Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje

Rapport utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, november 2019

oslo**economics**

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Kartlegginger og utredninger

Oslo Economics bistår offentlige virksomheter med utforming av ulike typer beslutningsgrunnlag, og har allmenn og bred kartleggings- og utredningskompetanse. Vi har lang erfaring med å forstå utredningsbehovet i det offentlige, både i små oppdrag og omfattende utredninger. Vi har kompetanse på alt fra enkle dataanalyser til mer avansert økonometrisk metode. Vi benytter også dybdeintervjuer og arbeids-gruppemøter for å innhente forståelse fra relevante aktører om et forhold eller en problemstilling. Vårt mål er at alle analyser skal være lette å forstå.

Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje/Rapport 2019-30
© Oslo Economics, 13. februar 2020
Kontaktperson:
Magne Krogstad Asphjell / Partner
mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677
Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag 5

1. Bakgrunn og mandat for oppdraget 9

1.1 Lover og nasjonale retningslinjer 9

1.2 Kommunalt oppfølgingsansvar 9

1.3 Mandat for kartleggingen 11

1.4 Avgrensninger 12

2. Definisjon av etterlatte barn i utlandet 13

2.1 Definisjon benyttet i kartleggingen 13

2.2 Saker som faller utenfor vår definisjon 14

3. Metode for kartleggingen 16

3.1 Innledende arbeidsmøter og pilotintervju 16

3.2 Spørreundersøkelser i to trinn 16

3.3 Dybdeintervjuer 18

3.4 Statistikk for vurderinger av usikkerhet 19

3.5 Referansegruppe 19

4. Kommunenes kjennskap til saker om etterlatte barn i utlandet 20

4.1 Antall kommuner med kjennskap til etterlatte barn 20

4.2 Vurdering av usikkerhet 23

4.3 Samlet vurdering av utbredelsen blant kommuner 25

4.4 Mistanker, bekymringer og avverging av potensielle saker 26

5. Omfang av etterlatte barn i utlandet 28

5.1 Antall etterlatte barn i utlandet 28

5.2 Vurdering av usikkerhet 31

5.3 Samlet vurdering av omfang 31

6. Kjennetegn ved saker om etterlatte barn i utlandet 33

6.1 Alder 33

6.2 Kjønn 34

6.3 Opprinnelsesland og destinasjon 34

6.4 Grunnlag for bekymringer 36

6.5 Motiv eller hensikt bak utreisene 38

6.6 Omstendigheter ved utreise 39

6.7 Etterlatte barn som har returnert til Norge 40

7. Kommunenes arbeid med saker om etterlatte barn i utlandet 43

7.1 Involverte instanser i og utenfor kommunen 43

7.2 Oppdage og varsle 44

7.3 Håndtere 49

7.4 Utfordringer 55

8. Aktuelle forebyggende tiltak 59

8.1 Tiltak 1: Styrke kunnskap og oppmerksomhet om etterlatte barn i kommunene 59

8.2 Tiltak 2: Sikre gode rutiner i skoler, barnehager og helsestasjoner 60

8.3 Tiltak 3: Informasjon og veiledning rettet mot barn, unge og foreldre 61

8.4 Tiltak 4: Øke kunnskapen om tilgjengelig kompetansestøtte og operativ støtte utenfor kommunen 62

9. Referanser 64

Sammendrag

Mandat

Barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje (heretter kalt etterlatte barn) er en viktig samfunnsutfordring som berører barna selv, familiene deres, lokalsamfunnet og samfunnet som helhet. Etterlatte barn kan oppleve alvorlige negative konsekvenser i form av tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold/æresrelatert vold, seksuelle overgrep, generell omsorgssvikt, tap av skolegang og negativ sosial kontroll.

På oppdrag for Kunnskapsdepartementet har Oslo Economics gjennomført en kartlegging av kommunenes kjennskap til saker om etterlatte barn. Margunn Bjørnholt, daglig leder i Policy and Social Research og forsker I ved Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, har bistått i kartleggingen.

Kartleggingen er en del av Kunnskapsdepartementets oppfølging av «Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)». Kunnskap fra kartleggingen skal bidra til å identifisere tiltak som kan forebygge slike saker i fremtiden. Kartleggingen er rettet mot kommunenes kunnskap om og erfaringer med slike saker, og konsentrerer seg om følgende hovedproblemstillinger:

- Hvor mange etterlatte barn og ungdommer kjenner kommunene til?
- Hva kjennetegner disse sakene?
- Hvordan er samarbeidet mellom ulike instanser i kommunen, med vekt på barnevern, barnehage og skole, og mellom kommunene og instanser utenfor kommunene?
- Hvordan vurderer kommunene utfordringer knyttet til håndtering av sakene?

Det har vært utenfor mandatet å utføre en fullstendig kartlegging av kunnskap og erfaringer blant andre instanser enn kommunene (for eksempel Utenriksdepartementet, ambassader og konsulater), og å kartlegge hvordan ufrivillige opphold i utlandet oppleves for barn, unge og foreldre. Etter oppstart av kartleggingen nedsatte regjeringen en ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, med mandat å gjennomgå 10 enkeltsaker for særlig å få frem perspektivet til de som har vært utsatt.

Metode og data

Kartleggingen er basert på informasjon fra spørreundersøkelser rettet mot, og intervjuer med, representanter fra kommunale tjenester, supplert med befolkningsdata fra SSB for statistiske analyser. Det er også innhentet innspill fra Kunnskapsdepartementet, det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Kompetanseteamet), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, samt Røde Kors.

Det ble nedsatt en referansegruppe for kartleggingen, med representanter fra Kommunal- og moderniserings-departementet, Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og OsloMet. Referansegruppen har deltatt på et møte med presentasjon av foreløpige funn, kommet med innspill og tilbakemeldinger på det metodiske opplegget og bistått med skriftlige tilbakemeldinger på rapportutkast i forkant av endelig leveranse.

I tillegg er regjeringens nedsatte ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje holdt orientert om fremdrift og funn i prosjektet, gjennom møter og fortløpende dialog med sekretariatet for ekspertgruppen. Regjeringens nedsatte ekspertgruppe er representert i referansegruppen ved leder.

Kommunenes kjennskap til saker, anslag på omfang og kjennetegn ved sakene

Kartleggingen viser at omtrent 25 prosent av alle kommuner oppgir at de har hatt saker om etterlatte barn i perioden 2016 til 2018. Kommuner som har hatt saker representerer alle landsdeler og har i gjennomsnitt større befolkning, både totalt og med innvandrerbakgrunn, enn øvrige kommuner. Dersom vi i tillegg inkluderer kommuner som ikke har hatt saker, men kun hatt mistanker om saker, er andelen 30 prosent av alle kommuner. I tillegg oppgir 12 prosent av kommunene at de har avverget saker som med stor sannsynlighet ville ført til etterlatte barn.

Kommunene som har rapportert et anslag oppgir til sammen 415 etterlatte barn. Flesteparten av disse rapporteres fra storbykommuner, mens øvrige kommuner har et begrenset omfang. Kommunene som helhet rapporterer om flest barn i aldersgruppen 6-13 år, flest jenter og flest barn med bakgrunn fra Somalia, Syria og Polen. Bekymring for tap av skolegang er den vanligste enkeltbekymringen blant kommunene, men sakene er komplekse og kildene til bekymring ofte sammensatte. De fleste kommunene kjenner til saker der utreisen var

eller fremstår, helt eller delvis, som en reaksjon på barnevernets involvering. Andre motiver for utreise som en del kommuner har erfaring med er å hindre at barna blir «for norske» eller å styrke religiøs/kulturell identitet. Litt færre kommuner oppgir at de har erfaring med saker der motivet bak utreise var å få barn/unge ut av kriminelt belastede miljøer, å få barna ut av rus, å hindre seksuell utprøving eller arrangere ekteskap/finne en fremtidig ektefelle. Kommuner som kjenner saker der etterlatte barn har returnert til Norge, oppgir oftest at utenlands-oppholdet har vart i 3-12 måneder.

Det eksisterer kilder til usikkerhet, som medfører at både antallet kommuner som har hatt saker med etterlatte barn og omfanget av etterlatte barn både kan være høyere og lavere enn det vi finner i kartleggingen. Fordi ikke alle kommuner som har hatt saker har anslått omfanget av etterlatte barn, har vi basert på tilgjengelige datakilder anslått at totalomfanget kan være i overkant av 700 etterlatte barn, som er vårt beste anslag, med et usikkerhetsspenn fra omtrent 600 til 1 400. Anslaget er usikkert og må tolkes deretter.

Kommunenes håndtering av sakene og utfordringer

Det er krevende for kommunene både å oppdage, håndtere og avverge saker med etterlatte barn. Våre funn viser at skolen oftest trekkes frem som den instansen som oppdager og varsler om tilfeller, etterfulgt av barne-hagen. Barnevernet er oftest instansen i kommunen som håndterer sakene. Barnevernet kan også selv melde bekymring dersom de allerede er involvert i en familie. I mange saker får barnevernet vite om sakene først etter at barnet har reist, eller utreise skjer på tross av barnevernets involvering. Barnevernet er ikke nødvendigvis kjent med familiens planer for utreise. Etter at utreisen er et faktum, har barnevernet begrensede muligheter til å hjelpe, særlig dersom barnet befinner seg i et land som ikke er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996. Blant saker der barn har returnert til Norge etter lengre utenlandsopphold, er det varierende i hvilken grad barnevernet eller andre norske myndigheter har vært involvert. Enkelte kommuner har lykkes med å avverge saker og å få returnert barn til Norge ved at flere instanser i kommunen har samarbeidet, gjerne også med bistand fra Kompetanseteamet og utenriksmyndigheter. I tilfeller der kommunen har lykkes med å avverge utreise, har dette skjedd for eksempel gjennom dialog med foreldrene, ved at politiet har inndratt pass eller at barnevernet og foreldre har inngått en avtale om at barnevernet oppbevarer pass i en periode eller eventuelt ved vedtak om akuttplassering i alvorlige saker.

Kommunene står overfor en rekke utfordringer i håndteringen av saker med etterlatte barn. Utfordringene er til stede i alle faser av sakene, fra forebygging og avverging, til arbeid med retur og oppfølging av etterlatte barn som har kommet tilbake til Norge. Mange kommuner har et begrenset antall saker med etterlatte barn, og flere opplever at de ikke får anledning til, eller har utfordringer med, å opparbeide seg tilstrekkelig erfaring og kompetanse.

Aktuelle forebyggende tiltak

Saker med etterlatte barn er både krevende å oppdage og håndtere for kommunene, og handlingsrommet er begrenset når utreisen allerede er et faktum. Det er derfor viktig med forebyggende arbeid. På bakgrunn av funnene i kartleggingen, har vi identifisert fire forebyggende tiltak.

Tiltak 1: Styrke kunnskap og oppmerksomhet om etterlatte barn i kommunene

Problemstillingen med etterlatte barn virker å stå ganske lavt på dagsorden og er et underkommunisert tema i en del kommuner. Uten tilstrekkelig oppmerksomhet og kunnskap om temaet, er det en risiko for at saker ikke oppdages. Vi ser derfor et behov for å styrke kunnskap og oppmerksomhet om problemstillingen i kommunene, gjennom mer informasjon til både barnevern, skoler, barnehager, skolehelsetjenesten, helsestasjoner. Dette er konsistent med tiltak 18 i handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv», hvor det foreslås å styrke informasjon om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse ved å gjennomføre kampanjer og videreføre nettverk for informasjonsutveksling og veiledningsmateriell. Vår vurdering er at dette også bør omfatte problematikken om etterlatte barn i utlandet.

Relativt få kommuner trekker frem veiledere og sentrale retningslinjer som hjelpemidler i håndteringen av saker med etterlatte barn. Bufdir har veiledere til det kommunale barnevernet for arbeid med både negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold og retningslinjer om etterlatte barn i utlandet. Disse kan med fordel kommuniseres tydeligere til kommunene og særlig det kommunale barnevernet.

I følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016) finner Lidén og Bredal (2017) at det er behov for økt kunnskap om og forståelse for det spesifikke ved familieliv på tvers av landegrenser. Våre funn er lignende, at det er behov for tiltak for å styrke barnevernets kompetanse på kultursensitivitet og hvordan dette ivaretas i møte med ulike minoriteter. Et langsiktig

tiltak vil være å møte dette behovet gjennom tiltak som adresserer innholdet i både barnevern- og sosionom-utdanningen. Samtidig er det usikkert i hvilken grad alle kommuner kan prioritere å opparbeide seg denne kompetansen, når saker med etterlatte barn sjelden forekommer i mange kommuner.

Fortrinnsvis større kommuner har nettverk rettet mot problemstillinger som ofte er knyttet til saker med etterlatte barn. Nettverkene samler representanter fra for eksempel politiet, familievernkontor, Bufetat, det kommunale barnevernet, skole- og barnehageområdet, minoritetsrådgiver, fylkeskommunen, konfliktrådet, krisesenter, språksenter for innvandrere, flyktningeseksjonen og/eller frivillige organisasjoner. Slike nettverk kan være egnede forum for kompetansebygging og erfaringsutveksling, hvor også nabokommuner kan delta i en observerende rolle. En observerende rolle kan være relevant for kommuner som ikke nødvendigvis har ressurser, kapasitet eller behov for et eget nettverk, men som har tilgang til et nettverk i større omkringliggende kommuner. Samtidig er inntrykket at nettverkene i seg selv ikke dekker behovet for operativ støtte fra for eksempel Kompetanseteamet i Bufdir.

Tiltak 2: Sikre gode rutiner i skoler, barnehager og helsestasjoner

Skoler, barnehager og helsestasjoner møter barn og unge hver dag og vil med gode rutiner og prosedyrer kunne oppdage mistanker og bekymringer på et tidlig tidspunkt. Vårt inntrykk er imidlertid at statusen på dette området varierer mellom kommunene, og vi ser et behov for tiltak for å sikre gode rutiner i skoler, barnehager og helsestasjoner. Det bør informeres om hvilke rutiner skolene bør ha i kontakt med foreldre og elever i kommunene, for eksempel oppfølgingssamtaler med elever. Det finnes flere sentralt utviklede veiledere, for eksempel fra Utdanningsdirektoratet om barn som ikke møter på skolen og IMDi sin nettside NORA. Disse bør i større grad gjøres kjent blant skoler, barnehager og helsestasjoner, samt til minoritetsrådgivere og andre som kommer i kontakt med problemstillingen. Tiltaket bør sikre at også barnehagene har rutiner for oppfølging av fravær. Disse kan baseres på veiledere for oppfølging av fravær i skolen, og tilpasses etter behov. I enkelte kommuner finnes det klare prosedyrer for oppfølging av fravær i både skolene og barnehagene, ofte basert på veiledere fra Utdanningsdirektoratet og/eller standarder i Oslo. Å få en slik standard for både skoler og barnehager ut til kommunene, vil kunne være et nyttig tiltak. I tillegg bør det fokuseres på rutiner for bekymringsmelding, og at skoler, barnehager og helsestasjoner ikke har for høy terskel for når de tar kontakt med barnevernet og er kjent med mulighetene for anonyme drøftinger på et tidlig tidspunkt.

Tiltak 3: Informasjon og veiledning rettet mot barn, unge og foreldre

Det understrekes av flere kommuner at dialog med familier er et av de viktigste forebyggende tiltakene. I vår kartlegging gir flere av kommunene uttrykk for at skolene bør etablere bedre kontakt med familier i utsatte grupper, bidra med veiledning av foreldre og informere om potensielle negative konsekvenser ved langvarige utenlandsopphold. Selv om det finnes veiledning og informasjon om hvordan skoler kan gjennomføre oppfølgings-samtaler med elever, både på Utdanningsdirektoratets nettsider og på IMDi sitt nettsted NORA, virker det å variere i hvilken grad skolene er kjent med dette og om de har gode rutiner og praksis for å gjennomføre slike samtaler.

Skolene gir i dag informasjon til barn om vold og seksuelle overgrep, samt om kjønnslemlestelse og tvangs-ekteskap. I forbindelse med dette, kan også risikofaktorer forbundet med ufrivillige utenlandsopphold tas opp. Dette kan relateres til tiltak 19 i handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv», som innebærer å øke informasjonsarbeidet til utsatte om deres rettigheter. Ettersom saker kan oppstå under påskudd av ferie, kan det være avgjørende at barn og unge er klare over det kan eksistere risiko selv om selve utreisen kan fremstå frivillig og at myndighetenes handlingsrom er begrenset når man først befinner seg i utlandet.

Våre funn tyder også på at utreiser som er eller fremstår som en reaksjon på barnevernets involvering ofte er en utfordring. Vår vurdering er derfor at å styrke barnevernets omdømme blant minoritetsgrupper sannsynligvis vil være et viktig tiltak for å kunne skape god dialog og tillit, som igjen kan redusere risikoen for at barnevernets omdømme direkte eller indirekte bidrar til å utløse utreiser som kan føre til etterlatte barn.

Tiltak 4: Øke kunnskapen om tilgjengelig kompetansestøtte og operativ støtte utenfor kommunen

Mange av kommunene som har hatt saker med etterlatte barn gir uttrykk for at det er behov for en sentralisert enhet med kompetansestøtte som kan bistå kommunene. Kommunene virker å ha et særlig behov for bistand til å vurdere land- og kulturspesifikke problemstillinger som kan sette kommunale instanser, særlig skole og barne-vernet, i bedre stand til å foreta en risikovurdering for utreise og etterlatelse i utlandet. At sakene tilsynelatende oppstår sporadisk i mange kommuner, gjør det spesielt viktig at kommunene har tilgang på tilgjengelig

kompetanse når det først kommer inn en ny sak. På bakgrunn av dette ser vi et behov for tiltak som sørger for å øke kunnskapen om den kompetansestøtten som finnes utenfor kommunene, herunder særlig Kompetanseteamet. Kjennskapen til Kompetanseteamet og hva de kan bistå med virker å være begrenset og varierende mellom kommunene. Dette bør være kjent for kommunene, og det bør være lav terskel å ta kontakt med Kompetanseteamet ved behov.

Vi har gjennom kartleggingen også mottatt innspill om at det er viktig at kommunene kjenner til Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996, de regionale ressurssentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS-ene) og Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo). I tillegg vil samarbeid med lokalt politi være relevant for å vurdere sikkerhet og andre tiltak som for eksempel passnekt. Som en del av arbeidet med å øke kunnskapen om tilgjengelig støtte utenfor kommunene, kan det også med fordel satses på tiltak for å få ut mer og tydeligere informasjon om hvilke relevante veiledere som finnes og hvilke øvrige kompetansemiljøer som kan kontaktes når mistanke oppstår. IMDi sitt nettsted NORA er et eksempel på en nettside som inneholder mye informasjon til veiledning for kommunene.

Et av hovedinntrykkene fra kartleggingen er også at kommunene opplever et begrenset handlingsrom når barna har forlatt Norge. Å få barna hjem kan kreve en annen kompetanse enn det som besittes i det lokale barnevernet. Det virker å være varierende kjennskap til hva endringen i barnevernlovens stedlige virkeområde etter § 1-2 fra 2016 innebærer, og hvilket handlingsrom som eksisterer mens barnet er i utlandet. Vår vurdering er derfor at økt kunnskap om Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen av 1996 sin rolle, hvilken bistand som kan gis når barnet er etterlatt i utlandet og hvilke muligheter som finnes etter konvensjonen kan være nyttig. Å øke kunnskapen om Kompetanseteamet blant kommunene kan også bidra til at flere kommuner tar kontakt og dermed til at flere saker koordineres via Kompetanseteamet. Dette kan igjen bidra til en likere behandling av saker med etterlatte barn mellom kommunene. Gitt at Kompetanseteamet har tilstrekkelige ressurser til å koordinere arbeidet med å få barn hjem under dagens saksomfang, er det ikke noe i veien for at Kompetanseteamet kan ha denne rollen.

1. Bakgrunn og mandat for oppdraget

På oppdrag for Kunnskapsdepartementet har Oslo Economics gjennomført en kartlegging av kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. Målet med kartleggingen har vært å få kunnskap om omfang av og kjennetegn ved sakene, kommunenes håndtering av sakene og hvilke utfordringer kommunene møter. Kunnskap fra kartleggingen skal bidra til å identifisere tiltak som kan forebygge slike saker i fremtiden.

1.1 Lover og nasjonale retningslinjer

Barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje er en viktig samfunnsutfordring som berører barna selv, familiene deres, lokalsamfunnet der barna bor og samfunnet som helhet. Et ufrivillig utenlandsopphold kan potensielt medføre negative konsekvenser som kan skade barn og unges kognitive og sosiale utvikling.

Fordi alle mennesker som bor i Norge har frihet til å bestemme hvordan de vil leve livet sitt, er det svært problematisk når barn og unge ufrivillig oppholder seg i utlandet. Med bakgrunn i problematikken er lovverket endret de siste årene. Utgangspunktet er at foreldrene kan bestemme hvor et barn skal bo. Fra 1. juli 2016 sier barneloven[1] at barn over 12 år skal samtykke til en avgjørelse om å flytte ut av landet eller til å oppholde seg i utlandet utover kortere ferieopphold, uten en forelder med foreldreansvar. Barnet skal også samtykke dersom et avtalt utenlandsopphold blir forlenget eller endret, uten en forelder med foreldreansvar. Barn over 12 år skal også samtykke til å dra på utenlandsreise uten en forelder med foreldreansvar.[2]

I Norge har man gjennom flere år jobbet med problemstillingen etterlatte barn i utlandet. Problemstillingen er derfor ikke ny. I 2002 ble «Retningslinjer for håndtering av etterlatte barn i utlandet» utgitt av daværende Barne- og familiedepartementet. Retningslinjene skulle klargjøre hva norske myndigheter kunne gjøre for barn som var etterlatt i utlandet, inkludert spørsmål om retur og eventuell videre oppfølging ved tilbakekomst i Norge.

Regjeringen lanserte 8. mars 2017 handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Handlingsplanen har fem innsatsområder og 28 tiltak, og følger opp Stortingets anmodning til regjeringen om å sørge for at politi, skoler og andre relevante offentlige etater sikres tilstrekkelig kunnskap om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold inkludert æresdrap.[3] Ett av tiltakene (tiltak 7) var å forbedre retningslinjene om etterlatte barn i utlandet.

I april 2019 publiserte Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) nye retningslinjer («Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet»)[4] som erstattet de tidligere retningslinjene, på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Retningslinjene ble utarbeidet av Bufdir i samarbeid med Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Retningslinjene er ment som et arbeidsverktøy for fagfolk i offentlige instanser når barn blir etterlatt i utlandet, med mål om at førstelinjetjenestene raskt og effektivt kan finne frem til nødvendig informasjon.

1.2 Kommunalt oppfølgingsansvar

Det kommunale tjenesteapparatet har et oppfølgingsansvar i saker med etterlatte barn og unge i utlandet. Det gjelder både å forebygge og avverge utreiser som fører til etterlatte barn i utlandet så langt det er mulig, et oppfølgingsansvar mens barn og unge er etterlatt i utlandet, og et oppfølgingsansvar etter en eventuell retur. Selv om kommunene har et oppfølgingsansvar er det likevel krevende for kommunene å oppdage tilfeller som potensielt kan føre til at barn og unge etterlates i utlandet eller håndtere slike saker når de oppstår.

1.2.1 Forebygge og avverge

Det er flere deler av det kommunale tjenesteapparatet som spiller viktige roller i arbeidet med å

[1] Barneloven §§ 40 og 41

[2] Det følger imidlertid ikke noe formkrav til hvordan samtykke skal gis, og foreldre kan handle selv om barnet nekter å samtykke eller uten at de har innhentet samtykke. Dette har vært utenfor omfanget av mandatet for denne rapporten å undersøke dette nærmere.

[3] Vedtak nr. 437.5 (2015-2016), 12. januar 2016.

[4] Kilde: Bufdir. https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/

forebygge og avverge saker med etterlatte barn og unge i utlandet.

Barnevernet har ansvar for å sikre at barn og unge som har vanlig bosted i Norge og som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig omsorg, hjelp og beskyttelse (barnevernloven § 1-1). Barnevernet kan som et ledd i å forebygge og forhindre utreise, iverksette hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 eller vedta utreiseforbud etter § 4-8. Barnevernet kan også fatte akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6 annet ledd, dersom det vurderes at iverksatte tiltak ikke avhjelper situasjonen. Det kan fremmes sak om omsorgsovertakelse dersom det er overveiende sannsynlig at en flytting tilbake til foreldrene vil føre til en situasjon eller risiko for barnet etter barnevernloven § 4-12 første ledd. Hvis det er iverksatt et akuttvedtak, eller begjæring om utreiseforbud eller omsorgsovertakelse er oversendt fylkesnemnda, er det ulovlig å ta barnet ut av landet uten samtykke fra barneverntjenesten.

Grunnskoler og barnehager fungerer som barnas daglige oppholdssted og møter barn og unge hver dag. Alle barn i grunnskolealder har rett og plikt til opplæring gjennom opplæringsloven § 2-1, mens barnehage er et frivillig tilbud. Skolene vil derfor ha mulighet til og ansvar for å ha oversikt over barn som eventuelt er fraværende, og ugyldig fravær fra opplæringsplikten kan innebære brudd på opplæringsloven. Retten til opplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, mens opplæringsplikten starter når oppholdet har vart i mer enn tre måneder. Opplæringsplikten bortfaller dersom et opphold utenfor Norge varer i mer enn tre måneder.[5] Opplæringsloven §1-1 første ledd slår også fast at det skal være samarbeid mellom skole og hjem. Samarbeidet er et gjensidig ansvar, men skolen skal ta initiativ og legge til rette for samarbeidet. Lærere har ikke ansvaret for at foreldre følger opp barnas skolegang på en god måte, men de har ansvar for å drive informasjon og dialog som gjør at foreldre kan ta dette ansvaret selv. Selv om norske myndigheter ikke har ansvar for utdanningstilbudet barn mottar i utlandet, og det kan være vanskelig å vite hvilket skoletilbud barnet faktisk mottar under et utenlandsopphold, kan skolen likevel være bekymret for mulig tap av skolegang for barnet.

Offentlige ansatte har meldeplikt til barnevernet når det er grunn til å tro at barnet blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt, eller hvis barnet har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker (barnevernloven § 6-4). I henhold til straffeloven § 196 vil avvergingsplikt slå inn i saker der det er fare for liv eller helse, for eksempel i tilfeller med familievold og/eller seksuelle overgrep. Ved mistanke om at en utenlandsreise truet barnets liv, helse eller frihet, er det viktig at offentlige instanser (inkludert skole, barnehage, helsestasjon) melder bekymring til barnevernet og/eller politiet.[6]

Kommunale instanser som er i kontakt med barnet kan gjennomføre samtaler, gi råd og ofte kan det beste være å fraråde utreise.[7] Avhengig av situasjonen kan politiet, det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll i Bufdir og Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn med tilknytning til flere land[8] bistå det kommunale tjenesteapparatet.

1.2.2 Handlingsrom når et barn er etterlatt i utlandet

Handlingsrommet for kommunale myndigheter begrenses betydelig når utreisen allerede er et faktum. Bufdir har blant annet overfor NRK erkjent at det er vanskelig å gjøre noe for barn som allerede er etterlatt i utlandet.

Barnevernslovens jurisdiksjonsbestemmelser setter grenser for hvilke tiltak som kan iverksettes når et barn er etterlatt i utlandet, jf. barnevernloven § 1-2. Som følge av at Norge i 2016 tiltrådte Haagkonvensjonen av 1996 ble barnevernlovens stedlige virkeområde etter § 1-2 endret. Endringen innebærer at barnevernloven til en viss utstrekning gjelder for barn med vanlig bosted i Norge, som oppholder seg i utlandet. Barneverntjenesten kan for disse barna fremme sak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 eller plassering på institusjon etter § 4-24 (uten eget samtykke). Barneverntjenesten kan også tilby familien hjelpetiltak, som å gi råd og veiledning til foreldrene. Det er i dag ikke hjemmel til å fatte akuttvedtak eller en plikt til å tilby hjelpetiltak for barn som oppholder seg i utlandet. Departementet har imidlertid i brev til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene understreket at kommunen kan og bør tilby foreldrehjelpetiltak når barn med vanlig bosted i

[5] Utdanningsdirektoratet uttalte i 2012 at det som må legges til grunn for om barnet har rett til opplæring er sannsynlighet for at barnet skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder sammenhengende.
[6] Kilde: Bufdir, Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet. https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/Slik_kan_du_hindre_at_barnet_reiser/
[7] Kilde: Bufdir, Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet. https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/Slik_kan_du_hindre_at_barnet_reiser/
[8] Konvensjonen gir blant annet regler om hvilke lands myndigheter som kan treffe beskyttelsestiltak for barn (jurisdiksjon), og om samarbeid og informasjonsutveksling mellom konvensjonslandene. Konvensjonen inneholder regler om plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i et annet land, og prosedyrer og vilkår for å overføre ansvaret for en sak fra et konvensjonsland til et annet.

Norge oppholder seg i en annen stat og har særlig behov for hjelp, for eksempel når barn står i fare for å bli utsatt for tvang eller negativ sosial kontroll.[9]

Dersom et barn er i alvorlig fare, og norske myndigheter får opplysninger om at barnet er i utlandet, har norske myndigheter en plikt til å varsle myndighetene i staten der barnet befinner seg. Dette gjelder uavhengig av om barnet befinner seg i en stat tilsluttet Haagkonvensjonen 1996 eller ikke. Det er også anledning til å opprette dialog med utenlandske myndigheter, selv om staten der barnet befinner seg ikke er tilsluttet konvensjonen. Slik varsling til, og dialog med utenlandske myndigheter, gjøres via Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 i Bufdir. I tillegg kan norske myndigheter forsøke å samarbeide med eller overtale foreldre til å få barna hjem.

1.2.3 Oppfølging etter retur

Bufdirs retningslinjer om etterlatte barn i utlandet, inneholder også informasjon om oppfølging av barn ved retur til Norge.[10] Idet barnevernstjenesten får melding om at et etterlatt barn skal returnere til Norge, kan barnevernstjenesten åpne undersøkelsessak (selv om barnet fortsatt befinner seg i utlandet). Barnevernstjenesten bør også ifølge Bufdirs retningslinjer vurdere behovet for tiltak etter barnevernloven. Ved behov for ytterligere beskyttelse kan det opprettes kontakt med politiet.

Etter retur til Norge vil det være nødvendig å opprette kontakt med helsestasjon/fastlege, skole eller barnehage for å sikre videre oppfølging av barnet. Barnet kan oppleve utfordringer ved overgang tilbake til norsk skole. På utvalgte skoler (primært videregående skoler) finnes minoritetsrådgivere som kan være med på å tilrettelegge for barnet. Barnet kan også ha blitt påført vonde opplevelser, og kan ha behov for hjelp til bearbeiding og behandling med oppfølging fra annet helsepersonell, f.eks. psykisk helsetjeneste i kommunen og også utenfor det kommunale tjenesteapparatet gjennom spesialisthelsetjenesten ved Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP).

1.3 Mandat for kartleggingen

Kunnskapsdepartementet har et overordnet sektoransvar for integreringsfeltet, inkludert koordinering og oppfølging av «Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)». Som en del av dette arbeidet har departementet etterspurt en kartlegging av omfanget av saker i kommunene som gjelder barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. Målet med kartleggingen er å få kunnskap om kommunenes håndtering av sakene, og å identifisere tiltak som kan forebygge forekomsten av slike saker i fremtiden.

Kartleggingen er rettet mot kommunenes kunnskap og erfaringer om slike saker, og konsentrerer seg om følgende hovedproblemstillinger:

- Hvor mange etterlatte barn og unge kjenner kommunene til?
- Hva kjennetegner disse sakene?
- Hvordan er samarbeidet mellom ulike instanser i kommunen, med vekt på barnevern, barnehage og skole, og mellom kommunene og instanser utenfor kommunene?
- Hvordan vurderer kommunene utfordringer knyttet til håndtering av sakene?

Kartleggingen er avgrenset til å omfatte ufrivillige opphold i utlandet, som strider mot barnets eller den unges vilje. I tillegg til det denne kartleggingen dokumenterer, kan det altså eksistere et omfang av frivillige utenlandsreiser og utenlandsopphold der elever søker permisjon hos skolene.

Oslo Economics har gjennomført data- og informasjonsinnhenting, analyser og utarbeidet rapporten. Margunn Bjørnholt, daglig leder i Policy and Social Research og forsker I ved Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, har bistått med råd og kommentarer i utforming av forskningsdesign, intervjuspørsmål og tolkning av funn. Kartleggingen er utført i perioden oktober 2018 til november 2019.

[9] Forslag til ny barnevernslov har vært på bred høring og innspillene er på tidspunktet for ferdigstillelse av denne rapporten til vurdering i departementet. I høringsnotatet foreslo BFD endringer i jurisdiksjonsbestemmelsen (lovens virkeområde) for å gi bedre beskyttelse til barn som oppholder seg i utlandet, men som har vanlig bosted i Norge. Endringen innebærer at barnevernstjenesten skal tilby foreldre hjelpetiltak når et barn med vanlig bosted i Norge oppholder seg i en annen stat og har særlig behov for hjelp. Det er et krav om at foreldrene må oppholde seg i Norge. Barnevernstjenesten gis også mulighet til å fremme sak for fylkesnemnda om pålegg av hjelpetiltak i disse tilfellene. Bestemmelsen er særlig aktuell når et barn er sendt ut av landet mot sin vilje og utsettes for tvang eller negativ sosial kontroll, men den er ikke begrenset til disse tilfellene.

[10] Kilde: Bufdir, retningslinjer om etterlatte barn i utlandet. https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/Oppfolging_av_et_barn_ved_retur_til_Norge/

1.4 Avgrensninger

Mandatet innebærer at kartleggingen skal baseres på kommunenes kunnskap og erfaringer om saker der barn og unge ufrivillig etterlates i utlandet. Det kan eksistere saker som av ulike årsaker ikke har vært innom det kommunale tjenesteapparatet og hvor kun instanser utenfor kommunen har vært involvert. Det har imidlertid vært utenfor mandatet for kartleggingen å utføre en fullstendig kartlegging av kunnskap og erfaringer blant andre instanser enn kommunene, slik som for eksempel Utenriksdepartementet, ambassader og konsulater.

Det har også vært utenfor mandatet å kartlegge hvordan ufrivillige opphold i utlandet oppleves for de som blir berørt direkte, herunder barn, unge, foreldre og familie. Etter oppstart av kartleggingen nedsatte regjeringen en ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, ledet av forsker Anja Bredal ved NOVA, OsloMet.[11] Ekspertgruppen har som mandat å gjennomgå 10 enkeltsaker der barn og unge har blitt etterlatt i utlandet mot sin vilje, for særlig å få frem perspektivet til de som har vært utsatt.

[11] https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-forhindre-at-barn-etterlates-i-utlandet/id2629698/

2. Definisjon av etterlatte barn i utlandet

I kartleggingen har vi benyttet en vid definisjon av etterlatte barn i utlandet, for å fange opp et bredt spekter av saker som har til felles at barn og unge oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Definisjonen omfatter barn og unge i alderen 0-23 år, og hvor utenlandsoppholdet gir negative konsekvenser av ulik alvorlighetsgrad. Definisjonen reflekterer dermed et bredere spekter av saker, både når det gjelder aldersspenn og innholdet i sakene enn det som ligger til grunn i Bufdirs retningslinjer.

2.1 Definisjon benyttet i kartleggingen

Bufdirs retningslinjer om etterlatte barn i utlandet publisert i april 2019 gjelder barn under 18 år som er etterlatt i utlandet mot sin vilje, og der foreldrene eller andre omsorgspersoner ikke er i stand til eller unnlater å ivareta omsorgen for barnet.[12] Fordi arbeidet med denne kartleggingen startet før de oppdaterte retningslinjene ble publisert, tok vi utgangspunkt i definisjonen av etterlatte barn i utlandet fra de tidligere retningslinjene fra 2002.[13] Denne har vi bearbeidet for å dekke oppdragsgivers behov og formål med kartleggingen.

Definisjonen vi benytter er basert på vurderinger i samråd med oppdragsgiver, supplert med informasjon fra gjennomgang av relevant litteratur og innspill og diskusjoner under innledende møter med representanter fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (heretter kalt Kompetanseteamet)[14], Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Røde Kors.

2.1.1 Aldersgruppe

I kartleggingen har vi benyttet en utvidet aldersgruppe av barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, sammenlignet med definisjonen i Bufdirs retningslinjer. I samråd med oppdragsgiver, ble det besluttet at kartleggingen ikke skulle begrenses til kun å gjelde saker med barn under 18 år. Vi har definert aldersgruppen som barn og unge i alderen 0-23 år, som har oppholdt eller oppholder seg i utlandet mot sin vilje og som forut for dette har lovlig oppholdstillatelse og er bosatt i Norge. For å forkorte terminologien omtaler vi definisjonen heretter som *«etterlatte barn»*, selv om denne også inkluderer unge voksne.

2.1.2 Etterlatt i utlandet mot sin vilje

Utgangspunktet for sakene vi er opptatt av i denne kartleggingen, er at utenlandsoppholdet er ufrivillig. Når vi bruker begrepet etterlatte barn i denne rapporten betyr dette ikke utelukkende barn som er «etterlatt» i utlandet i ordets rette forstand, men en fellesbetegnelse på saker der barn oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Hva som er mot barnets vilje er i denne rapporten basert på vurderinger fra representanter for skoleområdet og barnevernet i kommunene, som har vært informantene i informasjonsinnsamlingen.

Selv om definisjonen omfatter ufrivillige utenlandsopphold, kan selve utreisen være eller fremstå som frivillig eller ufrivillig for barnet, og barnet kjenner ikke nødvendigvis til det faktiske formålet med utreisen. Utreisen kan for eksempel være starten på en feriereise eller lovnad om en feriereise som senere forlenges til et ufrivillig utenlandsopphold, eller være ufrivillig og foregå med bruk av tvang. Definisjonen omfatter også tilfeller hvor utreiser skjer etter at familier har registrert flytting til utlandet, men hvor det er kunnskap om eller grunnlag for bekymring for at oppholdet er mot barnets vilje. Det kan være ulike voksenpersoner som er ansvarlige for utreisen, for eksempel en eller begge foreldre, nære slektninger som onkel, tante eller besteforeldre eller andre voksenpersoner i nettverket rundt barnet og familien.

2.1.3 Manglende omsorg og negative konsekvenser under utenlandsoppholdet

I Bufdirs retningslinjer om etterlatte barn i utlandet presiseres det at sakene innebærer at foreldrene eller andre omsorgspersoner ikke er i stand til eller unnlater å ivareta omsorgen for barnet under utenlandsoppholdet.[15] Dette har vi også lagt til grunn i definisjonen vi har benyttet i kartleggingen.

---

[12] Kilde: Bufdir. https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/Hvem_er_de_etterlatte_barna/

[13] Retningslinjer for håndtering av etterlatte barn i utlandet (Q-1038 B) fra 2002.

[14] Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll er et nasjonalt tverretatlig fagteam som bistår hjelpeapparatet i konkrete saker. Teamet består av representanter fra Bufdir, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

[15] Kilde: Bufdir. https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/Hvem_er_de_etterlatte_barna/

Definisjonen vi benytter inkluderer tilfeller der barn oppholder seg med foreldre eller andre omsorgspersoner (f.eks. besteforeldre, andre slektninger eller personer i nettverket rundt familien) som ikke kan eller unnlater å ivareta nødvendig omsorg. Barna kan etterlates hos andre omsorgspersoner enn foreldrene, dersom foreldrene midlertidig eller permanent returnerer til Norge. Barna kan også være etterlatt i utlandet med et eller flere søsken. Definisjonen inkluderer også tilfeller der barn er etterlatt i utlandet sammen med en av foreldrene. Dette gjelder for eksempel dersom familien reiser sammen ut av Norge og en av foreldrene etter ankomst i utlandet beslaglegger pass, eventuelle andre reisedokumenter og penger, slik at øvrige familiemedlemmer ikke har ressurser til å dra tilbake til Norge.

Når det gjelder hva den manglende omsorgen under et ufrivillig utenlandsopphold innebærer, har vi valgt å inkludere et bredt spekter av negative konsekvenser for å fange opp ulike typer saker. Fordi vi har vært opptatt av dette, varierer også alvorlighetsgraden i sakene vi har kartlagt:

- Barn som opplever alvorlige negative konsekvenser som for eksempel tvangsekteskap[16], kjønnslemlestelse, vold/æresrelatert vold[17], seksuelle overgrep eller generell omsorgssvikt.
- Barn som opplever negativ sosial kontroll, som innebærer ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov. Det kan handle om konflikter som gjelder valg av venner, det å ha en kjæreste, et seksualliv, kjønnsidentitet og/eller seksuell orientering. Utenlandsreiser og flytting til andre land kan også være en form for negativ sosial kontroll, hvis dette skjer mot barnets eller ungdommens vilje og hvis oppholdet er preget av trusler, kontroll og vold (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).[18]
- Tilfeller hvor det er bekymring for eller faktisk tap av skolegang for barnet. Vi har tolket dette som en negativ konsekvens av barnets ufrivillige utenlandsopphold, og valgt å inkludere det i definisjonen så fremt representanter for det kommunale tjenesteapparatet har vurdert at utenlandsoppholdet er mot barnets vilje. Dette valget er delvis motivert av en nylig studie fra Danmark i 2018 om langvarige utenlandsopphold blant barn og unge med ikke-vestlig bakgrunn, hvor man på forhånd hadde kjennskap til at dette kan påvirke barnas skolegang, språkkunnskaper og trivsel negativt (Ankestyrelsen, 2018). Studien belyser utenlandsopphold som kommunene vurderer er problematiske for barn og unge, og inkluderer også frivillige utenlandsopphold. Vi har imidlertid avgrenset kartleggingen fra frivillige utenlandsopphold i tråd med mandatet.
- Tilfeller der familier flytter ut av landet, eller sender sine barn til utlandet, helt eller delvis som en respons på barnevernets ønske om eller faktiske involvering i familien. Vi har valgt å tolke dette som en utreise som ikke innebærer ordinær flytting, hvor familien ellers ville blitt boende i Norge og som er mot barnets vilje på bakgrunn av barnevernets bekymring.

Å definere etterlatte barn i utlandet på en vid måte var et bevisst metodevalg vi foretok i samråd med oppdragsgiver. Hensikten var å sikre at kartleggingen ikke skulle bli for snever, men fange opp bredden i ulike typer saker som har til felles at barn og unge oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Gitt definisjonen vi har benyttet, reflekterer kartleggingen et bredere spekter av saker sammenlignet med saker som defineres som etterlatte barn i utlandet i henhold til Bufdirs retningslinjer.

2.2 Saker som faller utenfor vår definisjon

Det kan være vanskelig å skille mellom tilfeller med «strenge foreldre» og tilfeller hvor det er snakk om for eksempel negativ sosial kontroll. Det ligger til foreldreansvaret å bestemme hvor et barn skal bo, også der dette er i utlandet. Barn som har deler av sin oppvekst i utlandet er ikke nødvendigvis utsatt for negativ sosial kontroll, omsorgssvikt, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, vold eller andre negative konsekvenser. Opphold i utlandet er ofte en naturlig del av et transnasjonalt familieliv, som påpekt av Lidén et al. (2014), og stadig flere barns oppvekst er knyttet til andre land enn Norge.

Med dette som bakgrunn er det viktig å tydeliggjøre hvilke saker som faller utenfor vår definisjon. Vår kartlegging omfatter ikke lovlige utenlandsopphold, som ikke er mot barnets vilje og som ikke utsetter

[16] Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) definerer tvangsekteskap som et ekteskap som organiseres på en slik måte at minst én av ektefellene ikke har reell mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for represalier, ikke har reell mulighet til å velge en annen partner på tvers av familiens ønsker uten å bli utsatt for represalier eller har samtykket til ekteskap etter utilbørlig press, trusler eller annen psykisk eller fysisk vold.

[17] IMDi definerer æresrelatert vold som vold utløst av familiens eller miljøets behov for å beskytte eller gjenopprette ære, anseelse og respekt.

[18] Definisjonen av negativ sosial kontroll fra handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)».

barnet for negativ sosial kontroll, omsorgssvikt, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, vold eller andre negative konsekvenser. Dette gjelder for eksempel:

- Barn som får skolegang i utlandet som ikke begrenser barnets læringsmuligheter.
- Barn som reiser på besøk hos venner eller slektninger i utlandet.
- Barn som reiser til utlandet for å tilegne seg kunnskap om kultur eller som ønsker å styrke sin identitet, tilhørighet til sin familiebakgrunn eller ønsker å styrke eller vedlikeholde sine språkferdigheter.

Kartleggingen omfatter heller ikke enkelte ulovlige utenlandsopphold. Dette gjelder barnebortførings-saker, der årsaken til at barnet tas med til utlandet er konflikt mellom foreldre og det ikke er grunnlag for bekymring for eller kunnskap om fare for barnets liv, helse og/eller omsorgssituasjon i forbindelse med utenlandsoppholdet. Norge er tilsluttet Haagkonvensjonen av 1980 om de sivile sider ved internasjonal barnebortføring. Konvensjonen regulerer tilfeller der en av foreldrene, eventuelt besteforeldrene eller annen slektning, ulovlig bortfører et barn til utlandet. Hovedregelen er at barn som er ulovlig bortført eller tilbakeholdt straks skal tilbakeleveres, dersom barnet umiddelbart før bortføringen eller tilbakeholdelsen hadde bosted i en stat som er tilsluttet Haagkonkonvensjonen av 1980.[19] Som drøftet på Bufdirs sine nettsider, kan det være en sammenheng mellom etterlatte barn og bortførte barn, dersom et bortført barn etterlates mot sin vilje og forelderen som har bortført barnet ikke ivaretar omsorgen for barnet.

I kartleggingen har vi eksplisitt bedt kommunene om, etter beste evne og basert på tilgjengelig kunnskap, ikke å rapportere om rene barnebortføringssaker som ikke resulterer i at barnet etterlates (slik vi har definert det). Vi har etter beste evne benyttet intervjuene med representanter fra kommunene til å forsøke å skille mellom saker som faller innenfor og utenfor definisjonen som ble benyttet i spørreunder-søkelsene. Likevel kan innholdet i denne typen saker være vanskelig å skille fra saker som gjelder etter-latte barn slik vi har definert det. Fordi vi ikke kan være sikre på at det ikke også er slike saker blant tilfellene som er rapportert i spørreundersøkelsen, gir det noe mer usikkerhet i anslagene på omfang. Dette understreker at alle resultater som drøftes i denne rapporten må tolkes med varsomhet.

[19] Jf. Barnebortføringsloven § 11 første ledd og Haagkonvensjonen 1980 artikkel 1 bokstav a og 12 første ledd.

3. Metode for kartleggingen

Kartleggingen av kommunenes erfaringer med etterlatte barn i utlandet er basert på informasjon fra spørreundersøkelser, dybdeintervjuer med representanter fra kommunale barnevernstjenester og oppvekst- og utdanningsområdet i kommunene, samt kvantitative data fra SSB. I arbeidet er det også hentet innspill fra Kunnskapsdepartementet, Bufdirs kompetanseteam mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Røde Kors og en egen referansegruppe for kartleggingen.

3.1 Innledende arbeidsmøter og pilotintervju

I starten av prosjektet ble det gjennomført arbeidsmøter med et utvalg relevante aktører på feltet, for å innhente mest mulig relevant bakgrunnsinformasjon og for å sikre at utformingen av spørreundersøkelser og intervjuguider bygget på eksisterende kunnskap om problemstillingene i kartleggingen. Vi gjennomførte arbeidsmøter med representanter fra følgende aktører:

- Kunnskapsdepartementet (oppdragsgiver)
- Bufdirs kompetanseteam mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Røde Kors

Vi benyttet også arbeidsmøtene til å innhente innspill om relevante kontaktpersoner i kommunene.

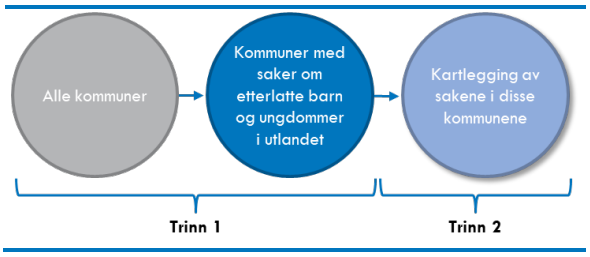
Etter de innledende arbeidsmøtene gjennomførte vi et pilotintervju med en representant for oppvekst og utdanning i Trondheim kommune. Hensikten med intervjuet var å teste ut de foreløpige utkastene til intervjuguider og spørreundersøkelser, og få tilbakemeldinger på forbedringer i formulering av spørsmålene. Dette gjaldt for eksempel hvilke spørsmål kommunene har forutsetninger for å kunne besvare. Det gjaldt også med hensyn til å sikre at spørsmål med forhåndsdefinerte alternativer hadde godt formulerte svaralternativ som både var lette å forstå og tilstrekkelig utfyllende. Vi benyttet også pilotintervjuet til å høre om hvordan kommunen arbeider i denne typen saker og hvilke tjeneste-områder som vanligvis er involvert.

Etter de innledende arbeidsmøtene og pilotintervjuet ble utformingen av spørreundersøkelsene revidert og kvalitetssikret både internt i prosjektgruppen og med oppdragsgiver før gjennomføring.

3.2 Spørreundersøkelser i to trinn

Vi har benyttet spørreundersøkelse som metode for å sikre et bredt datagrunnlag i kartleggingen. Vi har gjennomført spørreundersøkelser i to trinn, se Figur 3-1.

Figur 3-1: Spørreundersøkelser i to trinn



I trinn 1 gikk spørreundersøkelsen til alle landets kommuner. Formålet med undersøkelsen i trinn 1 var å identifisere kommuner som har hatt saker som gjelder etterlatte barn og unge i utlandet de siste tre årene (perioden 2016 til 2018), slik vi har definert det. Trinn 2 innebar deretter en kartlegging av de kjente sakene i kommunene som har hatt erfaring med saker vi har definert som etterlatte barn.

3.2.1 Trinn 1: Identifisering av kommuner med erfaring med saker

Spørreundersøkelsen i trinn 1 var relativt overordnet, med vekt på tre sentrale spørsmål, som ble stilt etter at definisjonen av etterlatte barn vi har benyttet stod skrevet i innledningen:

- Om kommunen/bydelen har hatt saker som gjelder etterlatte barn og unge i utlandet de siste tre årene. Dette inkluderer både «pågående» (oppholder seg i utlandet) og «avsluttede» (retur til Norge har forekommet) saker.
- Om kommunen/bydelen har hatt mistanke om saker med etterlatte barn og unge i utlandet de siste tre årene
- Om kommunen/bydelen har avverget saker som med stor sannsynlighet ville ført til en sak med etterlatt barn/ungdom i utlandet de siste tre årene

Undersøkelsen ble sendt til to separate utvalg av respondenter i alle landets kommuner:

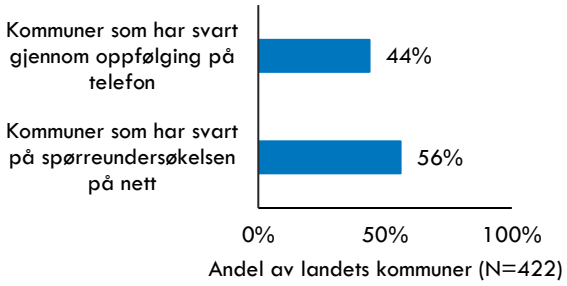
- Gruppe 1: Barnevernleder i kommunen/det interkommunale samarbeidet om barnevernstjenesten.
- Gruppe 2: Leder for oppvekst- eller helse- og omsorgsavdelingen i kommunen, eventuelt rådmann for mindre kommuner.

Undersøkelsen i trinn 1 ble også benyttet til å innhente kontaktinformasjon til eventuelle andre relevante kontaktpersoner i kommunene utover respondentene som mottok undersøkelsen.

Vi mottok svar på spørreundersøkelsen på nett fra respondenter som til sammen representerte 237 kommuner. Dette utgjør over halvparten (56 prosent) av landets 422 kommuner på tidspunktet for undersøkelsen.

For å sikre en komplett kartlegging av alle kommunene i landet, ble det etter purringer på epost gjennomført en omfattende oppfølging av øvrige respondenter på telefon.[20] Dette sikret svar fra de resterende 44 prosent av kommunene (se Figur 3-2).

Figur 3-2: Svarprosent i trinn 1



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Kommuner hvor minst én respondent svarte at kommunen har hatt saker, ble inkludert i utvalget til trinn 2 i kartleggingen. Kommuner hvor både barnevernleder og oppvekstleder svarte nei på undersøkelsen, det vil si ingen kjennskap til saker med etterlatte barn slik vi har definert det, ble sjekket ut av kartleggingen.

Resterende kommuner ble fulgt opp på telefon og/eller epost. For kommuner hvor kun oppvekstleder/helse- og omsorgsleder/rådmann eller barnevernleder svarte og han/hun svarte at kommunen ikke har hatt saker eller «vet ikke», ble den andre respondenten fulgt opp for å dobbeltsjekke.

For kommuner i interkommunale samarbeid om barnevernet, ble barnevernleder bedt om å oppgi hvilke av kommunene i samarbeidet sakene gjelder for. I kommuner som ikke ble nevnt eksplisitt, ble oppvekstleder/helse- og omsorgsleder eller rådmann kontaktet på telefon og/eller epost for å dobbeltsjekke.

Resultatet av trinn 1 var en oversikt over kommuner med erfaring med saker som gjelder etterlatte barn og unge, slik vi har definert det, basert på egenrapportering. 101 kommuner ble identifisert som aktuelle for trinn 2. I tillegg kommer Oslo, Bergen og Trondheim, som mottok trinn 1 av undersøkelsen på bydelsnivå. Bydelene i de tre storbyene ble ikke ble fulgt opp på telefon før i trinn 2 grunnet en antakelse om at ville være aktuelle for trinn 2 i kartleggingen.

Totalt ble dermed 104 kommuner kategorisert som aktuelle å følge opp i trinn 2. Dette utgjør omtrent 25 prosent av landets kommuner på tidspunktet for undersøkelsen.

3.2.2 Trinn 2: Kartlegging av kjente saker i kommunene med erfaringer

I trinn 2 var formålet å kartlegge de kjente sakene og erfaringene i de utvalgte kommunene nærmere. Det ble sendt ut en ny undersøkelse til relevante kontaktpersoner i kommunene, med fokus på barnevernstjenesten, da dette er instansen flest trekker frem som instansen som er involvert i sakene. Vi valgte også denne fremgangsmåten fordi det i 2018 var kommunale barnevernstjenester som oftest henvendte seg til Kompetanseteamet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[21]

Undersøkelsen i trinn 2 inneholdt spørsmål om omfang (antall saker), sakenes kjennetegn, overordnede vurderinger om utfordringer ved håndteringen av sakene og eventuelle innspill om forebyggende tiltak. Dette er også temaer som ble utdypet under intervjuene med representantene fra et utvalg av kommunene.

I trinn 2 mottok vi svar, inkludert oppfølging på telefon/epost, fra 67 av de 104 kommunene som var omfattet av undersøkelsen. I de 104 kommunene er Oslo, Bergen og Trondheim inkludert. For disse storbykommunene mottok vi samlet sett svar fra 17 av totalt 23 barnevernstjenester på bydelsnivå.

[20] Blant kommunene som gjennomførte undersøkelsen på telefon ble det registrert om kommunen har hatt saker som gjelder etterlatte barn de siste tre årene (2016-2018), men det ble ikke systematisk registrert mistanke om saker eller om kommunen har avverget saker som med stor sannsynlighet ville ført til etterlatte barn.

[21] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

I trinn 1 var definisjonen som ble benyttet vid. Dette var et bevisst valg, for å sikre at silingen av kommuner til trinn 2 ikke ble for snever.

I trinn 2 ble definisjonen tydeliggjort, herunder ved å peke på hva som faller utenfor definisjonen, med formål om å sikre mest mulig presise kunnskap om utbredelsen av sakene i kommunene. Denne presiseringen fungerer som en slags kvalitetssikring av silingen i trinn 1. Det ble presisert i introduksjonen til undersøkelsen at ikke alle typer saker der et barn eller en ungdom blir tatt med til utlandet regnes som saker med etterlatte barn.

7 av de 67 kommunene vi mottok svar fra i trinn 2 oppga at de likevel ikke hadde hatt saker. Antakelig skyldes dette presiseringen av definisjonen fra trinn 1 til trinn 2.

3.3 Dybdeintervjuer

Parallelt med, og i etterkant av, spørreundersøkelsen i trinn 2 gjennomførte vi dybdeintervjuer med representanter for barnevernet og skoleområdet i et utvalg kommuner. Dette inkluderer både kommuner som har hatt saker med etterlatte barn de siste tre årene, og enkelte kommuner som ikke har hatt saker, men som oppgir at de har hatt mistanker om og/eller har avverget potensielle saker.

I utvalget av kommuner har vi forsøkt å sikre en viss geografisk fordeling. Samtidig ble kommuner lokalisert på Østlandet prioritert, fordi resultatene viste at disse oftere har hatt saker med etterlatte barn. Vi har inkludert både store og små kommuner målt i total befolkningsstørrelse. Videre har vi ønsket at kommuner med relativt høy andel innvandrer-befolkning og befolkningsandel fra utvalgte land er representert. I utvalgte land inkluderer vi Somalia, Afghanistan, Irak, Pakistan, Palestina og Syria, som er seks av de syv landene barn oftest har bakgrunn fra i sakene Kompetanseteamet veiledet i 2018 (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[22]

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra kommuner:

- Bærum
- Eigersund
- Fredrikstad
- Gamvik
- Hamar
- Oslo, bydel St. Hanshaugen
- Oslo, bydel Østensjø
- Oslo, bydel Stovner
- Oslo, bydel Sagene
- Røyken
- Sandnes
- Skedsmo
- Ski
- Skånland
- Stavanger
- Tromsø
- Trondheim, bydel Heimdal
- Verdal
- Vestvågøy

På bakgrunn av resultater i kartleggingen som viste at barnevernet og skolen oftest er involvert i saker med etterlatte barn, prioriterte vi disse instansene i intervjuene. Totalt har vi gjennomført 26 intervjuer. 16 av intervjuene var med representanter fra barnevernstjenester (barnevernleder, teamleder eller saksbehandler med kjennskap til temaet), mens 10 av intervjuene var med oppvekstdirektør, skolerådgiver, leder for helsestasjon eller minoritetsrådgiver. I de fleste kommunene snakket vi med én representant, fra enten barnevernet eller oppvekst/skoleområdet, mens i enkelte kommuner gjennomførte vi intervjuer med representanter fra både barnevernet og oppvekst/skoleområdet, eventuelt også en minoritetsrådgiver eller representant for helsestasjon. I tillegg kommer de innledende intervjuene med representanter fra Bufdir, IMDi og Røde Kors.

Til intervjuene ble det utformet og distribuert intervjuguider med oversikt over sentrale temaer og spørsmål til diskusjon under samtalen. Intervjuene dreiet seg om følgende hovedproblemstillinger:

- Hva kjennetegnet sakene med etterlatte barn og unge i utlandet tiden før og ved utreisen?
- Hvilken instans i kommunen fanger opp sakene?
- Hva vet man eller er bekymret for at har skjedd mens barnet har vært i utlandet?
- I hvilken grad varierer det hvor krevende sakene er å håndtere etter sakenes kjennetegn?
- Hva kjennetegner sakene etter eventuell hjemkomst?
- Kan kommunen beskrive hvordan man har arbeidet i en eller flere konkrete saker?
- Har kommunen i noen saker avverget at et barn med stor sannsynlighet ville blitt tatt med til utlandet og opplevd ulike former for negativ sosial kontroll? Hva tror kommunen er årsaken til at man lyktes med å avverge?
- Har instanser utenfor kommunen vært involvert i sakene?
- Har kommunen tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og erfaring til å håndtere slike saker?
- Hvilke utfordringer har kommunen møtt på i arbeidet med slike saker?

[22] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

- Hvilke tiltak er relevante for å forebygge slike saker i fremtiden?

Spørsmålene ble tilpasset avhengig av om intervjuet var med representanter fra barnevernet, oppvekst-området, skole, helsestasjon eller minoritetsrådgiver.

3.4 Statistikk for vurderinger av usikkerhet

I kartleggingen er det innhentet data fra SSB for å supplere datamaterialet fra spørreundersøkelsene. Dette gjelder data på befolkningstall, både totalt og innvandrerbefolkning fra ulike land. Befolknings-statistikken er sammenstilt med resultatene fra spørre-undersøkelsene, og anvendt til å vurdere usikkerhet. Dette er gjort som en statistisk øvelse der vi sammenligner kommuner med demografiske likhetstrekk som svarer ulikt på spørsmål om kjennskap til saker om etterlatte barn slik vi har definert det.

3.5 Referansegruppe

Det ble nedsatt en referansegruppe for kartleggingen, med representanter fra:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- OsloMet

Regjeringens nedsatte ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje er representert i referansegruppen, ved leder for ekspertgruppen.

Referansegruppen har deltatt på et møte med presentasjon av funnene i trinn 1 av kartleggings-undersøkelsen, og fikk anledning til å komme med innspill og tilbakemeldinger i forbindelse med presentasjonen og det metodiske designet i trinn 2 (utforming av spørreundersøkelse og intervjuguide). Referansegruppen har også bistått med skriftlige tilbakemeldinger på rapportutkast i forkant av endelig leveranse. Samlet sett har referansegruppe bidratt med mange konstruktive innspill til kartleggingen.

I tillegg er regjeringens nedsatte ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje holdt orientert om fremdrift og funn i prosjektet, gjennom møter og fortløpende dialog med sekretariatet for ekspertgruppen samt presentasjon av rapporten mellom førsteutkast og endelig leveranse.

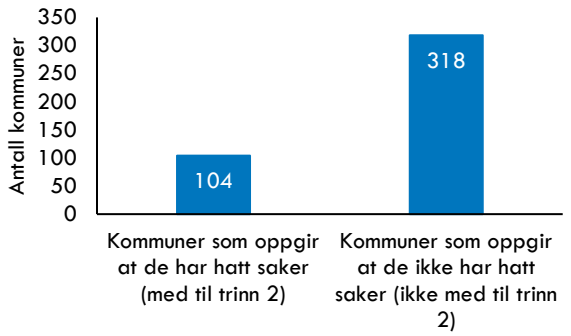
4. Kommunenes kjennskap til saker om etterlatte barn i utlandet

Omtrent 25 prosent av alle kommuner oppgir at de har hatt saker om etterlatte barn i perioden 2016 til 2018. Disse kommunene representerer alle landsdeler og har i gjennomsnitt større befolkning, både totalt og med innvandrer-bakgrunn, enn øvrige kommuner. Dersom vi i tillegg inkluderer kommuner som ikke har hatt saker, men kun hatt mistanker om saker, er andelen 30 prosent. Videre oppgir 12 prosent av kommunene at de mener de har avverget saker som med stor sannsynlighet ville ført til etterlatte barn. Det eksisterer imidlertid kilder til usikkerhet, som gjør at antallet kommuner som har hatt saker både kan være lavere og høyere enn det vi finner i kartleggingen.

4.1 Antall kommuner med kjennskap til etterlatte barn

Hensikten med spørreundersøkelsen i trinn 1 var å kartlegge hvor mange kommuner som har hatt saker med etterlatte barn i perioden 2016 til 2018, gitt definisjonen av etterlatte barn som er lagt til grunn i kartleggingen. Totalt oppgir 104 av 422 kommuner (25 %) at de har hatt dette, se Figur 4-1. 318 kommuner (75 %) svarte at de ikke har hatt saker med etterlatte barn i denne perioden, og ble sjekket ut av kartleggingen etter trinn 1.

Figur 4-1: Antall kommuner med kjennskap til saker om etterlatte barn i perioden 2016-2018



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Selv om omtrent 1 av 4 kommuner oppgir at de har hatt saker med etterlatte barn, viser resultatene fra kommunenes anslag på omfanget av etterlatte barn at dette er et relativt sjeldent fenomen i den enkelte kommune utenom storbykommunene. Dette beskrives nærmere i kapittel 5. Vårt inntrykk, basert på intervjuer og fritekstsvar i spørreundersøkelsene, er at befatningen med denne typen saker er svært begrenset i en del små kommuner.

I 2018 publiserte Ankestyrelsen Danmark en lignende kartlegging, av langvarige utenlandsopphold blant barn med ikke-vestlig bakgrunn, på oppdrag for Udlændinge- og Integrationsministeriet. Studien fokuserer på å belyse utenlandsopphold som kommunene vurderer er problematiske for barn og unge. Resultatene viste at 34 av 95 kommuner (35 prosent) i Danmark har kjennskap til langvarige utenlandsopphold blant ikke-vestlige barn siden februar 2015 (Ankestyrelsen, 2018). Resultatene fra studien er imidlertid ikke direkte sammenlignbar med våre funn. Dette fordi den danske studien omfatter både frivillige og ufrivillige utenlandsopphold, og er avgrenset til langvarige utenlandsopphold og barn med ikke-vestlig bakgrunn. I tillegg har Danmark har en annen sammensetning av kommuner enn Norge.

Kommunene som i vår kartlegging svarer at de har hatt saker med etterlatte barn representerer samlet sett et bredt spekter av saker, da definisjonen av etterlatte barn som ble benyttet i spørreundersøkelsen i trinn 1 var vid (se kapittel 2.1). Både innholdet i sakene og erfaringene fra disse kommunene er svært forskjellige.

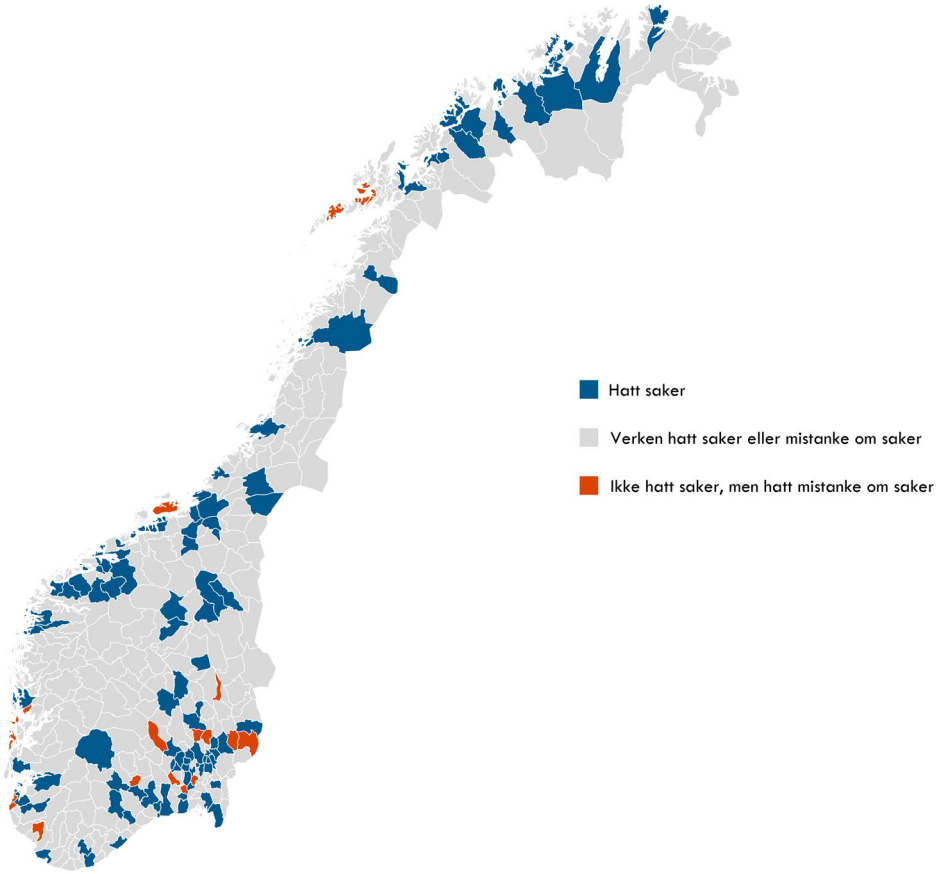
Det er viktig å understreke at resultatet i Figur 4-1 av ulike årsaker er beheftet med usikkerhet. Resultatet reflekterer utbredelsen av etterlatte barn blant kommunene, som kommunene selv har kunnskap om. Det kan eksistere eksempler der kommuner har hatt tilfeller, men hvor kommunen av ulike årsaker ikke har lykkes å oppdage og håndtere dette. Svarene fra kommunene vil også avhenge av hvordan de (subjektivt) forstår definisjonen av etterlatte barn vi har benyttet i kartleggingen. Gjennom intervjuer har vi fått inntrykk av at kjennskapen til saker om etterlatte barn kan være spredt på ulike instanser i kommunene, og at hva som er en sak med etterlatte barn slik vi har definert det ikke nødvendigvis er skriftlig dokumentert i et sakarkiv eller lignende.

Usikkerheten innebærer at det i utgangspunktet kan være både færre eller flere enn 104 kommuner som har hatt saker eller tilfeller med etterlatte barn i perioden 2016 til 2018. I kapittel 4.2 drøfter og analyserer vi usikkerhet når det gjelder antall kommuner som har hatt tilfeller av etterlatte barn nærmere.

4.1.1 Geografiske kjennetegn

Våre funn tyder på at saker med etterlatte barn oppstår over hele landet. Det er imidlertid noe variasjon i utbredelsen mellom landsdelene. For eksempel finner vi en høyere andel kommuner som rapporterer om saker blant kommuner lokalisert på Østlandet sammenlignet med øvrige landsdeler.[23] Figur 4-2 viser et kart som illustrerer utbredelsen av kommuner som oppgir at de har hatt saker med etterlatte barn i perioden 2016 til 2018, kommuner som kun har hatt mistanker om dette og kommuner som hverken har hatt saker eller mistanker som saker.

Figur 4-2: Kommuner med kjennskap til saker om etterlatte barn i perioden 2016-2018



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

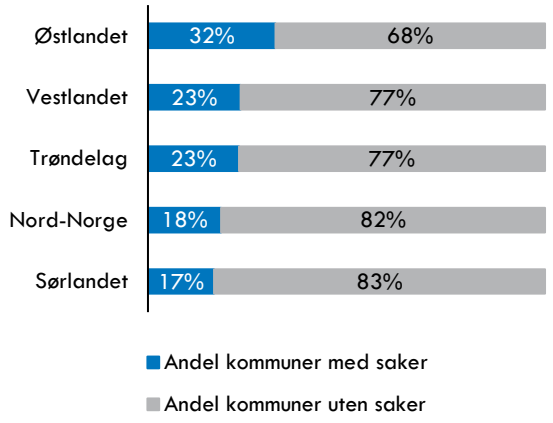
Det viktigste kartet illustrerer, er den tydelige geografiske spredningen. Saker med etterlatte barn er ikke kun konsentrerer seg om enkelte landsdeler eller byer. Selv om vi i vår kartlegging observerer at det er flere saker (i absolutte tall) i storbyene, viser kartet at relevansen av problemstillingen har stor utstrekning geografisk. Videre er det en tendens til at kommunene med saker er samlet i «klynger». Dette kan ha ulike forklaringer, for eksempel at det er flere personer fra utsatte grupper i noen geografiske områder.

Det er imidlertid også sannsynlig at noe av denne tendensen skyldes at enkelte kommuner lokalisert ved siden av hverandre inngår i interkommunale samarbeid om barnevernstjenesten. Dersom man har hatt befatning med saker som gjelder etterlatte barn i en av kommunene, kan dette føre til et sterkere fokus for øvrige kommuner i samarbeidet. Dette kan føre til at man oppdager og registrerer flere saker i interkommunale samarbeid om barnevernet, alt annet likt. På den annen side kan klyngene også skyldes at kommunene rapporterer kjennskap til etterlatte barn i utlandet ulikt, som vi i arbeidet har funnet enkelte eksempler på (dette diskuteres nærmere under delkapittel 4.2).

Figur 4-3 viser andelen kommuner som har hatt saker med etterlatte barn, etter landsdel. Resultatene viser at det i samtlige landsdeler er minst 1 av 6 kommuner (16,6 %) som rapporterer om saker med etterlatte barn.

[23] Østlandet er definert som Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark. Vestlandet omfatter Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Sørlandet består av Aust-Agder og Vest-Agder, mens Nord-Norge omfatter Nordland, Troms og Finnmark.

Figur 4-3: Andel kommuner med kjennskap til saker om etterlatte barn, etter landsdel



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Kommunene med saker fordeles slik: Sørlandet: 5; Østlandet: 44 (inkl. Oslo); Vestlandet: 28; Trøndelag: 11; Nord-Norge: 16.

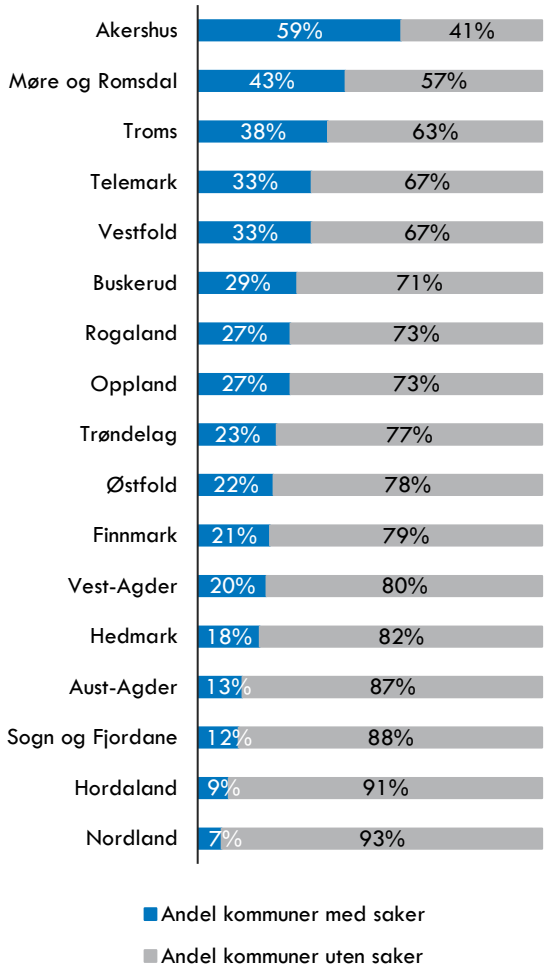
Østlandet har den høyeste andelen kommuner som har hatt saker med etterlatte barn, med 32 prosent av kommunene (44 av 137 kommuner, inkludert Oslo). At andelen er størst på Østlandet er ikke overraskende gitt landsdelens demografiske sammensetning, med både større innvandrerbefolkning og større befolkning generelt i flere kommuner.

På fylkesnivå fremstår kommunene som rapporterer om saker med etterlatte barn noe mer konsentrert, se Figur 4-4. I Akershus rapporterer nesten 60 prosent av kommunene at de har hatt denne typen saker de siste tre årene (2016-2018). Dette tilsvarer 13 av 22 kommuner i fylket.

Nordland er fylket med den laveste andelen kommuner som rapporterer om saker. Våre resultater viser her at 3 av 44 kommuner i fylket rapporterer at det har forekommet saker.

Siden Oslo både er et fylke og en kommune er ikke Oslo vist i oversikten. Vi har mottatt fra svar på spørreundersøkelsene fra 11 av 15 bydeler, som alle oppgir at de kjenner til saker med etterlatte barn. Vi har ikke datagrunnlag til å fastslå om dette også er tilfelle for de resterende 4 bydelene.

Figur 4-4: Andel kommuner med kjennskap til saker om etterlatte barn, etter fylke



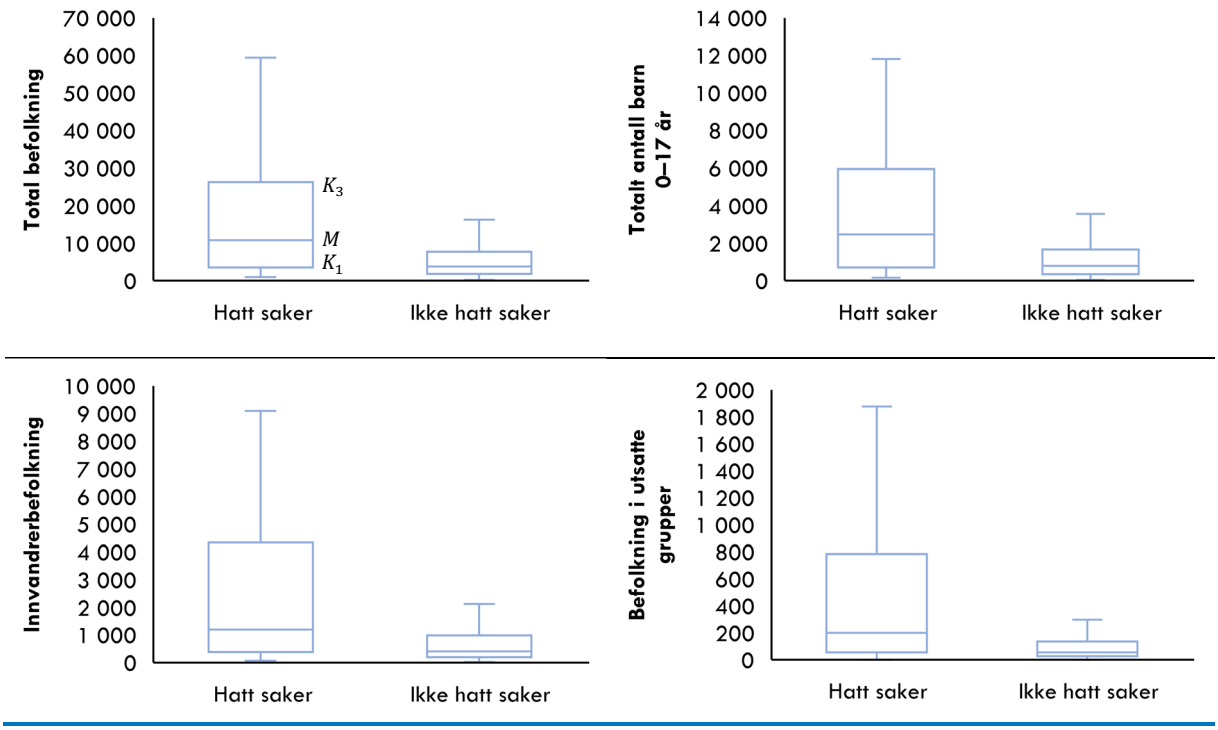
Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Oslo er utelatt fra oversikten.

4.1.2 Demografiske kjennetegn

De 104 kommunene som oppgir at de har hatt saker med etterlatte barn har ulike demografiske kjennetegn sammenlignet med kommunene som oppgir at de ikke har hatt saker. Som forventet er for eksempel antall innbyggere i gjennomsnitt høyere i kommuner som har hatt saker enn i kommuner uten saker. Det er en klar tendens at gruppen som ikke har hatt saker med etterlatte barn domineres av små kommuner, målt i antall innbyggere.

Figur 4-5 sammenligner demografiske kjennetegn for henholdsvis kommuner med og uten saker om etterlatte barn. Figuren viser median (*M*) i befolkningsstørrelse (sammen med første- og tredje kvartil, markert som K_1 og K_3) blant kommunene med og uten saker. Boksene i figuren plasserer altså de midtre kommunene i utvalget (mellom 25 og 75 prosent) på henholdsvis total befolkning, totalt antall barn, innvandrerbefolkning og befolkning i utsatte grupper.

Figur 4-5: Demografiske kjennetegn ved kommunene med kjennskap til saker om etterlatte barn



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Figuren viser 1. kvartil (K_1), 2. kvartil (median (M)) og 3. kvartil (K_3) blant kommunene med og uten saker. Ytre punkt er ekskludert.

Figuren viser at både befolkningen som helhet og innvandrerbefolkningen er større i kommunene som rapporterer at de har hatt saker med etterlatte barn. Det er også slik at det totale antallet barn er høyere blant kommunene som rapporterer om saker. Fordi det vil vcere mer sannsynlig at det har forekommet etterlatte barn hos kommuner med større befolkning, flere innvandrere og flere barn, virker resultatene av utsilingen rimelige ved første øyekast.

Vi har også sett nærmere på sammenhengen mellom antallet saker og summen av antall barn i kommunene fra et utvalg land vi kan anta kan relateres til saker med etterlatte barn. Hensikten med dette er å gjøre en rimelighetsvurdering av funnene i kartleggingen. Med innsikt fra tidligere litteratur og innledende intervjuer, inkluderte vi landene Somalia, Afghanistan, Irak, Pakistan, Palestina og Syria. Dette er 6 av de 7 landene flest barn har bakgrunn fra i sakene Kompetanseteamet veiledet i 2018 (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[24] På denne måten har vi et anslag på antall personer i «utsatte grupper» i hver kommune. Vår kartlegging viser imidlertid at kommunene kjenner til etterlatte barn med bakgrunn fra flere enn de seks landene i dette utvalget, for eksempel Polen. Å benytte vårt mål på «utsatte grupper» er likevel nyttig for å kontrollere funnene fra undersøkelsen, fordi vi vil forvente at kommuner som har en stor befolkning i de nevnte landene med større sannsynlighet har hatt saker med etterlatte barn.

Som vi kan se av figuren er det færre personer i utsatte grupper blant kommunene som ikke rapporterer om saker, noe som er et forventet og rimelig funn. Dette funnet underbygger troverdigheten av identifiseringen av kommuner med saker på et overordnet nivå, selv om det kan finnes kilder til usikkerhet i resultatene.

4.2 Vurdering av usikkerhet

Det eksisterer flere kilder til usikkerhet som påvirker anslaget på antall kommuner som har hatt saker med etterlatte barn i utlandet. Dette gjelder særlig:

- Hvordan kommunene (subjektivt) forstår definisjonen av etterlatte barn som er benyttet i kartleggingen.
- At tidligere saker med etterlatte barn i utlandet ikke nødvendigvis er dokumentert skriftlig på en måte som gjør det mulig å skille ut akkurat disse sakene fra andre, lignende saker.

[24] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

- At kjennskapen til eventuelle tidligere saker med etterlatte barn i utlandet er spredt på fagpersoner i ulike kommunale instanser.

Resultatene i kartleggingen er basert på kommunenes kjennskap til saker, og avhenger av respondentenes egen kunnskap og erfaring og hvordan de forstår definisjonen av etterlatte barn som er benyttet i kartleggingen. Kommunene kunne svare «vet ikke» på spørsmål om de har hatt saker. Kun 1 prosent av barnevernlederne (gruppe 1) svarte dette, mens tilsvarende andel var 7,2 prosent blant ledere for oppvekst- eller helse- og omsorgsavdelingen i kommunen, eventuelt rådmann (gruppe 2).

Vårt inntrykk er at det varierer hvilken og hvor detaljert kunnskap som besittes på ulike ledernivåer, rådgivernivå og blant ansatte ute på skolene. I barnevernstjenesten kan det ofte være enkelte saksbehandlere, teamledere eller andre medarbeidere utenom barnevernleder som sitter på detaljkunnskapen og størst innsikt. I en del kommuner har disse blitt videresendt undersøkelsen fra barnevernleder, og vært representanten som har stilt til intervju. Usikkerheten knyttet til at kjennskapen til saker kan være spredt på fagpersoner i ulike instanser reduseres noe ved at vi i trinn 1 sendte ut undersøkelsen til både oppvekst- eller helse- og omsorgsleder (ev. rådmann) og barnevernleder i kommunene (se kapittel 3.2.1).

Usikkerhetskildene medfører at det faktiske omfanget av kommuner med saker med etterlatte barn både kan være høyere eller lavere enn det resultatene i kartleggingen viser. Usikkerheten kan dermed gå begge veier.

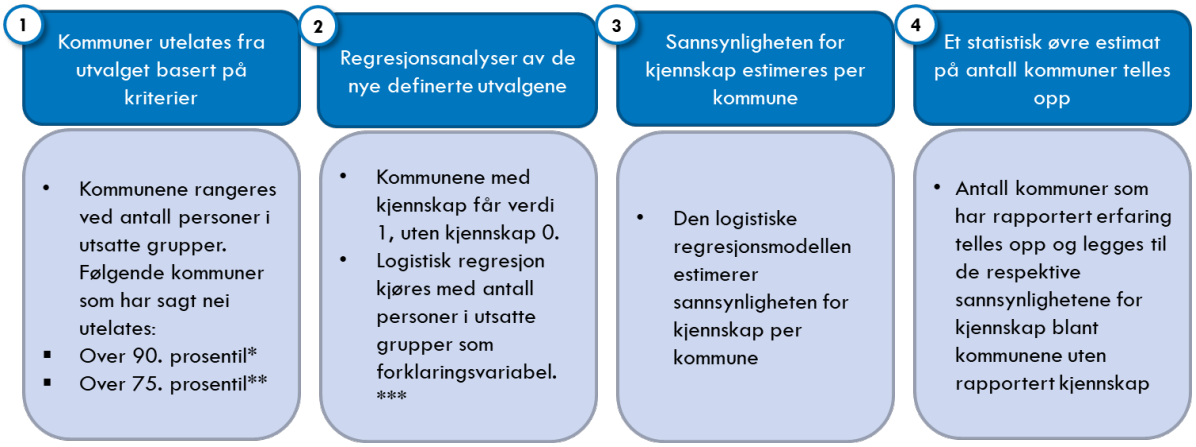
4.2.1 Usikkerhet som potensielt medfører at anslaget på antall kommuner er for lavt

Enkelte av kommunene som oppgir at de ikke har hatt saker med etterlatte barn i perioden 2016 til 2018 har en befolkningsstørrelse og en demografisk sammensetning av befolkningen som gjør at det statistisk sett er svært usannsynlig at de ikke har hatt noen saker.[25] Vi kan dermed med relativt høy sikkerhet hevde at enkelte av de grå kommunene på kartet i Figur 4-2 burde ha vært blå. Dette betyr at det kan eksistere flere kommuner som har hatt saker med etterlatte barn enn det resultatene fra spørreundersøkelsene viser.

For å forstå og redusere sårbarheten for usikkerhetskilder har vi, basert på demografiske egenskaper fra befolkningsstatistikk fra SSB, valgt ut noen av kommunene som har oppgitt at de ikke har hatt saker med etterlatte barn i utlandet de siste tre årene og inkludert disse i dybdeintervjuer i tillegg til et utvalg kommuner som oppgir at de har hatt saker. I enkelte av disse intervjuene har det fremgått at kommunen likevel har hatt saker med etterlatte barn i utlandet. Dette er en indikasjon på usikkerhet i anslaget, men har bidratt til kvalitetssikring av resultater.

For å kunne forstå omfanget av usikkerhet i anslaget på hvor mange av landets kommuner som har hatt saker med etterlatte barn (utbredelse blant kommunene), har vi foretatt noen statistiske øvelser. Disse analysene er gjennomført ved hjelp av regresjonsanalyser delt inn i fire steg, som vist i Figur 4-6.

Figur 4-6: Metode for vurdering av øvre estimat



***) 14 kommuner tas ut. **) 48 kommuner tas ut. ***) Logistisk regresjon foretrekkes fordi den estimerer sannsynligheter mellom 0 og 1 per kommune.**

[25] For eksempel er 16 av de 47 kommunene som har mer enn 500 personer i «utsatte grupper» med bakgrunn fra utvalgte land blant de grå kommunene i kartet i Figur 4-2.

I analysen har vi rangert landets kommuner basert på antall personer i vårt statistiske mål på «utsatte grupper». Basert på denne rangeringen utelater vi kommuner som har svart nei til kjennskap, men som har mange personer fra disse utsatte gruppene (henholdsvis topp 25 og 10 prosent). På den måten danner vi et nytt utvalg som benyttes til å estimere sannsynligheten for kjennskap til saker i de utelatte kommunene, gitt deres antall personer i utsatte grupper. Vi estimerer dermed en sannsynlighet mellom 0 og 1 for hver av disse kommunene, som vi senere summerer for å få et øvre estimat på antall kommuner.

Våre analyser viser at et øvre anslag på antall kommuner med kjennskap til saker om etterlatte barn er 116, gitt den minst konservative[26] forutsetningen. I den minst konservative forutsetningen har vi utelatt kommuner hvis de har svart nei på kjennskap og er over 90. prosentil målt i antall personer i utsatte grupper. Resultatene fra spørreundersøkelsene viste 104 kommuner. Ifølge modellen er det altså under forutsetningene statistisk sannsynlig at ytterligere 12 kommuner kan ha hatt tilfeller med etterlatte barn enn det vi finner i spørreundersøkelsene.

Med den mer konservative forutsetningen som utelater kommuner uten rapportert kjennskap på 75. prosentil, predikerer vår modell et øvre anslag på antall kommuner på 151. Dette tilsvarer 47 kommuner utover de 104 kommunene resultatene i spørreundersøkelsene viser. 151 kommuner utgjør 35 prosent av landets 422 kommuner på tidspunktet for kartleggingen.[27]

Det interessante med funnene i disse statistiske analysene er at de kan gi en forståelse for og pekepinn på omfanget av usikkerhet i anslaget. Våre analyser viser at hvis vi legger til grunn en konservativ forutsetning og lar utvalget ekskludere kommuner som har sagt nei og er over 75. prosentil målt i antall personer i utsatte grupper, vil modellen likevel predikere at minst 271 kommuner ikke har kjennskap.[28]

4.2.2 Usikkerhet som potensielt medfører at anslaget på antall kommuner er for høyt

Kommuner som har rapportert at de har hatt saker med etterlatte barn, men hvor sakene de har hatt faller utenfor vår definisjon av etterlatte barn i utlandet, er en kilde til usikkerhet. Enkelte kommuner har korrigert sitt svar på spørsmålet om de har hatt saker i trinn 1 av spørreundersøkelsen, når vi har kontaktet dem i trinn 2. Noen av disse kommunene rapporterte for eksempel om enkelte typer barnebortføringer som vi har avgrenset fra i vår definisjon av etterlatte barn i utlandet, og som vi derfor har korrigert resultatene for. Dette betyr at resultatene potensielt kan vise et større antall kommuner som har hatt saker med etterlatte barn i utlandet enn det faktiske omfanget.

Totalt fant vi at 7 av 67 kommuner som gjennomførte både trinn 1 og trinn 2 av spørreundersøkelsen, rapporterte om kjennskap til saker i trinn 1, men ikke i trinn 2. Hvis denne andelen er noenlunde representativ for de resterende 37 av de 104 kommunene som svarte at de hadde hatt saker i trinn 1, men som ikke besvarte trinn 2 av spørreundersøkelsen, kan det anslås at ytterligere 4 kommuner potensielt likevel ikke har hatt saker.

Dette tilsier at det kan forventes at 11 kommuner i anslaget på 104 kommuner likevel ikke har hatt saker med etterlatte barn i utlandet. Ved å trekke fra disse, kan vi anslå et nedre anslag på 93 kommuner.

4.3 Samlet vurdering av utbredelsen blant kommuner

Ved å trekke inn både de statistiske anslagene fra regresjonsmodellene, justere for de kommunene som senere har gjort om sitt svar og for manglende svar på trinn 2 av spørreundersøkelsen, kan vi anslå intervaller for antall kommuner som har hatt saker med etterlatte barn i utlandet. Anslagene er vist i Tabell 4-1, hvor det fremgår at nedre og øvre anslag i intervallene tilsier at utbredelsen er mellom 22 og 35 prosent av landets kommuner.

Tabell 4-1: Anslag på kommuner som har hatt saker med etterlatte barn i utlandet i perioden 2016-2018

	Intervall for antall kommuner	Prosent av landets 422 kommuner
Lite konservativt intervall (p90)	[93, 116]	22-27
Konservativt intervall (p75)	[93, 151]	22-35

Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Prosent måler andelen kommuner i nedre og øvre anslag i intervallet utgjør av 422 kommuner.

[26] Minst konservativ i den forstand at vi forutsetter at intervallet kan være smalere.
[27] Dette er estimat som gir en tilsvarende andel kommuner som undersøkelsen i Danmark der 35 prosent av kommunene hadde kjennskap til langvarige utenlandsopphold blant barn med ikke-vestlig bakgrunn (Ankestyrelsen, 2018). Vår kartlegging er imidlertid ikke direkte sammenlignbar med undersøkelsen fra Ankestyrelsen i Danmark, som er avgrenset til å omfatte langvarige utenlandsopphold blant barn med ikke-vestlig bakgrunn.
[28] Fordi det er 422 kommuner totalt i landet og det største intervallet tilsier at så mange som 151 kommuner kan ha hatt kjennskap.

4.4 Mistanker, bekymringer og avverging av potensielle saker

Utover konkrete saker med etterlatte barn, kan kommunale instanser ha ubekreftede mistanker eller bekymringer knyttet til barns oppvekstsituasjon og risikoen for et ufrivillig opphold i utlandet. Det kan også eksistere tilfeller der kommunene har lykkes med å avverge saker som med stor sannsynlighet ville ført til en utreise og et ufrivillig opphold i utlandet.

4.4.1 Bekymringer eller mistanker om saker

Utover de omtrent 25 prosent av kommunene som har hatt saker med etterlatte barn, viser resultatene i vår kartlegging at det er omtrent 5 prosent av kommunene som kun har hatt mistanker om saker, men ikke har hatt saker. Resultatet tyder på at noen kommuner jobber med saker som ikke resulterer i etterlatte barn, men som det likevel i større eller mindre grad er knyttet mistanker eller bekymringer til. Resultatet innebærer med andre ord at omtrent 70 prosent av landets kommuner oppgir at de hverken har hatt saker eller mistanker om saker med etterlatte barn.

Til sammenligning viser statistikken til Kompetanse-teamet at i 22,5 prosent av førstehenvendelsene som gjelder utenlandssaker er hovedbekymringen «mistanke om ufrivillig opphold i utlandet» (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[29] Denne andelen er imidlertid ikke direkte sammenlignbar med våre resultater, fordi den måler andelen av henvendelser og ikke andelen av kommuner.

Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvilket grunnlag som ligger bak en mistanke eller bekymring i den enkelte sak. Dette er noe flere av våre intervju-objekter har påpekt og problematisert. På den ene siden kan det være et tegn på at det kommunale tjenesteapparatet, herunder for eksempel skole-området og barnevernet, fatter mistanker eller bekymringer knyttet til familier eller utenlandsopphold som ikke nødvendigvis er problematiske eller skjer mot barnets vilje. Dette gjelder for eksempel bekymringer ved at man erstatter et norsk skoletilbud med et ordinært, alternativt skoletilbud i utlandet, og hvor mistanken eller bekymringen i noen tilfeller kan stamme fra mangel på kunnskap om og/eller kjennskap til utenlandske skoletilbud. Dette drøftes nærmere i kapittel 6.4.

I flere av intervjuene har et av temaene som har blitt diskutert vært risikoen for at det kommunale tjeneste-apparatet, særlig skolene og barnevernet, løper en risiko for å stigmatisere familier med utenlandsk bakgrunn dersom de overvurderer risikobildet uten tilstrekkelig grunnlag for bekymring.

På den annen side kan det være berettigede mistanker eller bekymringer basert på kompetanse og lang erfaring, og i noen tilfeller også kunnskap om risikofaktorer ved midlertidige utenlandsopphold knyttet til enkelte landområder. Det kan i noen tilfeller antagelig kreves kompetanse og erfaring til å fange opp og tolke eventuelle faresignaler som tegn på at det eksisterer en risiko et ufrivillig opphold i utlandet. Bekymringer eller mistanker kan også være berettiget med utgangspunkt i funn fra undersøkelser fra barne-vernet.

Det eksisterer også tilfeller hvor kommunen i begrenset grad har hatt anledning til å være bekymret eller til å fatte mistanke om saker. Et av hovedinntrykkene fra intervjuene er at mange av sakene med etterlatte barn blir kjent for skolen og/eller barnevernet på et tidspunkt hvor barnet eller ungdommen allerede befinner seg i utlandet og det er for sent å forhindre en utreise.

4.4.2 Avverging av tilfeller som med stor sannsynlighet hadde ført til saker med etterlatte barn

I kartleggingen har vi også spurt kommunene om de mener de har avverget tilfeller som med stor sannsynlighet ville ført til at barn eller unge hadde blitt etterlatt i utlandet mot sin vilje. Resultatet viser at 12 prosent av kommunene oppgir at de har avverget slike tilfeller, som utgjør 29 kommuner i vårt utvalg (N=237 fra spørreundersøkelsen). Av disse svarer 22 kommuner at de har hatt saker med etterlatte barn, mens 25 kommuner oppgir at de har hatt mistanke eller bekymring om saker. Kommuner som svarer at de har avverget tilfeller som kunne ført til en sak, er med andre ord stort sett de samme kommunene som har hatt saker og/eller mistanker om saker.

Kommunene som har svart at de har lyktes med å avverge tilfeller som kunne ført til en sak med etterlatte barn, varierer langs relevante dimensjoner. Både storbykommuner og kommuner med ulike størrelse fra mange steder i landet, er inkludert i denne gruppen.

Blant kommuner som har avverget tilfeller og som har hatt saker, oppgir de fleste mer enn ett etterlatt barn som sitt anslag på omfanget. Dette kan indikere at kommuner som har hatt flere saker, kan være i bedre stand til å avverge potensielle fremtidige saker enn andre kommuner. Resultatet kan imidlertid også reflektere at det handlet om én sak med flere barn fra en og samme familie.

[29] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

Kommunenes vurderinger av om de har lykkes med å avverge saker er naturligvis beheftet med svært stor usikkerhet, fordi man i praksis aldri vil kunne vite hva som ville ha skjedd uten kommunens involvering i et tilfelle. Det kan tenkes at en del av de rapporterte avvergede tilfellene uansett ikke hadde blitt en sak med et etterlatt barn. På den annen side, kan det også tenkes at det eksisterer tilfeller hvor kommunene, uten selv å vite det eller ha oppfattet det, har hatt en rolle eller gjort arbeid som faktisk har bidratt til at barn ikke har blitt etterlatt i utlandet. Kommunenes håndtering av saker med etterlatte barn, inkludert muligheten til å avverge, drøftes mer i kapittel 7.

5. Omfang av etterlatte barn i utlandet

Kommunene rapporterer om totalt 415 etterlatte barn i perioden 2016 til 2018. Flesteparten av sakene er i storbykommuner, mens øvrige kommuner har et begrenset omfang. Fordi ikke alle kommuner som har hatt saker med etterlatte barn har anslått omfanget på antall barn, har vi basert på tilgjengelige datakilder anslått at totalomfanget kan være i overkant av 700 etterlatte barn de siste tre årene.

5.1 Antall etterlatte barn i utlandet

5.1.1 Rapporterte etterlatte barn

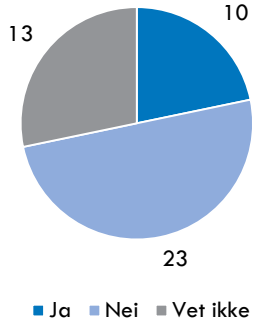
I spørreundersøkelsene har vi bedt kommuner som har hatt saker med etterlatte barn om å anslå omfanget, det vil si hvor mange barn sakene omhandler. Det finnes saker der flere søsken sammen er etterlatt i utlandet, hvor barna dermed kan være del av samme saksbehandling i kommunen. For å gi et mest mulig presist innblikk i omfanget av etterlatte barn, er det etter vårt syn mest hensiktsmessig å anslå antall barn. Vi ba derfor kommunene eksplisitt om å anslå antall *barn* og ikke antall *saker*.

For å unngå at anslaget skulle reflektere kun ett år og være utsatt for midlertidige svingninger, ba vi kommunene gi et samlet anslag for perioden 2016 til 2018 som helhet. Dette også fordi det vil være vanskelig å gi et anslag for hvert av årene separat dersom saker pågår over flere år. På denne måten har vi samtidig forsøkt å redusere risiko for dobbelttelling.

Under arbeidet med kartleggingen har vi mottatt tilbakemeldinger om at saker med etterlatte barn ikke eller sjeldent registreres som en «etterlatt i utlandet»-sak i for eksempel barnevernets fagsystemer, sakarkiv eller lignende.

Noen kommuner oppgir imidlertid at de har skriftlige kilder som dokumenterer og evaluerer arbeidet med saker som gjelder etterlatte barn, se Figur 5-1. Det er likevel usikkert om disse skriftlige kildene gir anledning til å kvantifisere antall etterlatte barn presist.

Figur 5-1: Har kommunen skriftlige rutiner for å dokumentere og evaluere arbeidet med saker om etterlatte barn? (N=46)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

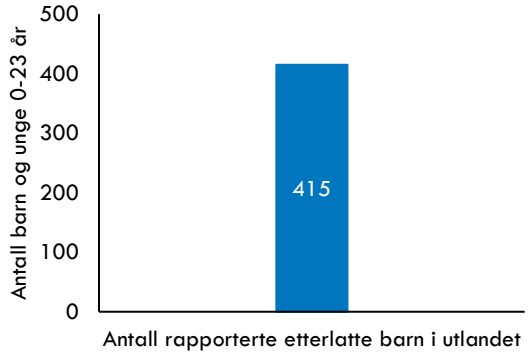
De aller fleste kommunene oppgir anslag på antall etterlatte barn, som må tolkes som omtrentlige tall. Dette fordi det ikke er enkelt å skille hva som er en «etterlattsak» slik vi har definert det, fra andre saker i barnevernet. Enkelte kommuner som har blitt intervjuet benytter seg av intervaller, og i disse tilfellene har vi tatt utgangspunkt i verdien i midten av intervallet.

Det fremgår i intervjuene at det både kan være vanskelig og tidkrevende for kommunene å hente ut presis informasjon om antallet etterlatte barn. Det kan variere mellom respondentene hvor mye tid de har hatt tilgjengelig til å gjennomgå saker for å komme opp med et best mulig anslag på antall etterlatte barn. I mindre kommuner har dette antagelig vært en mindre utfordring sammenlignet med de store kommunene som har hatt flere saker.

Resultatene som presenteres på omfanget av etterlatte barn reflekterer kommunenes egne anslag. De er beheftet med usikkerhet, nettopp fordi de i all hovedsak er anslag og ikke hentet fra en database eller et sakarkiv som teller opp antall barn. Omfanget av etterlatte barn er likevel basert på mange uavhengige anslag fra mange ulike kommuner. Dette gir en viss styrke til anslaget, og reduserer usikkerhet i det aggregerte antallet.

Selv om 104 kommuner har oppgitt at de har hatt saker med etterlatte barn, har kun 67 av disse kommunene kvantifisert antallet barn (i trinn 2 av spørreundersøkelsen). Totalt anslår disse 67 kommunene et omfang på 415 etterlatte barn i perioden 2016 til 2018, se Figur 5-2.

Figur 5-2: Antall rapporterte etterlatte barn (0-23 år) i perioden 2016-2018 (N=67)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Totalantallet mangler anslag fra noen bydeler i Oslo, Trondheim og Bergen.

Nesten alle kommunene som oppga et anslag oppgir et ensifret antall. Et overordnet funn i kartleggingen er dermed at omfanget av etterlatte barn tilsynelatende er spredt relativt tynt utover de fleste kommunene.

Det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll har i 15 år gitt veiledning og bistått hjelpeapparatet og enkeltpersoner i saker som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. I 2018 veiledet teamet i 595 enkeltsaker. Det registreres én sak per person veiledningen gjelder. I 15,5 prosent av sakene (92 saker), var «ufrivillig opphold i utlandet» hovedbekymringen, i tillegg til eventuelle andre bekymringer. Dersom en legger til både mistanke om og frykt for ufrivillig opphold i utlandet, er det ytterligere 86 saker (totalt 178 saker). Dette gir en indikasjon på at omfanget er utbredt, selv om disse tallene ikke gjenspeiler det reelle omfanget fordi det kun reflekterer saker der det kommunale tjenesteapparatet og andre har hatt behov for veiledning fra Kompetanseteamet. Antallet saker vil også avhenge av i hvilken grad Kompetanseteamets veiledningstilbud er kjent i kommunene (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[30] Vårt inntrykk fra intervjuer er at det varierer i hvilken grad kommunene kjenner til tilbudet fra Kompetanseteamet, noe som kan være en del av forklaringen på hvorfor våre resultater gir viser et større omfang av etterlatte barn i vår kartlegging.

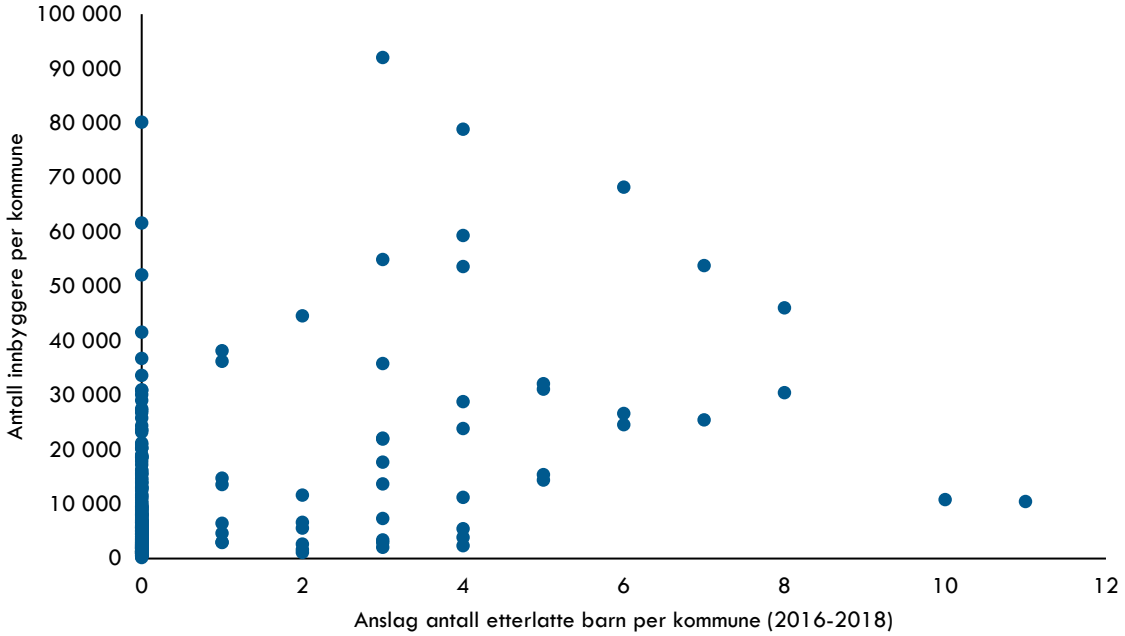
5.1.2 Sammenheng mellom befolkningsstørrelse og antall rapporterte etterlatte barn

Resultatene viser at både relativt store og små kommuner målt i befolkningsstørrelse rapporterer om saker med etterlatte barn i utlandet. Storbykommunene skiller seg imidlertid ut fra øvrige kommuner, ved at de har en relativt stor andel av de etterlatte barna. For eksempel rapporterer de 11 bydelene i Oslo vi mottok svar fra, om tilsammen 151 etterlatte barn. Dette utgjør litt over en tredjedel av alle rapporterte etterlatte barn i perioden 2016 til 2018 (totalt 415).

Figur 5-3 viser sammenhengen mellom kommunenes anslag på antall etterlatte barn (X-aksen) og befolkningsstørrelse (Y-aksen), utenom de fem største kommunene.

[30] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

Figur 5-3: Kommunenes anslag på etterlatte barn og befolkningsstørrelse (uten de fem største kommunene*)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. *) Kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum er utelatt fra diagrammet.

Figuren viser at det er en tendens til at mange av kommunene som oppgir at de ikke har hatt saker om etterlatte barn ligger i nedre sjiktet målt i befolknings-størrelse. Det er likevel slik at noen kommuner har relativt mange innbyggere og likevel ikke rapporterer om noen etterlatte barn i vår undersøkelse. Som vi diskuterte og analyserte i delkapittel 4.2 om usikker-het, er det høyst sannsynlig at noen av disse kommunene likevel har hatt saker.

Blant kommuner som har oppgitt et anslag på antall etterlatte barn, virker det å være en sammenheng mellom antall innbyggere og anslaget på antall etterlatte barn. Regresjonsanalyser basert på anslagene fra kommunene viser også at antall inn-byggere har signifikant forklaringskraft på størrelsen på anslaget kommunene oppgir.

I statistikken over har vi fokusert på absolutte tall for antall etterlatte barn. Hvis vi heller vurderer antall etterlatte barn som andel av personer i utsatte grupper, kan bildet være annerledes. Omfanget av rapporterte etterlatte barn i vår kartlegging er stort blant storbykommunene i absolutte tall. Det kan likevel argumenteres for at forekomsten også i storbyene er relativt sporadisk hvis vi vurderer antall rapporterte etterlatte barn opp mot enten totalt antall barn i befolkningen eller antall barn og unge med barnevernstiltak i eller utenfor hjemmet.

5.1.3 Vurdering av omfanget av etterlatte barn

I trinn 2 mottok vi som nevnt tidligere svar fra 67 av totalt 104 kommuner som i trinn 1 rapporterte om kjennskap til saker om etterlatte barn. Dette betyr at det er 37 kommuner som ikke har besvart spørsmålene om antall barn som har blitt etterlatt i utlandet i perioden 2016 til 2018. Dette inkluderer enkelte bydeler i Oslo, Trondheim og Bergen.

De 67 kommunene som har anslått et antall, har oppgitt til sammen 415 etterlatte barn de siste tre årene. For å kunne vurdere hvor mye høyere enn dette det reelle omfanget er, må vi basert på noen forutsetninger gi estimater på det forventede antallet i kommunene og bydelene som ikke har kvantifisert antall saker.

Det er flere mulige fremgangsmåter for å estimere et anslag på omfanget av etterlatte barn i kommunene med kjennskap til saker, men som ikke har rapportert antall barn. Dersom vi forutsetter at disse kommunene har tilsvarende egenskaper som kommunene som har kvantifisert antall barn, kan et grovt anslag på antall etterlatte barn i de resterende kommunene baseres på et enkelt gjennomsnitt. Vi gjør tilsvarende øvelse også for bydelene i Bergen, Oslo og Trondheim. Vi legger til grunn at gjennomsnittlig antall etterlatte barn blant bydelene som har oppgitt antall, fungerer som et estimat på antall etterlatte barn i bydelene som ikke har oppgitt et antall. Med denne enkle fremgangs-måten får vi et predikert antall etterlatte barn i utlandet på 617. Dette gir altså et anslag på 202 etterlatte barn i utlandet som kommer i tillegg til det rapporterte antallet på 415.

For å skape et bedre estimat har vi også beregnet en gjennomsnittlig andel etterlatte barn blant personer i vårt statistiske mål på «utsatte grupper» i kommunene som har oppgitt antall etterlatte barn. Dette gjennomsnittet har vi deretter multiplisert med antall personer i utsatte grupper blant kommunene som ikke har kvantifisert omfanget av etterlatte barn.

Med denne fremgangsmåten blir totalantallet 738 etterlatte barn. Denne fremgangsmåten gir altså et anslag på 323 etterlatte barn som kommer i tillegg til det rapporterte antallet på 415.

5.2 Vurdering av usikkerhet

I delkapittel 4.2 vurderte vi usikkerhet ved anslaget på antall kommuner som har hatt saker med etterlatte barn i utlandet de siste tre årene. I dette delkapitlet vurderer vi usikkerhet i anslaget på hvor mange barn som har blitt etterlatt i utlandet de siste tre årene.

Ofte er det enkeltpersoner i kommunene som har god oversikt over omfanget av sakene. I noen kommuner har spesifikke saksbehandlere mer informasjon enn barnevernledere. Det er også slik at kjennskapen varierer på tvers av instansene, og aktørene kan ha ulike oppfatninger om hvor mange saker med etterlatte barn som faktisk har forekommet. Dette gjør at det er usikkerhet knyttet til antallet etterlatte barn som er kjent hos kommunene. Dersom det eksisterer tilfeller med etterlatte barn i utlandet som kommunene ikke kjenner til, fordi de ikke er oppdaget eller av ulike årsaker ikke har vært innom det kommunale tjenesteapparatet, utgjør dette også en kilde til usikkerhet i resultatene. Vårt inntrykk fra intervjuene er at det gjerne er et fåtall personer i kommunene som har god kjennskap til saker med etterlatte barn. Dersom respondentene i våre spørreundersøkelser ikke er blant personene i kommunen med best oversikt, gir dette en risiko for feil. At anslagene per kommune kommer fra mange uavhengige kilder fra ulike instanser bør imidlertid gi noe økt robusthet i anslagene.[31]

Et av de viktigste funnene i vår kartlegging er at mange kommuner forteller at det er vanskelig å kvantifisere eller anslå antall etterlatte barn. Flere av kommunene opererer med skjønnsmessige intervaller, som tyder på at sakene ikke registreres på en systematisk måte. Dette er også noe som har fremgått i intervjuene, der enkelte kommuner med flere saker påpeker at anslagene er usikre nettopp fordi det mangler systemer for å registrere og skille ut denne typen saker.

Anslaget på antall etterlatte barn er naturligvis også sensitivt for hvilken definisjon som legges til grunn. I vår kartlegging har vi valgt en relativt bred definisjon, fordi mange kommuners begrensede erfaring kan gjøre det krevende å foreta faglige avgrensninger mellom typer saker.

I vår kartlegging fremgår det for eksempel at 42 prosent av kommunene oppgir at det har forekommet saker med bekymring for barnets liv og helse, æresrelatert vold eller annen form for vold (se mer i kapittel 6). 8 av 13 bydeler fra Bergen, Oslo og Trondheim som har besvart trinn 2 av undersøkelsen, svarer at de har hatt slike tilfeller. Hvis vi i kartleggingen hadde begrenset oss til slike tilfeller, ville totalanslaget på etterlatte barn vært vesentlig lavere enn 738. Det er dessuten ikke entydig hva som ligger i etterlatelse «mot barnets vilje», og representanter for kommunene kan ha ulike oppfatninger om hva som ligger i dette, som også gjør totalanslaget usikkert.

I delkapittel 4.2 analyserte vi usikkerhet i anslaget på antall kommuner som har hatt saker med etterlatte barn, basert på demografiske egenskaper. I det minst konservative intervallet (med andre ord, det bredeste intervallet for anslaget på kommuner) indikerte vi et øvre estimat på 151 kommuner som kan ha hatt saker med etterlatte barn i perioden fra 2016 til 2018. Hvis vi legger dette til grunn også i kvantifiseringen av antallet etterlatte barn, og forutsetter at kommunene som inngår i dette intervallet utover de 104 kommunene fra grunnanslaget har like egenskaper som de 104 kommunene som har svart ja, blir det øvre estimatet 1072 etterlatte barn.[32]

Kommunene som inngår i det øvre estimatet på 151 kommuner utover grunnanslaget på 104 kommuner, har imidlertid flere personer i utsatte grupper enn gjennomsnittet blant kommunene med rapporterte saker. Ved å ta hensyn til dette, får vi derfor et mer sannsynlig øvre estimat tilsvarende 1322 barn. Dette anslaget er basert på individuelle forventningsverdier, kalkulert ved hjelp av antall personer i «utsatte grupper» i hver kommune utover de 104 kommunene som har rapportert om saker.

5.3 Samlet vurdering av omfang

Med bakgrunn i usikkerheten har vi ønsket å danne et sannsynlig intervall for antall etterlatte barn. Som drøftet over, vurderer vi at et slikt intervall – gitt vår definisjon – kan ha nedre og øvre grenser på henholdsvis om lag 600 og 1400 etterlatte barn i alderen 0–23 år i perioden 2016 til 2018.

I Tabell 5-1 har vi presentert vårt beste anslag (om lag 700) på omfanget av antall etterlatte barn, gitt definisjonen og datagrunnlaget i kartleggingen.

[31] Flere anslag fra én og samme komme er benyttet til å kalibrere anslaget til ett anslag per kommune.

[32] Fordi ($\frac{151}{104} * 738 = 1072$).

Tabell 5-1: Anslag på antall etterlatte barn i utlandet i perioden 2016 til 2018

	Prediksjon*
Rapportert antall blant 67 kommuner som har hatt saker (trinn 1) og rapportert antall (trinn 2)	415
Anslag for 37 kommuner som har hatt saker (trinn1), men ikke rapportert antall (trinn 2)	323
Totalanslag antall etterlatte barn for 104 kommuner som oppgir at de har hatt saker (trinn 1)	**738**

Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. *) Prediksjonen er basert på antall personer i utsatte grupper i hver kommune.

6. Kjennetegn ved saker om etterlatte barn i utlandet

Kommunene rapporterer om flest barn i alderen 6-13 år, flest jenter og flest barn med bakgrunn fra Somalia, Syria og Polen. Bekymring for tap av skolegang er den vanligste enkelt-bekymringen, men sakene er komplekse og kildene til bekymring ofte sammensatte. Kommuner som kjenner saker der etterlatte barn har returnert til Norge oppgir oftest at utenlandsoppholdet har vart i 3-12 måneder.

For å kartlegge kjennetegn ved sakene om etterlatte barn, spurte vi kommunene om å oppgi deskriptiv informasjon på utvalgte egenskaper og forhold. Dette gjelder følgende:

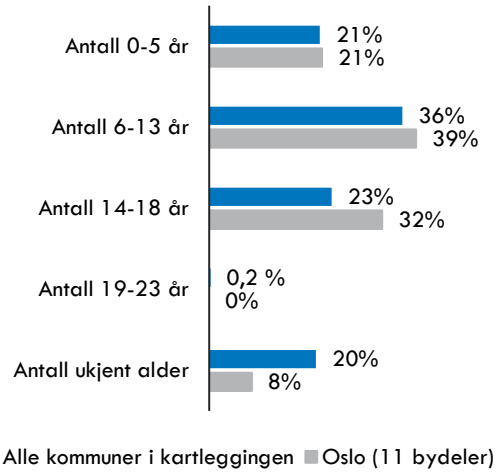
- Alder (ved utreise)
- Kjønn
- Barnets/ungdommens opprinnelsesland, og om de ble etterlatt i opprinnelseslandet eller et annet land
- Kommunens bekymringer ved utreisene
- Kommunens vurdering av motiv/hensikt ved utreisene
- Omstendigheter ved utreisen/hvem som har vært ansvarlig for utreisen
- Om kommunen kjenner til etterlatte barn som har returnert, og i så fall hvor lenge de har oppholdt seg i utlandet

6.1 Alder

Resultatene viser at de fleste etterlatte barn som kommunene har kunnskap om er mellom 6 og 13 år, se Figur 6-1. Dette er barn i barneskolealder. Resultatet må ses i lys av at denne aldersgruppen har det største aldersspennet blant de forhåndsdefinerte gruppene i svaralternativene i undersøkelsen. Omtrent 1 av 5 rapporterte etterlatte barn er i barnehagealder (0-5 år), mens en litt høyere andel er ungdommer opp til myndighetsalder (14-18 år).

I Figur 6-1 sammenlignes også aldersfordelingen for alle kommunene i kartleggingen med alders-fordelingen blant rapporterte saker fra bydelene i Oslo (11 bydeler). Oslo har en relativt lik alders-fordeling som resten av landet. De forskjellene som er, kan skyldes at andelen barn med ukjent alder er lav blant anslagene fra Oslos bydeler, noe som naturligvis påvirker fordelingen på de andre aldersgruppene.

Figur 6-1: Fordeling av kommunenes anslag på etterlatte barn og unge 2016-2018, etter aldersgrupper



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Det rapporteres om kun om ett kjent tilfelle av en etterlatt i alderen 19 til 23 år. Dette er ikke i tråd med sammenlignbar statistikk fra Kompetanseteamet i Bufdir. Denne viser at i utenlandssaker gjelder 34 prosent av sakene personer over 18 år og 66 prosent av sakene barn under 18 år. I Kompetanseteamets årsrapport for 2018 fremgår det også at voksne blir etterlatt i utlandet mot sin vilje, ofte kvinner, som har opplevd vold fra ektefelle og svigerfamilie (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[33]

Det kan være flere grunner til hvorfor vår kartlegging viser få tilfeller av etterlatte personer i alderen 19-23 år. På grunnlag av kartleggingens mandat, henvender spørreundersøkelsen seg til kommunale instanser, og ikke til fylkeskommuner og videregående skoler. Man vil på denne måten nå færre respondenter som vil ha kjennskap til unge i alderen 19-23 år. Denne gruppen omfattes for eksempel ikke av grunnskolen. Videre-gående skole er ikke obligatorisk, og elever kan velge å droppe ut av skolen uten at dette automatisk reiser mistanker eller bekymringer.

Videre har barnevernet som hovedregel ansvaret for barn under 18 år, men i visse tilfeller kan barnevernet gi ettervern frem til 23 år. Dette gjelder imidlertid kun til personer som hadde et tiltak fra barnevernet før fylte 18 år, og er en relativt begrenset gruppe. Dersom en person i alderen 19-23 er etterlatt i utlandet uten å ha vært i kontakt med det kommunale

[33] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

hjelpeapparatet eller har hatt et tiltak fra barnevernet før fylte 18 år, kjenner ikke det kommunale hjelpeapparatet til vedkommende og vedkommende er ikke nødvendigvis kjent med hvilke instanser det er aktuelt å kontakte. For barn er det kjent at bekymring meldes til barnevernet, men fordi unge voksne i alderen 19-23 år ikke er barn kan det være usikkerhet rundt hvilke instanser som bør kontaktes. Saker der avvergingsplikten er gjeldende, vil antagelig gå til politiet, men samlet sett er det en risiko for at unge i alderen 19-23 år som ikke går på videregående skole og som ikke mottar ettervern fra barnevernet ikke fanges opp, slik at man ikke kjenner til omfanget blant denne gruppen. Enkelte av kommunene påpeker imidlertid at barnevernet kan kontaktes, og bistå med å henvise til andre instanser dersom barnevernet ikke er aktuell instans.

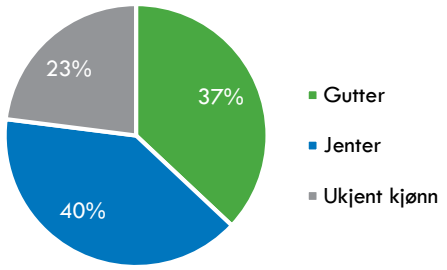
At det rapporteres få saker om unge i alderen 19-23 år kan også ha sammenheng med antallet med ukjent alder. Som figuren viser er det en ganske stor andel av barna hvor kommunene ikke har oppgitt alder. Dette skyldes at noen av de større kommunene med en stor andel av de rapporterte etterlatte barna ikke har fordelt barna etter alder. Hvorvidt dette skyldes manglende kunnskap eller tilgjengelig informasjon, og/eller dårlig tid i forbindelse med gjennomføring av spørreundersøkelsene, er uvisst. Det kan tenkes at noen i gruppen med ukjent alder er i alderen 19-23 år.

6.2 Kjønn

I kartleggingen ba vi kommunene oppgi barnets eller ungdommens kjønn, dersom dette var kjent. Det rapporteres om litt flere saker med etterlatte jenter enn gutter, men forskjellen er relativt liten målt i andeler (se Figur 6-2).

For omtrent hvert fjerde etterlatte barn er kjønn ukjent. Akkurat som for aldersfordelingen, skyldes dette at noen av de største kommunene ikke har oppgitt denne informasjonen. Det kan imidlertid også skyldes at respondenten ikke har hatt denne informasjonen tilgjengelig, og dermed ikke hatt anledning til å oppgi kjønn.

Figur 6-2: Fordeling av kommunenes anslag på etterlatte barn 2016-2018, etter kjønn



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Resultatene for de 11 bydelene i Oslo viser at andelen gutter (46 %) er så vidt høyere enn andelen jenter (44 %), og det er en lavere andel med ukjent kjønn (10 %). At antall rapporterte etterlatte gutter og jenter er såpass likt, kan tyde på at kjønn ikke er en vesentlig forklaringsvariabel for risikoen for å bli etterlatt i utlandet.

Vårt inntrykk fra intervjuene og spørreundersøkelsen, er at kjønn ikke virker å være en driver for risikoen for å bli etterlatt i utlandet. Omstendighetene rundt etterlatelsen i utlandet kan derimot variere mellom kjønnene. Kjønnslemlestelse/omskjæring og æresrelatert vold er bekymringer som vi litt oftere i intervjuene hører om i saker som gjelder jenter. Tilfeller hvor foreldrene ønsker å få en ungdom ut av et belastet miljø preget av rus og/eller kriminalitet som vi har hørt om, har oftere omhandlet gutter.

Samtidig viser statistikken fra Kompetanseteamet at i saker der personen oppholder seg i utlandet, er det en overvekt av saker som gjelder jenter (62,4 %) sammenlignet med gutter (29,5 %). Hovedbekymringen i disse sakene er oftest ufrivillige utenlandsopphold (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[34] Det er vanskelig å vurdere hvor direkte sammenlignbar denne andelen er med våre funn, men det kan tyde på en viss underrepresentasjon av jenter i vår kartlegging. Det er uvisst om jenter er overrepresentert i kategorien ukjent kjønn. Basert på de innsamlede dataene har vi ikke hatt grunnlag for å undersøke dette nærmere.

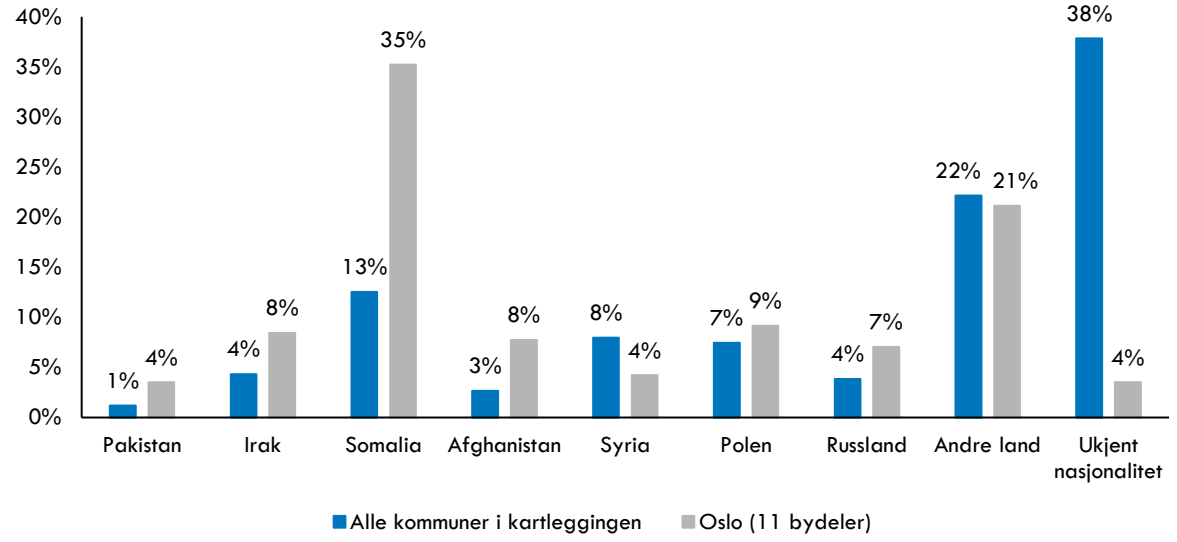
6.3 Opprinnelsesland og destinasjon

I vår kartlegging finner vi at etterlatte barn har bakgrunn fra en rekke ulike land. Figur 6-3 viser

[34] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

fordeling av de rapporterte anslagene på antall etterlatte barn etter barnets opprinnelsesland.[35]

Figur 6-3: Fordeling av kommunenes anslag på etterlatte barn, etter opprinnelsesland



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. I anslagene fra kommuner utenom Oslo

For alle kommunene i kartleggingen som helhet, har flest av de etterlatte barna og ungdommene bakgrunn fra Somalia. Dette gjelder særlig barna og ungdommene fra de 11 bydelene i Oslo. Dette resultatet er i tråd med sammenlignbare tall fra statistikken til Kompetanseteamet. Blant utenlandssaker utgjorde saker som gjaldt personer med bakgrunn fra Somalia den største andelen (37 %) i 2018, og det var en økning i denne andelen fra 2017 til 2018. I tillegg til saker som gjelder personer med bakgrunn fra Somalia, har det vært en økning i saker som gjelder personer med bakgrunn fra Syria og Russland (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[36]

Etter Somalia er det flest rapporterte saker som gjelder barn og unge med bakgrunn fra Syria i vår kartlegging. I intervjuene har vi fått inntrykk av at det kan være en viss sammenheng mellom kjønn og årsak til utreisen for disse to landene. Innspillene er her at det kan oftere være at gutter blir sendt til Somalia for «disiplinering», og at jenter kan bli sendt til Syria på grunn av æresrelaterte årsaker. Dataene fra vår spørreundersøkelse er imidlertid for begrensede til å kunne trekke noen slutninger om sammenheng mellom kjønn og opprinnelsesland.

Til sammen har 11 prosent av de rapporterte etterlatte barna bakgrunn fra Russland og Polen. Når det gjelder Russland, er vårt inntrykk fra intervjuene at dette også inkluderer barn med tilknytning til Tsjetsjenia, og at barn med tilknytning til disse europeiske landene ofte etterlates i de samme landene som de har bakgrunn fra. Videre oppgir kommunene som har deltatt i vår kartlegging litt sjeldnere etterlatte barn med bakgrunn fra Irak, Afghanistan og Pakistan.

Omtrent 1 av 5 rapporterte etterlatte barn har bakgrunn fra andre land enn de spesifiserte landene. Dette gjelder for eksempel følgende land:

- Romania
- Latvia
- Estland
- Iran
- Tyrkia
- Qatar
- Gambia

Sammenlignet med tallene fra Kompetanseteamet i Bufdir, er den største forskjellen at vi i vår kartlegging har en større andel rapporterte saker med etterlatte barn fra andre land og særlig med ukjent nasjonalitet. Denne andelen er høyere for kommunene som helhet enn for de 11 bydelen fra Oslo som har besvart spørreundersøkelsen i trinn 2. Det betyr at det er

[35] Slik spørreundersøkelsen var utformet er det ikke mulig å koble kommunenes anslag på antall etterlatte barn med bakgrunn fra ulike land med hvilke bekymringer det var i sakene, hvilke motiver det var bak utreisene eller hvor mange av de etterlatte barna med bakgrunn fra ulike land som har returnert. Dette valget ble gjort av hensyn til respondentenes tidsbruk i forbindelse med selve gjennomføringen av spørreundersøkelsen i trinn 2, og fordi det tidlig i prosjektet ble klart at den etterspurte informasjon var tidkrevende og vanskelig for kommunene å fremskaffe.

[36] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

viktig å tolke forskjellene mellom søylene i diagrammet med varsomhet.

For nesten 4 av 10 rapporterte etterlatte barn har kommunene oppgitt ukjent nasjonalitet. Dette kan dels skyldes mangel på kunnskap. Antagelig er det også snakk om en kombinasjon av mangel på tilgjengelig informasjon på tidspunktet for spørreundersøkelsene og/eller dårlig tid for respondenten til å fylle ut all informasjon.

Et relevant spørsmål er om barna oppholder seg i et land som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996 eller ikke. Fra oversikten over ser vi at en viss andel av barna har bakgrunn fra land som ikke er tilsluttet denne konvensjonen. Dette gjelder Somalia, Syria, Irak, Afghanistan og Pakistan. Polen og Russland har tiltrådt konvensjonen.

Dette viser imidlertid kun barnas opprinnelsesland, og ikke hvilket land de har oppholdt seg i. Flere kommuner rapporterer om saker hvor barna tas med til andre land enn foreldrenes opprinnelige hjemland. Det rapporteres for eksempel om syriske barn som er tatt med til Tyrkia, afghanske barn som er tatt med til Sverige, barn fra Somalia som tas med til somaliske naboland og flere andre eksempler. Det er vanskelig å se noen systematiske trekk eller mønster i kommunenes svar på dette punktet.

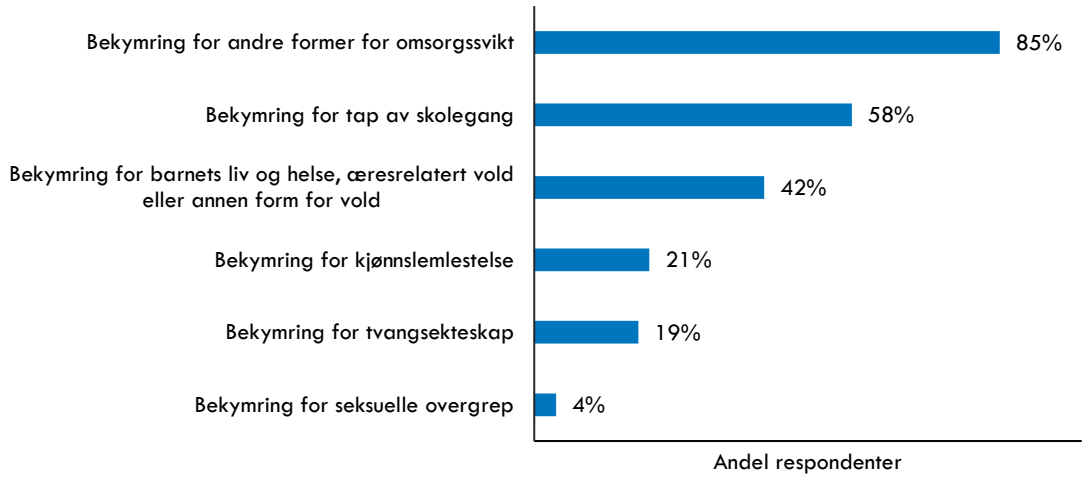
At flere av barna ender opp i andre land enn opprinnelseslandet, er konsistent med funnene i Lidén et al. (2014). I deres rapport om transnasjonal oppvekst, fremgår det at landene med flest utflyttede i perioden 1994–2011 var Somalia, Kosovo, Pakistan, Irak og Sri Lanka. Blant disse landene var det kun barn fra Irak og Pakistan hvor mer enn 40 prosent endte opp i opprinnelseslandet. I Somalia endte for eksempel bare 10 prosent av barna opp i sitt opprinnelsesland (184 av 1843 utflyttede barn).

Vår kartlegging konsentrerer seg riktignok ute-lukkende om etterlatte barn slik vi har definert det og ikke alle utflyttinger, men vi kan observere en lignende tendens i sakene som rapporteres. I våre undersøkelser svarer 37 prosent (av totalt 49 kommuner) at de kjenner til saker der barn har endt opp i et annet land enn opprinnelseslandet.

6.4 Grunnlag for bekymringer

I spørreundersøkelsene har vi bedt kommunene om å oppgi informasjon om hva som karakteriserer saker med etterlatte barn når det gjelder den utløsende bekymringen for hva barnet har opplevd eller står i fare for å oppleve i utlandet. Figur 6-4 viser hvor stor andel av kommunene som svarte på spørsmålet (N=48) som krysser av på ulike forhåndsdefinerte kategorier av kilder til bekymring. Resultatene reflekterer andelen av kommuner som har hatt de ulike kategoriene av bekymringer i en eller flere saker, og ikke i hvor mange saker en gitt type bekymring har forekommet.

Figur 6-4: Andel av kommunene som oppgir ulike typer bekymringer (N=48 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

De fleste kommunene oppgir at det er bekymring for andre former for omsorgssvikt enn det som fanges opp av de forhåndsdefinerte kategoriene.

Over halvparten av kommunene oppgir at tap av skolegang er en kilde til bekymring i sakene. Dette stemmer godt overens med inntrykket fra intervjuene. Sakene kan ofte være sammensatte, men fordi samtlige barn i barne- og ungdomsskolealder har rett og plikt til opplæring, vil dette være en bekymring som gjelder mange av de etterlatte barna. Tap av skolegang under et utenlandsopphold kan få

langsiktige konsekvenser for barnets videre skolegang i Norge etter en eventuell retur.

Tap av skolegang er også den primære negative konsekvensen Ankestyrelsen (2018) i Danmark finner i sin kartlegging av saker med langvarige utenlandsopphold blant barn med ikke-vestlig bakgrunn.

Dette er interessant med tanke på at det antagelig er krevende for kommunene, herunder barnevernet og skolene, å sikre tilstrekkelig kunnskap om hvilke skoleforhold som møter barnet eller ungdommen ved et frivillig opphold i utlandet. Såkalte koranskoler i Somalia er et tema som har fått stor mediedekning i Norge, for eksempel gjennom NRK sin sak om avsløring av koranskole i Mogadishu hvor det ble rapportert om norske elever som beskriver tortur.[37] Denne typen mediedekning kan antagelig påvirke hvordan kommunene forholder seg til for eksempel tap av skolegang som en del av bekymringen knyttet til ufrivillige utenlandsopphold.

På en annen side er det ikke sikkert at et utenlandsopphold medfører et reelt tap av skolegang. Skolegang i Norge kan erstattes med et alternativt og likeverdig, eller bedre, skoletilbud i utlandet. Foreldrenes motivasjon med å ta med barna til utlandet kan være knyttet til et ønske om en bedre skolegang enn de mener barna får i Norge og strengere krav til orden og oppførsel.

I noen saker virker det som at kommunenes bekymringer knyttet til tap av skolegang i større eller mindre grad er relativt ubegrunnede, og kanskje mer et generelt uttrykk for manglende kjennskap og/eller skepsis til utenlandske skoletilbud. Selv om mange av våre respondenter oppgir bekymringer knyttet til tap av skolegang, vil det alltid være usikkerhet knyttet til hvilket grunnlag bekymringen baserer seg på. Enkelte vi har snakket med trekker nettopp frem problemstillingen om hva bekymringen er, herunder om det er kommunene som «uten grunn» er bekymret på grunn av en form for «moralsk panikk», eller om det er konkrete og ofte erfaringsbaserte grunnlag for bekymringer. Når barn overlates til familie, slekt og nettverk i utlandet mens foreldre og eventuelt et søsken returnerer til Norge, får vi intervjuene inntrykk av at barnevernet ofte vurderer dette som en velbegrunnet mistanke om omsorgssvikt uten at det nødvendigvis foreligger mer kunnskap om saken.

Lidén et al. (2014) tar opp forholdet til skolene i sin studie. Basert på dybdeintervjuer fremgår det at skolene har forståelse for foreldrenes ønske om å styrke barnas tilknytning til opprinnelseslandet, men er samtidig bekymrede fordi det kan være negativt for elevenes opplæring og psykososiale situasjon. Det fremkommer at rektorer kan oppleve ufrivillige utenlandsoppholdene som en lovlig, men bekymringsfull praksis blant enkelte foreldre. Dette stemmer overens med vårt hovedinntrykk fra intervjuene vedrørende bekymringer rundt tap av skolegang.

Figur 6-4 viser videre at relativt sett få kommuner rapporterer om bekymringer knyttet til tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Dette er et interessant funn i lys av nylig forskning fra Johansen (2019), som peker på at synet på kjønnslemlestelse endrer seg ved migrasjon til Norge, fra å bli sett på som verdifull tradisjon til å bli sett på som overgrep. Dette kan ha en sammenheng med våre funn, men dette er usikkert og vårt datagrunnlag er noe begrenset. Selv om relativt få kommuner oppgir at tvangsekteskap er en kilde til bekymring, er det eksempler på enkeltkommuner med relativt begrenset befolkning som har hatt en eller flere saker om tvangsekteskap som gjelder både gutter og jenter.

Bekymring for barnets liv og helse grunnet risiko for æresrelatert vold, fremstår som en noe mer vanlig bekymring sammenlignet med tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i vårt utvalg. 42 prosent av kommunene oppgir dette som en bekymring. Seksuelle overgrep derimot, fremstår som en relativt sjelden bekymring. Hvorvidt dette faktisk er tilfelle, om det skyldes mangel på kunnskap eller at det er vanskelig å avdekke, er imidlertid usikkert.

I Danmark ble det nylig utgitt en rapport av Als Research (2018) om unges opplevelser av negativ sosial kontroll. Dette er en av få kvantitative studier på feltet, og viser at ungdom med innvandrerbakgrunn i betydelig høyere grad enn andre blir utsatt for negativ sosial kontroll og at dette ofte har sammenheng med hensynet til familiens ære. Studien viser at negativ sosial kontroll oftest utøves av foreldre, og særlig mødre, at mange unge opplever liten grad av religionsfrihet, og at særlig jenter opplever mindre grad av frihet og selvbestemmelse.

Selv om resultatene i Figur 6-4 er kategorisert etter enkeltbekymringer, er det viktig å understreke at sakene ofte er komplekse og sammensatte. Dette understrekes av Kompetanseteamet. I sin årsrapport for 2018 fremhever de at en ungdom som er registrert under det de definerer som hovedbekymringen «ufrivillig opphold i utlandet» ofte for eksempel er utsatt for psykisk og/eller fysisk vold, negativ sosial kontroll og frihetsberøvelse i forbindelse med utenlandsoppholdet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[38]

[37] Kilde: NRK, se: https://www.nrk.no/urix/ny-koranskole-avslort_-norske-elever-beskriver-tortur-i-mogadishu-1.13918328

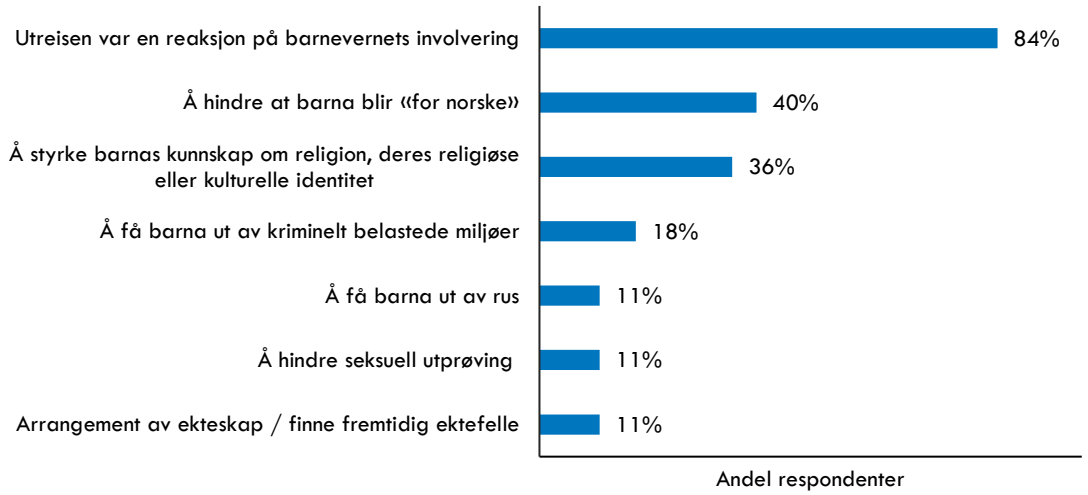
[38] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det vanligste er at respondentene krysser av for to av de definerte kategoriene av bekymringer, og 35 prosent av respondentene krysser av for tre eller flere bekymringer. At sakene er komplekse er også inntrykket fra intervjuene. Kommuner som har hatt én sak opplever at saken som regel var kompleks med sammensatte utfordringer, og kommuner som har hatt flere saker opplever at sakene er unike, vesensforskjellige og vanskelige å sammenligne.

6.5 Motiv eller hensikt bak utreisene

Vi ba også kommunene om, etter beste evne, å vurdere hvilke mulige motiv eller hensikter som ligger bak en utreise som fører til etterlatte barn. Resultatene er vist i Figur 6-5. Resultatene reflekterer hvor stor andel av kommunene som oppgir at de ulike kategoriene av motiver har vært til stede i en eller flere saker, og ikke i hvor mange saker de har vært tilstede.

Figur 6-5: Andel av kommunene som oppgir ulike kategorier av motiver bak utreisene (N=45 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Resultatene viser at mange av kommunene kjenner til saker der motivet bak en utreise helt eller delvis var, eller fremstod som, en reaksjon på barnevernets involvering i familien. Dette reflekterer barnevernets dilemma. På den ene siden er det ønskelig med tidlig innsats for å forebygge, skape tillit og dialog med familien og motivere til å skape en god familie-situasjon. På den annen side kan barnevernets involvering bidra til å utløse en utreise og potensielt et ufrivillig opphold i utlandet for barn.

Utreiser som en reaksjon på barnevernets involvering kan ha sammenheng med barnevernstjenestens kompetanse på minoritetsarbeid. Som en del av Bufdirs utredning om kompetanseløft i barnevernet gjennomførte Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) en undersøkelse blant barnevernsansatte i kommunalt barnevern, som blant annet viste at 66 prosent mener de i liten eller noen grad har kompetanse til å vurdere omsorg hos foreldre med annen sosial, kulturell eller erfarings-messig bakgrunn.[39]

Utreise som en reaksjon på barnevernets involvering kan også ha sammenheng med barnevernets utfordringer knyttet til omdømme i befolkningen som helhet og blant ulike innvandrergrupper. De seneste årene har det for eksempel vært mediedekning i Øst-Europa som antagelig har bidratt til å svekke barne-vernets omdømme.[40] Det har også vært flere rapporter som fastslår at innvandrerfamilier i Norge opplever frykt for og mistillit til barnevernet. Et eksempel er rapporten *Somalis in Oslo*, hvor et av funnene er at norsk-somaliere opplever mistillit til barnevernet (Open Society Foundations, 2013).[41]

En viss andel av respondentene oppgir at det virker å være et motiv at foreldrene ønsker å unngå at barna blir «for norske».[42] Av disse respondentene har mange

https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

[39] Kilde: Bufdir. https://www.bufdir.no/Aktuelt/bufdir_foreslar_kompetansekrav_og_nye_masterutdanninger_for_barnevernet/. Det er foreslått å innta minoritetsarbeid i en ny master i barnevern.

[40] Se for eksempel https://www.dagsavisen.no/debatt/hvor-kommer-mistilliten-til-barnevernet-fra-1.1151183 og bok av Czarnecki (2018)

[41] Open Society Foundations (2013) *Somalis in Oslo*. https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/2034836b-bcce-4672-8c6d-d482a2a04a17/somalis-oslo-20131210_0.pdf

[42] Bredal (2011) beskriver dette som barnas uønskede atferd og forsøk på å utvide eget handlingsrom som er i strid med foreldrenes forventninger.

også svart at «å styrke barnas kunnskap om religion, deres religiøse eller kulturelle identitet» fremstår som en hensikt bak utreisene. Dette henger derfor antagelig sammen, at foreldre som ønsker å styrke barnas religiøse og/eller kulturelle tilknytning til opprinnelseslandet samtidig er bekymret for at egne barn blir «for norske».

Dette kan også ha sammenheng med seksuell utprøving i ungdomstiden. Her kan det være forskjellige syn, verdier og forventninger fra foreldre med bakgrunn fra andre land, kulturer og religioner. Relativt få av våre respondenter i spørreundersøkelse har svart at et motiv eller en hensikt bak en utreise kan være å hindre seksuelle utprøving eller planer om arrangement av ekteskap. Gjennom intervjuer har vi likevel fått inntrykk av at dette i noen saker kan være en bekymring fra foreldrene og som har sammenheng med deres religiøse og/eller kulturelle forventninger, regler og normer. Her kan også foreldrene oppleve press fra øvrig familie, slekt og nettverk, slik at foreldrenes egne bekymringer rundt for eksempel seksuell utprøving ikke behøver å stamme fra dem selv.

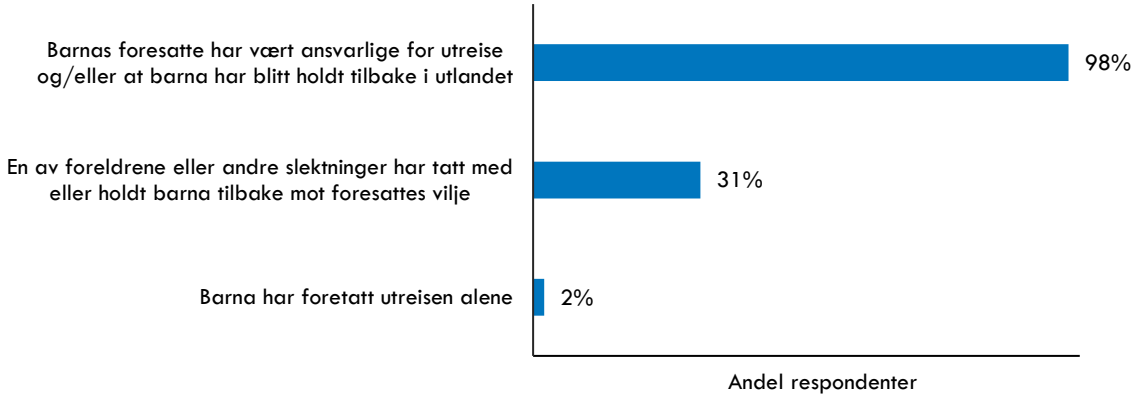
En del av respondentene oppgir også at det å få barna ut av kriminelt belastede miljøer eller ut av et rusmiljø kan være en hensikt bak utreisen sett fra foreldrenes perspektiv. Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at dette kan dreie seg om saker der foreldrene er uenig i fremgangsmåten til det kommunale hjelpeapparatet, herunder særlig barnevernet, og er av den oppfatning at bistanden ikke hjelper. Det kan også være at foreldrene, særlig dersom de er fra land som for eksempel Somalia og Pakistan, ser på oppdragelse som et mer kollektivt anliggende som involverer storfamilie, slekt og lokalsamfunn (Friberg & Bjørnset, 2019). Samtidig kan de oppleve at deres tradisjonelle verktøy for disiplinering av barna ikke er tilgjengelige for dem i Norge, slik at de ikke er i stand til å utøve sosial kontroll på det de mener er en adekvat måte (Friberg & Bjørnset, 2019). Derfor ønsker de å ta med barnet eller ungdommen til hjemlandet eller et annet land der slekt og nettverk befinner seg. På denne måten finner de en annen løsning for å få ungdommen ut av et miljø preget av kriminalitet og/eller rus og som etter deres vurdering fungerer bedre enn det kommunen tilbyr.

I sin studie av omfang, årsaker til og konsekvenser av lengre frivillige og ufrivillige utenlandsopphold for barn med innvandrerbakgrunn peker Lidén et al. (2014) blant annet på at familiens motivasjon for utenlandsopphold kan omfatte ett eller flere forhold. Dette gjelder familieanliggender, skolegang, styrking av kulturell og religiøs forankring og disiplinering. En del foreldre bruker utenlandsopphold for å få mer kontroll på atferdsproblemer. Selv om vi i vår kartlegging konsentrerer oss om etterlatte barn slik vi har definert det, er det viktig å understreke at utenlandsopphold ikke nødvendigvis kun er forbundet med negative konsekvenser. Lidén et al (2014) finner at utenlandsoppholdet har hatt positiv betydning for noen av de berørte, uten at de nødvendigvis anbefaler det for andre grunnet omkostninger med å tilpasse seg et nytt undervisningsspråk, skolesystem og kulturelle koder. Kvaliteten på skoletilbud fremstår avgjørende for barnas utbytte på sikt, og flere mener å ha fått sterke motivasjon for å ta utdanning. Dette gjelder også de som var skolesvake forut for utreisen. Flere opplever å ha fått styrket sin verdsetting av sikkerhet, velferd og gratis utdanningsmuligheter i Norge ved retur. Manglende norskkunnskaper ved retur kan imidlertid være en utfordring etter et utenlandsopphold.

6.6 Omstendigheter ved utreise

Vi spurte også kommunene om omstendighetene rundt utreisen, herunder hvem som har sørget for at barna blitt med til utlandet. Resultatene er vist i Figur 6-6. Figuren viser hvor stor andel av kommunene som oppgir at de ulike omstendighetene ved utreise har vært relevante i en eller flere saker med etterlatte barn, og ikke i hvor mange saker de ulike omstendighetene har vært til stede.

Figur 6-6: Kommunenes vurderinger av omstendigheter ved utreise, andel kommuner (N=49 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Nesten samtlige av kommunene (alle utenom én) rapporterer at det har forekommet saker hvor foresatte er ansvarlige for utreise og/eller at barnet holdes tilbake i utlandet. Kun én kommune rapporterer at det har forekommet at barnet har foretatt reisen alene.

31 prosent av de spurte oppgir at barnet har blitt tatt med til eller holdt tilbake i utlandet mot en av de foresattes vilje. Dette kan potensielt klassifiseres som en barnebortføringssak. Fordi enkelte typer barnebortføring ikke er omfattet av vår kartlegging, er rapporteringen av slike saker et mulig opphav til usikkerhet. Det kan imidlertid også være snakk om saker hvor en av foreldrene etterlates i utlandet sammen med et eller flere barn. Under intervjuene har det fremkommet at enkelte av kommunene har kjennskap til saker der for eksempel far tar med hele familien til utlandet og beslaglegger pass og penger ved ankomst. På denne måten blir mor og barn ufrivillig etterlatt i utlandet uten mulighet for å reise tilbake til Norge, og er avhengig av fars ressurser.

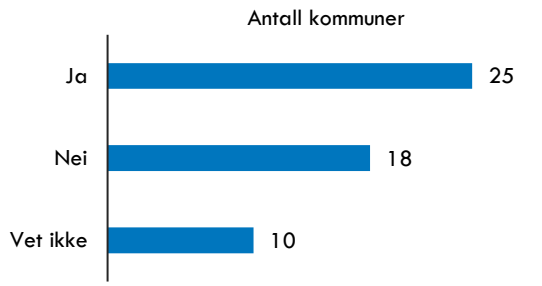
Noen kommuner forteller også om at utreiser kan skje selv om foreldrene selv egentlig ikke er enig om det. I likhet med motiv om å forhindre «for norske» barn, styrking av kulturell og/eller religiøs identitet eller å forhindre seksuell utprøving, kan foreldre føle seg presset av nær familie, slekt og/eller nettverk til å sørge for utreisen. Dette kan være familie, slekt eller nettverk med bakgrunn fra samme land eller landområder og/eller med samme kulturelle og/eller religiøse identitet og tilhørighet. I slike saker kan det være at foreldrene egentlig ønsker en annen barneoppdragelse enn det som er forventet av dem fra familie, slekt og nettverk.

6.7 Etterlatte barn som har returnert til Norge

6.7.1 Kommuner med kjennskap til etterlatte barn som har returnert

Vi spurte kommuner som har hatt saker med etterlatte barn og som har anslått et omfang, om noen av de etterlatte barna har returnert til Norge. De fleste av disse kommunene svarer at de har kjennskap til at etterlatte barn har returnert til Norge, se Figur 6-7.

Figur 6-7: Av anslaget på antallet etterlatte barn i utlandet i perioden 2016-2018, og så langt du kjenner til, har noen av barna returnert til Norge? (N=53 kommuner)

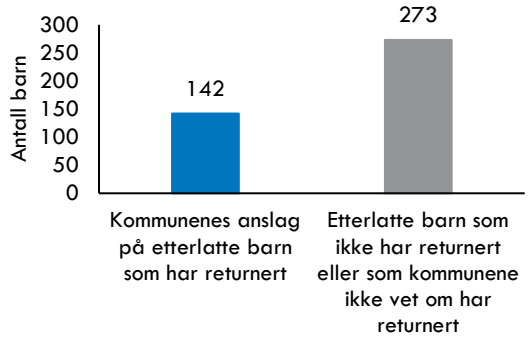


Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Det er samtidig en del kommuner som svarer «nei» på spørsmålet om kjennskap til returer og kommuner som svarer at de ikke vet om de etterlatte barna har returnert.

Kommuner som oppga at de kjente til returer til Norge, ble bedt om å anslå hvor mange av de etterlatte barna som har returnert. Resultatene viser at kommunene anslår at 142 av de 415 rapporterte etterlatte barna (34 prosent) har returnert til Norge, se Figur 6-8.

Figur 6-8: Av anslaget på antallet etterlatte barn i utlandet i perioden 2016-2018, hvor mange vil du anslå har returnert til Norge? (N=25 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Resultatet tilsier at 66 prosent av de rapporterte etterlatte barna enten befinner seg i utlandet, eller så vet ikke kommunen om de har returnert.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at kommunene er av den oppfatning at barna som befinner seg i utlandet ofte har oppholdt seg hos familie, slekt og nettverk, og at foreldre ofte kan returnere til Norge uten barnet i en periode.

Lidén et al. (2014) finner i sin studie at det er høyest antall utvandrede/ikke-returnerte barn med bakgrunn fra Somalia, Kosovo og Pakistan. Av barn som hadde utvandret i 2004 og 2006 hadde omtrent 40 prosent returnert til Norge innen 2012. I tillegg til opprinnelseslandene er det en relativt stor andel av barna som flytter til Storbritannia og andre skandinaviske land. Mange av barna er registrert utflyttet uten foreldrene sine. Det er imidlertid usikkert om dette innebærer at barna bor i utlandet uten foreldrene sine eller om foreldrene har flyttet ut sammen med barna før eller etter barnets registrerte utflytting.

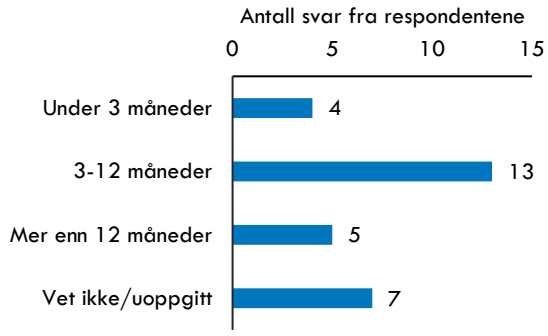
Av hensyn til hvor vanskelig det er for kommunene å oppgi presis informasjon om omfanget av etterlatte barn, har vi i vår kartlegging ikke spurt kommunene hvilke land barna som har returnert har bakgrunn fra. Vi har heller ikke spurt om hvor mange gutter og jenter som har returnert. Kommunene med kjennskap til etterlatte barn som har returnert til Norge oppgir litt flere saker som gjelder jenter fremfor gutter, uten at dette gir informasjon om det er særlig jenter som har returnert til Norge. Omtrent halvparten av de samme kommunene oppgir at de kjenner saker der barna er tatt med til et annet land enn foreldrenes opprinnelsesland, uten at det i våre data fremgår om dette gjelder barna som har returnert og i så fall hvor mange.

6.7.2 Lengde på oppholdet i utlandet

Kommunene som oppga at de kjente til saker med etterlatte barn som har returnert til Norge (23 kommuner), fikk spørsmål om de kjenner til hvor lenge barnet eller ungdommen oppholdt seg ufrivillig i utlandet.

Kommunene ble bedt om å krysse av på kategorier for varigheten på oppholdet, men ikke kvantifisere hvor mange etterlatte barn som hadde oppholdt seg i utlandet for hver av kategoriene. For de fleste av kommunene vil det i praksis bli en kvantifisering, fordi de har hatt kun én sak. Det var mulig å krysse på flere alternativer, slik at summen av svar overstiger antallet kommuner som fikk spørsmålet. Det betyr at resultatene vist i Figur 6-9 kun viser kommuner som har erfaring med de ulike lengdene på utenlandsopphold blant etterlatte barn, og ikke hvor hyppig disse inntreffer. Vi understreker at datagrunnlaget her er veldig begrenset og beheftet med usikkerhet, og må tolkes deretter.

Figur 6-9: Antall kommuner med kjennskap til ulike lengder på utenlandsopphold blant etterlatte barn som har returnert til Norge (N=23 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

I vår kartlegging er det flest som har kjennskap til at returnerte, etterlatte barn har oppholdt seg i utlandet mellom 3 og 12 måneder. Dette er opphold som er lengre enn ordinære ferieopphold. Oppholdet er såpass langvarig at det er risiko for at barnet eller ungdommen taper skolegang dersom det ikke har et alternativt skoletilbud i utlandet. Gjennom intervjuer har vi fått inntrykk av at skolene er bekymret for dette, men at de ikke nødvendigvis har tilstrekkelig kunnskap om det.

Noen få av våre respondenter svarer at de kjenner til saker med etterlatte barn i utlandet hvor utenlandsoppholdet har vart i mer enn 12 måneder. Vårt inntrykk fra intervjuene generelt sett, er at det er vanskelig for kommunen å sikre dokumentert kunnskap om barnets omsorgssituasjon i utlandet og ved

langvarige utenlandsopphold å holde denne informasjonen oppdatert over tid.

Noen få respondenter oppgir at de kjenner til kortvarige utenlandsopphold under 3 måneder. Vårt inntrykk fra intervjuer er at det i slike saker kan være snakk om en forlenget feriereise, for eksempel sommerferie, som fører til at barnet returnerer senere enn ordinær skolestart etter ferien. Dersom barnet i denne perioden har ferie, er det usikkert i hvilken grad utenlandsoppholdet strider mot barnets vilje. Det kan være snakk om tap av skolegang i perioden fra skolestart til barnet har returnert etter ferien. Som Lidén et al. (2014) påpeker i sin studie, kan enkelte foreldre bli borte lenger enn den innvilgede permisjonen.

At utenlandsoppholdet er relativt sett kortvarig, behøver imidlertid ikke bety at det ikke er grunnlag for bekymring eller mistanker knyttet til utenlandsoppholdet. Det kan være at barnet eller ungdommen som en del av en ordinær feriereise utsettes for ulike former for negativ sosial kontroll, planlegging av et tvangsekteskap eller andre negative konsekvenser. Skolen og/eller barnevernet kan være kjent med familien før utreisen, og ha mer eller mindre begrunnede mistanker og bekymringer knyttet til utenlandsoppholdet.

7. Kommunenes arbeid med saker om etterlatte barn i utlandet

Det er krevende for kommunene både å oppdage, håndtere og avverge saker med etterlatte barn. Skolen, barnevernet og barnehagen er instanser som oftest oppdager og varsler om tilfeller, mens barnevernet oftest håndterer sakene. I mange tilfeller får barnevernet vite om det først etter at barnet har reist, eller utreise skjer på tross av barnevernets involvering. Enkelte kommuner har lykkes med å avverge utreiser og få returnert barn til Norge ved at flere instanser i kommunen har samarbeidet, og gjennom bistand fra Kompetanseteamet i Bufdir og utenriksmyndigheter.

7.1 Involverte instanser i og utenfor kommunen

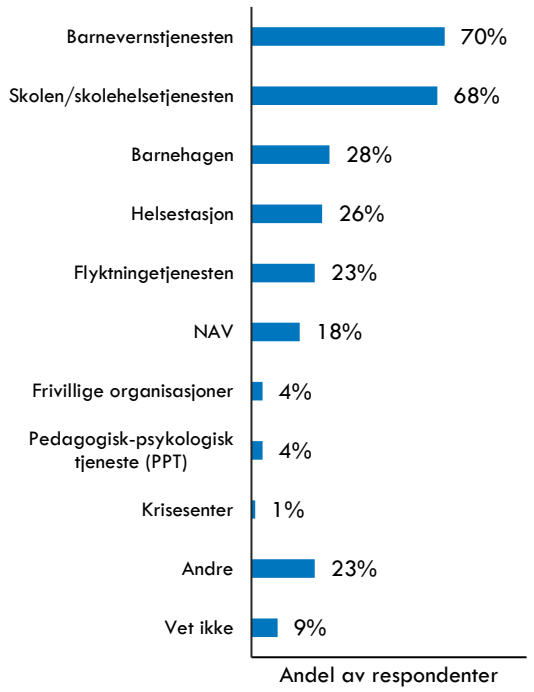
I saker med etterlatte barn kan ulike kommunale instanser være involvert, og dermed sitte på kunnskap og erfaring. De ulike instansene kan ha ulike roller med tanke på å oppdage og varsle om bekymringer, vurdere bekymringer og håndtere sakene, og de blir informert og involvert på ulike stadier. Vi spurte kommunene som har hatt saker med etterlatte barn, mistanke om saker og/eller avverget saker om hvilke instanser som har vært involvert i sakene. Funnene er rapportert i Figur 7-1.

Flest svarer at barneverntjenesten og skolen/skolehelsetjenesten er involvert i sakene. Kommuner som ikke svarer at barnevernet var involvert, er i hovedsak kommuner som kun har hatt mistanker eller bekymringer om saker.

Etter barnevernet og skolene, oppgir flest kommuner at barnehage og helsestasjon er involvert, etterfulgt av flyktningetjenesten og NAV. Få kommuner trekker frem frivillige organisasjoner og pedagogisk-psykologisk tjeneste som involverte instanser.

Kommuner som svarer «andre instanser», trekker frem eksempler som Kompetanseteamet i Bufdir, integreringsrådgivere hos ambassadene, Røde Kors og UDI, mens en del kommuner mangler kunnskap om hvilke instanser som var involvert.

Figur 7-1: Involverte instanser i saker om etterlatte barn (N=74 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Utgangspunktet for tallene er barnevernledere og oppvekstledere som svarer «ja» på kjente saker, mistanke om saker og/eller avverget saker. I tilfeller hvor begge har svart, har vi tatt utgangspunkt i svaret fra barnevernleder.

Det er også få kommuner som trekker frem krisesenter som en involvert instans. Krisesenter er et tilbud om et midlertidig sted å bo for kvinner, menn og barn utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner.[43] Norge har 47 krisesentre som skal dekke hele landet. Mange kommuner har derfor sitt krisesentertilbud lokalisert utenfor egen kommune.[44] Tilfeller som oppdages av for eksempel skole, barnehage og helsestasjon som utløser meldeplikt vil meldes til barnevernet som håndterer meldingen, slik at krisesenteret ikke nødvendigvis involveres. I saker om etterlatte barn vil også det ofte kunne være andre bekymringer enn vold eller trusler om vold. Risiko for ufrivillig opphold i utlandet er også en del av risikobildet som kanskje først identifiseres etter at barnevernet har kommet på banen.

En annen instans utenfor kommunene er familievern-tjenesten, som er en nasjonal tjeneste. Som følge av mediedekning av saker med barn og unge som sendes

[43] Lov om kommunale krisesentertilbud § 1
[44] Kilde: Bufdir, se https://www.bufdir.no/vold/Krisesentre_incestsentre_og_botilbud_for_utsatt_ungdom/Krisesentre/

til koranskoler i Somalia, har familievernet blitt trukket frem i tillegg til barnevernet som en av flere instanser som skal bidra til å sikre barns oppvekstsvilkår.[45] Familievernkontor kan ha spisskompetanse på tematikk som er knyttet til saker som gjelder etterlatte barn, herunder for eksempel æresrelatert vold og radikalisering. I svar på skriftlig spørsmål fra Silje Hjemdal (FrP) trakk daværende barne- og like-stillingsminister Linda C. Hofstad Helleland frem at for eksempel Enerhaugen familievernkontor har spiss-kompetanse på æresrelatert vold og radikalisering. Kontoret gir andre familievernkontor veiledning i dette arbeidet slik at de blir bedre rustet til å fange opp saker hvor barn og ungdom står i fare for å bli sendt ut av landet. Vi er i vår kartlegging i svært liten grad gjort kjent med familievernets tilbud, kompetanse og bistand i saker som gjelder etterlatte barn. Dette betyr naturligvis ikke at familievernkontor ikke spiller en viktig rolle, men vi har i liten grad fått dette uttrykt gjennom de kommunene vi har vært i kontakt med.

7.2 Oppdage og varsle

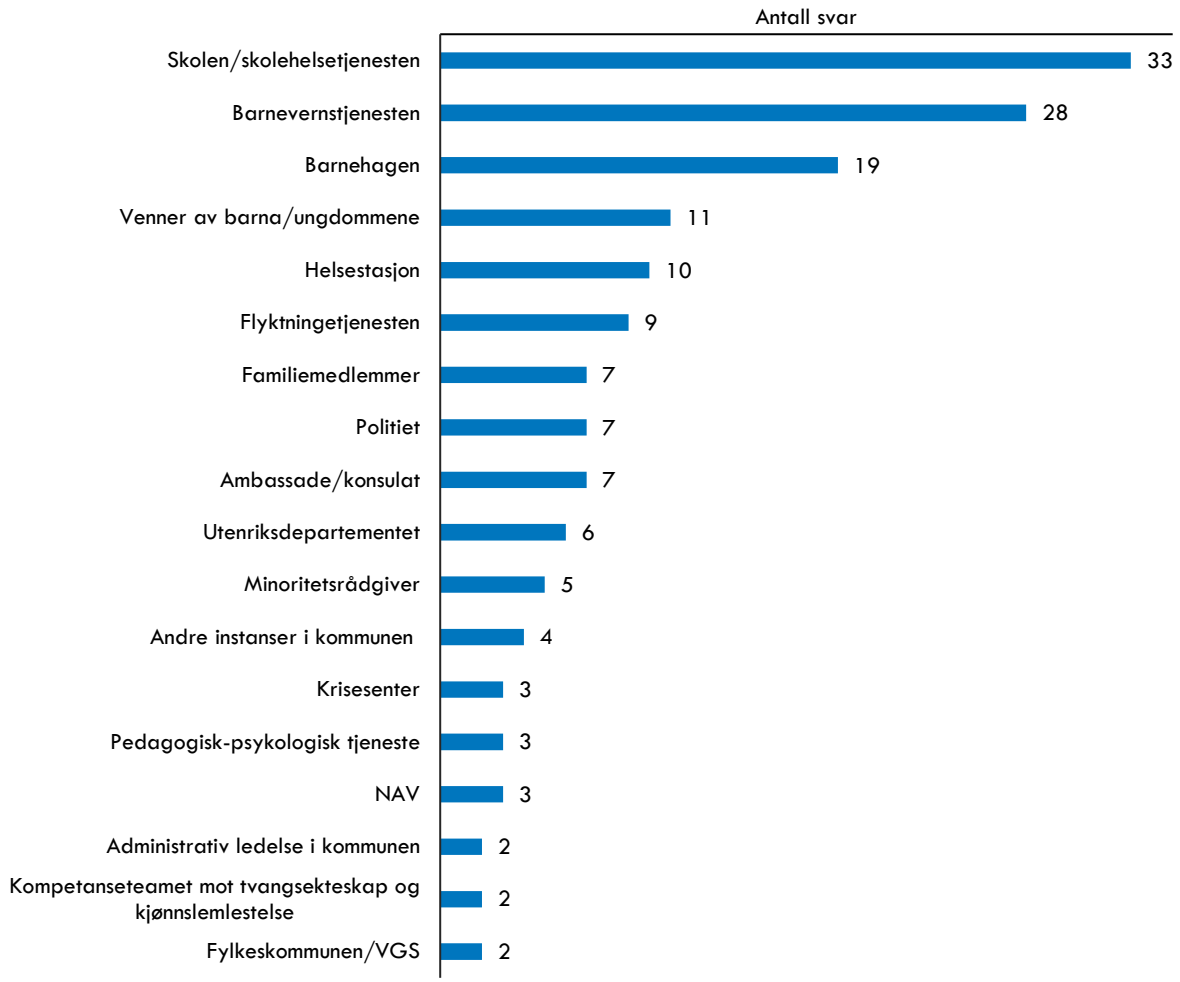
7.2.1 Instanser som ifølge kommunene oppdager og varsler om tilfeller

En absolutt betingelse for å kunne håndtere saker om etterlatte barn, er å oppdage og varsle om bekymringer og mistanker som potensielt kan være starten på en sak. Dette vektlegger vi også som en del det metodiske opplegget vårt. Kommunene kan ikke rapportere på flere saker med etterlatte barn enn det de har kjennskap til. For at de skal ha kjennskap til alle faktiske tilfeller, krever det at de jobber godt med å oppdage bekymringer og mistanker tidlig.

I spørreundersøkelsene ba vi kommunene krysse av hvilke instanser som oppdager og varsler om saker, se Figur 7-2. Det var mulighet til å krysse av for flere alternativer.

[45] Et eksempel er skriftlig spørsmål fra Silje Hjemdal (Frp) til daværende barne- og likestillingsminister Linda C. Hofstad Helleland, dokument nr. 15:722 (2017-2018). Se: https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/Sporsmal/skriftlege-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=70855

Figur 7-2: Instanser som ifølge kommunene oppdager og varsler om saker (N=47 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Tallene er ekskludert Oslo, Bergen og Trondheim, ettersom tall for disse kun finnes på bydelsnivå og ikke er utfyllende. Tallene er basert på kommuner med kjennskap til saker om etterlatte barn og som har svart på spørreundersøkelsen på nett. Tallene er basert på svar fra barnevernledere eller annen representant for barnevernet.

Det er flest som svarer at skolen/skolehelsetjenesten oppdager og varsler om tilfeller, etterfulgt av barnevernet og barnehagene. Det samme gjelder for bydelene i Oslo og Trondheim.[46] Resultatet henger sammen med at flest av våre respondenter rapporterer om etterlatte barn i barneskolealder (alderen 6-13 år). Gjennom kartleggingen har vi fått inntrykk av at tilfeller med etterlatte barn ofte oppdages ved at barn ikke møter på skolen, for eksempel i etterkant av et ferieopphold i utlandet. Dette resultatet er i tråd med funnene i den danske studien fra Ankestyrelsen (2018), som også fremhever at kjennskap til oppholdene primært stammer fra skolene.

Selv om en lavere andel av kommunene trekker frem barnehagen som en involvert instans i saker om etterlatte barn (se Figur 7-1), ser vi at en god del av respondentene har svart at barnehagene oppdager og varsler om tilfeller. Som nevnt kan dette skyldes at formuleringen «involvert» er vanskelig å tolke. I intervjuene gir imidlertid enkelte barnevernledere uttrykk for at de føler seg tryggere på at skolene oppdager og varsler om mistanker og bekymringer til barnevernet enn barnehagene.

Helsestasjoner møter foreldre og barn jevnlig, og kan derfor skape en dialog om eksempelvis oppdragelse og barnas rett til å gå på skolen. Sammenlignet med barnehagen, er det færre som oppgir at helsestasjon oppdager og varsler om saker. Dette kan imidlertid skyldes mangel på oversikt over involverte instanser og at det ikke er representanter for helsestasjoner som er spurt.

[46] Det er ikke registrert svar fra bydeler i Bergen på dette spørsmålet.

Våre funn kan samlet sett tyde på at barnevernet oftere mottar bekymringsmeldinger hvor risiko for ufrivillig opphold i utlandet også er en del av risikobildet fra skoler enn fra barnehager og helsestasjoner. Datagrunnlaget er imidlertid begrenset, og vi har ikke intervjuet representanter fra barnehager. Det er også mulig at begrepet «involvert» kan misforstås. Det kan godt tenkes at barnehagene og helsestasjonene er gode til å melde bekymringer, men at de i større grad enn skolene overlater saken til barnevernet og inntar en mer tilbaketrukken rolle etter meldt bekymring grunnet skolens ansvar knyttet til opplæringsplikten.

Ganske mange trekker frem barnevernstjenesten som en instans som oppdager tilfeller. Dette tilsier at det kan være saker der barnevernet selv oppdager, melder bekymring og i etterkant håndterer saken. I slike tilfeller blir antagelig barnehagen eller skolen involvert etter bekymringsmeldingen, for eksempel i undersøkelsesfasen. En forutsetning for at barnevernet skal kunne oppdage tilfeller med etterlatte barn og unge eller risiko for utreise, er at barnevernet allerede er kjent med familien.

Færrest av våre respondenter oppgir at instanser som administrativ ledelse i kommunen, krisesenter, PPT, NAV, Kompetanseteamet i Bufdir og fylkeskommunen/videregående skole oppdager og varsler om tilfeller. At få oppgir krisesenteret som en instans som oppdager og varsler henger sammen med at få oppgir at de er involvert, som tidligere kommentert. Kompetanseteamet i Bufdir blir som regel koblet på ved at kommunene tar kontakt med teamet, og er ikke en førsteinstans.

At fylkeskommunen, her antagelig med tanke på videregående skole, sjeldent oppgis som en instans som oppdager og varsler kan i seg selv være bekymringsfullt med tanke på ungdom i alderen 16-19 år som kan bli etterlatt i utlandet. Gjennom intervjuer har vi hørt relativt lite om samarbeid mellom videregående skoler og barnevernet. Noe av årsaken til dette kan kanskje være at elever på videregående skole blir myndige i løpet av utdanningsløpet, og at videregående skoler dermed i mindre grad melder bekymring til barnevernet. Vi har ikke kartlagt noen utfyllende årsaker til dette resultatet i vår undersøkelse. Det kan vitne om at det er et tettere samarbeid mellom de kommunale instansene grunnskoler og barnevernet som følge av opplæringsplikten, enn mellom videregående skoler og barnevernet når det gjelder saker om etterlatte barn.

En del kommuner trekker også frem familiemedlemmer og venner som personer som varsler om tilfeller. Dette kan for eksempel være venner som oppnår kontakt via sosiale medier. I intervjuer har vi også hørt om saker hvor de utsatte selv melder bekymringer, enten til minoritetsrådgiver, helsefagarbeidere på helsestasjon eller til barnevernstjenesten. Dette gjelder primært eldre barn/ungdom. Saker som gjelder eldre barn og ungdommer skiller seg fra saker som gjelder yngre barn, ved at barnet eller ungdommen selv kan være informasjonskilden som melder fra om bekymring eller mistanke knyttet til egen omsorgssituasjon og et eventuelt planlagt utenlandsopphold i nær fremtid. Det er heller ikke obligatorisk å gå i barnehage (fravær er dermed ikke ugyldig på lik linje som i skole), og det kan være andre rutiner i barnehagene enn i skolene med tanke på å undersøke og følge opp fravær. Yngre barn har gjerne ikke samme evne og mulighet til å forstå sin egen omsorgssituasjon, hva et eventuelt planlagt utenlandsopphold kan medføre av risiko og å uttrykke sin egen bekymring til voksenpersoner. Fra intervjuene har vi fått inntrykk av at dette kan gjøre det mer krevende å oppdage saker som gjelder yngre barn. Dette kan også være en del av forklaringen på at skolene oftere trekkes frem som en instans som oppdager og varsler om saker enn barnehagene.

Det er også relativt få som svarer at minoritetsrådgiver oppdager og varsler om saker. Dette kan komme av at minoritetsrådgivere hovedsakelig har sin arbeidsplass på videregående skoler, og at barn og ungdom selv oppsøker minoritetsrådgivere slik at de i hovedsak blir en instans som varsler selve bekymringen til barnevernet og ikke en instans som «oppdager». Igjen kan det her være snakk om at respondentene kan ha tolket spørsmålet om hvilke instanser som oppdager og varsler saker på litt ulike måter. Ifølge en evaluering av brukernes perspektiver på minoritetsrådgiverne, har rådgiverne ofte en oppsøkende rolle, noe som gir dem mulighet til å skape økt tillit hos ungdommer (Bredal, et al., 2015). Minoritetsrådgiverne innehar en særegen kompetanse om oppvekst i minoritetsfamilier, og kan derfor potensielt spille en svært viktig rolle i å varsle om og avverge saker med etterlatte barn.

7.2.2 Rutiner for å oppdage og varsle

Som påpekt i handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)», er det skolene som har den beste muligheten til å fange opp situasjoner der barn står i fare for å flytte mot sin vilje (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Lærere møter barn hver dag, og har derfor et potensial til å oppdage planer om, eventuelt frykt for, å reise til utlandet. At skolene varsler barnevernet er dermed avgjørende for at potensielle utreiser med påfølgende ufrivillige opphold i utlandet kan oppdages tidlig og potensielt avverges.

Ifølge IMDi sine rutiner for skolens arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap (IMDi, 2018), kan skolene være oppmerksomme på tegn som for eksempel:

- Lengre fravær fra skolen
- Søknad om lengre ferie
- Eleven kommer ikke tilbake til skolestart
- Overvåkning fra søsken eller slektninger for å kunne oppdage eksempelvis negativ sosial kontroll eller fare for tvangsekteskap

Fra intervjuene får vi inntrykk av at det varierer i hvilken grad skolene har eller følger, faste rutiner for hvordan udokumentert/ugyldig fravær følges opp. Dette gjelder fravær utover det foreldre har søkt permisjon for, og fravær som foreldre ikke har meldt om. I noen kommuner virker dette til en viss grad å mangle. Siden barnehage ikke er et obligatorisk utdanningstilbud, ser vi at det også varierer i hvilken grad barnehager har slike rutiner i tillegg til skolene, som har dette som en del av ansvaret knyttet til opplæringsplikten. Konsekvensen av dette er at bekymringer eller mistanker kanskje ikke oppdages og varsles om tidsnok, slik at barnevernet risikerer å bli involvert når barnet allerede befinner seg i utlandet. På hvilket tidspunkt barnevernet blir involvert er også avhengig av i hvilken grad barnehagene og skolene evner å fange opp bekymringer og mistanker. Dersom de ikke gjør dette, er det en risiko for at barnevernet ikke involveres i det hele tatt.

Det er også viktig at det gjøres evaluering av saker, for å samle kunnskap og utnytte erfaringer. Mangel på rutiner for hvordan skoler oppdager, varsler og følger opp ugyldig fravær gjør det vanskeligere å avverge saker og kan etter vår vurdering være en (av antagelig flere) medvirkende årsaker til at vi finner at barnevernet ofte eller nesten alltid får vite om saker med etterlatte barn først etter at barna har reist ut av landet.

Det er vårt inntrykk fra intervjuene at flere kommuner har tydelige og faste rutiner for hvordan skolene følger opp og håndterer udokumentert/ugyldig fravær. De har rutiner basert på veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet, som de opplever som tydelig og godt. Basert på dette vet skolene hvilke aktiviteter de kan utføre i saker med ugyldig fravær. Informasjon på direktoratets nettsider om hvordan skoler og skoleeiere skal håndtere saker der barn og unge ikke møter på skolen, gir veiledning og informasjon om rutiner og prosedyrer som følger følgende trinn:

- Skolen kontakter foreldre eller hjemmet
- Dersom kontakt ikke oppnås, kan skolen skrive brev eller epost til hjemmet med informasjon om opplæringsplikten og straffeansvar
- Skolen kan kontakte andres skoler/barnehager dersom det er registrert søsken der eller skolen kjenner øvrig familie
- Skolen kan oppsøke hjemmet
- Skolen kan kontakte foreldrenes arbeidsgiver(e)
- Skolen kan kontakte folkeregisteret for å kontrollere adressen

Dersom skolen lykkes med å lokalisere eleven og eleven befinner seg i Norge avsluttes saken, eller det kan meldes bekymring til barnevernet dersom eleven lokaliseres, men ikke får opplæring. Dersom skolen ikke finner barnet, sender rektor ved skolen bekymring til barnevernet, ofte med en kopi til seksjonsleder/ skolefaglig rådgiver. Deretter tar barnevernet saken videre.

Dersom skolen finner at barnet er i utlandet, kan de ta kontakt med minoritetsrådgivere i skoler, Kompetanse-teamet og integreringsrådgivere på utenriksstasjoner. Disse kan ha erfaring med å bistå i saker med elever som er etterlatt i utlandet og kan bistå med å returnere eleven til Norge. Dette kan utføres i et samarbeid med eleven, skolen, foreldre (hvis mulig) og barnevern og/eller politiet når det er relevant.

I saker hvor skolen finner barnet i utlandet, og det viser seg at foreldre har meldt flytting eller at det ikke foreligger noe grunnlag for bekymring, kan skolen avslutte saken. Det vil imidlertid variere fra tilfelle til tilfelle hvor krevende denne vurderingen er, og om hvor sikker skolen kan være at det er greit å avslutte saken.

Utdanningsdirektoratet har også sammen med IMDi utarbeidet informasjon til skolene ved bekymring for elever som skal flytte utenlands alene eller flytter utenlands mot sin vilje. Lærere kan fange opp signaler som indikerer at en elev ikke har det bra, for eksempel i form av en atferdsendring, bekymring eller uro knyttet til et planlagt utenlandsopphold. Her understrekes det at det er viktig å forhindre at barnet faktisk foretar utreisen, og skolene bør fraråde utreise. Dette fordi det er begrenset hva norske myndigheter kan bistå med når et barn eller en ungdom først er tatt med til og etterlatt i utlandet. Det understrekes imidlertid at, avhengig av sakens innhold, kan både barnevernet, politiet og Bufdirs kompetanseteam mot tvangsekteskap, kjønns-lemlestelse og negativ sosial kontroll bistå Utenriks-tjenesten (ambassader og UD).

Det er også utarbeidet veiledningsmateriell til hvordan skolene kan gjennomføre en oppfølgings-samtale ved bekymringer knyttet til elevers

utenlandsreiser.[47] En oppfølgingssamtale kan kartlegge situasjonen og gi skolen mer kunnskap om en planlagt utenlandsreise, særlig om eleven har gitt frivillig samtykke til å flytte til et annet land eller det er mistanke om at samtykke er gitt under press. I intervjuene har vi hørt eksempler på at dette gjennomføres, selv om dette ikke har fremkommer i alle intervjuene. Antagelig skyldes dette at vi har snakket med skolefaglige rådgivere, og ikke lærere eller andre ansatte ute på skolene.

Det er utformet flere spørsmål som forslag til hvordan en oppfølgingssamtale kan gjennomføres:

- Hvor skal du reise?
- Hvor lenge blir du borte?
- Er det bestilt returbillett?
- Hvem i familien skal reise?
- Hva er formålet med reisen?
- Hvem skal dere bo hos?
- Er du kjent med planer om at du skal etterlates i utlandet?
- Er det en konflikt i familien?
- Har du eller søsken tidligere hatt ufrivillige utenlandsopphold?
- Hva tenker du om selve reisen? Er det noe du ser fram til? Noe du ikke ser fram til?
- Dersom det er bekymring rundt reisen; hva er det som gjør at du er bekymret? Hva kan hende? Hvorfor tror du dette kan skje? Er det noen som kjenner til problemet? Har du snakket med noen andre, venner, søsken, hjelpeapparat? Er det noen i familien som støtter deg og kan hjelpe deg? Hva kan skje dersom de får vite det?

I veiledningsmateriellet fremgår det at skolen bør vurdere å ha en samtale med eleven dersom foreldre søker om permisjon eller forlenget permisjon fra skolen, eller melder fra om flytting til utlandet og de bør kalle inn foreldre til samtale for å avklare forholdene rundt utenlandsreisen og videre skolegang for eleven. I en slik samtale kan skolen informere foreldrene om at barnet eller ungdommen har rett og plikt til grunnskoleopplæring som bosatt i Norge og med et utenlandsopphold inntil tre måneder og barnets samtykkerett.

I intervjuene trekker flere frem at det oppleves som nyttig å ha anonyme drøftinger mellom skolen, eller barnehagen, og barnevernet. For skolene og barnehagene gir dette tilgang til barnevernfaglig kompetanse, råd og bistand til å vurdere grunnlag for bekymringsmelding. For barnevernet gir det en anledning til å informere om barnevernets rolle, om tematikken med etterlatte barn dersom barnevernet har erfaring med denne typen saker og til å bedre forstå informasjonsbehovet ute i skolene. Anonyme drøftinger er nyttige for at barnevernet ikke skal bli begrenset av taushetsplikten, noe som av og til kan oppleves som et hinder sett fra skolenes side. Dette såfremt ikke det er alvorlige saker hvor avvergingsplikten går foran. Likevel kan dette bety at skolene og barnevernet i noen saker ikke sitter på samme informasjon om en familie de er bekymret for, og som mottar hjelp fra barnevernet. Det begrenser imidlertid ikke mulighetene for anonyme drøftinger.

En utfordring kan imidlertid være at barnevernet, sett fra skolens perspektiv, ikke oppdaterer skolen tilstrekkelig om saksgangen og hvorvidt en undersøkelse eller et tiltak er avsluttet. Barnevernet har imidlertid taushetsplikt som setter begrensninger for hva de kan gi av informasjon til offentlig melder. Dette kan føre til at skolene opplever at de ikke vet på hvilket tidspunkt de er nødt til å varsle på nytt dersom de fortsatt er bekymret, eller får nye bekymringer, for en familie. Praksisen på dette området varierer antagelig en del mellom kommuner. Vårt inntrykk fra intervjuer er at det fra skolen sin side i noen saker kan være en vegring mot å melde bekymring til barnevernet for tidlig, grunnet frykt for at barnevernets involvering skal føre til reaksjon med utreise fra Norge. Barnevernet kan på sin side i noen tilfeller vi har hørt om i intervjuer være bekymret for at skolene registrerer barn som ikke møter på skolen, for eksempel etter en ferie, men tenke at skolens ansvar kun gjelder mens barnet oppholder seg i kommunen og at dersom barnet er i utlandet er det ikke noe å gjøre med.

I noen intervjuer får vi inntrykk av at kommunene opplever at det er mer krevende å oppdage mistenkelig fravær i barnehagene enn i skolene, fordi barnehagen ikke er obligatorisk og det i lov og forskrift ikke er bestemmelser om eventuelle permisjoner for barna. Flere barnevernledere gir uttrykk for en viss usikkerhet med tanke på om barnehagene vil melde om bekymringer knyttet til utenlandsreiser på lik linje som skolene. Noen sier at de har liten tillit til at barnehagene vil melde det til barnevernet dersom et barn slutter å komme i barnehagen. Dette kan både skyldes at det å gå i barnehage ikke er obligatorisk, men også at problematikken med etterlatte barn er mindre kjent for barnehagene enn for skolene.

Samtidig ser vi at kommuner med gode rutiner og prosedyrer for oppfølging av udokumentert/ugyldig fravær i skolen også har dette for fravær i barnehagene. Dette kan være en separat sjekkliste for hvordan barnehagene skal håndtere fravær som ikke er meldt (for eksempel fravær mer enn 3 dager),

[47] Veiledningsmateriell med spørsmål som kan stilles i oppfølgingssamtaler finnes både på Utdanningsdirektoratets nettsider og på IMDi sitt nettsted NORA.

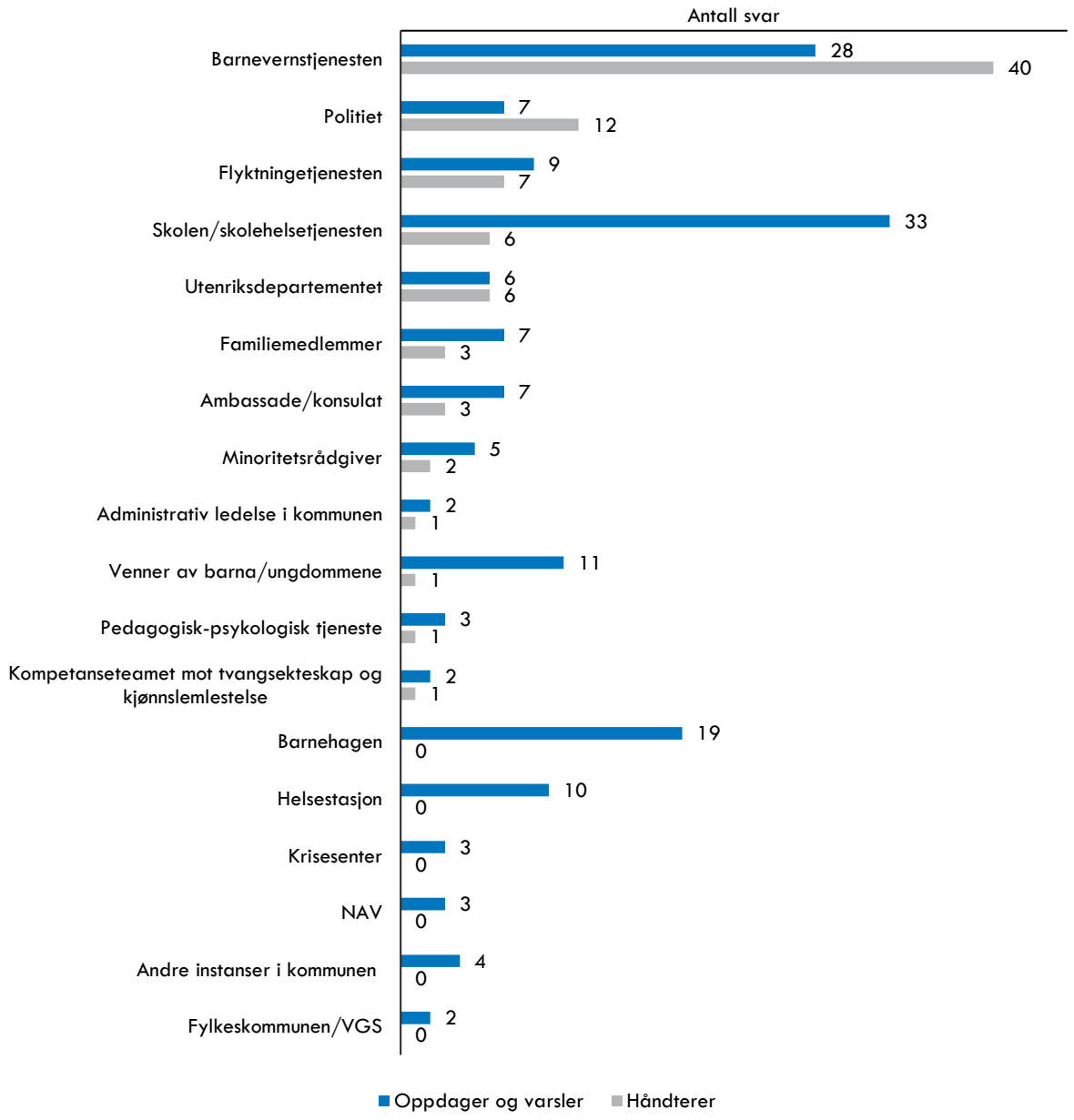
basert på tilsvarende rutiner som for ugyldig fravær i skolen. Som en del av dette kan det tipses om å ha anonym drøfting med politi og barnevern samt å ta kontakt med andre samarbeidende instanser som for eksempel NAV for å innhente mer informasjon om familiens situasjon.

7.3 Håndtere

7.3.1 Instanser som ifølge kommunene håndterte de kjente sakene om etterlatte barn

I spørreundersøkelsene ba vi kommunene også opplyse hvilke instanser som de mener håndterte de kjente sakene med etterlatte barn, se Figur 7-3. Figuren sammenligner svarene med resultatene i Figur 7-2, som viste hvilke instanser som oppdager/varsler om saker. Det var mulighet til å krysse av for flere alternativer.

Figur 7-3: Instanser som ifølge kommunene håndterte kjente saker med etterlatte barn (N=47 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Tallene er ekskludert Oslo, Bergen og Trondheim, ettersom tall for disse kun finnes på bydelsnivå og ikke er utfyllende. Tallene er basert på kommuner med kjennskap til saker om etterlatte barn og som har svart på spørreundersøkelsen på nett. Tallene er basert på svar fra barnevernledere eller annen representant for barnevernet.

Figur 7-3 viser at de fleste svarer at barnevernet håndterte sakene, et naturlig resultat gitt barnevernets mandat. Etter barnevernet, er politiet den instansen som oftest trekkes frem.

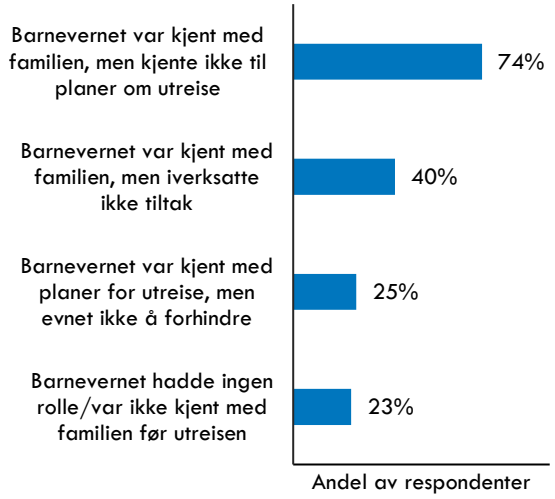
Relativt få svarer at skolen håndterer saker. Dette kan tyde på at skolene oppdager og varsler om saker til barnevernet, etter at de har gjort det de kan for å kartlegge forholdene og følge opp eleven. Deretter tar barnevernet over saken som følge av meldt bekymring. Det er ingen som svarer at barnehagen eller helstasjon håndterte en sak med etterlatte barn, antagelig av samme grunn som hvorfor få oppgir at skolene håndterte saker. Vi ser de samme resultatene i storbyene som i kommunene for øvrig.

Minoritetsrådgiver og flyktningetjenesten trekkes også relativt sjeldent frem som instanser som håndterer saker. Det er også relativt få som svarer at UD, ambassade eller konsulat var involvert i håndtering av saker (se delkapittel 7.3.4 for omtale av kommuner med erfaring med returer til Norge).

7.3.2 Om barnevernets rolle før utreise

Flesteparten av kommunene som har hatt saker med etterlatte barn, svarer at barnevernet ofte er kjent med familien i forkant av en utreise, men at de ikke er kjent med planer om utreise (se Figur 7-4).

Figur 7-4: Barnevernets rolle før utreise, som rapportert av kommunene (N=53 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

At barnevernet ikke er kjent med planer om utreise, gjør at barnevernet kan ha vanskeligheter med å avverge saken. Dette kan skyldes at de ikke har nok informasjon til å gjøre en presis risikovurdering i det enkelte tilfellet, og deretter iverksette relevante tiltak som adresserer risikoen for utreise direkte. Det kan også skyldes at barnevernet i mange kommuner har såpass sjelden befatning med denne typen saker, og dermed har begrenset kompetanse og erfaring. Planene om utreise holdes ofte hemmelig, og dette skaper utfordringer både for barnevernet og andre instanser. I intervjuer får vi inntrykk av at foreldrenes planer for utreise kan oppstå relativt spontant i noen saker, uten at barnevernet rekker å bli oppmerksom på planene. Utfordringer i kommunenes håndtering av sakene drøftes mer i kapittel 7.4.

4 av 10 av kommunene i utvalget (N=53) svarer at de kjenner til saker der barnevernet var kjent med familien forut for utreise, men ikke iverksatte tiltak. Forklaringen på dette er veldig varierende fra tilfelle til tilfelle. I noen tilfeller har barnevernet ikke hatt tilstrekkelig grunnlag for å iverksette tiltak for å forhindre utreise. For eksempel kan barnevernet generelt sett være bekymret for en familie, men ikke ha noe grunnlag for å fremme et krav om omsorgsovertakelse i fylkesnemnda eller andre tiltak som kunne forhindret at barnet eller ungdommen ble tatt med til utlandet. At en omsorgsovertakelse er en mulighet, men at grunnlaget ofte ikke er tilstede, er også noe som trekkes frem i den danske studien av langvarige utenlandsopphold blant barn med ikke-vestlig bakgrunn (Ankestyrelsen, 2018).

I andre tilfeller får vi inntrykk av at barnevernet ikke har oppfattet at utreise har vært en risiko, kanskje fordi de kun har vært i kontakt med familien én gang. Dette kan også dreie seg om saker hvor barnevernet kjente til familien og at det basert på tilgjengelig informasjon var grunn til å vurdere risikoen for utreise som lav, selv om familien i etterkant valgte å reise ut av landet.

En fjerdedel av respondentene svarer at de kjenner til at barnevernet var kjent med familien forut for utreise og med planene for utreise, men at de likevel ikke var i stand til å forhindre utreise. Grunnene til at de ikke har lykkes i å forhindre utreise kan være mange og komplekse. Foreldre kan ha gjort det kjent for barnevernet at de planlegger en utenlandsreise, men uten hjemmel til å gripe inn på andre måter har ikke barnevernet lykkes å få familien til å bli i Norge gjennom dialog eller hjelpetiltak i hjemmet. Dette til tross for at barnevernet i kortere eller lengre tid har arbeidet med å skape tillit og dialog med foreldrene, samt å tydeliggjøre at barnevernet kan hjelpe familien og ikke kun arbeider med omsorgsovertakelse.

Five Aarset og Bredal (2018) sin studie av omsorgsovertakelser og etniske minoriteter beskriver utfordringer på dette feltet. De finner mange eksempler på at foreldre tilsynelatende ikke vil delta og samarbeide, og der de viser skepsis og frustrasjon overfor barneverntjenesten. Dette kan fort oppfattes som mistillit og mistenksomhet av barnevernet, mens det at foreldre formidler sin frykt og mistenksomhet

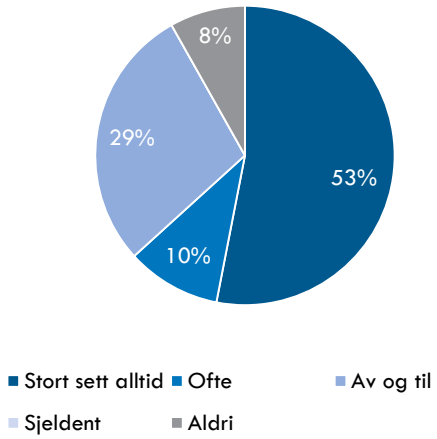
for barnevernet åpent alternativt kan tolkes som et utgangspunkt for dialog og relasjonsbygging.

Barnevernet kan også ha fattet et akuttvedtak og plassert barnet midlertidig, for så å tilbakeføre barnet til hjemmet når de har ansett at barnets omsorgssituasjon er forbedret i hjemmet og samtidig vurdert risikoen for utreise som lav. Etter tilbakeføring til familien kan barnet ha blitt sendt til utlandet likevel, på tross av barnevernets nye risikovurdering.

Et interessant funn er at mer enn 1 av 5 kommuner i vårt utvalg oppgir at barnevernet ikke var kjent med familien eller hadde noen rolle forut for utreisen. Dette betyr at barnevernet blir gjort kjent med saken på et tidspunkt hvor barnet allerede har reist ut av landet, og det er for sent å forhindre eller avverge utreisen. I disse tilfellene har ikke barnevernet vært i posisjon til å hverken gjøre undersøkelser hos familiene eller å forebygge utreise. Det kan forekomme at foreldre gjør «alt det riktige» for å unngå å komme i norske myndigheters søkelys. Dette gjelder f.eks. å varsle skolen på forhånd om flytting slik at skolen ikke skal reagere når barnet ikke møter opp, melde flytting til utlandet i Folkeregisteret og gi beskjed til NAV om å stanse utbetaling av barnetrygd.

I undersøkelsene spurte vi også om en vurdering av hvor ofte barnevernet får kjennskap til saker med etterlatte barn først etter at utreisen er et faktum. Resultatene er vist i Figur 7-5.

Figur 7-5: Av sakene du kjenner til, hvor ofte har det vært tilfelle at kommunen har fått kjennskap til saken først etter at barna har reist ut av landet? (N=49 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Over halvparten av barnevernlederne som ble spurt, svarer at det stort sett alltid er tilfelle at kommunen blir kjent med etterlatte barn etter utreisen har skjedd. Dette er både store og små kommuner, spredt over hele landet. Ytterligere 10 prosent svarer at dette skjer ofte, og 29 prosent at det skjer av og til.

8 prosent av barnevernlederne svarer at det aldri var tilfelle at kommunen fikk kjennskap til saken etter at utreisen hadde skjedd blant de sakene de har kjennskap til. Disse representerer mellomstore kommuner på Øst- og Vestlandet.

Å få kjennskap til sakene før utreise skjer, virker å være en sentral utfordring. Dette er også noe som gjenspeiles i årsrapporten til Kompetanseteamet. I 40 prosent av sakene som gjaldt personer under 18 år, oppholdt barnet seg i utlandet på det tidspunktet Kompetanseteamet fikk informasjon om saken (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[48] Sett i lys av våre resultater, kan det tyde på at en del kommuner ikke får kjennskap til saken før utreise, og at Kompetanseteamet i Bufdir derfor heller ikke kobles inn før etter at utreisen har skjedd.

7.3.3 Etter utreise

Et av hovedfunnene i vår kartlegging er at kommunene opplever sitt handlingsrom som svært begrenset etter at et barn eller ungdom har reist ut av landet og står i fare for å bli etterlatt i utlandet mot sin vilje. Det beskrives som en utfordring at kommunen ikke enkelt kan gjøre rede for hvor barna befinner seg etter at de har forlatt landet. Enda vanskeligere kan det være å vite om barnet blir utsatt for omsorgssvikt i utlandet, eller om det befinner seg i trygge omgivelser. I tilfeller hvor barn overlates til slektninger i utlandet mens foreldre og eventuelt andre søsken returnerer til Norge, vurderer barnevernet det ofte som en velbegrunnet mistanke om omsorgssvikt.

Et relevant perspektiv for kommunenes oppfølging av saker, er hvilket land barnet befinner seg i. Hvis landet ikke er blant de 52 statene[49] tilsluttet Haagkonvensjonen 1996, er inntrykket vårt at kommunene opplever det som spesielt utfordrende å

[48] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

[49] Det er mer presist å bruke begrepet «stater», fordi det er staten som tiltrår konvensjonen. En stat kan omfatte flere landområder.

håndtere saken etter at etterlatelsen er et faktum.[50] Barnevernet vil ofte være avhengige av kontakt med barnet/ungdommen for å kunne vite hva som skjer og eventuelt bistå med å få til en hjemreise. Dersom barnet befinner seg i en stat tilsluttet Haag-konvensjonen 1996, kan barnevernet opprette kontakt med den norske sentralmyndigheten for konvensjonen for å oversende en bekymringsmelding eller etablere et samarbeid for å sikre retur av barnet.

Dersom staten er tilsluttet konvensjonen, og derfor har en sentralmyndighet, kan barnevernet via den norske sentralmyndigheten opprette kontakt med den utenlandske sentralmyndigheten, og anmode om et samarbeid om en hjemreise. Den norske sentral-myndigheten kan også kontaktes for å undersøke muligheten for å sende bekymringsmelding eller opprette samarbeide med myndighetene i en stat som ikke er tiltrådt Haagkonvensjonen 1996. Handlings-rommet i slike saker vil imidlertid være mer begrenset. Det understrekes at dersom barnet er etterlatt i utlandet og er i alvorlig fare, har norske myndigheter en plikt etter konvensjonen til å varsle myndighetene i staten der barnet befinner seg – uavhengig av om staten barnet befinner seg i har tiltrådt konvensjonen. Det kan sendes en bekymringsmelding til utlandet via Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 i Bufdir.

Det er svært vanskelig for barnevernet å vite hvilken omsorgssituasjon og omgivelser barna befinner seg i under utenlandsoppholdet. Noen kommuner vet for eksempel hvem et barn har blitt etterlatt hos (slektninger eller andre), men de har ikke informasjon om barnet har blitt utsatt for omsorgssvikt mens det har vært der. Det er også vanskelig å avdekke om barnet har fått tilstrekkelig skolegang mens det har vært i utlandet. Selv om andre former for omsorgssvikt og tap av skolegang nevnes som de vanligste bekymringene barnevernet har i slike saker, er det vanskelig å bekrefte hva som faktisk er tilfelle i hver enkelt sak. Barnevernet vil som regel forsøke å samle mest mulig informasjon om saken, og kan åpne en undersøkelsessak dersom barnet returnerer.

Barnevernet kan åpne en undersøkelsessak for barn som anses å ha vanlig bosted i Norge, selv om barnet oppholder seg i utlandet. I disse sakene vil det være viktig å komme i dialog med foreldrene med råd, veiledning og annen bistand, slik at de kan bidra til å få ungdommen tilbake til Norge. Dette gjelder særlig dersom foreldrene befinner seg i Norge. Hjelpetiltak i slike tilfeller kan kun gis dersom foreldrene samtykker til dette.

Vårt inntrykk er at barnevernet opplever slike saker som svært utfordrende, med tanke på at det i mange saker er mangel på dokumentert kunnskap om barnets omsorgssituasjon i utlandet. Enkelte virker heller ikke å være klar over hva endringen i barnevernlovens stedlige virkeområde innebærer, som følge av at Norge tiltrådte Haagkonvensjonen av 1996. Endringen innebærer at barnevernloven til en viss utstrekning gjelder for barn med vanlig bosted i Norge, som oppholder seg i utlandet. Barnevern-tjenesten kan for disse barna fremme sak om omsorgs-overtakelse[51] eller plassering på institusjon[52]. Barne-verntjenesten kan også tilby familien hjelpetiltak, som å gi råd og veiledning til foreldrene. Det er imidlertid i dag ikke hjemmel til å fatte akuttvedtak eller en plikt til å tilby hjelpetiltak for barn som oppholder seg i utlandet. Departementet har imidlertid i brev til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene understreket at kommunen kan og bør tilby foreldre hjelpetiltak når barn med vanlig bosted i Norge oppholder seg i en annen stat og har særlig behov for hjelp, for eksempel når barn står i fare for å bli utsatt for tvang eller negativ sosial kontroll.

Vårt inntrykk er likevel at det er begrenset kjennskap til det handlingsrommet som eksisterer. Dette inkluderer muligheten til å innhente informasjon fra utenlandske myndigheter om barnets situasjon dersom barnet befinner seg i en stat tilsluttet Haagkonvensjonen 1996. Dersom barnet er i alvorlig fare, og norske myndigheter får opplysninger om at barnet er i utlandet, har norske myndigheter en plikt til å varsle myndighetene i staten der barnet befinner seg. Dette gjelder uavhengig av om barnet befinner seg i en stat tilsluttet Haagkonvensjonen 1996 eller ikke. Det er også anledning til å opprette dialog med utenlandske myndigheter, selv om staten der barnet befinner seg ikke er tilsluttet konvensjonen. Slik varsling til, og dialog med utenlandske myndigheter, gjøres via Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996 i Bufdir. I tillegg kan norske myndigheter forsøke å samarbeide med eller overtale foreldre til å få barna hjem.

Noen kommuner beskriver at de har involvert NAV i arbeidet med å håndtere saker etter utreise. Dette gjelder for eksempel stans av ytelse under utenlands-opphold, som oftest barnetrygd. Dette er et virke-middel som kan gi insentiver til foreldre om å vende tilbake med Norge, forhåpentligvis med barna/ungdommene.[53] Stans av ytelse gir imidlertid ingen

[50] Liste over stater tilknyttet Haagkonvensjonen 1996: https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=70

[51] Etter barnevernloven § 4-12

[52] Etter barnevernloven § 4-24 (uten eget samtykke)

[53] Under et midlertidig utenlandsopphold har foreldre i henhold til barnetrygdloven § 4 rett til barnetrygd dersom

garanti for at både foreldre og barn returnerer. Vi har hørt flere eksempler på foreldre som returnerer mens barna fortsatt er i utlandet.

7.3.4 Barn som har returnert

Vårt hovedinntrykk er at det varierer hvordan man har lykkes med å få barna returnert til Norge. I en del saker har barnet returnert uten at barnevernet, politiet eller utenriksmyndigheter i særlig grad har vært involvert i selve hjemreisen. I slike saker vil det ofte være tilfelle at barnevernet og eventuelt skolen har vært involvert gjennom kontakt med foreldre, men at de føler at de kanskje ikke har lykkes før barnet plutselig er i Norge. I andre tilfeller virker det som at foreldre har «gitt etter for press» etter dialog med barnevernet og eventuelt også utenriksstasjon eller konsulat. I noen få tilfeller har barnet foretatt hjemreisen på egen hånd. Vi har også hørt om eksempler hvor foreldre på eget initiativ henter barnet tilbake til Norge fordi de mener at det har vært tilstrekkelig lenge i utlandet, for eksempel hvis disiplinering har vært hensikten, hvis foreldrene oppdager at forholdene på utdanningsinstitusjonen er dårligere enn forventet eller fordi barnet utsettes for vold på skolen. Dette kan skje uten at barnevernet har vært involvert i nevneverdig grad etter utreise.

Noen kommuner beskriver at de har hatt nyttige samarbeid med Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, integreringsrådgivere hos ambassadene, Røde Kors og UD. Kommunene som trekker frem disse instansene har gode erfaringer med samarbeidet, og har opplevd at de ikke ville vært i stand til å løse sakene uten å få bistand utenfra. I slike saker fremstår det som at involveringen fra flere ulike aktører, inkludert utenriksmyndigheter, har vært avgjørende for å få til en retur.

Saker med returer i vår kartlegging har ofte hatt en alvorlig karakter, og har gjerne dreid seg om litt eldre barn. Barnevernet i hjemkommunen har gjerne hatt kontakt med barnet mens det har vært i utlandet, og har på den måten hatt tilstrekkelig informasjon om hva som har skjedd i utlandet til å kunne iverksette tiltak. Selv om dette gir mer informasjon om barnets situasjon, gir det i seg selv ikke nødvendigvis større handlingsrom for kommunen, noe som også påpekes i den danske studien av langvarige utenlandsopphold blant barn med ikke-vestlig bakgrunn (Ankestyrelsen, 2018).

I noen saker har barnevernet tatt kontakt med UD, som igjen har satt dem i kontakt med ambassade og/eller konsulat i det aktuelle landet. Sammen med barnet har barnevernet og norske myndigheter i landet vært i stand til å få barnet hjem til Norge. I disse tilfellene har det vært en forutsetning for å lykkes at barnevernet har hatt direkte kontakt med barnet underveis i utenlandsoppholdet. Det har også vært viktig at barnevernet har hatt kunnskap om hvilket handlingsrom de har mens barnet er i utlandet, og at de har tatt kontakt med UD.

Hovedinntrykket er imidlertid at det tilsynelatende er lite systematikk i hvilke tiltak som iverksettes for å følge opp etterlatte barn som returnerer til Norge etter lengre utenlandsopphold. En mulig forklaring kan være det som mange trekker frem i intervjuene, at sakene er helt unike, komplekse og lite sammenlignbare. Dersom barnevernet ikke har en pågående sak med et barn som har oppholdt seg i utlandet mot sin vilje, eller har fått en ny bekymringsmelding, har de ikke grunnlag for å iverksette tiltak overfor barnet når det kommer hjem. At barnevernet ikke har en pågående sak kan skyldes at utenlandsoppholdet har vært langvarig, og saken har blitt henlagt underveis.

Det er heller ikke gitt at barnet eller ungdommen returnerer til samme kommune. Vårt inntrykk er at det kan variere hvor lang tid det tar før den opprinnelige hjemkommunen får kjennskap til at barnet har returnert til en annen kommune i Norge, om kommunen i hele tatt får beskjed.

7.3.5 Avverge saker

I kapittel 4.4.2 viste vi at 29 av 237 kommuner (12 prosent) som har svart på den første spørreundersøkelsen (trinn 1) på nett, oppgir at de har avverget saker som med stor sannsynlighet ville ført til at et barn hadde blitt etterlatt i utlandet mot sin vilje. 22 av disse 29 kommunene har også har hatt saker med etterlatte barn. Med andre ord er det 7 kommuner som mener de har avverget saker, og ikke hatt noen faktiske saker som har ført til etterlatelse i utlandet. Disse kommunene er både små og store, og er lokalisert ulike steder i landet.

Resultatene er imidlertid usikre. Det er ekstremt vanskelig å vurdere om man har avverget saker som kunne ført til etterlatte barn. Det er sannsynligvis ulike oppfatninger blant kommunene om hva som er terskelen for å svare «ja» på spørsmålet om man har avverget saker. Noen kommuner som er aktive på området og som har en demografisk sammensetning med mange personer fra utsatte grupper, påpeker at

barnet blir regnet som bosatt i Norge. Barnet blir som hovedregel regnet som bosatt i Norge med mindre barnet oppholder seg i utlandet i mer enn 3 måneder, eller dersom barnet oppholder seg i utlandet i til sammen mer enn 6 måneder per år i to eller flere år etter hverandre. Dersom barnet ikke kan regnes som bosatt i Norge, opphører derimot retten til barnetrygd. Regelverket tilsier at foreldre dermed kan motta barnetrygd ved utenlandsopphold som varer under 3 måneder.

det er vanskelig å kartlegge årsaksforhold, og dermed om kommunen har avverget saker.

Årsaker til at man lykkes med å avverge saker

I svarene på spørreundersøkelsene fremgår det at måten kommunene har avverget sakene på varierer, og tiltakene de har iverksatt varierer i styrke. Noen kommuner oppgir at de har lykkes med å avverge saker ved å innkalle foreldrene til en samtale, enten med skolen eller med barnevernet. Her kan det gjøres avtaler med foreldrene om at barnet ikke skal reise ut. Enkelte kommunene beskriver også om de ved nøye gjennomgang av søknader om permisjon fra skolen har kunnet stoppes en utreise.

I andre tilfeller har kommunen på ulike måter fått inndratt pass fra familien. Dette kan skje ved at politiet inndrar pass eller ved at barnevernet samarbeider med politiet om å inndra pass. Vi har også hørt eksempler på at barnevernet og foreldre har inngått en avtale om at barnevernet oppbevarer barnas pass i en periode. Hensikten med dette er å forsikre at familien ikke reiser ut med et barn eller en ungdom. Som det fremkommer i enkelte intervjuer er dette ikke nødvendigvis en garanti for at familien ikke reiser ut uten pass gjennom et nettverk som kan sørge for utreisen, eller ved at familiene kan benytte pass fra opprinnelseslandet fordi de har dobbelt statsborgerskap og tilgang til flere pass.

Dersom bekymringen er tilstrekkelig alvorlig, har flere barnevern lykkes med å avverge saker ved å plassere barnet vekk fra familien ved et akuttvedtak. Et akuttvedtak, plassering på skjult adresse, vedtak om ikke samvær mellom barn og foreldre eller samvær med tilsyn kan være siste utvei for å forhindre en utreise.

Noen kommuner trekker også frem at de har fattet vedtak om forbud mot flytting (etter barnevernloven § 4-8). Dersom et barn er plassert utenfor hjemmet av foreldrene eller med deres samtykke kan fylkesnemnda vedta at barnet for en periode på opptil 3 måneder ikke skal flyttes. Et vedtak om forbud mot flytting kan bare fattes dersom det ikke er rimelig grunn for flyttingen, eller dersom den kan være til skade for barnet.

Vi har også fått beskrevet eksempler der man i potensielle saker med etterlatte barn har koblet på flyktningetjenesten, som har tatt kontakt med familiene og forsøkt å avverge utreise. I disse tilfellene har flyktningetjenesten hatt tett dialog med barnevernet.

Årsaker til at man ikke har lykkes med å avverge saker

Informasjon fra intervjuer tyder på at mulighetene for å følge opp og avverge saker kan variere med kjennetegn ved barna, for eksempel alder og opprinnelsesland. Det er kjent at kommunene støter på ulike utfordringer i befatningen med saker om små og store barn, jenter og gutter, samt hvilket land barnet etterlates i (særlig betinget på om landet har tiltrådt Haagkonvensjonen av 1996 eller ikke).

Ansvaret for å oppdage saker ligger ikke hos en enkelt instans i kommunen. Manglende evne eller mulighet til å oppdage risikoen for utreise oppgis av mange kommuner som den viktigste årsaken til at man ikke lykkes med å avverge flere saker med etterlatte barn. Dersom skolen og barnevernet først blir kjent med saken etter at utreisen har skjedd, kan de ikke avverge eller forhindre utreisen. Dersom barnevernet ikke er kjent med familien forut for en utreise, kan de heller ikke vurdere rømningsfare og omsorgssituasjonen og vurdere behov for et eventuelt akuttvedtak.

Dersom barnevernet kun er inne med en undersøkelse eller et hjelpetiltak, har de begrensede virkemidler til å forhindre utreise uten tilstrekkelig dokumentasjon som tilsier at barnets omsorgssituasjon er såpass alvorlig at omsorgsovertakelse er aktuelt. Barnevernet kan ha oppnådd god dialog med familien og iverksatt hjelpetiltak, men oppleve at familien likevel reiser ut av landet. Barnevernet kan da ikke nekte foreldre dette.

At kommuner ikke evner å avverge en sak kan ha flere årsaker. Det kan skyldes manglende informasjonsgrunnlag, manglende kunnskap om hvordan kartlegge en sak og hvilke risikovurderinger som skal legges til grunn, og manglende muligheter for å gripe inn. Kommunene opplever det som krevende å forhindre en utreise fordi det kun ofte foreligger en mistanke om at utreise kan skje. Ofte er ikke bekymringen tilstrekkelig begrunnet til at barnevernet har mulighet til å iverksette tiltak, for eksempel ved å fatte et plasseringsvedtak eller et akuttvedtak. At det er vurdert en rømningsfare knyttet til familien er samtidig ikke i seg selv tilstrekkelig til å fatte et akuttvedtak, det er omsorgssituasjonen som avgjør om et akuttvedtak kan fattes. Det kan også være tidkrevende og vanskelig å sikre tilstrekkelig dokumentasjon på at barnets omsorgssituasjon er i fare. Opplysninger og informasjon om planer for avreise kommer ofte for sent til at kommunene klarer å avverge saken.

En annen viktig årsak til at man ikke nødvendigvis lykkes med å avverge saker, er at barnevernets inngripen i seg selv kan bidra til å forårsake en utreise. Denne problemstillingen er ofte sterkt knyttet til barnevernets omdømme. Barnevernets involvering med familien kan gjøre foreldrene engstelige for omsorgsovertakelse. Dette kan igjen føre til at foreldrene velger å ta med barna ut av Norge til slektninger eller andre i frykt for barnevernet. I mange saker skyldes denne frykten manglende

kunnskap om barnevernets rolle og mandat. Dette trekkes frem som en vanlig problemstilling i saker der barnevernet har vært involvert i familien i forbindelse med det eldste barnet i en søskenflokk, og kanskje har plassert dette utenfor familien i kortere eller lengre perioder. Barnevernets inngripen overfor det eldste barnet kan ha gjort at foreldrene har blitt bekymret for å miste omsorgen for de yngre søsknene, og derfor har sendt disse til utlandet for å bo med slektninger der. I andre tilfeller kan utreisen være en reaksjon på at barnevernet utfører de rutinemessige undersøkelsene, slik at det er vanskelig å se for seg hvordan barnevernet kan agere annerledes, ettersom de er nødt til å undersøke bekymringsmeldinger de får. I denne typen saker kan det være snakk om behov for økt kompetanse om språk, religion, kultur og fenomener som æreskultur og kodeks, patriarkalske kulturer og sosial kontroll. Det er også behov for kompetanse på å skape god dialog og tillit med foreldre med ulik kulturell bakgrunn.

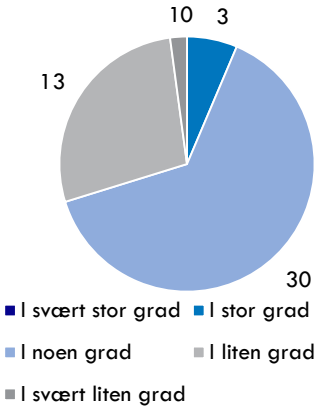
7.4 Utfordringer

Kommunene står overfor en rekke utfordringer i håndteringen av saker med etterlatte barn. Utfordringene er til stede i alle faser av sakene, fra forebygging og avverging, til arbeid med retur og oppfølging av etterlatte barn som har kommet tilbake til Norge. For å kartlegge kommunenes utfordringer, har vi i undersøkelsene spurt i hvilken grad kommunene opplever å ha tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og hjemmel i regelverket for å oppdage og håndtere saker hvor barn risikerer å bli tatt med og potensielt etterlatt i utlandet.

Figur 7-6 viser at kun 3 av 56 kommuner i vårt utvalg mener at de i stor grad har dette. Ingen svarer «i svært stor grad» på dette spørsmålet.

Blant de resterende 43 kommunene svarer de fleste (30 kommuner) at de i noen grad har tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og hjemmel i regelverket. Hele 23 av 56 kommuner svarer at de i liten eller svært liten grad har dette.

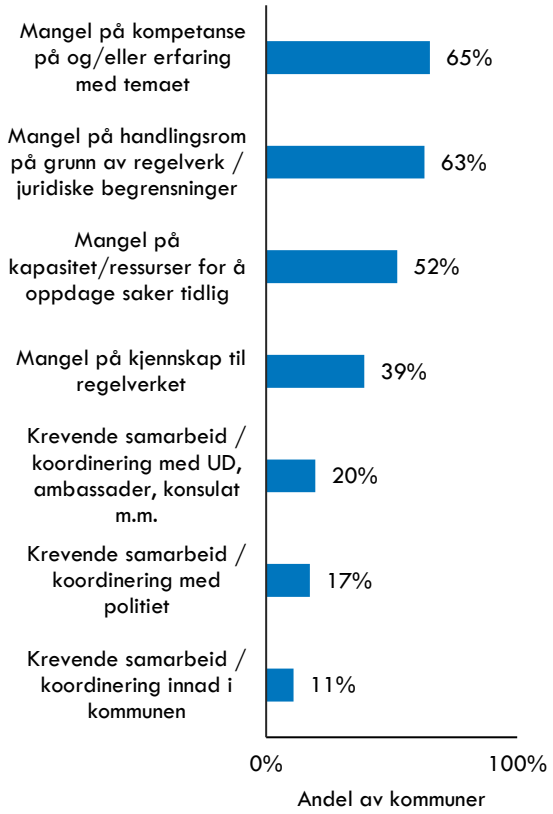
Figur 7-6: I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og hjemmel i regelverket for å oppdage og håndtere saker hvor barn risikerer å bli tatt med og potensielt etterlatt i utlandet? (N=56 kommuner)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Figur 7-7 viser hvilke spesifikke typer utfordringer kommunene oppgir at de har.

Figur 7-7: Kommunenes utfordringer (N=46)



Datagrunnlag: spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

De fleste kommunene (65 prosent) oppgir at mangel på kompetanse og/eller erfaring med temaet er en utfordring. En nesten like stor andel av kommunene

svarer at mangel på handlingsrom på grunn av regelverk/juridiske begrensninger er en utfordring i sakene. Over halvparten mener også at mangel på kapasitet/ressurser for å oppdage saker tidlig gjør det vanskelig å håndtere sakene. Inntrykket fra intervjuene med at det varierer mellom kommunene hvor godt de kjenner regelverket ser ut til en viss grad å bli bekreftet av resultatene i Figur 7-7, som viser at litt under halvparten av kommunene i utvalget opplever dette som en utfordring.

Kommunene trekker sjeldnere frem samarbeid med utenriksmyndigheter, politi eller innad i kommunen som en utfordring.

7.4.1 Kompetanse og erfaring

Mange kommuner har ifølge funnene i denne kartleggingen et begrenset antall saker med etterlatte barn, noe som i seg selv skaper utfordringer. I tillegg viste NIFU sin undersøkelse blant barnevernsansatte i kommunalt barnevern, som en del av Bufdirs utredning om kompetanseløft i barnevernet, at 66 prosent mener de i liten eller noen grad har kompetanse til å vurdere omsorg hos foreldre med annen sosial, kulturell eller erfaringsmessig bakgrunn.[54]

Vår vurdering er at konsekvensen av dette er at mange kommuner opplever at de ikke får anledning til, eller har utfordringer med, å opparbeide seg tilstrekkelig erfaring og kompetanse på håndtering av saker som gjelder etterlatte barn. Dette gjelder både med tanke på å oppdage og å håndtere sakene. Disse forholdene understrekes også i intervjuer. Flere oppgir at det er lite fokus på problemstillingen med etterlatte barn i kommunen, fordi det utgjør en relativt liten del av barnevernets arbeid. Lite kunnskap og kompetanse kan, basert på inntrykk fra enkelte av intervjuene, være en medvirkende årsak til at barnevernet ikke iverksatte tiltak i en sak. Når barnevernstjenester i tillegg kan ha utfordringer knyttet til høy turnover, risikerer kommunene at kunnskap og erfaring forsvinner over tid. Resultatene tilsier at flere kommuner kan oppdage og håndtere saker med etterlatte barn på en bedre måte hvis de får økt kompetanse på temaet.

På spørsmål om hvorvidt kommunen har skriftlige rutiner for å dokumentere og evaluere arbeidet med saker som omhandler etterlatte barn, svarer nesten 80 prosent at de enten ikke har skriftlige rutiner, eller at de ikke vet om de har skriftlige rutiner (se kapittel 5). Mangelen på dokumentasjon av saker er etter vår forståelse antagelig en medvirkende hindring for kompetanseheving på temaet.

Mangel på kompetanse og erfaring med temaet er en utfordring for alle aktørene i en kommune, ikke bare barnevernet. I mange saker er det skolen som er best egnet til å oppdage risiko for utreise. For at håndteringen skal fungere, må de skoleansatte være klare over problemstillingen og ha rutiner. Dersom det er mangel på kompetanse og erfaring med saker med etterlatte barn, er det en risiko for at det er saker som ikke oppdages. Våre vurderinger og analyser av usikkerhet tilsier at det kan eksistere et omfang av saker i kommunene som ikke oppdages.

Utfordringen knyttet til kompetanse er pekt på tidligere. I følgeevalueringen av handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet finner (Lidén & Bredal, 2017) at til tross for at ansatte i ordinære tjenester har fått tilført økt kunnskap, er mange fortsatt usikre på regelverket. De finner store variasjoner mellom kommunene med hensyn til kompetanse og bevissthet, noe som er uheldig fordi tilbudet til barn i internasjonale saker ikke blir likeverdig. Evalueringen av handlingsplan mot tvangsekteskap (2008) viste tilsvarende funn (Steen-Johansen, et al., 2011). Den overordnede konklusjonen den gang var at dette kunne tyde på en økt evne til å avdekke saker om tvangsekteskap i hjelpeapparatet, selv om denne virket å være noe ulikt fordelt mellom ulike instanser.

Kommunens mangel på kompetanse og erfaring kan også være knyttet til barnevernets møte med etniske minoriteter. I en studie av omsorgsovertakelser og etniske minoriteter, finner Five Aarset og Bredal (2018) at barnevernets samtaler med foreldre i liten grad tar høyde for kulturforskjeller i hvordan omsorgskompetanse defineres og uttrykkes. De finner at det er lite oppmerksomhet rundt kulturspesifikke forskjeller i kommunikasjonsstiler og hva dette kan innebære for forståelse og misforståelse mellom barnevernet, barn og foreldre. De vurderer at det er et stort behov for andre metodiske tilnærminger som supplement eller alternativ til de samtalebaserte, refleksive metodene som dominerer barneverntjenestens kartleggings- og veiledningsmetodikk. Selv om det ikke i alle saker med etterlatte barn har vært grunnlag for å vurdere omsorgsovertakelse, har disse funnene antagelig sammenheng med våre funn om at barnevernet i en del saker er kjent med familien før utreise, men ikke evner å forhindre utreise gjennom dialog og tillitsbygging.

Barnevernet kan også møte på utfordringer knyttet til å håndtere press fra familien, som de ikke nødvendigvis har mye erfaring med å håndtere. Som beskrevet i Bredal og Melby (2018) sin studie av barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll, forekommer det at jenter trekker tilbake det de har sagt om vold og kontroll som følge

[54] Kilde: Bufdir. https://www.bufdir.no/Aktuelt/bufdir_foreslar_kompetanse krav_og_nye_masterutdanninger_for_barnevernet/. Det er foreslått å innta minoritetsarbeid i en ny master i barnevern.

av press fra familien, enten tidlig i forløpet eller etter en plassering. De finner at barnevernet opplever det som utfordrende å etablere dialog og samarbeid med foreldrene, og både foreldrene og jentene kan være skeptiske til innblanding. Dette stemmer overens med inntrykket fra våre intervjuer; at barnevernet ofte har utfordringer knyttet til press fra familie, slekt og nettverk samt utfordringer med å vite hvordan de skal gå frem for å skape god dialog og tillit med foreldre i slike tilfeller.

7.4.2 Forståelse av ansvar og myndighet

Det virker å være noe ulik oppfatning om barnevernlovens virkeområde blant kommunene. Tidligere har det vært en bred oppfatning at myndighetenes muligheter til å hjelpe mange av de etterlatte barna har vært begrenset av barnevernlovens virkeområde, som beskrevet av Lidén et al. (2014). I våre intervjuer virker det som at denne oppfatningen fremdeles til en viss grad er utbredt. Flere trekker frem at barnevernet ikke kan gjøre noe når barna har reist til utlandet, på tross av at barnevernloven i § 1-2 i 2016 på bakgrunn av at Norge tiltrådte Haagkonvensjonen 1996. Enkelte av barnevernlovens bestemmelser gjelder i dag også barn som oppholder seg i utlandet, så lenge disse anses å fortsatt ha vanlig bosted i Norge.

Enkelte kommuner vi har dybdeintervjuet er imidlertid opplagte unntak, og kjenner godt til lovendringen lovendringen i barnevernloven § 1-2. En kommune har fortalt at de tok kontakt med Utenriksdepartementet i en sak der barnet allerede oppholdt seg i utlandet, mens de tidligere pleide å henlegge meldinger der barna oppholdt seg i utlandet. Det er likevel problematisk at mange kommuner svarer at de opplever at det ikke er rom for å hjelpe barn som allerede er etterlatt. Endringen i barnevernloven bør gjøre at kommunene også er involvert i saker der utreisen allerede har skjedd og barnet befinner seg i utlandet.

Samtidig peker enkelte kommuner på en utfordring med tanke på når det skal meldes bekymring. Dette gjelder om bekymringsmeldingen skal meldes når det er bekymring for (eller antatt) tap av skolegang (mens barnet er i utlandet) eller når det faktisk er tap av skolegang, noe man ofte kun vet i etterkant når barnet har returnert til Norge.

Enkelte barnevernledere trekker frem at det er en utfordring at skolen avslutter saken når barnet befinner seg i utlandet, og at barnevernet ikke kobles inn. I en del saker kan dette skyldes at det ikke er grunnlag for bekymring og at saken fremstår som en flytting. I andre saker er det usikkert om skolens konklusjon er den riktige.

På tross av at det finnes noe handlingsrom for kommunene når et barn har reist til utlandet, dog avhengig av hvilket land det reiser til, svarer flertallet av kommunene at mangel på handlingsrom er en utfordring. I intervjuene forteller de om at handlingsrommet for inngripen *før* en eventuell utreise kan være begrenset. Dette er, som tidligere diskutert, gjerne fordi det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på at en utreise vil medføre omsorgssvikt eller ulike former for negativ sosial kontroll. Uten slik dokumentasjon vil ikke barnevernet kunne iverksette tiltak på bakgrunn av bekymringen om utreise i seg selv. I disse tilfellene kan utreise være en del av et større bekymringsbilde rundt barnet.

7.4.3 Kapasitet og ressurser

Flertallet av kommunene oppgir at mangel på kapasitet og ressurser for å oppdage saker tidlig er en utfordring. Vårt inntrykk fra intervjuene er imidlertid at saker med etterlatte barn ikke blir oppfattet som spesielt ressurskrevende sammenliknet med «ordinære» barnevernssaker. Forklaringen på dette kan dels være at saker med etterlatte barn utgjør en såpass liten del av det daglige arbeidet til barnevernet. De fleste omtaler saksgangen i en sak med etterlatte barn, i alle fall før en eventuell utreise, som relativt lik i omfang som andre barnevernssaker. Dette fordi det er en barnevernssak, og ikke en «etterlatt i utlandet»-sak som registreres og håndteres på en helt egen måte. Det kreves imidlertid oftere at saksgangen går noe fortere, ettersom det kan stå om dager eller timer til planlagt utreise. Samtidig skiller dette ikke nødvendigvis saken fra en akuttsak hvor det ikke er risiko for utreise, hvor barnevernet også er nødt til å agere raskt.

7.4.4 Samarbeid

Et mindretall av kommunene trekker frem krevende samarbeid som en utfordring ved håndteringen av etterlattsaker. Vi har skilt mellom samarbeid med UD, ambassader og konsulater, som kommunene gjerne kommer i kontakt med etter at utreisen har skjedd, samarbeid med politiet og samarbeid med instanser i kommunen, som barnevernet gjerne har kontakt med i forbindelse med avverging og forebygging av saker.

Krevende samarbeid og/eller koordinering med UD, ambassader og konsulater kan tolkes på flere måter. I intervjuene har vi fått inntrykk av at dette kan skyldes at UD ikke har vært i stand til å hjelpe kommunen med å få et barn hjem til Norge fordi norske myndigheter ikke er representert i det aktuelle landet. Tilsvarende har enkelte kommuner opplevd at ambassader og konsulater i begrenset grad kan gjøre noe.

Kompetanseteamet i Bufdir opplever på sin side at både hjelpeapparat og de utsatte kan ha urealistiske forventninger til hva norske myndigheter kan bistå med. Kompetanseteamet har tett samarbeid med

utenriksstasjoner, UD og UDI og med Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996. Saker som kommer til Kompetanseteamet i Bufdir og som omhandler personer under 18 år handler imidlertid i hovedsak om barn som befinner seg i land som ikke har ratifisert konvensjonen, noe som i stor grad begrenser myndighetenes handlingsrom. Sentralmyndigheten gir imidlertid også bistand i saker der barnet befinner seg i et land som ikke har tiltrådt konvensjonen.

Kompetanseteamet trekker frem flere grunner til at det er vanskelig for norske myndigheter å hjelpe i utlandet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018)[55], som også nevnes av våre informanter under intervjuene:

- Norske myndigheter har begrenset handlingsrom når et barn befinner seg på et annet lands territorium.
- Sikkerhetssituasjonen i mange av landene gjør det vanskelig å bistå. Dette er i hovedsak land hvor UD har utstedt et reiseråd som tilsier at norske borgere ikke bør reise til området.
- Sikkerhetssituasjonen medfører ofte begrenset diplomatisk tilstedeværelse – noe som eksempelvis vanskeliggjør utstedelse av nødpass.
- De utsatte mangler ofte pass/andre ID-dokumenter og midler til reise.
- Dobbelt statsborgerskap vanskeliggjør norske myndigheters tilgang til personene fordi de blir betraktet som borgere av det aktuelle landet.
- I saker som angår barn er det foreldrene som bestemmer hvor barnet skal bo.
- Manglende oppholdsgrunnlag i Norge gjør det vanskelig å hjelpe. Det gjelder i saker der personens permanente oppholdstillatelse er bortfalt fordi de har oppholdt seg for lenge i utlandet, der deres midlertidige tillatelse er utløpt uten å ha blitt fornyet, eller der de ikke fyller vilkårene for en ny tillatelse.

I saker hvor norske myndigheter lykkes med å bistå med en retur til Norge, har Kompetanseteamet en koordinerende rolle opp mot hjelpeapparatet i Norge. Det ligger i Kompetanseteamets mandat at de skal være den koordinerende instansen mellom utenriks-tjenesten og hjelpeapparatet i Norge i saker der norske borgere hjelpes hjem fra utlandet. Kompetanseteamet kontakter instanser som politi, krisesenter, barneverntjeneste og NAV, slik at aktuelle instanser er på plass i saker der personene får bistand til retur til Norge (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).[56] I vår kartlegging finner vi imidlertid noe begrenset og varierende kjennskap til Kompetanseteamet i Bufdir, noe som kan forklare hvorfor enkelte kommuner opplever at det er krevende med samarbeid med utenriksmyndigheter. Det er viktig at kommunene blir kjent med Kompetanseteamet og dets mandat.

Det er vårt inntrykk fra intervjuer at kommunene har et godt samarbeid med politiet i de alvorligste sakene. Det kan for eksempel dreie seg om behov for å frata og beslaglegge pass, og bistand på flyplass for å forhindre utreise eller bistå ved retur. Det kan imidlertid være vanskelig å få til et godt samarbeid med politiet dersom det ikke finnes arenaer der barnevernet, skolene og politiet møtes for å diskutere disse problemstillingene, også før de konkrete sakene oppstår.

Få kommuner trekker frem samarbeid mellom instanser i kommunen som en utfordring. En mulig forklaring på dette er at barnevernet i stor grad håndterer saken, etter at for eksempel skolen har oppdaget saken og meldt bekymring. Når barnevernet håndterer saken kan de hente ikke-taushetsbelagt, og i noen tilfeller taushetsbelagt, informasjon fra skolene. Skolene kan ikke på lik linje innhente informasjon fra barnevernet uten å møte på taushetsplikten på et tidligere stadium i forbindelse med å oppdage og varsle om saker.

Den tidligere evalueringen av handlingsplan mot tvangsekteskap (2008) viste at det er variasjoner mellom kommuner når det gjelder lokalt samarbeid. I noen kommuner eksisterte det rutiner for intern saks-håndtering og samarbeid mellom etater, mens dette var fravværende i andre kommuner. De fant at politiet og barnevernet fremstod som svært sentrale i sam-arbeidet, mens NAV og skolene i mindre grad var involvert i lokale samarbeid.

Vårt inntrykk fra intervjuer er at informasjonsdeling mellom kommunale instanser kan være en utfordring. I noen saker kan det å gi informasjon til barnevernet oppleves som problematisk, fordi man frykter at opplysningsplikt overfor foreldre medfører at barn eller ungdom blir utsatt for foreldrenes sosiale kontroll. Andre påpeker at etter at barnevernet tar over saken, blir ikke andre instanser tilstrekkelig oppdatert om sakens utvikling og utfall.

[55] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

[56] Kilde: Årsrapport 2018 fra Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

8. Aktuelle forebyggende tiltak

Saker med etterlatte barn er både krevende å oppdage og håndtere for kommunene, og handlingsrommet er begrenset når utreisen allerede er et faktum. Det er derfor viktig med forebyggende arbeid. Funnene i kartleggingen tyder på at det er behov for tiltak som styrker kunnskap og oppmerksomhet om etterlatte barn i kommunene, tiltak som sikrer gode rutiner på tvers av skoler, barnehager og helsestasjoner og tiltak som gir informasjon og veiledning til barn, unge og foreldre. Det er i tillegg behov for tiltak som øker kunnskapen om eksisterende veiledere og sentraliserte enheter som Kompetanseteamet i Bufdir.

Vårt inntrykk fra kartleggingen er at saker som gjelder barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje er både krevende å oppdage og håndtere for kommunene. Sakene er vanskelig å oppdage, fordi utreise kan være starten på en ferie som utvikler seg til et ufrivillig opphold, eller kommunene kan ofte bli kjent med en sak eller fatte mistanke om en sak når barnet allerede befinner seg i utlandet. Sakene er også krevende å håndtere fordi handlingsrommet er begrenset når utreisen allerede er et faktum, noe som gjør forebygging viktig.

Basert på funnene i kartleggingen, beskriver vi viktige behov i arbeidet med saker om etterlatte barn, og identifiserer aktuelle forebyggende tiltak rettet mot kommunene.[57] Tiltakene kan sorteres i fire hovedgrupper. Dette er tiltak som retter seg mot å:

- Styrke kunnskap og oppmerksomhet om etterlatte barn i kommunene.
- Sikre gode rutiner i skoler, barnehager og helsestasjoner.
- Sikre mer informasjon og veiledning rettet mot barn, unge og foreldre.
- Øke kunnskapen om tilgjengelig kompetansestøtte og operativ støtte utenfor kommunene.

I henhold til mandatet for kartleggingen avgrenser vi drøftingen av tiltak fra tiltak som forhindrer eller avverger en utreise, og tiltak som ikke kan sies å være forebyggende. Dette gjelder for eksempel omsorgsovertakelse eller andre inngripende tiltak som iverksettes tett opp mot en eventuell utreise eller mens barnet befinner seg i utlandet.

8.1 Tiltak 1: Styrke kunnskap og oppmerksomhet om etterlatte barn i kommunene

Et av funnene i kartleggingen er at problemstillingen med etterlatte barn er ganske lavt på dagsorden og et underkommunisert tema i en del kommuner. Med unntak av kommuner som har gjort særskilte tiltak for å forebygge og avverge saker, er det i mange kommuner kun sporadiske erfaringer og dermed også begrenset oppmerksomhet rundt slike saker. Relatert til dette, fant Lidén et al. (2014) at ufrivillige utenlandsopphold er en mer diffus bekymring hos skolene enn tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som utløser et handlingsrepertoar som er mer etablert.

Fra intervjuene er et av hovedinntrykkene at problemstillingen med etterlatte barn sjelden blir diskutert, hverken i interne fora eller i samarbeidsfora i kommunen. Oppmerksomhet og kunnskap om problemstillingen er viktig for at kommunen skal kunne oppdage de relevante bekymringene og mistankene. Uten tilstrekkelig oppmerksomhet og kunnskap om temaet, er det en risiko for at saker ikke oppdages. Vi ser derfor et behov for å styrke kunnskap og oppmerksomhet om problemstillingen i kommunene, gjennom mer informasjon til både barnevern, skoler, barnehager, skolehelsetjenesten, helsestasjoner, samt barn og foreldre selv. Samtidig ser vi at behovet varierer mellom kommunene. Kartleggingen har vist at mange av sakene med etterlatte barn er konsentrert om relativt få store kommuner og storbykommuner. Kommuner med svært få tilfeller opplever dessuten at gitt et begrenset antall saker hvert år, kombinert med begrensede ressurser, at dagens oppmerksomhet på problemstillingen i kommunen er tilstrekkelig.

Vårt inntrykk fra intervjuer og fritekstsvar er at det er få kommuner som trekker frem veiledere og sentrale retningslinjer som hjelpemidler i håndteringen av saker med etterlatte barn. Bufdir har veiledere til det kommunale barnevernet for arbeid med både negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold[58] og retningslinjer om etterlatte barn i utlandet.[59] Som et minimum for å styrke kunnskap og oppmerksomhet

[57] Vi har ikke eksplisitt vurdert kostnadene ved tiltakene, og beslutningstakere må derfor veie opp tiltakene opp mot omfanget av saker.

[58] Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barnevernstjenesten.*

[59] Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet.*

om etterlatte barn i kommunene, kan disse veilederne og retningslinjene, i tillegg til en rekke andre veiledere for arbeid med temaet, med fordel kommuniseres tydeligere til kommunene og særlig det kommunale barnevernet.

I følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016) finner (Lidén & Bredal, 2017) at det er behov for økt kunnskap om og forståelse for det spesifikke ved familieliv på tvers av landegrenser. Våre funn tyder på det samme, at det er behov for tiltak for å styrke barnevernets kompetanse på kultursensitivitet og hvordan dette ivaretas i barnevernets møte med ulike minoriteter. Et langsiktig tiltak vil være å møte dette behovet gjennom tiltak som adresserer innholdet i både barnevern- og sosionomutdanningen. I Bufdirs utredning av kompetanseløft i barnevernet, er det foreslått å ta inn arbeid med minoritet som en del av utdanningen i en ny master i barnevern.[60] Samtidig er det usikkert i hvilken grad alle kommuner kan prioritere å opparbeide seg denne kompetansen når saker med etterlatte barn sjelden forekommer i mange kommuner. Dette tilsier at det er viktig at Kompetanseteamet må bli mer kjent og brukt av kommunene.

I intervjuene fremkommer det at flere kommuner har tverrfaglige team, som møtes for å diskutere saker om barn og unge som krever drøfting og samarbeid på tvers av instansene. I tverrfaglige team kan representanter fra rekke ulike tjenesteområder være involvert, for eksempel skole, barnehage, barnevern, PPT, BUP, politiet, minoritetsrådgiver, flyktningetjenesten mv. I slike fora vil det være naturlig at problematikk rundt etterlatte barn kan drøftes. Likevel har vi i kartleggingen hørt lite om dette. Det er usikkert hva som er årsaken til dette funnet, men det kan skyldes at etterlatte barn forekommer sjeldent i mange av kommunene som har hatt saker. Det kan også skyldes at kommunene mangler tilstrekkelig kompetanse til å vurdere denne typen saker i slike fora.

I kartleggingen har vi også hørt om nettverk rettet mot æresrelatert vold og andre problemstillinger som ofte er knyttet til saker med etterlatte barn, fortrinnsvis i større kommuner. Et eksempel er nettverk mot æresrelatert vold i Stavanger kommune, som samler representanter fra blant annet politiet, familievernkontor, Bufetat, det kommunale barnevernet, skole- og barnehageområdet, minoritetsrådgiver, fylkeskommunen, konfliktrådet, krisesenter, språksenter for innvandrere, flyktningeseksjonen og frivillige organisasjoner.

Inntrykket er at nettverkene kan være et egnet forum for kompetansebygging og erfaringsutveksling. I nettverket i Stavanger kommune deltar en av nabokommunene med en observatør, som drar nytte av kompetansen og kunnskaps- og erfaringsutvekslinger i nettverket. Dette kan være et relevant tiltak for kommuner som har tilgang til et nettverk i større omkringliggende kommuner, og som selv ikke nødvendigvis har ressurser, kapasitet eller behov for et eget nettverk til enhver tid. Samtidig er inntrykket at nettverkene i seg selv ikke er en enhet som nødvendigvis dekker behovet for operativ støtte fra for eksempel Kompetanseteamet i Bufdir.

8.2 Tiltak 2: Sikre gode rutiner i skoler, barnehager og helsestasjoner

Som påpekt i «Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)», er det skolene som har den beste muligheten til å fange opp situasjoner der eleven ikke ønsker å flytte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Det er dermed viktig at skolenes rutiner er velfungerende. I tillegg er barnehager og helsestasjoner sentrale kommunale instanser i det forebyggende arbeidet. Skoler, barnehager og helsestasjoner møter barn og unge hver dag, og vil med gode rutiner og prosedyrer kunne oppdage mistanker og bekymringer på et tidlig tidspunkt.

Et av hovedinntrykkene i kartleggingen er imidlertid at det varierer mellom kommunene hvilke rutiner skolene har. Mens noen kommuner har skriftlige, formelle retningslinjer og prosedyrer som kommuniseres ut til skolene, virker det som om andre kommuner benytter en mer uformell tilnærming.

Kommuner som i intervjuer opplyser at de driver forebyggende arbeid, beskriver at dette innebærer at skoler, barnehager og/eller helsestasjoner har jevnlig dialog med foreldre for å finne løsninger. Dette kan skje uavhengig eller i forkant av en eventuell kontakt mellom barnevernet og familien. Flere kommuner påpeker at det kan være nyttig at andre tjenester enn barnevernet har tett kontakt med foreldrene og arbeider med å skape dialog og tillit, for å kunne forebygge at foreldrene tar med barna ut av Norge. Flere kommuner beskriver også tilfeller der man har lykkes med å informere foreldre om

[60] Kilde: Bufdir, https://www.bufdir.no/globalassets/bufdirs-kompetanseutredning-endelig.pdf

potensielle negative konsekvenser for barnet av lengre utenlandsopphold, uten at barnevernet har vært involvert.

Vi ser likevel et behov for tiltak for å sikre gode rutiner i skoler, barnehager og helsestasjoner, i tillegg til å øke kunnskap og oppmerksomhet om problematikken med etterlatte barn. Det bør informeres om hvilke rutiner skolene bør ha i kontakt med foreldre og elever, for eksempel oppfølgingssamtaler med elever. Det finnes flere sentralt utviklede veiledere, for eksempel fra Utdanningsdirektoratet om barn som ikke møter på skolen og IMDi sin nevnte nettside NORA, som også inneholder historier fra faktiske saker med etterlatte barn. Disse bør i større grad gjøres kjent blant skoler, barnehager og helsestasjoner, samt til minoritetsrådgivere og andre som kommer i kontakt med problemstillingen.

Større kommuner har oftere behov for rutiner eller ressurser for å koordinere arbeidet med etterlatte barn. I enkelte kommuner finnes det klare prosedyrer for skolene og barnehagene, ofte basert på veiledere fra Utdanningsdirektoratet og/eller standarder i Oslo, om hvordan skoler og barnehager skal gå frem dersom elever har ugyldig fravær. Å få en slik standard ut til kommunene, vil kunne være et nyttig tiltak.

Tiltaket bør også inkludere barnehagene, for å sikre at disse også har rutiner for oppfølging av fravær. Barnehagenes rutiner kan baseres på veiledere for oppfølging av fravær i skolen, og tilpasses etter behov. I tillegg bør det fokuseres på rutiner for bekymringsmelding, og at skoler, barnehager og helsestasjoner ikke har for høy terskel for når de tar kontakt med barnevernet.

8.3 Tiltak 3: Informasjon og veiledning rettet mot barn, unge og foreldre

Et av inntrykkene fra intervjuene med kommunene, er at det bør satses på at kommunale instanser snakker mer om temaet etterlatte barn, ikke bare med instansene som skal oppdage og håndtere sakene, men også med barn, unge og foreldre.

Et av funnene til Lidén et al. (2014) i studien av transnasjonal oppvekst, er at skolene opplever at foreldre sjelden inviterer til dialog om sine planer, og temaet tas heller ikke opp på foreldremøter og lignende. I vår kartlegging gir flere av kommunene uttrykk for at skolene bør etablere bedre kontakt med familier i utsatte grupper. Gjennom dette kan de bidra med veiledning av foreldre, og med å informere foreldrene om potensielle negative konsekvenser ved langvarige utenlandsopphold. Flere kommuner gir tilbakemeldinger om gode resultater fra foreldreveiledning, der foreldre med minoritetsbakgrunn møtes for å utveksle erfaringer om forholdet til barna. Foreldreveiledning kan bidra til økt mestring i foreldrerollen, og samtidig forberede foreldrene på hvordan oppdragelse i Norge kan skille seg fra oppdragelse i andre land. Foreldreveiledning i grupper (ICDP) er et tiltak som kan virke forebyggende, og som det kan være aktuelt for enda flere kommuner å satse på.

Et annet behov vi ser med bakgrunn i funnene fra kartleggingen er at skolene bør bli mer aktive og spørre barn om ferieplaner. Selv om det finnes veiledning og informasjon om hvordan skoler kan gjennomføre oppfølgingssamtaler med elever både på Utdanningsdirektoratets nettsider og på IMDi sitt nettsted NORA, virker det å variere i hvilken grad skolene er kjent med dette og om de har gode rutiner og praksis for å gjennomføre slike samtaler. I noen kommuner finnes det konkrete eksempler på at samtaler initieres etter at en lærer eller ansatt ved helsestasjonen har vært bekymret for at foreldrene vurderer å ta med ett eller flere av barna sine til utlandet for en periode.

Skolene gir i dag informasjon til barn om vold og seksuelle overgrep, samt om kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. I forbindelse med at disse problemstillingene tas opp, kan også risikofaktorer forbundet med ufrivillige utenlandsopphold tas opp. Ettersom saker kan oppstå under påskudd av ferie, kan det være avgjørende at barn og unge er klare over det kan eksistere risiko selv om selve utreisen kan fremstå frivillig.

Det understrekes av flere kommuner at dialog med familier er et av de viktigste forebyggende tiltakene i undersøkelsessaker og ved hjelpetiltak. Dette er i tråd med funnene fra den danske studien om langvarige utenlandsopphold blant barn med ikke-vestlig bakgrunn, som peker på at dialog er den beste handlingsmuligheten for å forhindre utreise (Ankestyrelsen, 2018).

Et av inntrykkene fra kartleggingen er at barnevernets omdømme kan være en vesentlig utfordring i håndteringen av saker med etterlatte barn, inkludert det å skape god dialog med foreldre. Det kan også være manglende kompetanse på ivaretakelse av kultursensitivitet i barnevernets møte med minoriteter. Våre funn i kartleggingen viser at kommunene ofte vurderer at utreise er eller fremstår som en reaksjon på barnevernets involvering. Vår vurdering er derfor at å styrke barnevernets omdømme blant minoritetsgrupper sannsynligvis vil være et viktig tiltak for å kunne skape god dialog og tillit, som igjen kan redusere risikoen for at barnevernets omdømme

direkte eller indirekte bidrar til å utløse utreiser som kan føre til etterlatte barn.

8.4 Tiltak 4: Øke kunnskapen om tilgjengelig kompetansestøtte og operativ støtte utenfor kommunen

En del av kommunene vi har intervjuet som har erfaring med saker om etterlatte barn, har kjennskap til viktige aktører som kan bistå. Dette gjelder for eksempel det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll og Røde Kors. Kompetanseteamet gir råd og veiledning til tjenesteapparatet om hvordan de bør gå frem i enkeltsaker, blant annet om:

- Hvordan kartlegge situasjonen til den utsatte
- Hvordan samtale med den utsatte, og/eller den utsattes foreldre/familie
- Hvilke (andre) instanser som bør involveres i saken
- Risikovurdering og sikkerhetstiltak
- Annen oppfølging den utsatte kan ha behov for, som for eksempel psykososial oppfølging

Kompetanseteamet bistår hjelpeapparatet i saker som gjelder tvangsekteskap, negativ sosial kontroll, kjønnslemlestelse eller andre former for æresrelatert vold. De forvalter også en refusjonsordning for utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, der reise tilbake til Norge kan dekkes etter visse kriterier og søknad.[61] I tillegg kan Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996, som er plassert i Bufdir i samme avdeling som Kompetanseteamet, gi veiledning rundt hvilke regler som gjelder for barnevernet i saker der et barn oppholder seg i utlandet, og om muligheten for samarbeid med myndighetene i oppholdsstaten. Dette gjelder uavhengig om oppholdsstaten har ratifisert Haagkonvensjonen 1996.

Mange av kommunene som har hatt saker med etterlatte barn gir uttrykk for at det er behov for en sentralisert enhet med kompetansestøtte som kan bistå kommunene. Blant kommuner som har erfaring fra flere saker med etterlatte barn, er inntrykket at selv om det er behov for mer kompetanse og kunnskap i kommunene, er det vel så viktig at kommunene finner frem til den relevante kompetansen som finnes utenfor kommunen. Kommunene virker, etter vår vurdering, å ha et særlig behov for bistand fra sentrale enheter til å vurdere land- og kulturspesifikke problemstillinger som kan sette kommunale instanser, særlig skole og barnevernet, i bedre stand til å foreta en risikovurdering for utreise og etterlatelse i utlandet. At sakene tilsynelatende oppstår sporadisk i mange kommuner, gjør det spesielt viktig at kommunene har tilgang på tilgjengelig kompetanse når det først kommer inn en ny sak. I det forebyggende arbeidet er dette etter vår vurdering særlig viktig for at kommunene skal kunne vite hvilke faresignaler eller risikofaktorer de bør se etter, og hvordan de på et tidlig stadium skal kunne fange opp og følge opp disse.

Blant kommunene som helhet er vår vurdering at kjennskapen til Kompetanseteamet og hva de kan bistå med er begrenset, og kjennskapen varierer mellom kommuner. Det er også flere kommuner som ikke virker å kjenne til Kompetanseteamet i det hele tatt. Basert på disse innspillene ser vi et behov for tiltak som sørger for å øke kunnskapen om den kompetansestøtten som finnes utenfor kommunene, herunder særlig Kompetanseteamet. Det bør også tydeliggjøres hva Kompetanseteamet kan bistå med. Dette bør være kjent for kommunene, og det bør være lav terskel å ta kontakt med Kompetanseteamet for å trekke på deres kompetanse.

Vi har gjennom kartleggingen også mottatt innspill om at det er viktig at kommunene kjenner til Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996, de regionale ressurssentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS-ene) og Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo[62]). I tillegg vil samarbeid med lokalt politi være relevant for å vurdere sikkerhet og andre tiltak som for eksempel passnekt.

Som en del av arbeidet med å øke kunnskapen om tilgjengelig støtte utenfor kommunene, kan det også med fordel satses på tiltak for å få ut mer og tydeligere informasjon om hvilke relevante veiledere som finnes og hvilke øvrige kompetansemiljøer som kan kontaktes når mistanke oppstår. IMDi sitt nettsted NORA er et eksempel på en nettside som inneholder mye informasjon til veiledning for kommunene.

Et av hovedinntrykkene fra kartleggingen er også at kommunene opplever et begrenset handlingsrom i saker der barna har forlatt Norge. Å få barna hjem kan kreve en annen kompetanse enn det som besittes i det lokale barnevernet. Enkelte virker å være av den oppfatningen at barnevernet ikke kan gjøre noe etter at barna har reist, og det virker å være varierende kjennskap til hva endringen i barnevernlovens stedlige virkeområde etter § 1-2 fra 2016 innebærer. Kommunene har tilsynelatende et behov for operativ støtte når barna først er i utlandet. For best å håndtere sakene er det ikke sikkert at det er optimalt å sette inn lokale og knappe barnevernsressurser på å

[61] Kilde: regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-02-18/id2632326/

[62] Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, https://landinfo.no/

innhente bistand fra UD eller ambassader. Økt kunnskap om Sentralmyndigheten for Haag-konvensjonen av 1996 sin rolle, hvilken bistand som kan gis når barnet er etterlatt i utlandet og hvilke muligheter som finnes etter konvensjonen, kan derfor være nyttig.

Kompetanseteamet koordinerer arbeid med å få etterlatte barn hjem, dersom kommunen har tatt kontakt med teamet. Å øke kunnskapen om Kompetanseteamet blant kommunene kan bidra til at flere kommuner tar kontakt, og dermed til at flere saker koordineres via Kompetanseteamet. Dette kan bidra til en likere behandling av saker med etterlatte barn mellom kommunene. Gitt at Kompetanseteamet har tilstrekkelige ressurser til å koordinere arbeidet med å få barn hjem under dagens saksomfang, er det ikke noe i veien for at Kompetanseteamet kan ha denne rollen.

9. Referanser

Als Research, 2018. *Unges oplevelser af negativ social kontrol,* København: Als Research.

Ankestyrelsen, 2018. *Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund,* Danmark: Ankestyrelsen.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018. *Årsrapport 2018 Kompetanseteamet mot tvangekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll,* Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. & Strand, A. H., 2015. *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted,* Oslo: Fafo-rapport 2015:40.

Bredal, A. & Melby, E. R., 2018. *Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll,* Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet.

Five Aarset, M. & Bredal, A., 2018. *Omsorgsovertakelser og etniske minoriteter. En gjennomgang av saker i fylkesnemnda.,* Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet.

Friberg, J. H. & Bjørnset, M., 2019. *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll,* Oslo: Fafo-rapport 2019:01.

IMDi, 2018. *Rutiner i skolens arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.* Oslo: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.

Johansen, R. E. B., 2019. Fra tradisjon til overgrep - nye forståelser av kjønnslemlestelse ved migrasjon. *Vold i nære relasjoner. Forståelser, konsekvenser og tiltak. Oslo: Universitetsforlaget.*, pp. 49-66.

Justis- og beredskapsdepartementet, 2017. *Retten til å bestemme over eget liv - Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2017-2020,* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Lidén, H. & Bredal, A., 2017. *Fra særtiltak til ordinær innsats : Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Rapport 2017:1.,* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Lidén, H., Bredal, A. & Reisel, L., 2014. *Transnasjonal oppvekst – Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn,* Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2014:5.

Open Society Foundations, 2013. *Somalis in Oslo. At Home in Europe - Somalis in European Cities,* London: Open Society Foundations.

Steen-Johansen, K., Lidén, H. & Bredal, A., 2011. *Offentlig innsats mot tvangsekteskap - sluttrapport evaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap. Rapport 2011:7,* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo