

# Sammendrag

PwC har gjennomført FoU oppdraget «Hvordan håndterer kommunene enslige mindreårige flyktninger?» for KS. Oppdraget er gjennomført i perioden juni til november 2016.

Formålet med FoU-prosjektet har vært å gi KS oppdatert kunnskap om «hvor skoen trykker» for kommunene i arbeidet med å bosette enslige mindreårige flyktninger. Dette er nødvendig både fordi kommunene skal bosette flere enslige mindreårige enn før og fordi kommunenes økonomiske rammebetingelser er endret. Innholdet og kvaliteten i kommunenes tiltak har stor betydning for å lykkes med integreringen av enslige mindreårige, blant annet når det gjelder ungdommenes deltakelse i utdanning og arbeidsliv.

Følgende problemstillinger er belyst:

- Hvilke omsorgstilbud finnes og hvordan jobber kommunene med å tilpasse kommunens tjenester og ressurser til denne gruppen?
- Legger kommunene til grunn den samme vurdering av forsvarlighet for denne gruppen som for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for?
- Hvilke ressursmessige utfordringer står kommunene overfor når de skal utvikle og gi gode tilbud til enslige mindreårige?
- Hva bør rammene for et kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap være?
- Hvordan har endringen i finansiering påvirket kommunenes tilbud og resultater? Herunder: Opplevs refusjonsordningen som forutsigbar og oversiktlig?
- I hvilken grad har kommunene lyktes med å få enslige mindreårige over i utdanning og/eller arbeid?

## Metodebruk

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer i et utvalg casekommuner, supplert med telefonintervjuer i et større antall kommuner. Informanter er både kommunale ledere, ansatte i bofellesskap og enslige mindreårige flyktninger. Vi har også gjennomført økonomiske analyser av kommunenes kostnader knyttet til bosetting av enslige mindreårige.

**Hvilke omsorgstilbud finnes i kommunene, og hvordan jobber kommunene med å tilpasse kommunens tjenester og ressurser til denne gruppen?**

**Prosjektet har vist at det eksisterer en rekke ulike omsorgstilbud for enslige mindreårige i kommunene. Det er mulig å kategorisere disse i noen overordnede kategorier, eksempelvis bofellesskap og hybelfelleskap, men vi ser store variasjoner i hvordan de enkelte tilbudene er innrettet. Bosetting av enslige mindreårige involverer en rekke kommunale tjenester. Vi ser stor variasjon i hvorvidt arbeidet er forankret i en overordnet strategi, og i hvilken grad det barnevernsfaglige eller flyktningfaglige perspektivet står sterkest.**

Kommunene står fritt til å velge hvilke bo- og omsorgstilbud de vil tilby enslige mindreårige. Analysene viser at døgnbemannet bofellesskap er det mest utbredte omsorgstilbudet til enslige mindreårige. Enkelte kommuner i utvalget har nylig etablert bofellesskap som svar på anmodningen fra IMDi om å bosette enslige mindreårige. Som følge av endringer i rammebetingelser har enkelte andre nylig besluttet å utvikle sitt botilbud til enslige mindreårige. En av kommunene i utvalget tilbyr ikke bofellesskap.

Det er få enslige mindreårige som bor i fosterhjem, til tross for at kommunene, ut fra et faglig ståsted, ønsker å bosette de yngste barna i fosterhjem. Dette henger sammen med at kommunene har utfordringer med å rekruttere nok fosterhjem generelt. Alternativet for disse barna er som oftest

bofellesskap. For de eldste tilbyr flere kommuner også lettere tiltak som plassering i hybelfellesskap, egne hybler og hybler tilknyttet vertsfamilier. I de fleste av disse kommunene tilbringer ungdommene en tid i bofellesskap i starten, for deretter å flytte videre til andre botilbud. Samtidig viser kartleggingen at enkelte kommuner plasserer enslige mindreårige direkte alene på hybel.

Prosjektet avdekker også at kommunene legger ulik vekt på det barnevernfaglige og det flyktningefaglige perspektivet i sin tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige.

**Legger kommunene til grunn den samme vurdering av forsvarlighet for denne gruppen som for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for?**

**Kommunene opplever at de gjør det, men det er ikke mulig å gi et objektivt svar på at det faktisk skjer. Det at enslige mindreårige uten omsorgspersoner i Norge, ikke automatisk er under barnevernets omsorgsansvar, tilsier at denne gruppen behandles annerledes enn andre barn som kommunen har omsorgsansvar for.**

Alle kommunene opplever at de gir forsvarlige omsorgstilbud. Det varierer imidlertid hva informantene mener er et forsvarlig tilbud. Dette kan illustreres ved at de fleste kommuner har bofellesskap, mens enkelte kommuner mener det er forsvarlig å bosette de enslige mindreårige direkte alene i hybel. For ungdommene er disse tilbudene svært ulike, særlig når det gjelder graden av oppfølging og voksenkontakt. Kommunene har i praksis et svært stort handlingsrom når det gjelder innholdet i botiltak og vurdering av forsvarlighet. Denne vurderingen kan handle om ulike syn på hva som er målsettingen med tilbudet, hvor enkelte kommuner legger størst vekt på omsorg, mens andre legger større vekt på selvstendighet. Det kan også påvirkes av økonomiske rammebetingelser. Det er større rom for skjønn når det gjelder arbeid med enslige mindreårige enn for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for.

I asylfasen gjøres det et klart skille mellom enslige mindreårige under og over 15 år. Ansvar for de yngste ligger til Bufetat, mens UDI har ansvar for de over 15 år. En av begrunnelsene for at Bufetat fikk dette ansvaret overført fra UDI, var at barna skulle ha et omsorgstilbud som ivaretar deres spesielle behov og som har samme kvalitet som det tilbudet andre barn under barnevernets omsorg får. Et slikt aldersskille finner man ikke for andre barn som kommunen har omsorgsansvar for.

**Hvilke ressursmessige utfordringer står kommunene overfor når de skal utvikle og gi gode tilbud til enslige mindreårige?**

**Kommunene beskriver det som meget utfordrende at de bygger opp tilbud under gitte rammebetingelser, for så å skulle drifte tilbudet under dårligere rammebetingelser. Problemet handler både om forutsigbarhet når det gjelder finansiering og om variasjonen i antallet som skal bosettes. Kommunene peker også på at det er ressursmessig utfordrende hvis ikke investeringskostnader og oppstartskostnader de pådrar seg for å bygge opp nye tilbud fullfinansieres.**

Dagens finansieringsordning er todelt. På den ene siden er den basert på tilskudd som utbetales per enslig mindreårig kommunene tar imot. På den andre siden er det en refusjonsordning der de kommunene som har fattet barnevernsvedtak for tiltakene får refundert 80 % av utgiftene de har utover en fastsatt egenandel. For de med nedsatt funksjonsevne og atferdsvansker er det i tillegg en tredje ordning der kommunene kan søke om tilskudd for å få dekket sine utgifter.

Kommunene opplever rammebetingelsene som uforutsigbare, og etterlyser mer forutsigbare rammer. Lavere antall enslige mindreårige som skal bosettes kan medføre at kommunene sitter med ledig kapasitet, noe som gir organisatoriske og finansielle utfordringer.

**Hvordan har endringen i finansiering påvirket kommunenes tilbud og resultater? Herunder: Opplevs refusjonsordningen som forutsigbar og oversiktlig?**

**Innstramningen i finansieringsordningen har medført endringer i kommunenes tilbud. Enkelte kommuner har lagt ned eller redusert tilbudene. Bemanningen i**

**bofellesskapene er redusert og det er gjort nedskjæringer i støttetiltak som fellesaktiviteter for ungdommene og ettervern. Vi har ikke grunnlag for å si at disse endringene har virket inn på resultatene, i form av integrering av ungdommene. Kommunene opplever refusjonsordningen som byråkratisk, men nytt rundskriv og elektronisk refusjonsskjema har gjort den noe mer oversiktlig. Endringene i refusjonsgrad og pågående diskusjon om nye endringer i finansieringsordning, samt variasjoner i antall bosatte gjør at kommunene opplever finansieringsordningen som uforutsigbar.**

Fram til 2014 var finansieringsordningen for utgifter knyttet til barneverntiltak 100 prosent finansiert utover en kommunal egenandel på om lag 200 000 kroner per år per barn/ungdom. Etter 2014 ble refusjonsordningen endret til 80 prosent refusjon utover egenandelen. Det ble samtidig utarbeidet et nytt rundskriv og det ble utarbeidet et elektronisk refusjonsskjema for å beregne refusjonskravet.

Kommunene gir uttrykk for at de har forståelse for at det ble gjort innstramminger i refusjonsordningen, da ordningen med full refusjon manglet insentiver til effektivisering. Kommunene opplever imidlertid at endringen i finansieringsordningen har hatt virkninger som er urettferdige, i den forstand at de kommunene som i utgangspunktet hadde hatt fokus på å drive kostnadseffektivt og drev med forholdsvis lav døgnpris, måtte kutte samme andel kostnader som kommuner som drev mindre effektivt i utgangspunktet. Mange kommuner var også frustrerte over at kvalitet ikke var en del av vurderingsgrunnlaget for finansiering, og opplevde at deres arbeid med å jobbe målrettet med kvalitet i tiltakene ikke ble verdsatt. To kommuner valgte å legge ned sine bofellesskap, på grunn av for stor uforutsigbarhet, både når det gjaldt finansiering og reelt bosettingsbehov. I casekommunene, som vi har fulgt over flere år, er bemanningsfaktoren i bofellesskap redusert fra et gjennomsnitt på 2,31 til 1,99. Vi ser også en tendens til at kommuner som tidligere kjøpte private plasser nå har avvirket dette.

**Hva bør rammene for et kvalitetsmessig godt tilbud i bofellesskap være?**

**Vi mener det er viktig at bofellesskap er utformet etter samme standarder, uavhengig av hvilken kommune man bosettes i. Detaljene i disse standardene vil måtte utarbeides mer detaljert i samarbeid med kompetansemiljøer, men vi mener følgende prinsipper bør ligge til grunn:**

- **Bofellesskapet bør utarbeide strategi, planer og rutiner, og etablere et felles verdisyn som er forankret blant de ansatte og ledelsen**
- **Turnusene bør utvikles slik at det fremmer stabilitet og kontinuitet**
- **Bofellesskapene bør ha begrenset antall plasser og om mulig sikre mangfold i form av nasjonalitet og eventuelt kjønn**
- **Alle bofellesskap bør ha nattevaksordning og bemanningsmessig bør ettermiddag og kveldstid prioriteres. Det bør vurderes om det er nødvendig å ha en ansatt tilstede på dagtid mens ungdommene er på skole**
- **Om lag halvparten av de ansatte bør ha høyere relevant utdannelse**
- **Ansatte bør få systematisk kompetanseheving**
- **Gruppen av ansatte bør være differensiert med hensyn til alder, kjønn og etnisitet**
- **Bofellesskapene bør være lokalisert i nærhet til skole, aktiviteter og/eller kollektiv transport**
- **Kommunene bør måle effektene av sine tiltak gjennom å kartlegge situasjonen for enslige mindreårige som hatt botiltak i kommunen**
- **Kommunene bør sikre midler til aktivitets-, støtte- og integreringstiltak**
- **Kommunen bør i større grad involvere brukeren/ungdommen i utforming av bofellesskapet**

Historisk har vi sett at gjeldende finansieringsordninger har hatt stor betydning for hvilke botiltak kommunene har etablert. Institusjon er det tyngste botiltaket med hensyn til bemanning. Tiltaket har

også klare retningslinjer og krav knyttet til kvalitet. I forbindelse med innføringen av refusjonsordningen under Bufetat ble bofellesskap det dominerende botiltaket. Senere ble det dokumentert at innretningen på bofellesskapene varierer betydelig mellom kommunene. Etter omleggingen av finansieringsordningen har vi sett at mange kommuner etablerer nye typer tiltak og utvider tiltaksvidden.

Flere av informantene ser behov for å definere klarere hva rammene for bofellesskap bør være, og i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig å benytte dette tiltaket. I mange kommuner<sup>1</sup> er bofellesskap det første tiltaket ungdommene blir plassert i. Her vil det være kompetente voksne til stede som har anledning til å gjøre en grundigere vurdering av ungdommenes individuelle behov enn det som er mulig i et omsorgssenter eller mottak. Enkelte ungdommer vil relativt raskt være klare for en mer selvstendig boform, mens andre vil ha behov for å bo en lengre periode i bofellesskap.

**I hvilken grad har kommunene lyktes med å få enslige mindreårige over i utdanning og/eller arbeid?**

**SSB kan dokumentere at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder å få enslige mindreårige over i utdanning og /eller arbeid, men vi mangler forskning som kan dokumentere sammenhengen mellom botiltak og integrering. Flere kommuner har undersøkt hvordan det har gått med «sine ungdommer», og kan vise til gode resultater, men undersøkelsene har metodiske begrensninger.**

Kommunene i utvalget har ikke foretatt systematisk dokumentasjon av i hvilken grad de enslige mindreårige har tatt utdanning eller er i arbeid. Tall fra SSB per november 2014 viser at 77 prosent av de som har blitt bosatt som enslige mindreårige flyktninger i aldersgruppen 18-29 år var aktive<sup>2</sup>. Dette er betydelig lavere enn i befolkningen generelt i samme aldersgruppe, men en økning med 6 prosent fra 2011.

Flere av deltakerkommunene har gjort forsøk på å undersøke hvordan det har gått med ungdommene, men det gjøres på ulike måter og dokumentasjonen er mangelfull. Vi har forsøkt å se SSBs tall opp mot det vi vet om botiltakene i de kommunene som inngår i både vårt og SSBs utvalg. Det er mange faktorer utover botiltak som virker inn på integrering, herunder opprinnelsesland og arbeidsledighet i kommunen. Likevel observeres en tendens til at kommuner som har innrettet botiltakene i tråd med det relevante fagmiljøer anser som kvalitetsmessig gode bofellesskap, har bedre resultater enn kommuner som praktiserer «lettere tiltak». Dette belyser sammenhengen mellom innholdet i botiltakene og resultater, men for å få god dokumentasjon på dette er det behov for å gjennomføre langtidsstudier.

I prosjektet har vi kartlagt hva kommunene mener er viktig for å lykkes med integrering av enslige mindreårige. I tillegg til botilbudet, oppgir informantene at omsorg og respekt, skole, nettverk og forankring, fritidsaktiviteter og jobb/praksisplass er viktige faktorer.

De enslige mindreårige ungdommene forteller selv at de først og fremst ønsker å være som andre ungdom. For dem betyr dette blant annet å gå på skole og delta på aktiviteter sammen med norske ungdommer. De ønsker ikke å være spesielle og få særbehandling.

## **Konklusjon**

Kommunene står per i dag fritt til å velge hvilke botiltak de vil tilby, samt hvordan de utformer tilbudene. Behovskartleggingen på asylmottak og omsorgssentre synes i mange tilfeller å være mangelfull. Det er derfor ikke gitt at botilbudet som gis matcher den enkeltes behov. Dette får betydning for kommunenes arbeid og oppfølging av ungdommene, men også for resultatene av arbeidet. Kommunene er mer eller mindre bevisst på å innrette tilbudet til det vi vet er viktig for ungdommene og som gir resultater. Mange kommuner har gjort seg verdifulle erfaringer i arbeidet med enslige mindreårige som andre kommuner kan ha nytte av.

---

<sup>1</sup> Kun 2 av deltakerkommunene tilbyr institusjonsplasser til de yngste barna

<sup>2</sup> Med aktive menes her at de enten deltar i arbeid, utdanning eller i introduksjonsprogrammet

Samtidig vet vi at rammebetingelsene som kommunene opererer under har stor betydning for utformingen av tilbudene. Ulike finansieringsordninger gir ulike insentiver når det gjelder å balansere kvalitet og økonomi. Variasjoner i bosettingsbehov medfører også uforutsigbarhet for kommunene.

Finansieringsordningene for enslige mindreårige har vært i stadig endring. Med 100 prosent refusjon fikk man en økning av tiltak i regi av barnevernet og en kvalitetsmessig økning i botilbudet. Endringen i refusjonsordningen fra 100 til 80 prosent har medført at kommunene i større grad har måttet fokusere på effektivisering og nedskalering av tiltakene. I neste års statsbudsjett er det varslet nye endringer i finansieringsordningene. Dersom man premierer kommuner som tilbyr "lettere" tilbud, med mindre oppfølging som innebærer dårlig integrering, kan kostnadene på lang sikt langt overstige de kortsiktige gevinstene.

Aktører på feltet mener det er kritisk, både ut fra et barneperspektiv og et langsiktig økonomisk- og integreringsperspektiv, at kommunene lykkes i arbeidet med enslige mindreårige. Viktige beslutninger er på trappene og kommunene etterlyser forutsigbarhet. Derfor kan ikke finansieringsordninger diskuteres løsrevet fra innhold og kvalitet i tilbudet og resultater.

## **Anbefaling**

Kommunene har et handlingsrom når det gjelder å sikre et kvalitetsmessig godt botilbud som fremmer integrering av enslige mindreårige. Mange kommuner har jobbet lenge på feltet og det er et stort potensial for å lære av hverandre på tvers. Det er slående at erfaringene fra de mest erfarne kommunene, som gjennom mange år har jobbet sammen med kompetansemiljøer om å utvikle kvaliteten i tiltakene, er så sammenfallende med det ungdommene selv mener er viktig for at de blir integrert og får gode liv i Norge.

I tillegg er det åpenbart at kommunenes muligheter for å lykkes på dette området langt på vei er betinget av rammebetingelsene de opererer under. Vi har særlig tatt for oss de finansielle rammebetingelsene, men også aktører utenfor kommune har en viktig rolle når det gjelder integrering. Derfor ønsker vi også å løfte anbefalinger på disse områdene. Det er mange elementer som må på plass for å sikre best mulig forutsetninger for integrering.

### **Anbefalinger til kommunene**

- Kommunene bør sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet med enslige mindreårige, herunder forankring av arbeidet i kommuneledelsen, krav og forventninger til samhandling mellom relevante aktører, omforente verdier, kunnskapsbasert tjenesteutvikling m.m.
- Bofellesskap, definert etter gitte kvalitetskriterier<sup>3</sup>, bør være "grunnmuren" i kommunenes botiltak. For å sikre en grundig vurdering av ungdommenes individuelle behov, bør ungdommene den første tiden plasseres i bofellesskap (foruten plassering i fosterhjem eller institusjon). Botiden i bofellesskapet må vurderes etter ungdommens behov og alder og vil kunne variere fra noen måneder til flere år. Samtidig bør kommunene utvide tiltaksvidden slik at bofellesskap etter hvert suppleres med andre og lettere tiltak for ungdommer som trenger mindre oppfølging
- Kommunene må ha fokus på integreringstiltak som en del av omsorgstilbudet, herunder:
  - Samarbeid med frivilligheten og idretten for å sikre aktive ungdommer
  - Samarbeid med næringslivet for å etablere praksisplasser og deltidsjobber. Kommunene bør også ha fokus på praksisplasser internt
  - Fremme nettverksbygging ved å etablere tiltak som vennefamilier og besøkshjem

---

<sup>3</sup> Se anbefaling til sentrale myndigheter knyttet til kvalitetskriterier i bofellesskap

### *Anbefalinger til sentrale myndigheter*

- Utsette ny innføring av stykkprisfinansiering til 2018 og differensiere på type botiltak ikke alder. Det foreslås at det vurderes tre satser; en sats for bofellesskap godkjent som institusjon, en sats for øvrige bofellesskap og en sats for øvrige tilbud
- Etablere kvalitetskriterier for bofellesskap
- Innføre en søknadsordning via Fylkesmannen for å dekke merkostnader i kommunene i forbindelse etablering av nye tilbud
- Gjennomgå regelverket for tilskuddsordningen for enslige mindreårige med funksjonshemming og atferdsvansker med henblikk på forenklinger
- Foreta en gjennomgang av kartleggingens formål, metode og verktøy, både i mottak og på omsorgssentre. Informasjonsflyt og samarbeid mellom kommune, IMDi og kartleggingsinstans bør være en del av denne gjennomgangen
- Etablere hensiktsmessige ordninger som etterprøver kvalitetskriterier for bofellesskap
- Gjennomgå vergeordningen til enslige mindreårige for å sikre likeverdig tilbud og bedre rettssikkerhet
- Sikre et helhetlig skoletilbud til enslige mindreårige over 16 år, til dels sammen med norske ungdommer
- Igangsette forskning på langtidseffekter av bo- og integreringstiltak til enslige mindreårige