

Marianne Garvik og Marko Valenta

Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere i Norge

NTNU Samfunnsforskning
Mangfold og inkludering



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Avdeling Mangfold og inkludering

Mai 2018

ISBN 978-82-7570-540-0 (web)

ISBN 978-82-7570-539-4 (trykk)

Forord

Målsetningen med prosjektet har vært å kartlegge og få et dypere innblikk i hvordan informasjonsarbeid rettet mot enslige mindreårige asylsøkere fungerer i mottak og omsorgssenter. Et særlig fokus har vært på informasjonsarbeid i de ulike fasene av asylprosessen, men like viktig har det vært å undersøke hvordan ungdommen blir fulgt opp på det relasjonelle plan, deres levekår i mottak/omsorgssenter, tilknytning til skole og fritidstilbud samt deres tanker om fremtiden. I denne undersøkelsen har det vært særlig viktig å høre hva de enslige mindreårige selv har å si. Både om hvordan de er blitt mottatt og ivaretatt i asylprosessen, og hva de synes er av avgjørende betydning i ventetiden og for å kunne planlegge fremover.

Vårt arbeid med denne rapporten startet på nyåret 2017 der de siste besøkene på mottak ble gjort i mars 2018. Bare to-tre år tilbake var de enslige mindreårige asylsøkerne og ansattes livsverden og hverdag svært annerledes enn den var i 2017. Asylsystemet og mottaksapparatet var blitt stilt overfor store utfordringer i 2015 med relativt høye ankomster. Mottakssystemet måtte bygges raskt opp og det var behov for ad hoc løsninger. I kjølvannet av dette ble det innført en strengere asylopolitikk, det ble pustet nytt liv i regelen om å kunne gi begrensede og midlertidige oppholdstillatelser. Samtidig ble rimelighetsvilkåret fjernet og Afghanistanpraksisen endret noe som bidro til en økning i antall med avslag/midlertidig opphold. Dette satte nye rammer og premisser for asylprosess, informasjonsbehov og ventetiden for enslige mindreårige i mottak og omsorgssentre – og dermed også for vår kartlegging og undersøkelsesarbeid.

Undersøkelsen er gjennomført av NTNU Samfunnsforskning på oppdrag fra Norsk organisasjon for asylsøkere med finansiering gjennom Extrastiftelsen. Forskningsleder Berit Berg har hatt det formelle prosjektlederansvaret. Marianne Garvik og Marko Valenta har hatt hovedansvaret for datainnsamling og rapportskriving.

Vi vil takke alle dem som har delt sine erfaringer med oss. En særlig takk går til de enslige mindreårige asylsøkerne på mottak og omsorgssenter som har vært åpne om sine opplevelser og tanker om fremtiden. Vi vil også takke de ansatte som har stilt opp som informanter og lagt til rette for våre besøk. Dere har alle bidratt med nyttige innblikk og til at vi har fått belyst studien ut fra ulike perspektiver. NOAS, UDI og PU har stilt opp med bakgrunnsinformasjon, oppdatert statistikk og vært gode informasjonskilder for å oppdatere seg på et felt i stor endring. Takk for viktige innspill.

Trondheim, 2018

Marianne Garvik og Marko Valenta

Innhold

Forord	iii
Våre sentrale funn og anbefalinger	2
Sammendrag.....	4
1. Innledning om studien	7
1.1 Metode og utvalg	9
1.2 Struktur og oppbygning	11
2. Bakgrunn og kontekst	13
2.1 Asylprosessen og endringer i regelverk.....	13
2.2 Omsorgstilbud og ansvarsfordeling.....	17
2.3 Internasjonale trender	20
2.4 Relevant tidligere forskning	25
3. Vedtak, forsvinning og retur.....	29
3.1 Direkte og indirekte indikatorer på trender	29
3.2 Ankomsttall og beboere i mottak.....	30
3.3 Nasjonalitet, alder og kjønn.....	32
3.4 Vedtak.....	33
3.5 Forsvinning fra mottak, uttransporteringer og assistert retur	36
4. Ansatte og beboere i mottak og omsorgssentre	39
4.1 Ansatte i mottak og omsorgssentre.....	39
4.2 Beboersammensetting.....	42
4.3. Vedtakstyper blant beboere i mottak og omsorgssentre	44
4.4 Vertskommuner	45
5. Erfaringer med informasjonsarbeid overfor enslige mindreårige.....	47
5.1 Ankomst, asylprosess og intervju	47
5.2 Kartlegging og individuelle planer	50
5.3 Perspektiver på relevant informasjon	53
5.4 Rettssikkerhet og tillit til systemet	60
5.5 Informasjonsarbeid og organisatoriske utfordringer	68
5.6 Informasjonsformidling og bruk av tolk.....	70
5.7 Uformelle informasjonskilder.....	72
6. Risikofaktorer	76
6.1 Sosiale relasjoner og manglende inkludering.....	76
6.2 Manglende «begripelighet», «håndterbarhet» og «meningsfullhet».....	79
6.3 Psykisk helse og psykosomatiske plager	87
6.4 Informasjonsbehov, mening og mestring i en vanskelig situasjon.....	90
7. Konklusjon, oppsummering og anbefalinger.....	97
Referanser.....	105
Vedlegg	109

Tabeller

Tabell 1: Justis- og beredskapsdepartementets ansvar i migrasjonskjeden.....	18
Tabell 2: Andre departementers ansvar innenfor asylpolitikken	19
Tabell 3: Beboere i mottak i 2017 etter nasjonalitet og alder. Antall	33
Tabell 4: Assistert retur av enslige mindreårige asylsøkere etter statsborgerskap (2013-2017)	38
Tabell 5: Bruk av kartleggingsverktøyene IKTP/KOPP- Prosent.....	51
Tabell 6: Grad av innflytelse enslige mindreårige har på kartleggingsarbeidet. Prosent	51
Tabell 7: I hvilken grad ivaretar informasjonsarbeidet rettssikkerheten til enslige mindreårige. Prosent	62

Figurer

Figur 1: Asylprosessen	14
Figur 2: Regelendringer for vurdering av oppholdstillatelse for enslige mindreårige	15
Figur 3: Enslige mindreårige asylsøkere i EU (2008-2016). Antall	20
Figur 4: Andel enslige mindreårige asylsøkere i EU etter land og statsborgerskap, 2015	21
Figur 5: Antall asylsøknader fra enslige mindreårige i Norge, Sverige og Danmark (2012-2017)	22
Figur 6: Antall asylsøkere som kom til Norge etter landbakgrunn, 2014-2017.....	30
Figur 7: Ankomster av enslige mindreårige asylsøkere fra utvalgte opprinnelsesland i et tiårsperspektiv. Antall.....	31
Figur 8: Vedtak om midlertidig oppholdstillatelse og avslag for enslige mindreårige fra Afghanistan 2015- 2017. Antall	34
Figur 9: Asylvedtak etter utvalgte statsborgerskap og utfall for enslige mindreårige asylsøkere (2017)*	35
Figur 10: Enslige mindreårige som har forsvunnet fra mottak 2013-2017 med ukjent oppholdssted etter forsvinningsår og statsborgerskap. Antall	36
Figur 11: Uttransporteringer av avviste asylsøkere i perioden 2012-2017. Antall	37
Figur 14: Ansatte på mottak med barnefaglig kompetanse (Høgskolenivå eller mer).....	41
Figur 15: Antall enslige mindreårige som bor på mottaket/omsorgssenteret.....	42
Figur 16: Andel enslige mindreårige med botid over ett år ved mottaket/omsorgssenteret	43
Figur 17: Andel beboere som har fått avslag eller begrenset oppholdstillatelse ved mottaket/omsorgssenteret	44
Figur 18: Antall innbyggere i vertskommunen for mottaket/omsorgssenteret	45
Figur 19: Grad av viktighet av ulik bakgrunnsinformasjon. Prosent	52
Figur 20: Informasjon som vurderes som særlig relevant for enslige mindreårige asylsøkere	55

Figur 21: Grad av dekning av ulike informasjonsbehov. Prosent	59
Figur 22: Behov for særlig tilpasset informasjon etter ulike kategorier av enslige mindreårige asylsøkere. Prosent	63
Figur 24: Organisatoriske utfordringer som kan svekke informasjonsarbeidet. Prosent	68
Figur 26: Vurdering av tolkens bidrag til forståelse og formidling av informasjon. Prosent	71
Figur 27: Uformelle informasjonskilder som er sentrale for enslige mindreårige asylsøkeres forståelse av sin situasjon.....	73
Figur 28: Uformelle informasjonskilders påvirkning av forståelse av enslige mindreåriges situasjon	74
Figur 29: Respondentenes vurdering av enslige mindreåriges mulighet for å bli inkludert i lokalmiljøet	78
Figur 31: Kategorier av enslige mindreårige asylsøkere som vurderes som mest utsatt.....	83
Figur 32: Utfordringer som er utbredt blant enslige mindreårige asylsøkere	88

Våre sentrale funn og anbefalinger

Funn:

- **Bruk av avslag/midlertidig tillatelse bidrar til en kraftig forringing av levekår, psykisk helse og velferd for enslige mindreårige.**
- **Psykiske problemer, apati og depresjon er utbredt i kombinasjon med angst, redsel og engstelse.**
- **Mottaksansatte opplever at konfliktgraden har økt og at det har skjedd en forverring av relasjoner med beboere, noe som relateres til økt bruk av avslag/midlertidig tillatelse.**
- **Det nevnes tilfeller av selvskading og en opplever økt fare for selvmordsforsøk blant ungdommene med avslag/midlertidig tillatelse.**
- **Lengeværende ungdommer med avslag/midlertidig tillatelse har særegne informasjonsbehov som henger nøye sammen med deres kognitive og handlingsrelaterte tilpasningsstrategier.**
- **Juridisk status i asylprosessen påvirker ungdommers opplevelser av informasjonen de får fra forskjellige instanser.**
- **Ungdommer har liten tillit til asylmyndigheter. Dette gjelder særlig ungdommer med avslag/midlertidig tillatelse og nasjonaliteter som opplever relativ høy avslagsrate.**
- **Ungdommer med avslag/midlertidig tillatelse opplever returrelatert informasjon som lite troverdig og irrelevant.**
- **Det finnes viktige informasjonsbehov knyttet til løsningsstrategier ved avslag/midlertidighet som ikke kunne tilfredsstilles av det formelle informasjonstilbudet.**

Anbefalinger:

- Tydeliggjøre ansvarsfordeling mellom ulike instanser gjennom forankring i lovverk.
- Lovfeste omsorgsansvar for enslige mindreårige mellom 15-18 år.
- Overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige (15-18 år) fra UDI til BUF-etat.
- Styrke kvaliteten på bo- og omsorgsløsningene til enslige mindreårige mellom 15 og 18 år.
- Klargjøre kommunalt ansvar for å sikre godt helsetilbud og imøtekomme psykiske hjelpebehov.
- Styrke skoletilbudet og motivere til økt deltakelse.
- Korte ned ventetiden mellom informasjonsformidling og asylintervju.
- Sikre at informasjonen gjentas kort tid før asylintervju.
- Utarbeide effektive kommunikasjonsverktøy som sikrer oppdatert og tilgjengelig informasjon for alle involverte aktører.
- Styrke samarbeidssystemer for å bedre informasjonsflyt mellom ulike instanser.
- Differensiere informasjon tilpasset ulike kategorier enslige mindreårige.
- Utarbeide strategier for å redusere mistillit mellom enslige mindreårige og asylmyndighetene.
- Styrke involveringen av frivillige organisasjoner/systemuavhengige aktører i informasjonsarbeidet.
- Etablere en systemuavhengig informasjonsordning ved avslag/retur.

Sammendrag

Denne studien fokuserer på sammenhengen mellom enslige mindreårige asylsøkeres psykiske helse og omsorgsbehov, mestring, konsekvenser av opplevd rettsikkerhet og informasjonsarbeid i norske mottak. Særlig oppmerksomhet er rettet mot enslige mindreårige med avslag/midlertidige tillatelser og hvordan de håndterer ventetiden frem til de fyller 18 år og avslagsvedtaket iverksettes. Rapporten er skrevet i en tid preget av store endringer når det gjelder de deler av asylsystemet som har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere. Dette skyldes primært store endringer i ankomsttallene, mottaksnedleggelse og innstramminger i asylopolitikken som har hatt klar innvirkning på store grupper enslige mindreårige asylsøkere i Norge. Undersøkelsen ble gjennomført med utgangspunkt i en antakelse om at disse endringene har resultert i økt behov for tilpasset informasjon og omsorg overfor enslige mindreårige asylsøkere som har vært mest berørt. Mange av disse var såkalte «oktoberbarn»¹ som skulle fylle atten år i løpet av høsten 2017 og dermed risikerte uttransportering. De siste intervjuene og mottaksbesøkene ble gjennomført i mars 2018.

Rapporten diskuterer forskjellige aspekter ved informasjonsarbeid og enslige mindreårige asylsøkeres informasjonsbehov. Informasjonsbehovet til enslige mindreårige asylsøkere relateres til deres «opplevelse av sammenheng» (Antonovsky 1979, 2012). Undersøkelsen er dermed ikke ment å være en evaluering av informasjonsarbeidet overfor enslige mindreårige i norske mottak og omsorgssentre, men en kontekstbetinget studie som diskuterer enslige mindreåriges informasjonsbehov i en bredere forstand. Det fokuseres på enslige mindreårige asylsøkeres helse, omsorgsbehov, og mestring, og hvordan disse hemmes og fremmes med forskjellige former for informasjonsarbeid i mottak og omsorgssentre. Vårt fokus og analysen er preget av den spesifikke konteksten systemet og beboere befant seg i da vi gjennomførte vår undersøkelse. Beboeres og ansattes livsverden anno 2017 var svært forskjellig fra den de erfarte ett eller to år tidligere og vi kan vanskelig forutsi hva som venter dem i tiden som kommer. Når det gjelder informasjonsarbeid og omsorgsarbeid overfor enslige mindreårige er statusen, kvaliteten og behov i stadig endring noe som betinges av blant annet politiske føringer, asylankomstene og sammensettingen i beboermassen.

Det kommer tydelig frem i vår undersøkelse at informasjon har ulik relevans til ulike tider, i ulike faser og for ulike kategorier enslige mindreårige asylsøkere. Beboere og ansatte i omsorgssentrene og mottak for enslige mindreårige asylsøkere forholder seg til to forskjellige virkeligheter med forskjellige informasjonsbehov og opplevelse av sammenheng. Beboersammensettingen i omsorgssentrene består stort sett av to kategorier ungdommer. De som venter på svar på deres asylsøknad, der det er stor sjanse for at de skal få beskyttelse, og de som har fått beskyttelse og som venter på bosetting. For asylsøkere i omsorgssentrene fremstår informasjonen som de får av forskjellige relevante formelle informasjonskilder som meningsfull, og begripelig. Utfordringer som ligger foran dem oppleves som håndterbare, noe

¹ «Oktoberbarna» er afghanske asylsøkere som kom til Norge som enslige, mindreårige asylsøkere høsten 2015. Mange av disse fyller ifølge norske myndigheter 18 år i løpet av høsten og mister dermed beskyttelsen de har hatt som mindreårige.

som styrker deres opplevelse av sammenheng og pågangsmot. Asylsøkere i mottak for enslige mindreårige må derimot forholde seg til en annen virkelighet der utfordringene og problemene de blir nødt til å konfrontere oppleves som lite overkommelige, til og med uløselige.

Bruk av avslag/midlertidig tillatelse bidrar til en kraftig forringing av levekår, psykisk helse og velferd for enslige mindreårige på mottak. Psykiske problemer, apati og depresjon er utbredt blant lengeværende beboere med avslag/midlertidig tillatelse. Mottakene/avdelingene for enslige mindreårige er et bo- og omsorgstilbud som er ment å være kortvarig. En oppholdstid i institusjon for barn som er i en svært vanskelig situasjon over lengre perioder setter andre krav til bostandard, personaltetthet og oppfølging enn det som legges til grunn i rammebetingelsene for enslige mindreårige mottak. En bør dermed også vurdere om de lengeværende enslige mindreårige asylsøkere skal få alternative bo- og omsorgstilbud enten innenfor eller utenfor mottakssystemet. Systemet må prøve å finne en bedre balanse mellom systemets restriktive side og ivaretagelsen av barneperspektivet og barnrettigheter. Psykososial oppfølging, meningsfulle fritidsaktiviteter og et forsvarlig botilbud kan bidra til å redusere noen av de negative konsekvensene ved økt bruk av midlertidighet og avslag. I en tid der systemet i økende grad vektlegger innvandringsregulerende hensyn vil overføring av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15-18 år til BUF-etat også kunne bidra til å motvirke noen av de uheldige konsekvensene som midlertidighet, avslag og lang ventetid i asylmottak medfører.

Både fra ansatte og fra de enslige mindreårige vi har snakket med har informasjon om asylprosessen og asylsaken vært den mest etterspurte. Informasjon og fokus på retur har fått en mer fremtredende plass i alle delene av asylprosessen og de ansatte på mottakene er opptatt av å formidle et så realistisk bilde av situasjonen som mulig til de enslige mindreårige. Utfordringen har imidlertid vært at det ikke nødvendigvis finnes noen klar og entydig informasjon om dette. De ansatte mener likevel at den formelle informasjonen er godt ivare tatt, men at det ikke dermed er noen garanti for at den når frem og blir forstått. Manglende informasjonsflyt mellom ulike instanser, mistro og liten tillit til myndigheter og system trekkes gjerne frem som de største hindrene for informasjonsformidling. Det etterspørres også informasjonsmateriale som er tilpasset målgruppen og mer oppdatert informasjon.

For enslige mindreårige som skulle fylle atten år høsten 2017 fremsto faren for uttransportering reell og overhengende. Ungdommen var derfor fortvilet, nedbrutt og redd for at politiet ville uttransportere dem til hjemlandet. Side om side med forskjellige stressfaktorer fant vi imidlertid forskjellige tegn på mestring og informasjonsstrategier som forutsetter bruk av både formelle og uformelle informasjonskilder. Den uformelle informasjonen formidles gjennom sosiale medier, beboere og venner utenfor mottaket. Noe av denne informasjonen supplerer informasjonen som formidles av NOAS, UDI og ansatte i mottak og omsorgssentre, men deler av den uformelle informasjonen kan også være i konflikt med informasjonen og verdiene som formidles gjennom de formelle informasjonskildene.

Enslige mindreåriges informasjonsbehov må sees i lys av mestringsstrategiene som de tok i bruk for å takle den vanskelige situasjonen, der den informasjon de ønsket handlet om å unngå uttransportering til hjemlandet og heller flykte fra Norge og overleve i andre land i Europa.

Disse ungdommene var på kollisjonskurs med systemet, og var igjen i fluktmodus, men denne gangen på flukt fra myndigheter i Norge. Systemet kan dermed ikke gi dem informasjonen de behøver. Informasjonen de trenger er av uformell karakter og den vil brukes for å utmanøvrere den restriktive politikken. Med andre ord kan ungdommenes informasjonsbehov sees i en bredere forstand enn slik systemet pleier å definere det.

1. Innledning om studien

Målsetningen med prosjektet har vært å kartlegge og få et dypere innblikk i hvordan informasjonsarbeid rettet mot enslige mindreårige asylsøkere fungerer i mottak og omsorgssenter. Et særlig fokus har vært på ulike kategorier av enslige mindreårige og informasjonsbehov i de ulike fasene av asylprosessen, men like viktig har det vært å undersøke hvordan ungdommen blir fulgt opp på det relasjonelle plan, deres levekår i mottak/omsorgssenter, tilknytning til skole og fritidstilbud samt deres tanker om fremtiden. I denne undersøkelsen har det vært spesielt viktig å høre hva de enslige mindreårige selv har å si. Både om deres situasjon og informasjonsbehov, og hva de synes er av avgjørende betydning i ventetiden og for å kunne planlegge fremover. Flere nyere studier har sett på enslige mindreåriges omsorgssituasjon i mottak og foksert på deres utfordringer og behov (NHIR, 2016; UNHCR, 2017; Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen, 2018). Vår studie deler de enslige mindreårige inn i ulike kategorier, med en særlig oppmerksomhet rundt situasjonen for enslige mindreårige med avslag/midlertidige tillatelser. De ulike kategoriene knyttes til forskjellig grad av forståelse av sammenheng, mestring og mening i tilværelsen. Ved å analysere hvordan ulike kategorier av enslige mindreårige håndterer midlertidighet og usikkerhet, samt deres informasjonsbehov og mestringsstrategier i ventetiden, bidrar vi til ny kunnskap på asylfeltet.

Motivasjonen bak å reise fra sitt hjemland kan være forskjellig. Ofte vil de som flykter fra sitt hjemland for å søke beskyttelse i et annet land stå i en situasjon som kjennetegnes av en utfordrende kontekst i kombinasjon med en utløsende faktor, en trigger eller en særlig hendelse, som iverksetter reisen. Situasjonen i hjemlandet er gjerne kompleks, der dårlige levekår, usikker sikkerhetssituasjon samt begrensede utdannelsesmuligheter og livssjanser dominerer. Hendelsen eller triggeren som får avgjørende betydning for at barnet flykter kan handle om krigshandlinger, vold, familiekonflikt eller trusler (Mougne, 2010). I dette sammensatte bildet blir det å skille mellom 'flyktning migrasjon' og 'økonomisk migrasjon' lite meningsfullt. FNs høykommissær for flyktninger formulerer det slik:

UNHCR recognizes that some of the people involved in mixed movements may also have mixed motivations. When a person decides to leave her or his own country and seek admission to another state, she or he may be prompted by a combination of fears, uncertainties, hopes and aspirations which can be difficult to unravel. This is particularly so when people are leaving countries that are simultaneously affected by human rights violations, armed conflict, ethnic discrimination, unemployment and deteriorating public services. (Sitert i Mougne, 2010)

I møte med ankomstlandet må de enslige mindreårige asylsøkerne håndtere tidligere erfaringer fra hjemlandet, opplevelser de har hatt under flukten samtidig med at de skal bli kjent med det nye landet og kartlegge sine fremtidsmuligheter. Å identifisere individuelle behov hos en gruppe barn med ulike opplevelser, erfaringer og forventinger i et komplekst virkelighetsbilde som stadig endrer seg er krevende både for den enkelte asylsøker og for systemene som skal ivareta dem. Arbeidet er avhengig av å hvile på relevant informasjon, kunnskap og kvalitetssikrede vurderinger. Særlig viktig blir dette for å kunne ivareta barn på flukt og deres rettigheter på en forsvarlig måte.

Denne rapporten fokuserer på koblinger mellom enslige mindreårige asylsøkeres psykiske helse og omsorgsbehov, mestring, rettsikkerhet og deres informasjonsbehov. Rapporten er skrevet i en tid preget av store endringer når det gjelder de deler av asylsystemet som har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere. Dette skyldes primært store endringer i ankomsttallene, mottaksnedleggelse og innstramninger i asylpolitikken som har hatt klar innvirkning på store grupper enslige mindreårige asylsøkere i Norge. Undersøkelsen ble gjennomført med utgangspunkt i en antakelse om at disse endringene har resultert i økt behov for tilpasset informasjon og omsorg overfor enslige mindreårige asylsøkere som har vært mest berørt av endringene. Rapporten diskuterer forskjellige aspekter ved enslige mindreårige asylsøkeres informasjonsbehov og relaterer dem til deres «opplevelse av sammenheng» (Antonovsky 1979, 2012).

Informasjonsarbeid i asylmottak kan inndeles i flere faser, der forskjellige tema blir tatt opp og flere informasjonskilder blir tatt i bruk. En kan også skille mellom formelle og uformelle informasjonskilder, samt inndele informasjonsarbeidet etter tematiske områder, oppholdstiden i mottak og beboeres juridiske status. Flere skiller, implisitt eller eksplisitt, mellom informasjonsarbeid i en tidlig ankomstfase, informasjonsarbeid i ordinære mottak, og informasjon som fokuserer på retur (Lauritsen mfl. 2005; UDI 2009; Brekke 2008).²

I denne rapporten relateres deler av den nevnte informasjonsarbeidet, og informasjonsstrømmen som enslige mindreårige mottar, til deres spesifikke situasjon og informasjonsbehov. Breddeundersøkelsen og intervjuer med mottaksansatte, ansatte i omsorgssenter og informasjonsansvarlige i forskjellige deler av systemet fokuserer på flere sentrale elementer i informasjonsarbeidet. Under kvalitative intervjuer med enslige mindreårige har vi tatt utgangspunkt i deres «opplevelser av sammenheng», og noen av hovedelementene dette ofte assosieres med, som «begripelighet», «håndterbarhet» og «meningsfullhet» og relatert dem til informasjonen de mottar (Antonovsky 1979, 2012). I tillegg analyserer rapporten flere andre relevante dimensjoner ved ungdommenes opplevelser av sammenheng, deriblant omsorg, sosiale relasjoner, rettsikkerhet, risikofaktorer og mestringsressurser.

Denne rapporten er dermed ikke ment å være en evaluering av informasjonsarbeidet overfor enslige mindreårige i norske mottak og omsorgssentre, men en kontekstbetinget studie som

² Se UDIs informasjons plan for barn i mottak: <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/udi-rundskriv/rs-2009-041/rs-2009-041v1/>

diskuterer enslige mindreåriges informasjonsbehov i en bredere forstand. Det fokuseres på enslige mindreårige asylsøkeres helse, omsorgsbehov, og mestring, og hvordan disse hemmes og fremmes med forskjellige former for informasjonsarbeid i mottak. Vårt fokus og analysen er preget av den spesifikke konteksten systemet og beboere befant seg i da vi gjennomførte vår undersøkelse. Beboeres og ansattes livsverden anno 2017 var svært forskjellig fra den de erfarte ett eller to år tidligere og vi kan vanskelig forutsi hva som venter dem i tiden som kommer. Når det gjelder informasjonsarbeid og omsorgsarbeid overfor enslige mindreårige er statusen, kvaliteten og behov i stadig endring noe som betinges av blant annet politiske føringer, tilstrømningen og sammensettingen i beboermassen. I en ekspansjonsfase, der det er stadig nye mottak for enslige mindreårige som etableres, vil mottakshverdagen og kvaliteten i tjenesteytingen være annerledes enn i en fase der det kun er få erfarne mottak og omsorgssenter igjen etter flere runder med nedleggelse. Og i en situasjon der nesten samtlige beboere er enslige mindreårige som enten venter på vedtak eller bosetting vil man ha forskjellige informasjonsbehov og utfordringer sammenlignet med en kontekst der en stor andel av enslige mindreårige asylsøkere sitter med avslag/midlertidig opphold uten rett til bosetting.

1.1 Metode og utvalg

Denne undersøkelsen baseres på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative undersøkelser, analyser av tilgjengelig statistikk, samt gjennomgang av relevant dokumentasjon og tidligere relevant forskning på feltet.

Den kvalitative undersøkelsen inkluderer besøk i transittmottak, mottak for enslige mindreårige asylsøkere, omsorgssentre og ordinære mottak for voksne asylsøkere. I mottak for enslige mindreårige og i omsorgssentrene har vi intervjuet ulike kategorier ansatte og enslige mindreårige asylsøkere. I tillegg har vi intervjuet tidligere enslige mindreårige asylsøkere som har blitt flyttet til ordinært mottak etter at de har fylt atten år. Intervjuene ble gjennomført i løpet av våren og høsten 2017 med gjenbesøk i mottak i mars 2018. Vi har i alt intervjuet 33 enslige mindreårige asylsøkere, hvorav 27 av dem var gutter og 6 av dem jenter. Videre har vi intervjuet 28 ansatte i løpet av våre besøk på ett transittmottak, tre mottak for enslige mindreårige asylsøkere, ett omsorgssenter og ett ordinært mottak for asylsøkere. Vi har også intervjuet informasjonsansvarlige i NOAS som har ansvar for å gi informasjon til nyankomne asylsøkere og enslig mindreårig ansvarlig i Redd Barna.

I beboerutvalget finner vi forskjellige kategorier asylsøkere når det gjelder deres juridiske status, alder, kjønn, oppholdstid i mottak og nasjonalitet. Når det gjelder ansatte har vi intervjuet personer med forskjellig ansvar: mottaksledere, informasjonsansvarlige, returansvarlig, barnefaglig ansvarlig, miljøarbeidere og andre ansatte som har daglig kontakt med beboere. I løpet av våre besøk på mottakene og omsorgssentrene har vi gjennomført både individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer. Under de fleste intervjuene med beboere har vi brukt fremmøtetolk.

Innholdet i intervjuene varierte avhengig av hvilke kategorier informanter vi møtte i løpet av besøkene på mottakene og omsorgssentrene. I tillegg ble innholdet i noen av intervjuene endret etter at vi møtte et metningspunkt når det gjelder enkelte tema. I tidlige faser av datainnsamlingen ble fokuset primært rettet mot det formelle informasjonsarbeidet. I senere faser fokuserte vi i større grad på uformelle informasjonskilder, og på beboernes opplevelser av innstramninger i asylpolitikken, samt på deres informasjonsbehov i en slik situasjon. Gjennom hele undersøkelsen ble det også tatt opp tema som kan relateres til beboeres opplevelse av sammenheng, forståelse av egen situasjon, levekår, omsorgsbehov og mestringsmuligheter. Sitatene som er hentet fra de kvalitative intervjuene er basert på våre notater. Vi valgte bort å intervjuer med opptaker siden de enslige mindreårige befinner seg i ulike situasjoner og kan ha en mistillit til systemet og til at informasjonen de gir kan bli brukt mot dem. For at intervjusituasjonen skulle oppleves minst mulig truende valgte vi derfor å notere fra samtalen.

Tilgjengelig statistikk fra UDI og PU ble brukt for å kontekstualisere noen av våre analyser. Det er flere talltrender som betraktes som relevante, blant annet stistikken som viser utvikling i ankomsttallene, vedtakstyper, forsvinning fra mottak, og statistikken som viser trender rundt uttransportering og assistert retur.

I august 2017 ble også et spørreskjema sendt til alle mottak for enslige mindreårige asylsøkere og samtlige omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Innsamlingen av spørreskjema ble påbegynt i august og avsluttet i september i en periode da hele mottakssystemet for enslige mindreårige var i en nedleggingsfase. Totalt 33 mottak for enslige mindreårige ble nedlagt, eller fikk varsel om nedleggelse, i perioden 1/5-22/9 2017. I august-september var det 19 omsorgssenter og 22 enslige mindreårige mottak i Norge, men grunnet raskt tempo i nedleggelsene er det igjen 8 mottak for enslige mindreårige totalt i januar 2018. En stor andel av omsorgssentrene er også avvirket.

Etter tre runder med purringer satt vi igjen med 27 utfylte spørreskjema. De nevnte endringene i «populasjonen» kan vanskeliggjøre en eksakt beregning av svarprosenten, men hvis vi tar utgangspunkt at størrelsen på den antatte populasjonen i august-september var 41 EM-mottak/omsorgssenter er svarprosenten omkring 66 % når vi ikke skiller mellom omsorgssentret og EM-mottak. Og når vi skiller mellom disse to populasjonene/utvalgene finner vi noe høyere svarprosent blant omsorgssentrene (79 %) enn blant EM-mottak (55 %).

Hvis en tar i betraktning at vår undersøkelse ble gjennomført da systemet var i en dynamisk og krevende fase preget av nedleggelse der mange av de potensielle respondentene mistet jobben, noe som kan redusere motivasjonen til å respondere, kan disse svarprosentene ansees som tilfredsstillende. Samtidig har størrelsen på populasjonen og utvalget lagt føringer på vår analyse. I og med at vi har en nokså lav «N» vil analysen begrenses til frekvensfordelinger, univariate og bivariate analyser/figurframstillinger. Men selv om utvalget er nokså lite er det heterogent på flere måter, og det gir et nokså representativt bilde av systemet slik det var høsten 2017.

Det store flertallet av respondentene (24 av 27) er ledere for enslige mindreårige mottak og omsorgssentret. I noen få andre tilfeller var respondenten en person med sentral rolle i mottaket/omsorgssentret som informasjonsansvarlig ol. Vi har oppnådd en god variasjonsbredde i utvalget når det gjelder arbeidssted, vertskommunestørrelse, alder, kjønn, faglig bakgrunn og beboersammensetting i mottakene og omsorgssentrene. Perspektivene som formidles i breddeundersøkelsen om situasjonen på mottakene og omsorgssentrene kommer dermed ikke fra en særegen type representanter, men fra en sammensatt gruppe ledere som jobber i institusjonene med forskjellige karakteristikk.

Når det gjelder arbeidssted jobber 44 % av respondenter i utvalget i mottak for enslige mindreårige, mens 56 % er ansatt som ledere i omsorgssentre noe som gjør at vi kan inkludere perspektivene til ansatte fra begge typer institusjoner i analysen, samt sammenligne og kontrastere perspektivene. Det er også en god spredning i utvalget når det gjelder representasjon av kjønn, alder og utdanningsbakgrunn. Når det gjelder utdanningsbakgrunn har ca. en tredjedel sosialfaglig bakgrunn og en tredjedel barnefagligbakgrunn, mens resten har samfunnsfaglig og annen utdanningsbakgrunn. De fleste respondentene (48 %) jobber i enslige mindreårige mottak og omsorgssentre som er i vertskommuner som har mellom 5000 og 20000 innbyggere, mens 25 % jobber i mottak og omsorgssentre i vertskommuner med 20 000 og 50 000 innbyggere. Og 18 % jobber i små kommuner med under 5000 innbyggere. Den minste andelen i utvalget (7 %) jobber i mottak og omsorgssentre i kommuner som har over 50 000 innbyggere.

1.2 Struktur og oppbygning

Rapporten er strukturert rundt sju kapitler hvor det første kapitlet innleder studien og gjør rede for metode og utvalg.

Kapittel to er et bakgrunnskapittel som vil kontekstualisere studien ved å beskrive endringer i regelverk, hvordan omsorgstilbudet for enslige mindreårige er organisert og ansvarsfordelingen mellom ulike myndigheter. Videre vil kapitlet gjennomgå internasjonale trender knyttet til ankomsttall og ulike migrasjonsstrømninger av enslige mindreårige asylsøkere som kan identifiseres over tid. Tidligere forskning og studier relatert til ulike sider ved enslige mindreåriges livssituasjon og tilværelse på flukt vil også bli gjennomgått.

Kapittel tre vil gå nærmere inn på direkte og indirekte trender som har betydning for enslige mindreårige asylsøkeres situasjon. Vi vil se på ankomsttall til Norge statistikk over beboere i mottakssystemet, nasjonalitet alder og kjønn. Det vil også bli redegjort for hvilke ulike vedtakstyper beboerne har og statistikk vedrørende forsvinninger fra mottak, uttransporteringer og assistert retur vil bli presentert.

Kapittel fire vil gi en beskrivelse av, og innblikk i, kjennetegn ved mottakene og omsorgssentrene som har deltatt i vår undersøkelse. I dette kapitlet diskuterer vi noen av de

sentrale karakteristikk ved ansatte og ved beboersammensetningen i mottakene og omsorgssentrene.

Kapittel fem analyserer ansatte og beboeres erfaringer knyttet til forskjellige sider ved informasjonsarbeid i ulike faser av asylprosessen. Tema som er fremtredende her er ankomst, asylprosess og intervju, kartlegging og individuelle planer, rettssikkerhet og tillit til systemet, organisatoriske utfordringer, bruk av tolk og uformelle informasjonskilder.

I kapittel seks går vi nærmere inn på og drøfter risikofaktorer som enslige mindreårige asylsøkere er utsatt for. Det handler om sosiale relasjoner og manglende inkludering, manglende 'begripelighet', 'håndterbarhet' og 'meningsfullhet', psykisk helse og psykosomatiske plager. Informasjonsbehov, mening og mestring i en vanskelig situasjon vil bli analysert i lys av de ulike risikofaktorene.

Kapittel sju er et avsluttende kapittel. Dette kapitlet vil oppsummere våre funn og kunnskap om enslige mindreåriges informasjonsbehov og livssituasjon i en tid med usikkerhet og stadige endringer rundt deres tilværelse.

2. Bakgrunn og kontekst

Det er knyttet særlige utfordringer til informasjonsarbeid rettet mot barn og unge i en utsatt posisjon i en ukjent kontekst. Disse forsterkes ved store svingninger i ankomsttall der endringer i regelverk og i kontekstuelle rammevilkår krever en stadig tilpasning og justering av informasjonsarbeidet. De økte ankomstene av asylsøkende i 2015 og mottakssystemets utfordringer knyttet til dette dannet utgangspunktet for vårt prosjekt. På kort tid kom det tre ganger flere asylsøkere til Norge sammenlignet med årene før. Det ble derfor et akutt behov for flere mottaksplasser, det oppsto flere ad hoc løsninger og nye mottak ble etablert på kort tid. Dette utfordret de etablerte systemene, og mange uten særlig erfaring på asylfeltet måtte gjennom en bratt læringskurve. Informasjonen om gjeldene regler var uoversiktlige og i stadig endring. Situasjonen krevde en særlig innsats fra alle involverte aktører og utfordret informasjonsarbeidet både fra et formidlings- og tilgjengelighetsperspektiv.

Situasjonen fra 2015 har imidlertid endret seg radikalt, og ikke siden 90-tallet har det vært lavere ankomster av asylsøkere enn det som var tilfellet i 2017. Som et resultat av dette må mottaksapparatet bygges ned igjen, noe som får endrede konsekvenser for de enslige mindreårige flyktningene og for informasjons- og omsorgsarbeidet. En av årsakene til den raske reduksjonen i antall beboere på mottak er den nevnte reduksjonen i ankomsttallene. En annen årsak er at regjeringen har bestemt at enslige mindreårige uten dokumentert identitet kan bosettes. Videre har terskelen for oppholdstillatelse blitt høynet, og returarbeidet er intensivert.

De mindreåriges informasjonsbehov har blitt undersøkt i relasjon til barnas helse, omsorg og opplevde rettssikkerhet. Informasjonsplan for barn og unge i mottak danner rammen for hva informasjonsprogrammet for enslige mindreårige asylsøkere skal handle om. Planen angir hvilke emner programmet skal inneholde, og hvordan disse skal struktureres. Målsetningen er å gi de unge en forståelig og realistisk fremstilling av prosessen fram mot opphold eller avslag på søknaden om beskyttelse. Informasjon om muligheter og rettigheter skal gi de asylsøkende barna håp og motivasjon for å skape en god fremtid for seg selv gjennom utdanning og yrkesopplæring, venner og kameratskap, med best mulig støtte fra eget nettverk. Målet er at de erfaringer og læring de enslige mindreårige tilegner seg i ventetiden skal komme dem til nytte uansett om de blir boende i Norge, eller må flytte tilbake til sitt hjemland.³ Som vi kommer til å vise senere i rapporten har enkelte kategorier enslige mindreårige andre informasjonsbehov enn de som omtales i den nevnte informasjonsplanen for barn og unge i mottak.

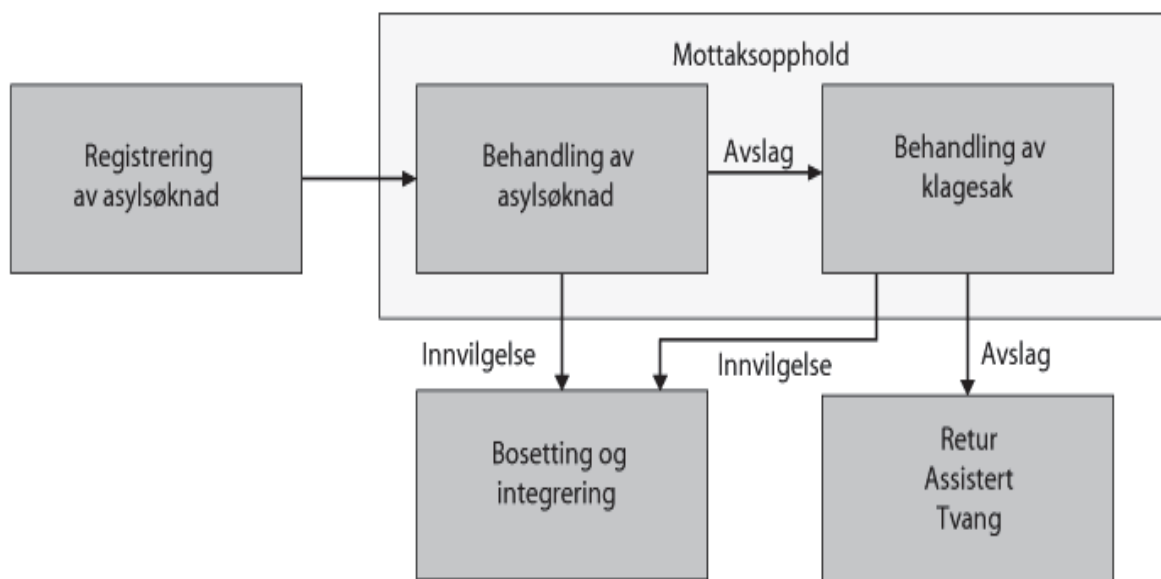
2.1 Asylprosessen og endringer i regelverk

Når man kommer til Norge som enslig mindreårig asylsøker vil en asylsøknad først registreres hos politiet. Politiet tar fingeravtrykk og har en samtale med barnet når søknaden registreres. De kan spørre om ulike tema som for eksempel hvordan asylsøkeren kom til Norge og hvorfor

³Se: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2017-002/rs-2017-002v1/>

det søkes om beskyttelse. Etter dette blir enslige mindreårige over 15 år sendt til et transittmottak og det utføres en tuberkulose-screening og deretter videre til mottak for enslige mindreårige. Enslige mindreårige under 15 år sendes direkte til omsorgssenter. Barna får også tilbud om informasjon fra Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS). Senere blir de enslige mindreårige intervjuet av Utlendingsdirektoratet (UDI), det såkalte asylintervjuet. Etter dette intervjuet fatter UDI vedtak i saken. Hvis UDI avslår, får asylsøkeren tildelt en advokat som eventuelt kan skrive en klage på vedtaket. NOAS kan også bistå med veiledning eller gratis rettshjelp i de sakene der organisasjonen mener asylsøkeren har rett til opphold i Norge, og hvor det er en realistisk mulighet for å få omgjort et negativt vedtak. I hvilken grad NOAS har mulighet til å gi veiledning avhenger imidlertid av hvor stor etterspørselen for dette er. Kapasiteten til å gi veiledning etter avslag er svært begrenset. Utlendingsnemnda (UNE) vurderer klagen og fatter endelig vedtak. Asylsøkere med endelig avslag har ikke mulighet til å klage flere ganger. De har heller ikke krav på mer rettshjelp. Asylsøkere kan likevel skrive omgjøringsbegjæring og be UNE om å se på saken på nytt og vurdere nye opplysninger. Slike omgjøringsbegjæringer står ikke i veien for å sende asylsøkere ut av landet, men i enkelte tilfeller kan iverksettelse av vedtaket utsettes. Det vil si at asylsøkeren får bli i Norge til saken vurderes på nytt av UNE.⁴ Figur 1 viser gangen i asylprosessen fra registrering av asylsøknad til innvilgelse eller avslag av denne.

Figur 1: Asylprosessen



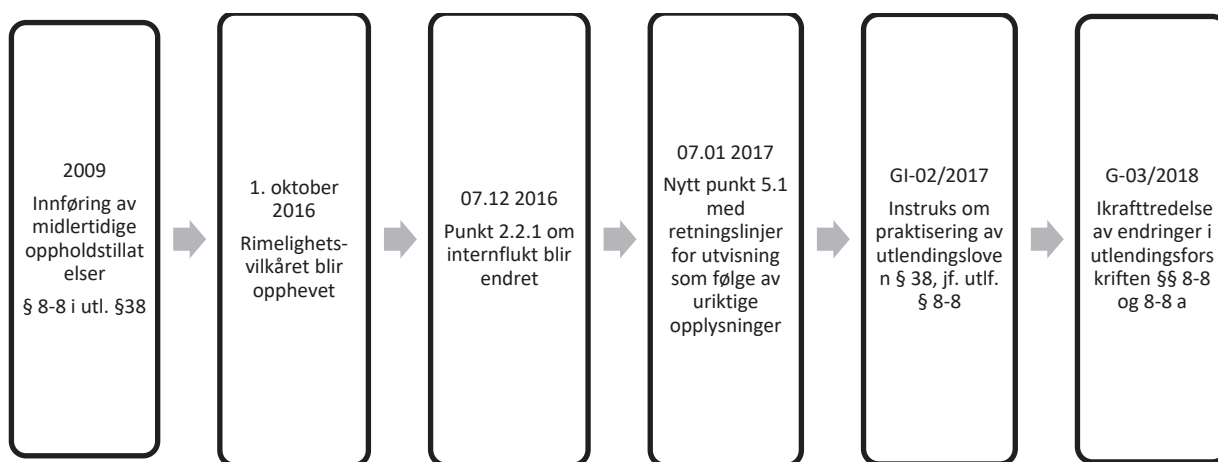
Kilde: Prop. 1 S (2015–2016)

I kjølvannet av de økte ankomstene av asylsøkere i 2015, særlig av enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan, ble det gjennomført flere endringer i lovverket som høynet terskelen for å få asyl i Norge. Gjennom det såkalte asylforliket gikk et bredt flertall på Stortinget sammen om å stramme til regelverket for innvilgelse av oppholdstillatelse. Det ble

⁴ Se: <http://www.noas.no/asylsoker/informasjon-om-asylprosessen/asylprosessen-i-norge/>
<https://www.udi.no/skal-soke/beskyttelse/beskyttelse-i-norge/>

også sendt ut instruksjoner om en strengere praktisering av eksisterende regelverk, særlig knyttet til mulighet for å gi midlertidig oppholdstillatelse frem til fylte 18 år. Utlendingsforskriften § 8-8 er en videreføring av tidligere forskrifts § 21 tredje ledd, som trådte i kraft 1. mai 2009.

Figur 2: Regelendringer for vurdering av oppholdstillatelse for enslige mindreårige



I Ikrafttredelsesrundskriv A-47/2009 begrunner departementet innføringen av bestemmelsen på denne måten:

«Bakgrunnen for bestemmelsen er at det har vært en stor økning i ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere. En del av disse søkerne vil ikke ha annet grunnlag for opphold i Norge enn at de er mindreårige og norske myndigheter ikke finner omsorgsperson i hjemlandet. Hadde disse søkerne vært myndige, ville de fått avslag på søknaden om asyl. Departementet mener at en bør søke å forebygge at barn som ikke har beskyttelsesbehov sendes til Norge, kanskje av økonomiske grunner. Mindreårige som er over 16 år når søknaden avgjøres, vil være kort tid i Norge før de er myndige og vil som regel ha sin største tilknytning til hjemlandet. Dersom manglende omsorgsperson er det eneste grunnlaget for at søkeren får innvilget opphold, bør søkeren returnere til hjemlandet når vedkommende er myndig.»⁵

Her åpnes det altså opp for at enslige mindreårige kan få midlertidig opphold frem til fylte 18 år. Fra 2009 og frem til 2016 har det imidlertid ikke vært vanlig praksis å fatte vedtak om midlertidig opphold etter denne bestemmelsen. I 2016 skjerpet departementet imidlertid sine instruksjoner:

«Ordinær oppholdstillatelse etter utl. § 38 for søkere mellom 16 og 18 år forutsetter i utgangspunktet at det foreligger «annet grunnlag» for opphold enn mangel på forsvarlig omsorg ved retur, jf. utl. § 8-8. Manglende nettverk og/eller ressurser til å klare seg i

⁵ Se: <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/jd-rundskriv-og-instrukser/a-2009-047/>

internfluktområdet, samt sosiale og humanitære forhold ved retursituasjonen kan ikke alene begrunne at det gis ordinær oppholdstillatelse etter utl. § 38».⁶

I følge det norske regelverket har heller ikke en asylsøker krav på internasjonal beskyttelse dersom det finnes andre områder i deres hjemland som kan gi dem effektiv beskyttelse (Utl. § 28 femte ledd). «*Effektiv beskyttelse*» betyr at internfluktområdet må være trygt og tilgjengelig. Tidligere var det også et vilkår at henvisning til internflukt ikke måtte være urimelig. Det såkalte «rimelighetsvilkåret» i loven ble imidlertid opphevet med virkning fra 1. oktober 2016.

Kombinasjonen av en opphevelse av rimelighetsvilkåret samt en videreføring og forsterket instruks om å ta i bruk muligheten til å gi midlertidig opphold frem til fylte 18 år åpnet opp for at langt flere enslige mindreårige asylsøkere enn tidligere fikk avslag på søknad om ordinært opphold. Å oppheve rimelighetsvilkåret har gitt de norske myndigheter en større mulighet til å avslå søknader om beskyttelse fordi asylsøkerne nå kan henvises til internflukt. Utlendingsmyndighetene skal likevel vurdere om søkeren bør få oppholdstillatelse etter utl. § 38, og i så fall om det skal gis en tidsbegrenset tillatelse etter utlf. § 8-8. Enslige, mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet kan dermed få en tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år dersom de «*ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at søkeren er uten forsvarlig omsorg ved retur*» (jf. utlf. § 8-8; utl. § 38). Tillatelsen kan ikke fornyes, og den danner ikke grunnlag for familiegjening.

Tilknytning i form av nettverk og ressurser til å klare seg i internfluktområdet har betydning for en enslig mindreårig uten omsorgspersoner i sitt hjemland. Denne betydningen vurderes gjerne som sterkere jo yngre den mindreårige er. Hensynet til forutsigbarhet veier også ofte tyngre for en 15/16-åring enn for en søker som er 17 år eller eldre, selv om ingen som får begrenset tillatelse etter utlf. § 8-8 skal returnere før de fyller 18 år. På tross av at det ligger et krav om kortere saksbehandlingstid enn seks måneder for asylsaker fra enslige mindreårige ble denne ikke overholdt etter 2015 (UDI, 2016). Med lang saksbehandlingstid blir ungdommene stadig eldre når de får vurdert sin søknad, og det er deres alder på vedtakstidspunktet som er gjeldende for vurderingene som legges til grunn.

Alle enslige mindreårige som blir uttransportert skal bli møtt av enten familie eller andre omsorgspersoner, for eksempel representanter fra ansvarlig institusjon eller barnevern i det aktuelle landet. Norge har ikke noe etablert mottakssystem som kan ivareta enslige mindreårige i Afghanistan. Dermed kan ikke disse asylsøkerne med midlertidig oppholdstillatelse eller avslag returnere før de er fylt 18 år med mindre de har familie eller omsorgspersoner som kan ta imot dem. Som følge av utbredt bruk av hjemmelen for vedtak om midlertidig oppholdstillatelse for enslige mindreårige mellom 16 og 18 år fra 2016 bodde det 302 enslige mindreårige med denne type vedtak på de resterende mottakene for enslige mindreårige høsten 2017. Mange av dem kom til Norge høsten 2015. I den offentlige debatten og politiske diskusjonene blir disse ungdommene gjerne omtalt som «oktoberbarna» (VG, 11.01.2017; VG,

⁶ Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-022017--instruks-om-praktisering-av-utlendingsloven--38-jf-utlen-dingsforskriften--8-8--enslige-mindrearige-asylsokere-mellom-16-og-18-ar-som-kan-henvises-til-internflukt/id2546207/>

09.02.2017; Aftenposten, 14.11.2017). «Oktoberbarna» er afghanske asylsøkere som kom til Norge som enslige, mindreårige asylsøkere høsten 2015. Siden norske myndigheter gir barna fødselsdato etter alderstest og ankomstdato rundet nær halvparten av disse ungdommene 18 år i løpet av oktober 2017, og skulle etter gjeldende instruksjoner da returneres til sitt hjemland.

I november 2017 ble imidlertid det såkalte november-vedtaket vedtatt. Med 66 stemmer mot 44 vedtok Stortinget at unge afghanere skal få sine saker vurdert på nytt. Alle enslige asylsøkere mellom 16 og 18 år som er vedtatt returnert til såkalt internflukt og fått midlertidig oppholdstillatelse siden 1. oktober 2016, skulle altså få saken vurdert en gang til (Aftenposten, 14.11.2017). «Internflukt» betyr at de returneres til et område av landet som anses som tryggere enn det de kommer fra.

På bakgrunn av «novembervedtaket» vedtok Justis- og beredskapsdepartementet 22. januar 2018 endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.). Endringene trådte i kraft 1. februar 2018. Det er i den forbindelse gjort endringer i utlf. § 8-8 om tidsbegrenset oppholdstillatelse til enslige, mindreårige asylsøkere over 16 år som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur. I nytt annet og tredje ledd gis det føringer for vurderingen av om det skal gis en tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år eller en tillatelse uten slik tidsbegrensning, jf. utlendingsloven (utl.) § 38. I annet ledd er det inntatt en liste med momenter som skal vektlegges i en helhetsvurdering av hva slags tillatelse som skal gis, og i tredje ledd synliggjøres det at det skal være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste å gi en tidsbegrenset tillatelse. Det er også vedtatt en ny midlertidig bestemmelse i utlf. § 8-8 a, som innebærer at en nærmere avgrenset gruppe enslige, mindreårige asylsøkere som har fått tidsbegrenset oppholdstillatelse etter utlf. § 8-8, får rett til ny behandling.⁷

2.2 Omsorgstilbud og ansvarsfordeling

Siden enslige mindreårige er uten foreldre i Norge, skal de ved ankomst til landet få oppnevnt representant/verge. Representanten/vergen skal sikre enslige mindreåriges økonomiske og juridiske rettigheter og se til at de blir fulgt opp av de ansvarlige instanser. Dette gjelder hele gruppa av enslige mindreårige. Ved ankomst og gjennom hele migrasjonsprosessen er ulike oppgaver og ansvarsområder fordelt mellom forskjellige instanser. Tabell 1 viser en oversikt over myndigheter under Justis- og beredskapsdepartementet og deres ansvarsområder i migrasjonskjeden.

⁷ Se: G-03/2018 – Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-8 a (oppholdstillatelse til enslige, mindreårige asylsøkere)

Tabell 1: Justis- og beredskapsdepartementets ansvar i migrasjonsskjeden

Politiet og UDI	Registrering av asylsøknader, kartlegging av reiseruter
Politiet, UDI, UNE og Nasjonalt ID-senter	Avklaring av identitet
UDI	Behandling av asylsøknader, foreta asylintervju og ev. alderstest, forvalte advokatvaktordning
UDI	Innkvartering av asylsøkere i mottak, herunder omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år
UDI	Tilrettelegge for egeninitiert og assistert retur
UNE	Behandler asylsøknader i andre instans og anmodninger om omgjøring av egne vedtak
IMDi	Bosetting, introduksjonsordning og norskopplæring
PST	Vurderer hensynet til grunnleggende nasjonale interesser i enkeltsaker
Politiet	Drifter politiets utlendingsinternat Trandum og gjennomfører tvangsretur og ledsaget assistert retur
Statens sivilrettsforvaltning/UDI	Fri rettshjelp/advokatordning
Statens sivilrettsforvaltning	Representantordning for enslige mindreårige asylsøkere

Kilde: Prop. 1 S (2016–2017)

I 2007 ble ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år overført fra UDI til barnevernet. UDI har i dag ansvar for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i asylsøkerfasen, mens Barne- ungdom- og familieetaten har omsorgsansvaret for dem under 15 år. Etter lov om barneverntjenester § 5A-7, skal §§ 5-7, 5-8, 5-9 og 5-10 med tilhørende forskrifter gjelde tilsvarende for omsorgssentrene som for barneverninstitusjoner. Det vil si at krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner også gjelder for statlige, private og kommunale omsorgssentre. Ved godkjenning av private barneverninstitusjoner og kvalitetssikring av statlige barneverninstitusjoner, er det en fast etablert praksis at opp mot 50 % av de ansatte skal ha sosialfaglig/barnevernfaglig utdanning. Omsorgssenteret skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Videre skal omsorgssenteret ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen tilpasset målgruppen. Det innebærer at omsorgssenteret må sikre kunnskap knyttet til utlendingsfeltet generelt og enslige mindreåriges situasjon spesielt. Tidligere forskning har vist at barna som er under barnevernets omsorg har tettere oppfølging og en større grad av lovfestede rettigheter sammenlignet med enslige mindreårige over 15 år. Flere studier anbefaler at barnevernsmyndighetene tar ansvar for hele gruppa (Berg og

Tronstad, 2015; Paulsen mfl., 2015; Garvik mfl., 2016). Tabell 2 viser ulike departementers ansvar innenfor asylpolitikken.

Tabell 2: Andre departementers ansvar innenfor asylpolitikken

Barne- og likestillingsdepartementet	Barneverntjenester til alle barn i landet Bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år Tilskudd til organisasjoner som fremmer asylsøkeres interesser
Kunnskapsdepartementet	Barnehage Grunnskole Videregående opplæring
Utenriksdepartementet	Vurderer utenrikspolitiske hensyn i enkeltsaker Bidra i arbeidet for flere returavtaler, og bruke Norges posisjon til å sikre flere avtaler
Helse- og omsorgsdepartementet	Helse- og omsorgstjenester
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Planlegging og byggesaksbehandling (mottaksdrift) Generelle tilskudd til kommuner Bostøtte

Kilde: Prop. 1 S (2016–2017)

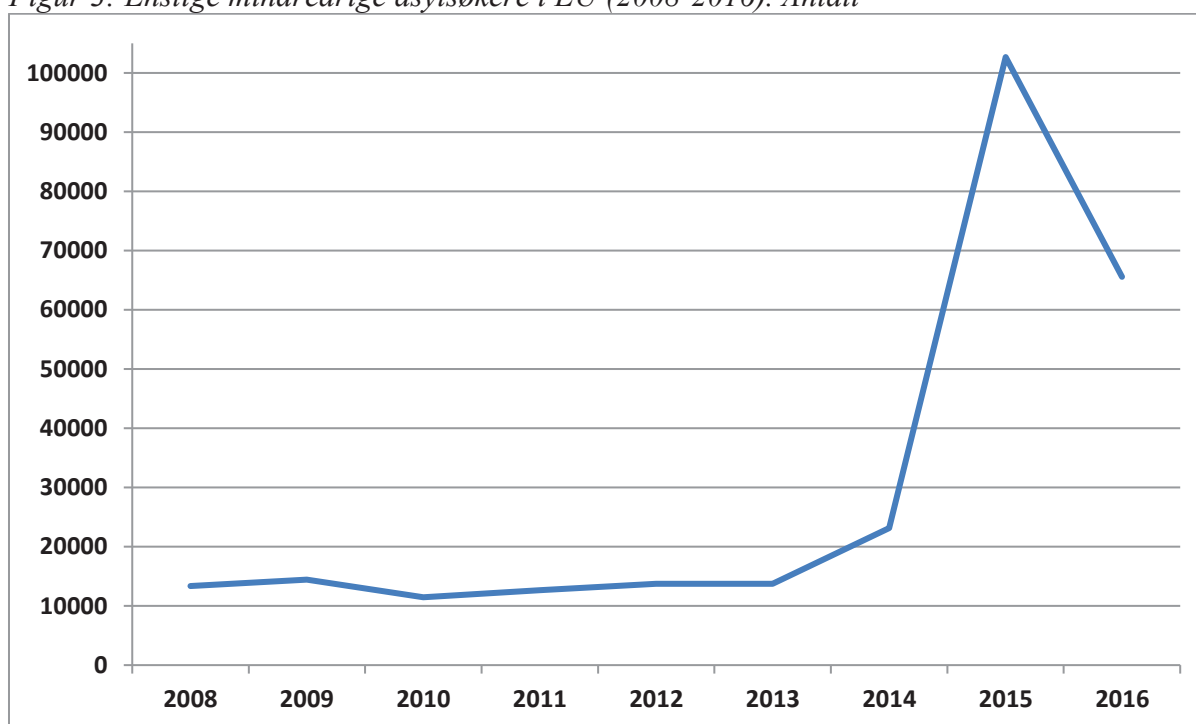
Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år er ikke lovfestet på samme måte som for de under 15 år, men baseres på rundskriv og retningslinjer fra utlendingsmyndighetene. UDI, frivillige organisasjoner og forskere har imidlertid pekt på behov for lovfesting av omsorgstilbudet på mottak (Aasen mfl., 2016; UDI frokostmøte, 24.03 2017). Med en lovfesting av omsorgstilbudet vil UDI ha mulighet til å følge opp omsorgsarbeidet som blir utøvd i mottakene på en mer konkret måte. Det har også blitt pekt på behov for uavhengig tilsyn med mottakene og foreslått at Fylkesmannen også har tilsyn med disse. Det argumenteres for at en uavhengig instans i større grad vil kunne ha en nøytral rolle og på denne måten også ivareta rettssikkerheten til barna på en bedre måte enn i dag (Aasen mfl., 2016; UDI frokostmøte, 24.03 2017). Nå er det imidlertid UDI selv som fører tilsyn ved mottakene. Det føres to tilsyn i året på mottak og avdelinger for enslige mindreårige. Det første tilsynet er knyttet til oppfølging av kontrakten mellom UDI og driftsoperatør om drift av mottaket. Det andre tilsynet er spesielt rettet mot mottakets omsorgsarbeid for enslige mindreårige. Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak ligger til grunn for hva UDI etterspør i sine kontroller av mottakene.⁸

⁸ Se: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-034/>

2.3 Internasjonale trender

I 2015 søkte 102 680 enslige mindreårige asylsøkere om beskyttelse i EUs medlemsland (pluss Norge og Sveits). Tidligere i perioden mellom 2008 og 2013 har tallene variert mellom 11 000 og opp mot 14 000, men steg i 2014 til 23 000 og toppet seg altså i 2015 med over 100 000 alenekommende barn som søkte asyl. EU pluss Norge og Sveits mottok 66 555 asylsøknader fra enslige mindreårige i 2016, en reduksjon på 36 prosent sammenlignet med året før. Samtidig er antallet stadig fem ganger høyere enn det som var normalen i perioden før 2015.⁹

Figur 3: Enslige mindreårige asylsøkere i EU (2008-2016). Antall



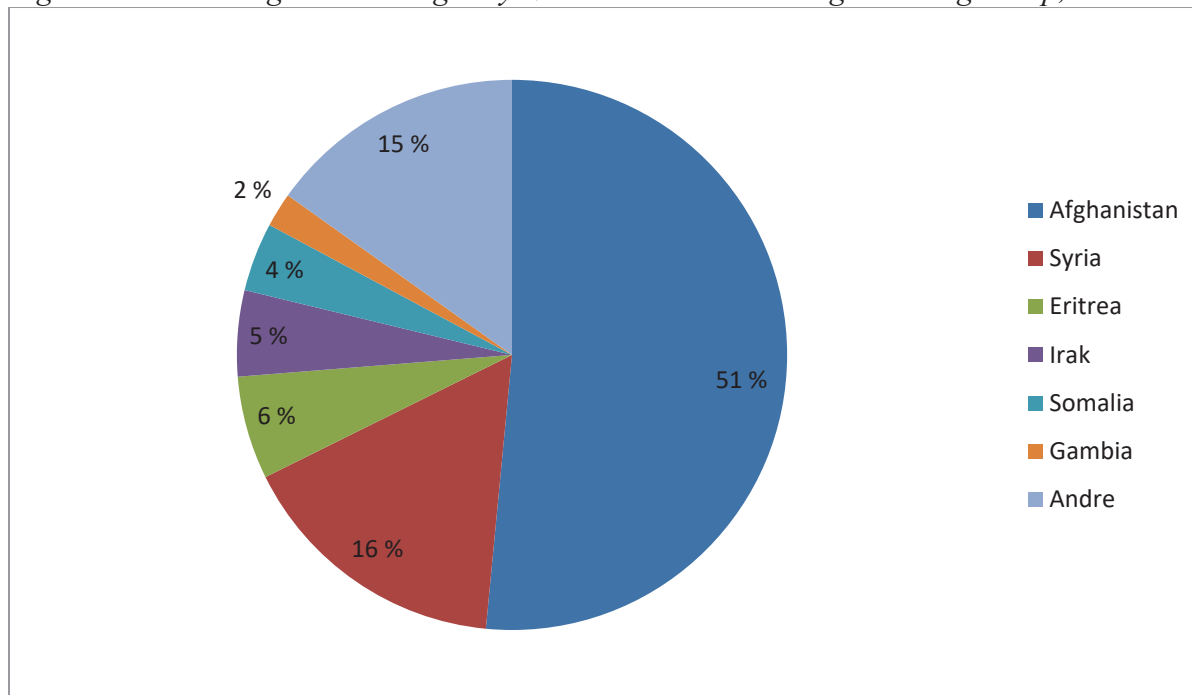
*Pluss Norge og Sveits, 2008-2016. Unntatt Kroatia for perioden mellom 2008-2011

Kilde: Eurostat, 2017

Internasjonalt er det en stor overvekt av unge gutter som kommer til Europa som enslige mindreårige asylsøkere (91 %) og over halvparten (57 %) av dem er mellom 16 og 17 år. Enslige mindreårige mellom 14 og 15 år utgjorde i 2015 29 prosent og de under 14 år presenterte en andel på 13 prosent. Omtrent halvparten av enslige mindreårige asylsøkere som kom til Europa i 2015 var fra Afghanistan.

⁹ Internasjonale data (Eurostat) om enslige mindreårige asylsøknader finnes ikke før 2008.

Figur 4: Andel enslige mindreårige asylsøkere i EU etter land og statsborgerskap, 2015



Kilde: Eurostat, 2016

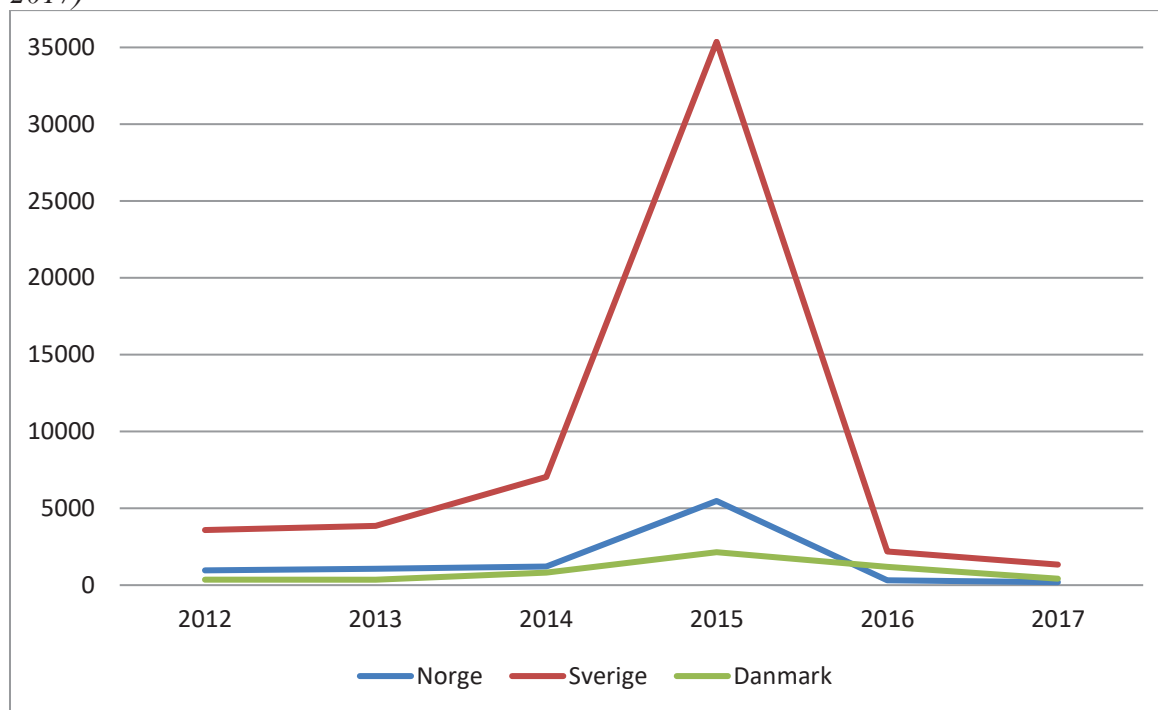
Det klart største antallet av enslige mindreårige asylsøkere i 2015 ble registrert i Sverige med 35 300 eller 40 prosent av alle som var registrert i EUs medlemsland. Eller sagt på en annen måte, fire av ti som søkte asyl som enslig mindreårig i Europa. Tyskland fulgte etter med 14 400 eller 16 prosent av enslige mindreårige registrert i EU. I Ungarn og Østerrike ble det i 2015 registrert henholdsvis 8 800 og 8 300 enslige mindreårige asylsøkere og til sammen tok disse fire landene imot $\frac{3}{4}$ deler av alle asylsøknadene fra denne gruppen i 2015.

Også i 2016 utgjorde enslige mindreårige fra Afghanistan den største andelen av denne asylsøkergruppen, etterfulgt av barn fra Syria, Irak og Eritrea. I 2016 var det Tyskland som tok imot flest søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige med nær 36 000, eller 55 prosent av alle søknader fra enslige mindreårige om beskyttelse i EU (pluss Sveits og Norge). Sverige mottok kun 3 prosent av asylsøknader fra enslige mindreårige i 2016, en stor reduksjon fra 34 prosent i 2015. Disse tallene viser imidlertid bare en del av den reelle tilstrømmingen av enslige mindreårige til Europa. Det er vanskelig å estimere det eksakte antallet enslige mindreårige som har ankommet EU siden det er langt fra alle som blir registrert. Tidligere observasjoner anslår likevel at det sannsynligvis er snakk om like mange uregistrerte enslige mindreårige i EU som antallet som kommer frem i den offisielle statistikken (Kalantaryan, 2017).

Antallet enslige mindreårige som har kommet til de skandinaviske landene følger de europeiske trendene og har økt fra 2013/2014 med en topp i 2015 for så å bli drastisk redusert. I Norge ser vi en økning fra 1.200 i 2014 til 4.480 i 2015. I 2016 minsker antallet til 320 og er fortsatt synkende med 161 enslige mindreårige som har søkt asyl ved utgangen av september 2017. I Danmark økte antallet enslige mindreårige som søkte asyl fra 354 i 2013 til 818 i 2014. I 2015

kom det 2144 enslige mindreårige asylsøkere til Danmark, mens antallet gikk ned til 1.184 i 2016. Ved utgangen av september 2017 har det ankommet 404 enslige mindreårige til Danmark.

Figur 5: Antall asylsøknader fra enslige mindreårige i Norge, Sverige og Danmark (2012-2017)



Kilde: UDI, 2018; Migrationsverket, 2018; Ny i Danmark 2018

Figuren viser at i Sverige er ankomsttallene over tid, og særlig økningen i antallet enslige mindreårige i 2015, av en helt annen karakter sammenlignet med situasjonen i Norge og Danmark.

Den svenske regjering har stadfestet at de barn som kommer sammen med sine foreldre eller alene til Sverige skal møtes av et «humant och rättssäkert asylsystem». I Sverige er Migrationsverket myndigheten som har det overordnede ansvaret for beredskap av mottaksplasser i kommunene. De beregner derfor behovsprognooser og tegner avtale med kommuner angående mottak og bosettingsplasser. Under Migrationsverkets oppdrag ligger det også å anvisse bostedskommune og administrere refusjonsordningene til kommunene. Kommunene på sin side har ansvar for å ordne et organisert mottak for barnet og gi barnet den støtte og hjelp som socialtjänestlagen (2001: 453) foreskriver. I dette inkluderes blant annet å undersøke barnets behov, beslutning om eventuelle hjelpetiltak, plassering i tilpasset bolig, forsikre at barnet får tilgang på skoleundervisning, helst innen en måned etter ankomst, og sørge for snarest mulig å tilby barnet representant/verge («en god man»). Representanten har ansvaret for barnets personlige forhold, økonomiske og rettslig anliggende. Den daglige omsorgen er ikke under ‘den gode mannens’ ansvarsområde. Landstingets ansvar er å sørge for at den enslige

mindreårige behandles likt og på samme vilkår som andre barn som er bosatt i Sverige, samt å gi den helse- og sykebehandling som de har behov for og har rett til.¹⁰

I likhet med IMDi har Migrationsverket hatt problemer med å få kommunene til å ta imot og bosette enslige mindreårige i tilstrekkelig grad. For å få flere kommuner til å inngå avtale økte den svenske regjeringen i 2007 refusjonsordningen. I tillegg publiserte Migrationsverket en liste med kommuner som sa nei til å ta imot alenekommende barn samme år. Dette bidro til en raskere bosetting. I 2015 ble imidlertid hele det svenske asylsystemet og kommunene satt under et stort press på grunn av de store ankomsttallene, der flere instanser meldte fra om at de ikke hadde kapasitet til å håndtere verken omsorg eller oppfølging av de enslige mindreårige på en forsvarlig måte.

Som vi har sett har Sverige vært det landet som har tatt imot noen av de største andelene av enslige mindreårige asylsøkere sammenlignet med både de andre skandinaviske landene og andre land i Europa. I 2015 fikk 88 % av enslige mindreårige asylsøkere innvilget oppholdstillatelse, og i 2016 86 prosent. Av de afghanske enslige mindreårige som søkte asyl ble 78 prosent innvilget opphold. Samtlige av alenekommende barn fra Eritrea fikk asyl, 87 prosent av enslige mindreårige fra Etiopia fikk opphold og 81 prosent av de fra Somalia ble innvilget asyl i 2016.¹¹ Likevel har også Sverige innført drastiske endringer i sin asylpolitikk etter høsten 2015. I løpet av oktober og november 2015 utarbeidet regjeringen en tiltakspakke med en målsetning om å redusere ankomsttallene. Også i Sverige innebærer det et økt fokus på midlertidige oppholdstillatelser, i stedet for tillatelser uten begrensninger. Tiltakene som ble lansert høsten 2015 innebærer videre at terskelen for familiegjening er høynet. Tilstramningene i den svenske asylpolitikken ble satt i verk sommeren 2016 og skal være gjeldende for tre år frem i tid.¹² Etter tre år er den svenske regjeringens intensjon å gå tilbake til den mer liberale og generøse asylpolitikken som har vært gjeldende før 2015.

I Danmark skal «Uledsagede mindreårige asylansøgere» som utgangspunkt oppfylle de samme betingelser som andre asylsøkere for å få sin søknad behandlet. Enslige mindreårige betraktes likevel som en særlig sårbar gruppe, og det er derfor laget noen særlige retningslinjer for behandlingen av deres søknader. Søknaden om asyl fra enslige mindreårige skal behandles raskt, og de uledsagede mindreårige blir innkvartert et på egne asylsentre med spesialutdannet personale. Enslige mindreårige får, i likhet med retningslinjene i Norge og Sverige, oppnevnt en personlig representant (verge) som skal ivareta den enkelte.

Til forskjell fra Sverige har Danmark og Norge en langt mer restriktiv asylpolitikk generelt, men også når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Ankomstene av enslige mindreårige til Danmark har i tillegg vært svært lave, særlig sammenlignet med Sverige – men også lavere enn ankomstene til Norge med unntak av 2016. I januar 2011 ble de danske reglene for oppholdstillatelse for enslige mindreårige endret til kun å være midlertidig frem til fylte 18 år,

¹⁰Se: <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar.html>

¹¹ Se: <http://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/asylsokande-i-sverige/ensamkommande-barn/>

¹²Se: <http://www.regeringen.se/remisser/2016/02/remiss-av-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige/>

der det bare unntaksvis kunne innvilges oppholdstillatelse utover dette. Hvis en enslig mindreårig får asyl, vil tillatelsen i første omgang være tidsbegrenset til 4 år. Når oppholdstillatelsen utløper, kan barnet søke om at få den forlenget. Om personen er fylt 18 år, kan vedkommende få permanent oppholdstillatelse dersom betingelsene for dette er til stede. Dersom den enslige mindreårige ikke er fylt 18 år, eller ikke oppfyller betingelsene for at få permanent oppholdstillatelse, kan oppholdstillatelsen forlenges tidsbegrenset. Om en «uledsaget mindreårig udlænding» får oppholdstillatelse som uledsaget mindreårig etter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, vil tillatelsen – avhengig av den mindreåriges alder – normalt bli gitt for 1 år. Etter dette året kan den mindreårige søke om å få den forlenget. For at få det skal betingelsene for oppholdstillatelsen fortsatt være oppfylt. Oppholdstillatelsen vil alltid utløpe ved fylte 18 år, og den mindreårige da vanligvis reise ut av Danmark. Det kan, «hvis der foreligger ganske særlige omstendigheter, undtagelsesvist gives opholdstilladelse efter det 18. år» (Udlæningsstyrelsen: nyidanmark.dk, 2015). Da dette lovforslaget ble lansert i 2011 skapte det stor debatt og flere kritiske hørings svar pekte på at dette var i strid med Barnekonvensjonens artikkel 3, 6 og 22 (Jørgensen, 2013).

I Norge defineres alle asylsøkere som kommer til landet uten voksne omsorgspersoner under 18 år som enslige mindreårige. Det samme gjelder i Danmark. I Sverige registreres man som enslig mindreårig dersom man ankommer landet før fylte 17 år og 10 måneder. Etter denne tid registreres personene som voksne. Sverige og Danmark har vært tidligere ute enn Norge med å iverksette et system for aldersundersøkelser, men der svenskene tradisjonelt har vært mer skeptiske til å anvende medisinske undersøkelser. I Norge er det nå etablert et tilsvarende system for aldersfastsetting som anvendes rutinemessig når enslige mindreårige søker asyl. Videre har Norge ikke arbeidet systematisk med oppsporing av foreldre og omsorgspersoner i hjemlandet med sikte på retur sammenlignet med for eksempel Danmark. Som i Sverige skal dette arbeidet nå bli en mer prioritert oppgave i Norge (NOU 2014:8).

Også i Norge og Sverige har det etter 2015 vært stor debatt rundt bruk av midlertidige tillatelser. I Sverige har det i tillegg vært fokus på lang behandlingstid og at asylsøkere som kom til Sverige som barn fyller 18 år før saken deres er ferdigbehandlet, og at de dermed vurderes etter voksne kriterier. Både i Norge og Sverige har diskusjonene ført til vedtak om en moderering av vurderingsinstrukser i løpet av senhøsten 2017. Flere av de enslige mindreårige skal nå få gjenoppta sine asylsaker og dermed få en ny vurdering i begge mottakslandene.¹³

¹³ Se: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/mindreaarige-asylsoekere/flertall-paa-stortinget-stans-i-returene-for-noen-av-asylbarna/a/24186644/>
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/Qllm34/uppgorelse-klar-om-de-ensamkommande>
<https://www.expressen.se/nyheter/s-och-mp-overens-om-ensamkommande/>

2.4 Relevant tidligere forskning

I de tre siste tiårene er det gjennomført en rekke studier som beskriver mottak av flyktninger og asylsøkeres opplevelse av eksiltilværelsen (Eitinger 1981; Knudsen 1984, 1986, 2005; Ramirez 1990; Lauritsen og Berg 1999; Slavnic 2000; Brekke 2001; Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2010; Oppedal mfl. 2011). Spørsmål om mestring, asylsøkeres og flyktningers helse, trivsel og livskvalitet, samt forsøk på å redusere klientifisering og passivisering er noen av temaene som har blitt berørt (Berg og Sveaass m.fl. 2005; Liden mfl. 2013; Berg og Tronstad 2015).

Forskningen skiller også mellom stressfaktorer og helsehemmende faktorer og relaterer dem til forskjellige faser av migrasjonsprosessen. Det fokuseres blant annet på hendelsene før selve migrasjonen som kan ha en negativ innvirkning på mentale helse, som krigstraumer, forfølgelse og tortur. Forskere understreker at selve migrasjonen kan fremstå som en stor påkjenning for asylsøkere. I enkelte tilfeller kan migrasjonsprosessen ta flere år og fremstå som en serie fragmenterte migrasjoner der migranten bor i kortere og lengre perioder i flere land under veldig vanskelige forhold der tilværelsene preges av utnytting, misbruk og usikkerhet. Forskningen viser i tillegg at asylsøkeres hverdag i destinasjonslandet av flere grunner kan fremstå som traumatisk og helsehemmende (Oppedal mfl. 2011; Liden mfl. 2013). Noen av faktorene som kan ha en negativ virkning på asylsøkeres helse kan relateres til de generelle aspektene ved livet i eksil, mens andre kan relateres til de spesifikke karakteristikker ved asylsøkertilværelsen og livet i asylmottak (Lauritsen og Berg 1999; Valenta og Berg 2012). Asylsøkeres og flyktningers opplevelse av mangel på kontinuitet mellom fortid, nåtid og fremtid og fraværet av et normalt liv påpekes i flere rapporter. Det som går igjen er mangel på selvbestemmelse, følelser av avmakt, isolasjon, statusfall, usikkerhet omkring fremtiden, venting og passivitet (Brekke 2004; Valenta mfl. 2010; Berg og Tronstad 2015)

Til tross for klare politiske målsettinger om rask saksbehandling, har lang ventetid vært en gjennomgående kritikk av mottakssystemet (Lauritsen & Berg, 1999; Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2012). Berg og Sveaass m.fl. (2005) oppsummerer faktorer som gjør asylsøkerperioden belastende. Her pekes det blant annet på økt sårbarhet for stress og påkjenninger som følge av tidligere traumatisering, bekymringer for etterlatte og dårlige nyheter fra hjemlandet, samt frykt for å bli sendt tilbake. I tillegg understrekes det, i likhet med i tidligere undersøkelser, at lang ventetid og usikkerhet omkring utfallet av asylsøknaden utgjør stressfaktorer. Det samme gjelder faktorer knyttet til selve mottakstilværelsen som isolasjon, langvarig passivitet og mangel på aktivitet, tap av sosial status, samt manglende kontroll og innflytelse over egen hverdag (Lauritsen & Berg, 1999; Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2012).

Et økende antall undersøkelser fokuserer på asylsøkernes og flyktningers helse og særlig mindreåriges psykiske helse (Berg og Sveaass m.fl. 2005; Eide og Broch 2010; Vitus og Lidén 2010; Liden mfl. 2011; Berg og Tronstad 2015). Mye av de som går igjen i de generelle beskrivelsene av utfordringene ved asylsøkertilværelsen gjelder også enslige mindreårige

asylsøkere. Denne gruppa skilles samtidig fra andre grupper i mottaket ved at de har stort omsorgsbehov, og at de ikke har foresatte i nærheten som kan oppfylle dette behovet. For enslige mindreårige asylsøkere kan ventetiden i mottak inndeles i tre faser. I den første fasen, etter at de har sendt inn sin asylsøknad må de vente i lang tid på å få gjennomført asylintervjuet. Etter det må de vente på å få behandlet søknaden. Og for søkere som i første eller andre omgang får positivt svar, vil det ofte oppstå ytterligere venting – denne gangen på bosetting i kommunen (Brekke 2004; Berg og Tronstad 2015). Til sammen kan dette bety at asylsøkere blir boende i mottak i flere år. Dette er særlig blitt kritisert når det gjelder barnefamilie (Valenta og Berg 2012).

En rekke faktorer har innvirkning på psykisk helse og levekår til asylsøkende barn og unge. Tidligere forskning viser at deres livssituasjon og levekår påvirkes av usikkerheten knyttet til deres status i Norge, framtidsutsikter, familiens livsvilkår og kvaliteten til relasjoner de har med voksne og jevnaldrende på forskjellige arena (Brekke 2004; Seeberg 2009; Vitus og Lidén 2010; Lidén mfl. 2011). En viktig faktor som også kan ha direkte eller indirekte innvirkning på asylsøkende barn og unges levekår er den lokale tjenesteytingen som forskjellige sektormyndigheter har ansvar for (Fladstad 1994, 1998; Lauritsen og Berg 1999; Lidén mfl. 2011; Berg og Tronstad 2015). Tidligere forskning indikerer også at de fleste asylsøkende barn og unge i mottak får helsetilbud fra de ordinære helsetjenestene, og at flertallet av mottakene mener at asylsøkende barn og unge får et godt tilbud (Lidén mfl. 2013). Flere forskere deler imidlertid bekymringen for asylsøkende barnas psykiske helse (Lauritsen 2007; Nielsen 2008; Vitus 2010, 2011). Videre viser forskningen at mer enn halvparten av asylmottak har barn som får behandling ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (Lidén mfl. 2013). Flere forskere påpeker også at enslige mindreårige asylsøkere som venter i mottak er i en sammensatt omstillingsfase siden de som ungdom uten nære omsorgspersoner må gå gjennom en rekke psykologiske, sosiale og kulturelle omstillinger. Forskere bruker begreper som «empowerment» og «resiliens» for å understreke at under visse forhold kan imidlertid enslige mindreårige asylsøkere forbedre sine forutsetninger for å mestre den spesifikke situasjonen de befinner seg i (Brekke 2004; Ravi 2008; Raghallaigh and Gillian 2010; Lidén mfl. 2013).

For at de enslige mindreårige asylsøkere skal kunne mestre utfordringene de møter i hverdagen er det viktig at de opplever sammenheng i tilværelsen, eller en, «sense of coherence» (Antonovsky 1979, 2012; Lidén mfl. 2013). Opplevelse av sammenheng har ifølge Antonovsky (1979, 2012) tre hovedkomponenter: 1) begripelighet, 2) håndterbarhet og 3) meningsfullhet. Begripelighet kan relateres til forståelse, det vil si at situasjonen lar seg forklare, at ytre omgivelser i livet er begripelige, strukturerte, forutsigbare og forklarlige. Dette aspektet kan direkte relateres til informasjonsarbeid. Ifølge teorien er forståelighet en viktig forutsetning for håndterbarhet, dvs. opplevelsen av at situasjonen er påvirkbar, at en har mulighet til å håndtere utfordringen og påvirke egen situasjon og omgivelsene. Forståelighet kan øke håndterbarhet, men den kan også avhenge av andre ytre faktorer. Meningsfullhet er motivasjonsdimensjonen i opplevelsen av sammenheng. Hvis situasjonen, handlingen og håndtering av utfordringen gir mening, oppleves som passende utfordrende og verdt investering øker engasjement for læring og evnen til å håndtere utfordringen (Antonovsky 1979, 2012.)

Tilpasset og troverdig informasjonsformidling er et svært viktig ledd i dette arbeidet. Den kan utgjøre basisen for empowerment relaterte tiltak og bidra til økt forutsigbarhet, opplevelse av sammenheng og øke barn og unges mestringsevne. Samtidig viser forskere at det er flere utfordringer knyttet til dette arbeidet. Informasjonen som formidles kan i noen tilfeller oppfattes som uforståelig eller ikke relevant, som lite troverdig, eller den konkurrerer med andre informasjonskilder. Avmaktsfølelse kan også bidra til en apatisk holdning til den informasjon som gis. I tillegg kan manglende tilpasning av informasjon til forskjellige målgruppers forutsetninger og behov, begrenset bruk og tilgang til tolk, svekket språkopplæring, manglende kunnskaper hos senderen av informasjonen eller skiftende og lite koherent lovgiving bidra til å svekke informasjonsarbeidet (Berg & Sveaass red., 2005; Lidén mfl. 2011; Berg og Trondstad 2015).

Flere forskningsrapporter fokuserer direkte eller indirekte på informasjonsarbeid til asylsøkere i mottak og bosatte flyktninger (Lauritsen mfl. 2005; Brekke 2008, 2012; Valenta, Thorshaug og Indrebø 2010; Berg og Ask 2011). I tillegg til den generelle kunnskapen om mottakssystemet, mottakstilværelsen og informasjonsarbeid i mottak vil de nevnte undersøkelsene av enslige mindreårige asylsøkere i mottak danne et relevant grunnlag for vår undersøkelse.

3. Vedtak, forsvinning og retur

I dette kapitlet presenteres tilgjengelig statistikk som kan være av betydning for vår analyse av enslige mindreåriges forståelse av egne omgivelser, deres påvirkningsmuligheter og meninger barna tillegger egne og andres handlinger. Statistikken som gir oversikt over gruppas sammensetting, ankomstene, vedtaksutfall, assistert retur og uttransporteringer kan også danne et viktig utgangspunkt for forståelse av utviklingen på feltet, og kan brukes i diskusjoner om effekter av forskjellige tiltak. I tillegg bidrar statistikken med å kontekstualisere noen av de kvalitative funnene som vil presenteres. Som vi kommer til å påpeke senere i rapporten har de fleste enslige mindreårige som vi har møtt god oversikt over hva som skjer med visse kategorier andre enslige asylsøkere i Norge. De er selv en del av trendene vi viser i dette kapitlet og har selv sett og opplevd konsekvenser av dem. I tillegg får de informasjon om hva som skjer med asylsøkere som er i lignende situasjoner via internett og sosiale medier. Ut ifra denne informasjonen holder de seg oppdatert og vurderer kontinuerlig sin egen situasjon og de handlingsalternativer de har, eller kommer til å ha.

3.1 Direkte og indirekte indikatorer på trender

Det er nødvendig å skille mellom spesifikke indikatorer på trender som kan ha direkte relevans for deler av målgruppa og de som anses som mindre relevante. For eksempel påvirker en økning i uttransporteringstallene ofte opplevelser og responser i målgruppa (angst, fortvilelse og forsvinning fra mottak ol.). Men her er det viktig å se nærmere på de antatte kausale effektene, blant annet hvem de foreslåtte årsakssammenhengene faktisk gjelder, og hvem som står utenfor den gitte sammenheng. Noen av de tilsynelatende relevante statistiske trendene kan ved en mer detaljert analyse vise seg å være nokså lite relevante for deler av gruppa. For eksempel kan deler av statistikken om enslige mindreårige være av mindre relevans for vår analyse hvis vi finner ut at barna ikke betrakter de trendene statistikken beskriver som en del av deres virkelighet. Statistikken som viser en økning i Dublin uttransporteringer av afghanske enslige mindreårige kan for eksempel oppleves lite relevant for virkelighetsoppfatninger og handlinger blant afghanere som sitter med avslag, men som ikke er såkalte 'Dublinere'. Disse vil først og fremst være opptatt av om det skjer uttransporteringer til Afghanistan.

I noen tilfeller er det også nødvendig å inkludere trender som ikke omtaler enslige mindreårige direkte. Disse trendene er tilsynelatende ikke relevante for vår analyse av barnas 'opplevelse av sammenheng'. Ved nærmere analyse kan det likevel vise seg at trender som omhandler andre asylsøkergrupper kan være av stor betydning for enslige mindreårige asylsøkeres virkelighetsoppfatninger, samt deres opplevelser og handlinger. For eksempel kan statistikk som viser utviklingen i uttransporteringer, forsvinning fra mottak, og assistert retur blant voksne avviste asylsøkere fra Afghanistan være av stor relevans. Noen av afghanere som inngår i denne statistikken kan være asylsøkere som kom til Norge som enslige mindreårige, men som har fylt atten år. De som er under atten kan engste seg over at de om ikke så lenge også vil bli

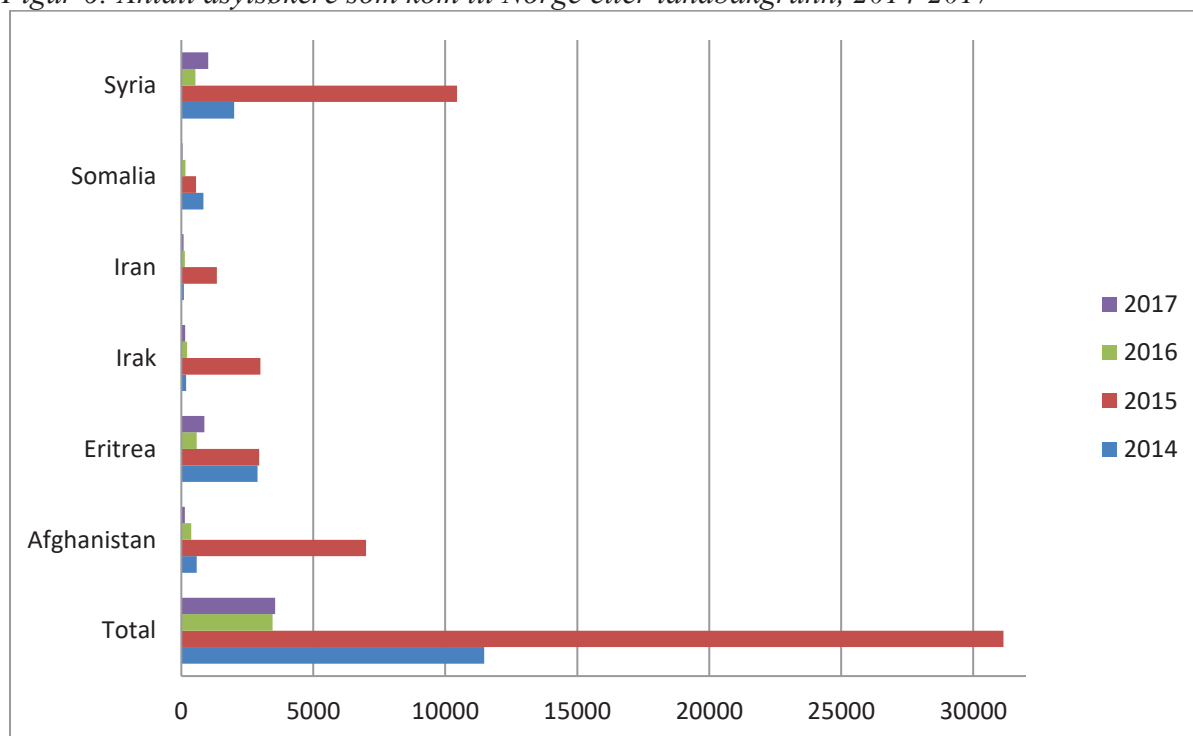
en del av denne statistikken (etter at de har fylt atten år). Statistikken blir også en del av deres virkelighet gjennom konkrete eksempler på at enslige mindreårige blir flyttet til 'voksenmottak' etter fylte atten år. Informasjon om slike overføringer fås gjerne gjennom sosiale medier eller via annen kontakt de har med afghanske venner og bekjente. De kan også selv ha sett og opplevd at beboere har blitt flyttet fra sitt mottak og over i det ordinære mottakssystemet.

På de neste sidene kommer vi til å gi noen basistall og trender når det gjelder ankomsttall, beboermasse i mottak, vedtak, uttransporteringer, retur og forsvinning fra mottak. Av de nevnte grunnene vil vi i tillegg til statistikken, som utelukkende gjelder enslige mindreårige, også presentere relevant statistikk som gjelder voksne asylsøkere.

3.2 Ankomsttall og beboere i mottak

Tilstrømmingen av asylsøkere varierer fra år til år, men i noen perioder kan det norske asylsystemet erfare relativt store svingninger i ankomsttallene som tilfellet var i perioden mellom 2014 og 2017. Etter en stor økning i tilstrømmingen i 2015, der hele mottakssystemet var i en oppbyggingsfase, har tilstrømmingen blitt kraftig redusert i 2016 og 2017. Figur 6 viser de totale ankomsttallene i perioden 2014-2017, samt ankomsttall hos de største asylsøkergruppene.

Figur 6: Antall asylsøkere som kom til Norge etter landbakgrunn, 2014-2017

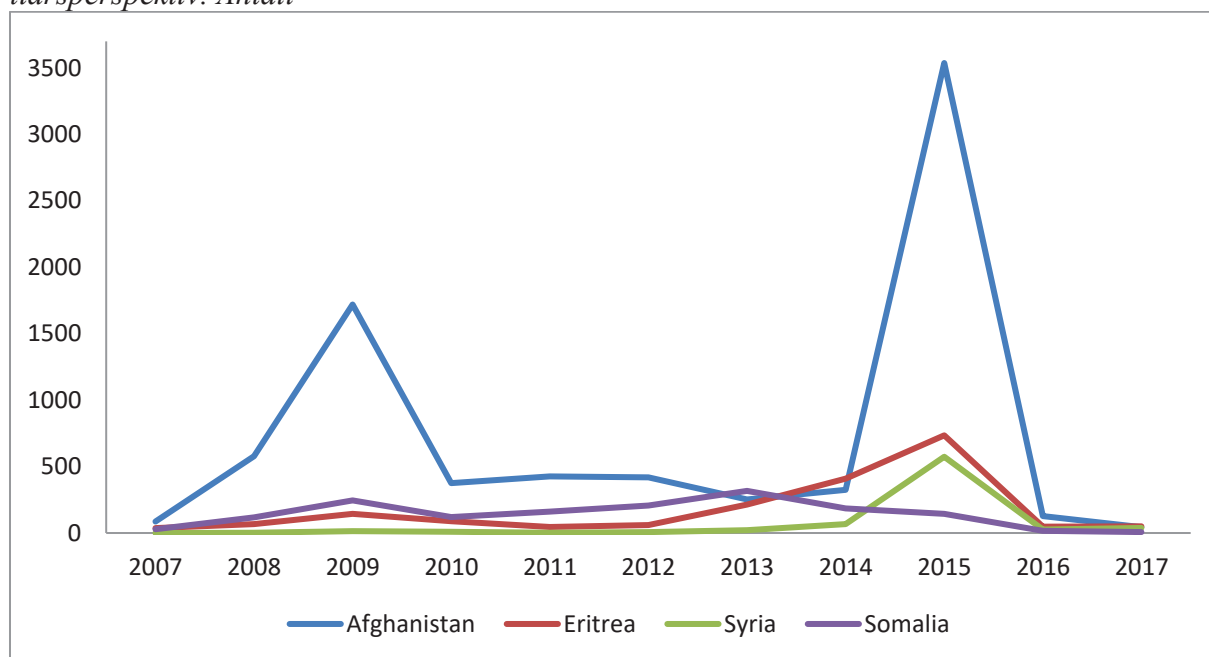


Kilde: UDI, 2018

Figuren viser en økning i tilstrømningen blant de fleste store asylsøkergrupper i 2015, men hos noen grupper var svingningen i ankomsttallene mer merkbar enn hos andre. Mens økningen i 2015 og nedgangen i 2016 og 2017 ble veldig tydelige når det gjelder syrere, irakere og afghanere var økningen ikke like stor blant eritreere i perioden 2014 og 2015. Når det gjelder somaliere har vi gjennom hele perioden 2014-2017 sett en kontinuerlig nedgang i ankomsttallene.

Antallet som har søkt asyl i Norge som enslige mindreårige har også variert mye over de siste tiårene. I 2002 og 2003 kom det nærmere 1000 søkere, deretter sank søkertallene utover 2000-tallet for så å øke i 2008 og 2009. I 2009 søkte 2500 enslige mindreårige om asyl i Norge. I 2014 kom det 1 200 enslige mindreårige asylsøkere. Det er ca. 150 flere enn i 2013. I 2015 nådde antall asylsøknader en topp i Norge med 31 150 i alt. Dette var over tre ganger så mange som i 2011 og i 2012 da tallet på asylsøkere lå i underkant av 10 000. Av det totale antallet asylsøknader var 5 480 av dem søknader fra enslige mindreårige (UDI, 2017).

Figur 7: Ankomster av enslige mindreårige asylsøkere fra utvalgte opprinnelsesland i et tiårsperspektiv. Antall



UDI, 2018

Figuren viser en særlig økning i tilstrømningen blant enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan, men også fra Eritrea og Syria fra 2014 med en topp i 2015 fulgt av en sterk nedgang frem mot 2017. Tallene skiller seg fra de totale asylsøkertallene ved at afghanere utgjør den største gruppa, mens syrere kommer på topp når det gjelder totalantallet. Dette viser at syrere i større grad enn afghanere flykter fra sitt hjemland som voksne eller sammen med sin familie. Når det gjelder enslige mindreårige fra Somalia har denne gruppa ikke økt i 2015. Her startet nedgangen allerede i 2015, mens den store reduksjonen i ankomstene kom først i 2016.

I 2017 så vi at hele mottakssystemet ble redusert og mange mottak ble lagt ned. I januar 2017 var det nesten 14 000 beboere i det norske mottakssystemet, mens i januar 2018 var tallet redusert til 4 885. Antallet enslige mindreårige asylsøkere har som vist over også gått kraftig ned totalt sett i de siste to årene. Dette har, sammen med økt bosetting av visse kategorier enslige mindreårige, forsvinninger og overføringer av beboere til ordinære mottak, resultert i en halvering i antall asylsøkere på mottak for enslige mindreårige. I begynnelsen av januar 2017 var det 1458 beboere i mottak for enslige mindreårige og i begynnelsen av september samme år var det 604 beboere igjen i mottakene. I 2017 ble gjenværende enslige mindreårige asylsøkere flyttet fra mottak som skal legges ned til mottak for enslige mindreårige som ennå er drift. I mange mottak har dette ført til en opphoping av avviste asylsøkere og av de som sitter på vent med midlertidig oppholdstillatelse uten rett til bosetting.

3.3 Nasjonalitet, alder og kjønn

Det store flertallet av enslige mindreårige asylsøkere i norske mottak er fra Afghanistan. Samtidig dominerer ikke asylsøkere fra Afghanistan i samme grad den totale tilstrømmingen til Norge. Asylsøkere fra Afghanistan er blant de største asylsøkergruppene, men de utgjør ikke mer enn en sjettedel av den totale beboermassen i mottakssystemet. Tilstrømmingen av enslige mindreårige asylsøkere har i flere år blitt dominert av ankomster fra Afghanistan. Dette gjaldt spesielt 2015 hvor 3537 av 5480 enslige asylsøkere som søkte asyl i Norge var fra Afghanistan. Andelen afghanere som søkte asyl i 2016 gikk kraftig ned, men de utgjør fortsatt det store flertallet av beboere i mottak for enslige mindreårige. Dette skyldes først og fremst at mange enslige mindreårige fra Afghanistan blir værende i mottakene på grunn av vedtak om avslag eller midlertidig opphold uten rett til bosetting. I august 2017 var det over 300 beboere i mottak som hadde oppholdstillatelse uten rett til bosetting. At afghanere dominerer gruppa av enslige mindreårige er noe som også kommer klar til uttrykk i UDIs vedtaksstatistikk. Vedtaksstatistikken for perioden januar-august 2017 viser at UDI ga 795 vedtak til enslige mindreårige asylsøkere i denne perioden, og 669 gjaldt enslige mindreårige fra Afghanistan.

Det store flertallet av enslige mindreårige er gutter, og de fleste er mellom 15 og 17 år. Forskjellige asylsøkergrupper har forskjellig alderssammensetting og forskjellig andel enslige mindreårige asylsøkere. Afghanske asylsøkere i norske asylmottak skiller seg fra andre grupper ved at unge asylsøkere dominerer denne gruppa. I denne gruppa er det en stor andel enslige mindreårige asylsøkere, samt tidligere enslige mindreårige som nå regnes som voksne. I andre store asylsøkergrupper domineres beboermassen av voksne asylsøkere og andelen av enslige mindreårige er forholdsvis liten. Tabell 3 viser alderssammensetningen blant de største nasjonalitetsgruppene i norske mottak i august 2017.

Tabell 3: Beboere i mottak i 2017 etter nasjonalitet og alder. Antall

Statsborgerskap	0 - 5 år	6 - 10 år	11 - 17 år	Voksen	Total
Syria	199	129	114	946	1388
Afghanistan	95	88	605	549	1337
Eritrea	134	30	63	997	1224
Irak	80	69	86	533	768
Etiopia	93	19	17	598	727
Iran	55	31	31	515	632
Somalia	57	16	19	240	332
Statsløs	25	26	34	221	306
Totalt	901	508	1 037	5 138	7 584

Kilde: UDI, 2017

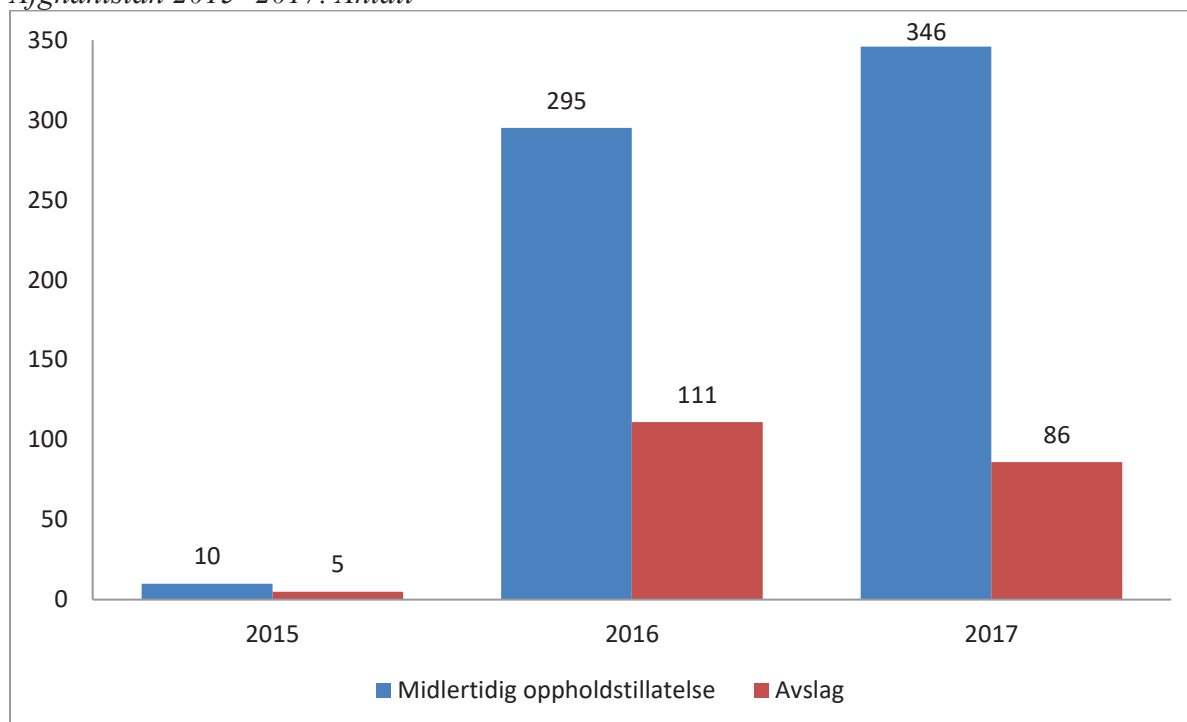
Asylsøkende barn i tabellen inkluderer både medfølgende barn som bor i mottak med sine familier og enslige mindreårige asylsøkere. Mindreårige asylsøkere utgjør i noen grupper en større del av det totale antallet asylsøkere enn andre grupper. I den afghanske og den syriske gruppa er det flere barn enn i de andre gruppene, og i den afghanske gruppa er det flere tenåringer enn i de andre gruppene. Av disse er mange enslige mindreårige asylsøkere. Dette er en klar forskjell fra andre større grupper der enslige mindreårige utgjør en liten andel av det totale antallet asylsøkere: i 2016 søkte 529 syrere og 586 eritreere asyl i Norge og av disse var henholdsvis 22 og 47 enslige mindreårige asylsøkere. Andelen av enslige mindreårige afghanere som søkte asyl i 2016 var mye høyere. I 2016 søkte 373 afghanere asyl i Norge og av disse var 128 enslige mindreårige asylsøkere. I 2017 søkte totalt 191 enslige mindreårige asyl i Norge der 51 av disse var fra Eritrea, 44 fra Afghanistan, 31 fra Syria.

3.4 Vedtak

Innvilgelsesrater er som regel høyere blant enslige mindreårige asylsøkere enn blant voksne asylsøkere i Norge. Og i de fleste gruppene er det bare unntaksvis at enslige mindreårige får avslag på sin søknad. Dette kan også gjelde nasjonaliteter der avslagsratene er nokså høye blant enslige voksne asylsøkere og familier med barn fra samme nasjonalitetsgruppe. Når det gjelder voksne asylsøkere og familier med barn stiger avslagsratene vanligvis med en økning i tilstrømmingen. Det er ikke uvanlig at myndighetene på denne måten prøver å demotivere asylsøkere og redusere tilstrømmingen (Valenta, 2014). Denne strategien, kombinert med uttransporteringer av avviste asylsøkere ser ut til å fungere i noen tilfeller, blant annet ble en økning i avslagsrater og uttransporteringer rettet mot afghanere og irakere i 2009 etterfulgt av en kraftig nedgang i tilstrømmingen (Valenta, 2014). Noen av de samme virkemidlene har en tatt i bruk for å redusere den økte tilstrømmingen av enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan. Etter 2015, da det kom et rekordstort antall enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan, har vi sett en kraftig økning i avslagsrater i 2016. Endringer i prosedyrene knyttet til rimelighetskravet og henvisningen til internflukt åpnet opp for utvidet bruk av midlertidige

oppholdstillatelser og avslag. Som en følge av disse endringene fikk særlig mange enslige mindreårige fra Afghanistan midlertidig beskyttelse uten rett til bosetting. Dette var ikke vanlig praksis tidligere. Figur 8 gir oversikt over antall vedtak om begrenset/midlertidig oppholdstillatelse og avslag for afghanske enslige mindreårige i perioden fra 2015 til 2017.

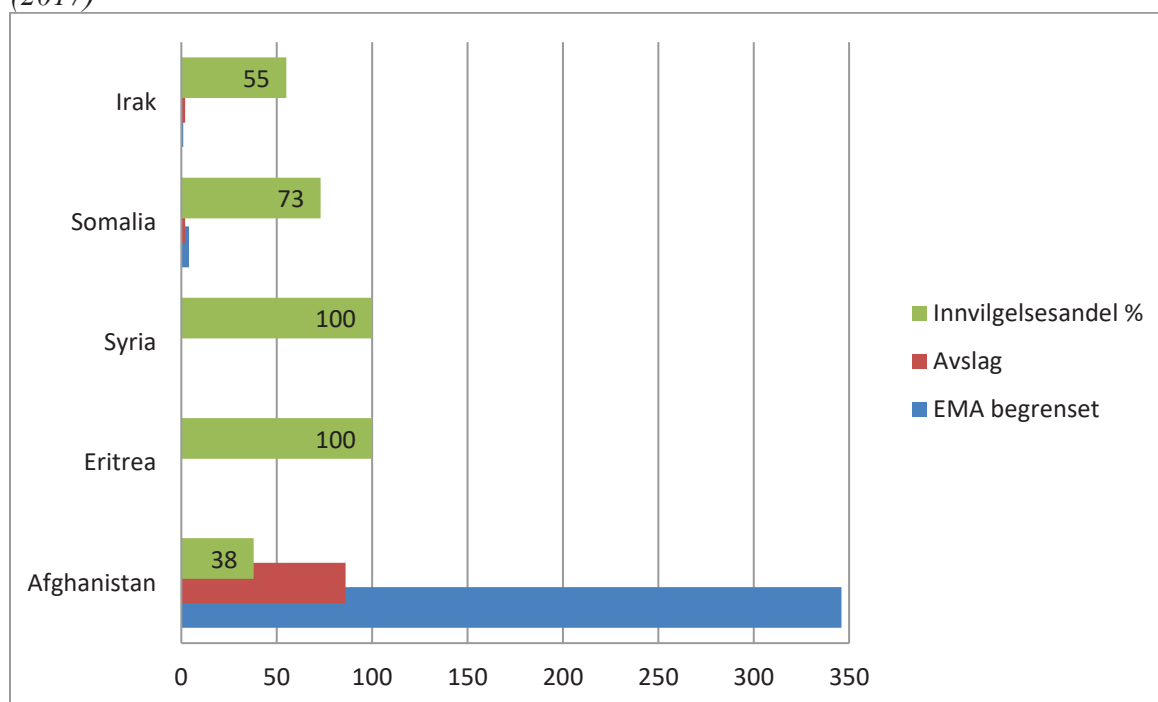
Figur 8: Vedtak om midlertidig oppholdstillatelse og avslag for enslige mindreårige fra Afghanistan 2015- 2017. Antall



Kilde: UDI, 2018

Det ble gitt 315 begrensede tillatelser i 2016 og av disse ble nesten alle gitt til enslige mindreårige fra Afghanistan. Og av 150 avslag som ble gitt til enslige mindreårige i 2016 ble 111 gitt til enslige mindreårige afghanere. Dette var en klar endring sammenlignet med 2015 da nesten alle enslige mindreårige fra Afghanistan fikk innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Etiopia og Irak er andre nasjonaliteter der avslagsraten for enslige mindreårige steg, mens ingen enslige mindreårige fra Syria og Eritrea fikk avslag i 2016. Det ser ut til at den samme trenden fortsetter også i 2017 når det gjelder afghanere. Det ble gitt i alt 897 vedtak i 2017 til enslige mindreårige asylsøkere og av disse var 98 avslag og 361 begrensede vedtak. Mesteparten av avslag og begrensede vedtak ble gitt til afghanere. I perioden januar til desember fikk 713 enslige mindreårige fra Afghanistan vedtak, og av disse var ca. halvparten (364) begrenset/midlertidig tillatelser og 86 avslag. I samme perioden gav nesten alle vedtak for enslige mindreårige fra Syria og Eritrea opphold i Norge, mens to tredjedeler av vedtakene som ble fattet for somaliere innvilget oppholdstillatelse. Halvparten av enslige mindreårige fikk oppholdstillatelse i perioden januar-desember 2017. Figuren under viser en oversikt på asylvedtak etter utvalgte statsborgerskap og utfall for enslige mindreårige asylsøkere i 2017.

Figur 9: Asylvedtak etter utvalgte statsborgerskap og utfall for enslige mindreårige asylsøkere (2017)*



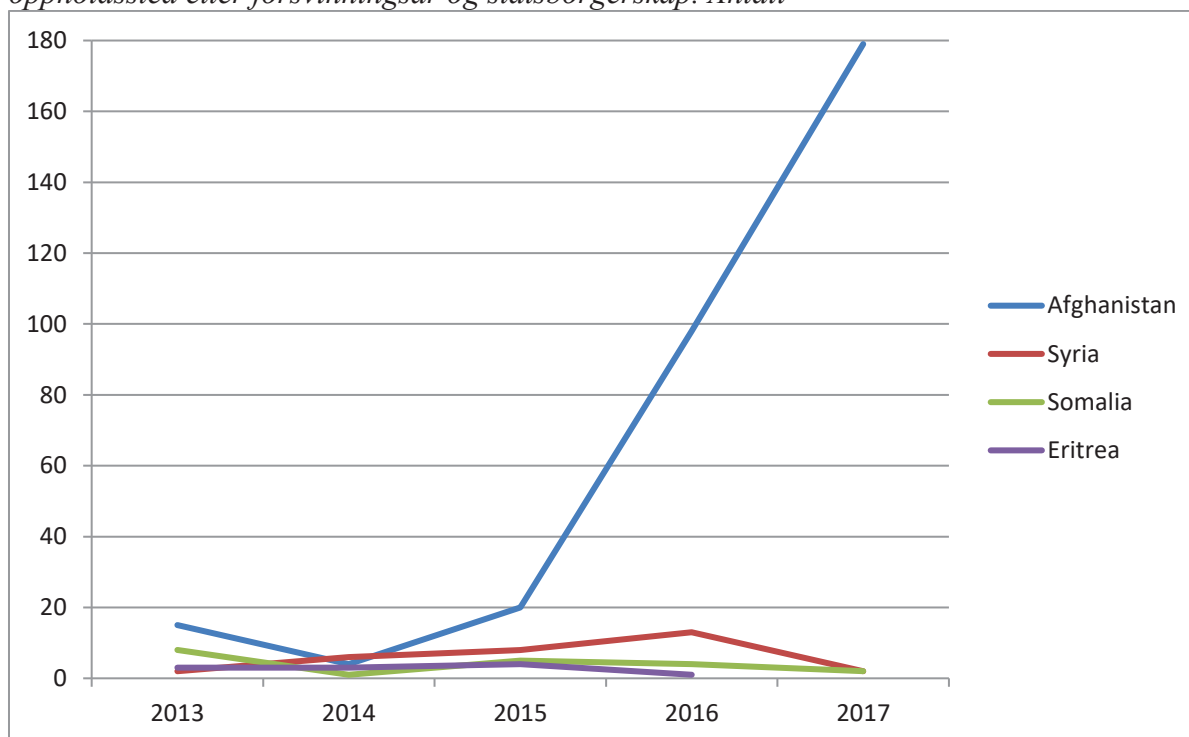
UDI, 2018 *Andel innvilgede/positive realitetsbehandlede vedtak, prosent. Avslag og EMA begrenset, antall.

Vedtaksstatistikken viser at forskjellige grupper av enslige mindreårige asylsøkere må forholde seg til helt forskjellige strukturelle rammer i Norge. Deres opplevelser av sammenheng, oppfatninger av omgivelsene, mottakssystemet, deres informasjonsbehov og valg som de stilles overfor vil i stor grad avhenge av deres juridiske status. Som vi kommer til å vise senere i rapporten vil informasjonsbehov, oppfatning av forutsigbarhet, påvirkning, mestringsmuligheter og mening de tilegner sin nåværende situasjon være svært forskjellige hos de som har fått opphold og de som sitter med avslag og midlertidig tillatelse uten muligheter til forlengelse. Den første kategorien opplever utfordringer, de også. Blant annet opplever de å ha begrenset innvirkning på omgivelsene, som for eksempel når det gjelder ventetiden på vedtak, når og hvor de skal bosettes, samt når det gjelder forhold omkring familieforening. Likevel er utfordringene, meningen med oppholdet i mottak, informasjonsbehov og mestringsstrategiene av helt annen art sammenlignet med enslige mindreårige som har fått beskjed at de ikke får lov til å fortsette å bo i Norge, og at de før eller siden vil risikere tvangsretur til hjemlandet. Dette skaper uro, angst og usikkerhet blant de avviste asylsøkerne. Blant enslige mindreårige i denne kategorien er uttransportering, assistert retur og forsvinning fra mottak noen av valgalternativer de må forholde seg til. Som vi kommer nærmere inn på opptar disse valgalternativene ungdommene. De vurderer dem, og ser det ene i lys av de andre. Selve meningen ved å være i mottaket, eller mangel på denne, bør sees i lys av slike avveielser. Interessen av å holde seg oppdatert og få informasjon om hva som skjer med andre enslige mindreårige er stor blant ungdommene. Det samme er håpet om at en endring vil skje, noe som vil gi dem mulighet til å forbedre sin situasjon.

3.5 Forsvinning fra mottak, uttransporteringer og assistert retur

Det har vist seg at det er vanskelig å få til noenlunde forsvarlige ordninger for uttransportering av avviste mindreårige asylsøkere, blant annet til Afghanistan. Ved retur finnes det returpakker og ordninger i det landet enslige mindreårige returneres til, men en har ikke klart å få til slike varige løsninger i Afghanistan. De avviste enslige mindreårig fra Afghanistan vi snakket med i løpet av sommeren 2017 var ikke engstelige for å bli hentet av politiet og uttransportert så lenge de er under atten år. Samtidig var de veldig engstelig for at det kunne skje senere etter fylte 18 år. Dette kan være en av årsakene til økningen i antall forsvinninger fra mottak. Figur 10 viser antall enslige mindreårige fra Afghanistan, Syria, Somalia og Eritrea som har forsvunnet fra mottak siden 2013 med ukjent oppholdssted etter forsvinningsår og statsborgerskap. Antall

Figur 10: Enslige mindreårige som har forsvunnet fra mottak 2013-2017 med ukjent oppholdssted etter forsvinningsår og statsborgerskap. Antall

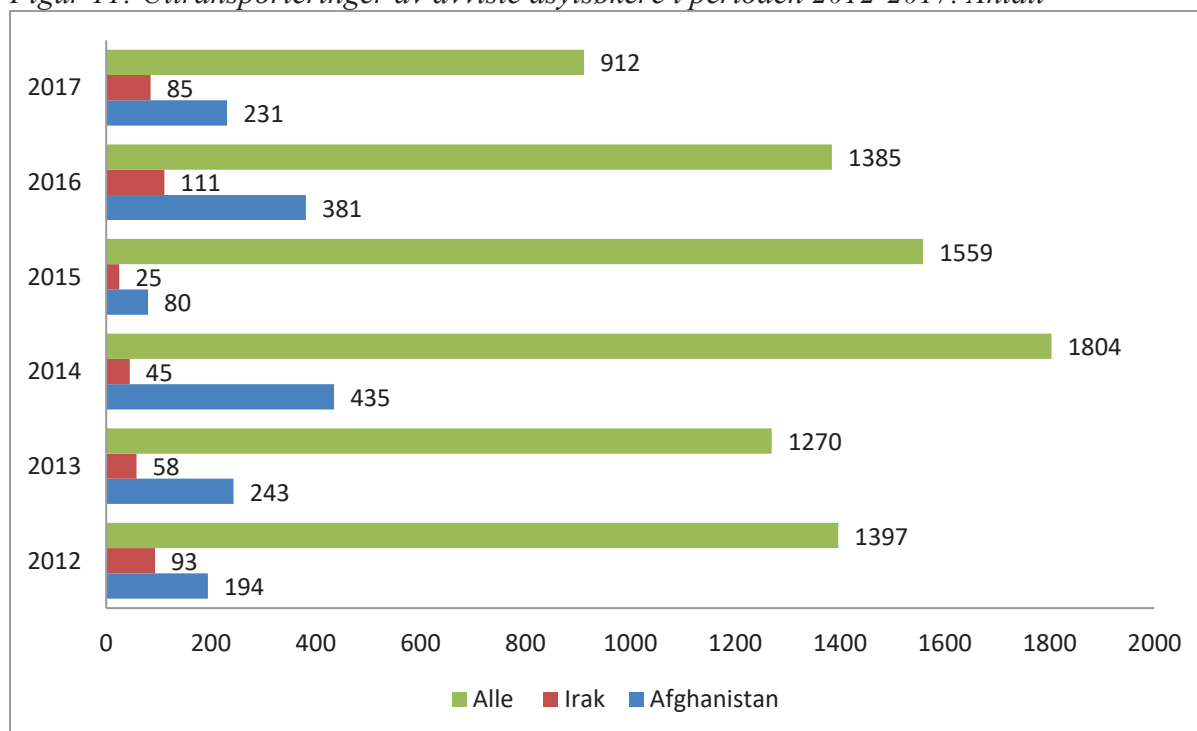


Kilde: UDI, 2018

Det er også enslige mindreårige med andre landbakgrunner som har forsvunnet fra mottak i perioden mellom 2013 og 2017, men denne figuren viser bare et utvalg av disse. Totalt har 484 enslige mindreårige forsvunnet fra mottak mellom 2013 og 2017, der 316 av disse er enslige mindreårige fra Afghanistan. Tidligere rapporter indikerer at forsvinninger fra mottak har flere årsaker, men at dette som oftest kan relateres til asylsøkerens juridiske status. Det er ofte asylsøkere som allerede er registrert i EURODAC og som risikerer Dublin-returer som forsvinner. I tillegg er det mange som forsvinner rett etter at de har fått avslag. Videre er det gruppen som har vært lenge i mottak med endelig avslag som gjerne forsvinner når de opplever at de risikerer umiddelbar fare for bli hentet av politiet og uttransportert. Vi ser av figuren at

enslige mindreårige fra Afghanistan topper forsvinningsstatistikken, særlig fra 2015. I denne gruppa finner vi også flest ungdommer som sitter med avslag og midlertidig opphold uten rett til forlengelse. En kan argumentere for at forsvinninger av afghanere i mindre grad er trigget av umiddelbar redsel for uttransportering. Flere av dem vi har møtt var primært engstelig for mulige uttransporteringene som ville komme i en senere fase når de ikke lenger ble definert som mindreårige. Dette gjaldt særlig mange afghanske enslige mindreårige som nærmet seg atten år. Det kan også gjelde irakiske enslige mindreårige som sitter med avslag. Figur 11 viser at denne engstelsen ikke er ubegrunnet.

Figur 11: Uttransporteringer av avviste asylsøkere i perioden 2012-2017. Antall



Kilde: PU, 2018

Figuren viser uttransporteringer av avviste asylsøkere til Afghanistan og Irak samt samlede uttransporteringer av avviste asylsøkere. Afghanere toppet uttransporteringsstatistikken i perioden 2012-2017, og nesten fjerdedel av alle som ble uttransportert ble sendt til Afghanistan. Antallet uttransporteringer har gått litt ned i 2017 sammenlignet med 2016, noe som kan forklares med nedgangen i antallet asylsøkere med utreiseplikt. I 2017 ble det uttransportert 912 avviste asylsøkere ut av landet hvorav 231 til Afghanistan og 85 til Irak. Utfra tilgjengelig statistikk kan en ikke se hvor mange av de uttransporterte som i en tidligere fase har vært definert som enslige mindreårige asylsøkere. Samtidig antyder statistikken at uttransporteringer til Afghanistan og Irak fortsatte i 2017 og dermed var faren for uttransportering etter fylte atten år fortsatt relativt stor for avviste enslige mindreårige fra Afghanistan og Irak.

Det kan også være relevant å se på trender når det gjelder statistikken som viser antall assisterte returer. Vi bør se både på returer av mindreårige og voksne asylsøkere. Ved assistert retur får den mindreårige 42 000 kroner i re-integreringsstøtte. Støtten er i kontanter og blir utbetalt i

fire omganger over en periode på 12 måneder. Omsorgspersoner som samarbeider om returen får 10 000 kroner. Det er likevel få mindreårige som bestemmer seg for å reise frivillig. Dette ser vi i statistikken fra UDI, og våre kvalitative data indikerer det samme. Ansatte på mottak for enslige mindreårige erfarer også at retur ikke interesserer beboerne. Vi har heller ikke møtt noen beboere med avslag i mottak for enslige mindreårige som har antydning at de hadde planer om å benytte seg av ordningen med assistert retur i overskuelig fremtid. Tabell 4 gir oversikt over assisterte returer av enslige mindreårige i perioden 2013 frem til 1.2 2018 etter statsborgerskap.

Tabell 4: Assistert retur av enslige mindreårige asylsøkere etter statsborgerskap (2013-2017)

Statsborgerskap	2013	2014	2015	2016	2017	Totalsum
Albania	1	2	7	3	5	18
Afghanistan				9	1	10
Irak	2		1	4	2	9
Kosovo	2	3	1			6
Ukraina	2				1	3
Kirgisistan	3					3
Iran				1	1	2
El Salvador			1		1	2
Russland	1					1
Brasil			1			1
Serbia	1					1
Tunisia	1					1
Bosnia-Hercegovina					1	1
Etiopia			1			1
Marokko	1					1
Jemen	1					1
Totalsum	15	5	12	17	12	61

Kilde: UDI, 2018

Som en kan se av tabellen er det generelt sett få enslige mindreårige som returnerer frivillig og det er veldig få som returnerte i 2017. Som vi har sett er uttransporteringstallene for enkelte grupper nokså høye blant voksne. I noen av disse gruppene er det relativt mange voksne som returnerer frivillig, også til Irak og Afghanistan. I 2016 var det 1455 assisterte returer hvorav 203 returnerte til Afghanistan og 776 til Irak. I 2017 var det 102 personer fra Afghanistan og 198 fra Irak som benyttet seg av assistert retur blant voksne.

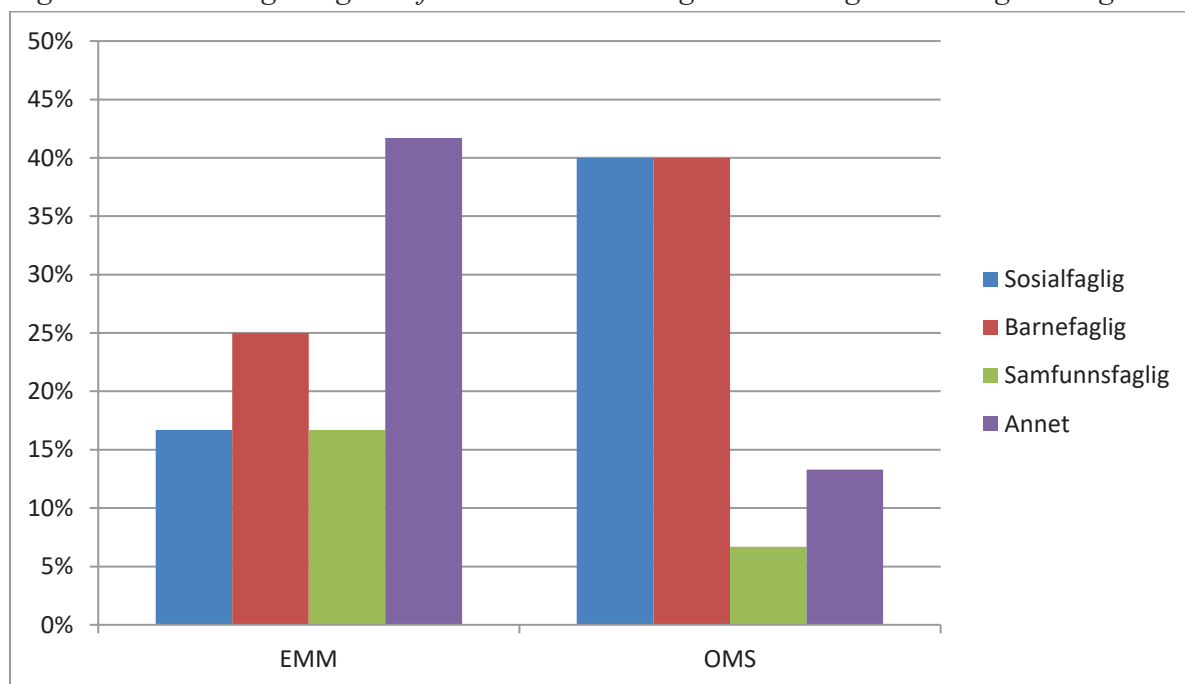
4. Ansatte og beboere i mottak og omsorgssentre

I dette kapitlet vil vi beskrive og presentere karakteristikkene ved mottakene for enslige mindreårige og omsorgssentrene som har deltatt i vår breddeundersøkelse. Først vil vi se på hva som kjennetegner ansatte i enslig mindreårige mottak (EMM) versus omsorgssentrene (OMS) i form av utdanningsbakgrunn og kompetanse. Videre vil vi presentere ulike beboersammensetninger, botid og vedtakstyper. Til slutt vil vi se på hvor de ulike institusjonene er plassert etter type vertskommune.

4.1 Ansatte i mottak og omsorgssentre

Tidligere forskning på feltet diskuterer ofte kompetansen til ansatte (Valenta, Thorshaug og Inderbø 2010; Valenta og Berg 2012; Berg og Tronstad 2015). Slike diskusjoner relateres blant annet til kvaliteten i tjenesteytingen, samt det faktum at systemet påvirkes av store svingninger i ankomsttallene der faser med raske opprettelser av mottak og omsorgssentre avløses av perioder med raske nedleggelses. Denne dynamikken og tilsvarende fleksibiliteten kan resultere i at det blir vanskelig for systemet og beholde personer med høy kompetanse, samt medføre at en stor andel av ansatte i systemet som er i en oppbyggingsfase har liten erfaring. Figur 12 viser utdanningsbakgrunn for ansatte ved enslige mindreårige mottak og omsorgssentre som har deltatt i vår undersøkelse.

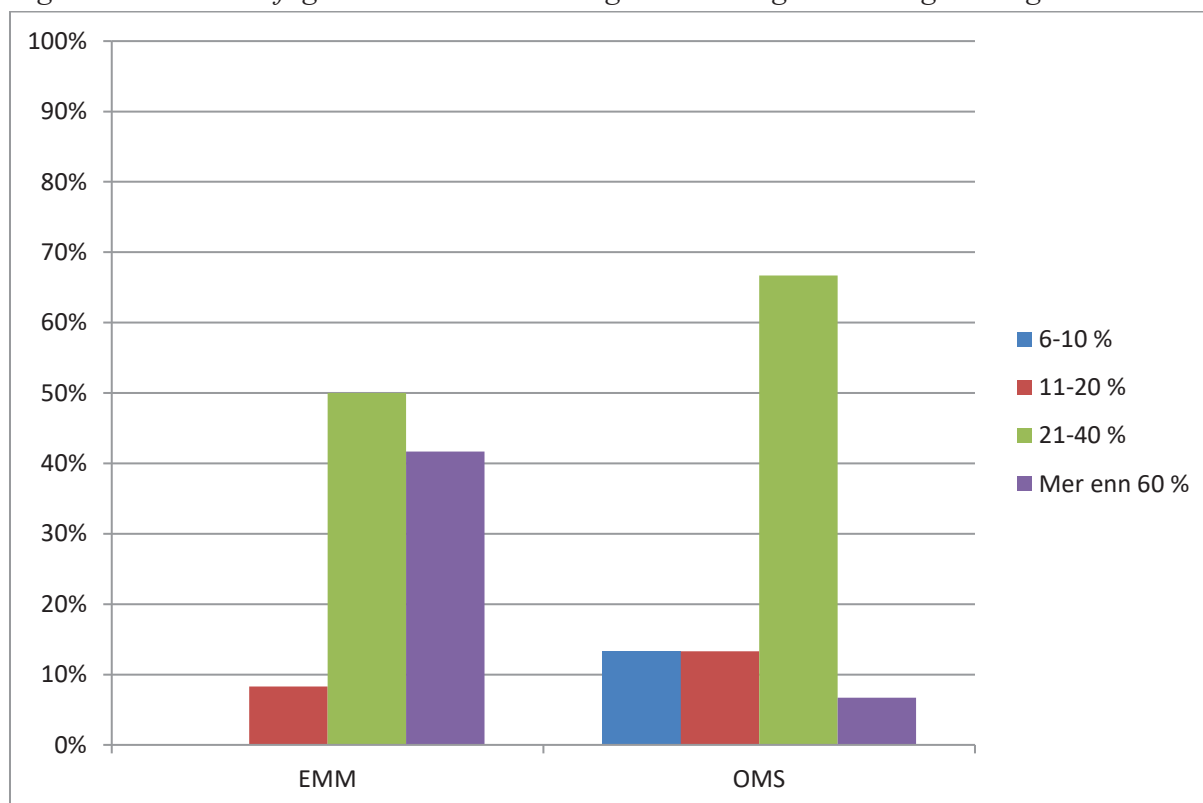
Figur 12: Utdanningsbakgrunn for ansatte ved enslige mindreårige mottak og omsorgssentre



Figuren viser at sosialfaglig og barnefaglig bakgrunn er høyest representert i omsorgssentrene mens den mer åpne kategorien annet er mest fremtredende i mottak for enslige mindreårige.

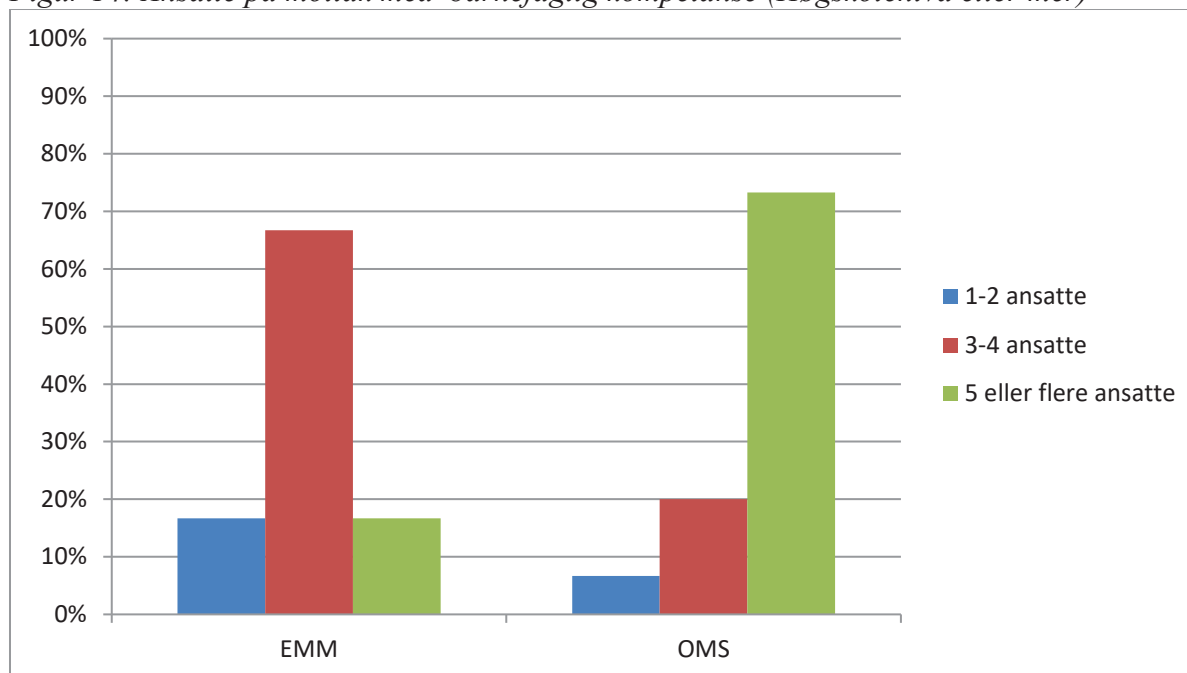
Noe av forklaringen kan relateres til den raske oppbygningsfasen i 2015. I den raske oppbyggingsfasen var første prioritet å finne innkvartering til store grupper nyankomne asylsøkere. Når det gjelder driftsoperatører og ansatte i institusjonene ble UDI nødt til å forholde seg til realitetene i det lokale arbeidsmarkedet, selv om de ikke nødvendigvis var ultimate løsninger. Ansatte med annen fagbakgrunn enn de som normalt etterspørres ble ansatt og flere ufaglærte ble også hentet inn for å håndtere situasjonen. De fleste enslige mindreårige som kom var over 15 år og det var derfor mottakene som i første rekke måtte bygges raskt opp. Figur 13 viser andel ufaglærte ansatte ved mottak for enslige mindreårig og i omsorgssenter.

Figur 13: Andel av ufaglærte ansatte ved enslige mindreårige mottak og omsorgssenter



Figuren viser at andelen ufaglærte er svært mye høyere i mottak for enslige mindreårige sammenlignet med omsorgssenter. En forklaring på dette er at det er knyttet et strengere lovverk til hvilken bemanning omsorgssentrene skal ha. En annen forklaring på den store andelen av ufaglærte ansatte i mottak kan knyttes til økte ankomster. I en nedgangsfase vil UDI derimot som regel vente i det lengste med å legge ned de mottakene som ut fra de gitte kriterier anses som de beste. Da vi gjennomførte breddeundersøkelsen befant systemet seg i en sen nedleggingsfase og det var å forvente at kompetansen blant ansatte i gjenværende institusjonene dermed var nokså høy, blant annet ved at mottakene og omsorgssentrene hadde mange ansatte med barnefaglig kompetanse. Vi har spurt ledere i mottak for enslige mindreårige og omsorgssentre om hvor mange ansatte på mottaket/omsorgssenteret som hadde formell barnefaglig kompetanse (høgskolenivå eller mer).

Figur 14: Ansatte på mottak med barnefaglig kompetanse (Høgskolenivå eller mer)



Figuren viser at tettheten av ansatte med formell barnefaglig kompetanse er høyere ved omsorgssentre sammenlignet med mottak for enslige mindreårige. Det å ha formell barnefaglig kompetanse kan være en av forutsetningene for at tjenesteytere på mottak og omsorgssentre kan gi tilpasset tilbud, omsorg og informasjon til barn og ungdom. Som vi kan se av figuren har det store flertallet mottak og omsorgssentre tre eller flere ansatte med formell barnefaglig kompetanse. I kommentarfeltene i spørreskjema indikerer enkelte respondentene at de har over 50 prosent ansatte som er høgskoleutdannet og mange flere enn fem ansatte med barnefaglig kompetanse. Og som forventet har større institusjoner med flere beboere også flere ansatte med formell barnefaglig kompetanse.

Når det gjelder utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring ser vi altså nokså store variasjoner, men de fleste ansatte har sosialfaglig bakgrunn og barnefaglig bakgrunn, mens resten har samfunnsfaglig og annen utdanningsbakgrunn. Angående arbeidserfaring svarer nesten halvparten at de har erfaring med å jobbe med barn og 22 prosent svarer at de har erfaring med flyktningrelatert arbeid. Svarene i kommentarfeltene i spørreskjema illustrerer noe av variasjonen i arbeidserfaringene:

Jeg har erfaring 4 år fra kommunens sosialtjeneste med stor andel av flyktninger i porteføljen, og erfaring med 1 år arbeid ved metodisk ungdomssenter for adferd. Jobbet også som leder for barneverninstitusjon §4.24 og noe § 4.12.

Jeg jobbet i skole, barnehage, institusjon, forebyggende ungdomsarbeid fra både kommunal, fylkeskommunal -og statlig sektor.

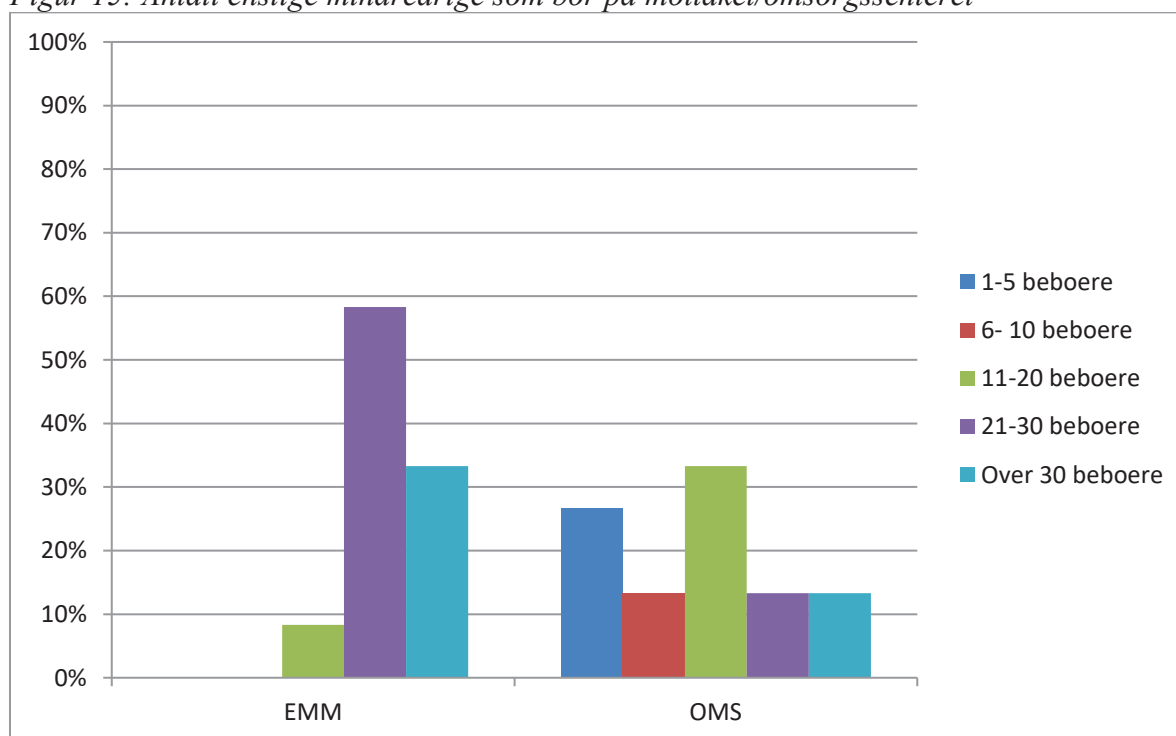
Jeg jobbet i over 20 år i barnehage, 3 år som informasjonsansvarlig på ordinær avdeling og som avdelingsleder på mottak for enslige mindreårige asylsøkere i 2 år nå.

Vi har fått inntrykk av at ansatte i tillegg til den formelle kompetansen har forskjellig relevant uformell kompetanse. For eksempel har de fleste mottak og omsorgssentre som vi har besøkt ansatte med lang fartstid i mottak som selv har innvandringsbakgrunn og relevante migrasjonserfaringer i personalgruppa. Det er heller ikke uvanlig at det i personalgruppa finnes personer som er tidligere asylsøkere. Tidligere forskning viser at ansatte med slik bakgrunn tilfører en viktig ressurs til mottaket blant annet når det gjelder relasjonsbygging, miljøarbeid og tilpasset informasjonsformidling (Khosravi 2009; Valenta 2012).

4.2 Beboersammensetting

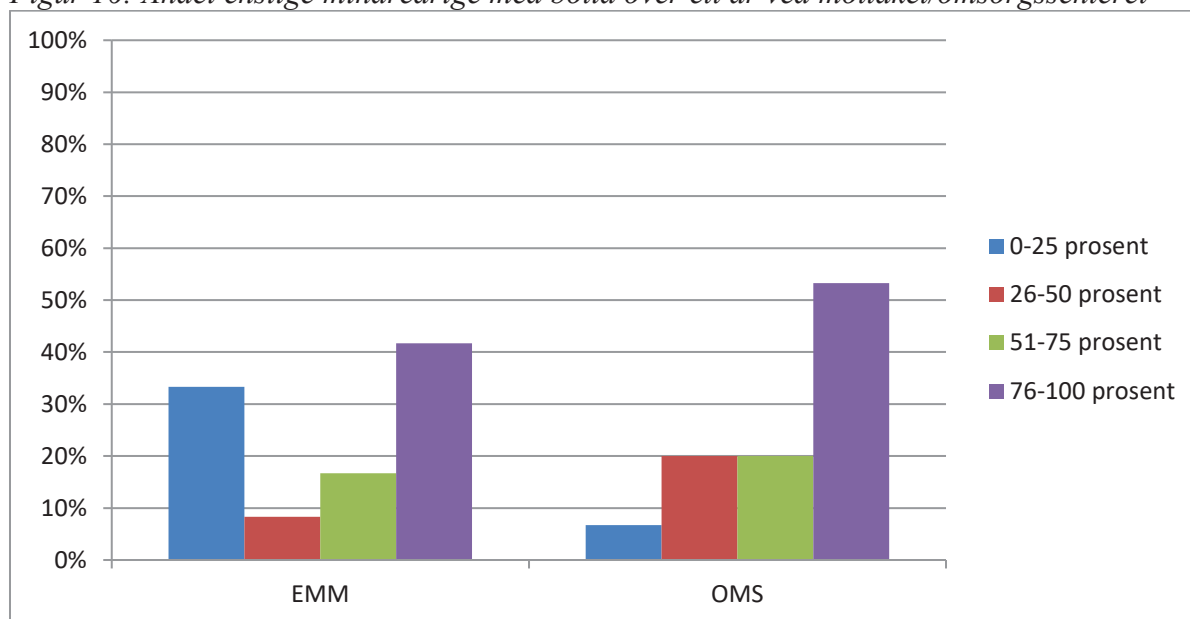
Ansattes formelle og uformelle kompetanse kan ha innvirkning på kvaliteten på informasjonsformidlingen, mens informasjonsbehov og utfordringer i informasjonsarbeidet i stor grad avhenger av hva slags beboere som finnes på mottak og omsorgssentre. Flere spørsmål i breddeundersøkelsen fokuserer derfor på størrelsen, antall og sammensettingen av beboere. Vi har blant annet spurt respondenter om beboernes oppholdstid i institusjonen, deres status og andre forhold som kan innvirke på informasjonsbehov og utfordringer i informasjonsarbeidet. Figur 15 viser hvor mange beboere som bor i respondentenes mottak og omsorgssentre.

Figur 15: Antall enslige mindreårige som bor på mottaket/omsorgssenteret



Som vi kan se av figuren representerer utvalget både små og store enslige mindreårige mottak og omsorgssentre, men det er de større institusjonene med over 20 og 30 beboere som dominerer. Når vi skiller mellom omsorgssentre og mottak for enslige mindreårige ser vi at det som regel er flere beboere i enslige mindreårige mottak enn i omsorgssentre. Men den største forskjellen, når det gjelder beboersammensettingen i mottakene og omsorgssentrene, finner vi når vi sammenligner beboeres oppholdstid og status. Figur 16 viser andelen av beboere som har bodd lengre enn 1 år ved EM-mottaket/omsorgssentret.

Figur 16: Andel enslige mindreårige med botid over ett år ved mottaket/omsorgssenteret



Figuren viser at nesten halvparten av respondentene svarer at det store flertallet beboere hos dem har bodd lengre enn ett år ved mottaket/omsorgssentret, mens en tredjedel svarer at under halvparten har bodd lengre enn ett år. Respondentene i enslige mindreårige mottak svarer noe oftere enn de i omsorgssentre at de har lav andel (under 25 %) beboere som har bodd lengre enn ett år i mottak. Dette kan framstå som et overraskende funn tatt i betraktning at mange i mottak for enslige mindreårige har fått midlertidig oppholdstillatelse uten rett til bosetting som resulterer i forlenget opphold i mottak. Forklaringen kan ligge i at nedleggelsene i mottakssystemet har ført til store forflyttinger av beboere mellom ulike mottak for enslige mindreårige. Disse beboerne har ikke bodd lenge på mottaket, men de har oppholdt seg lenge i mottakssystemet, noe som også kommer frem i kommentaren til denne mottakslederen:

Mange har vært i mottakssystemet lenger enn 1 år, men har nylig kommet til oss fordi deres tidligere mottak ble lagt ned...0-25 prosent har bodd ved dette mottaket. 51-75 prosent har bodd ved flere forskjellige mottak som er lagt ned. De er overflyttet til dette mottaket.

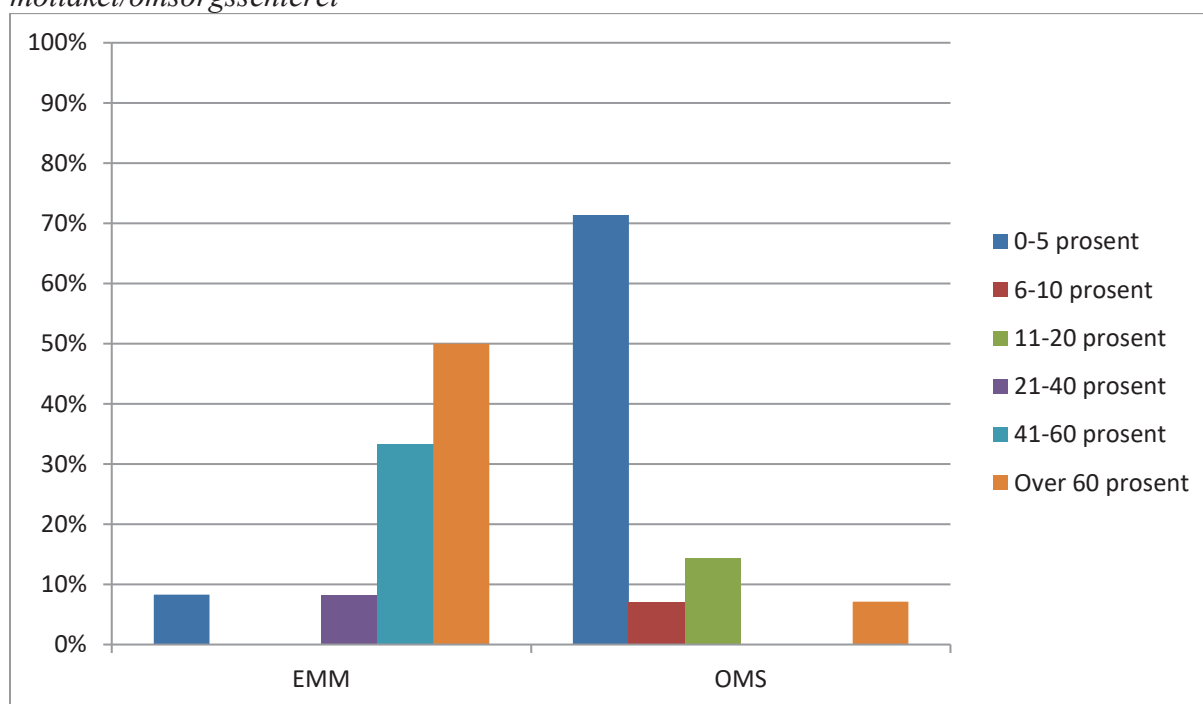
Flere av enslige mindreårige vi har møtt har også fortalt at det mottaket de bodde på da vi møtte dem er tredje, eller fjerde mottaket de var plassert i. Disse flyttingene oppleves forskjellig av beboere. Beboere sammenligner standarden og beliggenheten til de ulike mottakene de har

oppholdt seg i og noen opplever den siste flyttingen som en forbedring i levekår sammenlignet med det de hadde i det forrige mottaket, mens andre ser det som en forverring. I tillegg til de materielle aspektene ved flyttingen, som bostandard, tilbud og type vertskommune har forflyttingene imidlertid en annen viktig, symbolsk dimensjon: flyttingen innebærer en siling av beboere. De som har fått opphold ble bosatt i ulike kommuner, mens de gjenværende ble forflyttet fra mottak til mottak der de fleste har avslag/midlertidig opphold uten rett til bosetting.

4.3. Vedtakstyper blant beboere i mottak og omsorgssentre

Vi har spurt respondenter hvor stor andel enslige mindreårige som har fått avslag eller begrenset oppholdstillatelse. Og når vi ser hele utvalget under ett finner vi en nokså polarisert fordeling i svarene. Som figur 17 viser er det 42 % som svarer at de har under 5 % beboere med avslag eller begrenset oppholdstillatelse, mens motsatt svarer 42 % at de har over 40 og 60 % slike beboere. Når vi skiller mellom omsorgssentre og mottak for enslige mindreårige, viser at den nevnte polariseringen i fordelingen kan forklares med det faktum at det er få beboere som har avslag eller begrenset oppholdstillatelse i omsorgssentre. Av 11 respondenter som har oppgitt at de har under 5 % slike beboere kommer 10 fra omsorgssentrene, og nesten samtlige respondenter som oppgir at de har mange beboere med avslag eller begrenset opphold kommer fra enslige mindreårige mottak. Dette kommer ikke som et overraskende funn tatt i betraktning at de fleste av de innførte restriksjonene er rettet mot enslige mindreårige som er eldre enn 15 år, og disse bor i mottak for enslige mindreårige.

Figur 17: Andel beboere som har fått avslag eller begrenset oppholdstillatelse ved mottaket/omsorgssenteret

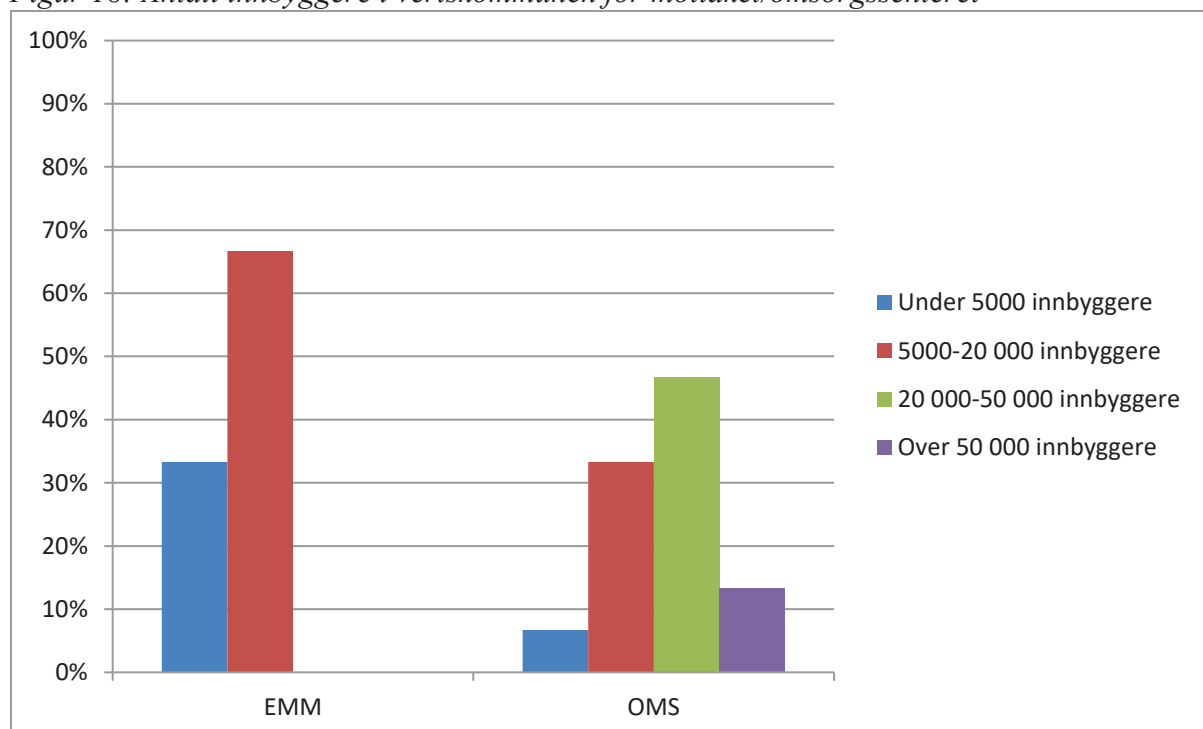


Flertallet av omsorgssentrene har altså svært få beboere med avslag eller begrenset oppholdstillatelse, mens beboermassen i mottak for enslige mindreårige domineres av beboere med denne type vedtak. Nesten samtlige ledere ved enslige mindreårige mottak i undersøkelsen svarer at de har over 40 % beboere med avslag eller midlertidig tillatelse uten rett til bosetting, og halvparten av disse anslår at over 60 % beboere hos dem er i denne kategorien. Denne forskjellen i beboersammensetningen resulterer i at enslige mindreårige mottak og omsorgssentre fremstår som to svært forskjellige kontekster for tjenesteyting, omsorgs- og informasjonsarbeid. Tidligere forskning indikerer at barn og ungdom i omsorgssentre har bedre levekår enn de som bor i EM-mottak (deriblant på grunn av bedre bostandard, bemanning og kompetanse). Denne forskjellen har nå økt grunnet endringer i sammensetningen av beboere i mottak for enslige mindreårige. Stemningen i enkelte enslige mindreårige mottak minnet oss om gamle «ventemottak» (Valenta mfl. 2010) der hverdagen preges av passiviserte og fortvilte beboere som har snudd døgnrytme. Stemningen i omsorgssentrene vi har besøkt var annerledes.

4.4 Vertskommuner

Vi har undersøkt hvilke typer steder mottak for enslige mindreårige og omsorgssentrene er plassert. Innbyggertall i kommunen er en god indikator for å kunne få et innblikk i type lokalmiljø, tilgang til tjenester og aktivitetstilbud. Figuren under viser antall innbyggere vertskommunen for enslige mindreårige mottak og omsorgssenter.

Figur 18: Antall innbyggere i vertskommunen for mottaket/omsorgssenteret



Figuren viser at mottak for enslige mindreårige i langt større grad enn omsorgssenter plasseres i små kommuner med mellom 5000-20 000 eller under 5000. En forklaring på dette kan være mottak gjerne består av større enheter med flere beboere. Likevel er forskjellen påfallende. Å være plassert i utkantstrøk eller i små lokalsamfunn versus mer eller mindre store byer setter ulike premisser for deltakelse, inkludering og typer velferdstilbud en kan benyttes seg av. Tidligere forskning viser at integreringsterskelen på småsteder for mange kan oppleves som altfor høy, noe som bidrar til forsterket følelse av marginalisering, ensomhet og resulterer i sekundær flytting (Valenta 2007; 2008).

5. Erfaringer med informasjonsarbeid overfor enslige mindreårige

Informasjonsarbeidet og type informasjon som formidles kan deles opp i ulike faser av asylprosessen. Forenklet kan disse fasene deles inn i 1) ankomstfase, 2) ventefasen og 3) tiden etter vedtak der informasjonsfokus er rettet mot bosetting, klagerett eller retur. I dette kapitlet fokuserer vi på erfaringer med informasjonsformidling i disse forskjellige fasene. Flertallet av våre informanter var primært opptatt av situasjonen til de enslige mindreårige med avslag. Derfor er informasjonsarbeid overfor denne kategorien beboere gitt mest oppmerksomhet.

5.1 Ankomst, asylprosess og intervju

Å komme som enslig mindreårig til et nytt land for å søke asyl kan virke veldig forvirrende. De har gjerne en lang og turbulent reise bak seg, er slitne og usikre. Informasjonsbehovet er stort, men forutsetningene for å tilegne seg informasjon er ofte begrenset. Flere av de enslige mindreårige vi har snakket med forteller om det første møtet med Norge som en utmattende opplevelse. De var lettet og glad for å ha nådd frem til Norge, men samtidig utslitte og redde i møtet med alt det nye.

Første intervju var veldig vanskelig. Mange ulike dialekter. Jeg var kjemperedd, visste ingenting. Jeg sa noe, men de sa at det ikke stemte overens med et annet intervju... (Gutt fra Afghanistan)

Intervju med politi og andre instanser fremsto som en rekke av samtaler der de måtte si det samme om og om igjen. Hva de fikk informasjon om i denne startfasen fremstår som uklart for flere av dem.

Jeg var så trett, ville bare sove. Fortalte det samme igjen og igjen. Jeg husker ikke hva de snakket med meg om (Jente fra Syria)

I ankomstfasen får den nyankomne praktisk informasjon knyttet til rettigheter og plikter, helse, mottakssystemet, asylprosessen og den juridiske saksgangen. I tillegg får asylsøkerne informasjon som et ledd i forberedelsene til det senere forestående asylintervjuet. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) har siden 2004 hatt ansvaret for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere, på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Det følger av utlendingsforskriften § 17-17 at en utlending som søker beskyttelse, og som ikke har rett til fritt rettsråd, skal gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden fremsettes. Kravene fra UDI er at asylsøkerne skal motta programmet i løpet av de første tre dagene disse befinner seg i Norge. Informasjonsprogrammet har to hovedoppgaver:

- Gi asylsøkerne informasjon om rettigheter og plikter som asylsøker i Norge og om hvilke kriterier som er grunnlaget for å få beskyttelse.
- Forberede asylsøkerne på asylintervjuet med UDI og gi dem veiledning om hvordan de best mulig skal kunne presentere sin sak.

Asylsøkerne får videre informasjon om asylsystemet og ulike prosedyrer for saksbehandlingen. De blir informert om asylintervjuet, vedtak og klageadgang, og orientert om viktigheten av å dokumentere/sannsynliggjøre identiteten og å være sannferdige overfor utlendingsmyndighetene. Enslige mindreårige får også informasjon om aldersundersøkelse. Gjennom informasjonen som gis skal søkerne realitetsorienteres om kriterier for å få beskyttelse, samt plikten til å returnere til hjemlandet ved et eventuelt avslag. Alle skal få tilbud om individuell veiledning med forberedelse til asylintervju og anledning til å stille spørsmål om egen sak og situasjon (NOAS, 2017).

Tidligere evalueringer av NOAS informasjonsprogram konkluderer med at det å gi informasjons- og veiledningsansvar til en uavhengig aktør fungerer godt og gir legitimitet til informasjonsformidlingen. Uavhengigheten understrekes som viktig, og at den vanskelig kan ivaretas av UDI fordi de representerer myndighetene som avgjør utfallet av asylsaken. Det er altså avgjørende for rettsikkerheten at arbeidet utføres av noen som på en troverdig måte kan framstå som nøytral. De tidligere evalueringer av informasjonsarbeidet for nyankomne asylsøkere konkluderer likevel med at asylsøkerne ikke er tilstrekkelig informert til å vurdere egen sak og fremstille saken sin på en tilfredsstillende måte (Lauritsen mfl., 2005; UDI, 2006; Viblemo mfl., 2014).

NOAS sitt Informasjons- og veiledningsprogram møtte også flere utfordringer da antallet nyankomne asylsøkere steg brått høsten 2015. En intern evaluering NOAS gjennomførte høsten 2016 peker på at Utlendingsdirektoratet (UDI) i stor grad utelot NOAS på områder som hadde avgjørende betydning for gjennomføring av informasjons- og veiledningsoppdraget overfor nyankomne asylsøkere. Resultatet var at svært mange asylsøkere gikk glipp av viktig informasjon de har krav på i ankomstfasen. NOAS vurderer likevel at de etter forholdene håndterte situasjonen med økte ankomster høsten 2015 relativt godt. Det kan imidlertid identifiseres flere læringspunkter for bedre beredskap i fremtiden, blant annet ved en tydelig forankring av NOAS arbeid i UDIs ledelse, at mottaksfasen forlenges slik at asylsøkerne er sikret et fullverdig informasjonstilbud og at NOAS inkluderes og informeres i planleggingsfasen rundt nye endringer (NOAS, 2017). UDIs interne evaluering, "Beredskap høsten 2015" retter også sterk kritikk til eget arbeid under høsten 2015. Rapporten konkluderer med at det rådet informasjonskaos og dårlig rapportering. Videre førte dårlig beredskap blant annet til manglende veiledning, svak håndtering av kritiske funksjoner, for få strategiske møter og manglende involvering av de ansatte og tilstøtende etater.¹⁴

Representanter fra NOAS peker på at en hvile- og forberedelsesfase, som praktiseres i Nederland, kan være et grep for at informasjonen som i ankomstfasen kan nyttiggjøres på en

¹⁴ Se: <https://www.aftenposten.no/norge/i/J1o7m/UDI-tar-massiv-selvkritikk-i-asylrapport>

bedre måte. I Nederland skal denne perioden vare i minst seks dager. Hensikten med denne fasen er todelt. På den ene siden skal asylsøkerne få hvile etter reise og bli forberedt på videre prosedyre. De gjennomgår en medisinsk (fysisk og psykisk) sjekk for å se om de er friske nok til å intervjues av Immigration Service, de får informasjon fra en uavhengig organisasjon (Dutch Refugee Council) om asylprosedyren og forberedende arbeid på søknaden av asyladvokater. På den andre siden brukes fasen av myndighetene til forberedelse av saken på bakgrunn av registrerte opplysninger, søk i Eurodac og eventuell slusing til Dublinprosedyren.

NOAS bruker tid på å etablere tillit hos asylsøkerne, og veilederne snakker gjerne samme språk som asylsøkeren i tillegg til å ha en bakgrunn som bidrar til at de kan sette seg i søkerens sted. Tillit er avgjørende for om de enslige mindreårige asylsøkerne klarer å ta til seg den informasjonen som formidles. Å bli forklart at NOAS er en uavhengig organisasjon med taushetsplikt, også overfor norske myndigheter, er et viktig grunnlag for tillit. Søkerne kan dermed snakke fritt, uten å bekymre seg om at det de forteller kan skade saken. En del av de enslige mindreårige vi snakket med satte stor pris på møtet med NOAS. De mente at de fikk god og tydelig informasjon.

NOAS gav mye informasjon om hva som var viktig å huske på. De sa at det var viktig å være presis i hva man sa, og fortalte hvordan man skulle være det (Gutt fra Afghanistan)

Informasjonen som ble formidlet av NOAS opplevdes som en nyttig forberedelse til asylintervjuet. Flere understreket også betydningen av å være flere i samme situasjon i startfasen og at de kunne hjelpe hverandre til å forstå og sortere den informasjonen de fikk.

NOAS var viktig i starten for å få vite om asylprosessen. Vi var også flere gutter som ble registrert på samme tid og vi kunne forklare til hverandre (Gutt fra Afghanistan).

Et problem flere av ungdommene og ansatte ved mottakene og omsorgssentrene peker på er imidlertid at det går lang tid mellom den informasjonen de får fra NOAS og til asylintervjuet faktisk blir gjennomført. Avstanden i tid gjør at det er vanskelig å huske hva som ble formidlet og verdien av informasjonen blir på denne måten redusert. Flere forteller at det har gått opp mot ett år mellom møtet med NOAS til asylintervjuet ble gjennomført. Avstanden i tid kan også være problematisk med tanke på behandling av asylsøknaden, særlig dersom regelverket er i endring. Ansatte i mottak mener dette kan skape urettferdige konsekvenser for ungdom som ankom på samme tid, men fikk gjennomført asylintervju på ulikt tidspunkt.

Det går lang tid fra ankomst til ungdommene får gjennomføre asylintervjuet. Det er et problem, og kan få konsekvenser for hvordan asylsøknaden behandles. Særlig i situasjonen vi har hatt nå der reglene har endret seg. Ungdommer som kom samtidig, men som har fått gjennomført asylintervjuet på forskjellig tidspunkt, får sine søknader behandlet på ulikt grunnlag (Leder ved mottak for enslige mindreårige).

Noen av ungdommene som har fått midlertidig og begrenset oppholdstillatelse mener også at den lange ventetiden på asylintervjuet har satt deres asylsøknad i et annet lys enn om det hadde blitt gjennomført tidligere.

I tillegg til problematikken rundt avstand i tid fra ankomst til asylintervju forteller ungdommene om ulike praksiser fra ansatte i mottak og representanter for hvordan de blir forberedt på asylintervjuet. Enkelte forteller at de ble varslet om intervjuet i god tid på forhånd og at representanten detaljert forklarte dem hva som ventet, mens andre ikke følte seg forberedt i det hele tatt. Flere kan heller ikke huske å ha snakket med NOAS, eller de klarer ikke å skille det ene møtet fra det andre i startfasen av deres ankomst til Norge. Dette viser at informasjon gjerne er en ferskvare som helst bør henge sammen i tid, eventuelt gjentas i flere omganger. Dette er også i samsvar med funn i tidligere evalueringer av informasjons- og veiledningsprogrammet for asylsøkere i ankomstfasen som peker på at søkerne er orienterte, men ikke nødvendigvis forstår hva informasjonen innebærer og hva den betyr for deres situasjon. Søkeren mottar altså gjerne den informasjonen UDI har satt krav om, men er ikke nødvendigvis i stand til å vurdere egne muligheter for opphold i Norge etter asylkriteriene (Viblemo mfl., 2014). Dette bildet kompliseres naturlig nok i en tid med stadige regelendringer og press på asylsystemet.

5.2 Kartlegging og individuelle planer

Individuell kompetanse- og tiltaksplan (IKTP) (for barn over 15 år) og Kartleggings- og oppfølgingsplan (KOPP) (for barn under 15 år) er to formelle verktøy som er utarbeidet for å innhente informasjon om enslige mindreårige som er bosatt i mottak og omsorgssenter. Planene skal blant annet inneholde faktaopplysninger om det enkelte barnet, observasjoner av fungering ved mottak/omsorgssenter, bakgrunn, religion, sosialt nettverk, informasjon om asylsaken, fysisk og psykisk helse, skole og utdanning, kultur, fritid og aktiviteter samt vurderinger av forventninger og behov. Informasjonen som kartlegges skal brukes som grunnlag for det videre plan- og oppfølgingsarbeidet av de enslige mindreårige gjennom tiden de bor i mottak/omsorgssenter og som forberedende verktøy for bosetting eller retur. Ansatte i mottak og omsorgssentrene som vi snakket med fortalte at individuelle planer ble brukt som et verktøy i hverdagen. Planene inneholder de viktigste opplysningene om personen, og oppdateres ved jevne mellomrom.

Alle ungdommene har en individuell kartleggingsplan der det står litt om familie, hvor de kommer fra, om oppvekst, flukt, helse, aktiviteter. Og så oppdaterer vi med våre observasjoner, vi oppdaterer hver eneste måned (Ansatt i mottak for enslige mindreårige).

I vår spørreundersøkelse spurte vi også om kartleggingsverktøyene ble tatt aktivt i bruk. Respondentene svarer ganske entydig at IKTP/KOPP svært ofte eller alltid blir benyttet (84,6 %). De resterende svarer at de benyttes ofte. Det er altså ingen som sier at de ikke benytter kartleggingsverktøyene.

Tabell 5: Bruk av kartleggingsverktøyene IKTP/KOPP- Prosent

Institusjon	Ofte	Alltid/svært ofte	Total
Mottak	25,0	75,0	100
Omsorgssenter	7,1	92,9	100
Total	15,4	84,6	100

En forklaring på den store oppslutningen rundt bruk av IKTP/KOPP er at mottakene og omsorgssentrene er forpliktet til å benytte disse planene. Samtidig indikerer ulike kommentarer knyttet til spørsmålet at de ansatte opplever det som et nyttig oppfølgingsverktøy i deres arbeid med beboerne.

Alle beboerne har egne kartleggingsplaner og tiltaksplaner. Disse er levende dokumenter og oppdateres fortløpende.

Oppdateres minimum hver uke, sendes Bufetat hver 3. måned. Spesielle hendelser/opplysninger overføres uavhengig av innsendingsintervall.

Tidligere evalueringer har understreket viktigheten av de individuelle planene utarbeides i dialog og samarbeid med barnet den skal gjelde for (Svendsen mfl., 2010; Thorshaug mfl., 2013; Paulsen mfl., 2015; Garvik mfl. 2016). Dette er viktig for å kunne si sin mening, men også for å være informert om de planer som blir lagt og føle et eierskap til egen fremtid.

Tabell 6: Grad av innflytelse enslige mindreårige har på kartleggingsarbeidet. Prosent

Institusjon	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad	Total
Mottak	0,0	8,3	50,0	41,7	100
Omsorgssenter	14,3	0,0	71,4	14,3	100
Total	7,7	3,8	61,5	26,9	100

Lederne som er spurt i undersøkelsen mener stort sett at de enslige mindreårige i stor grad (61,5 %) eller i svært stor grad (26,9 %) selv har innflytelse på kartleggingsarbeidet. En større andel av lederne i mottak for enslige mindreårige svarer at ungdommene blir involvert i svært stor grad, mens flere ledere på omsorgssenter svarer i stor grad. Omsorgssentrene har også en relativt stor andel som mener at barna i liten grad involveres i kartleggingsarbeidet. Grunnene til det kan være flere, men en del av forklaringen kan kanskje tilskrives barnas alder og at de yngste bor på omsorgssenter. Videre peker flere av respondentene på i sine kommentarer at det

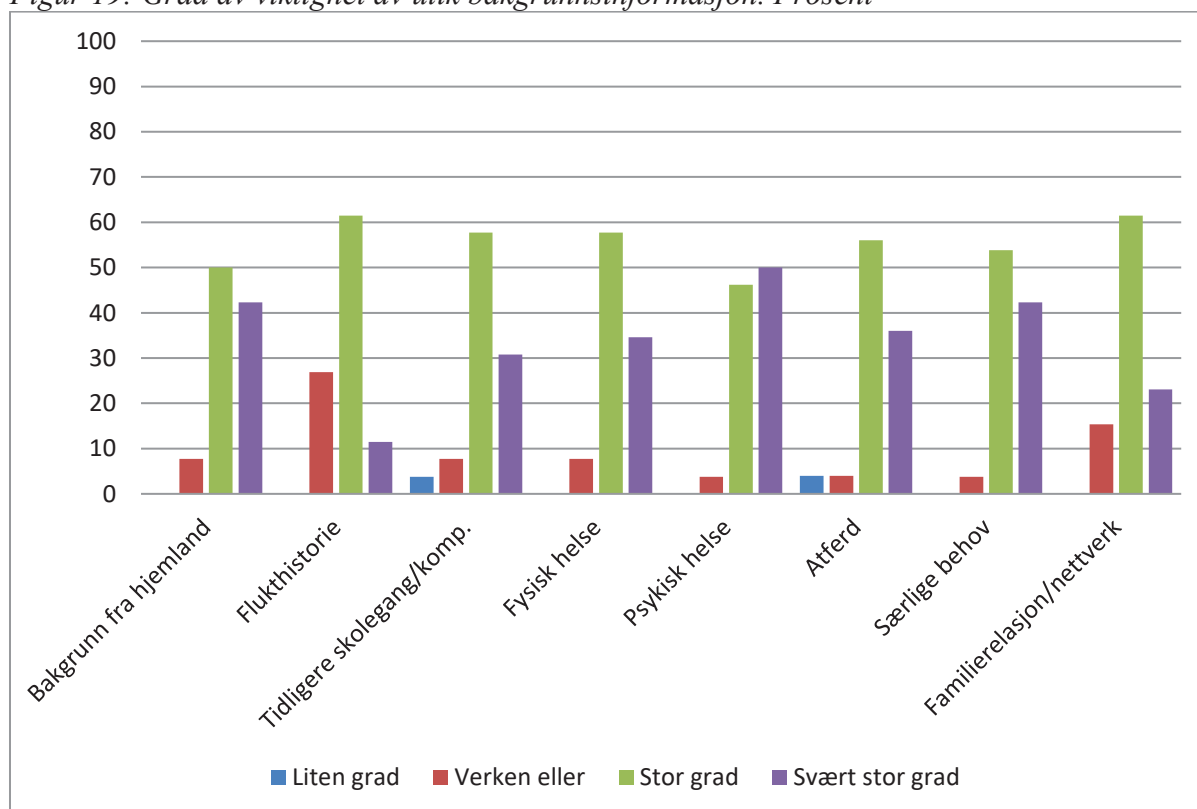
ikke alltid er lett å etablere tillit til barna i startsfasen, at mange ikke stoler på voksne og er tilbakeholdne med informasjonen de utleverer om seg selv.

Det er viktig å vite mest mulig, samtidig som vi vet at når de kommer hit har mange liten grad av tillit til voksne og forteller lite. Dette er helt naturlig, da mange har opplevd at de ikke kan stole på voksne.

Dette avhenger av alder og modenhet, og i hvor stor grad de er trygge nok på å dele informasjon... Det varierer veldig i hvilken grad barna er klare/trygge på å dele informasjon med ukjente mennesker etter så kort tid. Det tar tid å trygge og bygge opp tillitt.

Det store flertallet av lederne mener uansett at det er viktig å få tak i så mye informasjon om barna som mulig for å kunne tilby tilrettelagt hjelp og tiltak, samt for å kunne forstå adferd, reaksjonsmønstre og ulike behov. I den forbindelse er kartleggingen viktige verktøy for å kunne avdekke ulike aspekter ved barna før de kom til Norge, særlig opplevelser og ting som kan være utfordrende for dem i hverdagen. Figuren nedenfor viser ledere ved mottak for enslige mindreårige og omsorgssenter sin vurdering rundt ulike type bakgrunnsinformasjon som kan være viktig å ha for å kunne imøtekomme barnas behov best mulig.

Figur 19: Grad av viktighet av ulik bakgrunnsinformasjon. Prosent



Figuren viser at alle de ulike bakgrunnsvariablene sees på som viktige både fra ledere tilknyttet mottak og omsorgssenter. Det er ingen som svarer at de ulike informasjonsfaktorene i svært liten grad betyr noe, og det er lave prosentandeler som svarer i liten grad på dette spørsmålet

fra begge institusjonstypene. Og informasjon om psykisk og fysisk helse, bakgrunn fra hjemlandet og særlige behov anses av mange som svært viktige opplysninger. Flukthistorie kan sees ut til å tillegges mer vekt av ansatte fra et omsorgssenter sammenlignet med vurderingene mottaksansatte gjør, mens informasjon om atferd i større grad vektlegges av ansatte ved mottak.

På tross av at de ansatte ser på informasjon om barna som svært viktig svarer en relativ stor andel at informasjonen i liten grad blir overført til andre instanser som UDI/BUF-etat (16 %) og skole (12 %). Her kan det imidlertid identifiseres en forskjell i praksis mellom mottak og omsorgssenter, særlig hva angår overføring av informasjon til instansene med det overordnede ansvaret (UDI/BUF-etat). Mens alle respondenter i omsorgssentrene svarer at informasjonen i stor grad eller svært stor grad overføres til BUF-etat fordeler svarene fra mottakslederne seg mer jevnt utover, og utgjør alene de 16 % som svarer i liten grad på dette spørsmålet. Forskjellen mellom omsorgssenter og mottak kan gjenspeile ulikhetene i lovfesting av omsorgsansvaret de to instansene forholder seg til. På tross av at både mottak og omsorgssenter skal overføre kartlagt informasjon til sine overordnede instanser, ligger det sterkere føringer og forpliktelser på omsorgssentrene gjennom lovfestingen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige under 15 år. Mangelfull informasjonsoverføring ved bosetting har imidlertid vært påpekt i andre evalueringer og kommunale aktører etterspør informasjon utover faktainformasjon som nasjonalitet, alder og kjønn. Bosettingskommunene vurderer for eksempel informasjon fra mottak og omsorgssenter omkring utdanningsbakgrunn, psykisk helse og atferdsproblematikk som svært mangelfull (Garvik mfl., 2016).

Angående informasjonsoverføring til kommunalt barnevern svarer nesten halvparten av de ansatte ved mottak og omsorgssenter at dette skjer i svært liten eller liten grad. Informasjonsoverføring til representant og bosettingskommune skårer imidlertid høyt med henholdsvis 60 % og 77 % som svarer at dette gjøres i svært stor grad. Dette kan ha sammenheng med at representant har innsynsrett i kartleggingsplanene, samt at mottakene/omsorgssentrene er pliktig å legge ved kartleggingsplanene når de enslige mindreårige overføres fra deres daglige omsorg til et annet omsorgstilbud eller en bosettingskommune. I det store og hele vurderer ledere ved mottak/omsorgssenter sitt informasjonsarbeid som godt (76 %) eller svært godt (24 %). Dette illustrerer at informasjonsarbeidet som blir gjort kan oppfattes forskjellig ut fra hvilken side av bordet aktørene sitte ved. Samtidig kan disse svarene indikere at informasjonsarbeidet og kartleggingen i mottak og omsorgssenter er god, men at det er hinder i overføringsprosessen av informasjon til andre instanser som er problematisk.

5.3 Perspektiver på relevant informasjon

Som tidligere beskrevet kan informasjon ha ulik relevans til ulike tider, i forskjellige faser og varierer mellom ulike kategorier av enslige mindreårige. I startfasen har viktigheten av tydelig og god informasjon omkring hva som venter dem i asylprosessen, samt hva som forventes av dem i møtet med norske myndigheter blitt understreket. Etter at den formelle

søknadsprosedyren er gjennomført endrer informasjonsbehovet seg og faktorer som påvirker ventetiden vil bli mer relevant. Informasjon knyttet til helsehjelp, skole, fritidstilbud og nærmiljø blir for eksempel mer aktualisert i ventefasen. Etter hvert som ungdommene får sine vedtak vil andre informasjonsbehov utkrystallisere seg etter hvilken situasjon, eller kategori, de da befinner seg i.

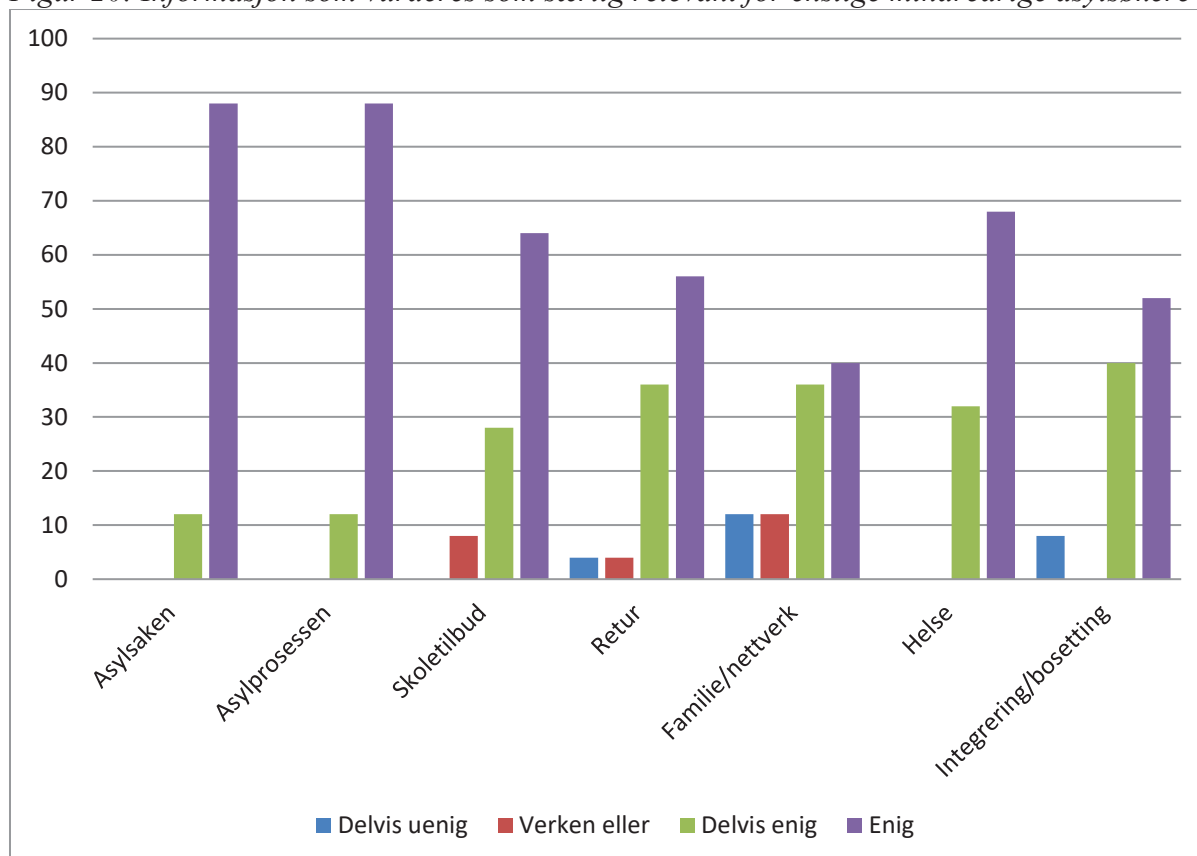
Utlendingsdirektoratet (UDI) stiller krav til mottakene om å gi informasjon til enslige mindreårige og det er i den forbindelse utarbeidet et informasjonsprogram, Ung i Norge, for barn og unge i mottak. Informasjonsarbeidet overfor enslige mindreårige skal følge denne planen som er inndelt i ulike moduler. Modulene spenner fra introduksjon til livet på mottak, asylprosessen, bosetting/retur til ungdomstid, helse, seksualitet, samfunnsforhold og verdier. Programmet er lagt opp som et kurs. Videre gis det informasjon til spesifikke kategorier enslige mindreårige. For de som har fått opphold vil det gjennomføres bosettingsamtaler der beboeren etter hvert gjøres kjent med bosettingskommunen. Og for de som har fått avslag må mottakene gi returrelevant informasjon i henhold til UDIs krav til returarbeid i mottak som pålegger mottakene til å gjennomføre flere retursamtaler med beboere som har fått avslag.¹⁵ I tillegg besøker UDIs returteam enslige mindreårige mottak for å gi returrelevant informasjon. Informasjonssamtaler ved ankomst og undervisningen i informasjonsprogrammet og returrelevantinformasjon kombineres med forskjellig skriftlig materiell og informasjonsvideoer oversatt på forskjellige språk.¹⁶

Tidligere forskning og evalueringer har understreket at usikkerhet og uvisshet påvirker asylsøkende barns helse og levekår negativt (Brekke, 2004; Seeberg, 2009; Vitus og Lidén, 2010; Lidén mfl. 2011; Andrews mfl. 2014). Usikkerhet rundt de mest grunnleggende sider av tilværelsen vil selvsagt være de faktorene som virker mest forstyrrende for å kunne håndtere hverdagen og planlegge fremover. Figur 20 viser ulike informasjonstyper som ansatte vurderer som særlig relevant for enslige mindreårige i mottak og omsorgssenter.

¹⁵ Se: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2012-019/>

¹⁶ Se: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2017-002/rs-2017-002v1/>

Figur 20: Informasjon som vurderes som særlig relevant for enslige mindreårige asylsøkere



På spørsmål om hva ansatte anser som mest relevant informasjon å formidle til de enslige mindreårig, er det først og fremst asylsaken og informasjon om asylprosessen som trekkes frem som særlig viktig. Hvordan utfallet av asylsaken blir og informasjon om denne prosessen er dermed helt grunnleggende. Ofte er det nettopp denne informasjonen som legger premisset for hvordan asylsøkerne både håndterer og forholder seg til informasjon vedrørende andre aspekter i asyltilværelsen. Dette samsvarer også med tidligere undersøkelser som har sett på asylsøkeres informasjonsbehov (Lauritsen mfl. 2005; Difi, 2009; Viblemo mfl., 2014). Gjennomgående er det informasjon omkring asylsaken, prosessen og utfallet av denne som er første prioritet for asylsøkerne å få tilgang til. Informasjon relatert til denne prosessen er ikke alltid like lett å formidle eller ha kontroll over. Særlig i tider med stor pågang og mange asylsøknader presses systemene, og informasjonsformidlingen blir sårbar.

Beboerne får altså mye informasjon mens de er i mottaket, både fra advokat, om temaene i UDIs obligatoriske informasjonsprogram og annen praktisk informasjon. Men de enslige mindreårige har svært ulike behov og forutsetninger for å tilegne seg informasjon. Ungdommene gir selv uttrykk for at de først og fremst ønsker informasjon om sin egen sak. Mens de venter, og særlig dersom de har avslag som iverksettes ved fylte atten, kan de være lite motiverte for å ta imot informasjon om andre temaer.

De ansatte oppfatter situasjonen på samme måte som ungdommene, og ser at mye av energien til de enslige mindreårige går med til å håndtere deres usikre situasjon og virker forstyrrende

på å kunne forholde seg til annen type informasjon. Her er noen kommentarer fra lederne som har besvart spørreundersøkelsen:

Veldig opptatt av asylsaken, lang ventetid og usikkerhet, lite kunnskap om prosessen skaper usikkerhet, lite forståelse for systemet skaper usikkerhet...

Nå har jeg svart ut fra dagens situasjon med en returprosent på over 60. Norsk skolesystem og integrering er helt uaktuelt for returungdom...

Det blir lange dager og mye frustrasjon. Mye av arbeidet med de som har fått avslag handler om å dempe frustrasjon.

Dagens situasjon med høye andeler med begrensede tillatelser eller avslag bidrar altså til at det i sterk grad fokuseres på asylsaken og barnas rettigheter knyttet til asylprosessen i mottakene. Det er gjerne dette ungdommene selv er opptatt av, og annen informasjon oppleves ofte som lite relevant, eller til og med opprørende og konfliktskapende.

På tross av at det er mye fokus på å dempe stress og frustrasjon er det ingen av lederne som mener at informasjon om skoletilbud, familie/nettverk og helse er irrelevant. Informasjonen om skole og helse sees på som viktig for å ivareta barnas egenomsorg. I intervjuene med ansatte kommer det imidlertid frem at det er vanskelig å motivere ungdom til å benytte disse tilbudene. Det er også problematisk å få dem til å forstå at for eksempel skole er viktig selv om man ikke skal bli i Norge. Ansatte opplever at ungdommene har vanskeligheter med å finne mening i hverdagen.

Utfordringen er asylpolitikken og at så mange får avslag. Det blir veldig vanskelig å skape noen meningsfylt hverdag for ungdommer som er satt på vent og ikke skal ha noen fremtid i Norge. De ser ikke meningen, og det er vanskelig å motivere disse ungdommene. Hele grunnlaget for hverdagen og meningsfullt liv er borte (Ansatt i mottak for enslige mindreårige).

Noen av de sentrale elementene ved opplevelse av sammenheng er, ifølge Antonovsky (1979, 2012) at tilværelsen oppleves som begripelig, meningsfull og håndterbar. Den håpløsheten som preger ungdommer med begrenset/midlertidig opphold får konsekvenser både for hvilken informasjon som oppfattes som relevant og for hvilken informasjon barna etterspør. Ungdommene er opptatt av å forstå hvorfor de har fått avslag og hvilken begrunnelse som ligger grunn for vedtaket. De ønsker også informasjon om deres klagerett og hvilke alternativer som finnes når vedtaket om midlertidig/begrenset opphold er et faktum.

Jeg kom til Norge da jeg var 14 år, nå er jeg 16 år og har akkurat fått svar fra UDI om begrenset opphold. Det er ingen god grunn til det, jeg har klaget på vedtaket. Hvorfor har jeg fått avslag? Det er ingen begrunnelse der, det er helt urettferdig. I to år har jeg vært her og skal være her to år til før de sender meg ut, det er lenge. Jeg har mistet håpet (Enslig mindreårig i mottak).

Alle asylsøkere har rett til fri rettshjelp uten økonomisk behovsprøving ved advokat dersom UDI avslår en søknad om asyl. Når søkeren har fått avslag om beskyttelse i UDI er det advokatens oppgave å bistå i en eventuell klagesak. Advokaten skal underrette om avslaget og fastsatt utreisefrist i tillegg til å informere om konsekvensene ved overskridelse av utreisefrist. Advokaten skal også informere om ordningen med assistert retur gjennom International Organization for Migration (IOM). Også ved klage og eventuelt avslag fra UNE er det advokatens oppgave å informere om avslaget, utreisefrist, konsekvenser ved overskridelse av reiseferien og mulighetene for frivillig assistert retur.¹⁷ Den nye situasjonen med så utbredt bruk av begrenset/midlertidig opphold har imidlertid tvunget frem et sterkere fokus på retur og informasjon om alternativene som eventuelt finnes etter klage og 2. vedtak.

Med den nye situasjonen og med de økende avslagene har det naturlig nok blitt mer fokus på retur. Det er ikke lenger så tabu å snakke om retur, og det er mer en reell problemstilling som gjelder flertallet av ungdommene. Dermed er det på et vis lettere å ta opp temaet og gi informasjon om de alternativene som finnes (Ansatt på mottak for enslige mindreårige).

Samtidig understrekes det av flere ansatte at retur til hjemlandet ikke oppleves som noe alternativ for ungdommene som har fått avslag.

Det er ikke noen lett oppgave å informere om retur. Problemet er at retur ikke er noe alternativ for disse guttene. Ingen forestiller seg at det er en mulighet å returnere til Afghanistan (Ansatt på mottak for enslige mindreårige).

I stedet ser flere ansatte det som nødvendig å være åpen om hvilke alternativer til retur ungdommene har og ruste dem til å se de reelle konsekvensene ulike valg kan føre til.

Vi har måttet endre strategi i vår informasjonsformidling. Før informerte vi i første rekke rundt de to alternativene mellom frivillig retur eller tvang. Nå må vi også fokusere på det tredje alternativet som er å forsvinne fra mottaket. Det har sittet litt langt inne å ta opp dette som tema tidligere for vi har jo ikke villet oppfordre ungdommene til å forsvinne. Men i en situasjon der ungdommene kun mener at de har valget mellom tvangsutføring eller å forsvinne så er det viktig at de i alle fall er så godt informert som mulig om hva de to valgene innebærer og mulige konsekvenser det kan ha for dem (Ansatt i mottak for enslige mindreårige).

I tillegg til informasjon om asylprosessen og saksgang har vi også spurt mottaksansatte om hvor stor betydning de tillegger informasjon om barnas familie og nettverk. Når det gjelder informasjon om barnas familie og nettverk er svarene imidlertid blandet der 40 % av lederne er enig i at dette er viktig informasjon, mens resten av respondentene fordeler seg på

¹⁷ Se: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-052/>

svaralternativene delvis uenig, verken eller og delvis enig. Svarene reflekterer altså ikke EUs oppfordring til å kartlegge og oppspore de enslige mindreåriges sosiale nettverk, og signalene som er sendt fra norske myndigheter om at oppsporing av familie og nettverk skal være en prioritert oppgave som det skal arbeides systematisk med. Disse retningslinjene er imidlertid relativt nye i norsk sammenheng, og det har ikke vært tradisjon for systematikk i dette arbeidet i Norge sammenlignet med for eksempel Danmark. I 2010 iverksatte UDI nye rutiner og tiltak for å jobbe mer systematisk og målrettet med oppsporing av omsorgspersoner (Meld. St. 27 (2011-2012)).

I kommentarfeltene peker flere ledere på at det er utfordrende å få tak i informasjon om familie og nettverk, og at hjelp til oppsporing av savnede familiemedlemmer bare skjer unntaksvis. Samtidig kommer det frem at barna selv er opptatt av dette.

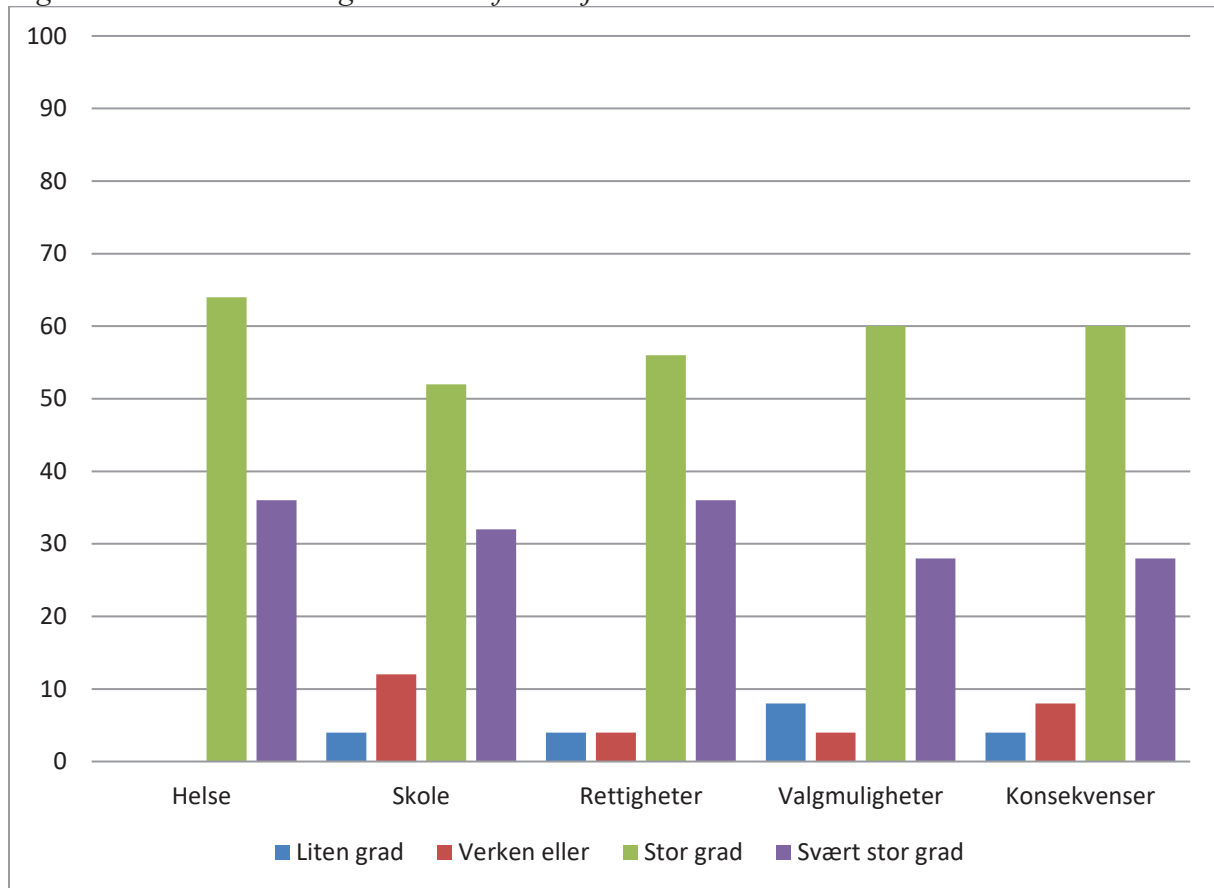
Utfordring med info om familie og nettverk da det er vanskelig å skaffe...

Vi gir ikke ungdommene informasjon om deres familie og nettverk... Men dette er noe som er viktig for dem, derfor snakker vi om det i kartleggingsprosessen og i noen tilfeller hjelper vi/representant de å lete etter savnede familiemedlemmer.

Kartlegging og oppsporing av familie og nettverk viser seg gjerne å være vanskelig i praksis. Ikke kun på grunn av manglende tilgjengelighet på informasjon, men også for at dette kan være komplisert og problematisk for de enslige mindreårige. Ulike studier av enslige, mindreårige asylsøkere viser at beslutningen om å reise fra hjemlandet ofte ikke er tatt av barnet selv, men av foreldre eller annen nær familie. Det er likevel ikke nødvendigvis en tvungen utreise. I studier av afghanske enslige mindreårige framgår det at mange opplever at de har vært deltakende i beslutningen om å reise. Flere av ungdommene som ble intervjuet i rapporten "Underveis" mente at de ikke hadde noen andre alternativer enn å reise (Øien, 2010). Det kan være flere årsaker til at barna har flyktet fra sitt hjemland deriblant tap av, eller brudd med, familie og sosialt nettverk (Mougne, 2010). De enslige mindreårige kan også være skeptisk til å dele informasjon om sin familie og sosiale relasjoner i frykt for at det vil kunne svekke deres asylsak. Det kan også ligge en forpliktelse og forventning fra gjenværende familie om at barnet som har flyktet skal bidra med hjelp, noe enslige mindreårige i asylsøkerfasen har liten mulighet til å leve opp til (Meld. St. 27 (2011-2012)).

Lederne som er spurt i undersøkelsen er svært samstemte i sitt syn på i hvilken grad de mener at de enslige mindreårige får dekket sitt informasjonsbehov knyttet til helse, skole, rettigheter, valgmuligheter og konsekvenser av ulike valg. Flertallet av respondentene svarer at informasjon knyttet til disse temaene i stor eller svært stor grad er dekket. Dette kan kanskje virke overraskende siden andre svar i undersøkelsen indikerer at det råder en del usikkerhet rundt flere av disse temaene både blant ansatte og de enslige mindreårige. Særlig hva angår rettigheter, valgmuligheter og konsekvenser av ulike valg. I figur 21 svarer de ansatte på i hvilken grad de mener at dekning av ulike informasjonsbehov knyttet til disse viktige levekårsfaktorer for enslige mindreårige asylsøkere.

Figur 21: Grad av dekning av ulike informasjonsbehov. Prosent



Figuren viser at de ansatte vurderer informasjon knyttet til de ulike sidene av de enslige mindreåriges livsverden i ventetiden stort sett er godt ivaretatt. Bivariate analyser viser at det ikke er noen særlige store forskjeller i vurderingene som gjøres av ansatte tilknyttet mottak eller omsorgssenter, med unntak av at mottaksansatte vurderer dekningen av informasjon rundt skole og valgmuligheter som dårligere enn ansatte ved omsorgssenter. At mottak vurderer dekning av informasjon om skole som mindre ivaretatt kan ha sammenheng med motivasjonen som ligger til grunn hos de enslige mindreårige til å ta imot denne informasjonen. Dersom det ikke gir mening i å gå på skole på grunn av avslag eller midlertidig opphold viser de kanskje også mindre interesse for å få dekket informasjonsbehov knyttet til skoletilbudet. Ansatte ved omsorgssenter har lavere skår på deres vurdering av informasjonsdekning knyttet til konsekvenser av ulike valg, noe som sannsynligvis kan forklares med at deres beboere er yngre og kanskje ikke forstår rekkevidden av de valg som tas.

Ulike kommentarer som er lagt til under dette spørsmålet understreker også at selv om mottakene og omsorgssentrene formidler mye informasjon, er det ikke nødvendigvis slik at informasjonen blir forstått. Flere mener at det ikke er mangel på informasjon som gis som er problemet, men heller det å få formidlet informasjonen på en hensiktsmessig måte. Mangel på tillit til systemet og forventninger som gjerne ikke samsvarer med den virkeligheten som de enslige mindreårige møter fremheves som barrierer for informasjonsformidling. Slike typer synspunkt kommer fram i disse kommentarene:

Det gis mye informasjon men vi opplever at det ikke alltid er tillit til det som blir formidlet samt at manglende systemforståelse og kjennskap til prosesser vanskeliggjør forståelsen og påvirker de valg og mål barna setter seg. De har høye forventninger og mye frustrasjon og føler seg urettferdig og strengt behandlet.

Vi informerer mye med gode intensjoner, men strever med å finne hensiktsmessige måter og kunne gjenta ting ofte nok.

På tross av gode intensjoner og omfattende informasjon er det altså ikke noen garanti at mottaker av informasjonen faktisk er informert. For å sikre at informasjonen som formidles blir forstått finnes ulike 'ytre' virkemidler som for eksempel bruk av tolk, pedagogiske hjelpemidler og målgruppetilpasset informasjonsmaterieil. Samtidig viser det seg at mer 'indre' kriterier som tillit, psykisk press og forventning har avgjørende innvirkning på i hvilken grad informasjonen aksepteres og kan nyttiggjøres. Informasjonen som formidles må også oppfattes som troverdig, relevant og logisk – noe som viser seg vanskelig vedrørende avslag og retur til landområder som oppleves utrygge og truende.

5.4 Rettssikkerhet og tillit til systemet

Informasjon er nært knyttet til rettigheter og rettssikkerhet. Barnekonvensjonen og andre lover og forskrifter som angår barn i den norske lovgivingen danner også rammen for den informasjonen som blir gitt til de enslige mindreårige. Det er en rekke internasjonale lover som legger føringer for rettighetene til barn på flukt. Menneskerettighetene (artikkel 14) og Flyktningkonvensjonen skal sikre retten til å søke asyl og for å få beskyttelse dersom det er behov. Barnekonvensjonen gjelder alle barn, og ser på barnet som et selvstendig rettssubjekt. Lovverket skal sikre at prinsippet om 'barnets beste' er førende for alle handlinger og bestemmelser som involverer barn (artikkel 3). Barnet har rett til å bli hørt og deres mening skal tillegges vekt når beslutninger som angår dem blir tatt (artikkel 12). I følge FNs barnekonvensjon har et barn som, midlertidig eller permanent, er atskilt fra sin familie en særlig rett til beskyttelse og ivaretagelse. Haag-konvensjonen om barns beskyttelse og EU-konvensjonen om menneskerettigheter og grunnleggende friheter er også lovverk hvor beskyttelse av barn er særlig uttrykt (artikkel 6 (2) i EU-traktaten). Videre inkluderer EUs reguleringer rundt asyl, migrasjon og menneskehandel spesifikke bestemmelser for beskyttelse av enslige mindreårige flyktninger (Reception Conditions Directive; Asylum Procedures Directive; Qualification Directive; Temporary Protection Directive; Dublin Regulation; AMIF Regulation). Disse direktivene legger føringer for ivaretagelse av barn på flukt ved å sette krav til at de enslige mindreårige får en representant ved ankomst til asyllandet, at det finnes et mottakssystem med en viss standard, anbefaling om å spore opp barnas familie raskt samt å ta høyde for familiegjenforening og sikre velferd og sosiale rettigheter for flyktningbarna.

Direktivene understreker også viktigheten av å arbeide etter prinsippet om barnets beste, at deres mening skal tas hensyn til når beslutninger som involverer dem skal tas. Dette for å ivareta deres sikkerhet best mulig. I følge Committee on Migration, Refugees and Population skal beskyttelse, sikkerhet og barnets beste gjelde som førende prinsipp for ivaretagelse av enslige mindreårige som søker asyl, heller enn migrasjonskontroll.¹⁸

Enslige mindreårige skal ha samme rettigheter som andre barn i Norge. I 2003 ble FNs konvensjon om barns rettigheter fra 1989 inkorporert i Norges Lov, og er dermed forpliktende i forhold til alle barns rettigheter i landet. Dette innebærer en betydelig styrking av enslige mindreåriges rettigheter, blant annet det å bli hørt i saker som angår dem. I følge Barneloven § 31 skal barn som har fylt sju år få si sin mening før det blir tatt en avgjørelse som er personlig for barnet. Etter at barnet er 12 år styrkes denne retten ytterligere med at det skal legges stor vekt på hva barnet mener. Omsorgsløsninger for mindreårige barn skal ta hensyn til kontinuitet i barnets oppdragelse, og til «barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn».

Når det gjelder spørsmålet om enslige mindreåriges rettsikkerhet ivaretas på en god måte varierer perspektivene mye. Ifølge myndighetene er deres rettsikkerhet ivaretatt både gjennom representantordningen, informasjonsarbeidet samt advokatordningen og klagemuligheter. Forskjellige organisasjoner er av en annen oppfatning. Flere har reagert på innstramminger i asylpolitikken overfor enslige mindreårige asylsøkere og mener at migrasjonskontrollrelaterte hensyn blir prioritert på bekostning av barnas rettigheter. Kritikken kommer blant annet fra NOAS og Redd Barna. Organisasjonene blir kjent med enslige mindreårige og deres situasjon og asylsaker gjennom sitt rettshjelpsarbeid og andre tilbud rettet mot denne gruppen. NOAS og Redd Barna opplever at barns rettigheter ofte kommer i klemme på asylfeltet. NOAS (2014) peker på fire områder som de mener det er knyttet særlige utfordringer til: 1) å kartlegge/identifisere sårbarhet og spesielle behov, 2) aldersvurderingene, 3) midlertidige tillatelser til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år og 4) barns rett til å bli hørt. I 2017 undersøkte Redd Barna, FO og NOAS 50 individuelle saker der midlertidig opphold gitt til enslige mindreårige og det konkluderes at:

I de fleste sakene er ikke hensynet til barnets beste nevnt som en del av vurderingen av om det skal gis midlertidig opphold, selv om UDI etter barnekonvensjonen og derav norsk lov er forpliktet til å tillegge barnets beste vekt som et grunnleggende hensyn ved behandling av asylsaken... Midlertidig opphold er gitt ungdom som av flere årsaker er særlig sårbare (Redd Barna, FO og NOAS 2017, s. 7. 21).

God og tydelig informasjon som faktisk blir forstått av den som mottar budskapet vil være et viktig bidrag for å sikre den enkeltes rettsikkerhet. Ved å være godt informert om for eksempel asylprosessen, saksgang og rettigheter kan asylsøkeren fremme sin sak på en bedre måte og sikre at relevante opplysninger blir belyst. Barn er en særlig sårbar gruppe når det gjelder å ivareta egen rettsikkerhet. Både internasjonale og nasjonale lovverk understreker at dersom

¹⁸ Se: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17991&lang=en>

barn skal ha samme rettssikkerhet som voksne så må de tas særlig vare på. Tabell 7 viser i hvilken grad ansatte ved mottak og omsorgssenter vurderer at deres informasjonsarbeid ivaretar rettssikkerheten til enslige mindreårige.

Tabell 7: I hvilken grad ivaretar informasjonsarbeidet rettssikkerheten til enslige mindreårige. Prosent

Institusjon	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad	Total
EM-mottak	41,7	58,3	0,0	100
Omsorgssenter	0,0	75,0	25,0	100
Total	20,8	66,7	12,5	100

I vår undersøkelse svarer 66,7 % av lederne i mottak og omsorgssenter at deres informasjonsarbeid ivaretar rettssikkerheten til de enslige mindreårige i stor grad og 12,5 % i svært stor grad. Det er imidlertid nesten 21 % som svarer verken eller på dette spørsmålet, og alle disse respondentene er tilknyttet mottak. Noe av forklaringen på dette kan være at lederne ikke nødvendigvis ser på mottaket som instansen som skal sikre de enslige mindreårige sin rettssikkerhet, men at dette er oppgaver som er satt til representant, advokat og utlendingsmyndighetene i stort. Det er altså systemet som skal ivareta rettssikkerheten, og mottakenes primære oppgave er den daglige omsorg og tilrettelegge for at barna får møte disse aktørene. Disse kommentarene illustrerer denne type oppfatninger:

Advokaten og representanten deres påser at de får de rettighetene de har krav på...

Det er ikke akkurat vi som kan ivareta rettsikkerheten, men vi sørger for å gi de den informasjonen de trenger sånn at de selv kan være obs på hva de har rett på.

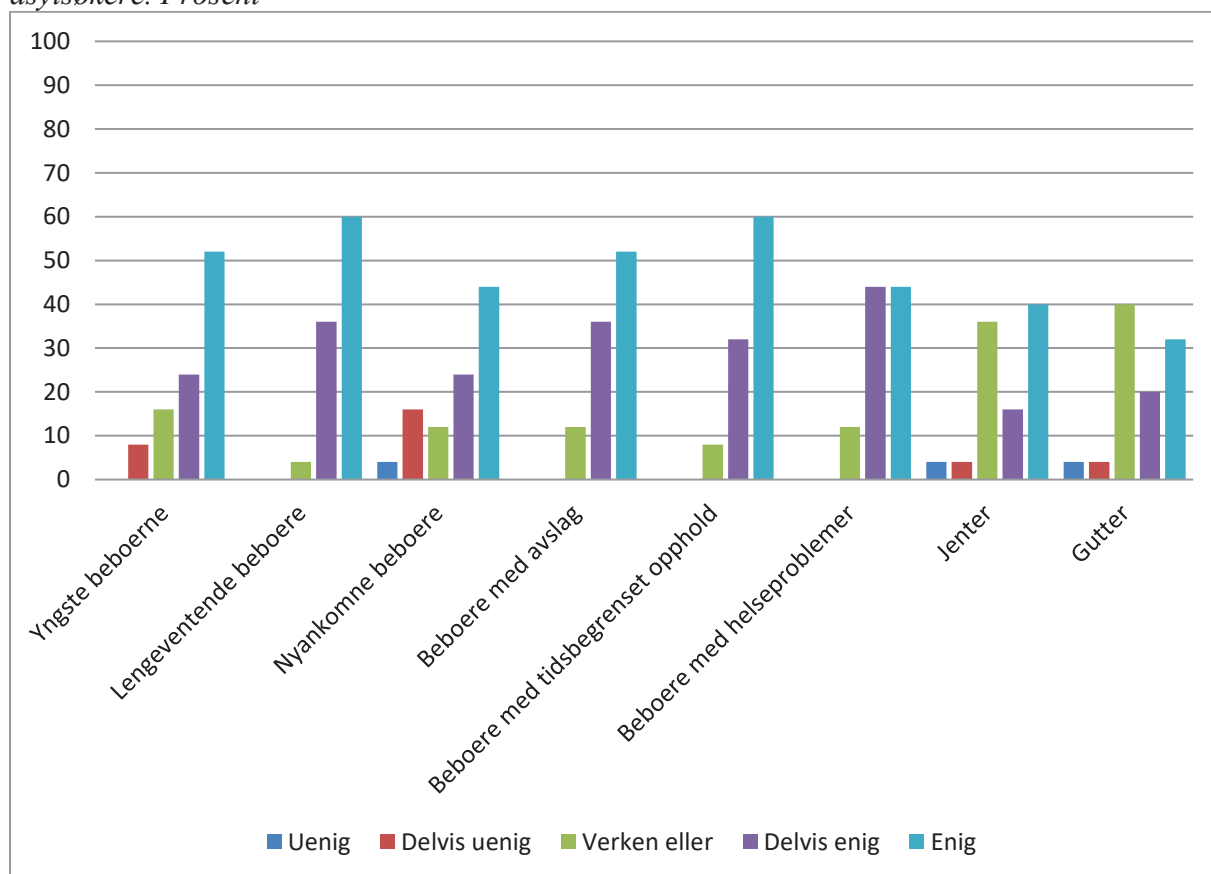
Samtidig kan dette ha sammenheng med faktorer knyttet til den utstrakte bruken av midlertidige/begrensede oppholdstillatelser. Som beskrevet har flere ansatte ved mottaket løftet frem problemer knyttet til lang saksbehandlingstid samtidig som at reglene endrer seg. Som den statistiske gjennomgangen i denne rapporten viser har for eksempel innvilgelse av opphold for enslige mindreårige fra Afghanistan gått fra å være nesten 100 prosent i 2015 til å reduseres til 67 prosent i 2016 og 25 prosent frem til september 2017 (UDI, 2017). Dette er en faktor som også kan forklare en oppfatning om at rettssikkerheten ikke ivaretas på en tilstrekkelig god måte. Også det at UDI formidler en type informasjon til mottaksansatte som de videreformidler til sine beboere, men som i praksis ikke viser seg å stemme, opplevdes som problematisk hos mottaksansatte som vi snakket med.

Det er ikke lett å gi troverdig informasjon. En side er at ting endrer seg raskt og det som var fakta i går trenger ikke være det i dag. En annen side er at vi formidler det UDI sier vi skal informere om, som for eksempel at de vil få

informasjon om deres vedtak før eventuell uttransportering. Så kommer politiet om natta og henter en av guttene uten at vedtaket er forkynt. Hva da? Da får vi et troverdighetsproblem (Ansatt på mottak for enslige mindreårige).

Enslige mindreårige er ingen ensartet gruppe, men er sammensatt av barn i ulike alder, modenhetsnivå og kjønn. Deres bakgrunn, opplevelser og erfaringer kan også være svært forskjellig. Barnas behov endres også i løpet av asylprosessen, og det som opplevdes som et prekärt informasjonsbehov i startfasen kan ha mindre relevans etter lengre oppholdstid. Av denne grunn er det viktig at informasjonen tilpasses den enkeltes forutsetninger og situasjonen de befinner seg i. Figur 22 viser ansattes vurderinger rundt hvilke kategorier av enslige mindreårige som har behov for særlig tilpasset informasjon.

Figur 22: Behov for særlig tilpasset informasjon etter ulike kategorier av enslige mindreårige asylsøkere. Prosent



De fleste respondentene erfarer at ulike kategorier enslige mindreårige som for eksempel de yngste beboerne, nyankomne, lengeventende, de med helseproblemer samt beboere med avslag eller tidsbegrenset oppholdstillatelse har behov for særlig tilpassede informasjonstiltak. Av de kategorier som har behov for særlig tilrettelagt informasjon skårer lengeventende beboere og beboere med tidsbegrenset opphold samt avslag aller høyest. Om de enslige mindreårige er jenter eller gutter tillegges minst betydning når det gjelder behov for særlig tilpasset informasjon.

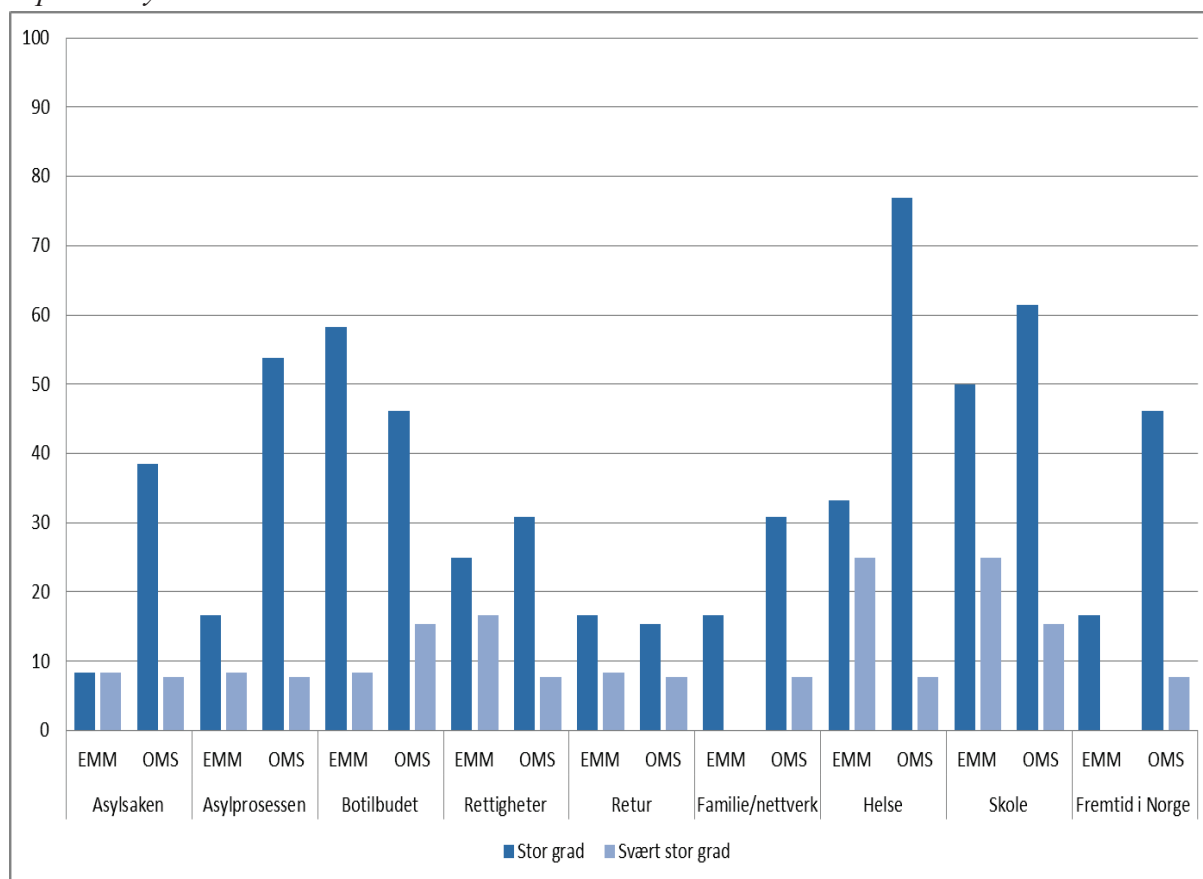
Avgjørelser som fattes av myndighetene bør oppfattes som rettmessige, rettferdige og begrunnes på en forståelig måte. Rettssikkerhet oppnås ved at den enkelte vet hva avgjørelsen går ut på, hvilke kriterier som må være oppfylt for at avgjørelsen skal kunne treffes, hvilken fremgangsmåte som skal benyttes og at det er mulig å få avgjørelsen overprøvd av et klageorgan.¹⁹

Under asyilhøsten 2015 var det knyttet mye forvirring og uklarheter om hvem som hadde hvilket ansvar knyttet til flere sider av ivaretagelsen av de enslige mindreårige som kom til landet. Manglende informasjonsløsninger til beboerne skapte mye problemer for både UDI og de som drev mottakene. Vanskeligheter tårnet seg også opp med registreringsarbeidet til UDI.

Kapasitetsproblemene i starten bidro til at registreringer ble svært mangelfulle – og skapte mange følgeproblemer, ikke minst da UDI skulle begynne å behandle sakene. UDI- direktør Frode Forfang medgir i Aftenposten 14.04 2016 at *problemene med å sortere sakene, fikk store konsekvenser*. Videre viser interngranskingen til UDI, «Beredskap høsten 2015», at tilgang til informasjon var vanskelig, at beslutninger ble fattet flere steder uten at det ble skriftliggjort eller systematisk rapportert. Figuren under viser lederes vurdering av de enslige mindreårige sin tiltro til offentlig informasjon knyttet til ulike aspekt i asyltiden.

¹⁹Se: <https://www.sivilombudsmannen.no/arsmeldingen-2010/kapittel-4-problemer-som-gar-igjen-i-forvaltningens-behandling-av-borgerne/>

Figur 23: Vurdering av enslige mindreåriges tiltro til offentlig informasjon knyttet til ulike aspekter i asyltiden. Prosent



På spørsmål om i hvilken grad lederne opplever at de enslige mindreårige har tillit/tiltro til den offentlige informasjonen som formidles til dem om asylsaken svarer 32 % i liten grad. Kun 8 % av de spurte svarer at de enslige mindreårige i svært stor grad har tillit til den offentlige informasjonen som formidles om asylsaken. Angående asylprosessen fordeler andelen som svarer liten tiltro til informasjonen og stor tiltro til informasjonen seg likt med 36 % på hver. Det er imidlertid en større andel av lederne fra omsorgssentre som har svart i stor grad, mens mottakslederne er overrepresentert i andelen som svarer i liten grad. På spørsmål om informasjon knyttet til retur svarer hele 48 % av de spurte at de i liten grad opplever at de enslige mindreårige har tiltro til den offentlige informasjonen som formidles. Også her utgjør ledere i mottak den største prosentandelen. Disse kommentarene formidler noen av erfaringene:

Opplever at de har en skepsis til det som blir fortalt dem. Ser blant annet at flere som sitter med opphold frem til fylte 18 år, likevel er redd for å bli sendt ut av landet selv om de har blitt fortalt at de ikke blir sendt ut før de har fylt 18 år.

UDI går ut med informasjon om saksbehandlingstid og tidsfrister som ikke blir overholdt. Dette gjør at beboere får liten tiltro til informasjonen som blir formidlet.

Informasjon knyttet til barnas familie/nettverk og hjemland samt om deres fremtid i Norge oppleves også som lite tillitsvekkende for de enslige mindreårige etter de ansattes vurdering. Dette kan ha sammenheng med at dette er vanskelig tilgjengelig informasjon og at informasjon om deres fremtid oppfattes lite troverdig når de enslige mindreårige selv erfarer at det som formidles ikke stemmer overens med praksis.

...generelt har mange nå lite tillit til systemet fordi de ser og opplever at noen få "klarer seg" på tross av gitt informasjon. For eksempel blir de informert om dublinavtalen dersom de stikker av til andre land, mens vennene deres som har gjort det samme nå sitter med opphold i Italia, Tyskland og Frankrike og ingen har blitt sendt tilbake til Norge som de kjenner til. Og så får de informasjon om at et vedtak er endelig og de ikke får flere intervju, men så får en på mottaket her plutselig innkalling og vedtak blir omgjort... (Mottaksleder).

Kombinasjonen av uro, begrensede muligheter i hjemlandet og informasjon fra andre som har fått omgjort sitt vedtak i Norge, eller fått oppholdstillatelse i andre europeiske land, holder liv i håpet om at situasjonen kan endre seg. Dette berører igjen problematikken rundt vedtakene om midlertidig/begrenset opphold, samt de mer etablerte erfaringene knyttet til retur. I de senere år har retur og returfremmende tiltak blitt stadig mer aktualisert på den politiske dagsorden. I diskusjonene rundt opprettelsen av retursenter var fokuset særlig rettet mot returinformasjon og veiledning. I NTNU Samfunnsforskningens evaluering av ventemottaksordningen var en av hovedanbefalingene at arbeidet med retursamtaler intensiveres, hvor uformelle motivasjonssamtaler kombineres med flere formelle samtaler, og hvor arbeidet startes opp umiddelbart etter første avslag (Valenta mfl. 2010). I forbindelse med de økte ankomstene i 2015 satte UDI krav til mottakene om å ha en ansvarlig for retur og returrådgiver tilknyttet mottak for enslige mindreårige. Det ser altså ut til at informasjon om retur, returforberedelser og samtaler rundt dette er godt ivarettatt i mottakssystemet. Problemer knyttet til retur handler altså ikke om at dette er et oversett tema, men handler om at informasjonen som formidles gjerne ikke oppleves som troverdig. Flere mener at det sies en ting, men så viser det seg gjerne å ikke stemme i praksis. Både ansatte og ungdommene opplever dette som vanskelig og føler seg maktesløse.

UDI sier ok, hvis du ikke vil reise der du er fra, da kan du bo i Kabul. Men så hører vi hele tiden at det er noe som skjer der, eksplosjoner hver eneste dag.. Så hva kan man si? Jeg tror ikke vi kan hjelpe dem, det er bare opphold som kan hjelpe. Bare det (Ansatt på mottak for enslige mindreårige).

Ungdommene sier de blir urolige og redde når de ansatte snakker med dem om retur. De ønsker ikke å tenke på dette.

Vi får informasjon om retur, men det er ikke aktuelt. Aldri Afghanistan. Å snakke om retur skaper usikkerhet og angst – det er våre liv (Gutt fra Afghanistan).

Opplevelsen av muligheten for retur ble beskrevet først i forbindelse med den nordiske komparative studien av bosniske flyktninger. Muligheten for bruk av tvang var der innbygd i den midlertidige beskyttelsen. Senere intervjuer viste at det å dra tilbake til hjemlandet for en del av dem uten opphold fremstår som uaktuelt (Valenta og Berg 2003; Brekke mfl., 2010).

I 2011 ble det gjennomført livsmestringskurs blant enslige mindreårige der en hadde en forventning om delen av tilbudet skulle ha direkte og indirekte returmotiverende virkninger. Intervjuer med ungdommene som deltok i prosjektet ga liten indikasjon på at tiltaket hadde noen direkte eller indirekte innvirkning på retur. Deler av kurset som fokuserte på retur skapte kraftige reaksjoner hos deltakerne. Blant noen av ungdommene vakte dette stor diskusjon under intervjuet og de sa blant annet at de ikke hadde fått sove, at de følte seg svake og at de opplevde det veldig sårende (Borhan, Paulsen og Valenta m.fl. 2011).

De samme reaksjonene har de enslige mindreårige med midlertidig/begrenset opphold som vi snakket med høsten 2017. I følge mottaksledere og returansvarlige i mottak er informasjon om retur som regel ansett som irrelevant og provoserende og skaper negative reaksjoner. Av en rekke grunner ser ikke ungdommene vi snakket med retur til Afghanistan som en reell mulighet. Først og fremst er årsaken til dette at de opplever situasjonen i sitt hjemland som usikker der krigshandlinger utgjør en reell fare for dem. De ser heller ikke for seg mulighet til å etablere et godt liv i Afghanistan, og har ingen tanker om noen fremtid der. Flere kjenner andre som er blitt sendt tilbake til hjemlandet, men de har raskt lagt ut på ny flukt.

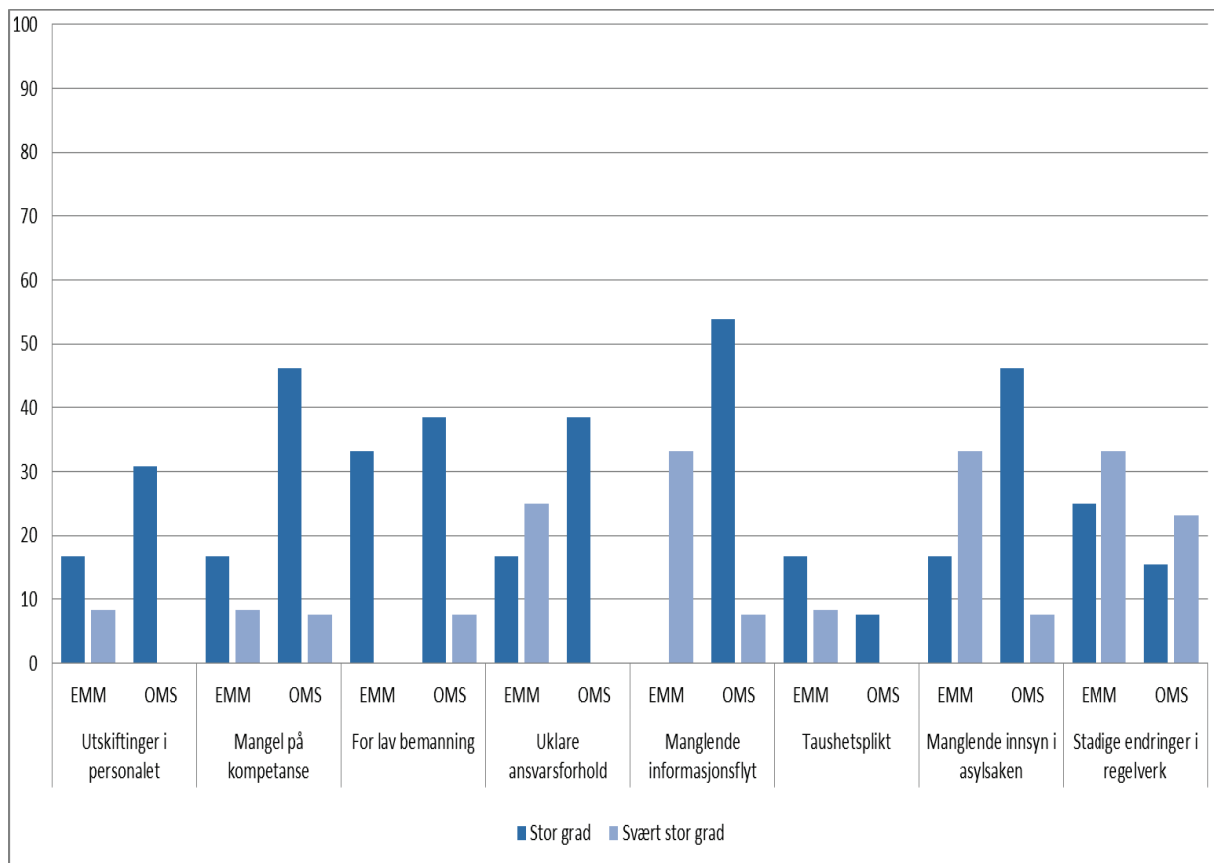
Alle tenker jo at om livet står i fare så skal vi selvfølgelig flykte. Jeg reiste ikke frivillig til Norge, jeg har flyktet. Jeg skal heller ikke reise tilbake (Gutt fra Afghanistan).

Norge har ikke mulighet til å returnere barn uten omsorgspersoner eller uten at det finnes etablerte omsorgsordninger i deres hjemland. På denne måten er de fleste enslige mindreårige fra Afghanistan i praksis såkalt 'ureturnerbare' frem til fylte 18 år. Å inngå en avtale om frivillig retur er et tilbud som gis til enkelte asylsøkergrupper med endelig avslag. I stedet for uttransportering med politi vil man ved å samtykke til returen få hjelp og støtte til forberedelse og reise. Norske myndigheter har etablert et frivillig returprogram der de med avslag som returnerer frivillig til Afghanistan får økonomisk støtte kroner over en tidsperiode for å etablere seg i hjemlandet. Brekke (2010) løfter frem sammenhengen mellom tvang og frivillig retur der noen mener at trusselen om tvangsretur gjør det lettere å fremme frivillig retur, mens andre peker på at trusselen om tvang i stedet legger til rette for å 'gå under jorden'.

5.5 Informasjonsarbeid og organisatoriske utfordringer

God informasjonsflyt er avhengig av en rekke faktorer, deriblant en fungerende kommunikasjon internt og med involverte instanser eksternt. Tidligere forskning peker på at faktorer som stadig utskifting av personale, manglende kompetanse hos ansatte og lav bemanning er faktorer som kan ha negativ virkning på arbeidsplassen generelt, og på kommunikasjon og informasjonsflyt spesielt (Lauritsen og Berg 1998; Valenta og Berg, 2012). For å ivareta god omsorg og imøtekomme sammensatte behov er det også viktig at eksterne aktører blir informert og involvert i arbeidet med barna. Tverrsektorielt samarbeid kan utfordres av flere ting, men ofte trekkes uklare ansvarsforhold, taushetsplikt og manglende samarbeid frem som særlig krevende å håndtere. Evalueringer som har sett på asyl- og mottakssystemet har også ved flere anledninger løftet frem disse interne og eksterne utfordringene som hinder for ivaretagelsen av barn i asylsøkerfasen (Lindèn mfl., 2011; Valenta og Berg, 2012; Paulsen mfl., 2015; Valenta, 2015). Figur 24 viser perspektiver på organisatoriske utfordringer som kan svekke informasjonsarbeidet i mottak for enslige mindreårige og omsorgssenter.

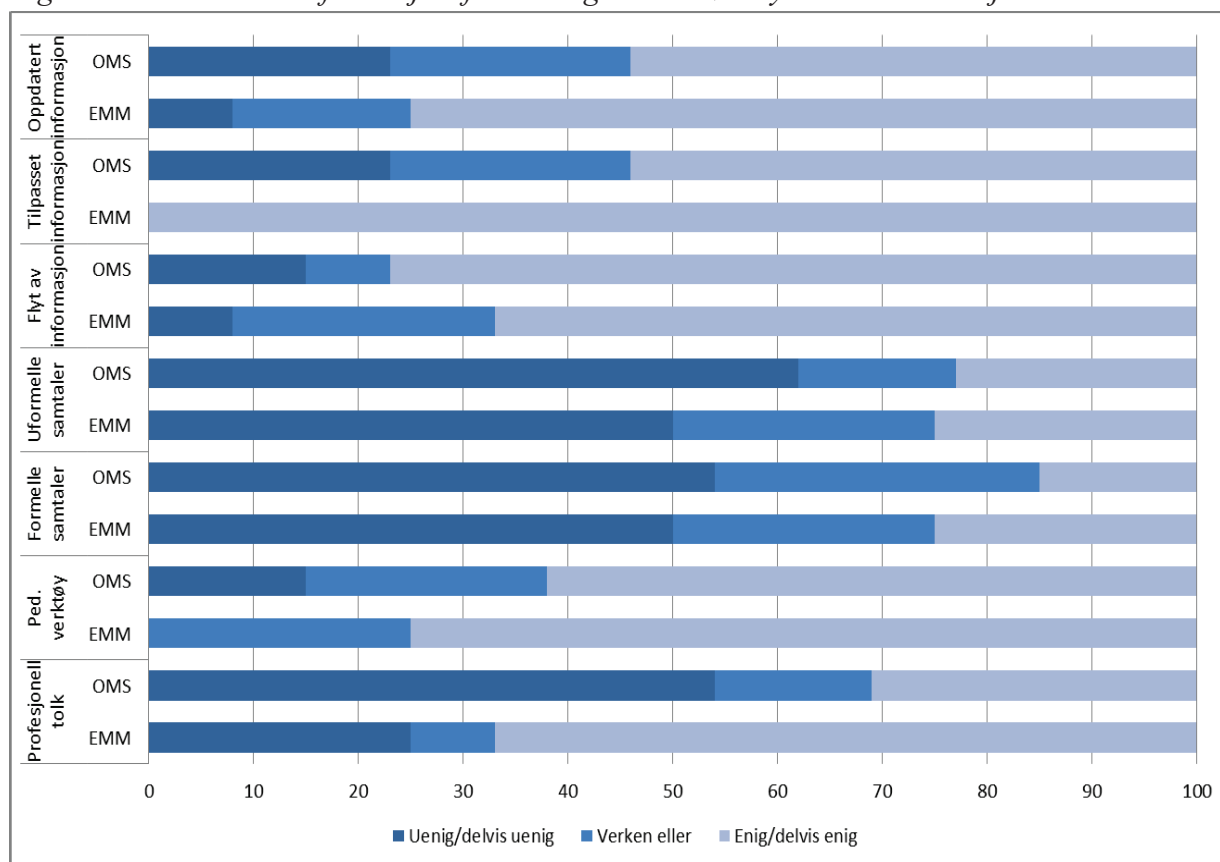
Figur 24: Organisatoriske utfordringer som kan svekke informasjonsarbeidet. Prosent



Lederne som har besvart vår undersøkelse opplever i stor grad lav bemanning og manglende kompetanse hos ansatte som problematisk for informasjonsarbeidet i mottak og særlig i omsorgssenter. Når det gjelder utskifting i personalgruppen erfarer omtrent en tredjedel av respondenter at dette påvirker informasjonsarbeid på en negativ måte. Manglende informasjonsflyt mellom relevante instanser ser ut til å oppleves litt mer utfordrende for omsorgssentrene sammenlignet med mottak hvor svarene fordeler seg mer jevnt utover de ulike

svaralternativene som strekker seg fra i svært liten grad til svært stor grad. Angående taushetsplikten svarer et stort flertall av respondentene at denne ikke svekker informasjonsarbeidet. Stadige endringer i prosedyrer og regelverk fordeler seg mer 50/50 der halvparten mener dette ikke virker svekkende for arbeidet, mens den andre halvparten opplever dette som problematisk. Det er en viss overvekt av ledere av mottak som ser på dette som en utfordring for informasjonsarbeidet. Manglende innsyn i asylsaken er en faktor som en stor andel av både mottaksansatte og ansatte ved omsorgssenter mener svekker deres arbeid i stor eller svært stor grad. De ansatte ble også spurt om hvilke elementer ved informasjonsformidlingen ved deres institusjon som de mente burde styrkes.

Figur 25: Elementer i informasjonsformidlingen som bør styrkes ved institusjonen. Prosent



Figuren viser tydelig at det etterspørres informasjon som er mer tilpasset målgruppen og mer oppdatert informasjon. Særlig ansatte ved mottakene understreker dette behovet. Dette viser at ferdig utarbeidet informasjonsmateriell er nyttig i det daglige arbeidet, men at det er en mangelvare. En av grunnene til at oppdatert informasjonsmateriell etterlyses kan ha sammenheng med hyppige regelendringer, og at det informasjonsmaterialet som er tilgjengelig har blitt utdatert og dermed ikke lenger nyttig for å formidle den informasjonen som er reell og som de enslige mindreårige ville hatt nytte av. Utdatert eller manglende informasjonsmateriell bidrar også til svekkelse av tiltro til systemet, og det som formidles blir mer tilfeldig og personavhengig. Dette understreker viktigheten av at det å utarbeide informasjonen som til enhver tid er gjeldende, treffer målgruppen og oppleves som relevant er en kontinuerlig oppgave for de ansvarlige myndigheter. De fleste respondentene mener også at

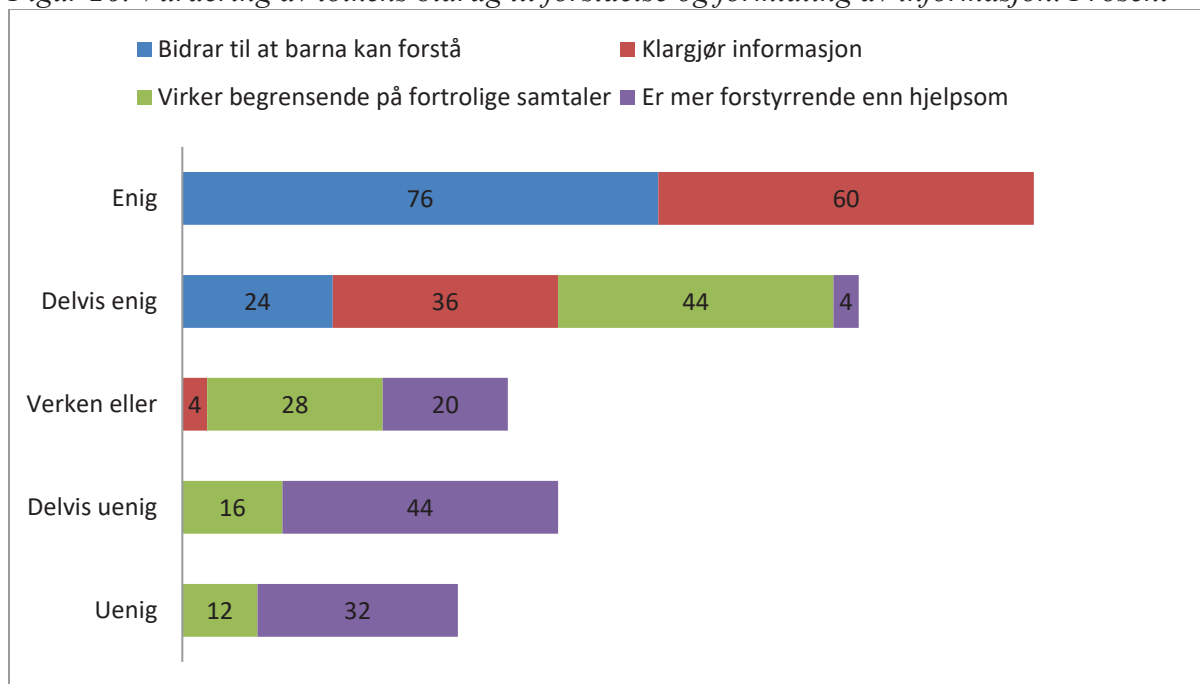
informasjonsflyten mellom ulike instanser kunne vært bedre. Det er mer uenighet angående i hvilken grad både formelle og uformelle individuelle samtaler i hverdagen på mottaket/omsorgssenteret bør styrkes. Dette kan tolkes dithen at lederne mener at deres institusjoner allerede ivaretar disse oppgavene på en god måte. Mottaksansatte mener også at de gjerne kunnet styrket bruken av kvalifiserte tolker.

5.6 Informasjonsformidling og bruk av tolk

Likeverdige tjenester til hele befolkningen er et uttalt mål for det offentlige velferdsapparatet. Lik tilgang til rettigheter og tjenester av god kvalitet forutsetter i mange tilfeller tilrettelagt informasjon og kommunikasjon ved hjelp av tolking (Helsedirektoratet, 2011). God kommunikasjon og gjensidig forståelse er grunnleggende når informasjon skal formidles. For å ivareta informasjons- og veiledningsplikten har mottak og omsorgssenter ansvar for å vurdere behovet for, og bestille, tolk med nødvendige kvalifikasjoner. Tidligere evalueringer og undersøkelser har vist at det er et underforbruk av tolker, manglende kvalifikasjonskrav og mangelfulle rutiner for bestilling i offentlig sektor (NOU 2014:8). Tolkeutvalget understreker at bruk av kvalifiserte tolker bidrar til å redusere misforståelser, frustrasjoner og sannsynligheten for at viktig informasjon går tapt. God kommunikasjon vil øke tilliten til myndighetene og virke forebyggende (Ibid).

Mottakene og omsorgssentrene som har deltatt i vår undersøkelse er i stor grad samstemte omkring at de benytter tolk ved behov. Tolken sees i stor grad på som en ressurs og som en hjelp til å klargjøre informasjon. Ingen som har svart som er uenig i dette, og de mener også at tolken bidrar til at enslige mindreårige forstår den informasjonen som blir formidlet. Manglende bruk av tolk sees imidlertid ikke på som en grunn til at informasjonsformidlingen svekkes. Flertallet svarer også at de har god tilgang til kvalifiserte tolker, men det er også en relativt stor andel (28 %) som er delvis enig i at dette er et problem. Henholdsvis 36 prosent og 12 prosent er delvis enig og enig i at bruk av kvalifiserte tolker bør styrkes på deres mottak/omsorgssenter. Det er en overvekt av respondenter fra mottak som er enig at profesjonelle tolker bør benyttes i større grad. Dette er i tråd med den kritikk som ved flere anledninger er reist mot det offentlige rundt bruk av ukvalifiserte tolker, familiemedlemmer eller bekjente og til og med barn til denne oppgaven (Helsedirektoratet, 2011; NOU 2014: 8). Også ansatte som vi snakket pekte på ulike utfordringer med på å få tak i gode tolker. De mente at om tolken fungerte godt eller dårlig var veldig personavhengig. På tross av at de benyttet kvalifiserte tolker var ikke dette nødvendigvis en garanti for at samtalen ble god. I en travel hverdag var det heller ikke slik at tolken var tilgjengelig akkurat ved behov. Dermed ble det nødvendig å ta i bruk de best tilgjengelige løsninger selv om det ikke var helt ideelle. Videre mente flere at tolken kunne virke forstyrrende når de snakket med barna om personlige ting og mange ganger kunne virke ødeleggende for fortrolighet. Dette inntrykket blir bekreftet i vår spørreundersøkelsen der hele 44 prosent som svarer at de er delvis enig i at tolken virker begrensende for fortrolige samtaler.

Figur 26: Vurdering av tolkens bidrag til forståelse og formidling av informasjon. Prosent



Svarene knyttet til bruk av tolk tyder på at tolken oppleves som nødvendig når informasjon skal formidles. Dette kan jo virke innlysende med tanke på at de ansatte gjerne ikke behersker de språk som beboerne deres snakker, og dermed er avhengig av oversettere, særlig i en startfase. De fleste barna lærer imidlertid norsk dagligtale relativt raskt, og behovet for tolk kan etter hvert oppleves som unødvendig. Mange av ungdommene vi snakket med kunne kommunisere med oss på norsk på tross av kort botid i Norge. De forsto hva vi sa og kunne svare på flere spørsmål. Når det kom til spørsmål som var mer kompliserte og der de hadde ønske om å fortelle mer inngående var det likevel behov for tolk. Da fikk ungdommene frem flere detaljer og formidlet mer dyptgående rundt sine refleksjoner. Dette kan illustrere dilemmaene som er knyttet til tolkebruk. På den ene siden er det viktig å ha en tolk som kan forstå og videreformidle det som ungdommene ønsker å si noe om og samtidig sikre at informasjonen de har krav på er tilgjengelig. På den andre siden krever gjerne formidling av informasjon mellom mottakerne mer enn en ren oversettelsesevne, men også en sosial forståelse og personlige egenskaper hos tolken.

På flere intervju benyttet vi en tolk som kjente ungdommene og deres situasjon relativt godt fra før. Tolken kunne på denne måten utdype det de ønsket å si noe om ved å spørre mer spesifikt rundt enkelte ting, eller dobbeltsjekke om hun hadde forstått riktig gjennom tilleggsspørsmål. Siden de enslige mindreårige hadde snakket med henne flere ganger tidligere ble de også mer avslappet i situasjonen. En kan diskutere om det er etisk riktig at en tolk «blander» seg inn utover en objektiv formidling av informasjon. Ofte understrekes viktigheten av tolkens nøytrale rolle (Helsedirektoratet, 2011). Og nøytralitet er av avgjørende betydning. Samtidig er tolkearbeidet nettopp en tolkning, og en ren objektivitet er vanskelig å oppnå i visse situasjoner. Også tolker som konsentrerer seg rundt ren oversettelse kan formidle «feil» informasjon. Siden ungdommene allerede kunne en del norsk kunne de også til en viss grad forstå det ulike tolker formidlet til oss. Ved enkelte anledninger ble tolker som inntok en nøytral

oversettelsesrolle korrigert av ungdommene der de mente at det ble oversatt feil og at deres egentlige mening ikke kom frem.

Vårt generelle inntrykk er at mottaksansatte opplever et godt informasjonsarbeid forutsetter at en har en fleksibel oppfatning av hva tolkens rolle bør være i forskjellige settinger. I noen kontekster er det viktig at tolkene fremstår mest mulig som nøytrale og presise oversettere av alt som blir sagt, mens i andre kan det være en fordel at tolkene har en mer tilbaketrukket rolle der de involverer seg i kommunikasjonen bare i tilfeller når ungdommene ikke har forstått eller har problemer med å uttrykke seg på norsk. Og i enkelte tilfeller opplever ansatte at det ikke er behov for tolk. Ved et omsorgssenter var både ansatte og beboere klare på at de helst ikke ønsket at det ble bestilt tolk til intervjuene. De enslige mindreårige behersket norsk relativt godt og de hadde erfaring med at tolken gjerne ble mer forstyrrende enn hjelpsom. Argumentene bak dette var at ved bruk av tolk kommer det inn et ekstra ledd som involveres i samtalen og dermed kan bidra til at kommunikasjonen ikke oppleves like flytende og spontan som ellers.

I noen tilfeller er det mer gunstig med uformelle samtaler uten tolk. Det blir lettere å prate og vi slipper unna pausene og oppstykingen av samtalen som det ofte blir med tolk til stede (Ansatt ved omsorgssenter).

Dette kan også være forklaringen på at så mange av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at tolken virket begrensende for fortrolige samtaler. På tross av denne skepsisen til tolkebruk var de ansatte på omsorgssenteret klare på at når det var tema som var kompliserte, og som de måtte være sikre på at barna virkelig forsto, så brukte de kvalifiserte tolker.

5.7 Uformelle informasjonskilder

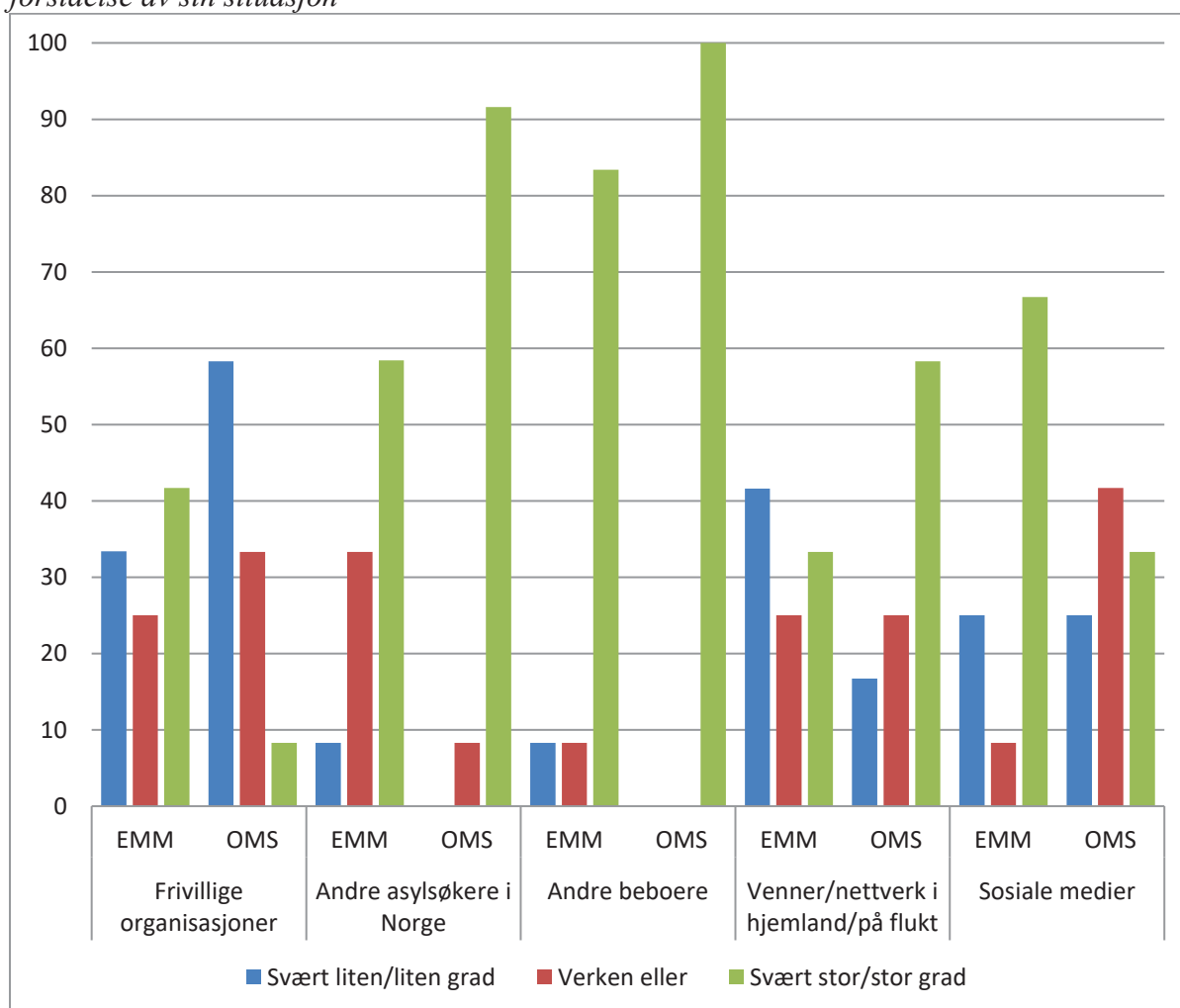
Sosiale nettverk og bånd har innvirkning på vår forståelse av verden og hvordan vi forholder oss til den situasjonen vi befinner oss i. Nettverk påvirker våre oppfatninger og hvilke handlinger og valg vi gjør. Analyser av sosiale nettverk har vært viktig i migrasjonsforskningen for å kunne forstå hvordan nye innvandrere bruker sosiale bånd for å bli kjent med og finne sin plass i et nytt land og i en ny kontekst (Valenta, 2008; Wells, 2011).

I tillegg til de formelle informasjonskildene får enslige mindreårige mye uformell informasjon gjennom sosiale nettverk. Noen av denne informasjonen kan være kompatibel med informasjonen de får fra formelle informasjonskilder, og hjelpe dem med å forstå den formelle informasjonen bedre. Annen uformell informasjon kan være i konflikt, eller konkurrere, med det som formidles gjennom formelle kanaler. Enslige mindreårige søker også informasjon om forhold som går utover eller på tvers av de valgalternativene som systemet tilbyr.

Uformell informasjon kan komme fra andre beboere, både ansikt-til-ansikt og via sosiale medier og andre kanaler. Lærere på skolen, medelever, representanter/verger, personer fra

forskjellige frivillige organisasjoner samt andre personer enslige mindreårige møter på og utenfor mottaket/omsorgssentre kan også være viktige informasjonskilder. Å fokusere på hvordan sosiale nettverk kan gi et mer nyansert bilde på hvilken informasjon som er tilgjengelig og hvordan denne brukes av de enslige mindreårige som mestringsstrategi. De enslige mindreårige bruker sine nettverk for å håndtere utfordrende situasjoner og for å kartlegge sine valgmuligheter og fremtidsutsikter. Figur 27 viser hvordan ledere ved mottak for enslige mindreårige og omsorgssentre vurderer i hvilken grad ulike uformelle informasjonskilder er sentrale for enslige mindreåriges asylsøkeres forståelse av sin situasjon.

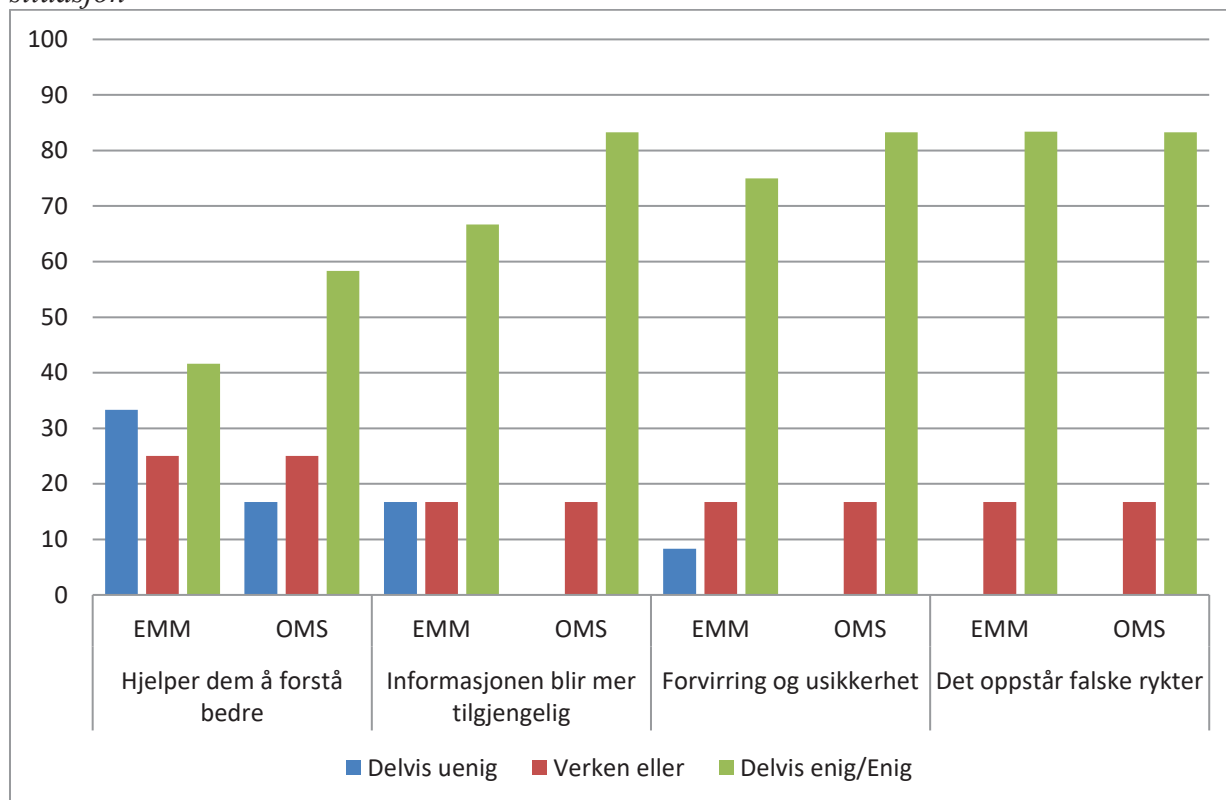
Figur 27: Uformelle informasjonskilder som er sentrale for enslige mindreårige asylsøkeres forståelse av sin situasjon



Figuren viser at det er klart at andre beboere, andre asylsøkere og sosiale medier er viktige informasjonskilder. Det er noe forskjell i svarene mellom ansatte i mottak for enslige mindreårige og omsorgssentre der omsorgssentrene mener andre beboere, andre asylsøkere og venner/nettverk i hjemland eller på flukt i høyere grad er sentrale for de enslige mindreårige. Mottaksansatte understreker tydeligere viktigheten av frivillige organisasjoner og sosiale mediers betydning. Likevel er det nokså stor enighet mellom ansatte særlig omkring at andre beboere og andre asylsøkere i Norge er svært sentrale informasjonskilder for enslige mindreåriges forståelse av sin situasjon. Det ser ut at den relative betydningen av uformelle

informasjonskilder blir større ved økt grad av konflikt med asylsystemet. Senere i rapporten kommer vi til å diskutere mer i detalj hvilke typer informasjon og i hvilke situasjoner disse uformelle informasjonskildene er av særlig relevans. Figur 28 viser en oversikt på hvordan ansatte ved mottak for enslige mindreårige og omsorgssenter vurderer at de uformelle informasjonskildene påvirker de enslige mindreåriges forståelse av sin situasjon.

Figur 28: Uformelle informasjonskilders påvirkning av forståelse av enslige mindreåriges situasjon



Figuren viser at det er stor enighet om at uformelle informasjonskilder har en stor påvirkningskraft på de enslige mindreårige sin forståelse av egen situasjon. Det er ingen som er uenig i at de uformelle kildene påvirker ungdommene. Figuren viser også at de ansatte vurderer informasjonen som kommer fra uformelle kilder både som oppklarende og som en hjelp til de enslige mindreårige slik at de forstår sin situasjon bedre. Uformell informasjon vurderes også som et bidrag til at informasjon blir mer tilgjengelig. Samtidig mener de ansatte at de samme informasjonskildene bidrar til forvirring og usikkerhet i tillegg til at det oppstår falske rykter.

Både ansatte og de enslige mindreårige understreket at uformelle informasjonskilder var viktige for barna og at de orienterte seg og vurderte sin situasjon gjennom disse. De enslige mindreårige var imidlertid veldig klare på at de ikke nødvendigvis trodde på alt som ble sagt eller formidlet, særlig gjennom sosiale medier. Virkeligheten slik den ble beskrevet gjennom sosiale medier stilte de seg noen ganger kritiske til. For eksempel når noen hadde forsvunnet fra mottaket var det ikke alltid like lett å vite om de hadde det bra eller om de var utrygge, levde i risiko og var engstelige. Noen ganger var budskapet de fikk formidlet at de hadde det bra og med

anbefalinger om å komme dit de var. Andre ganger kunne de samme ungdommene sende bilder og beskjeder som fortalte at realitetene gjerne ikke var ukompliserte likevel. Noen ganger mistenkte de også at de som var dratt underkommuniserte hvilke utfordringer og problemer de hadde for at de ikke skulle bekymre seg for dem. Dette førte naturlig nok til usikkerhet og en kontinuerlig vurdering rundt hva som eventuelt ventet dem om de tok det ene eller andre valget.

6. Risikofaktorer

Som vi har sett handler ikke informasjon bare om overføring av et budskap fra en sender til en mottaker, men må sees på som en del av et større og mer komplekst bilde. Hvilken informasjon som oppleves som relevant er nært knyttet til hvilken situasjon den enkelte befinner seg i som igjen påvirker hvordan informasjonen forstås og hvilken tiltro man har til denne. Enslige mindreårige asylsøkere lever i en usikker og gjerne uavklart tilværelse der det både kan identifiseres ulike risikofaktorer og mestringsmuligheter.

6.1 Sosiale relasjoner og manglende inkludering

Tilgang til informasjon og forskjellige elementer ved informasjonsarbeid i omsorgssenter og mottak kan ha innvirkning på enslige mindreåriges levekår, opplevelse av sammenheng og deres mestringsfølelse. Samtidig kan deres mestringsmuligheter og levekår være påvirket av andre faktorer som svekker disse selv om de får både relevant og tilpasset informasjon. Ifølge Antonovsky sin teori kan sosial støtte og sosiale relasjoner bidra til å styrke mestringssevne i krevende situasjoner (Antonovsky 1979, 2012). Også forskning som fokuserer på forskjellige kategorier asylsøkere og flyktninger i Norge vektlegger betydningen av bekreftende og støttende sosiale relasjoner (Lauritsen og Berg 1999; Lindèn mfl., 2011; Valenta og Berg 2012). Tilknytningssavn, separasjonserfaringer og tilsvarende behov for sosial støtte, voksne støttepersoner og vennskap kan være ekstra sterkt hos enslige mindreårige (Oppedal, Seglem, Jensen 2009; Svendsen og Berg 2017). Enslige mindreårige kan finne støtte i andre beboere, miljøarbeidere og andre ansatte i mottaket/omsorgssentret, deres representanter, lærere, bosatte landsmenn og slektninger. Vi har bedt mottaksledere om å vurdere noen av relasjonene. Samtlige vurderer at ansatte har gode eller svært gode relasjoner med beboere og 60 % mener at mottaket/omsorgssentret i stor eller svært stor grad ivaretar opprettholdelse av beboernes nettverk i hjemlandet og i andre land. Disse positive oppfatningene bør sees i lys av det at de berører noen av de sentrale aspektene ved respondentenes eget arbeid. Mottakslederens inntrykk ble imidlertid stort sett bekreftet under intervjuene vi hadde med beboere i forskjellige mottak og omsorgssentre.²⁰

Ledere har også generelt gitt en positiv vurdering av tilbudet enslige mindreårige får i vertskommunen. Når det gjelder tilgang til skole er det nesten 90 % av respondentene som mener at tilgang til skole er ivaretatt i stor eller i svært stor grad. Og over 95 % mener at oppfølging av helsevesenet er ivaretatt av vertskommunen i stor eller svært stor grad. Videre mener over 80 % at vertskommunen tilbyr meningsfulle fritidsaktiviteter til asylbarna. Men når det gjelder sosial inkludering i nærmiljøet er oppfatningen ikke så positiv som når det gjelder andre forhold i vertskommunen. Her er svarene relativt jevnt fordelt. Generelt sett indikerer respondentenes svar likevel at de har en mer positiv oppfatning av relasjonene med og mellom

²⁰ Samtidig kan en ikke utelukke at beboere som stiller opp på intervju kan være de som har en bedre relasjon med ansatte, mens de som har en betent relasjon vil avvise deres henvendelse om å møte oss.

beboere samt oppfatningen av tilbudet i vertskommunen sammenlignet med beskrivelser fra en del andre undersøkelser som fokuserer på asyltilværelsen (Berg og Tronstad 2015, Valenta og Berg 2012).

Det store flertallet av respondentene mener at beboere har gode eller svært gode relasjoner med representantene/vergene, men det er også en betydelig andel (25 %) som svarer «verken eller». Vennskapsrelasjoner beboere imellom betegnes også som gode, der over 90 % respondentene svarer «i stor grad» eller i svært stor grad», mens når det gjelder relasjoner i nærmiljøet gis en noe svakere vurdering. Her svarer i underkant av 50 % av respondentene at beboernes relasjoner i nærmiljøet ivaretas i stor eller veldig stor grad, mens resten mener at de ivaretas i liten eller svært liten grad. Samtaler med representantene, ansatte og beboere bidrar imidlertid til å nyansere noen av disse generelle inntrykkene:

Vi jobber mye med relasjoner. Vi har bla. egen hovedkontakt, og fokuserer på barnas behov når de søker kontakt. Det jobbes bevisst med miljøet, men vi opplever at ikke alle beboere går like godt overens. Ulike roller i gruppa kan være konfliktfylte. De har venner på skolen og i fritid, men får kanskje ikke så nære relasjoner som forventet. De får tilbud om bistand til å kontakte familie og venner, men de er tilbakeholdne og har lite eller ingen kontakt som vi er kjent med. Ofte har de kontakt med andre de møtte på reisen gjennom sosiale medier.

Når det gjelder representantene formidles det at disse relasjonene kan oppfattes som veldig formelle i noen tilfeller, mens for andre er representanten blitt en støtteperson som inviterer beboeren på besøk og prøver å inkludere dem i lokalmiljøet. En mottaksansatt sier dette:

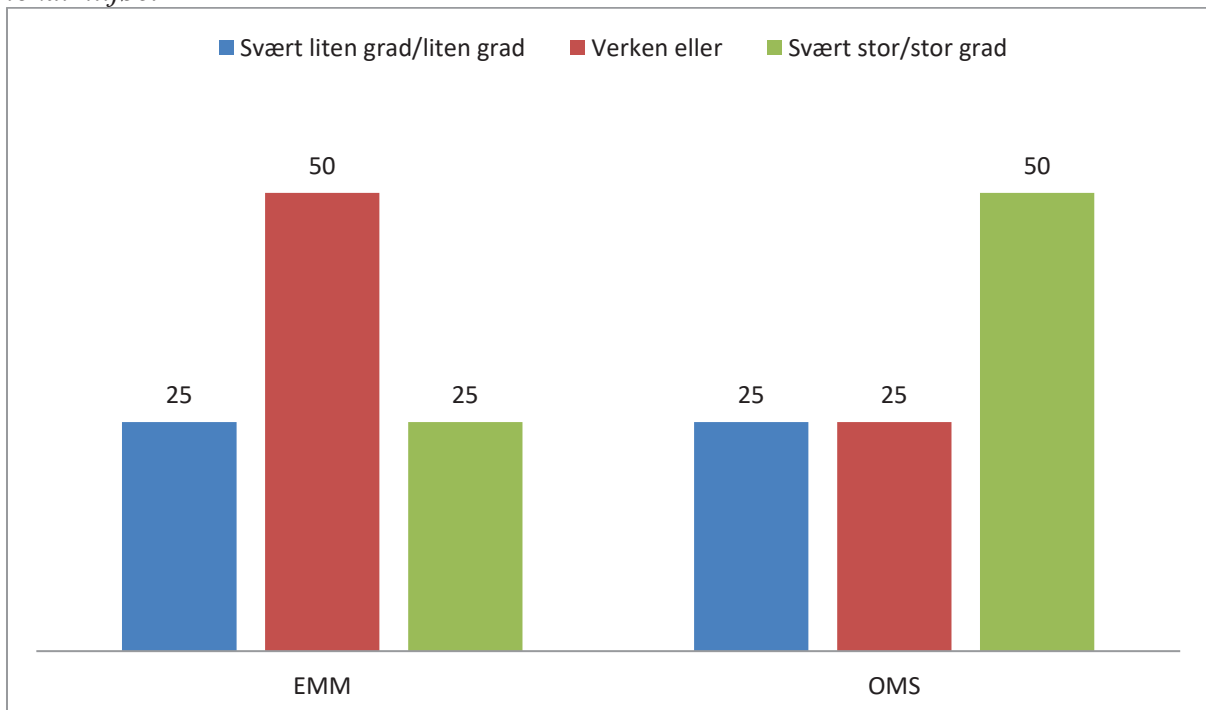
I forhold til representant så varierer dette veldig... Her trenger både ansatte, beboere og representanter mer informasjon sammen sånn at alle får samme forståelse for hva som egentlig er representant sin oppgave og hva ungdommene kan forvente av de.

En representant beskriver egen relasjon til de enslige mindreårige hun representerer som ryddig. Hun har vært til stedet når det gjelder alle de viktige situasjoner som det forventes at en representant deltar i. Samtidig har hun ikke hatt anledning til å besøke mottaket ofte og heller ikke ungdommene som hun er representant for. I hennes tilfelle begrenses den uformelle kontakten til sporadisk kontakt på sosiale medier. Samtidig formidler både beboere og ansatte i mottak og omsorgssenter at enkelte representanter engasjerer seg veldig i saken til enslige mindreårige som de representerer. Enkelte har utviklet tette relasjoner med dem, noe som kommer også frem i dette sitatet:

De fleste ungdommene sier at de ikke har kontakt med familie i hjemlandet. Etter hvert har de fleste bodd så lenge i Norge at de har noen tidligere asylsøkere og tidligere, eller nåværende, representanter som de besøker innimellom. Dette er veldig viktig for dem (Mottaksansatt).

Flere av beboerne vi har møtt antydte at de satt pris på de representantene som også utviklet uformelle relasjoner med dem. De som ikke hadde slike representanter var misfornøyd eller skuffet over at de ikke hadde en representant som viste mer interesse for dem og utviklet en mer uformell og varm støtterelasjon. Noen av de nevnte elementene ved relasjonene blir også beskrevet i tidligere forskning. Blant annet kan det være en utfordring for enslige mindreårige, og beboere generelt sett, å utvikle nære relasjoner i nærmiljøet og få etnisk norske venner. Forskningen viser at ensomhet og mangel på vennskap med etniske nordmenn kan være en utfordring både for asylsøkere i mottak og for bosatte flyktninger som har oppholdt seg lenge i Norge (Valenta 2008; Valenta og Berg 2012). Mange ledere opplever at inkluderingen i nærmiljøet kan være en utfordring, noe som kommer frem i breddeundersøkelsen.

Figur 29: Respondentenes vurdering av enslige mindreåriges mulighet for å bli inkludert i lokalmiljøet



Figuren viser at enslige mindreårige på mottak vurderes å ha større vanskeligheter med å bli inkludert i lokalmiljøet. Omsorgssentrene skårer høyere på denne vurderingen. Forklaringen kan ligge i at barna på omsorgssenter er yngre og dermed lettere kan inngå i ulike lokale aktiviteter. I tillegg er gjerne deres situasjon oftere at de venter på svar på søknad eller å bli bosatt, i stedet for midlertidige tillatelser, avslag og retur. Dette er faktorer som kan påvirke de enslige mindreåriges ønske til å engasjere seg.

De fleste av enslige mindreårige vi har møtt forteller at de omgås primært andre beboere og egne landsmenn. Dette kan forklares med flere faktorer som manglende tilgang til arena der de kunne utvikle gode relasjoner med de lokale. Videre kan opplevelse av avvisning, språkkunnskaper, manglende usikkerhet om sosiokulturelle koder og manglende motivasjon til

å delta i ukjente settinger redusere muligheten til å utvikle kontakten. Ledernes kommentarer antyder at det er sammensatte årsaker som reduserer inkludering i nærmiljøet:

Ser at det er en utfordring å kunne møte ungdommer fra bygda i uformelle settinger. Guttene ved mottaket får blant annet ikke mulighet for å spille fotball på det lokale fotballaget.

For å bli inkludert i nærmiljøet må det komme fra ungdommen selv. Noen er utadvendt og kontaktskapende.

Vi har ikke vært så heldige med inkludering i nærmiljøet fordi både skole og aktivitet er arrangert bare for beboerne, men vi skal jobbe med dette.

De første tre sitatene berører noen av utfordringene som indikeres i andre studier og i diskusjoner om faktorer som kan bidra til å svekke muligheter for inkludering av asylsøkere i nærmiljøet. Manglende tilgang på arenaer der asylsøkere og den lokale befolkningen kan møtes, språkproblemer, usikkerhet omkring kulturelle koder og manglende motivasjon for kontakt både hos asylsøkere og den lokale befolkningen er noen av faktorene som nevnes i forskningen (Valenta 2008; Svendsen og Berg 2017). Andre sitater indikerer også at enslige mindreårige sliter med depresjoner og psykiske problemer noe som også kan redusere deres inkludering i nærmiljøet. Dette kan også være en utfordring med hensyn til å bli inkludert i det kommunale hjelpe- og tjenesteapparatet noe denne kommentaren fra en mottaksleder kan illustrere:

Vi opplever at lokalt barnevern toer sine hender når det gjelder tiltak overfor suicidale, dypt deprimerede og utagerende ungdommer.

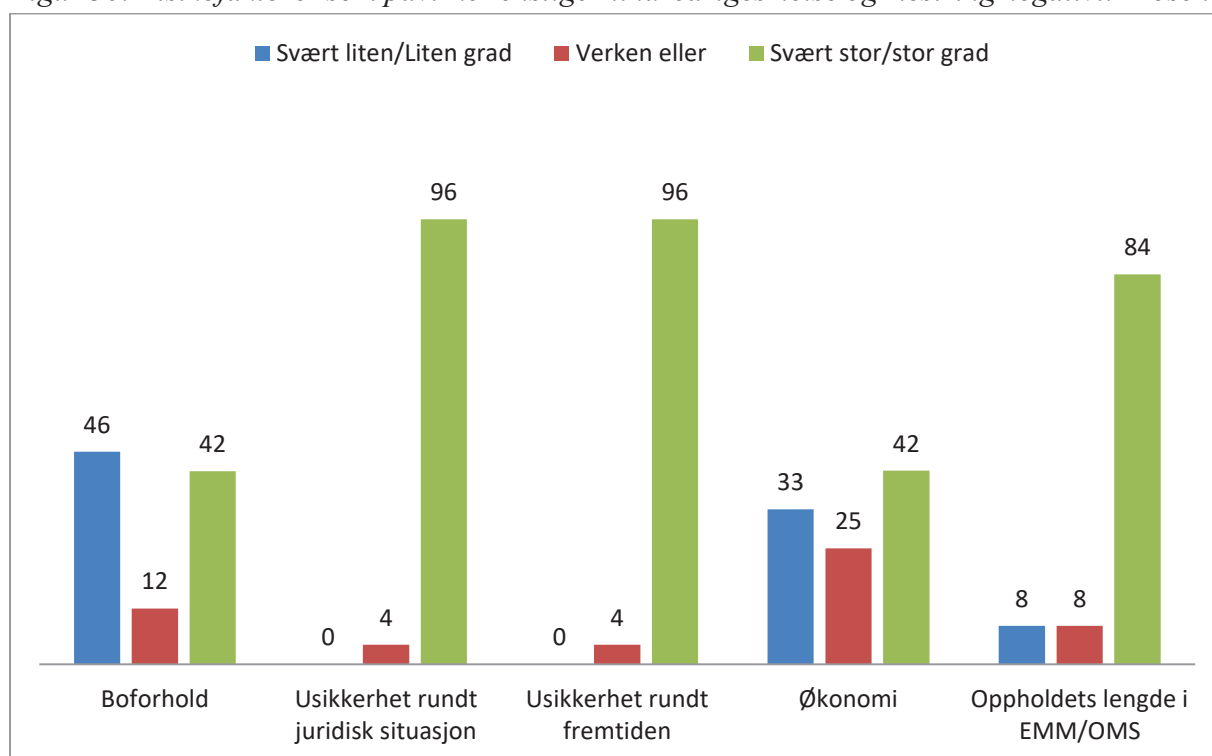
Tidligere undersøkelser og kvalitative intervjuer med informanter vi har møtt i mottak antyder at enkelte enslige mindreårige har opplevd store påkjenninger i hjemlandet og under sin reise til Norge. I tillegg har en stor andel enslige mindreårige i mottak fått avslag og er engstelig for hva som skal skje med dem. Det kommer klart frem i undersøkelsen at depresjon, selvskading, og fare for selvmordsforsøk forekommer i mottakene.

6.2 Manglende «begripelighet», «håndterbarhet» og «meningsfullhet».

Risikofaktorer som nevnes i forskningen om enslige mindreårige asylsøkere er, blant andre posttraumatisk stress, både som resultat av erfaringer før flukten og under flukten, erfaringer knyttet til separasjon, tap av foreldre og familie, mishandling, fornedring og frykt. I tillegg kan selve ventetiden og tilværelsen som asylsøker oppleves som en påkjenning (Brekke 2004; Oppedal, Seglem, Jensen 2009; Dittman og Jensen 2010; Carlson, Cacciatore and Klimek 2012; Berg og Tronstad 2015). Tidligere forskning om enslige mindreårige og om asylsøkere generelt

identifiserer noen av de viktigste faktorer som kan innvirke negativt på beboeres mestringsmuligheter og levekår (Lauritsen og Berg 1998; Brekke 2004; Oppedal, Seglem, Jensen 2009; Valenta mfl. 2010; Lindèn mfl., 2011; Valenta og Berg 2012; Berg og Tronstad 2015). Faktorene som ofte nevnes er boforhold, lang ventetid, juridisk status økonomi og usikkerhet omkring fremtiden. Basert på den tidligere forskningen har vi bedt våre respondenter om å vurdere hvilke av disse risikofaktorene som påvirker enslige mindreåriges helse og mestring negativt. Respondentene mener at usikkerhet omkring fremtiden og usikkerhet rundt deres juridiske status er de største risikofaktorene. Mer enn 95 % mener at disse faktorene i stor grad eller i svært stor grad innvirker negativt på enslige mindreåriges helse og mestring. Figur 30 viser ansatte ved mottak for enslige mindreårige og omsorgssenter sin vurdering av hvordan ulike risikofaktorer som påvirker enslige mindreåriges helse og mestring negativt.

Figur 30: Risikofaktorer som påvirker enslige mindreåriges helse og mestring negativt. Prosent



Når det gjelder risikofaktorer som påvirker enslige mindreåriges helse og mestring negativt er ansatte på mottak og omsorgssenter svært samstemte. Figuren skiller derfor ikke mellom disse institusjonene, men viser i stedet hvordan de ansatte fordeler seg totalt. Det er helt tydelig at usikkerhet rundt juridisk situasjon og usikkerhet rundt fremtiden er de to største risikofaktorene for enslige mindreåriges helse og mestringsmuligheter etterfulgt av oppholdets lengde i institusjonen. I forhold til disse risikofaktorene blir boforhold og økonomi underordnede bekymringer. De ansatte fordeler seg mer jevnt mellom at dette har svært liten eller liten betydning og de som også tillegger disse faktorene stor eller svært stor grad av betydning. Under presenteres noen av kommentarene som de ansatte har lagt til under dette spørsmålet:

Senteret dekker barnets behov i det daglige, oppstår konflikter om materielle ønsker og opplevde behov ikke innfris, lang saksbehandlingstid skaper

usikkerhet, tror det er noe galt med saken og at de må reise hjem, ikke får opphold, lang tid i mottak reduserer troen på muligheter for fremtiden.

Ser at det er en stor belastning for enkelte med lang botid på mottak. Dette i tillegg til liten grad av ressurser knyttet opp imot psykiske helse hos beboere, samt vanskelig å få hjelp i det kommunale tilbudet, så sitter mottakene med store belastninger.

Det at usikkerhet omkring fremtiden, usikkerhet rundt juridisk status og den lange botiden betraktes som de største risikofaktorene er kanskje ikke overraskende ettersom undersøkelsen ble gjennomført i en fase der stor andel av beboere hadde lang ventetid og midlertidig tillatelse, i tillegg til at mange blant dem nærmet seg atten år. Disse eksterne faktorene ansees som de mest problematiske som begrenser muligheten til å gi god omsorg til enslige mindreårige.

Respondentene ble bedt om å vurdere flere andre eksterne faktorer som begrenset muligheten til å gi omsorg der disse alternativene ble tilbudt: «den kortvarige driftsavtaler», «manglende samarbeid med relevante instanser», «barnas usikre og midlertidige situasjon», «manglende ressurser», «innstramminger i regelverket for oppholdstillatelse», «krav om returarbeid». Aspektene ved beboernes juridiske situasjon er faktorene som de fleste respondentene mente begrenset muligheten til å gi omsorg. 55 % mener at barnas usikre og midlertidige situasjon i stor grad eller svært stor grad begrenser muligheten til å gi god omsorg til enslige mindreårige, og 60 % mener det samme om innstramminger i regelverket for oppholdstillatelse.

De kvalitative intervjuene med enslige mindreårige og ansatte i mottak og omsorgssentrene bekrefter dette bildet. Utfordringer en møter i tjenesteyting og omsorgsarbeid avhenger i stor grad av beboersammensettingen, hvor i asylsøkerkarrieren beboere befinner seg i og hvilken status de har. En mottaksleder beskriver utfordringene slik:

Situasjonen har endret seg helt sammenlignet med tiden i fjor. Nå har mesteparten av beboere avslag... Mottakene legges ned og de beboerne som er igjen og som sendes nå til oss er de som har avslag. Mesteparten av våre beboere har avslag. Stemningen på mottaket er nå annerledes... mange er nå deprimerte og har snudd døgnrytmen... Skolefravær har økt. Tidligere var beboere positive og interesserte i aktivitetstilbud. Nå er de deprimerte og konfliktnivået har økt (Mottaksleder).

En mottaksansatt forteller:

Akkurat nå har vi i en periode som er veldig vanskelig både for ansatte og for ungdommer. De sliter mye med søvn, med mareritt. De er redd ... De fleste har fått begrenset opphold til de er atten, og noen blir atten snart ... Nei, de går ikke på skole ... De er redd, de sover lite. De er redd ... Vi har meldt savnet to gutter i forrige uke ... I løpet av fire uker har vi mistet fire gutter.

De stakk av. Vi er forbedret at det er flere som skal forsvinne snart
(Mottaksansatt).

Informantens beskrivelse minner oss på at det er flere gjensidig forsterkende prosesser som innvirker på omsorgsytelse og relasjoner i mottakskonteksten. Den ene er dynamikken og endringene i beboersammensettingen og den andre er dynamikken i endringene i mottakssystemet. Mottak for enslige mindreårige opplevde for kort tid siden at beboermassen ble dominert av nyankomne beboere som ventet på asylvedtak. Blant de som fikk vedtak fikk mesteparten beskyttelse. I 2017 opplever mottakene en annen situasjon. Tilstrømmingen har stoppet opp, og det er veldig få nyankomne beboere. Videre har politiske innstramminger ført til en stor økning i antall beboere med avslag og midlertidig tillatelse uten rett til bosetting. Samtidig legges mange mottak ned og mesteparten av de nye beboere gjenværende mottak får er nettopp den sistnevnte kategorien av enslige mindreårige. Flere forskere har fokusert på deler av mottakssystemet som domineres av avviste asylsøkere og viser at i slike kontekster øker konfliktgraden, tjenesteyting vanskeliggjøres og helseproblemer øker (Koshravi 2009; Valenta m.fl, 2010). Dette setter preg på stemningen i mottakene. En ansatt forteller dette:

Situasjonen er veldig vanskelig ... Jeg har en sånn føles at vår jobb akkurat nå ... det er håpløst. Jeg er engstelig at noe alvorlig kan skje. Det som vi er bekymret er at noen av dem skal ta livet sitt, og det er jo stor sjanse for at det kan skje. Eller at de skal gå direkte på an av ansatte. Det kan skje
(Mottaksansatt).

Lignede bekymringer ble formidlet av mottaksledere gjennom forskjellige aviser og interne rapporter. En mottaksleder uttrykte denne bekymringen til VG på denne måten:

I løpet av mine snart syv år på mottak, er dette den tyngste situasjonen jeg har stått i. Vi ser hvor traumatiserte og apatiske de er, hvor redde de er og samtidig hvor tomme de er i blikket. Redselen for å finne dem døde er det verste.²¹

Lignende bekymring ble uttrykt fra flere hold, blant annet NOAS, UDI, Redd Barna og vergeforeningen. Assisterende direktør i UDI formidlet denne bekymringen i et intervju med VG der det blant annet oppsummeres at ungdommene sliter med 'søvnproblemer, dårlig matlyst, skolevegring, frustrasjon og opplevelse av avmakt, sosial isolasjon, nedstemthet, engstelse, apati og noe aggresjon og utagering'.²² Situasjonen i deler av mottakssystemet som huser enslige mindreårige minnet oss om ventemottakene som ble opprettet for å innkvartere lengeventende avviste asylsøkere. Konfliktgraden i disse mottakene var høy og de negative

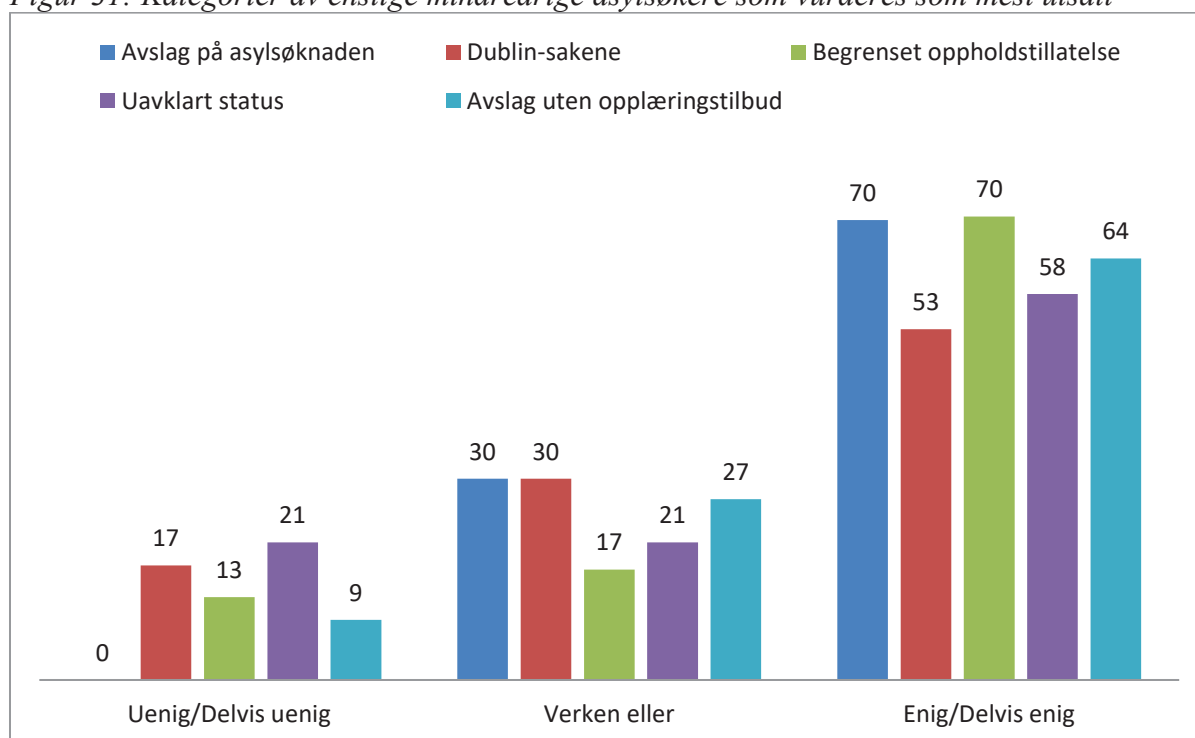
²¹ Se <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/full-alarm-om-unge-asylsoekere-traumatiserte-apatisk-og-redde/a/23937162/>

²²Se: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/udi/udi-veldig-bekymret-for-enslige-mindreaarige-i-norske-mottak/a/23918144/>; se også <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/noas-sterkt-bekymret-for-enslige-mindreaarige-asylsoekere-uten-returmogigheter/a/23969678/>; se også <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2017/03/24/195289321/sandberg-holdt-krisemote-om-enslige-mindrearige-asylsoekere>

aspekter ved livet i mottak som beskrives ellers i litteraturen ble forsterket (Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2004; Valenta og Berg 2010) noe som kulminerte i opptøyer, brannpåsettelse og nedlegging av ventemottak (Valenta og Thorshaug 2011). På noen områder lignet stemningen på mottakene for enslige mindreårige som vi besøkte i 2017 på ventemottak vi besøkte i 2010, før disse ble lagt ned.

Vi har møtt forskjellige kategorier enslige mindreårige i 2017, både de som venter på vedtak eller bosetting og de som sitter med avslag. Vi kan skille mellom yngre og eldre enslige mindreårige asylsøkere, forskjellige nasjonaliteter, dem som venter på asylvedtak, de som har fått vedtaket, samt de med kort oppholdstid i mottak og de lengeventende beboere. Det mest framtrepende skillet som kan identifiseres i datamaterialet er imidlertid mellom beboere som har fått opphold og de som har fått avslag på sin søknad. Den sistnevnte kategorien møter størst utfordringer, noe som er i tråd med tidligere forskning (Brekke og Søholt 2005; Valenta and Thorshaug 2011; Berg og Thonstad 2015). I vår breddeundersøkelse ble respondentene spurt om å vurdere hvilke kategorier av enslig mindreårige som de anså som mest utsatt blant de som ikke har fått innvilget sin søknad om opphold.

Figur 31: Kategorier av enslige mindreårige asylsøkere som vurderes som mest utsatt



Figuren viser, som forventet, at de fleste kategorier av enslige mindreårige som enten har fått avslag eller befinner seg i en uavklart situasjon vurderes som svært utsatt. Variasjonene som kan identifiseres er imidlertid rettet mot grad av håp for endring i vedtak. Dette kan forklare hvorfor de som ennå ikke har fått svar på sin søknad vurderes som mindre utsatt enn de med avslag. Avslag på asylsøknaden og begrenset oppholdstillatelse sidestilles i vurdering av utsatthet, noe som indikerer at ansatte på den tiden de besvarte undersøkelsen hadde liten tro på en omgjørelse av de begrensede tillatelsene.

Noen av de nevnte kategoriene enslige mindreårige er sammenfallende. Og noen av kategoriene rommer flere underkategorier med beboere som deler lik/forskjellige erfaringer. Blant beboere med lang oppholdstid i mottak er naturlig nok de med avslag overrepresentert. Lang ventetid i mottak kan i seg selv oppleves som problematisk og følelsen av maktløshet og usikkerhet for fremtiden blir forsterket med avslag på søknad (Brekke 2001, 2004; Valenta and Thorshaug 2011). Disse to negative effektene erfares av mange enslige mindreårige, flest av dem som er i denne kategorien er Afghanere som har fått midlertidig oppholdstillatelse som ikke gir rett til bosetting eller mulighet for forlengelse.

Også blant de som har vært kort tid i mottak og som ennå ikke har fått svar på sin asylsøknad kan tilværelsen fortone seg forskjellig, blant annet avhengig av hvilken nasjonalitetsgruppe de hører til. Nasjonaliteten kan predikere utfallet av asylsøknaden, og enslige mindreårige som hører til en nasjonalitetsgruppe der det store flertallet søkere får beskyttelse vil oppleve ventetiden annerledes enn de som opplever at mange i gruppa får avslag. Enslige mindreårige fra Syria og Eritrea, der de fleste asylsøkere får opphold, var i mindre grad engstelige enn enslige mindreårige fra Afghanistan som ventet på svar. I den siste kategorien er avslagsraten høy og de ventet i spenning og engstelse. En ungdom forteller:

Når en enslig mindreårig fra Afghanistan får opphold i et annet mottak blir dette fort kjent ...vi får informasjon via andre afghanere ... Vi har vennegrupper på internett som gir oss informasjon om dette. Vi blir glad når vi får høre om dette ... Jeg klager på vedtaket og håper på å få positiv ... Ja, jeg vet om andre som fikk positiv etter at de klaget. De bor ikke her ... nei, jeg kjenner ikke mange som fikk positiv etter klage, bare noen få... (Enslig mindreårig fra Afghanistan).

Hver kategori beboere opplever utfordringer. De som har fått opphold og venter på bosetting i en kommune framstår ved første inntrykk som de heldige. De så optimistisk på fremtiden og flere hadde store ambisjoner når det gjelder skole og integrering i Norge. Men også i denne kategorien beboere kan enkelte ha store behov for omsorg, tilpasset tjenesteyting og informasjonsarbeid. På den ene siden kan de være lettet og oppleve at de er heldige sammenlignet med de andre beboere som sitter med avslag. På den andre siden antyder samtaler med disse ungdommene at det at de har fått opphold ga dem et pusterom og mulighet til å tenke over alle de andre utfordringene de møter i hverdagen. Samtaler med dem avdekker deres savn etter familie, og forsøk på å få fart i familiegjenforeningsprosessen. De avdekket også deres ønsker om å bli bedre inkludert i lokale nettverk, skoleutfordringer, språkproblemer, ønsket om bli sett og likt, deres opplevelse av å være annerledes, og deres streben om anerkjennelse. De antyder også engstelsen og spenningen over hva som venter dem i kommunen etter at de har forlatt mottaket. Sammenlignet med denne kategorien er de som sitter med avslag likevel i en helt annen situasjon. Med en referanse til Antonovsky sine diskusjoner om mestringsressurser kan en hevde at disse to kategoriene beboere opplevde grunnleggende forskjeller i de viktigste dimensjonene ved «opplevelse av sammenheng», «begripelighet», «håndterbarhet» og «meningsfullhet» (Antonovsky 1979, 2012).

For de som venter på bosetting er formelle informasjonskilder som gir opplysninger om familiemedlemmer i utlandet, bosettingsprosessen, bosettingsalternativene og tilbud i bosettingskommunen ansett som viktige. Mesteparten av denne informasjonen sees på som troverdig, særlig av dem som allerede har vært på rekognoseringsbesøk i bosettingskommunen. Informasjon om muligheter til familiegjennforening, særlig i tilfellet der det oppstår utfordringer i denne prosessen, opprører enkelte noe som også svekker deres tillit til mottaksansatte og andre som formidler informasjon. Likevel er de med avslag på asylsøknaden den gruppa som har minst tillit til systemet og de formelle informasjonskilder. For flere av de som har fått avslag ble innsatsen de hadde brukt på å lære norsk, delta i informasjonsprogram og gå på skole i løpet av ventetiden sett på som bortkastet og meningsløs. De opplevde det europeiske og norske asylsystemet som lite forutsigbar og lite troverdig. Disse sitatene baseres på utsagn fra flere enslige mindreårige som har fått avslag:

... Først sa de at vi kom til å få svar på asylsøknaden om tre måneder. Etter tre måneder sa de at vi må vente noen måneder til ... og etter det at vi måtte vente enda mer... Noen av oss kom nesten samtidig og er fra samme land og området. Vi er i samme situasjon hvis vi blir sendt tilbake. Likevel får noen positiv og vi fikk negativ (Mottaksbeboer fra Afghanistan).

Jeg forstår det ikke ... De bestemmer seg bare å endre regler og sier at Afghanistan er trygg. Hvor har de det fra? ... De vil sende oss til Kabul, men vi er ikke fra Kabul, og vi kjenner ingen de ... Bare det at vi blir returnert fra Europa og kommer i vestlige klær kan være farlig... (Mottaksbeboer fra Afghanistan).

Vårt generelle inntrykk er at ungdommene vi hadde truffet er godt informert. I løpet av intervjuene viste de ofte en bred og detaljer kunnskap om asylsystemet i Norge og i Europa. Samtlige mener at de har forstått informasjonen de har fått, og at mye av informasjon ble gjentatt så mange ganger at det ble vanskelig å ikke få med seg det som ble formidlet. De har i tillegg samlet informasjon selv via internett og egne nettverk. Informasjonen om viktige aspekter ved systemet og deres tilværelse har også vært formidlet flere ganger og gjennom ulike informasjonskilder, og de mener at de forstår godt både systemet og sin situasjon i det.

Til tross for all informasjonen enslige asylsøkere får er deres «opplevelse av sammenheng» likevel svekket. Informasjonsarbeid kan fremme opplevelse av sammenheng, men informasjon trenger ikke å garantere den. Flere av intervjuene viser at systemet og tilværelsen oppleves som uforutsigbar, ulogisk og urettferdig - de ser ikke løsning på hvordan de kan komme seg ut av denne situasjonen. Hvis vi bruker Antonovskys typologi kan det argumenteres for at informantenes manglende opplevelse av sammenheng ikke primært skyldes manglende forståelse eller «begripelighet», men manglende opplevelse av «håndterbarhet» og «meningsfullhet». Opplevelsen av at en ikke har kontroll, og at et fiendtlig innstilt og urettferdig system begrenser deres handlingsalternativer er en fremtredende del av deres tilværelse:

Jeg har lært meg norsk, sagt alt om min situasjon da jeg var på asylintervju. Jeg gjorde alt som de ønsket at jeg skulle gjøre og jeg likevel fikk avslag. De sier at jeg kan dra tilbake til Irak. Flere andre Kurdere som var på samme mottak har fått opphold, men ikke jeg. På hvilken måte vi er forskjellige?... Jeg er redd for politiet. De var allerede på mottaket og spurte etter meg (Mottaksbeboer fra Irak).

Nå venter vi på svar på klage. Jeg vet hva som kommer til å skje når jeg fyller atten... Det er vanskelig å gå på skole. Det er vanskelig å tenke på skole når du tenker på andre ting. Jeg vet ikke hva vi skal gjøre... jeg kan ikke søke om asyl andre steder... de har mitt fingeravtrykk her og vil sende meg tilbake til Norge. Det er urettferdig at de ikke gir oss en mulighet til å søke om asyl i andre Europeiske land. Norge gir oss ikke positiv... Jeg har venner som har fått positiv i andre land, men vi kan ikke søke der... Jeg skjønner det ikke. Det er urettferdig... (Mottaksbeboer fra Afghanistan).

Også ungdommene som har fått opphold kan oppleve utfordringer i hverdagen og at deres mestringsmuligheter er begrenset, men deres «opplevelse av sammenheng» står mye sterkere. De ser med spenning på fremtiden, og de er informert om hva som venter på dem (bosetting i kommune, skole, fosterhjem). De godtar relevant informasjon og anser den som begripelig, håndterbar og meningsfull. I kontrast tilbyr myndighetene assistert eller tvungen retur som de eneste løsningene for de enslige mindreårige som har fått avslag. Ingen av ungdommene med avslag som vi har møtt anser retur som en akseptabel løsning. Den returrelaterte informasjonen de får fra formelle informasjonskildene anses som lite troverdig, provoserende og lite relevant. Ingen av dem vi har møtt ga uttrykk for at de hadde planer om å returnere til hjemlandet. Samtidig opplever de at de ikke har noen utveier. De har ikke noen muligheter til å påvirke sine omgivelser og forbedre egen situasjon. Etter å ha diskutert mestringsmuligheter og mulige utveier med ungdommene har flere sagt at de tenker på dette svært ofte, men at de ikke finneren løsning. De prøver i stedet å unngå og tenke på egen situasjon, som en Afghansk ungdom sa:

Jeg vet ikke hvor skal jeg være om ett år. Jeg blir trist av å tenke på det. Jeg må ta ting som de kommer. Jeg venter nå på å få svar på min klage... Etter at jeg har fått svaret vil jeg tenke hva jeg må gjøre (Enslig mindreårig fra Afghanistan).

En annen enslig mindreårig sa dette:

De forteller oss om retur, men flere av oss har vært i kontakt med dem som ble returnert og vi vet hvordan de har det... de har det veldig vanskelig og de prøver å dra ut igjen ... UDI sier at det er trygt i Afghanistan. Det er løgn... Det er politikk... De bryr seg ikke om hva vil skje med oss. Jeg vet ikke hva kommer til å skje med meg... Jeg kan ikke gjøre noe nå annet enn å vente (Enslig mindreårig fra Afghanistan).

Flere av ungdommene vi har møtt opplever manglende sammenheng mellom det de forventet ville være resultat av alle påkjenninger de har opplevd for å komme til Norge og måten de ble behandlet av norske asylmyndigheter. De har blitt apatiske, har snudd døgnrytme og er synlig preget av å leve i usikkerhet og redsel. Andre klarer ikke å vente, er engstelig for uttransportering, eller har gitt opp tilværelsen i Norge og bestemmer seg for å flytte ut av mottakssystemet. Flere av ungdommene vi har møtt vurderer å forsvinne fra mottaket og reise til et annet europeisk land. Samtidig nøler de og utsetter disse planene.

Jeg kjenner gutter som forlot mottaket og reiste til Frankrike, men de bor ikke på mottak der. Det bor hos venner eller på gata... det er ikke lett å bo på gata. Det er ikke trygt her heller... Vi har ikke en løsning... Jeg venter på å få opphold... tror du at politikere kommer til å endre regler og gir oss opphold likevel? (Beboer fra Afghanistan).

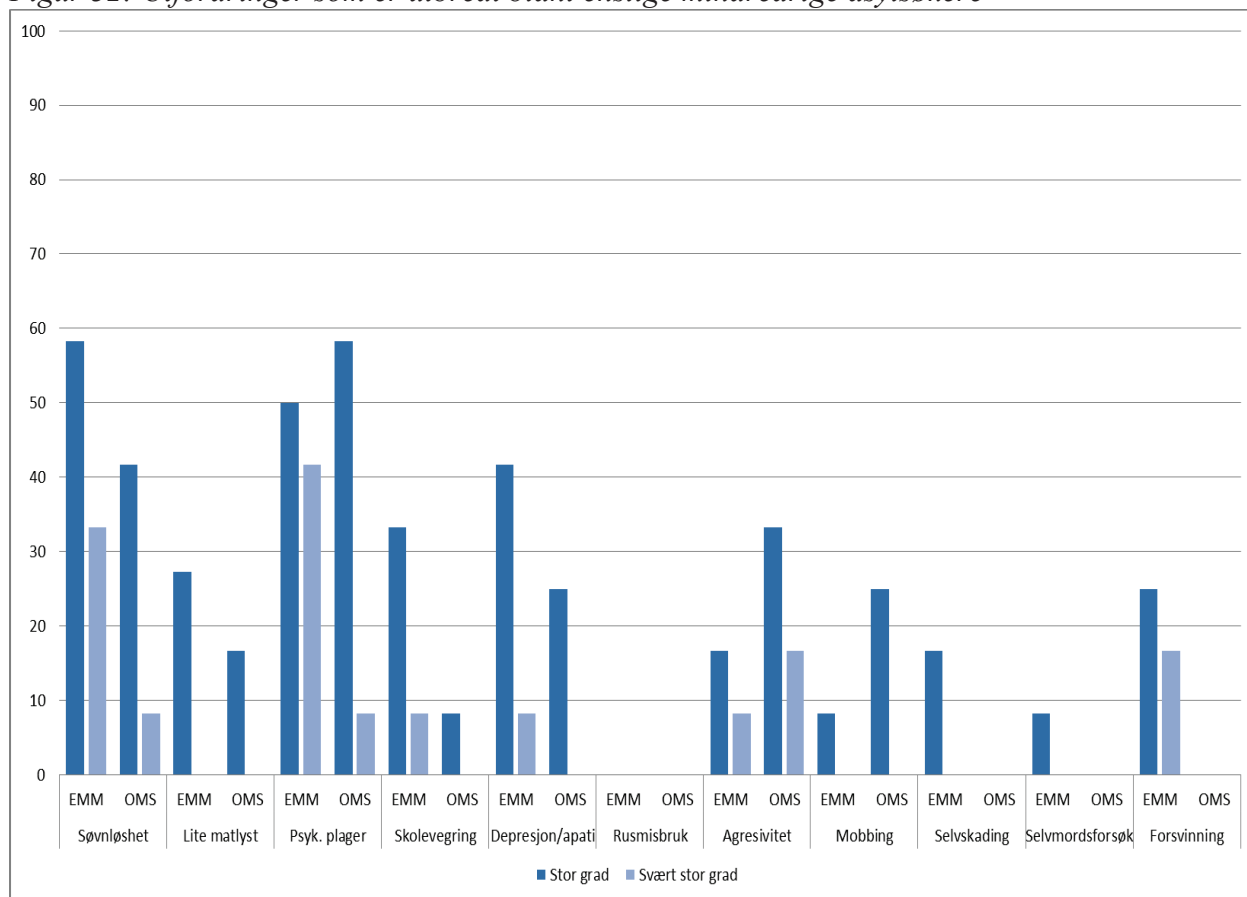
Jeg har ikke penger og kjenner ingen i andre land. Jeg kjenner få Irakere. De som jeg ble kjent med fikk opphold og er nå bosatt... Jeg er veldig redd for politiet. Jeg er red at de skal komme og sende meg til Irak ... Jeg tenker på det hele tiden, men jeg er fortsatt på mottaket siden jeg ikke har noe sted å dra til. Når jeg er redd for politiet oppholder jeg meg utenfor mottaket, men jeg har ikke noe sted å gå til. Jeg bare går til byen...En gang har jeg gått i byen og rund mottaket hele natten. Jeg våget ikke å komme tilbake til mottaket (Beboer fra Irak).

Flere ungdommer vi har møtt har erfart hvor vanskelig det er å leve på gata. De har negative opplevelser fra den tiden de var i Tyrkia og Hellas, noe som gjør at de vegrer seg og utsetter å flytte ut av mottaket. Men ventetiden i en slik kontekst tærer på ungdommene, noe som også kommet frem i svarene fra i breddeundersøkelsen. Som vi kommer til å se i neste avsnitt er følge ledere i mottak psykosomatiske plager, depresjoner og søvnløshet utbredt blant enslige mindreårige beboere.

6.3 Psykisk helse og psykosomatiske plager

Respondentene ble spurt om i hvilken grad de erfarer at psykosomatiske plager (hodepine, magesmerter ol.) er utbredt blant enslige mindreårige i mottaket/omsorgssenteret. Figur 32 viser oppfatning av utbredelse av ulike utfordringer blant enslige mindreårige på mottak og omsorgssenter.

Figur 32: Utfordringer som er utbredt blant enslige mindreårige asylsøkere



Som en kan se av figuren mener nesten 80 % av lederne at psykosomatiske plager er utbredt i stor eller svært stor grad blant beboerne. Søvnløshet er også utbredt blant beboerne der 70 % av respondentene svarer i stor eller svært stor grad på dette spørsmålet. Jevnt over vurderer lederne ved mottak utbredelse av ulike utfordringer i større grad enn omsorgssentrene. Respondentenes svar indikerer at selvsykning forekommer og at det er fare for selvmord, men utbredelsen av disse er betydelig lavere enn når det gjelder psykosomatiske plager og andre stressrelaterte tilstander. Hva angår selvsykning, selvmordsforsøk og forsvinning svarer ingen av lederne ved omsorgssentrene at dette forekommer i stor eller svært stor grad. Situasjonen på mottak vurderes annerledes. Henholdsvis 17 % og 8 % av lederne mener at selvsykning og selvmordsforsøk forekommer i stor grad. Forsvinninger er en annen faktor som skiller mottak og omsorgssenter fra hverandre der omsorgssentrene ikke svarer at dette skjer i noe særlig omfang, mens mottakene sier at forsvinninger forekommer i stor grad (25 %) eller svært stor grad (17 %). Depresjoner, isolering og apati er også utbredt. Det er 42 % mottaksledere som mener at dette forekommer i stor grad og 8 % svarer at det forekommer i svært stor grad. Videre opplever nesten 40 prosent av respondentene at sinne og aggressivt atferd er utbredt i stor eller svært stor grad blant deres beboere. Det at beboeres juridiske status kan relateres til flere av de nevnte stressfaktorer kommer blant annet frem i kommentarfeltene. Ledere skriver:

Dette er selyfølgelig ut fra dagens situasjon, det er svært varierende. Opphold eller avslag er "leve eller dø".

Dette er situasjonen akkurat nå. Vi har også hatt perioder med mye selvskading og selvmordstrusler, andre perioder med mye utagering, depresjon og psykiske plager.

En mottaksansatt forteller dette:

De er redd fordi de hele tiden hører hva som skjer i Afghanistan. Og de vil ikke hjem. De er redd for at politiet skal hente dem. Vi har gutter som nekter å sove på sitt rom der politiet lett kan finne dem ... De sover på stua så de kan se når politiet kommer ... Mange sliter med søvnproblemer og bruker sovemedisin ... vet ikke om det hjelper .

Vi har møtt ungdommer som var synlig preget av bekymringer for fremtiden. De er preget av engstelsen for at politiet vil hente dem og tvangsuttransportere dem. De er fortvilte og deprimerte og ser slitne ut. Selvskading og i enkelte tilfeller selvmord ble også nevnt i intervjuene. En ungdom forteller:

Da jeg fikk avslag ville jeg først ikke fortelle det til noen andre venner. De fikk opphold og det var vanskelig for meg. Jeg likte meg på mottaket mens jeg ventet på svar og da jeg fikk avslag forsvant alt. Jeg gikk opp til toppetasjen og jeg sto der lenge og jeg ville drepe meg selv ... hadde ikke en av ansatte kommet til meg og snakket med meg ville jeg kanskje gjort det ... Hun var veldig snill ... Vi er fremdeles i kontakt også etter at jeg ble flyttet til et annet mottak. Vi snakker ofte på telefon. Hun er nå som en søster for meg ...

Denne ungdommen har sagt flere ganger under intervjuet at han har selvmordstanker. Ved flere anledninger har også vi hørt ansatte si at de har hatt ungdommer som hadde behov for tett psykososial oppfølging. Data fra breddeundersøkelsen viser at de nevnte helseplager og forhold er mer utbredt i mottak for enslige mindreårige enn i omsorgssentrene. Respondentenes kommentarer og kvalitative intervjuer viser at det primært skyldes det faktum at beboere i enslige mindreårige mottak i større grad er utsatt for innstramningene i asylpolitikken, og som sitter med avslag. Flere mottaksansatte forteller dramatiske situasjoner og om alvorlige tilfeller av selvskading. En ansatt forteller dette:

En del har problemer med søvn, og selvskading også ... Det var en periode da det skjedde ofte ... Vi hadde også en gutt som prøvde å ta livet sitt. Det var da han hørte om begrenset opphold, så han tok kniven og satt den i magen. Ja, det skjedde faktisk på dette kontoret. Han hadde telefonsamtale med advokaten sin, og hans verge var til stede...Og ingen oppdaget at han tok kniv med seg...egentlig er han veldig rolig gutt... og han bare tok kniven og stakk seg i magen...Det var en veldig dramatisk opplevelse (mottaksansatt).

Denne informantens beskrivelse er i samsvar med andre undersøkelser, blant annet undersøkelsen som ble gjennomført av Redd Barna, FO og NOAS som konkluderer med at

midlertidig oppholdstillatelser fører til svekket psykisk helse, og flere ungdommer som har slike oppholdstillatelser har skadet seg selv eller forsøkt å ta livet sitt. Det vises i rapporten at i flertallet av sakene plages ungdommene med søvnproblemer og med symptomer forenelig med depresjon, PTSD og psykose (Redd Barna, FO og NOAS 2017). Rapporten gir en detaljert oversikt over 50 sakene. Vi velger å vise utdrag fra noen av omtalene av sakene fra den nevnte rapporten med spesiell fokus på ungdommenes helse:

Sak 12: Later å ha utviklet tilknytningsforstyrrelse. Har også depressive symptomer og elementer forenelig med PTSD. Hans mange symptomer på PTSD har hatt stor innvirkning på livskvalitet. Har ikke klart å gå på skole ... Sak 15: Sterk angst. Sliter med mareritt, og klarer ikke å sove på nettene. Konsentrasjonsproblemer. Har selvmordstanker, og får tanker om å skade seg selv. Har fysiske skader etter en arbeidsulykke ... Sak 24: Innlagt på sykehus på grunn av selvskadning. Henvist til BUP på grunn av mistanke om alvorlige psykiske reaksjoner etter traumer/krise og mistanke om depresjon. Tilbakevendende suicidale tanker/impulser ... Sak 29: Går til behandling hos BUP. Har psykotiske symptomer, PTSD, alvorlig depresjon, søvnvansker, suicidal. Mulig begynnelse på schizofreniutvikling. Anbefalt antipsykotisk og Antidepressiv behandling flere år fremover (Redd Barna, FO og NOAS 2017, 32-38).

Rapporten oppsummerer hovedfunn blant annet med å konkludere at midlertidig opphold er gitt ungdom som er svært sårbare, til ungdom som både har blitt utsatt for grov vold over flere år og som har opplevd at nære familiemedlemmer har blitt drept. De er i en utsatt posisjon siden de i flere år har utenfor hjemlandet og har psykiske helseproblemer. Og deres mestringsmuligheter er svekket siden de i tillegg ikke har skolegang eller arbeidserfaring (Redd Barna, FO og NOAS 2017). Flere av sakene i rapporten er i samsvar med det vi fikk fortalt av mottaksansatte og ungdommene vi møtte i mottakene. Ungdommene som har fått avslag og som risikerer uttransportering er i en veldig vanskelig situasjon. Samtidig utelukker det ikke at forsøk på å mestre den vanskelige situasjonen ikke kan eksistere side om side med de nevnte risikofaktorene. De siste sidene diskuterer derfor koblinger mellom informasjonsbehov og mestringsmuligheter hos enslige mindreårige som har midlertidig opphold.

6.4 Informasjonsbehov, mening og mestring i en vanskelig situasjon

Mottakene er pålagt å drive returfremmende arbeid, men det er veldig få enslige mindreårige som benytter seg av returtilbudet. Asylsøkeres reaksjoner på returrelatert informasjon er diskutert i flere rapporter. Brekke skiller for eksempel mellom disse reaksjonene:

A. Ikke relevant. Informasjon om hjemland, tilbakevending og retur har ikke betydning for meg. Jeg skal bli i Norge.

B. Latent relevant. Det vil si at den kan bli relevant. Informasjonen om returfeltet er relevant for meg, men den oppleves ikke slik, og i hvertfall ikke nå.

C. Apatisk holdning. Jeg vet at dette er relevant for meg, men jeg bryr meg ikke.

D. Bevisst. Jeg vet at dette er relevant for meg. Jeg bryr meg, men har ennå ikke snakket med andre om dette, eller foretatt meg noe i saken.

E. Aktiv. Jeg er klar over viktigheten av denne informasjonen og at retur kan bli aktuelt. Denne bevisstheten har utløst handling, enten i form av forberedelse til retur, eller strategier for å likevel bli i Norge (Brekke 2008:70).

I vårt materiale kan vi identifisere flere av disse reaksjonene, men vi ser også at aktive og bevisste reaksjoner kan relateres til typen av informasjon og kilder som etterspørres. Noen av dem kan relateres til flere av mestringsstrategiene som er beskrevet i tidligere forskning om enslige mindreårige asylsøkere. Raghallaigh and Gillian (2010) skiller mellom flere mestringsstrategier som enslige mindreårige tar i bruk: (i) 'adjusting by learning and changing', (ii) 'adopting positive outlook', (iii) 'suppressing emotions and seeking distraction' (iv) 'distrusting'; (v) 'acting independently' (vi) 'maintaining continuity' (ibid. 226).

Flere av intervjuene vi har hatt med enslige mindreårige med avslag/midlertidig tillatelse inneholder fortellinger knyttet til informasjonsbehov som kan assosieres med disse strategiene. De prøver å håndtere den vanskelige situasjonen som preges av et ønske om å få en stabilitet i egen tilværelse, men mangel på muligheter til å oppnå dette. Løsningen blir gjerne å fortrenge engstelsen og heller prøve å leve her og nå, i den grad det lar seg gjøre. Noen av ungdommene sier å gå regelmessig på skolen for å oppnå en viss normalitet i hverdagen og få andre ting å være opptatt av enn deres vanskelige situasjon. Oppgavene og hverdagen på skolen hjelper dem til å fortrenge de vanskelige tankene. De prøvde også å redusere bekymringene ved å lete etter eksempler og informasjon som avkrefte hovedtrenden der de fleste de kjenner får avslag. Desperat leting etter slike eksempler i nettverket og sosiale medier ser ut til fungere lindrende og bidrar til å underbygge et mer positiv innstilling og et håp om at det begynner å skje en endring, eller at en selv vil være et unntak fra hovedtrenden.

Ungdommenes mistillit mot systemet aktualiserer et analytisk skille mellom formelle og uformelle informasjonskilder, og et skille mellom systemkonform og ikke-systemkonform informasjon. Avviste enslige mindreårige er stilt overfor vanskelige valg. Fra myndighetenes side tilbys de to alternativer: tvungen uttransportering og assistert retur. Begge alternativene avvises av samtlige enslige mindreårige vi har møtt. De ansatte i mottak opplever at ungdommersom sitter med avslag er lite interessert i retur og anser som regel slik informasjon som provoserende. Ungdommene reagerer sterkt på det første negative vedtaket, men de fleste gir ikke opp kampen og håpet om at en til slutt vil få opphold likevel. Andre tilpasser seg den endrede situasjonen og forlater mottaket. Totalt har 484 enslige mindreårige forvunnet fra mottak mellom 2013 og 2017, der 316 av disse er enslige mindreårige fra Afghanistan. Bare i 2017 forsvant det 179 enslige mindreårige afghanere fra norske mottak. Dette er et alternativ som systemet ikke oppmuntrer dem til å velge, men som i perioder fremstår som det viktigste handlingsalternativet for avviste asylsøkere. Som en mottaksansatt sa:

Når vi diskuterer med enslige mindreårige retur til hjemlandet, blant annet det at alternativet til assistert retur er tvangsuttransportering uten noen økonomisk støtte vet både de og oss at det finnes et tredje alternativ, nemlig livet utenfor systemet i skjul for myndighetene... De har venner som har gjort det... mange flytter til Frankrike og noen har også blitt sendt tilbake derfra og hit så de vet mye om dette alternativet (mottaksansatt).

Flere mottaksansatte og ungdommene vi har møtt forteller om at de kjenner til tidligere beboere som forlot mottaket og drog til Frankrike og Tyskland. Når det gjelder enslige mindreårige fra Afghanistan, ser det ut til at Frankrike er det foretrukne landet. Ifølge informantene har Frankrike store etniske miljøer der en kan få støtte og jobb i den uformelle økonomien. Informantene forteller at de vet at hvis de drar dit må de klare seg på egen hånd og det er ikke uvanlig at en i perioder blir nødt til å leve på gata. Samtidig oppfattes Frankrike som et trygt land i den forstand at de i mindre grad risikerer uttransportering. De må sette opp mot hverandre to former for farer og utrygghet. På den ene siden oppfattes det at er det tryggere og mer forutsigbart å bo i mottak der en har mat og tak over hode. På den annen side kan livet utenfor mottaket føre til at de forlenger sin tilværelse i Europa. Tidligere forskning diskuterer årsaker og motivasjoner som ligger bak avgjørelsen om å forlate mottakssystemet (Brekke 2012; PU 2017; Aasen, Dyb og Lid 2017). Og forskningen viser at det er en klar sammenheng mellom juridisk status og forsvinning fra mottak. De som forsvinner er som regel de som har fått avslag på søknad om asyl og som risikerer uttransportering til hjemlandet. Den siste rapporten som fokuserer på dette temaet oppsummerer noen av hovedresultatene i undersøkelsen på følgende måte:

Funnene viser at det er en klar sammenheng mellom avslag på søknad om beskyttelse og forsvinninger. Forståelsen av at de ikke har en fremtid i Norge og at de risikerer å bli tvangsreturnert fremstår, som forventet, som den viktigste årsaken til at personer forsvinner fra mottak. Tidspunktet for forsvinningen ligger derfor tett opp til tidspunktet for vedtak fra UDI eller UNE. Det er sannsynlig at hoveddelen forsvunnede asylsøkere på det nåværende tidspunkt reiser ut av Norge. De returnerer ikke til hjemlandet, men reiser til andre europeiske land for å søke beskyttelse der eller leve i skjul for myndighetene. Andelen personer som lever i Norge med endelig avslag på søknad om beskyttelse fremstår i denne studien som vesentlig lavere enn tidligere antatt (PU 2017:3).

De fleste beboere som har fått avslag som vi har møtt i mottakene har vurdert å forlate mottaket. Men til forskjell fra mange andre har de foreløpig valgt å fortsette å bo på mottak. Det ser ut til at avgjørelsen er resultat av manglende alternativer, samt en oppfatning om at de ikke er i en umiddelbar fare når det gjelder en tvungen uttransportering til hjemlandet. Så lenge de er under atten og har midlertidig tillatelse føler de seg ikke direkte utsatt. Samtidig har de gitt uttrykk for at de ikke har gode alternativer utenfor mottaket. De velger dermed å vente og se om noe kommer til å endre seg til det bedre, men de utelukker ikke at de vil forsvinne fra mottaket hvis det viser seg at det er fare for at de blir uttransportert. Enkelte forteller at de har bestemt seg for å overnatte et annet sted enn på mottaket når de fikk mistanke eller informasjon om at politiet kunne komme. Andre holder seg kontinuerlig oppdatert om situasjonen i andre land og holder

kontakt med venner og bekjente der som de anser som potensielle støttepersoner dersom de bestemmer seg for å forsvinne fra mottaket. En gutt forteller:

Jeg er i kontakt med venner som bor i andre land og de forteller meg hvordan de har det der... noen sier til meg at jeg bør glemme Norge og komme til dem, at jeg skal ha det bedre der... andre ganger sier de at de har det vanskelig og at jeg ikke bør komme... det er vanskelig (Afghansk enslig mindreårig).

Med en henvisning til sosiologisk teori som diskuterer sosiale konflikter (Coser, 1956), kan vi beskrive relasjonen mellom norske myndigheter og avviste asylsøkere som en tilstand av «reell konflikt» (Valenta og Thorshaug, 2011) der sidene i konflikten har klart definerte og motstridene mål: myndighetene ønsker å få dem ut av landet, mens asylsøkerne ønsker å få bli. Enslige mindreårige som sitter med avslag/midlertidig opphold uten rett til bosetting er i en også i en reel konflikt med norske myndigheter. De opplever at de har investert altfor mye for å komme til Norge, at avvisningen er ulogisk og urettferdig og at henvisning til tvungen eller assistert retur i hjemlandet er urimelig og uakseptabel. Informasjonen som en får av representanter for systemet blir ikke ansett som troverdig eller relevant. Dermed øker betydningen av uformell informasjon som kommer fra diverse kilder og personer utenfor det norske mottakssystemet. Det de trenger av informasjon er opplysninger knyttet til handlinger og valgalternativer som ikke tilbys av systemet, og som ofte går på tvers av det systemet ønsker.

Jeg kjenner folk som bodde flere år i Europa og så ble de sendt tilbake, men de reiste på nytt til Europa og bor nå der... jeg tror ikke at de har fått opphold, men de har jobb. Hvis de returner meg skal jeg prøve å dra til Europa igjen, men ikke til Norge... Hvis jeg reiser til Frankrike nå blir det vanskelig for meg. Jeg har venner der, men jeg kan ikke bo hos dem lenge (Afghansk enslig mindreårig).

En jeg kjenner fortalte meg om at han gikk med på å bli returnert. Men så reiste han igjen til Europa, søkte asyl og fikk opphold. Har du hørt om slike regler? Betyr det at hvis jeg bestemmer meg for å reise frivillig at de kommer til slette min sak i Norge og at hvis jeg kommer igjen til Europa for å søke asyl i et annet land at de ikke vil avvise min søknad? (Afghansk enslig mindreårig).

Disse sitatene illustrerer flere forhold. For det første illustrerer de forskjellige former for uformell informasjon som enslige mindreårige har behov for, men som de ikke kan få fra de formelle informasjonskanalene i systemet. Systemet er en reell motstander i konflikten, og informasjonen som etterspørres vil brukes for å «kjempe mot» systemet, blant annet ved å leve i skjul for myndighetene. For det andre antydes det at en ikke stoler helt på uformelle informasjonskilder og at en vurderer dem, og sammenligner forskjellig informasjon, før en danner seg et bilde og handler. Generelt sett har de liten tillit til sine omgivelser. Dette kan inkludere både mottaksansatte og andre beboere, og ingen tillit til asylmyndighetene. Det at enslige mindreårige har fokus på ‘selvstendig handling’ og ikke har stor ‘institusjonell mistillit’

og liten tillit til omgivelsene er beskrevet i annen forskning (Raghallaigh and Gillian 2010; Raghallaigh 2013) og kan anses av som en av mestringsstrategier. På den annen side manglende tillit til omgivelsene forsterker følelsen av at en er alene og at det er ingen troverdig sosiale støtte å få fra omgivelsene. Dermed er det ikke uvanlig av symptomer på stress og mestring eksisterer side om side (Raghallaigh and Gillian 2010).

Når det gjelder uformell informasjon som de har behov for er blant annet informasjonen om hvem kan hjelpe dem med å klare seg utenfor systemet, samt hjelpe dem med å komme seg ut av Norge til et annet land i Europa, samt informasjon om hvilke land ikke returnere til Norge. En ungdom forteller:

Hver dag leser jeg aviser, leter på internett om ting som kanskje kan hjelpe. Vi er også i kontakt med forskjellige folk...her i Norge og i andre land...via internett, mobil og venner... En norsk dame sa til meg at hun ville hjelpe meg. At jeg kunne bo hos henne...Jeg vet om folk i Frankrike og Tyskland. De forteller hvordan de har det der (Beboer fra Irak).

Norske aviser hadde flere saker om enslige mindreårige i Norge, blant annet om nordmenn som hjelper ungdommene til å komme seg til andre land og om deres situasjon i Frankrike, samt om tilfeller det enkelte land bestemte seg for å overprøve sakene og ikke returnere asylsøkere til Norge. For eksempel det et at en fransk domstol bestemte at en enslig mindreårig ikke skulle returneres via Dublin prosedyrene tilbake til Norge ble ofte nevnt under intervjuene. Enkelte ungdommene fortalte også detaljer om hva slags behandling en kunne forvente i forskjellige land i Europa. I følge mottaksansatte blir denne informasjonen raskt spredt blant ungdommene. Den informasjonen betraktes som mer relevant og troverdig enn returrelatert informasjon de får fra ansatte og UDI.²³

Norske myndigheter har innført en ny returordning for enslige mindreårige fra Afghanistan. Ordningen rettes til enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan som har en kjent omsorgsperson i hjemlandet. Både de som venter på vedtak og de som har avslag eller midlertidig oppholdstillatelse til fylte 18 år. Den mindreårige får 42 000 kroner i støtte utbetalt i fire omganger over en periode på 12 måneder. I tillegg får omsorgspersoner som samarbeider om returen 10 000 kroner.²⁴ Men dette lokker ikke ungdommen til å returnere. En enslig mindreårig som sitter med avslag sier:

For noen kan 40 eller 50 000 tusen kroner i retur støtte høres mye ut, men det er ingenting. Dette løser ikke problemet mitt...Hva skal vi gjøre når disse pengene blir bruk opp? ...Vi har mange problemer i Afghanistan...Det er ikke trygt...det kan være rolig ett sted i dag, men det kan være farlig i morgen...De pengene er ikke nok til å betale reise ut av Afghanistan (Enslig mindreårig fra Afghanistan).

²³ Se: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/stanset-asylretur-til-norge-1.955837>

²⁴ For mer se <https://www.udi.no/viktige-meldinger/ny-ordning-for-assistert-retur-av-enslige-mindrearige-til-afghanistan/>

Denne oppfatningen er i samsvar med returstatistikken som viser at svært få velger å returnere frivillig. I perioden 2013-2017 er i alt 61 enslige mindreårige som benyttet seg av ordningen om assistert retur hvorav 10 av dem returnerte til Afghanistan. Hovedinntrykket fra intervjuene er de avviste enslige asylsøkere ikke gir opp og har ikke planer om å forlate Europa. Denne holdningen kan endres hos enkelte etter at de har fylt atten og noen kommer likevel til slutt til å velge å samarbeide med myndighetene og returnere via returprogrammet for å unngå uttransportering. Statistikken viser at flere hundre voksne afghanere og irakere benyttet seg av ordningen om assistert retur i 2016 og 2017, og det antas at blant dem er også personer som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere. Kvalitative intervjuer både med beboere og ansatte i EM mottak og med ansatte i ordinære mottak og tidligere enslige mindreårige asylsøkere som ble flyttet til ordinære mottak etter at de har fylt atten viser imidlertid at det er svært få som bestemmer seg for å returnere frivillig.

7. Konklusjon, oppsummering og anbefalinger

På få år har situasjonen for enslige mindreårige og asylsystemet gjennomgått store endringer. Tiden etter 2015 har vært preget av stadig nye utfordringer både for myndigheter, ansatte i mottakssystemet og ikke minst for de enslige mindreårige asylsøkerne. Rask oppbygning og ad hoc løsninger i en tid med store ankomster har blitt erstattet med rask nedlegging og avvikling av tilbud som følge av innstramminger i asylpolitikken og lave ankomsttall. Oppi alt i dette har enslige mindreårige ventet på svar på sine søknader og sin fremtid – på oppholdstillatelse, avslag eller begrensede tillatelser. I en asylprosess som har vært kjennetegnet av stadige regelendringer der håp har blitt tent og slukket om hverandre. En fremtredende gruppe i denne rapporten har vært enslige mindreårige med midlertidig oppholdstillatelse frem til fylte 18 år. Denne kategorien av enslige mindreårige asylsøkere har vært særlig utsatt for endringene i asylpolitikken og usikkerhet har preget deres tilværelse over lang tid.

For å kunne ivareta rettsikkerhet og informasjonsbehov for barn som kommer til Norge alene kreves det en solid innsats av myndigheter, ansatte og andre aktører som er relevante i dette arbeidet. Vi har møtt et mottaksapparat med engasjerte ansatte som ønsker å gjøre en best mulig jobb for å ivareta barn i en vanskelig situasjon. Samtidig har de gitt innblikk i sin bekymring for å komme til kort i dette arbeidet. Premisset for arbeidet har vært utfordrende der det å legge til rette for en meningsfull tilværelse for ungdommer som gjerne ikke øyner fremtidshåp har vært vanskelig. På samme tid skal ansatte motivere og forberede enslige mindreårige som har fått opphold til en fremtid i Norge. Å forholde seg til disse kontrastene har bidratt til en arbeidshverdag hvor de ansatte til stadighet har blitt satt på prøve og der de må balansere mellom ulike dilemmaer.

Det kommer tydelig frem i vår undersøkelse at informasjon har ulik relevans til ulike tider, i ulike faser og for ulike kategorier enslige mindreårige asylsøkere. Likevel har informasjon om asylprosessen og asylsaken vært den mest etterspurte både fra ansatte og fra de enslige mindreårige vi har snakket med. I en uavklart tilværelse der svaret på dette vil sette premisset for barnas framtidsutsikter er det naturlig at nettopp interessen for informasjon som rettes mot statusavklaring, beskyttelse og trygghet er særlig fremtredende.

Informasjon og fokus på retur har fått en mer sentral plass i alle delene av asylprosessen og de ansatte på mottakene er opptatte av å formidle et så realistisk bilde av situasjonen som mulig til de enslige mindreårige. Utfordringen har imidlertid vært at det ikke nødvendigvis finnes noen klar og entydig informasjon om dette. De ansatte mener likevel at den formelle informasjonen er godt ivaretatt, men at det ikke dermed er noen garanti for at den når frem og blir forstått. Det etterlyses tilpasset informasjonsmateriale og mer oppdatert informasjon. Manglende informasjonsflyt mellom ulike instanser, mistro og liten tillit til myndigheter og system trekkes gjerne frem som de største hindrene for informasjonsformidling. De enslige mindreårige mener også selv at de har liten tiltro til den informasjonen som formidles gjennom de formelle kanalene.

I denne rapporten har vi også utforsket koblinger mellom enslige mindreåriges informasjonsbehov og risikofaktorer som forringer deres levekår, samt deres mestringsstrategier. Det generelle inntrykket er at de fleste enslige mindreårige er godt informert. Forskjellige informasjonsstilbud og kilder gjør at de har en god forståelse av situasjonen de befinner seg i. Informasjonsbehovet i forskjellige faser av asyløpet er stort sett godt dekt, noe som bidrar til å styrke opplevelse av sammenheng, særlig for enslige mindreårige i omsorgssentre som etter relativt kort tid har fått beskyttelse i Norge. Når det gjelder levekår, informasjonsbehov og opplevelser av håndterbarhet er det imidlertid viktig å skille mellom forskjellige kategorier asylsøkere.

Beboere og ansatte i omsorgssentrene og mottak for enslige mindreårige asylsøkere forholder seg til to forskjellige virkeligheter med forskjellige informasjonsbehov og opplevelse av sammenheng. Beboersammensettingen i omsorgssentrene består stort sett av to kategorier av ungdommer. De som venter på svar på deres asylsøknad, der det er stor sjanse for at de skal få beskyttelse, og av de som har fått beskyttelse og som venter på bosetting. For asylsøkere i omsorgssentrene fremstår informasjonen som de får av forskjellige relevante formelle informasjonskilder som meningsfull, og begripelig, samt utfordringer som ligger foran dem oppleves som håndterbare, noe som styrker deres opplevelse av sammenheng og pågangsmot.

Asylsøkere i mottak for enslige mindreårige asylsøkere må derimot forholde seg til en annerledes virkelighet der utfordringene og problemene de blir konfrontert med oppleves som lite overkommelige, til og med uløselige. Beboersammensettingen i mottakene som deltok i undersøkelsen domineres av enslige mindreårige asylsøkere, primært fra Afghanistan, som har fått avslag på asylsøknaden med midlertidig oppholdstid til de fyller atten år. Denne kategorien asylsøkere utgjorde flertallet av enslige mindreårige i Norge på det tidspunktet undersøkelsen fant sted, og de var i en veldig vanskelig situasjon. I datamaterialet gjentas historier om apatisk, deprimert og redd ungdom og en virkelighet der selvskading og selvmordstanker er en del av tilværelsen i mottakene

Det er klart at det har skjedd en dramatisk forverring av levekår blant enslige mindreårige som følge av et mer restriktivt asylregime. En kan argumentere for at situasjonen i mottak for enslige mindreårige i 2017, uten sammenligning, er den mest prekære siden opprettelsen av mottakssystemet i Norge. Det er vanskelig å finne tilfeller der barn var i en mer sårbar situasjon og hvor levekår var mer forringet. Situasjonen kan kanskje bare sammenlignes med fortvilelsen og spenningen man fant i norske ventemottak for lengeventende avviste asylsøkere før opptøyer i dem fant sted og før de ble påtent av beboere og brent ned i 2010. Forskjellen er at lengeventende asylsøkere i ventemottakene var voksne og som regel såkalte 'ureturnerbare' avviste asylsøkere. Disse personene var også nedbrutte av ventingen som dagens enslige mindreårige som har fått avslag og midlertidig oppholdstillatelse, men de 'ureturnerbare' beboere i ventemottak var ikke like redde for at uttransportering som dagens enslige mindreårige.

For enslige mindreårige som fyller atten år er faren for uttransportering reell og overhengende. Ungdommen er derfor fortvilet, nedbrutt og redd for at de skal tvangsuttransporteres. Side om

side med forskjellige stressfaktorer finner vi imidlertid tegn på mestring, som genererer spesifikke informasjonsbehov, men som ikke kan tilfredsstilles av det formelle informasjonstilbudet en finner i asylsystemet. Ungdommenes virkelighetsoppfatning og behov er ikke i samsvar med asylmyndighetenes restriktive linje og deres snevre oppfatninger av hva som ungdommenes informasjonsbehov. Ungdommene har investert mye i migrasjonsprosjektet, mens situasjonen i hjemlandet betraktes som utrygg. Mål og mening med tilværelsen er få bli i Europa. Dette er fundamentet for opplevelsen av sammenheng med migrasjonen. Det innebærer også at en ikke oppgir håpet om å få bli, og at en må motsette seg myndighetenes returfokus. Hvis de ikke kan finne trygghet fra tvangsuttransportering i Norge så prøver de overleve i andre land i Europa.

De er dermed igjen i fluktmodus, men denne gangen i flukt fra myndigheter i Norge. Totalt har 484 enslige mindreårige forvunnet fra mottak mellom 2013 og 2017. De som forsvinner, og de som planlegger å gjøre det, trenger informasjon av uformell karakter. Denne informasjonen vil brukes i mestringsstrategier for å utmanøvrere og motarbeide systemet og systemet kan dermed ikke gi dem den informasjonen de behøver. Med andre ord kan ungdommenes informasjonsbehov sees i en bredere forstand enn slik systemet pleier å definere det. Det kan også sees i lys av mestringsstrategier og ressurser som de tar i bruk for å takle den vanskelige situasjonen de er i, og for å opprettholde opplevelsen av sammenheng med migrasjonen.

Oppsummering og anbefalinger

Oppsummert kan vi si at informasjon gjennom asylprosessen er komplekst sammensatt og handler om mer enn å formidle enkle og konkrete budskap. Informasjon er grunnleggende for ivaretagelse av de enslige mindreårige og for deres søken etter mening og mestring i en utfordrende ventetid. Informasjon om asylsak, asylprosessen og ikke minst det å kunne formidle vedtak på en forståelig måte som gir mening peker seg ut som avgjørende. Denne informasjonen legger premisset for hvordan de enslige mindreårige både håndterer og forholder seg til informasjon vedrørende andre aspekter i asyltilværelsen. Manglende informasjonsflyt mellom ulike instanser, mistro og liten tillit til myndigheter og system trekkes frem som de største hindrene for informasjonsformidling. Ungdommenes mistillit til systemet aktualiserer et analytisk skille mellom formelle og uformelle informasjonskilder, og et skille mellom systemkonform og ikke-systemkonform informasjon. Det ser ut til at den relative betydningen av uformelle informasjonskilder blir større ved økende grad av konflikt med asylsystemet. Samtidig ser vi at de enslige mindreårige har svært ulike behov og forutsetninger for å tilegne seg informasjon. Det er dermed viktig å tilpasse informasjonen etter hvilken situasjon de enslige mindreårige befinner seg i, og ikke minst til deres utgangspunkt for å kunne forstå det som formidles. Et forpliktende omsorgsansvar, ansvarliggjøring av tilgrensende hjelpeinstanser samt trygge rammer i hverdagen har betydning for mulighetsrommet systemet har for å kunne ivareta den enkelte. På bakgrunn av den kunnskapen vår undersøkelse har gitt vil vi nå presentere våre anbefalinger for det videre informasjons- og omsorgsarbeidet for enslige mindreårige asylsøkere.

Lang ventetid i mottak og levekår

Som flere andre undersøkelser og rapporter har påpekt viser også vår studie at bruk av midlertidige oppholdstillatelser, eller utsatt avslag frem til fylte 18 år, forringer levekårene og velferden for de enslige mindreårige asylsøkerne betraktelig. De settes i en svært sårbar og utsatt posisjon som innebærer betydelige menneskelige kostnader. Midlertidigheten og uvissheten rundt en uavklart fremtid tærer på psykisk helse og muligheter for å planlegge fremover. De får satt sitt liv på vent i et slags vakuum. Mange enslige mindreårige med avslag forsvinner fra mottakene, og de med svakest nettverk og ressurser er igjen. Den lange ventetiden bidrar til å bryte dem ned. Tidligere forskning har vist at det er vanskelig å jobbe med returfremmende og repatrieringsrettede aktiviteter overfor nedbrutte og apatiske avviste asylsøkere. Økt bruk av midlertidighet utfordrer også hensynet til barnets beste og mottakssystemet som skal ivareta ungdommene over en periode som gjerne strekker seg over flere år. Mottakene/avdelingene for enslige mindreårige er et bo- og omsorgstilbud som er ment å være kortvarig. En oppholdstid i institusjon for barn over lengre perioder setter andre krav til bostandard, personaltetthet og oppfølging enn det som legges til grunn i rammebetingelsene for enslige mindreårige mottak. En bør dermed også vurdere om de lengeværende enslige mindreårige asylsøkere skal få alternative bo- og omsorgstilbud enten innenfor eller utenfor mottakssystemet. Systemet må prøve å finne en bedre balanse mellom systemets restriktive side og ivaretagelsen av barneperspektivet og barnrettigheter. I en tid der systemet i økende grad vektlegger innvandringsregulerende hensyn kan overføring av ansvaret for eldre enslige mindreårige asylsøkere til BUF-etat bidra til å motvirke noen av de uheldige konsekvensene som midlertidighet, avslag og lang ventetid i asylmottak medfører. Det er også av stor betydning at myndighetene har et forpliktende omsorgsansvar for å kunne bygge trygge rammer rundt hverdagen for de enslige mindreårige. Dette blir ekstra viktig i en situasjon der staten har omsorgsansvar for ungdommer som skal leve i midlertidighet i Norge over lang tid.

Anbefalinger:

- **Krav om at enslige mindreårige mellom 15 og 18 år skal ha et lovfestet omsorgstilbud og rettigheter tilsvarende andre barn under offentlig omsorg i Norge.**
- **Bedre kvaliteten på bo- og omsorgsløsningene for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år.**
- **Overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige (15-18 år) fra UDI til BUF-etat.**

Helse, skole og meningsfylt innhold i hverdagen

Det er ikke bare selve bo- og omsorgstilbudet som bør styrkes, men også alle de elementer som kan bidra til en normalisering av hverdagen og som kan hjelpe enslige mindreårige til å ikke brytes ned i asyltiden. Vår undersøkelse viser at ventetiden i mottak er en påkjenning for alle de enslige mindreårige, men at de med avslag/midlertidige tillatelser opplever tiden som svært problematisk. Psykiske problemer, apati og depresjon er utbredt i kombinasjon med angst, redsel og engstelse. Tidligere forskning viser at helse- og psykiatriske hjelpetilbud i asyltiden ofte er mangelfull og avventende på grunn av midlertidigheten som preger asyltiden. Kommunale helsetilbud og barnevern har blitt kritisert for å være for tilbakeholdne med involvere seg i asylsøkende barns situasjon og hjelpebehov. For å opprettholde ungdommenes muligheter for mestring, følelse av sammenheng og håndterbarhet i en vanskelig situasjon er det også viktig at de tilbys meningsfulle aktiviteter i hverdagen. Her spiller skole en særlig viktig rolle. Et godt skoletilbud er viktig og en avgjørende investering både for de ungdommene som skal bli i Norge og ungdommer som får avslag og skal bygge en alternativ fremtid. Det ser ut til at mange ungdommer med avslag er lite motiverte for skole og dropper ut. Skolen har en kjernefunksjon knyttet til å ivareta en rekke aspekter som er avgjørende for barn på flukt, langt utover opplæring som gjerne sees på som institusjonens primæroppgave. I likhet med en rekke andre studier viser vår undersøkelse at skole gjerne har en helsefremmende funksjon som kan være av betydning uavhengig av om barnet skal bosettes og integreres i det norske samfunnet eller returneres. Et godt skoletilbud er avgjørende for mestring av hverdagen i mottak. I tillegg til skole er meningsfylte fritidsaktiviteter viktig for å opprettholde en viss normalitet.

Anbefalinger:

- **De overordnede statlige myndighetene bør tydeliggjøre de kommunale helse- og omsorgsinstitusjonenes ansvar gjennom informasjon og krav til oppfølging av dette.**
- **Styrke kunnskapen rundt de utfordringer de enslige mindreårige opplever for bedre å kunne imøtekomme deres omsorgs- og hjelpebehov.**
- **BUF- etat og lokale myndigheter må bevisstgjøre det kommunale barnevernet at de også har et lovfestet ansvar for enslige mindreårige på mottak.**
- **Relevante myndigheter og lokale instanser bør samarbeide for å styrke skoletilbudet og motivere til økt deltakelse. Dette kan blant annet gjøres ved å styrke samarbeidet mellom skole og fagpersoner i asylmottak/omsorgssenter.**
- **Øke satsning på fritidsaktiviteter og meningsfylt innhold i hverdagen.**

Oppdatert, tilgjengelig og skreddersydd informasjon

NOAS veiledning og informasjonsprogram i ankomstfasen blir positivt omtalt og sees på som nyttig. At informasjonen formidles av en uavhengig aktør understrekes også som positivt og bidrar til tillit til det som blir formidlet. Et problem som imidlertid påpekes er at det går lang tid mellom informasjonen de enslige mindreårige får ved ankomst til gjennomføring av selve asylintervjuet. En løsning på dette er å minske tiden fra ankomst til asylintervju. Ved stor tilstrømning og press på asylsystemet er dette ikke alltid like lett å få til i praksis. En supplerende løsning kan da være at det gis relevant informasjon på nytt i tilfeller det har gått lang tid mellom informasjonstilbudet i ankomstfasen og asylintervjuet. Informasjon er en ferskvare, og avstand i tid gjør at mye av informasjonen mister verdi, blir foreldet eller glemt av enslige mindreårige asylsøkere. Særlig viktig er det å ha rutiner for ny oppdatering kort tid i forkant av asylintervjuet.

Enkelte kategorier enslige mindreårige har svært kompliserte asylsaker, kombinert med svekket helse noe som krever skreddersydd oppfølging og informasjonstilbud. Verger ser ut til å gi svært forskjellig oppfølging. Den eksisterende oppfølgingen og informasjonstilbudet bør kunne styrkes ved å gi en skreddersydd og systematisk oppfølging av ungdommer som har svært sammensatte saker. Informasjonstilbudet som gis av offentlige myndighetsrepresentanter og ansatte i mottak bør i komplekse saker kunne suppleres av andre aktører. En bør vurdere om frivillige organisasjoner med lang erfaring på feltet i større grad bør involveres i dette arbeidet. I tillegg bør det fokuseres på å styrke og institusjonalisere samarbeidskanaler mellom de forskjellige instansene som sitter på spesialisert informasjon.

I en tid med press på asylsystemet og hyppige endringer i regelverk har det vært utfordrende for ansatte i mottakene å holde seg oppdatert og formidle den informasjon som er gjeldende. De forteller om innfløkte rundskriv fra myndighetene der det er mange tolkningsmuligheter og motstridene beskjeder om hva som er gjeldene praksis. Tvetydig og uklar informasjon ble løftet frem som problematisk og noe som forsterket den mistillit som de enslige mindreårige allerede hadde til systemet. Det er derfor viktig å ha etablerte systemer for informasjon og klare oppdateringer som lett kan formidles videre til de relevante instansene som er i daglig kontakt med de enslige mindreårige. Samtidig bør det utarbeides informasjonsmateriale tilpasset ulike målgrupper og som kan formidles på en lettfattelig måte bør være lett tilgjengelig.

Anbefalinger:

- **Korte ned avstand mellom informasjonsformidling og asylintervju.**
- **Etablere rutiner for ny oppdatering kort tid i forkant av asylintervjuet i tilfeller der det har gått lang tid mellom intervjuforberedende ankomstinformasjon og asylintervju.**

- **UDI bør forbedre systemene for oppdatert og tydelig informasjon tilpasset ansatte på mottak, tilgrensende instanser og de enslige mindreårige.**
- **Differensiere informasjonen til ulike kategorier enslige mindreårige, særlig relatert til deres juridiske status.**

Behov for uavhengig informasjon ved avslag

Det er etablert en fast praksis med at en systemnøytral aktor gir asylsøkere informasjon ved ankomst, men det finnes ingen slik ordning hva angår avslag og returarbeid. Denne informasjonsoppgaven ivaretas i dag av ansatte ved mottaket, advokater og verger. Med tanke på manglende tillit til representanter for systemet og at informasjonen som gis av advokat og verger ofte er svært personavhengig kan dette føre til ulik ivaretagelse av de enslige mindreåriges forutsetninger for å fremme egen sak, sine interesser og rettigheter. Innføring av en systemnøytral informasjonsaktør ved avslag og returarbeid bør derfor vurderes. UDI har satt krav til mottakene om at de skal ha ansatt en returansvarlig som har ansvaret for å formidle informasjon om avslag og returmuligheter. Fokus på retur og egne ansatte som har ansvar for dette ved mottakene er nødvendig, men kan vanskelig ivareta informasjonsbehovet alene. Ansatte ved mottak har begrenset innsyn i asylsaken og kan som regel kun formidle informasjon på generelt grunnlag. Dette kan bidra til at de enslige mindreårige har vanskelig for å relatere sin egen sak til informasjonen som formidles. I tillegg er ansatte ved mottak en del av systemet som de allerede har sterk mistillit til. Frivillige organisasjoner vil i asylsøkernes øyne fremstå som en mer troverdig informasjonskilde. De er ikke myndighetsrepresentanter, men har lang erfaring med flyktningsarbeid, og de kunne ha bidratt med en mer troverdig og systematisk formidling av returrelatert informasjon, tilpasset den enkelte, men som tilbys alle med avslag. I en kontekst der tillitten til representanter for systemet er lav velger ofte enslige mindreårige med avslag bort de formelle informasjonskanaler og vender seg mot uformelle informasjonskilder. I verste fall kan kriminelle nettverk gi dem råd og former for hjelp som kan sette dem i fare og som er i direkte konflikt med asylmyndigheter. På bakgrunn av de nevnte utfordringer med dagens system kan det argumenteres for at konflikten mellom disse ungdommene og systemet vil minske ved at man i større grad involverer erfarne, uavhengige organisasjoner i informasjonsarbeidet.

Anbefalinger:

- **Styrke tilliten og troverdigheten til informasjonsformidlerne gjennom oppdatert og faktabasert informasjon som stemmer overens med realitetene de enslige mindreårige opplever.**
- **Fokusere på troverdig, kvalitetssikret informasjon om forsvinning fra mottak og gjøre ungdommene kjent med de problematiske aspektene ved tilværelsen utenfor systemet.**

- **I større grad involvere frivillige organisasjoner i informasjonsarbeidet.**
- **Etablere en systemuavhengig informasjonsordning ved avslag/retur.**

Referanser

- Andrews, T.; Anvik, C. & Solstad, M. (2014): *Mens de venter. Hverdagsliv i asylmottak*. NF-rapport nr. 1/2014. Bodø: Nordlands Forskning
- Antonovsky, A. (1979). *Health, stress, and coping*. San Francisco: Jossey-Bass
- Antonovsky, A. (2012). *Helsens mysterium. Den salutogene modellen*. Oslo: Gyldendal
- Ask, T. A. & Berg B. (Red.) (2011). *Minoritetsperspektiver i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Berg, B. & Sveaass, N. et al. (2005). "Det hainnle om å leve...". *Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Berg, B., & Tronstad, K. (Red.). (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Brekke, J. P. (2001). *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktinger i Norge*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J. P. (2004): *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum seekers in Sweden*. ISF Report 2004:10, Oslo: Institute for Social Research
- Brekke, J. P., & Søholt, S. (2005). *I velferdsstatens grenseland: En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, J. P. (2008). *Fra tilbakevending til retur. Evaluering av flyktinghjelpens informasjonsprosjekt INCOR*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J. P. (2012). Hvorfor kommer asylsøkere til Norge? I: Valenta, M. & Berg, B. (red.). *Asylsøker: i velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget. 2. Kapittel. s 59 - 81.
- Carlson, B. E., Cacciatore, J., & Klimek, B. (2012). A risk and resilience perspective on unaccompanied refugee minors. *Social work*, 57(3), 259-269.
- Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict* (Vol. 9). London: Routledge.
- Difi, (2009) *Mens de venter... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*. Difi rapport 2009:7
- Dittmann, I. & Jensen, T. K. 2010. Enslige mindreårige flyktingers psykiske helse – en litteraturstudie. NKVTS, 2010. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 47, 812-817.
- Eide, K., & Broch, T. (2010). *Enslige mindreårige flyktinger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Oslo: Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP), Helseregion Øst og Sør
- Eitinger, L. (1981): *Fremmed i Norge*. Oslo: Cappelen
- Fladstad, T. (1994). *Hvis jeg hadde vært en fugl: asylsøker- og flyktingbarn i statlige mottak*. Bergen: IMER-programmet UiB
- Fladstad, T. (1998). *Eksilets stoppesteder: asylsøker- og flyktingbarn: fra statlig mottak til kommune*. SEFOS-notat. Bergen: Senter for samfunnsforskning
- Garvik, M, Paulsen, V. & Berg, B. (2016): *Barnevernets rolle i bosetting av enslige mindreårige flyktinger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Helsedirektoratet (2011). *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*

- Jørgensen, P. T. (2013). *Uledsagede mindreårige asylansøgere. Med særlig fokus på danske regelendringer set i lyset af FN's konvention*. RETTID 2013/Specialafhandling om Barnets Rettigheter
- Kalantaryan, S. (2017): *A Double Exclusion: Protection Gaps for Unaccompanied Minors in the EU*. <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/double-exclusion-protection-gaps-unaccompanied-minors-eu/>
- Knudsen, J. C. (1984). *Vårt samfunn og flyktingene*. Oslo: Statens flyktningssekretariat.
- Knudsen, J. C. (1986). *Flyktinger og livsløp*. Oslo: Statens flyktningssekretariat.
- Knudsen, J. C. (2005). *Capricious Worlds: Vietnamese Life Journeys*. Münster: LIT Verlag.
- Kohli, R., & Mather, R. (2003). Promoting psychosocial well-being in unaccompanied asylum seeking young people in the United Kingdom. *Child & Family Social Work*, 8(3), 201-212.
- Koshravi, S. (2009). Detention and Deportation of Asylum Seekers. *Race & Class*, 50(4): 38–56
- Lauritsen, K., & Berg, B. (1999). *Mellom håp og lengsel. Levekår i asylmottak*. Trondheim: SINTEF.
- Lauritsen, K., Valenta, M., Molden, T. H. (2005): *Informasjon og rettssikkerhet : informasjonsformidling til asylsøkere i en tidlig fase*. Trondheim: Sintef
- Lidén, H., Engebretsen, A., & Seeberg, M. L. (2011). *Medfølgende barn i asylmottak: Livssituasjon, mestring, tiltak*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A. C., & Wærdahl, R. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Meld. St. 27 (2011-2012): Barn på flukt
- Mougne, C. (2010). *Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, UNHCR, PDES/2010/05, Juni 2010
- Ní Raghallaigh, M. & Gilligan R. (2010). Active Survival in the Lives of Unaccompanied Minors: Coping Strategies, Resilience, and the Relevance of Religion. *Child & Family Social Work*. 15 (2): 226- 237.
- Ní Raghallaigh, M (2013). The Causes of Mistrust amongst Asylum Seekers and Refugees: Insights from Research with Unaccompanied Asylum-Seeking Minors Living in the Republic of Ireland, *Journal of Refugee Studies* 27(1): 82–100
- NOAS (2016): *Veiledningsoppdrag satt på sidelinjen. En intern evaluering av hvordan NOAS' informasjons- og veiledningsprogram håndterte høye ankomster høsten 2015*
- NOAS, 2014: *Anbefalinger til norske myndigheter. Enslige mindreårige asylsøkere*
- NOAS; Redd Barna; FO (2017): *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*
- Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (2016): *Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*, Temarapport: 2016
- NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd*
- Oppedal, B., Jensen, L., Seglem, K. B., & Haukeland, Y. (2011). *Psykisk helse, mestring og sosial integrasjon blant ungdom som kom til Norge som Enslige Mindreårige Asylsøkere*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Parusel, B. (2017). *EMN Annual Report on Migration and Asylum 2016 Sweden. Report from EMN Sweden 2017*. Migrationsverket

- Paulsen, V.; Michelsen, H. & Brochmann, M. (2015): *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Prop. 1 S (2016–2017): *For Budsjettåret 2017 - Utgiftskapitler: 61, 400–497 Inntektskapitler: 3400–3497*
- Prop. 1 S (2015–2016): *For Budsjettåret - Utgiftskapitler: 61, 400–491 Inntektskapitler: 3400–3490*
- Ramirez, G. (1990): ”Återvändandet: En dröm eller mot livet?”. I T. Birkeland et al. *Asyl i Norden*, København: Dansk flyktningehjelp.
- Seeberg, M. L., Enger, T. A. & Bagge, C. M. (2009). *Små barns hverdager i asylmottak*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Slavnic, Z. (2000). *Existens och temporalitet. Om det samtida flyktingskapets kompleksitet*. Umeå: Umeå University.
- Sønsterudbråten, S.; Tyldum, G. & Raundalen, M. (2018). *Et trygt sted å vente*. Oslo: FAFO Rapport 2018:05
- UDI (2006): *Evaluering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere*
- UNHCR (2010). *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-Seeking Children in Sweden*, Juni 2010. Christine Mougne, op.cit. Kerry Boland, *Children on the Move – A report on Children of Afghan Origin moving to Western Countries*, UNICEF, 2010
- UNHCR (2017). *This is our view: the voices of unaccompanied Afghan children in Norway*
- Valenta, M.; Berg, B. (2003). *Tilbakevendning? Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. SINTEF Rapport.
- Valenta, M. (2007) The daily life and social integration of immigrants in the city and the small town – evidence from Norway *International Journal on Multicultural Societies*, 9 (2): 284-306.
- Valenta, M. (2008). *Finding friends after resettlement. Social networks and everyday life of Immigrants in Norway*. NTNU
- Valenta M. & Berg, B. (2010). User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres. *European Journal of Social Work*, 13(4), 483-501.
- Valenta, M., Thorshaug, K., Molden, T. H., Berg, B. & Kjærre, H. A. (2010). *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen: mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Valenta, M; Thorshaug, K.; Indrebø, K. (2010) *Ansatte med flyktning- og innvandrerbakgrunn i asylmottak. Erfaringer fra statlige mottak for asylsøkere som drives av Hero Norge*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Valenta, M. og Thorshaug, K. (2011). Avviste asylsøkere i Norge: – Ventemottaksordningen og andre returmotiverende tiltak. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 52(02), 211-234
- Valenta, M; Berg, B. (2012). *Asylsøker: i velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget.
- Valenta, M. (2014). The Nexus of Asylum Seeker Migrations and Asylum Policy: Longitudinal Analysis of Migration Trends in Norway. *International Journal on Minority and Group Rights*. vol. 21 (3).
- Viblemo, T. E.; Rosvinge Ervik, M. S-J., R.; Rønvåg, S. & Vestergaard, Martin (2014): *Evaluering av Informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere*, Oxford Research AS

- Vitus, K. & Lidén, H. (2010). The status of the asylum-seeking child in Norway and Denmark - Comparing discourses, politics and practices. *Journal of Refugee Studies*, 23(1), 62-81.
- Wells, K. (2011). The strength of weak ties: the social networks of young separated asylum seekers and refugees in London. *Children's Geographies*. Vol. 9, Nos. 3-4, August-November 2011, 319-329. London: Routledge
- Øien, C. (2010). *Underveis. En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Fafo-rapport 2010:20
- Aasen, B.; Dyb, E. & Lid, S. (2016): *Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre*, Oslo: NIBR-rapport 2016:17

Vedlegg

- Temaliste/intervjuguide
- Spørreskjema

Temaliste - Informasjonsarbeid overfor enslige mindreårige asylsøkere

Informasjonsbehov

- Hvordan er mindreåriges forståelse av sin situasjon i nåtiden og i fremtiden?
- Hvilke temaer opplever de at de har god kunnskap om?/ Hva slags informasjon opplever de å mangle?
- Hva slags informasjon har barna/ungdommene behov for i ulike faser av asylprosessen?/ Hvor er det behov for å øke deres forståelse og kunnskap?
- Hvordan er ungdommenes kunnskap om hvor og hvordan de kan skaffe seg aktuell informasjon fra det offentlige og fra frivillige organisasjoner?
- Opplever de at troverdige og relevante kilder til informasjon er lett tilgjengelige?
- Hvordan har hendelser som nedleggelse av mottaksplasser og flytting av enslige mindreårige innvirkning for deres informasjonsbehov?
- Hvordan har økende antall avslag blant enslige mindreårige innvirkning for deres informasjonsbehov?

Formelle informasjonskilder

- Hvem er de mest sentrale aktørene i informasjonsarbeidet overfor enslige mindreårige, og hvor er det eventuelt behov for å styrke arbeidet?
- Hvem har ansvar for informasjonsformidling i ulike faser av asylprosessen? (asylmyndigheter, mottak og andre sektormyndigheter)
- Hva slags informasjon har enslige mindreårige rettigheter til i ulike faser av asylprosessen? (Mottaksprosedyrer, rettigheter og plikter, helseforhold, samfunnsforhold, eventuell retur osv).
- Er informasjon gitt i forskjellige faser av asylprosessen og av forskjellige aktører koherent og forståelig?/Hvordan kan eventuelt større grad av samsvar fremmes?
- Hvordan tolkes UDI regelverk knyttet til krav om informasjonsarbeid til enslige mindreårige?/Hvordan utføres formelt informasjonsarbeid i praksis?
- Hvilken rolle har asylmottakenes informasjonsansvarlig/Hvordan utøves denne rollen?/ Rutiner for informasjonsarbeid?

- Hvordan samsvarer formell informasjon som formidles med de mindreåriges behov?/Hvordan opplever de dette?
- Er informasjonen som formidles dynamisk og tilpasset stadige endringene på asylfeltet (endrede politiske føringer, skiftende lovgivning osv)?
- Hvordan er samarbeidet mellom sentrale informasjonsformidlere?/Er det noen svake ledd og flaskehals i informasjonsformidlingen til enslige mindreårige?

Informasjonsformidling

- Hvilke metoder benyttes for å formidle ulike typer informasjon til enslige mindreårige? / Hva fungerer bra/mindre bra og i hvilke settinger og relasjoner?
- Hva kjennetegner informasjonsarbeid som oppleves koherent, troverdig, relevant og tilpasset for mottakerne?
- Er informasjonen som formidles (både skriftlig, muntlig og visuelt) tilpasset/ gjort tilgjengelig for barn og unge?
- Hvordan tilpasses informasjon til barn og unges ulike forutsetninger og behov? (Alder, språkkunnskaper, skrive- og lesekunnskaper, helse osv)/ Hvem har størst behov for tilpassede informasjonstiltak?
- Innehar tjenesteytere tilstrekkelig kompetanse og erfaring til å formidle informasjon på en forståelig og troverdig måte?/ Både barnefaglig og flyktningefaglig kompetanse?
- Hvilke rutiner finnes for bruk av tolk?/Når benyttes det/benyttes det ikke tolk?/ Hvordan fungerer dette?
- Hvilke krav stilles til relasjoner og tillitskapning mellom sender og mottaker for at budskapet skal oppfattes som troverdig?
- Hva er viktige utfordringer i informasjonsformidlingen? (språkutfordringer, kulturforskjeller, mottakelighet, troverdighet og tillit osv).
- På hvilke områder er det behov for kompetanseheving hos tjenesteytere som formidler informasjon til enslige mindreårige beboere i mottak? (Mottaksansatte, helse- og omsorgsarbeidere, lærere osv).
- Kan vi identifisere gode tiltak og praksiser som kan systematiseres og utvikles/overføres til relevante aktører i systemet?

Uformell informasjonsflyt

- Hvilke uformelle kilder er sentrale i ungdommenes tilegnelse av informasjon? (Sosiale nettverk i Norge/utlandet, nettsider, sosiale medier osv).
- Hvordan kan uformelle informasjonskilder benyttes til å utfylle den formelle informasjonsformidlingen?
- Hvilken rolle har frivillige organisasjoner i informasjonsarbeidet og hvordan kan de bidra til å supplere informasjonstiltak gitt av asylmyndigheter, mottak og andre sektormyndigheter?
- Hvordan foregår uformell informasjonsflyt mellom tjenesteytere, ungdommen og andre informasjonskanaler?
- Hvordan samsvarer uformelle informasjonskilder med den formelle informasjonsformidlingen? Finnes det motstridende budskap som skaper usikkerhet og forvirring hos målgruppa?
- Hvordan legges det til rette for at enslige mindreårige kan motta informasjon gjennom media som internett, tv osv?

Kunnskap og innvirkning for barn og unges mestring

- Hvordan har lang ventetid og usikkerhet knyttet til asylstatus og framtidssikter innvirkning for de mindreåriges mestring?
- Hva slags kunnskap kan virke helsefremmende og fremme mestring blant enslige mindreårige asylsøkere?
- Hva kjennetegner gode praksiser som bidrar til å redusere negative konsekvenser ved den usikre mottakstilværelsen?
- Hvordan kan imøtekommelse av mindreåriges informasjonsbehov bidra til å forbedre forutsetningene for å mestre hverdagen i asyl?/fremme resiliens, empowerment?
- Hvordan kan fremming av mindreåriges forståelse for sin livssituasjon bidra til å redusere stress og øke deres opplevelse av sammenheng og kontroll?/sense of coherence?
- Hvordan har informasjonsarbeid innvirkning for de mindreåriges opplevelse av omsorg?
- Hvordan har ulike typer informasjon innvirkning for de mindreåriges rettssikkerhet?

Informasjonsarbeid - Enslige mindreårige i mottak og omsorgssenter**Om spørreundersøkelsen**

Denne spørreundersøkelsen går ut til mottak og omsorgssentre for enslige mindreårige. Undersøkelsen skal fortrinnsvis besvares av ledere ved mottak/omsorgssenter, eventuelt andre som kjenner godt til informasjonsarbeidet rettet mot enslige mindreårige. Spørreskjemaet er bygd opp rundt ulike temaer, og hovedmålet er å få en oversikt over praksis, rutiner og barnas situasjon. Vi vet at det er store variasjoner i dette arbeidet, og svaralternativene fanger ikke nødvendigvis hele bildet. Eventuell tilleggsinformasjon kan utdypes i kommentarfeltene.

Deltakelse i undersøkelsen er frivillig. Forskergruppen er underlagt taushetsplikt, data behandles konfidensielt og opplysninger anonymiseres. Alle data med direkte og indirekte personopplysninger slettes ved prosjektperiodens slutt, 1. mars 2018. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S, som har ansvaret for at all forskning gjennomføres forsvarlig og etter etiske retningslinjer. Det er også godkjent hos UDI.

Informasjonsarbeid - Enslige mindreårige i mottak og omsorgssenter**Bakgrunnsinformasjon**

1. Kjønn
 - Kvinne
 - Mann

2. Alder*
 - 18-30
 - 30-40
 - 40-50
 - 50-60

Over 60

3. Hvor jobber du?

- Mottak for enslige mindreårige/avdeling for enslige mindreårige
- Omsorgssenter for enslige mindreårige

4. Hvilken stilling har du ved mottaket/omsorgssenteret?

- Leder
- Barne-og ungdomsansvarlig
- Informasjonsansvarlig
- Annet

5. Kommentar

6. Hvilken utdanningsbakgrunn har du?

- Sosialfaglig
- Barnefaglig
- Samfunnsfaglig
- Ingen formell utdanning
- Annet

7. Kommentar

8. Hvilken arbeidserfaring har du?

- Flyktningrelatert arbeid
- Arbeid med barn
- Helsefaglig arbeid
- Kommunal- statlig sektor
- Annet

9. Kommentar

10. Hvor stor andel av de ansatte vil du anslå er ufaglært ved mottaket/omsorgssenteret?

- 0-5 %
- 6-10 %

- 11-20 %
- 21-40 %
- Mer enn 60 %
- Alle ansatte har formell utdanning

11. Kommentar

12. Har dere ansatte på mottaket/omsorgssenteret med formell barnefaglig kompetanse (høgskolenivå eller mer)?

- Nei
- Ja, 1-2 ansatte med formell barnefaglig kompetanse
- Ja, 3-4 ansatte med formell barnefaglig kompetanse
- Ja, 5 eller flere, ansatte med formell barnefaglig kompetanse
- Vet ikke

13. Kommentar

14. Hvor mange enslige mindreårige bor det på mottaket/omsorgssenteret?

- 1-5
- 6-10
- 11-20
- 21-30
- Over 30

15. Hvor stor andel av de enslige mindreårige anslår du at bodd her lengre enn 1 år ved mottaket/omsorgssenteret?

- 0-25 prosent
- 26-50 prosent
- 51-75 prosent
- 76-100 prosent

16. Kommentar

17. Hvor stor andel av enslige mindreårige anslår du at har fått avslag, eller begrenset oppholdstillatelse (utsendelse ved fylte 18 år), ved mottaket/omsorgssenteret?

- 0-5 %
- 6-10 %

- 11-20 %
- 21-40 %
- 41-60 %
- Over 60 %

18. Kommentar

19. Hvor mange innbyggere er det i vertskommunen for mottaket/omsorgssenteret?

- Under 5000 innbyggere
- 5000-20 000 innbyggere
- 20 000-50 000 innbyggere
- Over 50 000 innbyggere



Samfunnsforskning

Informasjonsarbeid - Enslige mindreårige i mottak og omsorgssenter

Kartlegging og overføring av informasjon

20. Bli individuell kompetanse- og tiltaksplan (IKTP)/Kartleggings- og oppfølgingsplan (KOPP) brukt som aktivt kartleggingsverktøy?*

- Aldri/svært sjelden
 Sjelden
 Noen ganger
 Ofte
 Alltid/svært ofte
 Vet ikke

21. Kommentar

22. I arbeid med enslige mindreårige, i hvilken grad mener du det er viktig å ha informasjon knyttet til deres:

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Bakgrunn fra hjemlandet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flukthistorie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tidligere skolegang/kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fysisk helse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Psykisk helse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atferd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Særlige behov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familiereelasjoner/nettverk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Kommentar

24. I hvilken grad har de enslige mindreårige selv innflytelse på kartleggingsarbeidet?

- Svært liten grad
 Liten grad
 Verken eller
 Stor grad
 Svært stor grad

25. Kommentar

26. I hvilken grad blir den kartlagte informasjonen overført til andre relevante aktører?

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
UDI/BUF-etat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalt barnevern	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Helsetjenestene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bosettingskommune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27. Kommentar

Informasjonsarbeid - Enslige mindreårige i mottak og omsorgssenter

Informasjonsarbeid i mottak/omsorgssenter

28. Hvordan vurderer du, i det store og hele, informasjonsarbeidet som utføres ved mottaket/omsorgssenteret?*

- Svært dårlig Dårlig Verken eller Godt Svært godt

29. Kommentar

30. Hvilken informasjon mener du er mest relevant for enslige mindreårige ved mottaket/omsorgssenteret?

	Uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Enig
Informasjon om deres asylsak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informasjon om asylprosessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informasjon om skoletilbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informasjon om retur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informasjon om deres familie/nettverk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informasjon om helse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informasjon om integrering og bosetting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

31. Kommentar

32. I hvilken grad mener du at enslige mindreårige får dekket sitt informasjonsbehov knyttet til deres:

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Helse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rettigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valgmuligheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konsekvenser av ulike valg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

33. Kommentar

34. I hvilken grad mener du informasjonsarbeidet ivaretar rettssikkerheten til de enslige mindreårige?

- Svært liten grad Liten grad Verken eller Stor grad Svært stor grad

35. Kommentar

36. Hvilke elementer i formidlingen av informasjon til enslige mindreårige mener du bør styrkes ved ditt mottak/omsorgssenter?

	Uenig	Delvis uenig	Veken eller	Delvis enig	Enig
Profesjonelle tolker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pedagogiske hjelpemidler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formelle individuelle samtaler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uformelle samtaler i hverdagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informasjonsflyten mellom ulike instanser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer tilpasset informasjonsmateriale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer tilgjengelig og oppdatert informasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

37. Kommentar

38. Hvilke kategorier av enslige mindreårige asylsøkere har størst behov for særlig tilpassede informasjonstiltak?

	Uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Enig
De yngste beboerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lengeventende beboere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nyankomne beboere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboere med	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

avslag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboere med tidsbegrenset oppholdstillatelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboere med helseproblemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gutter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

39. Kommentar

40. I hvilken grad opplever du at de enslige mindreårige har tillit til/tro på den offentlige informasjonen som formidles til dem om:

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Asylsaken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asylprosessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Botilbudet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rettigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familie/nettverk og hjemland	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Helse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Deres fremtid i Norge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

41. Kommentar

42. I hvilken grad svekker disse organisatoriske utfordringene informasjonsarbeidet ved mottaket/omsorgssenteret?

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Utskiftninger i personalgruppen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansatte mangler tilstrekkelig kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For lav bemanning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uklare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

ansvarsforhold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende informasjonsflyt og samarbeid mellom relevante instanser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Taushetsplikt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende innsyn i asylsaken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stadige endringer i prosedyrer og regelverk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

43. Kommentar

44. Erfarer du at informasjonsformidlingen ved mottaket/omsorgssenteret er svekket på grunn av forhold knyttet til:

	Uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Enig
Manglende bruk av tolk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende tilgang til kvalifiserte tolker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende tilgang på informasjonsmateriell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mistillit blant beboere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

45. Kommentar

46. På hvilken måte mener du bruk av tolk bidrar i informasjonsformidlingen til enslige mindreårige?

	Uenig	Delvis uenig	Verken uenig eller enig	Delvis enig	Enig
Tolken bidrar til at enslige mindreårige kan forstå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tolken er en ressurs som klargjør informasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tolken virker begrensende for fortrolige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

samtaler

Tolken er mer
forstyrrende enn
hjelpsom



47. Kommentar



Samfunnsforskning

Informasjonsarbeid - Enslige mindreårige i mottak og omsorgssenter

Uformelle informasjonskilder

48. Hvilke uformelle informasjonskilder opplever du er sentrale for barna/ungdommenes forståelse for sin situasjon?

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Frivillige organisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre beboere på mottaket/omsorgssenteret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre asylsøkere i Norge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Venner og nettverk i hjemlandet/på flukt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiale medier/ikke offentlige nettsteder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

49. Kommentar

50. På hvilken måte mener du at uformelle informasjonskilder (f.eks andre beboere, sosiale medier, annet nettverk) påvirker barna/ungdommenes forståelse for sin situasjon?

	Uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Enig
Hjelper dem til å forstå bedre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Informasjonen blir mer tilgjengelig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forvirring og usikkerhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det oppstår falske "sannheter"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

51. Kommentar



Informasjonsarbeid - Enslige mindreårige i mottak og omsorgssenter

Levekår og mestring

52. I hvilken grad opplever du at disse risikofaktorene påvirker enslige mindreåriges helse og mestring negativt?

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Boforhold på mottaket/omsorgssenteret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Usikkerhet rundt deres juridiske situasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Usikkerhet omkring fremtiden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppholdets lengde i mottak/omsorgssenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

53. Kommentar

54. I hvilken grad mener du disse relasjonelle faktorene blir ivaretatt for barna/ungdommene ved mottaket/omsorgssenteret?

Svært Liten Verken Stor Svært

	liten grad	grad	eller	grad	stor grad
God relasjon til representant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
God relasjon til ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilgjengelige ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vennskap til andre beboere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nettverk i lokalmiljøet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kontakt med familie/nettverk i hjemlandet/andre steder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

55. Kommentar

56. I hvilken grad mener du disse tilbudene blir ivaretatt for enslige mindreårige i asylsøkerfasen i din kommune?

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Tilgang til skole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konsekvent og troverdig informasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppfølging fra helsevesenet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tverretattlig samarbeid i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meningsfulle fritidsaktiviteter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mulighet for å bli inkludert i nærmiljøet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

57. Kommentar

58. I hvilken grad erfarer du at disse utfordringene er utbredt blant enslige mindreårige i mottaket/omsorgssenteret?

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Søvnløshet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende matlyst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Psykosomatiske plager (hodepine, magesmerter ol.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skolevegring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Depresjon, isolering, apati	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rusmisbruk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sinne/aggressiv atferd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mobbing	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Selvskading	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Selvmordsforsøk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forsvinning fra mottak/omsorgssenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

59. Kommentar

60. I hvilken grad mener du de fysiske boforholdene ved mottaket/omsorgssenteret legger til rette for:

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Privatliv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trygghet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøarbeid/fellesaktivitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fortrolige samtaler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
God søvn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konsentrasjon rundt skolearbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fysisk aktivitet/lek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omgang med venner på mottak/omsorgssenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omgang med venner utenfor mottak/omsorgssenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kontakt med familie/nettverk utenfor Norge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

61. Kommentar

62. I hvilken grad mener du disse eksterne faktorene begrenser muligheten til å gi god omsorg til enslige mindreårige beboere?

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad
Barnas usikre og midlertidige situasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innstramninger i regelverket for oppholdstillatelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Krav om returarbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansattes forpliktelser/administrative oppgaver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kortvarige driftsavtaler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende tilgang på hjelpetilbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende samarbeid med relevante instanser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende ressurser/økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

63. Kommentar

64. Hvilke kategorier enslige mindreårige beboere erfarer du er den mest utsatte gruppa ved mottaket/omsorgssenteret?

	Uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Enig
De med avslag på asylsøknaden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dublin-sakene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De med begrenset oppholdstillatelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De med uavklart status	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De med avslag uten opplæringstilbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

65. Kommentar

Skoletilbud

66. Hvor fort får enslige mindreårige asylsøkere tilgang på skole?

- Få uker etter ankomst
- Innen en måned etter ankomst
- Innen to til tre måneder etter ankomst
- Innen fire til fem måneder etter ankomst
- Over fem måneder etter ankomst

67. Kommentar

68. Hvor stor andel av de enslige mindreårige på mottaket/omsorgssenteret vil du anslå at får tilgang på skole?

- 0-25 %
- 26-50 %
- 51-75 %
- 76-100 %

69. Kommentar

70. I hvilken grad har mottaket en geografisk beliggenhet som gjør det mulig å omgå medelever utenfor mottaket/omsorgssenteret også etter skoletid?

- Svært liten grad
- Liten grad
- Verken eller
- Stor grad
- Svært stor grad

71. Kommentar