

Ragna Lillevik, Nerina Weiss og
Lene Christin Holum

Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen

En evaluering av
utlendingsforvaltningens arbeid
med barn og barnefaglig kompetanse

Ragna Lillevik, Nerina Weiss og Lene Christin Holum

Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen

En evaluering av utlendingsforvaltningens arbeid
med barn og barnefaglig kompetanse

Fafo-rapport 2021:34

Fafo-rapport 2021:34

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0629-6

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	11
1 Innledning	16
1.1 Aktørene på feltet – utlendingsmyndighetene	18
1.2 Barn og unge i asylprosessen	19
1.3 Gangen i rapporten.....	24
2 Bakgrunn	25
2.1 En evaluering med to målgrupper	25
2.2 Implementering og implementeringsteorier	27
2.3 Teoretisk tilnærming til kompetanse og dens rolle	29
2.4 Oppsummering	31
3 Data, metode og avgrensninger	32
3.1 Hvilke data har vi brukt?	32
3.2 Avgrensninger	36
4 Intensjoner og tiltaksutvikling	38
4.1 Et åpent oppdrag	38
4.2 To spor for utforsking av problem og løsninger	39
4.3 Et udefinert kompetansemål.....	41
4.4 «I hele asylkjeden».....	43
4.5 Prosjektledelse, koordinering og lederinvolvering.....	44
4.6 Øremerkede ressurser og langsiktighet	45
4.7 Oppsummering	46
5 Asylbarn.no	47
5.1 Utvikling av tiltaket.....	47
5.2 Forventninger til endring	48
5.3 Produkt	50
5.4 Implementering	51
5.5 Ansattes erfaringer med asylbarn.no	52
5.6 Oppsummering	57
6 Samtaler med barn	59
6.1 Utvikling av tiltaket.....	59
6.2 Forventninger til endring	61
6.3 Implementering	63
6.4 Ansattes erfaringer med samtalekurs	65
6.5 Samtaler med barn i PU	71
6.6 Samtaler med barn i UDI.....	75
6.7 Samtaler med barn i UNE.....	83
6.8 Oppsummering	93

7 Asylintervjuer med barn og unge	96
7.1 Rammebetingelser for intervjuytting	96
7.2 Vår metodiske tilnærming til intervjuene	98
7.3 Resultater	99
7.4 Hva kjennetegner de gode samtalene/intervjuene?.....	103
7.5 Oppsummering	107
8 Barnas perspektiv	110
8.1 Barns møter med utlendingsforvaltningen	110
8.2 Levekår under utlendingsforvaltningens ansvar	117
8.3 Oppsummering	120
9 Kompetanse i kontekst	122
9.1 Ansattes generelle erfaringer med kompetanseheving	122
9.2 Faktorer som understøtter barnefaglig arbeid.....	124
9.3 Endringer i uttransport.....	129
9.4 Faktorer som hindrer barnefaglig kompetanseutøvelse	133
9.5 Oppsummering	138
10 Konklusjon og anbefalinger	140
10.1 Asylbarn.no.....	141
10.2 RBUPs opplæring i samtaler med barn	142
10.3 Utvidelse av utlendingsforvaltningens verktøykasse.....	144
10.4 Anbefalinger for videre implementering av barnefaglig kompetanse.....	146
10.5 Anbefalinger til forbedret prosess for barn.....	147
Referanser	149
Vedlegg. Intervjuguider	152

Forord

Dette er sluttrapporteringen fra prosjektet «Barn og unges møte med utlendingsforvaltningen». Prosjektet ble utført på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og har som formål å evaluere hvorvidt prosessen for barn i utlendingsforvaltningen og den barnefaglige kompetansen i UDI, UNE og PU har blitt bedre etter at ulike tiltak for å styrke disse målområdene ble igangsatt mellom 2016 og 2019. Satsingen på barnefaglig kompetanse besto av en rekke tiltak, med de ansatte i utlendingsforvaltningen som målgruppe. Under forarbeidet med satsingen fant man at det var et stort behov for mer informasjon rettet direkte mot barn i asylprosessen. Noen tiltak ble derfor utviklet med barn og unge som målgruppe. Tiltakene er i dag utviklet, og satsingen med barnefaglig kompetanse og tildeling av øremerkede midler er avsluttet, men arbeidet med implementeringen pågår fremdeles. Ikke alle har derfor kommet helt i mål. Vi håper at denne rapporten kan bidra med innsikt til den siste fasen av implementeringen. Prosjektet ble gjennomført av Fafo-forskerne Ragna Lillevik, Lene Christin Holum og Nerina Weiss, som også har vært prosjektleder. Lillevik og Weiss har gjennomført den kvalitative datainnsamlingen, Lillevik hadde ansvaret for surveyen, mens Holum hadde ansvaret for å analysere lydopptak fra asylintervju.

Vi ønsker å takke spesielt barn og unge som åpent fortalte om sine opplevelser i utlendingsforvaltningen. I tillegg takker vi de ansatte i utlendingsforvaltningen, NOAS samt verger og advokater, som alle bidro med sine erfaringer og sin kunnskap. Rapporten ble skrevet under covid-19-pandemien, og mye av det planlagte feltarbeidet – især besøk på ulike mottak – måtte tilpasses. Ikke desto mindre var det mange aktører som ga oss innblikk i sin arbeidshverdag, sine liv og erfaringer. Takk til Maria Indiana Alte Ruud og Rachel Elisabeth Eide for god dialog gjennom hele prosjektperioden. Takk også til våre to referansegrupper. Den første referansegruppen med ansatte i UDI, UNE og PU besto av Solgunn Flatebø Solberg, Renate Kleven, Line Zahl Kvakland, Dagfrid Hanem, Anne Brandt-Hansen, Thale Moen, Christina Kloster, Marita Sundet Ohren, Christine Dahl. Den andre referansegruppen var satt sammen av ansatte i NOAS, Redd Barna og en advokat. Deltakerne i denne var Cecilia Dinardi, Camilla Scharffscher Engeset, Siril Berglund, Elin Berstad Mortensen og Solvei Skogstad. På Fafo ønsker vi å takke Guri Tyldum for kvalitetssikring og Fafos informasjonsavdeling for tilrettelegging av rapporten for publisering.

Oslo, november 2021

Ragna Lillevik, Lene Christin Holum og Nerina Weiss

Sammendrag

Fra 2017 har sentrale aktører i utlendingsforvaltningen – Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), og Politiets utlendingsenhet (PU) – fått i oppdrag å styrke den barnefaglige kompetansen i «hele asylkjeden». Det var et stortingsvedtak i 2016 som førte til at det ble avsatt øremerkede midler til dette formålet, som også ble videreført i 2018 og 2019. Hva som var intensjonen bak midlene til økt barnefaglig kompetanse var imidlertid lite definert av politikerne, og ble heller ikke spesifisert av det ansvarlige departementet, Justis- og beredskapsdepartementet.

Å øke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden må sies å være et åpent oppdrag. Slik øremerkingen av midlene var formulert, og slik departementet har styrt sine underliggende etaters bruk av midlene, har mye av arbeidet med å definere og avgrense oppdraget (inkludert hvilke endringer man skal skape) blitt gjort av etatene selv.

UDI, UNE og PU har jobbet både tverretattlig og hver for seg med å utforske behov, utforme tiltak og oppfylle oppdraget med å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden. I dette arbeidet har de også utviklet en rekke ulike mål for hvilke endringer de ønsket å skape (men ikke et samlet, overordnet mål). Dette arbeidet har fulgt to «spor»: i det ene sporet har man sett på barns brukerreise og perspektiv for å utvikle egnede tiltak, og i det andre har man tatt utgangspunkt i ansattes arbeid og ujevne barnefaglige kompetanse for å utvikle tiltak. Resultatet har blitt en bred vifte av tiltak som retter seg både direkte mot barn (med vekt på informasjonstiltak) og mot ansattes kunnskap, ferdigheter, arbeidsmetoder og tilgang på materielle ressurser, veiledning, rutinebeskrivelser, opplæringsmaterieil og andre ressurser. En del av arbeidet med å gjøre nyutviklede verktøy og ressurser kjent og sørge for at de brukes i praksis, pågår fortsatt i de tre etatene.

Oppdrag og forskningsdesign

Fafo har på oppdrag fra UDI evaluert dette arbeidet. Utlendingsforvaltningen selv har ønsket å vite hvorvidt tiltakene de har innført med de øremerkede midlene har ført til forbedring sett fra to viktige, men ulike, perspektiver: barnas perspektiv og medarbeiderne i utlendingsforvaltningens perspektiv. Hovedproblemstillingene var:

- 1 I hvilken grad har tiltakene og aktivitetene som er gjennomført, styrket barnefaglig kompetanse hos medarbeidere i forvaltningen? Og hvordan kommer dette i så fall til uttrykk?
- 2 I hvilken grad har tiltakene og aktivitetene som er gjennomført, medført en forbedret prosess for barn som brukere i møte med utlendingsforvaltningen?

I utarbeidelsen av denne rapporten har vi benyttet oss av en kombinasjon av kvalitative og kvantitative evalueringsmetoder, for slik å vurdere både prosess og virkninger av tiltakene som er gjennomført. Vi brukte endringsteori (theory of change) som overordnet rammeverk (Rogers, 2014). Endringsteori er en evalueringsmetode egnet til å forstå sammenhengen mellom årsak og virkning (Ebrahim et.al., 2010), og et refleksjonsverktøy til å bevisstgjøre seg egne og andres tanker og forståelser om hvilken

endring man ønsker å oppnå med verktøyene, og hvordan slik endring skal kunne skulle skje (Stern et.al., 2012).

Med utgangspunkt i endringsteorien har vi delt prosjektet i tre faser, der vi har tilnærmet oss problemstillingene gjennom ulike kvalitative og kvantitative metoder. Prosjektet har som mål å evaluere virkningene av tiltakene i sin helhet, og samspillet mellom tiltakene. For å dekke erfaringer – både hva implementering, bruken og virkningen angår – har vi benyttet oss av en web-survey rettet mot alle ansatte i PU, UDI og UNE. Kvalitative intervju på ledelsesnivå har gitt oss viktige innsikter i implementeringsprosessene, samarbeid mellom instanser og formålene med de ulike tiltakene.

I tillegg ønsket vi å utforske to tiltak i dybden – nettsiden asylbarn.no og kurs i samtaler med barn – for å få en bedre forståelse av prosessen og sammenhengene mellom målsetninger og virkning. Disse to tiltakene ble utforsket gjennom både den nevnte surveyen og kvalitative metoder. Vi har observert samtaler med barn, og gjennomført til sammen 48 kvalitative intervjuer/intervju med ansatte i utlendingsforvaltningen, barn og unge som bor på asylmottak, og representanter for enslige mindreårige asylsøkere (personer som oppnevnes som juridiske erstattere for deres foreldre når de søker asyl). Vi har også fått tilgang til og analysert et utvalg lydopptak av asylintervjuer med mindreårige. I tillegg har vi i dette prosjektet gjennomført flere evalueringsworkshoper, for å sikre god dialog om forskningsfunn underveis i prosjektet.

Hovedfunn

Vi finner i korte trekk at alle tre etatene har brukt store ressurser på arbeidet med å styrke barnefaglig kompetanse, ikke minst har de både engasjert både interne og eksterne barnefaglige eksperter i utviklingen av gode og relevante tiltak, og det har vært et stort engasjement rundt arbeidet i alle avdelingene, som særlig har vært heiet fram av etatenes barnefaglig ansvarlige medarbeidere og prosjektledere. De tre etatene har også fått til mye med de økonomiske ressursene de var tildelt. Det er både gjennomført opplæring av ansatte i de tre etatene, utviklet en rekke verktøy som kan inngå i deres skjønnsmessige verktøykasse i arbeidet med barn og unge, og det er utviklet profesjonelt utformede informasjonstiltak rettet direkte mot barn i asylkjeden, basert på behov som er avdekket av barn selv.

Vi finner at hovedandelen av ansatte som har deltatt i opplæring i samtaler med barn og grunnleggende barnefaglig kompetanse, er positive til nytten dette har hatt for deres arbeid, og at ansatte som har hatt slik opplæring, i større grad føler seg rustet til å håndtere sine oppgaver i møte med barn i asylkjeden. Samtidig viser også vår gjennomgang av et utvalg asylintervjuer med barn, at ikke alle som gjør intervjuer med barn, lykkes i å ta i bruk forskningsbaserte metoder i disse samtalene, enten fordi de ikke har denne kompetansen eller klarer å anvende den på en god måte. Dette viser at utvikling og anvendelse av kompetanse i å gjennomføre samtaler med barn bør være en fortsatt innsats i UDI, og antakelig også i de andre etatene, ettersom dette er en type kompetanse som krever trening og vedlikehold. Ikke minst viser vår gjennomgang av asylintervjuene at når den anvendes godt, bidrar det til at barn i større grad får uttalt seg om sin sak og bidrar med informasjon som kan være viktig for utlendingsforvaltningens arbeid. Vi finner også at nettsiden som er utviklet for å gi informasjon direkte ut til barna, asylbarn.no, anses som nyttig av de som jobber i utlendingsforvaltningen. Selv om det ennå er en jobb å gjøre med å sikre at nettsiden tas systematisk i bruk, har vi også funnet at NOAS bruker den aktivt i informasjonssamtalene som de har med alle barn, og opplever den som et nyttig verktøy.

Utlendingsforvaltningens arbeid med å styrke barnefaglig kompetanse har ført til utviklingen av en stor vifte med det vi kan kalle nye verktøy i deres ansattes

skjønnsmessige verktøykasse. Det vil si at ansatte har fått tilgang på en rekke nye hjelpemidler til å utføre sitt arbeid i møte med barn og unge i asylkjeden, som ofte krever en viss utøvelse av skjønn for at barns behov og rettigheter skal ivaretas. Dette inkluderer materielle ressurser, som nettsider og digitale eller fysiske veiledere; immaterielle ressurser, som for eksempel kunnskap, forståelse og innsikt; og nye eller forbedrede arbeidsmetoder og -teknikker, for eksempel samtaleteknikker tilpasset barn i ulike aldre som søker asyl alene eller sammen med familien. Både økt oppmerksomhet og flere verktøy i de ansattes verktøykasse gir muligheter for endret praksis i utlendingsforvaltningens arbeid, men rapporten viser også at det i noen grad er opp til den enkelte ansatte å ta disse verktøyene i bruk, og at det finnes hindringer, som manglende tilrettelegging av fysiske lokaler, andre hensyn som får større prioritet, eller utfordringer knyttet til samarbeid med eksterne aktører. Den tydeligste praksisendringen finner vi i hvordan PU arbeider med barn under uttransport, som antakelig har hatt en stor betydning for hvordan barn opplever dette siste møtet med utlendingsforvaltningen.

Anbefalinger for videre implementering av barnefaglig kompetanse

Satsingen på barnefaglig kompetanse bør videreføres

Arbeid med kompetanseheving må institusjonaliseres for å sikre langvarig effekt. Større utskifting av personale i utlendingsetatene gjør det også nødvendig å planlegge for langsiktig implementeringsarbeid. Satsingen bør derfor videreføres. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig med øremerkede midler for å opprettholde oppmerksomheten på barn og barnefaglig kompetanse i etatene.

Målsetning med arbeidet bør defineres

Det er hensiktsmessig med tydelige, evaluerbare mål for hvilken barnefaglig kompetanse ansatte i utlendingsforvaltningen bør ha og hva den skal brukes til. Dette er nødvendig for å vurdere hvorvidt ansatte har den ønskede kompetansen og hva man eventuelt må videreutvikle og forbedre.

Forankring i ledelsen

Med tanke på at deler av utlendingsetaten er under omstrukturering, bør forankring i eventuell ny ledelse sikres.

Sikre gode strukturelle rammer

Det bør sikres permanente strukturer for å ivareta den barnefaglige kompetansen og fokuset på barn og unge i asylprosessen. Utlendingsforvaltningen har allerede etablert barnefaglig nettverk og etatene har barnefaglige koordinatorene. Disse ordningene bør videreføres og sikres gjennom styrende dokumenter. Ordningen bør vurderes utvidet ved behov.

Flere ansatte i utlendingsetatene bør få tilbud om samtalekurset

Vi finner at kurset gjør at folk føler seg bedre rustet til å møte barn. Derfor anbefaler vi at som hovedregel skal alle som møter barn, ha gjennomført kurset – også de som jobber på mottak.

Opplæring i samtale med barn bør inneholde praktisk opplæring og trening

Vi peker på at praktisk opplæring og trening er nødvendig om man skal utvikle slik kompetanse. Skal det satses på høy barnefaglig kvalitet i utlendingsforvaltningens samtale med barn, er det nødvendig med veiledet praksis i betydningen av tilbakemeldinger på samtaler; enten via videoopptak eller ved at samtalen utføres sammen med en veileder/mentor som gir tilbakemeldinger etterpå.

Opplæring bør sikres gjennom langsiktige ordninger og avtaler

Kursing og veiledning i barnefaglig kompetanse (herunder samtalekurset) bør sikres gjennom langsiktige avtaler. Dette kan ivaretas på flere måter, enten ved å inngå en oppdragsavtale med private fageksperter eller ved at oppdraget gis til et spesialisert fagmiljø (som for eksempel RVTs eller Pilar som får et slikt oppdrag spesifisert i sitt oppdragsdokument). Det er viktig at de som gjennomfører kursingen har inngående kjennskap til de ulike oppgavene og prosessene i utlendingsforvaltningen.

Regelmessig evaluering av barnefaglig kompetanse

Det bør inkluderes regelmessig vurdering av etatenes barnefaglige kompetansesetting i interne kvalitetskontrollrutiner, for å sikre at kompetansen tilfredsstillende etatenes behov og at den barnefaglige kompetansen vedlikeholdes over tid.

Sikre at barn får god og tidsriktig informasjon om asylbarn.no

For at asylbarn.no skal virke etter hensikten, er det viktig at barn allerede i starten av asylprosessen har kjennskap til asylbarn.no, og får mulighet til å gjøre seg kjent med verktøyet. Det er behov for bedre kommunikasjon ut til etatene om at nettsiden skal benyttes i møte med barn.

Videoer bør gjenspeile den reelle intervjusituasjonen, også den digitale

Barn og unge trenger et så reelt bilde av intervjusituasjonen som mulig. I flere omganger har utlendingsforvaltningen måttet gjennomføre intervju digitalt. Det anbefales derfor å lage filmer som viser digitale intervjusituasjoner.

Gjennomføre brukerundersøkelse blant barn

Asylbarn.no bør evalueres med en brukerundersøkelse blant barn i målgruppen (kvalitativ og/eller kvantitativ) for å undersøke i hvilken grad og hvordan nettsiden brukes, og om den dekker barnas behov for informasjon.

Anbefalinger til forbedret prosess for barn

Sikre at alle barn får god og tilrettelagt informasjon om sin rett til å bli hørt gjennom hele asylprosessen

Barn trenger god og tilrettelagt informasjon om sin rettighet til å bli hørt, og hva formålet med samtalen er. Mens dette er godt i varetatt i forkant av asylintervjuet av NOAS, er det fortsatt et forbedringspotensial for informasjon gitt i forkant av registringssamtalen hos PU, og i forkant av en eventuell høring hos UNE. Asylbarn.no er et godt verktøy i slik henseende, og det bør sikres at barn (og deres familier) gjennom hele asylprosessen får tilgang til informasjonen som finnes der.

Sikre at barn får god og tilrettelagt informasjon om hvilke konsekvenser deres uttalelser kan ha for familiens sak

Barn må få realistisk informasjon om konsekvensene av deres uttalelser dersom det oppstår større motstrid mellom barnas og foreldrenes forklaring. Barn må også få beskjed om at mens deres uttalelser i seg selv ikke kan legges til grunn for vurdering, skal saksbehandlere gjennomføre flere undersøkelser basert på motstrid som kommer fram i samtalen med barnet.

Prioritering av enslige mindreårige i ankomstfasen bør ikke gå på bekostning av barn og unges behov for hvile og trygghet

Målsetning om å prioritere enslig mindreåriges asylsak bør ikke overstyre andre hensyn til barnets beste. Alle barn har behov for hvile og skal kunne føle seg trygg i møte med utlendingsforvaltningen. Det er derfor viktig at utlendingsforvaltningen tar hensyn til dette i ankomstfasen, for eksempel ved å sikre at barn og unge ikke får for lange dager på ankomstsenteret. I planleggingen av den innledende registreringen bør det derfor tas høyde for reisetid fra omsorgssenter eller mottak for EMA til det nasjonale ankomstsenteret, og sikres at det er nok tid til hvile. Dersom man ser at den innledende registreringen vil ta for lang tid, bør man foreta registrering, ID og registreringssamtalen over to dager. Det er viktig at møtene gjennomføres fysisk.

Barns behov og trygghet må sikres ved gjennomføring av digitale samtaler

Representanten bør være til stede hos barnet dersom samtalen gjennomføres digitalt. Det er viktig at barn til enhver tid har oversikt over hvem som befinner seg på den andre siden av kameraet.

Sikre at barn blir godt ivaretatt etter at samtalen er gjennomført

God informasjonsflyt mellom mottak og utlendingsforvaltningen, samt god kommunikasjon med foreldre og representanter, er vesentlig for å sikre at barn får den oppfølgingen de har behov for etter at de har fortalt om vanskelige temaer.

Utvikle maltekster for tydelig og tilpasset informasjon om samtalen

Utlendingsforvaltningen bør utarbeide barnevennlige maler for hvordan man kan ramme inn og forklare ulike samtalesituasjoner for barn. For eksempel hva som er etatens oppgave og intervjuerens rolle, og ikke minst formålet med samtalen.

Summary

In 2017, key players in the immigration administration – the Norwegian Directorate of Immigration (UDI), the Immigration Appeals Board (UNE) and the National Police Immigration Service (PU) – were commissioned to enhance the competence in the work with children ‘throughout the asylum chain’. The Norwegian parliament, Storting, passed a resolution in 2016 that led to funds being earmarked for this purpose, which was also continued in 2018 and 2019. However, the intention behind the funds to enhance competence in this area was not clearly defined by politicians or by the department responsible; the Ministry of Justice and Public Security.

Increasing the competence in the work with children throughout the asylum chain can be described as an ‘open assignment’. Because of how the funds were earmarked and how the Ministry has governed its subordinate agencies’ use of the funds, much of the work of defining and delimiting the work (including the changes to be made) has been done by the agencies themselves.

The UDI, UNE and PU have worked both individually and together to explore needs, design measures and carry out the task of enhancing the competence in the work with children throughout the asylum chain. These efforts have included formulating a number of goals for what changes they would like to be made (but not a collective overarching goal). This work has had two ‘strands’, one of which has entailed looking at children’s user journey and perspective in order to develop suitable measures. The point of departure for the other strand has been the work of employees and the variation in competence in the relevant area. The result has been a broad range of measures directly aimed at children (with an emphasis on information measures) and at employees’ knowledge, skills, working methods and access to material resources, guidance, written procedures, training materials and other resources. Efforts to raise awareness of recently developed tools and resources and ensure that they are used in practice are still ongoing in the three agencies.

Commission and research design

Fafo was commissioned by the UDI to evaluate this work. The immigration administration wanted to know whether the measures they have introduced using the earmarked funds have led to improvements from two important, but different, perspectives: the children’s perspective and the perspective of employees in the immigration administration. The main questions were as follows:

To what extent have the implemented measures and activities enhanced the immigration administration employees’ competence in the work with children? And how has this manifested itself?

To what extent have the implemented measures and activities improved the process for children as users in their dealings with the immigration administration?

In preparing this report, we used a combination of qualitative and quantitative evaluation methods to assess both the process and the effects of the implemented measures. Our overarching framework was based on theory of change (Rogers, 2014),

which is an evaluation method suitable for understanding the relationship between cause and effect (Ebrahim et al. 2010). It is also a tool for individuals to reflect on their own thoughts and understandings and those of others in relation to what change the tools are to achieve, and how such change should be able to take place (Stern et al., 2012).

Based on the theory of change, we have divided the project into three phases, where we have approached the issues using various qualitative and quantitative methods. The aim of the project is to evaluate the effects of the measures in their entirety, and the interplay between the measures. In order to form a complete picture of experiences – in terms of implementation, use and impact – we have used an online survey aimed at all employees in PU, UDI and UNE. Qualitative interviews at management level have given us important insights into the implementation processes, the cooperation between the different bodies and the purpose of the various measures.

In addition, we wanted to examine two measures in depth – the website asylbarn.no and training in interviewing children – to get a better understanding of the process and the correlations between objectives and impact. These two measures were examined via both the aforementioned survey and qualitative methods. We have observed interviews with children and conducted a total of 48 qualitative interviews with employees in the immigration administration, children and adolescents living in asylum reception centres, and representatives of unaccompanied minor asylum seekers (persons who are appointed as legal substitutes for parents when applying for asylum). We were also given access to and analysed a selection of audio recordings of asylum interviews with minors. In addition, we have carried out several evaluation workshops as part of this project in order to ensure a good dialogue about research findings as the project progressed.

Main findings

In summary, we find that all three agencies have used substantial resources in the efforts to enhance competence in the area discussed. They have engaged internal and external experts in the field to help develop effective and relevant measures, and all departments have shown great dedication to the work, in particular with strong encouragement from the staff and project managers in agencies responsible for the work with children. The three agencies have also achieved a great deal with the financial resources they were allocated; employees have received training, a number of tools have been developed for use in discretionary decision-making in the work with children and adolescents, and professionally designed information measures have been developed aimed directly at children in the asylum chain, based on needs identified by the children themselves.

We found that the majority of employees who have received training in interviewing children and basic skills in working with children have a positive view of how this has benefitted their work, and that employees who have received such training feel better equipped to deal with their encounters with children in the asylum chain. However, our review of a sample of asylum interviews with children shows that not everyone who conducts such interviews manages to use research-based methods in these conversations, either because they do not have the relevant competence or because they are unable to apply it properly. This indicates that skills in conducting interviews with children should continue to be developed and applied in the UDI, and probably also in the other agencies, as this is a skill that requires training and updating. Our review of the asylum interviews also shows that when carried out well, they

help children to provide input on their case and provide information that can be important for the work of the immigration administration. We also found that the website that has been developed to provide information directly to the children, asylbarn.no, is considered to be useful by immigration administration staff. Although work still needs to be done to ensure systematic use of the website, we have also found that the Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS) uses it actively in all information meetings with children, and considers it to be a useful tool.

The immigration administration's efforts to enhance competence in its work with children has led to the development of a raft of what we can call new tools for use in discretionary decision-making. These give employees access to a range of new aids that facilitate their work with children and adolescents in the asylum chain, which often requires discretion to be exercised in order to meet the children's needs and protect their rights. This includes material resources, such as websites and online or printed guides; intangible resources, such as knowledge, understanding and insight; and new or improved working methods and techniques, such as interview techniques adapted to children of different ages who are seeking asylum alone or with their family. Greater awareness and the larger range of tools available to employees can facilitate change in the immigration administration's practices. However, the report also shows that it is, to some extent, up to the individual employee to use these tools, and that there are some obstacles, such as lack of adaptation of physical premises, other areas being given a higher priority, and challenges related to cooperation with external actors. The most obvious change in practice can be found in PU's work with children during deportation, which has probably had a major impact on children's experiences during their final encounter with the immigration administration.

Recommendations for further implementation of competence in the work with children

The efforts to enhance competence in the work with children should be continued

The efforts to enhance skills need to be institutionalised in order to ensure a long-term effect. The large staff turnover in the immigration agencies also makes it necessary to plan for long-term implementation work. Efforts should therefore be continued. Consideration should be given to whether it is appropriate to use earmarked funds to maintain the focus on children and competence in the work with children in the agencies.

The goals should be defined

There is a need for clear, evaluable goals that define what skills immigration administration staff should have and what they should be used for. This is necessary to assess whether employees have the desired competence and to ascertain what needs to be further developed and improved.

Anchored in management

Parts of the immigration agency are currently being restructured, and the work should therefore be anchored in any new management.

Ensure a good structural framework

Permanent structures should be established to safeguard the competence in the work with children and the focus on children and adolescents in the asylum process. The

immigration administration has already established a network for those working with children, and the agencies have dedicated coordinators. These arrangements should be continued and provided for in governing documents. Consideration should be given to expanding such structures if deemed necessary.

Interview training should be offered to more employees in the immigration agencies

We found that training makes people feel better equipped in their encounters with children. We therefore recommend that, as a general rule, everyone who interacts with children completes the training – including staff at asylum reception centres.

Training in interviewing children should also include practical experience

Practical experience and training are needed to develop such competence. In order to ensure that the immigration administration's work with children is of a high standard, supervised practice is needed in the form of feedback on interviews; either via video recordings or through the presence of a supervisor/mentor who gives feedback afterwards.

Training should be ensured through long-term arrangements and agreements

Training and guidance in competence in the work with children (including the interview course) should be ensured through long-term agreements. This can be done in various ways, either by entering into an agreement with experts in the private sector or by commissioning specialist organisations (such as the regional centres on violence, traumatic stress and suicide prevention (RVTS) or Pilar, whose mandate includes such work). It is crucial that course providers have in-depth knowledge of the various tasks and processes in the immigration administration.

Regular evaluation of competence in the work with children

Internal quality control routines should include regular assessments of the agencies' competence in the work with children to ensure that the competence satisfies the agencies' needs and remains current.

Ensure that children receive good, timely information about asylbarn.no

In order for asylbarn.no to work as intended, it is important that children are informed about asylbarn.no at the start of the asylum process and that they have the opportunity to become acquainted with the tool. It needs to be made clearer to the agencies that the website is to be used in the work with children.

Videos should reflect real interview scenarios, including remote interviews

Children and adolescents need as real a picture of the interview situation as possible. On several occasions, the immigration administration has had to conduct interviews remotely. It is therefore recommended that videos are made showing remote interview situations.

Conducting user surveys of children

Asylbarn.no should be evaluated by means of a user survey of children in the target group (qualitative and/or quantitative) to investigate how and to what extent the website is used, and whether it covers the children's need for information.

Recommendations for improving the process for children

Ensure that all children receive good, tailored information about their right to be heard throughout the asylum process

Children need good, tailored information about their right to be heard and the purpose of the interview. While this is thoroughly explained before the asylum interview by NOAS, there is still room for improvement in the information given prior to the registration interview with PU and any hearings with UNE. Asylbarn.no is a useful tool in this respect, and steps should be taken to ensure that children (and their families) have access to the information on the website throughout the asylum process.

Ensure that children receive good, tailored information about how their input could have implications for the family's case

Children must be given realistic information about the implications of their input if major discrepancies are found between their explanation and that of their parents. Children must also be informed that while their input cannot on its own be used as a basis for assessment, caseworkers will carry out various investigations where contradictions arise in the interview with the child.

Prioritisation of unaccompanied minors in the arrival phase should not be at the expense of children and adolescents' need for rest and safety

The aim of prioritizing unaccompanied minor's asylum case should not override other considerations that need to be made in the best interests of the child. All children need rest and should be able to feel safe in their dealings with the immigration administration. It is therefore important that the immigration administration takes this into account in the arrival phase, for example by ensuring that children and adolescents do not have to spend long days at the arrival centre. When planning the initial registration, travel time from the care centre or reception centre to the national arrival centre should therefore be factored in, in addition to sufficient time for rest. If it becomes clear that the initial registration will take too long, this and the ID and registration interview should take place over two days. It is important that these interviews are conducted in person.

Children's needs and security must be ensured when conducting remote interviews

The representative should be present with the child during remote interviews. It is important that children always know who is on the other side of the camera.

Ensure that children are well supported after the interview

Good information flows between the reception centre and the immigration administration, as well as good communication with parents and representatives is essential to ensure that children receive the follow-up they need after discussing difficult issues.

Develop templates for clear, tailored information about the interview

The immigration administration should prepare child-friendly templates for how to frame and explain different interview situations to children. For example, in relation to the agency's task and the role of the interviewer, and not least the purpose of the interview.

1 Innledning

Barn på flukt kategoriseres som en sårbar gruppe (Lidén et al., 2021). Dette gjelder også barn som befinner seg i en asylsøkerprosess. Sett fra barnas og ungdommenes perspektiv, er tilværelsen i asylsystemet ofte kjennetegnet av usikkerhet, utrygghet og søken etter svar (Weiss, 2013; Berg & Tronstad, 2015; Sønsterudbråten, Tyldum et al., 2018). Barn og ungdom trenger trygghet og forutsigbarhet, og de som er på flukt har et særskilt behov for at systemene og fagpersonene møter dem på måter som bidrar til dette. Tidligere studier har gjerne fokusert på hva som kan gjøres på mottak (Sønsterudbråten et al., 2018), på skolen (Pastoor, 2015) og på fritiden (Weiss, 2013) for å normalisere barnas tilværelse og redusere påkjenningen ved å være i asylsystemet. Det som i mindre grad er belyst i foreliggende forskning, er hvordan barn og unge opplever å være i utlendingsforvaltningen, som subjekter i et komplekst forvaltningssystem, og hvordan hele utlendingsforvaltningens håndtering av barn kan forbedres.

Å ivareta barn og deres rettigheter er blant oppgavene som norsk utlendingsforvaltning skal utføre, samtidig som de skal håndheve en flyktningpolitikk som over de siste årene har vært preget av mange innstramminger. Allerede i stortingsmeldingen *Barn på flukt* (Meld. St. 27 (2011–2012)), fastslås det at «utvikling av barnefaglig kompetanse er nødvendig for å kunne foreta en forsvarlig behandling av barnas asylsak, både i forbindelse med saksforberedelse og vedtaksfetting og for å sikre at hensynet til barnets beste ivaretas i alle ledd» (s. 34). Barn som søker asyl er selvstendige rettssubjekter, uavhengig av om de kommer alene eller i følge med sine foreldre, slår stortingsmeldingen fast, og det krever at barneperspektivet og barnets beste skal ivaretas gjennom hele asylprosedyren. Meldingen etterlyser derfor et søkelys på barns opplevelser og behov, og at det skal gjøres en barnesensitiv vurdering av saker der barn er involvert. Hvorvidt utlendingsforvaltningen klarer å ivareta barn og deres rettigheter innenfor sitt politisk bestemte handlingsrom, og om Norge samlet sett ivaretar sine forpliktelser overfor asylbarn, er stadig spørsmål som det er stor uenighet om.

Fra 2017 har sentrale aktører i utlendingsforvaltningen – Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), og Politiets utlendingsenhet (PU) – fått i oppdrag å styrke den barnefaglige kompetansen i «hele asylkjeden». Det var et stortingsvedtak i 2016 som førte til at det ble avsatt øremerkede midler til dette formålet, og utlendingsforvaltningen har brukt noe av disse pengene til å gjennomføre sitt eget innsiktsarbeid om barns ferd gjennom asylprosessen. Målet var å avdekke forbedringsbehov i hele asylkjeden. Videre har UDI, UNE og PU jobbet både tverretatlig og hver for seg med å oppfylle oppdraget med å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden.

Fafo har på oppdrag fra UDI evaluert dette arbeidet. Utlendingsforvaltningen selv har ønsket å vite hvorvidt tiltakene de har innført med de øremerkede midlene har ført til forbedring sett fra to viktige, men ulike, perspektiver: barnas perspektiv og medarbeiderne i utlendingsforvaltningens perspektiv. Hovedproblemstillingene var:

- 1 I hvilken grad har tiltakene og aktivitetene som er gjennomført, styrket barnefaglig kompetanse hos medarbeidere i forvaltningen? Og hvordan kommer dette i så fall til uttrykk?
- 2 I hvilken grad har tiltakene og aktivitetene som er gjennomført, medført en forbedret prosess for barn som brukere i møte med utlendingsforvaltningen?

Disse to problemstillingene har gitt våre analyser to ganske ulike avgrensninger. På den ene siden skal vi utforske hvordan satsingen på barnefaglig kompetanse har ført til endring hos de ansatte i utlendingsforvaltningen. På den andre siden skal vi også utforske hvorvidt satsingen på barnefaglig kompetanse har påvirket barns opplevelse av å være i asylprosessen, og i så fall i hvilken grad. Det er mulig å avgrense analysen av ansattes erfaringer til å gjelde endringer innenfor deres politisk definerte handlingsrom, og analysere virkninger av kompetansearbeidet ganske uavhengig av det gjeldende politiske bildet og andre eksterne faktorer, og det har vi forsøkt å gjøre. Det er derimot ikke mulig å gjøre en tilsvarende avgrenset evaluering av sammenhengen mellom økt barnefaglig kompetanse hos de ansatte og barns opplevelse av asylprosessen. For barn vil politikken og de eksterne faktorene alltid være utslagsgivende for deres opplevelse og det er ikke mulig for oss å se på virkningene av ansattes kompetanse for barns opplevelse isolert sett. Her må vi i stedet spørre etter satsingens mulighet for å skape en positiv forandring når mange av de andre faktorene, som anses å være utfordrende for barn og unge i utlendingsforvaltningen (som tidsbegrenset opphold, boforhold, ventetid mm), ikke har blitt endret, og utledningspolitikken har blir strammet inn. I denne rapporten skal vi ikke evaluere barns situasjon på mottak. Dette har vært tema for et annet stortingsvedtak om tildeling av 50 millioner kroner til økt bemanning og barnefaglig kompetanse i mottak for enslige mindreårige asylsøkere.

Denne rapporten bygger på en rekke datakilder, som vi har benyttet for å belyse både arbeidet med barnefaglig kompetanse og potensielle virkninger av det, fra flest mulige perspektiver. Vi har benyttet både survey og kvalitative intervjuer for å innhente erfaringer fra medarbeidere i utlendingsforvaltningen, vi har snakket med barna som gjennomgår asylprosedyren nå og med verger for enslige mindreårige asylsøkere som observerer prosedyren fra «barnas side», vi har observert høring av to barn i UNEs nemndmøte, og vi har lyttet til opptak av asylintervjuer med barn gjennomført av UDI, for direkte innsikt i deler av arbeidet, og vi har gjennomgått dokumenter som viser hvordan PU, UDI og UNE har brukt de øremerkede midlene og utviklet ulike tiltak.

Vi har gjennomført evalueringen med en endringsteoretisk tilnærming for å si noe om både prosess og virkning av tiltakene. Det betyr at før vi kartlegger hva som er gjennomført og hvordan det har virket, har vi kartlagt hvordan tiltakene var tenkt å virke på et teoretisk plan, og hvordan de har blitt implementert. Dette gir oss mulighet til å si noe om hvorvidt eventuelle manglende eller negative virkninger skyldes mangler i utformingen eller i implementeringen av tiltakene. En slik endringsteoretisk tilnærming har vist seg å være særskilt nyttig i dette arbeidet, da føringene for utlendingsforvaltningens arbeid som gitt av Stortinget, regjeringen og ansvarlig departement, har vist seg å være få, og siden implementeringsarbeidet ikke har blitt ansett som ferdig da denne rapporten ble skrevet.

1.1 Aktørene på feltet – utlendingsmyndighetene

Rapporten fokuserer på de tre sentrale organisasjonene i asylprosessen: Politiets utlendingsenhet (PU), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE). I det følgende gir vi en kort introduksjon til de tre etatenes ulike ansvarsområder og oppgaver i asylprosedyren, og hvilke områder vi skal se nærmere på, der ansatte enten møter barn direkte eller utfører arbeid som berører og påvirker barn og unge i asylprosedyren indirekte.

Politiets utlendingsenhet (PU) er politiets hovedaktør på migrasjonsfeltet. PU møter alle asylsøkere (inkludert barn) i starten av asylprosessen, og noen av dem i «slutten», ved utreise fra Norge. I startfasen er hovedoppgavene til PU å registrere asylsøkere som kommer til Norge, foreta en registreringssamtale og gjennomføre etterforskning for å avklare asylsøkerens identitet.

PU har også ansvar for å effektivere vedtak om utsendelse, pågripe personer uten lovlig opphold, uttransportere disse, drive politiets utlendingsinternat på Trandum og et internat for barnefamilier på Haraldvangen i Hurdal. I denne rapporten ser vi både på PU sine møter med barn ved ankomst, og deres arbeid med barn ved utreise og uttransport.

Utlendingsdirektoratet (UDI) skal «sette i verk og bidra til å utvikle innvandrings- og flyktningpolitikken til regjeringen». (UDI, 2021a). Deres oppdrag er å:

- legge til rette for lovlig innvandring
- gi beskyttelse til de som fyller kravene
- gi tilbud om innkvartering til asylsøkere
- ha omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år
- hindre misbruk av innvandringsregelverket
- bidra til raske returer av personer uten lovlig opphold
- gi faglige innspill til utviklingen av politikken
- ha ansvaret for utlendingsforvaltningens felles IKT-systemer og datautveksling med andre offentlige instanser
- ivareta forpliktelsene vi har til EU/Schengen (UDI, 2021:5–6)

Dette oppdraget er omfattende, ikke alt omfatter asylsøkere, og UDI har ulike avdelinger som deler disse oppgavene mellom seg. Saksbehandlere i UDIs asylavdeling (ASA) behandler søknader om beskyttelse, gjennomfører asylintervju og fatter vedtak ut fra norsk lov og internasjonale forpliktelser. De behandler også klagesaker. Det fantes mellom 2009 og februar 2019 en egen barnefaglig enhet som har hatt hovedansvar for å behandle alle søknader for enslige mindreårige asylsøkere, og som også behandlet enkelte saker som omhandler medfølgende barn. I dag finnes den barnefaglige enheten ikke lenger i sin rene form, og enheten behandler nå også andre saker. Enheten har fortsatt fagansvar for enslige mindreårige, men har ikke lenger fagansvar for medfølgende barn. Ansatte i UDIs region- og mottaksavdeling (RMA) jobber med å sikre at asylsøkere får et botilbud mens de venter på behandlingen av søknaden sin. Dette gjelder også omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. I dette prosjektet har vi hovedsakelig sett på disse to avdelingenes arbeid, altså arbeidet med å behandle asylsøknaden og det overordnede ansvaret UDI har for mottak. Vi har ikke sett på asylmottakenes arbeid.

Utlendingsnemnda (UNE) er en uavhengig instans, underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og behandler klager på UDIs vedtak. Klagenes behandles etter utlendingsloven og statsborgerloven. Klagebehandling skjer som oftest ved nemndleder etter forberedelse av et sekretariat. Nemndlederne er uavhengige

beslutningstakere med dommerkompetanse og kan ikke instrueres i enkeltsaker. Nemndlederne avgjør også behandlingsform. Ved tvil av vesentlig betydning, skal saken behandles i et nemndmøte, med en nemndleder og to nemndmedlemmer til stede. Saker av prinsipiell betydning eller med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser, skal avgjøres av en stornemnd (NOU 2017: 8). I dette prosjektet ser vi på saksbehandlere i sekretariatet og nemndlederens arbeid med behandling av klager som berører barn.

1.2 Barn og unge i asylprosessen

Barn og unge som ankommer Norge for å søke om beskyttelse, kan deles inn i medfølgende barn og enslige mindreårige asylsøkere. De er omfattet av ulike retningslinjer, har ulike rettigheter og har hatt ulik politisk og administrativ oppmerksomhet. I det følgende vil vi presentere noen tall, kort redegjøre for deres løp gjennom asylprosessen, med vekt på forskjellene mellom de to gruppene, barns rettigheter i de ulike fasene og kjente utfordringer i det praktiske arbeidet.

Ankomster over tid

I 2020 var hver fjerde person som søkte beskyttelse (asyl) i Norge et barn. Dette året kom det 347 mindreårige asylsøkere blant totalt 1386 personer som søkte beskyttelse. 89 av dem var uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge, såkalt enslige mindreårige asylsøkere. Det betyr at når norsk utlendingsforvaltning skal iverksette lover, regler og politiske føringer for asylforvaltningen, skjer dette i møte med en betydelig andel barn.

I perioden som utlendingsforvaltningen har hatt i oppdrag å øke sin barnefaglige kompetanse, har antall nye asylsøknader endret seg drastisk. Mens antall nye asylsøkere bare var noe lavere i 2017 enn under den såkalte flyktningkrisen i 2015/2016, har antall søknader sunket kontinuerlig siden. Koronapandemien i 2020 og 2021 bidro til ytterligere reduserte tall. Dette gjenspeiles også i hvor mange barn som har søkt asyl alene eller med familiene sine, som vist i tabell 1.1.

Tabell 1.1 Oversikt over antall barn (medfølgende og enslige mindreårige) som har søkt asyl mellom 2016 og 2021. Kilde: UDI.

År	Medfølgende barn	Enslige mindreårige asylsøkere	Totalt
2016	854	320	1174
2017	884	191	1075
2018	632	159	791
2019	482	135	617
2020	258	89	347
2021	201	105	306

Det har siden 2016 kommet stadig færre barn, både medfølgende og enslige, i tråd med at asylankomstene generelt har gått ned. Og mens det før kom mest små barn, kommer det nå mest barn over 11 år. I 2021 var 55 prosent av barna i alderen 11–17 år, mens de yngste barna (0–5 år) utgjorde 29 prosent. Dette har endret seg siden 2016, da de yngste barna utgjorde over halvparten (59 prosent), mens de eldste barna utgjorde 32 prosent.

De synkende ankomsttallene innebærer også at antall barn på asylmottak har blitt kraftig redusert. UDIs statistikk til og med 2020 viser en nedadgående trend:

Tabell 1.2 Antall barn på mottak mellom 2016 og 2021. Kilde UDI.

År	Barn på mottak
2016	4205
2017	1588
2018	1103
2019	727
2020	469
2021	870*

* Per 31.oktober 2021 var det 870 barn i mottak. Fordelt på 411 (0-5år), 246 (6-10 år), 213 (11-17 år). Tallet 870, inkluderer også 292 barn som ble evakuert fra Afghanistan som er på akuttinnkvartering, og som er overføringsflyktninger (som normalt sett ikke bor på mottak).

Mens det i 2016 bodde 4205 barn på mottak, var dette antallet i 2020 redusert til en tiendedel. Dette innebærer at ansatte i utlendingsforvaltningen per 2021, da vi gjorde våre undersøkelser, kanskje ikke møter mange barn i sitt arbeid, sammenlignet med tidligere.

Kjente utfordringer for barn og unge i asylprosedyren

Barn har en rekke selvstendige rettigheter i kraft av at de er barn. Disse rettighetene er forankret i norsk lov og internasjonale konvensjoner, og de gjelder uavhengig av barnets utlendingsrettslige status. Det er myndighetenes ansvar å sikre at barns rettigheter blir ivaretatt, og Norge har gjentatte ganger blitt kritisert for ikke å gi asylbarn den oppfølgingen og ivaretagelsen som de har behov for og krav på (Barneombud 2017, Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen 2018). Norges behandling av enslige mindreårige asylsøkere har blitt trukket fram som spesielt kritikkverdig, herunder at ikke barnevernet har omsorgsansvar for gruppen over 15 år, bruk av tidsbegrensede tillatelser, nøktern standard ved mottak, og prosedyrer for aldersfastsettelse (NOAS 2017; NOU 2011: 10; Paulsen, Berg & Michelsen, 2015). Imidlertid har ikke kritikken ført til noen oppmykning, snarere tvert imot. Politikken og regelverket har i stedet blitt videreført og en stram linje ytterligere befestet, senest med lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak i april 2021.

Denne kritikken danner bakteppe for igangsettelsen av den barnefaglige satsingen, og de kritiserte forholdene gir rammene for handlingsrommet ansatte i PU, UDI og UNE har i møtet med barn og unge. Disse rammene vil også sette begrensninger for i hvor stor grad og på hvilken måte satsingen med barnefaglig kompetanse vil kunne endre barns opplevelser i asylprosessen.

I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av løpet gjennom asylprosessen.

Ankomst til Norge

Det første som skjer når en asylsøker krysser norsk grense og ber om beskyttelse, er at personen eller familien det gjelder, avgir fingeravtrykk til PU, før de transporteres til det nasjonale ankomstsenteret i Råde, hvor PU og UDI har vært samlokalisert siden 2020. Her går alle asylsøkerne gjennom de innledende stegene i prosessen: bagasje- og sikkerhetskontroll, helseundersøkelse og registrering som asylsøkere i Norge ved

politiets utlendingsenhet. Det sistnevnte steget innebærer at PU gjennomfører en registreringssamtale, der identitetsavklaring og reiseruten står i sentrum.

Asylsøkere under 18 år som kommer uten foreldre eller andre med foreldreansvar, får oppnevnt en representant som møter dem på ankomstsenteret i Råde, og som er til stede når de går igjennom de ovennevnte stegene, inkludert registreringssamtalen med PU. For enslige mindreårige asylsøkere er denne samtalen ganske lik som for voksne, fordi de selv må fortelle hvem de er og hvorfor de søker asyl, og ellers svare på politiets spørsmål. Når barn og unge kommer med sine foreldre, er det naturligvis foreldrene som skal svare på politiets spørsmål, men alle barn skal få tilbud om en samtale ved registrering av asylsøknaden hos PU. Dette kommer av at barn har rett til å bli hørt, som nedfelt i barnekonvensjonen art. 12. Ifølge utlendingsforskriften §17-3 skal «barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven.» Barnet kan høres direkte muntlig eller skriftlig, eller gjennom foreldre, representant og andre som kan uttale seg på vegne av barnet. Det foreligger ingen statistikk over hvor mange samtaler PU gjennomfører med medfølgende barn.

Alle asylsøkere, inkludert enslige mindreårige asylsøkere og medfølgende barn, får tilbud om informasjon fra NOAS på eget språk om plikter og rettigheter og veiledning for den videre asylprosessen. Som regel gis informasjon om barnets rettigheter av NOAS. NOAS formidler da også at barn har rett til å bli hørt ved realitetsbehandling av søknaden hos UDI, på samme måte som de har rett til å bli hørt av PU, og NOAS kan videreformidle til UDI dersom medfølgende barn ønsker å bli hørt gjennom en samtale med saksbehandler i UDI. For enslige mindreårige asylsøkere er ikke dette i samme grad et spørsmål, ettersom de selv må fremme sin søknad om beskyttelse og møte til asylintervju hos UDI.

I påvente av å komme til asylintervju bor barnefamilier og andre voksne på ankomstsenteret i Råde, mens enslige mindreårige innkvarteres enten på mottak (de mellom 15–18 år), hvor de er under UDIs omsorg, eller på et omsorgssenter (de under 15) hvor de er under barnevernets omsorg. Enslige mindreårige asylsøkere kan også bli bedt om å møte til medisinsk aldersundersøkelse før de skal til asylintervju.

Asylintervjuet

Det neste som skjer, er at den som søker asyl/beskyttelse kalles inn til asylintervju hos UDI, der en saksbehandler innhenter informasjon til UDIs vurdering av grunnlaget for beskyttelse. I de fleste saker vil også asylintervjuet foretas ved ankomstsenteret i Råde. Medfølgende barn blir i all hovedsak omfattet av foreldrenes søknad om beskyttelse. Enslige mindreårige må fremme sine anførsler på egen hånd, men får oppnevnt en representant som forbereder dem til intervjuet og som er til stede under selve samtalen for å sikre at deres rettigheter blir ivaretatt. Det brukes tolk under asylintervjuet.

Ifølge utlendingsforskriften § 17-4 (Samtale med barn i asylsaker) skal det gjennomføres en samtale med alle medfølgende barn over 7 år, med mindre barnet selv ikke ønsker det, eller det anses åpenbart unødvendig. Medfølgende barn har altså ikke plikt til å snakke med UDI, og i praksis er det ikke så ofte det gjøres. Utlendingsforskriften sier også at barnets totale livssituasjon skal kartlegges under intervjuet av foreldrene (utlendingsforskriften § 17-4).

Saksbehandling og ventetid

Når asylintervjuet er gjennomført, venter den som har søkt asyl på svar. Søkere som ikke får avgjort saken innen tre uker, må flytte fra Råde og videre til et annet mottak i påvente av prosessen videre. Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år flyttes da til mottak for enslige mindreårige, mens barnefamilier flytter til ulike mottak rundt om i landet.

Det er velkjent at saksbehandlingstiden for asylsaker kan være lang, og utlendingsforvaltningen har problemer med å nå målsetningene om effektivitet på dette området. I 2020 fikk 27 prosent av asylsøkerne som ankom, sin sak behandlet innen 21 dager, som var målsetningen med den nye asylprosessen, og median saksbehandlingstid for andre asylsøknader var 210 dager. For enslige mindreårige asylsøkere var median tid fra søknad til bosetting 222 dager i 2020, mens median botid for alle som bodde på mottak var over ett år. (UDI, 2021c)

En av årsakene til at det tar lang tid å behandle en søknad om beskyttelse, er at en utlendings identitet som hovedregel skal være klarlagt før det er aktuelt å innvilge oppholdstillatelse i Norge, og dette kan ta tid. Den samme terskelen gjelder i saker som berører barn. (UDI, 2021d)

I behandlingen av søknader om beskyttelse framsatt av enslige mindreårige asylsøkere, skal også UDI gjøre en aldersvurdering. Resultatene av denne vurderingen kan ha store konsekvenser, ikke minst fordi status som enslig mindreårig asylsøker utløser en rekke andre barnespesifikke rettigheter. UDI skal i sin vurdering sammenholde konklusjonene i den medisinske aldersundersøkelsen med andre momenter i en helhetsvurdering. Disse andre momentene kan være framlagte identitetspapirer, aldersobservasjoner registrert av PU, eller opplysninger gitt i asylintervju.

Vedtaket og klageadgang

Det er UDI som fatter vedtak om enten beskyttelse etter flyktningkonvensjonen, avslag eller eventuelt opphold på annet grunnlag (humanitært grunnlag eller annen flyktningstatus). UDI skal fatte egne vedtak for alle barn, både enslige mindreårige asylsøkere og medfølgende barn. I 2011 kom en endring i utlendingsforskriften som innebærer en presisering av at hensyn som gjelder barn skal framgå særskilt av vedtakene (utlendingsforskriftens § 17-1a). Formålet med denne endringen var en styrking av barns rettssikkerhet, ved at begrunnelsesplikten tydeliggjøres, blant annet hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon. Forskriften ble utdypet i 2014, der det ble presisert enda tydeligere hva som skal framkomme i vedtak som berører barn. UDI understreker selv i sin kvalitetsstandard det som særlig viktig at det framheves i vedtaket at det er gjort en barnesensitiv vurdering av beskyttelsesbehovet, hvilke vurderinger saksbehandleren har gjort av barnets situasjon, herunder barnets beste, og hvordan hensynet til barnet er vurdert etter eventuelt motstridende hensyn, som for eksempel innvandringspolitiske hensyn.¹

Dersom UDI fatter vedtak om beskyttelse, får den/de som er innvilget beskyttelse oppholdstillatelse i Norge og blir bosatt i en kommune av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Dersom UDI avslår søknaden om beskyttelse, må søkeren forlate landet. Søkere som har fått avslag kan imidlertid klage på vedtaket og mange får bli værende i Norge mens klagen er til behandling.

Dersom søkeren klager til UDI, og UDI opprettholder avslaget, sender UDI klagen videre til UNE.

¹ UDI 2010-094V og UDI 2010-097V

Klagebehandling

UNE har også lang saksbehandlingstid, og oppgir på sine hjemmesider at åtte måneder er gjennomsnittet for behandling av klager på søknader om asyl. Nemndleder avgjør om klagen skal avgjøres av ordinær nemnd eller av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. Direktøren, som også har funksjon som nemndleder, kan beslutte at saker med åpenbart utfall kan avgjøres i stornemnd eller av sekretariatet. Saker skal behandles i nemnd når saken byr på vesentlige tvilsspørsmål, mens stornemnd brukes i saker av prinsipiell betydning, i saker med store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser, og der det er tendenser til ulik praksis, eller når departementet har besluttet at UNE skal overprøve et positivt vedtak fra UDI. Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder. Normalt er saken forberedt av sekretariatet (UNE, 2021).

Framgangsmåten deretter er forskjellig, avhengig av avgjørelsesformen. I saker som avgjøres av nemnd og stornemnd, kan den som klager få mulighet til å møte personlig og uttale seg. Barn har rett til å bli hørt uavhengig av hvilken avgjørelsesform som benyttes, på samme måte som de har rett til å bli hørt i tidligere faser av asylprosedyren. Normalt er rettigheten ivaretatt av UDI, og spørsmålet for UNE er om det er grunner til ytterligere høring. Hvis saken går til nemndmøte, avgjøres den ved at en nemndleder og to nemndmedlemmer deltar, mens i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. I saker med personlig frammøte sendes det vanligvis ut brev i forkant, med tilbud om at barnet kan snakke med nemndleder om det er ønskelig. Samtalen med nemndleder foregår som regel i et tilpasset rom for barn, der de andre aktørene overværer samtalen over video, slik det også gjøres ved dommeravhør. I noen saker har nemndleder samtale med barn som en del av saksforberedelsen, uavhengig av senere behandlingsform. Dette kalles forvaltningssamtale. UNE avslår de fleste klager på asylvedtak. Ved avslag fra UNE får personen eller familien som har søkt beskyttelse, en frist for når de må reise ut fra Norge.

Utsendelse

Utlendingsmyndighetene oppfordrer til og legger til rette for at flest mulig asylsøkere som får avslag, skal returnere selv. PU har også myndighet til å pågripe og sende ut personer med tvang når de har endelig avslag på sin asylsøknad, og dermed ikke lenger lov til å være i Norge. De kan da for eksempel dra hjem til en familie som er utvist og pågripe dem for å sende dem ut av landet.

For å gjennomføre utsendelser med tvang, har PU lov til å internere asylsøkere før de skal sendes ut, dersom det er fare for unndragelse og interneringen ikke er uforholdsmessig. I 2017 ble adgangen til å internere mindreårige innskjerpet, og det er nå en mulighet forbeholdt «ekstraordinære situasjoner hvor tiltaket er helt nødvendig som en siste utvei for å sikre identitetskontroll» eller «dersom det er helt avgjørende som en siste utvei for å gjennomføre utsendelsen», og normalt ikke lenger enn 24 timer.² I desember 2017 opprettet politiet et eget utlendingsinternat for familier på Haraldvangen i Hurdal kommune. Barnefamilier og eventuelt enslige mindreårige kan nå bli internert der i påvente av transport ut av landet.

Dersom utsendelser gjennomføres med tvang, følger politiet enslige mindreårige asylsøkere under hele reisen til landet de returneres til. Barnefamilier blir ikke alltid ledsaget, men ledsagelse vurderes konkret for hver sak ut fra familiens behov, sikkerhet og andre faktorer. I de tilfellene familien går uledsaget, utreisekontrolleres de på flyplassen.

² <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-04-20-9>

1.3 Gangen i rapporten

I neste kapittel presenterer vi det analytiske rammeverket denne rapporten bygger på, og beskriver noen teorier som vi benytter i våre analyser. Rapportens datagrunnlag presenteres i kapittel 3. Videre følger en rekke empiriske kapitler.

I kapittel 4 undersøker vi hvilke føringer for og forventninger om endring som har styrt arbeidet med å styrke barnefaglig kompetanse i asylkjeden. I kapittel 5 og 6 ser vi på utvalgte tiltak som er utviklet med de øremerkede midlene, henholdsvis en nettside kalt asylbarn.no rettet mot barn, og et kurs i samtaler med barn rettet mot ansatte i utlendingsforvaltningen. I kapittel 7 presenterer vi en analyse av et utvalg asyLintervjuer med barn gjennomført av UDI, som viser hvordan barnetilpasset intervjuing kan gjøres i denne konteksten. I kapittel 8 belyser vi barns møter med utlendingsforvaltningen på bakgrunn av intervjuer med barn som er i asylprosessen nå, og med verger for enslige mindreårige asylsøkere. Og i kapittel 9 ser vi på hvorvidt og hvordan arbeidet med å styrke barnefaglig kompetanse i sin helhet har gjort at ansatte opplever endringer i måten de arbeider med barn i asylkjeden på.

Kapittel 10 inneholder våre konklusjoner og anbefalinger.

2 Bakgrunn

Som bakgrunn for evalueringen presenterer vi hvilke teoretiske forståelser vi trekker på når vi ser på utlendingsforvaltningens arbeid med å styrke sin barnefaglige kompetanse.

2.1 En evaluering med to målgrupper

I utarbeidelsen av denne rapporten har vi benyttet oss av en kombinasjon kvalitative og kvantitative evalueringsmetoder, for slik å vurdere både prosess og virkninger av tiltakene som er gjennomført. Vi brukte endringsteori (theory of change) som overordnet rammeverk (Rogers, 2014). Endringsteori er en evalueringsmetode egnet til å forstå sammenhengen mellom årsak og virkning (Ebrahim, et al., 2010), og et refleksjonsverktøy til å bevisstgjøre seg egne og andres tanker og forståelser om hvilken endring man ønsker å oppnå med verktøyene, og hvordan slik endring skal kunne skje (Stern et al., 2012).

En endringsteoretisk kartlegging tar som utgangspunkt at hvordan ressursene implementeres, brukes og gir resultater, kan sammenlignes med den «ideelle» prosessen som ligger i intensjonene med at ressursene ble stilt til rådighet. Det betyr i korte trekk at før vi kartlegger hva som er gjennomført og hvordan det har virket, kartlegger vi utgangspunktet for tildelingen og hvordan tiltakene *var tenkt å virke*. Tiltakenes endringsteorier består av ideer og antakelser på individuelt og institusjonelt plan om hvordan verden ser ut, hvordan endring kan skje, og hvordan man kan gripe inn for å skape ulike endringer. Det handler om tankene som ligger bak utformingen av konkrete tiltak og verktøy, blant annet når det gjelder

- problemet som skal løses,
- de ønskede og forventede effektene,
- hvilke aktører som må handle annerledes for å skape disse endringene, og
- hvorfor disse effektene er forventet (ideer om årsak og virkning).

Ved å klarlegge den «ideelle» prosessen vil man, på et senere stadium i evalueringen, kunne sammenholde oppnådde resultater med forventede resultater, samtidig som man kan innhente nyttig informasjon om hvorfor det er samsvar eller avvik mellom disse. Dette kan man for eksempel gjøre ved en kritisk vurdering av antakelsene som lå til grunn for de forventede resultatene. Dersom virkning av verktøyene avviker fra det som ble satt som målsetninger, vil en gjennomgang basert på endringsteori kunne gi oss svar på om mangel på positiv virkning handler om feilaktig utforming av verktøyene, uklare eller for ambisiøse målsetninger, eller feilslått implementering. Et viktig formål med evalueringen vil nettopp være å kunne skille mellom disse ulike utfallene.

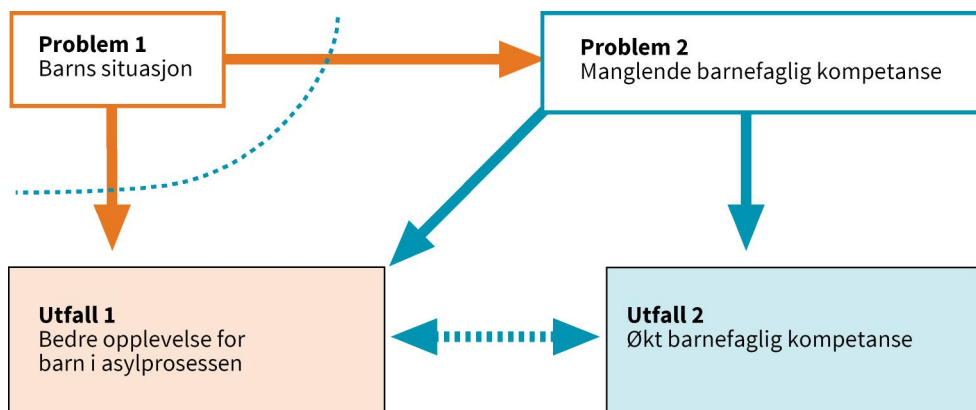
Dette endringsteoretiske rammeverket inneholder altså alle stegene som i utgangspunktet er forventet, fra problemet defineres og ressursene bevilges, til det overordnede målet om økt barnefaglig kompetanse og en forbedret prosess for barn og unge i asylkjeden er nådd. Mellom disse to ytterpunktene er det mye som kan gå

annerledes enn forventet, og det er i analysen av denne prosessen at mye lærdom ligger.

Når det gjelder tilnærmingen til spørsmål rundt problemet som skal løses, var det viktig å beskrive konteksten for satsingen og de sosiale, politiske og strukturelle rammene (Vogel, 2012). I dette prosjektet var det nødvendig å bryte ned spørsmålet knyttet til problemet. På den ene siden skal vi besvare hvorvidt barnefaglig kompetanse har økt blant de ansatte i utlendingsforvaltningen. Vi skal derfor definere *de utfordringene som skulle løses gjennom tiltakene gitt tildelingens rammer*, altså spørsmål knyttet til de ansattes (behov for) barnefaglige kompetanse.

På den andre siden skal vi tilnærme oss spørsmålet om hvorvidt barns opplevelse av å være i asylprosessen har blitt bedre. Her må vi ta et skritt lenger tilbake og undersøke *utgangspunktet for tildelingen av midlene til utlendingsforvaltningen*, altså hvordan var barnas situasjon som skulle forbedres gjennom satsingen? I arbeid med denne problemstillingen må vi derfor gå utover det man i endringsteoretisk språk kaller «accountability ceiling», altså utover de faktorene utlendingsforvaltningen har mulighet til å påvirke (som for eksempel innvandringspolitikk, ankomsttall, ressurser), men som allikevel vil være viktige faktorer som vil påvirke i hvilken grad barnefaglig kompetanse vil kunne ha effekt på barns opplevelse i asylprosessen.

Figur 2.1 Grafisk framstilling av prosjektets accountability ceiling. Problem 1 «barns situasjon» vil påvirke utfall 1 «bedre opplevelse for barn i asylprosessen», og problem 2 «manglende barnefaglig kompetanse» som kan føre til utfall 1 og utfall 2 «økt barnefaglig kompetanse».



Noen ord om evaluering av effekt

For å være sikre på at et tiltak er årsak til noe, må vi vite både hvordan det går med personer som er eksponert for tiltaket og hvordan det ville gått med de samme personene hvis de ikke hadde blitt eksponert for det (den kontrafaktiske situasjonen.) Siden tiltakene som skal evalueres her er under implementering og var (delvis) i bruk da vi startet studien, vil det ikke være mulig å sammenligne personer som er eksponert for tiltaket med en gruppe som ikke får det (en såkalt kontrollgruppe). Det er derfor ikke mulig å undersøke effekter på måter som metodisk kan utelukke at andre faktorer enn tiltaket har forårsaket utfallet vi er interessert i.

En annen måte å kunne vurdere effekt eller virkning av et tiltak på, er å etablere en baseline, det vil si et utgangspunkt, for så å kunne vise til endringene som oppsto etter at tiltakene ble iverksatt. Siden tiltakene og prosjektene allerede var igangsatt da studien startet, vil vi ikke ha mulighet til å ta utgangspunkt i en slik baseline. Vi må derfor tilnærme oss evalueringen av tiltakenes effekt på de ansattes barnefaglige kompetanse og en forbedret prosess for barn og unge, på andre måter.

Når hensikten med en evaluering er å fortsette å forbedre en tjeneste, som her, er det ikke bare interessant å undersøke om tiltak har hatt (eller ikke hatt) ønsket effekt, men også viktig å finne ut *hvordan* tiltakene har virket. En slik tilnærming kalles ofte en prosessorientert evaluering, og innebærer at vi undersøker sammenhenger mellom målet man ønsket å oppnå, hvordan man har gått fram, og erfaringene det har gitt. Det er en prosessorientert evaluering av tiltak og virkninger som egner seg best for dette prosjektets målsetninger og utgangspunkt. Vi har derfor foreslått en evaluering som undersøker følgende operasjonaliseringer av prosjektets problemstillinger, som også rapporten er strukturert rundt:

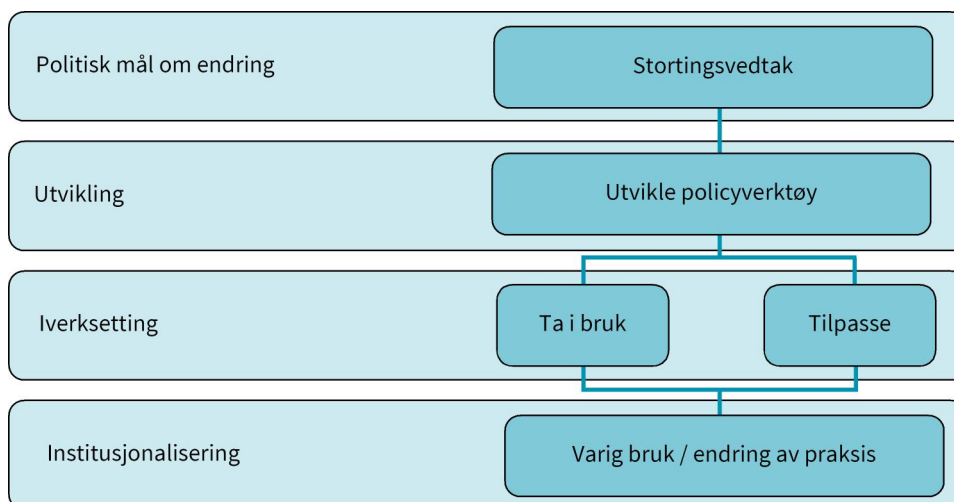
- Prioriteringer og hensikter:
 - Hvordan ble prosjekts overordnede problemstilling bestemt og utviklet?
- Implementering:
 - Hvordan ble prosjektene, tiltakene og aktivitetene implementert?
- Kompetanse:
 - På hvilken måte har aktivitetene påvirket barnefaglig kompetanse i de berørte etatene?
- Praksis:
 - På hvilken måte har tiltakene ført til en mer brukerorientert forvaltning?
- Brukererfaringer:
 - På hvilken måte har tiltakene påvirket asylprosessen for barn som erfarer den?

2.2 Implementering og implementeringsteorier

Endringsteori som overordnet evalueringsrammeverk gjør at vår evaluering fokuserer på to områder – implementeringsprosesser og virkninger. Når vi snakker om implementeringsprosesser, mener vi prosessen fra en politisk intensjon (øke barnefaglig kompetanse), til utviklingen av tiltakene (for eksempel Barn i asylkjeden A-Å), anvendelsen av tiltakene og tilpasning til den spesifikke konteksten hvor implementeringen skal foregå (tilrettelegging for ulike målgrupper i de tre etatene i utlendingsforvaltningen), til det stadiet der den politiske intensjonen har blitt institusjonalisert og har ført til varig praksisendring. Implementeringsprosessen går med andre ord over flere trinn og involverer ulike politiske og byråkratiske nivåer. Det er viktig å huske at implementeringsprosesser er kostbare og tar tid, og vet vi også at finansieringen av slike prosesser sjelden er permanent eller garantert, noe som krever kontinuerlige forhandlinger og diskusjoner mellom de ulike implementeringsnivåene.

Byråkrater er de viktigste aktørene i en implementeringsprosess. Trass i de politiske og finansielle føringene, har disse ofte relativt stort handlingsrom til å utforme og påvirke hvordan den politiske målsetningen blir utformet i praksis. Når politiske mål skal omsettes, og policy-verktøy utvikles, er det vanligvis kun en liten gruppe personer involvert, og det er i denne fasen at ulike interesser og behov internt i organisasjonen og mellom organisasjonene blir synliggjort (Dye i Howlett, 2001, s.160).

Figur 2.2 Ulike steg av implementeringsprosessen.



Implementeringskontekster

Å undersøke hvordan resultatene av en slik prosjektorganisert innsats spres og videreføres, krever oppmerksomhet rettet mot hvordan sentralt utviklede og styrte konsepter møter lokale forhold, ressurser og engasjement (Pressman & Wildawsky, 1973). Van Berkel et al. (2017) har identifisert ulike nivåer, eller kontekster, som vil være av betydning i evalueringen (Strand et al., 2020). I denne rapporten vil vi spesielt utforske følgende kontekster:

- policy-konteksten
- den organisatoriske konteksten
- profesjonskonteksten

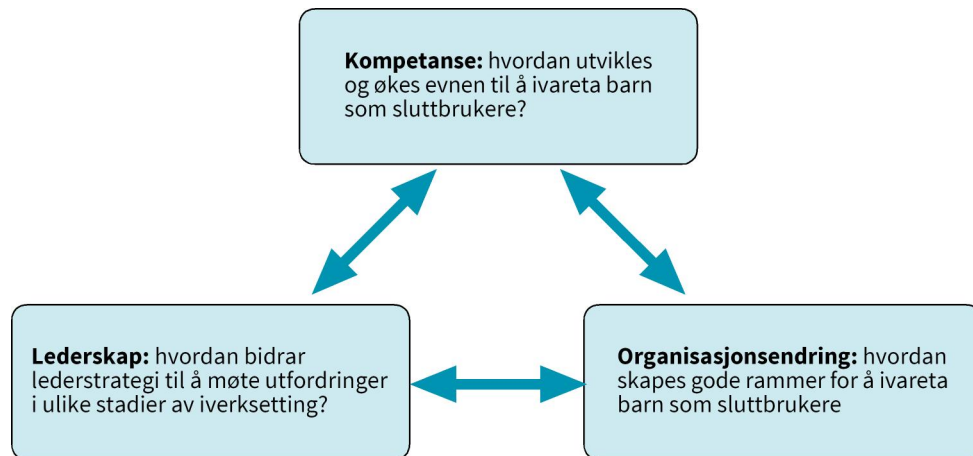
Når vi i det følgende skal se på arbeidet med den barnefaglige kompetansesatsingen, vil vi ta utgangspunkt i de politiske målene (policy-konteksten) og utforske hvordan lokal ledelse var organisert, men også hvilke arbeidsformer og arbeidsbyrde ansatte i de ulike etatene har, og hvilke virkemidler for implementering som kunne tas i bruk. Her vil utfordringer knyttet til koronasituasjonen være et viktig aspekt. Til sist er vi interessert i faktorer ved målgruppen (profesjonskonteksten), som handler om kompetanse og utdanning hos de ansatte, profesjonsetikk, holdninger til brukerne – i dette tilfellet asylsøkende barn, samarbeid med ansatte i andre profesjoner og etater, og bruken av ulike virkemidler.

Mekanismer som fremmer implementering

Tidligere forskning og teoriutvikling, som gjerne samles under betegnelsen implementeringsteori, har pekt på ulike forhold som særlig kan påvirke en vellykket implementering. Fixsen et al. (2013) har blant annet pekt ut følgende tre kategorier av mekanismer: de som styrker og videreutvikler etatenes evne til å iverksette ønskede tiltak til det beste for målgruppen (kompetansefremmende mekanismer), de som bidrar til å gjøre etaten eller systemet mer virksom i møte med målgruppen (organisasjonsstyrkende mekanismer), og lederstrategier som egner seg for å møte den typen utfordringer som etaten eller systemet står overfor i ulike stadier (godt lederskap). Tiltakene som skal evalueres har åpenbart ambisjoner om å styrke og utvikle barnefaglig kompetanse i de tre etatene. Et viktig spørsmål i evalueringen er hvordan

ledelse i etatene og eventuelle endringer i etatenes organisering har påvirket implementering og måloppnåelse for tiltak (se figur 2.3).

Figur2.3 Forhold mellom kompetanse, organisasjonsendring og lederskap.



I arbeidet med implementeringen av noen av tiltakene i den barnefaglige satsingen har Regionsenter for barn og unges psykiske helse, helseregion Øst og Sør (RBUP) operasjonalisert disse mekanismene under følgende punkter (Sluttrapport RVTS, s. 8).

- 1 En grundig behovsanalyse før utviklingen av verktøyet
- 2 Behovet for ny kunnskap bør være allment akseptert og kunnskapen direkte relevant for jobben
- 3 Implementering av en veiledergruppe som kan bistå med implementering, vedlikehold av kompetanse og kollegastøtte i utfordrende saker
- 4 Involvering av ledere
- 5 Implementering av kunnskap krever innsats over lang tid og må ses i sammenheng med andre, tilsvarende aktiviteter.
- 6 Gode økonomiske forutsetninger
- 7 Integrering av ny kunnskap i daglige rutiner

Mens disse punktene ble utviklet for å støtte opp under implementeringsarbeidet i etatene, har de anvendbarhet for evalueringen av hele satsingen. RBUP understreker i tillegg et vesentlig element for en vellykket implementering, nemlig tidsaspektet. God implementering og overgangen fra implementering til institusjonalisering krever innsats over lang tid (Kelder et al., 2003). Implementering og vedlikehold av ny kompetanse over tid er spesielt viktig (men også krevende) i utlendingsetatene, som i det siste har vært preget av større omstruktureringer (PUMA II, omorganisering i UDI), og hvis bemanning til en viss grad også avhenger av det fluktuerende antallet ankomster til Norge.

2.3 Teoretisk tilnærming til kompetanse og dens rolle

Dette prosjektet evaluerer arbeidet med å øke barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen, og i analysene trekker vi på teoretiske perspektiver på hva kompetanse er og hvilken rolle kompetanse spiller i offentlige tjenestemenns utøvelse av sitt arbeid med ulike brukere. Det er ulike teoretiske innganger til hva det vil si å tilføre kompetanse, og hvordan man kan tilføre kompetanse til et miljø eller en person. I det følgende presenterer vi definisjonene og forståelsene som vi anvender i våre analyser.

Om kompetanse og læring

Kompetanse er et sammensatt konsept. Det rommer både kunnskap og forståelse samt mentale og fysiske ferdigheter som kreves for å gjøre noe bra (Attewell, 1990). Det rommer også vaner og automatiserte ferdigheter som vi ikke tenker over at vi bruker, det som i litteraturen kalles kroppsliggjort kompetanse.

Når vi lærer noe nytt, ifølge Dreyfus og Dreyfus (1986), møter vi først en forvirrende rekke med situasjoner eller erfaringer som virker unike. Så lærer vi oss, enten på egen hånd eller fra andre, noen regler for hvordan vi skal håndtere disse situasjonene. Og når vi får mer erfaring, kan vi handle mindre ut fra faste regler eller mønstre og mer tilpasset konteksten, fordi vi forstår den bedre. I denne modellen for læring er kontekstualisering en viktig komponent i utvikling av kompetanse.

Om å måle kompetanse

Når man skal måle kompetanse, er det et problem at for de som er flinke til å gjøre en jobb, er mye av kompetansen gjerne automatisert – som betyr at de ikke lenger tenker over hva som kreves, de bare utfører oppgavene. Dyktige jagerflygere kan manøvrere «på instinkt», og gode håndverkere «har det i fingrene». De som snakker et fremmedspråk flytende, tenker ikke over hvordan de skal uttrykke seg på dette språket, de bare snakker. Oppgaver vi allerede mestrer, framstår for oss som å kreve mindre kompetanse enn oppgaver vi ikke mestrer (Attewell, 1990). Og hvis alle rundt oss også mestrer oppgavene, er det enda mindre sannsynlig at vi tenker på dette som en kompetanse, fordi kompetanse som er utbredt blir devaluert og lettere oversett. Motsatt er det slik at oppgaver som er nye for oss, eller som kun noen få «spesialister» jobber med, oftere framstår for oss som komplekse og kompetansekrevende (Attewell, 1990). Dette handler også om at hva som anses som kompetanse, reflekterer hvilke jobber som har sosial status.

Kompetanse i arbeid som krever skjønnsutøvelse

For å undersøke hvordan ulike former for kompetanse brukes i praksis, henter vi et teoretisk perspektiv fra sosiologien. Watkins-Hayes (2009) ser på hvordan ansatte i offentlige organisasjoner trekker på tilgjengelige forståelser, ressurser og handlemåter når de gjør jobben sin, og kaller dette deres «skjønnsmessige verktøykasse» (Watkins-Hayes, 2009, s. 56). Hun er opptatt av å forstå hvorfor ansatte i samme organisasjon ofte gjør samme jobb på ulike måter, med ulik systematikk, når de skal løse oppgaver som krever en viss skjønnsutøvelse. Watkins-Hayes mener at det blant annet dreier seg om at de har ulike deler i sin skjønnsmessige verktøykasse, og bruker verktøykassa ulikt.

Skjønnsmessige verktøykasser kan ha tre typer innhold, sier Watkins-Hayes, og hvis vi trekker på eksempler fra utlendingsforvaltningen, kan disse se omtrent slik ut:

- 1 Materielle ressurser, som for eksempel tilgang på tolk, teknologi og infrastruktur
- 2 Immaterielle ressurser, som for eksempel opplæring som gir kunnskap og forståelse, fageksperter man kan rådføre seg med, barnefaglige nettverk m.m.
- 3 Arbeidsmetoder og -teknikker, for eksempel interaksjonsteknikker, strategier for å skape en relasjon til barn, eller taktikker for å kommunisere et budskap

Ved å benytte ulike verktøy i denne kassa, kan de ansatte for eksempel gi råd og veiledning, yte assistanse, gi informasjon, henvise til andre, gi utsettelse, prioritere, og på andre måter påvirke hvordan arbeidsoppgavene utføres, hvordan ressursene som organisasjonen rår over disponeres, og hvordan reglene som organisasjonen jobber etter håndheves.

Den skjønnsmessige verktøykassa er mer enn de enkelte delene. Watkins-Hayes sier at den også er bygget opp av de sosiale meningene og motivasjonene som de ansatte trekker på når de gjør jobben på ulike måter; hun kaller det et filosofisk lim som holder kunnskapsbasen sammen.

Kompetanseutvikling i et organisasjonsperspektiv

Hvis man skal se på hvordan kompetanse brukes i en organisasjon, er altså én nyttig inngang å se på hva de ansatte har i sin skjønnsmessige verktøykassa og hvordan de bruker den på måter som har en viss systematikk på tvers av enkelttilfeller. For ansatte kan bruke den samme verktøykassa på ulike måter for eksempel fordi de har ulike profesjonelle identiteter, og de vil da bruke de tilgjengelige verktøyene ulikt for å handle i tråd med sin egen profesjonelle identitet. Profesjonell identitet kan formes av (og forme) profesjonelle standarder, mens skjønnsmessige verktøykasser hjelper de ansatte å operasjonalisere hva det betyr å handle profesjonelt. Særlig i fasen da de lærer å gjøre noe nytt, til det som trengs for å løse oppgavene er automatisert, kan vi forvente at ansatte er mer bevisste på hva de har (eller mangler) i sin verktøykassa.

Watkins-Hayes' teori tilsier at hvis man vil at de ansatte skal handle mer ut fra barnefaglig kompetanse, kan man forsøke å endre på den skjønnsmessige verktøykassa deres, for eksempel ved å innføre en ny rutine som alle må bruke i møte med barn, eller kurse ansatte for å gi dem en felles forståelse av et relevant tema, som de så kan arbeide ut fra. Men den peker også på betydningen av profesjonell identitet og felles profesjonelle standarder, som påvirker hvordan ansatte vil bruke disse ressursene. Å endre de profesjonelle standardene kan derfor også være et relevant mål i kompetansebygging.

2.4 Oppsummering

Som vi har beskrevet i dette kapitlet, bygger vår analyse på endringsteori. Endringsteori er både et metodisk verktøy og et analytisk rammeverk, som muliggjør utforskningen av sammenhengen mellom idé og virkning. Et viktig resultat fra en evaluering som den foreliggende, er nettopp å kunne fastslå hvorvidt eventuelle avvik mellom satsingens idé og den praktiske utførelsen skyldes idéfeil, altså mangler ved problemforståelsen, eller om eventuelle avvik skyldes mangler i implementeringsprosessen. For å utforske sistnevnte, trekker vi på implementeringsteorier, og her spesielt på de som peker på forutsetninger for og faktorer som bidrar til en vellykket implementeringsprosess. Det vi ser i gjennomgangen av implementeringsteorien, er at implementeringsarbeidet gjennomgår ulike trinn – fra den politiske målsetningen til institusjonalisering. Dette arbeidet skjer på ulike nivåer og må hensynta strukturelle og organisatoriske rammer og, ikke minst, de ansattes kompetanse og holdninger. Når vi i de neste kapitlene utforsker to tiltak spesielt og nærmer oss en analyse av disse tiltakenes virkning, vil det være viktig å tydeliggjøre hvor i implementeringsprosessen etatene befinner seg. Dette er vesentlig for å kunne tolke funnene våre, men gir også mulighet til å gi viktige innspill for det videre implementeringsarbeidet.

Målsetningen for den her evaluerte satsingen er blant annet å øke den barnefaglige kompetansen i utlendingsetatene. Kompetanse er et komplekst begrep. Det kan forsås som kunnskap, forståelse og mentale og fysiske ferdigheter. Kompetanse rommer også det kroppsliggjorte – de vanene og ferdighetene som er automatiserte og som man dermed ikke tenker over. I det følgende vil vi utforske hvordan barnefaglig kompetanse ble definert og tilpasset de ulike målgruppene i utlendingsforvaltningen.

3 Data, metode og avgrensninger

3.1 Hvilke data har vi brukt?

Med utgangspunkt i endringsteorien har vi delt prosjektet i tre faser, der vi har tilnærmet oss problemstillingene gjennom ulike kvalitative og kvantitative metoder. Prosjektet har som mål å evaluere virkningene av tiltakene i sin helhet, og samspillet mellom tiltakene. For å dekke erfaringer – både hva implementering, bruken og virkningen angår – har vi benyttet oss av en web-survey rettet mot alle ansatte i PU, UDI og UNE. Kvalitative intervjuer på ledelsesnivå har gitt oss viktig innsikt i implementeringsprosessene, samarbeid mellom instanser og formålene med de ulike tiltakene.

I tillegg ønsket vi å utforske to tiltak i dybden – nettsiden asylbarn.no og prosjektet «samtaler med barn» – for å få en bedre forståelse av prosessen og sammenhengene mellom målsetninger og virkning. Disse to tiltakene ble utforsket gjennom både den nevnte surveyen og kvalitative metoder. Vi har observert samtaler med barn og gjennomført til sammen 48 kvalitative intervjuer med ansatte i utlendingsforvaltningen, barn og unge som bor på asylmottak, og representanter for enslige mindreårige asylsøkere (personer som oppnevnes som juridiske erstattere for deres foreldre når de søker asyl). Vi har også fått tilgang til og analysert et utvalg lydopptak av asylintervjuer med mindreårige.

I tillegg har vi i dette prosjektet gjennomført flere evalueringsworkshoper, for å sikre god dialog om forskningsfunn underveis i prosjektet.

Dokumentgjennomgang

Som utgangspunkt for våre undersøkelser har vi innhentet og gjennomgått foreliggende dokumenter og planer knyttet til midlene UDI, UNE og PU fikk som var øremerket barnefaglig kompetanse, og hvordan de er brukt. Dette inkluderte tildelingsbrev, budsjettdokumenter, møtenotater, prosjektplaner, prosjektrapporter, interne evalueringer og notater knyttet til utviklingen av de ulike aktivitetene og tiltakene. Våre kontaktpersoner i UDI, UNE og PU har funnet og gitt oss tilgang til de relevante dokumentene. Vår gjennomgang har vært konsentrert om å identifisere hvilke tiltak og endringer som er satt i gang som følge av overføringene av midler, samt ulike antakelser og forventninger om hvordan tiltakene kunne bidra til å øke barnefaglig kompetanse og forbedre prosessen for barn og unge i asylkjeden.

Kvalitative intervjuer med ansatte i UDI, UNE og PU

I prosjektet har vi gjennomført to runder med kvalitative intervjuer av ansatte i UDI, UNE og PU.

I den første runden snakket vi med ledere, prosjektledere, barnefaglig ansvarlige og andre som hadde hatt en rolle i utforming av mål og tiltak etter at etatene fikk øremerkede midler til barnefaglig kompetanse. I denne fasen deltok til sammen elleve informanter i gruppeintervjuer og påfølgende workshoper. Intervjuene handlet om hva som skjedde da etatene fikk øremerkede midler til å arbeide med barnefaglig kompetanse, hvordan informantene forsto «problemene» som de øremerkede

midlene skulle bidra til å løse, hvordan de hadde tenkt at etatene kunne løse disse med midlene de fikk overført, og hva som var målet med tiltakene som ble satt i gang.

I den andre intervjurunden har vi snakket med ansatte UDI, UNE og PU som kan møte barn og unge direkte i sitt arbeid, og/eller de som behandler saker der barn og unge kan være berørt. Vi har intervjuet til sammen 28 ansatte i de tre etatene. Elleve av dem var ansatt i PU, og jobbet ved enhetene ID-ankomst, operativ støtte eller flyplass og logistikk. Seks ansatte jobbet i UNE, herunder fem som saksbehandlere eller fagrådgivere og to som nemndledere. Elleve ansatte jobbet i UDI, enten i asylavdelingen eller region- og mottaksavdelingen. I intervjuene har vi utforsket hvordan de ansatte erfarer sitt arbeid med barn og unge, og hvordan deres erfaringer, kompetanse og praksis er preget av eventuell opplæring de har deltatt i og barnefaglige ressurser de har benyttet.

Vi har også drøftet oppsummeringer av disse intervjuene med representanter fra UNE, PU og UDI som deltok i den første runden med intervjuer. Representantene var både ledere og ansatte i PU, UDI og UNE som var med på å utvikle tiltakene/arbeidet med de øremerkede midlene til barnefaglig kompetanse.

Kvalitative intervjuer med barn/unge

Vi har gjennomført fokusgruppeintervju og enkeltintervju med til sammen fem barn og unge. Alle barn bodde på intervjutidspunktet på asylmottak. Noen hadde allerede fått vedtak om opphold og ventet på bosetting, mens andre fortsatt ventet på vedtak i sin/familiens asylsøknad. I utgangspunktet ønsket vi å gjennomføre intervjuene med barn og unge gjennom fysiske møter. Tilgang til barn på asylmottak har dog vært sterk begrenset grunnet koronapandemien og restriksjoner for å gjennomføre feltarbeid på mottak. Noen av intervjuene måtte til slutt gjennomføres digitalt, men vi fikk mulighet til å gjennomføre et analogt fokusgruppeintervju på tampen av prosjektet. Alle barn vi har intervjuet var medfølgende barn. Noen har kommet til Norge med sine foreldre, andre er i Norge med andre omsorgspersoner. Fokuseringen på medfølgende barn er begrunnet i den koronabetingete begrensede tilgangen til mottak. Med utgangspunkt i at det allerede finnes langt mer forskning på enslige mindreårige asylsøkere og deres erfaringer (se bl.a. Sønsterudbråten, Tyldum & Raundalen, 2018), ønsket vi her å fokusere på medfølgende barn.

I samtalene med barna spurte vi om hvordan de har opplevd møter med ulike deler av utlendingsforvaltningen, men også om deres hverdag i Norge. Mye av samtalen dreide seg om deres erfaringer i Norge, om hverdagen med skole, sosialt nettverk og livet på mottak. En åpen tilnærming til barnas opplevde situasjon var viktig for å kunne utforske betydningen av utlendingsetatenes arbeid med blant annet barnetilpasset informasjon og barnefaglig kompetanse hos de ansatte, og med dette tilnærme oss problemstillingen om hvorvidt tiltakene har bedret barns opplevelse av å være i asylprosessen.

Kvalitative intervju med representanter

Vi har også gjennomført fire intervjuer med representanter som alle har fulgt et større antall enslige mindreårige asylsøkere gjennom asylprosedyren over flere år. Som vi har argument for tidligere, er det utfordrende å kunne si noe om endring, uten å ha gode data om tiden før igangsettelse av tiltakene. Det var derfor viktig for oss å snakke med personer som har god kjennskap til utlendingsmyndighetene over lengre tid, og som kan bidra med et «utenfra»-blikk på barn og unges møte med utlendingsforvaltningen, og få et innblikk i endringer slik disse eventuelt erfares i praksis. Også

i samtalene med representantene var vi opptatt av å utforske de enslige mindreåriges møter med utlendingsforvaltningen, særlig ved ankomst og ved asylintervjuet, og om etatenes arbeid med å øke barnefaglig kompetanse hos de ansatte og forbedre informasjonsflyten rettet mot barn og unge synes å ha bidratt til å forbedre barns opplevelse av å være i asylsøkerprosessen.

Observasjon av møter med barn og gjennomgang av lydopptak av asylintervju

Når praksis skal evalueres, er det alltid mest hensiktsmessig å observere mens den utøves. Vi ønsket derfor å få innblikk i hvordan ulike møter mellom barn og unge på den ene siden og saksbehandlere i utlendingsforvaltningen på den andre siden avholdes. Formålet var å dokumentere dynamikken mellom partene, forventningene og kommunikasjonen.

Å få direkte innblikk i møter som skjer i løpet av asylprosessen er svært utfordrende, ikke minst fordi asylsøkeren er i en svært sårbar og krevende situasjon, der hele framtiden står på spill. Det kan derfor ikke forventes at asylsøkeren er i stand til å gi et fritt samtykke til at forskere er til stede under møtene. I samråd med oppdragsgiveren valgte vi derfor å kun observere møter i UNE, der vi innhentet samtykke av foreldre og barn i forkant av høringen. Men fordi UNE gjennomførte få muntlige høringer av barn i vår prosjektperiode, lyktes det oss bare å observere ett nemndmøte der barn ble hørt muntlig. Dette ga for lite materiale til en analyse av hvordan UNE gjennomfører slike høringer.

For å få et inntrykk av hvordan saksbehandlere i UDI gjennomfører asylintervju med mindreårige, fikk vi tilgang til lydopptak av 14 asylintervjuer med barn. Disse intervjuene ble trukket tilfeldig av UDI og omfattet medfølgende barn og enslige mindreårige asylsøkere i ulik alder. Intervjuene ble gjennomført i 2020 og 2021.

Gjennomføring av lytteprosessen

Fafo fikk oversendt 14 lydopptak av asylintervjuer foretatt av ansatte i UDI. Av disse var åtte intervjuer av medfølgende barn og seks av enslige mindreårige asylsøkere. Majoriteten av samtalene ble gjennomført på Skype, mens et mindretall var fysiske møter. Lengden på intervjuene varierte mellom enslige mindreårige og medfølgende barn. Intervjuene med førstnevnte gruppe varte et sted mellom fire og fem timer. Samtaler med medfølgende barn var kortere, og varte fra 18 minutter til halvannen time. I analysen ble det lyttet til hele intervjuet i fem av intervjuene med medfølgende barn. I de resterende intervjuene ble det lyttet et sted mellom 30 minutter og en time: Vi valgte da å lytte 10–15 minutter i starten og deretter ved noen stopp underveis, hver lytting bestående av ca. 5–10 minutter. I forkant av analysen utviklet vi et skjema (se kapittel 7 for nærmere beskrivelse) for vurdering av samtalen. Ved alle intervjuene ble det notert fortløpende i skjemaet under lyttingen, med unntak av det korteste intervjuet, som kun varte i 18 minutter. Her var det ikke grunnlag til å kommentere på alle de identifiserte punktene på skjemaet.

Spørreundersøkelse til ansatte i UDI, UNE og PU

På bakgrunn av de kvalitative intervjuene, og med gode innspill fra våre kontaktpersoner i de tre etatene, har vi utformet og gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse med mål om å kartlegge kompetanseheving og erfaringer i bredden, på tvers av UDI, UNE og PU.

Surveyen er sendt ut til ansatte i UDI, UNE og PU som jobber i enheter eller avdelinger der de kan møte barn og unge direkte i sitt arbeid og/eller de behandler saker der barn og unge kan være berørt. Fordi vi ønsket å nå de som potensielt jobber med barn og unge med særlig vekt på de som jobber med asylsøkere, har ikke ansatte i alle enheter/avdelinger i hver etat mottatt undersøkelsen. I PU er undersøkelsen sendt ut til alle som jobber i enhetene ID-ankomst, operativ støtte og flyplass og logistikk, samt til transportpersonell fra øvrige enheter i PU, uavhengig av hvilken enhet de per i dag jobber i. Dette utvalget gir oss ansatte i PU som enten møter barn og unge når de ankommer Norge, eller i forbindelse med uttransport. I UDI er undersøkelsen sendt til alle som jobber i asylavdelingen og region- og mottaksavdelingen, og til ansatte i oppholdsavdelingen som jobber med områdene familiesaker og EØS/utvisning. Ansatte i asylavdelingen og oppholdsavdelingen kan ha direkte kontakt med barn i forbindelse med saksbehandling eller i asyLintervjuet (for asylavdelingen), eller jobbe med barnefaglige problemstillinger uten direkte kontakt med barna. Ansatte i region- og mottaksavdelingen har i liten grad direkte kontakt med barn, men jobber likevel med barnefaglige problemstillinger, blant annet i oppfølging av asylmottak og arbeid med retur. I UNE er undersøkelsen sendt til alle saksbehandlere og alle nemndledere. Ikke alle disse har direkte kontakt med barn, men i mange av sakene de behandler, er barn berørt.

I web-surveyen har vi blant annet spurt om hvilken opplæring i barnefaglig kompetanse de ansatte har deltatt i, og hva de syntes om denne. Vi har også spurt dem om deres kjennskap til og meninger om nettsiden asylbarn.no, som er utviklet som en del av prosjektet Barn i asylkjeden A–Å. Videre har vi spurt dem om deres direkte kontakt med barn og unge i jobben, og deres opplevelse av egen kompetanse og mestring i arbeid med barn og unge. Vi har også spurt dem om deres opplevelse av egen organisasjons arbeid med barn og unge, og hva de mener barnefaglig kompetanse innebærer i deres jobb. Spørsmålene ble utviklet på bakgrunn av informasjon innhentet gjennom kvalitative intervjuer, gjennomgått av våre representanter i de tre organisasjonene, og testet av utvalgte ansatte i de tre etatene.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut på e-post til et utvalg på totalt 748 ansatte i juni 2021. 17 av adressene viste seg å være ansatte som hadde sluttet eller som var i permisjon, hvilket ga et reelt utvalg på 731 personer. Respondenter som ikke hadde svart, ble purret opp til to ganger. Til sammen 288 personer svarte på hele (238 personer) eller deler (50 personer) av spørreundersøkelsen. Det betyr at av utvalget på 731 personer har 33 prosent svart på alle spørsmålene. Av de som har svart på hele undersøkelsen, arbeider 13 i PU, 167 i UDI, og 58 i UNE. Det gir en ujevn svarprosent for de tre organisasjonene: 15 prosent for PU, 33 prosent for UDI, og 44 prosent i UNE. Det lave antallet responser fra PU gjør at vi er forsiktige med å bruke disse som representative, og dermed tilbakeholdne med å sammenligne resultater på tvers av de tre organisasjonene. Det er grunn til å tro at de som har svart på spørreundersøkelsen fra PU, er personer som er positivt selektert, i den forstand at de i større grad enn sine kollegaer opplever barnefaglig kompetanse som relevant for sitt arbeid.

Evalueringssworkshop

Som del av et endringsteoretisk rammeverk, er kontinuerlig kunnskapsutveksling vesentlig. Vi har derfor gjennomført fem evalueringssworkshoper, med til sammen elleve personer. Deltakere var ledere fra de tre etatene samt utviklerne av tiltakene. Funksjonen til evalueringssworkshopene var å sikre god dialog om forskningsfunn underveis i prosjektet. Workshopene har vært en kilde til data og informasjon og et forum for å validere, analysere og diskutere funn. De var også tenkt som en arena der

ansatte fra ulike styringsnivåer og etater møtes. Den skulle bidra til en aktiv dialog med relevante aktører og ikke minst gi en mulighet for å spille tilbake innsikt, refleksjoner og kunnskap underveis i prosjektet, noe vi aktivt brukte til å utvide fokus og videreutvikle utformingen i prosjektet. Deltakerne ble valgt fra institusjonelt styringsnivå i UDI, PU, UNE, representanter fra de ulike avdelingene i utlendingsforvaltningen.

3.2 Avgrensninger

Koronasituasjonen

Prosjektet ble gjennomført under koronapandemien med til dels strenge smittevernregler, noe som krevde en del tilpasninger i datainnsamlingen. De aller fleste intervjuene ble gjennomført digitalt. Det gjelder også to av intervjuene med barn og unge og høringen med barn i UNE.

Digitale intervju har fordeler og ulemper. Tidsaspektet er viktig her, og det at intervjuene ble gjennomført digitalt, gjorde det mulig å snakke med flere personer enn planlagt. Det digitale rommet gjorde det også mulig for oss å observere interne møter, og å samle ansatte fra de tre etatene i flere korte møter og til gruppeintervju. Derimot var den digitale intervjuformen utfordrende når det gjaldt barn. Det er for så vidt allerede kjent, også fra evalueringer gjennomført internt i utlendingsforvaltningen, at digitale intervju med sårbare grupper er utfordrende. Kontaktetablering blir vanskelig, likeledes er det mer krevende å få med seg den non-verbale kommunikasjonen, som vi anser som en viktig del av kvalitative intervju. I ett av intervjuene var det i tillegg tekniske problemer, (bl.a. tilkoblingsvansker på mottak og nettverksforbindelse til tolken), noe som gjorde samtalen og vår evne til å ivareta vår unge informant spesielt krevende.

Strenge smittevernregler gjorde det umulig for oss å besøke mottakene under datainnsamlingen. Det hadde opprinnelig vært et ønske om å besøke nasjonalt ankomstsenter i Råde, men også transittmottaket for enslige mindreårige i Mysebu og familieenheten på Haraldvangen. I mangel av egne observasjoner på mottakene, har vi lagt vekt på skriftlig dokumentasjon, samt beskrivelser fra ansatte, representanter og barn.

Endringer i utlendingsforvaltningen

Mens evalueringen pågikk, var det flere omstruktureringer i utlendingsforvaltningen på gang. PUMA II hadde blitt innført på papiret allerede i november 2020. Samplasingen av ansatte fra PU og UDI ble derimot delvis forsinket grunnet koronasituasjonen, og det faktumet at de fleste asylintervjuene ble gjennomført digitalt i starten av 2021. Gjennom hele 2021 var UDI også i en større omorganiseringsprosess, som i skrivende stund ikke er avsluttet. Når vi har intervjuet ansatte i utlendingsforvaltningen om deres praksis i møte med barn, var beskrivelsene basert på både tidligere og nåværende praksis. Dette har vi, der det er nødvendig og der det var mulig for oss, prøvd å gjengi i de kommende kapitlene.

Forsinkelser i implementeringsprosessen

På grunn av blant annet koronasituasjonen, men også andre prosesser i utlendingsforvaltningen, anser ansatte i utlendingsforvaltningen implementeringsprosessen for den barnefaglige kompetansesatsingen ikke som ferdig. Vi kjenner til at

implementeringsarbeidet fortsatte etter at datainnsamlingen for dette prosjektet var avsluttet. Studien ser på implementeringen av tiltakene så langt, og gir innspill til videre arbeid i slutfasen. Vi har tatt høyde for det pågående arbeidet i våre analyser og mener at funnene våre vil kunne gi viktige innspill i det videre arbeidet med barnefaglig kompetanseheving i utlendingsetatene.

4 Intensjoner og tiltaksutvikling

Vi begynner vår evaluering med en endringsteoretisk kartlegging av hvordan ressursene til å styrke barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen ble stilt til rådighet, og hvordan føringer og forventninger om endring ga retning til arbeidet. Med andre ord ser vi på utgangspunktet for tildelingen, hvordan øremerkede midler har blitt til ulike typer tiltak, og hva man ønsket å oppnå med arbeidet. Vi tar for oss de første to trinnene av implementeringsprosessen som vi har beskrevet i kapittel 2.2, nemlig politisk mål om endring og utviklingen av policy-verktøyene. Vi vil, allerede i disse fasene, framheve de faktorene som har bidratt til en vellykket implementeringsprosess.

4.1 Et åpent oppdrag

Under behandlingen av Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, fattet Stortinget følgende vedtak: «Stortinget ber regjeringen styrke den barnefaglige kompetansen i hele mottakskjeden». I statsbudsjettet for 2017 hadde partiene³ som inngikk budsjettforlik dette året vedtatt å styrke den barnefaglige kompetansen i «hele asylkjeden» med 20 millioner øremerkede kroner. Som oppfølging av dette sendte Justis- og beredskapsdepartementet 9. januar 2017 et brev til UDI, der de ber UDI om «å synliggjøre mulige tiltak som kan gjennomføres i 2017 i tråd med Stortingets intensjon om å styrke den barnefaglige kompetansen» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017a). Det er presisert i statsbudsjettet og i brevet fra departementet at midlene skal disponeres «slik at de bidrar til å styrke arbeidet med den barnefaglige kompetansen i så vel Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, som Politiets utlendingsenhet». Hva som er «Stortingets intensjon», for eksempel hva politikerne ønsker å oppnå med kompetansehevingen, står det ikke noe mer om hverken i statsbudsjettet eller i brevet fra departementet.

Ellers gir departementet disse føringene i brevet til UDI, der de ber om forslag til tiltak:

«Tiltakene må settes opp i prioritert rekkefølge basert på en begrunnet vurdering av hva som anses som de beste tiltakene. Etatene trenger ikke å begrense sine samlede forslag til 20 mill. kroner i året, men hvert enkelttiltak kan ikke overstige dette beløpet. UDI står fritt til å foreslå tiltak knyttet til både saksbehandling og mottak, ut fra en vurdering av hvor behovene er størst.

Det må synliggjøres når tiltakene kan iverksettes. Vi ber om at de fullstendige budsjettmessige konsekvensene av de ulike forslagene synliggjøres, både i 2017 og i påfølgende år. Forventet effekt av tiltakene som foreslås må også synliggjøres.»

Justis- og beredskapsdepartementet overlater her til UDI å mene noe om både behov og framgangsmåte for kompetanseheving og hvilke effekter som kan forventes. Departementet varsler videre at de også vil be om innspill fra UNE og PU, at det er mulig

³ Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre

de blir bedt om å samordne innspillene sine, og at departementet vil «foreta en helhetlig vurdering av hva som anses som de beste tiltakene for å oppnå Stortingets intensjon».

UDI foreslo så følgende tiltak (UDI, 2017):

Tabell 4.1 UDIs rangerte forslag til tiltak

Rangering	Tiltak	Estimert kostnad 2017
1	Prosjekt - barn i asylkjeden A-Å	2 070 900
2	Kompetansehevingstiltak	3 795 000
3	Bemanningsstiltak	5 115 000
		10 980 900

Etter innspill fra UDI og UNE sendt 13.02.2017 og fra POD sendt 17.02.2017, besluttet departementet å fordele 7,5 millioner til UDI, 5,2 millioner til UNE og 7,3 millioner til POD, for PU sitt arbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017b). Departementet gir det som kan beskrives som ganske frie tøyler for hvordan midlene skal brukes. De presiserer at de skal benyttes «til barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden, dvs. at tiltak i alle ledd innenfor hver enkelt etats ansvarsområde skal vurderes», slik etatene selv har foreslått. De ber UDI om å gjennomføre prosjektet Barn i asylkjeden A-Å, som UDI har foreslått, og ber UNE og POD om å delta i prosjektet. De ber også etatene om å «vurdere samarbeid om flere tiltak for å styrke den barnefaglige kompetansen i hele kjeden». Forøvrig er det «opp til etatene å vurdere hvilke tiltak som skal prioriteres innenfor bevilgningen».

Hva som var den opprinnelige intensjonen bak midlene til økt barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen, er lite definert i disse styringsdokumentene. Å øke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden må sies å være et åpent oppdrag. Det betyr imidlertid ikke at arbeidet ikke ble utført med intensjoner og forventninger om visse typer endring. Men slik øremerkingen av midlene var formulert, og slik departementet har styrt sine underliggende etaters bruk av midlene, har mye av arbeidet med å definere og avgrense oppdraget (inkludert hvilke endringer man skal skape) blitt gjort av organisasjonene selv, både i 2017 og i 2018, da midlene ble videreført. Vi skal nå se nærmere på hvordan.

4.2 To spor for utforskning av problem og løsninger

På grunnlag av de innsendte forslagene peker altså departementet ut prosjektet Barn i asylkjeden A-Å som et tiltak som skal realiseres av etatene i samarbeid, og ellers gis etatene frie tøyler til å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden med andre tiltak. Mens de tre etatene samarbeidet om prosjektet Barn i asylkjeden A-Å, arbeidet de parallelt med å utvikle tiltak for hver sine organisasjoner, og noe av dette arbeidet ble også til samarbeid på tvers av etatene, slik departementet oppfordret til.

Representanter fra både UDI, UNE og PU snakker om at arbeidet «ble todelt», hadde «parallele tilnærminger» eller fulgte «to spor», ved at Barn i asylkjeden A-Å ble satt i gang der barneperspektivet sto sentralt, samtidig som man skulle arbeide «med kompetansen» hos de tre etatene, da forstått som å arbeide mer rettet mot de ansatte i de tre etatene. Dette beskrives som todelt eller to spor, fordi oppmerksomheten ble rettet to steder: barns brukerreise og perspektiv i det ene sporet, og ansattes arbeid og barnefaglige kompetanse i det andre sporet. To perspektiver som, slik de

involverte aktørene snakker om det, har vært som «høna og egget», «gjensidig avhengige», og tilnærminger med en «klar sammenheng». Men de pekte ut to ulike målgrupper, barn og ansatte, som skulle oppleve en endring som følge av kompetanseøkningen.

Spør 1, barns brukerreise/barneperspektivet

Som departementet instruerte, satte UDI altså i gang prosjektet Barn i asylkjeden A-Å, og UNE og PU deltok i dette arbeidet med representanter både i styringsgruppen, prosjektgruppen og i ulike delprosjekter som etter hvert ble opprettet. I styringsgruppen deltok også IMDi. UDI sto for prosjektledelsen i samarbeid med tjenestedesignbyrået Comte Bureau AS, som ble hyret inn. I UDI sitt opprinnelige forslag var prosjektets formål definert slik:

«UDI foreslår et prosjekt for å følge hele asylsaksprosessen til barn fra registrering hos Politiets utlendingsenhet, gjennom asylsaksgangen, mottaksplasseringen, klageprosessen og til retur eller bosetting. Formålet er å sikre et barneperspektiv i hele saksløpet i forvaltningen, identifisere kunnskapsbehov og bidra til mer strategisk bruk av barnefaglig kompetanse. UDI vil sette barna som brukere i sentrum for gjennomgangen og ønsker å få på plass gode og varige tiltak for å sikre barneperspektivet i hele saksgangen i samarbeid med andre etater i og utenfor utlendingsforvaltningen.»

Dette ble konkretisert i et mandat på fire punkter, der formålet er beskrevet som:

- Å sikre et barneperspektiv i hele asylprosessen
- Å identifisere kunnskapsbehov
- Å bidra til mer strategisk bruk av barnefaglig kompetanse
- At barn får helhetlige tjenester i hele saksløpet

I sluttrapporten kommer det fram at prosjektet har «fokusert på første og fjerde kulepunkt, da det parallelt har foregått annet barnefaglig arbeid med fokus på å styrke den barnefaglige kompetansen». Ved siden av en rekke informasjonstiltak knyttet til barnas brukerreise, blant annet asylbarn.no, ble det også arbeidet med tiltak rettet mot barn som skal flytte. Det ble utviklet informasjonsbrosjyrer om hvert enkelt mottak til barnefamilier og enslige mindreårige som skal flytte mellom mottakene, tatt initiativ til at mottakene gjennomfører flyttesamtaler med barnefamilier, lagt inn informasjon til barnefamilier i UDIs flyttevedtak om å orientere barna om den kommende flyttingen, laget en elektronisk brosjyre om hva et mottak er, og forslag til en sjekklister for representantene når enslige mindreårige skifter representant. I tillegg utarbeidet man informasjonsmateriell til gravide om barn født i Norge av asylsøkende mødre (UDI uten årstall a).

Spør 2, ansattes barnefaglige kompetanse

Ettersom etatene også skulle arbeide «med kompetansen», ble flere av tiltakene som var foreslått i innspillsrunden satt i gang, og nye kom til, etter hvert som de ulike etatene selv undersøkte hvordan de kunne styrke sin barnefaglige kompetanse. Disse prosessene, som Justis- og beredskapsdepartementet hadde satt i gang med sin bestilling tidlig 2017, fortsatte å generere nye ideer og tiltak. Som en av de involverte i dette arbeidet uttalte til oss: «Det er et sånt oppdrag man blir glad for å få i forvaltningen, hvor det ikke er overflod av penger til kompetanseheving.» Nå kunne etatene ta tak i ting man hadde ønsket å gjøre noe med, eller hadde prøvd å gjøre så godt de

kunne med egne midler, og faktisk ha finansiering til både utvikling og gjennomføring.

I forkant ble det også igangsatt et arbeid på tvers for å få en felles definisjon av barnefaglig kompetanse og krav til grunnleggende kompetanse. Blant tiltakene som ble utviklet i dette «sporet», var utvikling av opplæringstilbud som e-læringskurs om barnets beste, opplæringsprogram i samtaler med barn og grunnkurs i barnefaglig kompetanse fra det Regionale ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), felles årlig barnefaglig dag for utlendingsforvaltningen. Vi kan si at disse tiltakene alle er orientert mot å øke de ansatte i utlendingsforvaltningen sin barnefaglige kunnskap, forståelse og/eller ferdigheter. Det ble også rekruttert barnefaglig ekspertise ved å hente inn eksterne foredragsholdere på barnefaglige tema, og å ansette en rådgivende barnepsykolog i UNE. I dette tiltaket hentet man altså den barnefaglige kompetansen utenfra, etter å ha identifisert et udekket behov internt. I tillegg ble også gjennomført en kartlegging av sakene til familier som bor på mottak med ulik status med tanke på bedre veiledning og flyt.

Videre ble det utviklet ulike typer skriftlige ressurser som ansatte kunne bruke i utførelsen av sitt arbeid, som barnefaglig veileder i PU, veileder for barnets beste i utlendingsrettslige saker for UDI, veileder for retursamtaler med barnefamilier på mottak, rutiner for flytting av enslige mindreårige mellom mottak, et internt veiledningsnotat for utvisnings saker i UNE utarbeidet i samarbeid med den rådgivende barnepsykologen og nemndledernes interne veileder, og ressursbank i barnesamtaler. Og det ble utviklet filmer til bruk i opplæring, en undervisningsfilm om pågripelse og tvangsretur av barnefamilier og flere opplæringsfilmer i samtale med barn i asylsaker.

4.3 Et udefinert kompetansemål

Formålet med øremerkingen av midler var av Stortinget og i statsbudsjettet definert som å «styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden». Men hva vil det si å styrke utlendingsforvaltningens barnefaglige kompetanse – når er dette målet nådd? Hva er den samlede endringen man ønsker å oppnå med de øremerkede midlene? Ved å drøfte oppdraget internt og spille inn forslag til tiltak med ulike begrunnelser, og slik konkretisere oppdraget, var UDI, UNE og PU selv med på å definere flere målsetninger for arbeidet med barnefaglig kompetanse, men et samlet overordnet mål for hva man skulle oppnå med de øremerkede midlene ble aldri definert.

De vi har intervjuet som arbeidet med å styre og innrette arbeidet, opplevde selv at barnefaglig kompetanse var et vagt konsept og uklart styringsmål. Flere har også, i intervjuer med oss, argumentert for at hva barnefaglig kompetanse betyr og hva som må styrkes for å øke kompetansen, må konkretiseres i den spesielle konteksten som utlendingsforvaltningen utgjør. Og når vi har oppfordret dem til å gjøre det, har de kommet med en rekke fortolkninger som viser noe av kompleksiteten i konseptet «kompetanse», som vi var inne på i kapittel 2.

Noen av de ansatte i utlendingsforvaltningen som var med på å gi arbeidet retning, legger vekt på kunnskap. Dette gjenspeiler også kunnskapsmålene for barnefaglig kompetanse i asylkjeden, som ble identifisert i vedlegget til rapporten Barn i asylfasen A-Å (UDI uten årstall b). Der defineres målene på den ene siden som kunnskap om barn, om deres behov og utvikling og sårbarhet hos barn på flukt. Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen innebærer i denne tolkningen å ha tilstrekkelig kunnskap om barn til å gjøre gode juridiske vurderinger av ulike former for oppholds- og klagesaker som berører barn. På den andre siden omhandlet kunnskapsmålene kunnskap om barns rettigheter og utlendingsforvaltningens ansvar overfor barn

i form av meldeplikt, avvergingsplikt og taushetsplikt. Med andre ord, barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen innebærer å vite hvordan man juridisk skal vurdere saker med barn riktig og hva man skal legge i kravet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saksbehandlingen.

Et kompetansemål som ikke var uttalt i de skriftlige dokumentene, men som flere ansatte trakk fram, var forståelse. Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen innebærer å forstå de potensielt negative konsekvensene det har for barn å være subjekter for utlendingsforvaltning, for å kunne begrense dem.

Det er også noen definisjoner som legger vekt på ferdigheter, for eksempel at barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen innebærer å kunne kommunisere med barn på en måte som trykker barn og som gjør at ansatte kan ivareta hensynet til barnets beste.

Disse ulike forståelsene er ikke nødvendigvis en uttømmende liste, men de viser at det ikke er lett å enes om én omforent definisjon på hva det vil si å styrke barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden. De ulike ideene om hva barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen innebærer, trenger ikke å stå i konflikt, men bredden de utgjør fører til at det er vanskelig å jobbe med alle samtidig, og det er vanskelig å definere når målet om kompetanseheving skal anses som nådd.

Prosjektlederne, fagpersonene og lederne vi har intervjuet som har vært aktive i å utforme arbeidet med å styrke den barnefaglige kompetansen, mener at *noe* barnefaglig kompetanse er relevant for så godt som alle ansatte i utlendingsforvaltningen, også de som ikke møter barn direkte. Men de mener ikke nødvendigvis at alle komponentene av sekkebegrepet barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen – alle former for kunnskap, forståelse og ferdigheter som det kan romme – er like relevante for alle. Tvert imot er det flere som argumenterer for at ansatte med ulike roller i utlendingsforvaltningen trenger ulik barnefaglig kompetanse.

En utfordring med å tilby en form for differensiert kompetanseheving til ulike ansatte i utlendingsforvaltningen, som flere snakker om, er at ansatte først må gjøres bevisst på viktigheten av barnefaglig kompetanse. Enkelte mener også at ansatte selv må vite mye om barns utvikling for å vite hva slags kompetanse de trenger i sin jobb, hvis denne forståelsen skal komme «innenfra» hos de ansatte. Denne utfordringen innebærer at for å nå målet med å øke den barnefaglige kompetansen, må man lykkes med å kommunisere til de ansatte hva denne kompetansen er, og hvordan den er relevant for dem, i de ulike jobbene de har. Altså må man jobbe ganske mye med både operasjonalisering og innsalg for å lykkes.

Videre er det, slik våre informanter snakker om det, viktig å få ny kompetanse integrert i daglige rutiner. Dette har vært tema i mange samtaler med våre informanter i UDI, UNE og PU. Dette var noe de barnefaglige koordinatorene arbeidet med kontinuerlig, og én av dem sa det slik:

Drømmen er at med omorganisering og nye rutiner blir det en selvfølge å vurdere hvordan dette vil påvirke barn. Alt vi gjør vil påvirke barn. Vi løper etter for å minne folk om å tenke på barn. Man ønsket ikke masse tiltak som lapper på rundt omkring, man ønsket å heve det. Man må få alt, man vil at det skal være en helt naturlig del av det arbeidet vi gjør. Da er man helt avhengig av at ledere har kunnskap og forståelse. Å gjøre en god barnets beste vurdering er like viktig som å vurdere en voksens beskyttelsesbehov opp mot innvandringsregulerende hensyn. Det er målet.

De ansatte var tydelige på at barnefaglig kompetanse og å fokusere på barn måtte bli en integrert del av arbeidshverdagen, og for all del ikke måtte oppleves som ekstraarbeid.

4.4 «I hele asylkjeden»

En tydelig føring (kanskje den eneste tydelige føringen) som fulgte de øremerkede midlene til arbeid med barnefaglig kompetanse, gikk på at hele asylkjeden, «alle ledd innenfor hver enkelt etats ansvarsområde» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017), skulle opp til vurdering.

Dette var en føring rettet mot PU og UDI. UNE hadde ingen slik føring i sin tilde-ling, noe som gjorde at UNE gikk bredere ut i arbeidet med barnefaglig kompetanse, med mål om å styrke denne også opp mot andre sakstyper. Ikke desto mindre har oppmerksomheten på hele asylkjeden vært et viktig utgangspunkt for arbeidet med barnefaglig kompetanse og hvordan de øremerkede midlene skulle brukes. Det ble dessuten et viktig grunnlag for samarbeidet på tvers av etatene. En av informantene snakker for eksempel om at denne føringen gjorde at etatene «ble tvunget til å se på hele prosessen og se på i hvilke settinger barn blir berørt», ikke bare hvilke direkte møter de ansatte i etaten hadde med barn, men også i hvilke settinger man tar beslutninger som berører barn.

Noen av de ansatte som var med på å styre dette arbeidet, uttaler at denne føringen har gjort at nye arbeidsområder har kommet i søkelyset. Dette gjaldt blant annet i PU sitt arbeid med uttransport. Påstanden er at PU tidligere ikke hadde ansatte med særskilt kunnskap om eller opplæring i barnefaglig kompetanse i forbindelse med sitt arbeid med uttransport, og at dette arbeidet derfor ikke var kunnskapsbasert, men i stor grad avhengig av den enkeltes egne forutsetninger og «magefølelse» for hvordan politiet kunne håndtere barn:

Det var særlig der vi kanskje så at her må vi sette inn støtet, det er kjempeviktig med kompetanseheving i forbindelse med de kanskje mest traumatiske og skremmende opplevelsene sett fra barns side, på uttransport. Det er der vi kanskje har hatt engasjement, på uttransport og retursiden, for der startet man helt på scratch, for det har ikke vært åpenlyst fokus på hvordan man håndterer barn. (Ansatt i PU)

Denne utvikleren mener at det ikke ble arbeidet med barnefaglig kompetanse i forbindelse med uttransport og retur tidligere. PU hadde også i mindre grad institusjonalisert ansvar for barnefag i organisasjonen da dette kompetansearbeidet startet i 2017.

I den andre enden av skalaen er det arbeidsområder i utlendingsforvaltningen som lenge har vært «under lupen» i et barnefaglig perspektiv. Dette handler, slik våre informanter erfarer det, blant annet om vurderinger av barnets beste i UDI og UNE, hvordan og når barn blir hørt i asylsaker, og hvordan barn har det mens de bor på mottak. Dette var altså områder hvor det allerede var fokusert på de ansattes kompetanse, og delvis også gjennomført tiltak for økt kompetanse tidligere. Disse var blant annet opprettelsen av en barnefaglig koordinator i 2008, som ledet barnefaglig nettverk på tvers av UDIs avdelinger (UDI 2014-037), etablering av barnefaglig enhet i asylavdelingen i UDI så langt tilbake som i 2009, og opprettelsen av barnefaglig nettverk og nemndlederens møteforum om møter med barn i UNE etter stortingsmeldingen *Barn på flukt* (2011–2012). I UDI og UNE resulterte derfor ikke denne føringen om å se på hele asylkjeden til nye oppdagelser, nødvendigvis, men kanskje heller i

kritiske spørsmål til hvorvidt etaten faktisk manglet kompetansen som ble etterspurt. Samtidig som disse etatene også hadde gjort mye arbeid tidligere, institusjonaliserte talspersoner for barnefaglig kompetanse og etablerte fagressurser å bygge videre på, med friske midler.

4.5 Prosjektledelse, koordinering og lederinvolvering

Som vist i avsnittet ovenfor, var utgangspunktet for arbeidet med barnefaglig kompetanse svært ulikt i de tre etatene. I både UDI og UNE var allerede en del strukturelle rammer på plass for å sikre godt implementeringsarbeid, mens dette i langt mindre grad var tilfellet for PU.

UDI hadde allerede i 2008 etablert en barnefaglig koordinator. Barnefaglig koordinator leder et avdelingsovergripende barnefaglig nettverk i UDI hvor barnefaglige fagpersoner fra Asylavdelingen, Oppholdsavdelingen og Region- og mottaksavdelingen deltar og bidrar inn. Den barnefaglige koordinatorens oppgaver innebærer blant annet koordineringsansvar med hensyn til ressurser og tiltak. Dette inkluderer også dialog med departementet, de andre etatene og koordinering av fagpersoner internt. Mandatet vil flyttes som følge av omorganiseringen. Med tildelingen av de øremerkede midlene delegerte UDI oppdraget til sin barnefaglige koordinator, som i samarbeid med barnefaglig nettverk i UDI kartla behov og fikk linjeforankrede innspill fra fagavdelingene i UDI. Flere ansatte var med andre ord involvert i å gi innspill, og senere arbeide med utvikling og implementering av ulike tiltak. Fagsjefene i de ulike avdelingene tok stilling til en prioritering av tiltak for UDI og for kjeden.

Som nevnt tidligere, hadde man i UNE arbeidet med barnefaglige spørsmål allerede etter stortingsmeldingen 27 (2011-2012) *Barn på flukt*. Vekten lå da på å vurdere barnefaglig kompetanse og barnets beste. Det var i forbindelse med dette at barnefaglig nettverk og nemndledernes møteforum ble etablert. I forbindelse med departementets bestilling i 2016, gjennomførte UNE en bred intern prosess for å utvikle forslag til tiltak. Det ble innhentet innspill fra kjernevirksomheten (saksbehandlere og nemndledere) via representantene i barnefaglig nettverk. Det ble avsatt ressurser og ansatte i generell juridisk avdeling for å disponere budsjettet og følge opp tiltakene. UNEs ledergruppe tok endelig stilling til prioritering av forslagene.

Også PU hadde én ansatt, som siden 2013 mer eller mindre formelt hadde ansvar for det barnefaglige. Arbeidsområdene var derimot ikke klart definerte, men ble tydeligere etter hvert som det fra politisk hold ble satt et sterkere søkelys på blant annet pågripelser av barnefamilier og lengeværende barn. Når tildelingen kom i 2017, ble stillingen som barnefaglig koordinator formalisert, og ytterligere én person ble ansatt for å arbeide med barnefaglig kompetanseheving. Med andre ord ble arbeidet med den barnefaglige kompetansesatsingen gjennom hele perioden båret fram av to ansatte. Disse inngikk tidlig samarbeid med to eksterne barnefaglige eksperter, Åse Langballe og John Håkon Schultz, om å lage en plan for hvordan PU kunne styrke sin barnefaglige kompetanse. Mye av det innledende arbeidet handlet om å kartlegge forhold i PU, hva som skulle gjøres, hvor behovene lå og hvor støtet skulle settes inn. Gjennom hele prosessen var det et mål om å arbeide tett med operativt personale og sikre et tett samarbeid og en kvalitetskontroll av de som jobber på bakken. Barnefaglig kompetanse hadde vært lite vektlagt i PU (med unntak for den delen av kursvirksomheten som var vinklet mot ankomstdelen av asylprosessen). Det interne arbeidet og den økte bevisstheten organisasjonen skapte ifølge våre informanter «et moment» i PU. Arbeidet med barnefaglig kompetanse fikk mye intern oppmerksomhet, det ble «skapt et helt nytt fag i politiet, som har stor overføringsverdi til andre

delers av politiet og hvordan politiet møter barn i operative oppgaver». Bevisstgjøringen ble også hjulpet fram fra politiets øverste hold. Ledere i politiet og PU uttalte seg offentlig i media om tidligere svakheter med politiets arbeid med barn, og bekreftet utad en økt fokusering på det barnefaglige arbeidet.

Et grep som ser ut til å ha preget tiltaksutviklingen, er at man tidlig etablerte en felles styringsgruppe for prosjektet Barn i asylkjeden A-Å. Senere ble samme gruppe brukt til å lede utviklingen av et annet tiltak, samtalekurset, som vi kommer tilbake til.

Styringsgruppens oppgave var å bidra til at prosjektet holdt seg til formålet, prioritere hva man skulle jobbe med, og godkjenne forslag fra prosjektgruppen/delprosjektene. Styringsgruppen var sammensatt på tvers av etatene, med deltakere som hadde lederposisjoner i sin etat. Gruppen besto av avdelingsleder og seksjonsleder i PU, avdelingsdirektører fra asylavdelingene i UDI og UNE, assisterende avdelingsdirektør fra region- og mottaksavdelingen i UDI (avløst av fagsjef underveis), seksjons-sjef fra analyse- og utviklingsavdelingen i UDI og seksjonsleder fra bosettings- og tidlig innsattsseksjon i bosettings- og kvalifiseringsavdelingen i IMDi.

At gruppen hadde et bredt spekter av ledere involvert og at flere av dem var på et høyt nivå i organisasjonen, bidro til at prosjektet Barn i asylkjeden A-Å ble gjennomførbart, slik en av våre informanter beskriver det, ved at tiltakene som ble iverksatt var forankret i ledelsen og at de var garantert ressurser. I tillegg kunne styringsgruppen holde oversikt over det som etter hvert ble et komplekst prosjekt med flere delprosjekter, og se de ulike delene i sammenheng.

Samtidig var det ikke slik at alt arbeidet som ble utført med øremerkede midler, sorterte under styringsgruppens mandat. En del av arbeidet som er gjennomført i det vi har kalt spor 2 av arbeidet, har ikke foregått under en slik organisering. Her har de tre etatene i stor grad utviklet og iverksatt tiltak i sine respektive organisasjoner uten noen felles styring på tvers, og de som har hatt ansvar for utvikling av tiltakene, har søkt forankring i sin organisasjons linjer.

4.6 Øremerkede ressurser og langsiktighet

I kapittel 2 beskriver vi økonomiske forutsetninger som en viktig faktor for implementeringsarbeidet. Når det kommer til satsingen barnefaglig kompetanse, ser vi at de øremerkede ressursene synes å ha vært både en muliggjørende faktor og en utfordring for etatene. Det ble tildelt store midler med krav om å bruke disse raskt, og uten forutsigbarhet om og hvor lenge øremerkingen av midlene ville fortsette. Ansatte som var involvert i den barnefaglige kompetansehevingen, forteller at det var stor usikkerhet fra år til år om hvilke rammebetingelser som gjaldt. Spesielt i starten av satsingen hadde de barnefaglige koordinatorene i de tre etatene dermed som oppgave å skape endring på dels kort varsel, og med mål om å sikre langsiktig virkning uavhengig av videre finansiering. På den andre siden skapte de øremerkede midlene også et moment internt i etatene, og ikke minst muligheten for et tett samarbeid på tvers av etatene.

I 2019 ble satsingen innstilt og arbeidet med å øke den barnefaglige kompetansen erklært ferdigstilt fra politisk hold. Det er noe uavklart innad i etatene hvordan implementeringsarbeidet skal finansieres videre. Det blir et internt lederansvar å sikre at noen av de årlige midlene fortsatt benyttes til det barnefaglige kompetansesarbeidet, for å støtte opp under et langsiktig implementeringsarbeid. I 2020 fikk PU fortsatt øremerkede midler, noe som gjorde at «de kunne holde trykket oppe», som en av våre informanter kalte det. UNE fikk derimot ingen øremerkede midler etter 2020. I

UNE finansieres barnefaglige kompetansetiltak i dag over det ordinære budsjettet. Felles barnefaglig dag, rådgivende barnepsykolog og diverse interne og eksterne kurs, er videreført. For å sikre en helhetlig tilnærming, ble det barnefaglige budsjettet i 2020 lagt til HR og ikke fordelt på de ulike saksavdelingene og HR. Barnefaglig kompetanse er ikke noe UNE rapporterer på til departementet lenger. I PU er øremerkingen heller ikke videreført i 2021. I UDI har man etter at øremerking av midler til barnefaglig kompetanse ikke ble videreført, fortsatt å avsette noen midler til dette formålet årlig.

4.7 Oppsummering

UDI, UNE og PU ble til sammen tildelt 20 millioner øremerkede kroner i 2017 for å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden, midler som ble videreført i 2018 og 2019.

Hva man skulle oppnå med kompetansehevingen var ikke tydelig definert av Stortinget, regjeringen eller departementet. UDI, UNE og PU har i stor grad selv definert sine etaters behov og foreslått framgangsmåter for kompetansehevingen. I dette arbeidet har de også utviklet en rekke ulike mål for hvilke endringer de ønsket å skape (men ikke et samlet, overordnet mål). Dette arbeidet har fulgt to ulike, potensielt komplementære «spor»: i det ene sporet har man sett på barns brukerreise og perspektiv for å utvikle egnede tiltak, i det andre sporet har man tatt utgangspunkt i ansattes arbeid og ujevne barnefaglige kompetanse. Resultatet har blitt en bred vifte av tiltak som retter seg både direkte mot barn (med vekt på informasjonstiltak) og mot ansattes kunnskap, ferdigheter og skjønnsmessige verktøykasse.

En bred vifte av tiltak kan være en god tilnærming gitt at barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen, slik vi har vist i dette kapitlet, forstås som et sekkebegrep som rommer ulike former for kunnskap, forståelser og ferdigheter, som ansatte med ulike roller i utlendingsforvaltningen trenger ulike elementer av. Vi kan si at de ulike tiltakene samlet sett dekker alle kategoriene av hjelpemidler som ansatte kan ha i en skjønnsmessig verktøykasse, som beskrevet i kapittel 2; her skal det utvikles både materielle ressurser, som nettsider og digitale eller fysiske veiledere, immaterielle ressurser, som for eksempel kunnskap, forståelse og innsikt, og nye eller forbedrede arbeidsmetoder og -teknikker, for eksempel samtaleteknikker tilpasset barn i ulike aldre som søker asyl alene eller sammen med familien.

En utfordring med en slik tilnærming er å ivareta målet om å bygge en felles forståelse og et felles barnefaglig utgangspunkt på tvers av det som er tilpasset de tre etatenes kontekster. Her har samarbeidet mellom etatene som departementet etter spurte og felles forankring i en styringsgruppe på tvers av etatene bidratt til at (deler av) arbeidet med å styrke den barnefaglige kompetansen også har hatt en samlende innretning.

Som beskrevet, er det vanskelig å peke på et klart definert, overordnet mål for arbeidet med å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden, men ulike mål har blitt operasjonalisert for ulike deler av arbeidet som er satt i gang og tiltak som er innført. Forventningene om årsak-virkning og hvordan ulike aktører må endre sin atferd for at de ønskede virkningene skal skje, kommer først til syne når vi ser på konkrete tiltak. For å undersøke dette nærmere, tar vi i neste kapittel for oss to tiltak som case. Først nettsiden asylbarn.no, og så «Samtalekurset», som er utviklet av RBUP. I de videre kapitlene ser vi nærmere på hvordan de ulike tiltakene, med særlig vekt på disse to, er tatt i bruk, og hvorvidt de har bidratt til de ønskede endringene.

5 Asylbarn.no

I dette kapitlet ser vi nærmere på ett av tiltakene som ble utviklet i det vi har kalt spor 1 i arbeidet med de øremerkede midlene, nemlig nettsiden asylbarn.no. Denne nettsiden var et resultat av arbeidet med barns brukerreise i det tverretatlige prosjektet Barn i asylkjeden A-Å. Først ser vi på selve utviklingen av tiltaket, fra problemdefinisjon til valg av løsning og forventninger om endring. Så ser vi på hva det endelige produktet ble, hvordan (og hvorvidt) det er iverksatt, og foreløpige erfaringer fra ansatte i utlendingsforvaltningen med å anvende nettsiden som et verktøy i sitt arbeid.

5.1 Utvikling av tiltaket

Vi vier først oppmerksomhet til hvordan tiltaket er tenkt å virke. Vi ser på hvilke forståelser av problem(er) som gjorde dette tiltaket til en relevant løsning, hvilke endringer man tenkte at tiltaket ville skape og hvordan, og hvilke antakelser og forutsetninger disse forventningene til endring hviler på.

Problemforståelser

I prosjektet Barn i asylkjeden A-Å utforsket man problemer eller udekkede behov i barns brukerreise gjennom asylkjeden, fra deres eget perspektiv, men også med bred involvering av ansatte i utlendingsforvaltningen. For å undersøke dette, arrangerte prosjektet, med hjelp fra tjenstedesignerne, prosessvandring / Gallery walks, de intervjuet barn på mottak og representanter/verger, og de hadde samtaler med en «ekspertgruppe» av barn som nylig hadde bodd på mottak. Og man utførte bisitting i asyLintervjuer, nemndmøter og ved registreringen hos PU, man besøkte ankomstsenter, mottak, omsorgssenter og PU, intervjuet nøkkelinformanter m.m. Måten prosjektet ble gjennomført på, med en bred innsiktsfase som utgangspunkt for hvilke behov man jobbet videre med, bygger på en forståelse av at det barnefaglige arbeidet i etatene må forankres i kunnskap om hvordan barn opplever det å være et subjekt i utlendingsforvaltningen.

En erkjennelse fra dette arbeidet var at «barn og unge, både barn som kommer med foreldrene (BMF) og enslige mindreårige asylsøkere (EMA), opplever asylprosessen som uoversiktlig og uforutsigbar» (UDI, uten årstall a, s. 23). Barn får med seg kun en brøkdel av informasjonen som utlendingsforvaltningen gir. De forstår den ikke, og informasjonen som gis er hverken samlet, brukervennlig eller tilpasset barn. Mange av de som er i kontakt med barna, kjenner heller ikke til informasjonsmateriellet som finnes. Dette ble forstått som et problem siden utlendingsforvaltningen mente at barn «har behov for mer tilgjengelig og tilrettelagt informasjon for å føle seg trygge og informerte i asylprosessen» (UDI, uten årstall a, s. 23).

Barns oversikt over brukerreisen ble derfor hovedtema for delprosjekt B i Barn i asylkjeden A-Å, og styringsgruppen i prosjektet besluttet at en skulle «fokusere på å møte behovet for bedre tilgang på tilrettelagt informasjon, i hovedsak for barna, men også til støttepersoner rundt barna som foreldre, representanter, ansatte ved omsorgssenter og mottak osv.» (UDI, uten årstall a, s.23).

Valg av løsning

Løsningen som delprosjektet kom fram til, var å utvikle en egen nettside med informasjon tilpasset barn i asylkjeden. Dette skulle være «en enkel nettportal der barna kan se alle (de generelle) stegene i sin asylsak» (UDI, uten årstall a, s. 24). Nettsiden fikk etter hvert navnet asylbarn.no.

En av deltakerne i styringsgruppen for Barn i asylkjeden A-Å forteller at det var bred enighet om at man kunne vri kompetansearbeidet til også å omfatte tiltak for å kommunisere ut til barn:

Så endte vi opp med å definere kompetanseheving på ett vis bredere ved å si at vi ikke bare skulle bruke penger på kompetanseheving av ansatte [...], men at vi tenkte at det med kompetanseheving handlet også om å kommunisere ut til barn på en god måte. Derav asylbarn.no som ble ett av tiltakene. For vi satt i en situasjon hvor vi hadde fått mye penger. Det gir ikke mening å bruke alle på egne ansatte. Kost/nyttens står seg ikke. Alle var enige, departementet også, i at vi kunne inkludere det å kommunisere med og mot barn på en måte som var forståelig for dem. Så det var etter hvert der hovedtyngden ble lagt. Det handlet om kommunikasjonstiltak egentlig da. Med filmer og det der. (Deltaker i styringsgruppen for Barn i asylkjeden A-Å)

Som styringsgruppedeltakeren forteller, fikk løsningen både bred oppslutning og en stor rolle i arbeidet med barns brukerreise. Nettsiden ble en av hovedleveransene fra Barn i asylkjeden A-Å og arbeidet med barns brukerreise i det vi har kalt spor 1. På asylbarn.no skulle man også ta inn resultater fra andre delprosjekter i Barn i asylkjeden A-Å, som delprosjekt C, der målet var at «barn skal få informasjon på deres egne premisser, slik at de vet hva som skjer i, og hva som er formålet med, møtene i asylsøkerprosessen».

En nettside rettet mot barn er kanskje ikke kompetanseheving av ansatte i snever forstand, men i bred forstand anså styringsgruppen dette som relevant for mandatet. Og hvis vi ser til teorien om skjønnsmessig verktøykasse, som vi presenterte i kapittel 2, kan vi tenke på en nettside rettet mot barn i asylkjeden som en type materiell ressurs som kan inngå i de ansattes verktøykasse, som de kan benytte i sitt arbeid med og for barn.

5.2 Forventninger til endring

Når vi har intervjuet ansatte i UDI, UNE og PU som var med på å utvikle asylbarn.no, forteller de om ulike forventninger til hvilke endringer nettsiden kunne skape. Blant annet forventet de at barn skal få hjelp av ansatte i utlendingsforvaltningen eller andre rundt seg for å finne fram til og ta i bruk nettsiden. De forventet også at barn som bruker asylbarn.no får en større forståelse for det som skjer med dem og familien deres i asylprosessen, og at nettsiden blir en kanal for å gi lik og felles informasjon fra hele utlendingsforvaltningen til barn i asylkjeden og deres hjelpere. Og dersom dette skjedde, tenkte de at barna ville oppleve mer forutsigbarhet i situasjoner som kunne være skumle, og større trygghet, kanskje også mer forståelse og aksept for vedtak som gjøres av utlendingsforvaltningen, og mindre traumatisering ved situasjoner som avslag og retur/uttransport.

De forventede endringene er hovedsakelig endringer i barns opplevelse, men også i ansattes praksis – at de tar nettsiden i bruk som et verktøy i sitt arbeid med barn i asylkjeden.

Antakelser

Forventningene til hvilke endringer som innføringen av asylbarn.no kan skape, bygger på visse antakelser om den primære målgruppen (barn), deres behov for informasjon og hvordan de konsumerer informasjon. Basert på intervjuene med ansatte som har vært med på å utvikle asylbarn.no, har vi funnet fram til noen delte antakelser som underbygger forventningene om endring.

En grunnleggende antakelse som deles av de som tenker at en tilpasset nettside til barn er en god løsning på det identifiserte problemet, er at hvis barn får tilrettelagt informasjon til riktig tid, kan de i større grad ta inn budskapet. En annen antakelse som det virker å være bred oppslutning om, er at det er viktig å være ærlig overfor barn, også når det handler om skremmende eller ubehagelige aspekter ved asylprosessen, som uttransportering og pågripelser. Hvis disse antakelsene stemmer, kan en nettside med ærlig og godt tilpasset informasjon om hele asylforløpet gi barn en større forståelse for hva som skjer, og de kan dermed oppleve mer trygghet og mindre emosjonell belastning dersom de blir utsatt for det selv, eller opplever at andre de kjenner blir utsatt for det.

En annen antakelse som underbygger at en nettside er en god idé, er at barn trenger et sted å gå tilbake til for å finne informasjon når de selv ønsker det. Da prosjektgruppen vurderte andre måter å formidle informasjon til barn på, landet de på nettside (og ikke bok, for eksempel) blant annet på grunn av denne antakelsen. Tanken er at en nettside vil være noe barn og personer rundt barnet kan besøke når de selv vil, og denne tilgjengeligheten kan bidra til å skape endringene som ønskes.

Forutsetninger

De kartlagte forventningene til endring bygger også på noen forutsetninger, altså noen ideer om hva som må være på plass for at asylbarn.no skal virke som tenkt. Disse forutsetningene er blant annet utviklet gjennom innsiktsfasen, workshoper og andre aktiviteter for utvikling av innhold, med hjelp fra eksterne eksperter og med brukertesting underveis i utviklingen av asylbarn.no.

Den sentrale endringen som ønskes, er at barn skal forstå mer av hva som skjer i asylkjeden, og til denne endringen knyttes det flere forutsetninger. For det første at man gir informasjon slik de ville ha sagt det, og ikke med etatenes terminologi og forståelser. For det andre at man gir begrenset informasjon, og ikke nødvendigvis alt som står i loven samtidig. Og for det tredje at man gir ulik og tilpasset informasjon til enslige mindreårige asylsøkere og medfølgende barn, fordi deres situasjon i mange ledd av asylkjeden er så ulik. For eksempel er det frivillig for medfølgende barn å ha samtale med forvaltningen når de kommer med sine foreldre, som først og fremst skal forklare hvorfor familien søker asyl, mens enslige mindreårige asylsøkere må forklare saken sin selv. Det er også ordninger som er unike for enslige mindreårige, som det å få oppnevnt representant⁴

Antakelsene og forventningene om at godt tilpasset informasjon skal gjøre at barn opplever mer forutsigbarhet, forståelse og trygghet i hele asylkjeden, forutsetter at nyankomne flyktninger får kjennskap og tilgang til asylbarn.no tidlig i asylfasen. Dette igjen forutsetter at ansatte i utlendingsforvaltningen og på mottak som møter barn gjøres kjent med asylbarn.no, slik at de igjen kan gjøre barna kjent med nettsiden. Og videre forutsetter det at informasjonen som ligger der alltid er gyldig, som igjen forutsetter at den oppdateres jevnlig, eller at informasjonen ikke er så spesifikk

⁴ Etter at den enslige mindreårige asylsøkeren har fått midlertidig opphold, får den oppnevnt en verge.

at den må endres ofte. At siden blir oppdatert jevnlig forutsetter dessuten at noen har ansvaret for videre drift etter utviklingsfasen, som nå er et ansvar lagt til UDI.

5.3 Produkt

Asylbarn.no har blitt en nettside med informasjon til barn som søker asyl i Norge alene eller sammen med sin familie. Siden henvender seg direkte til barn, og har som oppgitt målsetning å «informere deg som mindreårig eller voksen asylsøker om asylprosessen fra A-Å» (asylbarn.no 2021). Nettsiden formidler informasjon med mange korte videofilmer som er oversatt til en rekke språk, slik at de skal være lette å forstå for barn. De fleste filmene finnes i to versjoner, en for enslige mindreårige asylsøkere og en for medfølgende barn, og på nettsidens startside oppfordres man til å velge en av disse identitetene, siden innholdet er tilpasset de ulike brukergruppene. Per august 2021 inneholder nettsiden følgende videofilmer:

- **Identitet – hva er det? Del 1.** I denne filmen får du vite hva ordet «identitet» betyr og hvorfor norske myndigheter spør mange spørsmål om din identitet.
- **Identitet – hva er det? Del 2 barnefamilier.** Familier som søker beskyttelse i Norge må forklare norske myndigheter hvem de er og hvor de kommer fra, det vil si de må forklare sin identitet.
- **Identitet – hva er det? Del 2 EMA.** Som enslig mindreårig asylsøker (EMA) må du forklare norske myndigheter hvem du er og hvor du kommer fra, det vil si du må forklare din identitet.
- Registrering hos PU
- På asylintervju hos UDI
- **Jeg har fått (oppholds)tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn.** Har du eller foreldrene dine fått et brev (vedtak) fra UDI eller UNE der det står at dere får bli i Norge, men at tillatelsen er begrenset fordi dere ikke har levert identitetsdokumenter?
- **Jeg har fått (oppholds)tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn – EMA.** Har du fått et brev (vedtak) fra UDI eller UNE der det står at du får bli i Norge, men at tillatelsen er begrenset fordi du ikke har levert identitetsdokumenter?
- **UDI har bestemt at jeg og min familie ikke får bli i Norge.** Hva skjer når du og din familie får avslag på asylsøknaden deres hos UDI? Denne filmen skal hjelpe deg som er mindreårig asylsøker til å forstå hva som skjer, og situasjonen du og familien din står i.
- Velkommen til Utlendingsnemnda – eller bare UNE om du vil
- **UNE har bestemt at jeg og min familie ikke får bli i Norge.** Hva skjer når du og din familie får avslag på klagen deres hos UNE? Denne filmen skal hjelpe deg som er mindreårig asylsøker til å forstå hva som skjer, og situasjonen du og din familie står i.
- **Jeg og min familie får hjelp til å reise tilbake til hjemlandet.** Hva skjer når du og familien din har fått avslag på asylsøknaden deres i Norge, og har bestemt dere for å reise tilbake til hjemlandet deres? Denne filmen skal hjelpe deg som er enslig mindreårig asylsøker til å forstå hva som skjer, og situasjonen du og familien din står i.

- **Jeg og min familie må reise ut av Norge.** Hva skjer når du og familien din må reise ut av Norge, men ikke gjør det likevel? Denne filmen skal hjelpe deg som er mindreårig asylsøker til å forstå hva som skjer, og situasjonen du og familien din står i, når politiet kommer og henter dere.
- **Hva er Dublinavtalen?** Animasjonsfilm som forklarer Dublinavtalen.

Flere av disse filmene finnes også i en versjon som er tilpasset enslige mindreårige asylsøkere, som søker asyl uten sin familie.

5.4 Implementering

Da asylbarn.no ble utviklet, hadde man en tett dialog med mottakene, der verktøyet ble testet av barn og unge, men også av de ansatte. Alle daværende mottak ble dessuten invitert til lanseringen av verktøyet. Man hadde dermed oppnådd en viss kjennskap til verktøyet ute i mottakene, en aktør man anså som svært viktig i implementeringen og bruken av det. Da vi intervjuet om arbeidet med asylbarn.no våren 2021, var ikke arbeidet opp imot mottakene om hvordan asylbarn.no skulle brukes, påbegynt. Det er en viss kjennskap ut i mottakene til asylbarn.no. Utover dette, er det foreløpig ikke en plan for hvordan mottaket konkret skal bruke asylbarn.no ennå, sett bort fra det at det inkluderes i informasjonsprogrammet. Region- og mottaksavdeling (RMA) i UDI stiller krav til informasjonsarbeid i mottak. Dette skal være rettet mot voksne og barn og unge. Ifølge ansatte vi intervjuet i RMA er det forventet at mottak bruker asylbarn.no aktivt i dette arbeidet, men de peker også på at det vil være et behov for kontinuerlig implementeringsarbeid, ikke minst på grunn av ned- og oppbygging av mottaksdriften avhengig av ankomsttallene. UDI oppgir høsten 2021 at de nå arbeider med å revidere informasjonsprogrammet som mottakene skal gjennomføre, og at informasjon om asylbarn.no tas inn i dette.

Internt i utlendingsetatene har asylbarn.no blitt presentert på det tverretatlige arrangementet barnefaglig dag, som kan ha bidratt til at de fleste ansatte har en viss kjennskap til nettsiden. Dessuten har asylbarn.no blitt en del av introduksjonen til «barnefaglig beskyttelsesprosess», som undervises til nye saksbehandlere i UDI. Lignende opplegg er også planlagt for nye ansatte i PU. Samtidig har man ønsket å arbeide mer med promotering og implementering av nettsiden overfor de ansatte i utlendingsforvaltningen, enn det som var gjennomført da vi gjorde våre undersøkelser i 2021.

Situasjonen med koronapandemien anses som den viktigste grunnen for at implementeringen av asylbarn.no har kommet langt kortere enn man hadde sett for seg. De som var med på å utvikle nettsiden og lede arbeidet med den, hadde sett for seg at implementeringen først og fremst skulle skje gjennom flere fysiske samlinger internt i etatene, mellom etatene og ikke minst i mottakene, der man ville presentere nettsidene og formidle fordeler med bruken av dem. Koronasituasjon hadde derimot satt en stopper for all fysiske møter, også i mottakene. Ekstraarbeidet i forbindelse med pandemien hadde også ført til at implementeringsarbeidet overfor mottaksansatte ikke kunne prioriteres i løpet av 2020 og begynnelsen av 2021. Omorganiseringen i UDI og nyetableringen av PUMA II var andre momenter som hadde hindret eller forsinket arbeidet med å spre kunnskap om asylbarn.no og skape gode rutiner for en bred bruk av verktøyet.

Mens evalueringsarbeidet til denne rapporten foregikk våren 2021, ble det derfor arbeidet med en revidert implementeringsplan. Teamet besto av ansatte fra alle tre utlendingsetatene. Denne siktet mot en økt innsats mot det nasjonale ankomstsenteret i Råde. Man anså det som svært viktig at barn og unge så tidlig som mulig kunne

få tilrettelagt informasjon. Her var selvfølgelig Råde en betydelig arena. Siden det hadde skjedd en del omrokeringer i ledelsen siden sist man hadde forsøkt en implementering i Råde, var det for implementeringsteamet av betydning å sikre forankring også i det nye ledernivået. Teamet gjennomførte et Teams-møte med lederne på Råde, der asylbarn.no og plan for implementering i Råde ble presentert. Dette var ment som et innsalgsinnlegg for å bli invitert inn i gruppene til hver enkelt leder på Råde, for å vise alle i førstelinjen der hvordan de kan bruke asylbarn.no i sitt daglige arbeid. Teamet så det som hensiktsmessig også å alliere seg med «ildsjeler» som jobbet på det nasjonale ankomstsenteret i Råde, og som tidligere hadde vist engasjement i utviklingen og implementeringen av verktøyet. Målet er å nå ut til alle aktører på ankomstsenteret, det vil si både ansatte i PU og UDI, men også mottaksoperatøren, NOAS og helsetjenesten.

Etter at man hadde sikret en forankring på ledelsesnivå, var neste planlagte skritt å skape eierskap til verktøyet og implementering av det hos de ansatte. Implementeringsteamet anser eierskap og det medfølgende engasjementet hos ansatte som essensielt for at asylbarn.no skal tas i bruk. Som i implementeringsarbeidet rettet mot de øvrige mottak, framhever teamet betydningen av kontinuerlig arbeid med informasjons- og implementeringsarbeid. Det er relativt høy turnover blant de ansatte, noe som skyldes bytte fra én utlendingsetat til en annen, og selvfølgelig opp- og nedbemanning avhengig av ankomststallene. De hevder derfor at implementering ikke kan foregå som en engangshendelse, men må skje kontinuerlig, og at det derfor er ønskelig å legge informasjonsarbeid rundt asylbarn.no i et slags årshjul, der verktøyet kan bli presentert på fast årlig basis. Forslag som ble fremmet, dreide seg om årlige møter på Råde og i regions- og mottaksavdelingen, presentasjon av verktøyet på barnefaglig dag, og andre årlige kampanjer rettet mot alle ansatte i utlendingsetatene. Videre planlegges det å fortelle om asylbarn.no på opplæringer og ledersamlinger. Grunnet den ovenfor beskrevne situasjonen med pandemien og interne omstruktureringer, var arbeidet med å etablere et årshjul ikke ferdigstilt når denne rapporten ble ført i pennen.

Et videre punkt i implementeringsarbeidet er å nå ut til andre aktører utenfor utlendingsetatene. Asylbarn og deres situasjon engasjerer mange, men kunnskap om asylprosessen, om ulike typer vedtak og oppholdsstatus, og arbeidet til de enkelte utlendingsetatene, anses å være i beste fall varierende blant eksterne aktører. Ansatte i UDI, PU og UNE ser det derfor som hensiktsmessig at også ansatte i kommunene, spesielt aktører som arbeider tett opp mot barn, som ansatte i skoler, barnevern og andre, får god kjennskap til asylbarn.no. Tanken bak dette utvidete implementeringsarbeidet handler ikke bare om å nå asylbarn gjennom flere aktører. Det er også et ønske om at aktører ute i kommunene kan få nyttig informasjon om asylprosessen, som kan bidra til et mer informert engasjement på asylbarns vegne.

5.5 Ansattes erfaringer med asylbarn.no

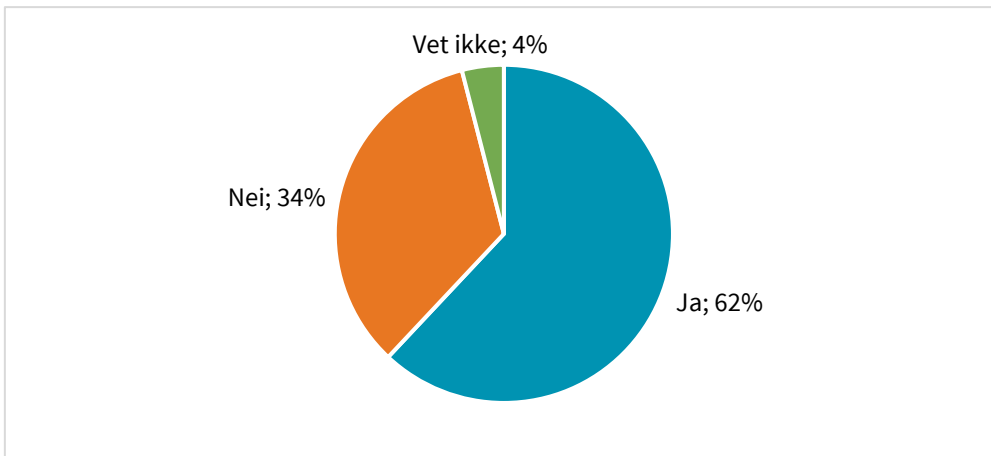
Vi har, gjennom survey og kvalitative intervjuer, utforsket hvorvidt ansatte i UDI, UNE og PU kjenner til nettsiden asylbarn.no, hvordan de ser på den som et verktøy i sitt arbeid, og hvorvidt de foreløpig har tatt nettsiden i bruk. Som beskrevet i kapittel 5.4, er arbeidet med å gjøre nettsiden kjent og skape eierskap til og engasjement for den blant ansatte kraftig forsinket på grunn av covid-19-pandemien, og erfaringene som presenteres her, må tolkes i lys av at våre data er samlet inn våren 2021, før de fleste planlagte implementeringsaktivitetene er gjennomført i utlendingsforvaltningen. Heller enn en sluttevaluering, kan de leses som en «underveismåling», som

kan bidra til å gi retning til det videre arbeidet med implementering av nettsiden som et verktøy i utlendingsforvaltningens arbeid med barn.

To tredjedeler kjenner til asylbarn.no

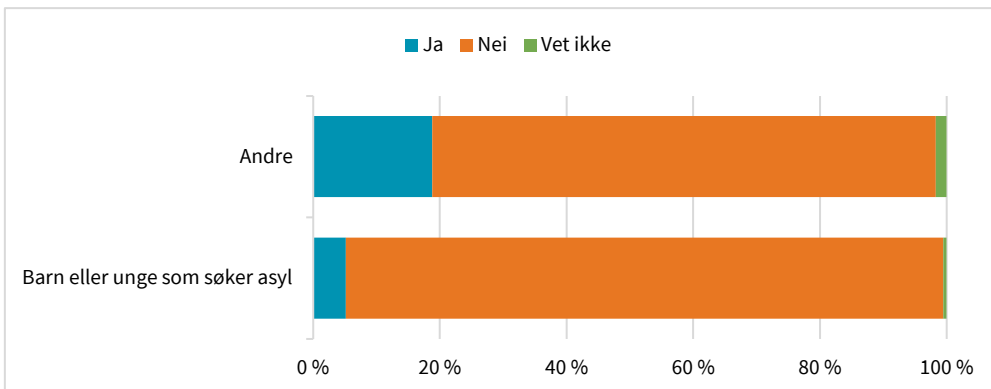
I evalueringen har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i UDI, UNE og PU. Dette er ansatte som har jobber der de potensielt møter barn og unge direkte, eller behandler saker som kan berøre barn og unge. Ikke alle som har svart på undersøkelsen jobber med asylbarn, særlig hos UDI, der ansatte jobber med ulike porteføljer. I spørreundersøkelsen har vi spurt hvorvidt de ansatte kjenner til nettsiden asylbarn.no.

Figur 5.1 Andel respondenter som kjenner til nettsiden asylbarn.no. N = 283.



Totalt 283 respondenter har svart på spørsmålet, og om lag to tredjedeler av dem svarer at de kjenner til nettsiden. Det kan sies å være en ganske høy andel, ettersom det på tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført, ikke var iverksatt mange tiltak for at ansatte kunne ta nettsiden i bruk. Samtidig viser dette at det er grunn til å gjennomføre flere slike tiltak, dersom man ønsker at alle ansatte skal vite om at asylbarn.no finnes.

Figur 5.2 Andel som har vist fram informasjon eller filmer fra asylbarn.no for ulike målgrupper, blant de som sier at de kjenner til asylbarn.no. N = 176.

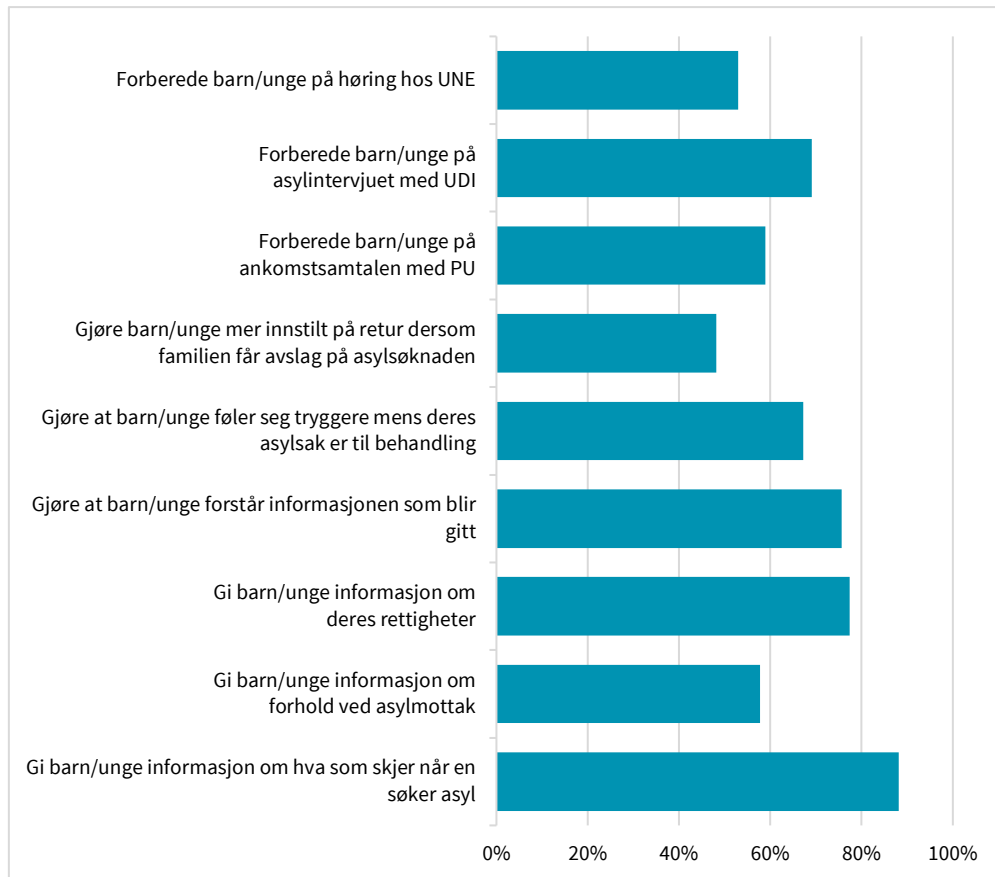


Blant de som har svart at de kjenner til nettsiden asylbarn.no, er det kun et fåtall (10 prosent) som oppgir i spørreundersøkelsen at de har gitt barn eller unge som søker asyl informasjon om at asylbarn.no finnes. Dette understøtter implemen-

teringsteamets antakelser om at det å få informasjon om at nettsiden finnes, ikke i seg selv er nok, og at man må gjennomføre flere aktiviteter for å sørge for at ansatte tar verktøyet i bruk og gjør barn kjent med at siden finnes. Det er også viktig å påpeke at ikke alle som har mottatt undersøkelsen, nødvendigvis har en jobb hvor dette er en naturlig oppgave. Vi har også spurt de som har svart at de kjenner til asylbarn.no om de har vist fram informasjon eller filmer fra asylbarn.no for ulike målgrupper.

Som vist i figur 5.2, er det på undersøkelsestidspunktet få som svarer at de har vist fram informasjon eller filmer fra asylbarn.no for barn eller unge som søker asyl. Barn og unge som søker asyl er hovedmålgruppen for nettsiden, og det bør være en målsetning i det videre implementeringsarbeidet å øke denne andelen. Det er derimot en større andel som svarer at de har vist fram informasjon eller filmer fra nettsiden for andre. På oppfølgingsspørsmål om hvilke andre dette er, kommer det fram at det blant annet dreier seg om kollegaer, ansatte på asylmottak, og lærere, helsepersonell, barnevern og andre som jobber med asylbarn. Dette understøtter implementeringsteamets oppfatning av at det kan være nyttig informasjon på asylbarn.no også for ansatte utenfor utlendingsforvaltningen, og at de bør være en egen målgruppe for videre implementeringsaktiviteter. Og videre er det naturlig at ansatte på mottak er et viktig mellomledd når man ønsker å nå barn og unge som søker asyl, fordi de har større tilgang til målgruppen enn ansatte i utlendingsforvaltningen selv har.

Figur 5.3 Andel som har krysset av for ulike svar på spørsmålet «Hva tenker du at asylbarn.no kan brukes til?». Flere svar var mulig. N = 168.



Som figur 5.3 viser, er det mange potensielle bruksområder for nettsiden asylbarn.no, ifølge de som har svart på vår spørreundersøkelse. 88 prosent av de som kjenner til

nettsiden, svarer at de mener den kan gi barn og unge informasjon om hva som skjer når en søker asyl. Tre fjerdedeler tror også at nettsiden kan gi barn og unge informasjon om deres rettigheter, og gjøre at barn og unge forstår informasjonen som blir gitt. Omtrent sju av ti som har svart på dette spørsmålet, mener at asylbarn.no kan forberede barn og unge på asylintervjuet med UDI. Over halvparten tror også at det kan forberede barn og unge på ankomstsamtalen med PU eller høring hos UNE, og at asylbarn.no kan gjøre at barn og unge føler seg tryggere mens deres asylsak er til behandling. Litt under halvparten tror at asylbarn.no kan brukes til å gjøre barn/unge mer innstilt på retur dersom familien får avslag på asylsøknaden. Dette er dermed svaralternativet som får lavest oppslutning blant valgmulighetene i denne undersøkelsen.

45 prosent av respondentene som kjenner til asylbarn.no, tror at nettsiden er «vel-dig nyttig» for å få barn og unge til å forstå asylprosessen, mens 25 prosent tror den er «litt nyttig». Det er samtidig en ganske stor andel, 30 prosent, som sier at de ikke vet eller ikke har noen mening om dette spørsmålet. Sett i sammenheng med hvor få som oppgir at de selv har brukt nettsiden i sitt arbeid med barn og unge, er det naturlig å tenke at mange ikke har hatt anledning til å teste ut nytteverdien av den, og særlig ikke fra barn og unges ståsted. Det er samtidig verdt å merke seg at 46 prosent av respondentene som kjenner til asylbarn.no svarer at de selv har lært noe av informasjonen og/eller videoene på asylbarn.no.

Samlet viser svarene på vår spørreundersøkelse at ganske mange kjenner til at asylbarn.no finnes, men at bruken overfor den tiltenkte målgruppen foreløpig er begrenset. Mange ansatte har tro på at nettsiden har nytteverdi, og svarene deres kan tyde på at det er flere sekundære målgrupper som kan få nyttig informasjon gjennom asylbarn.no, inkludert de ansatte selv.

Muligheter og barrierer for å ta asylbarn.no i bruk

I kvalitative intervjuer med ansatte i utlendingsforvaltningen som kan møte barn i ulike faser av asylkjeden, har vi utforsket muligheter og barrierer for at de skal ta i bruk asylbarn.no som et verktøy i sin kommunikasjon med barn. Dette er inntrykk og erfaringer som er innhentet våren 2021, før etatene har fullført sitt implementeringsarbeid eller etablert rutiner for når, hvordan og av hvem asylbarn.no skal gjøres kjent for barn og unge som søker asyl.

Ingen av de ansatte i PU som vi har intervjuet, brukte asylbarn.no i ankomstfasen for å gi barna tilpasset informasjon. En av grunnene er at man fortsatt befinner seg i en implementeringsfase i Råde, der ansatte må sette seg inn i nye prosedyrer og oppgaver, og asylbarn.no er bare ett av flere tiltak som ennå ikke er implementert. Videre pekes det på at nettsiden er utilgjengelig for barn og unge som akkurat har ankommet Råde, fordi de blir fratatt sine mobiltelefoner. Det finnes iPads til utlån for barn, men på disse er det spill som antakelig frister mer, og de brukes til tidsfordriv. Hvordan barn og unge reelt kan få tilgang til nettsiden i den første fasen av asylkjeden, bør det derfor rettes særskilt oppmerksomhet mot i den videre implementeringen.

Implementeringsteamet har også påpekt at det kan være behov for å skape eierskap hos ansatte for at de skal ta nettsiden i bruk som et verktøy, og jobbe for at de selv skal se verdien av dette. Da vi spurte de ansatte i PU om de planla å bruke asylbarn.no i møte med barn og unge, var det ikke alle ansatte som syntes at det var hensiktsmessig at politivakta introduserte verktøyet. Én ansatt påpeker at det ville vært bedre om barna kunne få denne typen informasjon på et tidligere tidspunkt: «Vi vil jo egentlig at de har info før de kommer til oss.» Dette begrunnes med at det er mange inntrykk på ankomstsenteret i Råde, og at det kan være bedre om asylbarn.no blir en

plattform barn kan oppsøke når de har lyst, i stedet for noe de «får servert». Noen ansatte foreslår at representanten eller mottaket kan vise nettsiden til enslige mindreårige asylsøkere, men ingen vi har intervjuet vet om dette gjøres i dag. Det er altså ikke foreløpig avklart hvem sitt ansvar dette skal være, og på hvilket tidspunkt i ankomstfasen det vil være praktisk mulig. Selv om ingen vi har intervjuet har testet ut asylbarn.no på målgruppen barn som søker asyl, er det noen ansatte i PU som forteller at de bruker asylbarn.no i opplæringen av nyansatte. Her erfares altså nettsiden allerede som relevant og nyttig.

Heller ikke de ansatte i asyldivisjonen i UDI som vi har intervjuet har foreløpig brukt asylbarn.no i møte med barn og unge. Det ligger en viss forventning hos de ansatte om at barna allerede har fått informasjon før de møter til asylintervjuet. Som beskrevet innledningsvis, får alle barn, både medfølgende og enslige mindreårige, tilbud om informasjon fra NOAS. Ifølge ansatte i NOAS brukes asylbarn.no aktivt i deres informasjonsmøter, gitt at filmene finnes på barnets språk. En ansatt i NOAS forteller at filmene gjør at «barn blir veldig interessert og følger med», og at også små barn følger ivrig med og responderer godt på filmene. Informasjonsarbeidet til NOAS gjennomføres etter registrering hos politiet, og før asylintervjuet hos UDI, og det er derfor en egnet anledning til å forberede barn og unge til asylintervjuet.

Når det gjelder enslige mindreårige, har NOAS ikke vært like systematiske i å ta nettsiden i bruk i sitt informasjonsarbeid, ifølge dem selv. Da vi intervjuet dem våren 2021, oppga de at filmene for enslige mindreårige asylsøkere på dette tidspunktet var oversatt til færre språk enn filmene for medfølgende barn. I skrivende stund, høsten 2021, finnes det oversatte filmer for både medfølgende barn og enslige mindreårige asylsøkere på arabisk, dari, pashto, tigrinja, mens det i tillegg finnes filmer for medfølgende barn på tyrkisk.

Videre opplevde NOAS at filmene på asylbarn.no om asylintervjuet ble misvisende i koronatiden, fordi måten intervjuet ble gjennomført på, avvek fra situasjonen som var fanget på film, før pandemien brøt ut. Det har gjort at de mener det nå er vanskeligere å vise denne filmen til enslige mindreårige. De ansatte i NOAS har vært bekymret for at barn tar informasjonen for bokstavelig. «Når de ser filmene, forventer de at det også er sånn i virkeligheten. Men så har de intervju på Skype eller Teams. Det kan være vanskelig for barn å forholde seg til at det de ser er annerledes enn i virkeligheten», uttaler en ansatt i NOAS. Dersom dette er en barriere for bruk av filmene for enslige mindreårige, kan man anta at NOAS vil bruke filmen om asylintervju på asylbarn.no mer opp mot enslige mindreårige asylsøkere dersom UDI gjenopptar fysiske asylintervju etter at samfunnet gradvis åpnes opp, nå når filmene er tilgjengelige på flere språk.

Mye av informasjonsarbeidet rettet mot barn og unge skal foregå på mottakene. UDI 2017-010V1 Informasjonsplan for barn og unge i mottak angir UDIs minstekrav til hvilke emner mottakenes informasjonsprogram for barn og unge mellom 12 og 18 år skal inneholde, og hvordan disse skal struktureres. Planen inneholder ti moduler, hvorav to er at barn og unge skal få informasjon om henholdsvis barns rettigheter og om asylprosessen. Modulen om asylprosessen inkluderer en lang rekke tema: aktører og roller (UDI, UNE, politiet, mottaksansatte), saksgangen, registrering/politi, intervju hos UDI, opphold og bosetting, arbeidstillatelse, avslag (UDI, UNE), konsekvensene av avslag og opphold, bruk av kompetansekartlegging i bosettings- og integreringsprosessen, retur, tilbakevending, frivillig retur, uttransportering, menneskesmugling, ventetid og foreldrenes reaksjoner. I tillegg til det generelle informasjonsarbeidet skal mottakene blant annet gjennomføre individuelle bosettings-

samtaler og retursamtaler. Det er også egne krav til informasjonsarbeid på mottak for enslige mindreårige.

Ansatte i regions- og mottaksavdelingen i UDI oppgir at flere mottak bruker nettsiden asylbarn.no i dette arbeidet. Mottakenes informasjonsarbeid skal omfatte alle barn og unge mellom 12 og 18 år, men de som er enslige mindreårige asylsøkere har i tillegg en primærkontakt, som har ansvar for å følge dem opp individuelt. «Jeg har et godt inntrykk av at de fleste gjør en jobb med å informere ungdommene», foreller en ansatt i RMA. RMA-ansatte har delt informasjon om asylbarn.no med mottak for at ansatte på mottak skal kunne lære av informasjonen og ta i bruk nettsiden. De melder om svært god respons fra mottakene, som sier at dette er en tematikk som de ønsker å ta med i for eksempel informasjonsprogrammet til unge. Samtidig er det noen ansatte i RMA som våren 2021 opplevde at det varierte noe fra sted til sted hvorvidt asylbarn.no var innlemmet i informasjonsarbeidet mot barn og unge på en systematisk måte, og de anså dette som noe UDI måtte jobbe videre med å sikre:

Det ligger naturlig i vår oppfølging av mottak, at vi sørger for at mottak bruker det i informasjonsarbeid. Jeg er kjent med at mottak kanskje ikke bruker den så mye som vi har sett for oss at de skal gjøre. Men det tenker jeg er litt opp til oss som følger opp mottakene, å være flinke til å minne dem på at de må bruke den siden. (Ansatt i RMA)

I skrivende stund, høsten 2021, arbeider UDI med å inkorporere informasjon om asylbarn.no når de reviderer innholdet til mottakenes informasjonsprogram.

En siste mulig barriere for at barn skal få tilgang til informasjon fra nettsiden asylbarn.no, er at det krever aksept fra deres foreldre. Bedre informasjon til barna har vært en sentral faktor i utviklingen av asylbarn.no. Antakelsen er at kunnskap er en forutsetning for forståelse, som igjen er forutsetning for at barn skal oppleve mer trygghet og forutsigbarhet i asylprosessen. Det er også en erfaring at foreldre ikke alltid er like interessert i å holde barna sine oppdatert over prosessen. Tvert imot ser mottaksansatte, saksbehandlere i UDI og i NOAS som vi har intervjuet, at foreldre har en tendens til å ville skjerme barna for ubehagelige nyheter, noe som denne informanten forklarer slik:

Hvordan kan vi få foreldre til å ønske at barn skal få den informasjonen, for eksempel? Det er ganske krevende. Mange foreldre tenker at de gjør en god jobb når de skjermer ungene sine fra dette. Så her må vi være ordentlig nøye og skikkelig flinke. (Ansatt i RMA)

Samtidig erfarer den samme informanten at foreldre også iblant er positive til å få hjelp med å gi barna sine informasjon og «er med på samtalen», og at verdien av å gjøre dette underbygges av «rapportene der unger selv sier at vi vil ha informasjon». Sett i dette perspektivet vil ikke asylbarn.no løse utfordringene med å informere medfølgende barn om asylprosessen når foreldre ikke ønsker dette, men det er virksomt når en lykkes med å samarbeide med foreldrene om å gi barna deres ærlig og tilpasset informasjon. For at asylbarn.no skal kunne fungere etter hensikten, er det derfor svært viktig å arbeide med foreldrene og å tenke på denne målgruppen i det videre implementeringsarbeidet.

5.6 Oppsummering

Nettsiden asylbarn.no ble utviklet som et verktøy for å gi barn tilpasset informasjon om hva som skjer i ulike faser av asylkjeden. Nettsiden tar i bruk video for både å

forklare og vise barn hva som skjer i ulike møter med utlendingsforvaltningen, og bidra til at barn opplever større forståelse for det som skal skje, mer forutsigbarhet og mer trygghet mens de går igjennom asylprosedyren. Målgruppen er barn og unge som søker asyl i Norge, og sekundært personer som møter dem i sitt arbeid.

En sentral forutsetning for at nettsiden asylbarn.no skal fungere som ønsket, er at den kommuniserer godt med barn og unge som søker asyl, slik at de tar informasjonen til seg. Det er brukt mye tid og krefter på å sørge for at nettsiden gir riktig og realistisk informasjon om asylprosessen og utlendingsforvaltningens arbeid på en barnetilpasset måte. I denne prosessen har man både benyttet profesjonelle kommunikasjonselskap, fagpersoner fra etatene selv, og brukertestet elementer av nettsiden underveis med målgruppen. Arbeidet har hatt profesjonell ledelse, god lederforankring og aktiv deltakelse fra alle tre etatene. Nettsiden er også oversatt til en rekke språk. I skrivende stund, høsten 2021, finnes det oversatte filmer for medfølgende barn og enslige mindreårige på engelsk, arabisk, dari, pashto og tigrinja, samt filmer for medfølgende barn på tyrkisk. I teknisk forstand er nettsiden iverksatt – den finnes tilgjengelig på internett og er åpen for bruk.

En annen sentral forutsetning for at nettsiden asylbarn.no skal fungere som ønsket, er at barn blir kjent med at den finnes, slik at de kan få tilgang til informasjonen. Arbeidet med å sørge for at siden gjøres kjent for barn og unge som søker asyl på en systematisk og hensiktsmessig måte, var kommet noe kort da denne evalueringen ble gjennomført, hovedsakelig fordi planlagte aktiviteter i dette arbeidet har blitt utsatt som følge av covid-19-pandemien. Samtidig framkommer det i våre undersøkelser at NOAS og flere mottak har begynt å ta nettsiden i bruk i sitt informasjonsarbeid rettet mot barn og unge, riktignok med noen variasjoner. UDI arbeider også for øyeblikket med å inkludere informasjon om asylbarn.no i innholdet i mottakenes informasjonsprogram.

To tredjedeler av de ansatte i PU, UDI og UNE som har svart på vår spørreundersøkelse har hørt om asylbarn.no, og flertallet er positive til at nettsiden kan ha en rekke bruksområder. Særlig er det mange som svarer at de mener den kan gi barn og unge informasjon om hva som skjer når en søker asyl, og om deres rettigheter, og gjøre at barn og unge forstår informasjonen som blir gitt. Likevel har de færreste vist siden til barn som søker asyl, og i noen av intervjuene vi har gjennomført i PU og UDI, stiller ansatte spørsmål ved om de er riktig instans, eller om det heller er mottakene eller NOAS som bør ivareta denne oppgaven. En gjenstående utfordring for å sikre at nettsiden skaper de ønskede endringene, er å innarbeide og sikre en systematisk bruk av nettsiden til riktig tid, hos de riktige aktørene, slik at barn får tilgang til informasjon om de ulike fasene av asylprosessen før de gjennomgår dem.

6 Samtaler med barn

I dette kapitlet ser vi på vårt case nummer to, et av tiltakene som ble utviklet i det vi har kalt spor 2 i arbeidet med de øremerkede midlene, nemlig prosjektet «Samtale med barn i asylkjeden», og her særlig kurset i samtaler med barn og grunnkurset i barnefaglig kompetanse. Prosjektet «Samtaler med barn i asylkjeden» er ett av opplæringstilbudene rettet mot utlendingsforvaltningens ansatte som ble iverksatt med de øremerkede midlene til styrking av barnefaglig kompetanse, og som alle tre etatene tok i bruk. Først ser vi på hvordan opplæringstilbudet ble utviklet, fra problemdefinisjon til valg av løsning og forventninger om endring. Deretter ser vi på hva det endelige tilbudet ble, og hvordan det er iverksatt. Vi ser så på foreløpige erfaringer fra ansatte i utlendingsforvaltningen med nytte av opplæringen i sitt arbeid.

Vi viser at samtaler som PU, UDI og UNE gjennomfører med medfølgende barn og enslige mindreårige er ganske ulike, fordi de tjener ulike formål, det er stor forskjell mellom etatene i hvor mange samtaler de har, og det er stor forskjell på hvorvidt og hvordan etatene snakker med enslige mindreårige og medfølgende barn. Vi drøfter hvilke følger dette har for at kompetanse i samtaler med barn tas i bruk og oppleves som relevant fra de ansattes perspektiv, og for vedlikehold og institusjonalisering av kompetansen som er tilført.

6.1 Utvikling av tiltaket

Som i foregående kapittel, gir vi først oppmerksomhet til hvordan tiltaket er tenkt å virke. Vi ser på hvilke forståelser av problem(er) som gjorde dette tiltaket til en relevant løsning, hvilke endringer man tenkte at tiltaket ville skape og hvordan, og hvilke antakelser og forutsetninger disse forventningene til endring hviler på.

Problemforståelser

Dette tiltaket var ett av forslagene som ble spilt inn fra UNE, og som nemndlederne i UNE ønsket at man skulle prioritere. Da dreide det seg om et kurs i samtalemotodikk på tilsvarende nivå som et kurs utviklet for barneverntjenesten og politiet. Som ansatte i UNE selv forklarer det, var forslagene fra UNE et resultat av idédugnad som involverte hele organisasjonen via barnefaglig nettverk. UNE opplevde bestillingen som lite konkret, der problemet som skulle løses ikke var definert, og formålet kun var løst beskrevet. De oppfattet det som at målgruppen for kompetansearbeidet i UNE naturlig ville være nemndledere og saksbehandlere, og nemndlederne ønsket seg da et kurs i hvordan de skulle gjennomføre barnesamtaler. Siden det å gjennomføre samtaler med barn er blant nemndledernes oppgaver i UNE, anså UNE dette som en nyttig barnefaglig kompetanse for dem å ha. Forslaget fikk støtte internt i UNE og etter hvert også fra de andre etatene, som i løpet av 2017 bestemte seg for å samarbeide om å utvikle og tilby kurset.

Å utvikle selve kurset var en lengre prosess, der etatene i felleskap hadde dialog med eksterne eksperter og etter hvert anskaffet et opplæringstilbud levert av

stiftelsen RBUP/RVTS⁵ i 2018. I utlendingsforvaltningens prosjektbegrunnelse er formålet med prosjektet definert som «å sikre at barn og unge møter trygge og ivaretagende voksne gjennom hele asylkjeden». Videre står det:

«Utlendingsforvaltningen ønsker gjennom prosjektet også verktøy for å kunne innhente pålitelig informasjon om barns forhold. Prosjektet skal gjøre utlendingsforvaltningen bedre i stand til å skape forutsigbarhet, kontinuitet og en mer helhetlig prosess for barn i asylkjeden. Videre er det en målsetning å bidra til felles forståelse, holdninger og begrepsbruk gjennom at utlendingsforvaltningen deltar i et felles kompetanseutviklingsprogram.»⁶

I dette dokumentet, prosjektbegrunnelsen, har hver av de tre etatene bidratt med en beskrivelse av hvilke samtaler med barn de utfører og ser på som relevante for kompetansehevingen, hvilken kompetanse de ansatte har per nå og eventuelt hvilken metodikk de benytter for barnesamtaler, og hvilke føringer som styrer deres samtaler med barn. I disse beskrivelsene er det tydelig at de tre etatene arbeider ulikt og har ulik eksisterende kompetanse når RBUP hyres inn.

PU beskriver at ansatte snakker med barn i forbindelse med ankomstregistrering av asylsøkere, og at de har ulike typer samtaler med medfølgende barn og enslige mindreårige asylsøkere. Det bemerkes at «det er pr. i dag ikke tilstrekkelig jevn kompetanse i samtalemetode overfor barn og unge blant ansatte ved ankomstregistrering i PU», og at det er behov for at de som har samtaler med barn skal beherske «relevant og faglig basert samtalemetodikk/intervjuteknikk». I tillegg påpekes det at ansatte i PU som jobber med pågripelser og uttransport også er i direkte kontakt med barn og unge, og kan være en relevant målgruppe for opplæring i barnefaglig samtalemetode, fordi «dette vil styrke den barnefaglige profesjonaliteten i pågrepelse og uttransport».

UDI viser til at ulike rundskriv tilsier at barn skal høres i utlendingssaker og saker om beskyttelse som UDI behandler, og at én måte å høre barn på er ved direkte samtale mellom barnet og en representant fra et forvaltningsorgan. Det vises videre til at UDI både gjennomfører ulike typer samtaler med barn selv i asylsaksprosedyren og ved tilbakekall, og veileder ansatte i politiet, i utenriktjenesten og på asylmottak som selv foretar samtaler med barn. Det oppgis at UDI selv har opplæring i samtalemetodikk, og at de over mange år har benyttet metodene KREATIV og Den dialogiske samtalemetoden (DCM) i sine intervjuer og samtaler med barn, men at de ønsker at flere medarbeidere «kan sette av tid til å lære metoder mer inngående». Det pekes også på at det kognitive nivået hos barna de snakker med er svært variabelt, og at det er behov for metodikk og strategi som svarer til dette.

UNE beskriver at det er en rekke ulike typer situasjoner hvor barn kan være berørt i saker som UNE har til behandling, og at i de sakene hvor det er tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet (vesentlige tvilsspørsmål), skal saken avgjøres i et nemndmøte. Som regel vil muntlig og direkte høring av barn være aktuelt for UNE hvis en sak skal avgjøres i nemndmøte, hvor nemndleder som hovedregel gjennomfører samtalen med barn. Nemndlederne beskrives som å ha «alminnelig erfaring fra intervju og samtaler i nemndmøter i UNE, først og fremst med voksne, men også i noen grad med barn» – det siste i varierende grad. I tillegg kan de ha annen relevant arbeidserfaring og kompetanse fra kurs og faglige møteplasser om samtaler med barn. Deres kompetanse beskrives som å være «på et grunnleggende nivå», mens ønsket for

⁵ Stiftelsen har i 2020 skiftet navn til Pilar.

⁶ Avtale om kartlegging, utvikling, gjennomføring og implementering av tilpasset opplæring i samtaler med barn, mellom stiftelsen RBUP og PU-UDI-UNE, inngått 2018.

kompetansehevingen er at de skal «beherske relevant og faglig basert samtaleteknikk/intervjuteknikk».

Valg av løsning

I 2018 inngikk UDI, UNE og PU en avtale med stiftelsen RBUP om å utvikle og levere det ønskede opplæringsprogrammet. I avtalen inngår både opplæringsprogram (kurs), nettside/web-støtte, veilederopplæring, ledersamling og videre opplærings- og implementeringsplan.

Det endelige opplæringsprogrammet gikk ut over det etatene opprinnelig hadde foreslått, som handler om samtalemotodikk, fordi det også inkluderte andre temaer som RBUP så som nyttig å ta inn i en kompetanseutvikling for ansatte i utlendingsforvaltningen. De la til tema som utviklingspsykologi, stress, toleransevindu, flerkulturell kunnskap og selvivaretagelse. Opplæringen ble bygget opp som todelt for å gi en felles grunnleggende plattform for PU, UDI og UNE, og deretter etatsvis opplæring.

I avtalen som UNE, UDI og PU inngikk med stiftelsen RBUP, er det kort beskrevet hva prosjektet skal bidra til:

«Stiftelsen RBUP vil bidra til at kjeden utvikler kompetanse i samtale med barn, og skaper forutsigbarhet, kontinuitet og en mer helhetlig prosess for barn i utlendingsforvaltningen.

Stiftelsen RBUP vil bidra til at kjeden får styrket kompetanse og felles samtalemotodikk og tilnærming/forståelse, bruker samme begreper og ser de ulike trinnene i en asylprosess i sammenheng.

Undervisningsopplegget skal blant annet gi verktøy for at barnet kan snakke fritt og med egne ord i møte med utlendingsforvaltningen. Noen verktøy for dette vil være økt kunnskap om barns responser under stress, tilpasse samtalen til barnets alder og forberedelse til intervjuer. Undervisningsopplegget vil for øvrig ikke omfatte troverdighetsvurderinger.»

6.2 Forventninger til endring

Formålet som etatene i samarbeid med RBUP definerte for kurset, var «å sikre at barn og unge møter trygge og ivaretagende voksne gjennom hele asylkjeden». Deres definisjoner av formål og målsetninger er toneangivende, men ikke de eneste ideene vi har funnet om hva kurset på lang sikt skal bidra til. Som vi har gjort rede for ovenfor, forventet man også at opplæringen blant annet skulle bidra til at utlendingsforvaltningen kunne innhente pålitelig informasjon om barns forhold, at de som gjennomfører samtaler med barn klarer å tilpasse disse til barn med ulike forutsetninger og ulike kognitive nivå, og at opplæringen kan styrke den barnefaglige profesjonaliteten i utøvelsen av ulike oppgaver, inkludert PU sitt arbeid med ankomstregistrering, pågripelse og uttransport, UDIs arbeid med egne barnesamtaler og -intervjuer og veiledning av andre aktører, og UNEs samtaler med barn i nemndmøter.

I intervjuene vi har gjort med personer som har ledet og bidratt i arbeidet med å utvikle kursene fra de tre etatene, snakkes det også om forventninger om at opplæringen skal føre til at ansatte får økt kompetanse om samtaler med barn sett i kontekst av asylprosessen. Det forventes at opplæringen kan bidra til å gi ansatte på tvers av de tre etatene en felles grunnleggende kompetanse og forståelse av hverandres oppgaver, som også kan bidra til kontinuitet og helhet for barn. Videre at de ansatte bedre skal kunne forberede barn og ungdom på asylprosessens gang og mulige utfall,

og bidra til en så forutsigbar og trygg asylsøkerfase som mulig. Det er altså en forventning om utvikling av barnefaglig kompetanse som på én side er felles, og på den andre siden er tydelig kontekstualisert, og flettet sammen med de tre etatenes profesjonelle standarder for arbeidet som skal utføres. Det er dessuten forventninger om at endringene skal komme barna til gode i form av å forbedre deres opplevelser, ikke bare forbedre kvaliteten i for eksempel vedtak, registreringer, pågripelser og uttransporter.

Det kommer fram at de ulike etatene hadde forventninger til den etatsspesifikke nytten av kurset (som dessuten var lagt opp med én felles og én etatsspesifikk del for å imøtekomme at etatene har ulike oppgaver og stilte med ulikt utgangspunkt). En representant for PU snakker for eksempel om forventninger til at kurset ville skape bevissthet om verdien av barnefaglig kompetanse i PU og sette ansatte i stand til å kunne «ta barneperspektivet» og reflektere over hvordan en selv opptrer og utøver myndighet i møte med barn. En representant for UDI snakker om forventninger om at de som deltar i opplæringen får en grunnleggende forståelse og innsikt som de kan bruke til å vurdere det som er opplyst i saken, og hvilke konsekvenser ulike vedtak vil ha, og dermed også forbedre kvaliteten i sine vurderinger og vedtak. Og mens representanter for UDI og UNE hovedsakelig er opptatt av forventninger til bedre kvalitet i «etablerte» samtaler med barn som asylintervju i UDI eller høring i UNE, sier representanter for PU at de også forventer en endring i *når* man snakker med barn, for eksempel i PU sitt arbeid med uttransport.

Det er i det hele ganske omfattende og varierte forventninger til hvilke endringer denne typen opplæring kan føre til i utlendingsforvaltningens arbeid.

Antakelser

Forventningene til hvilke endringer som RBUPs opplæring skulle skape, bygger på visse antakelser om den primære målgruppen (ansatte i utlendingsforvaltningen), deres behov for kompetanse og hvordan de jobber med barn. En grunnleggende antakelse er at ansatte som jobber direkte med barn, trenger mer kompetanse på og verktøy for å gjennomføre gode samtaler med barn. Det er samtidig tydelig i forarbeidene til opplæringen at de ansatte i de tre etatene forventes å ha et ulikt utgangspunkt. PUs ansatte antas å ikke ha tilstrekkelig jevn kompetanse, UNE sine nemndledere antas å ha grunnleggende kompetanse basert blant annet på erfaring, og UDIs ansatte antas å kjenne til blant annet relevant samtalemetodikk fra etatens interne opplæring.

Forutsetninger

I intervjuer med ansatte som deltok i utviklingen av blant annet opplæringen i samtaler med barn og prioritering av hvilke tiltak man skulle jobbe med, har vi spurt om hva de anså som forutsetninger for at RBUP sin opplæring skulle skape de ønskede endringene, som vi har sett var omfattende. De har da pekt på en rekke ting de tror må stemme eller være på plass, for at opplæringen skal fungere etter hensikten. De peker på at hvorvidt ansatte opplever kurset som nyttig, vil avhenge av hvor godt det «treffer» de ansattes oppgaver. De tenker derfor at utviklerne av samtalekurs må ha grundig kunnskap om etatenes oppgaver og roller, fordi kurs i samtaleteknikk må skreddersys for at ansatte skal oppleve nytte. Noen snakker også om at det er vanskelig når to fagfelt skal møtes, det krever at man bygger broer mellom utlendingsforvaltningens fagfelt og barnefaglig kompetanse, og jo mer konkret oversettelse og tilpassing til den enkeltes oppgaver man får til, jo bedre læring tror de det gir. I dette

perspektivet er det for eksempel viktig å bruke konkrete og relevante eksempler i undervisningen for at ansatte skal forstå hvordan de kan anvende kompetansen. Og det kan være hensiktsmessig å gjennomføre etatsspesifikk opplæring, for at kurset skal være relevant for de ansattes oppgaver. Samtidig hevder også noen av utviklerne at det er viktig å gjennomføre opplæringen på tvers av etater for å skape en felles grunnleggende barnefaglig kompetanse og forståelse for hverandres arbeid i utlendingsforvaltningen, som også var blant de ønskede endringene.

Så er det også noen som peker på kontekstens betydning, systemene som de ansatte jobber innenfor. Ansatte som opplever at deres handlingsrom er for snevert til å ta hensyn til barn, og ikke opplever at tiltaket endrer deres handlingsrom, vil ikke oppleve det som nyttig, mener de. Med samme perspektiv på kontekst og handlingsrom er det også noen som snakker om at rom for selvivaretagelse er viktig for å ha godt utbytte av kompetansehevede tiltak. Dessuten at det kompetansehevede arbeidet bør videreføres utover tidsavgrenset opplæring, for eksempel ved bruk av mentorer som kan bidra til implementering av kompetansen over tid.

6.3 Implementering

Fellesundervisningens faglige innhold ble fordelt på to dager, der undervisningsformen var forelesning, dialog i plenum, summegrupper og filmillustrasjoner. Fellesundervisningen ble avsluttet med en øvelse, der deltakerne skulle analysere en samspillsituasjon på video ut fra kunnskapen presentert på begge undervisningsdagene (17-00480-31 Sluttrapport RVTS s. 5). I etterkant av fellesundervisningen ble det organisert tre undervisningsdager, med korte teoretiske innlegg, øvelser, refleksjon og rollespill i hver av utlendingsetatene. Her var undervisningen tilpasset arbeidsoppgavene i de ulike etatene. RBUPs egen evaluering av undervisningsprogrammet gjenspeiler våre funn dit hen at målgruppens ulike behov og forkunnskaper om barnefaglige temaer var noe utfordrende.

Avtalen med RBUP omhandlet også implementeringsstøtte, det vil si ytterligere aktiviteter som skulle understøtte at kunnskapen som ble formidlet på kurs ble omsatt til praksis i tjenestene. RBUP har for det første gjennomført en grundig kartlegging i alle tre etater for å forstå mer av kontekst, arbeidsformer, organisasjonskultur og nivå på barnefaglig kompetanse. RBUP gjennomførte dokumentstudier, ble opplært i asylprosessen, gjennomførte flere fokusgruppeintervjuer med ansatte, observerte ulike møter mellom ansatte og barn i PU, UDI og UNE, og fulgte ansatte ved UDIs regions- og mottakskontoret i deres tilsynsarbeid på utvalgte mottak. Kunnskapen fra denne kartleggingen ble brukt til å skreddersy undervisningen til målgruppen. De ansatte vi snakket med som var med på å utvikle kursene fra utlendingsforvaltningens side, var svært positive til dette innledende arbeidet.

RBUP ble også enig med de tre etatene om å gjennomføre et veilederprogram, med tre og en halv dags ekstra opplæring til 35 personer som var utpekt til interne veiledere. Formålet var å gi enkelte ansatte ferdigheter til å veilede kollegaer. Hensikten var «å dyktiggjøre deltakerne i hvordan de bruker kunnskap om veiledning og rådgivning til å igangsette støttende praksis for kollegaer relatert til barn, ungdom og familier» (Sluttrapport RVTS s. 13). Deltakerne skulle få kunnskap om veiledning som metode og ferdigheter i å utøve ulike veiledningsmetoder. De fikk opplæring i GROW-modellen og Reflekterende Team-modellen for veiledning, og deltakerne jobbet med modellene gjennom øvelser og erfaringsbasert læring. Undervisningsdagene ble spredt utover, slik at kursdeltakerne imellom opplæringsdagene kunne samle erfaringer fra sin arbeidspraksis, som så ble brukt i undervisningen. Veilederprogrammet

avsluttet med å tematisere videreføring og implementering av kunnskap fra prosjektet «Samtaler med barn» på egen arbeidsplass.

Ifølge RBUP ble veiledernes rolle i implementeringen ikke slik som planlagt, og de tar selvkritikk på at de ikke brukte mer tid på å klargjøre veiledernes rolle i starten av prosjektet. Det manglet en felles forståelse mellom RBUP og etatene om hva denne rollen innebar, og RBUP beskriver i sin sluttrapport et behov for en tydeligere oppgavebeskrivelse for veiledergruppen. Etatene valgte å bruke veilederne på ulike måter. I PU fortsatte man opplæringen av veiledere, som skal fungere som mentorer for nyansatte og andre på barnefaglige spørsmål. I UNE har veiledere rollen som sparringspartnere og veiledere for nemndledere som skal gjennomføre barnesamtaler. I UDI inngår veilederne i det allerede etablerte barnefaglige nettverket i asylavdelingen.

RBUP anbefalte ledere å følge kurset, og hadde lagt opp til støtte til implementering som en del av programmet. I sin sluttrapport var RBUP noe kritiske til at få ledere deltok på undervisningen og at lederne derfor hadde begrenset innsikt i samtalekurset. RBUP gjennomførte to seminarer med ledere fra relevante enheter. Hovedformålet med disse møtene var «å gi faglig input på implementering, informere om innholdet i opplæringsprogrammene og trekke lederne med i implementeringsarbeidet» (RVTS sluttrapport s. 15). Samtidig hadde prosjektet en overordnet styringsgruppe, som var den samme som for prosjektet Barn i asylkjeden A–Å. I denne styringsgruppen var ledere fra de tre etatene representert, og prosjektlederne fra RBUP tok opp med styringsgruppen det de anså som risikofaktorer for implementeringen: uklarheter rundt veilederrollen, lederens tilbakeholdenhet og enkelte tilbakemeldinger om begrenset nytteverdi fra kursdeltakere.

Hva gjaldt faktorer som kunne understøtte implementering av kunnskap gjennom innsats over lang tid, anså RBUP de tre barnefaglige koordinatorene i prosjektgruppen for prosjektet «Samtaler med barn i asylkjeden» som svært viktig, siden disse hadde god oversikt over alle tiltakene, arbeidet kontinuerlig overfor sin egen etat og koordinerte aktivitetene. RBUP beskriver deres innsats på denne måten i sin sluttrapport: «De har hatt helhetsblikket, holdt temaet varmt, koordinert aktiviteter og vært pådrivere internt». Ikke minst vurderte RBUP det som nyttig at opplæringen i samtaler med barn ble satt i sammenheng med det øvrige arbeidet med kompetanseheving som etatene holdt på med, og dette kunne de barnefaglige koordinatorene bidra til, ettersom de både hadde oversikt og ofte prosjektledelsen for ulike andre tiltak og aktiviteter.

I PU er særlig arbeidet med barnefaglig veileder, ledet av de to barnefaglige koordinatorene i PU, sentralt for videreføring og institusjonalisering av kompetansen som RBUP har tilført organisasjonen, både gjennom kursene og gjennom deres direkte bidrag til selve veilederen. Veilederen beskrives nærmere i kapittel 9.

UDI har også utviklet andre tiltak som støtter opp under bruk og institusjonalisering av samtalekompetansen, blant annet har de laget en opplæringsfilm i samtaler med barn, et e-læringskurs og en veileder, og de har fortsatt arbeidet med opplæring i samarbeid med RBUP. De har også gjort endringer på systemnivå, som å ta inn barnefaglige læringsmål i medarbeidersamtalene, som understøtter videre arbeid med å ta kompetansen i bruk.

UNE ser i større grad til å satse på de fem nemndlederne som har fått veilederopplæring, i sin plan for anvendelse og ivaretagelse av kompetansen fra Samtaler med barn-prosjektet. I tillegg har UNE ansatt en barnepsykolog som kan fungere som rådgiver, observatør og støtte for personer som skal gjennomføre samtaler med barn i nemndmøter eller saksforberedende møter i UNE. Anvendelsen av samtale-

kompetansen i UNE kan også understøttes av andre tiltak UNE har arbeidet med, som skriftlige ressurser og retningslinjer, som vi kommer tilbake til i kapittel 9.

6.4 Ansattes erfaringer med samtalekurs

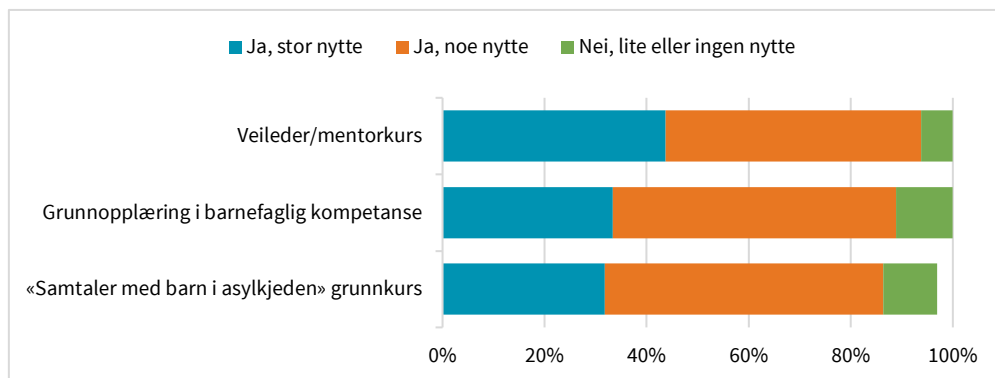
Vi har undersøkt ansattes erfaringer med samtalekurset både kvalitativt, gjennom intervjuer, og kvantitativt, gjennom spørreundersøkelsen til ansatte i UDI, UNE og PU. I det følgende oppsummerer vi hva disse datakildene kan fortelle oss om hva ansatte har fått ut av opplæringen og hvorvidt de har opplevd den som relevant, nyttig og anvendelig.

Ansattes nytte av opplæringen i senere arbeid

I spørreundersøkelsen blant ansatte i UDI, UNE og PU, har vi spurt hvorvidt de har deltatt på ulike former for opplæring, blant annet kurset «Samtaler med barn i asylkjeden». 67 respondenter, omtrent en fjerdedel av de som har svart på spørsmålet, svarte at de har deltatt på hele eller deler av dette kurset. Til sammenligning er det 45 personer (17 prosent av utvalget) som har svart at de har deltatt på hele eller deler av kurset «Grunnopplæring i barnefaglig kompetanse», og 20 personer (åtte prosent av utvalget) som har svart at de har deltatt på hele eller deler av veileder/mentorkurs. Det er godt mulig at disse prosentandelene er overdrevne for organisasjonene som helhet, ettersom ansatte som har fått ekstra opplæring i barnefaglig kompetanse kan ha vært mer villig til å svare på undersøkelsen. Det er uansett klart at de som har deltatt på disse kursene utgjør en ganske liten andel av de ansatte i de tre organisasjonene, slik de er representert i vår spørreundersøkelse. Dette henger sammen med at kun et utvalg av de ansatte i de tre etatene fikk tilbud om å delta på denne opplæringen.⁷

Videre i spørreundersøkelsen har vi spurt de som oppgir å ha deltatt på disse kursene, i hvilken grad de har hatt nytte av hvert kurs i sitt senere arbeid. Som vist i figur 6.1, har de aller fleste kursdeltakerne på alle tre kursene opplevd nytte i stor eller noen grad. Andelen som oppgir at de har hatt stor nytte av kurset, er noe større for de som har gått veileder/mentorkurs, kanskje fordi deltakerne på dette kurset ble valgt fra de som har gått de grunnleggende kursene og vist interesse for en mentorrolle, og derfor er «positivt selektert».

Figur 6.1 Andel som har opplevd stor, noe og lite/ingen nytte av ulike RVTS-kurs, blant de som har svart at de har deltatt på kurset. N = h.h. 66, 45, 16.



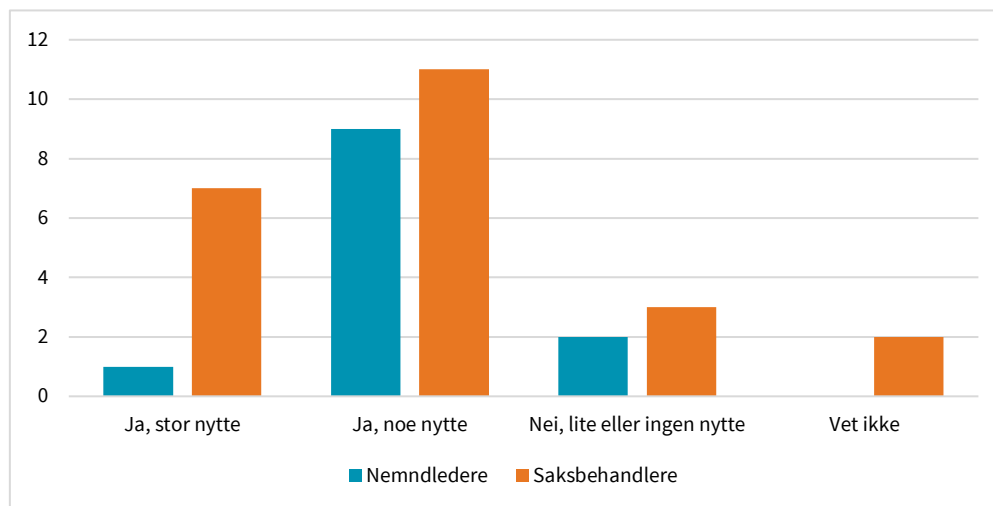
⁷ I UNE var deltakelsen bred, med unntak av veilederopplæringen: alle nemndlederne deltok på samtalekurset, og både saksbehandlere og nemndledere deltok på kompetanseutviklingsprogrammet.

Hvis vi ser spørsmålet om nytte i sammenheng med hvorvidt respondentene har gjennomført formelle eller uformelle samtaler med barn eller unge under 18 år som del av sin jobb de siste to årene, er det en større andel som opplever stor nytte av samtalekurset blant de som oppgir at de faktisk har hatt samtaler med barn, og en mindre andel blant de som ikke har hatt slike samtaler. Muligheten til å praktisere det man har lært om på kurs, ser derfor ut til å være viktig for hvorvidt respondentene opplever at det har vært til nytte. I perioden etter at kursene var gjennomført, har disse mulighetene vært begrenset på grunn av covid-19-pandemien og lave ankomster.

Vi kan også bryte ned spørsmålet om hvilken nytte de ansatte oppgir at de har hatt av kurset, ved å se på hvilken jobb de har. Av totalt 58 respondenter som jobber i UNE, har 35 personer svart at de har deltatt på grunnkurset Samtaler med barn i asylkjeden med RVTS/RBUP. Tolv av disse arbeider som nemndledere i UNE, og 23 som saksbehandlere.⁸ Som vist i figur 6.2, er det blant nemndlederne bare én person som svarer at de har hatt stor nytte av kurset i sitt senere arbeid, mens elleve svarer at de har hatt noe nytte av kurset, og to svarer at de har hatt lite eller ingen nytte. Til sammenligning er det blant de 23 saksbehandlerne som har tatt kurset, sju som svarer at de har hatt stor nytte av det i sitt senere arbeid, elleve som sier «noe nytte» og tre som svarer «lite eller ingen nytte». To sier de ikke vet.

Det er altså flere saksbehandlere i UNE som svarer at de har hatt stor nytte av kurset om samtaler med barn, sammenlignet med nemndlederne. Samtidig er det nemndlederne som har ansvar for å høre barn i nemndmøter, altså gjennomføre samtaler med barn som kan ha stor betydning for utfall av saker. Når vi ser på hvorvidt ansatte i disse to kategoriene oppgir at de har gjennomført formelle eller uformelle samtaler med barn eller unge under 18 år som del av sin jobb de siste to årene, er det kun fem av 23 saksbehandlere som svarer ja, mot ni av tolv nemndledere. Samtidig er det få i begge gruppene som svarer at kurset har hatt lite eller ingen nytte for deres senere arbeid: kun fem av 35 kursdeltakere fra UNE velger dette svaret.

Figur 6.2 Antall ansatte i UNE som har opplevd stor, noe og lite/ingen nytte av kurset «Samtaler med barn i asylkjeden», blant de som har svart at de har deltatt på kurset. N = 35.

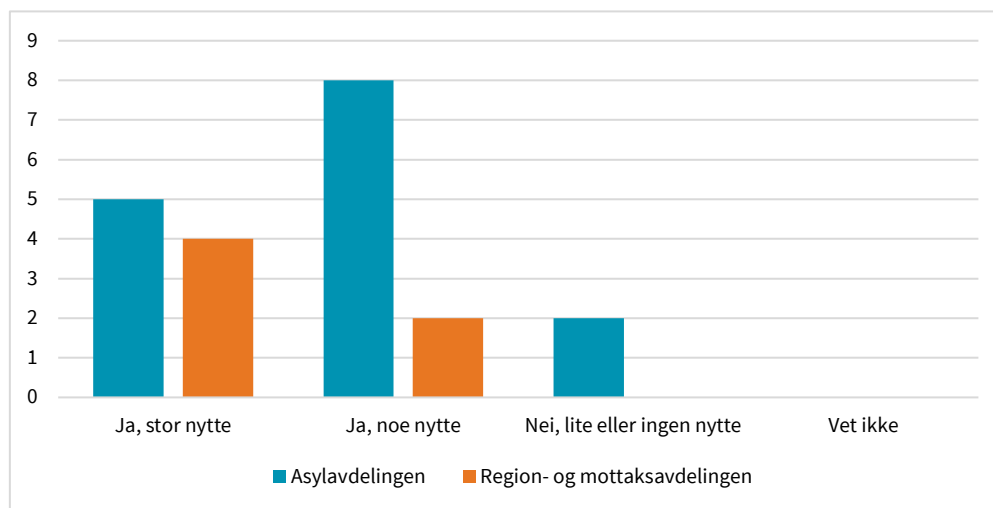


⁸ Representanter fra Barnefaglig nettverk fikk delta på fellesdelen i samtalekurset, men ikke på det etatsspesifikke delen som utgjorde hoveddelen av kurset. Ifølge UNEs egne registre, deltok saksbehandlere ikke på samtalekurset, men i kompetanseprogrammet året etter, som i all hovedsak tilsvarte fellesdelen i samtalekurset.

I UDI er det 21 personer som har svart at de har deltatt på grunnkurset Samtaler med barn i asylkjeden med RVTS/RBUP. 15 av disse jobber i asylavdelingen, mens seks jobber i region- og mottaksavdelingen i UDI. Som vist i figur 6.3, oppgir fem ansatte i asylavdelingen og fire ansatte i region- og mottaksavdelingen at de har hatt stor nytte av kurset i sitt senere arbeid, mens henholdsvis åtte og to svarer at de har hatt noe nytte av kurset, og kun to personer i asylavdelingen svarer at de har hatt lite eller ingen nytte av samtalekurset de deltok på.

Alle de seks ansatte i region- og mottaksavdelingen som har deltatt på samtalekurset, svarer at de har gjennomført formelle eller uformelle samtaler med barn eller unge under 18 år som del av sin jobb de siste to årene. Blant de 15 ansatte i asylavdelingen som har deltatt på samtalekurset, svarer omtrent halvparten, åtte personer, ja på dette spørsmålet.

Figur 6.3 Antall ansatte i UDI som har opplevd stor, noe og lite/ingen nytte av kurset «Samtaler med barn i asylkjeden», blant de som har svart at de har deltatt på kurset. N = 21.



I PU er det kun fem personer som har svart at de har deltatt på grunnkurset Samtaler med barn i asylkjeden med RVTS/RBUP. To av dem jobber i enhet flyplass/logistikk, to ved operativ seksjon, og én ved ID-ankomst. Fire av fem oppgir at de hadde stor nytte av kurset, mens den femte svarer «noe nytte», og alle fem har de siste to årene gjennomført formelle eller uformelle samtaler med barn eller unge under 18 år som del av sin jobb. Disse fem utgjør imidlertid et mindretall av de ansatte i PU som har gjennomført dette opplæringskurset.

De fleste av de som har svart på vår spørreundersøkelse, har ikke deltatt på kurset Samtaler med barn i asylkjeden. To av ti mener at kurset ikke er relevant for dem. Denne andelen er høyere hvis vi kun ser på de ansatte i UDI, der ca. 30 prosent mener at kurs i samtaler med barn i asylkjeden ikke er relevant for dem. Andelene som ikke har deltatt og andelene som ikke synes kurset er relevant, er ganske like for de to andre RVTS-kursene vi har spurt om: grunnopplæring i barnefaglig kompetanse og veileder/mentorkurs. Noen av respondentene har også kommentert at det var antallsbegrensninger på RVTS-kursene eller at andre i organisasjonen ble valgt til å delta, og at de derfor ikke fikk delta på samtalekurset og andre RVTS-kurs, selv om de ønsket det. Andre kommenterer at de har vært i permisjon, eller blitt ansatt etter at kursene var holdt, og derfor ikke har kunnet delta.

Å gjøre teoretisk kunnskap anvendbar

Spørreundersøkelsen viser at omtrent en av tre kursdeltakere har hatt «stor nytte» av samtalekurset i sitt videre arbeid, mens flertallet rapporterer om «noe nytte». Forskjellen på disse svarene kan dreie seg om at det er ulikt hvorvidt de har gjennomført samtaler med barn i etterkant, som allerede vist, men også om at ansatte har hatt ulikt utbytte av selve kurset. I de kvalitative intervjuene finner vi noen eksempler som kan illustrere hvordan og hvorfor de ansatte har hatt ulikt utbytte av opplæringen som RBUP gjennomførte.

En av informantene vi har intervjuet hos PU, fortalte hva han husket fra et barnefaglig kurs han hadde deltatt på tre år tidligere. Han snakket engasjert om hvordan kursholderne først hadde trukket på forskning på barn som ofre for krig og terrorangrep for å formidle hvordan traumatiske opplevelser kan påvirke barn i lang tid etterpå. Utfordringen, ifølge denne informanten, kom da foredragsholderne skulle gå videre fra den teoretiske kunnskapen:

Og så var del to av det kurset på en måte å benytte noe av den kunnskapsbasen der over på vår virksomhet [informanten ler]. Det var litt vanskeligere å trekke det over i vår virksomhet. Jeg fikk ikke med meg ... jeg klarte ikke helt den overgangen, jeg er ikke sikker på om [foredragsholderne] klarte det heller på sparket, innledningsvis.

Informanten gir her uttrykk for at selv om det teoretiske innholdet i kurset fenget ham, var han etter kurset like klok på hvordan han kunne bruke denne kunnskapen i sitt eget arbeid, og han opplevde også at foredragsholderne ikke mestret å gjøre den teoretiske kunnskapen direkte anvendbar i PU. Samtidig fortsetter han intervjuet med å fortelle at dette er et arbeid som fortsatte i PU. Her trekker han fram at PU plukket ut noen ansatte som ble «noen slags mentorer», som igjen kurset folk på arbeidsplassen. Imidlertid har noen av disse nå forsvunnet som følge av nedbemanning. Dette illustrerer at kompetanse som forvaltes av noen få er sårbar for organisatoriske endringer og nedskaleringer. Men også at kontekstualiseringen av kompetansen, etter denne informantens erfaring, krevde mer etterarbeid og oppfølging fra organisasjonen selv for at den teoretiske kunnskapen kunne være et anvendbart verktøy i PUs arbeid.

En ansatt i UDI forteller om lignende opplevelser med kurset, men også hvordan verktøy som er laget i etterkant understøtter utbyttet av opplæringen. Kurset var ifølge denne ansatte fengende og informativt der og da, men i etterkant var det vanskelig å huske all informasjonen og forstå hvordan denne skal kunne oversettes i praksis. Denne ansatte etterlyste mer konkrete innspill i hvordan samtalen med barn kunne gjennomføres på en bedre måte. Ikke minst fordi de lave ankomsttallene også fører til at ansatte har få barnesamtaler:

Og så må jeg si at siden vi har så få samtaler, jeg hadde én i fjor, da blir man rusten. Man må lese seg opp eller spørre ressurspersoner, her har vi en samtaleveileder, for å forberede seg til samtaler med barn.

Den ansatte bruker altså samtaleveilederen som et verktøy for å friske opp hvordan en barnesamtale kan gjennomføres. Som eksempel på den etterlyste praktiske opplæringen, trekker den ansatte fram en video om «samtaler med barn» som ble laget i forbindelse med arbeidet rundt Barn i asylkjeden A-Å. Denne viser en samtale mellom et barn og en ansatt i asylavdelingen. «Der er det en UDI-ansatt som kommenterer, her ble det gjort slik og der ble det gjort sånn. Da ser du at barnet ble mer avslappet.» Denne ansatte har altså både fått tilgang på en samtaleveileder og åtte videoer

som verktøy som operasjonaliserer den teoretiske kunnskapen, og mener dette gjør det lettere å anvende kompetansen fra kurset, særlig når det er vanskelig å holde nyvunnen kompetanse i hevd gjennom øvelse.

Andre ansatte forteller at de hadde stort utbytte også av den teoretiske kunnskapen i seg selv, som denne personen som jobber i region- og mottaksavdelingen i UDI forteller:

En fikk også på opplæringen mye mer fagstoff og mange flere teorier og større forståelse for hvorfor man bør si slik, eller gjøre sånn. Vi fikk også en opplæring i noen modeller for samtalemetodikk, samtalemodellen, GROW-modellen. Jeg fikk et enda mer bevisst forhold hva jeg bør gjøre i forkant, hva jeg bør gjøre underveis med ungdommen, hvordan jeg bør avslutte samtale.

Denne ansatte forteller at opplæringen ga en mye større bevissthet rundt det å ha samtaler med barn, det å få tilført ny teoretisk kunnskap hadde i seg selv en positiv virkning på vedkommendes forståelse av eget arbeid. Vedkommende har ifølge egne utsagn alltid prøvd å være barnerettet i møte med barn, men forteller også at tidligere framgangsmåter nok var langt mindre strukturert enn nå, etter at samtalekurset er gjennomført. I tillegg snakker denne ansatte om verdien av å få opplæring i metodikk, altså mer konkrete arbeidsmåter i tillegg til den teoretiske kunnskapen, som gjør det lettere å vite hvordan man faktisk skal gå fram i arbeidet.

Nytte av kurset og egne forutsetninger for å snakke med barn

I datamaterialet ser vi at nytten av kursene kan ha vært større for de ansatte som hadde noe barnefaglig kompetanse allerede i forkant av kursene. En ansatt i UDI som har pedagogisk utdanning i bunn, forteller om nye impulser og praktiske tips, som gjorde det mulig å bruke den eksisterende kunnskapen på en bedre måte.

Jeg fikk nye ideer. Jeg vet fra før at jeg må prøve å skape tillit, for eksempel. Det er den aller viktigste tingen. Det er ikke så fort gjort i løpet av et kvarter. Det vet man jo fra før. Jeg fikk litt tips. Vi kan se på rommet, vi kan lage den teen sammen, sånne konkrete ting som var tips og som var nyttig. Selve måten å snakke med barn, jeg tror at jeg har noe der fra før.

Andre ansatte, spesielt noen som hadde lite barnefaglig kompetanse fra før, var noe mer skeptisk til at et 2–3 timers kurs kunne skape de store endringene. Denne holdningen må også ses i sammenheng med at kurset ble gjennomført relativt kort tid før smitteverntiltakene i forbindelse med koronapandemien trådte i kraft, og noen av de typiske samtalene ble redusert på grunn av smittevernhensyn, for eksempel ble alt fysisk tilsyn i mottakene satt på vent. Andre ansatte trakk fram de lave ankomsttallene og dermed få muligheter til å ha samtaler med barn ved ankomst og asylintervju. Øvingseffekten falt bort, og todagerskurset virket derfor enda mindre tilstrekkelig med hensyn til å gi dem mestringfølelse i samtale med barn. En UDI-ansatt skilte slik mellom hva et todagerskurs kunne gi og ikke gi:

Et kurs over to dager gir deg ideer og en retning på hva man skal jobbe med. Det er ikke nok for å skape den tryggheten i forholdet til den andre personen. Det å utvikle måter å kommunisere tillit og å snakke sammen. Det går ikke på to dager.

Denne ansatte peker på at trygghet i å snakke med barn, gode rutiner og evner til å kommunisere godt, skapes over lengre tid. Det er derfor flere som ytrer et ønske om

regelmessige oppfriskningskurs. Noen opplevde kursene som gode og nyttige, men også med i overkant mye informasjon. Som en person som jobber i UNE sa det: «Det er mye informasjon pakket inn i løpet av to dager», og selv om det erfarer nyttig der og da, så går tiden, «og så jobber jeg med andre ting, og så forsvinner det litt.»

Mens noen ansatte var svært fornøyd med opplegget, var andre ambivalent: «ikke alt for mye nytt», «både og». Noen få informanter vi har intervjuet, har uttalt at fordi de kunne ganske mye om samtaler med barn fra før, var det ikke særlig stor nytte å hente i kurset. En ansatt i UNE beskriver det som et «interessant todagerskurs» hvor det ikke var «alt for mye nytt», ettersom de har hatt mange kurs før, men «det var en grei påminnelse». Dette var også beskrevet som en utfordring av RBUP som holdt kurset, at deltakerne i de tre etatene var på ganske ulike nivåer i utgangspunktet. Samtidig var det et mål for representantene for utlendingsforvaltningen som var med på å utvikle kurset, at det skulle både gi dem et felles faglig grunnlag og kontekstualisert kompetanse tilpasset hver etat, altså måtte nødvendigvis noe være felles og noe være tilpasset. Å tilpasse til ulike individuelle forutsetninger innad i etatene krevde kanskje mer enn det var rom for.

Et mindretall har hatt samtaler med barn og unge de siste to årene

I spørreundersøkelsen til ansatte i PU, UDI og UNE har vi spurt om respondentene i løpet av de siste to årene har gjennomført formelle eller uformelle samtaler med barn eller unge under 18 år som del av sin jobb, uavhengig av om de har deltatt på samtalekurs eller ikke. 62 personer, omtrent en fjerdedel av respondentene, svarte ja på dette spørsmålet. Men når vi bryter dette tallet ned på organisasjonsnivå, ser vi tendenser til store forskjeller mellom organisasjonene og deres avdelinger eller stillingskategorier.

Alle 13 respondenter fra PU som har svart på undersøkelsen, sier ja, men fordi disse 13 utgjør en liten andel av de ansatte i PU som fikk tilsendt undersøkelsen og antakelig er positivt selektert, vet vi ikke om dette er representativt for resten av organisasjonen. Vi kan imidlertid se at de 13 jobber ved alle arbeidsstedene som var inkludert i vår undersøkelse: flyplass/logistikk, operativ seksjon og ID-ankomst.

Kun 14 prosent av de 167 UDI-ansatte som har svart på undersøkelsen, sier at de har gjennomført formelle eller uformelle samtaler med barn eller unge under 18 år som del av sin jobb de siste to årene. Andelen er noe høyere blant de som jobber i asylavdelingen (hvor to av ti har gjennomført slike samtaler med barn), og lavest blant de som jobber i oppholdsavdelingen, hvor dette ikke inngår i arbeidsoppgavene.

Omtrent tre av ti blant respondentene fra UNE svarer at de har gjennomført slike samtaler siste to år. Dette utgjør 18 personer, hvorav ni er nemndledere og ni er saksbehandlere. De ni nemndlederne utgjør omtrent halvparten av nemndlederne som var ansatt på tidspunktet vår evaluering ble gjennomført, og deres svar viser derfor at samtaler med barn har vært del av arbeidet for minst halvparten av de ansatte med denne stillingen i UNE de siste to årene.

Blant de ansatte i UDI og saksbehandlerne i UNE er det altså kun et mindretall som svarer at de har gjennomført formelle eller uformelle samtaler med barn eller unge under 18 år som del av sin jobb de siste to årene. To årsaker til dette kan være at de siste to årene har vært preget av lave ankomsttall (som særlig påvirker asylavdelingen i UDI, men også antall klager som går videre til UNE), og koronapandemien, som blant annet har ført til at ansatte i regions- og mottaksavdelingen ikke har gjennomført fysiske tilsyn på mottakene. Samtaler med barn virker også som en mindre relevant oppgave for de ansatte i oppholdsavdelingen i UDI. I den andre enden av skalaen er det størst andeler som svarer at de har hatt slike samtaler i PU, der ansatte blant

annet jobber med ankomster, pågripelser og uttransporter, og blant nemndlederne i UNE, som har ansvar for høringer i nemndmøter. Vi vet ikke basert på spørreundersøkelsen hvor ofte disse to gruppene ansatte snakker med barn, men dette spørsmålet kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

I spørreundersøkelsen stilte vi oppfølgingsspørsmål om den siste samtalen som den ansatte hadde gjennomført med en mindreårig. Det første vi spurte om, var alder på barnet eller ungdommen. I PU og UNE hadde respondentene som svarte ja, snakket med barn i alle aldersgrupper, mens respondentene som svarte ja i UDI, i størst grad hadde snakket med ungdom mellom 15 og 18 år, og svært få i de yngste aldersgruppene.

Videre spurte vi om hovedhensikten med samtalen. For ansatte i UDI og UNE var det flest som svarte at hovedhensikten med samtalen var å innhente opplysninger til saksbehandling. For noen UDI-ansatte var hovedhensikten å innhente opplysninger om forhold ved asylmottak eller barnets bolig. For de fleste ansatte i politiet var hovedhensikten sist de snakket med barn eller unge å registrere dem ved ankomst til Norge, mens en tredjedel av politiets samtaler handlet om å ivareta barnet/ungdommen ved uttransport. Svarene på spørsmålet om samtals hovedhensikt viser hvor ulike etatenes oppgaver i møte med barn og unge er, og at det å snakke med barn og unge inngår i mange ulike typer arbeidsoppgaver i utlendingsforvaltningen. Det skal vi se nærmere på snart.

På tvers av organisasjonene svarte 84 prosent av de som hadde gjennomført en formell eller uformell samtale med barn eller unge under 18 år de siste to årene, at de hadde håndtert samtalen bra, og vi finner ingen sammenheng mellom dette svaret og hvorvidt de har deltatt på kurs om samtaler med barn. 95 prosent svarte også at de helt eller delvis hadde oppnådd hensikten med samtalen. De fleste ansatte gir altså en positiv evaluering av sine egne samtaler med barn, tilsynelatende uavhengig av om de har deltatt i opplæring som skal ruste dem for slike oppgaver.

6.5 Samtaler med barn i PU

Når vi ser nærmere på hvordan ansatte i PU snakker om sine samtaler med barn i asylkjeden, trer det fram et tydelig skille mellom hvordan de erfarer rammene for samtaler med enslige mindreårige versus medfølgende barn. Dette gjelder særlig i ankomstfasen. Mens formålet og føringene for samtaler med den førstnevnte gruppen er tydelige og systematiserer arbeidet, er det i mindre grad slik for sistnevnte gruppe, som vi skal vise her. Dette påvirker i hvilken grad politiet faktisk gjennomfører slike samtaler med de to gruppene, og dermed også i hvilken grad og for hvilke oppgaver opplæringen i samtaler med barn blir relevant.

Pus ansvar for enslige mindreårige er tydelig definert

Mens de fleste barn kommer sammen med sin familie når de søker asyl, er det noen som kommer uten sine foresatte. Disse omtales som enslige mindreårige asylsøkere.

Rutinene for enslige mindreårige asylsøkere gir de ansatte tydelige føringer for hvordan samtaler skal gjennomføres, slik de selv forteller om det. Blant annet hvem som skal representere den mindreårige juridisk, noe som kommer fram i ett av intervjuene med ansatte i PU:

Det som er viktig er at EMA sitter der, tolk og verge. Det er ingen unntak, vergen skal være til stede. Jeg kan si, det hender jo at EMA kommer med onkel eller bestefar eller tante, men det er rett og slett kun mor eller far vi bruker.

Instruksen vår sier jo forsørgeransvaret, men det har formelt ikke den tanten eller onkelen. Så derfor er det vergen vi bruker.

Når det gjelder i hvilke tilfeller verge skal være til stede, og hvorfor, er de ansatte ikke i tvil. Rutinene framstår på dette området som godt innarbeidet og de ansatte som omforente i sin forståelse.

Videre er det etablerte rutiner for at vergen først gis noe tid på egen hånd med den mindreårige asylsøkeren sammen med tolk, slik at søker får informasjon om hva som skal skje den dagen og om vergens rolle. Deretter er det politiet som gir informasjon om politiets rolle, tolkens rolle, saksprosessen, hva som kommer til å skje, og at den mindreårige kan be om pauser underveis. Deretter gjennomføres selve samtalen.

I intervjuer med oss forteller ansatte i PU at for samtaler med enslige mindreårige asylsøkere har de «en egen mal eller rettesnor», som sier hvordan rutinene skal tilpasses at søkeren er mindreårig, og hvilke oppgaver PU skal utføre. Blant annet er det en tilrettelagt mal for samtalen som har færre spørsmål enn malen for samtaler med voksne, ettersom enslige mindreårige asylsøkere alltid sendes videre til UDI for asylintervju. Derfor har samtalen hos politiet mer status som en «innledende samtale», som en av de ansatte kaller det, mens for voksne kan samtalen med politiet bli den eneste før saken deres er avgjort.

Hvis vi sammenligner hvordan ansatte i PU som jobber med asylankomster snakker om sine møter med enslige mindreårige asylsøkere og medfølgende barn, ser vi klare forskjeller. Enslige mindreårige asylsøkere framstår som en klart definert målgruppe for politiets arbeid, der det er ufravikelige oppgaver som skal gjennomføres, og tydelige føringer for hvordan. Dette ser vi for eksempel i hvordan politiet forteller om hva som er styrende for hvordan de gjennomfører samtaler med enslige mindreårige søkere. For medfølgende barn er det langt mer som framstår som uklart og ustrukturert, som vi nå skal se nærmere på, og særlig er det mindre systematikk i hvordan politiet gjennomfører samtaler som skal bidra til at medfølgende barn blir hørt.

Hvorfor snakke med medfølgende barn?

I UDIs retningslinjer for hvordan saksbehandlere hos PU og UDI skal gjennomføre samtaler med medfølgende barn ved søknad om beskyttelse⁹, står det:

«Alle barn skal få tilbud om samtale ved registrering av asylsøknaden og ved realitetsbehandling av søknaden. Dette sikrer tidlig identifisering av eventuelle behov for oppfølging og barnets rett til å bli hørt ved søknad om beskyttelse.»

Videre står det i retningslinjene at det er intervjueren hos PU som skal gi barnet informasjon om retten til å bli hørt av PU i forkant av registreringen. I intervjuene vi har gjennomført med ansatte i PU som jobber med registrering av nyankomne asylsøkere, har vi spurt hvordan de informerer om denne rettigheten, og hvorvidt de gjennomfører slike samtaler med barn som kommer sammen med sin familie.

De ansatte ved ankomstsenteret forteller at medfølgende barn får tilbud om samtale når politiet snakker med familien i politivakten ved første ankomst til Råde. Ifølge ansatte vi har intervjuet, er det i dag større systematikk i at barn får et slikt tilbud, det har blitt «enda et punkt man må krysse av», og dette løftes fram som noe som har blitt bedre. Det blir også loggført at de har fått tilbudet, og om de har svart

⁹ UDI 2010-075 Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse

ja eller nei. Deretter gjennomfører en saksbehandler i politiet først samtale med foreldrene, før det eventuelt er barnas tur.

Erfaringene blant de ansatte vi har intervjuet tyder på at svært få medfølgende barn takker ja til tilbudet om samtale med politiet, da de vi har intervjuet har hatt få slike samtaler. Én av de ansatte sier: «Min erfaring er at jeg har ikke vært borti et barn som har hatt lyst til å prate med meg.» En annen uttaler at samtaler med medfølgende barn kan telles på under to hender. I tillegg er det flere av de ansatte som mener at noen av samtalene som gjennomføres med medfølgende barn beror på «misforståelser», som at barna har trodd at samtalen var tvungen eller at det er dårlig for familiens asylsak dersom barna ikke snakker med politiet. Dette utdypes slik i ett av intervjuene våre:

Ja, vi hadde en del eksempler på medfølgende barn som ble spurt, «Ønsker du å ha en samtale med politiet?» Og så har de vært litt i tvil, diskutert litt med foreldrene, og så har de kommet tilbake og sagt «Ja, det ønsker vi». Og vi ønsker jo å snakke med barn i tilfelle de har noe annet de vil ta fram eller de har en egen historie. Men her har det dreid seg om at de har hatt en forståelse for at det er positivt for vedtaket deres, at saken blir sterkere.

I noen av tilfellene hvor politiet oppfattet at familien misforsto hensikten med at PU skal ha en samtale med medfølgende barn ved registrering av asylsøknaden, handler det altså om at familien trodde samtalen ville kunne bidra til å styrke asylsøknaden. Dette er ikke den ansattes oppfattelse av formålet med samtalen. I sitatet ovenfor, forteller den ansatte i PU at PU ønsker å snakke med medfølgende barn «i tilfelle de har noe annet de vil ta fram eller de har en egen historie». En annen ansatt mener at formålet er noe sånt:

De skal bli hørt om det er noe de har lyst til å fortelle oss. Kanskje tømme seg for opplevelser eller ting som har skjedd på veien hit. Det er det jeg tenker. Avdekker om det er noe annet som kan ligge i bakgrunnen. Om far eller mor er en misbruker, den type ting. Om det er problemer i familien.

I retningslinjene fra UDI som er sitert ovenfor, står det at tilbudet om samtale skal «sikre tidlig identifisering av eventuelle behov for oppfølging og barnets rett til å bli hørt ved søknad om beskyttelse». Formålet er videre definert i samme rundskriv¹⁰ på følgende måte:

«Formålet med samtalen i den innledende fasen er å gi barnet muligheten til å fortelle fritt om relevante tema som blant annet:

- identitet, slik som navn, nasjonalitet, alder,
- relasjon til begge foreldrene, og eventuelt andre medreisende,
- omsorgssituasjon
- sårbarhet
- helse
- reiserute
- om barnet har et selvstendig asylgrunnlag

I tillegg er det et formål med samtalen å bidra til tidlig identifisering av barn som av ulike grunner kan ha behov for oppfølging. Intervjueren skal være ekstra oppmerksom på indikatorer på at barnet kan være utsatt for menneskehandel, barneekteskap eller andre kriminelle forhold.»

¹⁰ UDI 2010-075 Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse

Listen over «relevante tema» inneholder tema som kan ha betydning for en asylsøknad, og det er ikke i rundskrivet avgrenset av hvorvidt barnet har en «egen historie» eller andre ting å fortelle enn foreldrene. Dersom ansatte i PU opplever at dette er et kriterium, er det muligens en strengere definisjon av formålet med samtalen enn rundskrivet beskriver.

I sitatet fra rundskrivet ovenfor står det at et øvrig formål med samtalen er å identifisere barn utsatt for menneskehandel, barneekteskap eller andre kriminelle forhold, og dette formålet snakker flere av de ansatte vi har intervjuet om. Søkelys på avdekking av slik tematikk kan være med på å forklare hvorfor noen av de ansatte skiller mellom barnas og foreldrenes historie. I et slikt perspektiv er formålet, slik en annen politiansatt forsto det, å avdekke «om det er noe som kan være til bekymring om foreldrene som politiet vil vite om», som for eksempel om foreldrene har utsatt barna for menneskehandel, overgrep eller tvangsekteskap. I denne ansattes erfaring går det imidlertid mange år mellom hver gang en avdekker slik tematikk i samtaler med barn ved ankomst. Hvis dette er formålet, og en faktisk tror at det er noe som kunne avdekkes oftere, fungerer samtalerutinene dårlig.

Ett spørsmål som kan forklare hvorfor det gjøres få samtaler med medfølgende barn, er hvordan ansatte i PU forstår formålet med samtalen, men et annet spørsmål er hvordan formålet kommuniseres til familiene det gjelder. På spørsmål om hva de ansatte i PU sier når de informerer om barns mulighet til å snakke med politiet, svarer en av dem slik:

Det blir tatt opp veldig generelt. Vi sier hvordan foreldrene skal gjennomføre en vanlig samtale. Og så sier vi at hvis barna har lyst til å ta en samtale blir det tilbud om det, men det blir ikke gitt noe spesifikt om hvordan samtalen foregår. Mer praktisk informasjon, at det blir med tolk, og at mamma og pappa kan være til stede, og om de ønsker at mamma eller pappa kan være til stede.

Denne ansattes erfaring er altså at informasjonen som gis, dreier seg om praktisk gjennomføring, og ikke så mye om formål. På oppfølgingsspørsmål om hva politiet sier om formålet med samtalen, svarer den samme personen at han tror ikke det blir sagt så mye om formål i politivakta, bare spurt «veldig enkelt». En annen ansatt i PU forteller på samme måte at forespørselen om samtale stilles åpent, og at PU i liten grad forklarer hva samtalen skal handle om:

De får bare et tilbud om en samtale med oss. Om hva som helst. Da er det barnet som blir ansvarlig for den samtalen. Vi har ingen føringer jeg har fått med meg om hva vi skal snakke med barnet om.

I rundskrivet fra UDI står det at formålet med samtalen er å gi barn mulighet til å «fortelle fritt om relevante tema», og dette harmonerer på et vis med forståelsen av at samtalen skal være et tilbud om å snakke «om hva som helst». Men forlengelsen av en slik forståelse kan være, som i sitatet over, at det er barnet som blir ansvarlig for samtalen – hvorvidt den skal finne sted, og hva den skal handle om. Spørsmålet er om dette på en god måte bidrar til at barn blir hørt ved søknad om beskyttelse, og/eller om det bidrar til å avdekke kriminelle forhold der barnet er offer.

At medfølgende barn i liten grad takker ja til en samtale med politiet ved ankomst, kan delvis skyldes måten tilbudet legges fram på, som igjen kan skyldes uvisshet hos de ansatte i PU, og at implementeringen av opplæring og barnefaglig veileder på dette ikke var igangsatt ennå. Mens samtaleteknikk har vært høyt på agendaen i arbeidet med barnefaglig kompetanse, ser det ut til å ha skjedd mindre endringer når det kommer til forståelse av hvordan og hvorfor man skal høre medfølgende barn.

6.6 Samtaler med barn i UDI

Hovedarenaene der ansatte i UDI møter barn direkte, er under asylintervjuet og under befaringer på mottak. Indirekte finnes det langt flere arenaer der de ansattes arbeid berører barn. Dette dreier seg, som beskrevet innledningsvis, om anskaffelser, befaringer av mottak, implementering av ekstraordinære tiltak, og ikke minst fattning av vedtak. I dette delkapitlet skal vi konsentrere oss om UDI-ansattes direkte møter med barn. Disse to settingene og ansvarsområdene som tilfaller henholdsvis ansatte i asylavdelingen og ansatte i regions- og mottaksavdelingen, er svært forskjellige og skal i det følgende beskrives hver for seg.

Saksbehandling i asylavdelingen

I UDI er det et stort skille mellom medfølgende barn og enslige mindreårige asylsøkere når det kommer til rettigheter, rutiner og prosedyrer. Naturlig nok er asylintervju med enslige mindreårige asylsøkere obligatoriske for at saksbehandlere skal kunne vurdere søknaden om beskyttelse. Gjennom årene har UDI opparbeidet gode rutiner rundt asylintervju med enslige mindreårige asylsøkere, det foreligger gode maler for intervju, og saksbehandlere har god kompetanse.

Det finnes færre rutiner for samtaler med medfølgende barn. UDI-rundskrivnet 2010-075 Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse, lister opp en rekke temaer som kan være relevant å adressere:

- barnets egen forståelse av sin livssituasjon i hjemlandet, på reisen og etter ankomst til Norge
- barnets egne synspunkter / meninger om relevante temaer
- barnets identitet slik som kjønn, legning eller religion
- barnets relasjoner og tilknytning
- barnets mulighet for omsorg, beskyttelse og sikkerhet
- sårbarhet
- helse
- utdanning
- hvordan barnet ser for seg en eventuell retur til hjemlandet hvis det ikke gis opphold i Norge

Det er nedfelt i utlendingsforskriftens §§ 17-3 og 17-4 at medfølgende barn har rett til å bli hørt. Denne høringen behøver dog ikke skje muntlig og direkte. Informasjon om barnet kan også innhentes gjennom foreldrene. Ansatte vi har intervjuet, forteller at de svært sjelden gjennomfører samtaler med medfølgende barn. «I mange saker så snakker vi ikke med barn, vi har jo nesten ingen barnesamtaler», forteller én informant. Det er større usikkerhet knyttet til hvorvidt dette skyldes at barn ikke ønsker å snakke med dem, om barn får utilstrekkelig informasjon om sine rettigheter, eller om det lave tallet på gjennomføring av samtaler med medfølgende barn utelukkende kan forklares med de lave ankomsttallene de siste årene.

I dette prosjektet var vi interessert i å få innblikk i de ansattes praksis i samtale med barn. Flere ansatte har fortalt at mens det konsekvensgjennomføres asylintervjuer med enslige mindreårige asylsøkere, har ansatte særlig de siste to årene hatt svært få samtaler med medfølgende barn. Vi ønsket derfor å utforske litt mer når og hvorfor man gjennomførte samtaler med barn og når man valgte å ikke gjøre det.

Hvorfor snakker man med barn?

Begrunnelsen for hvorfor man gjennomfører samtaler er for det første at barn har rett til å bli hørt. Videre peker de ansatte til rundskrivet (2010-075) og temaene som listes opp her. Et viktig premiss er at barns utsagn kan underbygge foreldrenes sak, men kan i seg selv ikke brukes til å så tvil om foreldrenes troverdighet. En ansatt i asylavdelingen gir disse eksemplene på hvordan barns utsagn kan underbygge foreldrenes historie:

Og jeg tenker for medfølgende barn, de kan jo fortelle om ting som bygger opp rundt det foreldrene har sagt, kanskje. Kanskje barnet sier jeg var veldig mye inne, jeg var veldig mye hjemme, jeg måtte løpe ned til bomberommet. Det kan også være at barn sier, [når du spør] hva snakket dere om hjemme? Så har de ikke opplevd ting selv, men hørt mye gjennom foreldrene.

I noen tilfeller kan det, til tross for premisset om at barns utsagn ikke skal påvirke foreldrenes sak negativt, være hensiktsmessig å få barnets versjon for å få bedre innsikt i familiens situasjon før de reiste til Norge. En ansatt trekker fram en sak, der det var en del usikkerhetsmomenter knyttet til hvorvidt foreldre kan ha vært involvert i ekstreme grupper o.l. Det var uklart hvorfor familien hadde klart seg i et land med mye konflikt relativt bra over lengre tid.

Sånn sett hadde det vært fint å snakke med barnet, for å vite hvordan det var, hvem hadde omsorg for deg, hvordan det var å være i hendene på den personen. Det kunne bekreftet eller avkreftet i forhold til anførselene til foreldrene. Så barn tenker jeg kan faktisk bidra mye i noen tilfeller.

Ansatte forteller at de stiller noen av de samme spørsmålene som de stiller foreldrene. Oppmerksomheten rundt disse spørsmålene er dog noe annerledes, som denne saksbehandleren forklarer:

Med foreldrene så fokuserer vi veldig mye på, hva har skjedd, når har det skjedd, hva slags grupperinger finnes i hjemlandet ditt. Mens for barna fokuserer vi mer på dynamikken i familien og nettverket rundt, med skole og venner og så videre, og hvordan det som skjer ute i verden påvirker denne lille verden som de er i.

På spørsmålet om hva de er mest opptatt av i samtalen, peker mange på behovet for å kartlegge barnets sårbarhet og omsorgssituasjon. Altså å kartlegge tema som, ifølge denne saksbehandleren, ikke trenger å være knyttet til grunnlaget for at familien søker asyl:

Vi prøver å kartlegge sårbarhet. Det kan også være med på å bygge opp under anførselene, men fokuset er at barn ikke skal ha bevisbyrden når de er medfølgende, så fokuset er sårbarhet. Så kan det hende at barn opplever ting som ikke er knyttet til krigssituasjonen, kanskje far slår mor, at det er vold i hjemmet, så da må vi melde ifra til barnevernet.

Saksbehandleren forteller videre at hvis samtalen avdekker grunn til bekymring, kan UDI snakke med mottak og barnevernet for å gjøre dem klar over at det er en bekymring som de bør følge opp. Den typen sårbarhet som saksbehandleren her er opptatt av å avdekke, er da særlig knyttet til omsorgssituasjonen for barnet.

Et annet viktig moment som ble trukket fram av flere av våre informanter, er betydningen av barns utsagn for å vurdere barnets beste. Dette er spesielt viktig i saker der sannsynlighet for avslag er høyt. I slike tilfeller anser ansatte det som spesielt

viktig å ha nok informasjon om hvordan et eventuelt avslag vil kunne påvirke barnet. En saksbehandler snakker om at dette kan være informasjon om barnet selv eller barnets situasjon i hjemlandet, for eksempel mulig risiko ved retur. En annen ansatt snakker om at barnets egen mening også er relevant informasjon:

Vi skal vurdere barnets beste, da må vi også høre barnet, hva de mener om egen situasjon. Det vil ikke være avgjørende for utfallet, men allikevel er det et moment. Hvis en 12-årig gutt forteller at han absolutt ikke vil tilbake til hjemlandet, må vi avveie det.

Til tross for at de ansatte er enige om at barnets synspunkter er viktige for å kunne gjøre en god barnets beste-vurdering, kan de ansatte ofte ikke legge slike samtaler til grunn, fordi de ikke er gjennomført:

Men i realiteten er det mange saker hvor det er avslag hvor barnet ikke er intervjuet, hvor vi ikke har de opplysningene, hvor vi er avhengige av at det er dokumentert på andre måter.

I slike tilfeller bygger man sine vurderinger på de voksnes utsagn. I alle saker der barn er involvert, vil en del av intervjuet med foreldrene handle om å kartlegge barnets situasjon. På den måten mener de ansatte vi har intervjuet at «alle barn vil ha en sak som er litt opplyst». I tillegg er det tilfeller der det kommer inn dokumentasjon fra andre etater, som for eksempel barnevernet eller skole. Slik dokumentasjon anses som særdeles nyttig i vurdering av avslagssaker.

Hvorfor snakker man ikke med medfølgende barn?

Til tross for at «alle barn har en sak», har det ikke kommet klart fram fra intervjuene hvorfor det ble gjennomført så få samtaler med medfølgende barn i asylavdelingen i UDI de siste par årene. Det virker som om årsaksbildet er sammensatt. To grunner som flere ansatte trekker fram som forklaring for at få barn blir hørt, er barnas lave alder, og lave ankomsttall. I 2019 ankom det 482 medfølgende barn til Norge, tallet er nesten halvert for 2020, der det ankom 258 medfølgende barn. I 2021 viser foreløpige tall at det ankom litt over hundre medfølgende barn over 7 år til Norge. Ifølge utlendingsforskriften § 17-4 (Samtale med barn i asylsaker) skal det gjennomføres en samtale med alle medfølgende barn over 7 år, med mindre barnet selv ikke ønsker det, eller det anses åpenbart unødvendig. De ansatte peker på at en stor andel av barn som ankommer Norge er svært unge. Mens dette stemmer når man ser på tall fra 2015 og 2016, der barn under 0–5 år utgjorde mer enn halvparten av barna, er dette ikke lenger tilfellet de siste årene. Som vi har vist tidligere, utgjorde den yngste gruppen barn mindre enn en tredjedel, mens barn i alderen 11–17 år utgjorde over halvparten.

At medfølgende barn i liten grad høres gjennom samtaler med UDI, kan også henge sammen med sammensetningen av saksporteføljen de siste årene. Utlendingsforskriften § 17-4 (Samtale med barn i asylsaker) har to begrensninger for når barn ikke trenger å bli hørt. Den første handler om barns ønske om ikke å bli hørt. Den andre handler om tilfeller der «det anses åpenbart unødvendig». Ifølge UDIs regelverk kan denne bestemmelsen blant annet være aktuelt «i noen tilfeller der barnet innvilges en beskyttelsestillatelse»¹¹. Andre tilfeller utdypes ikke.

¹¹ UDI 2010-075 Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse

Når foreldre ikke ønsker at barnet skal bli hørt

En problemstilling som ble pekt på av flere ansatte i UDI og i NOAS, er foreldrene. Til tross for at lovteksten eksplisitt nevner at foreldre ikke kan nekte barnet retten til å bli hørt, erfarer de ansatte at foreldrene i stor grad påvirker hvorvidt barnet ber om en samtale eller ikke. «Det er litt vanskelig når forelderen nekter at vi skal ha en samtale med barnet», uttaler en saksbehandler i UDI. At foreldre «neker» sine barn å ha en samtale med utlendingsforvaltningen, kan ha mange grunner. Mange foreldre ønsker å skjerme sine barn fra ubehagelige opplevelser, men også for informasjon. Flere ansatte i PU, UDI og UNE forteller at de hyppig opplever at barna ikke er informert godt nok om saken sin. I sjeldne tilfeller vet barn ikke engang at familien har søkt om asyl.

I andre tilfeller er ubehaget knyttet til foreldrenes rolle i høring av barn av en annen karakter. Det påpekes at medfølgende barn er svært lojale overfor foreldrene sine, og at det kan være vanskelig for barn å fortelle om opplevelser eller hendelser som enten motsier foreldrenes påstander, eller som viser til sårbarhet og utfordringer i omsorgssituasjonen. Det oppleves derfor i noen tilfeller som svært problematisk at foreldre skal være til stede i samtalen med barn. Bakgrunn for følgende sitat er at saksbehandleren hadde en del tvil knyttet til foreldrenes forklaring. Det var derfor ønskelig også å få barnets versjon av hendelsesforløpet. Saksbehandleren var derimot i tvil om hvorvidt barnet ved en samtale ville kunne forklare seg fritt, med foreldrene til stede.

Vi kunne hatt en samtale med barnet med forelderen til stede. Men da tenker vi, hvor mye får vi ut av den samtalen? Barnet har enten blitt instruert til å si noe eller ikke si noe.

Det er viktig å understreke at de mange saksbehandlerne også er komfortable med at foreldre er til stede. De framhever at barn er i en ny setting, med en fremmed person som saksbehandler og en tolk. Det er da viktig at barn kan ha med seg en omsorgsperson de føler seg trygg på. Saksbehandlere forteller også at foreldre i all hovedsak ønsker at barnet blir hørt. Dette kan selvfølgelig ha sin årsak i at foreldre tror at en samtale mellom barn og utlendingsmyndighetene vil styrke saken deres, og det er noe bekymring for at foreldre i noen tilfeller kanskje presser barn til å bli hørt, til tross for at barnet selv ikke er særlig interessert i, eller komfortabel med, å gjennomføre en slik samtale.

Momenter som trekkes fram som viktig for å kunne gjennomføre gode samtaler med barn

De fleste vi har snakket med i UDI, har vært positive til gjennomføringen av kurset i samtaler med barn og sett nytteverdien av det. Dette gjelder spesielt asylavdelingen. Ansatte peker på at mer barnefaglig kompetanse vil gi trygghet i samtalen med barn, større trygghet i gjennomføringen vil også føre til bedre resultater i samtalen. Med dette menes at dess bedre man er til å kommunisere med barn og få barn i tale, dess mer informasjon vil man kunne få ut av en samtale med barn. Dette vil igjen føre til at flere ansatte vil kunne se på samtaler med barn som mer enn et pliktlop der barn skal høres fordi de har rett til det. Godt gjennomførte samtaler med barn vil kunne danne et viktig bidrag til og grunnlag for vedtaket om beskyttelse.

Barn og høring av barn engasjerer, og det var stort sett ikke vanskelig å få saksbehandlere i tale om denne tematikken. Viktigheten av å kunne gjennomføre gode samtaler, og å kunne ivareta barnet, var noe alle våre informanter framhevet. Vi spurte

derfor også om hva som skulle til for at de ansatte ville lykkes bedre i møtet med barnet. Mange av utfordringene ser ut til å ligge i startfasen av asylintervjuet, det som kalles kontaktetablering. Her savnes klarere rammer og tydeligere føringer.

Behov for bedre veiledning om premisslegging i samtale med barn

Saksbehandlere savner mer konkrete føringer og et klargjort formål for samtale med barn. Dette gjelder spesielt premissleggingen i forkant av samtalen:

Hva slags premisser har vi for barn? Jeg husker at UDi har en plikt om å gi informasjon om å ikke gi uriktige opplysninger, det er straffbart, for eksempel. Til barn sier jeg at det er viktig at du er ærlig og snakker sant under samtalen i dag. Prøver å mildne det litt, bruke enklere ord, kortere setninger. Taushetsplikt, hvordan man informerer om det. Med voksne asylsøkere bare forteller man om taushetsplikt og hva det er. Men med barn, er det noe annerledes.

Den ansatte forteller at vedkommende prøver å gå i dialog med barnet, at «nå skal vi snakke om taushetsplikt» og spør om barnet vet hva det betyr. På den måten opplever den ansatte at barnet blir årvåkent og deltar i samtalen.

En utfordring som flere av dem vi snakket med peker på, er den store variasjonen blant barn (og for så vidt også blant voksne). Hvorvidt abstrakte begrep som taushetsplikt kan forstås av barnet, avhenger ikke minst av alder og utdanning. Spesielt når barnet har hatt lite skolegang i hjemlandet, og har traumatiske opplevelser, er tydelig og barnesensitiv premisslegging viktig. Noen ansatte kunne ønsket seg en mal for premisslegging. Lignende mal foreligger ifølge våre informanter for voksne og enslige mindreårige asylsøkere. Som vi beskriver nærmere i kapittel 8, bidrar mangelen på standardiserte informasjonsmaler til noe usikkerhet hos saksbehandlerne, og antakeligvis også til noe ulik praksis for premisslegging og tid brukt til å snakke om de ytre rammene, barns rettigheter.

Mangel på retningslinjer eller maler kompenseres med at saksbehandlere aktivt trekker på kompetansen i sin avdeling, og ikke minst i det barnefaglige teamet. En saksbehandler forteller at hun, før hun gjennomførte sin første samtale med et medfølgende barn, rådførte seg med intervjuansvarlig i sin avdeling og også barnefaglig intervjukoordinator. I samarbeid med disse utarbeidet saksbehandleren en tekst for tydelig premisslegging. «[Det er viktig at det er litt ekstra tydelig] fordi de har foreldre med seg, for eksempel, og litt annet ansvar også, fordi der informerer vi også om at det de forteller om skal ikke være avgjørende for om de får innvilgelse eller avslag, for eksempel.» Saksbehandleren forteller videre at det brukes en del tid på å forklare barn saksbehandlerens taushetsplikt. Også her etterspørres bedre veiledning, siden saksbehandlerne bruker en del tid på å finne de rette måtene å uttrykke seg på.

«Det er også mye fokus på at det de forteller ikke skal fortelles videre, mye mer fokus på taushetsplikt, men på en enklere måte.»

Behov for klare formål for samtale med medfølgende barn

I utarbeidelse av implementeringsstrategien for samtalekurset pekte RBUP på betydningen av at «behovet for ny kunnskap er allment akseptert og kunnskapen er direkte relevant for jobben». Uten unntak har alle ansatte i UDI som gjennomfører samtaler med barn, sett behov for barnefaglig kompetanse. Derimot har flere av dem vi har snakket med uttrykt usikkerhet rundt formålet med å snakke med barn. Flere forteller at de ikke får særlig mye ut av samtaler med medfølgende barn.

Det er vanskelig å opparbeide seg en god metode. Jeg tenker jo at bare å få barna til å si noe i det hele tatt er en stor utfordring. Hvor trygg kan en person bli på så kort tid, til å ville snakke om noe annet enn «pisspreik»; «spilte du fotball?». Det blir delt. Jeg sliter med å se den store hensikten under de premissene det blir gjort. Jeg føler at vi skal gjøre det fordi det står i forskriften at man skal gjøre det, men når de ikke sier noen ting, spør det hvor hensiktsmessig det er.

Saksbehandlere forteller at de prater om at barnet likte å spille fotball i hjemlandet, og om barnet liker å spille fotball her i Norge. Samtalen flyter kanskje godt, men går ikke inn på temaer som kan gi saksbehandleren ytterligere informasjon som kan belyse saken. Samtalen oppleves som et pliktlop som gjennomføres fordi barn har rett til å bli hørt, uten at samtalen kan brukes i den videre vurderingen.

Som en av grunnene for hvorfor samtaler med barn oppleves som vanskelig, vises det til selve konteksten der samtalen foregår. Barnet skal åpne seg foran to fremmede personer – saksbehandleren og tolken. I tillegg vet barnet ofte at svært mye står på spill, og presset er enormt. En ansatt trekker paralleller til en foreldresamtale på skolen.

Bare man tar barn til foreldresamtale på skole med lærer som de kjenner godt, når man kommer til den konstellasjonen med lærer og meg, da blir jo ungen helt rar, og vil ikke si noe til læreren og forelderen som de kjenner veldig godt. Da skal man liksom forvente at barnet kan snakke fritt med en fremmed person og en tolk ...

Andre saksbehandlere vi snakket med anerkjenner at slike holdninger finnes blant kollegaer, og anerkjenner også utfordringene knyttet til det å få barn i tale. En av dem uttrykker det slik:

Samtaler med barn er det som oppleves som vanskeligst for saksbehandlere flest. Rett og slett fordi det er en vanskelig øvelse. Å få et barn til å fortelle om vanskelige ting i livet sitt. Jeg hører fortsatt at folk ikke ser verdien, at man får så lite ut av samtaler med barn som blir relevant for vedtaket.

Samtidig er de kritiske til at mange framstiller det å snakke med barn som en umulig oppgave i utlendingsforvaltningen. I stedet peker de på sammenhengen mellom god kompetanse og godt resultat, som denne personen gjør:

Det er litt sånn som høna og egget. Hvis du ikke helt forstår formålet med samtalen, er du heller ikke best kvalifisert til å ha de samtalerne, da får du også en rapport som gir deg lite info. Dersom du vet hvorfor, og har fokus på å få barn til å fortelle deg det som er relevant, om ikke for utfall, så for barnets beste vurdering, så vil du også finne noe.

Denne saksbehandleren peker på UDI-rundskrivet om hvilke temaer man skal snakke om.

Det handler om at man ivaretar barnets rettigheter, som har spesifikke rettigheter utover det voksne har, anerkjenne sårbarheten barn har i kraft av å være barn. Hvis man ikke erkjenner det, er bevisst på det, vil man bare gjøre det man må, uten å forstå helt hvorfor man gjør det.

Å avklare formålet med samtaler med medfølgende barn har kanskje mer å si for hva som kommer ut av samtaler med barna, enn om de blir gjennomført. Våre

informanter uttrykker at i de tilfellene medfølgende barn har ønsket en samtale med UDI, har den blitt gjennomført, også når saksbehandler mener det ikke vil utgjøre noen forskjell for saksbehandlingen (for eksempel fordi familien uansett vil få opphold).

Region- og mottaksavdelingens oppfølging av mottak

De ansatte vi snakket med i RMA satt relativt langt unna barn og unge. Som ansvarlig for transitt og mottak, skal de ha oversikt over det daglige arbeidet i RMA generelt, og over det som skjer i mottak. Ansatte i RMA jobber med utviklingsarbeid og implementering av retningslinjer, kontraktsoppfølging og tilsynskontroll, tilrettelegging av assistert retur og oppfølging av beboere med særskilte behov (under samlebetegnelsen sårbarhet). Ikke desto mindre har ansatte i RMA vært inkludert i samtalekurset, og også deltatt i utformingen av innholdet i det.

Samtalene RMA-ansatte gjennomfører med barn er i tilknytning til kontraktsoppfølgingen av mottak. Som del av kontraktsoppfølgingen reiser ansatte fra RMA til mottakene. Før covid-19-pandemien besøkte ansatte ordinære mottak en gang i året, og gjennomførte kontraktsoppfølging i mottak for enslige mindreårige to ganger, hvorav ett oppfølgingsmøte omhandlet omsorgskontroll. UDI har rutiner for å snakke med voksne asylsøker ved kontroll, som regel samarbeidsrådet eller kvinnegruppen, eller begge. I mottak for enslige mindreårige asylsøkere skal de ansatte alltid snakke med ungdommene, og det finnes klare retningslinjer/eget skjema med spørsmål som skal gjennomgås. Å ha samtaler med medfølgende barn har fått større oppmerksomhet siden 2019. Formålet i slike samtaler er å høre hvordan barn har det på mottaket. I samtalene ønsker RMA-ansatte å få innblikk i omsorgssituasjonen på mottak, hvordan barn har det med familien og å identifisere eventuelle behov for oppfølging. I tillegg gir samtaler med barn informasjon om hvorvidt mottakene tilfredsstillende kravene fra UDI.

Før de ansatte snakker med barn, gjøres det en del forarbeid. De ansatte har kontakt med mottaket, fortrinnsvis den barnefaglig ansvarlige, for å høre om mottaket har barn i aldersgruppen 12 til 17 år som ønsker å snakke med dem. «Å snakke med oss er jo høyst frivillig, det er et veldig viktig poeng.» Det anses som svært viktig at ungdommene får grundig informasjon i forkant av samtalen. Denne informasjonen går blant annet ut på å forklare ungdommene forskjellen mellom asylavdelingen og region- og mottaksavdelingen, og at ansatte i RMA ikke kan påvirke ungdommenes asylsak. Derimot vil en RMA-ansatt kunne veilede ungdommene i hvor de kan henvende seg for å få mer informasjon om sin sak. I forkant av samtalen vil også foreldrene eller foresatte få et samtykkeskjema. Foresatte kan delta på samtalen, og skal også samtykke til at UDI snakker med barna. Gode rammer anses som viktig for samtalen, likeledes det å ha gode tolker, som fortrinnsvis er fysisk til stede under samtalen.

Alle ansatte i RMA vi har intervjuet oppgir at de etter samtalekurset har blitt langt mer bevisst på hvordan samtaler med barn kan forbedres og tillit skapes. En ansatt fortalte at avdelingen kjørte en internopplæring rett etter at samtaler med barn ble innført som standard. De inviterte en barnefaglig ansvarlig, med erfaring fra intervjuer med enslige mindreårige asylsøkere, til å holde et innlegg. Vekten var på den innledende fasen i samtalen, og hvordan man bygger tillit.

Du har jo litt kort tid på det å skape tillit. Hvordan skape et miljø og sette en tone som gjør at du får snakket med barn på en OK måte. Det var helt konkrete tips som trykker saksbehandler litt, som vær hyggelig, smil, tilby litt saft og

sånn. Så det går inn i pakke til mottaket, at de får beskjed om at de må ha klar litt kjeks og brus og sånne ting når vi begynner møtet, og kanskje ikke sitte klar med papir og penn, men begynne praten utenfor litt, eller ikke ha så mye papir og penn. Og være tydelig, kanskje være to, min kollega sitter her og skriver ned ... det var liksom hennes tema, og så hadde vi en gjennomgang av selve opplegget, spørsmålene, hva som er tenkt, og når kan det resultere i en reaksjon fra vår side overfor mottaket, for eksempel.

I samtalene med barna fokuserer de ansatte på hvordan barn har det på mottak, om de føler seg trygge. Barnas hverdag er et annet tema: hvilke fritidsaktiviteter de har, hvordan det går på skolen og om de har tilbud om leksehjelp. I tillegg spørres barna om sine sosiale relasjoner og venner. Et viktig aspekt er om barnet har noen voksne de kan snakke med utenom foreldre. Dersom barna forteller om omstendigheter som trenger oppfølging, informerer de ansatte barna: «Du har fortalt at dere ikke kan låne sykkel, det vil vi snakke med mottaket om, er det greit for deg? Og så har vi møte med mottaket, og det kan ende i et pålegg hvis vi mener at det er et avvik. Det har skjedd at et mottak har fått pålegg, som resultat av tilbakemeldinger fra ungdommene.»

UDI kan gi pålegg til driftsoperatør når mottaket ikke driftes i henhold til UDI sine krav. Ikke all tilbakemelding fra barna gir grunnlag for pålegg, men UDI kan da gi mottaket informasjon og veiledning om hvordan mottaket bør håndtere enkeltsaker, eller saker med barn generelt. I noen tilfeller vil barns tilbakemeldinger også føre til at den ansatte må ta kontakt med barnevernet for å sørge for at ungdommen får den oppfølgingen og de tjenestene vedkommende har krav på.

Ansatte peker på at det å få informasjon og kunnskap om hvordan barn har det direkte fra dem selv, oppleves som svært nyttig. Ord som «eye opening» brukes til å beskrive opplevelsen.

Vi har alltid snakket med voksne, nå snakker vi alltid med barn, med voksne og mottak. Å snakke direkte med barn gjør et helt annet inntrykk. Plutselig må vi finne gode løsninger, et barn som sier at jeg vil ikke lenger bo sammen med min lillebror, det kan være en 15-åring med en 7-årig bror. Den 15-åringen trenger privatliv. Da må vi prøve å flytte dem til en annen bolig som passer bedre til denne familien. Det er viktig for at det 15-årige barnet kan studere godt og få privatliv. Vi hadde ikke visst om dette i det hele tatt bare ved å snakke med foreldrene og mottak.

Også RMA-ansatte peker på betydningen av å snakke med barn om asylprosessen og å gi dem informasjon. Som sine kollegaer i asylavdelingen og i UNE, opplever også ansatte i RMA at mange foreldre ønsker å skjerme sine barn, og dermed ikke gir dem den informasjonen barna ønsker og trenger. En RMA ansatt beretter:

NOAS har jo hatt flere rapporter med barn også der det er helt åpenbart at barn etterlyser informasjon om SIN status i sak. Og det har vi sett gjennom arbeidet med asylbarn.no og utvikling av filmene, så sier ungdommene at de skulle ønske at de fikk den informasjonen når de kom til Norge. De uttrykker ønske om at først og fremst ville de hatt informasjonen fra foreldrene sine, men hvis foreldrene ikke klarer det, så må noen andre gjøre det.

Også i region- og mottaksavdelingen har samtalekurset bidratt til at de ansatte føler seg bedre rustet til å møte barn. Saksbehandlere trekker fram nytten av å få konkrete råd om hvordan de kan møte barn. Rådene var ofte av praktisk karakter, som å la

barna vise saksbehandleren rommet sitt, lage te sammen osv. Rådene gikk først og fremst på den innledende fasen, der tillit skulle bygges.

I tillegg peker flere ansatte i RMA i intervjuer på at samtalekurset har hatt ringvirkninger i deres arbeid. De har kanskje ikke fått mulighet til å praktisere det de har lært så mye grunnet covid-19-pandemien, men kurset har allikevel endret deres arbeidsmåte og holdninger, mener de. Generelt forteller de ansatte at de har fått en økt bevissthet om barn, også om deres rettigheter. Som en av dem sa:

Vi har ikke fått praktisert det, men fått mer fokus på barns rettigheter også, det hadde vi før barn i asylkjeden. De blir mer fokus i UDI på barns rettigheter i forbindelse med flyttesøknader, pengereglementsaker, når mor vil flytte fra far, det er ikke bare å flytte, vi kan ikke bare si at mor kan ta barna fra far, da må man gå de vanlige veiene, som det er for oss andre, når vi separeres. Jeg tror at hele UDI er flinkere til å jobbe med at det skal være det mest normale på en måte.

I RMA ser man også en umiddelbar effekt av at kursene om samtaler med barn kom inn i tilsynskonseptet. Samtaler med barn har tidligere ikke blitt gjennomført systematisk. Som en av våre respondenter i RMA forteller, var det før kurset i 2019 fritilliv å snakke med barn, og det var opp til den enkelte saksbehandleren.

Vi hadde en viss del tidligere, det var mer frivillige før. Vi har hatt mange samtaler med barn og unge på mottak før, i forbindelse med kontroll. Jeg har vært med på mange, også på ordinære. Etter den opplæringen da ble det større fokus, alle skulle gjøre det. Det var tidligere opp til den enkelte tilsynsfører om den ønsket å ha en samtale med barn og unge, for å få perspektiv for barn og unge.

I tillegg beskriver ansatte at hele avdelingen har et større søkelys på barns rettigheter ved at man også i vedtaksmalene har fastslått at ansatte skal informere barn og snakke med dem.

6.7 Samtaler med barn i UNE

UNE har kun ansvar for ett steg i asylkjeden, klagebehandlingen, og slik sett er rammene for deres samtaler med barn mer ensformige enn tilsvarende for PU og UDI. I UNE er saksbehandlingen skriftlig. Det betyr at UNE i hovedsak forventer at klager, eller klagers advokat/fullmektig, må skrive ned opplysninger om saken og sende disse til UNE. Dette står i kontrast til hvordan PU og UDI arbeider, der det som hovedregel også innhentes informasjon fra asylsøkere gjennom muntlig samtale. Som vi skal se, bidrar dette til at det gjennomføres relativt få samtaler med barn i UNE, sammenlignet med de to andre etatene, også for enslige mindreårige asylsøkere. Dette gir ansatte i UNE andre rammer for anvendelse og ivaretagelse av kompetanse om samtaler med barn, som vi skal se nærmere på her.

Når og hvordan UNE gjennomfører samtaler med barn

Ut fra den totale mengden klager som UNE behandler, er det få tilfeller der UNE snakker med barn. Saker UNE behandler som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder. Normalt er saken forberedt av sekretariatet, og saksbehandlingen i UNE foregår som nevnt skriftlig. Saker skal behandles i nemnd når saken

byr på vesentlige tvilsspørsmål, eller i stornemnd i helt særskilte tilfeller.¹² I saker som avgjøres av nemnd og stornemnd, kan den som klager få mulighet til å møte personlig og uttale seg. I noen saker har nemndleder samtale med barn som en del av saksforberedelsen, uavhengig av senere behandlingsform. Dette kalles forvaltnings-samtale.

Der det berammes nemndmøte med personlig frammøte, og saken omfatter barn, vil UNE vanligvis tilby klager en samtale med nemndleder. Det er rutine at det sendes ut brev i god tid i forkant av nemndmøte for å avklare dette. I innkallingsbrevet heter det blant annet:

Viktig informasjon til deg som har barn

Du kan ikke ta med barn til møtet, med mindre barnet er innkalt i eget brev. Du må selv ordne med barnevakt.

Du må sende oss eventuell ny informasjon om et barn som blir berørt av saken hvis du tror at informasjonen kan ha betydning for sakens utfall.

Barn har rett til å bli hørt i alle saker som handler om dem. Ofte er et barns rett til å bli hørt ivaretatt av UDI eller av oss i den tidligere behandlingen av saken. Hvis barnet ditt ønsker å forklare seg i et nemndmøte, må du eller barnet skrive til oss. Barnet må være kjent med hva møtet handler om. Skriv i brevet hvorfor barnet ønsker å forklare seg muntlig. Hvis vi tillater barnet å møte, vil vi innkalle barnet til nemndmøtet i et eget brev.

Tilbudet om at barnet kan uttale seg ikke kun begrenset til en muntlig høring av nemndlederen. Dersom barnet ønsker å uttale seg, kan det få en samtale med nemndlederen i UNE. Alternativt kan barnet uttale seg gjennom foreldre, verge, fullmektig, advokat eller andre det har tillit til, eller selv skrive til UNE. Ifølge UNEs retningslinjer er det foreldrene, vergen eller representanten som har hovedansvaret for å ivareta barnets interesser i utlendingssaken og gi barnet nødvendig informasjon om utlendingssaken og om retten til å uttale seg. En informant i UNE forklarer:

Vi sier at barnet kan uttale seg skriftlig, eller muntlig, eller gjennom en person de har tillit til, eller gjennom advokaten, og at det er opp til UNE å vurdere det. Så får vi innspill fra advokaten, og så gjør vi en vurdering.

Noen ganger ønsker ikke barnet å snakke med nemndleder, og det har hendt at barnet heller har ønsket å snakke gjennom sin fullmektig/advokat. Noen ganger har dette vært NOAS, som har spesialisert seg på å gjennomføre barnesamtaler på en god måte. Dersom barnet ønsker en samtale med nemndleder, kan dette foregå foran nemnda, ved videooverføring fra et annet sted, eller i et tilpasset rom for barn, mens de andre aktørene i nemnda overværer samtalen mellom barnet og nemndleder over video.

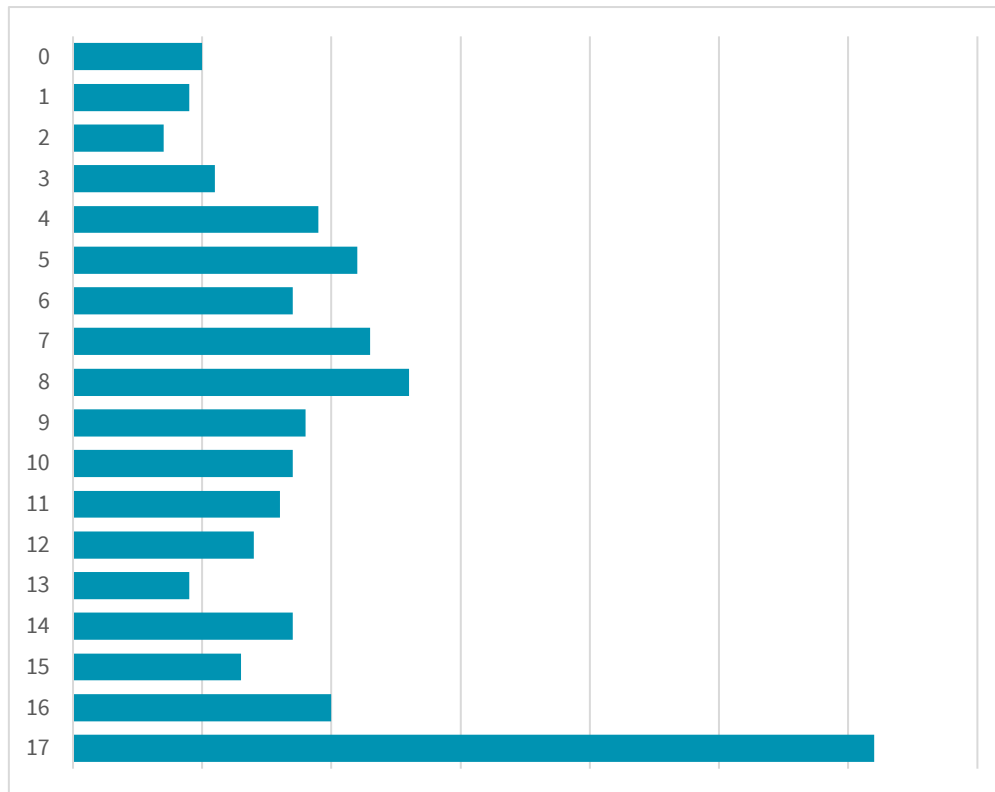
Mellom 2017 og 16. november 2021 har UNE avgjort 330 saker (klager og omgjøringsanmodninger), der klageren var under 18 år på UNEs vedtakstidspunkt, og der avgjørelsesformen var nemndmøte med personlig frammøte.¹³ I samme periode er det totalt avgjort 1282 saker med samme avgjørelsesform. Hvor mange av disse barna som har møtt i nemnd i UNE personlig og i hvor mange det er foreldrene som har møtt, har ikke UNE data på. Imidlertid kan de opplyse om at 67 av sakene gjelder

¹² Dersom saken er av prinsipiell betydning, har store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser, og der det er tendenser til ulik praksis, eller når departementet har besluttet at UNE skal overprøve et positivt vedtak fra UDI.

¹³ Dette oppgir UNEs Innkallingskontor ved e-postkorrespondanse 16. november 2021.

anførte enslige mindreårige, og man kan derfor anta at disse har møtt selv. Videre påpeker UNE at de yngste barna naturlig nok ikke møter personlig. Aldersfordelingen på barna i de 330 sakene som ble avgjort i nemndmøte med personlig frammøte fra 2017 til medio november 2021, ser slik ut:

Figur 6.4 Aldersfordeling på klagere under 18 år i saker UNE har avgjort mellom 2017 og 16. november 2021 der avgjørelsesformen var nemndmøte med personlig frammøte. N = 330.



Ifølge utlendingsforskriften § 17-3 skal barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne egne synspunkter, få anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som berører barnet. Figur 6.4 viser at 235 barn var 7 år eller eldre.

I februar 2021 begynte UNE å registrere data om faktisk personlig innkalling, og ikke bare avgjørelsesform, i det nye innkallingssystemet UNIT. Data fra UNIT viser at fra februar til medio november 2021 har UNE gjennomført åtte nemndmøter, der det er registrert at til sammen 16 klagere under 18 år ble innkalt til å møte personlig.^{14 15} Disse er mellom 6 og 17 år. Antallet mindreårige som så langt i år er innkalt til å møte personlig i nemndmøte, stemmer godt overens med departementets anslag av at muntlige høringer av barn i UNE gjøres i 10–20 saker i året (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021, s. 22).

Barn har rett til å bli hørt uavhengig av hvilken avgjørelsesform som benyttes i UNE. Imidlertid fører ikke denne retten automatisk til en samtale mellom barnet og UNE i saker som berører barn. Det er ifølge våre informanter vanligere i UNE at barn blir hørt skriftlig og indirekte (altså gjennom foreldre eller advokater), enn muntlig og direkte, og da særlig for yngre og medfølgende barn. I Granavolden-plattformen,

¹⁴ Dette oppgir UNEs Innkallingskontor ved e-postkorrespondanse 16. november 2021.

¹⁵ Fra januar til medio november 2021 har UNE totalt gjennomført eller ferdigbehandlet ca. 175 nemndmøter.

politisk plattform for Solberg-regjeringen, framforhandlet mellom Høyre, FrP, KrF og Venstre i 2019, vedtok denne regjeringen å jobbe for «at barn i større grad blir hørt muntlig ved behandling av klager i utlendingssaker». Justis- og beredskapsdepartementets forslag til hvordan dette skulle følges opp var på høring våren 2021. Høringsfristen gikk ut i august, og saken er i skrivende stund under behandling.

Erfaringer med opplæring blant UNEs ansatte

Både nemndledere og saksbehandlere som vi har intervjuet har deltatt i opplæring i regi av RBUP. Nemndlederne har deltatt i kurs i samtaler med barn, der det både har vært to dager fellesundervisning med UDI og UNE og en etatsspesifikk del om UNEs barnesamtaler og nemndledernes kompetansebehov. Saksbehandlerne har deltatt i to dagers grunnopplæring i barnefaglig kompetanse, som har vært felles med UDI og PU. I tillegg har en av nemndlederne vi intervjuet deltatt i opplæringen om veiledermetode.

Nemndlederne som har deltatt i både generell og etatsspesifikk opplæring er fornøyd med forarbeidet som RBUP gjorde i forkant av den etatsspesifikke delen. I det første kurset var det en del temaer som de ansatte ønsket større oppmerksomhet omkring. Dette ble dekket opp i den andre delen av kurset. Kursholderne blir rost for å ha utarbeidet felles arenaer der ansatte fra PU, UNE og UDI kunne møtes, og også for å ha satt seg inn i UNEs arbeid, oppgavene og utfordringene som var spesielt for denne etaten. Temaer som trekkes fram som nyttig for UNE-ansattes arbeid, var blant annet vurdering av omsorgskompetanse, vurdering av barnets situasjon, og selviva-retakelse.

Saksbehandlerne har deltatt i mer generell opplæring rettet mot alle tre etatene, men også de mener at opplæringen har hatt relevans, i hvert fall for noen av oppgavene deres. En saksbehandler sammenligner det å delta på kurs med å delta på barnefaglig dag, der deltakerne får høre «generelle foredrag», og vurderer innholdet i kurset som langt mer relevant. Samtidig er det noen utfordringer med tverretattlig undervisning: «Problemet for oss blir mer at du skal dekke så mange felt i et sånt kurs, at en del av det treffer kanskje ikke», sier en saksbehandler. For eksempel når kursholderne snakker om hvordan man kan innlede en samtale med barn på en måte som skaper god kontakt, mens saksbehandlere i større grad deltar i samtaler med barn som nemndledere har hovedansvar for, og som nemndlederne derfor innleder, mens saksbehandleren kan forberede spørsmål på forhånd eller stille oppfølgingsspørsmål i samtalen.

Nemndledere og saksbehandlere i UNE har, som vi har vært inne på, ulike oppgaver. Mens saksbehandlere forbereder saken, er det nemndledernes vurdering som er avgjørende. Og det er nemndlederne som har ansvaret for å gjennomføre samtaler med barn, mens saksbehandlere kan delta i forberedelser av samtaler og også stille oppfølgingsspørsmål til barna. En av nemndlederne som hadde deltatt på samtalekurs, trekker fram bedre kunnskap om hvordan man forbereder, strukturerer og setter rammer rundt en barnesamtale som nyttig. Videre var nemndlederen fornøyd med å lære mer om måten man stiller spørsmål på, og få innspill til hvordan barnet skal ivaretas i etterkant av samtalen. Vedkommende uttaler at «jeg tenker vi har fått gode verktøy som vi kan lese og slå opp i, og så har vi fått noen nemndledere som kan veilede, som man kan benytte seg av».

Flere av de ansatte i UNE trekker imidlertid fram andre momenter av opplæringen enn samtaleteknikk som særlig relevant. For eksempel forteller noen at de fikk nyttig kunnskap som de kunne bruke til å vurdere grader av belastning på barnet ved ulike saksutfall. Utgangspunktet for UNEs vurderinger av barnets beste er generelt at et

avslag, en utvisning eller et vedtak om tilbakekall i de aller fleste tilfellene ville oppleves som en belastning for barnet. Men barnets beste må veies opp mot blant annet innvandringsregulerende hensyn. For å kunne gjøre bedre vurderinger i dette hen-seendet, opplever ansatte det for eksempel som nyttig å få en bedre forståelse av når tapet av en omsorgsperson kan tilsa at en utvisning ikke er forholdsmessig av hensyn til barnet. Derfor opplevdes denne delen av opplæringen som særlig relevant, som en informant i UNE beretter:

Det var spesielt dette med vurdering av omsorgspersonens kompetanse. Og vi har jo det begrepet som heter, særlig alvorlig for barnet. Vi skal vurdere, hva er det som er normalt for et barn hvis en mister en forelder, kontra hva er særlig alvorlig, hva skal man se etter. Det hadde de et fokus på. Det var veldig nyttig egentlig. For det vil alltid være vanskelig for et barn å miste en forelder.

Noen av de ansatte trekker også fram at de har fått nyttig kunnskap om barnets utviklingsnivå i forhold til alderen, og også kunnskap som kan hjelpe UNE å vurdere foreldrenes evne til å ivareta barna sine, det vil si deres omsorgskompetanse, i arbeidet med å vurdere barnets beste i saker der barn kanskje blir skilt fra en av foreldrene:

Det har vært nyttig for oss. De fleste foreldrene vil som utgangspunkt ha en god omsorgskompetanse hvis ikke noe annet tilsier det. Men det har vært nyttig å vite litt hva som ligger bak det begrepet. For eksempel hvis vi får uttalelse fra barnehagen, som beskriver for eksempel hentesituasjon. Fordi vi har fått den opplæringen kan vi lese mer ut av den beskrivelsen. Om foreldrene har en god omsorgskompetanse. Vi er blitt litt opptatt av det, det er ikke nok å ha en forelder, forelderen trenger også å ha tilstrekkelig omsorgskompetanse.

Denne typen kunnskap og forståelse som de ansatte setter pris på, handler altså om hva som er nyttig for ansatte i UNE i arbeidet med å forberede en sak og gjøre gode vurderinger og avgjørelser ut fra hensynet til barnets beste. Samtidig er ikke alle enige i disse vurderingene av kurset. Én nemndleder vi har intervjuet uttaler seg særlig kritisk, spesielt til ideen om at denne formen for opplæring er noe som kan gi ansatte i UNE en form for barnefaglig kompetanse:

Det ble definert en haug med kurs vi skulle gå på for å møte kravet, for å kunne si at vi hadde barnefaglig kompetanse. Jeg mener at vi ikke har det. Man må ha en innsikt og en annen rolle for å ha kompetanse med hensyn til barn. Det er utenfor vårt felt. Vi skal kunne håndtere barn ut fra den rollen og settingen vi har.

Den eneste kompetansen de ansatte i UNE trenger å ha om barn, ifølge denne nemndlederen, er «menneskekompetanse» og «en viss forståelse at barn er i ulike utviklings-trinn i ulike aldre». Og dette synes ikke vedkommende at kurset som RBUP tilbød bidro til. Tvert imot opplevde denne nemndlederen at kursholderne snakket om barn på en måte som utvisket, snarere enn framhevet og forklarte, forskjellene mellom barn i ulike utviklingstrinn:

I kurset snakket de om barn som om det var en ensartet masse. Det reagerte jeg på flere ganger. De brukte bare «barn», men det begrepet er jo like stort som voksne. Dessuten er barn glupe, de lar seg ikke lure. [Jeg synes at den tilnærmingen de brukte var] å undervurdere barn utrolig. Kanskje en slik tilnærming fungerer greit i deres [kursledernes] rolle. De har et annet apparat rundt seg, de har en annen rolle. Mye av deres grep passer ikke hos oss. Det er fint for folk

som jobber i barnevern, ulike støttefunksjoner, men jeg tror at det var skivebom.

Denne nemndlederen er også kritisk til at UNE skal gjennomføre muntlige høringer av barn i stor utstrekning, så i denne kritikken er ulike forståelser koblet sammen: både at dette å ha samtaler med barn er en oppgave nemndledere ikke burde utføre i stor grad, at det ikke burde forventes særskilt barnefaglig kompetanse som operasjonalisert i RBUP-kursene av nemndledere, og at kurset som ble tilbudt ikke ga nyttig utbytte, slik denne nemndlederen ser på sitt arbeid med barn i UNE.

En av nemndlederne vi intervjuet, deltok også på veilederopplæring, men forteller at det har vært noe utfordrende å ta denne opplæringen i bruk etterpå. Delvis handler det om at det var utfordrende i seg selv å gå inn i rollen, selv om man har fått litt opplæring på kurs, og delvis har veilederrollen i liten grad vært brukt slik det var tenkt. Nemndlederen fikk blant annet opplæring i Reflekterende team-modellen for veiledning, og forteller at den har vært litt krevende å praktisere:

Jeg husker vi hadde noe om Reflekterende team og sånn da, heller enn å gi masse råd til en kollega, skal man reflektere rundt det. Det som skjer er at hvis du ikke øver deg i å bruke det, faller det bort. Og så er det kanskje litt kunstig i starten, fordi du spretter så fort inn i den rollen at det minner meg om en sak jeg hadde og gjorde sånn og sånn, men hele poenget med Reflekterende team er å ikke gjøre det sånn. Og vi kjenner hverandre så godt i kollegiet at vi vil ha kjappe svar.

Å gå inn i rollen som veileder, og særlig slik de fikk lære på kurs at de skulle utføre den, krevde altså at nemndlederen måtte «avlære» seg måter de vanligvis delte erfaringer på mellom kollegaer i UNE, men dette har ikke nemndlederen fått øvd så mye på. Nemndlederen forteller at tanken var at de som hadde en veilederrolle, kunne observere kollegaer som gjennomførte samtaler med barn, slik at veilederne skulle få et større erfaringsgrunnlag, men siden kurset ble gjennomført i 2019, har denne nemndlederen kun observert én slik samtale. «Og jeg spurte mine kollegaer, de har observert to, kanskje. Det har vært lite brukt», forteller nemndlederen. Det er uvisst om dette er fordi det er gjennomført få samtaler med barn, eller om det er andre årsaker. Nemndlederen vi har intervjuet, mener det lave antallet observasjoner som de med veilederopplæring har gjennomført, uansett er grunn til å ta opp igjen en diskusjon om hvor mange som skal gjennomføre samtaler med barn i UNE. Ordningen nå er at alle 18 nemndledere kan ha samtaler med barn i sine saker, men det har også vært diskutert andre konstellasjoner, som at en gruppe på tre–fire nemndledere har alle barnesamtalene, for å «bli litt varm i trøya», som denne nemndlederen beskriver det.

Erfaringer med å høre barn muntlig i UNE

Blant de ansatte vi har intervjuet i UNE, finner vi ulike erfaringer med faktisk å gjennomføre samtaler med barn, og ikke minst ulike synspunkter på denne måten å høre barn på i UNEs klagebehandling.

Ansatte i UNE gjennomfører to typer samtaler: høring i nemndmøte og forvaltningssamtale. En årsak til at samtaler med barn i saker som avgjøres i nemnd utføres av nemndleder, er hensynet til at barn skal få møte og snakke med de som faktisk tar beslutningene med betydning for deres liv. Dommerne/nemndlederne er også de som vet hvilke hensyn som har betydning i vurderingene, og er slik sett i posisjon til å sørge for at relevant informasjon kommer fram.

Samtidig kan UNE også innhente barns perspektiver ved forvaltningssamtaler. En saksbehandler forklarer hvordan og hvorfor en forvaltningssamtale i UNE noen ganger gjennomføres:

Vi snakker med barnet, der nemndleder og saksbehandler har en samtale med barnet, som i nemndmøte, men man tar ikke avgjørelsen i det møtet. Man gjør [forvaltningssamtalen] før man tar en avgjørelse, for å få et bedre grunnlag for avgjørelse og avgjørelsesform, for å se om det er ting som tilsier at det er vesentlig tvil, for å få opplyst saken bedre.

I denne ansattes erfaring er det i utgangspunktet ikke så stor forskjell på samtalene i seg selv, men de har en ulik funksjon. «I mine saker har det sjelden vært behov for tolk. Barna snakker for de meste godt norsk», forteller saksbehandleren. Dette gjør at det er en deltaker mindre å ta hensyn til. Samtalen foregår ved at nemndleder og saksbehandler stiller spørsmål, og barnet kan ha med mor eller far, eller advokat.

I det følgende gjennomgår vi ulike situasjoner ansatte står i, og utfordringer som de ansatte vi har intervjuet opplever at UNE må håndtere når de skal gjennomføre slike samtaler med barn.

Hva skal være utbyttet av samtalen?

Siden barn også har rett til å bli hørt og iblant selv ønsker en samtale med UNE, hender det at UNE gjennomfører muntlige høringer med barn der man ikke forventer noe «utbytte» fra samtalen annet enn at barnet vil ha det bedre. En saksbehandler forteller om en slik samtale med en ungdom som ble gjennomført på Teams:

Han ønsket å uttale seg i forbindelse med en tilbakekallssak, og han var norsk statsborger. Han fikk det tilrettelagt fra skolen, han fikk sitte i et rom på skolen, det var opp til ham å ta det når det passet. Og han snakket med nemndleder og meg, først og fremst med nemndleder, på Teams. Det fungerte bra. Og det var typisk tilfelle hvor vi tenkte at dette har ikke noe betydning. Og det var fordi faren ville få en ny tillatelse i Norge, han måtte ikke forlate Norge uansett. Da tenkte vi at det har ikke så stor betydning for barnet uansett om far mister statsborgerskapet. Og det fungerte veldig fint.

På spørsmål om det var nyttig informasjon gutten kom med, svarer den ansatte:

Nei, ikke som ikke var fremmet skriftlig før. At far var viktig for ham. Men det har en annen kraft da, når barn sier det selv. Og det han fortalte som var nytt for så vidt var hvordan han som et barn er mellom to kulturer, litt fra foreldrenes kultur, men mest norsk. Men det hadde jo ikke noen betydning for saken. Men det fungerte veldig fint å snakke med ham. Og jeg håper han opplevde at det var okay. Han sendte oss mail etterpå med informasjon han hadde glemt å si. Jeg tenker det hadde betydning for ham.

At det å ha en samtale med de som skal behandle saken din i UNE kan ha betydning for barnet selv, er det flere som snakker om i intervjuer med oss. Hensikten med samtalene er, i dette perspektivet, ikke bare å oppfylle UNEs behov for å opplyse saken, men også at det kan være positivt med hensyn til barns egen opplevelse. At man iblant hører barn uten at det er direkte nyttig for UNEs klagebehandling, oppleves imidlertid av noen som problematisk, som vi skal komme tilbake til.

Ulike synspunkt på de fysiske rammene for samtalen

UNE har et såkalt barnerom, som er innrettet etter forbildet fra barnehusenes barnerom. Det er tenkt at kun få personer møter barnet direkte i dette rommet, for eksempel nemndleder, advokat og eventuel tolk, mens alle andre deltakere i nemndmøtet – saksbehandleren og de andre medlemmene av nemnda – oppholder seg i et annet rom og følger samtalen via videooverføring. Formålet med denne tilretteleggingen er å tilby barnet trygge rammer for en samtale i en potensielt svært krevende livssituasjon. En nemndleder skryter av dette barnerommet til oss, og mener det er en god tilrettelegging som trygger barn:

Vi har jo et veldig fint barnerom hos oss. De er jo veldig formelle disse nemndmøterommene, og man sitter der med to nemndledere og sånn, blir stort. Så da har vi avhengig av alder gjennomført [samtaler] på barnerommet og overført til resten av nemnda. Men, selvfølgelig, hvis det er en 17-åring, bruker vi ikke barnerommet. Men 8–9–10 og over det, får tilbud, hva vil du helst? Og det synes jeg gjorde at de roer seg og finner seg godt til rette, og at det ufarliggjør tingene.

I denne nemndlederens erfaring er denne fysiske tilretteleggingen noe som «ufarliggjør» møtet med UNE. Det er ikke alle som deler denne oppfatningen. En saksbehandler uttrykker at det er lite barnevennlig å gjennomføre samtalen i UNEs lokaler på grunn av hele opplevelsen av å komme til UNE, som ikke er avgrenset til hvilket rom samtalen foregår i:

Det er veldig alvorlig å komme til UNE, og det er resepsjon og masse folk og Securitas. Det er en spesiell situasjon.

Denne ansatte mener det derfor kan være bedre å foreta flere samtaler på Teams. Under koronapandemien ble noen samtaler med barn gjennomført på Teams. Vi har referert til en slik samtale innledningsvis i dette underkapitlet. Her tegner den ansatte et svært positivt bilde av samtalen. Gutten hadde fått mulighet til å uttale seg i trygge rammer – skolen sin – og samtalen fløt godt.

Ansatte kan oppleve det som uklart hva barna selv vet

Noen ansatte uttrykker at de er usikre på om tilbudet om å bli hørt blir kommunisert til barn på en måte som de forstår. Det er ikke klart for alle ansatte vi har intervjuet om barn og deres foreldre får god nok informasjon, og om de evner å forstå den informasjonen som er gitt når det gjelder invitasjon til å bli hørt. Kommunikasjonen går ofte via familiens advokat, og noen ansatte mener det er ulikt hvordan advokatene følger opp dette. En annen utfordring som tas opp i enkelte intervjuer, er at det er vanskelig for barn å forstå hva UNE er og hvilken rolle UNE har, og hvorfor de skal møte til samtale.

Noen barn er heller ikke informert om sin egen sak, og vet dermed ikke at familien allerede har fått et avslag, og at saken deres er opp til klagebehandling eller i en omgjøringsanmodning. En nemndleder forteller at dette iblant stiller vedkommende i den vanskelige situasjonen om å føre en samtale uten å skulle informere barnet om sakens foreløpige utfall:

Jeg hørte en 12-åring og hennes eldre søsken, og alle i hjemlandet var døde og borte. Så snakker vi litt, så visste hun ikke hvorfor hun var der. Hverken advokat eller foreldre hadde fortalt henne det.

Nemndlederen forteller at dette kan løses ved å bruke en del tid innledningsvis for å finne ut hvor mye barnet vet om saken. Nemndlederen vil også forsøke å få klargjort dette i samtaler med advokaten i forkant av nemndmøtet. Noen nemndledere har som vane å spørre barnet i forkant av samtalen om hva barnet vet om saken, og om hvorfor barnet er i UNE og samtaler med nemndlederen. De vi snakket med, var tydelig på at de ikke hadde rett til å informere barnet om saken dersom foreldrene ønsket å skjerme barnet, dette gjelder spesielt i saker der barnet blir berørt av en avgjørelse som retter seg mot foreldre. Her kan taushetsplikten ha betydning for hvilken informasjon UNE kan gi barnet under samtalen (RB-37 pkt 1.1). UNE forutsetter derfor at foreldrene eller vergen informerer barnet om bakgrunnen for saken og informerer disse skriftlig i forkant av møtene. UNE kan også be om samtykke til å informere barnet og eventuell den andre forelderen.

Usikkerhet knyttet til hvordan man kan trygge barn i etterkant av samtalen

Som sine kollegaer i de andre etatene, uttrykker også ansatte i UNE bekymring over hvordan og om barn blir ivaretatt etter at de har møtt til samtale i utlendingsetaten. Ut fra datagrunnlaget vårt, ser det ut til at denne bekymringen er noe større i UNE enn i de andre etatene. Dette har blant annet å gjøre med barns bosituasjon. Barn som blir hørt av PU i ankomstfasen, eller som gjennomfører et asylintervju, bor i all hovedsak på mottak. Ansatte i PU og UDI har dermed mulighet til ikke bare å varsle foreldrene, men også mottakene om at barnet kan ha behov for ekstra oppfølging eller omsorg etter å ha gjennomgått vanskelige opplevelser i intervjuet. Noen barn som kommer til UNE bor på mottak, andre ikke. I slike tilfeller er det kun familien, eventuelt advokaten, den ansatte kan falle tilbake på. Mens de fleste ansatte uttrykker tillit til foreldrenes omsorgskompetanse og evne til å ivareta barnet på en god måte i etterkant av høringen, forteller de også om tilfeller der denne tryggheten mangler. Mange av sakene som behandles i UNE vil nødvendigvis ende med avslag, og flere ansatte er usikre på om de har klart å trygge barnet OG foreldrene om at barnets utsagn ikke vil påvirke familiens sak på en negativ måte. Det er en bekymring at uavhengig av hvor ofte man har fortalt barnet at uttalelsene ikke vil påvirke saken negativt, så vil barnet allikevel føle et ansvar og skyld, dersom saken ender i avslag.

Videre ytrer noen ansatte bekymring for at foreldrene heller ikke vil stole på at barnets uttalelser ikke vil ha noen negative konsekvenser (noe de i praksis jo heller ikke har). Én ansatt er bekymret for at noen barn hverken vil uttale seg fritt under selve samtalen – «Jeg har også vært borti barn som har vært pratsom, blide og glade. Men etter pausen sier de ikke et kløyva ord.» – eller bli ivaretatt i etterkant: «Barn har blitt kjefta løs på fra foreldrene.»

En ansatt uttrykker bekymring over at de ikke har de rette verktøyene for å håndtere denne settingen på en god måte: «Det holder ikke å bare si ‘takk for at du har snakket med oss’. Vi må ha instrumenter for å håndtere dette ordentlig.» Bekymring over hva som skjer med personen man møter i byråkratiet, er ikke unikt for UNEs ansatte, og har blitt dokumentert i mange ulike settinger, blant annet i kommunenes arbeid med integrering av traumatiserte flyktninger (Weiss & Gren, 2021) og i utlendingsforvaltningens møte med torturutsatte asylsøkere (Dinardi et al., 2021). Ikke desto mindre, eller kanskje heller derfor er det viktig å etablere gode oppfølgingsrutiner og sikre de ansatte på at barna blir ivaretatt på en god måte også etter at møtet med utlendingsforvaltningen er avsluttet.

Er muntlig høring av barn alltid til barnets beste?

Kompetanseheving i UNE har i stor grad dreid seg om å gjøre nemndledere bedre rustet til å gjennomføre samtaler med barn. Imidlertid er det også, som tidligere nevnt, enkeltpersoner som uttrykker skepsis til det å høre barn direkte. Hvor representative disse bekymringene og synspunktene er for UNE som sådan, kan vi ikke vite, men vi ønsker her å løfte dem fram, både fordi det pågår et politisk arbeid for å utvide muntlig høring av barn i UNE, og fordi faglig motstand bør synliggjøres dersom det kan hindre at barnefaglig kompetanse, slik det er tilført etaten, tas i bruk som tenkt.

En kilde til motstand er at det råder ulike forståelser av hvorvidt det å høre barn direkte er hensiktsmessig dersom det «uansett ikke» vil påvirke utfallet av saken. I det følgende sitatet utviser en nemndleder stor frustrasjon over å skulle gjennomføre en for den ansatte meningsløs samtale med et barn i et tenkt scenario, der barnets beste skal vurderes ved utvisning av far:

Hvis barnet har to gode omsorgspersoner, er det vanskelig at det ikke er til deres beste at de kan være sammen fortsatt. Hva skal du høre barnet om da? «Synes du er greit at far må reise og være borte i 2 år?» Hvilket barn vil svare ja her? Hva oppnår du? Hvis det er noe feil med barnet, hvis barnet er under utredning, hvis det er tiltak knyttet til barnet, psykisk eller fysisk helse, så får vi vite det [av annen dokumentasjon]. Hva skal vi spørre barnet om, hvis far skal utvises? Er du sammen med pappa hjemme? Ja, han bor jo der. Hva gjør pappa? Følger han deg til skolen? Jeg blir veldig frustrert. Jeg har stilt meg på en annen linje enn andre.

Utfallet er klart i saken, likeledes var forventningene til barnets svar tydelig. Nemndlederen setter derfor spørsmålstegn ved hensikten med samtalen, selv om vedkommende er helt klar over at dette kanskje er mindretallets posisjon i UNE.

En annen som hadde deltatt i samtaleopplæringen for nemndledere, var mer positiv til det å snakke med barn også i de sakene der utfall var tydelig:

Det første jeg lærte på disse kursene var betydningen av å snakke med barn, ikke fordi det hadde betydning for utfallet av saken, men fordi det har betydning for barnet å si sin mening. Det er det uenighet om. Noen mener at vi skal ikke snakke med barn hvis det ikke har betydning for å opplyse saken. Men jeg tenker det vi har lært er at det kan ha betydning for barn å snakke med UNE, og i den grad det har det, skal vi kanskje tilby det, selv om utfallet er gitt, for det har de kanskje rett til.

På spørsmålet om hvorfor det likevel kan være nyttig å høre barn, utdyper den ansatte at fordelen er «at barnet blir tatt på alvor og får lov til å si sin mening», og videre at de da «kanskje vil ha en større forståelse for hvorfor et resultat blir som det blir», selv om det siste er mer usikkert.

Dette utsagnet og usikkerheten om hvorvidt det å bli hørt i seg selv er verdifullt, nyttig og positivt for barnet, fører oss til det andre argumentet mot å høre barn direkte: om UNE er riktig instans, og om nemndlederne har riktig kompetanse. Som nevnt var en av nemndlederne vi intervjuet, kritisk også til dette. Istedenfor å høre barn muntlig selv, bør UNE vurdere andre arenaer der barn kan høres muntlig, mener denne nemndlederen, og om ikke noen som står barnet nærmere burde ta slike samtaler, i stedet for at «vi i UNE detter inn i en time i deres liv».

Når det kommer fram motstridende informasjon

Et viktig premiss saksbehandlere har i samtale med barn, er at barns uttalelser ikke skal kunne påvirke familiens sak på negativ måte. Som vi skal vise i kapittel 7, blir dette svært tydelig kommunisert til barna. At asylintervju ikke skal brukes til å kontrollere eller etterprøve opplysningene foreldrene har gitt, er også tydelig nedfelt i UDIs rundskriv (UDI 2010-075 Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse):

«Dersom det i en samtale med barnet fremkommer opplysninger som ikke samsvarer med foreldrenes eller andre som utøver foreldreansvarets forklaringer, skal intervjueren ikke følge opp med videre spørsmål med mindre informasjonen er knyttet til barnets behov for beskyttelse eller barnets sikkerhet. Ved behandling av familiens søknad om beskyttelse skal barnets forklaring ikke benyttes som grunnlag for å avslå søknaden. I slike tilfeller må opplysningene eventuelt følges opp med grundigere undersøkelser i foreldrenes saker.»

Som rundskrivet tydeliggjør, kan informasjon gitt av barnet i seg selv ikke benyttes som grunnlag for et avslag. MEN, motstridende opplysninger skal eller kan følges opp, og vil dermed indirekte kunne bidra til at saken blir avslått. UDIs retningslinjer gjelder ikke for UNE, men det følger av praksis og forarbeider. I både UDI og i UNE spurte vi derfor om hvordan denne informasjonen videreformidles til barn.

Fra observasjonene våre i nemndmøtet og etter lytting på asylintervju, kunne vi slå fast at ansatte kommuniserte tydelig til barn om at det de fortalte ikke ville påvirke familiens sak. Derimot ble det ikke kommunisert at saksbehandleren ville ha mulighet for å følge opp eventuell betydelig motstrid.

Flere ansatte vi har snakket med, fortalte om ubehag når situasjoner oppsto der barnets fortelling motsa foreldrenes anførsler. Noen forteller at de tolker barnets motstrid som ubetydelig og velger å ikke legge vekt på barnets opplysninger. En ansatt i UDI forteller:

Hvis barnet forteller en litt annen historie eller litt andre detaljer, vil det ikke kunne bli lagt vekt på i vurderingen, i og med at det er et barn. Det er ikke forventninger til samme detaljer når det er et barn som har vokst opp i krig.

I et annet tilfelle der motstriden var større og barnets utsagn skapte stor tvil om foreldrenes troverdighet, var det ulike holdninger. Noen ansatte valgte å gjennomføre flere undersøkelser, mens andre valgte å se bort fra samtalen med barnet og ikke bruke den i den videre vurderingen.

6.8 Oppsummering

RBUP sin opplæring i samtaler med barn, grunnleggende barnefaglig kompetanse og veilederkompetanse skulle «sikre at barn og unge møter trygge og ivaretagende voksne gjennom hele asylkjeden», og bidra til å gi de ansatte både felles og etatstilpasset kompetanse. Opplæringen inneholdt både kunnskap, forståelse og ferdigheter, hvor særlig samtalekurset som ble gitt til et utvalg av ansatte i de tre etatene, kombinerte teoretisk kunnskap og opplæring i arbeidsmetodikk, samt både generell og etatsspesifikk opplæring. Veilederopplæringen var i utgangspunktet tenkt som en støtte til videre implementering av kompetansen, men rollen til veilederne har ifølge RBUP selv, ikke vært tydelig nok avklart fra start.

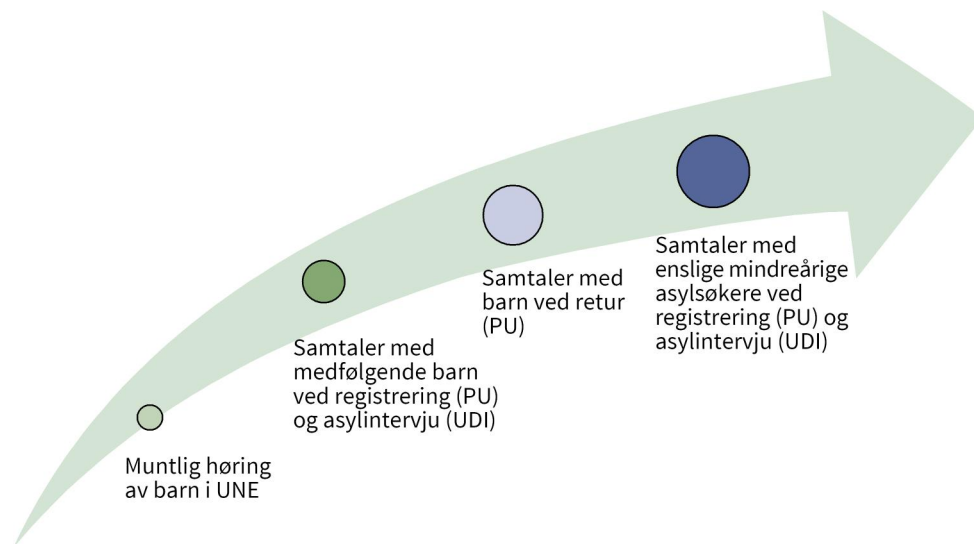
Ifølge respondentene i vår spørreundersøkelse, har de aller fleste kursdeltakerne på alle tre kursene opplevd nytte av kurset i stor eller noen grad. Andelen som oppgir at de har hatt stor nytte av kurset, er noe større for de som har gått veileder-

/mentorkurs, kanskje fordi deltakerne til dette kurset ble valgt fra de som har gått de grunnleggende kursene og vist interesse for en mentorrolle, og derfor er «positivt selektert». Samtidig viser de kvalitative dataene at noen ansatte har hatt større vansker enn andre med å oversette kompetansen fra opplæringen til handling i sitt arbeid, og at det å ha godt utbytte av kurset muligens har vært enklere for de som hadde en del relevant kompetanse fra før.

Kun et mindretall av de ansatte i UDI og saksbehandlerne UNE som har svart på vår spørreundersøkelse, har gjennomført formelle eller uformelle samtaler med barn eller unge under 18 år som del av sin jobb de siste to årene. Dette kan delvis forklares med lave ankomsttall og koronapandemien, men også med at samtaler med barn kan være en mindre relevant oppgave for noen grupper i utlendingsforvaltningen, slik som de ansatte i oppholdsavdelingen i UDI. I den andre enden av skalaen finner vi de største andelene som svarer at de har hatt slike samtaler i PU, der ansatte blant annet jobber med ankomster, pågripelser og uttransport, og blant nemndlederne i UNE, som har ansvar for høringer i nemndmøter.

De tre etatene har svært ulike oppgaver i møte med barn og unge, og det å snakke med barn og unge gjøres derfor i ganske ulike settinger i utlendingsforvaltningen. De tre etatene snakker med barn i ulike faser av asylkjeden for å oppnå ulike formål, og med ulik hyppighet – som illustrert i figur 6.5.

Figur 6.5 Modell over volum av ulike samtaler utlendingsforvaltningen har med barn i ulike faser av asylkjeden.



Mens det er sjelden at barn høres muntlig i UNEs behandling av klager, og relativt sjelden at PU og UDI har samtaler med medfølgende barn i ankomst, er det oftere slik at PU har samtaler med barn ved retur (og som oftest er dette medfølgende barn), og helt konsekvent slik at PU og UDI har samtaler med enslige mindreårige barn ved ankomst for registrering og gjennomføring av asylintervju.

Det at noen utfører få samtaler med barn, kan gjøre det vanskelig å ivareta og vedlikeholde kompetansen som er tilført gjennom samtalekurs. Imidlertid har ansatte som i større grad jobber med skriftlig saksbehandling, som i UNE, framhevet at andre sider ved opplæringen også har vært nyttige for deres arbeid, og at kunnskapen og forståelsen de har tilegnet seg gjennom kursene, er nyttig for vurderinger og avgjørelser som fattes både i UDI og UNE.

I vår gjennomgang av hvordan de tre etatene gjennomfører samtaler med barn, har vi sett at ansatte opplever kompetansen fra RBUP-opplæringen som nyttig, og at det

samtidig er helt andre faktorer enn kompetanse som påvirker hvorvidt og hvordan man snakker med barn. I etatenes videre arbeid bør også disse faktorene tas med for å «sikre at barn og unge møter trygge og ivaretagende voksne gjennom hele asylkjeden».

7 Asylintervjuer med barn og unge

I tråd med prosjektets overordnede målsetning har vi gjennomgått og vurdert lydopptak av et utvalg av asylintervjuer med barn og unge, tilsendt fra UDI. Formålet med kapitlet er å se hvorvidt og hvordan barnefaglig kompetanse og barnetilpasset samtaleteknikk kommer til uttrykk i intervjuene. Grunnlaget for vurderingen er foreliggende kunnskap om hvordan ha gode dialoger med barn, med vekt på hva som har vært tematisert i opplæringen i samtaler med barn som er gjennomført av RBUP og RVTS for ansatte i UDI, UNE og PU. Selv om datamaterialet er avgrenset til UDI sine asylintervjuer, har funnene og anbefalingene relevans også for de andre etatene og andre typer samtaler i utlendingsforvaltningen.

Det er et lite materiale, men vi ser at det er stor diskrepans mellom hvordan samtalen forløper hos de ulike saksbehandlere. Omtrent halvparten synes å ha god barnefaglig og intervjueteknisk kompetanse, mens den andre halvparten strever mer med form og innhold.

7.1 Rammebetingelser for intervjuytting

Saksbehandlere fra UDI, UNE og PU har deltatt på et undervisningsopplegg utformet i samarbeid med RVTS og RBUP, med målsetning om å øke den barnefaglige kompetansen i asylintervjuene.

Undervisningen var lagt opp slik at det var et fellesprogram over to dager som alle tre etater deltok på. Deretter var det tre undervisningsdager for hver av de tre etatene UNE, UDI og PU, før det ble avsluttet med enten to eller tre veiledningsdager.

Det framkommer ikke i tilgjengelig materiale hvem og hvor mange som har vært igjennom disse opplæringsdagene, og om noen bare har hatt fellesprogrammet eller kun det etatsvise, eller hvem som har hatt veiledning og ikke.

Ved å gjennomgå alle tilgjengelige presentasjoner fra undervisningen, både fellesundervisning og fordypning knyttet til hver etat, skal saksbehandlere, nemndledere og eventuelle andre som har deltatt ha vært igjennom nedenstående faglige tema. Temaene er samlet og systematisert av forfatter, og er ikke i den rekkefølgen de er presentert for deltakere.

- Forståelse av kulturell familiekontekst
- Tilknytningsatferd og tilknytningsteori:
 - Samspill mellom foreldre og barn
- Traumeforståelse: Forståelse av trygghet, relasjon og reguleringsstøtte i traume-håndteringen
- Stressreaksjoner
- Direkte og indirekte kommunikasjonsstil i ulike kulturer
- Gode råd om kommunikasjon med barn og unge og generelt
 - Kontaktetablering (fokus både på barnet og intervjuer)
 - Betydningen av fri samtale
 - Forståelse av hvordan barnet tåler samtalen og responderer og regulerer seg
 - Hvordan intervjuer kan forstå barnet, tåle/agere på dennes smerte

- Utforsking av vanskelige tema
 - Spørrende holdning
 - Gi barnet/den unge kompetanse i samtalen (gyldiggjøre barnets posisjon – vår komm.) i form av å gi samtalen mening, ikke presse, intervjuer må ta ansvar, utforskende holdning, nøytral støtte i møte med sterke affekter, metakommunisere (når og på måter som er tilpasset barnets modningsnivå)
- Rammer for god kommunikasjon med barn; som for eksempel bruk av bilder, illustrasjoner, tegning og modellering
 - Betydningen av at intervjuer forbereder seg og nullstiller seg fra tidligere samtaler for å klare å gi mening, verdighet og anerkjennelse i samtalen. Dette bidrar til en samskapende prosess med barnet/ungdommen
 - Kort om utviklingstrinn hos barn

Undervisningen var generelt lagt opp i tråd med vanlig utviklingspsykologisk forståelse, og der stress- og traumekompetanse er knyttet til hvordan samtale med barn og unge i et asylintervju. Hvordan veiledningen foregikk med tanke på typer tema som ble tatt opp og hva det konkret ble veiledet på i de ulike gruppene, er ikke kjent.

Det ble også presentert en samtalemodell som viser til fem trinn med innhold og prosess knyttet til hvert trinn. Kort oppsummert handler første trinn om forberedelse med tanke på både innhold og prosess, der det først er saksforberedende arbeid før det «å bringe seg selv til stede» er en del av prosessforberedelsen. Trinn to omhandler kontaktetablering, der formål og rammer er en del av innholdet, samt at relasjonsbygging, holdning og empati er prosessuelle faktorer. Tredje trinn omhandler strukturen i samtalen, barnets rolle og håndtering av vanskelige tema, mens det prosessuelle omhandler ulike typer spørsmålsstillinger, relasjon, regulering, kroppsspråk, inntonning og hjelpemidler i samtalen. I trinn fire er det oppsummering og avslutning som er temaet, der konklusjoner og veien videre er en del av innholdet, samt anerkjennelse, regulering og gjensidighet en del av det prosessuelle. Til slutt er det etterarbeid der det tematiseres oppfølging, konklusjoner, eventuell debrifing og veiledningsbehov.

Generelt om samtaler med barn i en utforskende kontekst

Det å snakke med barn i en sårbar situasjon om deres opplevelser, krever en tilpasset tilnærming. Avhørssituasjoner hos politiet, kartleggingssamtaler med barnevernet eller barneintervjuer i forbindelse med en asylprosess, skiller seg for eksempel fra terapeutiske samtaler som foregår i psykisk helsevern for barn og unge (BUP), der det er mer tid og løsere rammer, i tillegg til en annen målsetning, for samtalen. I strukturerte barnesamtaler, som en samtale i asylprosessen er, er det klare rammer for hva som skal oppnås, og det er formelle krav til gjennomføring og til dokumentasjon. Det vil i samtaler av denne typen potensielt framkomme informasjon som kan brukes som bevis i en straffesak, som kan ha betydning for videre omsorgssituasjon eller for vurdering av beskyttelsesbehov. Selv om det hverken skal vektlegges eller brukes mot familien om barnet sier noe som svekker familiens troverdighet i asylprosessen, vil neppe alle barn og familier stole helt på dette. Er foreldrene bekymret for om de får opphold, kan barnet lett plukke opp/sanse denne bekymringen og ta hensyn med tanke på hva de sier og ikke, selv om de ikke bes om det. I disse strukturerte barnesamtalene er det potensielt mye som står på spill, og det vil barnet/den unge, om enn i varierende grad, være innforstått med.

Både ved Statens barnehus og i barnevernet har det foregått et faglig utviklingsarbeid der opplæring i gjennomføring av barnesamtaler har vært jobbet systematisk med. Opplæringen i samtaler i forbindelse med asylprosessen føyer seg i så måte inn i dette arbeidet.

Teoretiske og praktiske råd knyttet til samtaler med barn og unge

Med utgangspunkt i hva som er faglig anerkjente prinsipper for strukturerte barnesamtaler, og hva som er presentert i undervisningen de ansatte har mottatt, nevnes de viktigste punktene. Intervjuer må bruke ord om handlinger og følelser og skal ikke stille lukkede eller ledende spørsmål. Spørsmålene skal være åpne og utforskende. Kulturell forståelse er et viktig element i samtalen. Den som intervjuer, må være en tydelig og trygg voksen, som viser at man tåler det som kommer fram, og som tar ansvar og holder i oppbyggingen og framdriften i samtalen. Anerkjennelse er et viktig psykologisk prinsipp som trenger å komme til uttrykk i samtalen, der aktiv lytting virker validerende og bekreftende, og derved anerkjennende.

Utviklingsstøttende dialog er ofte utgangspunktet for denne typen samtaler. Samtalen kjennetegnes av følgende punkter (Øvreeide, 2009):

«Følge barnets initiativ og oppmerksomhetstilstand og tone seg inn mot barnets psykologiske tilstand

Tilføre noe relevant og nyttig for barnet gjennom bekreftelse og anerkjennelse

Gi rom og tid for barnet så det gis mulighet for å reagere og selvorganisere seg

Skape rytme og turtaking i samtalen

Ha tydelig ledelse og struktur for samtalen, der den voksne viser ansvar og omsorgsintensjon ut fra en hierarkisk tilpasset posisjon»

Undersøkende samtaler har som mål å danne et generelt bilde av barnet ved at barnet får presentere seg så åpent som mulig. Det dreier seg om å få fram barnets tanker, oppfatninger, meninger og væremåte (Øvreeide, 2007). Samtalen må være alderstilpasset når det gjelder språk og tematisering og hvordan intervjuer kan tilføre noe som barnet erfarer som nyttig.

7.2 Vår metodiske tilnærming til intervjuene

Ovennevnte kunnskap, både generelt om hvordan ha gode dialoger med barn og spesifikt hva som har vært tema i opplæringen, danner bakteppet for hvordan vi har gått inn og lyttet på intervjuene. Hvordan den barnefaglige kompetansen og samtaleteknikken kommer til uttrykk i intervjuene, er dermed utgangspunktet for lyttingen.

Følgende tema danner vurderingsgrunnlaget:

- **Kontaktetablering**, herunder skape en felles forståelse av samtalen og målet
- **Regulering av barnet** og hvordan dette kommer til uttrykk gjennom språk/ordvalg, stemmemodulering, metakommunikasjon, ansvar for samtaleinnhold og framdrift
- **Egenregulering** hos intervjuer, herunder tegn på slitenhet, forutinntatthet eller manglende forberedelse hos intervjuer

- **Kommunikasjonsstil**, herunder balanse mellom dialog med god og rolig flyt, styre samtalen så man kommer videre, hvordan spørsmål stilles, hvordan svar oppsummeres og valideres
- **Oppbygging** av samtalen
- **Forståelse av oppdraget/grunnlaget for samtalen**, herunder om det er et tydelig mål med samtalen og oppbygging så man når målet

Det ble laget et skjema for utfylling ved hvert intervju, med utgangspunkt i de ovennevnte temaene som skal være berørt i opplæringen, og det er derved forventet at intervjuer tar hensyn til disse temaene under samtalen. Bruk av skjema ble gjort for å sikre at intervjuene ble vurdert med hensyn til de samme punktene, samt at det gir noe rom for sammenligning, selv om det er få intervjuer og derved et tynt sammenligningsgrunnlag.

Nå er vi ikke kjent med hvorvidt de som intervjuer i det foreliggende materialet har vært på opplæring eller ikke, eller hvor mye mengdetrening de har i å snakke med barn og unge i asylsituasjonen, men det er et utgangspunkt for forståelsen av hvordan samtaler forløper.

Noen metodiske refleksjoner

På bakgrunn av det foreliggende materialet, er det mulig å si noe om hva som kjenner ut de samtaler som vurderes å ta utgangspunkt i barnefaglig kompetanse på en hensiktsmessig måte versus hva som kjennetegner de samtaler der intervjuer strever med form og/eller innhold tilpasset barnets behov.

Det å ikke være kjent med hvorvidt intervjuer har vært på opplæring eller ikke og hvor lang erfaring og type kompetanse vedkommende har, er en potensiell svakhet. Skal kvalitet og mulig kompetanseløft bli et resultat av opplæringen, måtte det vært lyttet på intervjuer foretatt både før og etter opplæring, og av de samme intervjuerne. Det er med bakgrunn i foreliggende materiale ikke grunnlag for å generalisere til hvordan saksbehandlere generelt gjennomfører intervjuer/samtaler med medfølgende barn og enslige mindreårige asylsøkere, men vi får eksemplifisert hvordan ulike samtaler kan forløpe på mer eller mindre hensiktsmessige måter. Når det skal vurderes hvordan en barnesamtale foregår, er det mer krevende å vurdere dette når det ikke er mulig å observere kontakten og hvordan kroppsspråk, mimikk, følelsesuttrykk osv. kommer til uttrykk. Dette gjelder både intervjuere og de barna som intervjues. Det kommer heller ikke fram hvordan rommet de sitter i, er, hverken ved de fysiske eller de digitale møtene.

I materialet framkommer det i utgangspunktet ikke navn på de som intervjuer, men et par ganger presenterer intervjuer seg etter at opptaket er startet. Det er dessuten mulig å kjenne igjen stemmene, slik at vi vet at det er henholdsvis tre og to intervjuer med samme person som intervjuer. Det betyr at det er elleve ulike intervjuere i de 14 intervjuene som er lyttet på.

7.3 Resultater

Vi vil innledningsvis presentere noen funn som gjelder for hele materialet samlet, for deretter å dele mellom mindreårige asylsøkere og medfølgende barn, da dette er to svært forskjellige intervju typer og med ulik kontekst for barnet.

Aldersmessig er det større spenn hos de åtte medfølgende barna, som er fra 6–7 år til 17 år. Noen ganger framkommer alder, andre ganger ikke, men det er mulig å forstå omtrent hvor gamle de er med utgangspunkt i hvordan de svarer, interesser og hva

de har gjennomført av skolegang. Det synes å være stor spredning i alder i denne gruppen, mens blant enslige mindreårige asylsøkere oppgis det alder fra 13 år til 17 år. I ett intervju framkommer ikke alder, men det kan høres ut som vedkommende er rundt 15–16 år. Det krever et større repertoar av alderstilpasning i samtalen med de medfølgende barna. I intervjuene med de enslige mindreårige er det viktigere å avklare fakta.

Under presenteres en samlet oppsummering av hvordan intervjuene er vurdert under lytteprosessen. Ni av intervjuene vurderes samlet sett som gode eller svært gode i et barnefaglig perspektiv. Nedenfor gjennomgås de enkelte vurderingskriteriene punktvis.

Kontaktetablering: Dette handler om hvordan intervjuer snakker med barnet, skaper en trygg og vennlig setting og hvordan det skapes en felles forståelse av samtalen som skal foregå, og videre hvordan det lages og defineres et felles mål med barnet. Dette er et område der de fleste intervjuere er gode, og ved elleve intervjuer skapes det en god kontakt fra start. Det er ved to intervjuer ikke en felles forståelse av samtalen, og heller ikke definert et felles mål med barnet, men dette ble riktignok definert litt mer mot slutten av det ene intervjuet.

Regulering av barnet: Det er ingen av barna som er tydelig sinte, stresset eller lei seg, slik det framkommer ut fra ren lytting, men én grudde seg veldig, et mindre barn gråter stille i starten og en tenåring virker litt sliten og muligens noe irritabel. Dette plukkes opp gjennom kommunikasjonen som foregår. Potensielt er det barn som intervjues der denne samtalen har svært stor betydning for deres framtid. Det er også barn som intervjues som har en del vanskelige, og potensielt traumatiserende, erfaringer. Dette manifesterer seg ikke på noen (uregulert) måte i intervjuene, så en direkte følelses- eller atferdsregulering må ikke finne sted i noen av intervjuene. En mer indirekte regulering av samtalen finner sted ved språk/ordvalg hos intervjuer, samt stemmemodulering, metakommunikasjon underveis i samtalen og det at intervjuer tar ansvaret for hva som skjer. Elleve intervjuere har et godt og til dels alderstilpasset språk, og de samme tar ansvar for samtalen og hva som skjer underveis, og ti synes gode på stemmemodulering underveis, mens åtte metakommuniserer under intervjuet. Stemmemodulering er for eksempel at intervjuer høres medfølende ut når det kommenteres på at «å oppleve den brannen må ha vært vanskelig for deg», uten nødvendigvis å snakke så mye mer om hva som skjedde. Et eksempel på hvordan intervjuer tar ansvar i samtalen, er ved å si «nå uttrykte jeg meg litt uklart» når barnet ikke forstår, mens ved å si «nå misforsto du» er å plassere ansvaret hos barnet. Én intervjuer gjør dette eksplisitt, og barnet blir tydelig stresset av å svare feil.

Egenregulering: Dette punktet handler om hvordan intervjuer regulerer seg, hvordan vedkommende framstår som mulig sliten, forutinntatt eller i hvor stor grad vedkommende er forberedt på intervjuet som skal gjennomføres. Dette er et vanskelig punkt å vurdere kun basert på lytting og ikke kroppsspråk, da det ikke kommuniseres noe eksplisitt rundt det. Vi har allikevel valgt å ta med punktet, da dette har vært tematisert på opplæringen, ut fra betydningen av å ta vare på seg selv og klare å nullstille seg mellom intervjuene. Under opplæringen er ikke begrepet sekundærtraumatisering brukt i foreliggende materiale, men det å lytte til mange historier som omhandler traumer, vold, overgrep og tortur, vil på sikt gjøre noe med den som lytter. Det er derfor et område det er faglig fornuftig å ha høy bevissthet om for de som arbeider med asylprosessene. Ved to av intervjuene kan det høres ut som at vedkommende er sliten. Dette ut fra tempo, sukk og mangel på engasjement. Mot slutten av et intervju på nesten fem timer kan det også registreres slitenhet hos intervjuer. Kun ved ett intervju kan det framstå som at intervjuer er noe forutinntatt med tanke på at

barnet forsøker å lure intervjuer. Her kan det selvsagt være bakgrunnsopplysninger som ikke kommer fram under intervjuet, og som gir grunn til en viss forutinntatthet, men samtaleteknisk ble det en lukkende samtale. Ved elleve av intervjuene framsto intervjuerne som forberedt, alternativt kan det være de er svært erfarne og vet hvordan de skal legge opp intervjuet, og hva de skal oppnå uten å ha satt seg så mye inn i saken på forhånd. Ved tre intervjuer virket det som det manglet noe bakgrunnsinformasjon hos intervjuer, samtalen forløp litt lite planmessig.

Kommunikasjonsstil: Dette temaet omhandler hvordan intervjuer skaper flyt i dialogen, framdrift og innramming, samtidig med å være nysgjerrig spørrende, validere og ha oppsummeringer underveis. Kommunikasjonsstil henger tett sammen med kontaktetablering og hvordan kontakten opprettholdes og utvikles i løpet av intervjuet. Det korteste intervjuet var det ikke grunnlag for å vurdere på alle punkter, men de øvrige er vurdert. Ved ti intervjuer vurderes det å være naturlig flyt i samtalen, at det er mer dialog enn monolog samt at det er god framdrift og innramming av samtalen. Ved ni intervjuer, det vil her si seks intervjuere, er samtalen preget av nysgjerrig utspørring med mange åpne spørsmål. De øvrige strever mer her og stiller i større grad lukkende spørsmål. Det å ha korte oppsummeringer og metakommunisere underveis er det kun fem som gjør systematisk, mens validering av svar, det vil si å bekrefte eller takke for svarene innimellom og komme med oppmuntrende småord, nikk (en antakelse at det gjøres ut fra kontakt og kontekst) og lyder som indikerer aktiv lytting, gjøres i ni av intervjuene.

Oppbygging av samtalen: Dette handler om hvordan samtalen er bygget opp og hvordan dette kommuniseres til barnet. Ved ni intervjuer synes det å være en klar plan for hvordan intervjuet er tenkt gjennomført, og der dette kommuniseres. Noen gjør det helt innledningsvis, mens andre tar det litt etter hvert.

Oppdragsforståelse: Her vurderes hvorvidt målsetningen med samtalen synes forstått i form av hvordan den formidles til barnet og eventuelt foreldrene, og hvordan dette framkommer i samtalen. Også her er det ved ni intervjuer vurdert at målsetningen med samtalen er tydelig for alle involverte. Hos én kommer det til uttrykk først litt godt ut i intervjuet, men det synes ikke å ødelegge forståelsen av samtalen.

Generelle refleksjoner over funn som gjelder uavhengig av type intervju

Subjektivt opplevd trygghet i rollen som intervjuer er vanskelig å definere uten å ha spurt intervjuer om det. Alternativt å vite noe om erfaring, bakgrunn og alder. Noen av intervjuerne framstår ved lytting som rolige, trygge og ivaretagende. Det er spesielt en som høres voksen og erfaren ut på stemmen, og som framstår som svært god i innledende kontaktetablering, og nok er den intervjueren som bryr seg minst om formaliteter. Dette er gjenkjennelig fra for eksempel helsevesenet; at man med erfaring og trygghet i rollen gir kun påkrevet minsteinformasjon, slik at lovverk og formalkrav overholdes, mens vekten ligger på barnets opplevelse, og samtalen foregår i barnets tempo. Vi ser at det i asylintervjuene er en balansegang mellom ivaretagelse av formalkrav og det å ha en dialog på barnets premisser, der det kan være lett å havne i begge grøfter med for mye eller for lite fokusering på formaliteter eller dialog. I en samtale som startet godt med en svært god kontaktetablering og tryggende småprat, gikk det hele 15 minutter før det ble en tydelig innramming av formålet med samtalen og hva som skulle skje. Her kunne det med fordel vært sagt noe om rammene for samtalen etter ca. 5 minutter. For yngre barn, som har kortere oppmerksomhetsspenning, bør rammene komme ganske tidlig, men uten å lukke samtalen. En annen intervjuer hadde ingen innledende fakta overhodet, utover at det ble formidlet til barnet at vedkommende skrev litt mens barnet snakket. Dette var et mindre barn, men

noe informasjon bør gis. Det er hensiktsmessig å ha noe fakta og innledende innramming av samtalen, på en alderstilpasset måte, slik at barnet tidlig skjønner konteksten for samtalen. Dette kan være presentert for barnet tidligere, men kan med fordel gjentas i samtalen, siden en forståelse av kontekst er tryggende også for barn. Ved noen av intervjuene presenteres innledende formalia både for komplisert og for omfattende. Gangen i intervjuet er hos flere intervjuere, og hos alle som intervjuer enslige mindreårige asylsøkere, som følger: sjekk av fakta – fri fortelling – spørsmål. Den innledende faktadelen kan hos noen mindreårige ta svært lang tid, og når det samtidig brukes mange lukkende spørsmål, ser vi at det kan bli vanskelig å gå til en spontan og fri samtale etterpå.

Etter å ha lyttet på disse 14 intervjuene, er det tydelig at det å få barna til å bruke mest mulig egne ord er en fordel for å få fram deres historier og opplevelser. For å oppnå dette må intervjuer være nysgjerrig utspørrende. Det er stor forskjell på kontaktetablering med et barn som er trygt og utadvendt versus et som er mer stille og forsiktig. Det å begynne samtalen med å få barnet «på banen», vil raskt gi informasjon om hvordan kontaktetableringen kan foregå. Et barn som intervjues tar for eksempel styringen på samtalen fra start, og begynner med å fortelle om ting vedkommende er opptatt av, viser tegninger og er lett å samarbeide med så lenge intervjuer klarer å balansere det å følge barnet og styre det noe. Et annet barn svarte bare med ja og nei og tydeligvis kroppsspråk (nikke og riste på hodet), og kom aldri ut av dette svarmønsteret. Her var det en lengre innledning før barnets stemme ble hørt, hvilket nok var uheldig. Det skrives under alle samtaler, og samtlige intervjuere gir mer eller mindre rasjonale for dette og sier de uansett vil lytte på barnet. Vi ser allikevel at det tidvis påvirker noe med tanke på hvorvidt intervjuer oppleves som tilstedeværende, og på framdriften i samtalen. For noen av de yngste barna, der det er mer krevende å oppnå god kontakt og flyt i samtalen, ville det trolig ligget bedre til rette for en god samtale om intervjuer ikke skrev parallelt. Det er varierende hvor mye og fort det skrives, slik det framstår i intervjuene. Skrives det mye og litt langsomt, kan det være en hemsko i intervjuet, og da spesielt i samtaler med de yngste, virker det som.

Det er forskjell på hvordan intervjuerne håndterer balansegangen mellom det å være affektnøytral i samtalen, slik at man ikke tar stilling (som vi antar er en uttalt målsetning), men samtidig kan oppleves av barnet som ivaretagende og bekreftende på vanskelige opplevelser og følelser. Dette samtidig som intervjuer skal få tak i fakta. Grad av affekt hos intervjuer ble ikke vurdert systematisk, men det ble etter hvert som vi lyttet, klarere at dette også spiller inn. Et siste punkt, som ikke ble kartlagt systematisk, men som vi noterte oss ved noen få intervjuer, er temaet kulturell kommunikasjonsstil og kultursensitivitet i dialogen. Kort oppsummert snakker man om en lineær versus sirkulær kommunikasjonsstil, der den lineære dialogen følger en linje der et poeng leder til det neste, det er spørsmål – svar og deretter en konklusjon. Det er på mange måter en direkte kommunikasjonsstil. Den sirkulære kommunikasjonsstilen er mer indirekte, der det eksempelvis gis mye informasjon slik at mottaker av informasjonen skal forstå, uten at det gis et eksplisitt svar («hvis jeg gir deg nok informasjon så vil du forstå»). Det relasjonelle aspektet veier ofte tyngre enn det rent dialogiske i samtalen. Det gjelder et lite antall, men det synes som de fra Afghanistan har en mer sirkulær kommunikasjonsform enn de fra Syria. Dette kommer til syne i hvordan spørsmål besvares, men det tas i mindre grad hensyn til i spørsmålsformuleringene og hvordan tema følges opp.

Generelle refleksjoner rundt intervjuer med enslige mindreårige barn som søker asyl

Det framkommer i måten intervjuer kommuniserer på at intervjuene av enslige mindreårige som søker opphold, har et tydeligere mandat og en klarere målsetning med samtalen. Det synes enklere for samtlige intervjuere å gi en god forståelsesramme som er tydelig for begge parter. Samtidig registrerer vi at disse intervjuene, i tillegg til nødvendigvis å måtte være ganske lange, kan framstå avhørspreget. Vel vitende om at moderne avhør er mer dialogiske i sin form, er det en tydeligere utspørring framfor dialog ved flere av disse intervjuene. Det er også flere kontrollspørsmål, som har et rasjonale når grunnlaget for asylsøknaden skal vurderes, men vi registrerer at det er ulikt hvordan dette gjøres. Noen klarer å stille spørsmål på en mer ivaretagende og nysgjerrig måte, framfor en noe mer avhørspreget utspørring. Ved disse intervjuene er detaljnivået viktigere enn ved intervjuer av medfølgende barn, men det å gi en mer detaljert historie, synes enklere når barnet har god kontakt med intervjuer. Trygghet øker som oftest meddelsomheten.

Generelle refleksjoner rundt intervjuer av medfølgende barn

Det er i disse samtaler et mindre klart oppdrag, og flere av intervjuerne strever med å gi en tydelig beskrivelse av målsetningen med samtalen, mens andre gjør dette på en god måte. Ved tre av intervjuene var det først og fremst en kort samtale som bar preg av hyggelig småprat, og det framstår som noe usikkert hva de som intervjuet egentlig fikk ut av samtalen. Eventuelt utover å få bekreftet og avkreftet noe informasjon fra foreldrene, som også var til stede.

Det ble i ett intervju gitt informasjon om at foreldrene *skal* delta i samtale med medfølgende barn under 18 år. Det er lovmessig grunnlag for å ha samtaler uten foreldre til stede, noe som kan være hensiktsmessig når vi ser hvor lite meddelsomme noen av barna er. Det er en relevant problemstilling at det for noen barn ikke er mulig å formidle sine egentlige tanker og erfaringer med foreldrene til stede. Barnet kan være instruert til å si/ikke si noe, eller har «sanset» at det er tema man ikke snakker om i familien, eller barnet har opplevelser som ikke har vært validert av foreldrene, eller de er utsatt for vold eller omsorgssvikt. Dette er tema som ikke vil komme fram med foreldrene til stede i samtalen. Ei heller om det er et barn (ofte omtalt som «hittedbarn») som er tatt med av noen andre enn biologiske foreldre, men framstilles som det er biologisk barn. Men dette forekommer sjelden.

7.4 Hva kjennetegner de gode samtaler/intervjuene?

Ut fra det som framkommer i de foreliggende intervjuene, og sett opp mot hva som har vært presentert i opplæringen, så er det nedtegnet hva som synes å kjennetegne det som vurderes som barnefaglig gode samtaler/intervjuer når det gjelder henholdsvis enslige mindreårige asylsøkere og medfølgende barn. Vurderingen av hva som kjennetegner en god barnefaglig samtale er basert på hvordan samtalen foregår, hvor barnevennlig den kan sies å være og hvordan intervjuer ivaretar samtalen målsetning. Det er mange overlappende tema mellom de to samtaletypene, men de holdes separat for å synliggjøre forskjellene. Det gis noen illustrerende sitater ved begge intervjuer, men kun hva intervjuer sier. Utelatt tekst er markert (...).

Asylintervju av enslige mindreårige – eksempel på en god samtale

Intervjuer presenterer først alle i rommet. Deretter følger 3–5 minutter med sosialt småprat, som gjerne virker tryggende, mens man rigger seg til.

Velkommen til intervju. Jeg heter ... Er det du som heter ...? Hvordan har du det? (...) Det er jeg som skal intervju deg i dag. (...) Du har vært hos politiet og søkt asyl i Norge. (...) Da trenger vi å ha en samtale for å vite litt mer om hvem du er, og hva du har opplevd. (...) Det er dette vi skal snakke om. (...) Din jobb i dag er å fortelle meg hva du har opplevd i hjemlandet ditt og hvorfor du måtte reise. Det er først og fremst du som skal snakke, men jeg vil hjelpe deg ved å stille spørsmål. (...)

Intervjueren viser en god innramming av hva som skal skje i intervjuet og hva målsetningen er. Det gis prosessfakta innledningsvis, men ikke for langt, og det forklares hva som skal skje og hvorfor, og med alderstilpassede begreper. Faktaavklaringen inneholder spørsmål, men har en dialogisk form som bidrar til å gi god kontaktetablering og en måte å ha dialog på framfor utspørring.

Kan du begynne med å fortelle meg hele navnet ditt? (...) Har du flere navn? (...) Eller har hatt andre navn tidligere? (...) Hvor kommer navnet ditt fra? Er det er klansnavn? (...) Hva slags navn har du oppgitt å ha under reisen din? (...) Samme navnet hele veien?

Faktaavklaringen er ikke for lang, og intervjuer kommer tilbake til den mot slutten av intervjuet ved behov for ytterligere faktaavklaringer. Intervjuer sjekker hele veien at barnet/ungdommen forstår og henger med, og spør blant annet «Er det greit? (...) Fortell meg litt mer om hvordan du vet dette.»

Intervjueren kan anses som en rollemodell når det kommer til hvordan samtalen foregår. Det er en avslappet og til dels uformell tone i en formell ramme, der intervjuer er blid og høres varm ut og av og til kan ha latter i stemmen, men uten at det blir flåsete eller uhøytidelig. Intervjuer framstår som trygg og rolig, og hverken over- eller undervurderer barnet/ungdommen, og det som sies, bekreftes med småord, og noen ganger gjentas noen ord av det som er sagt. Dette både validerer og bekrefter ungdommen og dennes fortelling. Når saksbehandleren stiller åpne og utforskende spørsmål, stilles de på en genuint interessert måte.

Det jeg lurer på, jeg har jo aldri vært i landet ditt og jeg er veldig nysgjerrig på hvordan det er å bo der (...), og så lurer jeg på hvordan sikkerheten er der. Kan du begynne å fortelle meg litt om dette? (...) Kan du fortelle meg alt du kommer på om landsbyen din?

Intervjuer gir rom for at det er lett å blande hva man har sagt og ikke, og lett å svare feil under stressende forhold (med referanse til for eksempel tidligere situasjoner under flukten), og at det også kan ha vært gode grunner til å oppgi noe som ikke stemmer helt på et tidligere tidspunkt under reisen. Dette gjør det lettere for ungdommen å korrigere seg selv og gi det riktige svaret. Dette handler også om hvordan intervjuer ordlegger seg. Intervjuer bruker ikke ordet lyve, og snakker om at det er lett å si noe som ikke er helt riktig i en stressende situasjon, eller det kan ha vært gode grunner til å oppgi for eksempel et annet navn eller en alder som ikke stemmer. Intervjuer legger til rette for å kunne endre forklaring med verdighet.

Nå lurer jeg på om jeg har surret litt her, i stad noterte jeg meg at du sa ... og nå hørte jeg ... da trenger jeg din hjelp til å forstå dette.

Intervjuer har god stemmemodulering, viser genuin interesse og nysgjerrighet. I tillegg er intervjueren medfølende og aktivt lyttende når det presenteres triste, vanskelige eller dramatiske hendelser og følelser, men beholder samtidig ro og nøytralitet

.... ble det plassert bomber? (...) Fortell gjerne mer om ... Mm, jeg skjønner. Har de vært i din landsby også? (...) Hvor gammel var du på det tidspunktet? (...) Var det en grunn til dette tror du eller var det tilfeldig? (...) Jeg forstår. (...) Jeg har forstått at ... (oppsummerer kort)

Det er jevnlig små oppsummeringer i samtalen, og intervjuer metakommuniserer over hva vedkommende har forstått og hva som skal skje videre i samtalen. Intervjuer oppsummerer og tar en gjennomgang av at historien er gjenkjennelig når de er på slutten av samtalen.

Før pausen snakket vi om landsbyen din, og vi snakket om ... Jeg synes du var veldig flink til å fortelle om ... Du hadde mye konkret informasjon som jeg kjenner igjen fra kartet. Nå tenkte jeg vi skulle snakke litt nærmere om ... Er det greit?

Intervjuer tegner tidslinjer og lager illustrasjoner sammen med barnet/ungdommen (forutsetter oftest fysiske møter). Intervjuer tar i bruk ulike kanaler for å få fram informasjon, og det å ha noe felles å fokusere på mellom seg og ikke måtte se direkte på hverandre, kan trygge og lette kommunikasjonen. (Er det noen med alvorlige traumer, kan det å være for tett og blikkontakt framstå truende eller traumatiggende.) Det å ha et mykt kosedyr eller noe å fikle med, ikke for barnslig i og med det stort sett er tenåringer som intervjues, sittende tilforlatelig i en stol/sofa der barnet/ungdommen sitter, kan være en mulighet for å regulere seg og flytte oppmerksomheten om behov for det.

Asylintervju av medfølgende barn – eksempel på en god samtale

Intervjuer presenterer innledningsvis alle i rommet.

Hei, jeg heter ... Er ditt navn ...? Så hyggelig å hilse på deg. Det er jeg som skal prate litt med deg i dag. Mannen som du ser i det tredje bildet, det er tolken som skal være med oss. Er det greit? Og så er det faren din som er til stede her? (...) Hvordan har du det i dag ...?

De første minuttene går med til sosialt småprat mens man rigger seg til. Det gis en god innramming av hva som skal skje i intervjuet og hva målsetningen er, og det sjekkes ut om barnet forstår og henger med på informasjonen.

(...) Det å ha en sånn samtale er helt frivillig. (...) Vet du litt om hva som skjer i sånne samtaler? (...) Jeg kan fortelle litt. (...) Vi ønsker å snakke med deg om hvordan du har hatt det før der du kommer fra, og hvordan du har det nå. (...) Det vi snakker om i dag er ikke med på å bestemme om dere får bli i Norge eller ikke, det er det hva foreldrene dine har sagt og andre ting i saken som bestemmer. (...) Vi vil bare høre hvordan du har det. Jeg vil stille deg spørsmål om ting jeg gjerne vil vite mer om, og hvis jeg stiller et spørsmål du ikke forstår, må du bare si fra. Og så er det sånn at det er du som bestemmer hva du vil si til meg og ikke i dag. (...) Det som er viktig når du og jeg snakker sammen i dag, er at vi sier ting som er helt sant og som har skjedd på ordentlig. Kjempefint.

Intervjuer formidler at dette er en samtale for å få vite noe om hvordan barnet har det, både nå og hvordan det har vært tidligere. Barnet får vite at de er lov å stille spørsmål og si fra om noe som er vanskelig å forstå.

Er det noe du lurer på før vi går videre? (...) Så greit. Du må si fra om det er noe som er vanskelig.

Det er en kort innledende faktadel, som inneholder noen spørsmål til avklaring, men samtidig har en dialogisk form som bidrar til å gi god kontaktetablering og en måte å snakke sammen på.

Jeg vil bare sjekke at jeg har det riktige navnet ditt, heter du ...? Har du bursdag ...? Kjempefint. Mamma fortalte meg at dere bodde ... før dere kom til Norge. (...) Kan du fortelle meg om huset du bodde i? (...) Husker du noe mer?

Intervjuer gir en følelsen av god tid og formidler også at det er satt av god tid til samtalen så barnet ikke trenger å skynde seg. Samtidig kommuniseres det at man ikke skal bruke mer tid enn nødvendig på en samtale som for mange også kan kjennes krevende. Intervjuer legger til rette for en åpen samtale basert på opplevelsesnærhet og med bruk av åpne spørsmål, som gir mest valide svar. Det å få barnet/ungdommen til å ville fortelle litt detaljert fra eget liv, krever trygghet, god kontaktetablering samt god tilknytning til tilstedeværende foreldre for de mindre barna.

Jeg vet du ikke var så stor da dere dro fra ... Kan du fortelle meg hva det er du husker derfra? (vennene mine) Hvem var vennene dine? (...) Bodde de i nærheten? (...) Husker du hvordan du hadde det da du bodde der? (...)

Intervjuer bruker åpne og utforskende spørsmål stilt på en genuint interessert måte.

Si litt mer om det (...) Hva var det som gjorde at det var bra? (...) Det er bra! (...) Gikk du på skole? (...) Hva var det som gjorde at du ikke likte skolen?

Intervjuer framstår som avslappet og uformell i en formell ramme, og er trygg og rolig. Barnet hverken over- eller undervurderes. Vedkommende er blid og kan ha latter i stemmen, uten at det framstår flåsete eller uhøytidelig, men kun med en varm og hyggelig stemme. Barnets fortelling bekreftes med småord, og intervjuer gjentar noen ord, som er en måte å validere og bekrefte hva som blir formidlet på. Intervjuer er en rollemodell med hensyn til hvordan samtalen foregår. Det brukes et alderstilpasset språk.

Du sa noe om at noen slo, hvem var det som slo? Kan du fortelle litt mer om det? Det hendte noen ganger? (...) Hva synes du om det skjedde? (barnet beskriver og intervjuer sier mm og er aktiv i lyttingen) Hva vet du om grunnen til at dere måtte reise fra der dere bodde?

Barnet aktiveres hele veien i samtalen ved at informasjon som gis, etterpå sjekkes ut om er forstått. Intervjuer klarer å tilpasse seg det enkelte barn – noen barn er framoverlent og aktive og trenger lite oppvarming, men kanskje mer innramming, mens andre må trygges og lokkes til å være mer fri i samtalen, og her kan det være hensiktsmessig å gå veien om interesser, tegning og for eksempel spill (må alderstilpasses).

Nå hører jeg at du har lært veldig mye norsk. Det er veldig bra. (...) Hva er det som er bra med å komme til Norge? (...) Det forstår jeg. (...) Hvordan var reisen for deg? Hva var det som var bra ved å reise da? (...) Ja, man kan se veldig mye

fra flyet. Tusen takk ... du har fortalt meg masse om hvordan dere hadde det før dere kom til Norge.

Intervjuer har god stemmemodulering, er interessert og nysgjerrig og er samtidig medfølelse, bekreftende og kan gi emosjonell støtte når barnet forteller om vanskelige opplevelser eller følelser (det synes i medfølgendesamtalene å være mer rom for medfølelse og emosjonell støtte enn i asylintervjuene).

Hva er det som gjør at du har det bra 100 prosent nå? (...) Mm. (...) Ja, det høres bra ut. (...) Hvordan er det å bo i det huset?

Intervjuer bruker for eksempel tegning og figurer underveis i samtalen – alderstilpasset. Intervjuer får barnet til selv å vise fram/illustrere noe det er opptatt av – spesielt de yngste. Intervjuer oppsummerer og tar på slutten av intervjuet en gjennomgang sammen med barnet om hva som har framkommet under samtalen

Nå har vi snakket om (...) og så skal jeg lese opp en liten oppsummering for deg helt til slutt. Er det greit? (leser) Er det sånn du fortalte det? (...) Jeg synes du har vært kjempeflink. Da har jeg bare bitte litt informasjon til deg før vi avslutter. (...) Det er lover og regler i Norge som bestemmer om dere får bli her eller ikke, og nå skal vi finne ut. (...) Er det noe du lurere på? (...) Ha det bra!

7.5 Oppsummering

Det er vanskelig å lage en fasit på hvordan en barnetilpasset samtale skal foregå, da hvert barn, familie og kontekst er ulik, men noen grunnleggende ferdigheter synes relevante å ha med seg, som redegjort for under beskrivelsen av de barnefaglig gode samtalene. Det fordrer også ulik kompetanse å snakke med en 7-åring versus en 17-åring. En barnesamtale som en del av asylprosessen handler ikke i seg selv om at det skal være en samtale tilpasset barnet, men at barnet skal høres og få komme med sine synspunkter, eller som enslig mindreårig å gi riktig og utdypende informasjon om seg selv og asylgrunnlaget. Dette dreier seg også om det enkelte barns rettssikkerhet i asylprosessen. De beste intervjuerne klarte å oppnå det å få til en gjensidig dialog der barnet/ungdommen kommer med egne erfaringer, tanker og følelser. Den utviklingspsykologiske, traume-, stress- og samtaletekniske kompetansen som ligger til grunn for at denne typen samtaler blir informative og ivaretagende, er det som ønskes oppnådd. Hvorvidt de intervjuerne som gjennomfører de barnefaglig mest kompetente samtalene har tilegnet seg kunnskapen via opplæringen, har kunnet det fra før eller om det er en kombinasjon, er ikke kjent. Noen mennesker har denne typen samtaler nærmest som del av sitt naturlige repertoar i måten å snakke på, mens andre trenger betydelig opplæring og veiledning for å mestre det godt.

Det å skape trygge og forutsigbare rammer for intervjuet er det flere intervjuere som klarer ved sin måte å etablere kontakt og ramme inn målsetningen med intervjuet på. Det synes viktig for alle intervjuere å framstå som nøytrale og objektive, mens hos noen få synes det forstått som at man heller ikke kan bekrefte og anerkjenne vanskelige følelser og erfaringer, uten å ta stilling eller gå inn i det. Dette er uheldig. Det virker å være ulike behov ved asylintervju av enslige mindreårige versus medfølgende barn. Åpenhet for å kartlegge alternative hypoteser eller at noen tidligere har sagt noe som ikke medfører riktighet, er hos noen fraværende i måten det framkommer i intervjusituasjonen, mens andre legger godt til rette for dette. Det som er gjennomgående, er at de som vurderes som generelt gode intervjuere, som er seks personer, får til dette i stor grad, og de stiller også mange åpne og undersøkende spørsmål.

Dette er ikke i motsetning til å være strukturert og målrettet. Det å spørre etter erfaringer og opplevelser er viktig, da klinisk forskning viser at barn sjelden gir spontane narrativer om selvopplevde hendelser av traumatisk karakter, og særlig ikke om opplevelser som vekker minner som kan true selvfølelsen eller som skaper en følelse av stigmatisering (Langballe, 2007).

Hvordan intervjuerens intervjustrategier er tilpasset det enkelte barns/ungdoms individuelle og kontekstuelle situasjon, er vanskelig å si, da det i noen intervjuer kommer litt lite informasjon, mens det i andre intervjuer kan synes som intervjuer har informasjon som ikke kommuniseres underveis. Ved ett intervju høres det ut som intervjuer er skeptisk til om oppgitt alder stemmer, uten å si noe om dette på noe tidspunkt under samtalen. Her er stilen tidvis noe konfronterende i utspørringen. Hvorvidt det er nødvendig eller ikke, er vanskelig å si på bakgrunn av tilgjengelig informasjon, men generelt kommer mer utdypet informasjon i en dialogisk form. Det at barnet/ungdommen har en medopplevelse og er tilstrekkelig informert, er viktig, og spesielt i en krisepreget situasjon, som en asylprosess kan forstås som. Informasjonsmangel og informasjonskonflikt skaper generelt usikkerhet og utrygghet (Øvreide, 2007). Hvorvidt temaene som kartlegges under intervjuet er relevante for formålet med samtalen, er ulikt mellom de to typene intervju. Intervjuene av enslige mindreårige asylsøkere inneholder stort sett relevante spørsmål, mens det ved noen av de medfølgende intervjuene er svært ulikt hva som etterspørres og hvilke tema samtalen dreier seg om. Noen intervjuere trekker aktivt inn annen informasjon og får barnets perspektiv på dette. Det synes som det blir mer valid informasjon fra samtaler utført av de dyktigste intervjuerne, basert på at det i disse samtaler blir mer utdypet informasjon med flere detaljer, knyttet både til fakta, erfaringer, handlinger og følelser. Barnesamtaler av denne typen (både enslige mindreårige og medfølgende barn) er å forstå som en institusjonalisert samtale, som er kjennetegnet av et asymmetrisk forhold mellom den som intervjuer og barnet, samt at samtalen har en helt spesifikk funksjon. Intervjuer skal få kjennskap til barnet som et ledd i asylprosessen. For å oppnå dette, er det viktig med det som Øvreide (2009) kaller fremmede kommunikasjon, som består av, som allerede nevnt, åpne og ikke-ledende spørsmål, aktiv lytting, bekreftelse, oppsummering, en personlig form, tilpasning til barnets språk og alder og metakommunikasjon underveis.

Med utgangspunkt i samtalemодellen som ble presentert innledningsvis, er det ikke realistisk at alle punktene ivaretas like godt i hvert eneste intervju, men de seks dyktigste intervjuerne i det foreliggende materialet synes å møte mange av temaene på en hensiktsmessig måte. De får i stor grad gode og detaljerte beskrivelser fra barna, og det virker som at barna ønsker å snakke med intervjuer. I henhold til hva Langballe et al. og Øvreides modell (Langballe et al., 2010; Øvreide, 2009) fremmer, så synes det også som disse intervjuerne klarer å møte tilnærmingen fra en utviklingsstøttende dialog på en hensiktsmessig måte. De bruker i liten grad lukkede eller ledende spørsmål, og gjøres det, så følges det av et utforskende og åpent spørsmål etterpå. De har en kulturell forståelse som kommer til uttrykk i hvordan spørsmål og dialog uttrykkes og justeres og deretter følges opp etter hvordan svar blir formidlet. Barnets initiativ understøttes, og intervjuer både følger og leder barnet gjennom samtalen på en balansert måte. Den dialogiske samtalen kjennetegnes av at barnet gis frihet og motiveres til å uttrykke seg på egne premisser innenfor en tilpasset ramme, der tema utvikles i gjensidighet mellom den voksne (intervjueren) og barnet (Øvreide, 2007, 2009).

Det å vurdere om barnet har tilført noe relevant og nyttig, kan være mer vanskelig, men det å kunne få formidle fritt om en historie som for de fleste framstår dramatisk,

kan ha egenverdi om historien valideres og barnet opplever seg bekreftet. Samtaler som oppleves støttende, kan gyldiggjøre barnets perspektiv (Øvreeide, 2007). Søke-lyset er på barnets opplevelse. Den voksne lytter og støtter barnet i opplevelsen, uten å forsøke å endre denne eller tilføre noe nytt. For de litt større barna er det å fortelle en måte å skape mening i egen historie på, eller et nytt narrativ. I tillegg må samtalen være alderstilpasset når det gjelder språk og tematisering. Det å gi barnet nok rom, krever at det er ro over samtalen, som det er hos enkelte intervjuere. Rytme og turtaking i samtalen, parallelt med tydelig ledelse og struktur, balanseres godt i enkelte intervjuer.

Vi vet ikke hvorvidt de elleve intervjuerne vi har lyttet til har fått opplæring eller ikke, men generelt vet vi at kompetanse og mengdetrening er viktig for å mestre en oppgave. De seks som her vurderes som gode på det barnefaglige perspektivet i samtalen, framstår som systematiske, trygge og varme personer og derved som erfarne, uten at dette kan underbygges. Det synes med det som utgangspunkt hensiktsmessig at det legges til rette for at de som skal gjennomføre barnefaglige samtaler både sikres opplæring, mulighet for veiledning og mengdetrening. Det vil være et lederansvar å identifisere ansatte med opplæringsbehov og ikke, og hvordan det skal settes i system.

8 Barnas perspektiv

Et viktig utfallsmål i dette prosjektet er barns erfaringer, særlig for å undersøke i hvilken grad tiltakene og aktivitetene som er gjennomført, har medført en forbedret prosess for barn som brukere i møte med utlendingsforvaltningen. Det er imidlertid vanskelig å måle hvordan ulike tiltak (enkeltvis og samlet) og en eventuell økning i kompetanse har påvirket asylprosessen for barn som erfarer den. Barns erfaringer påvirkes, som beskrevet i kapittel 1, både av faktorer som utlendingsforvaltningen rår over, og av faktorer som er utenfor forvaltningens kontroll, som den rådende asylpolitikken, og barns flukterfaringer. Det vi kan bidra med, er innblikk i hvordan det oppleves per i dag å gå igjennom asylprosessen, sett fra barns perspektiv og fra personer som kan fungere som talspersoner for dem, som representanter og verger. Dette gir oss også noen muligheter til å identifisere hvordan kompetansen i systemet slik den er i dag, kommer til uttrykk, sett fra barnas ståsted, og hvordan tilretteleggingen av asylprosessen møter deres behov.

I dette kapitlet ser vi først på erfaringer som barn selv og mindreåriges representanter har delt med oss om møter med utlendingsforvaltningen. Å forbedre disse møtene og barns opplevelser av dem har vært en viktig del av utlendingsforvaltningens arbeid med å styrke sin barnefaglige kompetanse. Videre i kapitlet ser vi også kort på andre tema som barn selv er opptatt av når de får mulighet til å fortelle om hvordan det er å gå igjennom asylprosessen. Barna var ofte opptatt av andre tema enn de som har vært mest sentrale for denne evalueringen. Vi har valgt å ta med disse innspillene likevel, for å slippe til stemmene til de mindreårige asylsøkere og deres historier om det de opplever som vanskelig. Vi er klar over at noen av disse problemstillingene er utenfor det handlingsrommet utlendingsforvaltningen kan påvirke direkte - men vil kreve endringer i rammebetingelser og migrasjonspolitik om de skal adresseres..

8.1 Barns møter med utlendingsforvaltningen

Barn og verger vi har intervjuet, har fortalt om sine erfaringer fra møter med PU og UDI (ingen av dem har møtt UNE), og her deler vi deres perspektiver på disse møtene, slik de har fortalt om dem til oss. Det er ikke nødvendigvis representative historier, men hver historie er i seg selv en sann erfaring, og gir et innblikk i hvordan disse møtene ser ut for barna.

Barn forteller om ankomstregistrering hos PU

Noen av barna vi har intervjuet, var så små da de kom til Norge at de husker lite av sine første møter med utlendingsforvaltningen, mens de som har kommet de senere årene, husker det godt. En av dem forteller at det var en dag med mye følelser: «Jeg var faktisk glad for at jeg kom til Norge, jeg var veldig glad for det. Jeg gråt av glede.»

Barna vi har intervjuet som husker ankomsten sin, har møtt til asylregistrering hos politiet sammen med sine foreldre eller andre slektninger, og de var da i mellom-skole- og ungdomsskolealder.

En gutt som var 12 år da han kom sammen med en slektning, forteller at da han kom til Norge, gikk han til politiet i Oslo med en gang, og politiet tok ham med til mottakssenteret i Råde. Der ble han møtt av det han beskriver som «en gammel stor person» som spurte han om navn og alder, og ga ham «viktig informasjon». «Han var snill. Han snakket med meg med en gang, jeg måtte ikke vente», forteller gutten. Etterpå tok den samme mannen han med dit han skulle bo.

En annen gutt forteller at selv om det å møte politiet ved ankomstregistrering hos PU var skummelt, var folkene han møtte der snille og ivaretagende:

Intervjuer: Hvordan var politiet å snakke med da?

Gutt: For meg var det ikke noe problem, men mamma synes ikke det var noe deilig å snakke med dem.

Intervjuer: Hva synes hun da, var det litt skummelt?

Gutt: Ja hun syntes det. Men de var jo veldig snille mot meg da.

Intervjuer: Hvordan var de snille?

Gutt: For eksempel når jeg sa jeg var sulten bestilte de pizza for meg, og når jeg sa at jeg kjedet meg tok de meg til en plass hvor jeg kunne leke. De var veldig snille mot meg.

Fordi gutten kom med moren sin, var det mest hun som snakket med politiet, selv sa han ikke så mye. Men i starten, før han fikk gå et annet sted for å leke, satt han ved siden av moren sin på det samme rommet hvor politiet gjennomførte samtalen med henne. «Det var ikke noe koselig», sier han, og forklarer hvordan han følte det:

Når de snakka, det var bare ... for eksempel når du ser på filmer, det lyset i midten og så sitter du liksom på den andre sida på en stol og så er det en politimann på den andre sida, det var også et vindu som de kan se på deg, men du kan ikke se dem. Det var ikke noen deilig følelse.

Gutten sammenligner situasjonen med filmscener av politiavhør, det var følelsen han fikk. Han husker at han fomlet med fingrene sine og «prøvde bare å ikke bry meg», men det var litt ekkelt, og det var bedre å få gå et annet sted for å leke mens moren snakket.

Representanter forteller om ankomstregistrering hos PU

Representantene forteller at det er forskjell på hvordan ankomstregistrering foregår nå, i Råde, og hvordan den tidligere foregikk hos PU på Tøyen. Noen forteller for eksempel at i 2019, da PU fortsatt holdt til på Tøyen, før det ble samlokalisering med UDI i Råde, kom ungdommene direkte til en kort registrering av identitet, og så kom de tilbake til Tøyen neste dag for intervju med politiet. Da fikk også ungdommene tid til å hvile før intervjuet. Nå foregår alt dette i Råde, og noen ganger på samme dag. En av representantene forteller om sist hun var med på ankomstregistrering, kun en måned før vårt intervju, da en 16 år gammel jente kom alene til Norge. Dette foregikk da i Råde:

Og der tar de jo nå og samler den første registreringen som er fingeravtrykk og bilde og sjekke bagasjen og disse tingene, og så tar de fortløpende det muntlige intervjuet. Og det jeg har hørt andre si er at da er det rett og slett at en politi går av vakt og en annen går på så de er uthvilte, men det er hverken ung-

dommen eller representanten. Og jeg ba om at de ikke strakk det for langt i tid, for jenta hadde ikke sovet. (...) Jeg måtte be dem til slutt om å ta en pause, for de lar det gå i ett. Denne jenta var kjempesliten.

Representanten forteller at hun syntes det ble for slitsomt for jenta, og fordi registrering og intervju foregikk fortløpende, ble det ikke anledning for henne til å hente seg inn etter reisen før samtalen med politiet.

Flere av vergene forteller også at måten PU har gjennomført samtaler med enslige mindreårige asylsøkere på, har den siste tiden vært preget av smittevern. Først fikk ungdommene karantene i ti dager etter ankomst, før PU gjennomførte samtalen med dem. Det ga ungdommene mulighet til å hvile ut, mener vergene vi har snakket med, og var ikke nødvendigvis negativt. Men så gikk PU over til å gjennomføre samtalene uten karantene først, men da med ungdommen atskilt i et eget rom, og med kommunikasjon via videooverføring. En av representantene beskriver oppsettet på denne måten:

Da de intervjuer etterpå, sitter jeg og intervjuer og tolken i et rom, og så sitter den som skal intervjues, i hva skal man kalle det, i et uthus. Det er ikke plass til meg der, og det er på grunn av korona, for de kan fortsatt være smittet, ikke sant. Fordi de nå gjør [intervjuet] med én gang de kommer. (...) Det var noen arbeiderbrakker utenfor, litt små. I en av dem blir de satt, de som skal intervjues. Utenfor huset, utenfor hele det svære bygget. Så blir de fulgt ut, i en brakke.

Denne måten å gjennomføre intervjuet på, bekreftes også av en annen representant som nylig hadde deltatt på ankomstregistrering og intervju med PU:

På grunn av korona så sitter guttene i et eget rom. Så sitter tolken med et lite nettbrett og snakker med gutten. Og så sitter politiet bak pc-en sin og så sitter jeg borte i en krok. Og jeg sier at det er ikke greit, for jeg har jo vært med på at mange dissosierer, eller det kan skje da, hvis de får et spørsmål som trigger traumene deres. Men det rommet er så lite at da er det ikke plass til meg. Men jeg kunne gjøre det på eget ansvar da. Jeg ba dem ta opp det med sjefene sine. Det reagerer jeg veldig på. At de skal sitte alene. Og det er bare tolken og ungdommen som ser hverandre.

Også en tredje representant forteller om samme opplevelse, men fordi hun syntes det var feil at det kun var tolken og ungdommen som så hverandre, hadde hun iblant gått bort og stilt seg bak tolken, så hun kunne «se ungdommen i ansiktet» via skjermen, hun også. «For der satt han med en liten pc ute på venterommet. Og så satt jeg, politi og tolk på intervjurommet», forteller hun, og kun tolken syntes i utgangspunktet på skjermen, slik som gutten så dem. Hvordan ungdommene opplever denne avstanden og det å gjennomføre intervjuene hos politiet på skjerm på denne måten, vet vi ikke, men representantene oppfatter det som en veldig unaturlig måte å gjennomføre samtalen på, og en organisering som gjør det vanskelig for dem å støtte og trygge barnet som møter politiet.

Selve intervjuet styrer politiet, mens barnet eller ungdommen svarer, og representanten er til stede. Det hele oversettes av en tolk som stor sett er til stede. I intervjuet blir barnet bedt om å si noe om familierelasjoner, litt om hjemstedet sitt, om de har noe skolegang, og så litt om reisen til Norge, helst så detaljert som mulig. «Det er ikke alltid det går like bra», bemerker en av vergene, men politiet spør for eksempel om når de dro hjemmefra, hvilke grenser har de krysset. Politiet prøver også å spørre om

smuglerne som har hjulpet dem på veien. «Og så blir de jo spurt om de ble utsatt for noe voldelig», forteller en representant, og sier at dette ikke ga noen direkte svar sist hun fulgte en ungdom til intervjuet:

Det svarte han ikke på. Jeg vet ikke om han skjønnte det helt heller. Men de spør jo på en pen måte da, om de har vært utsatt for noe som de ikke liker av voksne på turen. Det han sa var at det var så mange rare mennesker, de så annerledes ut og kanskje de kom fra et annet sted i verden.

Det politiet prøvde å spørre om, slik representanten forsto det, var om gutten har vært utsatt for overgrep, men det spørsmålet ble stilt med en forsiktig formulering, og representanten er usikker på om gutten egentlig forsto.

Representantene vi har intervjuet, forteller at politifolkene som tar imot enslige mindreårige asylsøkere møter dem på en tillitsvekkende måte, slik de vurderer det. Det mener de også er viktig for å skape tillit mellom barna og ungdommene, og politiet:

Og disse barna stoler ikke på noen den dagen de kommer. Deres erfaring er å ikke stole på noen, og i hvert fall ikke politiet. Så det er noe jeg prøver å få dem til, men hvorfor skal de stole på meg? Jeg er jo en helt fremmed, dukker opp av intet, men de skjønner det underveis, for de blir behandlet på en god måte. Det vil jeg si.

Representantene opplever politifolkene som hyggelige, tålmodige og villige til å forklare på nytt når ungdommene ikke forstår noe. Én forteller at en gutt vedkommende var representant for, som kom fra Iran og tilhørte en minoritetsgruppe, var sjokkert etter sitt første møte med norsk politi på Gardermoen, for der fikk han til og med te av en politimann, og mat. «Han var helt himmelfallen over at politiet kunne være så hyggelige», forteller representanten. Samtidig bemerker vedkommende at det også er forskjell på politifolkene i hvordan de oppfører seg overfor ungdommene, og at de som er tryggere i sin rolle og ikke har behov for å markere seg, kanskje også gjør ungdommene tryggere.

Noen konflikter har imidlertid representantene stått i med politifolkene ved ankomst, og ett konflikttema er aldersvurdering. En av representantene forteller om en fjortenåring som nylig kom alene fra Afghanistan, og som ikke ble trodd på sin alder av politiet på ankomstsenteret i Råde:

Han er en liten fjortenåring, han dro fra Afghanistan i 2018, da var han 11 år. Og da dro jeg ut på Råde og fikk beskjed av han som har intervjuet at de har satt ham opp til 15. Da kommer han til Mysebu. Det bestemte de, for da var det en dame på jobben, politidame, og hun var hyggelig hun, men hun var sånn selvoppevnt ekspert på aldersvurdering. Jeg var rasende på ham [...] politimannen. Men politiet bestemte. De kan ikke bare sette fingeren opp i lufta.

Det er blant politiets oppgaver å gjøre en vurdering av alder for enslige mindreårige asylsøkere når de ankommer. Det er ikke godt å si hvem som hadde rett i dette tilfellet, om det var gutten eller politiet, men konfliktene om aldersvurderinger kan forstås ut fra representantens siste kommentar, nemlig hvilken (mis)tillit hun utviser overfor politiets verktøy og kompetanse for å vurdere barns alder. Og, ikke minst, at det selvfølgelig har store konsekvenser for gutten hvilken alder utlendingsforvaltningen behandler ham ut fra. Selv om det er UDI som gjør endelig vurdering som blir gjeldende for søknaden om beskyttelse, er en umiddelbar konsekvens av PU sin vurdering hvilket botilbud barnet eller ungdommen får. I dette tilfellet som representanten snakker

om, førte det at politiet oppjusterte guttens alder til at han kom på et mottak for enslige mindreårige over 15 år i stedet for på et omsorgssenter for dem under 15.

Barn forteller om asylintervju og UDI sin saksbehandling

To av barna vi har intervjuet, har vært på asylintervju hos UDI. En av dem forteller at før han dro dit, fikk han informasjon på mottaket fra noen som snakket med han om hva som skulle skje, og mottaket viste også fram nettsiden asylbarn.no på en informasjonskveld, som han syntes var bra. Han forteller ikke mer om selve intervjuet. Det han er opptatt av nå, er at de har fått vedtak om opphold, og at de derfor skal flytte.

Den andre gutten som var til asylintervju hos UDI, forteller at han fikk mange spørsmål «om krigen, mitt land, hvem har hjulpet meg». Mest hadde de snakket om krigen, forteller han, og han svarte på alle spørsmålene han fikk. «De spurte for eksempel om de slo meg eller ikke, hvordan de kom inn i huset. Om det var masse bombing rundt oss», forteller han videre. Etter å ha delt opplevelsene fra krigen i hjemlandet med intervjueren i UDI, ble han lei seg, forteller han, og han følte seg alene. «Det kom ingen», sier han. Bare en slektning som ba han være rolig.

Noen av barna vi har intervjuet har fått positivt svar på sin asylsøknad og venter på bosetting, og for noen har dette tatt måneder, for andre har det tatt mange år. Mens andre fortsatt venter på et vedtak fra UDI. At det er så ulik saksbehandlingstid, er noe barna gir uttrykk for at det er vanskelig å forstå. «Det er litt rart, noen får svar med en gang, og noe må vente i fem–sju år liksom», sier en av dem.

Barna sammenligner sin families ventetid med de andre familiene de kjenner til på samme mottak, på mottak de har bodd på før, og personer de har hørt om. «En mann døde i mottak faktisk når han ventet», forteller en gutt til oss. En annen sier: «På det andre mottaket vi bodde i var det folk som var der i 25 år, 21 år, lenge, fortsatt fikk de ikke svar. Det er ikke sikkert da, kanskje mottaket ikke ville si det til dem. Det mottaket var veldig frekt.» Denne gutten hadde dårlige erfaringer med de som jobbet på mottaket hvor han bodde før, knyttet til deres mellomledd i kommunikasjonen med UDI. Hans uttalelse kan være et uttrykk for denne mistilliten, men er også et eksempel på at barn kan lage seg sine egne forklaringer på ting de ikke forstår. Som hvorfor noen må vente 25 år på et asylmottak. Dette ble også avdekket i innsiktsfasen i prosjektet Barn i asylkjeden A-Å, og var en av årsakene til at man valgte å lage informasjonssiden asylbarn.no for å kommunisere direkte til barn.

De barna som snakker om saksbehandlingstid til oss, har imidlertid ikke sett asylbarn.no eller fått en god forklaring på hvorfor den er ulik fra sak til sak, uten at de skjønner at noen bruker lengre tid på å svare. Ei jente sier det slik, når hun snakker om en familie hun kjenner som «plutselig» fikk opphold etter kort tid, mens hennes familie ventet i årevis:

Det er ganske forskjellig da. Det er urettferdig, noen må vente sånn tretten år, og noen må vente to–tre måneder. Det er veldig dumt. Jeg føler at alle burde fått det samtidig, om et år på en måte. Eller om det hadde vært to–tre måneder, så kunne alle fått det.

Barn har en stor rettferdighetssans. At de selv og personer rundt dem blir behandlet forskjellig av UDI, slik de opplever det, det reagerer barna på. De snakker også om tilfeller hvor UDI har gitt familien råd som har vært feil, eller skapt problemer for dem i den videre saksbehandlingen, og tilfeller hvor det er brukt dårlige tolker som også bidrar til feil, med konsekvenser. Deres fortellinger handler ikke da om *hvordan* de eller familien er møtt av UDI, men om hvilke følger disse interaksjonene har fått for deres liv.

Representanter forteller om asylintervjuet

Representanter for enslige mindreårige asylsøkere blir oppnevnt av Statsforvalteren. Dette er regulert i utlendingsloven § 98a og øvrige hjemler i lovens kapittel 11A. Representantene har et ansvar for å forberede enslige mindreårige asylsøkere på asylintervjuet. NOAS gir også informasjon på mottaket hvor de oppholder seg, på oppdrag for UDI. Deretter får de som skal intervjues en advokatsamtale før intervjuet, og da kan representanten være med «på tråden», for å høre hva de får av informasjon. En av representantene forteller hvordan hun prøver å forberede en enslig mindreårig asylsøker på asylintervjuet:

Jeg var senest nå i går på Mysebu for å ha siste gjennomgang med den jenta som skal neste uke. Og da handler det litt om å prøve å forklare UDIs rolle, og hvorfor de spør som de gjør. For jeg vet at noen kan bli litt irritert på måten de spør på. Men forklare hvorfor de spør, og at det er viktig for dem å få mest mulig informasjon, mest mulig detaljer, for å kunne vurdere saken. Og de må faktisk få så mye at de tror på deg, ikke sant.

Under selve asylintervjuet er det representantenes jobb å være med. Dette gjør at representanter er observatører i mange asylintervjuer med enslige mindreårige asylsøkere, særlig fordi de følger flere samtidig, og stadig får nye. De har derfor også et sammenligningsgrunnlag som går over tid.

Flere av representantene vi har intervjuet, har innvendinger mot måten UDI kommuniserer med ungdommene på under asylintervjuet. De ansatte i UDI oppfattes som hyggelige og imøtekommende overfor de enslige mindreårige, men de bruker mange vanskelige ord i intervjuene som det er vanskelig for de unge å forstå:

Og jeg vet jo aldri om tolken oversetter det vanskelige ordet direkte, eller om de omformulerer det. Jeg har snakket med litt forskjellige tolker om det. Men bare å forstå UDI, et vedtak, klageadgang, de har ikke peiling. Snakk med norske unger da på 12 år, de vet ikke de heller. De bruker så mange vanskelige ord.

Representanten forteller videre at noen tolker er gode på å omformulere, og sier de hopper over litt, og tar seg til rette. Videre at informasjonen som UDI i utgangspunktet ønsker å gi, etter hennes mening er for omstendelig og sagt med for mange vanskelige ord.

Intervjuene hos UDI tar lang tid, gjerne en hel dag, og mye av tiden brukes på formalia og det en representant kaller «innledning». Det skal informeres om lydbåndopptak og tolkens rolle, representantens rolle og annet. Dette kan, ifølge en av representantene, ta en hel time. Men, noen gjør det fortere, altså er det mulig å gjøre det fortere, påpeker hun. Samtidig er det andre representanter som mener det er positivt når intervjueren bruker god tid på å gi informasjon.

Deretter ønsker UDI å få barna til å fortelle fritt om hvorfor de søker asyl i Norge, men dette erfarer vergene at kan være vanskelig å få til:

Og så skal de liksom få lov til å fortelle. Og da skal det være fri fortelling. Og selv om jeg har fortalt på forhånd, det om fri fortelling som UDI vil ha, så er det jo ikke alle som klarer det. Og da er det nok litt ulikt hvordan de prøver å pushe dem til fri fortelling, eller om de begynner å stille noen hjelpespørsmål for å få dem i gang. Og barna er jo veldig ulike på i hvilken grad de klarer å fortelle fritt. Og det tror jeg ikke handler om at de ikke har noe å fortelle, men noen er mer fåmælt enn andre.

Her spiller, slik representantene ser det, de ansattes framgangsmåte en stor rolle, i tillegg til at ungdommene selvfølgelig er forskjellige. En av representantene forteller at hun fulgte en gutt til asylintervju hos UDI dagen før, og da hadde samtalen gått veldig bra: «han var kjempeflink, pratet og la fram saken sin, og hun var flink hun som intervjuet også». Å få lagt fram saken sin har svært stor betydning for ungdommenes framtid, påpeker hun, de er derfor svært spente på asylintervjuet.

UDI ønsker mye informasjon, og høyt detaljnivå, og det er også en av årsakene til at intervjuet tar lang tid:

Og så vil UDI selvsagt også ha detaljer om familien. Og det har jo hendt at noen har 12 søsken, så det tar jo tid. Og detaljer om hjemstedet, så intervjueren kanskje kan finne det på kartet. Og finne ut akkurat når han er født. Det tar ofte 5–6 timer da. De har en times pause midt på. Og så har de en liten pause hver time.

Når intervjuene strekker ut i tid, som de ofte gjør med denne måten å intervju på, passer både intervjueren og representanten på at det tas pauser underveis.

At de ansattes framgangsmåte har mye å si for hva som kommer fram i intervjuet, blir spesielt tydelig i slutten av intervjuet, når det (etter UDIs egen modell for intervjuing) er tid for kontradiksjon. Her opplever noen av representantene at de ansatte i UDI løser oppgaven forskjellig, og i noen tilfeller på en kontraproduktiv måte:

Og så er det mye detaljer og mye spørsmål, og så har de jo denne tanken om at de skal først fortelle, de kaller det traktmodellen, at de skal først fortelle og så skal de liksom komme med litt konfronterende på slutten. Og det er de veldig ulike på, synes jeg. Noen gjør det på en veldig all right måte, å stille de spørsmålene som egentlig betyr at det er noe de tviler på eller ikke får til å stemme, men de sier ikke det, dette stemmer ikke for meg, de stiller spørsmål på en all right måte. Og noen ganger kan det bli oppklart. Noen kan være misforstått, eller tolken kan ha misforstått. Men så er det noen, etter en pause, og vedkommende har fortalt og fortalt, så setter intervjuer seg ned, det er noe jeg ikke får til å stemme her, jeg vet ikke om jeg får til å tro på det du forteller. Da bare klapper de sammen, og jeg klapper sammen. For da vet de enda ikke HVA det er vedkommende ikke får til å stemme. Og det kan gjerne gjøres på en hyggeligere måte, og de kan få til det samme uten av vedkommende klapper sammen. Jeg kan se at det skjer noe med dem, når de får den der, dette får jeg ikke til å stemme, her er det noe som ikke er riktig. I stedet for å si, du fortalte at, men så sa du også, hvordan skal jeg forstå det? Da blir det noe annet, da har du ikke uttrykt mistillit. Mistillit, det er ikke noe all right. Men å be om en oppklaring, det er noe helt annet.

En lignende problemstilling gjelder hvordan UDI kommuniserer resultatene av alderstester som mange enslige mindreårige asylsøkere må ta. Slik representantene erfarer det, er noen «veldig avslappet på det», mens andre er svært nervøse for hva alderstesten vil si. Dette får de ikke vite før helt på slutten av intervjuet med UDI, men UDI informerer om det innledningsvis, at de først skal snakke om andre temaer, og så skal de snakke om alderen. En av representantene spør høyt om ikke da en del av hodet er «opptatt» med å tenke på alderstesten under intervjuet blant de enslige mindreårige som er bekymret for hva den vil vise. Når intervjueren så kommer til aldersrapporten, da gis det ifølge denne representanten for mye informasjon om hvordan metoden er utviklet og skåren sammensatt: «De leser opp hele det arket med forskningsresultatene! Det er helt håpløst», mener hun. Det er komplisert

informasjon som ungdommene ikke forstår, og det skal jo tolkes også, og det eneste som er interessant er resultatet, argumenterer representanten. Denne informasjonen kommer altså sent, og er godt pakket inn i et vanskelig forskerspråk. «Men matcher alderstesten med det vedkommende har sagt selv, så kunne de sagt det innledningsvis. Og så kunne de si det litt enklere», råder representanten.

8.2 Levekår under utlendingsforvaltningens ansvar

Barns møte med utlendingsforvaltningen er mer enn de fysiske og digitale enkeltmøtene der noen som representerer utlendingsforvaltningen ser dem og snakker med dem. Barn som søker asyl alene eller sammen med sin familie, lever hele sitt liv innenfor rammer av norsk asylpolitikk, som skal forvaltes av PU, UDI og UNE. Det er utlendingsforvaltningen som har ansvar for hvor de bor og hvordan de bor¹⁶, som kan påvirke hvor lenge de må leve på svar på sin asylsøknad, som fatter vedtak om retur eller opphold med og uten begrensninger. Indirekte møter asylbarn utlendingsforvaltningen hver dag, gjennom beslutninger tatt om deres livssituasjon og levekår. Flere av punktene som tas opp her, handler om livet på mottak. Som vi har nevnt innledningsvis i denne rapporten, ble det, samtidig med bevilgningen til satsingen på barnefaglig kompetanse, også bevilget 50 millioner kroner for å jobbe målrettet med levekår i asylmottak. Tiltakene som følger av denne bevilgningen (som blant annet barnehage, barnebase, barnefaglige stillinger i mottak, foreldreveiledningskurs, ATV-kurs, listen er ikke uttømmende) er ikke del av evalueringen.

Når vi allikevel velger å beskrive kjente utfordringer for barn i asylprosessen her, og også gå inn på livet på mottak, gjør vi det av tre grunner. For det første er det vesentlig for å kunne tilnærme oss problemstilling 2, nemlig hvorvidt barn og unge har fått en bedre opplevelse av å være i asylprosessen etter at satsingen med barnefaglig kompetanse ble satt i gang. Vi har tidligere skrevet at vi, for å svare på dette spørsmålet, må tegne et større bilde og beskrive de ulike faktorene som preger barns opplevelser i asylprosessen. Mange av disse faktorene vil befinne seg utenfor det vi kalte accountability ceiling, altså utenfor de ansattes handlingsrom. Utformingen av ankomstsenteret, bemanningen på mottak, anbudsregimet for mottaksdrift vil den ansatte ikke kunne rå over, og det faller utenfor satsingen med barnefaglig kompetanse. Håndhevelsen vil falle inn under utlendingsforvaltningens ansvarsområde, men de økonomiske og juridiske rammene er politisk bestemt. Innvandringspolitikken, med midlertidige oppholdstillatelser, strengere krav til familiegjenforening mm, kan ikke utlendingsforvaltningen stilles til ansvar for. Dette er likevel forhold som vil påvirke barns levekår i aller høyeste grad, og derfor er det viktig å vise ovenfor beslutningstakerne hvilke følger denne politikken har for barn. Med dette kapittelet viser vi derfor hvilke rammer politikken gir for de ansatte i utlendingsforvaltningen sin mulighet til å utøve sin barnefaglige kompetanse.

For det andre har vi, gjennom vår datainnsamling, erfart at disse faktorene også anses som viktige for de ansatte selv. Til tross for at UDI gjennomførte egne tiltak rettet mot mottaket, peker spesielt UDI-ansatte i RMA på den glidende overgangen mellom fokuseringen på barnefaglig kompetanse og barns levekår på mottak. I intervjuene peker disse ansatte spesielt på de nyervervede ferdighetene i å snakke med barn, og på en større bevissthet rundt barns beste, og barnets psykologi, som gjør det mulig å bedre tilrettelegge for gode levekår i mottak. Om det nå handler om å sikre at barn får det botilbudet de har behov for, oppfordre mottaket til å tilrettelegge for

¹⁶ Asylmottak er et frivillig botilbud, noe som er regulert i mottaksinstruksen [GI 13/2017 - Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere](#)

barnets ønskede fritidsaktivitet, og, ikke minst, bidra til et godt samarbeid med barnevernet og eventuelt andre relevante instanser, dersom det er bekymring rundt barnets omsorgssituasjon.

For det tredje er det barn og unge selv som tar opp sin livssituasjon som helhet i intervjuene. Møtene med ansatte i PU, UDI, og senere i UNE, er korte og enkeltstående hendelser sett i lys av en ellers til dels svært utfordrende livssituasjon. Barn er opptatt av hvordan de bor, om de har mulighet til å gå på de aktivitetene de har lyst til, om de har mulighet til å holde kontakten med vennene sine over tid, og om de noen ganger vil ha mulighet til å se familiene sine igjen. Når dette er tema som opptar barna vi har intervjuet i så stor grad, og barn som søker asyl er sluttbrukerne som denne evalueringen til syvende og sist handler om, mener vi det er viktig å gi denne sårbare gruppens behov og erfaringer plass i en slik evaluering.

Trangboddhet på mottak

Noen av barna vi har intervjuet bor på mottak der boligmassen består av brakkeliggende bygg og små leilighetsblokker, mens andre bor i desentraliserte boliger. Ett av barna sier at han er fornøyd med leiligheten som han deler med sin mor. De andre, som deler bolig med flere familiemedlemmer, beskriver trangboddhet som en belastning. Ingen av disse barna har et eget rom, selv om de er tidlig i tenårene, fordi det ikke er nok soverom til hele familien der de bor. To av guttene sover på sofaen eller gulvet i stua, fordi foreldre og søsken sover på soverommet/soverommene. En gutt deler rom med en voksen slektning, i et kollektiv med flere andre menn i 20–30-årene. Ei jente deler soverom og seng med sin lillebror, og sier «det er ikke engang plass, men liksom, vi må uansett gjøre det fordi to personer kan ikke sove på stua» – der sover en annen bror. Når vi spør hvordan det er å bo på mottaket, er det første de forteller at familiene deres har for lite plass. Tidligere forskning på levekår i asylmottak har også vist at trangboddhet påvirker barns hverdagsliv negativt, særlig når de ikke kan velge å oppholde seg andre steder, og at mange barnefamilier bor trangt på mottak (Hauge et al., 2015).

Barna vi intervjuet som bor på et på sentralisert mottak, savner at uteområdene er tilrettelagt for større barn. Lekestativene for de små har de vokst fra for lengst, og ellers finnes ikke noe annet enn et åpent, tomt område hvor de iblant spiller fotball med pinner til mål. To av dem forteller om hvor fint det var da de tidligere bodde på et desentralisert mottak og hadde hage med trampoline som de delte med naboene i etasjen over. Fem barn delte en trampoline som var stor nok «så alle fikk være der», det likte de godt. De ønsker at mottaket der de bor nå også kunne ha en trampoline, kanskje et fotballmål.

På fritiden er ikke disse barna på mottaket. «Det er ingen her som henger her på mottaket. Alle går ut. Det er ingen som har nok plass i huset sitt», forklarer en av dem. Det er ingen av dem som feirer bursdagen sin på mottaket, eller har med seg venner hjem på besøk. «Det er på en måte litt flaut å ha med venner i et så lite hus», sier en av dem, og forteller at det gjør han aldri:

Gutt: Hver gang noen spør meg så finner jeg på masse rare unnskyldninger.

Intervjuer: Hvis de spør om å være med hjem?

Gutt: Ja.

Intervjuer: Hva sier du da?

Gutt: Ja, enten sier jeg «Jeg kan ikke i dag», eller jeg later som at jeg ringer mamma og at hun sier nei.

Han forteller at han er redd for hva de andre vil si på skolen, hvis han skulle ta med seg noen av dem dit han bor. På fritiden drar barna andre steder, til nærmeste sentrum eller kjøpesenter. «Det eneste vi gjør er bare å sove på huset og så går vi ut ett eller annet sted», sier ei jente.

Flytting, skolegang og en nomadisk tilværelse

Flere av barna vi har intervjuet, har vært på flukt i 3–4 år før de har kommet til Norge, det vil si at de har oppholdt seg i perioder i andre land og så brutt opp igjen, før de så har kommet hit. Også i Norge fortsetter den nomadiske tilværelsen for noen av dem, fordi asylmottak stadig legges ned, og barnefamilier som andre flyttes til nye steder. Noen av barna vi har intervjuet har bodd på flere ulike mottak i sin botid i Norge, på grunn av endringer i mottaksstrukturen som har tvunget familiene deres til å flytte. Utfordringene med hyppige flyttinger på til dels svært kort varsel, har blitt beskrevet i flere tidligere rapporter (Weiss, 2013; Weiss, et al. 2017; Berg & Tronstad, 2015).

Å måtte flykte kan innebære et langvarig avbrudd i skolegangen for mange barn. Ett av barna vi har intervjuet forteller at han ikke kunne gå på skole i tre år mens han og familien hans var «på veien», som han kaller det. Det er viktig for barna som kommer til Norge i skolealder å få et tilpasset opplæringstilbud så raskt som mulig, for at de ikke skal miste mer tid, og alle barna vi har intervjuet går på skole. Det er imidlertid noen som har opplevd å bli plassert i feil klasse, fordi deres alder ble registrert feil etter dårlig tolking ved ankomst. Dette har ført til at de har måttet gå samme årstrinn to ganger, og dermed byttet klassekamerater etter bare ett år på skolen. Det er også flere som har byttet skole eller snart må bytte skole enten på grunn av flytting mellom mottak, eller fordi de snart skal bosettes i en annen kommune. Den nomadiske tilværelsen som disse barna lever i Norge, skaper brudd i deres skolegang i en allerede sårbar fase av deres opplæring, hvor de har mye tapt tid å hente inn.

Skolen er også en viktig sosial arena for barna vi har snakket med, som for barn flest. De som forteller at de har mange venner, har fått dem på skolen, og de som foreller at de har blitt mobbet, har opplevd dette på skolen.

Fritidsaktiviteter og aktiviteter organisert av mottaket

Barna vi har snakket med, er som andre barn opptatt av å få holde på med interessene sine på fritiden. Enten det er å spille fotball, piano, taekwondo eller se den siste Marvel-filmen. Flere av dem går på faste fritidsaktiviteter, mens andre har et håp om at mottaket skal ordne en plass i den lokale barnefotballklubben. God kommunikasjon om mulighetene til å delta viser seg å være viktig dersom ventelister eller andre faktorer gjør at barnet ikke får tilgang til den ønskede aktiviteten. God informasjon vil bidra til at barnet kan forholde seg til ventesituasjonen og slippe å lage egne forklaringer på hvorfor «noen barn får lov til å gå på fotball, mens andre ikke gjør det».

Innimellom inviterer mottaket til aktiviteter for alle beboerne. Da reiser alle beboerne som vil på samme aktivitet, for eksempel bowling eller kino. Noen av barna vi har intervjuet, skulle ønske at de da ble spurt om hva de var interessert i, og kanskje fikk noe å velge mellom. Bowling for eksempel, det er «cringe» eller sånt som 18–20-åringer driver med, og samtidig vil de heller ikke se filmer som «Knerten og lillebror», det er faktisk for lillebrødre. «Noe mottak burde gjøre er å spørre barna liksom hva de vil», foreslår ett av barna. For det de gjør nå, slik barna opplever det, er «å bare planlegge og tro at vi kommer til å synes det er gøy».

8.3 Oppsummering

Barn og unge vi har snakket med, har i all hovedsak gode erfaringer i møte med ansatte i utlendingsforvaltningen. De møter «snille» voksne, som gir den informasjonen de trenger. Dette bekreftes også av representantene. Disse opplever de ansatte i utlendingsforvaltningen stort sett som kompetente og omsorgsfulle. Ikke desto mindre hadde representanter en del forslag til hvordan barn og unge kunne bli enda bedre ivaretatt i møte med utlendingsforvaltningen. Et viktig punkt handlet om PUs prioritering av enslige mindreårige asylsøkere. Forvaltningens mål om å behandle slike saker raskt og effektivt, ser til dels ut til å gå på bekostning av barn og unges mulighet til å hvile og hente seg inn etter reisen. Representanter forteller om lange dager ved ankomst, der registrering, ID-undersøkelser og registreringssamtalen skjer på én dag. Representanter sammenligner den nåværende praksisen på det nasjonale ankomstsenteret i Råde med tidligere praksis på Tøyen, der PUs arbeid med den enslige mindreårige foregikk over to døgn. Et lavere tempo i starten, mindre inntrykk og færre personer barnet må forholde seg til på én gang, ble ansett som en fordel. Representanter har også vært kritiske til hvordan myndighetene har håndtert koronasituasjonen når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere. De var spesielt kritiske til at man gikk fra en karanteneperiode i forkant av registreringen til at registreringssamtalen ble gjennomført under strengt smittevern, noe som i mange tilfeller betydde at barnet satt i et lite uthus, mens representanten, tolken og politivakta befant seg i et annet rom. Representantene bekrefter allerede kjente funn fra interne undersøkelser i UDI, at digitale samtaler med sårbare grupper er svært utfordrende. Det ble spesielt trukket fram at barnet eller ungdommen ikke nødvendigvis kunne se alle deltakerne i samtalen på «den lille skjermen sin». Dessuten var det utfordrende for representantene å ivareta barnet eller ungdommen de hadde ansvar for. Representanter var tydelige på at få barn i en slik setting vil gi uttrykk for sine behov – om det nå dreier seg om at de trenger en pause, eller har behov for mat og drikke. Skjermen gjorde det utfordrende for de voksne å lese barnets kroppsspråk og dermed forstå deres uuttalte behov. Regelmessige pauser under intervjuet, som både ble praktisert i PU og UDI, var derfor et viktig tiltak for å ivareta barnet. De ansatte i utlendingsforvaltningen var klar over at en slik fremgangsmåte ikke var til barnets beste, men siden krav om rask saksbehandling var skriftliggjort fikk det større vekt.

Vi finner at barn og unge møter kompetente og forståelsesfulle voksne. Det betyr derimot ikke nødvendigvis at barn og unge har det særlig bra mens de befinner seg i asylprosessen. I samtaler med barna er disse mest opptatt av å fortelle om livet mens de venter. Barn forteller om vennene sine på skolen, om framtidshåp og lengsel. De forteller også om trangboddhet på mottak, som gjør at de sliter med å kunne trekke seg tilbake og føler skam overfor skolevennene sine. Barn er opptatt av å leve som andre barn de møter, de har lyst på fritidsaktiviteter og forstår ikke alltid hvorfor de må vente lenge for å komme med på barnefotballaget, når fotballklubben jo er rett rundt hjørnet. Barn er opptatt av skolen, stolt over hva de har lært, og glad i vennene sine. Men de er også bekymret over hva som skal skje når de må flytte – enten fordi de har fått opphold og blitt tildelt en kommune langt vekk fra der de bor nå, eller fordi de fortsatt venter, mottak legges ned og de må flytte til et nytt mottak. De fleste av barna vi har snakket med, har vært på flyttefot i mange år og er slitne av å måtte finne seg nye venner. Det som preger barn mest, er at noen har måttet reise fra (deler av) familiene sine. Sorgen og savnet overskygger det meste. I en slik situasjon blir det viktig at barna møter trygge voksne og trygge situasjoner.

Det er i hovedsak asylpolitikken som fører til utfordringer som trangboddhet på mottak og den nomadiske tilværelsen med hyppige flyttinger som barn i

asylprosessen forteller om, fordi det er vedtatt at mottak skal holde en «nøktern standard» og fordi økonomi i stor grad har vært en styrende faktor for mottaksdrift. Innenfor disse rammene skal utlendingsforvaltningen, og da særlig UDI som har ansvar for asylsøkeres botilbud, forsøke å få til gode vedtak og tilpassinger basert på barnefaglige vurderinger og god dialog med barn. Med utgangspunkt i barnas perspektiv er det grunn til å spørre politikerne som har myndighet til å påvirke de ytre rammene for dette arbeidet, hvorvidt de gir rom for å ta hensyn til barnet beste i spørsmål om bolig, bosted, kontinuitet i skolegangen og mulighet for å leve et mest mulig normalt liv for barn som søker asyl.

9 Kompetanse i kontekst

I kapittel 4 viste vi hvordan oppdraget med å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden ble operasjonalisert i ulike tiltak, mange av dem rettet mot ansatte i utlendingsforvaltningen. Vi beskrev også at disse tiltakene kan ses på som ulike typer hjelpemidler som ansatte kan ha i en skjønnsmessig verktøykasse, inkludert materielle ressurser, som nettsider og digitale eller fysiske veiledere, immaterielle ressurser som for eksempel kunnskap, forståelse og innsikt, og nye eller forbedrede arbeidsmetoder og -teknikker, for eksempel samtaleteknikker tilpasset barn i ulike aldre som søker asyl alene eller sammen med familien.

Mens vi i kapittel 5 og 6 har gått i detalj på utvalgte tiltak, ser vi i dette kapitlet på virkninger av arbeidet med å styrke barnefaglig kompetanse i sin helhet, basert på de ansattes erfaringer i PU, UDI og UNE. Analysene vi presenterer, er basert både på spørreundersøkelsen blant ansatte i de tre etatene og kvalitative intervjuer med et utvalg av medarbeidere. Vi starter kapitlet kvantitativt og spør: føler de ansatte seg nå bedre rustet i møte med barn og unge i sitt arbeid? Videre i kapitlet undersøker vi kvantitativt og kvalitativt hvilke faktorer som bidrar til at ansatte, slik de selv erfarer det, kan anvende barnefaglig kompetanse i sitt arbeid, og hvilke faktorer som skaper hindringer.

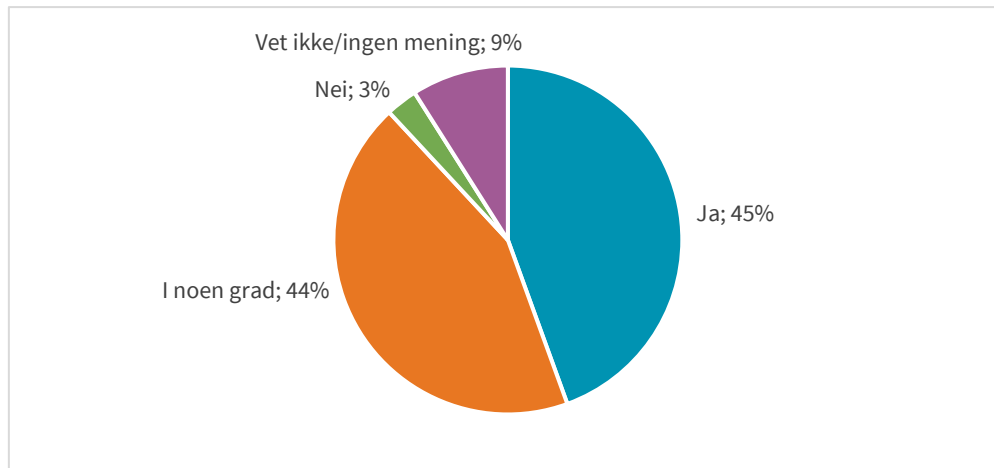
Anvendelse av barnefaglig kompetanse kan ikke undersøkes og forstås i et vakuum, men må ses ut fra kontekst. Ansatte utøver sin kompetanse i et arbeidsfellesskap, innenfor gitte institusjonelle rammer og strukturer, og delvis styrt av juridiske og politiske føringer. I dette kapitlet retter vi derfor oppmerksomheten mot hvilke verktøy ansatte mener at kompetansearbeidet har tilført dem, og hvordan kontekstuelle faktorer der de jobber, bidrar til eller hindrer at de tar disse i bruk på måter som kan styrke arbeidet med barn og unge i asylkjeden.

9.1 Ansattes generelle erfaringer med kompetanseheving

En viktig målsetning i arbeidet med å øke den barnefaglige kompetansen i utlendingsforvaltningen, er å bidra til at ansatte blir bedre rustet til å møte barn og unge på en god måte i jobben sin, og ivareta sine plikter og oppgaver på en god måte.

I spørreundersøkelsen blant ansatte i UDI, UNE og PU har vi spurt hvorvidt de ansatte selv føler seg rustet til å ivareta sine arbeidsoppgaver i saker som involverer barn eller unge. 45 prosent av de som har svart på dette spørsmålet svarer ja, og nesten like mange svarer at de i noen grad føler seg rustet. En av ti føler seg usikre eller har ingen mening, kanskje fordi spørsmålet ikke er så relevant for deres jobb, og svært få svarer nei.

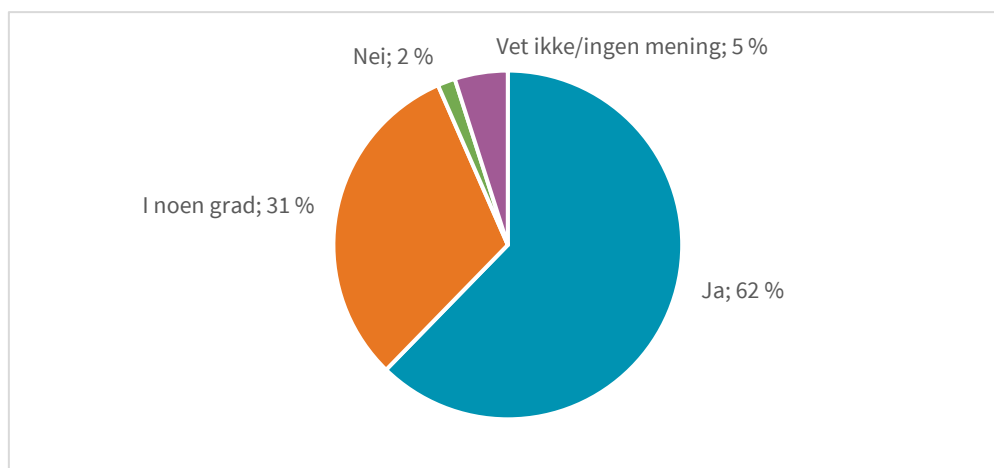
Figur 9.1 Svar på spørsmålet «Føler du deg rustet til å ivareta dine arbeidsoppgaver i saker som involverer barn eller unge?», i prosentandel. N = 238.



Ulike komponenter kan styrke opplevelsen av å være rustet til å ivareta visse arbeidsoppgaver. Det kan være egen kompetanse, men det kan også være kjennetegn ved organisasjonen du jobber i, som for eksempel rutiner som forklarer hva du skal gjøre, en arbeidskultur som fokuserer på barn og unge, eller kollegaer som du kan støtte deg på i jobben.

Spørreundersøkelsen vi har gjennomført, viser at det er en sammenheng mellom å føle seg rustet og å ha deltatt på kompetansehevende tiltak. Blant ansatte i «førstelinjen» i UDI, UNE og PU som har deltatt på barnefaglig dag, gjennomført e-læringsprogram om barnets beste, eller gått på kurs i samtaler med barn i asylkjeden, er det en høyere andel som svarer at ja, de føler seg rustet til å ivareta arbeidsoppgavene sine i saker som involverer barn eller unge. Særlig sterk er sammenhengen for de som har deltatt på kurs i samtaler med barn i regi av RVTS/RBUP, som vist i figur 9.2. Kanskje føler de som har deltatt på slike tiltak i større grad at de er rustet i saker som involverer barn og unge – eller kanskje flere av de som føler seg rustet i saker som involverer barn og unge, har deltatt på barnefaglig kompetanseheving.

Figur 9.2 Svar på spørsmålet «Føler du deg rustet til å ivareta dine arbeidsoppgaver i saker som involverer barn eller unge?», i prosentandel, blant de som har deltatt på «Samtaler med barn i asylkjeden» grunnkurs med RBUP/RVTS. N = 61.



Vi har også spurt de ansatte i «førstelinjen» om det finnes rutiner for hvordan de skal ivareta barnets beste i sin jobb. De som svarer ja, oppgir i større grad at de føler seg rustet til å ivareta sine arbeidsoppgaver i saker som involverer barn og unge, enn de som svarer nei eller vet ikke. Vi har videre spurt de ansatte om de mener det har blitt mer fokusering på barns behov og rettigheter ved deres arbeidssted de siste fire årene. De som svarer ja, oppgir også her i større grad at de føler seg rustet for saker som involverer barn og unge, enn de som mener at fokuseringen på barn og unges behov og rettigheter er omtrent som før. Tilsvarende mønster ser vi når vi spør om de ansatte opplever at arbeid med barn og unge er et prioritert arbeidsområde ved deres arbeidssted i dag. Vi ser også at ansatte som mener at barnefaglig kompetanse i deres nærmeste kollegafellesskap har økt de siste fire årene, i noe større grad føler seg rustet til å ivareta sine arbeidsoppgaver i saker som involverer barn og unge.

Oppsummert er det altså en positiv sammenheng mellom det å kjenne seg rustet til arbeidet med barn og unge og en rekke støttende organisasjonsfaktorer: å kjenne til rutiner for hvordan man skal ivareta barnets beste på jobb, mer oppmerksomhet på barn og unges behov og rettigheter, at barn og unge er et prioritert arbeidsområde, og økt barnefaglig kompetanse i kollegafellesskapet. I resten av dette kapitlet utforsker vi disse sammenhengene kvalitativt med utgangspunkt i erfaringene til ansatte som arbeider med barn eller saker som berører barn i PU, UDI og UNE.

9.2 Faktorer som understøtter barnefaglig arbeid

Som vi har vist gjennom surveyen, kan barnesensitive rutiner og strukturer hjelpe ansatte i utlendingsforvaltningen med å utføre sitt arbeid på en god måte i saker som involverer barn og unge. I det følgende gir vi en kvalitativ beskrivelse av ansattes erfaringer med kontekstuelle faktorer vi fant i vår undersøkelse. Listen er ikke uttømmende, men gir et innblikk i det arbeidet som ble gjort, og ikke minst de ulike faktorene og arenaer der endringer i forbindelse med satsing på barnefaglig kompetanse har bidratt til de ansattes opplevelse av mestring og trygghet i å utøve sitt arbeid på en barnefaglig kompetent måte.

Holdningsendringer i ledelsen og etaten

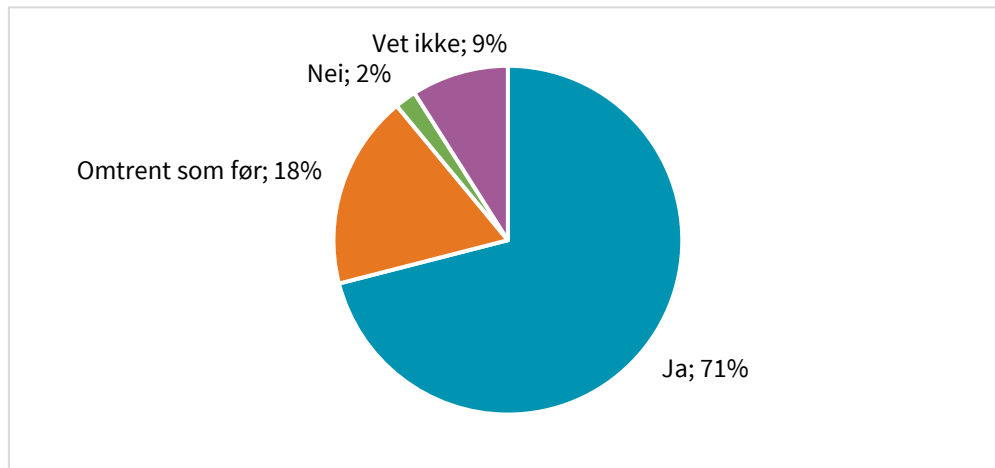
Da vi intervjuet medarbeidere i utlendingsforvaltningen som har vært sentrale i utviklingen av tiltak for å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden, uttalte noen av dem at deres målsetning var at utlendingsforvaltningens arbeid med barn må likestilles arbeidet med voksne. Dette mente de forutsatte en holdningsendring, fordi de opplevde at arbeid med voksne asylsøkere har vært premissgivende for hvordan man jobber og hvordan man organiserer arbeidet i asylkjeden.

Det er vanskelig å si hvorvidt en slik holdningsendring har funnet sted, men en faktor som understøtter en slik holdningsendring som flere medarbeidere trekker fram, er støtte fra ledelsen. De beskriver at fordi ledere har vist engasjement for det barnefaglige arbeidet og anerkjent både dagens utfordringer og denne kompetansens relevans, har det blitt lettere å prioritere arbeid på barns premisser ved deres arbeidssted. «Vi har hatt en sjef som har ivret veldig for dette», forteller en ansatt i PU, mens en ansatt i Region- og mottaksavdelingen i UDI opplever at det nå «er lettere å bli hørt og forstått» og at ledelsen har blitt mer «lydhør». Nå har for eksempel UDI prioritert barnefaglige prosjekter på tema som de tidligere avviste at avdelingen skulle jobbe med, som å snakke direkte med barn om retur.

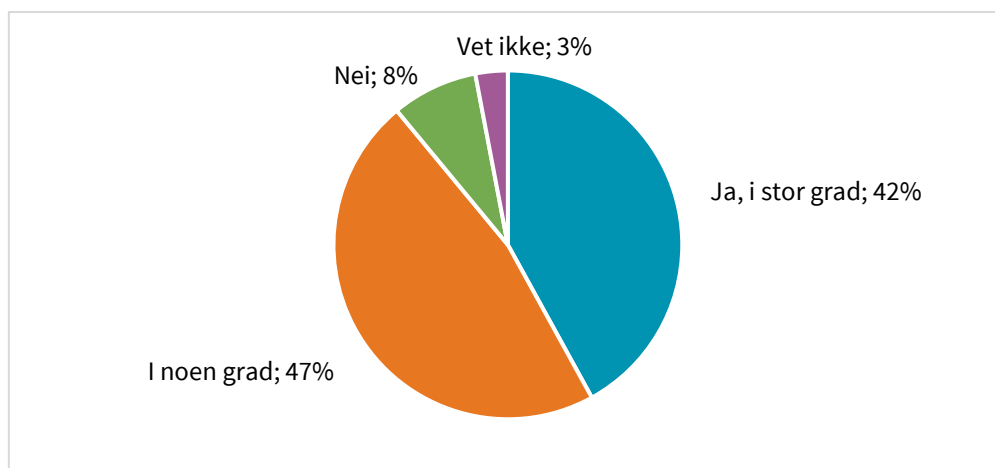
I spørreundersøkelsen til PU, UDI og UNE har vi spurt om de ansatte opplever at det har blitt mer fokusering på barns behov og rettigheter ved deres arbeidssted de

siste fire årene, og om de opplever at arbeidet med barn og unge er et prioritert arbeidsområde ved deres arbeidssted i dag. I figur 9.3 og 9.4 viser vi respondentenes svar på disse spørsmålene.

Figur 9.3 «Har det blitt mer fokus på barns behov og rettigheter ved ditt arbeidssted de siste fire årene?» Andel respondenter i PU, UDI og UNE. N = 311.



Figur 9.4 «Opplever du at arbeid med barn og unge er et prioritert arbeidsområde ved ditt arbeidssted i dag?» Andel respondenter i PU, UDI og UNE. N = 311.



Sju av ti svarte at det har blitt større oppmerksomhet på barns behov og rettigheter ved deres arbeidssted de siste fire årene, men kun fire av ti opplever i stor grad at arbeidet med barn og unge har prioritert der de jobber. Nesten halvparten svarer at arbeidet i noen grad har prioritert, hvilket vi kan tolke som uttrykk for et betinget handlingsrom. En kan spørre seg hvor befestet en eventuell holdningsendring er, når økt fokusering på barns behov og rettigheter ikke reflekteres like sterkt i hvilken prioritert arbeidet har. En mulig tolkning er at holdningsendringen er større blant de ansatte enn hos ledelsen, som påvirker prioriteringer i større grad enn den jevne ansatte kan gjøre. Videre er prioriteringer i utlendingsforvaltningens arbeid også politisk bestemt, og barnefaglig arbeid kan derfor måtte vike for områder som tilbakekall, beredskapsarbeid eller annet politikerne ber forvaltningen prioritere. Det kan også hende at færre svarer at barn og unge er et prioritert arbeidsområde ved deres arbeidssted dersom de ikke har så mange oppgaver som berører barn akkurat ved sin

avdeling eller enhet. Imidlertid viser begge figurene at flertallet av de spurte opplever at arbeidet med barn og unge får både oppmerksomhet og en viss prioritet.

At sjefer «ivrer» for tematikken, gir støtte til utviklingsprosjekter eller til og med går ut offentlig og anerkjenner at arbeidet med barn må forbedres, signaliserer til de ansatte at arbeid med å ivareta barn er viktig og verdt å prioritere i utlendingsforvaltningen. Samtidig endrer det ikke nødvendigvis de ansattes handlingsrom eller muligheter til å arbeide barnefaglig. At søkelyset på barns behov og rettigheter blir sterkere, er antakelig positivt, men kanskje ikke tilstrekkelig i seg selv til at arbeid med barn og unge skal prioriteres over eller på linje med andre oppgaver. Det er fortsatt slik at prioritering av den barnefaglige kompetansen konkurrerer med andre områder der man også ønsker å styrke kompetansen, og anvendelsen av den barnefaglige kompetansen utfordres av strukturer som gir andre hensyn prioritet, som spørreundersøkelsen antyder. Dette skal vi komme tilbake til senere i kapitlet, når vi ser nærmere på faktorer som hindrer anvendelse av barnefaglig kompetanse.

Tekstlige verktøy i form av maler, skjema og retningslinjer

Medarbeidere i alle tre etatene forteller om ulike tekstlige ressurser som har blitt utviklet med de øremerkede midlene til kompetanseheving, som har utvidet deres verktøykasse i arbeidet med barn og unge. Dette dreier seg om veiledere, maler og retningslinjer for hvordan de skal gå fram i arbeidet sitt når det berører barn og unge. Disse verktøyene bidrar til en «oversettelse» av generell barnefaglig kunnskap og forståelse til mer kontekstualiserte arbeidsmåter, ofte avgrenset til en enkelt oppgave. I det følgende gir vi noen eksempler på nye tekstlige verktøy og hvordan ansatte i de tre etatene sier at de bruker dem.

I UNE har søkelyset på barnets beste og barnefaglig kompetanse ført til reviderte, mer spesifiserte maler for innhenting av skriftlige uttalelser om barn fra tredjeparter som barnevern, skole og helsestasjon, og kursingen i barnefaglig kompetanse har kanskje også hevet saksbehandlers og nemndlederens forståelse av disse uttalelsene, ifølge ansatte vi har intervjuet. Disse malene og veiledningene kan brukes når saksbehandlere via familiens advokat oppfordrer de som vil uttale seg til å gi relevant informasjon. For eksempel kan en saksbehandler si til advokaten «nå trenger vi informasjon om barnets situasjon og omsorgssituasjon i dag», og be om å få informasjon fra eventuelle fosterhjem, barnehage, skole og helsestasjon, med samtykke fra foreldrene. En saksbehandler i UNE forklarer hvordan dette fungerer i dag:

Vi har noen gode maltekster, som er utarbeidet som del av dette. Og det er jo hvordan vi stiller spørsmålene, for å få den informasjonen som vi mener er nyttig. Og da ser jeg på svarene jeg får, at de har skjønt hva vi spør om. Og det tror jeg kanskje ikke jeg hadde sett hvis jeg ikke hadde fått den opplæringen. Helt sikkert ikke. For da hadde vi ikke sett den metakommunikasjonen av informasjon som ligger der. Og vi hadde ikke klart å spørre om det. Før så spurte vi mindre detaljert. Nå spør vi litt mer konkret, stiller mer konkrete spørsmål når vi sender brev.

Det er altså ikke bare hvordan UNE ber om informasjon denne saksbehandleren mener er endret, men også hvordan de som jobber i UNE forstår informasjonen som andre med kompetanse på barn kan dele. Saksbehandleren snakker i intervjuet om at «det har vært nyttig å vite litt hva som ligger bak det begrepet» omsorgskompetanse, for å tolke for eksempel uttalelser fra en barnehage: «De beskriver for eksempel hentesituasjon. Fordi vi har fått den opplæringen kan vi lese mer ut av de beskrivelsene,

om foreldrene har en god omsorgskompetanse.» Å ha tilgang på denne forståelsen og dokumentasjonen har igjen, mener saksbehandleren, gjort at UNE kan vurdere ikke bare om barnet har en forelder, men også om den tilgjengelige omsorgspersonen har tilstrekkelig omsorgskompetanse.

I PU har man brukt tid på å utvikle en barnefaglig veileder som er tenkt å gjøre barnefaglig kompetanse mer anvendbar for de ansatte. Veilederen heter «Trygg, sikker og forsvarlig», den er ca. 90 sider lang og består av to deler. Den første delen er en overordnet del som presenterer generelle barnefaglige prinsipper for PU sitt arbeid, med en kort oppsummering av kunnskapsgrunnlaget de er bygget på. Den gir en operasjonalisering av hva det vil si å ivareta barnets beste i politiets arbeid, definert som å arbeide etter fire barnefaglige prinsipper:

«**Trygghet.** Politiet legger til rette for trygghet i situasjonen ved å opptre rolig og vennlig overfor barn.

Forståelse. Politiet skaper forståelse ved å forklare situasjonen og hvorfor det skjer, gjennom å gi tydelig og tilrettelagt informasjon til foreldre og barn.

Forutsigbarhet. Politiet legger til rette for forutsigbarhet ved å forklare foreldre og barn hva som skal skje, og hvordan det vil skje.

Involvering. Politiet involverer barn, ungdom og deres foreldre ved å være i direkte dialog slik at de i størst mulig grad kan være med å påvirke sin egen situasjon. Foreldre blir da i bedre stand til å trygge og roe sine barn.» (Politiets utlendingsenhet, 2019)

Del to av veilederen er en prosess-spesifikk del, der de barnefaglige prinsippene er konkretisert gjennom PU/politiets ulike oppgaver på asylfeltet. Disse er:

- Juridiske vurderinger og beslutninger
- Ankomst av asylsøkere
- ID-arbeid og koordinering av uttransport
- Pågripelse og uttransport
- Politiets utlendingsinternat, familieenheten på Haraldvangen
- Utreisesenteret

Her står det i detalj hva ansatte i politiet skal gjøre i ulike situasjoner, for eksempel oppgaver de er pliktige til å utføre, hvem de skal varsle hvis ulike situasjoner oppstår, eller hva de kan si til barn for å forklare hva som skal skje. Veilederen er utviklet i et samarbeid mellom PUs eksterne fagkonsulenter dr. polit. Åse Langballe og prof. Jon-Håkon Schultz, og interne medarbeidere i Prosjekt barnefaglig kompetanseheving i PU.

Blant de ansatte vi har intervjuet i PU, varierer det hvor godt de kjenner til og hvorvidt de bruker den barnefaglige veilederen, men de vet at den finnes. En ansatt beskriver del to av veilederne som «lett relevant», og et bidrag til å ta barnefaglig kompetanse i bruk, for eksempel i samtaler med barn. Denne personen har også gått på kurs med RBUP og mener at med informasjon fra både kurset og veilederen har vedkommende klart å internalisere noe av den barnefaglige kompetansen som forventes i PU. I beskrivelsen denne personen gir, virker det som at veilederen har fungert mer som opplæringsverktøy enn arbeidsverktøy. En medarbeider i PU som jobber som barnefaglig mentor, forteller også at veilederen er en ressurs som brukes til å vedlikeholde ansattes kompetanse, ved at den dokumenterer kunnskapsgrunnlaget og prinsippene som politiet skal jobbe etter, og som videre opplæring av ansatte skal ta utgangspunkt

i. På den andre siden er det flere ansatte i PU som forteller at de ikke har lest den barnefaglige veilederen i det hele tatt, altså hverken brukt den til opplæring eller veiledning. En annen ansatt uttaler at «det har blitt nevnt at vi har fått en barnefaglig veileder, men jeg har ikke sett eller lest den», og en tredje forteller at veilederen foreløpig står i hylla på kontoret, ulest. Barnefaglig ansvarlig i PU opplyser at arbeidet med å gjøre veilederen kjent og ta den i bruk ikke var ferdig gjennomført da vi gjorde våre intervjuer våren 2021, men at det arbeides med dette nå. Høsten 2021 gjennomfører barnefaglig ansvarlig, Pilar (tidligere RBUP) og mentorene som fikk veilederopplæring i PU i samarbeid avdelingssamlinger hvor hovedvekten er på den barnefaglige veilederen, barnefaglige prinsipper og bruk av disse i egen arbeidshverdag. De opplyser at avdelingssamlingene også er praktisk rettet, med ulike caser og diskusjoner i plenum.

Ansatte i asylavdelingen i UDI har erfart at deres verktøykasse har blitt utvidet med flere tekstlige ressurser. De viser til at det er laget flere retningslinjer, standardtekster og en digital rettslig veileder «Barnets beste i utlendingsrettslige saker» (utviklet av Mona Martnes ved UiT i samarbeid med barnefaglig koordinator og barnefaglig nettverk i UDI) som de kan bruke når de fatter vedtak i saker som berører barn. Disse kan blant annet brukes til å synliggjøre vurderinger av barnets beste i vedtakene UDI fatter, som UDI gjentatte ganger har fått kritikk for ikke å skrive om, eller skrive for lite om. Samtidig er dette fortsatt en øvelse som krever kompetanse og skjønn hos den enkelte saksbehandleren, slik de snakker om det selv. «Hvis du er god som saksbehandler, klarer du å skille hva som er relevante aspekter i barnets beste vurdering i en sak», sier en medarbeider vi har intervjuet. Det krever altså fortsatt en internalisert kompetanse, i form av kunnskap og forståelse, mens de tekstlige verktøyene er hjelpemidler som kan bidra til å synliggjøre vurderingene saksbehandleren har gjort.

UDIs region- og mottaksavdeling har utarbeidet en informasjonssmal som de ber mottakene fylle ut når barn skal flytte mellom mottak, for å gi dem tilpasset informasjon før en slik flytting. For eksempel kan man vise barn hvordan mottaket ser ut, kanskje hilse på en ansatt, og fortelle hvor de skal gå på skole. Dette er et verktøy som RMA har bedt alle mottakene benytte og gjøre tilgjengelig for barnefamilier ved flytting, men de ansatte vi har intervjuet, er usikre på bruken av det i dag. Derimot opplever de at rutiner for flytting av enslige mindreårige asylsøkere er mer etablerte, og at vanlig praksis her er at mottakene samarbeider om å forberede ungdommen på overflytting, for eksempel ved at det kommer en ansatt for å hilse på før flyttingen.

Det er utviklet eller gjort endringer i flere maler, skjema og andre verktøy enn de vi har beskrevet her, men eksemplene får fram at dette er grep man har tatt i alle tre etatene. Vi ser at de ulike tekstlige verktøyenes kontekstualisering og operasjonalisering av hvordan barnefaglig kompetanse skal anvendes, understøtter at ansatte kan ta hensyn til barnets beste i sitt arbeid. Noen ansatte forteller at de tekstlige ressursene har vært til nytte for deres skønnsutøvelse i arbeid som berører barn og unge, og noen snakker også om dem som nyttige for opplæring, mens andre igjen oppgir at de ikke bruker dem selv, for eksempel at den barnefaglige veilederen «står på hylla», foreløpig ulest. Verktøyene er tilgjengelige for de som er interessert – mens de som ikke ser behovet, bruker dem kanskje heller ikke. Dersom det er opp til den enkelte ansattes vurdering når og om de skal bruke disse verktøyene, vil bruken antakelig avhenge av den ansattes forståelse og profesjonelle orientering i situasjoner der de utøver skjønn. Det er ikke mulig på bakgrunn av våre data å konkludere om hvorvidt tilgangen på nye verktøy har ført til en generell praksisendring.

Barnepsykolog og andre interne barnefaglige spesialister

UNE har til en viss grad satset på spesialisering i arbeidet med de øremerkede midlene til barnefaglig kompetanse, ved at de har knyttet til seg en psykolog med kompetanse på barn. Medarbeidere vi har intervjuet i UNE, snakker om barnepsykologen som et «verktøy» som de har fått til benyttelse i sitt arbeid, og som har kommet på plass ved hjelp av de øremerkede midlene til kompetanseheving:

Vi har jo et annet verktøy, som sikkert er del av satsingen, en rådgivende barnepsykolog. Og han har skrevet et veiledningsnotat som er veldig bra, og han kan vi kontakte og få råd hos hvis det er ting vi lur på. Han kan både vurdere skriftlig informasjon og være en kompetent samtalepartner.

Som denne ansatte forteller, kan barnepsykologen benyttes på flere måter, og han har også laget en skriftlig ressurs, et veiledningsnotat, som de ansatte kan benytte seg av. Flere av medarbeiderne vi har intervjuet, forteller at de har benyttet seg av muligheten til å få råd, en tolkning eller en uttalelse fra barnepsykologen i saker som berører barn. En nemndleder forteller at i en utvisningssak møtte barnepsykologen som sakkyndig i nemndmøtet der saken skulle avgjøres, hvor han kunne uttale seg generelt om barn og relasjonsbrudd, og nemndmedlemmene fikk mulighet til å stille han spørsmål. I en annen sak hvor UNE hadde behov for å innhente mer informasjon fra barnevernet, bisto barnepsykologen med råd til hvordan UNEs medarbeidere kunne gå fram for å innhente denne. Eksemplene viser at denne ressursen er en de ansatte i UNE kan trekke på som sakkyndig på linje med andre eksperter, for uttalelser og tolkninger, men også en som kan fungere som veileder og ha en mer opplærende funksjon overfor UNEs andre medarbeidere.

Utover barnepsykologen viser også noen av de ansatte nemndlederne og saksbehandlere i UNE til at UNE har barnefaglige spesialister i generell juridisk seksjon som de også ser på som «verktøy» de kan benytte i sitt arbeid, ved å høre med disse hva de har å si om konkrete saker, basert på deres mer spesialiserte barnefaglige kompetanse. Tilsvarende har UDI på overordnet nivå en barnefaglig koordinator med et avdelingsovergripende barnefaglig nettverk, samt egne barnefaglige nettverk og fagmiljøer i de ulike avdelingene. Disse kan ansatte benytte seg av, for eksempel for å forberede seg til asylintervju med barn, for å rådføre seg om hvordan de skal vurdere barnets beste i konkrete vedtak, eller for mer generell opplæring knyttet til konkrete oppgaver. I PU har også barnefaglige rådgivere en tilsvarende funksjon som interne eksperter, som både ansatte og ledere kan lene seg på og hente barnefaglige innspill hos. Disse interne «spesialistene» er ikke ansatt som følge av de øremerkede midlene, mange av dem har jobbet i etatene lenge, men de har kanskje blitt enda mer synlige de siste årene, ettersom de har vært sentrale i utviklingen og implementeringen av tiltak for å styrke den barnefaglige kompetansen. Og de har en viktig funksjon i alle tre etatene, slik de ansatte snakker om dem, når det gjelder å bidra til at barnefaglig kompetanse blir anvendt, også den som er tilført i de senere årenes satsing. Ikke minst fordi disse interne barnefaglige «ekspertene» har stor forståelse både for barn og for etatens oppgaver og særegne rammer.

9.3 Endringer i uttransport

I det følgende vil vi gi et eksempel på samspill av ulike endringsfaktorer som kommer barna til gode. De ansatte vi har snakket med beskriver at de største endringene knyttet til utlendingsforvaltningens arbeid med barn er i asylprosessens siste fase, under pågripelse og uttransport. Som beskrevet tidligere, er det PUs ansatte som effektuerer

vedtak om utsendelser. Det betyr at politiet har ansvar for å pågripe og uttransportere asylsøkere. Uttransport kan skje gjennom assistert retur eller med tvang. Uttransport kan være svært belastende, spesielt i de tilfellene personene returneres med tvang. I slike tilfeller har pågripelsen foregått i de tidlige morgentimene. Tidligere studier av barns erfaringer i mottak har vist at barn som har vært vitne til andres uttransport, beskriver at politiet opplevdes som skremmende og skummel, og noen barn fortalte om en generell angst for politiet etter dette (Weiss, 2013). Framstillingen av PUs operative enhet som «skumle mørke politimenn» gjenspeiler også den PU-interne fortellingen om hvordan uttransport ble gjennomført før satsingen på barnefaglig kompetanse:

Vårt primæroppdrag er at oppdraget skal gjennomføres trygt og sikkert for oss og tredjepersoner. Det skal være enkelt og sikkert for barn, som ikke skal være traumatiserende. (...) I dag jobber vi blant annet alltid i sivilt. Vi kommer ikke brautende som store mørke politimenn inn på natta, vi har allerede gjort noen endringer der.

Endringer i uttransport handler ikke bare om bemanning, framtoning og tidspunkt. Ansatte i PU forteller blant annet at deres tilnærming til kommunikasjon med familien og med barna har endret seg. Et viktig moment i all uttransport er at de ansatte har kontroll over situasjonen.

Den ansatte forteller at det var en generell holdning blant kollegaene i det operative teamet at familien skulle få så lite informasjon som mulig under pågripelsen. Man var bekymret for at familien ville reagere emosjonelt og eventuelt utagerende, som ville vanskeliggjøre pågripelsen. Derfor valgte mange ansatte å gi lite, ingen eller feilaktig informasjon til familien.

Før, da fortalte vi ikke sannheten. Da vi hentet dem, sa vi ikke sannheten. Dere skal til Oslo, og snakke med en saksbehandler, da får vi se. Det var behagelig, vi fikk ikke den reaksjonen da. (...) Det var ikke metodikk før. Det vi sa da, ville unngå å få de sterke reaksjonene på mottak. Det er en utrygg situasjon for oss. I 2015/2016 var det store mottak med mye folk. Da ønsket vi å holde det rolig så lenge som mulig. Da tok vi praten og reaksjonen på et sted vi hadde mer kontroll over. Det som vi har lært med hensyn til barn, så var det jo feil.

Noen forteller altså at de tidligere fortalte familien at de skulle til Oslo for å møte en saksbehandler i forbindelse med deres sak, med andre ord var de ikke ærlige med barna og foreldrene om hva som var hensikten med reisen, fordi politiets behov for å holde situasjonen under kontroll fikk forrang. Først når de var i interneringssenteret i Trandum fikk familiene informasjon om de faktiske omstendighetene. Etter den første informasjonen, forteller ansatte at de hovedsakelig henvendte seg til de voksne med informasjon om den videre prosessen. Barna ble det overhodet ikke fokusert på.

Vi snakket alltid med voksne, forklarte hva som skal skje, nå skal vi ned til Afghanistan, vi drar til flyplassen, der skal vi sjekke inn bagasje osv. Vi henvendte oss aldri til barna med samme informasjon, vi følte at foreldrene informerte barna. På flere uttransporter følte jeg at det ble ikke gjort, foreldrene ville skåne barna sine. Og uheldige ting som skjedde var at når vi hadde transitt i for eksempel Istanbul eller andre land, så oppdaget barna at «oj, nå er vi på vei et annet sted», og der ble de fortalt av foreldrene at de skal ikke hjem til Steinkjer for eksempel, de er på vei til Kabul, da opplevde jeg at barna ble traumatisert rett og slett av den opplevelsen, og det var svært, svært uheldig. Mange av

de barna vi møter er jo allerede traumatiserte, men vi skal prøve å gjøre vårt oppdrag mindre traumatiserende. Men i sånne scenarioer opplevde jeg at vi snakket ikke med barna, vi informerte ikke barna, vi hadde ikke dialog med barna på samme måte som med foreldrene. Det var vanskelig å ta opp disse temaene, vi hadde aldri de samtalene med barna. Jeg må ærlig innrømme at vi kviet oss litt også. Det var så enkelt å forholde seg til foreldrene, bare «pang pang pang sånn er det», og så lot vi det henge litt, at vi forventer at dere forteller det til barna. Og det var ingen garanti for det. (Intervju med ansatt ved Utreisesenteret i PU)

I sitatet forteller den ansatte om hvordan det fungerte tidligere under uttransport av barnefamilier, da de ansatte ikke tok oppgaven med å informere medfølgende barn om hva som var i ferd med å skje. Dette forklares med at det var vanskelig tema å ta opp, og at en overlot ansvaret til foreldrene – og dermed også vurderingen av hva som ville være til det beste for barnet, slik at situasjoner oppsto der foreldre unnlot å informere barna ut fra et ønske om å skåne dem. Slik den ansatte erfarte det, fungerte dette mot sin hensikt. Hvis PU skal gjøre sitt oppdrag med å uttransportere barnefamilier «mindre traumatiserende», fordrer det en utvidelse av hva den ansatte i PU må ta et profesjonelt ansvar for. For eksempel må en vurdere når og hvordan det er best for barna å få vite hva som skjer med dem, og ta ansvar for at de blir informert, i stedet for å overlate dette til foreldrene.

Etter at PU begynte arbeidet sitt med barnefaglig kompetanse, ble uttransport et stort fokusområde for forbedring. Arbeidet i PU handlet om kursing med utgangspunkt i den barnefaglige veilederen, endringer i rutiner, endring i fysisk miljø og ressurser. En del av de ansatte har deltatt på kurs om barnefaglig kompetanse, gjennomført av RBUP. Disse personene har fått et særlig ansvar for barna under uttransport. Siden mange ansatte i politiet jobber med uttransporter ved siden av andre oppgaver, var det viktig å kunne nå så mange som mulig med opplæringen. Derfor har to timer med barnefaglig kompetanse kommet inn i årlig kurs for resertifisering av alt personell som jobber med uttransport.

Økt bevissthet rundt barn som egne rettssubjekter

Noen av de ansatte i PU snakker om at det å skape barnefaglig kompetanse som et minimum handler om en *bevisstgjøring* om at når det er barn involvert, bør en «gjøre seg noen tanker» både i forberedelse og utførelse av arbeidet. Én ansatt uttrykker det slik: «Det handler om en bevissthet i forhold til de behovene en barnefamilie har, eller barna. Og hva vi kan gjøre for å møte de behovene.» Det handler altså om kunnskap, å vite hva en skal gjøre og hvilke behov barn har, men også om oppmerksomhet, å ha barns behov på radaren når en utfører sitt arbeid. Vi kan kanskje si at bevisstgjøring handler om å innlemme det å kunne ivareta barna i forståelsen av hva det betyr å være profesjonell i PU sitt arbeid.

Hvis en mener at kompetansearbeidet som minimum må skape en bevissthet, kan vi tolke det slik at barns behov ikke har vært så langt fremme i den profesjonelle bevisstheten tidligere, i hvert fall ikke slik den har vært snakket fram i organisasjonen gjennom forventninger til hvordan de ansatte skal jobbe. En slik tolkning stemmer også overens med flere ansattes erfaringer, særlig blant de som jobber med uttransport i PU.

Ansatte i PU forteller at den største endringen de opplever etter å ha deltatt i arbeidet med barnefaglig kompetanse, er en økt bevissthet rundt barn. Et sentralt aspekt i forbindelse med pågripelse og uttransport er at ansatte har fått en bedre

forståelse av barn som egne rettssubjekter, som har krav på omsorg og informasjon. Barn blir med andre ord ikke lenger ansett som å være «et vedheng» til de voksne, og overlatt de voksnes ansvar og kommunikasjon. PU-ansatte har tatt et eget ansvar, og som følge av dette jobber og kommuniserer politiet i dag med foreldre OG barn ved uttransport. Spesielt de som har deltatt på kurs forteller om en økt bevissthet på å kommunisere direkte med barn for å trygge dem underveis, og at dette er politiets oppgave, ikke foreldrenes ansvar. En mer aktiv rolle overfor barn og unge har også påvirket hvordan den endrede praksisen er utformet.

Endring av rutiner rundt pågripelsen

Det avsettes nå mer tid til planlegging i forkant av pågripelsen. En person med barnefaglig kompetanse deltar alltid i planleggingen av pågripelser og uttransport. Av hensyn til barna har man også flyttet pågripelsene av barnefamilier til tidligst klokken 6 om morgenen i stedet for natten, som tidligere har vært gjort av polititaktiske eller logistiske hensyn. Her har altså hensynet til barn fått forrang i prioriteringen av ulike hensyn som kan stå i konflikt. Flere politifolk deltar under selve pågripelsen og uttransport, og de ansatte stiller i all hovedsak i sivile klær. En eller flere politifolk har da som sin oppgave å ivareta barnet gjennom hele prosessen. Disse personene har fortrinnsvis deltatt på kursing i barnefaglig kompetanse. Ansatte forteller at de i motsetning til tidligere nå fokuserer på god kommunikasjon. Foreldre får dermed umiddelbar informasjon om at situasjonen handler om en pågripelse med forestående uttransport. En ansatt i PU forklarer følgende:

Vi vet at foreldre kan havne i en situasjon der de ikke kan ta vare på barna. Vi må være foreldre, man ikke ta foreldrenes plass. Foreldrene vil være absolutt det tryggeste barna har, selv om mor eller far er veldig redde. I de situasjonene det er mulig, skal vi ikke ta ansvar for barna (...). Selv om det er en instruks, skal vi ikke ta fra dem rollen fordi vi tror at vi kan gjøre det bedre. Den ideelle situasjonen er at det kan bli et samarbeid mellom foreldre og oss.

PU-ansatte er bevisste på at det er viktig å gi de voksne følelsen av kontroll over situasjonen, og ønsker først og fremst at foreldrene selv informerer barna. Dersom det viser seg at foreldrene ikke er i stand til det, har den barnefaglig ansvarlige på teamet ansvar for å informere barna og ivareta dem.

Siden 2017 har PU også opprettet et eget senter for barnefamilier som skal uttransporteres, familieenheten på Haraldvangen, som organisatorisk er underlagt Trandum interneringsleir. Der har vekten vært lagt på den fysiske utformingen og tilrettelegging for barna i form av samtaler med forberedelser til hva som skal skje, realitetsorientering, og tid til ro. Dessuten har PU anskaffet iPad og tegnesaker som er tilgjengelig for barn som uttransporteres med ledsagelse.

Virkninger sett fra de ansattes perspektiv

Som nevnt, er uttransport den fasen der den største forandringen har pågått i forbindelse med satsingen på barnefaglig kompetanse. Det er også den fasen i asylprosessen der de ansatte har størst tro på at deres endrede oppmerksomhet og praksis har ført til en klar forbedring av barnas opplevelse av å være i asylprosessen. Samtidig er dette den fasen der vi ikke har noen innsikt i barnas egen erfaring. For å kunne si noe om hvorvidt endringene har ført til en bedre opplevelse, må vi tilnærme oss problemstillingene gjennom de ansattes egne vurderinger og fortellinger.

Ansatte i den operative enheten i PU er klar over at de har den tyngste og mest belastende jobben. Det er også en omforent forståelse for at barn og barnefamilier kan reagere sterkt under pågrepelse og uttransport.

Folk må få lov å reagere, enten det er voksne og barn. For de fleste er dette veldig traumatisk, og en stor inngripen og stor omveltning i livet. Det er lov å reagere. Men så ser vi også, nå etter at vi har fått erfaring og etter det barnefaglige arbeidet, at det har mye å si hvordan ting blir gjort, hvordan vi sier ting. Nå lager vi en setting, rammer når vi skal komme med budskapet, som det virker som at det gjør det litt enklere for oss å holde dem litt samlet.

Den ansatte peker igjen tilbake på tidligere praksis, der man unngikk å fortelle familien og barna sannheten med én gang de ble hentet.

Det var behagelig, vi fikk ikke den reaksjonen da. Etter at vi begynte med den metodikken her, så legger vi opp til at vi får en reaksjon. Nå får de alt servert på stedet. Det er ofte brutalt både for barn og voksne. Det er slitsomt og tøft, akkurat når det står på. Men så ser de voksne at ungene bearbejder det, begynner å tenke framover, og det er litt godt for alle sammen.

Ansatte trekker også fram forbedringen som kom med etableringen av Haraldvangen. De ansatte i Haraldvangen «har den samme forståelsen og kursing på det barnefaglige. De som tar over er på bølgelengde med oss og har bevisstgjøring om barnets beste.» Dermed er PU-ansatte trygge på at barn ivaretas når ansvaret overlates til disse.

Ansatte forteller om viktigheten av forutsigbarhet for barna og et godt samarbeid med foreldrene. Ifølge våre informanter klarer man dette i ni av ti tilfeller. Også i de tilfellene der foreldre bryter sammen, føler de ansatte at den endrede fokuseringen, bemanningen og kompetansen bidrar til at de kan forbedre en vanskelig situasjon for barna. En ansatt forteller for eksempel om en uttransport, der foreldrene brøt sammen.

Men da var vi mange nok, da tok vi ansvar for barna og noen tok ansvar for mor som ikke hadde det bra. Med litt tid og prat og velge de riktige ord, får man en kjempegod relasjon til barna, og da går det fint.

Gjennomgående forteller de ansatte vi har intervjuet som deltar på uttransporter, at de nye rutine, arbeidsmetodene og fysiske rammene for uttransport gjør at de selv opplever at arbeidet med å ivareta barn underveis har fått større oppmerksomhet og blitt bedre gjennomført. De opplever ikke minst at metodene de har lært for å kommunisere direkte med barn, har en god virkning, og at barns opplevelse underveis slik er mer under deres kontroll, og mindre avhengig av hvordan foreldrene selv takler uttransporten.

9.4 Faktorer som hindrer barnefaglig kompetanseutøvelse

I det følgende lister vi opp noen faktorer som ansatte selv har identifisert som å være til hinder for at de kan handle barnefaglig kompetent. Noen av faktorene ligger klart innenfor etatenes ansvarsområde og kan gjøres noe med. Andre faktorer vil være vanskeligere å påvirke, ikke desto mindre anser vi det som viktig også å beskrive noen av disse.

Mangel på tilrettelegging ved det nasjonale ankomstsenteret i Råde

Parallelt med arbeidet til denne rapporten foregikk det siste implementeringsarbeidet i den nye ankomst- og asylprosessen ved det nasjonale ankomstsenteret i Råde. PU og UDI skal samlokaliseres, og denne samlokalisering skal bidra til en bedre og mer effektiv asylprosess. Mens flere ansatte vi har intervjuet har vært relativt positive til samlokaliseringen og forbedringene dette kan føre til, har andre ansatte i PU og i UDI vært kritiske til hvordan ankomstsenteret har blitt utformet med tanke på rammene for godt barnefaglig arbeid. Kritikken kommer også fram i en intern leveranserapport, «Sårbare på Ankomstsenter Østfold», fra 2020. Hovedpunktene i kritikken (både i rapporten og i vårt eget datamateriale) går ut på at ankomstsenteret er dårlig tilpasset sårbare grupper, herunder også barn og barnefamilier. Leveranserapporten påpeker at den fysiske utformingen av ankomstsenteret ikke er tilpasset sårbare gruppers behov for skjerming og trygghet.

I leveranserapporten påpeker forfatterne blant annet at til tross for at ankomstsenteret har en «skjermet del av teltsalen», i betydningen «beskyttelse», mot for eksempel lyd, lys og andre forstyrrende elementer for søvn og vanlig fungering, eller beskyttelse mot andre risikoer for sårbare (Leveranserapport, 2020, s. 5). Telthallen anses som lite egnet for barnefamilier slik den er utformet i dag. Barnefaglig ansvarlige i etatene har etterspurt egne områder for barnefamilier som bør være lydisolerte og med sanitære innretninger. Som det er nå, disponerer barnefamilier et område i hallen. De er altså fysisk atskilt, men ikke når det gjelder lyd. Dessuten befinner dusj og toaletter seg utenfor dette området, og de ansatte beskriver at dette kan oppleves som utrygt for barn, men også for foreldre. Spesielt enslige mødre.

Ifølge våre informanter har lite blitt gjort med den fysiske utformingen av ankomstsenteret også etter at leveranserapporten fra 2020 ble skrevet. Når de fysiske omstendighetene oppleves som utfordrende for barn og barnefamilier, er de ansatte usikre på hvor mye de kan påvirke barnas situasjon ved å være barnefaglig kompetent.

Ansatte i politiet vurderer også venterommet for enslige mindreårige asylsøkere som lite barnevennlig. De ansatte forteller at de ga innspill om å utforme egne venterom for barn, egne ventesoner for enslige mindreårige, men at disse innspillene ikke ble tatt hensyn til da det nasjonale ankomstsenteret skulle utformes. «Vi fikk ikke gjennom noen ting, på grunn av økonomi eller areal.»

Ansatte forteller at det finnes egne venterom for enslige mindreårige asylsøkere, der de kan oppholde seg mens de venter på representant eller på ulike samtaler med utlendingsmyndighetene.

Vi har et eget venterom her opp for EMA, det er ikke akkurat innredet for barn i seg selv, det er bare et eget rom. Det er ikke tilpasset å ha barn her alene.

Til tross for at rommet er «litt» tilpasset barna, ved at rommet blant annet er malt i flere farger enn resten av bygget, anses ikke det som tilstrekkelig for å være tilpasset barn.

Negative effekter av instruksjer

Det er mange reiser og mye logistikk for enslige mindreårige asylsøkere siden de ikke bor i Råde: enslige mindreårige under 15 år har lengre reisevei (mellom omsorgssenter og Råde) enn dem over 15 (mellom Mysen og Råde). Ansatte forteller at det er en utfordring å tilrettelegge for nok hvile. Ansatte peker blant annet på instruksjonen om å prioritere enslige mindreårige asylsøkere i politiets behandling. Bakgrunn for dette

har blant annet vært kritikken rettet mot utlendingsforvaltningen om lang saksgang. For å bøte på dette, har man i den nye asylflyten et mål om at 70 prosent av alle søknader om beskyttelse skal avgjøres i løpet av tre uker. Denne perioden ble utvidet i koronaperioden til tre uker pluss ti dagers karantene. Enslige mindreårige skal prioriteres. Resultatet er, som ansatte forteller, at man i et forsøk på å få saken avklart så effektivt som mulig, går på akkord med barnas behov for hvile. En ansatt i PU forteller følgende:

Jeg tror at vi i ankomstfasen har veldig i fokus at de må gå videre, det må gå fort, og at vi har tidsfrister på at EMA helst skal gå på en dag. Og hvis vi ikke klarer det på en dag, at de kommer videre i systemet så fort som mulig. Det legger jo føringer på vårt arbeid.

Ansatte forteller at enslige mindreårige asylsøkere kan tilbringe opp til tolv timer på ankomstsenteret, fra ankomstregistrering, fingeravtrykk osv. til gjennomføring av registreringssamtalen.

Det blir veldig fort sånn at det barnet blir her i 12 timer og bare forholder seg til oss, venter, prater med oss. Noen ganger er det ikke mat til dem, de blir jo helt utslitt. Det tidsaspektet kunne ha blitt mye bedre. Jeg vet ikke, jeg tror tanken er at hvis du får dem fort igjennom så blir det bedre. Jeg tror ikke at det er her i ankomstfasen at vi skal rushe oss igjennom for enhver pris.

Denne respondenten mener at ankomstfasen ikke er stedet å skynde seg. Nok tid til arbeidet og ikke minst ivaretagelse av den enslige mindreårige bør prioriteres.

Bekymringen knyttet til for lange dager ble aktualisert under koronakrisen, der de fleste samtaler med barn ble gjennomført digitalt. Ansatte og verger har uttrykt bekymring over at det i slike settinger blir enda vanskeligere å ivareta ungdommen. Av erfaring vet de ansatte at barn og unge sjelden sier fra om når de har behov for pauser. Bekymringen er at det blir enda vanskeligere å fange opp når man ikke har hjelp av barnets kroppsspråk, for eksempel, om barnet trenger en pause, eller om samtalen skal avsluttes for i dag og fortsettes neste dag.

Barnefaglig kompetanse og fokus drukner i for mange oppgaver

Ansatte i UDIs regions- og mottaksavdeling peker på noen av de strukturelle rammene som kan vanskeliggjøre implementering og vedlikehold av barnefaglig kompetanse i mottakene. Et viktig premiss i satsingen har vært at barnefaglig kompetanse og hensyn til barnets beste skal inngå i alle arbeidsområder som berører barn. Kun når barnefaglig kompetanse oppleves som en integrert del av arbeidshverdagen vil langsiktig endring kunne skje. Mens dette ser ut til å fungere godt i de tre utlendingsetatene, er flere ansatte i RMA bekymret for mulighetene til å være barnefaglig kompetent i mottak.

Selv om det har vært tilført midler til barnefaglige kompetanse og bemanning i mottakene, er et fortsatt en bekymring blant RMA ansatte vi har snakket med at ansatte som har barneansvaret på ordinære mottak ofte har flere andre oppgaver, som til dels er øremerket med klare prosentstillinger. Mottaksansatte har derfor svært liten tid til å ta vare på barna. Dette anses som spesielt utfordrende i desentraliserte mottak, der de ansatte ikke har daglig kontakt med medfølgende barn, men tiden ikke strekker til for å følge opp de enkelte familiene.

RMA-ansatte understreker at situasjonen ikke har endret seg vesentlig. UDI har klare retningslinjer til mottaksdrift og kompetanse i mottaket. Ikke desto mindre

peker RMA-ansatte på anbudsregimet rundt mottaksdrift som en vanskeliggjørende faktor. Lite bemanning og innstramminger fører til at ansatte får flere og flere arbeidsoppgaver i tillegg til det barnefaglige ansvaret.

Det har skjedd at mottak kanskje har opp mot 40 barn. Den barnefaglig ansvarlige har ansvar for ungdom, småbarn, ansvar for kontakt med skole, BUP og barnevernet. I tillegg har den kanskje også ansvar for kvinnegruppen. Mottaket har kanskje også andre miljøarbeidere, som kan trå til. Men mottak er ganske tynt bemannet. Det kan gjøre at man ikke gjør nok for barna, at man ikke strekker til.

Ansatte forteller at de i de tilfellene der antall barn i mottak overskrider det man hadde budsjettert for, blant annet fordi andre mottak ble lagt ned, og barnefamilier flyttet, har RMA «mulighet til å styrke bemanningen på mottaket gjennom ad hoc bemanning med øremerkede midler.»

Anbudsregimet på mottak og kontinuerlige ned- og oppbygninger anses som nødvendig, men også som utfordrende i arbeidet med å øke og ikke minst vedlikeholde barnefaglig kompetanse. Mottaksansatte vet aldri helt hvorvidt mottaket de jobber på fortsatt eksisterer etter at tildelingen har gått ut etter tre år. RMA-ansatte mener at insentivet til å tilegne seg kompetanse, og mulighet til å vedlikeholde denne kompetansen over tid, derfor er vanskelig.

Innad i utlendingsforvaltningen – og i dette tilfellet i RMA – har man utarbeidet mekanismer og tiltak for å håndtere utfordringer knyttet til bemanning, kvalitet og kompetanse på mottak. Til en viss grad er det allerede etablerte systemer – ad hoc bemanning, øremerkede midler – for å bøte på en situasjon man ikke har helt kontroll over (fluktusjon i ankomsttall, blant annet). I tillegg peker ansatte på et pågående arbeid, der UDI skal inngå nye avtaler om enkelte basismottak som skal ha varighet i opptil ti år. Hensikten med å inngå langvarige avtaler er at dette skal gi stabile rammer for beboerne, leverandørene, vertskommunen og UDI. Dette vil kunne styrke det barnefaglige arbeidet på mottakene og gjøre det enklere for kommuner å tilby barnehageplasser, god innføring i skole, helseoppfølging og lignende. Videre kan det skape et mer stabilt miljø for frivillige organisasjoner og lokalsamfunn som bidrar med aktiviteter for barn.

Derfor synes vi at det kan være veldig bra at mottakene våre får litt lengre avtaler, slik at de som jobber der føler en trygghet for at det vil være der over en tid. Vi har noe som heter basismottak, de skal visst vare mye lengre. Det er noe som er på gang.

Betydningen av foreldrenes rolle

Som navnet sier, har barnefaglig kompetanse søkelys på barn og unge. Flere ansatte i utlendingsforvaltningen, men også i NOAS, påpeker derimot at foreldrene ofte overses litt. Disse mener at man fra å fokusere på foreldre med barn har gått overdrevent over til den andre siden, ved utelukkende å fokusere på medfølgende barn, uten å ta tilstrekkelig hensyn til samspillet mellom barn og foreldre. Andre vil være uenige i dette og peker blant annet på at UDI har laget egne standardtekster til foreldre med avslagsvedtak, hvor foreldrene oppfordres til å fortelle barna om vedtaket og hvor UDI ber dem se filmer fra asylbarn.no som utgangspunkt for samtalen.

Vi har allerede i kapittel 6 beskrevet viktigheten av foreldrenes rolle, blant annet i å sikre barns rettighet til å bli hørt. Vi har også vist at ansatte i UDI og UNE i noen tilfeller står overfor utfordringen ved å snakke med barn om deres sak, uten at barnet

har blitt tilstrekkelig informert om status i saken. Vi har også beskrevet betydningen av et godt samarbeid mellom foreldre og PU-ansatte for å sikre en trygg pågripelse og uttransport for barn.

I denne delen ønsker vi å ta opp enda et viktig aspekt, som blant annet ble fremmet av ansatte i UDI, nemlig samarbeid med foreldrene, og vekt på foreldre-barn-sams-pillet på mottak. Med bakgrunn i at ansatte stadig erfarer at barn ikke får den informasjonen de har krav på fra sine foreldre, er de ansatte tydelig på at dette ansvaret ikke kan overlates helt og holdent til foreldre. Samtidig er det uklart hvordan slike utfordringer kan løses på en god måte. Saksbehandlere beveger seg her på en tynn linje mellom det å intervensere i barn-foreldre-relasjonen og å påta seg informasjons-ansvar som er *eller kan være* innen foreldrenes ansvarsområde når det gjelder å oppfylle sin plikt overfor barna. Det er et gjennomgående tema at foreldre ikke har fortalt barna sine om et negativt vedtak, eller vedtak om uttransport. Saksbehandlere i både UDI og UNE står da overfor et dilemma – de kan ikke overstyre foreldrene, men ser også at barna har rett til informasjon.

Ansatte foreslår derfor å innføre retursamtaler (og eventuelt andre vanskelige samtaler) med barn:

Jeg mener at når vi har valgt et system der familier og barn sendes ut av landet, må vi gjøre det på en skikkelig måte. Det betyr at vi må involvere barn og vi må gjøre de vanskelige samtalene.

Den ansatte forteller at UDI allerede gjennomfører vedtakssamtale med personer som har fått avslag, for å forklare hvorfor de har fått avslag. Et slikt tilbud finnes ifølge vår informant ikke for barn.

Barn i tenårene er fullt kapable til å forstå innholdet hvis vi forklarer det ordentlig, og det påvirker livet deres, hvorfor skal ikke vi gjøre det.

Også PU har hatt søkelys på dialogen med foreldre og barnefamilier. Blant annet finansierte PU forskning på UiT om barns rett til informasjon i egen sak (Martnes 2020), og de gjennomførte et prøveprosjekt om samtaler med barnefamilier på mottak. Ansatte i PU har besøkt ulike mottak og snakket med barnefamilier om retur. Basert på erfaringene fra prøveprosjektet, ble det senere i samarbeid med Schultz og Langballe også utviklet en egen samtaleguide for politiet til dette formålet.

Samarbeid med andre aktører utenfor utlendingsetatene

Et annet aspekt som blir trukket fram i foreldre-barn-forholdet, er situasjoner der det oppstår problemer i omsorgssituasjonen. Mens retningslinjer og rutiner for varsling og kontakt med barnevernet er på plass, peker ansatte på usikkerhet rundt og manglende tillit til at varslingen blir fulgt opp av andre instanser.

Utfordringer i samarbeid mellom sektorer og etater er et kjent fenomen i norsk byråkrati (Hansen, Jensen, Fløtten, 2020). Dette gjelder spesielt samarbeid om sårbare grupper, noe som i utlendingsforvaltningen blant annet innebærer et samarbeid mellom utlendingsforvaltningen, helsesektoren og barnevernet. Disse utfordringene har tidligere blitt beskrevet blant annet i forbindelse med torturutsatte i asylproseduren (Brekke et al. 2010; Dinardi et al., 2021). Også i dette prosjektet forteller ansatte at samarbeid kan være utfordrende. Blant annet pekes det på at andre instanser som barnevernet og helsesektor er tilbakeholdne med å involvere seg i familier hvis status i asylsaken er uavklart, eller som ikke har blitt bosatt i en kommune. «Generelt er barnevernet tilbakeholden med å gå inn i asylsøkerfamilier. De vil ikke sitte med

ansvar.» Også psykisk helsevern er tilbakeholdne når det gjelder å sette i gang tiltak mot asylsøkere.

Vi har tidligere hatt mange tilfeller, der barn har fått en videre henvisning til BUP men der det ikke har skjedd noe. Men i senere tid har vi hatt flere saker, der de også har tatt inn asylsøkere. Jeg skjønner jo også ekspertisen. De må vurdere hvor lenge vedkommende skal være her, og må spørre «skal vi sette i gang større ting, eller bare en liten intervensjon?»

Saksbehandlere forteller at samarbeidet har fungert bra de siste årene i vedkommen- des region. BUP er gode til å følge opp barn, ikke kun ved akutt plasseringer, men også i etterkant. Spesielt blant enslige mindreårige er det mange med store utfordringer, og det anses som svært viktig at de får den oppfølgingen de trenger. For å få til det gode samarbeidet har mottaksansatte og ansatte i RMA arbeidet målrettet med å etablere kontakt med og gode relasjoner til vertskommunen, der mottaket ligger. Gode relasjoner og jevn dialog med andre aktører på lokalt plan er viktig for et bedre samarbeid på tvers av sektorene. Blant annet har mottaksansatte etablert gode samarbeidsrutiner med barnevernet. Det er etablert praksis at mottaksansatte benyt- ter seg av barnevernets tilbud om å diskutere saker anonymt, og å få råd og veiled- ning.

9.5 Oppsummering

Litt under halvparten av de ansatte som har svart på vår spørreundersøkelse i PU, UDI og UNE, oppgir at de føler seg rustet til å ivareta sine arbeidsoppgaver i møte med barn og unge. Vi finner at de som føler seg rustet til å ivareta sine oppgaver overfor barn i større grad har fått opplæring, de har rutiner på arbeidsplassen og opplever at det har blitt mer fokusering på barn på arbeidsplassen, og at barn og unge er priori- tert. Blant opplæringstiltakene finner vi særlig en sterk sammenheng mellom det å ha deltatt på kurs i samtaler med barn i regi av RBUP, og det å føle seg rustet til å ivareta sine arbeidsoppgaver i møte med barn og unge.

Flertallet opplever også at det har blitt et sterkere søkelys på barns behov og ret- tigheter der de jobber de siste fire årene. Og i kvalitative intervjuer med oss, forteller ansatte i alle tre etatene om nye verktøy og ressurser som er gjort tilgjengelige for dem som resultat av arbeidet med å styrke barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden, som hjelper dem med å anvende barnefaglig kompetanse i sin jobb. Både økt fokuse- ring og flere verktøy i de ansattes verktøykasse gir muligheter for endret praksis i utlendingsforvaltningens arbeid, men vi har i dette kapitlet sett at det også finnes hindringer.

Blant utfordringene ansatte peker på, handler noen om at rammene for deres ar- beid er lagt tilsynelatende uten at hensyn til barns behov har hatt prioritet. Dette gjelder for eksempel i utformingen av ankomstsenteret i Råde, og i anbudsregimet for UDI sin drift av mottak. Dette er rammer som ikke bare påvirker ansattes arbeid, men også hvordan barn har det mens de går igjennom asylprosessen. Som for eksempel vist i kapittel 8, påvirkes barn negativt av gjentatte flyttinger. Når svingende an- komsttall og UDI sitt anbudsregime for mottak gjør at mottak stadig legges ned eller etableres nye steder, er det å innføre verktøy for bedre informasjon til barn ved flyt- ting kun en behandling av symptomer forårsaket av et system som ikke prioriterer hensynet til barns beste over økonomiske hensyn. Denne typen hindringer for å handle i tråd med hva de ansatte forstår som godt barnefaglig arbeid, er utenfor det de enkelte ansatte vi har intervjuet kan påvirke, og også på etatsnivå er det begrenset

hva UDI kan endre uten endrede politiske prioriteringer. Det er imidlertid åpenbart at styrket barnefaglig kompetanse kommer til kort i møte med denne typen hindringer når det gjelder å endre barns opplevelse av asylprosessen.

Andre hindringer er derimot innenfor etatenes og de ansattes handlingsrom. For eksempel kan større vekt på potensielle negative konsekvenser av at enslige mindreårige asylsøkere skal «hastebehandles», eller barnefaglig utvikling rundt hvordan etatene jobber med foreldre i sitt arbeid med barn og unge, bidra til å forbedre barns møter med utlendingsforvaltningen. Politiets utlendingsenhets arbeid med å endre rammer og rutiner for gjennomføring av uttransport, kan være et eksempel til etterfølgelse når det gjelder hvordan både rammer, verktøy og kunnskap kan virke sammen for å muliggjøre anvendelse av barnefaglig kunnskap og skape mer barnevennlige praksiser i utlendingsforvaltningen. Endringene som PU har gjennomført, er ikke avhengig av enkeltansattes skjønn for å fungere, da en del av dem dreier seg om fysiske rammer, rutiner som må følges, og prinsipper for bemanning, hvilket styrker mulighetene for at barnefaglig kompetanse gir utslag i praksis. De har både endret på hvordan uttransporter bemannes, tatt inn det å kommunisere direkte med barn som en oppgave de ansatte forventes å utøve, og gitt opplæring som ga ansatte kunnskap, forståelse og teknikker slik at de også hadde forutsetninger for å kommunisere med barn på en tilpasset og egnet måte. I tillegg er de fysiske rammene endret ved at det er opprettet et familiesenter, så barnefamilier ikke må interneres på Trandum, hvilket de ansatte i PU trekker fram som en stor forbedring. Læringspotensialet i dette caset for øvrige ledd i asylkjeden, er først og fremst knyttet til hvordan hensynet til barn er institusjonalisert i dette arbeidet og gitt en tydelig prioritet, og ikke overlatt til den enkelte ansattes skjønnsutøvelse alene.

10 Konklusjon og anbefalinger

Fra 2017 har sentrale aktører i utlendingsforvaltningen – Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Politiets utlendingsenhet (PU) – fått i oppdrag å styrke den barnefaglige kompetansen i «hele asylkjeden». Det var et stortingsvedtak i 2016 som førte til at det ble avsatt øremerkede midler til dette formålet, som også ble videreført i 2018 og 2019. Hva som var intensjonen bak midlene til økt barnefaglig kompetanse, var imidlertid lite definert av politikerne, og ble heller ikke spesifisert av det ansvarlige departementet, Justis- og beredskapsdepartementet.

Å øke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden må sies å være et åpent oppdrag. Slik øremerkingen av midlene var formulert, og slik departementet har styrt sine underliggende etaters bruk av midlene, har mye av arbeidet med å definere og avgrense oppdraget (inkludert hvilke endringer man skal skape) blitt gjort av etatene selv.

UDI, UNE og PU har jobbet både tverretattlig og hver for seg med å utforske behov, utforme tiltak og oppfylle oppdraget med å styrke den barnefaglige kompetansen i hele asylkjeden. I dette arbeidet har de også utviklet en rekke ulike mål for hvilke endringer de ønsket å skape (men ikke et samlet, overordnet mål). Dette arbeidet har fulgt to «spor»: i det ene sporet har man sett på barns brukerreise og perspektiv for å utvikle egnede tiltak, og i det andre har man tatt utgangspunkt i ansattes arbeid og ujevne barnefaglige kompetanse for å utvikle tiltak. Resultatet har blitt en bred vifte av tiltak som retter seg både direkte mot barn (med vekt på informasjonstiltak) og mot ansattes kunnskap, ferdigheter, arbeidsmetoder og tilgang på materielle ressurser, veiledning, rutinebeskrivelser, opplæringsmaterieil og andre ressurser. En del av arbeidet med å gjøre nyutviklede verktøy og ressurser kjent og sørge for at de brukes i praksis, pågår fortsatt i de tre etatene.

Fafo har på oppdrag fra UDI evaluert dette arbeidet. Utlendingsforvaltningen selv har ønsket å vite hvorvidt tiltakene de har innført med de øremerkede midlene, har ført til forbedring, sett fra to viktige, men ulike, perspektiver: barnas perspektiv og medarbeiderne i utlendingsforvaltningens perspektiv. Hovedproblemstillingene var:

- 1 I hvilken grad har tiltakene og aktivitetene som er gjennomført styrket barnefaglig kompetanse hos medarbeidere i forvaltningen? Og hvordan kommer dette i så fall til uttrykk?
- 2 I hvilken grad har tiltakene og aktivitetene som er gjennomført medført en forbedret prosess for barn som brukere i møte med utlendingsforvaltningen?

På grunn av den brede viften av tiltak med ulike målsetninger og som har blitt implementert ulikt i de ulike etatene, har vi avgrenset prosjektet noe ved å velge ut to tiltak som alle de tre etatene har utviklet og iverksatt for å styrke barnefaglig kompetanse. Vi har gått grundigere inn i disse to enn i andre tiltak som er utviklet og tatt i bruk. I det følgende drøfter vi hvilke konklusjoner vi kan trekke ut av de to casestudiene, samt våre undersøkelser av utlendingsforvaltningens arbeid med å styrke barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden mer samlet sett.

Vi finner i korte trekk at alle tre etatene har brukt store ressurser på arbeidet med å styrke barnefaglig kompetanse, ikke minst har de både engasjert interne og eksterne

barnefaglige eksperter i utviklingen av gode og relevante tiltak, og det har vært et stort engasjement rundt arbeidet i alle avdelingene, som særlig har vært heiet fram av etatenes barnefaglig ansvarlige medarbeidere og prosjektledere. De tre etatene har også fått til mye med de økonomiske ressursene de var tildelt. Det er både gjennomført opplæring av ansatte i de tre etatene, utviklet en rekke verktøy som kan inngå i deres skjønnsmessige verktøykasse i arbeidet med barn og unge, og det er utviklet profesjonelt utformede informasjonstiltak rettet direkte mot barn i asylkjeden, basert på behov som er avdekket av barn selv.

Vi finner at hovedandelen av ansatte som har deltatt i opplæring i samtaler med barn og grunnleggende barnefaglig kompetanse, er positive til nytten dette har hatt for deres arbeid, og at ansatte som har hatt slik opplæring i større grad føler seg rustet til å håndtere sine oppgaver i møte med barn i asylkjeden. Samtidig viser også vår gjennomgang av et utvalg asylintervjuer med barn at ikke alle som gjør intervjuer med barn, lykkes i å ta i bruk forskningsbaserte metoder i disse samtalene, enten fordi de ikke har denne kompetansen eller klarer å anvende den på en god måte. Dette viser at utvikling og anvendelse av kompetanse i å gjennomføre samtaler med barn bør være en fortsatt innsats i UDI, og antakelig også i de andre etatene, ettersom dette er en type kompetanse som krever trening og vedlikehold. Ikke minst viser vår gjennomgang av asylintervjuene at når kompetansen anvendes godt, bidrar det til at barn i større grad får uttalt seg om sin sak, og med informasjon som kan være viktig for utlendingsforvaltningens arbeid. Vi finner også at nettsiden som er utviklet for å gi informasjon direkte til barna, asylbarn.no, anses som nyttig av de som jobber i utlendingsforvaltningen. Selv om det ennå er en jobb å gjøre med å sikre at nettsiden tas systematisk i bruk, har vi funnet at NOAS bruker den aktivt i informasjonssamtalene som de har med alle barn, og opplever den som et nyttig verktøy.

Hva arbeidet med kompetanseheving i sum har betydd for praksisendringer i utlendingsforvaltningen, er det vanskelig å gi et samlet svar på, men vi har sett én stor praksisendring i hvordan PU arbeider med barn under uttransport, som antakelig har hatt stor betydning for hvordan barn opplever dette siste møtet med utlendingsforvaltningen.

I det følgende går vi nærmere inn på hva rapporten viser om disse endringene som kompetansearbeidet har ført til.

10.1 Asylbarn.no

Justis- og beredskapsdepartementet ga tre presiseringer til UDI, UNE og PU av hvordan midlene til styrket barnefaglig kompetanse skulle brukes. For det første at de skulle benyttes «til barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden, dvs. at tiltak i alle ledd innenfor hver enkelt etats ansvarsområde skal vurderes». For det andre, etatene skulle samarbeide om prosjektet Barn i asylkjeden A-Å som utforsket barns brukereise. Og for det tredje, de skulle «vurdere samarbeid om flere tiltak for å styrke den barnefaglige kompetansen i hele kjeden». De to tiltakene vi har sett nærmere på, nettsiden asylbarn.no og RBUP sin opplæring i samtaler med barn, møter disse tre forventningene. Begge tiltakene er utviklet gjennom samarbeid mellom de tre etatene. De er relevante for utfordringer identifisert i innsiktsarbeidet i prosjektet Barn i asylkjeden A-Å som etatene har gjennomført sammen, nemlig at barn og unge opplever asylprosessen som uoversiktlig og uforutsigbar, og at det er behov for tiltak som kan bidra til at barn føler seg trygge og informerte i asylprosessen. Og begge tiltakene er tenkt brukt i en rekke ulike faser der de tre etatene har oppgaver gjennom

asylkjeden: ankomst og registrering, asylintervju, mottaksoppfølging, saksbehandling, klagebehandling og uttransport.

Nettsiden asylbarn.no ble utviklet som et verktøy for å gi både medfølgende barn og enslige mindreårige asylsøkere tilpasset informasjon om hva som skjer i ulike faser av asylkjeden. Dette innebar en utvidelse av mandatet om «kompetanseheving» til også å omfatte det å kommunisere ut til barn på en god måte. Arbeidet har hatt profesjonell ledelse, god lederforankring og aktiv deltakelse fra alle tre etatene, og det er investert mye tid, penger og krefter på å sørge for at nettsiden gir riktig og realistisk informasjon om asylprosessen og utlendingsforvaltningens arbeid på en barne-tilpasset måte. Dette har resultert i en nettside der informasjon i stor grad formidles med bruk av profesjonelt utformede videoer og enkelt språk på morsmålet til de største asylsøkergruppene.

Videoene er ansett som en hensiktsmessig måte å kommunisere direkte til barn på, fordi man slik både kan forklare og vise barn hva som skjer i ulike møter med utlendingsforvaltningen, og bidra til at barn får større forståelse for det som skal skje, mer forutsigbarhet og mer trygghet mens de går igjennom asylprosedyren. Det er også laget egne videoer for de to undermålgruppene medfølgende barn og enslige mindreårige, fordi deres asylprosess er ulik, slik at det som vises skal være mest mulig realistisk og gjenkjennbart for barna. I skrivende stund, høsten 2021, finnes det oversatte filmer for medfølgende barn og enslige mindreårige på engelsk, arabisk, dari, pashto og tigrinja, samt filmer for medfølgende barn på tyrkisk. Vi vet foreløpig lite om hvordan nettsiden og videoene brukes og oppleves av barn i asylkjeden, da få av barna vi intervjuet i dette prosjektet, hadde sett disse, men en «ekspertgruppe» av barn som bor på mottak har vært involvert i brukertesting underveis i utlendingsforvaltningens utvikling av nettsiden. NOAS, som har tatt nettsiden i bruk i sitt informasjonsarbeid, oppgir at videoene bidrar til at barns oppmerksomhet blir skjerpet, hvilket kan tyde på at de får med seg og forstår mye av det som formidles.

I teknisk forstand er nettsiden iverksatt – den finnes tilgjengelig på internett og er åpen for bruk. NOAS og flere mottak har begynt å ta den i bruk i sitt informasjonsarbeid rettet mot barn og unge, riktignok med noen variasjoner. UDI arbeider også for øyeblikket med å inkludere informasjon om asylbarn.no i innholdet til mottakenes informasjonsprogram. Arbeidet med å institusjonalisere bruken av nettsiden i utlendingsforvaltningen var kommet noe kort da denne evalueringen ble gjennomført, hovedsakelig fordi planlagte aktiviteter i dette arbeidet har blitt utsatt som følge av covid-19-pandemien. Det gjenstår derfor å se hvordan dette arbeidet kan sikre at nettsiden innarbeides og tas systematisk i bruk til riktig tid, hos de riktige aktørene, slik at barn får tilgang til informasjon om de ulike fasene av asylprosessen før de gjennomgår dem.

10.2 RBUPs opplæring i samtaler med barn

RBUPs opplæring i samtaler med barn, grunnleggende barnefaglig kompetanse og veilederkompetanse ble utviklet i samarbeid med UDI, UNE og PU for å «sikre at barn og unge møter trygge og ivaretakende voksne gjennom hele asylkjeden», og bidra til å gi de ansatte både felles og etatstilpasset kompetanse. Mens asylbarn.no er rettet mot barn og unge som søker asyl, er denne opplæringen rettet mot de ansatte i utlendingsforvaltningen. Imidlertid er det en ytterligere forskjell: mens nettsiden asylbarn.no i utgangspunktet er ment å favne hele målgruppen «barn og unge som søker asyl», har opplæringen gjennomført av RBUP kun vært tilgjengelig for et utvalg av de ansatte i utlendingsforvaltningen, på grunn av økonomiske begrensninger. Dette

tilsier at dersom barn og unge skal møte ansatte som er trygge og ivaretagende fordi de har fått denne opplæringen, må de møte akkurat de ansatte som var på disse kursene, eller de ansatte som deltok på kurs må sørge for å spre sin nye kompetanse i etaten.

Opplæringen som RBUP tilbød, dekket ulike dimensjoner av hva fenomenet «kompetanse» innebærer, ved at den formidlet både barnefaglig kunnskap, forståelse og ferdigheter. Den skulle også, på de tre etatenes bestilling, kombinere hensynet til at de tre etatene trengte en felles faglig «plattform» for sitt arbeid med barn, og tilpasset kompetanse som opplevdes relevant og anvendbar innenfor de tre etatenes ulike kontekster og ansvarsområder. Særlig samtalekurset som ble gitt til et utvalg av ansatte i de tre etatene, kombinerte både generell teoretisk kunnskap og opplæring i arbeidsmetodikk, med etatsspesifikk opplæring. Ifølge respondentene i vår spørreundersøkelse har de aller fleste kursdeltakerne på alle tre kursene opplevd nytte av kurset i stor eller noen grad. I kvalitative intervjuer har også flere informanter skrytt av forarbeidet som RBUP gjorde med å tilpasse opplæringen til den enkelte etats arbeidskontekst, som bidro til å styrke relevansen og dermed utbyttet av kurset. Samtidig er det også noen ansatte som sier at de har hatt større vansker med å oversette kompetansen fra opplæringen til handling i sitt arbeid, og noen har vært kritiske til både relevans og nytte.

Det å ha godt utbytte av kurset har muligens vært enklere for de som hadde en del relevant kompetanse fra før, og de som har kunnet øve på samtaler med barn etterpå, men det varierer stort mellom etatene hvor ofte de ansatte snakker med barn. Særlig i UNE er dette relativt sjelden, mens i PU og UDI snakker man i hvert fall konsekvent med enslige mindreårige barn ved ankomst og asylintervju, og i noen grad med medfølgende barn. I UNE har samtlige nemndledere fått tilbud om kurs i samtale med barn, slik at opplæringen her dekker hele den gruppen ansatte som har ansvar for høring av barn i nemndbehandling av klagesaker, mens i PU og UDI er det et utvalg ansatte som har gjennomført samtalekurset, mens et større antall ansatte har ansvar for å gjennomføre slike samtaler i praksis. Videre opplæring i de to sistnevnte etatene er ivare tatt ved at UDI har intern opplæring av nye saksbehandlere som skal kunne gjennomføre samtaler med barn, der tema og teknikker som RBUP valgte ut til sin opplæring, kan tas inn og formidles videre til nye ansatte. PU har valgt å ta inn tilsvarende tema og teknikker i en barnefaglig veileder som de har utviklet i samarbeid med RBUP, og som de ønsker skal bidra til å gjøre kompetansen kjent og anvendbar i deres organisasjon. Implementeringen av dette arbeidet er foreløpig ikke fullført.

Vår gjennomgang av et utvalg asylintervjuer med barn i kapittel 7 viser at det er noe variabelt hvor godt ansatte lykkes med å gjennomføre samtale med barn ut fra barnefaglige prinsipper for tilrettelagte samtaler. Det å bli en god og alderstilpasset intervjuer, krever både kompetanse og mengdetrening. Vi vet at teoretisk opplæring ikke holder alene, så praktisk opplæring og trening er nødvendig om man skal utvikle kompetanse. Skal det satses på høy barnefaglig kvalitet på intervjuene, så er det nødvendig med veiledet praksis i betydningen av tilbakemeldinger på samtaler; enten via videoopptak eller ved at intervjuet utføres sammen med en veileder/mentor som gir tilbakemeldinger etterpå. I opplæringsøyemed kan det også være læring i å spille av et intervju der det kommenteres på hva som fungerer bra og hvorfor. Det må dessuten skilles på form og innhold her. Noen kan gjøre alt formelt riktig, ha en god plan og være vel forberedt til en samtale, men ikke få helt til kontaktetableringen og dialogen underveis, mens andre kan glippe på formaliteter og hva man egentlig skal oppnå i samtalen, men ha en hyggelig og fin dialog med barnet. Det vil være et lederansvar å

identifisere ansatte med opplæringsbehov og ikke, og hvordan det skal settes i system.

10.3 Utvidelse av utlendingsforvaltningens verktøykasse

Utlendingsforvaltningens arbeid med å styrke barnefaglig kompetanse har ført til at det er utviklet en stor vifte med det vi kan kalle nye verktøy i de ansattes skjønnsmessige verktøykasse. Det vil si at ansatte har fått tilgang på en rekke nye hjelpemidler til å utføre sitt arbeid i møte med barn og unge i asylkjeden, som ofte krever en viss utøvelse av skjønn for at barns behov og rettigheter skal ivaretas.

En rekke tiltak har vært orientert mot å øke de ansatte i utlendingsforvaltningen sin barnefaglige kunnskap, forståelse og/eller ferdigheter. Dette inkluderer opplæringsprogram i samtaler med barn, felles barnefaglig dag for utlendingsforvaltningen, og e-læringsprogram om barnets beste. Mens e-læringskursene er bredt tilgjengelige, har opplæringsprogrammet i samtaler med barn, som tidligere er omtalt, vært tilgjengelig for et utvalg ansatte. Barnefaglig kompetanse er også økt ved at det ble ansatt en rådgivende barnepsykolog i UNE. I dette tiltaket hentet man altså den barnefaglige kompetansen utenfra, etter å ha identifisert et udekket behov internt. Tilsvarende har man ikke gjort i de andre etatene.

Videre ble det i alle tre etatene utviklet ulike typer skriftlige ressurser som ansatte kunne bruke i utførelsen av sitt arbeid, som barnefaglig veileder i PU, veileder for barnets beste i utlendingsrettslige saker for UDI, veileder for retursamtaler med barnefamilier på mottak, rutiner for flytting av enslige mindreårige mellom mottak, et internt veiledningsnotat for utvisningssaker i UNE utarbeidet i samarbeid med den rådgivende barnepsykologen, og nemndledernes interne veileder og ressursbank i barnesamtaler. Og det ble utviklet filmer til bruk i opplæring, en undervisningsfilm om pågripelse og tvangsretur av barnefamilier, og en opplæringsfilm i samtale med barn i asylsaker.

En rekke ressurser er også utviklet rettet mot UDIs sitt arbeid med barns flytting mellom mottak, som var en stor utfordring da dette arbeidet foregikk. Det ble utviklet informasjonsbrosjyrer som hvert enkelt mottak kunne gi til barnefamilier og enslige mindreårige som skal flytte mellom mottakene, tatt initiativ til at mottakene gjennomfører flyttesamtaler med barnefamilier, lagt inn informasjon til barnefamilier i UDIs flyttevedtak om å orientere barna om den kommende flyttingen, laget en elektronisk brosjyre om hva et mottak er, og laget forslag til en sjekklister for representantene når enslige mindreårige skifter representant. I tillegg utarbeidet man informasjonsmateriell til gravide om barn født i Norge av asylsøkende mødre.

At det er utviklet en rekke verktøy som er spisset mot ulike oppgaver i utlendingsforvaltningens arbeid med barn, bidrar til at barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen gjøres tilgjengelig og anvendbar. Dette er en hensiktsmessig tilnærming, gitt at ansatte med ulike roller i utlendingsforvaltningen trenger ulike elementer av barnefaglig kompetanse, som er et sekkebegrep som rommer ulike former for kunnskap, forståelse og ferdigheter, og som trenger å kontekstualiseres for å være til nytte. Flertallet av de ansatte som har svart på vår spørreundersøkelse i PU, UDI og UNE opplever at det har blitt mer fokusering på barns behov og rettigheter der de jobber de siste fire årene. Og i kvalitative intervjuer med oss forteller ansatte i alle tre etatene om nye verktøy og ressurser som er gjort tilgjengelig for dem som resultat av arbeidet med å styrke barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden, og som hjelper dem å anvende barnefaglig kompetanse i deres jobb. Våre undersøkelser tyder på at både søkelyset på barn som arbeidet med barnefaglig kompetanse har medført og

tilgangen på flere barnefaglige verktøy, har styrket ansattes mulighet til å anvende barnefaglig kunnskap, forståelse for barns behov og rettigheter, og egnede arbeidsmetoder når de utfører oppgaver som berører barn. Litt under halvparten av de ansatte som har svart på vår spørreundersøkelse i PU, UDI og UNE, oppgir våren 2021 at de føler seg rustet til å ivareta sine arbeidsoppgaver i møte med barn og unge. Vi vet ikke om andelen som føler seg rustet til å gjøre en god jobb med barn og unge har økt som følge av arbeidet med barnefaglig kompetanse, da vi ikke har noen baseline-data å sammenligne med. Videre er ikke ansattes egenvurdering et objektivt mål, og tilgangen på barnefaglige verktøy er ikke nødvendigvis ensbetydende med store endringer i praksis. Der vi kanskje ser størst endringer i utlendingsforvaltningens praktiske utførelse av sitt arbeid med barn, er i PU sitt arbeid med uttransport. Dette henger antakelig både sammen med at arbeidet satte et søkelys på ansattes ansvar for å ivareta barn under uttransport, som tidligere ikke hadde vært så sterkt institusjonalisert, og at PU har gjort en rekke endringer i arbeidet som trekker i samme retning og understøtter en endring i praksis. Dette dreier seg blant annet om endring i hvordan uttransporter bemannes, endring i hva som anses som profesjonell oppførsel fra de ansatte (til også å inkludere det å kommunisere direkte med barn, ikke kun foreldrene), og opplæring som ga ansatte kunnskap, forståelse og teknikker til å kommunisere med barn på en tilpasset og egnet måte. I tillegg er de fysiske rammene endret ved at det er opprettet et familiesenter, så barnefamilier ikke må interneres på Trandum, hvilket de ansatte i PU trekker fram som en stor forbedring.

Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomføre en bred undersøkelse av barns erfaringer i dette prosjektet, men vi har intervjuet et lite utvalg barn som bor på mottak. Noen av disse har kommet til Norge nylig, noen har kommet for mange år siden, noen venter fortsatt på svar på sin asylsøknad, og noen venter på bosetting. Barn og unge vi har snakket med, har i all hovedsak gode erfaringer i møte med ansatte i utlendingsforvaltningen. De møter «snille» voksne, som gir den informasjonen de trenger. Dette bekreftes også av representantene vi har intervjuet, som har fulgt en rekke enslige mindreårige asylsøkere gjennom asylsøkerfasen over flere år. Disse representantene opplever de ansatte i utlendingsforvaltningen stort sett som kompetente og omsorgsfulle. Representantene har imidlertid noen innspill til hvordan de ansatte iblant bør prioritere annerledes eller tilpasse seg barnas forutsetninger i større grad enn de gjør i dag, hvilket illustrerer at det fortsatt varierer både på systemnivå og mellom ansatte hvor godt barn i asylkjeden ivaretas og møtes.

Samtidig er barna også opptatt av sider ved det å være i asylsøkerfasen som ikke handler om møter med ansatte i utlendingsforvaltningen, men arbeid, vedtak og beslutninger som utlendingsforvaltningen utfører. Dette dreier seg blant annet om trangbodddhet på mottak, lang ventetid som følge av sen saksbehandling, og at de må flytte gjentatte ganger etter ankomsten til Norge – enten fordi de har fått opphold og blitt tildelt en kommune langt vekk fra der de bor nå, eller fordi de fortsatt venter, mottak legges ned og de må flytte til et nytt mottak. Dette er sider ved utlendingsforvaltningens arbeid som i liten grad har vært tematisert i etatenes arbeid med de øremerkede midlene, med unntak av at UDI har forsøkt å forbedre rutiner rundt flytting mellom mottak når dette er vedtatt. Noen av disse faktorene vil i større grad påvirkes av andre pågående endringer i utlendingsforvaltningen, som PUMA og inngåelse av nye typer mottakskontrakter som skal sikre mer langsiktig mottaksdrift.

Både større oppmerksomhet og flere verktøy i de ansattes verktøykasse gir muligheter for endret praksis i utlendingsforvaltningens arbeid, men vi har også i denne rapporten pekt på noen hindringer for anvendelse av barnefaglig kompetanse. En utfordring er at det ofte er andre hensyn enn barnefaglige som preger de fysiske

rammene der barn møter utlendingsforvaltningen og oppholder seg, som på ankomstsenteret i Råde og på mottak. Dette påvirker både hvordan ansatte kan ivareta barn i sitt arbeid, og hvordan barn har det mens de går igjennom asylprosessen. Denne typen hindringer for å handle i tråd med hva de ansatte forstår som godt barnefaglig arbeid, er utenfor det de enkelte ansatte vi har intervjuet kan påvirke, og må eventuelt endres gjennom andre prioriteringer på etatsnivå eller politisk nivå. Andre hindringer er innenfor etatenes og de ansattes handlingsrom, for eksempel hvordan man skal tolke målsettingen om at enslige mindreårige asylsøkere skal «prioriteres», eller hvordan man skal gi foreldre en større rolle i utlendingsforvaltningens arbeid med å kommunisere med og ivareta barn og unge i asylkjeden.

I sum har tiltakene og aktivitetene som er gjennomført både ført til at noen medarbeidere i forvaltningen har fått opplæring i relevant barnefaglig kompetanse, og at en større andel har fått tilgang på flere barnefaglige verktøy i sitt arbeid med barn og unge. Hvorvidt arbeidet med barnefaglig kompetanse fører til en vesentlig forbedring for barn og unge som er i asylprosessen er derimot vanskeligere å anslå.

10.4 Anbefalinger for videre implementering av barnefaglig kompetanse

Gitt at det krever et langvarig arbeid å sørge for at barnefaglig kompetanse er godt institusjonalisert i utlendingsforvaltningen og at man har gode systemer for å ivareta slik kompetanse, har vi følgende anbefalinger til videre implementering.

Satsingen på barnefaglig kompetanse bør videreføres

Arbeid med kompetanseheving må institusjonaliseres for å sikre langvarig effekt. Større utskifting av personale i utlendingsetatene gjør det også nødvendig å planlegge for langsiktig implementeringsarbeid. Satsingen bør derfor videreføres. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig med øremerkede midler for å opprettholde oppmerksomheten på barn og barnefaglig kompetanse i etatene.

Målsetning med arbeidet bør defineres

Det er hensiktsmessig med tydelige, evaluerbare mål for hvilken barnefaglig kompetanse ansatte i utlendingsforvaltningen bør ha og hva den skal brukes til. Dette er nødvendig for å vurdere hvorvidt ansatte har den ønskede kompetansen og hva man eventuelt må videreutvikle og forbedre.

Forankring i ledelsen

Med tanke på at deler av utlendingsetaten er under omstrukturering, bør forankring i eventuell ny ledelse sikres.

Sikre gode strukturelle rammer

Det bør sikres permanente strukturer for å ivareta den barnefaglige kompetansen og fokuset på barn og unge i asylprosessen. Utlendingsforvaltningen har allerede etablert barnefaglig nettverk og etatene har barnefaglige koordinatorene. Disse ordningene bør videreføres og sikres gjennom styrende dokumenter. Ordningen bør vurderes utvidet ved behov.

Flere ansatte i utlendingsetatene bør få tilbud om samtalekurset

Vi finner at kurset gjør at folk føler seg bedre rustet til å møte barn. Derfor anbefaler vi at som hovedregel skal alle som møter barn, ha gjennomført kurset – også de som jobber på mottak.

Opplæring i samtale med barn bør inneholde praktisk opplæring og trening

Vi peker på at praktisk opplæring og trening er nødvendig om man skal utvikle slik kompetanse. Skal det satses på høy barnefaglig kvalitet i utlendingsforvaltningens samtale med barn, er det nødvendig med veiledet praksis i betydningen av tilbakemeldinger på samtaler; enten via videoopptak eller ved at samtalen utføres sammen med en veileder/mentor som gir tilbakemeldinger etterpå.

Opplæring bør sikres gjennom langsiktige ordninger og avtaler

Kursing og veiledning i barnefaglig kompetanse (herunder samtalekurset) bør sikres gjennom langsiktige avtaler. Dette kan ivaretas på flere måter, enten ved å inngå en oppdragsavtale med private fagekspertter eller ved at oppdraget gis til et spesialisert fagmiljø (som for eksempel RVTs eller Pilar som får et slikt oppdrag spesifisert i sitt oppdragsdokument). Det er viktig at de som gjennomfører kursingen har inngående kjennskap til de ulike oppgavene og prosessene i utlendingsforvaltningen.

Regelmessig evaluering av barnefaglig kompetanse

Det bør inkluderes regelmessig vurdering av etatenes barnefaglige kompetansesetting i interne kvalitetskontrollrutiner, for å sikre at kompetansen tilfredsstillende etatenes behov og at den barnefaglige kompetansen vedlikeholdes over tid.

Sikre at barn får god og tidsriktig informasjon om asylbarn.no

For at asylbarn.no skal virke etter hensikten, er det viktig at barn allerede i starten av asylprosessen har kjennskap til asylbarn.no, og får mulighet til å gjøre seg kjent med verktøyet. Det er behov for bedre kommunikasjon ut til etatene om at nettsiden skal benyttes i møte med barn.

Videoer bør gjenspeile den reelle intervjusituasjonen, også den digitale

Barn og unge trenger et så reelt bilde av intervjusituasjonen som mulig. I flere omganger har utlendingsforvaltningen måttet gjennomføre intervju digitalt. Det anbefales derfor å lage filmer som viser digitale intervjusituasjoner.

Gjennomføre brukerundersøkelse blant barn

Asylbarn.no bør evalueres med en brukerundersøkelse blant barn i målgruppen (kvalitativ og/eller kvantitativ) for å undersøke i hvilken grad og hvordan nettsiden brukes, og om den dekker barnas behov for informasjon.

10.5 Anbefalinger til forbedret prosess for barn

Videre har vi anbefalinger av mer generell karakter for hvordan utlendingsforvaltningen kan arbeide videre med å gjøre prosessen bedre for barn og unge som søker asyl, basert på innsiktene denne evalueringen har gitt.

Sikre at alle barn får god og tilrettelagt informasjon om sin rett til å bli hørt gjennom hele asylprosessen

Barn trenger god og tilrettelagt informasjon om sin rettighet til å bli hørt, og hva formålet med samtalen er. Mens dette er godt ivaretatt i forkant av asylintervjuet av NOAS, er det fortsatt et forbedringspotensial for informasjon gitt i forkant av registringssamtalen hos PU, og i forkant av en eventuell høring hos UNE. Asylbarn.no er et godt verktøy i slik henseende, og det bør sikres at barn (og deres familier) gjennom hele asylprosessen får tilgang til informasjonen som finnes der.

Sikre at barn får god og tilrettelagt informasjon om hvilke konsekvenser deres uttalelser kan ha for familiens sak

Barn må få realistisk informasjon om konsekvensene av deres uttalelser dersom det oppstår større motstrid mellom barns og foreldrenes forklaring. Barn må også få beskjed om at mens deres uttalelser i seg selv ikke kan legges til grunn for vurdering, skal saksbehandlere gjennomføre flere undersøkelser basert på motstrid som kommer fram i samtalen med barnet.

Prioritering av enslige mindreårige i ankomstfasen bør ikke gå på bekostning av barn og unges behov for hvile og trygghet

Målsetning om å prioritere enslig mindreåriges asylsak bør ikke overstyre andre hensyn til barnets beste. Alle barn har behov for hvile og skal kunne føle seg trygg i møte med utlendingsforvaltningen. Det er derfor viktig at utlendingsforvaltningen tar hensyn til dette i ankomstfasen, for eksempel ved å sikre at barn og unge ikke får for lange dager på ankomstsenteret. I planleggingen av den innledende registreringen bør det derfor tas høyde for reisetid fra omsorgssenter eller mottak for EMA til det nasjonale ankomstsenteret, og sikres at det er nok tid til hvile. Dersom man ser at den innledende registreringen vil ta for lang tid, bør man foreta registrering, ID og registreringsamtalen over to dager. Det er viktig at møtene gjennomføres fysisk.

Barns behov og trygghet må sikres ved gjennomføring av digitale samtaler

Representanten bør være til stede hos barnet dersom samtalen gjennomføres digitalt. Det er viktig at barn til enhver tid har oversikt over hvem som befinner seg på den andre siden av kameraet.

Sikre at barn blir godt ivaretatt etter at samtalen er gjennomført

God informasjonsflyt mellom mottak og utlendingsforvaltningen, samt god kommunikasjon med foreldre og representanter, er vesentlig for å sikre at barn får den oppfølgingen oppfølgingen de har behov for etter at de har fortalt om vanskelige temaer.

Utvikle maltekster for tydelig og tilpasset informasjon om samtalen

Utlendingsforvaltningen bør utarbeide barnevennlige maler for hvordan man kan ramme inn og forklare ulike samtalsituasjoner for barn. For eksempel hva som er etatens oppgave og intervjuerens rolle, og ikke minst formålet med samtalen.

Referanser

- Attewell, Paul. "What is skill?" *Work and occupations* 17.4 (1990): 422-448.
- Barneombudet (2017) Bosetting, begrensede tillatelser og konsekvenser for barn. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/bosetting-begrensede-tillatelser-og-konsekvenser-for-barn>
- Barneombudet (2017) Sterk bekymring for enslige mindreårige i mottak. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet. 1.mars 2017. <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Barneombudet-mener/Innspill-til-myndighetene/2017/Sterk-bekymring-for-enslige-mindrearige-i-mottak.pdf>
- Berg, Berit & Tronstad, Kristian R. 2015. *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul, Nora Sveaass, and Vigdis Vevstad. 2010. Sårbare asylsøkere i Norge og EU: Identifisering, organisering og hndtering. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dinardi, Cecilia, Birgit Lie, Nora Sveaass, and Nerina Weiss. 2021. Torturutsatte i den norske asylprosessen: En utredning av Norges forpliktelser, og anbefalinger til praksis. Oslo: Fafo.
- Dreyfus, Hubert & Dreyfus, Stuart (1986) *Mind over machine*. New York: Free Press
- Dye, Thomas R. (2001) *Top-Down Policymaking*. New York: Chatham House
- Ebrahim, Alnoor, Rangan, V Kasturi 2010. Putting the brakes on impact: a contingency framework for measuring social performance. *Academy of management proceedings*.
- Fixsen, Dean Blase, Karen, Metz, Allison, and van Dyke, Melissa 2013. "Statewide implementation of evidence-based programs." *Exceptional children* 79 (3):213-230. Doi: 10.1177/001440291307900206.
- Hauge, Åshild L., Denizou, KKarine, & Støa, Eli (2015). *Bokvalitet på norske asylmottak. Casestudier*. Trondheim: SINTEF
- Hansen, Inger Lise Skog, Ragnhild Steen Jensen, and Tone Fløtten. "Trøbbel i grenseflatene." *Samordnet innsats for barn og unge. Fafo* (2020).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017a) "Barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden", brev til Utlendingsdirektoratet datert 09.01.2017
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017b) "Statsbudsjett 2017 - tildelingsbrev til UDI - tillegg nr. 1", brev til Utlendingsdirektoratet datert 07.04.2017
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) Høringsnotat om endringer i reglene om saksbehandlingen i Utlendingsnemnd, datert 27. april 2021. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Kelder, Steven H., et al. "Long-term implementation of the CATCH physical education program." *Health Education & Behavior* 30.4 (2003): 463-475.
- Langballe, Åse. (2007). «Forholdet mellom frie og spontane beretninger fra barn i dommeravhør, og påliteligheten i barnets utsagn». *Tidsskrift for norsk psykologforening*. Vol 44, nr 7, s 868-877
- Langballe, Åse, Gamst, Kari Trøften, Jacobsen, Marit. (2010) Den vanskelige samtalen. Barneperspektiv på barnevernsarbeid. Kunnskapsbasert praksis og handlingskompetanse. NKVTS. Rapport 2 /2010
- Lidén, Hilde, Schultz, Jessica, Paasche, Erlend, & Wessmann, Helene (2021). Vulnerable Protection Seekers in Norway: Regulations, Practices, and Challenges. Oslo. VULNER - Vulnerability Under the Global Protection Regime
- Matnes, Mona (2020) Barnets beste i utedingsrettlige saker. Barnerettslig veileder for vedtak om opphold og utvisning. Oslo: Utlendingsdirektoratet

- NOAS (2017) En gjennomgang av midlertidig opphold til esnlige mindreårige asylsøkere. Oslo: Norsk organisasjon for asylsøkere
- NOU (2011:10) I velferdsstatens venterom: Mottakstilbudet for asylsøkere. Oslo: Justis- og Politidepartementet
- Pastoor, Lutine d W. 2015. "The mediational role of schools in supporting psychosocial transitions among unaccompanied young refugees upon resettlement in Norway". *International Journal of Educational Development*.
- Paulsen, Veronika; Berg, Berit; Michelsen, Hilde. (2015) Barnevernets arbeid med barn i asylsøkefasen. *Tidsskriftet Norges Barnevern* 2015; Volum 92.(3) s. 222-232
- Pressman, Jeffrey L., and Aaron B. Wildavsky. "How great expectations in Washington are dashed in Oakland." *University of California: Berkeley, LA, USA* (1973).
- Rogers, Patricia 2014. *Theory of change. Methodological briefs: impact evaluation 2*. Florence: UNICEF Office of Research.
- Tomassen, Per Ole, Egebjerg, Ingeborg (uten dato) Sluttrapport Prosjekt: «Samtaler med barn i Asylkjeden». Oslo: R-Bup
- Stang, Elisabeth G. & Lidén, Hilde 2014. Barn i asylsaker. Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn. Oslo: NOVA
- Stern, Elliot, Stame Nicoletta, Mayne, John, Forss, Davies, Rick and Befani, Barbara 2012. "Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. Report of a study commissioned by the department for international development", *dfid working paper 38*, april 2012, London
- Stortingsmelding 27 (2011-2012). Barn på flykt. Justis og Beredskapsdepartementet. Oslo.
- Stortingsmelding 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk. Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo
- Søsterudbråten, Silje, Tyldum, Guri og Raundalen, Magne (2018) *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige*. Fafo-rapport 2018:05. Oslo: Fafo
- UDI (2010-075) Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse. Oslo: Utlendingsdirektoratet
- UDI (2014-037) Barnefaglig koordinator i UDI. Oslo: Utlendingsdirektoratet
- UDI (2017) «UDIs innspill: Styrking av barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden» Brev til Justis- og beredskapsdepartementet sendt 13.02.2017 UDI (2021a) «Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?» tilgjengelig på <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjør-hva-i-utlendingsforvaltningen/>
- UDI (2021b) Årsrapport 2020. Oslo: Utlendingsdirektoratet, s. 5-6
- UDI (2021c) «Asylsøknader etter statsborgerskap, aldersgruppe og kjønn (2020)» tilgjengelig på <https://udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-aldersgruppe-og-kjonn-2020/>
- UDI (2021d) «Asylsøknader enslige mindreårige asylsøkere (2020)» <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-enslige-mindrearige-asylsokere-2020/>
- UDI (uten årstall) Barn i Asylkjeden A-Å. https://www.udi.no/globalassets/global/om-udi/brukerundersokelser/rapport_barn-i-asylkjeden-a-a.pdf
- UDI (uten årstall) Vedlegg 2a. Kunnskapsmål for barnefaglig kompetanse i asylkjeden. <https://www.udi.no/globalassets/global/om-udi/brukerundersokelser/2a.-kunnskapsmal-for-barnefaglig-kompetanse-i-asylkjeden.pdf>
- UNE (2021) IR-2 Avgjørelsesformer i UNE. Endret 9.8.2021
- Van Berkel, Rik, Caswell, Dorte, Kupka, Peter, & Larsen, Flemming (Eds.). (2017). *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: Activating the unemployed*. London: Taylor & Francis.
- Vogel, Isabel. "Review of the use of 'Theory of Change' in international development." *London: DFID* (2012).
- Watkins-Hayes, Celeste (2009) *The New Welfare Bureaucrats: Entanglements of Race, Class and Policy Reform*. Chicago: University of Chicago Press
- Weiss, Nerina 2013. Normalitet i limbo. Asylbarn med endelig avslag. Oslo: Fafo.

- Weiss, Nerina 2015. «Ønsket om å bli som andre barn. Hverdagen til barn med endelig avslag på sin asylsøknad». I: Bendixsen, Synnøve. Jacobsen, Christine M. Søvig, Karl H. (red). *Eksepsjonell velferd? Irregulære migranter i det norske velferdssamfunnet*. Oslo: Gyldendal
- Øvreide, Halvor foredrag 14.12.2007, Metodiske samtaler med barn og deres viktige voksne – om det vanskelige, Institutt for familie og relasjonsutvikling
- Øvreide, Halvor (2009). *Samtaler med barn: metodiske samtaler med barn i vanskelige livssituasjoner* (3.utg). Kristiansund. Høyskoleforlaget

Vedlegg. Intervjuguider

Fase 1 Utviklingen av de ulike tiltakene

Formålet med samtalen er todelt:

- 1 Vi vil gjerne få kunnskap om Barn i asylkjeden (med fokus på asylbarn.no) og RVTS-opplæringen
- 2 I tillegg ønsker vi kunnskap om hvordan arbeidet med barnefaglig kompetanse er tenkt å virke i sin helhet.

Om prosessen opp mot utviklingen av verktøyene

- Hva var bakgrunnen for at barn og unge i utlendingsforvaltningen ble et prioritert område?
- Hva er problemene tiltakene er rettet mot?
- Hvordan foregikk utvelgelse og prioriteringer av oppdrag og aktiviteter?
- Hvordan ble retningen i prosjektet justert underveis?

Om tiltakene Barn i asylkjeden og RVTS-opplæringen

- Hvordan skal tiltakene bidra til å løse utfordringene identifisert i arbeidet med barnefaglig kompetanse?
- Hvem er målgruppene? (ansatte, barn, unge, verger, andre?)
- Om aktørene
- Hvem er viktige aktører i forkant av utviklingen?
- Hvem var involvert i utviklingen?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom etatene?

Om utviklingen

Gjennomgang av utviklingen av de ulike tiltakene fra idé til virkelighet

- Hvordan ble innsiktsanalysen avgrenset i starten?
- Eventuelle forbilder fra andre land? Videreutvikling fra andre verktøy?
- Hvordan er innretningen endret underveis?

Hvordan er tiltakene tenkt å virke sammen?

Hva er forholdet mellom dem?

Fase 2 Implementering

Aktører

- Hvem er viktig aktører i implementeringen?
- Hvordan fungerer ansvarsfordelingen?
- Hvordan fungerer samarbeid mellom etatene?
- Hvordan fungerer samarbeid mellom de ulike nivåene i forvaltningen (departement – direktorat – førstelinje)?

- I hvilken grad har PU, UDI og UNE i samarbeid etablert systemer som evner å fange opp tilbakemeldinger om tiltakene og bruken av aktivitetene?
- Hvordan har organiseringen av de ulike etatene, og eventuelle endringer i organiseringen, bidratt til implementering av tiltakene?
- Hvordan har lederskapet til beslutningstakere bidratt til implementering av tiltakene i ulike faser av prosjektene?

Om tiltakene

- Når og hvordan ble tiltakene og aktivitetene iverksatt?
- Hvordan er treffsikkerheten for de igangsatte tiltakene og aktivitetene sett i forhold til overordnet fokus?

Kompetanse

- Hvilke kompetansebehov ser førstelinjeansatte i sitt arbeid med barn og unge, og hvordan er disse relatert til de fire kunnskapsmålene definert i «Barn i asylkjeden A-Å»?
- Hvordan definerer ansatte i ulike etater innen utlendingsforvaltningen (især PU, UDI og UNE) begrepene «barnefaglig kompetanse» og «barnets beste», og er etatene omforente i sine forståelser?
- Hvilke ressurser eller læringsarenaer henter medarbeidere i utlendingsforvaltningen sin barnefaglige kompetanse fra, og i hvilken grad er disse etablert gjennom prosjektet?
- Hva hemmer eller fremmer god kunnskapsdeling i de ulike etatene?
- Hva bidrar til god «oversettelse» av for eksempel psykologisk læringsmateriell/tematikk til målgrupper med annen fagbakgrunn i de ulike etatene?
- Hva hemmer og fremmer anvendelsen av barnefaglig kompetanse og konseptet «barnets beste» i utøvelsen av praksis i de ulike etatene?

Fase 3 Ansattes erfaringer og virkning

- Dine arbeidsoppgaver og ansvarsområder, og i hvilke sammenhenger ditt arbeid berører barn i asylkjeden
- Hva legger du i «barnefaglig kompetanse» og «barnets beste». Har du på følelsen at etatene er omforente i sine forståelser?
 - Hva hemmer og fremmer anvendelsen av barnefaglig kompetanse og konseptet «barnets beste» i utøvelsen av praksis i de ulike etatene?
- Hvilke kompetansebehov ser førstelinjeansatte i sitt arbeid med barn og unge, og hvordan er disse relatert til de fire kunnskapsmålene definert i «Barn i asylkjeden A-Å»?
 - Om, og eventuelt hvordan, barnefaglig kompetanse er relevant i din jobb
 - Om du kjenner til ressurser, rutiner, veiledere og lignende som du kan trekke på dersom sakene du arbeider med omhandler barn
 - Om du har deltatt på aktiviteter som skulle øke din kompetanse på barn/møter med barn: hvordan erfarte du disse? Har de vært nyttige i senere arbeid? Hvorfor?
 - Hvilke tiltak bruker du regelmessig? Hvilke tiltak har du vært borte i, men ser ingen bruk for? Hvordan bruker du dem?
 - Hvordan synes du at oversettelsen av et mer psykologisk læringsmateriell/tematikk fungerer til dine arbeidsoppgaver?

- I hvilken grad føler du deg rustet til å møte barn i asylkjeden, for eksempel til å gjennomføre samtaler med barn, ivareta barnets beste i møtene og i saksbehandlingen osv.?
 - Om du kjenner til utfordringer i utlendingsforvaltningens møter med barn i asylkjeden som man *ikke* har lyktes med å løse
- På hvilke måter har implementeringen av aktivitetene eller tiltakene ført til varige endringer i de ulike etatene (gjennom for eksempel nye, eller endrede rutiner for opplæring, gjennomføring av samtaler, saksbehandling etc.)?
 - På hvilke måter har aktivitetene eller tiltakene endret arbeidshverdagen til medarbeidere i de ulike etatene og på ulike nivåer i organisasjonene?

Intervjuguide Barn og unges erfaringer

Det er vanskelig å måle hvordan enkelte tiltak, aktiviteter og økt kompetanse virker (enkeltvis og sammen), men et viktig utfallsmål i dette prosjektet er barns erfaringer. I det følgende foreslår vi derfor å utforske hvordan barn oppfatter prosessen sett fra sitt ståsted, med vekt på hva de forstår/ikke forstår og hvordan de gjennom det føler seg ivaretatt/ikke ivaretatt. Dette vil gi oss muligheten til å identifisere hvordan kompetansen i systemet kommer til uttrykk, sett fra barnas ståsted, og hvordan tilretteleggingen av asylprosessen møter deres behov.

- Hvordan erfarer barn og unge møtene med utlendingsforvaltningen (herunder asylintervju, flytting, registrering hos politiet, osv.)?
- Hva bidrar til eller hindrer at barn og unge forstår ulike situasjoner i asylprosessen og hva som skjer med dem?
- Har barnet aktivt brukt noen av aktivitetene/tiltakene rettet mot barn?
- Hvordan forstår barn informasjonen de blir gitt til ulike tidspunkt (både av de ansatte og gjennom tiltak som brosjyrer og nettsider), og hva bidrar til at de fortolker den informasjonen de er gitt i tråd med avsenders intensjoner?
- Hva mangler eller kunne vært bedre i måten barn møtes og informeres på?

For å kunne kontekstualisere vil vi be barn og unge gi oss noe bakgrunnsinformasjon

- Når kom du til Norge?
- Hvor har du bodd fram til nå?
- Kan du fortelle meg om et møte (med utlendingsforvaltningen) du hadde som du synes var godt? Hva var det som gjorde dette møtet til en god opplevelse for deg?
- Har du hatt møter som du synes ikke fungerte? Hvorfor?

Intervjuguide Representantenes erfaringer

- Hvilke mindreårige har du vært verge for de siste to årene? Alder, landbakgrunn.
- Hvilke møter mellom dem og utlendingsforvaltningen har du observert som verge for dem? Vi er interessert i både direkte møter og annen form for kommunikasjon med PU, UDI og UNE.
- Hvordan erfarer barnet/ungdommen du har ansvar for, møtene med utlendingsforvaltningen (herunder asylintervju, flytting, registrering hos politiet, osv.)?
- Hva bidrar til eller hindrer at barnet/ungdommen forstår ulike situasjoner i asylprosessen og hva som skjer med dem?

- Har barnet/ungdommen aktivt brukt noen av aktivitetene/tiltakene rettet mot barn? F.eks. asylbarn.no, barnerom osv.
- Hvordan forstår barnet/ungdommen informasjonen de blir gitt til ulike tidspunkt (både av de ansatte og gjennom tiltak som brosjyrer og nettsider), og hva bidrar til at de fortolker den informasjonen de er gitt i tråd med avsenders intensjoner?
- Hva mangler eller kunne vært bedre i måten barn og unge møtes og informeres på?
- Hvordan er din vurdering av de ansattes barnefaglige kompetanse? (Og hvordan definerer du barnefaglig kompetanse?)
- Har du barnefaglig kompetanse? Hvis ja, hvordan har du tilegnet deg denne? Hvis nei, ønsker du å få mer kompetanse?

Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen

Som resultat av et stortingsvedtak fikk Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, og Politiets utlendingsenhet i 2017 i oppdrag å styrke den barnefaglige kompetansen i «hele asylkjeden». I denne rapporten evaluerer vi arbeidet disse tre etatene har gjennomført med øremerkede midler til dette formålet.

Rapporten viser at dette arbeidet har fulgt to «spor»: i det ene sporet har man sett på barns brukerreise og perspektiv for å utvikle egnede tiltak, og i det andre har man tatt utgangspunkt i ansattes arbeid og ujevne barnefaglige kompetanse. Resultatet har blitt en bred vifte av tiltak som retter seg både direkte mot barn (med vekt på informasjonstiltak) og mot ansattes kunnskap, ferdigheter, arbeidsmetoder og tilgang på materielle ressurser, veiledning, rutinebeskrivelser, opplæringsmateriell og andre ressurser.

De tre etatene har brukt både interne og eksterne ressurser for å heve den barnefaglige kompetansen. Arbeidet har resultert i opplæring av et utvalg ansatte i de tre etatene, at det er utviklet en rekke verktøy som kan inngå i deres skjønnsmessige verktøykasse i arbeidet med barn og unge, og at det er utviklet profesjonelt utformede informasjonstiltak rettet direkte mot barn i asylkjeden, basert på behov som er avdekket av barn selv.



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

Fafo-rapport 2021:34
ID-nr.: 20801