

Barn i asylkjeden, A-Å

Bakgrunn og innledning

Barn utgjør en stor gruppe blant asylsøkere i Norge – om lag en av tre er under 18 år når de søker om beskyttelse.

I løpet av 2016 og begynnelsen av 2017 fikk barn sine kår i asylprosessen mye oppmerksomhet i offentligheten. Departementet gikk i dialog med Utlendingsdirektoratet(UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Politidirektoratet(POD) om dette. Departementet ønsket forslag til tiltak for å styrke barnefaglig kompetanse i asylprosessen.

Dialogen endte med en bestilling fra departementet til UDI, Utlendingsnemnda(UNE) og Politidirektoratet (POD), som overordnet organ for Politiets Utlendingsenhet(PU). Etatene fikk 20 mill. kroner til styrking av barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden, og ble bedt om å vurdere tiltak innen eget ansvarsområde. I tillegg sa departementet eksplisitt at prosjektet, Barn i asylkjeden A-Å (foreslått av UDI), skulle gjennomføres. UDI fikk ansvaret for prosjektet. UNE og POD(PU) ble bedt om å delta¹.

I UDI ble ansvaret for prosjektet gitt til Asylavdelingen (ASA), som har jobbet med forberedelser til prosjektet gjennom sommeren.

Avgrensning av prosjektet

Varighet i tid

Prosjektet varer fra sommeren 2017 til sommeren 2018. Vi definerer prosjektet til å vare gjennom første halvår 2018, altså ut juni 2018.

Hva er oppdraget vårt? Hva skal vi gjøre?

Prosjektet Barn i asylkjeden skal følge hele asylprosessen til barn fra registrering hos Politiets utlendingsenhet, gjennom asylsaksgangen, mottaksplasseringen, klageprosessen og til retur eller bosetting².

Formålet er å

- sikre et barneperspektiv i hele saksløpet i forvaltningen
- identifisere kunnskapsbehov
- bidra til mer strategisk bruk av barnefaglig kompetanse

¹ Se brev av 30.03.17 «Statsbudsjettet-tildelingsbrev til Utlendingsnemnda – tillegg nr. 1, pkt. 2» (vedlegg 2)

² Se UDIs brev til departementet av 13.02.17, som departementet viser til i sin bestilling i tildelingsbrevet (vedlegg 1)

Prosjektet skal identifisere forbedringsforslag som styrker bruken av den barnefaglige kompetansen i asylkjeden, avdekker behov for kompetanseheving og sikrer en best mulig brukerorientering for barna. Når det gjelder mottaksfeltet vil dette blant annet gjelde mottakenes barnefaglige arbeid og UDIs oppfølging av mottakene (sett opp mot regelverket for mottaksdrift).

Utgangspunktet vil være å kartlegge asylkjeden med brukerne selv (barna), de som jobber med sakene og andre som har kunnskap om barna og deres familier.

I løpet av høsten skal vi kartlegge og ta stilling til hvilke prosesser som skal gjennomgå og om det er aktuelt å involvere andre aktører utover utlendingsforvaltningen. Så skal vi ta stilling til om enslige mindreårige og barn som kommer med familie skal ha parallelle prosessløp i prosjektet, eller om de skal være i samme prosessløp. Vi skal også gjøre en kort kunnskapsgjennomgang av andre relevante prosjektet (opprinnelig oppgaver tillagt forprosjektet).

Sammenslåing av forprosjektet og hovedprosjektet

Det foreslåtte forprosjektet og hovedprosjektet slås sammen til et prosjekt, ettersom en god innsiktsfase vil bidra til å klarlegge problemer i nåsituasjonen og dermed angi retning for mulige løsninger i neste fase. Dette er avklart med ledelsen i ASA.

Grenseflate med andre prosjekter, programmer og tiltak

Prosjektets arbeidsområde møter arbeidsområdene til andre som jobber på dette feltet i større eller mindre grad. PUMA-prosjektet er spesielt viktig ettersom dette er et prosjekt som jobber med kvaliteten i hele asylprosessen, ut fra grunnleggende forbedringer i den innledende fasen.

Barn i asylkjeden A-Å skal jobbe videre med barn som brukere, innenfor prinsippene som er etablert i PUMA. Eksempler på sentrale PUMA-prinsipper, som også blir viktige i dette prosjektet:

- Tid som ressurs i ankomstfasen
- Søkeren som ressurs i ankomstfasen
- En effektiv og sikker ankomstfase ivaretas gjennom god informasjonsdeling mellom aktørene
- Vi gir viktig informasjon til søkeren til rett tid, og har én aktør som eier format og systemstøtte for informasjon som gis

Prosjektet skal også jobbe tett med ansvarlige for andre prosjekter, programmer og tiltak med grenseflater opp mot dette prosjektet, for å unngå dobbeltarbeid og sløsing med ressurser.

Eksempler på allerede identifiserte initiativ (utover PUMA):

- Moderniseringsprogrammet (eksempelvis selvregistrering av barn)
- UDI 2018 (tiltaket «Kartlegging EMA med mål om helhetlig arbeid og mindre ressursbruk»)
- Myndighetsarrangert retur
- Pågående FOU-prosjekt for å få anbefalinger til hvordan UDI best kan ivareta omsorgsansvaret og hvordan mottakene kan utøve omsorgsansvaret på best mulig måte innenfor de rettslige og budsjettmessige rammene

Hvor definerer vi asylkjedens start og slutt?

I tildelingsbrevet av 30.03.17 ber departementet oss om å gjennomføre prosjektet Barnefaglig kompetanse i asylkjeden a-å i tråd med UDIs innspill. I UDIs innspill, brev av 13.02.17 skriver vi at prosjektet skal «følge hele asylsaksprosessen til barn *fra registrering hos Politiets utlendingsenhet.*» Dette blir dermed startpunktet.

Prosjektet skal følge hele asylsaksprosessen til barn «*frem til retur eller bosetting*». Sluttpunktet er altså ikke ved endelig vedtak. Prosjektet omfatter dermed også prosessen fra vedtak frem til barnet returnerer eller bosettes i en kommune. Denne perioden kan være lang, for eksempel for enslige mindreårige med tidsbegrenset tillatelse som bor på mottak til de fyller 18 år og skal returnere til hjemlandet.

Sluttpunktet ved returer defineres slik:

- Tvangsreturer:
 - Uledsaget retur med utreisekontroll ved gate
 - Ledsaget retur enten til transittland eller flyplass i hjemlandet
- Frivillige returer:
 - Assistert retur (inntil siste kontaktpunkt med myndighetene)
 - Ledsaget assistert retur med ledsagelse fra politiet til flyplass i hjemland
 - Utreisekontroll ved frivillig retur

Skal barn født i Norge av asylsøkere inkluderes i prosjektet?

Hvis vi ser bort fra relokaliserte utgjør barn født i Norge 8,6% av asylsøkerne i de siste 14 månedene (290 av 3 357 søkere).

I UDI er det spilt inn at det er mye krøll og lite standard i håndteringen av disse søkerne. Dette relaterer seg til tiden før registrering av den nyfødte/barnet selv. Hva skal barnet søke? Vi ser at både søknad om beskyttelse, avledet beskyttelse og familiegjenforening blir brukt. Dette skjer tilsynelatende uten noen styrende tanke bak hvorfor den ene eller andre prosessen blir brukt. Det kan også føre til vilkårlige forskjeller i plikter og rettigheter på senere tidspunkt i barnas liv.

Vi velger derfor å inkludere prosessen til nyfødte før selve registreringen av søknad hos politiet i prosjektet.

Skal EMA som vurderer å søke beskyttelse inn i prosjektet?

Når barn som kommer fra asylproduserende land blir forlatt av foreldre/foresatte, oppstår gjerne spørsmålet om de skal søke beskyttelse. Støttepersoner som er rundt barnet ringer til UDI og spør om hva de skal gjøre. Hverken utlendingsforvaltningen eller barnevernet har regler eller en klar/vedtatt holdning til dette og svaret vil variere ut ifra hvilken saksbehandler som besvarer telefonsamtalen og i hvilken etat.

Beslutningen om å søke beskyttelse eller ikke må helt klart forstås som en del av brukerreisen, til mennesker som allerede er i Norge. Vi velger derfor å inkludere denne prosessen i prosjektet, selv om det teknisk sett er før selve *registreringen* av sak.

Metodikk og leveranser-Hvordan skal vi gjøre det?

Kartlegging

Vi vil jobbe kontinuerlig med å innhente kompetanse og innspill fra miljøene som jobber med de relevante prosessene. Vi vil også spille en aktiv rolle som premissleverandør inn i tilgrensende prosesser der det er hensiktsmessig.

Barna som sentrum for gjennomgangen - Tjenestedesign

UDI skriver i brevet til departementet av 13.02.17 at «UDI vil sette barna som brukere i sentrum for gjennomgangen». ASAs ledermøte ga tilslutning til at prosjektet får konsulentbistand til tjenestedesign. Tjenestedesign er en brukersentrert måte å utvikle tjenester på. «Metodikken kan bidra til at offentlige virksomheter leverer verdifulle og helhetlige tjenester med effektiv drift» (sitat DIFI). Se denne lenken om begrepet: <https://www.difi.no/fagomrader-ogtjenester/innovasjon/hvordan-jobbe-med-innovasjon/verktoy-og-metoder/tjenestedesign>.

Prosjektet skal bruke eksterne konsulenter for å støtte oss med tjenestedesign.

Oppdraget vil være å kartlegge brukerperspektivet for enslige mindreårige asyløkere og for medfølgende barn i asylkjeden³.

Prosjektet kommer til å anvende ett sett av metoder for å hente innsikt fra brukerne, slik som:

- Tradisjonelle samfunnsvitenskapelige metoder (desk research, intervju, observasjon osv.)
- Nøkkelinformantintervjuer
- Ekspertgruppe bestående av ungdom med 1.håndserfaring
- Prober (dagbøker, kamera, egenrapportering osv.)
- Visualisering/fremstilling av konkrete som diskusjonsgrunnlag

Andre analyser, workshops og gallery-walks

Prosjektet vil også bruke andre analyser der det er relevant og kan være nyttig, slik som

- Tall/data-analyser
- Verdistrømanalyser

Vi vil holde workshops og gallery-walks for å involvere premissgivere og interesserte. De vil bli involvert på forskjellig vis ut ifra deres ståsted, f.eks som deltagere eller observatører, og er blant andre saksbehandlere, ledere, barn, NGOs, representanter og andre myndigheter.

På bakgrunn av kartlegginger og analyser av dagens situasjon vil vi oppsummere styrker og svakheter i dagens håndtering av barn i asylkjeden, med fokus på brukerreisene. Dette blir basisen for vår innsikt og vil peke på våre forbedringspunkter.

³ Vi har i sommer gjennomført en konkurranse blant tilbydere av tjenestedesign. Byrået som vant heter Comte og har bred erfaring fra tjenestedesignoppdrag hos offentlig forvaltning.

Nyskaping

- Designe nye prosesser/brukerreiser, samskapt med brukere
- Teste nye prosesser/brukerreiser
- Implementere nye prosesser/brukerreiser i drift

I prosjektperioden skal det gå parallelle aktiviteter «lokalt», som skal sikre at hver etat implementerer prosessforbedringer.

Gjennom arbeidsmetodikken vår skal prosjektet identifisere tiltak som gjør at vi samlet sett sikrer en bedre oppfølging av behovene til barn i asylkjeden, fra registrering til bosetting/retur.

Gjennom testing kan det hende vi får ny innsikt, som gjør at vi må endre nye prosesser som vi har laget, og teste på nytt for å få det beste resultatet.

Vi vil innrette prosjektet med kost-nytte-tanke slik at vårt arbeid vil bedre prosessen for flest mulig barn i forhold til ressurser vi legger i jobben.

Forventet effekt

Ifølge bestillingen skal prosjektet:

- Bidra til at den barnefaglige kompetansen styrkes og utnyttes på en mer effektiv og hensiktsmessig måte både for forvaltningen og brukerne.
- Få på plass gode og varige tiltak for å øke kvaliteten på det barnefaglige arbeidet.
- Gi en mer systematisk utnyttelse av barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen både prosessuelt og materielt.
- Bidra til å styrke og systematisere den barnefaglige tilnærmingen til høring av barn og i vedtaksfattningen.
- Identifisere gode samarbeidsstrategier og bedre informasjonsflyten mellom relevante etater.

Dette vil bidra til en styrking av barn som rettssubjekter og vil være i tråd med Stortingets intensjon om å styrke den barnefaglige kompetansen i hele kjeden.

Overlevering av prosjektleveransen og valg av oppfølging

Vi ønsker å få til flest mulig forbedringer i løpet av prosjektperioden. Det kan hende vi finner utfordringer som bør løses, men som krever lengre tid å løse enn prosjektets levetid. Når prosjektet nærmer seg slutten bør skal prosjektgruppa lage en sluttrapport som oppsummerer funn fra innsiktsfasen, endringer som er gjort og anbefalinger for veien videre. Styringsgruppa vil da ta stilling til videre oppfølging av arbeidet med barn i asylkjeden, inkludert organisering av det tverretatlige arbeidet på feltet.

Organisering av prosjektet-roller og ansvar

Barn i asylkjeden a-å er et tverretatlig prosjekt med deltagere fra PU, UDI og UNE.

Styringsgruppen

Styringsgruppen ledes av Hanne Jendal, avdelingsdirektør i Asylavdelingen (ASA). Fra UDI består gruppen også av assisterende avdelingsdirektør Beate Holter i Region- og Mottaksavdelingen (RMA) og fra Administrasjons- og utviklingsavdelingen (AUA) deltar enhetsleder Ina Knarvik Hørnes. Leder i PU Snorre Øynes deltar fra Politiet, og asylavdelingsdirektør Marianne Jakobsen fra UNE.

POD ble spurt om de ville sitte i styringsgruppen, men svarte at de ikke ønsket det. De ønsker å bli orientert underveis.

Dersom prosjektet ser at aktuelle tiltak i stor grad vil berøre andre etater, som f.eks Imdi eller BUFdir, så vil vi invitere representanter derfra inn i styringsgruppen.

Styringsgruppens ansvar i prosjektet:

- Kommunikasjon i egen organisasjon
- Gi forutsetninger og ressurser for prosjektet, fjerne eventuelle hindringer underveis •
Ansvaret for at mål nås
- Ansvar for oppfølging etter avsluttet prosjektperiode – implementere i drift

Styringsgruppen møtes omtrent 1 gang pr måned gjennom prosjektperioden.

Prosjektgruppen

Prosjektgruppen vil ha faste prosjektdeltagere fra ASA, RMA og AUA i UDI, og fra UNE og PU.

ASA har satt av to 50% ressurser inn i prosjektet i tillegg til prosjektleder 100% og prosjektstøtte 50%. RMA har satt av en 50% ressurs og en 20% ressurs og vil avgi ressurser til workshops og annet arbeid dersom det blir behov for det.

AUA har en fast deltager, men har ikke definert ressurser i prosent.

UNE deltar med en fast deltager, estimert til 20%, men UNE vurderer å oppjustere tallet. PU deltar med fire personer, slik at registrering, strategi og retur er representert.

Kommunikasjonsstaben i UDI deltar i prosjektgruppen ved behov.

Arbeidsinnsatsen til prosjektgruppa vil variere gjennom prosjektforløpet. Prosentene ovenfor er antatt gjennomsnitt for perioden fram til 31.12.2017. Det kan hende at sammensetningen i prosjektgruppen vil måtte justeres når prosjektet nærmer seg test og implementering av nye løsninger.

Referansegruppen

Prosjektet har invitert og vil invitere en rekke aktører til å delta i referansegruppen, deriblant BUFDIR, BUF-etat, Fylkesmannen, representanter, helsemyndigheter, mottaksansatte, Advokatforeningen, Røde Kors, Press, NOAS, Barneombudet og IMDI.

Eksterne konsulenter

Byrået Comte skal levere tjenstedesign til prosjektet.

Beslutninger

Mindre beslutninger vil bli tatt i prosjektgruppen og forankret i linjen. Større beslutninger gjøres av Styringsgruppen.

Prosjektledelsen har ansvar for at medlemmene i styringsgruppa har tilgang til den informasjonen som er nødvendig for å fatte beslutninger.

Agenda til styringsgruppemøter

Prosjektledelsen sender saksliste til styringsgruppen før styringsgruppemøter med en tydelig agenda. Det skal fremgå hva som er informasjonssaker og hva som er beslutningssaker.

Ressursbehov og gjennomføringskraft

Ressurser

Budsjett / Kostnader

Konsulentstøtte	850 000,-
Reiser (spesielt aktuelt i innsiktsfasen)	30 000,-
Gavekort til brukere som bidrar	20 000,-
<u>Tolkeutgifter/informasjon</u>	<u>100 000,-</u>
SUM	1 000 000,-

Med unntak av konsulentstøtte er summene ovenfor grove estimater, som vil måtte justeres innenfor rammen av de tildelte midlene på 1 000 000,-

Det er sannsynlig at enkelte av løsningene som prosjektet vil ønske å lage kommer til å koste penger. Dette kan eksempelvis dreie seg om nytt informasjonsmateriell, mindre tilpasninger i intervjulokaler eller forbedringer i etatenes nettsider.

I utgangspunktet skal slike kostnader håndteres av midler som tildeles prosjektet i 2018. Kostnader til utvikling av løsninger vil også bli forelagt styringsgruppa løpende.

Prosjektet vil i utgangspunktet ikke prioritere tiltak der det er sannsynlig at kostnaden overstiger rammen.

Gjennomføringskraft

Kritiske suksessfaktorer

- Styringsgruppen er aktivt inne og driver prosessen framover, tar løpende avklaringer
- Prosjektet må sikre eierskap til ny løsning gjennom bred involvering av berørte aktører i etatene
- Prosjektet må sikre intern fronting av prosjektet fra involverte ressurser hos alle aktører
- Prosjektet må sikre god informasjonsflyt om prosjektet til alle berørte

- Prosjektet må sikre sammenheng med andre prosjekter som grenser til dette

Risikoer

Følgende risikoer er identifisert⁴:

Nr.	Risiko	Konsekvens	Tiltak
1	Arbeidet prioriteres ikke høyt nok		
2	Ikke tilstrekkelige avgrensninger i prosjektet		
3	Uenighet mellom berørte virksomheter/aktører		
4	Vi får ikke god nok informasjon fra kilder/barn om deres brukeropplevelser		
5	Prosjektets anbefalinger blir ikke vedtatt		
6	Prosjektets anbefalinger er i strid med konklusjoner i andre utredninger og prosesser i politiet og UNE		
7			
8			
9			
10			

Kommunikasjon, involvering og forankring

Prosjektet skal utarbeide en forankrings- og kommunikasjonsplan, som holdes oppdatert gjennom prosjektperioden. Medlemmene i styringsgruppa har en nøkkelrolle for å sikre nødvendig forankring i egen linjeorganisasjon.

Prosjektet vil bruke informasjonsmøter, gallery-walks, nyhetsbrev, publiseringer på etatenes intranett-sider og lignende tiltak for å sikre at flest mulig som jobber med barn i asylkjeden både er oppdatert med hva som skjer i prosjektet og kan komme med verdifulle tilbakemeldinger som gjør løsningene bedre.

Tentativ tids- og milepælsplan

Nr.	Milepæl/Aktivitet	Dato/Periode
1	Anskaffet leverandør til ekstern konsulentbistand	Innen 1. august

⁴ Risikoene, konsekvenser og tiltak vil bli diskutert på første møte i styringsgruppa – og matrisen oppdateres etter møtet.

2	Avklare hvilke aktører utover utlendingsforvaltningen som skal med	Vi har foreslått å starte med den styringsgruppen som er beskrevet over og invitere aktører utover utlendingsforvaltningen dersom vi ser at aktuelle utfordringer og tiltak i stor grad vil berøre andre etater.
4	Ha foretatt en kort kunnskapsgjennomgang av relevante prosjekter	Innen 15. oktober
5	Avgjøre om EMA og medfølgende barn skal i parallelle prosessløp i prosjektet, eller om de skal være i samme prosessløp	Innen 15. oktober
6	Avsluttet innsikts/analyse- og kartleggingsfasen	Medio november
7	Ha startet nyskapsfasen/designfasen	Medio november
8	Ha startet test/implementeringsfasen	Desember →
9	Implementering/justering av løsninger	Vår 2018
10	Ferdigstilt sluttrapport	29. juni 2018

Den skjematisk fremstillingen i tabellen over fremstår som statisk. Tabellen må sees på som et inntrykk av hovedfasene. Prosjektet skal jobbe mer dynamisk enn det en tabell vil gi inntrykk av, slik at det blir overlapp mellom fasene.

Prosjektet skal generelt sørge for å teste nyskapt prosesser så raskt som mulig i en liten skala, slik at vi så raskt som mulig kan avklart om løsningen egner seg til å jobbe videre med og eventuelt implementere i større skala.

Det er viktig at styringsgruppen møtes ofte gjennom prosjektperioden, omtrent 1 gang pr måned⁵.

Vedlegg:

1. UDIs brev til departementet av 13.02.17-Innspill til styrking av barnefaglig kompetanse i hele asylkjeden.
2. Brev av 30.03.17 «Statsbudsjettet-tildelingsbrev til Utlendingsnemnda – tillegg nr. 1, pkt. 2».
3. Sluttrapport PUMA-prosjektet
4. Grov tallanalyse om barn i asylkjeden 2014 - 2017

⁵ Detaljert møteplan fram til nyttår vil bli diskutert på første møte i styringsgruppa. Prosjektet foreslår første tirsdag i hver måned som tidspunkt for styringsgruppemøtene.