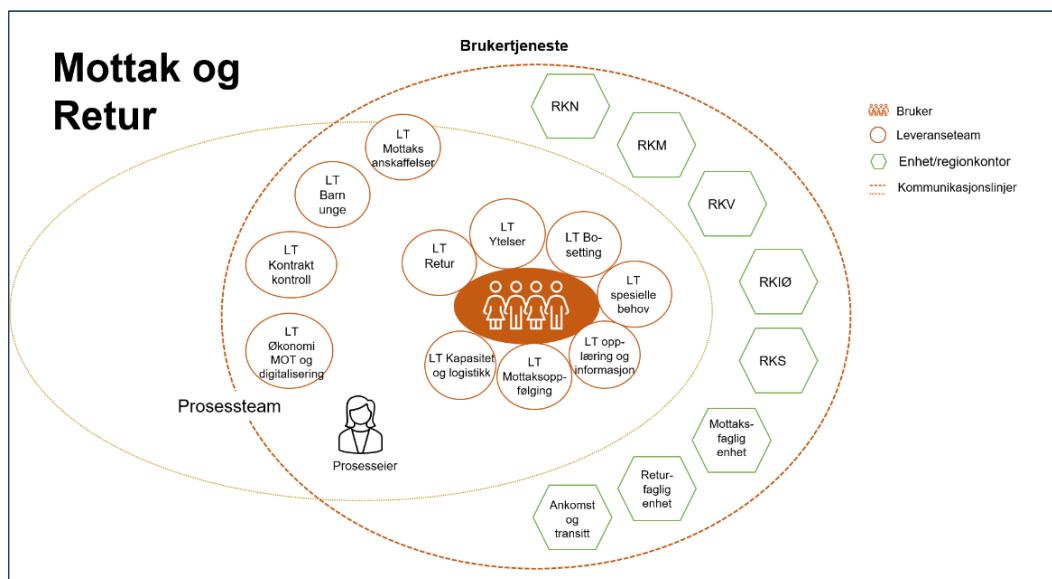


Slik det framgår av UDIs egne nettsider er arbeidet fordelt mellom brukertjenestene på følgende måte:

- **Beskyttelse** behandler søknader om beskyttelse (asyl) og har ansvar for kvoteflyktninger, fornyelser, reisedokumenter og familiegjenforening med flyktninger. Denne prosessen er for brukere som hovedsakelig møter opp fysisk i Norge for å søke om beskyttelse. Dette er brukere som per dags dato ikke kan regnes som digitale brukere. Her finner vi også overføringsflyktninger, som på samme måte som asylsøkere søker om beskyttelse selv om de oppholder seg i utlandet.
- **Kontroll** har ansvar for utvisning, tilbakekall og andre saker der vi på eget initiativ oppretter en sak eller vurderer en sak på nytt. Dette er prosessen der forvaltningen selv oppretter en sak eller vurderer en sak på nytt på eget initiativ.
- **Mottak og retur** etablerer og følger opp asylmottak for å sikre at asylsøkerne har et sted å bo. Dette er prosessen for brukere som har krav på plass på mottak og ytelser knyttet til dette. Prosessen starter med én gang en asylsøker møter opp på ankomstsenteret, og den varer fram til retur eller bosetting. Mottak- og returprosessen går dermed parallelt med Beskyttelsesprosessen.
- **Opphold** behandler søknader om familieinnvandring, arbeid, studie, besøksvisum, permanent opphold og statsborgerskap. Dette er prosessen for brukere som hovedsakelig søker via nett – våre digitale brukere (UDI, u.å.).

I våre intervjuer med UDI-ansatte framgår det at omorganiseringen og endringen til å jobbe prosess- og brukerorientert har hatt konsekvenser for hvordan UDI jobber med enslige mindreårige. De som jobber med enslige mindreårige jobber i all hovedsak enten i Beskyttelse, det vil si med saksbehandling knyttet til opphold eller avslag. Eller så jobber de i Mottak og retur, som blant annet anskaffer og følger opp mottak og tilrettelegger for bosetting og returarbeid. Mottaksoppfølgere, som jobber med å følge opp enkeltmottak, jobber i Mottak og retur, og er spredt geografisk på ulike regionskontorer.

Figur 5.2 Organisering av Mottak og retur



Ansatte i Mottak og retur jobber i en *enhet* eller på et av UDIs fem regionkontor og i ett eller flere *leveranseteam* (se illustrasjon). En enhet er for eksempel mottaksfaglig enhet eller returfaglig enhet. Det er elleve leveranseteam som på ulike vis berører enslige mindreårige. Omsorgsansvaret er ikke plassert i ett av disse, men er spredd. Når vi spør hvor i organisasjonen omsorgsansvaret for denne gruppa er plassert, beskriver de et komplisert landskap hvor alle de ulike leveranseteamene er avhengige av hverandre og hvor det ikke finnes noe hierarki, selv om Mottak og retur beskrives som de som «holder i omsorgsansvaret» (UDI-ansatt #7).

Det at det ikke finnes noe hierarki mellom de ulike leveranseteamene betyr at et leveranseteam alene ikke kan ta større beslutninger når det gjelder omsorgen for enslige mindreårige, men at slike beslutninger må løftes til ledermøtet. Flere av de ansatte vi har intervjuet opplever denne organiseringen som krevende, og de mener også at det er vanskelig for de som har barnefaglig kompetanse i organisasjonen å få gjennomslag. Som en ansatt uttrykker det, plukkes ikke alltid de gode intensjonene i leveranseteam barn og unge opp i de andre leveranseteamene:

Så det er en matriseorganisering som er ganske krevende å forholde seg til. Særlig fordi det skjer veldig mye i leveranseteam barn og unge, mange gode intensjoner. De har jo ansatt flere folk med barnefaglig kompetanse som sitter der. Men vi erfarer jo at det er ikke alltid at de intensjonene følges opp f.eks. i ytelser eller i mottaksanskaffelser, da (UDI-ansatt #2).

Hos de vi har intervjuet finnes det en bekymring for at omsorgsansvaret i UDI kanskje er for spredd, samtidig som mye av den barnefaglige kompetansen har blitt besluttet samlet i leveranseteam barn og unge. Det at mye av kompetansen er samlet i et leveranseteam for barn og unge gjør at dette er en arena for ansatte å diskutere saker som gjelder enslige mindreårige. Samtidig har det den ulempen at andre leveranseteam, som i vel så stor grad tar beslutninger som påvirker enslige mindreåriges levekår, ikke i så stor grad har den kompetansen, ifølge de vi har intervjuet.

Matriseorganiseringen har ifølge de vi har intervjuet skapt en usikkerhet internt om hvordan man skal jobbe for å passe på at barnas perspektiver ivaretas i stor nok grad, for eksempel i anskaffelsen av mottak eller i beslutninger om nedleggelse av mottak eller fordeling til mottak. Noen av de vi har intervjuet kaller det en «pulverisering av ansvar» (intervju med UDI-ansatt #3).

Vanskelig å operasjonalisere kvalitet og å få gjennomslag for barnets beste

Når vi har intervjuet ansatte i UDI har vi blant annet spurt om de opplever at enslige mindreårige er prioritert i UDI. Flere ansatte uttrykker at de lange ventetidene er en indikator på at den strategiske prioriteringen ikke nødvendigvis er ivaretatt. Andre sitter med en opplevelse av at det er motstridende hensyn mellom økonomi, logistikk og barnets beste, og at det ikke alltid oppleves enkelt å få gjennomslag for det siste. En ansatt peker på at det er mye snakk om å prioritere enslige mindreårige, men at han opplever at dette i mindre grad gjøres i praksis gjennom å sette inn ekstra ressurser til å behandle deres saker. Når vi spør direkte om han opplever at enslige mindreårige er prioritert i UDI, svarer han:

Vi har diskutert det mye i det siste, for hva betyr det å være prioritert? Betyr det at man setter inn ekstra ressurser? I så fall, så kanskje nei. Betyr det at man bare sier at du er prioritert? Da er det ja (UDI-ansatt #6).

De ansatte vi har intervjuet viser til anskaffelsen av mottak som et eksempel på en prosess hvor det oppleves vanskelig å få gjennomslag for barnets beste og hvor pris tillegges stor vekt. Konkurranses grunnlaget¹⁷ er det styringsdokumentet UDI tar utgangspunkt i når de anskaffer mottak, altså bestemmer hvilken driftsoperatør som får tildelt driften av mottaket. Når det skal opprettes et mottak for enslige mindreårige asylsøkere lyser UDI ut en konkurranse, og de driftsoperatørene som deltar i konkurransen konkurrerer på lik linje og skal måles opp mot kriteriene som kommer fram av konkurransegrunnlaget. Når UDI tildeler ordinære mottak, hvor det skal bo enslige mindreårige med følgeperson, vektet de som nevnt pris mest.¹⁸ Når UDI tildeler mottak for enslige mindreårige asylsøkere vektet pris lavere enn i tildelingen av ordinære mottak. I konkurransegrunnlaget vi har fått tilgang til skal *tilbudets kvalitet* her vektet 60 prosent.¹⁹ Kvalitet er vurdert som tilbudt bemanning, oppdragsforståelse, herunder faglig metodikk, og bygningsmasse. Det som skal telle tyngst innenfor kriteriet kvalitet er hva slags bemanning driftsoperatøren tilbyr, og her skal UDI legge vekt på både kompetansenivået på personalet og antall årsverk som tilbys. I tillegg vektet pris 40 prosent, og her gis det rimeligste tilbudet høyest skår.

¹⁷ Vi har fått utlevert noen få konkurransegrunnlag fra UDI. Her viser vi til Konkurranses grunnlag konkurranse med forhandling etter forskriftens del I og IV for anskaffelse av mottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) i region Nord – fylkene Finnmark, Norland eller Troms (unntatt kommunene Sør-Varanger og Fauske) 2024. Vekting av tildelingskriterier vurderes i hver enkelt konkurranse og det kan være ulike føringer fra konkurranse til konkurranse.

¹⁸ Forespørsel om minikonkurranse – mottak med ordinære plasser, med avdeling for enslige mindreårige asylsøkere, region sør, februar 2023.

¹⁹ Det er noe variasjon i hvordan ulike kriterier omtales og vektet i ulike konkurransegrunnlag, men et generelt prinsipp fra UDIs side virker å være at pris samlet sett ikke skal vektet høyere enn andre ting i tildeling av Mottak for enslige mindreårige, mens det er motsatt når det gjelder ordinære mottak (intervju, UDI-ansatt).

I våre intervjuer med ansatte i UDI peker både de som jobber med anskaffelser og de som ikke gjør det på at selv om pris teller mindre i konkurranser om mottak for enslige mindreårige asylsøkere, er pris likevel svært viktig i beslutningene om hvilke mottak som vinner også disse konkurransene. En vi har intervjuet som jobber med anskaffelser i UDI forteller at det ofte er vanskelig å skille mottakene på kvalitet, og at pris derfor blir sentralt for hvilket tilbud man velger – også på mottak for enslige mindreårige asylsøkere.

At pris har en sentral plass også i anskaffelsene av mottak for enslige mindreårige asylsøkere, er en opplevelse som deles av UDI-ansatte og mottaksansatte vi har intervjuet. Dette gjelder også flere ansatte vi har snakket med som selv jobber med anskaffelser. En mottaksleder vi har intervjuet sier for eksempel at rammene de har for å drive omsorg er veldig smale, og at det ikke er vedkommendes opplevelse at kvalitet reelt sett vektet 60/40 ved anskaffelser. En UDI-ansatt kopler fokuset på pris med politiske føringer. Vedkommende forteller at UDI er politisk styrt og at politikerne i Norge ikke ønsker at standarden på mottak skal være for bra «fordi da vil pull-faktoren bli for stor».

Så får vi beskjed om at mottak skal ikke være hotell med finere standard. Men når vi anskaffer mottak, så rangerer jo vi kvalitet ... Og prøver å få best mulig kvalitet til minst mulig penger. Men når vi da får beskjed om at vi skal ikke kjøpe det beste fordi det blir for bra, så blir det en sånn ... Altså, det blir en sånn kurve som at hvis det blir for bra kvalitet, da skal du få dårlig score. Det er egentlig det du skal gjøre. Det er litt det samme med omsorg (UDI-ansatt #3).

En tredje er kritisk til at pris er det som driver hvem som får mulighet til å drive mottak og mener at dette kan knyttes til hvem som har makt til å bestemme internt i UDI:

Ansatte fra leveranseteam barn og unge er med når man anskaffer mottak. Det er ofte diskusjon, man har ulike syn på hva som er bra nok. [...]. Barnevernspedagogene vil ofte noe annet enn de andre vil. Man har ulike syn. Nesten alltid vinner de andre. Man vet jo at administrative, praktiske og økonomiske hensyn alltid vinner over barns behov (UDI-ansatt #6).

I dette prosjektet har vi ikke hatt rammer til å gå gjennom anskaffelsene til UDI i detalj og se hvordan og hvor ofte pris er utslagsgivende for beslutningene om tildelinger. Våre intervjuer viser likevel at det finnes en intern diskusjon i UDI knyttet til kvalitetsforståelsen rundt anskaffelser av mottak og at de ansatte er delt i hvordan de forstår handlingsrommet sitt knyttet til hvor førende pris skal være. Det er også interessant at det i flere av våre intervjuer vises til «politikerne» i bred forstand og at byråkratene her lener seg på at politikerne ikke vil at kvaliteten på mottakene skal være så god som rammene tillater. Som en ansatt sier: «Det er noe med hva vi har av midler, hva politikerne vil at vi skal gjøre, som begrenser handlingsrommet» (UDI-ansatt #1).

5.6 Tilsynsmyndighetene og andres vurderinger av omsorgssituasjonen

Mens de UDI-ansatte gjør vurderinger av omsorgssituasjonen innenfra, gjør tilsynsmyndighetene og sivilsamfunnet vurderinger av omsorgssituasjonen utenfra.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus fører som nevnt tilsyn med om asylmottakene på vegne av Utlendingsdirektoratet utøver omsorg i tråd med gjeldende regelverk. Helsetilsynet er overordnet ansvarlig for tilsynet. Siden 2022 har det vært gjennomført elleve tilsyn og det har blitt publisert ti tilsynsrapporter. Åtte av mottakene som har fått tilsyn er ordinære mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson, inkludert et transittmottak. De tre resterende mottakene er mottak for enslige mindreårige. Temaene for tilsynene har vært bemanning og kompetanse, kartlegging og tiltaksplan og barnas integritet. Tilsynene er risikobaserte, som vil si at statsforvalter går inn der det kan være grunn til å tro at de vil avdekke brudd. De blir kjent med eventuell risiko gjennom å bli varslet eller gjennom å selv avdekke det gjennom dokumenter de får gjennom en informasjonsutvekslingsavtale med UDI.

Statsforvalteren har avdekket lovbrudd på åtte av elleve tilsyn. I tilsynene for 2023 fant de blant annet svikt i opplæring av ansatte, ikke tilstrekkelig barnefaglig kompetanse, ikke tilstrekkelig bemanning, og manglende system og praksis for arbeidet med kartlegging og tiltaksplan. Basert på tilsynene for 2024 konkluderte statsforvalteren med at flere av mottakene ikke har den bemanningen og kompetansen de trenger for å ivareta forsvarlig omsorg for barna. Gjennomgående mener de at mottakene ikke har hatt god nok barnefaglig kompetanse, og heller ikke at bemanningen er organisert slik at kontinuitet og stabilitet for barna er sikret. Videre viste enkelte av tilsynene at det kunne være utfordrende for de ansatte å finne ut om følgepersonen hadde god nok omsorgsevne til å ta godt vare på barnet. Statsforvalteren har pekt på enslige mindreårige med følgeperson som særlig utsatt for risiko. Tilsynene viste også at flere av kartleggingene var mangelfulle og at det kunne gå opptil et halvt år før det ble foretatt en kartlegging av barnas behov. Ved dokumentgjennomgang fant Statsforvalteren at noen barn ikke hadde tiltaksplan i det hele tatt, og noen hadde tiltaksplaner med få konkrete mål. De har også avdekket ett brudd på vern av barns integritet, som de omtaler som «svært alvorlig» (Statens helsetilsyn, 2025).

Helsetilsynet og ansatte hos statsforvalteren er i intervju med oss tydelige på at de mener at omsorgssituasjonen for enslige mindreårige ikke er god nok:

Jeg tenker vi må kunne si det, når åtte av elleve tilsyn konkluderer med lovbrudd, at omsorgssituasjonen ikke er god nok (intervju med Helsetilsynet).

Begge institusjonene går også svært langt i å påpeke dette i både rapporter og brev til ansvarlig departement. Statsforvalterens tilsyn er på den ene siden en kontroll av mottakene. Samtidig er det også en sjekk av UDIs omsorgsansvar. Tilsynene tar utgangspunkt i lov og forskrift, men ikke i UDIs veiledere, rutiner og kravspesifikasjoner. Ifølge Helsetilsynets veileder for tilsynet kan ikke disse dokumentene brukes som normerende materiale i vurderingen av om det ved tilsyn foreligger lovbrudd eller ikke (Statens helsetilsyn 2024). I intervju med oss uttrykker tilsynsmyndighetene blant annet at de

gjennom sine tilsyn har sett at hva som er forsvarlig omsorg på mottak etter lov og forskrift forsvinner litt hos de mottaksansatte, all den tid de opplever at de må innfri en lang rekke krav fra UDI.

En av de mest uttrykte og sentrale bekymringene fra tilsynene går på enslige mindreårige med følgeperson, og de fleste av tilsynene er som nevnt over rettet inn mot ordinære mottak. Flere av de vi har intervjuet i UDI har stusset over denne prioriteringen fra statsforvalters side. Men fra statsforvalteren begrunnes den i uklarhetene som finnes på dette feltet, som vi også diskuterer over. En av de ansatte hos statsforvalteren begrunner dette fokuset på enslige mindreårige med følgeperson med at tilstedeværelsen av følgepersonen gjør omsorgsansvaret uklart:

Vi har vært bekymret for enslige mindreårige asylsøkere med følgeperson og hvordan omsorgssituasjonen blir ivaretatt. Hvem har det utøvende omsorgsansvaret. Er det følgeperson eller er det UDI? Det er et reelt spørsmål. Det er uten tvil at UDI har omsorgsansvaret også for dem. Men hvordan blir dette i praksis? Har man gjort tilstrekkelig kartlegging av følgeperson, hvem er denne følgepersonen? Burde man allikevel hatt mer oppfølgingsressurser inn i den institusjonen eller er det godt nok? Dette har vært et område vi har vært særlig bekymret for det. Vi har rettet tilsyn inn mot sånne typer mottak (intervju, statsforvalteren).

Helsetilsynet og statsforvalter er også, som nevnt over, kritiske til at sentrale myndigheter ikke har lagt større vekt på å gi innhold til hva som skal være forsvarlig og at de i stedet har laget et system hvor UDI gjennom kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser detaljregulerer hva som skal telle som forsvarlig omsorg. Ifølge Helsetilsynet gjør dette det problematisk å fastslå terskelen for når bestemmelsene i forskriften er brutt.

Mens Helsetilsynet finner at enslige mindreårige på mottak ikke alltid får den omsorgen de har krav på etter loven, mener Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM), Barnevernutvalget (NOU 2023:7), Barneombudet²⁰ og det vi opplever som et samlet sivilsamfunn²¹ at innretningen på lov og forskrift i seg selv bryter med enslige mindreåriges rett til likeverdig omsorg, uavhengig av barnets alder og oppholdsstatus, jf. Barnekonvensjonen artikler 20 og 22. NIM viser til at det er klare forskjeller på den omsorgen som gis enslige mindreårige på mottak sammenlignet med det som gis andre barn under offentlig omsorg i Norge. NIM viser for eksempel til at bemanningen i asylmottak er mye mer begrenset enn på andre institusjoner som driver offentlig omsorg for barn. Disse aktørene mener at den enkleste måten å sikre et likeverdig omsorgstilbud på, er å overføre ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere fra utlendingsmyndighetene til barnevernet. Barnevernloven åpner for dette.²² Alternativt mener de at nivået på

²⁰ Se Barneombudets (2024) innspill til representantforslag 39 S (2023–2024) om en tiltakspakke for enslige mindreårige asylsøkere.

²¹ Blant andre er dette standpunktet til Redd Barna, NOAS, Vergeforeningen og Røde Kors.

²² Dette fremgår av barnevernloven § 11-1 tredje ledd: Tilbud etter første og annet ledd gjelder for barn som er under 15 år når de søker om beskyttelse. For barn over 15 år gjelder bestemmelsen fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

omsorgen oppjusteres, slik at tilbudet blir likeverdig både når det gjelder kvaliteten på omsorgen og lov- og forskriftsfestede rettigheter (NIM, 2024).

Også FN har kritisert Norge for den manglende likebehandlingen av enslige mindreårige. Dette har de gjort i uttalelser over de siste 20 årene.²³ Kritikken har kommet fra FNs barnekomité, FNs torturkomité, FNs menneskerettighetskomité, FNs rasediskrimineringskomité og FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Andre aktører har pekt på at også innholdet i omsorgen som gis enslige mindreårige er mer begrenset enn den som gis andre barn og unge under offentlig omsorg. En ansatt i Helsetilsynet, som driver tilsyn med både barnevernsinstitusjoner og asylmottak, peker i intervju med oss på den store forskjellen i utformingen av en barnevernsinstitusjon kontra et mottak for enslige mindreårige. Hun beskriver hvor annerledes det er å gå inn i en barnevernsinstitusjon kontra et asylmottak:

Alle [på barnevernsinstitusjoner] har jo hvert sitt rom, som de også skal få lov til å innrede mest mulig selv. De har jo med seg litt sånn private ting, eller de får ... Ting blir jo på en måte kjøpt inn til dem. Sånn at det er jo ... Ja, det er jo ... Det er jo på en måte noe helt annet. Barnevernsinstitusjoner skal jo på en måte være et hjem, hvor måltidene skal være sånn som man gjør det i en familie. Hvor man sitter rundt et bord og spiser og lager mat sammen. Hvor det er voksne til stede. Det er litt annerledes [på mottak] (Ansatt, Helsetilsynet).

Myndighetenes svar på denne kritikken har vært at dagens tilbud til enslige mindreårige i mottak ikke innebærer diskriminering etter barnekonvensjonen fordi den kan begrunnes i ulike omsorgsbehov eller andre legitime formål. Justisdepartementet viser til at «yngre barn trenger normalt mer oppfølging enn eldre barn, og slik er det også for enslige mindreårige som har søkt beskyttelse. De eldste barna (som normalt bor i asylmottak) har blant annet behov for mer selvstendighetstrening enn yngre barn (som normalt bor i omsorgssenter), slik at de i større grad kan forberedes på et liv som voksen» (Prop. 82L (2020–2021)). Departementet har ikke begrunnet dette annerledes i lys av at det i dag bor svært mange *yngre* barn på mottak fordi antallet enslige mindreårige med følgeperson har økt betraktelig. UDI har i innspill til høring av Barnevernsutvalgets NOU 2023: 7 (UDI, 2023b) påpekt at det er få barnefaglige argumenter som taler for en deling av omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom Bufdir og UDI, og at det ikke først og fremst er av hensyn til barnets beste at UDI har ansvar for barn og ungdommer som bor på mottak og Bufdir har ansvar for barn i omsorgssenter.

5.7 Oppsummering

Dette kapitlet har handlet om hvordan UDI utøver sitt omsorgsansvar overfor enslige mindreårige på mottak, gjennom at vi har analysert hvordan de styrer mottakene. Vi har også diskutert vurderingene til henholdsvis UDI-ansatte, tilsynsmyndigheter og sivilsamfunnet av hvordan UDI utøver sitt omsorgsansvar.

²³ FNs kritikk er sammenfattet i Redd Barna (2021).

Oppsummert finner vi at UDI driver stor grad av detaljstyring av mottakenes omsorgsarbeid, innenfor stramme økonomiske rammer – og der økonomi er et vel så viktig kriterium som kvalitet i omsorgen. Et mottak for enslige mindreårige må aktivt forholde seg til krav etter utlendingsloven og omsorgsforskriften, men også 83 sider med kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser utarbeidet av UDI. I sin kontroll er UDI opptatt av om mottaket følger alle krav, og de legger spesielt vekt på hvordan mottakene kartlegger ungdommene og om de oppretter relevante tiltaksplanpunkter for hver ungdom. De legger også stor vekt på om mottakene følger minimumsutgaven av den bemanningsplanen og den turnusen som det står i kontrakten at de skal og at de følger pålegg om måltider. Konsekvensen av denne detaljstyringen er at UDI lett følger mest med på den delen av omsorgen som er detaljert i kravspesifikasjonen, med den risikoen at andre sider ved omsorgsarbeidet ikke blir synlig for dem.

Følgepersonens omsorgsrolle fremstår uklar i måten UDI forvalter sitt omsorgsansvar. I styringsdokumentene til mottakene er rollen så godt som fraværende, men i beslutningen om å tilby plass til enslige mindreårige med følgeperson på mottak uten bemanning på natt og beslutningen om å utbetale stønaden til følgepersonen og ikke til den enslige mindreårige selv, ligger det en forståelse fra UDIs side om at følgepersonen har en omsorgsrolle. I interne UDI-dokumenter framstår det som om denne omsorgsrollen i stor grad skal være den samme som det som etter forskrift er mottakets ansvar overfor denne gruppa. At både de mottaksansatte og følgepersonene har en rolle i omsorgen, kompliserer omsorgsarbeidet overfor enslige mindreårige med følgeperson. Det kan også være med på å legitimere at enslige mindreårige med følgeperson får et dårligere omsorgstilbud. Vi ser også at kravene til bemanning i mottak er lavere i mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson, både i antall og i krav til fagkompetanse.

UDI-ansatte er tidvis kritiske til egen organisasjons ivaretagelse av omsorgen til enslige mindreårige. Ansatte vi har intervjuet er særlig kritiske til at omorganiseringen av UDI etter deres mening førte til at omsorgsansvaret overfor enslige mindreårige ble mer spredt i organisasjonen, samtidig som kompetansen på barn og unge ble samlet i ett leveranseteam. Ansatte peker også på de stramme økonomiske rammene som UDI må forholde seg til. De oppfatter politiske føringer om at enslige mindreårige på den ene siden skal prioriteres samtidig som forholdene ikke skal bli for gode. Og de forteller at økonomi og logistikk ofte ender opp med å trumfe hensynet til barnets beste, for eksempel i beslutningen av hvilke driftsoperatører som skal få avtale som å drive et mottak.

Tilsyn av omsorgen i mottak har avdekket lovbrudd på åtte av elleve mottak. Problemerknytter seg til manglende bemanning og kompetanse, utilstrekkelig barnefaglig kompetanse, svikt i opplæring, forsinket kartlegging av barnas behov og uklart omsorgsansvar for følgepersoner. Både Helsetilsynet og statsforvalteren uttrykker tydelig bekymring for at omsorgssituasjonen ikke er god nok, særlig for enslige mindreårige med følgeperson. Kritikere fra sivilsamfunnet mener at systemet bryter med barns rett til likeverdig omsorg, og de foreslår å overføre ansvaret fra UDI til barnevernet eller oppjustere omsorgstilbudet for å sikre kvalitet og rettigheter.

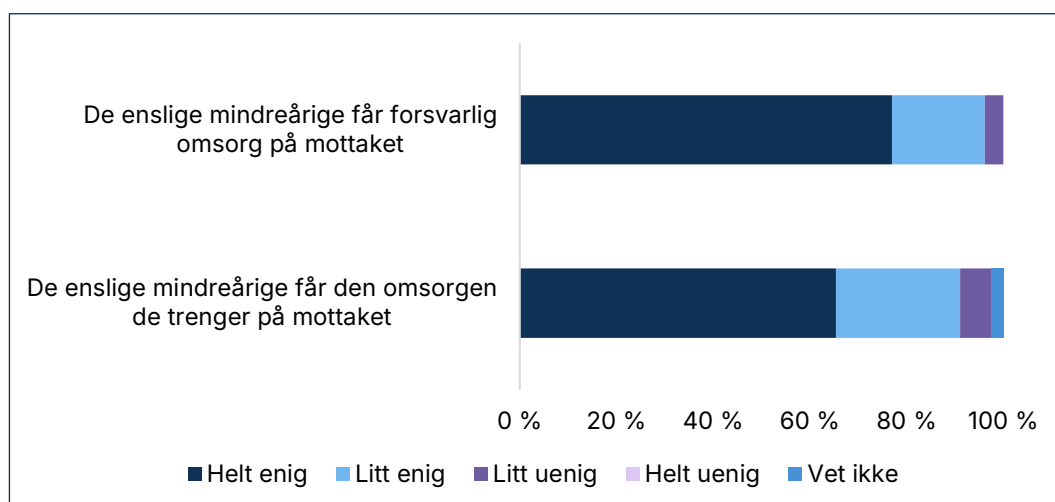
6 Mottakenes omsorgsarbeid

I dette kapitlet beskriver vi omsorgsarbeidet som gjøres på mottak for enslige mindreårige asylsøkere og på ordinære mottak med tilleggsavtale, der enslige mindreårige bor sammen med følgeperson. Vi undersøker hvordan mottaksansatte fortolker sine omsorgsoppgaver, hva de vektlegger i møte med barn og unge, og hvilke utfordringer de ser i sitt arbeid. Kapitlet er basert på en spørreundersøkelse til mottaksansatte og mottaksledere i alle mottak hvor det bor enslige mindreårige. Disse kvantitative dataene er sammenstilte med funn fra kvalitative intervjuer med mottaksansatte og ledere samt observasjoner under feltarbeid i fem mottak.

6.1 Hva legger de ansatte i omsorgsbegrepet?

Spør man de ansatte om omsorgssituasjonen til enslige mindreårige i mottak, er de aller fleste positive. I vår spørreundersøkelse svarte 96 prosent av mottaksansatte at enslige mindreårige får forsvarlig omsorg på mottaket. 91 prosent mener også at de får den omsorgen de trenger (figur 6.1).

Figur 6.1. Svar i undersøkelsen på to påstander om omsorg på mottaket (n = 78).



For å forstå dette funnet har vi undersøkt gjennom intervjuer hva mottaksansatte legger i omsorgsbegrepet. De mottaksansatte er svært opptatt av sin relasjonelle omsorgsrolle. Å ha god kommunikasjon, spørre hvordan det går og å være i miljøet peker på betydningen av å skape trygge sosiale relasjoner med ungdommene. I intervjuer med oss understreket de mottaksansatte at omsorg for dem handler om å se ungdommene, følge dem opp i hverdagen, hjelpe dem i praktiske gjøremål og bistå i å løse ulike utfordringer. Omsorg handlet om å gi barn og unge rom for å ta valg om ting som angår dem selv, og omsorg handlet også om grensesetting, tydelige regler, å støtte og veilede ungdommene i sine sosiale relasjoner i og utenfor mottaket, og å verne dem mot farer og uønsket innflytelse. De så også på det som sin rolle å beskytte ungdommer som var ekstra sårbare for rus, kriminalitet og utnyttelse. De ansatte vi har snakket med var tydelige på at de ungdommene de jobbet med til daglig hadde mye å stri med. En vesentlig forutsetning for å kunne gi dem omsorg, var å etablere gode relasjoner med ungdommene

og å bygge opp gjensidig tillit gjennom kontinuerlig relasjonsbygging. En mottaksansatt beskriver dette for oss på følgende måte:

Kanskje det er viktigere med de små møtene, heller enn de store fantastiske opplevelsene. Altså, heller enn å ta dem med på bungee jumping, kan det være viktigere for ungdommen at vi snakker med dem hver dag, at vi bryr oss, spør om de har lyst å slå av en prat, eller sette seg med oss (Mottaksansatt #12).

For å sikre god tilstedeværelse og muligheten til å følge med på ungdommene, er det vesentlig, ifølge våre informanter, at de ansatte oppholder seg der ungdommene er. Mottaksledere og de barnefaglig ansvarlige forteller at de har en turnusordning og en arbeidsfordeling som gjør det mulig for miljøarbeiderne å oppholde seg i ungdommenes fellesområde så mye som mulig. I et av de ordinære mottakene med tilleggsavtale vi besøkte måtte det lages en annen turnusordning enn det som sto i kontrakten, for å sikre tilstrekkelig bemanning 'ute i miljøet' også i helgene. Flere av mottakene vi har besøkt hadde resepsjon og kontorer plassert et stykke fra ungdommenes soverom og oppholdsområde. Flere valgte å flytte miljøterapeutenes kontor ut av kontorområdet og inn i samme bygg som ungdommenes oppholdsrom. Dette mente de senket terskelen for ungdommene til å ta kontakt, og det gjorde miljøarbeiderne bedre i stand til å observere hvordan enkelte ungdommer eller barn hadde det. Sånn fikk de også et bedre inntrykk av ungdommenes samspill seg imellom.

Under våre besøk i mottak så vi flere ganger at ungdommer stakk innom miljøarbeidere i fellesområdene for å slå av en prat eller spørre om noe. Noen ungdommer ba om hjelp med leksene, mens andre spurte om de ansatte hadde ordnet med tannlegetimen som de hadde avtalt tidligere. Andre igjen kjedet seg og ville sitte litt sammen med de voksne. Ifølge de ansatte er det slik tett kontakt som gjør det mulig å gripe inn og intervensjon tidlig når de ser at en ungdom sliter mye eller dersom det oppstår gnisninger eller konflikter mellom ungdommene.

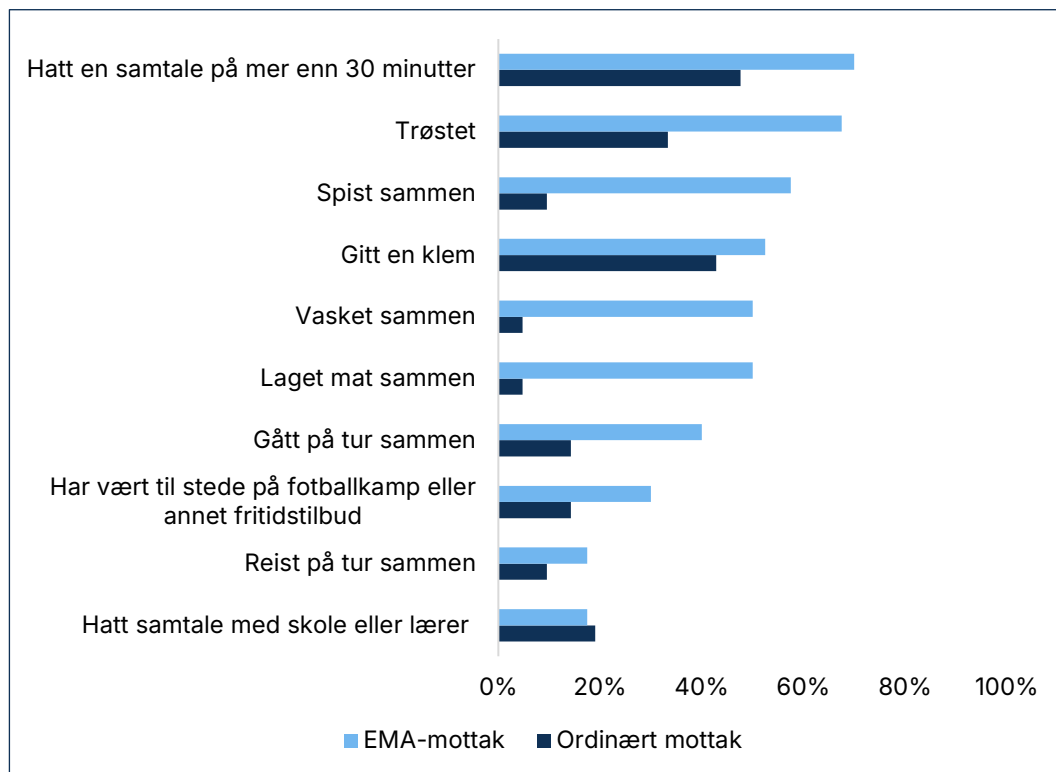
Innledningsvis har vi pekt på to aspekter ved omsorg: det relasjonelle og det koordinerende. Følgende forklaring som ble gitt under en omsorgskontroll og nedskrevet av UDIs mottaksoppfølger oppsummerer det koordinerende omsorgsansvaret.

Hvis det observeres at en beboer sliter, så formidles det videre til neste vakt. Har omsorgssamtaler jevnt. Følger med om de spiser godt, sover, tar kontakt med legevakt om nødvendig. Personalet følger beboere inn til lege om beboer ønsker dette. Har god dialog med kommuneoverlegen når det er behov for hjelp og veiledning. Politiet har vært på mottaket for forebyggende samtale. Voldsgrupper hver 3. uke. [...] Hadde tidligere helsesykepleier 1 gang pr uke. Har tett dialog med helsesykepleier, men uten å bryte taushetsplikten (Fra omsorgsprotokoll 2).

Koordinerende omsorg handler blant annet om hjelpe ungdommene med å komme i kontakt med ulike velferdstjenester og følge opp denne kontakten.

Hvordan de mottaksansatte utøver omsorg varierer mellom Mottak for enslige mindreårige og ordinære mottak. Som det kommer fram av figuren under (figur 6.2) har ansatte i mottak for enslige mindreårige langt tettere kontakt med ungdommene enn det som er tilfelle i ordinære mottak med tilleggsavtale.

Figur 6.2. Andel ansatte som har gjort følgende aktiviteter sammen med EM ukentlig eller oftere de siste 12 måneder (n = 61).

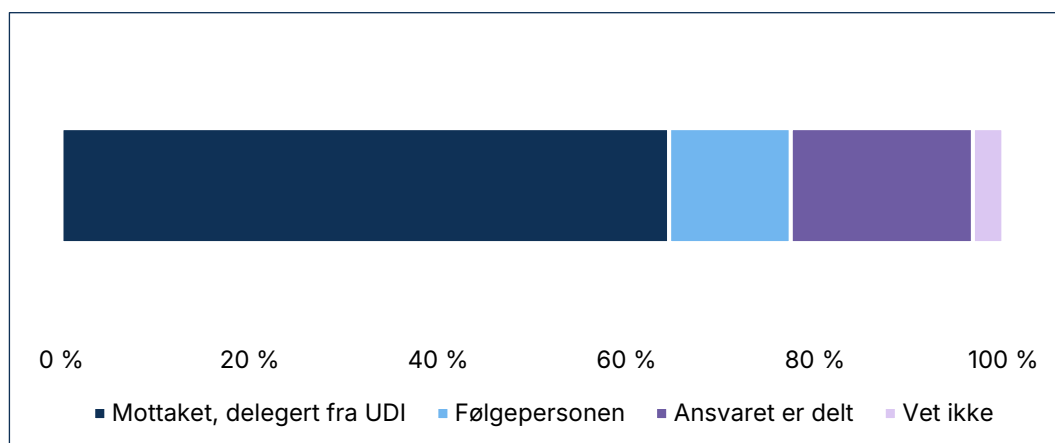


At mottaksansatte i mottak for enslige mindreårige har tettere kontakt med ungdommene enn det som er tilfelle i ordinære mottak, kommer av måten omsorgen organiseres på i de ulike mottakene. I ordinære mottak finnes det fra de mottaksansattes side en forventning om at følgepersonen tar seg av den daglige omsorgen av barnet eller ungdommen, inkludert mye av det daglige samværet, som måltider, rydding og vasking, samt uorganiserte aktiviteter. De ansatte i ordinære mottak forteller at de bruker mer tid på å veilede følgepersonen og koordinere omsorgen for barna og ungdommene, snarere enn å yte omsorgen direkte.

6.2 Omsorg til enslige mindreårige med følgeperson

Tilstedeværelsen av følgepersonen kompliserer de mottaksansattes omsorgsarbeid. I kapittel 5 har vi vist at følgepersonenenes rolle fremstår uavklart. Det er dermed ikke overraskende at mottaksansattes tolkninger av følgepersonenenes rolle varierer (figur 6.3). I vår spørreundersøkelse svarer om lag to tredjedeler av ansatte og mottaksledere på ordinære mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson at mottaket har ansvar for omsorgen til enslige mindreårige beboere. 13 prosent mener at dette ansvaret ligger hos følgepersonen, mens 19 prosent mener at ansvaret er delt.

Figur 6.3. «Hvem har ansvar for omsorgen for enslige mindreårige med følgeperson på deres mottak?» Svar blant mottaksledere og ansatte på ordinære mottak med tilleggsavtale (n = 31).



Det er med andre ord noe forvirring rundt organisering av omsorg på ordinære mottak med tilleggsavtale. En mottaksansatt forklarer sin forståelse av omsorg på følgende måte:

Vi har delegert omsorg, men ikke omsorgsansvaret. Vi har mulighet med de ressurser vi har å gi en omsorg innafor den rammen vi er i. Rammen er vår omsorg satt i avstand. For der er det en mellomperson. Den som skal egentlig sikre mye av omsorgen er følgepersonen. Den skal ikke sikre, vi skal sikre, men mye av omsorgen følges av følgepersonen (Mottaksansatt #17).

I ordinære mottak, der enslige mindreårige med følgeperson bor, snakkes det om en tredeling av omsorg: UDI har det overordnede omsorgsansvaret. Følgepersonen skal – ifølge sitatet over – *egentlig* utøve mye av omsorgen til den enslige mindreårige, og mottaksansatte skal sikre forsvarlig omsorg. I tillegg kommer representantene, som har det juridiske ansvaret for de enslige mindreårige. Mottaksansatte forteller at deres rolle er til dels å yte omsorg «på avstand» – å veilede følgepersonene og kartlegge ungdommenes situasjon. En del av dette arbeidet består i å tydeliggjøre for seg selv og følgepersonen hva tredelingen av omsorg på mottak består i, og hvilke forventninger mottaket skal og kan ha til følgepersonen. Ifølge de mottaksansatte vi har snakket med, er det tydelige om tredelingen av omsorg ovenfor følgepersonene:

Mottaket har rett (og plikt) til å kartlegge, vi må ha tilgang til de enslige mindreårige og skal ha oftere oppfølging av følgeperson. Vi må også minne dem på at de enslige mindreårige har en egen sak og at representanten er den som er involvert i alt fra skole og bank til alle permisjonssøknader og endringer i saken. Vi skal oppdatere dem på generell omsorgssituasjon, og hvis bekymring, så er det veldig kort vei til representanten. (mottaksansatt #15).

Selv om oppgavene mottaksansatte har ovenfor enslige mindreårige og følgepersoner virker å være relativt godt forankret blant de ansatte, virker utføringen av de samme oppgavene langt mer komplisert. Som vi har beskrevet i kapittel 5 er ikke bare rollen til følgepersoner uavklart, men det framkommer heller ikke av dokumentene til UDI hva

som ligger i mottakets ansvar til å følge med på følgepersonens omsorgsevne og på omsorgssituasjonen til enslige mindreårige i ordinære mottak. Som vi ser i sitatet over, har ansatte rett og plikt til å kartlegge den enslige mindreårige, men de har hverken rett eller plikt til å kartlegge følgepersonen:

Det eneste vi har lov å kartlegge på, er jo enslige mindreårige. Den voksne kan vi observere og veilede, men vi har ikke lov til å kalle den inn formelt for å kartlegge følgepersonen. Hvis vi skal skrive ned noe om følgeperson, trenger vi vedkommendes godkjenning. Og hvilke verktøy har vi og hvordan skal vi dokumentere det vi finner? Her er det sorte hull! (Mottaksansatt #15).

Mottaksansatte skal også kunne gå inn i barn og unges rom, dersom det er nødvendig. Men for å gjøre dette i praksis, forteller de ansatte at de må ha samtykke av følgepersonene - dersom følgeperson og barn bor på samme rom. Her føler de ansatte at de kommer i skvis mellom å yte omsorg til barnet og å respektere privatlivet til den voksne.

Mottaksansatte er tydelige på at kartlegging av omsorg og følgepersoners omsorgsevne bør gjøres gjennom hele perioden barnet oppholder seg på mottaket. De ansatte på mottaket mener derfor at det å kartlegge omsorgsansvaret ved ankomst til Norge og på transittmottaket, som vi beskriver i kapittel 5, ikke er tilstrekkelig for å sikre god omsorg på mottak.

En følgeperson er jo i praksis som en fosterforelder, men ikke innlemmet i det norske fostersystemet. Man skal gjennom veldig mye kartlegging for å bli en fosterforelder. Men, fordi følgepersonen kommer fra utlandet, godtar man bare den relasjonen. Her går man på muntlig informasjon, for veldig ofte har folk ingen skriftlig dokumentasjon [på forholdet mellom den voksne og barnet] med seg. Altså informasjon som likner en fosterhjemsdokumentasjon (Mottaksansatt #17).

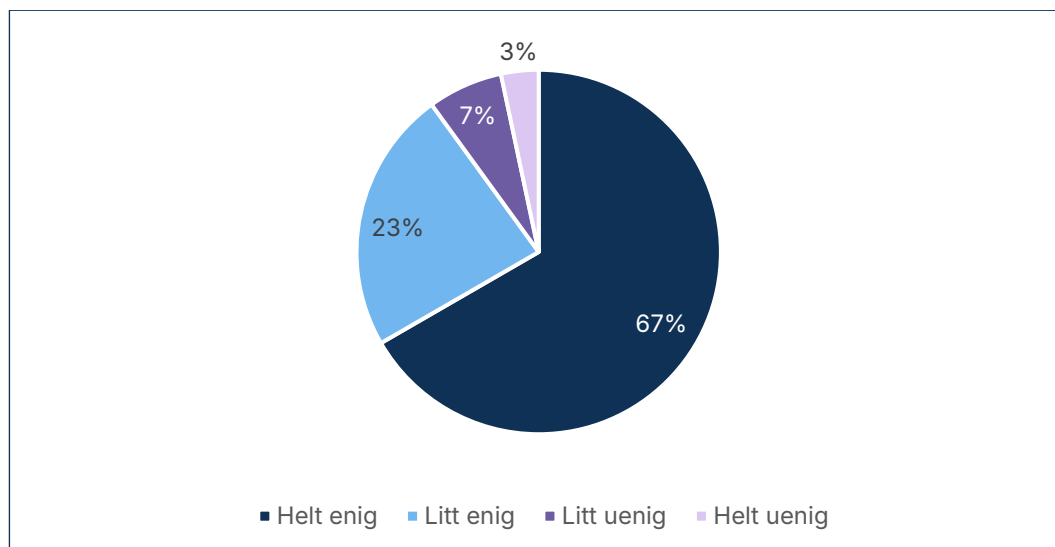
Sett bort fra de juridiske og byråkratiske utfordringene knyttet til kartleggingen av omsorgen til enslige mindreårige med følgepersoner, forteller mottaksansatte at de heller ikke alltid anser seg kompetente nok til å gjøre en slik kartlegging på en god måte. Mottaksansatte peker på barnevernet som en instans de mener burde ha ansvaret for å kartlegge.

Dette bør jo gjøres i samarbeid med barnevernet. Det fantes faktisk et gammelt rundskriv – det var omtrent ti år gammelt. Det er ikke lenger gyldig. Barnevernet kommer derfor bare inn i en rådgivende rolle, dersom vi har en akutt bekymring. Men Barnevernet har ingen hjemmel til å kartlegge omsorgsevne. Kartleggingen ligger på UDI/mottak, men der finnes den ikke (Mottaksansatt #17).

De mottaksansatte forteller altså om utfordringer knyttet til måten de kan og skal utøve sitt omsorgsansvar på. Rettigheter og plikter de har ovenfor de enslige mindreårige må gå på akkord med følgepersoners rettigheter og vise versa.

For å balansere mottakets juridiske og praktiske rolle ovenfor følgepersoner, er det behov for klare føringer. I spørreundersøkelsen kartla vi derfor om de som jobber på ordinære mottak med tilleggsavtale mener at de har gode rutiner for å sikre at følgepersonen er en trygg voksenperson. To tredjedeler av ansatte og ledere i ordinære mottak oppgir at de har gode rutiner for å sikre at følgepersonen til enslige mindreårige er en trygg og god voksenperson. 23 prosent er litt enige i dette, mens 10 prosent er helt eller delvis uenige.

Figur 6.4. Svar på påstanden «Vi har gode rutiner for å sikre at følgepersonen til EM er en trygg og god voksenperson» blant de ansatte på ordinære mottak med tilleggsavtale.



I de kvalitative intervjuene finner vi at det er særlig to forhold som kan ha ført til at noen av mottakene mangler rutinene nevnt over. For det første handler det om manglende tydeliggjøring fra UDIs side av mottakets mandat ovenfor følgepersonene. For det andre kan det også handle om at mottakene også mangler verktøy til å gjennomføre kartlegging av omsorgsevne over tid. Samtidig oppgir over halvparten av respondentene at de har gode nok rutiner når det gjelder følgepersonen, og dette tyder på at den daglige kontakten med både enslige mindreårige og følgepersonen er på plass, og at mottaksansatte er gode til å veilede og følge opp i det daglige.

Som vi har beskrevet i kapittel 5, er ikke kun følgepersonens rolle uavklart, men gjennomgangen av dokumentene fra UDI peker også på at forholdet mellom mottaksansatte og følgepersoner er uklart og vagt.

Selv om mye er uklart og uavklart når det kommer til omsorgsfordelingen mellom mottak og følgeperson, har mottaket en del klare oppgaver. En av disse er å veilede følgepersonen og å sikre god omsorg til barnet eller ungdommen som reiser sammen med denne. Mottaksansatte vi har snakket med forteller at disse oppgavene ikke er nye, ei heller særlig annerledes enn det mottaksansatte gjør for barnefamilier som bor på mottaket.

Vi kjører jo en dobbeltoppfølging, spesielt i starten. Vi sjekker om følgepersonen klarer å følge med på skolen selv, og skolen sender melding til både følgeperson og mottaket. Observerer vi at følgeperson klarer å følge med selv, så overlater vi dette til

vedkommende. Men spesielt i oppstart, er vi mye inne – men det er vi også med foreldre og medfølgende barn (Mottaksansatt #17).

De mottaksansatte er overbeviste om at god støtte til den voksne vil også gi god støtte til barnet eller ungdommen. I mange tilfeller oppleves følgepersonen som en ressursperson for den enslige mindreårige. Men, som tidligere nevnt, lever også den voksne i en krevende situasjon. De mottaksansatte er derfor veldig tydelige på at barn og unge på mottak – både medfølgende barn og enslige mindreårige – har behov for ytterligere trygge voksne rundt seg:

Enslige mindreårige trenger en voksen, de trenger fortsatt omsorg, selv om de er ungdom. [...] Vi får ofte en annen relasjon til dem enn følgepersonen. Følgepersonene kan ofte være veldig unge, det er ikke sikkert at de helt vet hva omsorg er. De forteller oss at 'jeg gjør så godt jeg kan, sørger for mat og skole', men så trengte kanskje barnet eller ungdommen en klem og den emosjonelle omsorgen. Da søker barnet eller ungdommen seg til oss ansatte for en klem, for å snakke om hverdagen eller om livets store spørsmål. De har behov for «moderlig omsorg», behov for trygge voksne som tar imot dem. Og når de flytter fra mottaket, forteller de at de savner nettopp dette (Mottaksansatt #14).

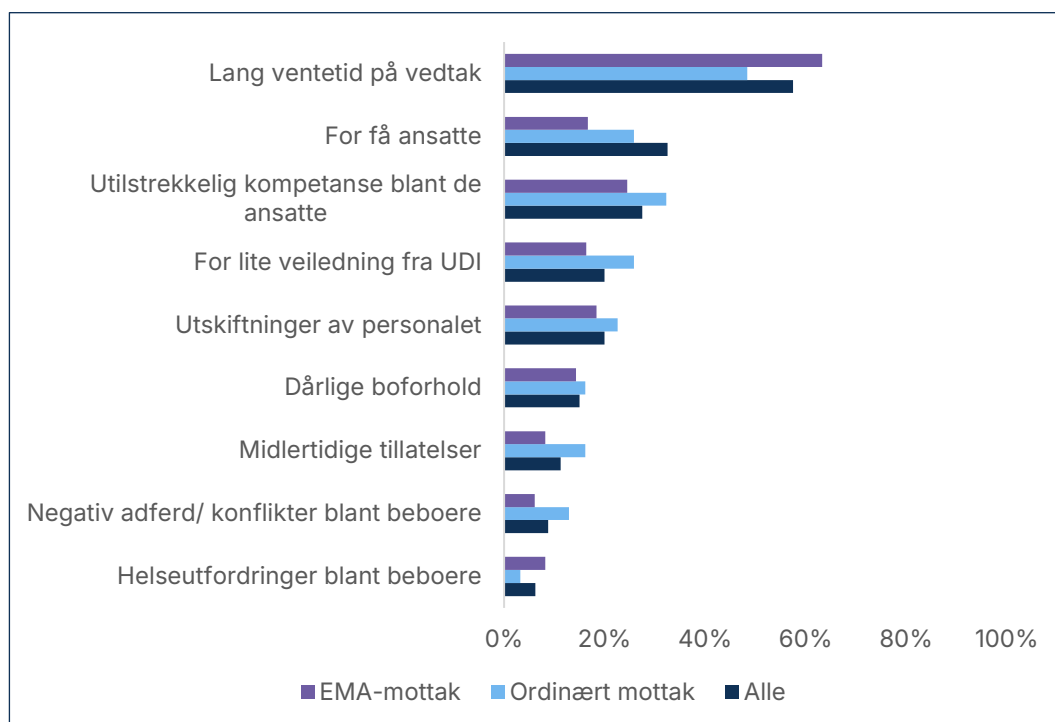
Også for mottaksansatte på ordinære mottak er det altså viktig å yte relasjonell og emosjonell omsorg.

6.3 Omsorg i ventetid

De mottaksansatte uttrykker, både i samtaler med oss og i spørreundersøkelsen, at ungdommene i det store og hele får den omsorgen de har behov for og at de selv gjør så godt de kan innenfor hva rammene tillater. De er samtidig tydelige på at det er flere utfordringer ved dagens mottakssystem som vanskeliggjør deres omsorgsarbeid.

I spørreundersøkelsen ble de mottaksansatte spurt om i hvilken grad ulike faktorer gjør det krevende å gi forsvarlig omsorg til enslige mindreårige på mottaket. Blant svaralternativene inkluderte vi både faktorer på mottaket (som boforhold, for få ansatte og utskiftninger av personalet), faktorer knyttet til beboerne (som negativ adferd / konflikter og helseutfordringer) og andre faktorer utenfor mottaket (som ventetid, midlertidige tilatelser og veiledning fra UDI).

Figur 6.5. «Etter din mening, i hvilken grad gjør disse faktorene det krevende å gi forsvarlig omsorg til enslige mindreårige på mottaket?» Andelen som svarte i svært stor / stor grad (n = 80).



I det følgende vil vi se litt nærmere på noen av de nevnte faktorene.

Lang ventetid peker seg i spørreundersøkelsen ut som den viktigste årsaken til at det er krevende å gi forsvarlig omsorg ifølge de ansatte og ledere, og dette gjelder både på Mottak for enslige mindreårige og på ordinære mottak med tilleggsavtale. Til sammen svarte 58 prosent av respondentene at lang ventetid på vedtak i stor eller svært stor grad gjør det krevende å gi forsvarlig omsorg til EMA på mottaket der de jobber. Omsorgsprotokollene vi har fått innsyn i bekrefter i stor grad dette inntrykket. Her framhever mottaksansatte betydningen av venting både for ungdommene og de ansatte som skal yte omsorg til dem. I en protokoll står det for eksempel «Lange ventetider er krevende, vanskelig med omsorgen når de må vente 1–2 år».

I samtale med oss utdyper de mottaksansatte at ventetiden påvirker deres arbeid på flere måter. De har å gjøre med ungdommer som er svært frustrerte, der de observerer at den psykiske helsen blir dårligere jo lengre ungdommene er på mottaket. Selv om de mottaksansatte er opptatt av tett kontakt og oppfølging med ungdommene, synes de ikke alltid at det er enkelt å nå fram.

For dem er jeg jo politi, IMDi og UDI til sammen. For dem er jeg hele Norge. Det tar litt tid å få dem til å skjønne at jeg bare er her for å gjøre oppholdet deres så bra som mulig (mottaksansatt #3).

Som det går fram av sitatet over, er det vanskelig for ungdommene å forstå utlendingsforvaltningen og de ulike oppgavene og mandatene aktørene innenfor dette systemet har. Selv om barn og unge får veldig mye informasjon, og mange av mottakene supplerer informasjonsmaterialet fra UDI med egne moduler (se kapittel 6.5. for en nærmere

diskusjon), klarer ikke alltid ungdommene å skille mellom mottaksansatte, mottaksoppfølgere og beskyttelsesavdelingen i UDI. Mottaksansatte erfarer at ungdommene har en forventning til dem om at de i kraft av å være deres omsorgspersoner og mottaksansatte kan hjelpe dem med å få svar på asylsøknaden sin. Under våre besøk til mottakene har vi hørt om tilfeller der ungdom har spurt opptil 40 ganger om dagen om det var noe nytt i saken deres.

Ansatte forteller at mange ungdommer tror at det å spørre og fortelle om saken sin vil føre til endring.²⁴ De ansatte forteller at de befinner seg i et juridisk/byråkratisk limbo. Det er de som skal utøve omsorgsansvaret, men dette vanskeliggjøres av at de verken har innsyn i eller påvirkning på det som opptar ungdommene mest. Deres arbeid med å bygge tillitt og relasjoner, og å få ungdommene til å snakke om det som opptar dem, vanskeliggjøres ved at de kun kan lytte for å være empatiske. Men etter som tiden går, er det ofte ikke nok for ungdommene.

Jeg kan si det jeg kan si og informere deg så godt jeg kan, jeg sitter ikke på svarene og jeg kan ikke gjøre noe. Jeg kan ikke fortelle legen når du vil ha time eller medisin, så kan jeg ikke fortelle legen at han skal gi deg det. Selv om jeg kan prosessen om retur, så kan jeg jo ikke gi deg svar. Etter et stykke så blir de lei for at vi ikke kan gjøre noe (Mottaksansatt #4).

De mottaksansattes bekymringer gjenspeiles også i intervjuene våre med ungdommene. Flere av de vi har snakket med uttrykker resignasjon og forteller at de har trukket seg tilbake fra de ansatte. «Hvis jeg vil snakke, så kan de ikke gjøre noe. De kan ikke endre noe», forteller en 17 år gammel ungdom fra Syria. Ungdommene ser derfor ikke lenger vitsen med å betro seg til de voksne, og de forblir mer alene med tankene og bekymringene sine. Dermed får man i noen sammenhenger en situasjon der de ungdommene som ville hatt størst behov for den emosjonelle og koordinerende omsorgen fra de ansatte blir minst mottakelige for dette.

6.4 Bemanning, ressurser og kursing

Etter lang ventetid på vedtak var en krevende bemanningssituasjon og for få ansatte ansatte det de mottaksansatte i spørreundersøkelsen svarte at var de største hindrene til godt omsorgsarbeid. Om lag en av tre svarte at det er krevende å gi forsvarlig omsorg til enslige mindreårige beboere på grunn av for få ansatte på mottaket. Som vi har beskrevet tidligere, mener de mottaksansatte at tilstedeværelse «ute i miljøet» er en grunnleggende forutsetning for godt omsorgsarbeid. Dette står også i kravspesifikasjonen. I vårt kvalitative datamateriale er det spesielt de ansatte på ordinære mottak med tilleggsavtale som trekker fram bemanning som en utfordring. En av de vi intervjuet viste til at det var 150 asylsøkere på mottaket hennes og 5,9 årsverks bemanning. I intervjuet beskriver hun alle de oppgavene disse 5,9 skal gjøre ifølge kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser fra UDI – og sier at det er et regnestykke som på ingen måte går opp. Bemanningsgraden – i det tilfellet 5,9 årsverk på 150 asylsøkere på mottaket – anses til å være

²⁴ Dette erfarer også vi som forskere. Selv om vi forklarer tydelig og inngående hva en forsker er, hvilken rolle vi har, og at vi ikke er del av UDI og dermed på ingen måte kan påvirke deres sak, vil mer enn halvparten av ungdommene, men også de voksne, avslutte intervjuet med å be om hjelp i saken deres.

altfor lite til å oppfylle alle kravene som er listet i UDI sin kravspesifikasjon. Ifølge henne er det tilnærmet umulig å tilfredsstillere alle de ulike kravene i tillegg til å yte forsvarlig omsorg til de enslige mindreårige på mottaket.

På mottak for enslige mindreårige er det flere på jobb per mottaksbeboer enn på ordinære mottak. Likevel forteller også ansatte mottak for enslige mindreårige at de opplever at det er krevende for dem å få gjort alt det de er pålagt å gjøre, ut over det å gi direkte omsorg. Som vi viste i forrige kapittel, stiller både forskriften og UDI store krav til mottakenes kartlegging og dokumentasjon, noe som gjør at de ansatte, også miljøarbeidere og andre som er ansatte for å drive omsorgsarbeid, må tilbringe deler av arbeidsdagene foran skjerm og på kontor. Ansatte forteller at de prøver å gjøre disse oppgavene i «stille» perioder når ungdommene er på skole og det skjer lite i fellesområdene. Ikke desto mindre opplever mange av de ansatte at de har lite tid til å dekke over alt de er forventet å gjøre. Pålegg etter kontroller er viktige, men føles også stressende for de ansatte, som må tilbringe mer tid på kontor og mindre tid med ungene i perioden de rydder opp etter kontroll. Ett av mottakene vi har besøkt har for eksempel fått pålegg om å øke hyppigheten av kartleggingssamtaler fra hver 6. uke til én gang i måneden. Mottakslederen var svært kritisk til dette – ikke av omsorgsfaglige hensyn alene, men også fordi ytterligere oppgaver vil øke presset på ansatte. Hun viser til at hennes ansatte blir utslitte av all kartleggingen og at ungdommene blir lei av å svare på alle spørsmålene.

De ansatte opplever den lave bemanningen som mest stressende på kvelder og om natten. Det er da de føler seg mest strukket. Når et barn ikke kommer hjem i tide eller mister siste bussen er det umulig å hente dem når man bare er to på jobb. På ordinære mottak er det som nevnt i forrige kapittel heller ikke krav til nattevakt, selv ikke i mottak med tilleggsavtale. Ansatte har dermed ingen mulighet til å ivareta barn og unges omsorgssituasjon om kveldene eller om natten.

Ved siden av en stram bemanningsnorm, forteller mottaksledere også om vanskeligheter med å finne ansatte med rett kompetanse. Lønningene på mottaket oppleves som lave sammenliknet med likende stillinger i kommunene. I tillegg gjør mottaksdriftens midlertidighet det vanskelig å tiltrekke seg ansatte.

Den andre delen av asylregimet som er ganske kjip, er at det er altfor stor del av kapasiteten som er midlertidig. De sløser med kompetansen de bygger opp. De bygger opp og ned, til og med i samme perioden. Mottak legges ned for lett. Vi har en avtale som går på 10 år. Først 6 år og så 2+2. Nå har vi drevet i noen år, vi har blitt gode. [...] Det er nå vi skal bli skikkelig gode (Mottaksansatt #17).

Arbeidet på mottak oppleves som viktig, varierende og interessant, selv om det også kan være krevende. Det er disse egenskapene ved arbeidshverdagen som også gjør det mulig for mottakene å finne gode, motiverte folk, til tross for utfordringene nevnt over. I ordinære mottak med tilleggsavtale, der det er lite krav til kompetanse, prøver mottaksansatte å bøte på ved å se hen til jobbsøkernes personlige egnethet for å sikre en god omsorgssituasjon.

Ansatte og mottaksledere vi har intervjuet er enige om at det arbeidet som UDI har gjort de siste par årene med å styrke bemanningen og implementere omsorgsforskriften har bidratt til å styrke det barnefaglige arbeidet og sikre enslige mindreårige asylsøkere. I ordinære mottak har tilleggsavtalen hatt spesielt mye å si for omsorgssituasjonen til enslige mindreårige. En av de vi har intervjuet viser til at enslige mindreårige med følgeperson i større grad var en bekymring før UDI inngikk disse avtalene:

Før var det jo en reell bekymring. Vi hadde en 150 prosent stilling med ansvar for barn. 100 prosent av dette var kun der på dagtid, den andre hadde tilknytning til den andre avdelingen vår og jobbet der. Med så liten stillingsprosent til barnefaglig arbeid, hadde vi bare noen veldig små lommer til å se barna. Det opplevdes som veldig sårbart og skummelt. Det var blant annet problematisk å ha enslige mindreårige på mottak uten å ha mulighet til å skape tette bånd til barnet. Eller at man var bekymret for at de var knyttet til nettverk som vi ikke var sikre på. Det er jo flere grupper innenfor nasjonale miljøer som følges ekstra med på av politiet (Mottaksansatt #14).

Mottakslederen fortalte at før omsorgsforskriften trådte i kraft, var situasjonen til enslige mindreårige med følgeperson svært bekymringsverdig. Ungdommene og barna ble behandlet som ordinære beboere, og det var lite mulighet for å kartlegge deres relasjoner til følgepersonene eller på annet vis sikre en trygg omsorgssituasjon. En annen går i intervju så langt som å si at «UDI benektet sitt omsorgsansvar» overfor disse barna (Mottaksansatt #17). Selv om det fortsatt ikke er mulig å kartlegge følgeperson, har mottaksansatte i ordinære mottak med tilleggsavtale nå større mulighet til å observere og gjennom veiledning påvirke omsorgssituasjonen. Dette gjenspeiles også i den uttalte bekymringen for enslige mindreårige med følge som både Helsetilsynet og Statsforvalteren har uttrykt gjentatte ganger (se også kapittel 5). Selv etter at mottakene fikk midlertidige midler som skulle løfte kompetanse og bemanning med to årsverk, ble ressursituasjonen ansett som uforsvarlig.

Tilleggsavtalene til ordinære mottak som øker bemanningen med fem årsverk, hvorav en er høyskoleutdannet fagansvarlig, har forbedret situasjonen i stor grad, ifølge de ansatte som jobber i slike mottak (se omtale i kapittel 5).

Jeg synes at UDI har tatt et flott ansvar. I år ble det slik at det ble et kompetanseløp for årsverk med EMA med følge, gjennom RVTS, det synes jeg er fantastisk. Jeg synes de har gjort en veldig god jobb med å komme seg hit vi er i dag (Mottaksansatt #17).

Selv om tilleggsavtalen peker mot en positiv trend og de ansatte i stor grad er positive, mener alle våre respondenter at dette kun er en god start, men at det kreves videre arbeid og mer ressurser. Som en av de ansatte uttrykker det: «Ungene blir sett her, men de fortjener enda mer» (Mottaksansatt #14). En annen ansatt tilføyer:

Tilleggspakken var veldig bra, men ikke nok. Vi trenger enda flere ressurser til nattevakt, bedre krav til barnefaglig kompetanse. Fire av fem kan være ufaglærte. I rekrutteringen har vi lagt vekt på personlig egnethet og på veldig mye veiledning.

Miljøarbeidere, det er deres stillingsbetegnelse, har jo særkontaktansvar. Vi har 10–15 enslige mindreårige med dels krevende følgeperson, de trenger orientering i samfunnet, kan være analfabeter, må forstå helseutfordringer, barnets behov og ikke minst ha kjennskap til et krevende system. Synes det er derfor veldig viktig med økt kompetansekrav (Mottaksansatt #17).

Når ansatte krever høyere bemanningsnorm og økt kompetansekrav, sammenlikner de sin situasjon med den i barnevernet. Men de ser også på forskjellene i bemanningsnorm innad i mottakssystemet. Spesielt bemanning og ressurser i tilrettelagte avdelinger trekkes fram som et sammenlikningsgrunnlag. En tilrettelagt avdeling på et mottak er et botilbud for asylsøkere som har spesielle behov for tilrettelegging, enten på grunn av fysiske eller psykiske lidelser, eller fordi de trenger ekstra hjelp til å klare hverdagen. Disse avdelingene har døgnbemanning og ansatte med strengere kompetansekrav enn på ordinære mottak.²⁵

Ansatte på tilrettelagt avdeling sitter på en mye større pengesekk. Det barnefaglige teamet med fem ansatte har en langt mer hektisk hverdag enn miljøteamet på tilrettelagt avdeling, som har flere ansatte. Vi er ofte alene på jobb og kunne godt trengt en makker. Selvfølgelig er det andre voksne på jobben, men de jobber ikke med enslige mindreårige. Spesielt på helgevakten kan man føle seg ganske alene som barnefaglig ansatt (Mottaksansatt #13).

Til sammen tegner dette et bilde av et system der ansatte forventes å håndtere komplekse omsorgsoppgaver innenfor trange tids- og ressursrammer, samtidig som de navigerer krevende kartleggingsverktøy og uklare ansvarsforhold. Dette aktualiserer spørsmålet om hvilken kompetanse mottaksansatte faktisk har – og trenger – noe som drøftes nærmere i det følgende avsnittet om behovet for mer og annen kursing.

Behov for mer og annen kursing

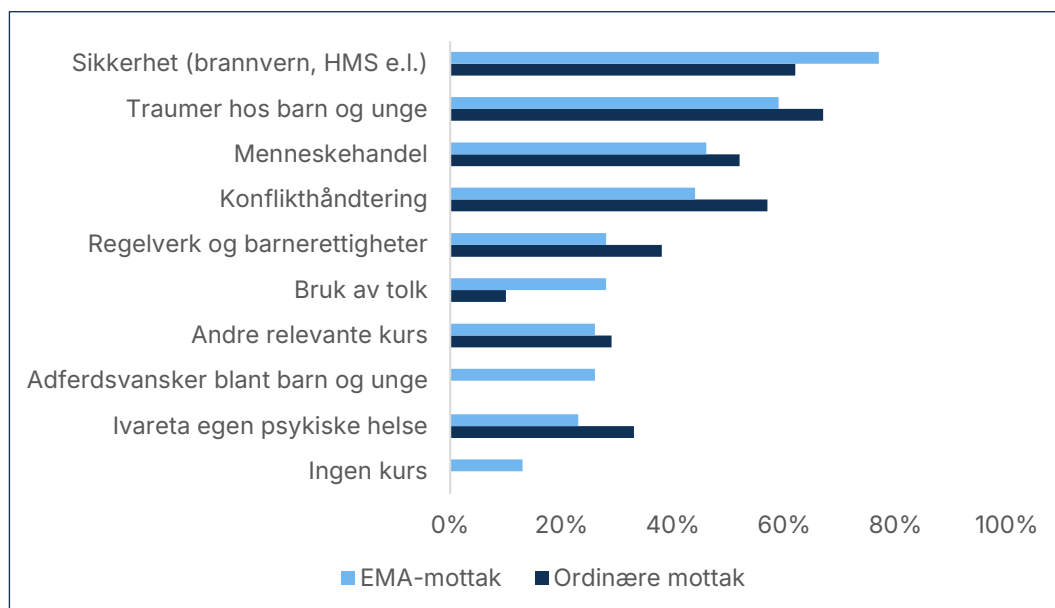
I tillegg til lang ventetid og begrensede ressurser, nevnes kompetanse som en viktig forutsetning for god omsorgsutøvelse. En fjerdedel av de ansatte i spørreundersøkelsen oppgir at utilstrekkelig kompetanse gjør det krevende å gi forsvarlig omsorg til enslige mindreårige på mottaket.

Vi har derfor stilt en rekke spørsmål i undersøkelsen om kompetanse og opplæringsbehov blant ledere og ansatte på mottakene.

Vi kartla hvilke kurs det er vanligst å ta blant mottaksansatte, innenfor hvilke temaer de har behov for mer opplæring og i hvor stor grad de selv vurderer at de er rustet til å håndtere krevende situasjoner på mottaket.

²⁵ <https://www.udi.no/asylmottak/ulike-typer-asylmottak/>

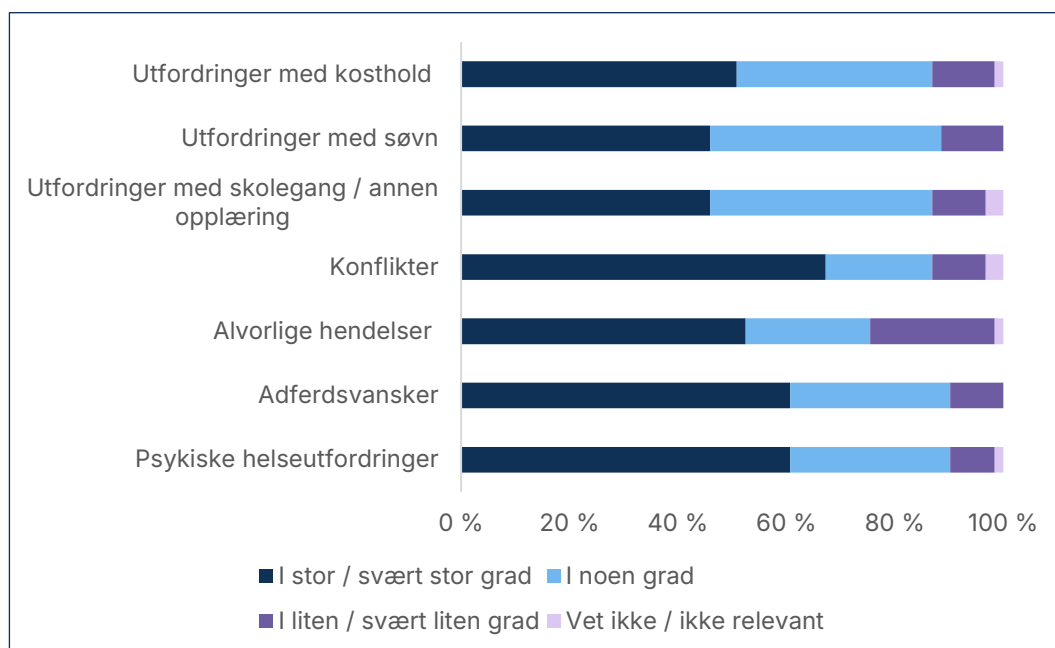
Figur 6.6. Kurs som de ansatte på mottaket har gjennomført i løpet av siste 12 måneder (n = 61).



Når det gjelder gjennomførte kurs i løpet av det siste året, oppgir mer enn halvparten av de ansatte at de har deltatt på kurs knyttet til sikkerhet (brannvern, HMS og liknende) og kurs om traumer hos barn, mens om lag halvparten har hatt opplæring om menneskehandel og konflikthåndtering. Kurs om regelverk og barnerettigheter, bruk av tolk, adferdsvansker blant barn og unge og ivaretagelse av egen helse er det færre som har deltatt på. Blant andre kurs som de ansatte har deltatt på, nevnes det blant annet kurs om traumebevisst omsorg, tvangsekteskap, radikalisering og ekstremisme, overgrep, rus og ungdomskriminalitet. I vår undersøkelse finner vi noe forskjell mellom Mottak for enslige mindreårige og ordinære mottak. Flere ansatte i ordinære mottak har deltatt på kurs om blant annet barns traumer, menneskehandel, konflikthåndtering og ivaretagelse av egen helse. Derimot har ingen av de ansatte på ordinære mottak i vårt utvalg hatt kurs om adferdsvansker blant barn og unge.

Når det gjelder om de ansatte opplever at de er forberedt på å håndtere ulike krevende situasjoner på mottaket (som utfordringer med søvn, psykisk helse, kosthold eller skole, samt håndtering av konflikter, alvorlige hendelser eller adferdsvansker), svarer over halvparten at de i stor eller svært stor grad er forberedt (figur 6.7).

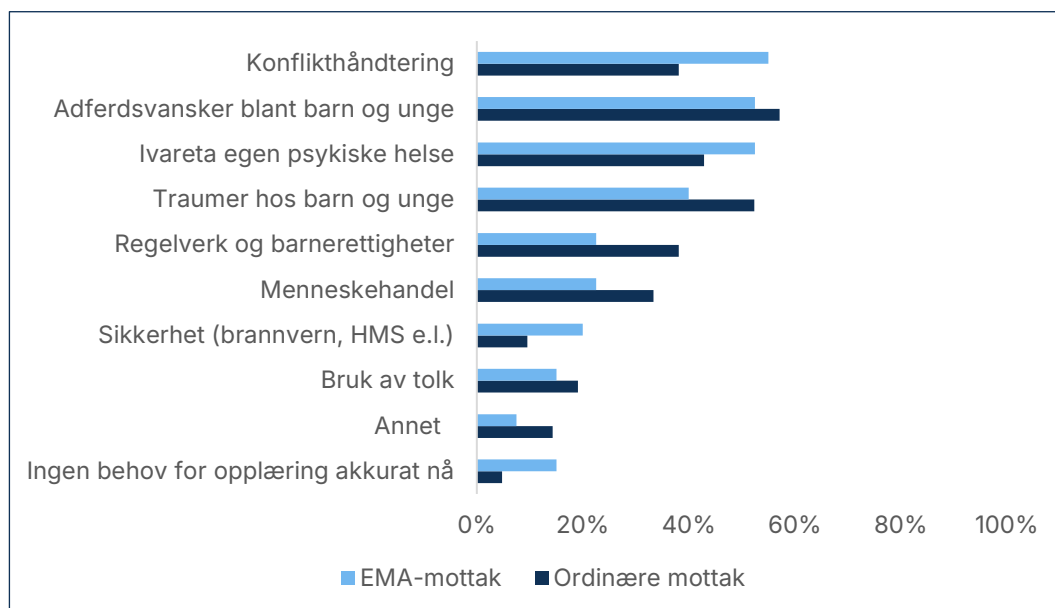
Figur 6.7 «I hvor stor grad opplever du at du er forberedt til å håndtere følgende situasjoner på mottaket, som involverer enslige mindreårige?». Svar blant mottaksansatte (n = 61).



Om lag syv av ti føler seg i stor eller svært stor grad forberedt til å håndtere konflikter. Litt færre – seks av ti – er trygge på å håndtere adferdsvansker og psykiske helseutfordringer, mens om lag halvparten føler seg i stor eller svært stor grad forberedt til å håndtere utfordringer med kosthold, skolegang og alvorlige hendelser. Det er dog verdt å merke seg at mellom 40 og 50 prosent av de mottaksansatte oppgir at de kun i noen eller liten / svært liten grad er forberedt til å håndtere utfordringene nevnt over.

Det er derfor ikke så overraskende at relativt mange etterspør mer kursing på ulike felt. Selv om de fleste har vært på kurs i løpet av det siste året, viser funnene fra vår undersøkelse at en stor andel av de ansatte på mottakene uttrykker behov for opplæring (se figur 6.8). Kun 11 prosent hadde ingen behov for opplæring på tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført. Resten ville ha opplæring i ulike temaer. Ansatte oppgir spesielt behov for mer opplæring i konflikthåndtering, adferdsvansker blant barn og unge, ivaretagelse av egen psykisk helse og traumer hos barn og unge. Blant ansatte i ordinære mottak er det også større behov for opplæring i regelverk og barnrettigheter samt menneskehandel. Respondentene fikk også mulighet til å spesifisere hvilke andre kurs de hadde behov for (registrert som *annet* i tabellen under), og her nevnes det for eksempel kurs i samhandling på tvers av sektorer og instanser i enkeltsaker, kartlegging av barn og unge med funksjonsvariasjoner, oppfølging av EMA med følgeperson, integreringspolitikk og flerkulturell forståelse.

Figur 6.8. Ansattes behov for opplæring, etter tema (n = 61).



Blant de ansatte på Mottak for enslige mindreårige etterlyser størst andel kurs i konflikthåndtering, adferdsvansker blant barn og unge og kurs om hvordan ivareta egen psykiske helse. Blant dem som jobber på ordinære mottak etterlyses det i størst grad kurs om adferdsvansker og traumer blant barn og unge, i tillegg til kurs om å ivareta sin egen psykiske helse. På noen temaer ser det ut som om behovet for opplæring spiller tidligere kursdeltakelse. Flere på ordinære mottak angir å ha hatt opplæring i for eksempel konfliktopplæring, og man ser at relativt færre i disse mottakene angir behov for mer opplæring på dette feltet. Denne speilingen gjelder også til en viss grad kurs i sikkerhet og bruk av tolk.

Når det gjelder opplæring i regelverk, barnerettigheter og menneskehandel, finner vi at det er flere ansatte på ordinære mottak som både har fått mer opplæring i tematikken og etterlyser enda mer kurs, sammenliknet med de ansatte på EM-mottak.

I de kvalitative intervjuene trekker de ansatte i både ordinære mottak og mottak for enslige mindreårige asylsøkere fram behovet for bedre og mer opplæring i å gi god omsorg til barn og unge som sliter.

Hvordan sikrer vi barnet beste og god omsorg? Vi trenger tilnæringsmåter og å løfte fram den kompetansen vi har med oss med eller uten utdanning, og utvide kompetanse rettet mot arbeid med enslige mindreårige asylsøkere. Det er annerledes å jobbe med dem. Det krever kulturforståelse, sensitivitet, trygge voksne, at man er kreativ (Mottaksansatt #17).

Arbeidet med barn og unge på mottak beskrives som svært givende, men også veldig krevende. Som vi allerede har beskrevet tidligere, anses lang botid på mottak som ett av de største hindrene til å yte god omsorg, og ansatte understreker betydningen av å ha gode verktøy i møte med de enslige mindreårige asylsøkere. Dette gjenspeiles også i spørreundersøkelsen, der de ansatte ønsker mest opplæring i kurs som handler om å ivareta ulike aspekter ved barn og unge – konflikter, adferdsvansker og traumer. Over

halvparten av de ansatte i vår spørreundersøkelse angir å ha fått kursing i traumebevisst omsorg (TBO). Også under feltarbeid i mottak fortalte flere ansatte om opplæringen i TBO. Kurset ble utviklet av RVTS Sør. De ansatte var stort sett svært positive til kurset som de beskrev som et veldig godt verktøy, spesielt i arbeid med enslige mindreårige asylsøkere.

Dessuten jobber vi med traumebevisst omsorg (TBO). Dette er grunnlaget for alt arbeidet vi gjør. Vi har styrket den barnefaglige gruppen ved at de er involvert i RVTS sitt program, og vi har innarbeidet traumebasert omsorg i omsorgsplanen vår. Vi har trent på hvordan vi skal håndtere skolevegring og utbrudd, og får trening i å skille hva som er «vanlig» ungdomsatferd og hva som skyldes traumer (Mottaksansatt #15).

Også mottaksoppfølgere er svært fornøyde med kurset og tilnærmingen, og de mener at et større fokus på traumebevisst omsorg har løftet omsorgsarbeidet i mottakene.

Vi er storfornøyde med den enorme impacten kurset har hatt. Spesielt i forbedring av omsorgsarbeidet syns jeg at traumebasert omsorg har vært nøkkelinntaket (mottaksansatt #16).

Selv om kurset bare har fått lovord av våre informanter, er det ikke alle mottak som har fått tilbud om dette. Hvorvidt mottaksansatte har fått tilbud om kurset ser ut til å ha sammenheng med hvilken region i Norge de tilhører. Kompetanse på god og traumebevisst omsorg omtales også som ferskvare som må vedlikeholdes. Det er derfor ikke nok at mottakene kun får tilbud om kurs én gang, for det bør tilbys regelmessig. Dette vil også sikre at kompetansen vedlikeholdes selv ved utskiftninger i staben.

I tillegg til å tilegne seg og opprettholde kompetanse på barn og unge, mener de ansatte også at det er behov for bedre kompetanse i omgang med følgepersoner.

Det krever tid og kompetanse å veilede den voksne. Det er ikke nok at de går på ett og annet foreldremøte eller informasjonskurs. Det krever masse – noen av følgepersonene krever ivaretagelse av seg selv, da er det lett å dytte dem ut på siden av kravspekket som en vanlig OA-beboer. Men det kan man ikke. De kommer sammen med en enslig mindreårig (Mottaksansatt #17).

Mottakslederen i et ordinært mottak forklarer videre at dersom man får til god støtte til følgepersonene, vil man samtidig også yte god støtte til barna og ungdommene som reiser med dem.

Vi har mange tilfeller der følgepersonene er en ressursperson for de enslige mindreårige asylsøkere. Men mange er ikke vant til foreldrerollen for en yngre person. De trenger støtte i det. Vi er mange som kan hjelpe dem med det, hvis det kommer krav om å gjøre det og ressurser til det. Men vårt arbeid med de voksne må være mer enn et engangstilfelle, men heller noe som gjøres gjennom hele botilbudet. I hvert fall

gjennom perioder. Det har stor effekt på enslige mindreåriges omsorg, hvis man bruker tid på følgepersonene og løfter dem (Mottaksansatt #17).

Rundt halvparten av de ansatte i mottak for enslige mindreårige asylsøkere og i ordinære mottak har også ønsket seg (mer) opplæring i ivaretagelse av egen psykisk helse. Behovet for dette ble tydelig i ett av mottakene vi besøkte. Der oppsto det to alvorlige hendelser mens vi var på besøk. Hendelsene fant sted om kvelden og på natten. Den ene hendelsen gikk spesielt inn på de ansatte. En ungdom hadde oppført seg truende mot en av kveldsvaktene før han ødela en del av inventaret i fellesarealet. En av de to unge kvinnene som hadde vakt den kvelden kom ikke på jobben dagen etter. Hun følte seg ikke trygg, fortalte hennes kollegaer. Den andre kvinnen som var til stede under hendelsen virket rystet. På spørsmål om hvordan hun ivaretok seg selv i etterkant av hendelsen, svarte hun unnvikende og litt oppgitt. Hun hadde de andre kollegaene, mente hun, men hun kjente ikke til rutiner om debriefing eller krisehåndtering i staben. «Nei, dette har vi nok ikke hatt særlig fokus på, her på dette mottaket», mente hun.

Ivaretagelse av egen psykisk helse handler ikke kun om å håndtere følgene av utagering, sinne og trusler mot seg selv. I flere av samtalene vi hadde med ansatte i mottaket reflekterer de ansatte over hva det betyr å gi emosjonell omsorg innenfor rammene til dagens mottakssystem. Emosjonell omsorg krever at de ansatte skal være nær nok til å yte omsorg, men distansert nok til å beskytte seg selv. «Det blir for krevende å gå helt inn i de relasjonene, barn flytter, barn blir utvist og barn bosettes. Man kan ikke involveres for mye» (Mottaksansatt #29). Å anerkjenne behovet for selv-ivaretagelse hos de ansatte bør, ifølge våre informanter på mottak, være en integrert del av omsorgsarbeidet på mottaket.

6.5 Informasjonen som gis

Gjennom kravspesifikasjonene stiller UDI ulike krav til den informasjonen enslige mindreårige skal få i mottak. Retten til informasjon og krav til asylmottaket framgår også av omsorgsforskriften § 4. Asylmottaket er pålagt å ha et strukturert informasjonsprogram som de skal følge, som skal tilpasses beboernes behov og alder. Informasjonsarbeidet skal bidra til at enslige mindreårige får økt forståelse for egen livssituasjon og opplever mest mulig forutsigbarhet og trygghet i den situasjonen de er i. Informasjonen skal forberede dem på økt grad av selvstendighet og at de blir best mulig forberedt til framtidig bosetting eller retur. De enslige mindreårige skal kjenne rettighetene og pliktene sine, slik at de kan ta informerte valg.²⁶

Som et vedlegg til kravspesifikasjonene, har UDI utarbeidet en informasjonsplan som heter Ung i Norge. Dette er en veileder som skal gjøre mottakene i stand til å gi de enslige mindreårige den informasjonen de skal ha. Denne veilederen er delt inn i ti moduler med temaer som strekker seg fra velkomstinformasjon og informasjon om asylprosessen til retur, seksualitet og kropp, helse, det norske samfunnet, konflikthåndtering og en egen modul om rettigheter etter barnekonvensjonen. Ifølge de mottaksansatte får de utlevert en informasjonspakke fra UDI som de skal bygge informasjonen de gir til

²⁶ <https://www.udi.no/asylmottak/jobber-i-mottak/informasjonsarbeid-i-mottaket/informasjonsarbeid-for-barn-og-unge>

ungdommene på. I denne informasjonspakken er det ifølge våre intervjuer filmer på DVD og ingen referanser til informasjonsmateriell på udi.no eller asylbarn.no, som UDI også har utviklet.

Våre intervjuer viser at det er potensial for å forbedre og oppdatere informasjonspakene mottakene får fra UDI, både når det gjelder aktualitet, relevans og formidlingsformer. I vår spørreundersøkelse svarer kun 37 prosent av de som jobber på mottakene at informasjonen fra UDI i stor grad er oppdatert og speiler dagens situasjon. Om lag halvparten mener at informasjonen er oppdatert i noen grad, mens resten oppgir at den i liten eller svært liten grad speiler dagens situasjon (figur 6.9). Med andre ord mener over halvparten av respondentene at det er rom for forbedringer knyttet til hvor tidsaktuell informasjonsmaterialet er per i dag. Et eksempel som har dukket opp i intervjuer er at materialet ikke er oppdatert på regelverket om hvilke ukrainske borgere som har rett på midlertidig kollektiv beskyttelse.

Det blir det samme med retur, hvor lite informasjon som er tilgjengelig når ting trengs å oppdateres. De har begynt å gi avslag til folk fra Ukraina, men forteller ikke hvordan prosessen skal skje. [...] Det er jo til syvende og sist vi som er der med ungdommene, vi som får alle spørsmål og som ikke kan svare på det. Vi er jo involvert uansett. Det er ingen som kan hjelpe. De får ikke svar fra representanten, de får aldri svar fra UDI. De hører «dere må bare vente» cirka 1000 ganger fra oss. Det er det eneste vi kan si (Mottaksansatt #4).

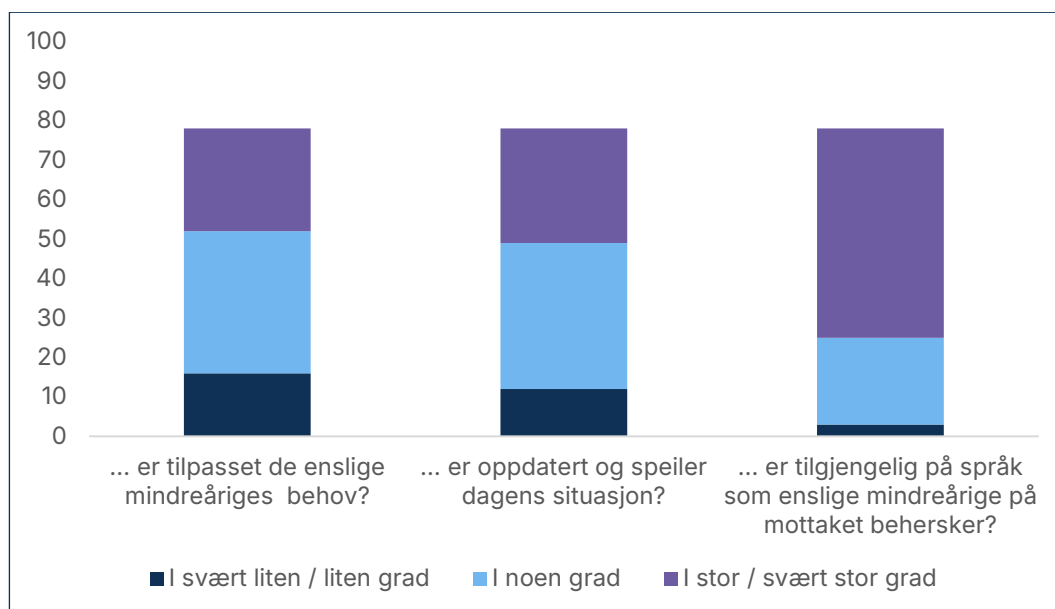
De ansatte etterlyser altså mer oppdatert informasjonsmateriell. Samtidig etterlyser de raske svar når de henvender seg til UDI. Disse to tingene henger sammen for de mottaksansatte. Gitt at informasjonsmaterialet de har opplevd utdatert har de behov for avklaringer raskt, noe som ikke alltid er like lett å få. UDI arbeider med å oppdatere modulene i veilederen, men denne oppdateringen sier de mottaksansatte at går for tregt.

I tillegg til at selve innholdet oppleves som utdatert, er de mottaksansatte også frustrerte over den tekniske utformingen. Selv om UDI har lagt ut flere informasjonfilmer på nett, har de mottaksansatte ikke blitt gjort kjent med at disse inngår i informasjonsmaterialet de skal bruke. Derfor refererer de mottaksansatte vi har snakket med oftere til DVD-ene som finnes i materialet de har fått tilsendt fra UDI. De har oppfattet at det er denne informasjonen de primært er forventet å bruke. DVD-ene i informasjonspakken er ifølge de mottaksansatte bare tilgjengelige på norsk og engelsk. Beboerne deles derfor opp etter språkgrupper og det benyttes telefontolk mens filmene vises. Dette fungerer dårlig ifølge de ansatte. De fleste informasjonsansvarlige vi har snakket med utvikler derfor egne ad hoc-informasjonsopplegg hvor de benytter filmene som ligger på udi.no, asylbarn.no og ulike filmer og informasjonsbolker de selv finner på YouTube og i andre kanaler. Informasjonsarbeidet oppleves ikke tilfredsstillende av de vi har snakket med.

De vi har intervjuet sier også at informasjonen i UDIs veileder og moduler er veldig omfattende og i liten grad tilpasset de enslige mindreåriges behov. En mottaksansatt forteller at måten materialet er bygget opp legger opp til at de skal ha lange informasjonsmøter med beboerne – møter med varighet på 2–3 timer. Den ansatte mener at det ikke er

realistisk å holde på oppmerksomheten til ungdommene så lenge, særlig dersom de har vært på skole hele dagen i forkant av informasjonsmøtene. De ansatte peker også på at mange av ungdommene har med seg «en bagasje» som gjør det vanskelig for dem å konsentrere seg over lengre tid. De ansatte prøver derfor heller å arrangere flere informasjonsmøter, slik at de kan fordele innholdet over flere dager.

Figur 6.9. «Opplever du at informasjonsmateriell som mottaket får fra UDI ...». Svar blant mottaksledere og ansatte (n = 78). Prosent.



Misnøyen med informasjonsmaterialet kommer også til uttrykk i vår spørreundersøkelse. Der svarer kun en tredjedel av respondentene at informasjonen fra UDI er i stor eller svært stor grad tilpasset de enslige mindreåriges behov. Om lag halvparten svarer at dette er tilfelle i noen grad, mens en av fem oppgir at dette stemmer i liten eller svært liten grad (figur 6.9). I tillegg til de punktene som allerede har blitt nevnt, mener flere ansatte også at informasjonsmodulene fra UDI i veldig liten grad er rettet mot enslige mindreårige. Flere moduler virker å være utformet slik at de passer best for medfølgende barn og flere steder i materialet står at de skal informere om noe «i samarbeid med foreldrene».

De mottaksansatte gjør flere grep og tilpasninger for at materialet skal oppleves som mer relevant, interessant og enklere tilgjengelig for de enslige mindreårige beboerne. For eksempel deles informasjonen opp i mindre bolker og formidles i korte økter over flere dager. Flere nevner at de benytter seg av tilleggsmateriell på nettet, utarbeider egne informasjonsopplegg eller samarbeider med eksterne aktører i formidlingen av informasjonen til enslige mindreårige. En mottaksansatt sier følgende:

Det er veldig ulikt hvordan man legger det opp. Jeg vet ikke om min måte er innafor, men jeg gir dem mye mer info enn det som skal bli gitt. Det er mer nåtidsrettet. Samfunnsforhold, normer og verdier.

Dette tyder på at mottakenes oppfatninger av at informasjonen fra UDI er utilstrekkelig og utdatert kan føre til varierende praksis knyttet til hva slags informasjon de enslige mindreårige får av mottaket.

Flere informanter nevner at det er krevende å snakke om retur, og at det også i forbindelse med disse samtaler etterlyses bedre og hyppigere oppdatert informasjon fra UDI. Samtaler om retur vekker ofte sterke følelser blant enslige mindreårige, eller så hender det at ungdommene «lukker ørene» og ikke vil høre om at de muligens vil få avslag og må returnere. En mottaksansatt forteller at de har positive erfaringer med å kombinere samtaler om retur med samtaler om hjemlandet. Når man starter samtalen med ungene om hjemlandet og de gode minnene de har derfra, kan det bli lettere for dem å tenke at de kanskje må innstille seg på at de må dra tilbake dit, sier hun.

Flere mottaksansatte synes at mengden informasjon de er pålagt å gi videre til barna og ungdommene er stor, og de etterlyser samtidig et stort tema som ikke dekkes i informasjonsmateriellet. Siden det barna og ungdommene er mest opptatt av og bekymret for er søknaden sin og ventetiden, er det flere som etterlyser mer oppmerksomhet om dette i informasjonsmateriellet og også i opplæringen av mottaksansatte.

6.6 Detaljstyrt omsorg

Selv om UDIs operasjonalisering av omsorg ikke har vært nevnt i vår spørreundersøkelse, er det verdt å omtale mottakets forhold til UDI i vår framstilling av faktorer som kan vanskeliggjøre omsorgsarbeidet. I kapittel 5 har vi redegjort for den omfattende detaljstyringen mottakene skal forholde seg til i sitt daglige arbeid. Vi har også beskrevet måten omsorgskontroller gjennomføres og detaljnivået i dette. Her skal vi vise hvordan detaljstyringen oppleves av de mottaksansatte.

Det er viktig å understreke at de mottaksansatte ikke er uenige i at det stilles strenge krav til mottakene. Tvert imot. Som vi har beskrevet tidligere, har tilleggsavtalen til ordinære mottak med enslige mindreårige med følgeperson blitt tatt varmt imot. De ansatte er også positive til omsorgsforskriften og den konkretiseringen av forventninger til mottakets arbeid som ligger i denne. Kritikken, eller bekymringen de har, retter seg snarere mot forholdet mellom kravene de er pålagt og ressursene som stilles til deres rådighet. De er også kritiske til måten kravene blir kontrollert og målt fra UDIs side.

Flere av de vi har intervjuet omtaler UDIs operasjonalisering av omsorg som en *byråkratisering* av omsorg:

Det er en byråkratisk tilnærming [...]. Avvik i dokumentasjon er et eksempel. Vi hadde glemt å ta bort en gammel henvisning i årsplanen vår, og det ble tatt opp på tilsynet. [...] Vi produserer dokumenter for å tilfredsstille mikromanagements-, kontroll- og tilsynsbehov, ikke for realiteten. I realiteten er det en avstand mellom hva vi gjør og hva vi dokumenterer at vi gjør (mottaksansatt #17).

Inntrykket til mottakslederen i dette sitatet speiler inntrykket til flere av våre respondenter. Byråkratiseringen gjør at UDI legger vekt på noen deler av omsorgsarbeidet, mens de oppfattes som uinteresserte eller blinde for det de ansatte selv mener er det

viktigste, nemlig å yte emosjonell omsorg. Som en av våre respondenter uttrykte det: «Vi gjør langt mer omsorgsarbeid enn vi kan dokumentere» (Mottaksansatt #11). Ifølge denne ansatte er ikke systemet rigget til å dokumentere den emosjonelle omsorgen som gis. Den kan derfor heller ikke etterprøves. Eksempelvis bedømmer UDI beboermedvirkning gjennom eksistensen av et beboerråd. Men som en ansatt påpeker: «Det sjekkes ikke nødvendigvis hvordan [beboerrådet] fungerer».

En annen ansatt forteller at de hadde omsorgskontroll gjennom UDI og tilsyn av Statsforvalteren kort tid etter hverandre. Selv om UDI også intervjuer barna på omsorgskontroll, mener de ansatte at statsforvalteren ser barnas behov på en annen måte:

Tilsynet av statsforvalteren så mange ting som UDI ikke hadde oppdaget, selv om de var på kontroll like før. UDI er ikke interessert i hvordan det går med barna, men er mest opptatt av at kontraktsvilkårene er oppfylt. Det var Statsforvalteren som så at noe ikke var greit med barna og ga pålegg (Mottaksansatt #5).

Som vi også viser i kapittel 5, er UDIs pålegg etter kontroller ofte uttrykt som at mottakene må forbedre rutiner eller andre dokumenter. De mottaksansatte opplever tidvis UDIs kontroll som overdelt og uttrykker det som at de bedømmes på hvor gode de er til å administrere og skrive rutiner snarere enn å gjøre jobben de skal gjøre. Med en allerede presset hverdag og få ansatte går dette arbeidet på bekostning av tid med barna:

Her er det variable arbeidsoppgaver, mye variasjon, mange krav, mange leveranser. Jeg har ikke hatt mulighet å følge opp barnebasen og det barnefaglige team, som jeg gjerne skulle gjort. Jeg har ikke tid til det. Selv om jeg prøver det. Jeg får ikke tid. Det er et veldig detaljert kontrollregime, som tar tid. [...] Det tar to-tre arbeidsdager å tilfredsstille mikromanagementbehovet deres (Mottaksansatt #17).

De ansatte opplever at UDI har et detaljfokus som krever mye administrativt arbeid. Denne tiden ville de ansatte heller brukt til å være sammen med ungene. «Vi må jo tilfredsstille tilsynet. Og det kommer i veien for omsorgen i den grad at det tar ressurser», som en av mottakslederne forteller litt oppgitt. Dessuten opplever de ansatte at kontrollene til UDI handler mer om kontroll og straff enn om hvordan det går med barna og ungdommene:

Mottak drives i relasjon til fire grupper: 1. barna, 2. ansatte, 3. driftsoperatøren og 4. UDI. Disse er ikke kompatible. For det meste taper barna, for det er UDI og driftsoperatør som må være fornøyde for at mottaket kan overleve (Mottaksansatt #9).

Disse erfaringene peker samlet mot et omsorgsarbeid der mye av den relasjonelle praksisen forblir usynlig i de formelle strukturene og hvor kravene til dokumentasjon i økende grad legger premissene for hvordan hverdagsomsorgen kan utøves. I neste del rettes derfor blikket mot hvordan kartlegginger og tiltaksplaner er utformet og implementert, og hva dette betyr for rammene rundt omsorgsarbeidet.

Kartlegging og tiltaksplaner

Boks 6.1: Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak **§ 6. Kartlegging og tiltaksplan**

Asylmottaket skal gjennomføre strukturerte, individuelle samtaler for å kartlegge den enslige mindreåriges situasjon og behov og utarbeide en tiltaksplan sammen med den enslige mindreårige.

Asylmottaket skal starte arbeidet med kartleggingen og tiltaksplanen så snart som mulig etter den enslige mindreåriges ankomst til asylmottaket. Asylmottaket skal legge kartleggingen og tiltaksplanen til grunn for den individuelle oppfølgingen av den enslige mindreårige under hele oppholdet i asylmottak, og frem til den enslige mindreårige enten bosettes eller returneres.

Asylmottaket skal gi den enslige mindreåriges representant anledning til å medvirke i arbeidet med kartleggingen og tiltaksplanen.

UDI styrer og kontrollerer hva slags type omsorg hver enkelt ungdom får gjennom kravene de stiller til hvordan, hvor nøye og hvor ofte mottaksansatte kartlegger ungdommenes situasjon og behov, og om tiltaksplanen som følger hver enkelt ungdom stemmer overens med kartleggingen. Hvordan omsorgsplan og kartleggingsverktøyet er utarbeidet og brukes, og hvordan mottaksansatte registrerer informasjon om hver enkelt ungdom, sjekkes av mottaksoppfølgerne og brukes som et mål på omsorgsutøvelse.

I *Rutinebeskrivelse for asylmottak med plasser for enslige mindreårige* kapittel 5 framgår det akkurat hvordan mottaket skal jobbe med å kartlegge hver enkelt ungdom. Formelle kartleggingssamtaler skal gjennomføres minimum hver fjerde uke, men etter rutinebeskrivelsen skal dokumentene «brukes aktivt i det daglige arbeidet [...] som et verktøy for å sikre at den enslige mindreårige får den oppfølgingen han/hun trenger». Kartleggingen og tiltaksplanen skal følge den enslige mindreårige ved bosetting.

Kartlegging og tiltaksplan er noe mottak blir hyppig kontrollert på, og dette er blant punktene som mottak veldig ofte får pålegg på under kontroll fra UDI og tilsyn fra statsforvalteren. Det har derfor vært viktig for oss å se nærmere på hva som gjør det vanskelig for mottakene å gjennomføre kartleggingen på en måte som UDI og Statsforvalteren anser som godt nok.

Vi har beskrevet tidligere at kartlegging anses av UDI som en viktig forutsetning for at mottakene kan oppfylle sitt omsorgsansvar. I samtale med de mottaksansatte erfarer vi at mottakene har et langt mer kritisk syn på kartlegging som omsorgsverktøy. Kritikken kan deles inn i fire ulike temaer:

- For det første anses kartlegging i sin nåværende form ofte mer som en tilleggsbelastning heller enn et verktøy til å yte omsorg og oppdage sårbarheter / andre utfordringer som faller under mottakets omsorgsarbeid.
- For det andre oppleves verktøyet som rigid og lite tilpasset ungdommer som bor lenge i mottak.

- For det tredje er kartleggingsverktøyet lite egnet til å kartlegge yngre barn – noe som ansatte i ordinære mottak med tilleggsavtale er forpliktet til å gjøre.
- For det fjerde er fagsystemet MOT ikke egnet til å verken dokumentere kartleggingen eller holde tiltaksplanen oppdatert.

I det følgende vil vi beskrive disse kritikkpunktene nærmere.

I UDI sin veileder i arbeid med individuell kartlegging og tiltaksplan fra 2011 står det at: «Kartleggingsarbeidet skal være prosessorientert. Det betyr at det ikke må følge en fastsatt, generell plan, men at arbeidsformen og rekkefølgen skal tilpasses den enkelte enslige mindreårige og inngå som en naturlig del av kommunikasjon og samhandling i mottaket». Selv om veilederen altså legger opp til at samtalen kan starte «hvor som helst i kartleggingsskjemaet»²⁷, er det ikke sånn verktøyet brukes på mottak, og den lange intervjuguiden som ligger i skjemaet gjennomgås ofte hver gang.

De mottaksansatte synes denne måten å samhandle med barn og ungdommer på blir kunstig, og spesielt med barn og ungdom som oppholder seg lenge på mottaket. En av de mottaksansatte vi har snakket med beskriver at det blir vanskeligere og vanskeligere å få ungdommene til å svare på spørsmålene jo lengre tid de har oppholdt seg der:

De må gjennom hele regla hver gang. Det synes det ikke gir mening. At vi skal følge opp søvn, mat, skole er de helt enige i, men hvor ofte skal ungene fortelle om barndommen sin, om helseutfordringer, som allerede er kjent? [...] Noen unger kan jo spørsmålene utenat. De har gjort det så ofte allerede (Mottaksansatt #3).

Den samme mottaksansatte opplever at heller enn å avdekke nye sårbarheter eller helseutfordringer, så slutter ungdommene å svare:

Når jeg spør 'har du noen psykiske og fysiske helseutfordringer mottaket bør vite om?', så svare de bare nei. Men så kikker jeg i tidligere kartlegginger, og da står det avsnitt opp og ned om hva som plager dem. Når jeg ser det, begynner jeg jo å lure (Mottaksansatt #3).

Mange av spørsmålene oppleves dessuten som irrelevante for ungdommenes livssituasjon. Dette gjelder særlig spørsmål om opplevelser før de kom til Norge og deres håp og drømmer for framtiden. Som vi også har beskrevet i kapittel 3, synes disse ungdommene at det kan være svært krevende å drømme, siden deres framtid er så usikker.

De ansatte mener også at hyppige kartleggingssamtaler kan bidra til stor arbeidsbelastning, uten at kartleggingssamtalene nødvendigvis fremmer det emosjonelle og relasjonelle omsorgsarbeidet de ønsker å bruke tid på:

Det hadde nok vært langt mer omsorg i å ta hele gjengen ut og grille pølser, heller enn at en unge må sitte på et kontor og svare på spørsmål den har svart på mange ganger før (Mottaksansatt #1).

²⁷ https://www.udiregelverk.no/contentassets/d996c1e618b742c8b752886ce59d9484/udi-2012_037v5.pdf

Når vi spør ungdommene om deres tanker rundt kartleggingsamtaler erfarer vi at de stort sett er mer positive enn de ansatte. Også ungdommene forteller om irritasjon knyttet til å måtte svare på de samme spørsmålene gang på gang:

Hva er vitsen med å komme hver 6. uke, når de bare spør det samme igjen? De bør heller komme til oss når de har ny informasjon, så kan vi ta det derfra (Ungdom #19).

Andre ungdommer mener at det er bra at de mottaksansatte stiller spørsmål, men at det ikke hjelper dem til å føle seg bedre. De fleste vil heller bruke tiden på å snakke fritt med særkontakten sin.

Ungdom: Av og til snakker vi sammen. Vi har snakket sammen mange ganger, særkontakten min, representanten og jeg. Hun spør meg alltid hvordan jeg sover, hvordan jeg føler meg og hvordan helsen min er. Hun spør meg alltid om jeg har et problem, hvordan det går på skolen og om jeg lærer noe. Jeg liker virkelig å snakke med henne og med min representant.

Forsker: Så disse møtene er gode møter?

Ungdom: Ja, jeg liker dem (Ungdom #27).

Noen ansatte peker på at enkelte spørsmål i kartleggingsskjemaet reiser etiske dilemmaer knyttet til dokumentasjon. Dette gjelder særlig dokumentasjon av «særlige forhold». Under denne kategorien har mottaksansatte i prinsippet mulighet til å dokumentere eventuelle psykiske utfordringer, og om barnet eller ungdommen trenger ekstra tiltak etter bosetting. Men noen mottaksansatte forteller at de er tilbakeholdne med å notere ned alt de får vite fra ungdommene under slike samtaler. Kartleggingsskjemaet følger med ungdommen til kommunene, og det som noteres ned i skjemaet blir tilgjengelig for både IMDi og kommunene. Vi har allerede beskrevet tidligere at ventetiden fra positivt vedtak til bosetting er økende, og at kommunene i større grad enn før vegrer seg for å bosette enslige mindreårige. De mottaksansatte er redde for å «ødelegge bosettingsmulighetene til våre enslige mindreårige» (Mottaksansatt #9) gjennom å registrere sine bekymringer om dem. De er bekymret for at dersom de skriver ned hvordan det virkelig står til med ungdommene, vil kommunene ikke ta imot dem.

De mottaksansatte vi har snakket med trøster seg med at kommunene og IMDi uansett er mest interessert i å vite om særlige forhold som krever tilrettelegging av bolig – som for eksempel om ungdommen sitter i rullestol. Konsekvensen er at kommunene melder tilbake om underrapportering av utfordringer i adferd og psykisk helse. En av mottaksleiderne vi har intervjuet forteller om tilbakemeldinger fra kommunen om manglende samsvare mellom det som står på IMDi-nett og den ungdommen de skal bosette. I verste fall vil de mottaksansattes forsøk på å hjelpe barn og unge ved å unnlate å skrive ned visse utfordringer kunne føre til at kommuner blir enda mer tilbakeholdne til å bosette enslige mindreårige flyktninger.

Under våre feltarbeid i ordinære mottak har vi dessuten blitt gjort oppmerksomme på at kartleggingsskjemaene ikke er tilpasset barn og ungdommer i alle aldre:

Vi har barn fra 0 til 18 år som kan bo på mottak. Den yngste enslige mindreårige på mottaket nå er fem år. Kartleggingsverktøyet er ikke tilpasset dette. Vi har to enslige mindreårige uten språk. Da er vi avhengig av observasjon (Mottaksansatt #16).

Både innhold i kartleggings skjemaene og hvordan spørsmålene er formulert, gjør verktøyet uegnet for å kartlegge yngre barn. Dessuten mangler mottaksansatte veiledning i hvordan de skal kartlegge barn og unge med ulike funksjonsnedsettelse. For å fortsatt oppfylle UDIs krav til mottak, prøver de ansatte å variere litt på hvordan kartleggings-samtalene foregår. Ansatte forteller at de kan ta seg en biltur med ungdommen de skal ha samtale med, dersom de ser at ungdommen har behov for å komme seg litt vekk. Samtalen de har under kjøreturen registrerer de i etterkant. Andre forteller at de gjennomfører kartleggingen som en månedlig samtale. Samtalen blir da tilrettelagt etter barnets alder og modenhet. I tillegg innhenter ansatte informasjon fra og om barnet eller ungdommen utover de planlagte kartleggingssamtalene. Variasjoner i måten å gjennomføre samtalen på, og å innhente informasjon gjennom observasjoner, nevnes også i UDIs veileder. Det er likevel interessant at de ansatte presenterer sine måter å kartlegge på som et alternativ til det de opplever at kreves av dem, og dette er i noen tilfeller på kanten av det de tror forventes av dem.

Fagsystemer som er dårlig tilpasset mottakshverdag

Det siste kritikkpunktet de ansatte har knyttet til dagens kartleggingssystem handler om utfordringer knyttet til dokumentering og etablering av tiltaksplan. Kartleggingssamtaler skal dokumenteres i fagsystemet MOT. Dette fagsystemet oppleves som vanskelig av de mottaksansatte, og det er ikke egnet til verken å dokumentere funn fra kartleggingssamtalen eller observasjoner. Det er heller ikke egnet til bruk i det daglige arbeidet med tiltaksplaner. Kritikken av MOT kom opp på alle mottakene vi besøkte. For å forstå de konkrete ankepunktene ba vi under vårt siste mottaksbesøk den barnefaglige ansvarlige om å vise og forklare fagsystemet til oss. Samtalen varte i to timer, der den ansatte gikk gjennom de ulike funksjonene i MOT og viste oss alt vedkommende mener ikke fungerer i dag. Selv om vi har hørt kritikk om MOT under alle mottaksbesøk, av både ledere og ansatte, er det derfor i all hovedsak den ene barnefaglige ansvarlige som kommer til orde her.

MOT er UDI sitt system, ikke vårt. Det er vanskelig å notere ned observasjoner, og ofte kommer vi i skvis på hvordan vi skal dokumentere andre ting vi ser (Mottaksansatt #16).

De fleste ansatte vi har snakket med har vært svært kritiske og dels ganske så oppgitte over fagsystemet MOT. Innspillene og kritikkpunktene er mange. Flere ansatte har klaget over et fagsystem som er tungvint og lite tilpasset en travel arbeidshverdag. Dette kommer også fram i omsorgsprotokoller.

Å foreta registreringer i MOT er tidkrevende. Har løpende aktiviteter som omfatter mange beboere, som for eksempel dagnad, svømmekurs, musikkverksted og fotballtrening. Mottaket etterlyser en mulighet for å registrere gjentakende/periodiske

aktiviteter i portalen. Det er tidkrevende å registrere alle beboeres aktiviteter, derfor er den enkelte beboers aktiviteter sjelden helt oppdatert i MOT (omsorgsprotokoll 5).

MOT skal brukes til å dokumentere mottakets omsorgsarbeid. Blant annet skal kartleggingssamtaler og tiltaksplaner legges inn der. Men mottaksansatte ønsker seg et system som kan fungere for deres daglige arbeid. De etterlyser et slags journalsystem der de kan notater ned observasjoner fra dag til dag og som kan fungere til å holde andre ansatte oppdatert om et barn eller en ungdom.

UDI er veldig interessert i å vite om observasjonen, men vi har ikke noe sikkert sted å lagre det på. Da blir det dobbeltføring. Vi må legge inn avtaler på MOT, og så har vi et overlappsskjema i Excel, der vi legger inn beskjeder fra dag til dag, og et observasjonsskjema i Word (Mottaksansatt #16).

De observasjonene som kan legges inn i MOT kan bare handle om den enslige mindreårige asylsøkeren. I ordinære mottak med tilleggsavtale har ansatte behov for å også kunne notere ned observasjoner knyttet til følgeperson. MOT tilrettelegger ikke for dette.

Man kan bare notere observasjoner. Man burde kunne observere relasjoner, følgeperson, men ikke om følgeperson ivaretar den psykiske helsen, hygiene, ser de ut til å ha sovet godt, har de spist, hvordan er døgnrytmen deres, hvordan er humøret hvordan er baselinje. Dette dokumenterer vi for oss selv i eget dokumentasjonsskjema som vi må lage selv for hver enkelt enslige mindreårig (Mottaksansatt #16).

MOT kan altså ikke brukes som et arbeidsverktøy og oppleves snarere som en byråkratisk byrde. Ansatte «dobbeltfører» og bruker ulike dels kreative løsninger for å holde oversikt og til bruk i sin turnusordning. Det er ikke overraskende at flere mottak har fått pålegg for brudd på GDPR og datasikkerhet.

Når enslige mindreårige skal bosettes skal all dokumentasjon om vedkommende printes, sendes til representant til signering og videre til kontaktperson i kommunen. For barn og ungdom som har bodd lenge på mottak, kan det være mye tekst som i MOT ligger i ulike tekstboksene. Men MOT har ingen utskriftsfunksjon:

Og fordi det er mer tekst enn som er synlig i tekstboksen, kan man heller ikke ta screenshot av alt og lime rett i et Word-dokument. Da mister man halvparten av informasjon i tekstboksen (Mottaksansatt #16).

Ansatte forteller at de har laget sin eget brevmal som inneholder alle spørsmålene fra kartleggingsskjemaet. De ansatte må så manuelt hente ut tekst fra hver tekstboks i MOT og lime den inn i brevmalen. Siden kartleggingsskjemaet er langt, er en slik arbeidsprosess svært tidkrevende.

De ansatte er like kritiske til funksjonene i MOT når det kommer til å dokumentere eller følge opp tiltaksplaner.

Det er vanskelig å få oversikt over tiltak, det finnes ingen kalender som er brukbar, og man får ikke dokumentert oppsøkende virksomhet. Det er vanskelig å legge inn fortløpende tiltak (som vekking i tre uker i strekk), og det er ikke mulig å legge til andre typer tiltak annet enn de enslige mindreårige selv ønsker. Det vil si at det å følge opp på enslige mindreåriges søvn, hygiene, psykisk helse og nettverk har vi ikke mulighet å skrive inn i tiltaksplanen annet enn hvis vedkommende selv ønsker det. Men vi har et omsorgsansvar her (Mottaksansatt #16).

Ifølge de ansatte finnes det bare to kategorier de kan bruke i tiltaksplanen: «Dette er jeg god til» og «Dette vil jeg lære mer om». Tiltak som de ansatte ser behov for, men som ikke er et ønske barnet har selv – som for eksempel å opprettholde en god døgnrytme, kan ikke legges inn.

UDI vil at vi dokumenterer så målbart som mulig det vi gjør med de enslige mindreårige, alt av små og store omsorgsoppgaver. Da burde tiltaksplan være tilpasset det. Hva de enslige mindreårige skal gjøre, hva andre kan gjøre (Mottaksansatt #16).

Ansatte forteller dessuten at noen av tekstboksene, der de skal legge inn oppdateringer på tiltak, har tegn- eller ordbegrensning. Tiltak må oppdateres minst én gang i måneden. For tiltak som skal vare over flere måneder, kan tekstboksen bli full eller fri for tegn.

De ansatte er dessuten forpliktet til å registrere aktiviteter både på individuell basis og for hele gruppen. Gruppeaktiviteter og beboeravtaler må legges inn én og én. Hvert møte må legges inn, selv om det er et tiltak som skal gjenta seg ukentlig.

Vi må legge inn ett og ett møte, det fungerer ikke som i Outlook.

Listen over utfordringer knyttet til MOT fortsetter, og de ansatte har lite positivt å si om fagsystemet. MOT oppleves som lite brukervennlig, og det hindrer heller enn styrker mottakenes omsorgsarbeid og UDI sitt omsorgsansvar. Som vi skal beskrive i neste kapittel, har blant annet ansatte i ordinære mottak ikke tilgang til samme funksjoner i MOT som i mottak for enslige mindreårige asylsøkere, og fagsystemet er lite egnet til å melde inn om sårbarheter eller bekymringer utenom alvorlige hendelser. I boks 7.2 har vi sammenstilt alle forbedringspunkter for MOT. Denne gjentas også i kapitlet om anbefalinger.

Boks 6.2 Kritikkpunkter og forbedringsforslag for fagsystemet MOT

- Behov for tydeliggjøring i beboerlista om barnet/ungdommen er enslig mindreårig eller medfølgende barn.
- Bedre brukervennlighet for dokumentasjon av kartleggingsamtaler og observasjoner.
- Bedre brukervennlighet for registrering av tiltak, inkludert tiltak som motiveres av mottakets omsorgsansvar (og ikke av ungdommens ønske).
- Lette registrering av aktiviteter og tiltak, spesielt når disse omfatter flere beboere eller skal gjennomføres over lengre tidsperioder.
- Bedre kommunikasjon av verktøyet med andre fagsystemer som for eksempel Bufetats fagsystem («Vi trenger så sårt et system som samsnakker» – Mottaksansatt #15).
- Mulighet for å dokumentere mottakets kontakt med representant, også der den enslige mindreårige ikke er til stede.
- Bedre mulighet til å dokumentere omsorgssituasjon til enslige mindreårige med følgeperson.
- Mulighet til å hente ut informasjon om tidligere beboere ved forespørsel fra andre etater, som barnevernet i forbindelse med barnevernssak.
- Mulighet til å registrere sårbarheter og melde bekymringer om enkeltbeboere.

6.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert hvordan mottaksansatte fortolker og praktiserer sitt omsorgsansvar i mottak for enslige mindreårige asylsøkere og ordinære mottak med tilleggsavtale. Omsorgsarbeidet på mottak består av både relasjonell omsorg og koordinerende omsorg. Mottaksansatte beskriver omsorg som både å være til stede i hverdagen, lytte til ungdommene, hjelpe dem praktisk og veilede dem i sosiale relasjoner, men også å sette grenser og beskytte mot farer som rus, kriminalitet og utnyttelse. De understreker betydningen av å bygge gode relasjoner og gi emosjonell støtte, særlig for de som mangler nære voksne i sin hverdag. Omsorgsarbeidet på mottak er også koordinerende, der ansatte hjelper barn og unge med å komme i kontakt med ulike velferdstjenester og følger opp disse kontaktene, i tillegg til å sikre god omsorg fra følgepersonen. Sistnevnte er særdeles krevende, og mottaksansatte forteller at de ofte må veilede følgepersonene og kartlegge situasjonen til både barnet og den voksne, men at de har begrensede rettigheter og ressurser til å gjøre dette grundig.

Lang ventetid på mottak, for få ansatte, utskiftning av personell og manglende kompetanse er sentrale utfordringer som gjør det krevende å gi forsvarlig omsorg. Mottaksansatte opplever at ventetiden påvirker både ungdommenes psykiske helse og deres egen evne til å bygge tillit og relasjoner. De forteller at de ofte blir oppfattet som en del av

innvandringsystemet, og at ungdommene har store forventninger til at de kan hjelpe dem med saken, noe som kan føre til frustrasjon når de ikke har innflytelse på prosessen. Bemanningen er spesielt krevende på kveld og natt. Mottaksansatte etterlyser mer og bedre opplæring, særlig innen konflikthåndtering, adferdsvansker, traumer og ivaretagelse av egen psykisk helse. Selv om mange har deltatt på kurs, er det fortsatt et stort behov for opplæring, og de ønsker at kompetansen skal vedlikeholdes regelmessig. Traumebevisst omsorg (TBO) omtales som et viktig verktøy, men ikke alle mottak har fått tilbud om dette. Mottaksansatte understreker også behovet for bedre kompetanse i å veilede følgepersoner.

Informasjonsarbeidet er viktig for å gi ungdommene forståelse for sin situasjon og forberede dem på framtidig bosetting eller retur. Mottaksansatte er kritiske til at informasjonsmaterialet fra UDI ofte er utdatert, ikke tilpasset behovene til enslige mindreårige og ikke tilgjengelig på flere språk. De tilpasser derfor informasjonen og bruker egne metoder for å gjøre den mer relevant og tilgjengelig. Det er også kritikk mot den detaljerte styringen fra UDI, som fører til mye administrativt arbeid og dokumentasjon som tar tid fra det relasjonelle omsorgsarbeidet. Mottaksansatte mener at systemet ikke er tilpasset å dokumentere den emosjonelle omsorgen de gir og at kontrollene ofte handler om å oppfylle kontraktsvilkår snarere enn å se på barnas behov.

Kartleggingsarbeidet beskrives som et sentralt, men sterkt problematisert del av omsorgsarbeidet, der både skjemaene og fagsystemet MOT oppleves som dårlig tilpasset hverdagen i mottakene. De ansatte kritiserer kartleggings-skjemaene for å være rigide, for omfattende og lite differensierte over tid, slik at ungdom må svare på de samme spørsmålene gjentatte ganger, noe som skaper irritasjon, svarvegring og etiske dilemmaer knyttet til hva som dokumenteres og som følger med videre til bosettingskommunen. Verktøyet vurderes som særlig uegnet for mindre barn og barn med funksjonsvariasjoner, der observasjon i praksis erstatter et skjema som verken er alders- eller språklig tilpasset, samtidig som UDI likevel kontrollerer mottakene nøye på den formelle gjennomføringen av kartleggingsamtaler og oppdaterte tiltaksplaner.

Fagsystemet MOT kritiseres som tungvint, lite brukervennlig og ikke utformet som et reelt arbeidsverktøy: Registrering er tidkrevende og krever dobbeltføring, det er vanskelig å dokumentere løpende observasjoner, relasjoner og oppfølging av følgepersoner, utskrifts- og rapporteringsfunksjoner er svakt utviklet, og tiltaksmodulen åpner i liten grad for å registrere omsorgstiltak som ikke formuleres som ungdommens egne ønsker. Samlet framstår kartleggings- og dokumentasjonssystemet som en byråkratisk byrde som drenerer tid bort fra relasjonelt arbeid, samtidig som det ikke fanger opp eller synliggjør den emosjonelle og oppsøkende omsorgen de ansatte oppfatter som kjernen i faglig forsvarlig omsorgsarbeid.

7 Bekymringer og sorte hull

Det er mange som er bekymret over hvordan enslige mindreårige asylsøkere har det på mottak. I intervju med frivillige organisasjoner, statsforvalteren, Helsetilsynet og i samtaler med ansatte i UDI og mottaksansatte kommer det fram en bekymring knyttet til den generelle omsorgssituasjonen til enslige mindreårige asylsøkere og til enkeltbeboere. I dette kapitlet ser vi nærmere på hva som skjer når noen er bekymret for en enslig mindreårig asylsøker. Vi undersøker hva man er bekymret for, hvordan bekymringer meldes videre og hvilke faktorer som hemmer mulighetene til å følge opp slike bekymringer.

Enslige mindreårige har ingen klagerett på omsorgen de får i mottak.²⁸ De har derimot mulighet til å varsle UDI, enten ved å si ifra under omsorgskontroller eller ved at de selv eller andre på deres vegne sender en henvendelse til UDI om sin omsorgssituasjon. UDI mottar også ulike typer henvendelser om enslige mindreårige asylsøkere fra mottaket gjennom fagsystemet MOT. I tillegg mottar UDI bekymringer om barn og ungdom fra representanter, privatpersoner eller andre instanser. Slike henvendelser blir ofte sendt til postmottak eller til saksbehandlere ulike steder i UDI. UDI har et ansvar for å følge opp slike henvendelser og å informere Statsforvalteren om alt bekymringsfullt som skjer på mottaket, slik at statsforvalteren, som fører tilsyn med mottakene, kan følge opp.

Det er betegnende at personer vi har intervjuet både i både UDI og i mottak ofte brukte uttrykk som «sorte hull» og «rop i skogen» for å beskrive hvordan bekymringer vandrer eller ikke vandrer i systemet. I dette legger de en uoversiktlig organisering, der det er vanskelig å vite hvem som er rett adressat for ulike tema, og der det er lite praksis med å melde tilbake om informasjon har kommet fram til rett person. Kommunikasjonssystemet er også laget på en måte som ikke sikrer at viktig informasjon – som bekymringer for enslige mindreårige asylsøkere – blir fanget opp og får den oppmerksomheten den fortjener. Dermed sitter mange av våre respondenter med uro knyttet til om systemet klarer å fange opp de mest sårbare enslige mindreårige asylsøkere som bor på mottak.

Dette kapitlet tar utgangspunkt i hvordan bekymringer for enkeltungdommer håndteres på mottak og i UDI-systemet, men har implikasjoner ut over eksemplene. Vi peker primært mot utfordringer i UDIs internorganisering, i internkommunikasjonen og i fagsystemene som brukes i både UDI og i mottakene. I tillegg til datamaterialet presentert så langt i rapporten, bygger kapitlet også på en gjennomgang av saker som klassifiseres som alvorlige hendelser som gjelder enslige mindreårige i UDIs saksbehandlingssystemer mellom 2024 og 2025.

7.1 Bekymringer for enkeltungdommer på mottak

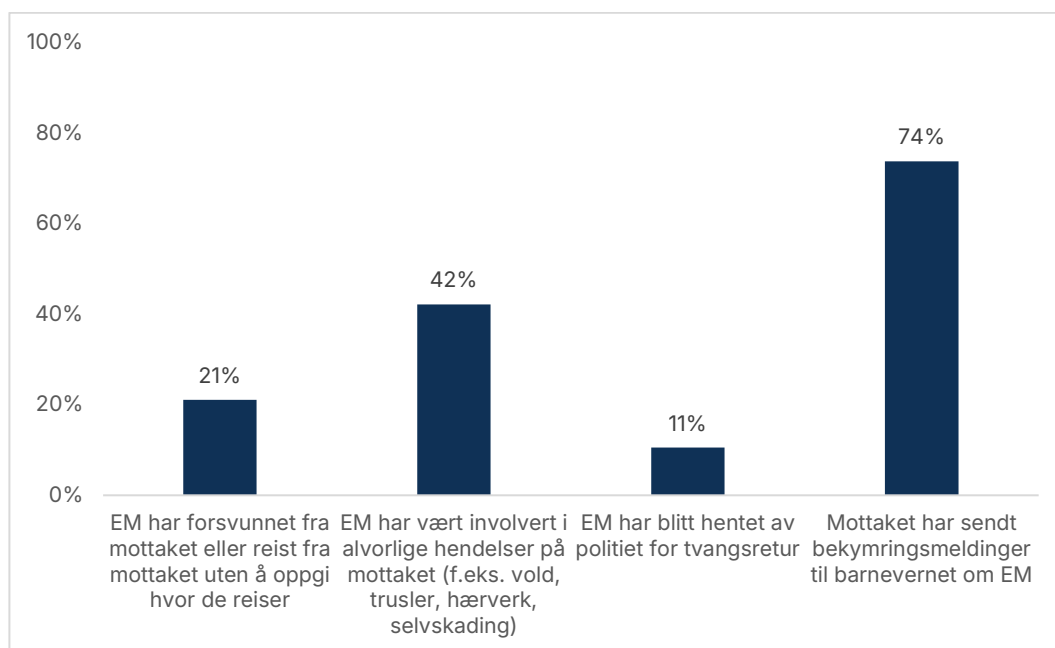
Som det framkommer av rutinebeskrivelsen til mottakene, er mottaksansatte forpliktet til å handle på bekymringsverdige forhold og situasjoner, både i omsorgen de yter og ved å kople på relevante instanser, som politi, barnevern, kommunale helsetjenester etc. Det

²⁸ Representanten er gitt en oppgave i å påse av den enslige mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, jf. utl § 98 d. Dette er ment som en rettsikkerhetsgaranti, men i våre intervjuer trekker respondenter fram at dette er et svakt rettslig vern sammenlignet med en klageadgang.

er utarbeidet ulike rutiner avhengig av hva slags bekymring de mottaksansatte har. Ifølge rutinebeskrivelse for generelle krav til drift av asylmottak, punkt 5.4.1., 5.4.4. og punkt 7 skal ansatte i asylmottak handle umiddelbart ved akutt fare for beboere, særlig barn, ved å kontakte politi, barnevern, krisesenter eller helsetjenester, eskalere internt og varsle UDI, samt vurdere alternativ innkvartering dersom sikkerheten i mottaket ikke kan ivaretas. Dersom det er grunn til bekymring for omsorgssvikt, vold, menneskehandel eller barneekteskap har mottaket opplysningsplikt til barnevernet. Bekymringsmelding skal sendes til lokal barnevernstjeneste og en kopi registreres i fagsystemet MOT. I tillegg skal mottaket varsle UDI om kriminalitet, uro og alvorlige hendelser for å muliggjøre prioritert saksbehandling, tilstrekkelig opplysning av beskyttelses- og retursaker, og riktig tilrettelegging i mottak. Varslingsplikten omfatter blant annet situasjoner der mindreårige har blitt pågrepet, siktet eller dømt. Det gjelder også ikke-anmeldte kriminelle forhold og situasjoner der beboere utgjør fare for seg selv eller andre, skaper uro, eller begår vold, trusler, ildspåsettelse, skadeverk eller seksuelle overgrep. Slike hendelser skal rutinemessig registreres i fagsystemet MOT som en «alvorlig hendelse».

Mange av mottaksansattes bekymringer for ungdommer klassifiseres som «alvorlige hendelser». Hvis det for eksempel skjer en brannstiftelse eller en slåsskamp på et mottak, skal mottaksansatte klassifisere dette som en alvorlig hendelse. Alvorlige hendelser skal også rapporteres til mottaksoppfølger i UDI. Bekymringer for enslige mindreårige som tar form av en hendelse har altså rutiner knyttet til seg, både saksbehandling og hvilke andre instanser som skal koples på. Som vi ser av figuren under, oppgir mottaksansatte at det skjer relativt ofte at enslige mindreårige er involvert i alvorlige hendelser som vold, trusler, hærverk eller selvskading. 42 prosent av mottaksledere oppgir at enslige mindreårige på deres mottak har vært involvert i slike hendelser det siste året, og tre av fire har sendt bekymringsmeldinger til barnevernet om enslige mindreårige i samme tidsperiode.

Figur 7.1. Andel mottaksledere som svarte «ja» på spørsmål om utvalgte hendelser på mottaket de siste 12 månedene.



Selv om mottak relativt ofte sender bekymringsmeldinger til barnevernet, er det ifølge de vi har intervjuet sjeldent at de gjør dette fordi de er bekymret for *omsorgssituasjonen* til de enslige mindreårige som de har omsorgen for. Hvorvidt store utfordringer med å mestre livet eller hverdagen kommer til uttrykk som vold eller hærverk er individuelt, og de mottaksansatte ser at de ofte kan være mer bekymret for de ungdommene som holder disse følelsene inne enn for dem som slår og knuser inventar. Bekymring for framtidig rekruttering til kriminalitet eller utsatthet for seksuelle krenkelser kan også vel så mye være knyttet til de «stille» barna, som til de som utagerer. Men når det kommer til bekymringer mottaksansatte har til beboernes mentale helse, eller den generelle omsorgssituasjonen, er det langt mindre regulert på hvilken måte og til hvem mottak skal og kan videreformidle sin bekymring.

I intervjuene forteller de mottaksansatte om bekymringer for ungdommer de beskriver som særdeles sårbare. Ifølge de ansatte har slike ungdommer «kun en minimal evne til å ta vare på seg selv». Noen evner ikke å ta til seg beskjeder, noe som gjør det vanskelig å gjøre gode kartlegginger, og ingen av de tiltakene de ansatte har prøvd, virker å fungere. De mottaksansatte mener at slike barn ikke bør bo på mottak for enslige mindreårige, eller på ordinære mottak med tilleggsavtale, siden deres oppfølgingsbehov går langt ut over det mottaksansatte er i stand til å gi innenfor dagens rammer for mottaksdrift.

De fleste bekymringene vi har hørt handler om ungdommer som over tid blir dårligere og dårligere. Mottaksansatte forteller om ungdom som sover dårlig og lite, isolerer seg mer og mer og slutter å delta i undervisning og med aktiviteter. Mottaksansatte er bekymret for at dersom disse ungdommene ikke får hjelp eller framskyndet sin asylsøknad, er de i risikogruppen for selvsykning eller selvmordsforsøk. På ett av mottakene vi besøkte hørte vi om en enslig mindreårig med følgeperson som hadde fått opphold, mens følgepersonen – som hadde en Dublin-sak – fryktet avslag. Frykten for at følgepersonen skulle uttransporteres med tvang skapte store helseproblemer hos ungdommen.

Mottaksansatte oppfatter at det er kun når bekymringen har blitt akutt, og barnet har blitt en fare for seg selv eller andre, at de har rutiner for å melde videre. Men veien til selvsykning og selvmord kan være lang, og det er i fasen før dette at de mottaksansatte kan koble på ulike hjelpeinstanser. Noen mottak har helsepersonell tilknyttet mottaket og kan formidle barn og unge dit. Andre er avhengige av det kommunale helsevesenet. I det konkrete eksemplet over ble BUP koplet på, og ungdommen fikk samtaler der om sin frykt, men ingen oppfølging ut over dette. Som vi har beskrevet tidligere, er helsetilbudet i kommunene i beste fall varierende og inntrykket blant de mottaksansatte er at spesielt DPS er lite interessert i å sette i gang langsiktige satsinger på psykisk helse så lenge status til ungdommene er uavklart og årsaken til deres forverrede psykiske helse – lang ventetid og usikkerhet – ikke er fjernet. Det er ofte de ansatte på mottaket som i siste rekke må håndtere ungdommenes utfordringer. Samtidig opplever de ansatte at de mangler ressurser og kunnskap til å stå i de aller tøffeste sakene og til å håndtere utfordringene som skapes av asylinstituttet selv: for eksempel den lange ventetiden. Til tross for store bekymringer opplever de mottaksansatte at barnets eller ungdommens situasjon ikke er alvorlig nok til å kunne melde den inn som en alvorlig hendelse, og

mange kvier seg for å ta kontakt med barnevernet i slike tilfeller. I tillegg til at mottaksansatte og UDI har blandede erfaringer med hvorvidt barnevernet setter inn tiltak, er mottaksansatte også vare for å sende bekymringsmeldinger om egen omsorgsevne:

Dette er jo å sende bekymringsmelding over egen omsorgsevne. Selv om det er viktig, er det også å undergrave sin egen eksistens. Vi er jo til syvende og sist avhengig av at UDI og driftsoperatør er fornøyde (Mottaksansatt #9).

Mottaksansatte er med andre ord bekymret lenge før de føler de har mulighet til å gjøre noe eller registrere noe. De opplever at den sårbarheten de observerer først er meldeverdig når «personen utgjør en fare for eget liv eller egen helse». De opplever altså at det må en form for negativ handling til før den skal kunne meldes.

7.2 Når en bekymring bør dokumenteres

Mottaksansatte etterlyser gode måter for å dokumentere barn og unges psykiske helse-tilstand, blant annet sånn at de kan ha skriftliggjort hvorvidt en situasjon hos en enkelt-ungdom forverrer seg. De ser behov for et sted hvor historikk om bekymring knyttet til barnet er samlet. En av de ansatte forteller at de har diskutert mulige saker hvor dette kan være viktig, for eksempel hvis en enslig mindreårig utsettes for vold fra følgeperson i mottaket som ikke oppdages der og da, men som havner i rettsvesenet senere. I tillegg ønsker mottaksansatte også å kunne dokumentere små observasjoner underveis.

Vi sitter med opplevelse at vi oftere – vi er nærmest ungdommene – har viktige daglige observasjoner som kan støtte en bekymring, men som vi ikke får lov å dokumentere (Mottaksansatt #14).

Fagsystemet MOT har i dag ingen slike muligheter. Mottaksansatte kritiserer dette, og de sammenligner seg med blant annet barnevernet, der det er mulig å dokumentere slikt over tid i journal:

Vi mangler en type journalsystem. Vi er ingen institusjon, og derfor har vi ikke rett til å bruke det. Men vi burde nok ha brukt det. Opplysninger vi ikke har mulighet å skrive ned (som bekymringer for eller observasjoner rundt omsorgsevne, for eksempel) kan bli relevant senere – for eksempel ved en barnevernssak etter at barnet har blitt bosatt i en kommune. Det har vi opplevd. Vi sitter på mye bekymringsverdig informasjon, men har ingen system som kan følge den enslige mindreårige også etter han eller hun har forlatt mottaket (Mottaksansatt #16).

Mottaksansatte forteller at de med jevne mellomrom får forespørsler fra barnevernet og andre instanser om å bidra til en anamnese og å gi innblikk i ungdommenes historikk mens de bodde på mottak. I den forbindelse er det en utfordring at det mottakene kan registrere i MOT kun er tilgjengelig for de ansatte så lenge barnet eller ungdommen bor på mottaket:

Mottaket kan ikke kjøre et dobbelt journalsystem og kjøpe sitt egen registreringsverktøy. Løsningen blir i så fall at mottaket må gå tilbake til journalføring på papir og at dette lagres fysisk i dokumentskap. Det synes jeg ikke er en god løsning (Mottaksansatt #17).

Å kunne dokumentere sårbarheter og bekymringer handler ikke bare om å gi viktig bakgrunnsinformasjon til andre etater, men er også et viktig redskap i det daglige omsorgsarbeidet. Flere mottak har derfor laget sine egne løsninger.

Vi har endt opp med å bruke Teams med anonymisert informasjon om beboere. Dermed sikrer vi god overlapp. Vi bruker også dette for bekymringsverdig informasjon. For å holde det anonymisert, bruker vi kun romnummeret, ikke navn, ikke DUF-nummer. Alle ansatte vet da hvem det er snakk om (Mottaksansatt #15).

En annen mottaksansatt forteller at de skriver ned bekymringer i Word, printer dem ut og lagrer dem i et låsbart skap. Ifølge tilsynsrapportene og omsorgsprotokollene vi har fått innsyn i, har flere mottak fått pålegg fra UDI på grunn av uforsvarlig håndtering av sensitive persondata. Selv om vi ikke har fått bekreftet om påleggene skyldes slik journalføring på papir, ser vi at dagens praksis i mottak kan øke sannsynligheten for brudd på GDPR-reglene.

7.3 Når en bekymring meldes til UDI

Mottaksansatte har altså ofte behov for å melde en bekymring om en enslig mindreårig videre til UDI, som står ansvarlig for disse barnas omsorg. Når det gjelder hendelser, som brannstifting, vold og liknende, har mottakene som nevnt en rutine de skal følge. De mottaksansatte registrer den alvorlige hendelsen i UDIs fagsystem MOT under fanen «alvorlige hendelser». Der noteres det type hendelse, hvilket mottak det gjelder og hvem som har registrert hendelsen i MOT. Det registreres også hvem som er involvert i hendelsen, hva som har skjedd og hvilke tiltak som er iverksatt i ettertiden. Videre registreres det om hendelsen er politianmeldt, om nødetatene ble tilkalt og om beboeren har fått anledning til å kommentere. Et åpent kommentarfelt gir mulighet for å gi ytterligere informasjon om beboeren, viktig bakgrunnsinformasjon og den ansattes refleksjoner.

De mottaksansatte har altså et system for å rapportere den typen bekymringer de har når en handling kan klassifiseres som en alvorlig hendelse. Mottaksansatte opplever at deres mulighet til å skriftlig melde videre om «alt det andre» de er bekymret for, er langt mer begrenset, og det er mye større usikkerhet knyttet til hvorvidt bekymringer som ikke er alvorlige hendelser kommer fram til riktig mottaker i UDI. Bekymringer om ungdom, som kan være ekstra sårbare eller som mottaket ikke føler at de har verktøy for å håndtere utfordringene til, sendes ofte ikke som alvorlige hendelse – siden bekymringen ikke enda har ført til en *hendelse*. I stedet sendes bekymringen i fagsystemet MOT under fanen «generell henvendelse».

Som vi får forklart av de mottaksansatte vi har snakket med, kan generelle henvendelser være så mangt.

Generell henvendelse kan være alt fra en bekymring til en voksen beboer på ordinært mottak som trenger plass på tilrettelagt avdeling eller særbo. Eller det kan være følgeperson eller forelder som har suicidale tanker og er veldig deprimert. Eller det kan være å videreformidle informasjon om et barn som vi mener at UDI skal ha kjennskap til. På enslige mindreårige har vi for eksempel levert generell henvendelse, når følgeperson eller den enslige mindreårige snakker om at de skylder mange penger til smuglere. Men det kan også hende at de ikke har kjøpt mat. [...] Jeg har sendt generell henvendelse der vi har bedt UDI om innhenting av ID-dokumenter. Man kan også sende inn dokumentasjon: ID-dokumenter, familiebok, fødselsattest. Inngenting av dette er direkte knyttet til bekymringsmelding (Mottaksansatt #16).

Siden funksjonen «generelle henvendelser» omfatter så mange ulike aspekter ved mottakslivet, kan det å sende en bekymring på en enslig mindreårig oppleve som å sende sin bekymring «inn i et sort hull». Dette begrepet, og mange som ligner, går igjen i intervjuene våre. En av de mottaksansatte vi har intervjuet er blant annet usikker på hvordan UDI forholder seg til bekymringene om enkeltungdommer meldt inn under generelle henvendelser, all den tid de mottaksansatte aldri opplever at det kan være med på å få framgang i ungdommens sak, for eksempel.

Generelle henvendelser kan være så mangt. Det finnes ingen kategori «bekymring enslige mindreårige». [...] Det er mange ansatte i UDI som går gjennom generelle henvendelser, og de havner i en stor bolk (Mottaksansatt # 16).

De mottaksansatte ønsker at riktig person i UDI plukker opp og handler på bekymringen. For at dette skal kunne være mulig, og bekymringen ikke bare havner «i en stor bolk», må fagsystemet endres. Som vi skal se videre i dette kapitlet, er ikke denne mottaksansatte den eneste som bruker begreper som «å sende inn i et sort hull» når hun snakker om hvordan det oppleves å melde bekymring for enkeltungdommer i UDI-systemet.

Vi har en del erfaring fra barnefamilier, vold, at de ruser seg. Det forsvinner i det samme hullet (Mottaksansatt #16).

Den mottaksansatte er redd for at generelle henvendelser havner i «den sorte gryte», som er begrepet hun bruker, og at bekymringen ikke får noen konsekvenser eller oppfølging i UDI. Mottaksansatte etterlyser en fane i MOT som er forbeholdt bekymringer knyttet til det enkelte barnet. En av de ansatte foreslår å kalle fanen «bekymring EMA».

For å gjøre det mer sannsynlig at bekymringen kommer fram til rett adressat, har mottaket, der den ansatte arbeider, innført noen ekstra rutiner. De merker hver henvendelse med en tydelig overskrift «Bekymring EMA», navn på mottak og region der mottaket ligger. I tillegg sendes det beskjed til mottaksoppfølger med informasjon om at en bekymringsmelding har blitt levert under generelle henvendelser.

Den skriftlige dokumentasjonen sendes inn som generell henvendelse. Da tar jeg kopi av teksten, så får mottaksleder ivareta på sin måte, og så sender vi koden for

henvendelse til mottaksoppfølger og barnefaglig oppfølger at de får beskjed om at de har fått henvendelse og at det gjelder en enslig mindreårig asylsøker. I det siste går det fort å sette opp et møte. Da er det mottaksoppfølger, barnefaglig rådgiver fra UDI, sosialkonsulent i mottaket og mottaksleder. Så diskutere vi veien videre (Mottaksansatt #15).

De fleste mottaksansatte vi har snakket med forteller om god kontakt og kommunikasjon med sin mottaksoppfølger, og de setter pris på å kunne diskutere mulige tiltak. Dette anses derimot ikke som tilstrekkelig for å sikre omsorgssituasjonen til barn og unge på mottak. For det første knyttes behovet for å skriftlig dokumentere bekymringer til at det kan være mange situasjoner hvor både mottaket og UDI trenger å se informasjon om utsatte enkeltbarn eller enkeltungdommer i sammenheng. Vi har allerede nevnt etter spørslser fra barnevernet eller rettsapparatet for å gi bakgrunnsinformasjon om beboeren.

For det andre vil gjentatte bekymringer som involverer det samme barnet eller den samme ungdommen også kunne ha betydning for vedkommendes asylsak. De mottaksansatte er spesielt opptatt av at deres bekymringer når fram til Beskyttelse og saksbehandleren som skal vurdere barnets eller ungdommens sak. For det tredje er flere mottaksansatte også opptatte av å tydeliggjøre de systemiske begrensningene og stramme rammene omsorgsarbeidet utføres innenfor i mottaket. Dokumentasjon om bekymringer som skyldes annet enn dårlig omsorgsarbeid på mottak, men som har sin årsak i lange ventetider og stor usikkerhet, er også en viktig informasjon for Statsforvalteren og Helsetilsynet, som har tilsynsmyndighet for asylmottak.

7.4 Ulike forståelser av hvordan bekymringer meldes inn

I et brev fra 2023 skriver Statsforvalteren i Oslo og Viken følgende til Helsetilsynet:

UDI [har], som før etablering av tilsynsordningen, fremdeles [...] ansvaret for å følge opp henvendelser de mottar, enten det gjelder klager eller bekymring for/fra enslige mindreårige som bor i asylmottak. UDI har følgelig en plikt til å undersøke og følge opp henvendelser som gjelder forsvarlighet i omsorgstilbudet og drift av asylmottakene. Dette betinger at UDI må ha gode rutiner for håndtering av slike henvendelser, herunder hvordan den enkelte henvendelse skal følges opp.²⁹

Når vi begynte å undersøke disse rutineene nærmere, og forhørte oss om hva som skjer med bekymringer knyttet til enkelte beboere, ble det tydelig at mottaksansatte og mottaksoppfølgere og ansatte i UDI sentralt har ulike forståelser av hvordan slike bekymringer klassifiseres og hvor de sendes. I flere av intervjuene, der vi snakket om «bekymringsmeldinger» eller bekymringer for enslige mindreårige, ble vi korrigert av ansatte i UDI sentralt og ved regionskontorene som sa at de ikke snakker om bekymringer, men om alvorlige hendelser.

²⁹ <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/453be1571cab4417a2ff731266067645/statsforvalteren-i-oslo-og-viken-orienterer-statens-helsetilsyn-om-var-bekymring.pdf>

Mottaksoppfølgerne skilte mellom meldinger de fikk fra mottaket – oftest, ifølge dem selv om alvorlige hendelser, og bekymringsmeldinger knyttet til forhold på mottak, som er det de kaller henvendelser som har blitt sendt inn til UDI fra andre hold. Som en ansatt beskriver det:

Når det er alvorlige hendelser som er konkret knytta til en person – jeg må bare liksom sortere litt i begrepsbruken – så kan vi også få tilbakemelding eller bekymringsmelding eller klage på et mottak, ikke sant, og det vil jo oftest komme fra eksterne eller fra kommunen (UDI-ansatt #9).

At UDI og (i hvert fall noen) mottak har ulike forståelser av begrepsbruken ble også tydelig da vi ønsket å få innsyn i bekymringsmeldinger knyttet til enkeltbeboere på mottak. Vårt formål var å undersøke om bekymringene ulike aktører, som Statsforvalteren, Helsetilsynet eller frivillige organisasjoner, har for enslige mindreårige sto i samsvar med det som ble rapportert inn til UDI. Utfordringen vår var å forklare for UDI hva vi ønsket å få innsyn i. Da vi ba om innsyn i bekymringer om enslige mindreårige fikk vi forklart at det vi egentlig ønsket var å få innsyn i var det som i UDI registreres som alvorlige hendelser. De ansatte i UDI kjente seg ikke igjen i beskrivelsen vi hadde fått fra mottaksansatte om at det ikke var mulig å registrere bekymringer for enkeltbeboere i systemet. «Gjennombruddet» vårt skjedde først sent i datainnsamlingen, da en barnefaglig ansvarlig ved et mottak satte seg ned med sin PC, åpnet MOT, og forklarte oss steg for steg og i detalj hvordan fagsystemet fungerte. Del av denne forklaringen var også en gjennomgang av hvilke meldinger som ble sendt under fanen «alvorlige hendelser» og hvilke som ble sendt under «generelle henvendelser».

Meldinger som kommer inn til UDI som alvorlige hendelser skal lagres i fagsystemet «UDI-Sak», UDIs arkivsystem, og følges opp av mottaksoppfølger. I tillegg skal disse hendelsene sendes til Statsforvalter som ansvarlig tilsynsmyndighet. Hva som skjer med henvendelser som kommer fra andre hold, eller gjennom andre kanaler enn via «alvorlige hendelser», var de ansatte i UDI som vi har intervjuet usikre på. De var også usikre på om det fantes rutiner for dette.

Vi har fått innsyn i og gjennomgått 103 meldinger om alvorlige hendelser i mottak fra 2024 og 2025. 64 av disse er meldinger om alvorlige hendelser sendt til UDI fra mottakene. 39 er oversendelsesbrev fra UDI til statsforvalteren, hvor alvorlige hendelser omtales. UDI har anonymisert meldingene før oversendelse til oss, og vi har bare fått tilsendt de meldingene som UDI har vurdert at har betydning for situasjonen for enslige mindreårige.

Vår gjennomgang bekrefter at saker som registreres som alvorlige hendelser i mottak i UDIs system i stor grad handler om faktiske hendelser i mottak. Vi finner kun et fåtall saker som kan klassifiseres som det de mottaksansatte i intervju med oss kaller bekymringer for sårbare enslige mindreårige. Av de 64 meldingene om alvorlige hendelser vi har gjennomgått omhandlet 52 alvorlige hendelser – i all hovedsak hærverk, vold eller trusler om vold og/eller selvskading. 7 meldinger handlet om bekymringer for enslige mindreårige uten at en hendelse forelå. 2 av disse tilfellene omhandlet bekymring knyttet til følgepersonens omsorgsevne, 2 omhandlet mistanke om menneskehandel og

prostitusjon, 1 omhandlet mistanke om radikalisering, og 2 meldinger omhandlet bekymringer knyttet til den enslige mindreåriges psykiske helse. 5 meldinger om alvorlige hendelser omhandlet verken hendelser eller bekymringer og inneholdt klager over andre instanser, bekreftelser på at barnevernet hadde tatt imot en bekymringsmelding, og ytterligere informasjon til et tidligere meldt hendelsesforløp. Ser vi på oversendelsesbrevene fra UDI til Statsforvalteren er fordelingen tilsvarende. Av 39 dokumenter handlet 30 om hendelser, 4 omhandlet bekymringer hvorav kun 1 var knyttet til ungdommens mentale helse. Det er med andre ord svært lite av det som klassifiseres som alvorlige hendelser i systemet hvor bekymringer om barn og unges mentale helse utgjør innholdet i meldingen. Inntrykket som de UDI-ansatte sitter med, at det er gjennom å klassifisere noe som en alvorlig hendelse at mottakene rapporterer til UDI om bekymring for enkeltungdommer, stemmer altså ikke.

Ulike forståelser om hva som meldes hvor, har flere potensielle følgefeil. Den første og viktigste er at det er stor usikkerhet knyttet til hvorvidt alle bekymringer om enkeltbeboere blir fulgt opp på en forsvarlig og effektiv måte. Når ansatte i UDI forventer å få meldinger gjennom kategorien «alvorlige hendelser» er det sannsynlig at bekymringer som sendes på andre måter, for eksempel som generelle henvendelser, ikke blir registrert. Den andre følgefeilen er knyttet til kommunikasjon mellom UDI og Statsforvalteren, som har tilsynsmyndighet i mottak. Når i all hovedsak alvorlige hendelser registreres og sendes videre til Statsforvalteren, vil denne få et ufullstendig bilde av utfordringer mottaksansatte og andre ser knyttet til de enslige mindreåriges omsorgssituasjon. Så lenge tilsyn er risikobaserte, vil dette ytterligere kunne svekke barn og unges omsorgssituasjon og rettssikkerhet.

7.5 UDIs rutiner i behandling av alvorlige hendelser og henvendelser knyttet til enslige mindreårige asylsøkere

Som vi har vist så langt, er det et samlet inntrykk at UDIs systemer for å ta imot henvendelser knyttet til bekymringer for enslige mindreårige asylsøkere er sårbare. Vårt intervju med en ansatt i Helsetilsynet bekrefter det inntrykket:

Ja, og jeg tror i hvert fall at det kan være et sårbart system hos UDI. Det tror jeg. For det her med spesielt klager fra beboere og informasjon om alvorlige hendelser ... Og spesielt det med klager fra beboere. Fordi det eksisterer jo ingen formell klagemulighet på omsorgen i asylmottak. [...] Det er en utfordring. Da blir muligheten de har til å klage internt på asylmottakene veldig viktig, og ikke minst at informasjonen kommer til tilsynsmyndigheten. Og der er det, så vidt jeg veit, ingen nasjonal strukturert oversikt internt i UDI. Jeg tror det går på regionskontorene. Fra det konkrete asylmottaket til et konkret regionskontor. Og så er man avhengig av at de spesifikke regionskontorene sender det til ... Om de sender det direkte til Statsforvalteren eller til noen andre sentralt i UDI, det veit jeg faktisk ikke (Intervju med helsetilsynet).

Når bekymringen er sendt fra mottak skal den følges opp på laveste nivå, det vil si mottaksoppfølger. Prinsippet om at problemer skal løses på lavest mulig nivå er førende for saksbehandlingen i UDI. I UDI er det derfor mottaksoppfølgere som skal ta imot

bekymringer og klager som kommer til UDI fra enkeltbeboere og de skal vurdere om det er behov for å løfte saken videre. På spørsmål fra oss om hvordan en bekymring for en enslig mindreårig løftes videre i systemet, svarer en mottaksoppfølger at den først drøftes mellom mottaksoppfølgerne på regionskontoret. For henne blir det likevel utfordrende, og pulverisert som hun kaller det, når en bekymring skal løftes lenger opp i UDI-systemet:

Hvis det er noe som kan løses [på regionskontoret], så gjør vi det. Hvis ikke så må vi koble på flere. Og det er jo da utfordringa begynner, for det er da hvilke steiner og sandkorn skal vi på en måte plukke opp for å dra tilbake pulveriseringen. Og da er det jo litt det med at ok, noen sitter i mottaksfaglige enheter og skal følge det opp, noen sitter i leveranseteam barn og unge, hvem sitter på ansvaret? Altså, hvordan går linja der? Og der opplever jeg vel også til tider at byråkratiet er litt for tregt. Det er jo ingen hemmelighet at byråkratiet ikke alltid er kjapt nok. Og at det blir fort mye drøftinger over tid på saker som egentlig trenger å løses litt akutt. Og det tenker jeg at er ganske uheldig. Men det er nå en gang sånn det er, og det er veldig mye bra med den omorganiseringen. Jeg er egentlig veldig fornøyd med den på veldig mange andre områder, det har styrka oss. Men akkurat i forhold til en del sånne enkeltsaker som vi må løfte, så syns jeg den er trøblete noen ganger (UDI-ansatt #2).

Når ansatte snakker om å løfte bekymringer for enkeltungdommer oppover i UDI-systemet, peker de på utfordringene med organiseringen av UDI. Noen opplever det som vanskelig å løfte saker *innad* i Mottak og retur. Frustrasjonen hos ansatte i Mottak og retur er både knyttet til saker som ligger utenfor enkeltsaksbehandleres påvirkningsmulighet, men er også uttrykt som frustrasjon over manglende svar fra saksbehandlere i Beskyttelse når de sender såkalte «PRIO-saker». Dette er saker der det finnes en bekymring for eller en misnøye hos en enkeltungdom, og hvor for eksempel mottaksoppfølgere i Mottak og retur får informasjon om enkeltungdommen som tilsier at saken til vedkommende bør framskyndes. Det kan for eksempel være at denne ungdommen er involvert i kriminalitet eller at de lever i en spesielt sårbar psykisk helsesituasjon. Mottaksoppfølgerne har rutiner for når de skal informere Beskyttelse om denne typen saker, og de sier i intervjuer at de følger denne rutinen. Men flere beskriver at når de følger rutinen og informerer Beskyttelse om en ungdom de bør være spesielt oppmerksomme på eller bør framskynde saken til, er det «som å rope i skogen» eller «som å sende en melding inn i et sort hull». I mange situasjoner får de ikke svar fra Beskyttelse om at informasjonen er mottatt.

På den andre siden hører vi at ansatte i Beskyttelse ønsker mer informasjon om beboerne enn de får. Selv om Mottak og retur mener at de følger rutiner om å informere Beskyttelse, sitter ansatte der med et helt annet inntrykk.

Man er ikke vant til det, man tenker ikke at dette skal til Beskyttelse, selv om vi har retningslinjer om hvilken info som skal dit. Beskyttelse har vært veldig fortvilt over at de ikke har fått info fra oss. Vi har satt i gang et prosjekt, noen som jobber konkret

med det, noen som lærer opp ansatte på regionskontor. Kommer det info til regionskontor om enkeltpersoner er det alltid relevant for Beskyttelse. Særlig når det gjelder enslige mindreårige. Det er lite som skal til for at det påvirker saken og at saken kan bli prioritert. Men man tenker ikke på det, tenker bare på at man kan ordne opp der og da og fokuserer heller på å veilede mottaket. Tenker ikke at andre burde hatt informasjon (UDI-ansatt #3).

Det er umulig for oss å si hvorvidt frustrasjonen om manglende informasjon er reell. Vi kan altså ikke fastslå om rutiner for informasjon blir brutt eller ikke. Det vi derimot kan slå fast, er at avstanden oppleves stor mellom ansatte i Mottak og retur og de som jobber i *Beskyttelse*. Det klareste funnet fra våre intervjuer med ansatte i Mottak og retur er at kommunikasjonen har blitt dårligere etter omorganiseringen/organisasjonsutviklingsprosjekt. Ett av hovedmålene med denne prosessen var «Ett UDI som leverer resultater sammen» (Avo Consulting, u.å). I våre intervjuer om enslige mindreårige får vi derimot inntrykk av at avstandene har økt.

«Linjene forsvant», som en av de ansatte i UDI uttrykte det, og det har generelt blitt vanskeligere å vite hvem som har ansvar for hva. UDI-ansatte forteller at der saksbehandlere kjenner hverandre, er det lettere å få kontakt på tvers, men ellers og spesielt for nyansatte eller personer med lite nettverk i UDI, er det vanskeligere å vite hvem man skal kontakte. Flere som opplever å ha god dialog med Beskyttelse sier eksplisitt at det handler om at de kjenner noen der og vet hvem de skal kontakte når de lur på noe.

Jeg har sjøl sendt inn flere bekymringsmeldinger på én enkelt beboer der jeg opplever at beskyttelse gir tilbakemelding og har stilt litt flere spørsmål også. Da vet man jo at de gjør noen ting med informasjonen vi sender i DUF, som er veldig fint. Men av og til føles det som et rop i skogen å sende ting i DUF (UDI-ansatt #16).

Den manglende kommunikasjonen mellom Mottak og retur og Beskyttelse forsterkes av at fagsystemene som brukes i disse ulike brukertjenestene ikke snakker sammen og at det ikke er mulig for saksbehandlere å dele informasjon eller dokumenter på tvers av disse systemene. Beskyttelse jobber i et system som heter DUF. Her fattes det vedtak og gjøres enkeltsaksbehandling. Mottak og retur og mottakene jobber som nevnt i fagsystemet som heter MOT.³⁰ Disse fagsystemene snakker ikke sammen og det er ikke mulig å dele informasjon mellom systemene. Enkelte saksbehandlere har mulighet til å åpne begge systemer, men det er uklart fra våre intervjuer hvem som gjør det og når det gjøres:

Det systemet som var før, heter SESAM. Det kommuniserte med DUF. Noe som gjorde at en del meldinger og liksom sånn la oss si en bekymringsmelding til barnevernet,

³⁰ Noen ansatte i UDI jobber i UDI-sak, som er mer som et arkivsystem og som ligner på saksbehandlingssystemer som finnes i departementene og i andre etater og direktorater.

ble lagt inn, liksom, i DUF. Men det skjer ikke automatisk lenger. Så det er liksom mindre helhet, opplever jeg (UDI-ansatt # 1).

I en av våre workshops med UDI-ansatte som jobber i ulike deler av Mottak og retur ble dette en diskusjon. Noen åpner både DUF og MOT når de kom på jobb om morgenen, mens andre bare åpner MOT. Noen mente at når man ble ansatt kunne ha påvirkning på hvilket fagsystem man forholdt seg til, og de sa at nyansatte ikke lenger får opplæring i DUF. Fagsystemene i UDI er under endring, men de ansatte vi har intervjuet var ikke sikre på om de endringene som var underveis ville gjøre dette bedre.

7.6 Oppsummering

Dette kapitlet har vist at bekymringer for enslige mindreårige asylsøkere oppstår i et felt der det finnes relativt detaljerte rutiner for akutte, hendelsesbaserte situasjoner, men langt svakere strukturer for å fange opp bekymringer som skyldes en vedvarende sårbarhet ved enslige mindreårige eller at den mentale helsen gradvis blir dårligere. Bekymringer som manifesterer seg som vold, trusler, hæverk eller selvskading lar seg relativt enkelt plassere i kategorien «alvorlig hendelse», med klare løp inn i MOT, til mottaksoppfølger, Statsforvalter og eventuelt politi og barnevern. Mens bekymringer for ungdom som trekker seg tilbake, mister funksjon i hverdagen eller lever i langvarig usikkerhet forblir i større grad avhengig av lokale vurderinger, uformelle løsninger og enkeltansattes nettverk og uformelle kompetanse. Bekymringer om økt sårbarhet er vanskeligere å oversette til kategorier og kanaler som utløser systematisk oppfølging.

Samtidig peker kapitlet på en gjennomgående usikkerhet knyttet til hvordan de sistnevnte bekymringene faktisk vandrer i systemet: ulike forståelser av hvordan ulike typer bekymringer skal og blir dokumentert, manglende sporbarhet når informasjon først er sendt inn, og en opplevd avstand mellom Mottak og retur og Beskyttelse som gjør at også prioriterte saker kan oppleves som «rop i skogen».

Funnene som er presentert i dette kapitlet peker mot flere konkrete utviklingsbehov: For det første etterlyser mottaksansatte et barnefaglig journalsystem eller en egen «bekymring EMA»-kategori i MOT som gjør det mulig å dokumentere og følge opp gradvise forverringer i psykisk helse og omsorgssituasjon på en systematisk, sikker og sporbar måte – også etter at barnet har flyttet. For det andre viser analysen behovet for tydeligere og mer ensartede rutiner for hvordan bekymringer som ikke er «alvorlige hendelser» skal klassifiseres, formidles og følges opp internt i UDI og mellom Mottak og retur, Beskyttelse og tilsynsmyndigheter, slik at de ikke forsvinner i «generelle henvendelser» eller i organisatoriske «sorte hull». For det tredje synliggjør funnene et behov for teknisk og organisatorisk integrasjon mellom fagsystemer (særlig MOT, DUF og UDI-sak), slik at informasjon om utsatte enkeltungdommer kan deles lovlig og målrettet på tvers av enheter og gi et mer helhetlig grunnlag både for omsorgsoppfølging og saksbehandling.

En hovedutfordring er altså at dagens systemer for å fange opp bekymringer for enslige mindreårige er rigget rundt hendelser heller enn sårbarhet, noe som skaper et strukturelt etterslep mellom når bekymringen oppstår og når den blir melde- og handlingsrelevant. Til sammen tegner kapitlet et bilde av et omsorgssystem der både organisatoriske linjer og digitale fagsystemer i hovedsak er innrettet mot hendelser og saksflyt, mens

behovet for å dokumentere, dele og handle på mer subtile og langsomme forløp av sårbarhet hos barn og ungdom i mindre grad er institusjonalisert. Dette til tross for at det nettopp er i disse forløpene mange av de mest alvorlige bekymringene har sitt utspring.

8 Beskjeder fra ungdommene

Du må skrive til UDI at de må få raskere saksprosess. Det er ikke bra at folk skal vente så lenge. Det er viktig. Og at de får lov til å jobbe, da tjener Norge også på det. Og at heller enn å bo på mottak, at de skal bo i bofellesskap eller hus. Det er samme om det er bofellesskap eller hus. Og at du jobber og at vi kommer til målene våre. Hvor lenge skal vi vente i den situasjonen vi er nå? (Ungdom #21).

**

Siden jeg er 16 år, jeg ser på meg selv som et barn. Det kunne vært fint at UDI kunne ta hensyn til vår alder og behandle oss som andre barn. Fordi vår tid skulle ... De har ikke den retten til å behandle oss slik, utsette oppholdstillatelsen så lenge. Vi fortjener å leve (Ungdom #24).

**

Da jeg kom til et nytt land, visste jeg ikke hva framtiden ville bringe. Jeg gikk raskt til politiet og deretter UDI, og de sa de ville gi meg et svar. [...] Det er så vanskelig å vente. Jeg vet ikke om de kan føle det. [...] Kanskje UDI, hvis de ikke har nok folk til å jobbe, kanskje de kan ansette folk som kan gjøre jobben? Vi må vite hva som vil skje. Kanskje folkene fra UDI som jobber her, kanskje de kommer fra Europa. De har allerede gode liv, de vet hva de gjør. Vi lever som i et bur, men vi vet ingenting (Ungdom #27).

**

Vet du hvor lenge det tok meg til å komme til Norge? 1,5 år. Politiet i Tyrkia slo meg, og politiet i Hellas, de har hunder. Vennen min ble bitt. Politiet vet det, jeg har hatt intervju med dem. Men UDI vet ikke det. [...] De skrev i min ID at jeg er statsløs. Jeg snakket med politiet for 1,5 år siden. Så lenge har jeg bodd i Norge. Og jeg har fortsatt ikke fått asylintervju (Ungdom #26).

**

Jeg smiler, men i hjertet mitt er det mye smerte. Det er mye stress. Men hva skal jeg gjøre? (Følgeperson #1).

**

Jeg vil leve som en unge. Jeg snakker nesten ikke lenger med min bror, jeg snakker ikke lenger med min familie. Jeg vil være et barn. Det er min rettighet det og, hvorfor kan jeg ikke gjøre det? (Ungdom #33).

9 Oppsummering og anbefalinger

I denne rapporten har vi belyst hvordan rammebetingelser, organisering og praktisk gjennomføring av omsorgsarbeid påvirker hverdagen til enslige mindreårige asylsøkere. Rapporten trekker linjer fra empiriske funn på relasjonsnivå til systemiske og institusjonelle utfordringer, og den peker på sentrale forbedringspunkter for å sikre en mer forsvarlig og likeverdig omsorg til alle enslige mindreårige i mottak. I dette kapitlet sammenfatter vi våre funn og kommer med anbefalinger til ulike instanser.

Samlet har vi identifisert tre utfordringsområder:

1. Den lange ventetiden påvirker levekårene negativt.
2. Mottakenes omsorgsutøvelse utøves under trange økonomiske rammer der relasjonelt arbeid undervurderes.
3. UDIs organisering, styringslogikk og fagsystemer begrenser deres evne til å ta reelt omsorgsansvar.

Under hvert utfordringsområde kommer vi med en rekke anbefalinger rettet mot ulike ansvarlige instanser. Anbefalingene våre bygger på barnets beste som overordnet prinsipp, og de peker mot å styrke levekår, forutsigbarhet og livskvalitet for enslige mindreårige i mottak.

I vårt oppdrag fra UDI er vi bedt om å i all hovedsak presentere anbefalinger og forslag som ligger innenfor dagens økonomiske og juridiske rammer. Ett av våre funn er at dagens rammer begrenser enslige mindreåriges levekår og påvirker handlingsrommet for UDI og mottakenes omsorgsutøvelse. På det grunnlaget presenterer vi her også anbefalinger ut over dagens rammer. Mange av våre anbefalinger er rettet mot UDI, men for at UDI skal kunne følge dem opp, krever det i enkelte tilfeller at de får endret føringer og får tilført midler til dette. Ansvar for dette ligger til Justis- og beredskapsdepartementet, og i siste rekke Stortinget.

I denne rapporten har vi undersøkt dagens levekår og omsorgssituasjon, og det styringssystemet som legger grunnlaget for det. Vi håper at våre funn og anbefalinger kan gi UDI og ansvarlige departement et bedre grunnlag for å vurdere viktige spørsmål som hvor omsorgsansvaret for denne gruppa ideelt sett skal ligge og for hvordan mottakene ideelt sett skal styres.

9.1 Den lange ventetiden påvirker levekårene negativt

Mange enslige mindreårige venter lenge i mottak, og ventetiden påvirker deres levekår og psykiske helse negativt. Høsten 2025 var medianventetiden til afghanske enslige mindreårige ett år og syv måneder fra de søkte om asyl til de ble bosatt. Til sammenligning har ukrainske enslige mindreårige som ble bosatt i 2025 en ventetid på om lag tre og en halv måned. Ungdommene vi har intervjuet forteller om hverdager preget av ekstrem og ofte eksistensiell usikkerhet, uro og ensomhet – som forsterkes jo lengre tid som går. Kortere ventetid er det enkelttiltaket som ville forbedret levekår på mottak mest.

Enslige mindreårige på mottak har en levekårs- og omsorgssituasjon som ikke er likestilt omsorgssituasjonen for andre barn og ungdommer under offentlig omsorg. Asylmottak er lavere bemannet enn botilbud som drives av barnevernet. De enslige mindreårige er forventet selv å prioritere utgifter innenfor et svært stramt budsjett, og i all hovedsak sørge for og organisere sitt eget matinntak. Mange synes det er vanskelig å få endene til å møtes, og de offentlige stønadssatsene de har er så lave at på enkelte dager må de velge mellom varm mat og andre grunnleggende behov, som klær eller offentlig transport. Ungdommene har ulik tilgang til skole og helsehjelp, og de har heller ikke rett til å klage på den omsorgen de får på mottak. Enslige mindreårige *med følgeperson* bor på mottak hvor det ikke er krav om bemanning på kveld og natt og hvor det ikke er krav om at det skal organiseres frokost eller andre fellesmåltider.

Ventetiden påvirker psykisk helse, men også hvordan ungdommene forstår og bruker omsorgstilbudet på mottakene. Mens de venter trenger de gode relasjoner til ansatte, skolegang, meningsfulle aktiviteter og forutsigbar informasjon om saksgang. Når det ikke er på plass, som vi ser i flere tilfeller, er det vanskelig for dem å opprettholde døgnrytme, motivasjon og tro på framtiden.

Våre anbefalinger til å bedre levekår:

Ansvarlig instans	Anbefaling
JD	Ta inn igjen formuleringen «UDI skal prioritere enslige, mindreårige asylsøkere i alle ledd, herunder i saksbehandlingen og i tilbud om innkvartering» i tildelingsbrevet til UDI (JD, 2024).
JD	Gi enslige mindreårige klagerett på omsorgen de får i mottak, på lik linje med barn og ungdommer i barnevernsinstitusjoners rett til å klage på brudd på bestemmelsen om forsvarlig omsorg i barnevernsloven § 10-1, jf. § 10-16.
UDI/ JD	Sikre at mottakene oppfyller forskriftens § 2 d om opplæring og veiledning i sunt kosthold og egen psykisk og fysisk helse ved å: <ul style="list-style-type: none"> – oppjustere og prisregulere satser slik at de gir rom for et forsvarlig kosthold – pålegge mottakene å tilby flere fellesmåltider i uka – pålegge mottakene å gi praktisk opplæring i matlaging tilpasset ungdommenes ønsker og økonomiske rammer
UDI/JD	Gi enslige mindreårige asylsøkere og representanter bedre og hyppigere informasjon om egen sak og framdriften i asylprosessen, direkte fra UDI, tilpasset alder, språk og situasjon. For eksempel gjennom SMS eller en egen portal på udi.no.

Ansvarlig instans	Anbefaling
KD/ KMD	Gi kommunene føringer om at utdanningstilbudet til enslige mindreårige som hovedregel skal gis sammen med jevnaldrende.
KMD/KD/HOD	Skjerpe kravene til kommunene for å sikre at enslige mindreårige har likeverdig tilgang til utdanning, helsetjenester og fritidsaktiviteter mens de bor på mottak, uavhengig av hvilken kommune mottaket er plassert.
UDI	Prioritere rask saksbehandling av søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige og prioritere restanser. Saker som har stått i bero bør gjennomgås og prioriteres særskilt.
UDI	Føre og offentliggjøre systematisk statistikk over oppholdstid i mottak, ventetid fra ankomst til vedtak, og fra ankomst til bosetting for ulike grupper enslige mindreårige, for eksempel fordelt etter landbakgrunn. På denne måten kan UDI synliggjøre variasjoner i ventetid og forbedre sitt styringsgrunnlag.
UDI	Etablere rutiner for helseoppfølging på mottak, inkludert forsvarlig oppbevaring og håndtering av medisiner.
UDI	Sikre at mottakene har lik praksis for dekning av enslige mindreåriges utgifter til grunnleggende behov som helseoppfølging og transport.
UDI	Tydeliggjøre hva som inngår i nødvendige reiser som mottaket skal dekke og be om refusjon fra UDI til, og sikre at reise til skole, fritidsaktiviteter og handling av mat er inkludert som et minimum.
Kommunene	Gi enslige mindreårige likeverdig tilgang til utdanning, helsetjenester og fritidsaktiviteter mens de bor på mottak.
Mottak/Driftsoperatører	Dekke alle enslige mindreåriges utgifter til lege og nødvendige legemidler, og legge inn krav om direkte refusjon hos UDI. Er det tvil om UDI skal dekke utgiften, skal de enslige mindreårige hjelpes med å søke om tilleggsytelse.

Ansvarlig instans	Anbefaling
Mottak/Driftsoperatør	Hjelpe enslige mindreårige å opprette en stabil døgnrytme, ta søvnproblemer blant enslige mindreårige på alvor og kartlegge bakenforliggende årsaker.

9.2 Omsorgsutøvelse under trange rammer der relasjonelt arbeid undervurderes

Omsorgsarbeidet på mottak består av både relasjonell omsorg og koordinerende omsorg. På mottakene for enslige mindreårige hvor vi har gjort feltarbeid har de ansatte konsentrert seg om å være fysisk til stede i fellesarealer, å se ungdommene i hverdagen, bygge tillit og å støtte dem i både praktiske og emosjonelle utfordringer. Denne formen for hverdagsnær og relasjonell omsorg løftes fram av de ansatte som kjernen i mottakenes faglighet.

På ordinære mottak hvor det bor enslige mindreårige med følgeperson finnes det et ekstra lag av kompleksitet i omsorgsarbeidet. Overfor denne gruppa fordeles omsorgen i praksis mellom UDI, følgeperson, mottaksansatte og representant, og de mottaksansatte opplever at de yter «omsorg på avstand» gjennom veiledning og koordinering snarere enn gjennom direkte oppfølging. Både på mottakene og i styringsdokumentene har vi identifisert gråsoner og uklarheter om hvem som har ansvar for enslige mindreårige med følgeperson og i forholdet mellom daglig omsorg, som ligger til følgepersonen, og omsorgsansvaret, som ligger til UDI – delegert til mottakene.

Mottaksansatte beskriver en presset hverdag med begrensede økonomiske rammer til å drive godt omsorgsarbeid. Lange ventetider, få ansatte, utskiftning av personell og manglende kompetanse gjør det krevende for dem å gi forsvarlig omsorg. Det er spesielt krevende når det er lite eller ingen bemanning på kveld og natt. Mottaksansatte etterlyser mer og bedre opplæring, særlig innen konflikthåndtering, adferdsvansker, traumer, ivaretagelse av egen psykisk helse og veiledning av følgepersoner. De som bruker det, omtaler Traumebevisst omsorg (TBO) som et viktig verktøy for sitt omsorgsarbeid. Dette er en kompetanse som må vedlikeholdes over tid.

Kartlegging er sentralt i omsorgsarbeidet, men problematiseres sterkt av de mottaksansatte som omsorgsverktøy. Skjemaene de mottaksansatte skal bruke til å kartlegge oppleves som rigide, omfattende og lite differensierte, noe som gjør at ungdommene må svare på de samme spørsmålene gjentatte ganger. Det skaper irritasjon, svarvegring og etiske dilemmaer knyttet til hva som dokumenteres og som følger med videre til bosetningskommunen. Kartleggingsverktøyet vurderes som særlig uegnet for mindre barn og barn med funksjonsvariasjoner, og det erstattes i praksis av observasjon.

Fagsystemet MOT oppleves av de mottaksansatte som tungvint og lite tilpasset hverdagen i mottak. Registrering tar mye tid, krever dobbeltføring og gjør det vanskelig å dokumentere løpende observasjoner, relasjoner og oppfølging av følgepersoner på en

meningsfull måte. Utskrifts- og rapporteringsfunksjoner er svakt utviklet, og tiltaksmodulen åpner i liten grad for å registrere omsorgstiltak som ikke kan formuleres som ungdommens egne ønsker.

Informasjonsarbeidet er også en viktig del av omsorgsoppdraget, fordi god og tilpasset informasjon kan redusere usikkerhet og gi ungdommene forståelse for sin situasjon og mulige veier videre. Mottaksansatte opplever informasjonsmateriellet fra UDI som utdatert, ikke tilpasset behovene til enslige mindreårige og ikke tilgjengelig på flere språk. De bruker derfor tid på å utvikle og tilpasse eget materiell.

Selv om de mottaksansatte opplever at de stort sett klarer å gi barn og ungdommer på mottak god omsorg, beskriver de en tydelig spenning mellom den relasjonelle omsorgen de gir og styringslogikken de er underlagt. Omsorgsarbeidet måles av UDI i hovedsak gjennom kvantifiserbare indikatorer – som antall kartleggingssamtaler, registrerte tiltaksplanpunkter og oppfylt bemanningsplan. Da blir det også disse aktivitetene som synliggjøres og belønnes i systemet og ikke tiden brukt på relasjonsbygging og oppsøkende hverdagsarbeid. Over tid gir dette en reell risiko for at den delen av omsorgen som ungdommer og ansatte selv vektlegger som viktigst, systematisk nedprioriteres. Ikke fordi den anses som uviktig, men fordi den ikke lar seg fange opp i rapporteringsregime som styrer mottakene. Dette er en institusjonell utfordring som ikke kan løses gjennom stadig nye rapporteringskriterier, men som krever endringer i hvordan omsorg forstås, vektlegges og følges opp på overordnet nivå.

Våre anbefalinger til å bedre vilkårene for god omsorgsutøvelse:

Ansvarlig instans	Anbefaling
JD/ UDI	Styrke de økonomiske rammene for mottak slik at de kan prioritere det relasjonelle omsorgsarbeidet og samtidig gi forsvarlig omsorg og forutsigbare hverdagsrammer, blant annet når det gjelder mat, aktiviteter og praktisk støtte.
JD/ UDI	Sikre tilstrekkelig og stabil bemanning på kveld og natt ved ordinære mottak med tilleggsavtale.
UDI/ JD	Øke tolkemedler til ordinære mottak med tilleggsavtale for å muliggjøre bedre veiledning av følgepersoner.
UDI/ JD	Sikre at mottakenes behov ivaretas og inkluderes i utviklingen av nytt fagsystem for utlendingsforvaltningen (Modulf), eller bygge opp og utvikle et eget fagsystem for mottakene som kommuniserer godt med Modulf. Dette for bruk i kommunikasjon og informasjonsdeling mellom

Ansvarelig instans	Anbefaling
	mottak og UDI. Se egen anbefaling om journalsystem til internt bruk på mottak og egen boks om utbedringsbehov i fagsystemet MOT.
UDI	Gjøre det relasjonelle omsorgsarbeidet i mottak til et eksplisitt kvalitets-kriterium i UDIs styring av mottakene.
UDI	Redusere bruken av standardiserte kartleggingssamtaler som primær kilde til kunnskap om barn og unges situasjon, og åpne for at observa-sjoner og spontane samtaler i hverdagen kan brukes mer aktivt og aner-kjennes som grunnlag for oppfølging.
UDI	Inngå en langsiktig avtale med RVTS-ene som sikrer at ansatte på alle mottak med enslige mindreårige får opplæring i traumbasert omsorg og jevnlig oppfriskningskurs.
UDI	Styrke mottaksansattes kompetanse i omsorg for barn og unge i kre-vende livssituasjoner, med særlig vekt på langvarig venting og psykisk uhelse.
UDI	Tilby alle mottaksansatte kurs og veiledning i konflikthåndtering og ar-beid med adferdsvansker.
UDI	Tilby alle mottaksansatte kurs og veiledning i egenomsorg.
UDI	Lage et kursopplegg for mottaksansatte i hvordan veilede følgepersoner i godt omsorgsarbeid.
UDI	Endre moduloppbyggingen av informasjonsmateriellet som brukes i mot-tak. Tilpasse eksisterende informasjonsmaterieil til bruk overfor enslige mindreårige og inkludere filmer som allerede finnes på udi.no og asyl-barn.no i informasjonspakken mottakene får fra UDI.
Mot-tak/Drifts-operator	Styrke det emosjonelle omsorgsarbeidet i mottak og bygge gode relasjo-ner med barn og unge.

Ansvarlig instans	Anbefaling
Mottak/Driftsoperatør	Gi alle ansatte opplæring i traumebevisst omsorg.
Mottak/Driftsoperatør	Utarbeide strategier for hvordan de ansatte skal håndtere barn og ungdom i krise.

Kritikkpunkter og forbedringsforslag for fagsystemet MOT

- behov for tydeliggjøring i beboerlista hvorvidt barnet/ungdommen er enslige mindreårig eller medfølgende barn
- behov for registreringsmulighet av sårbarhet og bekymringer
- bedre brukervennlighet for dokumentasjon av kartleggingssamtaler og observasjoner
- bedre brukervennlighet for registrering av tiltak, inkludert tiltak som motiveres av mottakets omsorgsansvar og ikke av ungdommens ønske
- lette registrering av aktiviteter og tiltak, spesielt når disse omfatter flere beboere, eller skal gjennomføres over lengre tidsperioder
- bedre kommunikasjon av verktøyet med andre fagsystemer som for eksempel Bufetats fagsystem
- mulighet for å dokumentere mottakets kontakt med representant, også der den enslige mindreårige ikke er til stede
- bedre mulighet til å dokumentere omsorgssituasjon til enslige mindreårige med følgeperson
- mulighet til å hente ut informasjon om tidligere beboere ved forespørsel fra andre etater, som barnevernet i forbindelse med barnevernssak
- mulighet til å registrere sårbarheter og melde bekymringer om enkeltbeboere

9.3 UDIs organisering, styringslogikk og fagsystemer begrenser evnen til å ta reelt omsorgsansvar

Det at UDI har omsorgsansvaret, kombinert med stramme økonomiske rammer og en styringslogikk som legger stor vekt på kontroll og rapportering, har stor betydning for hva slags omsorg som gis enslige mindreårige. UDI styrer mottakene gjennom detaljerte kravspesifikasjoner og bemanningsnormer – og det er i stor grad det som kan telles og krysses av på et skjema som synliggjøres og følges opp. I dette systemet er det krevende å håndtere bekymringer og UDI-ansatte opplever uklare ansvarslinjer.

Våre analyser viser at UDI detaljstyrer mottakene, for å fange opp avvik og feil i mottaksdriften. Et mottak for enslige mindreårige må aktivt forholde seg til krav etter utlendingsloven og omsorgsforskriften, men også 83 sider med kravspesifikasjoner og rutinebeskrivelser utarbeidet av UDI. Under omsorgskontroller legger mottakskontrollene fra UDI spesielt vekt på hvordan mottakene kartlegger og hvilke tiltaksplaner de setter inn – og om mottakene følger den bemanningsplanen og den turnusen de skal i henhold til kontrakten. Vi er usikre på om dette er gode mål på hva slags omsorg ungdommene faktisk får, hvilke relasjoner som finnes på mottaket og hvordan ungdommene har det i sine hverdager.

Juridisk er det UDI som har omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak, mens barnevernstjenesten har omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor på omsorgssentre og for andre barn og unge under offentlig omsorg i Norge. Dette innebærer at enslige mindreårige i mottak er underlagt et annet lovverk, tilsynsordninger og kvalitetskrav, selv om behovene deres på viktige områder kan være like. For enslige mindreårige i mottak betyr det blant annet svakere bemanning, at de ikke har de samme rettighetene og klagemulighetene som barn under barnevernets omsorg, og at det ikke stilles tilsvarende krav til omsorgstilbudet i mottak. Denne forskjellen i rettslig og institusjonell forankring legger viktige premisser for hvilken omsorg enslige mindreårige faktisk får og for hvordan UDIs ansvar må forstås og utvikles videre.

For enslige mindreårige med følgeperson oppstår det i tillegg særlige gråsoner. Følgepersonen er en voksen som barnet kom til Norge sammen med, men dette er en som ikke har formelt foreldreansvar eller juridisk omsorgsansvar etter norsk lov. Samtidig legges det til grunn at denne personen i stor grad skal utøve den daglige omsorgen, mens mottaket og UDI skal følge med, veilede og gripe inn dersom omsorgen svikter. I praksis innebærer det at barnets hverdag blir sterkt preget av følgepersonens omsorgsevne, uten at det er tydelig regulert hvem som har ansvar for å kartlegge denne omsorgsevnen, hvilke verktøy som skal brukes og hvilke hjemler som gjelder når bekymringer oppstår. Den uavklarte rollen til følgepersonen skaper dermed usikkerhet både for mottaksansatte og for andre aktører, og dette gjør det vanskelig for UDI å ivareta sitt omsorgsansvar overfor denne gruppen barn og unge.

Mens UDI hyppig kontrollerer om mottakene følger retningslinjer og tiltaksplaner, framstår oppfølgingen av de øvrige aktørene omtalt i forskriftens paragraf 9 – særlig representant og kommunale tjenester – som mindre systematisk og ikke like omfattende. Våre funn tyder på at det kommunale tilbudet for enslige mindreårige på mottak varierer betydelig, blant annet når det gjelder tilgang til skole, psykisk og fysisk helsehjelp og

barnevernstjenester, noe som begrenser den helhetlige og koordinerte omsorgen UDI etter lovverket skal sørge for.

Bekymringer for enkeltungdommer fungerer som et viktig prisme for å avdekke svakheter i UDIs interne organisering og fagsystemer. Systemet er i stor grad rigget for å håndtere akutte og klart definerte «alvorlige hendelser», mens gradvis forverring av psykisk helse, vedvarende skolefravær eller langvarig bekymring for omsorgssituasjonen vanskeligere lar seg fange opp i gjeldende kategorier og rutiner.

Mottaksansatte og UDI-ansatte beskriver at bekymringer noen ganger registreres som alvorlige hendelser, andre ganger som generelle henvendelser, og at det ikke finnes en egen, tydelig kategori som synliggjør og prioriterer bekymringer for enslige mindreårige. Flere opplever at saker «forsvinner» når de sendes videre i systemet og at de sjelden får tilbakemelding på hva som faktisk er gjort videre i saken.

Et gjennomgående funn er at fagsystemene ikke støtter helhetlig omsorgsoppfølging. Det er begrenset mulighet til å registrere nyanserte bekymringer i MOT, systemene (for eksempel MOT og DUF) snakker dårlig sammen, og informasjon om enkeltbarn kan ikke enkelt deles eller spores på tvers av enheter. Samtidig er ansvaret for enslige mindreårige spredt i UDI som organisasjon, mens mye av den barnefaglige kompetanse er samlet, noe som bidrar til at hensynet til barnets beste ikke alltid får gjennomslag når det veies mot økonomi og logistikk.

Våre anbefalinger til en mer barneorientert forvaltning av UDIs omsorgsansvar:

Ansvarlig instans	Anbefaling
JD/BFD	Klargjøre regelverket mtp. følgepersonens rolle i omsorgsarbeidet overfor enslige mindreårige og presisere hvem som har ansvar for løpende å vurdere og følge opp følgepersonens omsorgsevne.
JD/UDI	Utvikle et barnefaglig journalsystem til internt bruk på mottakene som muliggjør dokumentering og oppfølging av gradvise endringer enkeltbeboeres psykiske helse og omsorgssituasjon på en systematisk, sikker og sporbar måte.
HOD/ JD	Styrke statsforvalterens ressurser og mandat slik at tilsyn med mottak for enslige mindreårige kan omfatte mer enn risikobaserte tilsyn og bidra til systematisk læring og kvalitetsutvikling.
UDI	Klargjøre følgepersonens rolle i UDIs styringsdokumenter og praksis.
UDI	Etablere tydelige og ensartede rutiner for hvordan bekymringer som ikke klassifiseres som «alvorlige hendelser» skal registreres, vurderes

Ansvarelig instans	Anbefaling
	og følges opp internt i UDI og mellom Mottak og retur, Beskyttelse og tilsynsmyndigheter
UDI	Tydeliggjøre ansvarslinjer og beslutningshierarki i UDI knyttet til enslige mindreårige, blant annet gjennom oppdaterte organisasjonskart og interne retningslinjer som viser hvem som har ansvar for hva.
UDI	Sikre at mottaksoppfølgere har oversikt over hvem i Beskyttelse som behandler sakene til barn og unge i «sine» mottak, og etablere faste kommunikasjonskanaler og møtepunkter mellom Mottak og retur og Beskyttelse.
UDI	Revidere og ensrette fagsystemene (MOT, DUF og UDI-sak) slik at bekymringer, tiltak og oppfølging kan dokumenteres ett sted og deles og spores på tvers av UDI.
UDI	Ta i bruk flere styringsparametere og rapportering på ventetid som synliggjør variasjon mellom ulike grupper enslige mindreårige og ulike faser i saksbehandlingen, og bruke denne informasjonen aktivt i prioriteringer og styringsdialog.

Referanser

- Avo Consulting. (u.å.). Hva skjer når Utlendingsdirektoratet endrer måten de styrer, leder, organiserer og jobber på – samtidig? <https://www.avoconsulting.no/aktuelt/hva-skjer-nar-utlendingsdirektoratet-endrer-maten-de-styrer-leder-organiserer-og-jobber-pa>
- Bath, H. (2015). The three pillars of traumawise care: Healing in the other 23 hours. *Reclaiming children and youth*, 23(4), 5–11.
- Barneombudet. (2024). Barneombudets innspill til representantforslag 39 S (2023–2024) om en tiltakspakke for enslige mindreårige asylsøkere. <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Barneombudets-innspill-til-representantforslag-39-S-2023-2024-om-en-tiltakspakke-for-enslige-mindrerarige.pdf>
- Barnevernsloven (Lov 17. juli 1992 nr. 100 om omsorg og behandling av barn og unge).
- Berg, B. & Tronstad, K. (2015). Levekår for barn i asylsøkerfasen [Rapport]. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5908>
- Brekke, J.-P. (2004). While we are waiting: Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden. Institutt for Samfunnsforskning.
- Bughra, D. & Gupta, S. (2011). *Migration and mental health*. Cambridge University Press.
- Christie, H. J., E. Døhlie, and K. Eide. (2011) Omsorgen for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. I Ketil Eide (red) *Barn i Norge*. 58-78.
- Dalen, H. B. (2021). Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2021. Statistisk sentralbyrå.
- Davies, T., Obradovic-Wochnik, J. & Iskajee, A. (under utgivelse). Less-than-deadly borders: Mass injuries along the Balkan Route. I N. Weiss, L. Green, & M. Six-Hohenbalken (Red.), *Routledge Handbook of Mass Violence*.
- Eide, G. & Fladstad, T. (2019). Traumebevisst og relasjonsbasert omsorg. Veileder for ansatte i statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere. RVT Sør. https://www.udi.no/globalassets/global/asylmottak/udi_veileder_siste-versjon.pdf#page=3.09
- Gaibazzi, P. (2012). 'God's time is the best'. Gambian youth and the wait for emigration in the age of immobility. BEL. <https://cris.unibo.it/handle/11585/903820>
- Garvik, M. & Valenta, M. (2018). Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere i Norge. <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/2575500>
- Griffiths, M. (2013). Living with Uncertainty: Indefinite Immigration Detention. *Journal of Legal Anthropology*, 1(3), 263–286. <https://doi.org/10.3167/jla.2013.010301>
- Haas, B. M. (2017). Citizens-in-Waiting, Deportees-in-Waiting: Power, Temporality, and Suffering in the U.S. Asylum System. *Ethos*, 45(1), 75–97. <https://doi.org/10.1111/etho.12150>
- Henjum, S., Caswell, B. L. & Terragni, L. (2019a). "I Feel like I'm Eating Rice 24 Hours a Day, 7 Days a Week": Dietary Diversity among Asylum Seekers Living in Norway. *Nutrients*, 11(10), 2293. <https://doi.org/10.3390/nu11102293>
- Henjum, S., Morseth, M. S., Arnold, C., Mauno, D. & Terragni, L. (2019b). "I worry if I will have food tomorrow": A study on food insecurity among asylum seekers living in Norway. *BMC Public Health*, 19, 884. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-6827-9>
- Innst. 344 L (2020–2021). Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om asylpolitikken. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-344/>
- Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere (Governmental Instruction GI-05/2023). https://www.regjeringen.no/contentassets/ddc51d16c605472cbcdc620f279953b3/gi-05_2023-instruks-til-utlendingsdirektoratet-om-innkvartering-av-asylsokere-ny.pdf

- Jakobsen, M., Sveaas, N., Johansen, L. E. E. & Skogøy, E. (2007). Psykisk helse i mottak: Uprøving av instrumenter for kartlegging av psykisk helse hos nyankomne asylsøkere. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Jensen, T. K., Skårdalsmo, E. M., & Fjermestad, K. W. (2014). Development of mental health problems—A follow-up study of unaccompanied refugee minors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 8(1), 29. <https://doi.org/10.1186/1753-2000-8-29>
- Jensen, T. K., Skar, A.-M. S., Andersson, E. S. & Birkeland, M. S. (2019). Long-term mental health in unaccompanied refugee minors: Pre- and post-flight predictors. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 28(12), 1671–1682. <https://doi.org/10.1007/s00787-019-01340-6>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2025) Justis- og beredskapsdepartementet forlenger ikke berostillelsen av asylsaker fra Syria. 18. desember 2025. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/justis-og-beredskapsdepartementet-forlenger-ikke-berostillelsen-av-asylsaker-fra-syria/id3143849/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Ekstra barnefaglig kompetanse i asylmottak* 12.mai 2022. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekstra-barnefaglig-kompetanse-i-asylmottak/id2912353/>
- Kohli, R. (2006). *Social Work with Unaccompanied Asylum-Seeking Children*. Bloomsbury Publishing.
- Kvestad, I., Bøe, T., Sayyad, N., Skogen, J. C., Randal, S. & Lehmann, S. (2023). Potential traumatic events and symptoms of post-traumatic stress in unaccompanied refugee minors—A comparison with youth in foster care. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 32(3), 439–449. <https://doi.org/10.1007/s00787-021-01876-6>
- Laban, C. H., Gernaat, H. B. & Komproe, I. H. (2004). Impact of a long asylum procedure on the prevalence of psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in The Netherlands. *Journal of Nervous and Mental Disease*, 192(12), 943–951.
- Li, X.-j., Xia, H., Yu, G.-h., Hu, Y.-x. & Zhu, F.-l. (2025). Optimal exercise dosage and type for improving post-traumatic stress disorder: A systematic review and network meta-analysis of randomized controlled trials. *Complementary Therapies in Clinical Practice*, 60, Article 102004. <https://doi.org/10.1016/j.ctcp.2025.102004>
- Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A.-C. & Wærdahl, R. (2013). Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Institutt for Samfunnsforskning.
- Lidén, Hilde. (2020) Det vanskelige asylintervjuet. I Ketil Eide (red) *Barn på flukt*. 112-137.
- Marshall, G. N., Schell, T. L., Elliott, M. N., Berthold, S. M. & Chuun, C.-A. (2005). Mental health of Cambodian refugees 2 decades after resettlement in the United States. *Journal of American Medical Association*, 294, 571–579.
- Mitra, R. & Hodes, M. (2019). Prevention of psychological distress and promotion of resilience amongst unaccompanied refugee minors in resettlement countries. *Child: Care, Health and Development*, 45(2), 198–215. <https://doi.org/10.1111/cch.12640>
- Meld. St. 17 (2023–2024). Mangfold og tillit. Langsiktig perspektiv på innvandring. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20232024/id3025495/>
- Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk. Justis- og Beredskapsdepartement [Meld. St. 30 \(2015–2016\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-2015-2016/id3025495/)
- Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM). (2024). Enslige mindreårige asylsøkere i Norge. <https://www.nhri.no/2024/enslige-mindrearige-asylsokere-i-norge/>
- Nes, R. B., Hansen, T. & Barstad, A. (2018). Livskvalitet – Anbefalinger for et bedre målesystem. Helsedirektoratet. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/livskvalitet-anbefalinger-for-et-bedre-male-system/Livskvalitet%20E2%80%93Anbefalinger%20for%20et%20bedre%20m%C3%A5lesystem.pdf/_attachment/inline/e6f19f43-42f9-48ce-a579-2389415a2432:8d0fbf977b7dbd30e051662c815468072fb6c12c/Livskvalitet%20E2%80%93Anbefalinger%20for%20et%20bedre%20m%C3%A5lesystem.pdf

- Nilsen, S. A., Kvestad, I., Randal S. B., Hysing, M., Sayyad, N. & Bøe T. (2023) Mental health among unaccompanied refugee minors after settling in Norway: A matched cross-sectional study. *Scandinavian Journal of Public Health* 51(3):430–441. <https://doi.org/10.1177/14034948221100103>
- NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom: Mottakstilbudet for asylsøkere. Justis og Politidepartementet
- Omland, G. B., Andenas, A., & Sveaass, N. (2021). 'Discuss it with your legal guardian': Challenges in practising care for young unaccompanied refugee minors. *Child & Family Social Work*, 26(3), 309–317. <https://doi.org/10.1111/cfs.12810>
- Oppedal, B., Seglem, K. B. & Jensen, L. (2009). Avhengig og selvstendig: Enslige mindreårige flyktingers stemmer i tall og tale. Nasjonal Folkehelseinstitutt.
- Oppedal, B., Solhaug, A. K., Friborg, O. & Biele, G. (2019). Mestring i mottak og kommuner. Implementering og evaluering av Teching Recovery Techniques i asylmottak og bosettingskommuner i Norge. Folkehelseinstituttet.
- Prop. 82 L (2020–2021). Endringer i utlendingsloven mv. (om asylpolitikk og retur). Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-82-l-20202021/id2847234/>
- Redd Barna. (2021). 20 år med kritikk fra FN – Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere (EMA). Oslo: Redd Barna. <https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/Redd-Barna-20-ar-med-kritikk-fra-FN-Omsorgsansvaret-for-EMA.pdf>
- Schwartz, B. (1974). 'Waiting, Exchange, and Power: The Distribution of Time in Social Systems', *The American Journal of Sociology* 79(4), pp. 841–870
- Shah, A. S., Pant, M. R., Bommasamudram, T., Nayak, K. R., Roberts, S. S. H., Gallagher, C., Vaishali, K., Edwards, B. J., Tod, D., Davis, F. & Pullinger, S. A. (2025). Effects of Sleep Deprivation on Physical and Mental Health Outcomes: An Umbrella Review. *American Journal of Lifestyle Medicine*, 15598276251346752. <https://doi.org/10.1177/15598276251346752>
- Statens helsetilsyn. (2024, 26. januar). Veileder for tilsyn med mottak for enslige mindreårige asylsøkere (Internserien 5/2024). Kapittel 3: Lovgrunnlaget for tilsyn med enslige mindreårige i asylmottak. Hentet fra https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/internserien/2024/veileder-for-tilsyn-med-mottak-for-enslige-mindrearige-asylsokere/3lovgrunnlaget-for-tilsyn-med-enslige-mindrearige-i-asylmottak?b=toc_948976
- Statens helsetilsyn. (2025). Tilsynsmeldingen 2025. Hva viser tilsyn med omsorgen for barn i norske asylmottak?. <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2025/tilsyn-omsorgen-barn-norske-asylmottak/>
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2023a). Rapport fra tilsyn ved Kongsvinger mottak 2023. Helsetilsynet. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2023/kongsvinger-kommune-kongsvinger-mottak-2023/>
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2023b). Statsforvalteren i Oslo og Viken orienterer Statens helsetilsyn om vår bekymring (brev 10.10.2023, ref. 2023/10360). <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/453be1571cab4417a2ff731266067645/statsforvalteren-i-oslo-og-viken-orienterer-statens-helsetilsyn-om-var-bekymring.pdf>
- Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. (2024, 9. februar). Enslige mindreåriges rettssikkerhet på asylmottak. Helse, omsorg og sosialtjenester – nyhetssak. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/ostfold-buskerud-oslo-og-akershus/helse-omsorg-og-sosialtjenester/nyheter---helse-omsorg-og-sosialtjenester/2024/02/enslige-mindreariges-rettssikkerhet-pa-asylmottak/>
- Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (2025). Rapport fra tilsyn med Kinn utdannings- og ressurscenter KF, Solbakken asylmottak – enslige mindreårige med følgeperson (tilsyn 1.–2. april 2025). Oslo: Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
- Stubberud, E., Akin, D., & Svendsen, S. H. B. (2019). A Wager for Life. *Nordic Journal of Migration Research*, 9(4), 445–460.
- Sveaass, N., Vevstad, V. & Brekke, J.-P. (2012). Sårbare asylsøkere i mottak – identifisering og oppfølging. I M. Valenta & B. Berg (Red.), *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget.

- Svendsen, S., Berg, B., Paulsen, V., Garvik, M., & Valenta, M. (2018). *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning AS. <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/2499876>
- Sønsterudbråten, S., Tyldum, G. & Raundalen, M. (2018). Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige. Fafo.
- Terragni, L., Henjum, S., Barbala, I., Haugh, H., Hofset, A. H., Nielsen, P. D. & Stene, T. (2018). "Meagre hospitality". Experiences with food among asylum seekers living in Norwegian reception centres. *Anthropology of Food*, 13. <https://doi.org/10.4000/aof.9129>
- Turnbull, S. (2015). 'Stuck in the middle': Waiting and uncertainty in immigration detention. *Time & Society*, 25(1), 61-79.
- UDI. (u.å.). Organisasjonsmodell. <https://www.udi.no/en/about-the-udi/organisasjon-og-ledelse/organisasjonsmodell/>
- UDI. (2023a). UDIs innspill til høring av Barnevernsutvalgets NOU 2023:7. Høringsuttalelse (vår ref. 23/11846-3). Oslo: UDI. <https://www.udi.no/globalassets/om-udi/horing-av-barnevernsutvalgets-nou-2023-7.pdf>
- UDI. (2023b). Utlendingsdirektoratets årsrapport for 2022. UDI. <https://www.udi.no/globalassets/om-udi/arsrapport-udi-2022.pdf>
- UDI (2023c). Krav til drift av plasser for enslige mindreårige. Oppdatert juni 2023. <https://www.udi.no/globalassets/global/asylmottak/krav-til-drift-av-plasser-for-enslige-mindre-arige.pdf>
- UDI (2024a). UDI-retningslinje 2024-002: Økonomisk stønad til flyktninger og andre innvandrere, versjon 1 (pkt. 4.4.4.4 Basisstønad til enslige mindreårige), s. 38. https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2024-002/udi-2024-002v1/#4.4.4.4_Basisst%C3%B8nad_til_enslige_mi
- UDI. (2024b). Årsrapport 2023. UDI. https://udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsrapport-2023.pdf
- UDI (2025) Asylsøknader fra Syria er stilt i bero. 25. juni 2025. <https://www.udi.no/viktige-meldinger/asylsoknader-fra-syria-er-stilt-i-bero/>
- Utlendingsloven. Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- Valenta, M. & Garvik, M. (2019). Enslige mindreårige asylsøkere – Opplevelser og mestring av midlertidighet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(2), 126–145. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-02-03>
- Weiss, N. (2013). Normalitet i limbo. Asylbarn med endelig avslag. [Normality in Limbo. Asylum Seeking Children With Final Rejection](2013: 47). FAFO. Available online at: <https://fafo.no/images/pub/2013/20337.pdf>
- Weiss, N. (2020). The violence of waiting: Understanding the experienced violence of the benevolent welfare state. I D. Abdelhady, N. Gren, & M. Joormann (Red.), *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in Northern Europe*. Manchester University Press.
- Weiss, N., Djuve, A. B., Hamelink, W. & Zhang, H. (2017). Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering. Fafo. https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/asylmottak/opphold-i-asylmottak.pdf
- Whyte, Z. (2011). Enter the myopticon: Uncertain surveillance in the Danish asylum system (Respond to this article at <http://www.therai.org.uk/at/debate>). *Anthropology Today*, 27(3), 18–21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8322.2011.00808.x>

