

RAPPORT

MARTS 2018

EN STYRKET INDSATS MED ULEDSAGEDE FLYGTNINGE- BØRN I KOMMUNERNE

Røde Kors



1 INDHOLD

2 En styrket indsats med uledsagede flygtningebørn i kommunerne 3

- 2.1 En sårbar målgruppe, som kræver en specialiseret indsats..... 4
-

3 Sammenfatning.....5

- 3.1 Større fokus på brug af systematisk modtageplan i kommunerne 6
3.2 Øget og bedre inddragelse af uledsagede flygtningebørn og
forældremyndighedsindehavere i handleplaner 6
3.3 Implementering af overleveringsplan i overgangen til det 18. år . 7
-

4 En langsigtet og helhedsorienteret modtagelse9

- 4.1 En grundig udredning 9
 4.1.1 Opsummerende anbefalinger..... 11
4.2 Samarbejdet omkring anbringelser 12
 4.2.1 Opsummerende anbefalinger..... 13
4.3 Fælles modtageplan, der forpligter samarbejdet 14
 4.3.1 Opsummerende anbefalinger..... 15
4.4 Overgangen fra repræsentant til forældremyndighedsindehaver 16
 4.4.1 Opsummerende anbefalinger..... 17
4.5 Kommunen som facilitator i samarbejdet med forældremyndigheds-
indehaverne 17
 4.5.1 Opsummerende anbefalinger..... 19
-

5 En tryk og mere sammenhængende overgang fra forsørget til selvforsørget20

- 5.1 To forskellige lovgivninger – to forskellige tilgange..... 20
 5.1.1 Opsummerende anbefalinger..... 22
5.2 Mere og bedre inddragelse af de unge og tidligere forberedelse af overgangen
.....23
 5.2.1 Opsummerende anbefalinger..... 24
5.3 Forældremyndighedsindehaver kan skabe kontinuitet..... 25
 5.3.1 Opsummerende anbefaling..... 26
5.4 Støtte efter det 18. år 26
 5.4.1 Opsummerende anbefalinger..... 28
5.5 Fra 24 timers støtte til midlertidig bolig 29
 5.5.1 Opsummerende anbefalinger..... 30
5.6 Overleveringsplan, der fordeler overlappende ansvar 30
 5.6.1 Opsummerende anbefalinger..... 31
-

6 Appendiks A: Referencer.....33

7 Appendiks B: Metodisk ramme for undersøgelsen.....34

8 Forslag til videre afdækning af indsatsen35

2 EN STYRKET INDSATS MED ULEDSAGEDE FLYGTNINGEBØRN I KOMMUNERNE

Siden starten af 2015 og til og med 2017 har 1103 uledsagede flygtningebørn fået ophold i kommunerne¹. Trods et fald i opholdstilladelser, er der fortsat et større antal uledsagede flygtningebørn i kommunerne, der kommer tættere på overgangen til det 18. år. Grundet den betydelige mængde af opholdstilladelser fra 2015 og 2016, erfarer Røde Kors et øget behov for se på, hvordan den kommunale indsats med uledsagede flygtningebørn ser ud.

Den kommunale modtagelse af uledsagede flygtningebørn blev i 2010 afdækket af Ankestyrelsen, som rapporterede en klar mangel på statslig vejledning til Serviceloven. Dette førte til håndbogen *Den gode modtagelse af uledsagede mindreårige i kommunerne*, der i 2012 blev udgivet af det daværende Social- og Integrationsministerium. Der er siden sket meget nyt i forhold til modtagelsen af uledsagede flygtningebørn, og rapporten tilbage fra 2012 er derfor ikke længere dækkende.

Røde Kors har siden 2011 samarbejdet med et stigende antal kommuner om indsatsen med at rekruttere og supervisere midlertidige forældremyndighedsindehavere (MFI). Gennem vores tætte samarbejde med mange kommuner er det vores erfaring, at der fortsat er forskel på kommunal praksis både i forhold til organisering af indsatsen, og også i forhold til den viden og erfaring kommunerne har. I samarbejde med kommunerne har Røde Kors derfor lavet denne undersøgelse, der kigger på den kommunale modtagelse af de uledsagede flygtningebørn og deres overgang til det 18. år. Afgrænsningen er valgt, fordi særligt modtagelsen er afgørende for de unges fremtid. Overgangen er ligeledes også vigtig, fordi flere kommuner oplever et udviklingspotentiale i forhold til samarbejdet mellem Børne- og Ungeforvaltningen og Jobcentret vedrørende overgangen til det 18. år, hvor de uledsagede flygtningebørn typisk overgår til en ny lovgivning. Denne overgang er blevet særlig interessant at undersøge i takt med, at flere flygtningebørn er i alderen 16-17 år, når de får ophold. Dette efterlader kommunerne med et tidsbegrænset handlerum i forhold til at hjælpe og støtte barnet inden det 18. år.

Dokumentationen, som denne rapport bygger på, er indsamlet gennem 38 interviews med sagsbehandlere i Børne- og Ungeforvaltninger og jobcentre, støttekontaktpersoner, pædagogiske ledere, frivillige forældremyndighedsindehavere og uledsagede flygtningebørn i alderen 16-19 år fra seks kommuner, der ligger spredt rundt om i landet. Derudover består undersøgelsen også af en survey, der er målrettet medarbejdere, der koordinerer indsatsen i 15 kommuner. For yderligere informationer om den metodiske ramme for undersøgelsen henvises der til Appendiks B.

Det er ambitionen med undersøgelsen at supplere den eksisterende viden på området med en tidssvarende rapport og dermed styrke indsatsen ved at skabe mere kontinuitet for de uledsagede flygtningebørn samt hæve kvaliteten af sagsbehandlingen, der er præget af tiltagende kompleks lovgivning. Med rapporten ønsker Røde Kors at give kommunerne flere muligheder for at kunne inspirere hinanden på tværs. Derfor henvender undersøgelsen sig ikke udelukkende til kommunale aktører, men også til private og politiske aktører.

¹ Tal fra Udlændingestyrelsen, 2018.

2.1 En sårbar målgruppe, som kræver en specialiseret indsats

Uledsagede flygtningebørn, der ankommer og får opholdstilladelse i Danmark, er først og fremmest børn under 18 år, der af forskellige årsager er flygtet fra deres hjemland til Danmark, hvor de befinder sig uden deres forældre. Denne gruppe af børn har ofte været udsat for voldelige og traumatiserende oplevelser og må derfor anses som værende sårbar. UNICEF konkluderer f.eks. i rapporten *"Uprooted: The Growing Crisis for Refugee and Migrant Children"*, at antallet af uledsagede flygtningebørn er steget med 75 % fra 2011 til 2016 og at børn og unge, der rejser alene, er særligt udsat for overgreb og udnyttelse. I rapporten *"Harrowing Journeys"* dokumenterer UNICEF, at 8 ud af 10 børn og unge fortæller, at de er blevet udsat for en eller flere former for udnyttelse under deres flugt til Europa.

Trods gennemgående fælles problematikker for anbragte danske børn og uledsagede flygtningebørn, der sagsbehandles jf. serviceloven, har de to grupper forskellige forudsætninger. Uledsagede flygtningebørn har f.eks. et andet modersmål end dansk og deres adgang til alderssvarende uddannelse kan være begrænset. Derudover kan det være svært for de professionelle at inddrage voksne, der er tæt på de unge, da familie og netværk ofte ikke befinder sig i Danmark. Denne undersøgelse peger på, at sprogbarrieren, det manglende netværk og det begrænsede kendskab til det danske system bl.a. medfører, at uledsagede flygtningebørn og unge er stærkt udfordret i forhold til at forstå deres sag og rettigheder. Denne udfordring bliver forsøgt imødekommet med hjælp fra socialrådgivere, pædagogisk personale og frivillige forældremyndighedsindehavere.

Gruppen af uledsagede flygtningebørn er meget forskelligartet; hvor nogle børn har gået i skole helt op til tidspunktet, hvorpå de er flygtet, har andre børn aldrig modtaget skoleundervisning og kan derfor ikke læse eller skrive. Nogle uledsagede flygtningebørn er rejst næsten direkte til Danmark, imens andre har været længere tid undervejs og har dermed lært at klare sig selv. Nogle har mistet en eller begge forældre imens andre uledsagede flygtningebørn er sendt i forvejen for at søge asyl alene. Gruppen af uledsagede flygtningebørn har derfor meget forskellige ressourcer og udfordringer og kræver derfor en specialiseret og målrettet indsats.

3 SAMMENFATNING

Røde Kors har i efteråret 2017 samarbejdet med 15 kommuner om at indsamle viden og erfaring om, hvordan uledsagede flygtningebørn modtages i kommunerne og hvordan overgangen til det 18. år ser ud for de uledsagede flygtningebørn. Formålet har været at pege på udviklingspotentialer og særligt gode erfaringer med henblik på at skabe bedre forudsætnin-ger for, at kommunerne i højere grad kan udveksle erfaringer og inspirere hinanden på tværs. Undersøgelsens dokumentation er indsamlet gennem en survey, besvaret af 15 kommunale koordinatorer og ledere, og 38 interviews med sagsbehandlere, støttekontaktpersoner, fri-villige forældremyndighedsindehavere (MFI'ere) og uledsagede flygtningebørn.

Overordnet dokumenterer denne undersøgelse, at der er sket fremskridt i forhold til at sikre en god modtagelse i kommunerne. F.eks. anbringes uledsagede flygtningebørn i højere grad end tidligere på pædagogiske døgninstitutioner, der specifikt henvender sig til målgruppen. Røde Kors kan derudover se, at kommuner, der har oparbejdet erfaring og ekspertise med målgruppen prioriteres af Udlændingestyrelsen når uledsagede flygtningebørn visiteres, hvil- ket er en positiv udvikling. Det er afgørende, at professionelle, der arbejder med målgruppen, har kendskab til og forståelse for, hvad uledsagede flygtningebørn kan have været udsat for og hvordan disse forhold influerer på barnets trivsel og udvikling. Røde Kors mener derfor, at det er vigtigt at udvikle og fastholde specialiserede indsatser i kommunerne, der har ind- gående kendskab til målgruppen og fokus på de individuelle behov.

Der kan være fordele ved at visitere uledsagede flygtningebørn til kommuner, der har erfa- ring med målgruppen og samtidig er placeret geografisk tæt på børnecentre, hvor de unge har opholdt sig i asylfasen. Kortere afstande ved visitering kan skabe bedre forudsætninger for, at børnene kan bibeholde relationer og netværk fra børnecentret og de frivillige repræ- sentanter ville i et større omfang kunne fortsætte som forældremyndighedsindehavere (MFI'ere). Kommunerne oplever, at det overordnet går bedre og hurtigere med at rekruttere og udpege MFI'ere. I forhold til modtagelsen er der dog fortsat behov for opfølgning på, hvordan modtagelsesplaner kan implementeres på mere systematisk vis i forhold til at sikre, at loven overholdes og de rette mennesker inddrages. Derudover opleves overgangen til det 18. år fortsat som en udfordring af både kommuner, bosteder og særligt af de unge selv.

Rapportens hovedresultater peger i retning af særligt tre redskaber, der kan være med til at styrke modtagelsen og overgangen til det 18. år for de uledsagede flygtningebørn.

- Større fokus på brug af systematisk modtageplan i kommunerne.
- Øget og bedre inddragelse af de uledsagede flygtningebørn og forældremyndigheds- indehavere i handleplaner.
- Implementering af overleveringsplan i overgangen til det 18. år.

3.1 Større fokus på brug af systematisk modtageplan i kommunerne

Undersøgelsen viser, at over halvdelen af de interviewede sagsbehandlere ikke aktivt arbejder med en modtageplan. Et vigtigt element i modtagelsen er den børnefaglige undersøgelse, og sagsbehandlere oplever fortsat, at de ikke altid har de rette forudsætninger for at udføre en grundig udredning af barnet. 11 ud af 15 koordinatorene fortæller f.eks. at de oplever, at forberedelsestiden, inden ansvaret for barnet overdrages til kommunen, er for kort. Kvaliteten af socialrapporterne, der beskriver barnets ressourcer og udfordringer under asylopholdet, opleves desuden af 13 ud af 15 koordinatorene til at være utilfredsstillende. Flere kommuner fremhæver behovet for en mere klar arbejdsfordeling mellem asylcenter, kommune og bosted og samtidig viser undersøgelsen, at over halvdelen af de interviewede sagsbehandlere ikke aktivt arbejder med en modtageplan. Rapportens resultater viser samlet set, at der er behov for at indarbejde modtageplanerne for at sikre, at forpligtelser og aftaler overholdes. Rapporten viser f.eks., at der i nogle tilfælde er gået over seks måneder inden kommunen har indstillet den frivillige som forældremyndighedsindehaver til Statsforvaltningen, hvilket tidligere er blevet påtalt af Ankestyrelsen. Dette er problematisk, da uledsagede flygtningebørn kan få gavn af den frivillige støtte allerede i overdragelsesperioden.

Derudover dokumenterer rapporten, at uledsagede flygtningebørn efterspørger mere kvalificeret rådgivning fra kommunen, og at kommuner fortolker rådgivningspligten forskelligt. Hvor nogle kommuner f.eks. ikke mener, at de har ansvar for at rådgive i forbindelse med familiesammenføringsansøgninger, tilbyder andre kommuner, som f.eks. Roskilde og Frederiksberg Kommune, professionel rådgivning og støtte. Ifølge servicelovens § 1 er formålet med loven at tilbyde rådgivning for at forebygge sociale problemer, men det bør yderligere præciseres, at kommunen har et ansvar i forhold til at sikre, at det enkelte behov for professionel støtte vedrørende familiesammenføringsanliggender imødekommes.

3.2 Øget og bedre inddragelse af uledsagede flygtningebørn og forældremyndighedsindehavere i handleplaner

Uledsagede flygtningebørn ønsker mere kontinuitet i deres tilværelse, der i høj grad er karakteriseret af opbrud og midlertidighed – både i forhold til mennesker og opholdssteder. De unge efterspørger mere orientering, tryghed og struktur i deres hverdag. Derfor er det vigtigt, at kontaktpersoner og sagsbehandlere samarbejder angående øget og bedre inddragelse af uledsagede flygtningebørn og forældremyndighedsindehaverne (MFI'ere).

Ifølge vejledningen til servicelovens kapitel 11 skal sagsbehandleren løbende orientere barnet og MFI'en vedrørende barnets rettigheder igennem hele sagsforløbet, men det er forskelligt, hvordan kommunen vælger at fortolke lovgivningen. Her viser undersøgelsen, at der er mulighed for i højere grad at gøre brug af servicelovens § 48, der anfører, at sagsbehandleren er forpligtet til at afholde samtaler med barnet og MFI'en inden der træffes afgørelser vedrørende f.eks. iværksættelse, ændring eller ophør af anbringelse. Røde Kors har gennem samarbejdet med kommuner oplevet, at sagsbehandlere ikke afholder obligatoriske handleplansmøder med barnet og MFI'en. Udover de lovgivningsmæssige forpligtelser er det endvidere vigtigt, at der sker en ekstra indsats i forhold til at "oversætte" de unges sag og rettigheder for dem, da de ikke kender til det danske system.

Derudover har denne undersøgelse vist, at kun 6 ud af 15 kommuner altid videreleverer afgørelsen vedrørende efterværn på skrift til barnet og MFI'en på trods af, at det jf. service-lovens § 68, stk. 12 er et krav. Efterværn er den samlede betegnelse for støtte, der kan bevilges til unge, der har været anbragt eller haft en fast støttekontaktperson, i overgangen til det 18. år. Dette er imod lovgivningen, da den manglende skriftlige afgørelse begrænser muligheden for at klage over den beslutning som er blevet truffet af myndighederne. Den begrænsede inddragelse og den manglende information om klagemuligheder er desuden i tråd med Institut for Menneskerettigheders rapport: *Retssikkerhed i kommunerne*, der i 2017 undersøgte borgernes oplevelse af, hvordan de var blevet behandlet i sociale sagsforløb. Her mente knap 40 % af de adspurgte borgere, at de ikke fik mulighed for at fortælle deres eget syn på sagen og halvdelen mente ikke, at de var blevet oplyst om deres klagemuligheder. Der bør derfor skabes bedre rammer for at inddrage barnet og MFI'en på systematisk vis gennem f.eks. handleplaner og en metodisk tilgang, der er tilpasset denne specifikke målgruppe.

Hvis den unge er fyldt 16 år skal der samarbejdes tæt vedrørende handleplanens konkrete initiativer, der er nødvendige for at sikre en god overgang til det 18. år. Helt konkret i forhold til økonomi viser denne undersøgelse, at mange unge ikke var klar over, at de skulle begynde at betale husleje efter de fyldte 18 år. Undersøgelsen viser overordnet, at de unge har et yderst begrænset kendskab til deres egen sag. Når sagsbehandleren skal træffe svære beslutninger vedrørende den unges livssituation og fremtid efter det 18. år, anbefales det derfor forud for mødet at aftale med forældremyndighedsindehaveren, hvordan den unge bedst inddrages.

Flere kommuner efterspørger en mere klar rollefordeling i forhold til MFI'ens rolle. Roskilde kommune har i samarbejde med Røde Kors og forskellige andre aktører udarbejdet et dialogværktøj, som sagsbehandleren f.eks. kan anvende i forhold til at udarbejde en visualiseret forventningsafstemning imellem de involverede parter og med direkte inddragelse af barnet.

3.3 Implementering af overleveringsplan i overgangen til det 18. år

Undersøgelsen viser, at overgangen til det 18. år kan være præget af usikkerhed og forvirring for de unge. Særligt overgangen fra døgninstitution til egen bolig kan være udfordrende for de unge, fordi de unge overgår fra en forsørget anbringelse til at bo selv med kontaktpersonsstøtte på typisk 5 til 10 timer om ugen. Derudover kan gruppen af unge, der ankommer som 17½ årige til kommunen også være særlig udfordret, da de typisk ikke anbringes eller når at få tilknyttet en midlertidig forældremyndighedsindehaver (MFI).

Undersøgelsen dokumenterer få tilfælde hvor uledsagede flygtningebørn, der har fået bevilget en fast støttekontaktperson, er blevet flyttet i egen bolig og først efter flere måneder har modtaget den bevilgede støtte. Kommuner bør sikre sig, at den bevilgede støtte efter det 18. år er klar inden barnet flyttes i egen bolig. Uledsagede flygtningebørn kan have særlig svært ved at gennemskue de forskellige skift og ændringer i overgangen til det 18. år. Både bosteder og sagsbehandlere er dog opmærksomme på denne udfordring, og forsøger derfor at forberede de unge så godt som muligt. Flere sagsbehandlere påpeger i undersøgelsen, at

de gerne så bedre mulighed for at gøre brug af fortsat anbringelse på døgninstitution. Sagsbehandlere fortæller, at der skal yderst stærke faglige begrundelser til for at denne mulighed kan anvendes, da refusionsreglerne ikke dækker denne mulighed for efterværn. På trods af, at kommunerne generelt set er tilfredse med samarbejdet, mellem Børne- og Ungeforvaltningen og Jobcentret angående overgangen, påpeger alle parter, at overgangen kan forbedres for de unge.

For at sikre fyldestgørende støtte til den unge, i forhold til f.eks. at sikre, at den unge er opskrevet på boligplaceringslister, anbefales det at kommunen udarbejder en fælles overleveringsplan, der forpligter de involverede parter som eksempelvis bostedet og forældremyndighedsindehaveren. Kommuner som eksempelvis Frederiksberg og Roskilde har gennemgået processer vedrørende arbejdsgangsbeskrivelser og overleveringsplan.

I forhold til at sikre at relevante sagsakter overleveres til Jobcentret er det vigtigt at indarbejde detaljerede arbejdsgangsbeskrivelser vedrørende overgangen til det 18. år. Undersøgelsen har afdækket, at der i enkelte kommuner er en begrænset eller manglende overlevering af sagsakter, hvilket medfører tab af ressourcer og viden om barnet og den unge. Sagsbehandlerne i både Børne- og Ungeforvaltningen og Jobcentret efterspørger bedre muligheder for at udveksle erfaring og viden internt og eksternt vedrørende indsatsen med de uledsagede flygtningebørn. Dette kan f.eks. effektueres gennem kommunale tema- eller stop-op dage på tværs af kommuner.

Flere unge i denne undersøgelse fortæller, at de har opnået en stærkere relation til deres MFI efter det 18. år. Dog peger flere MFI'ere på, at de er usikre på deres rolle når den unge bliver myndig. Der er derfor behov for at formulere en ny frivilligrolle efter det 18. år, der f.eks. kan indeholde en bisidderfunktion, såfremt den unge ønsker det.

4 EN LANGSIGTET OG HELHEDSORIENTERET MODTAGELSE

Tal fra Udlændingestyrelsen viser, at størstedelen af de uledsagede flygtningebørn, der får ophold i Danmark visiteres til de 15 kommuner, der deltager i undersøgelsen. Fra datoen hvor Udlændingestyrelsen underretter kommunen går der typisk indeværende måned + en måned inden flygtningebarnet ankommer til kommunen, og kommunen overtager ansvaret for barnet fra asylcentret. Kommunerne påpeger dog i denne undersøgelse, at det fortsat er en udfordring at nå at udføre børnefaglig undersøgelse, handleplan og udpegning af forældremyndighedsindehaver (MFI), inden barnet ankommer til kommunen².

4.1 En grundig udredning

Indsatsen med uledsagede flygtningebørn er organiseret på forskellig vis i de 15 kommuner, der deltog i undersøgelsen. Overordnet tegner der sig dog et billede af, at hovedparten af de uledsagede flygtningebørn fortsat sagsbehandles i henhold til serviceloven, og indsatsen er derfor typisk forankret i Børne- og Ungeforvaltningen. De adspurgte sagsbehandlere peger fortsat på, at de mangler tid til at lave en grundig børnefaglig undersøgelse.

11 ud af 15 koordinatore fortæller derudover, at de oplever forberedelsestiden inden ansvaret for barnet pådrages kommunen som for kort og 13 ud af 15 koordinatore mener ikke, at kvaliteten i socialrapporterne er tilfredsstillende. Sagsbehandlerne fortæller f.eks. at de gerne ser flere detaljer om en række forhold om barnet. Samtidig bliver der peget på, at der er sket en klar forbedring i socialrapporterne generelt, men at der stadig er forskel på kvaliteten, der leveres af de forskellige børnecentre.

”Det er vigtigt, at vi får alle forhold afdækket og den unges ophold på asylcentret skal være nedskrevet i detaljer (...). Socialkoordinatoren på asylcentret skal afdække de vigtigste forhold som er skole, sundhed, familie, sprog og det sociale. Og på baggrund af beskrivelser af hvad den unge vil og kan i forhold til disse forhold, så laver vi en børnefaglig undersøgelse. Og jeg synes helt sikkert, at de [socialrapporterne] er blevet bedre siden 2015, men det er klart, jo flere detaljer vi får, jo bedre kan vi udføre vores arbejde.” – Sagsbehandler, Børne- og Ungeforvaltningen.

Socialrapporten bør anses som én ud af flere komponenter, der tilsammen udgør den samlede udredning af barnet. Her kan det eksempelvis være fordelagtigt at overveje hvordan familierelationer til barnet i højere grad kan inddrages. Dette kunne f.eks. være relevant i tilfælde af, at barnet er ledsaget af et familiemedlem eller gennem telefonisk kontakt til barnets forældre. Undersøgelsen viser ikke tegn på, at denne form for inddragelse er praksis i de deltagende kommuner. Det bliver desuden fremhævet af både bosteder og kommuner, at socialrapporterne afspejler barnets adfærd og trivsel på asylcentret før barnet får ophold. Når de uledsagede flygtningebørn opnår ophold og ankommer til kommunens nye og mere permanente rammer vil deres adfærd og trivsel ofte ændre sig.

² Ankestyrelsens rapport (2010) har tidligere dokumenteret at sagsbehandlerne ikke oplever, at de har tid nok til at udføre deres opgaver som eksempelvis at udarbejde en grundig børnefaglig undersøgelse, s. 19.

Bostederne oplever generelt et velfungerende samarbejde med kommunerne, men de fortæller, at der er stor forskel på hvor mange ressourcer de enkelte kommuner sætter af i forhold til den børnefaglige undersøgelse. I få tilfælde, har bosteder oplevet aldrig at modtage en børnefaglig undersøgelse fra kommunen.

"Det er meget vigtigt med ærlighed omkring hvordan børnene egentlig har det. Derfor har vi brug for en præcis og detaljeret socialrapport fra asylcentret og sagsbehandleren skal lave en ordentlig børnefaglig undersøgelse. Og det kan man ikke gøre ved bare at tage ud og møde barnet og stille 3-4 spørgsmål. Det skal gøre ordentligt over en række af møder." – Pædagogisk leder, bosted.

Når socialrapporten er modtaget arrangerer sagsbehandleren typisk en samtale med barnet, enten på børnecentret eller efter barnet ankommer til kommunen. Børnesamtalen danner sammen med socialrapporten grundlag for den foreløbige udredning af hvilken form for anbringelse, der bedst imødekommer barnets behov. Andre sagsbehandlere har gode erfaringer med at vurdere hvilken anbringelse, der er passende på baggrund af socialrapporten for derved at kunne medbringe en repræsentant fra bostedet allerede ved overgivelsessamtalen på børnecentret.

"For os er det især vigtigt fordi vi skal finde ud af hvor vi skal anbringe den unge. Vi vil jo gerne have anbringelsesstedet med når vi er på forbesøg. Så det er rigtig vigtigt at der er en god overlevering fra asylcentret." – Sagsbehandler, Børne- og Ungeforvaltningen.

Til overgivelsessamtalen på børnecentret vægter kommunerne, at både barnets repræsentant og kontaktperson, eller socialkoordinatoren på børnecentret, deltager. Undersøgelsen viser dog, at det ikke altid er muligt at sikre i praksis, da ressourcerne på børnecentre kan være begrænsede. Kommuner fortæller, at de på mødet finder det vigtigt at få uddybende forklaringer på barnets udfordringer og ressourcer, der kan supplere socialrapporten.

"Det handler om at klargøre hvilke behov den unge har og hvorvidt den unge vil passe ind i netop vores målgruppe. Og så går det ud på at finde ud af om der er et match imellem hvad den unge gerne vil og hvad vi kan tilbyde." – Leder, bosted.

Medarbejdere på bosteder fortæller også, at det er vigtigt at der foretages en forventningsafstemning med barnet inden ankomst til kommunen. De fortæller, at uledsagede flygtningebørn kan have høje og ofte urealistiske forventninger, og det er derfor vigtigt, at der inden ankomst til kommunen bliver skabt klare linjer i forhold til, hvad barnet kan forvente. Undersøgelsen dokumenterer dog, at der ikke altid er en klar og langsigtet plan i forhold til, hvad kommunen kan tilbyde barnet. Unge har eksempelvis fået stillet en permanent bolig i udsigt, hvilket i sidste ende ikke kunne indfries af kommunen. Dette kan skabe usikkerhed og forvirring.

"Jeg synes det vigtigste er, og det overskygger faktisk alt andet, at rådgiveren giver retvisende informationer til de unge helt fra start, men det kan være svært, hvis lovgivningen ændrer sig." – Pædagogisk leder, bosted.

Det kræver derfor fleksibilitet at modtage denne målgruppe og kommunens tilbud skal kunne rumme de uledsagede børn og unge. Det er også vigtigt at udarbejde en effektiv procedure

i forhold til at sikre, at barnet kan starte i skoletilbud hurtigst muligt. Både kommuner og bosteder oplever, at motivationen hos barnet er størst ved ankomst. Derfor bør dette momentum udnyttes, så barnet kan få den bedst mulige start i kommunen.

”Det vigtigste for mig [i modtagelsen], det er absolut udredningen. Altså, at finde ud af hvad behovet er, og hvad de [unge] har med sig. Helt fra starten skal der laves en udredning og på baggrund af denne, kan vi vurdere hvilken indsats der er passende. Det er noget af det allervigtigste for mig. Vi kommer lynhurtigt bagefter og hvis vi ikke får fat i dem fra starten, så kan det hele komme til at sejle.” – Sagsbehandler, Børne- og Ungeforvaltningen.

Den børnefaglige undersøgelse forudsætter derfor et tæt samarbejde mellem børnecenter, kommune og bosted. Anbringelsen starter typisk sideløbende med udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse, der inden for fire måneder fra opholdstilladelsen er givet, skal være færdiggjort.

4.1.1 Opsummerende anbefalinger

Bedre rammer for udredningen: Sagsbehandlere peger fortsat på, at de ikke altid oplever, at de har de rette forudsætninger for at udføre en grundig udredning af det uledsagede flygtningebarn. Det anbefales derfor, at det afklares, hvad der forventes af de involverede parter. Undersøgelsen dokumenterer f.eks. et behov for en forventningsafstemning omkring hvad socialrapporten som minimum skal indeholde. Derudover, er det vigtigt at sagsbehandlere kender til målgruppen og tænker kreativt i forhold til at inddrage den unges netværk.

Tættere kontakt til børnecentre: Flere sagsbehandlere fortæller om gode erfaringer med at etablere en personlig relation til socialkoordinatoren på det enkelte børnecenter gennem eksempelvis at prioritere flere indledende forbesøg og jævnlige telefonsamtaler. Derfor anbefales det, at sagsbehandlere får bedre for at udveksle viden og erfaring med socialkoordinatorer på børnecentre med henblik på at udføre en grundig udredning af barnet.

Mindst én børnesamtale inden overdragelse: Til børnesamtalen kan sagsbehandleren skabe sig en bedre forståelse af barnets behov, i forhold til den børnefaglige undersøgelse, og samtidig forberede barnet på overdragelsen ved at foretage en forventningsafstemning med barnet omkring det videre forløb i kommunen. Her anbefales det at bruge en erfaren tolk med pædagogiske kompetencer, der på barnets modersmål kan forklare det videre forløb og meget gerne ved brug af billeder eller videooptagelser. Kommuner har desuden gode erfaringer med at inddrage andre unge, der kan fortælle om modtagekommunen.

Tidlig skolestart: Flere kommuner har gode erfaringer med at få samtykke fra barnet, om at videregive oplysninger, allerede ved det indledende forbesøg i forhold til at kontakte skolen, så barnet kan starte i skoletilbud umiddelbart efter ankomst til kommunen. Denne undersøgelse viser, at der i enkelte tilfælde er gået mere end fire uger inden barnet er startet i skoletilbud. På baggrund af denne undersøgelse anbefales det, at der går maksimum en uge.

4.2 Samarbejdet omkring anbringelser

10 ud af 15 koordinatore vurderer hvor og hvordan barnet skal anbringes på baggrund af barnets individuelle behov for støtte, hvilket følger servicelovens bestemmelser. 3 ud af 15 koordinatore mener dog, at det vigtigste kriterie er, at barnet passer ind i bostedets målgruppe. I henhold til serviceloven § 52 skal sagsbehandleren på baggrund af den børnefaglige undersøgelse identificere barnets særlige behov og formulere formålet med anbringelsen i handleplanen forud for anbringelsen. Dette er dog ikke altid muligt at sikre i praksis, da nogle kommuner vælger som udgangspunkt at anbringe uledsagede flygtningebørn umiddelbart efter ankomst til kommunen. I andre kommuner bliver flygtningebørnene dog anbragt midlertidigt på et hotel eller et midlertidigt opholdssted indtil formålet med anbringelsen er afklaret og anbringelsesstedet står klar til at modtage barnet. En ung, der midlertidigt var anbragt tre forskellige steder, fortæller om hans oplevelse af at blive flyttet rundt uden at have medbestemmelse over hans situation. Han fortæller bl.a., at de mange skift i opholdssted havde en negativ påvirkning på hans trivsel og søvnrytme.

"Efter jeg er kommet til kommunen har jeg boet flere steder (...). Hver gang jeg kommer et nyt sted hen bliver jeg lidt stresset, og så får jeg problemer med at sove." – Ung på 18 år.

De unge oplever derudover ofte et tab af relationer og netværk efter de ankommer til kommunen, og særligt, hvis de visiteres til en kommune, der ligger langt fra børnecentret. Dette skyldes, at det er sværere at holde kontakt med andre unge og medarbejdere fra børnecentret, og at barnets repræsentant ikke nødvendigvis kan fortsætte. Bosteder og kommuner bør derfor være opmærksomme på, hvordan anbringelsen bedst muligt kan skabe genkendelige og trygge rammer for barnet. Her er det oplagt at inddrage barnet, og evt. barnets repræsentant, i forhold til at afgøre hvordan dette gøres bedst muligt. Hvis forældremyndighedsindehaveren (MFI'en) udpeges tilstrækkeligt tidligt, eller repræsentanten fortsætter som MFI, kan der være mulighed for at MFI'en kan understøtte barnet i overgangen til anbringelsen. Dette blev f.eks. fremhævet som et eksempel i evalueringen af udviklingsprojektet *Børn, der flygter alene*, der er et samarbejde mellem Roskilde kommune, Udlændingestyrelsen og Røde Kors m.fl. Her var relationen mellem barnet og MFI'en etableret inden barnet blev anbragt i en plejefamilie, hvilket skabte grundlag for en oplevelse af kontinuitet i en omskiftelig periode³.

Overordnet anbringes uledsagede flygtningebørn typisk på døgninstitutioner for uledsagede flygtningebørn. Derudover anvender kommunerne også plejefamilier, kollegielignede boliger, netværksanbringelser og pædagogiske institutioner for anbragte unge. Det er forskelligt hvilke anbringelsesformer der foretrækkes i kommunerne; hvor nogle sagsbehandlere fremhæver de positive aspekter af plejefamilier i forhold til at de unge f.eks. lærer dansk hurtigt og trives i en familiær ramme, fremhæver andre kommuner i højere grad gode erfaringer med pædagogiske døgninstitutioner, der er specifikt målrettet de uledsagede flygtningebørn. 7 ud af de 15 adspurgte kommuner anbringer uledsagede flygtningebørn på bosteder i andre kommuner. Anbringelser uden for kommunegrænsen kan skabe udfordringer for de unge i overgangen til det 18. år hvor de unge typisk er nødsaget til at flytte tilbage til den oprindelige modtagerkommune. Dette er et krav, hvis de unge ønsker at ansøge om at modtage

³ Børn, der flygter alene (2017), s 26.

integrationsydelse, fordi den oprindelige kommune fortsat har forsørgerpligten og bopælspligten for den unge. Dette kan være særlig svært for de unge, der er nødsaget til at flytte til en mindre by med begrænsede uddannelsesmuligheder og hvor de evt. igen skal starte forfra med at opbygge et netværk.

Hvis den unge anbringes på et bosted er det afgørende, at der har været en forudgående proces mellem bosted og kommune, hvor der i fællesskab er udarbejdet en klar og skriftlig samarbejdsaftale, der nøje beskriver det fælles formål med bostedet og indsatsen med målgruppen. I enkelte kommuner gives der udtryk for, at kommunen og bostedet ikke altid har afstemt dette på forhånd.

”Vi mener, at vi laver et bosted hvor de er indtil de er klar til at flytte. Kommunen bruger det som en midlertidig anbringelse og siger det åbenlyst (...). Og den afstemning, den kan vi simpelthen ikke få i hus. Og det synes jeg er problematisk.” – Pædagogisk leder, bosted.

Denne manglende afstemning er ifølge bostedet problematisk, da de unge har behov for tryghed og langsigtede planer ovenpå ofte flere skift imellem forskellige asylcentre. Flere kommuner peger derfor også på, at det er vigtigt med en klar forventningsafstemning mellem bosted og sagsbehandler omkring hvorvidt anbringelsen skal være midlertidig eller længevarende. Undersøgelsen viser, at dette ikke altid sker i praksis og uledsagede flygtningebørn af og til flyttes fra ét bosted til et andet. De unge i denne undersøgelse fortæller, at den bedste løsning for dem er at bo sammen med andre jævnaldrende unge, og gerne i en blandet konstellation, så der ikke er for mange unge fra samme land. De unge er meget bevidste om, at de gerne vil lære dansk hurtigt, og på en døgninstitution, hvor der er mange forskellige sprog til stede, kan det være mere oplagt at tale dansk sammen.

”Det var lidt svært, når man er fra Afghanistan. Det skulle jo helst være dansk, fordi vi jo bor her i Danmark og man er nødt til at tale dansk. Der blev ikke snakket så meget dansk.”
– Ung på 19 år.

4.2.1 Opsummerende anbefalinger

Langsigtede anbringelsesforløb: Uledsagede flygtningebørn bør som hovedregel ikke flyttes rundt imellem forskellige anbringelsessteder, men hvis dette ikke kan undgås, skal barnet og forældremyndighedsindehaveren inddrages og give samtykke. Undersøgelsen viser, at uledsagede flygtningebørn i enkelte tilfælde er blevet flyttet uden samtykke.

Enighed om formål for bosteder: Undersøgelsen viser, at der i enkelte kommuner er uklarhed angående formålet for anbringelsessteder, hvilket er u hensigtsmæssigt da det kan afføde konflikter, der indblander barnet eller den unge. Det anbefales at der fra start udarbejdes klare, overordnede skriftlige aftaler om formål og målgruppe inden bosteder oprettes i forhold til at skabe de bedste forudsætninger for samarbejdet mellem bosted og forvaltning.

Grundig opfølgning efter 3 måneder: Efter tre måneder skal sagsbehandleren jf. service-lovens § 70, stk. 1 vurdere om anbringelsen fortsat imødekommer barnets behov. Opfølgningen skal ske i samarbejde med de involverede parter, men det anbefales, at samtalen

med barnet gennemføres uden tilstedeværelse af ansatte fra anbringelsesstedet. Dette kan give barnet mulighed for at tale frit om evt. problemer, der måtte være i anbringelsen⁴.

Handleplansmøder skal meldes ud i god tid: I henhold til serviceloven skal sagsbehandlere planlægge og afholde handleplansmøder to gange årligt så samarbejdspartnere, inklusiv forældremyndighedsindehaveren, har mulighed for at deltage⁵. Undersøgelsen viser, at møderne ikke altid afholdes og at der er stor forskel på, hvorvidt sagsbehandlerne prioriterer at invitere MFI'eren (MFI'eren) med i god tid. Det anbefales, at der på hvert handleplansmøde sættes et nyt møde i kalenderen.

4.3 Fælles modtageplan, der forpligter samarbejdet

Blandt de interviewede sagsbehandlere fortæller over halvdelen, at de ikke på systematisk vis benytter sig af en modtageplan i det daglige arbejde med at modtage uledsagede flygtningebørn. Surveyen, der er besvaret af koordinatorene for indsatsen i kommunerne, viser, at kun to ud af 15 kommuner ikke har udarbejdet en modtageplan for de uledsagede flygtningebørn. Der er altså udarbejdet modtagerplaner, men de er ikke taget tilstrækkeligt i brug. Ifølge Socialstyrelsens vejledning til udarbejdelse af arbejdsgange, er selve implementeringen af arbejdsgangsbeskrivelser en af og til overset, men tilbagevendende udfordring, der bør adresseres på det ledelsesmæssige niveau⁶. Arbejdsgange skal ifølge vejledningen sikre en fælles faglig praksis, der indfrier en effektiv udnyttelse af kommunens ressourcer. Flere kommuner påpeger ligeledes, at der er fordele ved at følge en modtageplan, bl.a. for at sikre, at barnet inddrages aktivt og at rollefordelingen er klar for alle involverede parter. I enkelte kommuner er der eksempelvis uklarhed vedrørende proceduren i forhold til at sikre en god og tidlig skolestart. Her er samarbejdet mellem bostedet og kommunen centralt, og det anbefales derfor, at der udvikles en fælles modtageplan mellem kommune og bosted. Se eksempel på modtagemodel i Social- og Integrationsministeriets håndbog *Den gode modtagelse af uledsagede mindreårige i kommunerne*⁷.

"Jeg har i samarbejde med en rådgiver lavet en oversigt over opgavefordelingen omkring modtagelsen, hvor der dels står hvad der er rådgiverens ansvar og dels hvad der er bostedets ansvar. Planen er skrevet i punktform og er udarbejdet i samarbejde med rådgiveren. Det er vigtigt at vi har en god dialog med og arbejder tæt sammen, fordi nogen gange går tingene lidt stærkt i kommunen, det er i hvert fald min erfaring." – Leder, bosted.

En modtageplan har til formål at sikre en effektiv og helhedsorienteret overdragelse, hvor barnet inddrages aktivt fra første indledende forbesøg. Derudover, bør det også drøftes hvordan det sikres, at eksisterende og nye sagsbehandlere modtager viden om de nye arbejdsgange og hvordan og hvem, der løbende følger op på arbejdsgangsbeskrivelser. Modtageplanen bør evalueres løbende og tilpasses, så den understøtter sagsbehandlernes arbejde bedst muligt.

⁴ Særlig støtte til børn og unge og deres familier, kap. 380. (Social- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 9007 af 7/1 2014, senest ændret ved vejl. nr. 9535 af 9/6 2016).

⁵ Ibid., kapitel 381.

⁶ Socialstyrelsen (2015): Vejledning til udarbejdelse af arbejdsgange: Hvordan kan retningslinjerne for sagsbehandling omsættes til faglig praksis? Faglig ledelse og styring af området udsatte børn og unge.

⁷ Social- og Integrationsministeriet (2012): Den gode modtagelse af uledsagede flygtningebørn i kommunerne.

En opgave, der ofte er af afgørende betydning for barnet og hvor ansvaret ikke fra start er placeret som en obligatorisk opgave, er muligheden for at ansøge om familiesammenføring. De unge fortæller, at de har fået hjælp og støtte fra bl.a. forældremyndighedsindehavere og bosteder. Der er dog flere af de unge, der har efterspurgt mere hjælp fra sagsbehandlerne, da de vil have gode forudsætninger for at hjælpe qua deres kendskab til lovgivningen.

"Jeg har også talt med min sagsbehandler om familiesammenføring. Jeg havde brug for at være sammen med min familie, og jeg fandt ud af at jeg kunne ansøge om at de kunne komme her. Så jeg spurgte min sagsbehandler om hun kunne forklare mig, hvad jeg skulle gøre. Jeg spurgte hende, om hun kunne hjælpe mig. Og så sagde hun, okay jeg hjælper dig næste gang vi ses. Hun sagde ikke hvornår det var og hun spurgte ikke ind til det igen."
– Ung på 18 år.

4.3.1 Opsummerende anbefalinger

Særskilt modtageplan for uledsagede: Flere kommuner fremhæver behov for en mere klar arbejdsfordeling mellem asylcenter, kommune og bosted og undersøgelsen viser, at over halvdelen af de interviewede sagsbehandlere ikke aktivt arbejder med en modtageplan. Modtagekommunen bør indarbejde en særskilt og obligatorisk modtageplan for uledsagede flygtningebørn, der kan skabe overblik over lovgivningsforpligtelser og systematik i sagsbehandleres opgaver både før, under efter barnet overdrages til kommunen. Enkelte kommuner, som eksempelvis Aarhus Kommune, har gode erfaringer med at styrke samarbejdet til eksterne samarbejdspartnere, som eksempelvis bosteder, gennem fælles arbejdsgangsbeskrivelser, der forpligter samarbejdet.

Tættere dialog med børnecentre: Som en del af modtageplanen fremhæver flere sagsbehandlere desuden gode erfaringer med at etablere en personlig relation til socialkoordinatoren på det enkelte børnecenter i henhold til at modtage yderligere informationer omkring barnet.

Fælles arbejdsgangsbeskrivelser: Enkelte kommuner, som eksempelvis Aarhus Kommune, har gode erfaringer med at styrke samarbejdet til eksterne samarbejdspartnere, som eksempelvis bosteder, gennem fælles arbejdsgangsbeskrivelser, der forpligter samarbejdet. Det anbefales at evaluere arbejdsgangsbeskrivelser så de løbende kan blive tilpasset sagsbehandlerens arbejdsgang.

Ansvaret for hjælp til familiesammenføring skal præciseres i lovgivningen: Undersøgelsen viser, at uledsagede flygtningebørn efterspørger mere kvalificeret rådgivning fra kommunen, hvilket eksempelvis efterkommes i Roskilde og Frederiksberg Kommune. Ifølge servicelovens § 1 er formålet med loven at tilbyde rådgivning for at forebygge sociale problemer, men det bør yderligere præciseres, at kommunen har et ansvar i forhold til at sikre, at det enkelte behov for professionel støtte vedrørende familiesammenføringsanliggender imødekommes.

4.4 Overgangen fra repræsentant til forældremyndighedsindehaver

Ifølge udlændingelovens § 56 a har repræsentanterne det juridiske ansvar for barnet indtil forældremyndighedsindehaveren (MFI'en) er udpeget. I praksis kan der være store geografiske afstande imellem børnecentret og kommunen som barnet visiteres til. Derudover, er der forskel på, hvorvidt flygtningebørn i asylfasen får udpeget en frivillig eller professionel repræsentant. Hvor de frivillige repræsentanter potentielt kan fortsætte som MFI'er, er dette typisk ikke muligt for de professionelle repræsentanter. Geografiske afstande og begrænsede ressourcer hos de professionelle repræsentanter fører dermed ofte til, at uledsagede flygtningebørn ankommer til kommunen med få eller manglende støtte fra repræsentanter. Da MFI'en tilknyttes barnet efter ankomst til kommunen er der derfor ofte begrænsede muligheder for orientering og udveksling af viden og erfaring imellem repræsentant og MFI.

Flere kommuner påpeger, at de ønsker en øget prioritering i forhold til at sikre alle flygtningebørn en midlertidig forældremyndighedsindehaver (MFI) umiddelbart efter ankomst i kommunen. Undersøgelsen viser, at det overordnet går hurtigere med at få rekrutteret, indstillet og udpeget MFI'er, men at der stadig kan gå op til seks måneder, og i enkelte tilfælde længere. Derfor er der også fortsat uledsagede flygtningebørn, der risikerer at fylde 18 uden at få stillet en MFI til rådighed. Ifølge kommunerne kan der være stor forskel på hvor hurtigt Statsforvaltningen udpeger MFI'er, og de fleste kommuner inddrager MFI'erne på møder inden udpegningen formelt har fundet sted, dog uden at videregive sagsakter på barnet. Enkelte MFI'ere påpeger, at der er gået over et halvt år imellem deres tilmelding til kommunen og indstillingen til Statsforvaltningen. Dette er kritisabelt, særligt for de unge, der er tæt på at fylde 18 år, da der er begrænset tid til at etablere en god MFI relation.

"Det er ærgerligt, for jeg har stået klar til at komme i gang i noget tid. Nu er han snart 18 og jeg er først lige blevet koblet på. Jeg kan være bekymret for, om vi når at få en god relation på benene inden han bliver 18." – Frivillig MFI.

Særligt i kommuner, der inden for de sidste par år er begyndt at modtage uledsagede flygtningebørn, har der været uklarhed vedrørende proceduren i forhold til rekrutteringen af MFI'ere. Det er derfor afgørende, at der følges op på samarbejdsaftalen imellem den lokale Røde Kors afdeling og kommunen i forhold til at sikre en effektiv rekruttering af MFI'ere. Børne- og socialministeriet er desuden på vej med et informationsbrev til kommuner og Statsforvaltningen, der beskriver det juridiske grundlag for udpegning af repræsentanter og midlertidige forældremyndighedsindehavere⁸. Dette kan forhåbentlig være med til at sikre en mere effektiv procedure i forhold til at udpege en MFI.

⁸ Kontakt Udlændinge og Integrationsministeriet for yderligere viden om informationsbrevet.

4.4.1 Opsummerende anbefalinger

Rekruttering af forældremyndighed (MFI) inden overdragelse: Som en fast del af modtageplanen bør rekrutteringen af MFI'en påbegyndes allerede inden barnet ankommer til kommunen i forhold til at skabe de bedste forudsætninger for en god relation mellem barnet og MFI'en. Dette fordrer et tæt samarbejde mellem kommunen og den lokale Røde Kors afdeling i forhold til at sikre løbende rekruttering af MFI'ere, der kan matches med flygtningebørn ud fra alder, ressourcer og behov. Undersøgelsen viser, at der i enkelte tilfælde er gået over seks måneder inden kommunen har indstillet den frivillige som MFI til Statsforvaltningen, hvilket tidligere er blevet påtalt af Ankestyrelsen.

Mere samarbejde mellem MFI- og repræsentanterne: Undersøgelsen viser, at der fortsat er et udviklingspotentiale i at skabe mere sammenhæng i den frivillige indsats mellem repræsentanter og forældremyndighedsindehavere, hvilket er en opgave, der skal løftes internt i Røde Kors. Hvis uledsagede flygtningebørn kan visiteres til en kommune, der har erfaring med målgruppen, og er i nærheden af hvor de unge har opholdt sig i asylfasen, er der bedre mulighed for, at de frivillige repræsentanter vil kunne fortsætte som MFI.

4.5 Kommunen som facilitator i samarbejdet med forældremyndighedsindehaverne

Kommunerne er generelt tilfredse med samarbejdet med forældremyndighedsindehaverne (MFI'erne), men undersøgelsen viser, at der også fortsat er udfordringer. Først og fremmest oplever både MFI'ere og kommuner, at der kan opstå sammenstød mellem den kommunale tankegang og den frivillige indsats. Sagsbehandlerne fortæller selv, at de som udøvende myndighed til tider kan have en udpræget systemisk tilgang til de uledsagede flygtningebørn. MFI'erne er derimod frivillige og uafhængige af systemet, og de har derfor mulighed for at rejse spørgsmål, i samspil med barnet, med henblik på eksempelvis at få uddybet afgørelser fra sagsbehandleren.

"Det var ligesom en slags advokat. Dengang var der ting, som jeg var utilfreds med (...) Her brugte jeg min MFI og ringede og fortalte om det. Så kunne vi snakke sammen om det, og vi snakkede sammen med opholdsstedet for at finde en løsning." – Ung på 19 år.

Kommunerne oplever, at enkelte MFI'ere anser kommunen som en potentiel modstander, snarere end en samarbejdspartner. Sagsbehandlerne fortæller også, at de kan have svært ved at finde ud af, hvor meget de kan forvente af MFI'erne. MFI'ere kan f.eks. være meget engagerede i starten og have svært ved at bibeholde gejsten, hvis forholdet til barnet er udfordrende og ikke udvikler sig som først forventet. MFI'erne nævner omvendt, at der kan være en forvirring vedrørende deres kontakt til kommunen ved at sagsbehandleren f.eks. ikke altid planlægger samarbejds møderne, så MFI'en har mulighed for at deltage. MFI'erne nævner også, at de oplever, at kommunen ikke nødvendigvis inddrager dem, f.eks. hvis kommunen træffer nye afgørelser angående anbringelsen af barnet.

"Jeg synes generelt ikke, at jeg er blevet husket nok. Det bliver ikke skrevet nogen steder, at der faktisk er en MFI'er, som de [kommunen] lige skal huske, hvis der er møder (...). Alle var rigtig glade for, at jeg kom – men udgangspunktet kommer altså ikke fra kommunen"
– Frivillig MFI.

Flere kommuner oplever omvendt, at det kan være svært at inddrage forældremyndighedsindehaverne (MFI'erne) aktivt, når der kan være gået flere måneder inden de tilknyttes de uledsagede flygtningebørn. På tidspunktet hvor MFI'en tilknyttes har kommunen og bostedet allerede etableret et samarbejde, og det kan derfor være en udfordring at se behovet for en MFI.

"Hvis ikke MFI'en selv går ind fra start og tager sig plads, kan det være en svær opgave. Det er også svært at forklare en ung hvad en MFI er for en størrelse." – Sagsbehandler i Børne- og Ungeforvaltningen.

Her har særligt sagsbehandleren et ansvar i forhold til at inddrage MFI'en og samtidig lægge op til, at MFI'en kan inddrage sagsbehandleren, hvis relevante sager måtte opstå.

"Jeg ringede til hans kontaktperson og spurgte om jeg skulle tage med, men hun sagde at hun gerne ville deltage (...). Så vi besluttede, at jeg ikke skulle deltage i mødet for ellers ville der måske være et lidt overvældende antal af voksne (...). Men jeg kan da godt have lidt svært ved at finde ud af hvad der så er min rolle" – Frivillig MFI.

Det er vigtigt, at begge parter føler sig ansvarlige i forhold til gensidigt at orientere hinanden. Flere sagsbehandlere fortæller eksempelvis, at de kan se en sammenhæng mellem, at jo mere MFI'en bliver inddraget, jo mere ansvar har MFI'en mulighed for at tage på sig. Kontaktpersonen kan også spille en vigtig rolle i forhold til, at de ofte er tættest på barnet på det tidspunkt, hvor MFI'en typisk kobles på. Omvendt er det vigtigt, at MFI'en møder barnet med en stor portion tålmodighed og bliver ved med at kontakte barnet selvom der kan opstå mange misforståelser i starten. Det er desuden vigtigt, at MFI og sagsbehandler anerkender at på trods af, at de har forskellige roller vil begge parter det bedst mulige for barnet. Røde Kors og kommunerne bør fortsat understøtte og styrke den betydningsfulde rolle, som MFI'en kan komme til at udfylde.

"Det er rigtig vigtigt, at det bliver i Røde Kors-regi, fordi værgerne er en slags garant for de unge. De kan sørge for at vi, i systemet, gør det rigtige. Som systemet er vi meget i kontakt med værger, men Røde Kors er en vigtig spiller, fordi de kan skabe et rum uden os, hvor vi ikke sidder med. Derfor synes jeg også, at det er rigtig vigtigt, at de unge får en MFI, der står uden for systemet" – Sagsbehandler i Børne- og ungeafdelingen.

Hvor der er enighed om at rekrutteringsansvaret ligger hos kommunen, påpeger flere kommunale medarbejdere, at det er vigtigt at Røde Kors fortsætter med løbende at opdatere MFI'erne på lovgivning og kommunal praksis. Flere kommuner fortæller om fordelene ved at etablere en god dialog med MFI'erne, og at der løbende sker en gensidig orientering angående barnets trivsel. Her fremhæver flere sagsbehandlere også deres professionelle ansvar i forhold til at understøtte relationen mellem den unge og den frivillige MFI. Derudover, har den enkelte MFI også ansvar for selv at være opsøgende for bedst muligt at kunne støtte de unge.

”Jeg synes, at det er vigtigt, at vi som kommune bliver ved med at facilitere det med, at de skal holde fast, selvom der kan gå lang tid før den dybe relation kommer, for lige pludselig er vi der ikke længere” – Sagsbehandler i Børne- og ungeafdelingen.

Det er derfor vigtigt fra begge sider at inddrage og orientere hinanden på tværs med henblik på at skabe de bedst mulige løsninger for det uledsagede flygtningebarn. Hvis relationen mellem den unge og MFI'en fastholdes, er der et godt udgangspunkt for, at MFI'en kan hjælpe til med at få den unge til at forstå systemet og dermed styrke forudsætningerne for, at den unge på hensigtsmæssig vis kan inddrages. Kommunerne fortæller desuden i undersøgelsen, at der kan være uklarhed vedrørende MFI rollen, hvilket også belyses i udviklingsprojektet *Børn, der flygter alene*⁹. Projektet viser at kommuner og bosteder efterspørger en mere klar rollefordeling i samarbejdet med MFI'en. For at imødekomme dette behov udmundede udviklingsprojektet i et anvendelsesorienteret dialogværktøj, der kan hjælpe sagsbehandleren med at facilitere en forventningsafstemning, hvor barnet inddrages gennem visuelle metoder i forhold til hvem, der hjælper barnet med hvad¹⁰. Værktøjet skal implementeres gennem mindst to samarbejds møder, da der både skal være et formøde og forventningsafstemningsmøde, hvor barnet deltager.

4.5.1 Opsummerende anbefalinger

Mere dialog i den enkelte sag vedrørende rollefordeling: Flere kommuner efterspørger en mere klar rollefordeling i forhold til MFI'ens rolle. Roskilde kommune har i samarbejde med Røde Kors udarbejdet et dialogværktøj, der anbefales til sagsbehandleren i forhold til at udarbejde en visualiseret forventningsafstemning imellem de involverede parter og barnet.

Skab kendskab til kommunens arbejde: Både frivillige MFI'ere og sagsbehandlere udtrykker i undersøgelsen, at de ønsker et tættere samarbejde. Det er her vigtigt at anerkende og respektere hinandens forskellige roller i forhold til barnet. Flere sagsbehandlere i denne undersøgelse fremhæver fordelene ved at føre en tæt dialog med den lokale Røde Kors gruppe. Her har Frederiksberg Kommune f.eks. gode erfaringer med, at sagsbehandlere på skift deltager i møder med den lokale Røde Kors afdeling for at holde oplæg om eksempelvis overgangen til det 18. år. Derudover har Røde Kors også et ansvar i forhold til løbende at sikre, at MFI'erne har adgang til opdateret viden.

Løbende, gensidig orientering: Det anbefales at kommunerne fra start inddrager forældremyndighedsindehaverne på systematisk vis og bliver ved med at lægge op til en gensidig orientering. Her anbefales det f.eks. altid at tænke MFI'ens rolle ind i forhold til revidering af handleplanen.

⁹ Børn, der flygter alene (2017), s. 26.

¹⁰ Link til dialogværktøjet: <https://indd.adobe.com/view/67e92a1c-0ce4-4632-9697-0db79c9e0e46>

5 EN TRYK OG MERE SAMMENHÆNGENDE OVERGANG FRA FORSØRGET TIL SELVFORSØRGET

De unge, der er ankommet til kommunen som uledsagede flygtningebørn, befinder sig i en særlig udsat position ved overgangen til det 18. år. De unges midlertidige opholdstilladelse skal i nogle tilfælde fornyes samtidig med at familiesammenføringsreglerne ændrer sig. Derudover er de unge fortsat udfordret i forhold til deres danskundskaber, forståelse for den danske lovgivning og det begrænsede eller manglende forældreansvar. Hvor denne undersøgelse kan dokumentere fremskridt i forhold til modtagelsespraksis af uledsagede flygtningebørn i kommunerne, kan det samtidig belyses, at overgangen til det 18. år fortsat opleves som en udfordring af både kommuner, bosteder og særligt af de unge selv.

5.1 To forskellige lovgivninger – to forskellige tilgange

”Jeg tror det generelt set er rigtig svært for de unge på børn- og ungeområdet at blive 18 år og det er pga. den måde systemet er bygget op. Det er vanskeligt for ikke-uledsagede, men det er særligt svært for de uledsagede, og det er dette her med at gå fra at være i børn- og unge systemet til at komme over i integrationspakken.” – Leder, bosted.

Denne rapport viser, at stort set alle uledsagede flygtningebørn anbringes i henhold til serviceloven. Der er imidlertid en vis usikkerhed vedrørende, hvordan kommunerne forholder sig til gruppen af uledsagede børn, der ankommer til kommunen som 17½ årige. Ifølge undersøgelsen vil denne gruppe typisk ikke blive tilbudt en forældremyndighedsindehaver, og sandsynligheden for, at de unge anbringes, er relativ lille. Der er dog enkelte eksempler på, at uledsagede flygtningebørn anbringes tæt på det 18. år. Dette kan dog vise sig at være uhensigtsmæssigt, med mindre der er mulighed for efterværn i form af opretholdt anbringelse efter det 18. år. Det kan være en udfordring for den unge inden for få måneder at skulle flytte i egen bolig, hvis den unge fra start trives på anbringelsesstedet og gerne vil blive der i længere tid.

For de uledsagede flygtningebørn, der er anbragt eller har en fast støttekontaktperson, foranstalter kommunen typisk efterværn samtidig med, at de unge underskriver et integrationsprogram inden de fylder 18 år. På denne måde kommer de unge til i en periode at være tilknyttet en sagsbehandler i både Børne- og Ungeforvaltningen og en eller flere sagsbehandlere i Jobcentret. Det skal nævnes, at kommunerne har flere forskellige måder at organisere denne overgang på. Hvor de fleste kommuner i en periode kører parløb vedrørende sagsbehandlingen af de unge, er der andre kommuner hvor den samme sagsbehandler fra Børne- og Ungeforvaltningen fortsætter som tovholder efter det 18. år, hvis der foranstalles efterværn.

I Børne- og Ungeforvaltningen arbejder sagsbehandlerne som sagt ud fra serviceloven, der ifølge § 46 har til formål at yde støtte til børn og unge for at sikre kontinuitet i opvæksten og forberede barnet eller den unge til et selvstændigt voksenliv. Når uledsagede flygtningebørn fylder 18 år er de myndige og de overgår derfor typisk til at blive selvforsørgende jf. lov om aktiv beskæftigelse eller integrationsloven. I Jobcentret arbejdes der i højere grad på at

skærpe fokus på borgerens individuelle ansvar for at integrere sig gennem primært beskæftigelsesfremmende tiltag og støtte. Hovedparten af de unge i overgangen til det 18. år skal dermed forholde sig til nye pligter, rettigheder og muligheder for støtte gennem to forskellige lovgivninger. Hvor sagsbehandleren i Børne- og Ungeforvaltningen har været tovholder på flygtningebarnet siden ankomst til kommunen, vil sagsbehandlerne i Jobcentret typisk løbende overtage tovholderfunktionen for den unge, der er fyldt 18 år. Med samtykke fra den unge kan forvaltningerne udveksle informationer og erfaringer, og dermed drage udbytte af at inddrage hinanden. Denne form for parløb kan skabe grobund for en mere sammenhængende overgang til det 18. år, men kan også medføre uklarhed angående rollefordeling, ansvarsområder og arbejdsopgaver.

"Selv min overordnede er i tvivl om det ved jeg, og kan ikke svare på flere ting omkring hvem der gør hvad i overgangen. Der er simpelthen for meget uklarhed." – Sagsbehandler, jobcenter.

Hvor nogle unge udtrykker, at overgangen for dem fungerede fint, fortæller andre unge at overgangen fra børneområdet til Jobcentret kan opleves som forvirrende og usikker.

"Efter jeg blev 18 fik jeg besked fra kommunen om at jeg kunne vælge imellem at gå i sprogskole tre dage og to dage praktik, eller gå i skole hver dag på VUC. Dengang havde jeg ikke en kontaktperson, så jeg vidste ikke hvad jeg skulle vælge. Det var først efter nogle måneder jeg fik min kontaktperson. Og så fandt jeg ud af, at jeg skulle betale husleje og det hele var mit eget ansvar. Jeg fik først SU efter en måned, så den første måned kunne jeg ikke betale husleje." – Ung på 18 år.

Skiftet i lovgivningen betyder f.eks. at de unge fra den ene dag til den anden skal være selvforsørgende og at de bliver trukket i ydelse, hvis de udebliver fra undervisning. Det er vigtigt, at de unge forstår skiftet fra børnesystemet til voksensystemet, fordi konsekvenserne af deres handlinger kommer med det samme de unge fylder 18 år.

"Mange unge har svært ved at ansvaret pludselig ligger 100 procent hos dem selv. De overgår ikke til gradvist at blive trukket i ydelser, de bliver trukket 100 procent fra dag 1. Og sanktioner falder ikke nødvendigvis i den første måned, men falder nogle gange først efter tre måneder og tre måneder fremadrettet." – Sagsbehandler, jobcenter.

Konsekvenserne kan derfor komme til at influere på de unges økonomiske situation i en længere periode, og dette kan skabe et problematisk grundlag at starte en voksen og selvstændig tilværelse på. Begge forvaltninger har en erkendelse af, at de to lovgivningers formål støder sammen og det er svært for de unge at forstå og håndtere at så mange ting pludselig ændrer sig. Både i Jobcentret og i Børne- og ungeafdelingen er sagsbehandlere meget opmærksomme på, at det er afgørende at få en god start med den unge, og det er betinget af, at overgangen forberedes i god tid og i tæt samarbejde mellem de to forvaltninger.

"Så går jeg for eksempel ned til rådgiveren [i Jobcentret], der er på den unge, og siger at den unge ikke sover så godt for tiden og om rådgiveren ikke lige kan tage lidt højde for, at den unge har det svært, og det synes jeg de tager højde for. Det var faktisk os rådgivere, der sagde til ledelsen, at vi havde behov for at sidde noget tættere. Og det har virkelig været gavnligt." – Sagsbehandler i Børne- og Ungeforvaltningen.

I forhold til at forberede overgangen imellem de to forvaltninger fremhæver kommunerne desuden, at det er vigtigt først og fremmest at skabe gensidigt kendskab til og forståelse for hinandens arbejdsgang og lovgivning. Dette kunne f.eks. gøres gennem faglige kurser på tværs af forvaltninger.

"Det kunne være f.eks. være en temadag hvor andre kommuner deltog og fortalte hvordan de gør tingene. Jeg ville f.eks. gerne vide mere omkring hvilke botilbud, der er i vores kommune. Så det handler om klarhed omkring arbejdsopgaver, bedre relationer af mere uformel karakter, mere på skrift ift. procedurer, og så tror jeg det er bedre at ringe i stedet for at gemme sig bag mails, så vil alting gå hurtigere, og det er jo i sidste ende bedre for borgeren."
– Sagsbehandler, Jobcentret.

Enkelte kommuner har desuden gode erfaringer med at skabe bedre koordinering ved at samle indsatsen for uledsagede flygtningebørn i overgangen til det 18. år. Denne koordinering kan udvides til ikke blot at finde sted imellem de enkelte sagsbehandlere, men kan tilmed forankres på et ledelsesmæssigt niveau, så sagsbehandlere har samme leder og tilhører en form for uenighed.

5.1.1 Opsummerende anbefalinger

Kendskab til hinandens forvaltninger: Flere kommuner anbefaler at køre tæt parløb mellem Børne- og Ungeforvaltningen og Jobcentret i en længere periode op til overgangen til det 18. år ved eksempelvis løbende at invitere hinanden med til møder med den unge. Dette kan være med til at skabe bedre kendskab til hinandens lovgivninger og arbejdsgange, så sagsbehandlerne kan få mulighed for bedre at supplere hinanden.

Rollefordeling i forhold til økonomiske forpligtelser: Efter det 18. år skal de unge typisk overgå til at være selvforsørgende ved at være i beskæftigelse eller ved at modtage offentlige ydelser. Det anbefales derfor at præcisere hvem, der hjælper de unge med at tage ansvar i forhold til økonomiske forpligtelser ved f.eks. at ansøge om offentlige ydelser i tide. Det anbefales på pædagogisk vis at forklare de unge forskellen på børn- og ungesystemet og voksensystemet, der har to forskellige formål og muligheder for støtte.

Samle indsatsen i overgangen til det 18. år: Det kan endvidere anbefales at skabe bedre koordinering ved at samle indsatsen for uledsagede flygtningebørn i overgangen til det 18. år og forankre dette på ledelsesmæssigt plan. Således kan sagsbehandlere bedre supplere hinanden.

5.2 Mere og bedre inddragelse af de unge og tidligere forberedelse af overgangen

"Den [overgangen] frustrerer mange borgere, for når de bliver 18 og skal flytte ud af institutionen, hvem skal så hjælpe dem med at betale husleje, hvis de ingen indkomst har den første måned. Og hvem hjælper dem med at betale indskud. Dér har jeg oplevet få gange hvor de unge bliver kastet frem og tilbage mellem forvaltningerne."

– Sagsbehandler, Jobcenter.

Flere sagsbehandlere og bosteder fremhæver relevansen af, at tænke overgangen til det 18. år ind allerede, når flygtningebarnet anbringes. Denne undersøgelse dokumenterer dog flere eksempler på, at de unge ikke inddrages på hensigtsmæssig vis og at forberedelsen til det 18. år kan være begrænset og forhastet. Uledsagede flygtningebørn er en særlig sårbar gruppe, der på mange måder kan forekomme ressourcestærke. Omvendt er det samtidig en gruppe, der ofte har været udsat for svigt og omskiftelige situationer, og de har dermed i særdeleshed behov for tryghed, faste rammer og en langsigtet plan. De unge kan være yderst følsomme overfor ændringer og skift, og det er derfor særlig vigtigt at forberede dem på overgangen til det 18. år på et tidligt tidspunkt.

"Sidst på måneden er der ikke mange penge tilbage, men sådan er det jo for unge mennesker generelt, de skal lige lære det. Men altså, den måde socialrådgiveren fik introduceret skiftet i økonomien på var meget uheldig (...). Til hele mødet sad han [den unge] og hang og ville ikke rigtig snakke om de ting som vi skulle tale om. Det var tydeligt for mig, at der var noget galt og efter mødet spurgte jeg ind til det. Han var meget frustreret og følte et kæmpe svigt. Det var som om alt den tillid der var blevet opbygget forsvandt og så sagde han, at når det var sådan her, kunne han ligeså godt bare rejse ud af Danmark." – Frivillig MFI.

Undersøgelsen dokumenterer, at der i flere kommuner er behov for at sætte tidligere ind i forhold til at forberede overgangen til det 18. år. På trods af at de unge over 15 år skal inddrages, når handleplaner løbende tilpasses, er der ingen af de adspurgte unge, der kender til deres handleplan. Dette udelukker dog ikke, at de unge ikke er blevet inddraget i handleplansmøder, men snarere at de ikke nødvendigvis kan skelne mellem de forskellige dokumenter fra kommunen. Den begrænsede inddragelse er desuden i tråd med rapporten: *Retssikkerhed i kommunerne*, der sidste år undersøgte borgernes oplevelse af, hvordan de var blevet behandlet i sagsforløb. Her mente fire ud af 10 borgere ikke, at kommunen har givet dem tilstrækkelig mulighed for at blive hørt i sagen¹¹.

Undersøgelsen viser dermed, at der er mulighed for i højere grad at inddrage de unge jf. servicelovens § 48, som forpligter sagsbehandleren til at afholde handleplansmøder med barnet og MFI'en inden der træffes afgørelser vedrørende f.eks. efterværn efter det 18. år og ændring eller ophør af anbringelse. Formålet er her, at sagsbehandleren kan få et førstehåndskendskab til barnet samtidig med, at det er vigtigt at sikre, at der tages hensyn til barnets egen opfattelse af og holdning til situationen¹². Røde Kors har gennem samarbejdet med kommuner f.eks. oplevet enkelte gange, hvor sagsbehandlere ikke afholder obligatoriske handleplansmøder med barnet og MFI'en. Ifølge servicelovens § 47 skal sagsbehandleren

¹¹ Institut for Menneskerettigheder (2017): *Retssikkerhed i kommunerne*, s. 42.

¹² Særlig støtte til børn og unge og deres familier, kap. 282-83. (Social- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 9007 af 7/1 2014, senest ændret ved vejl. nr. 9535 af 9/6 2016).

derudover overveje og journalføre, hvordan barnets familie og netværk kan inddrages i den konkrete sag med henblik på, at andre myndigheder kan komme til at behandle den unges sag på et senere tidspunkt¹³. Uledsagede flygtningebørn fortæller i undersøgelsen, at de ikke altid føler sig hørt:

"Jeg synes kommunen har været god til at lytte med nogen ting, men ikke alt. Der er f.eks. ikke blevet lyttet i forhold til hvor jeg skulle flytte hen efter jeg blev 18. Jeg fik et lille værelse i et hus med andre unge og familier, og det havde jeg ikke lyst til. Hvis de [kommunen] ikke synes det er vigtigt hvad jeg siger, så er de ligeglade." – Ung på 18 år.

Det kan dog være udfordring at finde en bolig, der er ledig og til at betale for de unge. Det er derfor særlig vigtigt at forklare de unge, hvad der er muligt. I forhold til at skabe de bedste forudsætninger for at inddrage de unge, er det nødvendigt at formidle den unge om rettigheder og pligter med henblik på at skabe en god dialog. Der kan her være et potentiale i at gøre handleplanen mere overskuelig og anvendelsesorienteret for at inddrage de unge i langt højere grad end det er tilfældet i dag. Undersøgelsen viser dog, at der er blandt kontaktpersoner og MFI'ere er opmærksomhed på vigtigheden af at støtte de unge til at blive selvstændige.

"Det er vigtigt at støtte ham [den unge] i at gøre tingene selv og sige 'prøv at gå derhen selv, prøv lige at ring selv'. Jeg ved også, at bostederne rådgiver og støtter dem i at være selvstændige. Det er vigtigt at lære ham, hvordan systemet virker." – Frivillig MFI.

For de unge, der er fyldt 16 år, skal der jf. serviceloven § 140, stk. 3 opstilles konkrete mål for den unges overgang til en selvstændig voksen tilværelse, herunder i forhold til beskæftigelse og uddannelse. En god handleplan med konkrete mål skal gøre det lettere for den unge at danne sig overblik over fremtiden og forstå sammenhængen mellem de forskellige tiltag¹⁴. Her kunne sagsbehandler, kontaktperson, den unge og forældremyndighedsindehaveren bruge handleplanen mere aktivt ved at få den unge til at tage ansvar for eksempelvis at betale fritidskontingenter eller på eget initiativ tage kontakt til sagsbehandleren. Dette kan være en lang og udfordrende proces, men det kan hjælpe med at få overgangen til at forløbe mere glidende.

5.2.1 Opsummerende anbefalinger

Samarbejdet om selvhjulpne unge: Hvis den unge er fyldt 16 år skal der i handleplanen være fokus på konkrete initiativer, der er nødvendige for at sikre en god overgang til det 18. år. Her anbefales det, at der sammen med den unge opstilles mål og initiativer, der er konkrete og meningsfulde for den unge. I forhold til at forberede de unge på at skulle flytte i egen bolig, er det vigtigt at støttekontaktpersonen og forældremyndighedsindehaverne målretter samarbejdet om at understøtte de unge i at blive selvhjulpne. Helt konkret i forhold til økonomi viser denne undersøgelse, at mange unge ikke var klar over, at de skulle begynde at betale husleje efter de fyldte 18 år.

¹³ Ibid., kapitel 281.

¹⁴ Særlig støtte til børn og unge og deres familier, kap. 333. (Social- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 9007 af 7/1 2014, senest ændret ved vejl. nr. 9535 af 9/6 2016).

Erfaringsudveksling på tværs af forvaltninger: Sagsbehandlerne i både Børne- og Ungeforvaltningen og Jobcentret efterspørger bedre muligheder for at udveksle erfaring og viden internt og eksternt vedrørende indsatsen med de uledsagede flygtningebørn. Dette kan f.eks. effektueres gennem kommunale tema- eller stop-op dage på tværs af forvaltninger og kommuner.

5.3 Forældremyndighedsindehaver kan skabe kontinuitet

For uledsagede flygtningebørn er der i overgangen til det 18 år ofte flere opbrud; hvis man har været anbragt skal man typisk flytte i egen bolig, hvis der foranstalles efterværn får den unge ofte en ny støttekontaktperson og hvis en ny sag oprettes på den unge i Jobcentret tilkobles nye sagsbehandlere. Derudover, tynges de unge ofte af at overgå til en ny lovgivning, problemer i forhold til deres midlertidige opholdstilladelse og familiesammenføring. Flere sagsbehandlere har i denne undersøgelse peget på, at forældremyndighedsindehaveren (MFI'en) kan have en særlig betydning i forhold til at skabe sammenhæng og kontinuitet i overgangen til det 18. år.

"Her [i overgangen] er en MFI'er meget vigtig! Det er en person, som kan sikre kontinuitet og som forhåbentlig kan hjælpe dem [de unge] videre i tilværelsen." – Sagsbehandler, Børne- og Ungeforvaltningen.

Flere rapporter, fra bl.a. Børnerådet (2017), peger desuden på, at stabile relationer er afgørende for de unge i overgangen mellem offentlige systemer og fordi MFI'en er frivillig, kan det være mere nærliggende at fortsætte relationen til den unge efter det 18. år. MFI'en kan f.eks. fortsætte som bisidder for den unge til møder i kommunen, hvis den unge ønsker det. Her er det vigtigt at sagsbehandlerne oplyser både den unge og MFI'en om denne mulighed. I rapporten *Retssikkerhed i kommunerne* viser Institut for Menneskerettigheder, at 40 % af de adspurgte borgere ikke mener, at de er blevet informeret om muligheden for at have en bisidder med i sagen. Og halvdelen af de borgere, der har haft et møde med kommunen, ville gerne have haft mere information om en bisidders rolle¹⁵. Dette tegner et billede af, at der kan være mulighed for at styrke MFI'ens rolle som eksempelvis bisidder efter det 18. år.

"I forhold til min værge har vores forhold forandret sig [efter jeg blev 18 år] og klart til det bedre. Jeg har meget mere kontakt med dem nu end før. Måske fordi jeg bor alene her, og ikke har så mange mennesker omkring mig hele tiden. Jeg synes det er rart, at de stadig er der for mig." – Ung på 19 år.

Undersøgelsen viser også tegn på, at kommunale medarbejdere, såsom sagsbehandlere og kontaktpersoner, i enkelte tilfælde fortsætter med at opretholde en relation til de unge efter de ikke længere arbejder med den unge. De unge udtrykker stor taknemmelighed og fortæller, at det har en stor betydning for dem, at kommunale medarbejdere vælger at fortsætte deres relation på frivillig basis. I forhold til at skabe de bedste forudsætninger for at forældremyndighedsindehaveren og den unge har lyst til at fortsætte deres forhold efter det 18. år kan det være vigtigt, at kommunale medarbejdere understøtter relationen. Her kan både

¹⁵ Institut for Menneskerettigheder (2017): *Retssikkerhed i kommunerne*, s. 32.

bosteder og sagsbehandlere spille en væsentlig rolle i forhold til at sikre sig, at forældremyndighedsindehaveren får tildelt en plads i den unges liv og inddrages så hurtigt som muligt.

5.3.1 Opsummerende anbefaling

Styrke og italesætte MFI'ens rolle efter det 18. år: Flere unge i denne undersøgelse fortæller, at de har opnået en stærkere relation til deres MFI efter det 18. år. Dog peger flere MFI'ere på, at de er usikre på deres rolle, når den unge bliver myndig. Det anbefales derfor, at Røde Kors og kommunerne i højere grad sætter fokus på at styrke og italesætte MFI'ens rolle efter det 18. år, der f.eks. kan indeholde en bisidderfunktion, såfremt den unge ønsker det. Det er også vigtigt, at Jobcentret orienteres om, hvem den unge har haft som MFI for derved at have muligheden for at understøtte MFI'ens relation til barnet.

5.4 Støtte efter det 18. år

Seks måneder inden den unge fylder 18 år, skal der jf. servicelovens § 68, stk. 12 træffes afgørelse vedrørende, hvorvidt de unge har et væsentligt behov for yderligere støtte efter det 18.år. Unge, der har været anbragt umiddelbart op til de fylder 18, skal tilbydes efterværn i form af en støttekontaktperson i tilfælde af, at deres anbringelse på døgninstitutionen ikke opretholdes jf. § 76, stk. 3, nr. 1. Hvor 8 ud af 10 kommuner svarer, at de foranstalter efterværn på 80-100 % af de uledsagede flygtningebørn, er der enkelte kommuner, der foranstalter efterværn på mellem 50 og 70 % af sagerne.

Denne form for efterværn kan kommunerne indhente refusion fra staten på inden for en treårig periode fra den unge har fået opholdstilladelse¹⁶. Udover denne støtteform, er der også mulighed for at foranstalte efterværn i form af fortsat anbringelse, en udslningsordning eller tildele andre former for støtte, der har til formål at bidrage til en god overgang. Flere sagsbehandlere påpeger i undersøgelsen, at de gerne så bedre betingelser for fortsat anbringelse på døgninstitution. Sagsbehandlere fortæller, at der skal yderst stærke faglige begrundelser til for at denne mulighed kan anvendes, da refusionsreglerne ikke dækker denne mulighed for efterværn.

Denne undersøgelse viser, at efterværn primært tilbydes i form af støttekontaktperson og dette tilbud udformes på forskellig vis i kommunerne. Samtlige ledere og koordinators fortæller i undersøgelsen, at efterværn i form af en fast støtte kontaktperson, er enten egnet eller meget egnet. I de fleste kommuner får den unge typisk tilbudt en ny kontaktperson, der er tilknyttet et efterværnsskorpset. Dette betyder, at der ofte skal frigives nye ressourcer i efterværnsskorpset, når den unge fylder 18 år, og hvis dette ikke forberedes i god tid, kan det resultere i at den unge kan stå uden kontaktperson i overgangen til det 18. år.

"Jeg har haft fire kontaktpersoner i alt (...). [Fra jeg blev 18] gik der tre måneder inden jeg fik ham som kontaktperson, og det var svært, fordi der var mange ting jeg havde brug for hjælp til." – Ung på 18 år.

¹⁶ Kommunernes Landsforening (2017): Økonomistyring på integrationsområdet, side. 11-12.

Kommunerne bør bestræbe sig på at skabe en sammenhængende overgang for de unge og der bør fastsættes kriterier, der som minimum skal være opfyldt før de unge flyttes i egen bolig. Det er afgørende, at der finder en overlevering sted imellem den unges kontaktperson før det 18. år og kontaktpersonen i efterværnet i forhold til at sikre, at viden omkring den unge ikke går tabt. Overlevering skal finde sted med samtykke - og gerne i tilstedeværelse - med den unge. Kommunerne arbejder ofte med takster, der svarer til antallet af ugentlige timer, hvormed den unge kan modtage støtte. Når visitationsudvalget træffer afgørelsen om efterværn vælger nogle kommuner per automatik at nedskrive taksten efter tre måneder. Selvom denne beslutning tages op til overvejelse på handleplansmøderne, kan systemet blive uhensigtsmæssigt ufleksibelt i forhold til at imødekomme den unges behov, der ikke på forhånd kan forudsiges. Flere støttekontaktpersoner efterspørger derfor, at takster i højere grad løbende kan op- og nedjusteres, for at sikre at systemet tilpasser sig de individuelle behov, der måtte opstå.

Undersøgelsen viser også, at den unges individuelle støtte i form af en specifik støttekontaktperson i enkelte tilfælde kan overgå til en støtte af en mere generel karakter fra et bredere efterværnskorps, der støtter flere forskellige unge. Dette er typisk i tilfælde af, at den unge flytter ind på et midlertidigt kollegielignende opholdssted sammen med andre unge. Nogle unge oplever derfor, at deres mulighed for individuel støtte svækkes, og at de reelt skal klare sig selv, når de fylder 18 år på trods af, at de har fået bevilget efterværn i form af en fast kontaktperson. Der tegner sig derimod et billede af, at kommunerne bestræber sig på at de unge, der flytter i egen bolig, bliver tilknyttet en fast én-til-én kontaktperson.

Til spørgsmålet vedrørende processen om efterværn, fortæller medarbejdere på bosteder, målrettet uledsagede flygtningebørn, ligeledes, at de unge ikke nødvendigvis inddrages hensigtsmæssigt i processen angående efterværn.

"Jeg tror slet ikke de [unge] rigtigt forstår det. De bliver simpelthen ikke ordentligt oplyst om det. De ved tit ikke hvad deres rettigheder er, hvad deres muligheder er og der mangler rigtig mange informationer. Så for dem så tror jeg bare, at de tænker hvad skal jeg nu, hvad gør jeg nu, de kan ikke tænke fremad fordi der er så mange omvæltninger." – Kontaktperson, bosted.

I forhold til overgangen til det 18. år viser denne undersøgelse klare tegn på, at der er mulighed for i højere grad at oplyse og inddrage de unge og her har både sagsbehandlere og forældremyndighedsindehavere et ansvar. Flere unge nævner f.eks. efterskole og højskole som det vigtigste skridt på vejen mod at tale bedre dansk, møde andre danske unge og samlet integrere sig i Danmark. De unge fremhæver især gode erfaringer med deres sagsbehandlere, som har oplyst de unge om deres muligheder og støttet dem til at træffe deres egne valg.

"Én ting jeg altid vil huske hende [sagsbehandleren] for, det er at hun har støttet mig i at komme på efterskole. Jeg var lige ved at blive 18 år, men hun kæmpede igennem, og blev også ved med at hjælpe efter jeg var blevet 18 år, selvom hun ikke længere var min sagsbehandler." – Ung på 18 år.

To unge fortæller omvendt, at deres sagsbehandler ikke støttede dem i at komme på efterskole inden de fyldte 18 år. Der kan være gode forklaringer på hvorfor et efterskoleophold

ikke vurderes som passende for uledsagede flygtningebørn, men det er vigtigt at inddrage de unge så de forstår beslutningen. For de mere modne unge kan efterskoleophold være en god mulighed, men det viser sig kun økonomisk muligt såfremt der foranstalles efterværn. Andre unge har en oplevelse af, at deres sagsbehandlere ikke er lydhøre overfor deres behov og ønsker.

"Hun fortæller mig, hvad jeg skal gøre uden rigtigt at lytte til mig. Jeg er over 18 år og nu må jeg selv bestemme, så derfor skal hun ikke sige til mig, hvad jeg skal gøre." – Ung på 19 år.

5.4.1 Opsummerende anbefalinger

Bevilget støtte skal stå klar: Undersøgelsen dokumenterer få tilfælde hvor unge, der har fået bevilget en fast støtte kontaktperson, er blevet flyttet i egen bolig og først efter flere måneder har modtaget den bevilgede støtte. Kommuner bør sikre sig, at den bevilgede støtte efter det 18. år står klar inden barnet flyttes i egen bolig.

Fleksibilitet i op- og nedjustering af støtte: Undersøgelsen viser, at samtlige kommuner foranstalter efterværn som fast støtte kontaktperson for den unge i overgangen til det 18. år. Ordningen ser ud til at have en positiv effekt på de unges forløb og fungerer derudover som samlingspunkt mellem kommunens forvaltninger. Flere kontaktpersoner, der er organiseret i kommunens efterværnsskorp, anbefaler dog et mere fleksibelt system i overgangen til det 18. år hvor antallet af støtte kontaktpersonstimer i højere grad bør kunne op- og nedjusteres fra dag til dag. Dette er ifølge lovgivningen muligt, men råderummet udnyttes ikke altid optimalt.

Kontinuitet i udpegning af støttekontaktperson: Det anbefales desuden jf. vejledningen til serviceloven¹⁷ at det prioriteres at frigive ressourcer i kommunen, så den samme støtte kontaktperson som de unge har haft inden det 18. år, kan fortsætte såfremt den unge tildeles efterværn i form af støtte kontaktperson. Undersøgelsen viser, at uledsagede flygtningebørn oplever adskillige skift i hvem der udpeges som støtte kontaktperson, hvilket kan have en negativ påvirkning på de unge. Kommuner fremhæver derudover gode erfaringer med støtte kontaktpersoner, der kan tale barnets modersmål. Det er dog vigtigt at kontaktpersonen udøver den nødvendige støtte, og at tolkefunktionen supplerer støtten, der er den primære opgave.

Inddragelse i øjenhøjde: Denne undersøgelse peger på, at de unge har et yderst begrænset kendskab til deres egen sag. Når sagsbehandleren skal træffe svære beslutninger om den unges livssituation og fremtid efter det 18. år, anbefales det derfor forud for mødet at aftale med forældremyndighedsindehaveren, hvordan den unge bedst inddrages. Jf. vejledningen til serviceloven skal beslutninger forklares i øjenhøjde med de unge og sagsbehandleren bør gennem samtale med barnet og MFI'en efterstræbe at finde frem til barnets egen holdning i

¹⁷ Særlig støtte til børn og unge og deres familier, kap. 495. (Social- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 9007 af 7/1 2014, senest ændret ved vejl. nr. 9535 af 9/6 2016).

sagen ved at skabe trygge og genkendelige rammer under samtalen¹⁸. Her har enkelte kommuner særligt gode erfaringer med at afholde samtaler på barnets bopæl.

5.5 Fra 24 timers støtte til midlertidig bolig

I forhold til at forstå overgangen for de uledsagede flygtningebørn, er det vigtigt at skelne mellem de unge, der flytter direkte i egen bolig fra en døgninstitution ved det 18. år, og de unge, der er flyttet direkte i egen bolig. Langt størstedelen af de uledsagede flygtningebørn, der visiteres til kommunerne anbringes i botilbud indenfor kommunegrænsen. De fleste unge bliver boende i botilbud indtil de fylder 18 år, med mindre de selv ønsker, og er klar til at komme i egen bolig, eller eksempelvis vælger at gå på efterskole eller højskole. Denne undersøgelse viser, at der er behov for at skærpe fokus på de unge, der flytter direkte fra institution til egen bolig.

De unge giver i høj grad udtryk for, at det daglige liv på døgninstitutionen opleves som trygt, sikkert og struktureret. De bliver vækket om morgenen, de går i skole hver dag, de bliver mindet om at lave lektier og pædagogerne støtter op om måltiderne. De unge får lomme- penge, og har alle en fast kontaktperson, der ofte står for praktiske gøremål og kontakten til sagsbehandleren i Børne- og Ungeforvaltningen. Når de unge kommer tættere på at fylde 18 år, taler kontaktperson på bostedet og sagsbehandler i kommunen typisk med den unge, og forklarer at den unge skal flytte. Dette kan komme som et chok for de unge, der ofte ikke føler sig klar til at bo alene.

Flygtningebørn har ofte boet på flere forskellige asylcentre under deres asylfase, og kan derfor have et skærpet behov for en længere sammenhængende periode med ro og tryghed, når de ankommer til kommunen. Hvis den unge er 17½ år ved ankomst til kommunen, er en anbringelse på et bosted dog ikke nødvendigvis den bedste løsning, hvis barnet ikke kan blive tilbudt en fortsat anbringelse jf. efterværnsparagraffen. Det er derfor afgørende at afklare, hvad kommunen på sigt vil tilbyde barnet og hvordan dette skal gennemføres i praksis. For særligt gruppen af uledsagede flygtningebørn, der ankommer til kommunen tæt på det 18. år, kan overgangen være en udfordring.

”Det hele skal gå meget stærkt og der er mange ting den unge skal forholde sig til og nogle gange kan det komme til at gå lidt hen over hovedet på dem. F.eks. skal vi lave et halvårs- møde, der skal henvises til skoleplacering, de unge skal forholde sig til en ny lovgivning og nye regler, nogle mister måske deres opholdsgrundlag, så der sker rigtig mange ting. Og de unge bliver derfor meget forvirrede, fordi det hele skal gå så stærkt.” – Sagsbehandler i Børne- og Ungeforvaltningen.

Det viser sig fortsat at være en stor udfordring for kommunerne at finde permanente boliger til de unge efter de er fyldt 18 år, der er til at betale. Kommunerne tilbyder typisk de unge midlertidige boliger i enten kollegielignende bofællesskaber eller huse hvor der bor andre unge og familier sammen. De unge fortæller, at det er svært og uoverskueligt at flytte fra døgninstitutionen og særligt hvis de ikke får medbestemmelse over, hvor og hvordan de skal

¹⁸ Se eksempelvis Børnerådets håndbog om børneinddragelse.

bo. I enkelte tilfælde vælger kommunen midlertidigt at fortsætte anbringelsen af unge efter de er fyldt 18 år.

"De har givet efterværn på en af vores drenge og det har været rigtig godt for ham, fordi han forstod sig hverken på de sociale regler og han er ikke så udviklet i hans sprog. Vi tror ikke hans alderstest passer til hans egentlige alder, og det var kommunen lydhørig overfor."
– Leder, bosted.

Undersøgelsen peger på, at der er megen usikkerhed for de unge i forhold til overgangen særligt mellem døgninstitution og egen bolig. De unge føler sig ikke altid hørt i kommunen og manglende kommunikation mellem sagsbehandler og unge har i enkelte tilfælde medført, at unge har stået uden bolig efter det 18. år. Bosteder fremhæver desuden i undersøgelsen, at det er vigtigt at huske, at selvom de unge juridisk set er myndige, når de fylder 18 år, kan de ikke nødvendigvis forventes at være klar til en selvstændig tilværelse.

5.5.1 Opsummerende anbefalinger

Konkrete og forståelige mål i handleplanen: Hvis den unge er fyldt 16 år skal der i handleplanen være fokus på konkrete initiativer, der er nødvendige for at sikre en god overgang til det 18. år. Her anbefales det, at der sammen med den unge opstilles mål og initiativer, der er konkrete og meningsfulde for den unge. I forhold til at forberede de unge på at skulle flytte i egen bolig, er det vigtigt at kontaktpersonen og forældremyndighedsindehaverne målretter samarbejdet om at understøtte de unge i at blive selvhjulpne. Helt konkret i forhold til økonomi viser denne undersøgelse, at mange unge ikke var klar over, at de skulle begynde at betale husleje efter de fyldte 18 år.

Udvidet social støtte til 17½ årige: Undersøgelsen viser, at de unge, der ankommer til kommunen som 17½ årige kan være særlig udfordret, da de ikke nødvendigvis anbringes og ofte ikke når at få tilknyttet en MFI. Det anbefales derfor, at der oprettes et tilbud om udvidet kontaktpersonsstøtte til unge, der hverken når at blive anbragt eller få en MFI.

5.6 Overleveringsplan, der fordeler overlappende ansvar

Som nævnt tidligere, bliver samarbejdet imellem Børne- og Ungeforvaltningen og Jobcentret tættere efter den unge fylder 17½ år. Tovholderfunktionen bibeholdes ofte hos Børne- og ungeafdelingen indtil den unge fylder 18, hvorefter Jobcentret og ydelseskantoret typisk overtager tovholderfunktionen. Flere kommuner fortæller, at de har nedsat arbejdsgrupper, der skal udvikle bedre løsninger for at skabe en mere sammenhængende overgang til det 18. år for de uledsagede flygtningebørn. Enkelte kommuner i undersøgelsen fremhæver, at prioriteringen af en fælles arbejdsgangsbeskrivelse for overleveringen har været til stor gavn for sagsbehandlerne arbejde, men også styrket sagsbehandlerne mulighed for bedst muligt at hjælpe de unge.

"Vi har fået mere struktur på i overleveringen og dermed også bedre mulighed for at gå i gang med at finde ud af hvad de unge gerne vil efter de bliver 18." – Sagsbehandler, Børne- og Ungeforvaltningen.

12 ud af 15 kommuner oplever, at overgangen fungerer godt bl.a. på grund af et tæt samarbejde mellem Børne- og Ungeforvaltningen og Jobcentret. I hovedparten af deltagerkommunerne er der dog eksempler på, at der ikke er en klar fordeling af ansvar. Her nævner sagsbehandlere i Jobcentret f.eks., at de ikke modtager sagsakter fra Børne- og Ungeforvaltningen, og de oplever dermed, at være nødsaget til at begynde forfra med at lære den unge at kende.

"Vi har fællesmøder, men vi har ikke nogen form for overleveringsskema, ikke noget jeg kender til i hvert fald. Vi ved ikke noget om hvad de unge forestiller sig når vi overtager dem og derfor bliver vi nød til at starte helt fra bunden." – Sagsbehandler, jobcenter.

Socialstyrelsen anbefaler, at udarbejdelsen af nye arbejdsgange bør ansues som en proces, hvor løbende opfølgning på lovgivning, politikker og evaluering af praksis er afgørende for at skabe det bedste og mest vedvarende resultat¹⁹. Der er derfor brug for en intern procedure, der i detaljer beskriver rammerne for arbejdsgangene og arbejdsfordelingen. Dette er både for samarbejdets skyld, men også i høj grad for at sikre, at f.eks. relevante sagsakter overleveres mellem forvaltningerne med samtykke fra den unge. Enkelte sagsbehandlere og 3 ud af 15 koordinators medgiver, at der er en begrænset overlevering af sagsakter, hvilket kan medføre et tab af viden vedrørende den unge. Helt konkret dokumenterer undersøgelsen, at grundlæggende oplysninger, som eksempelvis handleplaner og sundhedsfaglige forhold om den unge, ikke nødvendigvis videreleveres til Jobcentret.

Undersøgelsen viser desuden, at det kun er 6 ud af 15 kommuner, der altid viderebringer den skriftlige afgørelse om efterværn til den unge og forældremyndighedsindehaveren på trods af, at det er lovpligtigt. Det betyder, at i over halvdelen af kommunerne er det kun ofte eller en gang imellem, at de unge og forældremyndighedsindehaveren får mulighed for at læse afgørelsen med den dertilhørende klagevejledning. Den manglende information om klagemuligheder er desuden i tråd med rapporten *Retssikkerhed i kommunerne*, der dokumenterer, at halvdelen af de borgere, der ikke har fået medhold i sagen, ikke mener, at de har fået noget at vide om klagemulighederne²⁰. Der er derfor behov for en arbejdsgangsbeskrivelse for overleveringen mellem Børne- og ungeafdelingen og Jobcentret, der kan sikre at lovgivningen overholdes i praksis. En fælles faglig praksis kan desuden sikre at kommunens ressourcer udnyttes på effektiv vis og samtidig kan det give de unge en følelse af, at der er sammenhæng mellem de forskellige forvaltninger og indsatser. En anden mulighed kunne være at koordinere indsatsen på et fælles ledelsesmæssigt niveau, hvilket en kommune som eksempelvis Hedensted har gode erfaringer med.

5.6.1 Opsummerende anbefalinger

Overleveringsplan kan skabe systematik: For at sikre fyldestgørende støtte til den unge, i forhold til f.eks. at sikre at den unge er opskrevet på boligplaceringslister, anbefales det at kommunen udarbejder en fælles overleveringsplan, der forpligter de involverede parter som

¹⁹ Socialstyrelsen (2015): Vejledning til udarbejdelse af arbejdsgange: Hvordan kan retningslinjerne for sagsbehandling omsættes til faglig praksis? Faglig ledelse og styring af området udsatte børn og unge.

²⁰ Institut for Menneskerettigheder (2017): Retssikkerhed i kommunerne, s. 43.

eksempelvis bostedet og forældremyndighedsindehaveren. Kommuner som eksempelvis Frederiksberg og Roskilde har gennemgået processer omkring arbejdsgangsbeskrivelser og overleveringsplan. Begge kommuner kan kontaktes i forhold til at udveksle erfaringer og gode idéer til implementering og opfølgning.

Mere fokus på viderelevering af sagsakter: Denne undersøgelse har vist, at kun 6 ud af 15 kommuner altid videreleverer afgørelsen på skrift til den unge og MFI'en. Dette er imod lovgivningen, da den manglende skriftlige afgørelse kan gå udover den unges retssikkerhed og mulighed for at klage over den beslutning som er blevet truffet af myndighederne. I forhold til at sikre at overlevering af relevante sagsakter til andre forvaltninger, og viderebringelse af afgørelser angående efterværn til den unge og forældremyndighedsindehaveren, er det vigtigt at indarbejde detaljerede arbejdsgangsbeskrivelser omkring overgangen til det 18. år.

6 APPENDIKS A: REFERENCER

Ankestyrelsen (2010): Uledsagede mindreårige flygtninge – modtagelse og indsats i kommunerne.

Børnerådet (2017): Gode råd til fagfolk om mødet med børn og unge.

Institut for Menneskerettigheder (2017): Retssikkerhed i kommunerne.

Kommunernes Landsforening (2017): Økonomistyring på integrationsområdet.

Montgomery, E. & S, Linnet (2012): Børn og unge med flygtningebaggrund. Anbefalinger til professionelle.

Pedersen, H., Strandby, M. & Hygum, H. (2017): Børn, der flygter alene. Det nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Social- og Integrationsministeriet (2012): Den gode modtagelse af uledsagede mindreårige i kommunerne.

Socialstyrelsen (2015): Vejledning til udarbejdelse af arbejdsgange. Arbejdstilrettelæggelse. Hvordan kan retningslinjerne for sagsbehandling omsættes til faglig praksis?

UNICEF (2017): Harrowing Journeys: Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation.

UNICEF (2016): Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children.

7 APPENDIKS B: METODISK RAMME FOR UNDERSØGELSEN

Hvoraf størstedelen af de uledsagede flygtningebørn ankommer gruppevis til de 15 kommuner, der deltager i undersøgelsen, er der også en række kommuner, som sporadisk modtager uledsagede flygtningebørn. Denne gruppe kommuner modtager kun et fåtal af uledsagede flygtningebørn, og vil derfor ikke nødvendigvis have samme mulighed for at oparbejde en specialiseret indsats med døgninstitutioner målrettet uledsagede flygtningebørn etc. Selvom det ville have været interessant at dokumentere, hvordan modtagelsespraksis ser ud i de lidt mindre erfarne kommuner, er denne undersøgelse afgrænset til de 15 kommuner, der modtog størstedelen af de uledsagede flygtningebørn, der fik ophold fra 2014 til 2017. Hvoraf størstedelen af de uledsagede flygtningebørn ankommer til de 15 kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, er der en række kommuner, der modtager uledsagede flygtningebørn enkeltvis, som ikke har deltaget i undersøgelsen. Frem for at kortlægge modtagelsespraksis i samtlige kommuner dokumenterer undersøgelsen tendenser, udfordringer og god praksis.

Undersøgelsens dokumentation er indsamlet på baggrund af både kvalitativ og kvantitativ dataindsamling. Den første del af undersøgelsen bestod i kvalitative interviews med sagsbehandlere i Børne- og Ungeforvaltninger og jobcentre, støtte kontaktpersoner, pædagogiske ledere, frivillige forældremyndighedsindehavere og uledsagede flygtningebørn i alderen 16-19 år fra seks kommuner, der ligger rundt om i landet. Interviewformen har vist sig ikke nødvendigvis at være den bedste måde at forstå, hvordan modtagelsen og overgangen til det 18. år er blevet oplevet af uledsagede flygtningebørn. Interviewet kan f.eks. komme til at minde de unge om asylsamtaler med Udlændingestyrelsen, hvilket kan komme til betyde, at de unge føler sig usikre eller generte i situationen. Som en del af udviklingsprojektet 18+ har Røde Kors afholdt ungeinddragende workshops, der muliggjorde en mere dynamisk form for videns- og erfaringsdeling.

Antal interviews	Sagsbehandlere på børneområdet	Sagsbehandlere på voksenområdet	Ledere/kontaktpersoner på bosteder	MFI'er	Unge
Seks kommuner	11	2	9	8	8

På baggrund af det indsamlede interviewmateriale blev en survey designet til medarbejdere i de 15 kommuner, der koordinerer indsatsen med uledsagede flygtningebørn. Selvom resultaterne fra denne survey ikke repræsenterer det fulde billede af modtagelsespraksis af uledsagede flygtningebørn i alle kommuner, viser den stærke tendenser i forhold til hvordan modtagelsen og overgangen til det 18. år organiseres og praktiseres.

8 FORSLAG TIL VIDERE AFDÆKNING AF INDSATSEN

Denne rapport har taget udgangspunkt i de mest gennemgående tematikker, der blev bragt på banen af kommuner, forældremyndighedsindehavere, bosteder og unge i den kvalitative del af undersøgelsen. Der vil derfor givetvis være flere relevante forhold i indsatsen med uledsagede flygtningebørn, der bør belyses fremadrettet. Det er f.eks. Røde Kors' opfattelse at kommuner, der modtager få uledsagede flygtningebørn enkeltvis er mere udfordret i forhold til at udvikle en specialiseret indsats med f.eks. døgninstitutioner, der er målrettet uledsagede flygtningebørn. Røde Kors ser derfor et potentiale i at afdække modtagelsespraksis af uledsagede flygtningebørn i de kommuner, der kun sjældent modtager målgruppen.

Derudover er der behov for at få afdækket, hvordan de uledsagede flygtningebørns tilværelse ser ud efter de fylder 18 år. Her kunne det være givende at udføre kvalitative opfølgningsstudier, der f.eks. kigger nærmere på, hvilke job og uddannelser de unge kommer i kontakt med, hvordan de klarer sig i forhold til det danske sprog og hvad effekten af efterværn har været for netop denne målgruppe. Røde Kors erfarer derudover, at udbuddet af behandlingstilbud for målgruppen ikke er tilpas specialiseret og at kapaciteten ikke altid svarer til behovet blandt de unge. Her kunne det være udbytterigt at afdække hvilke screeninger og behandlingstilbud, der er gode erfaringer med i kommunerne.