

Barne- likestillings departementet
Levert elektronisk

Vår dato: 02.11.2016

HØRINGSSVAR FORSLAG TIL NY LOV FOR ENSLIG MINDREÅRIGE ASYLSØKERE (OMSORGSSENTERLOVEN)

NHO Service takker for muligheten til å uttale oss vedrørende forslag til ny lov for enslig mindreårige asylsøkere (Omsorgssenterloven).

Et stort antall av våre medlemmer innenfor Barn og ungdom driver omsorgssentre og var et vesentlig bidrag ved de store ankomstene i 2015. Våre medlemmer har bred erfaring med enslig mindreårige asylsøkere (heretter EMA). Flere av medlemmene har drevet omsorgssentre i flere år. Denne høringsuttalelsen er basert på deres innspill.

Barn som kommer alene til Norge uten omsorgspersoner er en særlig sårbar gruppe. Dette påpekes også i høringsnotatet. Flere av dem har opplevd svært traumatiserende hendelser og situasjoner og er preget av dette. Våre medlemmer ser også en variasjon innenfor de barna som kommer kan være avhengig av hvilke konfliktfylte områder de kommer fra. Variasjonsfaktorene er langvarighet av konflikt, hvor graverende brudd på menneskerettigheter det er i området og hvordan konfliktene kommer til uttrykk gjennom krigføring med mer. Videre vil hvordan flukten ha vært, være av betydning. Norges behandling av barna som kommer må også reflektere dette.

Enslige mindreårige asylsøkere og barnevernsbarn – er de så ulike?

Det fremheves i høringsnotatet at EMA er vesentlig forskjellige fra barn på institusjon. Det hevdes at EMA har færre utfordringer og er blant annet mer motivert for skole. Det er viktig i denne sammenheng å fremheve hva som er den faktiske forskjellen mellom barnevernsbarn og EMA. Barnevernsbarn har med få unntak biologiske foreldre og slekt innenfor landets grenser. De aller fleste av dem har samvær med sin familie. De aller fleste fortsetter kontakten med sin familie etter endt tiltak i barnevernet. Barn med tiltak i barnevernet er som oftest enten født i Norge eller har kunnskap om norsk kultur og samfunn. EMA har *ikke* dette. Dette er vesentlige forskjeller og som gjør EMA sårbare og utsatte. Barnevernsbarn som er plassert kan ofte ha bekymringer rundt sine foreldre men har muligheten for å få kunnskap direkte eller indirekte om deres situasjon. EMA har i vesentlig mindre grad muligheten for dette. Foreldre og annen familie kan være vanskelige å spore opp og der det finnes elektronisk forbindelse, så er denne høyst ustabil.

Barn med tiltak i barnevernet utover EMA har i mange tilfeller opplevd og opplever omsorgssvikt fra sine foreldre. EMA har ikke nødvendigvis det før sin flukt. EMA kan ha mistet sine foreldre. De kan ha mistet kontakten med sine foreldre og er da redde for hvordan det går med dem og søsken. Selv om de har kontakt, vet barna at foreldene og søsken kan befinne seg i farlige områder og er

engstelige for dem. Det er uansett uten tvil en svært vanskelig situasjon å være i. Barnet er alene og har få om noen nære relasjoner de kan oppleve som trygge. Det blir feil å betrakte EMA situasjon som mindre belastende enn de barna som opplever omsorgssvikt. Både EMA og andre barnevernsbarn er i en vanskelig situasjon som krever at de har nære og gode relasjoner til voksne som kan gi dem omsorg.

EMA som kommer til Norge har vi svært sjelden, om i det hele tatt, noen forkunnskap om. Vår eneste kilde til kunnskap om barnet, er barnet selv. Barn med tiltak i barnevernet er gjerne utredet, kan ha lang historikk i hjelpeapparatet, har gått på norsk skole ... vi har i det hele som oftest mye kunnskap som kan bidra til å hjelpe barnet på best mulig måte. EMA er nærmest "historieløse" for oss. Det krever tid og kunnskap å etablere en relasjon som gir grunnlag for å forstå og vite hvilke behov barnet faktisk har. Ansatte ved omsorgssentre sier at det først etter en stund kommer til syne hvilke behov og traumer barnet har. Dette kan sammenlignes med fosterbarn som i mange tilfeller viser dette etter en stund i fosterhjemmet når de har "landet". Det er dermed svært optimistisk å mene at man kan utrede og kartlegge EMA's faktiske behov i løpet av et kort opphold før videre plassering.

Voksnetthet, bemanning og kunnskap

NHO Service Barn og unge vurderer det som en risiko for barnets beste om man reduserer kravene til bemanning og deres kompetanse. Det er av vesentlig betydning for barnas sikkerhet, trivsel og muligheter at de har muligheten til å etablere nære relasjoner med kompetente voksne. Med flere barn pr voksen risikerer vi at barn ikke blir sett, at barn ikke får dekket sine behov og at de er vesentlig mer sårbare for overgrep. Vi skal heller ikke glemme potensialet for voksne utenfra til å utbytte en mer uoversiktlig situasjon som barna befinner seg i. Vi kan ikke utsette barn for en kjent risiko. Vi har også barn som potensielt er utsatt for menneskehandel, tvangsgiftet med mer. Og, dette vet vi ikke før barnet har tillitt og nær relasjon nok til å kunne fortelle om dette (se kommentarer ovenfor).

Det vises videre til i høringsnotatet at omsorgssentre ikke skal drive behandling. Hvis det er behov for slik bistand skal dette hentes utenfor omsorgssentrene. Dette er for så vidt slik det praktiseres i dag, men det er kun i teorien at det ikke utføres miljøterapi og traumesensitiv omsorg på omsorgssentrene utover den ene timen i uken hvor barnet får ekstern hjelp. De resterende 167 timene i uken utføres det i praksis relasjonsbygging, omsorg, nærhet, trygging av barnet med mer. Omsorgssentrene kan ikke være kun et tak over hodet og mat på bordet all den tid det er voksne tilstede sammen med barn som har omsorgsbehov. Dette behovet tar ikke pause i 167 timer i uken for å sentres i en time hos behandler. Dersom barnet faktisk får time og ikke må vente i kø. Og, dersom barnet vurderes som "behandlingsdyktig"...

Vi stiller videre spørsmål ved om man har vurdert konsekvensene av å dekke behov utenfor omsorgssentrene som de pr i dag dekker. Vil Bupene kunne klare å ta imot et større antall barn med behandlingsbehov? Vil barneverntjenestene være i stand til å imøtekomme alle henvendelsene?

Vi mener at alt det man legger inn i den perioden barnet er i omsorgssenter vil komme enten positivt eller negativt ut når barnet bosettes i en kommune. Jo mer vi gir barnet god omsorg og trygghet, jo bedre vil barnet finne seg til rette ved bosetting.

NHO Service Barn og unge mener dermed at det innebærer risiko og er ikke til barnets beste å redusere bemanningsfaktor og krav til kompetanse på omsorgssentre.

Ankomstsenter

At det i høringsnotat legges opp til et forslag hvor barna først skal innom et ankomstsenter, før videre plassering blir gjort til omsorgssentrene, virker noe underlig. Dette er i beste fall bra logistikkmessig, men lite traumebevisst fornuftig. Innenfor traumebevisst omsorg snakkes det om at 1. prioritet blir å skape trygghet og stabilitet for disse barna og de tre grunnpilarene er trygghet, relasjon og følelsesregulering. Unødvendig flyttinger av disse barna er negativt. Hvis tanken med ankomstsentre er at man der skal gjøre en vurdering av barnets situasjon og behov, vil denne være overflødig dersom alle omsorgssentre har spesifikke krav i forhold til kompetanse og bemanning, slik det er i dag.

Dagens praksis er at man innen 3 uker etter ankomst, skal sende en KOPP for oppfølging til Bufetat. Erfaringene som er blitt gjort siden Bufetat overtok ansvaret for EMA i 2008, er at disse KOPP'ene er meget vanskelige å få gode nok. Grunnen til at det er vanskelig, er at det tar lang tid å bygge opp nødvendig trygghet, tillit, forståelse og relasjon, til at barna og omsorgssenteret sammen kommer frem til en god kartlegging. Når barna kommer, er mange av de slitne, engstelige, urolige, lettet, uvitende, glade, redde, osv. Alle disse følelsene vil kunne påvirke kartleggingen i større eller mindre grad. Slik vi oppfatter høringsnotatet, så skal ankomstsentrene gjøre en kartlegging, for så å plassere ut i egnet omsorgssenter eller familiebasert tilbud. Disse vurderingene vil da bli gjort på alt for kort tid sammen med barna og vil da også danne grunnlag for de vurderinger som blir gjort i forhold til kriterier rundt bemanning og faglig kompetanse på omsorgssentrene. Vi er bekymret for den kvalitative oppfølgingen og omsorgen dette vil medføre. I tillegg frykter vi at man da vil oppleve flere utilsiktede flyttinger fra et omsorgssenter til et annet, begrunnet i vurderinger gjort av ankomstsentre på et alt for tynt grunnlag.

Vi stiller undrende til hvordan man skal sikre god kartlegging (som fremheves som særs viktig i høringsnotatet), når det ikke utarbeides noen konkrete krav i forhold til kompetanse på omsorgssentrene. Vi undrer oss også over hvordan et omsorgssenter skal kunne gjøre en god kartlegging av barn som bor i familiebaserte tiltak. Dette bør de familiebaserte tiltakene selv få opplæring i, da dette er en kontinuerlig prosess som gjøres gjennom god kontakt og kjennskap til barnet.

Familiebaserte botilbud for EMA – de yngste

Slike familiebaserte tilbud er særlig aktuelt for barn under 12 år. At departementet ønsker en slik løsning er en faglig god løsning, men i praksis vil jeg anta at det vil bli svært krevende å anskaffe slike hjem da det er ventelister og store utfordringer å skaffe fosterhjem/ familiehjem i dag. Private aktører vil kunne lage / opprette slike hjem med rask reaksjonstid, der regionalt organ kan godkjenne hjemmene, men dette krever en større aksept og ønske om at dette gjøres i privat regi.

Godkjenning av omsorgssentre

Bufetats egne omsorgssentre skal etter dagens regelverk ikke godkjennes slik som private og kommunale sentre, men de må drives i samsvar med gjeldende regelverk. Departementet foreslår at det fremgår av § 9 i ny lov at også statlige omsorgssentre skal godkjennes. Dette for å ivareta barnas rettsikkerhet og kontrollere kvaliteten i tilbudet, også i staten. Vi ser det som positivt at godkjenningen gjøres lik uavhengig om man er statlig eller privat.

Utfordringene ved høye ankomsttall

I 2015 kom det langt flere EMA enn antatt. Dette ga krevende situasjoner for plassering og koordineringsansvaret ble lagt til Bufdir ved Bufetat Øst. En vesentlig andel av omsorgssentrene ble opprettet og driftet av private som er medlemmer i NHO Service. Våre medlemmers erfaring med denne perioden er positiv. Samarbeidet med Bufdir/Bufetat fungerte svært godt og det ble opprette en særskilt referansegruppe av Bufdir med hyppige møter. I 2016 har det vært svært få ankomster og dette viser de store variasjonene i antall ankomster som kan forekomme. Vi opplever at Bufdir har innrettet sine innkjøps og anbudsrutiner på et hensiktsmessig måte som tar høyde for disse variasjonene (ved blant annet mini konkurranser) samt at departementet ga rom for medlever og innførte 10.12.2015 Endring i forskrift: Unntak fra kravene i kvalitetsforskriften i ekstraordinære situasjoner. Vi mener disse tiltakene kan håndtere eventuelle høye svingninger i ankomsttall.

Vi noterer at det er ønskelig med kostnadsdempende tiltak særlig ved høye ankomsttall. Vi vurderer det dithen at den samlede kostnaden vil være tilnærmet lik selv om den nye omsorgssenterloven skulle innføres men at kostnaden vil legges på andre poster, enten på staten eller kommunene. Et tilbud for barn som er tilnærmet lik ordinære mottak vil kreve vesentlige tilbud utenfor omsorgssentrene, gi lavere integreringsgrad samt øke sannsynligheten for større utfordringer på kort og lang sikt. Vi risikerer å forskyve og eskalere utfordringene som nå håndteres og møtes i omsorgssentrene.

Flytting og søsken

NHO Service Barn og unge mener det er positivt at det vektlegges at søsken skal bo sammen. Vi vet at søskenrelasjoner er svært viktige for alle barn og i særdeleshet der hvor barn ikke har sine foreldre fysisk eller psykisk tilstede.

Vi stiller oss derimot undrende til at det legges opp til flyttinger når vi vet fra alle erfaringer innenfor barnevernet at dette ikke er til baretts beste og kan ha en vesentlig negativ effekt for barn. Hvis barnevernet kontaktes ved særlige behov og man vurderer plassering, vil det medføre flytting. Når barnet fyller 15 så medfører det flytting til nytt mottak for de mellom 15-18. Enhver flytting som ikke er bosetting, bør unngås slik at man ikke påfører barnet unødige belastninger og traumer.

Oppsummering

NHO Service Barn og unge stiller seg svært kritiske til å løfte enslig mindreårige asylsøkere ut av barnevernet. Vi mener at dette ikke er til barnets beste og vil ikke kunne ivareta barna på en god måte og i henhold til barnets rett til beskyttelse og god omsorg. Det er videre lite hensiktsmessig å forskyve integreringen med vesentlig risiko for eskalering av barnets utfordringer og lavere tillit til et land som de hadde tro på skulle gi dem en fullverdig status som barn i henhold til barnekonvensjonen.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon
NHO Service Barn og unge

Maria Reklev (s.)
Fagsjef Barn og unge