

# “Ikke alle under 18 år er barn med store bokstaver”

*En casestudie av politiske og organisatoriske felt og reguleringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere*

Margrete Bjørge Katanasho



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Vår 2022

Antall ord: 30 848

# **“Ikke alle under 18 år er barn med store bokstaver”**

En casestudie av politiske og organisatoriske felt og reguleringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere

Margrete Bjørge Katanasho

© Margrete Bjørge Katanasho

2022

“Ikke alle under 18 år er barn med store bokstaver”

En casestudie av politiske og organisatoriske felt og reguleringen  
av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere

<http://www.duo.uio.no/>

# Sammendrag

Våren 2021 ble omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere lovfestet til UDI – stikk i strid med anbefalinger fra en rekke barnefaglige instanser. Denne studien ønsker å forstå hvorfor det skjedde, og argumenter for at caset er et case av policyutvikling som balanserer hensyn til barn og innvandringspolitikk. Siden problemstillingen knytter seg til et politisk spørsmål om organisatorisk inndeling, tilpasses flerfeltsteori det aktuelle caset. Jeg venter å se at det politiske feltet – sfæren av politikere i partier, Storting og Regjering – styrer policyutvikling når en sak aktiverer et fremtredende saksskript og autoritet er spredt fordelt i feltet. Videre forventer jeg å se at det organisatoriske asylfeltet eller det organisatoriske barnefeltet – private og offentlige organisasjoner som jobber med henholdsvis asylinnvandring og barn – styrer policyutvikling dersom autoritet er konsentrert og en asylogikk dominerer i feltet.

Studien gjennomfører en prosesssporing av reguleringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere fra 2008, da det fantes en politisk ambisjon om å overføre ansvaret til barnevernet, til 2021, da ansvaret ble lovfestet til UDI. Analysen konkluderer med at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI som resultat av politisk styring, understøttet av organisatoriske strukturer. Selv om saksfremtredenhet og spredt autoritetsfordeling virker å ha bidratt til politisk styring i deler av prosessen, har politikerne også styrt i perioder der saken *ikke* var fremtredende og autoritet var samlet. Samtidig har asylfeltet hatt konsentrert autoritet og vært samlet om en asylogikk. Det bryter med forventningene, og indikerer at spørsmål knyttet til enslige mindreårige kan ha blitt politisert. Dette har implikasjoner for videre studier av policyutvikling knyttet til barn og innvandring, og indikerer blant annet at hvis en sak er politisert, så vil organisatoriske felt knyttet til saken ha mindre påvirkningsrom.

# Forord

Det er mange som fortjener en stor takk i forbindelse med denne masteroppgaven.

Først og fremst, tusen takk til veilederne mine, Elin Lerum Boasson og Vilde Hernes, for konstruktive kommentarer, engasjerende møter og oppmuntrende ord – og for å ha trodd på dette prosjektet fra start.

Takk til alle informantene mine, som har tatt seg tid i en travel hverdag til å snakke med meg.

Tusen takk til alle som har gjort livet på Blindern fint. Jeg har satt så stor pris på alle lunsj-, is- og kaffepauser, og å ha noen å dele studielivets gleder og utfordringer med.

Tusen takk til Leif, Lise, Mathilde, Mina og Karoline for at dere alltid får meg til å le – og for at dere har holdt ut med en litt fraværende venn det siste halvåret.

Til slutt fortjener familien min en varm takk. Mamma, pappa og Selma: tusen takk for endeløs støtte og omsorg. Dette hadde aldri gått uten dere.

Alle feil og mangler er fullt og helt mine egne.

Blindern, 19. Mai 2022

Margrete Bjørge Katanasho

# Innholdsfortegnelse

<b>1) Innledning: Både barn og asylsøker</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn: Enslige mindreårige asylsøkere	3
1.2 Litteraturgjennomgang: policy og enslige mindreårige asylsøkere	5
1.2.1 Forskning på enslige mindreårige asylsøkere i Norge – og verden	5
1.2.2 Politikktutvikling og innvandring: hvordan bidrar denne studien?	6
1.3 Oppgavens oppbygning	8
<b>2) Flerfeltsrammeverket: autoritet og kognitive briller blant politiske og organisatoriske aktører</b>	<b>9</b>
2.1 Felt: resultat av strukturelle og kulturelt-institusjonelle faktorer	10
2.2 Det nasjonale politiske feltet	11
2.2.1 Autoritet i det politiske feltet	12
2.2.2 Høyt og lavt fremtredende saker	14
2.2.3 Høyt og lavt fremtredende saksskript og det politiske feltets involvering	18
2.3 Politisk vs. organisatorisk styring	19
2.4 De organisatoriske feltene: barne- og asylfeltet	20
2.4.1 Autoritet i det organisatoriske barne- og asylfeltet	21
2.4.2 Institusjonelle logikker	23
2.4.3 Institusjonelle logikker og enslige mindreårige asylsøkere	24
2.4.4 Barnelogikken	25
2.4.5 Asyllogikken	26
2.5 Teoretiske forventninger: de tre feltene og lovfestingen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere	29
<b>3) Metode</b>	<b>30</b>
3.1 Casestudier og generaliserbarhet	31
3.2 Prosessporing	32
3.3 Datamateriale	33
3.3.1 Dokumentdata	34
3.3.2 Intervjudata	35
3.3.3 Hvordan sikre valide og reliable intervjudata?	36
3.4 Måling og operasjonalisering	38
3.5 Oppsummering	39
<b>4) Prosessporing: store ambisjoner og harde realiteter</b>	<b>40</b>
4.1 Fase 1 (første halvdel av 2008): Store ambisjoner – Planer om å overføre omsorgsansvaret til barnevernet	42
4.2 Fase 2 (siste halvdel av 2008–2014): Harde realiteter – Ambisjonen om omsorgsoverføring utsettes på ubestemt tid	44
4.2.1 Saken leses som et innvandringsspørsmål, ikke en barnesak	45
4.2.2 Manglende politisk vilje: “Veldig lite kred for å sloss for disse flyktningbarna”	47
4.2.3 Ressurssituasjonen i barnevernet	47

4.2.4	Hvorfor ble omsorgsoverføringen utsatt: penger og polemikk?	48
4.2.5	Flere enslige mindreårige kommer, det strammes inn – og blir stille	49
4.3	Fase 3 (2015–første halvdel av 2017): Flyktningkrise og alarm om situasjonen i mottak – ideen om å lovfeste omsorgsansvaret oppstår og vedtas	50
4.3.1	Innstramming på flere kanter	52
4.3.2	Situasjonen i mottak forverres: UDI kommer med krav om omsorgsregulering	53
4.3.3	Høye skuldre og høylytt politisk debatt: forslaget om lovregulering vedtas	54
4.4	Fase 4 (siste halvdel av 2017-2021): Stille etter stormen – forslaget om å lovfeste omsorgsansvaret utarbeides og vedtas	56
4.4.1	KrF inn i Regjering: omsorgsoverføring diskuteres på Granavolden	59
4.4.2	Høringsforslaget ferdigstilles og sendes ut	60
4.4.3	Regjeringen godkjenner Prop. 82L og saken vedtas av Stortinget	63
4.5	Prosessen oppsummert	64
<b>5)</b>	<b>Analyse: politisering og organisatoriske strukturer</b>	<b>65</b>
5.2	Politisk eller organisatorisk styring?	65
5.2	Det politiske feltet: helt sentralt	66
5.2.1	Fremtredenhets: enslige mindreårige og innvandringspolitikk	67
5.2.2	Fordeling av autoritet: tilrettelagt for politisk styring	71
5.3	Barne- og asyلفeltet: underordnede – og understøttende	72
5.3.1	Autoritet i og på tvers av asyl- og barnefeltet: understøttende for politisk styring	73
5.3.2	Institusjonelle logikker i barne- og asyلفeltet: barnelogikk i asyلفeltet og asyलlogikk i barnefeltet	75
5.4	Hvorfor omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI: Politisk styring, understøttet av organisatoriske strukturer	78
<b>6)</b>	<b>Avsluttende diskusjon og konklusjon</b>	<b>81</b>
6.1	Hovedfunn	81
6.1.1	Et mellomskript?	82
6.1.2	Autoritet og fremtredenhets i politisk feltet: viktigst i agendasettingsfasen?	82
6.1.3	Politisering svekker organisatoriske felters påvirkningsevne?	83
6.1.4	Politikere som pågangsdrevne for stabilitet?	84
6.1.5	Nøkkelen ligger i samspillet	85
6.2	Studiens begrensninger	85
6.2.1	Entreprenørskap i blindsonen?	85
6.2.2	Elefanten i rommet: økonomi	85
6.3	Konklusjon	86
	Literaturliste	88
	Vedlegg 1: Intervjuguide – politikere	107
	Vedlegg 2: Intervjuguide – organisasjonsrepresentanter	110
	Vedlegg 3: Oversikt over gjennomførte intervju	112
	Vedlegg 4: Avslåtte intervjuforespørsler	113





# 1) Innledning: Både barn og asylsøker

I april 2021 vedtok Stortinget – stikk i strid med anbefalinger fra både FNs barne- og torturkomité, samt det store flertallet av høringsinstansene – å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til Utlendingsdirektoratet (UDI). 12 år tidligere hadde Regjeringen lovet å overføre ansvaret for gruppen til barnevernet. Nå hadde flertallet snudd og “barnerettighetsnasjonen” Norge gikk inn for å lovfeste det som, blant annet av Norges Institusjon for Menneskerettigheter (Mestad og Waaler, 2020), ble omtalt som en diskriminerende praksis. Hvorfor skjedde det?

Det er nettopp det – *hvorfor omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI våren 2021?* – denne oppgaven forsøker å svare på. I 2007 ble omsorgsansvaret for gruppen under 15 år overført fra UDI til barnevernet, og Regjeringen lovet å gjennomføre en tilsvarende reform for de over femten år i løpet av de neste årene. Ambisjonen ble imidlertid lagt død kort tid etter. Siden har en rekke rapporter slått fast at enslige asylbarn under barnevernets ansvar får et bedre bo- og omsorgstilbud, enn de under UDIs ansvar (Lidén, Eide, Hidle, Nilden og Wærdahl, 2013, s.246; Deloitte, 2014, s.43; Stubberud og Akin, 2018, s. 48; Staver og Lidén, 2014, s. 46). I etterkant av flyktningkrisen ble omsorgsspørsmålet aktualisert på nytt, og UDI etterlyste tydeligere regulering av omsorgstilbudet. Et par år senere gikk Regjeringen inn for å lovfeste ansvaret til UDI, samt å videreføre tidligere praksis i forskrift.

Ideen om at *organisering* har noe å si for hvordan politikk utspiller seg (Schattschneider, 1960, s.62), er ikke ny i statsvitenskap. Det er imidlertid tanken om at aktører som interakterer med et policy-spørsmål inngår i ulike *felt*. Felt-perspektivet har vært anvendt i sosiologi lenge, men som Boasson (2015, 2021) viser, kan dette også være en fruktbar tilnærming for å forstå policyutvikling. Et felt er sfæren av politiske eller organisatoriske aktører på et visst fagområde, og kan defineres som “en sosialt distinkt konstellasjon av aktører, med varierende grad av intern koherens, enhet og autonomi, og med mer eller mindre ugjennomtrengelige grenser” (Boasson, 2021, s.32, egen oversettelse). Omsorgspolicy knyttet til enslige mindreårige asylsøkere utvikles i (minst) tre felt: det nasjonale politiske feltet, det organisatoriske asylfeltet og det organisatoriske barnefeltet. Flerfeltsteori holder at et felts evne til å prege politikktutvikling

vis-à-vis andre felt er resultat av hvordan autoritet er fordelt innad i og mellom ulike felter, samt kulturelt-institusjonelle trekk ved det aktuelle feltet (Scott, 2014, s.62). Jeg ser derfor på hvor fremtredende saken har vært og hvordan autoritet har vært fordelt i det politiske feltet, samt om barne- og asylfeltet har fulgt en barne- eller asylogikk knyttet til enslige mindreårige og hvordan autoritet har vært fordelt i de organisatoriske feltene.

Policyutvikling, og særlig utvikling av policy som retter seg mot asylbarn, er en sammensatt, kompleks og flersidig prosess. Samtidig er dette forskningsfeltet preget av fragmentering. Filindra og Goodman (2019, s.511) anbefaler oss derfor å bygge på tidligere tilnærminger. Siden problemstillingen knytter seg til et politisk spørsmål om organisatorisk regulering, er flerfeltsteori velegnet her. Tilnærmingen lar oss studere hvordan både politiske og organisatoriske dynamiker preger politikktutvikling, slik Olsen (2016, s.13) anbefaler. Videre ble flerfeltsteori utviklet for å få ulike policy-skoler i tale med hverandre, og lar oss bygge på *bredden* av tidligere tilnærminger til utvikling av innvandringspolitikk som retter seg mot barn.

Studien er et case av policyutvikling som balanserer hensyn til barn og innvandringspolitiske tiltak. Jeg vil argumentere for at omsorg for enslige mindreårige asylsøkere i Norge er et særlig godt case her av to grunner. For det første: asylsøkeres bokår knytter seg, i følge Brochmann (1999, s.230), direkte til innvandringskontroll. Samtidig regnes omsorg som særlig viktig for barn, og i følge Parton (2011, s.856) har europeiske stater over de siste tiårene i større grad sett det som en del av sitt ansvar å sikre barn gode omsorgsvilkår. På dette bakteppet argumenterer blant annet Lietaert et al. (2020, s.395) for at interessene til enslige mindreårige burde vies ekstra oppmerksomhet i policy-prosesser. Videre: flere har argumentert for at det vil være utfordrende for stater å iverksette innvandringspolitikk som bryter med “særlig sårbare” flyktningers beste (Stretmo, 2014; Joppke, 1998; Vitus og Lidèn, 2010; Silmerman, 2016). Dette er særlig aktuelt for Norge, som blir beskrevet som et barneorientert land (Eastmond og Ascher, 2011; Hestbæk, Höjer, Pösö Skivenes, 2020), og er opptatt av å portrettere seg som et foregangsland for barns rettigheter internasjonalt (Lidèn, Stang og Eide, 2017). Basert på dette kunne vi ha forventet å se at omsorgshensyn “vant” over andre (innvandringspolitiske) målsettinger – men det virker altså ikke å ha skjedd her.

Fordi studien (meg bekjent) før første gang anvender flerfeltssystemet til et case av policy som balanserer hensyn til barn og innvandring, kan den hjelpe oss få en bedre forståelse av hvordan slik policy utvikles (Tjora, 2012), og hvordan strukturelle og kulturelt-institusjonelle faktorer i organisatoriske og politiske settinger spiller inn her. Slik kan analysen også bidra til både teoritesting, samt videreutvikling av det teoretiske rammeverket. I en verden der antall barn på flukt er stigende (Flyktningshjelpen, 2021), er det viktig å ha kunnskap om hvordan slik policy blir til – og hvorfor slik policy vektet innvandringspolitiske hensyn over barns beste.

Studien er basert på et unikt datamateriale: ni intervjuer med (tidligere) politikere og byråkrater som har vært tett på den aktuelle prosessen, to intervjuer med representanter fra interesseorganisasjoner tilknyttet saken, en rekke offentlige dokumenter, mediasaker og partidokumenter. Datamaterialet benyttes til en prosesssporing av reguleringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere fra 2008 til 2021. Prosesssporingen vil deretter brukes til å analysere de teoretiske forventningene som formuleres basert på flerfeltsteori.

I de neste avsnittene vil jeg redegjøre for enslige mindreårige asylsøkere som gruppe, gjennomgå relevant forskning og posisjonere oppgaven i landskapet av disse bidragene. Deretter vil oppgavens fremgangsmåte og struktur beskrives og begrunnes kort.

## 1.1 Bakgrunn: Enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere er barn og unge som er yngre enn 18 år når de ankommer Norge for å søke asyl uten foreldrene eller andre voksne med foreldreansvar (Berg og Tronstad, 2015, s.115). Felles for gruppen er at de mangler foreldreomsorg og at mange kommer fra områder hvor de har opplevd voldelig konflikt, traumatiske forhold, nød og overgrep (iMDI, 2017). En rekke forskere har påpekt at enslige mindreårige asylsøkere har spesielle omsorgsbehov (Kauhanen og Kaukko, 2020, s.878), og flere studier finner at psykiske helseplager er utbredt blant gruppen (Walg, Fink, Großmeier, Temprano og Hapfelmeier, 2016; Jensen, Skårdalsmo og Fjermestad, 2014; Oppedal, Seglem og Jensen, 2009). Samtidig presiserer Eide og Broch (2010, s.15) at enslige mindreårige er en svært heterogen gruppe, og at det vil finnes store individuelle forskjeller hva gjelder bakgrunn og erfaringer fra både hjemlandet og migrasjonsreisen.

Antallet enslige mindreårige som kommer til Norge varierer (UDI, 2021a). I 2021 var ankomsstallet 181. Mellom 2008 og 2014 kom det rundt 1000 enslige mindreårige per år. Tallet økte under flyktningkrisen i 2015, og falt så kraftig. De fleste enslige mindreårige kommer fra Afghanistan (UDI, 2021a) og den klare overvekten er gutter (UDI, 2016a). Flertallet av enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge får innvilget oppholdstillatelse (UDI, 2021a).

*Tabell 1.1: antallet enslige mindreårige som søkte om asyl i Norge 2008-2021*

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1347	2500	892	858	964	1070	1204	5480	320	191	159	135	89	181

Kilde: UDI (2021a)

Enslige asylsøkere under 15 år blir plassert i omsorgssentre under Bufetats ansvar, mens de over 15 blir plassert i spesialiserte asylmottak for enslige mindreårige under UDIs ansvar. Bemanningsfaktoren i UDIs mottak er på om lag 0,3 til 0,4 årsverk per plass, mens den i omsorgssentrene i snitt var på 2 årsverk per barn (Berg og Tronstad, 2015, s.138). Dette reflekteres i prisen på de to tilbudene: i snitt ble det bevilget omtrent 0,5 millioner kroner per plass i mottakene for enslige mindreårige i 2016, mens tilsvarende beløp for omsorgssentrene var rett i underkant av 1,9 millioner (Innst. 344 L (2020–2021), s.8).

Asylmottakene skal tilby et midlertidig bo- og omsorgstilbud, mens de enslige mindreårige venter på behandlingen av asylsøknaden sin. Mottakene driftes av kommunale, private og ideelle aktører på oppdrag fra UDI (UDI, 2021b). Frem til 2021 ble tilbudet regulert gjennom rundskriv og instruksjer, uten spesifiserte minimumsstandarder for bemanning, kompetanse, boligstandard eller ressurser til miljøarbeid (Berg og Tronstad, 2015, s.135).

Det er en målsetting at enslige mindreårige skal bosettes i en kommune innen tre måneder etter innvilget oppholdstillatelse (Svendsen, Berg, Paulsen, Garvik og Valenta, 2018, s.12). Likevel har lang botid i asylmottak vært en utfordring, både på grunn av lang saksbehandlingstid og utfordringer i bosettingsarbeidet (Svendsen et al., 2018, s.12). Samtidig har botiden i mottak for enslige mindreårige falt det siste tiåret. I 2010 bodde det 293 mindreårige i mottak i en periode på mellom ett og to år (Lidén et al, 2013, s.38). Ved slutten av 2021 var median botid for enslige

mindreårige asylsøkere i mottak 99 dager (UDI, 2022). Noen enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år får midlertidig oppholdstillatelse, uten rett til fornyelse. Vedkommende får da oppholde seg i Norge frem til fylte 18 år, og blir så returnert til opprinnelseslandet. Enslige mindreårige med slike midlertidige oppholdstillatelser blir ikke bosatt og bor i asylmottak frem til retur (NIM, 2016, s.7).

En særskilt utfordring knyttet til enslige mindreårige asylsøkere er forsvinninger fra asylmottak. Mellom 2013 og 2017 forsvant 517 enslige mindreårige fra mottak (Press, 2017). Hva som skjer med disse ungdommene er usikkert, men flere studier indikerer at noen av dem ender opp som ofre for menneskehandel (Tyldum, Lidén, Skilbrei, Dalseng og Kindt, 2015; Lidén og Salvesen, 2016, Aasen, Dyb og Lid, 2016).

## 1.2 Litteraturgjennomgang: policy og enslige mindreårige asylsøkere

### 1.2.1 Forskning på enslige mindreårige asylsøkere i Norge – og verden

Mye av den norske forskningen på asylsøkende barn og enslige mindreårige er empirisk oppdragsforskning (Lidén, Eide, Hidle, Nilsen og Wærdahl, 2013, s.45). Svendsen et al. (2018, s.79) etterlyser studier som ser på hvordan rammevilkårene - nasjonal politikk og lovreguleringer - knyttet til enslige mindreårige asylsøkere utvikles over tid. De (2018, s.77) påpeker at innvandringsfeltet stadig er i endring, men at det finnes få norske studier som tar dette i betraktning. Også internasjonalt, etterlyser Humphris og Sigora (2019, s.1501) teoretiske rammeverk som tar barn på flukt sin spesielle posisjonering i *både* politiske og byråkratiske prosesser i betraktning.

I en belgisk kontekst har Derluyn og Broekaert (2007, s.328) argumentert for at enslige mindreårige asylsøkere får dårligere omsorg enn andre belgiske ungdommer under statlig omsorg, fordi policy knyttet til dem relaterer seg til både psykologiske og juridiske vurderinger. Siden enslige mindreårige er både barn og asylsøkere, må policy knyttet til dem balansere flere, motstridende hensyn (Eide og Broch, 2010, s.13). På en side har *barndom* blitt mer institusjonalisert over de siste tiårene, og europeiske stater ser det i økende grad som en del av sitt ansvar å sikre barn gode omsorgsvilkår (Parton, 2011, s.856). På den andre siden er det et

politisk mål for mange europeiske stater å begrense asylinnvandring (Lemberg-Pedersen, 2011; Staver, 2021).

Stater er selektive med hvem de leser som “genuine flyktninger” (Stretmo, 2012, s.27). Samtidig holder flere forskere at barn vil sees som en slik gruppe, og at det vil gjøre det vanskeligere å iverksette strenge innvandringspolitiske tiltak overfor (Watters, 2007; Silverman, 2016, s.39). Eastmond og Ascher (2011, s.1192) belyser for eksempel at den sosiale kategorien “barn” har en sterk posisjon i nordiske stater og at de nordiske landenes selvbilde som humanitære foregangsland har ført til mobilisering for en rausere asylpolitikk mot barn. Videre argumenterer Vitus og Lidèn (2010) for at grunnen til at Danmark har ført en strengere politikk overfor asylbarn enn det Norge har, er at Norge har inkorporert FNs barnekonvensjon, som har ført til at gruppen i større grad sees i et barneperspektiv. I lys av dette fremstår det som et “puzzle” at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI våren 2021 - og at innvandringspolitiske hensyn “vant” over hensyn knyttet til barnets beste.

### 1.2.2 Politikktutvikling og innvandring: hvordan bidrar denne studien?

I følge Hammar (1985, s.7) har innvandringspolitikk to sider: én knyttet til (ytre) grensekontroll og én til (de indre) vilkårene som tilbys migranter i innvandringslandet. Policy som dreier seg om asylsøkeres boforhold knytter seg til begge disse dimensjonene (Brochmann, 1999, s.214). Denne oppgavens problemstilling – hvorfor omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI – kan med andre ord knyttes til spørsmål om hvordan innvandringspolitikk utvikles.

Innvandring karakteriseres ofte som et svært politisert tema (Malkki, 1995, s.504). Saken har stått høyt på den politiske dagsorden ved en rekke vesteuropeiske valg (Grande, Schwarzbözl og Fatke, 2019, s.1459; Meyer og Rosenberger, 2015). Likevel mente Bale i 2008 at statsvitenskapelig forskning har en svak forståelse av rollen til politiske partier i utviklingen av innvandringspolitikk. Siden den gang har det skjedd en del. Hagelund og Brochmann (2011, s.21) har belyst at ulike partikonstellasjoner, og særlig tilstedeværelsen av høyrevingspartier, har påvirket innvandringspolitikk i Norge og Sverige. Også Green-Pedersen og Otjes (2019) argumenterer for at høyrevingspartier har bidratt til å etablere asylinnvandring som et viktig tema

for vesteuropeiske politiske partier. Seeberg (2017) har på sin side vist at den nasjonale politiske sfæren har vært avgjørende for å forstå hvordan ytelser til barnefamilier i norske asylmottak har utviklet seg i Norge, og Mader og Schoen (2019) mener at flyktningkrisen i 2015 skapte en ny partipolitisk skillelinje i Tyskland. Hooghe og Marks (2018) går ett steg lenger, og argumenterer for at innvandring er utgangspunktet for en ny politisk skillelinje i Europa.

Samtidig glemmer gjerne slike tilnærminger til innvandringspolitikk at også er resultat av organisatoriske faktorer. Birrell (1981, s.231) belyser for eksempel at det australske innvandringsdepartementet ikke bare er en “passiv arm” i statsapparatet, men heller aktivt har fremmet sin egen agenda. I følge Huysman (2000) har innvandringspolitikk blitt formet av at det har blitt organisatorisk koplet til nasjonale sikkerhetspørsmål, mens Crawley (2011) mener at omsorgspolicy for enslige mindreårige har blitt preget av at det faktisk at det britiske asylsystemet er utformet med tanke på voksne. Videre illustrerer Eggebø (2013) hvordan byråkrater som jobber med innvandring løpende gjør etiske vurderinger knyttet til sakene de jobber med, mens Engebrigtsen (2003) viser hvordan byråkratiske normer og merke-prosesser knyttet til enslige mindreårige asylsøkere validerer visse policy-alternativer.

Imidlertid er det få studier som ser på hvordan politiske og organisatoriske faktorer *sammen* påvirker innvandringspolicy. Det er flere grunner til at dette er relevant når vi studerer omsorgspolicy overfor enslige asylungdommer. For det første, dreier problemstillingen seg om et *politisk* spørsmål knyttet til *organisatorisk* inndeling. For det andre, kan enslige mindreårige asylsøkere knyttes til innvandringspolitiske spørsmål, som ofte regnes som politiserte (Stretmo, 2012). Gruppen tilhører dermed også to organisatoriske målgrupper (Bhabha, 2001). For det tredje, viser Hermes (2020, s.140) at organisatorisk inndeling knyttet til integreringspolicy preges av politiske faktorer, mens Vestlund (2015, s.107) viser at organisatorisk inndeling preger beslutningsatferd. Vi kan altså forvente at både organisatoriske og politiske faktorer hadde innvirkning på beslutningen om å lovfeste omsorgsansvret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år til UDI.

Det er nettopp derfor denne oppgaven vil anvende flerfeltsrammeverket, som tar både organisatoriske og politiske faktorer i betraktning. Flerfeltsteori holder at policyutvikling er

resultat av samhandling mellom ulike politiske og organisatoriske felt knyttet til en gitt sak. Jeg bygger blant annet på Boasson (2015; 2021) og teoretiserer at det politiske feltet – politikere i politiske partier, Storting og Regjering knyttet til en policysak – vil styre policyutvikling når autoritet er spredt fordelt i feltet og en sak forstås som fremtredende. Når det ikke er tilfellet, vil de organisatoriske feltene som er knyttet til saken – statlige organisasjoner, interesseorganisasjoner og næringslivsaktører knyttet til saken – ha større handlingsrom, men dette vil også preges av hvordan autoritet og institusjonelle logikker er fordelt i og mellom de organisatoriske feltene. Det er to relevante, organisatoriske felt knyttet til omsorgspolicy for enslige mindreårige asylsøkere: det nasjonale asylfeltet og det nasjonale barnefeltet.

### 1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er strukturert på denne måten: i kapitel to tilpasses flerfeltsrammeverket til det aktuelle caset, og fire teoretiske forventninger knyttet til fremtredenhets, institusjonelle logikker og autoritet i det politiske feltet, barnefeltet og asylfeltet utvikles. I det tredje kapitlet forklarer og begrunner jeg studiens fremgangsmåte og metode. I det fjerde kapitlet gjennomfører jeg en prosessporing av policy som regulerer omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere. I det femte kapitlet analyserer jeg prosessporingen i lys av de fire teoretiske forventningene. I det sjette kapitlet konkluderer jeg med at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI våren 2021 på grunn av politisk styring, understøttet av organisatoriske faktorer, og at andre studier som ønsker å forstå hvordan policy som balanserer hensyn til barn og innvandring utvikles, bør ta i betraktning at slike spørsmål kan være politiserte.



## 2) Flerfeltsrammeverket: autoritet og kognitive briller blant politiske og organisatoriske aktører

På 80-tallet argumenterte Bourdieu (1986) for at det sosiale liv utspiller seg i *felt*, eller sosiale arenaer der ulike aktører med ulik grad av makt opererer vis-à-vis hverandre med en felles forståelse av de sosialt konstruerte rammene som ligger til grunn for samhandlingen. Senere har Fligstein og McAdam (2012, s.9) argumentert for at felter er samfunnets grunnleggende enhet for samhandling. Boasson (2015, 2021) har videreutviklet felt-konseptet og argumenterer for at politikkutvikling skjer i politiske og organisatoriske felt knyttet til en policy-sak. Hun (2021, s.32, egen oversettelse) definerer et felt som “en sosialt distinkt konstellasjon av aktører, med varierende grad av intern koherens, enhet og autonomi, og med mer eller mindre ugjennomtrengelige grenser”. Feltene er altså ikke aktører, men sosiale arenaer der aktører opererer (Kluttz og Fligstein, 2006, s.192).

Policy knyttet til enslige mindreårige asylsøkere skjer i (minst) tre felt: det politiske feltet, det organisatoriske barnefeltet og det organisatoriske asyfeltet. Gjennom å tilpasse feltteori til en studie av omsorgspolicy for enslige mindreårige asylsøkere, kan vi få en dypere forståelse av hvordan både politiske og organisatoriske aktører preger politikkutvikling, slik som Olsen (2016, s.13) anbefaler, samt hvordan strukturelle og kulturelt-institusjonelle faktorer spiller inn her, som Scott (2014, s.62) anbefaler. Rammeverket er dermed særlig fruktbart i en analyse av et politisk spørsmål om organisatorisk inndeling, som regulering av omsorgsansvaret for enslige mindreårige.

I det følgende kapittelet utvikles oppgavens teoretiske rammeverk, som anvendes i analysen. Kapitlet bygger blant annet på flerfeltsrammeverket (Boasson, 2015; 2021) og teoretiserer at omsorgspolicy for enslige mindreårige vil drives frem av enten det politiske feltet, det organisatoriske asyfeltet eller det organisatoriske barnefeltet. Det politiske feltet forventes å styre når autoritet er spredt fordelt i feltet og en sak forstås som fremtredende eller viktig. Når det politiske feltet ikke styrer antas det å være lettere for det organisatoriske barne- eller asyfeltet å lede policyutvikling. Barne- og asyfeltenes evne til å styre policyutvikling vil også

preges av hvordan autoritet er fordelt intern i og mellom de organisatoriske feltene, og om en institusjonell logikk – barnelogikken eller asylogikken – har dominert eller vært i konflikt i feltet.

Kapittelet starter med en gjennomgang av flerfeltsperspektivet. Deretter blir det politiske feltet konseptualisert og to antagelser knyttet til hvordan autoritetsfordeling og saksfremtredenhet påvirker feltets samhandling med omsorgsspørsmålet for enslige mindreårige, utvikles. Videre blir de organisatoriske barne- og asylfeltene konseptualisert, og antagelsene knyttet til hvordan autoritet og institusjonelle logikker påvirker disse feltenes evne til policy-innflytelse knyttet til omsorg for enslige mindreårige, forklares. Til slutt presenteres oppgavens fire teoretiske forventninger samlet.

## 2.1 Felt: resultat av strukturelle og kulturelt-institusjonelle faktorer

Oppbyggingen til et felt er resultat av måten strukturelle ressurser, som autoritet, er fordelt mellom aktører og hvilke kulturelt-institusjonelle trekk aktørene i feltet har. Det vil regulere de rådende sosiale reglene aktørene i feltet lever etter (Wooten og Hoffman, 2017, s.60). Dermed er det ikke nødvendigvis en aktørs interne attributter som forklarer handling, men heller posisjonen aktøren har i et gitt felt (Scott, 2013, s.220). Det er altså *relasjonene* mellom aktører som er det sentrale (Kluttz og Fligstein, 2016, s.186). Gjennom å studere dette meso-nivået unngår vi simplifiserende preferanse- og motivasjonsforklaringer på individnivå, samtidig som vi anerkjenner at aktører selv vil kunne prege samfunnsstrukturene de er del av (Kluttz og Fligstein, 2016, s.186).

Der strukturelle aspekter preger *hvilke* aktører som engasjerer seg i en sak, sier kulturelt-institusjonelle faktorer noe om *hvordan* aktørene engasjerer seg. Strukturelle faktorer handler om “formelle roller og regler som spesifiserer, mer eller mindre tydelig, hvem som forventes å gjøre hva, når og hvordan” (Egeberg, 2004, s.203). Dette er resultat av lover, kontrakter, eierskapsstrukturer, personale, organisasjonskart og andre formelle reguleringer som spesifiserer grenser mellom ulike organisasjoner, samt hvordan disse knyttes til hverandre (Boasson, 2015, s.31). Måten strukturelle ressurser er fordelt i feltet, vil føre til at noen felt domineres av få aktører, mens andre består av flere, mindre aktører (Fligstein og McAdam, 2012,

s.14). Den kulturelt-institusjonelle dimensjonen antas å påvirke hvordan aktører innad i et felt samhandler, og om kontakten er preget av samarbeid eller konflikt. Slike faktorer knytter seg til de uformelle normene og forventningene som finnes i ulike institusjoner (Egeberg, 2004, s.204). Institusjoner internaliserer visse ideer slik at disse aksepteres som allmenne sannheter (Finnemore og Sikkink, 1998, s.895). Dette vil prege medlemmenes forståelse av hva som er passende og ikke (March og Olsen, 1998), og danner en “felles kunnskap” som individer koordinerer handlingene sine utfra (Hall og Soskice, 2001, s.13).

Det er et gjensidighetsforhold mellom kulturelt-institusjonelle og strukturelle faktorer. Dersom uformelle normer skal være operative, må de være forankret i strukturelle ressurser (Sewell, 1992, s.13; Thelen, 1999, s.217). Dette samspillet reflekteres for eksempel i Bachrach og Baratzs (1962, s.952) argument om at rådende autoritetsstrukturer vil premiere visse normer og verdier over andre. Dermed vil noen aktører ha strukturelt bedre posisjoner for å fremme standpunktene sine enn andre. La oss nå se på hvordan dette gjør seg gjeldende i politiske og organisatoriske felt knyttet til enslige mindreårige asylsøkere.

## 2.2 Det nasjonale politiske feltet

Asylinnvandring karakteriseres ofte som et svært politisert tema (Malkki, 1995, s.504; Huysmans, 2000, s.762). Fra 1990-tallet har innvandring stått høyt på dagsorden i flere vesteuropeiske valg (Grande, Schwarzbözl og Fatke, 2019, s.1459). Samtidig påpeker Bale (2008, s.315) at få studier vurderer rollen politiske aktører spiller i utviklingen av innvandringspolitikk. En lignende tendens har også blitt påpekt i bredere statsvitenskapelige diskusjoner: Allison (2006, s.65) mener for eksempel at policy-studier har en svak forståelse av *politisk* påvirkning. Dette kan sees i lys av at slike studier ofte opererer med en forståelse av staten som *en* enhetlig aktør (Pierson, 2004, s.121). Samtidig belyser Boasson (2015, s.38) at det er forskjell mellom den politiske sfæren og det bredere statsapparatet. Hun råder oss derfor til å skille mellom disse, og spesifikt studere hvordan *det nasjonale politiske feltet* samhandler om en gitt sak.

I det politiske feltet finner vi partiorganisasjonene, medlemmene i den lovgivende forsamlingen og de politiske delene av regjeringsapparatet. Feltilnærmingen studerer den politiske sfæren

*helhetlig* vis-à-vis de organisatoriske sfærene knyttet til en policy-sak. Dette kan ved første øyekast virke underlig, siden flere forskere har understreket rollen høyrevingpartier *spesifikt* spiller i innvandringsspørsmål (Gessler og Hunger, 2021). Likefullt finnes det en voksende litteratur som argumenterer for at rollen til radikale høyrevingpartier har blitt overvurdert. De mener at når innvandring først er satt på dagsorden, så vil hele “sfæren” av politiske partier engasjere seg i disse sakene (Meyer og Rosenberger, 2015, s.13). Grande, Schwarzbözl og Fatke (2019, s.1458) finner også at når innvandring oppfattes *fremtredende*, eller som relativt viktigere enn andre saker, så vil alle partier jobbe for å posisjonere seg i denne debatten. For å forstå rollen politiske partier spiller i innvandringspolicy bør vi altså ikke bare se på høyrevingpartier, men heller den *politiske fremtredenheten* til den akteulle saken. Vidre argumenterer Green-Pedersen og Otjes (2019) for at autoritetsstrukturer som insentiverer partisamarbeid fører til at innvandringsspørsmål blir mer fremtredende i det politiske feltet og at politiske partier vil jobbe mer aktivt med slike saker. Dette er i tråd med Boassons (2015) poeng om at en spredt fordeling av autoritet i det politiske feltet kan bidra til å aktivere politisk styring. I de neste avsnittene vil jeg utdype poengene om at autoritetsfordeling og fremtredenhets kan ha påvirket hvor involvert det politiske feltet var da omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI våren 2021.

### 2.2.1 Autoritet i det politiske feltet

Mennesker har begrenset kapasitet og kan bare følge et par saker av gangen. Siden politikere, tross alt, bare er mennesker, må de filtrere ut hvilke saker de vil følge og engasjere seg i. Det innebærer også at noen saker ikke vil få like tett oppmerksomhet fra politikere (Schattschneider, 1960, s.65). Politikere vil derfor være mer påkoblet og klarere til å handle i enkelte settinger enn andre. I følge Boasson (2015, s.32) er dette særlig tilfellet når den politiske situasjonen tillater flere, ulike majoritetskonstellasjoner og der myndighet i en sak er fordelt mellom flere politiske organer. Slike situasjoner åpner rommet politiske aktører har for gjennomslag, og vil dermed oppmuntre dem til å søke nye flertallskonstellasjoner aktivt og strategisk. At autoritet er *spredt fordelt* kan dermed øke sannsynligheten for politisk styring.

Hvordan autoritet er fordelt i det politiske feltet handler om hvordan politiske mandater er distribuert i parlamentet, maktbalansen mellom parlament og regjering, samt inndelingen av

politiske ansvarsoppgaver (Boasson, 2015, s. 39). Overordnet sett: hvordan er partiet eller partiene i posisjon posisjonert relativt til partiene i opposisjon? Har regjeringen flertall i parlamentet eller ikke? Er det flere stortingskomiteer eller ministre med ansvar for den samme saken? Autoritet er *spredt* fordelt når partiet eller partiene i posisjon står svakt relativt til opposisjonen, eller der flere komiteer eller ministre har ansvar for en sak. I slike situasjoner kan det oppstå parlamentsflertall uten partiene i posisjon, og politikere fra ulike departementer eller komiteer kan ta initiativ i saken. På den andre siden er autoritet samlet i situasjoner der det finnes klare parlamentsflertall, for eksempel fordi det er en flertallsregjering, og det ansvarsoppgaver er tydelig plassert.

At spredt fordelt autoritet kan bidra til *mer* politisk styring, bryter med argumentene til Schattschneider (1960), Katz (1986, s. 43-44) og Rose (1969, s.413), som holder at et parti vil ha størst politisk påvirkning dersom det har en klart autorativ posisjon og det ikke er politisk konflikt. Men denne antagelsen tar ikke hensyn til at vesteuropeiske partier opererer i et endret politisk landskap. Posisjonen til de tradisjonelle massepartiene er svekket og flere, mindre partier har vokst frem (Mair, 2008, s.226). Koalisjons- og mindretallsregjeringer har blitt den nye normen (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2021; Rasch, 2013). I en slik setting har mindre, og opposisjonspartier styrket sine sjanser for innflytelse, fordi de store partiene oftere er avhengige av dem for å oppnå flertall. Under slike forhold vil det også være større rom for politisk forhandling og flere kompromissmuligheter (Boasson, 2021, s.44). Det samme vil være tilfellet der myndighet i en sak er overlappende. Her har flere politiske aktører mulighet til å ta initiativ og følge opp en sak. Det kan insentivere politiske aktører til å følge saker tettere og til å engasjere seg selv mer aktivt og mer målrettet for å oppnå gjennomslag (Boasson, 2021, s.44). Dette underbygger altså antagelsen om at spredt autoritet i politiske felt vil legge til rette for politisk styring.

Unntaket er, selvfølgelig, situasjoner der en politisk aktør har konsentrert autoritet og er særlig investert i en spesiell policy-sak. Dette er ikke en situasjon som vil oppstå ofte, fordi det er få aktører i slike posisjoner, og det er begrenset hvor mange saker politikere har kapasitet til å følge opp av gangen (Boasson, 2015, s.44).

På dette grunnlaget kan vi anta at det politiske feltet vil styre politikktutvikling mer enn andre felt når autoritet i det politiske feltet er spredt, og at:

*Hvis det politiske feltet var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at autoritet i det politiske feltet var spredt fordelt da saken ble behandlet.*

Videre kan vi - som vil bli belyst under - også anta at politikere vil engasjere seg mer i saker de oppfatter som fremtredende og at de vil jobbe mer strukturert og målrettet mot policy-innflytelse i slike situasjoner.

### 2.2.2 Høyt og lavt fremtredende saker

At autoritet er spredt fordelt i det politiske feltet, er ikke nok til å få politikere til å engasjere seg i saken. De må også ha en følelse av at saken betyr noe, eller at den er *fremtredende* (Culpepper, 2011, s.4). Fremtredenhet refererer her til hvor viktig politikere generelt sett oppfatter en sak å være for velgerne, i forhold til andre saker (Kollman, 1998, s.9). Fordi politikere tenker på høyt fremtredende saker som viktigere enn lavt fremtredende saker, vil de også følge nøyer med på disse (Pierson, 2004, s.41).

Politikere og partier kan basere seg på surveydata for å forstå den offentlige opinionen, men det vil like fullt være utfordrende for dem å forstå hvor viktig en sak oppfattes å være til enhver tid *relativt* til andre saker (Culpepper, 2011, s.7). White (1981, s.518) har pekt på en liknende utfordring i en markeds kontekst; fordi aktørene synes det er utfordrende å forstå preferansene til forbrukerne, vil de basere produksjonen sin på proxier – og hente inspirasjon fra det andre markedsaktører gjør. Politikere vil gjøre noe av det samme, mener Boasson (2015, s.42), og vier ulik oppmerksomhet til ulike policy-saker ut fra hvor mye oppmerksomhet denne saken får fra andre politikere. I en felt-setting, refererer derfor politisk fremtredenhet til hvor viktig (relativt til andre saker) politikere fra hele det politiske spekteret oppfatter en sak å være til en gitt tid (Boasson, 2021, s. 45). Fremtredenhet handler altså om mer enn viktigheten enkeltpolitikere tilskriver et saksspørsmål.

Boasson (2021, s.45) argumenter for at når en sak blir fremtredende på tvers av det politiske spekteret, så vil dette aktive et spesielt skript hos politikere. Skriptene er kognitivt institusjonaliserte oppskrifter på hvordan en skal handle i ulike politiske kontekster. En saks fremtredenhet kan varierer over tid. Der noen policy-spørsmål er fremtredende over lang tid, vil andre bare være det i korte perioder (Culpepper, 2011, s.145). Politikere vil derfor også handle ut fra ulike skripter til ulike tider. I de neste avsnittene vil jeg utdype hvordan disse skriptene kan antas å prege politisk handling.

#### *Skript for fremtredende saker*

Politikere oppfatter høyt fremtredende saker som viktige. De følger nøye med på disse saksspørsmålene og engasjerer seg aktivt i dem (Culpepper, 2011, s.174-176). Derfor kjennetegnes også høyt fremtredende saker av høy grad av konflikt, og at politikere som samhandler med slike saker, gjør det på en svært strategisk og gjennomtenkt måte (Culpepper, 2011, s.176). Under presenteres hovedelementene i skriptet for fremtredende saker.

For det første er slike saker *gjenstand for høylytt debatt i flere ulike arenaer*, nettopp fordi de forstås som viktige (Boasson, 2015, s.42). Politikere ønsker derfor å diskutere sakene, og vil ta opp disse opp i en rekke settinger, slik som på partimøter, i media og i parlamentariske settinger. Fordi fremtredende saker fremstår som viktige, vil partiledere gjerne uttale seg i disse spørsmålene.

Partiene antar at velgerne vil vurdere dem ut fra hvordan de har fulgt opp fremtredende saker (Culpepper, 2011, s.5). Det andre punktet i et høyt fremtredende skript innebærer at *partiene vil fremstille seg selv som moralsk overlegne* og innta svært normative standpunkter (Boasson, 2015, s.43). De vil derfor også forenkle posisjonene sine og ønsker å belyse generelle forskjeller på tvers av partiene (Boasson, 2021, s.47). Derfor vil de også være opptatt av å få sine egne posisjoner til å fremstå konsekvente, og få dem til å *virke i tråd med partiets overordnede politiske linje* (Boasson, 2021, s.46).

For det tredje: fordi politikere følger fremtredende saker tett og debatterer disse mye, vil slike spørsmål være preget av at politikere er *godt kjent med motstanderne sine posisjoner* og vil følge hvordan de engasjerer seg i disse sakene tett (Boasson, 2021, s.46).

For det fjerde, innebærer et høyt fremtredende skript at politikerne har et særskilt ønske om å påvirke policyen som vedtas. Dette henger igjen sammen med at politikerne tenker at velgerne vil vurdere dem i lys av saker som er fremtredende. De vil derfor jobbe strategisk og systematisk for å oppnå gjennomslag (Boasson, 2015, s.44), slik at de kan kommunisere dette til potensielle velgere. Grunnen til at de engasjerer seg i policyspørsmål er derfor *ønsket om politisk innflytelse*.

Til slutt vil policy-utvikling som har skjedd ut fra et fremtredende skript, være resultat av *endrede politiske maktkonstellasjoner* eller *politiske kompromiss* (Boasson, 2021, s.48). Det er fordi disse sakene har vært grunnlag for høylytt debatt, hvor politikerne har fremstilt seg selv som normativt bedre enn motstanderne sine, og har et særskilt ønske om å oppnå gjennomslag. Partiene er derfor særlig interesserte i å unngå politiske nederlag. Gjennom politiske kompromisser kan partiene selv vinkle vedtakene til å virke i tråd med posisjonene deres, og dermed få avgjørelsene til å fremstå som politiske seier.

#### *Skript for lavt fremtredende politiske saker*

Politikere antas derimot å samhandle med lavt fremtredende saker på en annen måte. Et slikt skript vil ha likheter med søppelbøttemodellen til Choen, March og Olsen (1972). Den bærende ideen her, er at policy er resultat av 'løst koblede prosesser' som forenes mer eller mindre tilfeldig. I følge Choen, March og Olsen (1972) kan policy-prosessen forstås som en søppelbøtte: det er en arena der en rekke problemer og løsninger kastes inn tilfeldig, og knyttes sammen løpende. Hvordan policy-problemer adresseres og avgjøres handler dermed om hvilke prosesser som er åpne for endring, merkelappene de tilskrives og deres nåværende innhold.

Policyprosessen er dermed ikke systematisk og lineær, og vi kan ende opp med politiske løsninger som vedtas før et problem egentlig har oppstått. I likhet med et fremtredende politisk skript, har også et lavt fremtredende skript fire hovedelementer.



For det første *blir ikke lavt fremtredende saker diskutert* verken like mye eller bredt som høyt fremtredende saker blir (Culpepper, 2011, s.5). Politikere har begrenset tid, og vil derfor være opptatt med å følge og engasjere seg i debatter som oppfattes som viktigere for velgerne (Boasson, 2021, s.46). Fordi disse oppfattes som lite viktige for velgerne, kan vi forvente å se mindre profilerte politikere uttale seg i disse sakene.

For det andre vil politikere i slike situasjoner inneha *uklare politiske posisjoner* (Cohen, March og Olsen, 1972, s.2; Boasson, 2015, s.43). Fordi disse sakene er mindre sentrale i den offentlige debatten, antar også partiene at “kvinnen i gata” ikke får med seg at partiet plutselig endrer standpunkt her. Partiene vil derfor være mindre bekymret for å fremstå som ubesluttsomme, og de politiske posisjonene deres er derfor åpne for brå, plutselige endringer. Vi kan forvente å se mer samarbeid, fordi sakene ikke oppfattes som så viktige å posisjonere seg i (Boasson, 2015, s.134).

For det tredje vil politikere *ikke være klar over motstanderne sine posisjoneringer* i lavt fremtredende spørsmål, fordi disse ikke diskuteres så mye (Boasson, 2021, s.46).

For det fjerde, vil partienes motivasjon til å engasjere seg i saker som har lav fremtredenhet dreier seg om *symbolske aspekter*, ikke faktisk policy-innflytelse (Boasson, 2021, s.46). Det handler igjen om at partiene ikke opplever lavt fremtredende saker som så viktige.

Til slutt: nettopp fordi lavt fremtredende saker ikke oppfattes som like viktige som andre saker, og partiene derfor er åpne for å endre mening i disse sakene, så vil policyutvikling utført med et slikt skript, være resultat av initiativ fra politikere med ekstra tid og energi (Boasson, 2021, s.46).

Tabell 2.1: oversikt over høyt og lavt fremtredende saksskript

	Høyt fremtredende	Lavt fremtredende
Grad av politisk debatt	Høy; diskuteres i mange kanaler; partileder uttaler seg	Lav; diskuteres lite; mindre profilerte politikere uttaler seg

Standpunkter	Normative, tydelige, forenklete, ønsker å fremstille seg selv som moralsk overlegne; kompetitiv; i tråd med partiets overordnede politiske linje	Uklare, ikke definert, samarbeidene; inkonsekvente; følger ikke hverandres posisjonering
Kjennskap til andres posisjoner	Høy; følger hverandres posisjoner tett	Lav; følger ikke hverandres posisjonering
Grunn til å engasjere seg i saken	Politisk innflytelse; arbeider strategisk og målrettet	Symbolske aspekter
Hovedgrunnen til endring	Endret politisk flertall; politisk kompromiss	Initiativ fra politikere med ekstra tid og energi

Kilde: revidert basert på Boasson (2021)

### 2.2.3 Høyt og lavt fremtredende saksskript og det politiske feltets involvering

Oppsummert, innebærer et fremtredende skript skarp politisk debatt, forenklete konfliktlinjer, og at politikere jobber strategisk, konsekvent og målrettet for politisk gjennomslag. Det motsatte gjelder i tilfeller der de har et lavt fremtredende skript. På dette grunnlaget formuleres følgende teoretiske forventning:

*Hvis det politiske feltet var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at politikerne fulgte et høyt fremtredende saksskript da saken ble behandlet.*

## 2.3 Politisk vs. organisatorisk styring

Som illustrert ovenfor kan vi altså forvente å se at det politiske feltet styrer policyutvikling mer når autoritet er spredt distribuert og en sak oppfattes som høyt fremtredende i det politiske feltet (Boasson, 2015, s.44). Når dette ikke er tilfellet, kan vi derimot forvente å se at det politiske feltet styrer mindre. Dette forventes igjen å gi organiserte aktører knyttet til saksområdet større påvirkningsrom (Cohen et al., 1979, s. 26). Et liknende poeng står sentralt hos Baumgartner og Jones (1993, s.22). De argumenter for at policy-spørsmål sjeldent “når opp” til politikernes agenda, men stort sett behandles i organisatoriske undersystemer, der organisasjonene som er knyttet til en sak leder an politikutvikling. Fordi politikere, som nevnt, har begrenset kapasitet vil de vie oppmerksomheten sin til sakene de oppfatter som mest presserende. I følge Baumgartner and Jones (1993, s.103) vil dette først og fremst skje i tilfeller der mediene søkelys er rettet mot en sak og det er høy grad av offentlig debatt om saken.

Forholdet mellom politisk og organisatorisk styring er særlig interessant å studere i mitt case, fordi jeg ser på det Lowi (1972, s.300) betegner som konstituerende policy – policy som knytter seg til etablering og organisering av offentlige organer. I følge Lowi (1972) kan vi forvente å se lite offentlig konflikt om slike spørsmål, fordi de ikke innebærer direkte tvangsbruk, og retter seg mot samfunnsstrukturer, heller enn direkte mot individer. Dermed kan vi anta at spørsmålet om regulering av omsorgspolicy knyttet til enslige mindreårige asylsøkere først og fremst ble behandlet i organisatoriske felt. Samtidig betegnes innvandringsspørsmål ofte som svært politiserte (Malkki, 1995), slik at det er usikkert om denne antagelsen holder vann her.

Vi kan altså forvente at de organisatoriske feltene som er knyttet til spørsmålet om omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere – det organisatoriske barne - og asylfeltet – øker sjansene sine for policyinnflytelse i perioder der autoritet er konsentrert og et saksspørsmål er lavt fremtredende i det politiske feltet. Men også strukturelle og kulturelt-insitusjonelle faktorer i de organisatoriske feltene antas å prege evnene deres til å påvirke policy. La oss nå se på disse.

## 2.4 De organisatoriske feltene: barne- og asylfeltet

Skal vi forstå hvorfor policy utformes som den gjør, må vi studere hvilke organisasjoner som er knyttet til det aktuelle saksfeltet, mener flere forskere (Peterson, 1993, s.408; Birrell, 1984, s.71; Kingdon, 2011). Dette står også sentralt i feltperspektivet, som holder at en hver policysak vil ha ett eller flere organisatoriske felt knyttet til seg og at disse vil påvirke saken, i varierende grad, utfra strukturelle og kulturelt-insitusjonelle faktorer – henholdsvis fordelingen av autoritet og institusjonelle logikker (Boasson, 2015).

Et organisatorisk feltet består av alle ikke-politiske aktører som jobber med et gitt fagområde (Boasson, 2021, s.40). Det vil være departementer og direktorater, ikke-statlige interesseorganisasjoner og næringslivsaktører. Siden denne oppgaven ser på et policy-spørsmål knyttet til enslige mindreårige asylsøkere, blir det aktuelt å studere hvordan det organisatoriske asylfeltet og det organisatoriske barnefeltet har påvirket saken. Asylfeltet består av Justis- og beredskapsdepartementet, UDI, aktører som driver asylmottak for enslige mindreårige på vegne av UDI, UNE, Politiets Utlendingsenhet, og interesseorganisasjoner som jobber med asylspørsmål. Barnefeltet består av Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, aktører som driver barnevernsinsitusjoner for Bufdir, Barneombudet, og interesseorganisasjoner som jobber med barnespørsmål.

Flerfeltstilmærmingen har tidligere blitt brukt til å studere politikkutvikling der en kan forvente å se at næringslivsaktører spiller en sentral rolle (Boasson, 2015; Boasson, 2021). Det vil i mindre grad være tilfellet i policysaker knyttet både til innvandring og barn. Samtidig argumenterer Egeberg og Trondal (2018, s.2) for at offentlig policy også preges av organisatoriske trekk ved de offentlige organisasjonene som er knyttet til den aktuelle saken. De peker blant annet på at måten disse offentlige organisasjonene er inndelt vil føre til at noen policyalternativer fremstår som mer aktuelle enn andre. I forlengelsen av dette holder Egeberg og Trondal (2018, s.2) at vi ikke utelukkende bør tilskrive uteblitt politisk handling til manglende politisk vilje, men heller studere hvordan politisk vilje formes av organisatoriske strukturer i staten.

Boasson (2015, s.47) har belyst at de organisatoriske feltene som er knyttet til en sak, vil ha ulikt rom for påvirkning ut fra hvor samlet eller spredt aktørene i feltet står. Der noen organisatoriske felt er svært samlet, er andre mer konfliktfylte (Kingdon, 2011, s.118). Dette kommer an på hvordan autoritet er fordelt internt i og på tvers av ulike felt og om ulike aktører i feltet følger den samme eller flere ulike institusjonelle logikker (Boasson, 2015, s.48).

#### 2.4.1 Autoritet i det organisatoriske barne- og asylfeltet

I moderne samfunn finnes det til enhver tid en rekke potensielle og pågående konflikter. Som individer med begrenset oppmerksomhet og kapasitet, har vi ikke mulighet til å følge alle disse samtidig (Schattschneider, 1960, s.62), og må filtrere ut hvilke vi skal involvere oss i og ikke. I følge Simon (2013, s.4) vil organisasjonstilhørighet hjelpe oss i denne filtreringsprosessen gjennom å fremheve enkelte tematiske områder og målsettinger som viktigere enn andre (Simon, 2013, s.4). Dette skjer blant annet gjennom at organisatorisk inndeling spesifiserer, mer eller mindre klart, hvem som forventes å gjøre hva, når og hvordan (Egeberg, 2003, s.4). Hvordan policy-saker er organisert, altså knyttet til eller separert fra andre policy-saker, antas derfor å påvirke hvordan sakene forstås og prosesseres (Gulick, 1937). Vestlund (2015) finner for eksempel at da EUs farmasøytiske enhet ble flyttet fra generaldirektoratet for Bedrifts- og industrispørsmål til generaldirektoratet for helse, så endret det det interne arbeidsfokuset i enheten.

I følge Egeberg (2012, s.204) henger dette sammen med at organisatorisk inndeling fordeler autoritet mellom ulike aktører. Autoritet i organisatoriske felt innebærer to ting: *myndighet*, altså at en aktør er tilstede når beslutninger fattes og har mulighet til å påvirke disse (Peterson, 1993, s.417), og *kapasitet* i form av menneskelige ressurser (Giddens, 1979, s.68). Autoritet vil dermed være et resultat av lover, reguleringer og organisasjonskart, som gir enkelte aktører formelle roller (Boasson, 2021, s.38), og fordeler menneskelige ressurser (Giddens, 1979, s.68). Det fører til at enkelte organisatoriske aktører har høyere sannsynlighet for å være til stede når en avgjørelse skal fattes enn andre, og har lettere for å involvere seg i visse saker enn andre (Egeberg, 2012, s.203). I et spørsmål om veiutbygging, vil det for eksempel være mer naturlig å se at organisasjoner som jobber med samferdsel har påvirkningskraft i saken, enn organisasjoner som jobber med for eksempel helse, selv om transportsystemer også vil påvirke folkehelsen. For

å forstå hvordan ulike organisatoriske felter har ulik påvirkningskraft i en sak bør vi derfor se på hvordan autoritet er fordelt *mellom* ulike organisatoriske felt.

I saker knyttet til omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år har asylfeltet mer autoritet, altså formell myndighet og kapasitet, enn det barnefeltet har. Det er fordi asylfeltet har hatt omsorgsansvaret for gruppen i perioden som studeres. Selvom barnefeltet har hatt omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, innebærer det både mindre formell beslutningsmyndighet og kapasitet i den aktuelle saken, både fordi forslaget om å love omsorgsansvaret knyttet seg til enslige mindreårige over 15 år, og fordi det er langt færre enslige asylungdommer under 15 år som kommer til Norge (UDI, 2016a). At barnefeltet har mindre autoritet enn asylfeltet, illustreres også av posisjonen barne- og familiedepartementet har vis-à-vis Justis- og beredskapsdepartementet. Barne- og familiedepartementet har tradisjonelt blitt sett som et “svakt” departement, og ble blant annet omtalt som “bittelille departementet” av flere tidligere regjeringspolitikere (Sølhusvik, 2012, s.80).

Vi kan derfor forvente å se at det organisatoriske asylfeltet hadde større påvirkning på policy-utvikling knyttet til omsorg for enslige mindreårige enn det organisatoriske barnefeltet hadde. Dette henger til en viss grad sammen med ideen om stivhengighet. Pierson (2004, s.41) argumenterer for eksempel for at når organisasjonsstrukturer først er etablerte, så er kostnaden av å endre disse høye, og at dette vil spille i favør av organisatorisk stabilitet. I følge Thelen (2003, s.213) vil disse historisk utviklede strukturene begrense mulighetene aktører ser som tilgjengelige, og prege hvilke saker de ser som relevante å involvere seg i og ikke. Dermed er det ikke sikkert at et felt engasjerer seg i en sak bare fordi det delvis knytter seg til noe som er relevant for dem, saken må også oppfattes som relevant.

Men også hvordan autoritet er fordelt *internt* i henholdsvis barne- og asylfeltet vil spille inn her. I følge Schattschenier (1960, s.8) kan vi nemlig vente at når flere aktører har autoritative posisjoner knyttet til en policy-sak, så vil det oppstå mer konflikt mellom dem. Lignende argumenterer Bachrach og Baratz (1962) for at dersom det finnes en aktør i en overlegen autoritetsposisjon, så vil vi se lite konflikt på saksområdet. Fligstein og McAdam (2012, s.14) mener at konflikt i et organisatorisk felt vil svekke feltets evne til å påvirke politikktutvikling. Ut

fra dette kan vi forvente at organisatoriske felt der autoritet er *konsentrert* hos noen få aktører, preger politikktutvikling mer enn organisatoriske felter der autoritet knyttet til et saksspørsmål er spredt fordelt mellom flere ulike aktører (Boasson, 2015, s.31). På dette grunnlaget formuleres den følgende teoretiske forventningen:

*Hvis asylfelt var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente at autoritet knyttet til omsorg for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år var konsentrert i feltet da saken ble behandlet.*

#### 2.4.2 Institusjonelle logikker

Samtidig som fordeling av autoritet i og mellom organisatoriske felt kan hjelpe oss å forstå *hvilke* organisatoriske aktører som påvirker en sak, sier det ikke mye om *hvordan* de interagerer med saken. For å forstå nettopp dette, anbefaler Ocasio, Thornton og Lounsbury (2017, s.509) oss å studere hvor utbredt ulike institusjonelle logikker er i organisatoriske felt. Enkelt forklart er institusjonelle logikker kognitive rammeverk som hjelper oss forstå verden rundt oss (Ocasio et al., 2017, s.509). Vi kan vente at organisatoriske felt der en institusjonell logikk dominerer står mer samlet, og dermed også er bedre posisjonert for å påvirke policy-utvikling (Peterson, 1993, s. 408-9).

Helt siden den “kognitive vendingen” i samfunnsvitenskapen, har en rekke forskere argumentert for at individers interne tolkninger av verden veiledes av eksterne, kulturelle rammeverk (Goffman, 1974, s. 21). Psykologer har for eksempel funnet at kognitive rammer preger hvordan individer tar inn, forstår og handler i lys av ny informasjon (Scott, 2014, s.67). Disse kognitive rammene forventes igjen å preges av organisatorisk og faglig tilknytning. DiMaggio og Powell (1991; 1983, s.148) argumenterer for eksempel for at en organisasjons medlemmer, over tid, vil utvikle like normer og verdensbilder. Lignende, mente Finnemore og Sikkink (1998, s.905) at mennesker som deler arbeidsmiljø ofte vil internalisere like profesjonelle ideer, verdier og normer, slik at disse blir til “allment aksepterte sannheter”. Siden byråkratiske organisasjoner har blitt mer profesjonalisert over de siste tiårene, forventer Finnemore og Sikkink (1998, s.905) at vi kan se visse ideer reflektert i deres normative beslutningsgrunnlag. Dette kan knyttes til ideen om institusjonelle logikker.

Friedland og Alford (1991, s.248), var de første som påpekte at de fleste viktige 'institusjonelle ordner' har en sentral logikk som former hvordan individene som inngår i den handler. Institusjonelle logikker vil reflekteres i tankemønstre og konkrete beslutninger (Thornton og Ocasio, 1999, s. 804). Ocasio, Thornton og Lounsbury (2017, s.510) argumenterer for at institusjonelle logikker er mer enn teoretiske aspekter, men at de også manifesteres konkret i språk og symboler. Boasson (2015, s.50, egen oversettelse) definerer institusjonelle logikker som delte konseptuelle rammer som gir individer "en sammenhengende mal for hvordan de skal handle i ulike situasjoner". Disse logikkene vil dermed fremheve noen aspekter ved en sak fremfor andre (Thornton, 2004, s.13-14), prege hvordan sosiale spørsmål kategoriseres (Engebriksen 2003, s.193), og fremstille enkelte handlinger som mer passende enn andre (March og Olsen, 1989).

Forskere har belyst at det finnes flere institusjonelle logikker i moderne samfunn (Scott, 2014, s.225). I følge Boasson (2021, s.40) vil organisatoriske felt der en institusjonell logikk dominerer, være bedre skikket til å påvirke policy-utvikling, enn felt der flere logikker er utbredt og i konflikt med hverandre.

### 2.4.3 Institusjonelle logikker og enslige mindreårige asylsøkere

Flere forskere har pekt på at enslige mindreårige asylsøkere faller mellom to sosiale kategorier: de er både innvandrere og de er barn (Giner, 2007; Humphries, 2004; Eide og Broch, 2010). Som barn, har enslige mindreårige spesielle rettigheter og særegne behov (Stretmo, 2012, s.26). Som migranter, er de gjenstand for innvandringspolitiske tiltak og reguleringer (Valenta og Garvik, 2019, s.142). De to kategoriene vil legitimere ulike policy-tiltak overfor gruppen (Stretmo, 2014, s.131; Andvig, 2014, s.502; Bhabha, 2001), og vi kan forvente at de er grunnlag for hver sin institusjonelle logikk (Sørsveen og Ursin, 2020, s. 202). Humphris og Sigona (2019, s. 1500) argumenter for eksempel for at ulike aktører som jobber med barn vil ha ulike underliggende "handlings-rasjonaler". Dette vil påvirke hvordan de forstår barnets beste, og dermed legitimere ulike typer policy. Denne forståelsen deles også av Eide og Broch (2010, s.32). I de neste avsnittene vil jeg derfor konseptualisere to institusjonelle logikker knyttet til barn og asylsøkere, og hvordan disse forstår enslige mindreårige asylsøkere. Logikkene konseptualiseres som



idealtyper, slik at de kan fange opp variasjon på tvers av organisasjoner (Thornton et al., 2017, s.520). Jeg beskriver fremgangsmåten hvordan logikkene ble utviklet mer inngående i metodekapittelet.

#### 2.4.4 Barnelogikken

Barnelogikken ser enslige mindreårige asylsøkere som *barn*, med behov for ekstra omsorg og beskyttelse (Bhabha, 2001, s. 296; Eastmond og Ascher, 2011, s.1186). Barn blir tenkt å avhenge, fysisk og emosjonelt, av voksne (Crawley, 2011, s.1174; Gullestad, 1997, s.27), og enslige mindreårige vil derfor sees som særlig sårbare, fordi de ikke bor sammen med foreldrene sine (Stretmo, 2012, s.135; Aitken, 2001, s.120). Fordi barn tenkes å avhenge av voksne, vil også en slik logikk se enslige mindreårige asylsøkere som passive, og tenke at de mangler agency (Giner, 2007).

##### *Fremtredende hensyn*

Barnelogikken holder at barn burde være trygge, lykkelige, beskyttede og bekymringsløse (Crawley, 2011, s.1174). I følge Cemlyn og Nye (2012, s.682) vil en barnelogikk derfor belyse de enslige mindreåriges velferds- og omsorgsbehov. Barnelogikken holder videre at det er best for barn å vokse opp i et trygt og stabilt familiemiljø (Gullestad, 1997, s.27). Samtidig er barnelogikken opptatt av barns institusjonelle beskyttelse, slik at det vil sees som viktig å sikre gode omsorgstilbud for barn som ikke kan bo med familien sin (Parton, 2011, s.856).

##### *Statens mål og rolle*

Ideen om at staten har ansvar for å beskytte barn fra skade er sentral i barnelogikken (Boyden, 1997; Strandell, 2010, s.172). Dette er for eksempel formalisert i FNs barnekonvensjon, som slår fast at det er statenes ansvar å respektere og sikre rettighetene i konvensjonen (OHCHR, 2022). Humphris og Sigona (2019, s. 1497) argumenterer for at konvensjonen har styrket statens ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår.

##### *Barnets beste*

Moderne idealer knyttet til en god barndom, holder at barn burde vokse opp i et familiehjem, der de mottar omsorg, støtte og kjærlighet fra voksne (Engebrigtsen, 2003, s.195). Videre regnes

trygghet og stabilitet som sentralt for å gi barn en god oppvekst (Parton, 2011, s.856). Cemlyn og Nye (2012, s.676) forsker på sosialt arbeid og argumenterer for at enslige mindreårige møter flere praktiske og sosiale byrder knyttet til å slå seg ned i et nytt og fremmed land, og at de derfor bør bli særlig ivaretatt av voksne i en slik situasjon.

#### *Passende tiltak*

Sosionomene Cemlyn og Nye (2102, s.684) anbefaler policy-utviklere å vurdere de brede behovene til enslige mindreårige asylsøkere. Behrendt, Lietaert og Derluyn (2021, s.2) deler dette utgangspunktet og argumenterer for at botilbud til enslige mindreårige bør gi tilstrekkelig sosial og emosjonell støtte. Også sosialarbeiderne Lietaert et al. (2020, s. 397) argumenterer for at policy som retter seg mot enslige mindreårige bør prioritere deres livskvalitet over andre hensyn, og at gruppen derfor bør ivaretas av barnevernet.

#### 2.4.5 Asyllogikken

Asyllogikken knyttet til enslige mindreårige asylsøkere vil fremheve statusen deres som asylsøkere. Asyllogikken bygger på to grunnleggende antagelser. For det første, at masseinnvandring fra utenfor OECD er en trussel mot velferdsstater og bør reguleres, kontrolleres og begrenses (Brochmann, 199, s.321, 299). For det andre, at streng ekstern (grensekontroll) og intern (policy som retter seg mot asylsøkere i ankomstlandet) innvandringskontroll kan begrense innvandring (Humphries, 2004, s.100; Seeberg, 2017, s.278). Asyllogikken ser enslige mindreårige som selvstendige og strategiske aktører (Watters, 2007, s.396) som søker personlig vinning gjennom migrasjon (Bhabha, 2001, s.293; Stretmo, 2012, s.144).

#### *Fremtredende hensyn*

I følge Huysmans (2000), har europeisk innvandringspolitikk blitt "sikkerhetisert". På 90-tallet inngikk flere europeiske stater omfattende grensesamarbeid, som også førte til styrket fokus på ytre grenser og målsettinger om å utestenge illegale innvandrere og andre kriminelle (Huysmans, 2000). Både Huysmans (2000, s.762) og Brochman (1999, s.2) mener at fokuset på innvandringskontroll bygger på antagelsen om at (masse)innvandring er en trussel mot kulturell,

sosial og politisk integrering. Følgende er *regulering og begrensning av innvandring* et sentralt hensyn i asylogikken.

### *Statens rolle og mål*

Brochmann og Hagelund (2010, s.366) belyser at innvandringskontroll kan sies å være særlig sentralt for stater med omfattende velferdssystem. I slike tilfeller blir det viktig å sikre velferdsstatens overlevelse både direkte gjennom at tjenestene ikke overbelastes, men også indirekte gjennom å sikre tillit til og oppslutning om de statlige systemene. Asylinnvandring oppfattes her som en trussel både fordi nyankomne mottar velferdstjenester før de kan bidra økonomisk selv, men også fordi dersom befolkningen oppfatter innvandring som en trussel, så vil det kunne svekke tilliten til velferdsstaten (Brochmann og Hagelund, 2010, s.317). Videre belyser Brochmann (1999, s. 11) at det finnes en utbredt idé om at generøse velferdsgoder, særlig knyttet til innvandreres boforhold, kan insentivere flere innvandrere til å komme. Staten bør derfor ikke bare sørge for *innvandringskontroll*, men også at ytelsen som gis asylsøkere er *nøktene og restriktive* (Humphris og Signora, 2019, s. 1510).

### *Barnets beste*

Asylogikken oppfatter at det beste for barn er å ikke migrere (Engebrigtsen, 2003, s.196). Dermed vil en asylogikk kunne legitimere strenge innvandringspolitiske tiltak utfra ideen om at det kan hindre flere barn fra å legge ut på flukt (Backe-Hansen, 1995, s.110; Allsopp og Chase, 2019, s.304). Eastmond og Ascher (2011, s.1195) fant for eksempel at argumenter knyttet til barnets beste i 71 prosent av alle avviste asylsøknader, kontra i 17 prosent av de som ble innvilget i Sverige.

### *Passende tiltak*

I følge Humphries (2003, s.96) vil en asylogikk kunne legitimere restriktiv tilgang til velferdstjenester basert på immigrasjonsstatus. Brochmann (1999, s.314) belyser at asylsøkeres bo-forhold antas å ha en innvandringsregulert side. En antar her at generøse velferdstjenester kan tiltrekke seg flere innvandrere. Dermed åpnes det for to-sporede velferdsordninger der tilbudene som gis asylsøkere gjennom asylosystemet er mer restriktive (Brochmann og Hagelund, 2010, s.317).

Tabell 2.2: oversikt over barne- og asyllogikken

	<b>Barnelogikk</b>	<b>Asyllogikk</b>
<i>Enslig mindreårig forstås som</i>	Barn; avhengige av voksne; sårbare; passive	Asylsøker; trussel; selvstendige, aktive og strategiske aktører
<i>Fremtredende hensyn</i>	Velferds- og omsorgsbehov; sikre barn trygge og stabile oppvekstmiljø	Regulering og begrensning av innvandring
<i>Statens rolle og mål</i>	Beskytte barn fra skade; sikre barn gode oppvekstvilkår	Innvandringskontroll; sikre at ytelser til asylsøkere er nøkterne og restriktive
<i>Barnets beste</i>	Vokse opp i et trygt familiehjem; motta omsorg, støtte og kjærlighet fra voksne	Å ikke migrere; hindre flere barn fra å migrere gjennom streng innvandringskontroll
<i>Passende tiltak</i>	Barnevernet	Asylsystemet

Kilde: egen

På bakgrunn av de to institusjonelle logikkene, og ideen om at organisatoriske felt der en institusjonell logikk dominerer er bedre rustet til å påvirke policy, formuleres følgende teoretiske forventning:

*Hvis barne- eller asyلفelt var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at asyl-logikken dominerte i dette feltet da saken ble behandlet.*

## 2.5 Teoretiske forventninger: de tre feltene og lovfestingen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere

I dette kapitlet har flerfeltsrammeverket blitt tilpasset en studie av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere. Rammeverket er fremstår nyttig i denne konteksten fordi det lar oss bygge på mangfoldet av tidligere tilnærminger til utvikling av offentlig policy mer generelt, og innvandrings- og barnepolicy mer spesielt. Videre er det fordelaktig at rammeverket lar oss studere både politiske og organisatoriske faktorer, som antas å være særlig relevant i det aktuelle caset - et politisk spørsmål om organisatorisk inndeling. Kapitlet har, med utgangspunkt i flerfeltsteori, formulert følgende fire teoretiske forventninger:

- 1) Hvis det politiske feltet var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at politikerne fulgte et høyt fremtredende saksskript da saken ble behandlet.
- 2) Hvis det politiske feltet var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at autoritet i det politiske feltet var spredt fordelt da saken ble behandlet.
- 3) Hvis asylfelt var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente at autoritet knyttet til omsorg for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år var konsentrert i feltet da saken ble behandlet.
- 4) Hvis barne- eller asylfelt var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at asyl-logikken dominerte i dette feltet da saken ble behandlet.

I det neste kapitlet vil jeg forklare hvordan jeg vil gå frem for å analysere disse forventningene og sikre et valid og reliabelt svar på problemstillingen.

### 3) Metode

Policy-utvikling, og særlig utvikling av innvandringspolicy som retter seg mot barn, er en sammensatt, kompleks og flersidig prosess (Filindra og Goodman, 2019, s.510). Dermed utmerker casestudier, og spesielt prosessporing, seg som et særlig nyttig verktøy. Prosessporing lar oss analysere intrikate sosiale mekanismer og kausalmønstre på en inngående og detaljert måte (George og Bennett, 2005, s.21). Det er også derfor denne studien, basert på et unikt datamateriale – ni intervjuer med sentrale politikere og byråkrater, to intervjuer med tilknyttede interesseorganisasjoner, mediasaker og offentlige dokumenter – gjennomfører en prosessporing av reguleringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere fra 2008 og frem til 2021.

Filindra og Goodman (2019, s.511) belyser at forskning på innvandringspolicy preges av fragmentering og anbefaler å bruke allerede eksisterende teoretiske rammeverk i slike analyser. Flerfeltrammeverket ble utviklet for å få ulike policy-skoler i tale med hverandre, og lar oss bygge på bredden av tilnærminger som allerede finnes. I det foregående kapitlet ble derfor rammeverket tilpasset en analyse av prosessen der omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI våren 2021. Fordi rammeverket (så vidt meg bekjent) ikke tidligere har blitt brukt til å studere innvandringspolicy, kan oppgaven bidra til teoritesting og teoriutvikling. Slik hjelper studien oss forstå flerfeltsrammeverkets anvendelighet på et helt nytt type case.

Omsorgspolicy rettet mot enslige mindreårige asylsøkere er et godt case av policy som balanserer innvandringspolitiskehensyn og hensyn til barns beste. Enslige mindreårige asylsøkere er *både* svært sårbare barn og selvstendige asylsøkere (Bhabha, 2001). Oppgaven kan dermed bidra til teoriutvikling som kan gagne det bredere forskningsfeltet (Tjora, 2012, s.215) som studerer policy som knytter seg til barn og asylsøkere.

I dette kapitlet vil jeg presentere og diskutere forskningsdesignet mitt. Jeg starter med å vurdere generaliserbarheten til studien min. Videre forklarer jeg hvordan jeg vil bruke

prosessoring som metode og operasjonaliserer de sentrale konseptene i analysen min. Til slutt forklarer jeg hva slags (dokument- og intervju-) studien er basert på og vurderer hvordan disse datakildene kan sikre en valid og reliabel konklusjon.

### 3.1 Casestudier og generaliserbarhet

Casestudier – dyptgående analyser av enkeltcaser (Gerring, 2009, s.94) – er et særlig godt verktøy for å identifisere sosiale mekanismer, og hjelper oss forstå intrikate kausalmønstre (George og Bennett, 2005, s. 21). Selvom case-studier ikke direkte kan gi generaliserbarhet, påpeker George og Bennett (2005, s.17, 2007) at slike studier kan bidra til kumulativ kunnskap gjennom å søke å representere en populasjon av caser. Ved å belyse hva et case er *et case av*, kan case-studier brukes til å teste ut forklaringer som kan gi generaliserbar innsikt for denne *klassen av hendelser* (Gerring, 2007, s.21). For å lykkes her, bør casen være strategisk valgt i relasjon til det bredere universet av caser den søker å representere (Ruffa, 2020, s.1137). Dette innebærer det motsatte av den kvantitative tilnærmingen, der randomisering er hovedmålet (Seawright og Gerring 2008). I stedet er case mitt – regulering av omsorgstjenestene som gis enslige mindreårige asylsøkere – aktivt valgt ut for å kunne representere politikkutvikling som balanserer behovene til barn og innvandringsregulerende hensyn. At omsorgstilbudet til enslige mindreårige representerer nettopp dette, har blant annet blitt påpekt av Lidèn (2019, s.343) og Eide (2007, s.43), som belyser at enslige mindreårige representerer en policy-gåte for norske belstutningstagere, som både er interessert i å beskytte barns rettigheter og har en politisk ambisjon om å begrense asylinnvandringen.

Det at innvandringshensyn “vant” over hensyn knyttet til barns rettigheter i dette caset kan sies å bryte med teori som holder at stater vil prioritere asylsøkere som sees som særlig sårbare (Silmerman, 2016), så vel som teorier som fastslår at det internasjonale menneskerettighetsregimet betraktelig vil begrense staters rom til å implementere policy som regulerer innvandring til nasjonen (Joppke, 1998; Vitus og Lidèn, 2010). Forslaget om å lovregulere omsorgsansvaret for enslige mindreårige over 15 år til UDI møtte kritikk av blant annet FNs Barnerettighetskomitè, men ble likevel vedtatt. Det er videre særlig overraskende at dette skjedde i Norge, en stat som har vært opptatt av å promotere seg selv som en foregangsland på barns rettigheter (Lidèn, Stang og Eide, 2017). Dermed er dette en case der vi kunne vente å

se at hensyn knyttet til barns rettigheter “vant” over innvandringsregulerende hensyn, men likevel ikke gjorde det (George og Bennet, 2005, s.9). I følge Eckstein (2011, s.149) har slike caser, der teori “ikke passer til en case hvor den er mest sannsynlig å være sann”, høy sluttningverdi.

Siden caset om lovfesting av omsorgsansvret for enslige mindreårige asylsøkere, representerer politikktutvikling som balanserer innvandringspolitiske hensyn og hensyn knyttet til barns behov særlig godt, er det velegnet for å teste ut og videreutvikle forklaringsmekanismer knyttet til denne større klassen av caser (Gerring, 2007, s.21). Sosiale årsaksmekanismer kan forstås som prosessene som binder årsak og virking sammen (Hedström 2008, s.320). Fordi mekanismene ikke kan observeres direkte, må de konseptualiseres og “fanges” av forskere (Hall, 2003). Det vil også føre til at disse forståelsene alltid er åpne for forbedring, og i følge George og Bennett (2005, s.142) bør forskeres konstant jobbe for å videreutvikle og forbedre forståelsene våre av disse mekanismene. Jeg bidrar her gjennom å tilpasse og teste ut flerfeltrammeverket i en, så vidt meg bekjent, helt ny setting. Det innebærer at studien bidrar til teoriutvikling og gir oss innsikt i hvordan autoritetsfordeling, saksfremtredenhet og institusjonelle logikker preger policy som balanserer hensyn knyttet til innvandringspolitikk og barn (Mahoney, 2015, s.202).

## 3.2 Prosessporing

Nasjonal politikktutvikling er en kompleks, flersidig og delvis rotete prosess. For å forstå hvorfor policy blir som den blir, er det ikke nok å “bare” studere korrelasjoner mellom ulike forklaringsvariabler og utfall. Det er nettopp denne anerkjennelsen som ligger til grunn for utviklingen av flerfeltsammeverket, som heller søker å forstå de sosiale mekanismene som utspiller seg mellom årsak og virkning (Boasson, 2015, s.2). For å få til dette, er prosessporing en særlig fruktbar metode (Levy, 2008, s.13). Prosessporing er “analyse av bevis fra prosesser, sekvenser og konjunkturer av hendelser innad i et case, med mål om å utvikle eller teste hypoteser om årsaksmekanismer som kausalt kan forklare casen” (Bennett og Checkel, 2015, s.7, egen oversettelse). En slik metode lar oss, stegvis, analysere en kausalkjede i lys av teori, og bidrar slik en til styrket reliabilitet og validitet i funnene (George og Bennett, 2005, s. 214). Bennett og Checkel (2015, s.21) poengterer at det er viktig å velge startpunkt for prosessporingen med omhu. I denne casen er det relevant å starte sporingen i 2008, da



omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ble lovfestet til barnevernet og det fantes en uttalt politisk ambisjon om å også overføre omsorgsansvaret for gruppen mellom 15 og 18 år til barnevernet. Jeg vil derfor spore prosessen fra januar 2008 til april 2021, da omsorgsansvaret for enslige mindreårige over 15 år ble lovfestet til UDI. Perioden er på rundt 13 år, i tråd med Sabatiers (1988, s.158) anbefaling om å studere policy-prosesser minst ti år for å forstå disse. Samtidig er en slik periode ganske lang. Jeg vil derfor gå mer inn på enkelte øyeblikk, som har hatt større betydning for det endelige utfallet enn andre, slik Collier (2011, s.824) anbefaler.

Prosesssporing er åpen for ekvifinalitet, eller ideen om at det finnes flere, ulike kausale “stier” til det samme utfallet (Bennet og Checkel, 2015, s.21). Forskeren må derfor vurdere hvilket bevismateriale som lar dem trekke deskriptive og kausale sluttninger (Collier, 2011, s.824). Det innebærer å søke etter observerbare hendelser som befinner seg mellom hypotetiske årsaker og faktiske effekter som “overfører en kausal kraft” (Bennett og Checkel, 2015, s.8). For å lykkes her, trenger vi foregående kunnskap om saksfeltet slik verktøyene og konseptene i rammeverket støtter oss best mulig (Collier, 2011, s.824). Jeg har derfor gjort en dyptgående gjennomgang av forskningslitteratur, offentlige dokumenter og mediesaker, slik Collier (2011) anbefaler.

Selvom Bennet og Checkel (2015, s.18) anbefaler oss å utvikle case-spesifikke, observerbare implikasjoner av den aktuelle teorien, slik det foregående kapitlet gjorde, understreker de også viktigheten av å være åpen for alternative forklaringer. Hvis ikke, vil analysen være sårbar for bekreftelsesbias (Bennett og Checkel, 2015, s.18). I følge Padget (2011, s.470) bør vi teoretisk søke etter mekanismer, men empirisk etter mangfold. Det er også derfor denne analysen har samlet inn et bredt datagrunnlag.

### 3.3 Datamateriale

I følge Tansey (2007, s.765) er et rikt og bredt datagrunnlag nødvendig for å utføre prosesssporing. Det er også derfor denne analysen har hentet inn et mangfold av intervju- og dokumentdata. Beyers, Braun, Marshall og De Bruycker (2014, s.175-176) bemerker at disse to datakildene kombinert er særlig gode for å forstå politiske prosesser. Denne kombinasjonen kan også bidra til styrket validitet og reliabilitet i datainsamlingen og analysen (Tjora, 2012, s.168).

Dokumentdata har blitt brukt for å utforme gode intervju spørsmål, og informasjon innhentet gjennom både intervjuer og dokumenter har blitt triangulert mot hverandre.

### 3.3.1 Dokumentdata

Offisielle dokumenter kan forstås som en kredibel kilde til historiske hendelser (Ryghaug, 2002, s.306). Tjora (2012, s.168) argumenterer for at slike data kan gi verdifull innsikt i prosessuelle hendelsesforløp. Det er også derfor jeg har brukt dokumenter, herunder stortingsaker, høringsuttalelser, mediasaker, partiprogram, biografier og dokumenter fra offentlige organisasjoner, for å få oversikt over prosessen der omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI. I tillegg har dokumentdata blitt brukt i analysen av institusjonelle logikker, slik Thornton, Ocasio og Lounsbury (2017, s.519) anbefaler, og av politisk saksfremtredenhet, slik Epstein og Segal (2000, s.67) anbefaler.

For å få oversikt over prosessen der omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI, har jeg systematisk studert Stortingets arkiv over behandlede forslag og spørsmålene som har blitt debattert i Stortingets muntlige spørretime fra 2008 til 2021. Jeg har benyttet VGs historiske arkiv og søkt på saker som inneholder ordene 'enslige mindreårige asylsøkere' fra 2008 og til 2021. Videre har jeg supplementert med søk i andre aviser i nasjonalbibliotekets historiske arkiv, Regjeringens historiske arkiv, offentlig postjournal, relevante høringssvar og de politiske partienes programmer i den aktuelle perioden. Jeg har også lest biografiene til tidligere finansminister Kristin Halvorsen og barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem, for å få bedre innsikt i Regjeringens arbeid i den første fasen av prosessen. De innsamlede dataene ble brukt til å lage en historisk tidslinje over debatten knyttet til omsorgsansvaret for enslige mindreårige, som utgjorde grunnlaget for gjennomføringen av prosesseringen.

Det er noen utfordringer ved en slik fremgangsmåte. For det *første* kan det ha skjedd utviklinger knyttet til omsorgsansvaret for enslige mindreårige som ikke fant sted i verken Stortinget eller VG. Det kan potensielt lede til bias i analysen og konklusjonen (Padgett, 2011, s.466). Jeg mener likevel at disse to kildene fanger opp det meste av relevant offentlig debatt, og at det er lite sannsynlig at det har skjedd *viktige* debatter knyttet til omsorgsansvaret for enslige mindreårige

asylsøkere som ikke har blitt reflektert i disse kildene. Videre mener jeg at de supplementerende søkene mine i andre kilder, har “fanget opp” eventuelt andre relevante utviklinger.

For det *andre* minner Tjora (2012, s.163) om at offisielle dokumenter blir skrevet for å være tilgjengelige for offentligheten. De kan derfor “dekke opp” uenigheter som lå bak de endelige dokumentene (Ryghaug, 2002, s.306), og vil ikke si så mye om de uformelle prosessene som ledet opp til de offisielle dokumentene (Beyers et al., 2014, 176). Martins (2013, s.118) anbefaler derfor å triangulere funnene fra dokumentdata med intervjudata, slik jeg også har gjort her.

### 3.3.2 Intervjudata

I følge Beyers et al. (2014, s.176) er intervjuer svært velegnede til å fange uformelle aspekter ved politiske prosesser. Jeg har derfor intervjuet ni informanter som var involvert i prosessen knyttet til å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til UDI; tre tidligere stortingspolitikere fra SV, KrF og FrP, to tidligere regjeringspolitikere fra FrP og KrF, representanter fra UDI, Justisdepartementet, Bufdir, samt en informant som tidligere var ansatt i UDI. Informantene ble valgt ut strategisk (Lynch, 2013, s. 41). Alle hadde jobbet tett med problemstillingen, og hadde dyp kjennskap til den aktuelle prosessen. Intervjuene varte mellom 65 og 33 minutter, med en mediantid på 51 minutter. I tillegg har jeg intervjuet to representanter for interesseorganisasjoner som jobbet med omsorgspolicy for enslige mindreårige.

Det viste seg noe utfordrende å finne informanter som ønsket å stille til intervju. 20 av de opprinnelig identifiserte relevante intervjuobjektene ønsket ikke å bli intervjuet. Ytterligere fire svarte ikke etter gjentatte henvendelser på e-post og telefon. Martin (2013, s.123) advarer om at å ekskludere en viss aktør eller type aktører fra et intervjuutvalg, kan føre til seleksjonsbias. Selvom avslagsraten til denne studien er relativt høy, mener jeg at de informantene som har sagt ja til å stille til intervju motvirker bias i funnene: de representerer politiske partier fra hele spekteret, politikere som jobbet med saken fra ulike deler av Regjering, samt organisasjoner fra både barne- og asylfeltet.

Intervjuene var semi-strukturerte og tok utgangspunkt i en intervjuguide, som ble tilpasset hver enkelt informant, for å få best mulig innsikt i den aktuelle prosessen (Leech, Baumgartner, Berry,

Hojnacki og Kimball, 2013, s.216). Et slikt intervjuformat ble valgt fordi det lar forskeren følge opp interessante (og ofte uventende) poeng som løftes i intervjuet (Gallagher, 2013, s.187). Det er særlig nyttig når en intervjuer eksperter med mer kjennskap til en politisk prosess enn det intervjueren selv har (Bechmann og Hall, 2013, s.210).

### 3.3.3 Hvordan sikre valide og reliable intervjudata?

Validitet handler om hvorvidt en studies måleinstrumenter, i dette tilfellet intervjuer, faktisk måler det de er ment å måle (Mosley, 2013, s.20). I følge Mosley (2013, s.21) er særlig to punkter viktige når det gjelder å sikre valide intervjudata. *En*, hvorvidt forskeren stiller de riktige spørsmålene på riktig måte. Å utforme gode intervju spørsmål krever kunnskap om det aktuelle saksfeltet. Beyers et al. (2014, s.178) påpeker at politikere og policy-eksperter har “overtaket” i en intervju setting, fordi de besitter høyt spesialisert kunnskap og substansiell erfaring med temaet. Mediesaker og offisielle dokumenter ble derfor brukt for å formulere relevante intervju spørsmål, slik Beyers et al. (2014, s.178) anbefaler. Intervjuguiden startet med et såkalt ‘grand tour’-spørsmål, der informanten ble bedt om å dra intervjueren gjennom den aktuelle prosessen (Leech et al., 2013, s. 215). I følge Leech (2002, s.667) er det fordelaktig å starte med et slikt spørsmål for å få informanten til å åpne seg og etablere *rapport*, det vil å gi informanten trygge rammer til å dele informasjon. Det har vært særlig viktig siden policy-spørsmål knyttet til innvandring og barn kan forstås som sensitive. Videre argumenterer Leech (2002, s.668) for at en semistrukturert tilnærming kan bidra til valide intervjudata, fordi forskeren kan spille videre på interessante poeng som reises i intervjuet, slik jeg har gjort.

For det andre knytter det å sikre valide intervjudata seg til å sikre at svarene en får er nøyaktige, fullstendige og ærlige (Mosley, 2013, s.21). Beslutningstagere er i en posisjon der de, mer eller mindre strategisk, kan dele feilaktig informasjon for å rettferdiggjøre handlingene sine. Bechmann og Hall (2013, s.198) anbefaler derfor å stille spesifikke spørsmål om faktisk oppførsel i intervju med policy-eliter. Dette ble derfor tatt hensyn til da intervjuguiden ble designet, og underveis i intervjuene, da oppfølgings spørsmål ble stilt. Samtidig var det også viktig å holde spørsmålene noe åpne, slik at de kunne fange opp de komplekse dynamikkene som utspiller seg når policy blir utviklet (Leech et al., 2013, s.216). En annen utfordring knyttet til å sikre korrekte svar, er at intervjuobjektene kan huske situasjoner feil. Til en viss grad vil

intervjuene gi forskeren metadata som kan brukes for å vurdere svarenes validitet: inkonsekvente svar og nøling underveis i intervjuet er noen eksempler her (Mosley, 2013, s.22). Videre kan også informasjon fra et intervju krysssjekkes i lys av informasjon fra andre intervjuer og dokumentdata (Tjora, 2012, s.167). En slik tilnærming har blitt benyttet her.

Å sikre fullstendige og korrekte intervjusvar kan være særlig særlig utfordrende for sensitive tema, slik som innvandring. Da Sørsveen og Ursin (2021, s.204) intervjuet saksbehandlere i UDI opplevde de selv å bli møtt med skepsis. Eggebø (2012, s. 306) rapporterer om lignende opplevelser. Sensitiviteten og kontroversen til intervjutemaet kan derfor påvirke hvordan deltakerne svarer, som igjen kan påvirke dataenes validitet (Thagaard, 2013). Jeg har derfor valgt å anonymisere informantene, som et grep for å sikre mer utfyllende og ærlige svar (Saunders, Kitzinger og Kitzinger, 2015). Dette svekker studiens transparens, men har likevel blitt sett som nødvendig. Jeg opplever selv at denne tilnærmingen lykkes, og føler selv at jeg komme i god kontakt med informantene, til tross for at temaet for intervjuene har vært sensitivt.

Reliabilitet handler om “treffsikkerheten” til et gitt måleinstrument (Mosley, 2013, s.24). Med andre ord: hvor konsistent er informasjonen som har blitt samlet i intervjuene mine? Ville en annen intervjuer fått det samme datamaterialet som meg gjennom å gjennomføre intervjuer? Å ta opp intervjuene kan, i følge Bleich og Pekkanen (2013, s.84) gi høyere reliabilitet, fordi det lar forskeren gjenbesøke svarene informantene ga. Jeg har tatt opp alle intervjuene mine, etter tillatelse fra NSD. Intervjuene ble deretter transkribert og kodet i tekstbehandlingsprogrammet Nvivo, for at jeg skulle få oversikt over prosessen, samt forstå de aktuelle institusjonelle logikkene og sakskript. Samtidig kan den semistrukturerte tilnærmingen ha svekket studiens reliabilitet.

Bleich og Pekkanen (2013, s.84) anbefaler oss å dele metadata om intervjuene våre, for å sikre transparens og reliabilitet i studien. Dette kan derfor bli funnet i vedlegg 4. Oversikten er anonymisert, men gir likevel en viss innsikt i kildegrunlaget mitt.

### 3.4 Måling og operasjonalisering

Et viktig metodologisk ideal er å systematisere de ulike komponentene som inngår i en analyse på en transparent og tydelig måte (Hall, 2003, s. 378). I det foregående teorikapitlet ble konseptene som skal anvendes i analysen operasjonalisert. Gode operasjonaliseringer klarer å fange opp ideene i de korresponderende konseptene på en nøyaktig og meningsfull måte (Adcock og Collier, 2001, s. 530). Dette krever at konseptene “brytes ned” til indikatorer som kan brukes til å “skåre” det empiriske materialet (Adcock og Collier, 2001, s.532). Hvis indikatorene ikke lykkes med å fange opp konseptene slik de intenderer, vil det ramme analysens måle- og innholdsvaliditet (Adcock og Collier, 2001, s.533). I de neste avsnittene vil jeg derfor utdype hvordan operasjonaliseringene er gjennomført, og hvordan jeg har gått frem for å måle institusjonelle logikker og fremtredenhet i analysen.

Thornton et al. (2017, s.520) argumenterer for at idealtyper – forenklete, analytiske representasjoner av fenomener – kan hjelpe oss måle forekomsten av ulike institusjonelle logikker på tvers av organisatoriske enheter. Siden det er målsettingen min, utviklet jeg to idealtyper av institusjonelle logikker knyttet til barn og asylsøkere i teorikapitlet. For å sikre måle- og innholdsvaliditet (Adcock og Collier, 2001, s.533) ble denne operasjonaliseringen basert på et bredt spekter av forskning. Jeg har gjennomført en systematisk gjennomgang av litteratur fra ulike litteraturgrupperinger – knyttet til barn, asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere – og faggrener, herunder arbeid utført av sosionomer, samt migrasjons-, velderds-, barndoms- og sikkerhetsforskere. Operasjonaliseringen er basert på et bredt spenn av litteratur om kognitive forståelser av kategoriene asylsøker og barn. I tillegg har jeg studert fagtekster av sosionomer for å “fange opp” hvordan de tenker om barn som gruppe.

Tidligere forskning har argumentert for at en aktørs forståelse av hva som er legitimt og ikke, kan fanges gjennom skriftlig informasjon, ordbruk og vokabular (Thornton et al., 2017, s.519). I følge Thornton, Ocasio og Lounsbury (2017, s.519) kan vi derfor måle tilstedeværelsen av ulike institusjonelle logikker i ulike organisasjoner gjennom fortolkende tekst- og innholdsanalyse. Ryghaug (2002, s.313) deler denne forståelsen. De to idealtypene av institusjonelle logikker knyttet til enslige mindreårige ble derfor benyttet i en deduktiv analyse av de insamlede intervjudataene fra UDI, Justisdepartementet og Bufdir. I tillegg ble høringsuttalelesene til UDI,

Bufdir, Bufetat knyttet til både forslaget om å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige under 15 år til barnevernet, og å lovfeste ansvaret for gruppen over 15 til UDI, analysert.

Analysen ble gjennomført i NVivo.

Her kan det innvendes at datagrunnlaget er noe knapt, da jeg ikke har snakket med mer enn en representant fra de ulike organisasjonene jeg forsøker å måle institusjonelle logikker i. Jeg mener likevel fremgangsmåten lar oss trekke valide slutninger. Intervjuene har blitt brukt til å *sammenligne* forekomsten av institusjonelle logikker på tvers. Nettopp det har designet vært velegnet til. Videre kan det invendes at jeg har snakket med personer som jobber med asylsaker i barnefeltet og barnesaker i asylfeltet, og at deres institusjonelle logikker derfor ikke nødvendigvis er representative for organisasjonene de kommer fra som helhet. Samtidig er det informantene jeg har snakket med som har jobbet med policy-spørsmålet i organisasjonen deres, vi kan derfor anta at den institusjonelle logikken deres er sentral for organisasjonens samhandling med policysaken.

Som skissert i teorikapittelet refererer fremtredenhets til hvor viktig politikere oppfatter en sak å være. Basert på operasjonaliseringen, kan vi forvente å finne indikatorer på et høyt fremtredende saksskript i medie- og stortingsdebatter, partiprogrammer og måten informantene fra det politiske feltet snakket om saken på. En saks fremtredenhets kan forventes å variere, men hvis et tema er fremtredende, er det sannsynlig at det vil skje mens saken blir diskutert i Storting, Regjering og/eller media. Den systematiske gjennomgangen av offentlige dokumenter og mediesaker vil derfor danne grunnlag for å si noe om når spørsmål knyttet til enslige mindreårige har vært fremtredende. En slik fremgangsmåte er i tråd med Epstein og Segal (2000).

### 3.5 Oppsummering

Dette kapittelet har argumentert for at prosesssporing er et nyttig verktøy når en skal forstå en kompleks prosess, som det utvikling av policy som balanserer hensyene til barn og innvandringspolitiske målsettinger, er. Det neste avsnittet vil derfor gjennomføre en prosesssporing av prosessen der omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI. Ved å basere seg på intervju- og dokumentdata kan sporingen få styrket validitet og reliabilitet.

## 4) Prosessporing: store ambisjoner og harde realiteter

Våren 2008 lovet daværende Barne- og likestillingsminister Anniken Huitfeldt (Ap) at omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere skulle legges til barnevernet. Rundt et halvår senere ble ambisjonen utsatt på ubestemt tid, og et drøyt tiår senere foreslo Justisdepartementet å lovfeste ansvaret til UDI. I den samme tidsperioden har flere ideelle organisasjoner fortsatt å jobbe for at ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere skal legges til barnevernet. Omsorgsspørsmålet ble særlig aktualisert i kjølvannet av flyktningkrisen. Her rapporterte flere asylmottak om negativ utvikling hos ungdommene, og forekomster av selvskading og selvmordsforsøk (Sæther, 2017). Antallet enslige mindreårige som forsvant fra mottak økte også i denne perioden (Press, 2017). Med dette som bakteppe fremmet UDI krav om at omsorgsansvaret, som da var regulert gjennom instruksjer og rundskriv, burde lovreguleres. UDI ønsket å tydeliggjøre hva ungdommene hadde krav på og sette konkrete minstestandarder til mottakene. Kort tid etter, fremmet KrF et representantforslag hvor de foreslo det samme. Med utgangspunkt i anmodningsvedtaket, sendte Justisdepartementet mot slutten av 2019 ut et forslag om å lovfeste omsorgsansvaret. Departementet la opp til å “kun” lovfeste at UDI hadde ansvaret, samt å videreføre tidligere regulering i forskrift. Forslaget møtte bred kritikk i høringsrunden, men ble likevel vedtatt. Hvorfor skjedde det?

For å svare på det vil dette kapittelet gå kronologisk gjennom prosessen knyttet til reguleringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere. Hendelsesforløpet deles inn i fire faser. Den første finner sted i første halvdel av 2008 da omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ble lovfestet til barnevernet og det fantes en politisk ambisjon om å gjøre tilsvarende for de over 15 år. Den andre fasen er mellom slutten av 2008 og 2014, da ambisjonen om omsorgsoverføring ble utsatt på ubestemt tid. Den tredje perioden finner sted mellom 2015 og (første halvdel av) 2017 da antallet enslige mindreårige asylsøkere som kom til Norge økte kraftig, og en diskusjon om å lovregulere omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble løftet. Den siste perioden finner sted mellom (siste halvdel av) 2017 og 2021, der Justisdepartementet utarbeidet og sendte ut Prop. 82L (2020-2021), og forslaget ble behandlet og vedtatt av Stortinget.



For å gi et fullstendig bilde av hvorfor omsorgsansvaret for enslige mindreårige ble lovfestet til UDI, er det nødvendig å adressere to, sammenhengende underspørsmål. For det første: hvorfor ble ikke ansvaret plassert hos barnevernsmyndighetene som opprinnelig planlagt? For det andre: hvorfor ble omsorgsansvaret regulert i lov- og forskrift på måten det ble?

Tabell 4.1: oversikt over fasene i prosessen

Tid	2008 (første halvdel)	2008–2014	2015 – 2017 (første halvdel)	2017–2021
Fase	Store ambisjoner: planer om å overføre omsorgsansvaret til barnevernet	Harde realiteter: Ambisjonen om omsorgsoverføring til barnevernet utsettes på ubestemt tid	Flyktningkrise og alarm om situasjonen i mottak: ideen om å lovregulere omsorgsansvaret oppstår	Stille etter stormen: Forslaget om å lovfeste omsorgsansvaret utarbeides og vedtas
Sentrale hendelser	Omsorgsansvaret for enslige mindreårige under 15 år lovfestes til barnevernet  Det finnes en politisk ambisjon om gjøre det samme for de over 15 år	Ambisjonen om å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige over 15 år til barnevernet utsettes på ubestemt tid  Antallet enslige mindreårige øker og det iverksettes innvandringsregulerende tiltak	Antallet enslige mindreårige til Norge øker  Kritisk situasjon i mottak – UDI fremmer krav om lovregulering av omsorgsansvaret  Anmodningsvedtak om lovregulering av omsorgsansvaret	Justisdepartementet utarbeider forslag om lovfesting  Forslaget er på høring  Stortinget vedtar lovfesting av omsorgsansvaret

## 4.1 Fase 1 (første halvdel av 2008): Store ambisjoner – Planer om å overføre omsorgsansvaret til barnevernet

I starten av januar 2008 foreslo Barne- og Likestillingsdepartementet å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år til barnevernet, og kort tid etter vedtok Stortinget forslaget (Innst. O. nr. 48 (2007-2008)). Tidligere var ansvaret for alle enslige mindreårige underlagt Utlendingsdirektoratet (UDI), men i statsbudsjettet for 2007 ble det innvilget penger til å overføre omsorgen for de under 15 år til barnevernet (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2007).

Kravet om omsorgsoverføring ble først fremmet av flere ideelle organisasjoner på barnefeltet (Redd Barna, 2006), som fikk Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, og Senterpartiet, til å inkludere ambisjonen i sine politiske plattformer (Ap, 2005; Sp, 2005; Sv, 2005). Under regjeringsforhandlingene i 2005, ble Stoltenberg II-regjeringen enige om at dette var noe de ville gjennomføre, for å styrke enslige mindreåriges omsorgsvilkår (Soria Moria Plattform, 2005, s.71). I regjeringsforhandlingen ble kravet først og fremst løftet av Sosialistisk Venstreparti (Intervju 1, 2; Bekkemellem, 2009, s.186).

I følge tidligere Barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem fra Arbeiderpartiet (2009, s.186) møtte forslaget om å gi barnevernet omsorgsansvaret motstand i Finansdepartementet på grunn av sakens kostnadsramme. Daværende ekspedisjonssjef i BLD, Haktor Helland, foreslo derfor å overføre ansvaret for enslige asylsøkere under 15 år først, fordi de trengte mindre individuell oppfølging enn gruppen over 15 år, og dermed var mindre kostnadskrevenne å overføre til barnevernet (Bekkemellem, 2009, s.186). De under 15 år utgjorde også en langt mindre prosentandel av den totale gruppen enslige mindreårige som kom til Norge på tidspunktet (Imdi, 2017).

Etter at det første omsorgssenteret for enslige mindreårige under 15 år ble opprettet, la Barne- og Likestillingsdepartementet frem en lovproposisjon der de foreslo å opprette et nytt kapittel i barnevernloven om omsorgssentre for mindreårige asylsøkere uten foreldre i Norge.

Departementet foreslo å stadfeste at statlig regional barnevernmyndighet (Bufetat) skulle ha

ansvaret for å etablere og drive bo- og omsorgssentre for de under 15 år. Det ble foreslått å sette like rettslige rammer for omsorgssentrene som for andre barnevernsinstitusjoner, slik at bestemmelser knyttet til beboerrettigheter, tilsynspsifikasjoner, kvalitetskrav og godkjenningskrav for (private og kommunale) aktører, ville være gjeldende for omsorgssentrene (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2008). Målsettingen var å gå enslige mindreårige et omsorgstilbud som ivaretok deres særegne behov, og var kvalitetsmessig likt det andre barn under barnevernets omsorg fikk, beskrev departementet (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2008, s.6). Videre argumenterte proposisjonen for at et styrket bo- og omsorgstilbud kunne gi de enslige mindreårige en trygg livssituasjon i Norge eller legge til rette for en sikker retur til opprinnelsesland (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2008, s.6). Proposisjonen pekte også på at ansvaret for gruppen i liten grad hadde vært regulert i lov eller forskrift (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2008, s.6).

Proposisjonen var tydelige på at departementet intenderte å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år til barnevernet innen 2010. Samtidig beskrev departementet at de la opp til en stegvis overføring for å kunne bygge på erfaringene de fikk underveis (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2008, s.12).

Forslaget møtte hovedsakelig positiv respons i høringsrunden. Både Bufetat og UDI ønsket forslaget velkommen (Mo og Holter, 2007). Samtidig kritiserte blant annet Barneombudet forslaget for å ikke også gjelde enslige mindreårige asylsøkere over 15 år (Hjermann og Heyerdahl, 2007). Også i stortingsbehandlingen av saken, møtte forslaget stort sett positiv respons og lovproposisjonen ble enstemmig vedtatt (Innst. O. nr. 48 (2007-2008)). Olemic Thommessen kommenterte at Høyre ville stemme for forslaget, selv om de mente at gruppen ville bli bedre ivaretatt ved asylmottak, og at det var bekymringsverdig å plassere omsorgsansvaret for en “så utsatt gruppe” til et “fra før ganske hardt prøvet barnevern” (Stortingsforhandlinger, 2008, s. 421). Venstre, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet kritiserte forslaget for å kun omfatte de under 15 år, og Karin Woldseth fra FrP fremmet et forslag der hun ba Regjeringen overføre omsorgsansvaret for gruppen mellom 15 og 18 år til barnevernet snarest. Woldseth beskrev at hun var særlig opptatt av å forebygge menneskehandel av barn, og så dette som et viktig tiltak (Stortingsforhandlinger, 2008, s. 425).

Anmodningsforslaget ble støttet av Venstre og KrF, men fikk ikke flertall (Stortingsforhandlinger, 2008, s.425).

I stortingsbehandlingen av saken ble daværende barne- og likestillingsminister Anniken Huitfeldt (Ap) spurt hvorvidt det var igangsatt samarbeid mellom utlendingsmyndighetene og barnevernsmyndighetene for å planlegge for omsorgsoverføringen for gruppen mellom 15 og 18 år. Huitfeldt svarte at departementet hadde fullt fokus på saken, og at ansvaret ville bli overført i løpet av 2009 (Stortingsforhandlinger, 2008, s.424).

#### 4.2 Fase 2 (siste halvdel av 2008–2014): Harde realiteter – Ambisjonen om omsorgsoverføring utsettes på ubestemt tid

Rundt et halvt år senere snudde Regjeringen, og Huitfeldt proklamerte at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke ville bli overført til barnevernet i løpet av 2009 likevel (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2008). Beslutningen ble endelig under behandlingen av statsbudsjettet for 2009. Departementet begrunnet snuoperasjonen med at det økte antallet enslige mindreårige asylsøkere som kom til Norge i 2008 gjorde det “praktisk og faglig krevende” å gjennomføre reformen. Huitfeldt anerkjente at tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere over 15 år ikke var godt nok og at Regjeringen fortsatt ønsket å gjennomføre reformen, uten at hun kunne gi et tidspunkt for når det ville skje (Kristiansen og Hansen, 2009).

Tabell 4.2: antallet enslige mindreårige som søkte om asyl i Norge 2000-2010

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
556	561	894	916	424	322	349	403	1 374	2 500	892

Kilde: Imdi, 2017

Dette ble fulgt opp i Stoltenberg IIs andre regjeringsplattform, Soria Moria II, der det ble det fastslått at en omsorgsoverføring fortsatt var en målsetting for Regjeringen, men at “ressurssituasjonen i barnevernet tilsier at dette ikke blir mulig i kommende fireårsperiode” (Soria Moria II, 2009, s.72).

Alle informantene jeg har snakket med dette om, beskriver at årsaken til utsettingen, var økonomiske prioriteringer internt i Regjeringen. I følge to av kildene, var det “beinhard kamp” om saken i Regjering. En av informantene beskriver det slik:

“Dette var vanskelig internt i Regjering. Det handlet om penger. Dette kostet ganske mye, for det var veldig mange. Og du må ta alle pengene fra alt du ellers vil, og bruke opp alle pengene dine på dette. Og da får du ikke til noe av det andre du vil” (intervju 2).

Samtidig peker informantene mine på flere underliggende årsaker som påvirket den økonomiske prioriteringen om å ikke gjennomføre den planlagte omsorgsreformen. Jeg finner tre, sammenhengende og delvis overlappende, underårsaker som virker å ha ligget bak og påvirket den økonomiske prioriteringen, og dermed bidratt til at reformen ikke ble gjennomført. De følgende avsnittene vil gjennomgå disse.

#### 4.2.1 Saken leses som et innvandringsspørsmål, ikke en barnesak

Innvandringsregulerende hensyn virker ikke direkte å ha spilt en viktig rolle i behandlingen av saken. Ingen av kildene trodde at å gi barnevernet omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år ville føre til at flere innvandrere kom til Norge. Samtidig snakket alle informantene om saken i konteksten av en bredere innvandringsdebatt. Det virker altså som om saken leses som en “innvandrings sak” heller enn en “barnesak”, og at dette spilte inn i avgjørelsen om å ikke fullføre omsorgsoverføringen. Dette kom blant annet til syne i intervjuet med en tidligere stortingsrepresentant som var tilknyttet regjeringsforhandlingene i 2005 og 2009. Hen formulerte det slik:

“I den generelle debatten ble det kastet alle mulige mistanker rundt disse barna. Og da var det mye tyngre å gjøre det [gjennomføre omsorgsreform] overfor de eldste barna. For der var jo sannsynligheten også stor for at mange av dem faktisk hadde, liksom, blitt sendt av gårde. Men for de minste var det flere som tenkte at de sikkert hadde mistet foreldrene sine. Ja, litt vanskeligere å være så hard mot dem” (Intervju 2).

Fra 2008 økte antallet enslige mindreårige asylsøkere som kom til Norge, som satte igang en

innvandringspolitisk debatt om gruppen. Det virker å ha forsterket bildet av gruppen som asylanter. Daværende arbeidsminister med ansvar for innvandringspolitikk, Dag Terje Andersen slo fast at “nå har det spredd seg en forståelse i enkelte land om at mindreårige får bli i Norge, selv om de ikke har behov for beskyttelse, og det ønsker vi ikke” (Johnsrud, 2009). Tidligere justisminister Knut Storberget (AP) tok også til orde for at Norge burde føre en strengere linje overfor enslige mindreårige asylsøkere på grunn av de økte ankomsttallene (Halvorsen, 2009). De økte ankomsttallene gjorde dermed ikke bare reformen objektivt sett dyrere, men førte også til et styrket bilde av de enslige mindreårige som asylanter.

At de enslige mindreårige sees som asylanter virker å ha legitimert at gruppen får et svakere omsorgstilbud enn andre barn under barnevernets omsorg. Poenget lar seg bekrefte i et intervjuet med Bufdir, som argumenterte for at enslige asylsøkere mellom 15 og 18 år er mer *selvstendige* enn andre barn under barnevernets omsorg, og derfor kunne klare seg med et mindre “omsorgsintensivt” tilbud.

“De som er enslige mindreårige og er 16 og 17 år når de kommer til Norge, de har klart på forskjellige måter å komme seg til Norge, og er jo i utgangspunktet nokså selvstendige” (Intervju 1).

Fokuset på gruppen som selvstendige kan sies å være i kontrast med en barnelogikk, som ser barn som passive og sårbare. Informanten fra Bufdir mente at de store forskjellene mellom enslige mindreårige over og under 15 år, kunne forklare avgjørelsen om å ikke overføre omsorgen for de eldste. Hen trakk også frem at enslige mindreårige mellom 15 og 18 år har behov for videre selvstendighetstrening, og at det derfor var fordelaktig for gruppen å *ikke* være under barnevernets omsorg.

“Ja, altså, jeg synes det er viktig at man har et nyansert syn på enslige mindreårige, at man ikke automatisk tenker at alle under 18 år er barn med store bokstaver.” (Intervju 1).

#### 4.2.2 Manglende politisk vilje: “Veldig lite kred for å sloss for disse flyktningbarna”

Informantene fra SV og KrF belyste også at den økonomiske prioriteringen hang sammen med en manglende vilje til å bruke politisk kapital på å gjennomføre omsorgsoverføringen. Dette knyttet seg blant annet til at saken ble forstått som lite viktig for velgere. En tidligere stortingsrepresentant som hadde jobbet med saken sa dette:

“I den politiske debatten så kan du få mye kred for å sloss for de norske barna. Men veldig lite kred for å sloss for flyktninger, eller disse flyktningbarna” (intervju 2).

Også tidligere barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem (2009, s.187) pekte på manglende medie- og folkeengasjement om saken som årsak til at den ikke ble videre prioritert. En informant som hadde jobbet med omsorgsoverføring fra organisatorisk hold kommenterte saken i lignende lys:

“Det er ikke noen valgkampsak. Det kommer ikke hundretusen mennesker i protest foran Stortinget for å hindre dette, fordi folk flest skjønner ikke saken [...] Det er ingen som sulter på norske asylmottak.” (intervju 3).

#### 4.2.3 Ressurssituasjonen i barnevernet

Informanter fra SV, KrF og Bufdir belyste også at ressurssituasjonen i barnevernet var presset, og at det allerede fantes harde drakamper for å sikre bedre finansiering av dette tilbudet. De mente dette bidro til at omsorgsreformen ble utsatt.

“Det har vært en kamp for å heve kvaliteten barnevernet, også. [...] Jeg tror nok at kampen for det norske barnevernet kanskje har veid tyngst da, sånn internt i Barne- og familiedepartementet” (Intervju 2).

Våren 2008 konkluderte også Riksrevisjonen med at budsjetteringen i Bufetat hadde vært urealistisk over lengre tid (Riksrevisjonen, 2008, s. 11). Bufetat hadde blant annet behov for tilleggbevilgninger hvert år fra etableringen i 2004 og frem til 2008 (Riksrevisjonen, 2008, s.12). Den økonomiske drakampen internt i barnefeltet, ble også poengtert av daværende barne- og likestillingsminister, Audun Lysbakken, som uttalte følgende om omsorgsoverføring i kjølvannet av regjeringsforhandlingene i 2009:

“Det handler om hvor mye penger jeg klarer å få til barnevernet. Der har vi store utfordringer for å få et velfungerende og sterkt barnevern i Norge. Også handler det om hvor mange enslige mindreårige som kommer til Norge” (Brandvold, 2009).

Det økonomiske aspektet virker altså å ha blitt aktualisert siden antallet enslige mindreårige økte fra reformen ble planlagt til den faktisk skulle implementeres, og sånn sett ble dyrere enn planlagt, slik Bufdir belyste i slutten av 2008 (Sivilombudet, 2008). Dette poenget kom også frem i intervjuet med representanten fra Bufdir, som uttrykte at direktoratet ikke nødvendigvis ønsket seg dette ansvaret, fordi det ble sett som en ressurskrevende oppgave. Hen belyste at dette særlig var tilfellet fordi antallet enslige mindreårige som kommer til Norge varierer, og mente derfor at UDI var bedre egnet til å ansvaret.

“Hvis man skulle legge seg på samme standard og personalfaktor som det er i omsorgssenterne, også for gruppen over 15 år, så vil de trekke ut veldig, veldig mange ressurser. Da må man diskutere: er det riktig bruk av ressursene?” (Intervju 1).

Dermed synes det faktum at ressursituasjonen var presset i barnevernet å ha bidratt til at reformen ble utsatt, fordi det var andre oppgaver innen barnevernet som “vant” i prioriteringskampen. Det virker også å ha ført til at barnevernet selv ikke jobbet aktivt for å få denne nye ansvarsoppgaven.

#### 4.2.4 Hvorfor ble omsorgsoverføringen utsatt: penger og polemikk?

Den gjennomgående forklaringen på hvorfor omsorgsoverføringen for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke ble gjennomført, er at det var et resultat av økonomiske



prioriteringer. Samtidig finner jeg, gjennom intervjuene tre underårsaker som virker å ha spilt inn på hvorfor denne økonomiske prioriteringen ble foretatt som den ble: saken ble lest som et innvandringssspørsmål heller enn som en barnesak; saken ble oppfattet som lite viktig for velgerne og derfor ikke noe politikerne ville prioritere; og barnevernet var allerede presset på ressurser og arbeidet ikke aktivt for å få dette ansvaret.

#### 4.2.5 Flere enslige mindreårige kommer, det strammes inn – og blir stille

Videre i 2009 stilnet diskusjonen om omsorgsoverføring. Samtidig steg antallet enslige mindreårige som kom og den politiske debatten om innvandringsregulerende tiltak overfor enslige mindreårige, ble intensivert. I følge innvandringsminister Andersen sto norsk politikk for enslige mindreårige asylsøkere ovenfor tre hoveddilemmaer: hensynene til ungdommene, frykten for et “brain drain” i opprinnelseslandet deres og ressursituasjonen i Norge (Andersen, 2009). Dette førte også til at Regjeringen i siste halvdel av 2009 innførte flere innstrammingsiltak som rettet seg mot enslige mindreårige asylsøkere. Det ble blant annet innført hjemmel til å gi enslige mindreårige over 16 år midlertidige oppholdstillatelser. Ungdommene som tidligere ville fått oppholdstillatelse fordi norske myndigheter ikke klarte å spore opp omsorgspersoner i opprinnelseslandet, ble nå returnert ved fylte 18 (Larsen og Sjøli, 2009). Klimaet har forandret seg i Arbeiderpartiet, mente parti-veteran Rune Gerhardsen (Hegtun, 2009). I følge ham var partiet anno 2009 villigere til å innta en streng linje i innvandringspolitikken, enn tidligere.

I januar 2010 ble innvandringsaker, og dermed også ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere overført fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Justis- og politidepartementet. Rundt halvannet år senere fikk Justis- og politidepartementet overlevert *NOU 2011: 10 – I Velferdsstatens Venterom*. Utvalget konkluderte med at enslige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke nødvendigvis hadde like omsorgsbehov som andre barn under barnevernets omsorg, og at UDI derfor fortsatt burde ha ansvaret for gruppen. Samtidig mente utvalget at bo- og omsorgstilbudet til enslige mindreårige over 15 år burde styrkes gjennom økt bemanning og minstekrav til mottaksdriften (NOU 2011:10, s.255). Et halvt år senere landet *NOU 2011:20 - Ungdom, makt og medvirkning*, som ble overlevert BLD, på en annen konklusjon. I følge dem var det “prinsipielt uheldig at enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15–18 år ikke gis tilbud om plassering i omsorgssentre.”

Utover dette var det lite offentlig debatt om omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere i perioden mellom 2010 og 2014. Samtidig poengterte informanter fra FrP, SV og UDI, at saken ble oppfattet som viktig for flere interesseorganisasjoner. Politikerne beskrev også at de var godt kjent med argumentene for og mot en eventuell omsorgsoverføring. En av informantene fra FrP sa det slik:

“Hvis du tar dette opp med de som satt sammen med meg på Stortinget og hadde ansvar for innvandringspolitikk, uansett parti, bare du nevner dette temaet, så kjenner de saken, og argumentene godt.” (intervju 6).

### 4.3 Fase 3 (2015–første halvdel av 2017): Flyktningkrise og alarm om situasjonen i mottak – ideen om å lovfeste omsorgsansvaret oppstår og vedtas

I 2015 ble Norge rystet av bilder av mennesker i små gummibåter på flukt over Middelhavet. Senere samme år økte også antallet enslige mindreårige som kom til Norge kraftig. Bare i oktober 2015 kom det flere enslige mindreårige til Norge enn det hadde hele det foregående året (UDI, 2016a). Enslige mindreårige utgjorde nå nesten en av fire asylanter som kom til Norge (Foss, Granviken og Strand, 2015a).

Tabell 4.3: enslige mindreårige asylsøkere til Norge i 2015 per måned

Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des	Total
93	42	70	88	384	324	413	543	791	1249	1209	274	5480

Kilde: UDI (2021)

I september flagget UDI at mottakskapasiteten nærmet seg “sprengt”, og at de var i gang med å etablere flere nye asylmottak (Foss, 2015). Også Bufetat beskrev situasjonen som utfordrende (Foss, Granviken og Strand, 2015b). UDI-direktør Frode Forfang varslet at de økte ankomsttallene ville gi lengre saksbehandlingstid (Foss, Granviken og Strand, 2015a), og

Justisminister Anders Anundsen meldte at Regjeringen vurderte ulike returtiltak for enslige mindreårige (Foss, Granviken og Strand, 2015c). I følge statssekretær Jøran Kallmyr var Regjeringen “opptatt av at det ikke skal bli en industri for menneskesmuglere å få enslige, mindreårige til Europa” og at det derfor hastet “med tiltak for å redusere ankomstene” (Foss, Granviken og Strand, 2015c). De innvandringspolitikke talspersonene i Venstre og KrF reagerte. I Trontaledebatten kort tid etter, fremmet Geir Toskedal fra KrF forslag om å overføre omsorgsansvaret for enslige asylsøkerne mellom 15 og 18 år til barnevernet. Forslaget ble støttet av SV og Venstre, men fikk ikke flerall (Trontaledebatt, 2015). Samtidig løftet en rekke organisasjoner bekymringer for bo- og omsorgssituasjonen for enslige mindreårige i mottak (Molnes, 2015).

En drøy uke senere tok statsminister Erna Solberg til orde for et bredt politisk samarbeid om flyktnings situasjonen, og flere av opposisjonspartiene signaliserte at de ville stille seg bak et asylforlik i Stortinget (Sættem og Riise, 2015). Arbeidet viste seg å være krevende (Sund og Døvik, 2015), men 19. November 2015, ble alle Stortingspartiene, utenom SV og MdG, enige om 18 tiltak i innvandringspolitikken. Forliket inneholdt blant annet et punkt om å etablere retursentre for enslige mindreårige i opprinnelseslandene deres og økt bruk av midlertidige beskyttelsesformer. Videre ble partiene enige om å “legge spesiell vekt på enslige, mindreårige asylsøkere i asylmottak”, og ba Regjeringen sørge for sterk barnegaglig kompetanse i botilbudene til gruppen (Tiltak for å møte flyktningkrisen, 2015).

Parallelt med arbeidet med asylforliket fremmet også KrF-representantene Geir Toskedal, Olaug Bollestad og Kjell Ingolf Ropstad et representantforslag om omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere. I forslaget uttrykte de bekymring for enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra asylmottak, og at disse ungdommene er sårbare for å bli ofre for menneskehandel. De tre representantene skrev at de gjerne skulle ha overført ansvaret til barnevernet. Samtidig refererte de til Trondebatten tidligere samme år, der forslaget om omsorgsoverføring ikke hadde fått flertall, og foreslo heller å fjerne ordningen med midlertidige oppholdstillatelser for mindreårige mellom 16 og 18 år, å utvikle og implementere sårbarhetskartlegginger ved mottak for enslige mindreårige, å opprette team mot menneskehandel, samt å opprette uavhengige tilsynsinstanter for mottakene der enslige mindreårige bor (Dokument 8:13 S (2015-2016)).

Arbeiderpartiet støttet de to siste forslagene, som dermed fikk flertall, med støtte fra SV, Senterpartiet, Venstre og MdG.

Situasjonen førte også til at regjeringspartiene, etter press fra KrF og Venstre, bevilget 50 millioner kroner ekstra til bemanning og styrket barnefaglig kompetanse i mottak for enslige mindreårige (Lillevik, Weiss og Holum, 2021). UDI brukte blant annet midlene til å kartlegge barns brukeropplevelse av asylkjeden, som blant annet resulterte i nettsiden asylbarn.no, og til kompetansehevende arbeid hos UDI- og mottaksansatte som jobbet med mindreårige (Lillevik, Weiss og Holum, 2021).

#### 4.3.1 Innstramming på flere kanter

I kjølvannet av asylforliket utarbeidet Justisdepartementet, under FrPs ledelse, en rekke forslag til endringer i utlendingsloven. I april 2016 sendte de proposisjonen Innstramminger II til Stortinget. Proposisjonen foreslo blant annet å utvide ordningen med midlertidige oppholdstillatelser til å også gjelde gruppen under 16 år, samt å fjerne det såkalte *rimelighetsvilkåret for internflukt* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s.47; 54). Det innebar at en, i tilfeller der det tidligere ble gitt opphold fordi henvisning til internflukt ikke ble regnet som rimelig, nå innvilget midlertidige oppholdstillatelser. De mindreårige fikk da bli på norske mottak frem til fylte 18 år (NOAS, 2017). Forslagene ble begrunnet med at det var viktig å ikke insentivere familier til å sende barna sine ut på farefulle reiser som “ankerbarn” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s.60).

I høringsforslaget sitt til proposisjonen kommenterte UDI blant annet at en utvidet bruk av midlertidige oppholdstillatelser for enslige mindreårige, kunne føre til økt botid for gruppen i mottak. De fryktet at det ville gå ut over ungdommenes psykiske helse, og understreket viktigheten av å vurdere de mindreåriges emosjonelle og praktiske omsorgsbehov (Forfang og Mo, 2016, s.30). Dette var også et moment i Stortingets debatt om saken, der alle opposisjonspartiene gikk mot forslaget om utvidet bruk av midlertidige oppholdstillatelser, som dermed ikke fikk flertall (Innst. 39L (2015–2016), s.46). Samtidig fikk forslaget om å fjerne rimelighetsvilkåret gjennomslag.

I underkant av et halvår senere, i august 2016, foreslo også det FrP-ledede Barne- og Likestillingsdepartementet å opprette en egen lov for regulering av omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og ta dette ut av barnevernloven (Barne- og familiedepartementet, 2016, s.4). Departementet mente at 2015-situasjonen hadde gjort det utfordrende å skaffe tilstrekkelig antall omsorgssenterplasser og samtidig innfri gjeldende kvalitetskrav. Samtidig pekte de også på økonomiske vurderinger, og at enslige mindreårige skilte seg fra andre barna under deres omsorg (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2016, s.10). Det nye lovforslaget åpnet derfor for større differensiering i bo- og omsorgstilbudet, basert på barnas alder og behov (Barne- og Likestillingsdepartementet, 2016, s.11). Forslaget fikk over 1 000 innspill i høringsrunden, blant dem en rekke kritiske innspill fra enkeltpersoner, og ble henlagt.

#### 4.3.2 Situasjonen i mottak forverres: UDI kommer med krav om omsorgsregulering

I UDIs årsrapport for 2015, uttrykte direktoratet at det var stor sannsynlighet for at de ikke ville klare å ivareta sikkerheten og omsorgen for enslige mindreårige mellom 15 og 18 på en tilstrekkelig måte (UDI, 2016b, s.72). I de påfølgende årene rapporterte også flere mottak om søvnproblemer, redusert matlyst, avmaktsfølelser, frustrasjon, skolevegring, nedstemthet, apati, engstelse, aggresjon og sosial isolering hos de enslige mindreårige (Skjetne, 2017).

I følge UDI kunne utviklingen knyttes til at flere av ungdommene hadde fått midlertidige oppholdstillatelser (UDI, 2016b). Det hang igjen sammen med fjerningen av det såkalte rimelighetsvilkåret, som åpnet for at flere enslige mindreårige asylsøkere kunne henvises til internflukt, og ble innvilget midlertidig opphold frem til de fylte 18 (NOAS, 2017). Ordningen med midlertidige oppholdstillatelser har lenge blitt kritisert for å ramme de mindreåriges levekår og psykiske helse (Aasen, Dyb og Lid, 2016, s.17; NOAS, 2017).

UDI (UDI, 2016b) startet derfor å vurdere ulike tiltak for å lette på situasjonen. Et av forslagene de fremmet for Justisdepartementet i slutten av 2016, var å lovregulere omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. I følge UDI kunne en lovregulering bidra til tre ting. *En*, det var en *tydeliggjøring* av hva de enslige mindreårige faktisk hadde krav på.

Direktoratet savnet en utdypende definisjon av hva ‘forsvarlig omsorg’ for enslige mindreårige innebar i praksis, og mente at dagens regulering åpnet for stort skjønnsmessig tolkningsrom av begrepet, samt en utydelig ansvarsfordeling mellom mottakene, UDI og andre sektormyndigheter (Fremstad, 2017). For det *andre* mente UDI en lovregulering av bo- og omsorgstilbudet kunne bidra til en *standardisering* som sikret ungdommene i mottak like omsorgsrammer (Skjetne, 2017; intervju 4, 5). De rapporterte om store forskjeller i omsorgen som ble gitt i de ulike mottakene, og mente det blant annet skyldtes den gjeldende reguleringsformen (Skjetne, 2017). Det ble sett som særlig viktig under de gjeldende forholdene, da flere nye mottak hadde blitt opprettet på kort tid. Og *tre*, en lovregulering ble tenkt å virke som en slags *sikkerhetsmekanisme* som kunne hindre at omsorgstilbudet for enslige mindreårige ble svekket under eventuelle, nye krisesituasjoner. UDI viste blant annet til at Barne- og likestillingsdepartementets forslag om å ta omsorgsansvaret for mindreårige under 15 ut av barnevernsloven hadde møtt stor motstand og blitt henlagt, og mente at det var vanskeligere å gå bort fra lovfestede krav. Argumentene for lovregulering av omsorgstilbudet reflekterte altså *både* behov i UDI – for tydeligere ansvarsfordelinger og klarere styringsrammer – og et ønske om å styrke enslige mindreåriges omsorgssituasjon, gjennom en tydeliggjøring og standardisering av tilbud, samt et styrket rettsgrunnlag.

Men for politisk ledelse i Justisdepartementet var det ikke aktuelt å lovregulere omsorgsansvaret for enslige asylsøkere mellom 15 og 18. Statssekretær Torkil Åmland fra Frp mente at en regelendring ikke ville hjelpe på situasjonen, og fastslo at,

“Regjeringens asylpolitikk ligger fast, også på dette punktet. Enslige, mindreårige asylsøkere har krav på trygghet mens de venter på å få søknadene sine behandlet, og det behovet mener jeg er dekket med systemet som vi har i dag” (Skjetne, 2017).

#### 4.3.3 Høye skuldre og høylytt politisk debatt: forslaget om lovregulering vedtas

Alarmmeldingene fra mottakene vakte også bekymring blant flere politikere, som mellom mars og april 2017 la opp til flere debatter om omsorgssituasjonen for enslige mindreårige i mediene (Skjetne, 2017a; Skjetne, 2017b; Skjetne, 2017c; Sandberg, 2017), på Stortinget (Innst. 479 S (2016-2017)), og i partimøter (Tjernshaugen og Ruud, 2017). I forkant av Arbeiderpartiets

landsmøte i april 2017, pekte flere på dette som et av de mest betente spørsmålene (Sønderland, 2017). Flere AP-lokallag og AUF-grupper sendte også inn programforslag om omsorgsoverføring, uten gjennomslag. Også i KrF var enslige mindreårige landsmøtetema. Partiet vedtok en uttalelse der de slo fast at de ønsket at barnevernet skulle få ansvaret for gruppen over 15, og at de ønsket å lovregulere omsorgen de mindreårige har krav på, samt å sette standardkrav til mottakene (KrF, 2017). Informantene fra KrF beskriver at en lovregulering ble sett som en alternativ løsning for å styrke gruppens omsorgsvilkår, da de anerkjente at de ikke ville få gjennomslag for en omsorgsoverføring til barnevernet.

Dette var også bakteppet da KrFerne Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad, i slutten av april 2017, fremmet et representantforslag om forebygging av menneskehandel av barn. I forslaget ba de, blant annet, Regjeringen lovfeste omsorgsnivået enslige mindreårige asylsøkere har krav på, samt standarder for mottakene (Dokument 8:100 S (2016-2017)). Forslagsstillerne belyste at enslige mindreårige som forsvinner fra asylmottak er sårbare for menneskehandel og viste til UDI-kravet om lovregulering. I følge dem kunne en lovregulering bidra til tydeligere ansvarlinjer og styrket omsorg, og dermed færre forsvinninger (Representantforslag 100 S (2016–2017), s.2).

En av informantene som var med på å fremme representantforslaget beskriver at forslaget ble fremsatt i en periode preget av høylytt politisk debatt og “høye skuldre”. I følge hen var særlig det politiske klimaet preget av at Venstre, KrF og SV var ute av Regjering, som ga “noen ordentlige motpoler”. Hen belyste også at innstrammingene Stortinget hadde vedtatt gjennom asylforliket spilte inn i beslutningen om å fremme forslaget.

“[Flyktnings situasjonen i 2015] gjorde at folk gikk helt bananas på Stortinget og kappes om å stramme inn. Nettopp i en sånn situasjon var det viktig at man stilte krav til de som drev mottak” (Intervju 5).

Forslaget ble behandlet i Stortingets Justiskomité, der Arbeiderpartiet ga støtte til en lovregulering av omsorgsansvaret, fordi de fryktet den negative utviklingen hos de enslige mindreåriges psykiske helse (Innst. 397 S (2016–2017), s.4). Saken ble sendt til

plenumsbehandling i juni 2017. På dette tidspunktet var det langt mindre offentlig debatt om enslige mindreåriges omsorgssituasjon. Stortingsdebatten bar også preg av en mykere debattone, og samtlige partier stilte seg bak målsettingen om å forebygge menneskehandel med barn. Samtidig kom en konfliktlinje tydelig til syne da SV-representant Karin Andersen spurte daværende Justisminister Per Willy Amundsen om han ville overføre omsorgen for enslige mindreårige over 15 til barnevernet. I følge Amundsen, var det viktigste tiltaket for å sikre ungdommenes beste, å iverksette tiltak som hindret dem fra å legge ut på flukt (Stortingsforhandlinger, 2017).

Anmodningsforslaget om å lovregulere omsorgsansvaret for enslige mindreårige i mottak ble vedtatt. Det var kun de to regjeringspartiene, Høyre og FrP, som ikke stemte for. Informantene trekker frem to årsaker til at forslaget ble vedtatt. For det første, mente de tidligere stortingsrepresentantene fra SV og KrF at den *offentlige debatten* om den kritiske situasjonen for unge i mottak hadde vært viktig for å sette saken på dagsorden. Videre mente de, sammen med den tidligere Stortingsrepresentanten fra FrP, at det at forslaget var et *kompromiss*, som tok sikte på å styrke ungdommens omsorg uten at det innebar en fullstendig omsorgsoverføring, også bidro til beslutningen.

#### 4.4 Fase 4 (siste halvdel av 2017-2021): Stille etter stormen – forslaget om å lovfeste omsorgsansvaret utarbeides og vedtas

Etter Stortingets vedtak ble anmodningsforslaget sendt til Justisdepartementet, som satte i gang saksbehandlingen sin (intervju 7). På dette tidspunktet var saker knyttet til enslige mindreårige lite diskutert, men mellom september og november 2017 blusset det på nytt opp en offentlig debatt om enslige mindreårige asylsøkere, denne gangen under tilnavnet “oktoberbarna”. Siden flere av de enslige mindreårige asylsøkerne som kom under den såkalte flyktningkrisen ikke kunne dokumentere fødselstidspunktet sitt, ble dette registrert til tidspunktet de ankom Norge – altså mellom september og november. Det innebar også at flere enslige mindreårige, som hadde fått midlertidige oppholdstillatelser frem til de ble myndige, fylte 18 år på samme tidspunkt i 2017, og derfor skulle returneres. Samtidig rapporterte mottakene om en ytterligere forverring i ungdommenes psykiske helse, med tilfeller av selvskading og selvmordsforsøk (Sæther, 2017). Som følge av dette gikk alle stortingspartiene, bortsett fra de to regjeringspartiene, Høyre og FrP,



inn for å fjerne tilgangen til å henvise enslige mindreårige til internflukt. Parallelt undersøket UDI-direktør Frode Forfang (2017), at direktoratet forholdt seg strengt faglige til enslige mindreårige asylsøkere, og ikke tok stilling til politiske spørsmål knyttet til gruppa.

Fra desember 2017 stilnet debatten om omsorgssituasjonen til de enslige mindreårige, og Justisdepartementet fortsatte arbeidet med forslaget om lovregulering av omsorgsansvaret for enslige mindreårige. I følge informanten fra embedsverket i departementet ble en rekke alternative utforminger av forslaget vurdert. Samtidig poengterte begge informantene fra FrP, som ledet Justisdepartementet på tidspunktet, at de ikke ønsket å endre reguleringen av eller innholdet i omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere.

Alle informantene som hadde vært del av regjeringsapparatet, fortalte at en sentral diskusjon knyttet til forslaget om lovregulering, hadde vært om skillet i tilbudet til enslige mindreårige over og under 15 år kunne forsvares. Embetsverket fikk derfor i oppgave å avklare hvorvidt skillet var i tråd med Norges konvensjonsforpliktelser eller ikke. Spørsmålet ble sendt til Justisdepartementet Lovavdeling, som landet på at det var tilfellet. I følge kildene fra Justisdepartementet åpnet dette for en videre politisk vurdering av saken.

Politisk ledelse bestemte seg tidlig for at det var *dagens praksis* som skulle kodifiseres, ved å løftes fra rundskriv og retningslinjer til forskriftsnivå (intervju 4; 8; 9). Informanten fra politisk ledelse i Justisdepartementet beskriver en tredelt motivasjon bak en slik utforming. For det første trakk hen frem at en slik utforming var viktig for å sikre et *økonomisk forsvarlig* tilbud. Forslaget la opp til høy grad av *fleksibilitet*, gjennom å ikke konkretisere hva omsorgstilbudet skulle innebære. Dermed kunne det (ned)justeres ved økte ankomsstall. Informanten så dette som særlig viktig i lys av sakens økonomiske konsekvenser, og beskrev at forslaget hadde blitt utviklet med asyl-situasjonen Norge opplevde i 2015 i tankene. Informanten påpekte at det ville være særlig kostbart å lovfeste visse standarder dersom igjen kom like mange enslige mindreårige.

“Spørsmålet er: hva er bra nok? Vi mener at dette er bra nok. Og da er det en politisk prioritering. Ja, det kan alltid bli bedre, men det har en kostnad. De pengene ønsker vi å bruke på andre ting.” (Intervju 8).

For det andre beskrev informanten at forslaget hadde blitt utformet som et slags *politisk kompromiss*. Forslaget ga Regjeringens samarbeidspartier, KrF og Venstre, et vedtak de kunne fremstille som en politisk seier, gjennom å bidra til klarere styringsrammer og gi ungdommer i mottak et høyere rettskildenivå. Samtidig var informanten tydelig på at dette ikke var hovedmotivasjonen bak forslagets utforming:

“Symbolikken i det [forslaget] om du spinner det riktig for KrF og Venstre, kunne vært stor. Realiteten er liten. Eller den var egentlig ingen ting.” (Intervju 8).

For det tredje beskrev informanten at forslaget kunne fungere som en slags *sikkerhetsmekanisme mot en eventuell overføring* av omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år til barnevernet på et senere tidspunkt. Siden ansvaret for gruppen tidligere ikke hadde vært regulert gjennom lov, kunne en eventuell omsorgsoverføring bestemmes internt gjennom budsjettforhandlinger i Regjering. Lovforslaget la opp til at det ikke lenger skulle være tilfellet, da lovendringer må gjennom Stortinget. Dette belyser også hvorfor FrP, som ikke hadde det i sin primærinteresse å lovfeste omsorgsansvaret og tidligere hadde gått mot slike forslag, nå – i ny form – var pågangsdrivere for det. Informanten beskrev at partiet ønsket å sikre at omsorgsansvaret ikke ble overført til barnevernet, på grunn av kostnadene dette ville medføre.

Selv om denne prosesssporingen har noe svakt datamateriale for å forstå hvorfor politisk ledelse i Justisdepartementet utformet lovforslaget som de gjorde, og i hovedsak baserer seg på et intervju med en tidligere politiker i Justisdepartementet, synes de tre punktene ovenfor å indirekte støttes gjennom intervjuer med andre politikere og byråkrater, samt høringsdokumentet.

Departementet hadde utstrakt kontakt med UDI under utarbeidingen av forslaget. Samtidig som UDI hadde reist krav om lovregulering fordi de ønsket å tydeliggjøre og standardisere omsorgen enslige mindreårige har krav på, opplevde de det som viktig å forholde seg til føringene de ble gitt fra departementet, og å ikke “gå inn i politikken” (intervju 4). Informantene fra UDI forklarte at de i utgangspunktet ikke hadde noe imot en eventuell omsorgsoverføring til barnevernet, men at de ikke ville blande seg i det de opplevde at var en politisk avgjørelse. Heller ikke kilden fra

politisk ledelse i Justisdepartementet opplevde at UDI hadde hatt betydning for behandlingen av saken, eller at kravet fra UDI hadde vært avgjørende for departementets behandling av saken.

“Jeg opplevde ikke det som en greie, hva UDI mente. [...] Det var liksom ikke hensynet til UDI som var førende” (Intervju 8).

Informanten fra embetsverket i Justisdepartementet delte forståelsen av at dette var en prosess som ble ledet an av politisk ledelse. Hen opplevde likevel at tre spørsmål hadde vært særlig sentrale for embetsverket i forbindelse med saken. Først, vurderingen knyttet til om det var legitimt å skille i tilbudet til de over og under 15 år. Departementet hadde landet på at skillet var legitimt. De mente at de to tilbudene kunne sees som alders- og gruppetilpasset, fordi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år ble oppfattet å ha mindre behov for omsorg og oppfølging enn gruppen under 15 år. For det andre hadde de, i samarbeid med UDI, vurdert at dagens omsorgstilbud var forsvarlig. For det tredje poengterte informanten fra Justisdepartementet at de økonomisk-administrative konsekvensene ved de ulike forslagene hadde vært sentrale i behandlingen deres av saken. Hen pekte på dette som hovedgrunnen til at ulendingsmyndighetene, og ikke barnevernsmyndighetene, hadde omsorgsansvaret for gruppa.

De to informantene fra Justisdepartementet beskriver samspillet mellom politisk ledelse og embetsverket i innvandringsavdelingen som godt knyttet til den aktuelle saken. De virket samstemte om at embetsverket i liten grad hadde styrt politikktutviklingen. Informanten fra embetsverket understreket at det var viktig for dem å følge føringene fra politisk ledelse. Informanten fra politisk ledelse poengterte at byråkratene var særs gode til å fange de politiske signalene de ble gitt, og til å holde seg faglige.

#### 4.4.1 KrF inn i Regjering: omsorgsoverføring diskuteres på Granavolden

I september 2018 flagget KrF-leder Kjell Ingolf Ropstad nok en gang partiets standpunkt om at barnevernet burde overta omsorgsansvaret for enslige asylsøkere mellom 15 og 18 år (NTB, 2018). Rundt et halvt år senere gikk partiet inn i Regjering, og tok med seg spørsmålet om omsorgsoverføring inn i gangene på Granavolden (intervju 9), der KrF, Høyre, FrP og Venstre fremforhandlet en ny regjeringsplattform.

Begge informantene fra Regjeringen beskriver forhandlingene om enslige mindreårige som krevende. Likevel ble det fort klart at Regjeringen ikke ville overføre omsorgsansvaret for gruppen til barnevernet, fordi Høyre og FrP ikke ønsket dette. I følge informantene knyttet dette seg til økonomiske prioriteringer. Videre trakk de begge frem at den økonomiske prioritering ble understøttet av at gruppen ble oppfattet å ha andre omsorgsbehov enn andre barn.

“Det er jo ikke et mål å få flest mulig barn under 18 inn under barnevernet. Det bør jo være et grunnlag for det.” (Intervju 9).

Begge kildene fra KrF betegnet dette som et nederlag for partiet. Samtidig mente hen som hadde vært med i regjeringsforhandlingene for KrF at det ikke hadde vært realistisk for partiet å få gjennomslag for omsorgsoverføring. Hen trakk blant annet frem at det ville kostet partiet mye å få gjennomslag for saken, og at de heller ville prioritere anderledes.

“Her måtte man akseptere et nederlag. Litt fordi at man visste hvor stort fletall det egentlig var for den gjeldende praksisen og fordi det ville blitt veldig krevende, å politisk presse både FrP og Høyre til et annet standpunkt. Da kunne det hende at det måtte gå på bekostning av veldig mye annet.” (Intervju 9).

Dermed synes de samme underårsakene som førte til at omsorgsreformen ble utsatt i 2008, å igjen gjøre seg gjeldende: ideen om at enslige mindreårige over femten år kan klare seg med et annet tilbud enn andre (norske) barn som lever uten foreldrene sine, indikerer at saken ble lest som et innvandringsspørsmål, heller enn et barnespørsmål. Videre synes ikke omsorgsoverføring å være en sak partiene som er for er villig til å bruke politisk kapital på. Dessuten synes *ikke* dette å ha vært en sak organisasjonene i barnefeltet, som barne- og likestillingsdepartementet og Bufdir, har pushet aktivt på for.

#### 4.4.2 Høringsforslaget ferdigstilles og sendes ut

Høringsforslaget om lovfesting ble ferdigstilt etter at KrF gikk inn i Regjering. I følge en tidligere regjeringspolitiker skyldes dette *ikke* at KrF, som opprinnelig hadde foreslått å

lovregulere omsorgsansvaret, hadde gått inn i Regjering og jobbet for at saken skulle behandles. Informanten fra KrF trakk heller frem at Justisdepartementet hadde lang saksbehandlingstid, som følge av en rekke statsrådsskifter. Da lovforslaget ble presentert for KrF, oppfattet de utformingen som et politisk tap.

“Det er ikke noe tvil om at da saken kom, så var det bare å innse at dette, dette var en sak vi ikke fikk gjennomslag for.” (Intervju 9).

19. desember 2019 sendte Justisdepartementet ut forslaget sitt på høring. De foreslo å lovfeste at omsorgsansvaret for gruppen skulle ligge til UDI, samt å opprette forskriftshjemmel, der det skulle konstanteres at tilbudet skulle være “forsvarlig” (Justisdepartementet, 2019, s.18). Forslaget innebar dermed i hovedsak videreføring av tidligere praksis, og ble ikke antatt å ha administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning (Justisdepartementet, 2019, s.17). Samtidig mente departementet at forskriftsfesting kunne bidra til styrket forutsigbarhet for de mindreårige, effektivisert forvaltning, bedre tilrettelagt bo- og omsorgstilbud, samt et styrket rettsvern for ungdommene i mottak, fordi det innebar en klargjøring av praksis (Justisdepartementet, 2019, s. 6-7). Departementet anerkjente at omsorgsskillet for gruppen over og under 15 år, hadde blitt kritisert av blant annet FNs Barnekomité, men understreket at den gjeldende ordning var alders- og gruppetilpasset, og dermed ikke kunne sees som diskriminering (Justisdepartementet, 2019, s.6).

Departementet la ikke opp til at forsvarlighetskravet skulle konkretiseres, slik UDI i utgangspunktet hadde etterlyst. I stedet agumenterte de for at det var behov for fleksibilitet i mottakstilbudet. Forsvarlighetskravet som ble foreslått forskriftsfestet skulle derfor være dynamisk. I følge høringsnotatet innebar det at hva et *forsvarlig tilbud er* kunne variere ut i fra ytre trekk, som ankonsttall, total mottakskapasitet og beboersammensetning (Justisdepartementet, 2019, s.11).

Forslaget møtte bred kritikk i høringsrunden, der det i alt mottok 445 hørings svar, deriblant flere fra privatpersoner. Flertallet etterlyste en omsorgsoverføring til barnevernet, i tillegg til å kommentere lovforslagets utforming. Norges Institusjon for Menneskerettigheter belyste blant

annet at en, gjennom å ikke konkretisere forsvarlighetskravet, risikerte at tilbudet ble svekket under eventuelt nye unntakstilstander. De fryktet nye situasjoner som den i kjølvannet av flyktningkrisen.

Også UDI viet dette oppmerksomhet i høringssvaret sitt. Samtidig som de støttet departementets vurdering om å ikke utdype hva et forsvarlig tilbud innebærer, foreslo de å knytte forsvarlighetskravet opp mot hensynet til barnets beste (Mo og Hørnes, 2020, s.2). Slik mente de at forsvarlighetskravet kunne bli noe mer enn en grense mot det uforsvarlige.

Buudir støttet i hovedsak lov- og forskriftsendringene i høringssvaret sitt, men argumenterte for at kravet om forsvarlig omsorg også burde tas inn i lovverket. Informanten fra Buudir fortalte at de var uenige internt da de utformet høringssvaret sitt. Et mindretall hadde ønsket å spille inn at de ville ha en omsorgsoverføring der Buudir overtok ansvaret. I følge informanten var det to grunner til at flertallet ikke ønsket dette. For det *første* oppfattet de at enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i stor grad skilte seg fra barna som vanligvis var under Buudirs ansvar. Informanten refererte blant annet til enslige mindreårige over 15 som mer *selvstendige* enn andre barn under barnevernets omsorg, fordi de hadde klart å komme seg til Norge på egenhånd. Hen mente derfor også at gruppen kunne klare seg med et mindre ressurskrevende tilbud, enn andre barn som lever uten foreldrene sine.

For det andre fryktet informanten at en omsorgsoverføring ville være ressurskrevende for Buudir, og poengterte at de var nødt til å gjøre en ressursprioritering. Informanten pekte på at UDI kunne gi et mye billigere tilbud og mente at det var spesielt gunstig siden antallet enslige mindreårige varierer fra år til år.

“Hvis man skulle legge seg på samme standard og personalfaktor som det er i omsorgssenterne, også for gruppen over 15 år, så vil de trekke ut veldig veldig mange ressurser. Da må man diskutere: er dette riktig bruk av ressursene? Eller er dette en gruppe ungdommer som kan klare seg med et mindre omsorgs-krevende tilbud? Og man har vel erfaring for at det fungerer nogenlunde bra i dag” (Intervju 1).

Derimot var Bufetat Region Øst (Berg og Hjørund, 2020, s.5), som er underlagt Bufdir, og driver omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år, kritiske til lovforslaget. De mente at forslaget la opp til å videreføre en ikke-likeverdig praksis som fremsto “primært som politisk og økonomisk motivert”.

#### 4.4.3 Regjeringen godkjenner Prop. 82L og saken vedtas av Stortinget

I overkant av et år etter høringsrunden, i februar 2021, ferdigstilte Justisdepartementet forslaget sitt til lovfesting og Prop. 82L (2020-2021) ble godkjent i Regjering. Innholdet og argumentasjonen i proposisjonen var jevnt over lik som i høringsnotatet. Departementet anerkjente at flertallet av høringsinstansene var kritiske til forslaget, fordi det innebar en forskjellsbehandling fra andre barn under barnevernets ansvar, men mente likevel at dagens ordning var forsvarlig (Justis- og beredskapsdepartementet, s.19; 23).

Samme dag som proposisjonen ble vedtatt i Regjering, godkjente Regjeringen også et lovforslag som foreslo å innføre andre straffetiltak enn utsendelser i tilfeller der asylanter med barn hadde brutt utlendingsloven (SMK, 2021). Ifølge to av kildene (intervju 8; 9) kunne dette forstås som en byttehandel.

Etter Regjeringens vedtak ble det planlagt å sende ut en pressemelding om lovfestingen (SMK, 2021), men dette ble ikke gjort. Justisdepartementet opplyste følgende:

“I denne aktuelle saken ble vurderingen at lovfesting av allerede eksisterende praksis ikke nødvendigvis fordret en pressemelding” (Ruud, 2021).

27. April behandlet Stortinget saken. Her stemte regjeringspartiene og FrP, som da hadde gått ut av Regjeringen, for. Lovforslaget fikk med det flertall. En stortingsrepresentant fra FrP som var med på behandlingen av saken, sa følgende:

“Og da når saken kommer til Stortinget, så er jo saken ferdig, og da visste jo de hvor FrP kom til å stå. Var en god sak for oss å få. Vi leste igjennom og konstatere at dette er tap for KrF og Venstre. Og altså, det var en seier. Og når den kommer så skjønner jo alle at

her blir det ikke mulig uansett hva du setter i gang i Stortinget, så går det ikke an å endre det” (Intervju 6).

## 4.5 Prosessen oppsummert

Prosesssporingen finner at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet i den formen det ble, fordi Regjeringen ønsket å sikre et dynamisk og fleksibelt tilbud til enslige mindreårige, samt å hindre en eventuell omsorgsoverføring og økte økonomiske kostnader. Helt fra 2008, da Stoltenberg-regjeringen lovfestet omsorgsansvaret for enslige asylsøkere under 15 år til barnevernet, og hadde en ambisjon om å gjøre det samme for gruppen over 15 år, har dette vært en sak politikere i feltet har hatt kjennskap til, og som med (u)jevne mellomrom har dukket opp i Stortinget. Omsorgsoverføringen ble utsatt på ubestemt i 2009, på grunn av en økonomisk prioritering, som analysen finner at ble understøttet av at saken leses som et innvandringssspørsmål og ikke et barnespørsmål, at saken ble oppfattet som lite viktig for velgere og at barnevernet var i en presset situasjon som gjorde at de ikke krevde dette ansvaret selv.

Debatten om omsorg for enslige mindreårige blusset særlig opp i kjølvannet av den såkalte flyktningkrisen i 2015, da et presset mottakssystem og politiske innstramminger førte til en kritisk omsorgssituasjon for enslige mindreårige asylsøkere i mottak. Her fremmet UDI et krav om at omsorgsansvaret burde lovreguleres for å tydeliggjøre og standardisere hva ansvaret innebar. Kravet ble plukket opp av KrF og resultatet var et anmodningsvedtak, der Regjeringen ble bedt om å lovregulere ansvaret for enslige mindreårige og omsorgen gruppen har krav på. Regjeringens endelige forslag var en kodifisering av gjeldende praksis, som til tross for kritikk, ble vedtatt av Stortinget våren 2021.

Proessen virker å være kontrollert av det politiske feltet, men utviklingen synes å ha blitt understøttet av de organisatoriske feltene tilknyttet saken. I det neste kapitlet vil jeg analysere nærmere hvordan strukturelle og kulturelt-insitusjonelle faktorer ved disse feltene preget avgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til UDI, gjennom å analysere de teoretiske forventningene som ble utarbeidet i kapitel to.



## 5) Analyse: politisering og organisatoriske strukturer

Enslige mindreårige asylsøkere kjennetegnes som en svært sårbar gruppe med spesielle omsorgsbehov (iMDI, 2017). Likevel ble omsorgsansvaret for gruppen i Norge lovfestet til UDI våren 2021 – i strid med barnefaglige anbefalinger. Hvorfor skjedde det? I dette kapitlet analyserer jeg hvordan autoritet, fremtredenhet og institusjonelle logikker spilte inn på avgjørelsen om lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige til UDI. Fordi dette caset, er et godt case av policy som balanserer hensynet til barnets beste og innvandringspolitiske hensyn, kan analysen hjelpe oss forstå hvordan flerfeltssystemet kan forklare slik policyutvikling.

Jeg argumenterer for at saker knyttet til enslige mindreårige asylsøkere ble politisert i Norge i løpet av 2008. Det virker å ha ført til at saken har vært gjenstand for mer politisk styring enn først antatt. Samtidig som det organisatoriske barne- og asylfeltet virker å ha spilt en underordnet rolle, indikerer analysen at måten autoritet har vært fordelt mellom feltene på, og at asyllogikken har vært tilstede i barnefeltet, har hatt innvirkning på policyutviklingen. Feltene virker å ha *understøttet* utviklingen.

Kapitlet er strukturert slik: jeg starter med å analysere hvilke av de tre feltene har styrt policyutviklingen i de ulike periodene. Deretter analyserer jeg de to forventningene knyttet til autoritet og fremtredenhet i det politiske feltet. Så analyseres de to forventningene knyttet til autoritet og institusjonelle logikker i barne- og asylfeltet. Til slutt diskuteres de fire faktorene samlet, for å besvare denne casestudiens problemstilling: hvorfor omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI våren 2021?

### 5.2 Politisk eller organisatorisk styring?

Prosesssporingen viser at det politiske feltet, overordnet sett, dominerte policyutviklingen da til omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI, og at de organisatoriske asyl- og barnefeltene spilte en underordnet rolle. Fase en (første halvdel av 2008) preges av politisk styring, til tross for det politiske feltet *som helhet* ikke virker å ha vært viktig her. Forslaget om å overføre og lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere

under 15 til barnevernet, ble drevet frem av *enkeltaktører* i det politiske feltet. Som belyst i teorikapittelet er rammeverket dårlig utformet for å forklare slike situasjoner. Fase to (fra siste halvdel av 2008 til 2014) preges av politisk styring. Det var i denne perioden at omsorgsreformen for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år ble utsatt på ubestemt tid. Prosesssporingen finner at det var intern politisk debatt i Regjeringen som førte til dette, understøttet av at verken barne- eller asylfeltet aktivt presset på for reformen. I den tredje fasen (2015–første halvdel av 2017), styrte det politiske feltet. Her anmodet Stortinget Regjeringen til å lovregulere omsorgsansvaret for enslige mindreårig asylsøkere. Samtidig som anmodningsvedtaket ble drevet frem av det politiske feltet, ble kravet om lovregulering i utgangspunktet reist av UDI. Det illustrerer at politikikutvikling, også i perioder med politisk styring, er resultat av samhandling mellom flere felt. Det politiske feltet styrte også politikikutvikling i den siste fasen (2017-2021), da politisk ledelse i Justisdepartementet kontrollerte hvordan forslaget om å lovfeste omsorgsansvaret ble utformet.

Flerfeltsperspektivet hjelper oss belyse viktige deler av prosessen der omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI, og finner delvis støtte til forventningene. En spredt autoritetsfordeling og et høyt fremtredende saksskript virker å ha hatt betydning for Stortingets anmodningsvedtak om å lovregulere omsorgsansvaret, særlig i den tredje fasen. Samtidig indikerer analysen at politikere har styrt policyutvikling, også i tider der saken bare delvis har vært fremtredende og der autoritet har vært mer konsentrert, slik som i den fjerde fasen. I den fjerde fasen hadde også asylfeltet konsentrert autoritet og var samlet om asylogikken. Dette bryter med de teoretiske forventningene og indikerer at saken har blitt politisert. De organisatoriske feltene virker videre å ha spilt en underordnet rolle for prosessen, men analysen indikerer at autoritetsfordeling mellom feltene, og tilstedeværelsen av asylogikken i barnefeltet har hatt innvirkning på og vært med å understøtte policyutvikling. Det synes særlig å være tilfellet i den andre fasen, da omsorgsreformen ble utsatt på ubestemt tid.

## 5.2 Det politiske feltet: helt sentralt

Prosesssporingen viser at det politiske feltet hatt stor betydning for at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI. Samtidig som feltet virker å ha spilt en relativt liten rolle i den første fasen, virker det å ha vært avgjørende for utviklingen i de siste tre fasene.

Analysen finner delvis støtte til forventningene om at en spredt autoritetsfordeling og et høyt fremtredende saksskript har ført til at det politiske feltet har styrt policyutvikling. Dette synes særlig å være tilfellet i fase tre: da representantforslaget om å lovregulere omsorgsansvaret ble vedtatt var autoritet spredt fordelt i feltet og politikerne virket å handlet i tråd med et høyt fremtredende saksskript. Selv om saken mistet noe av sin fremtredenhet i fase fire, har det politiske feltet likevel styrt. Jeg argumenterer at det kan skyldes at saker knyttet til enslige mindreårige har blitt *politisert*, gjennom at de tydeligere ble koblet til innvandringsaker i løpet av 2008. Dermed virker slike saker verken å følge et høyt eller lavt fremtredende saksskript, men heller et slags politisert mellomskript, hos politikere.

### 5.2.1 Fremtredenhet: enslige mindreårige og innvandringspolitikk

Det teoretiske rammeverket formulerte følgende forventning: Hvis det politiske feltet var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at politikerne fulgte et høyt fremtredende saksskript da saken ble behandlet. Et høyt fremtredende saksskript innebærer at politikerne selv ønsker å diskutere saken og derfor løfter den i mange offentlige kanaler, at de har høy kjennskap til hverandres posisjoner, at de engasjerer seg med mål om å oppnå politisk innflytelse, ikke av symbolske årsaker, og at avgjørelsene som fattes er resultat av politisk kompromiss eller endrede flertallskonstellasjoner, heller enn samarbeid (Boasson, 2021, s.46). Jeg finner delvis støtte til forventningen. Politikerne har styrt policyutvikling i faser der de har hatt et fremtredende saksskript. Samtidig finner analysen at politikerne også har styrt i faser der de *ikke* fulgte et høyt fremtredende skript. Jeg argumenterer for at saker knyttet til enslige virker å ha blitt *politisert* i løpet av den andre perioden. Det virker å ha ført til at politikerne *ikke enten* følger et lavt eller høyt fremtredende saksskript.

I den første fasen, altså første halvdel av 2008, synes policyutviklingen å være styrt av enkeltaktører i det politiske feltet, *uten at feltet som helhet* som styrte. Jeg finner, som vi kunne forvente i en setting der det politiske feltet *ikke* styrer, at politikerne fulgte et lavt fremtredende saksskript da de behandlet spørsmål knyttet til omsorg for enslige mindreårige i denne tidsepoken. Dette reflekteres blant annet i Stortingets behandling av forslaget om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år til barnevernet. Debatten om

forslaget var preget av en samarbeidende tone, i tråd med et lavt fremtredende saksskript. Dette illustreres blant annet av innlegget til Høyre-representant Olemic Thommessen, som delte at han var nølende til deler av forslaget, men likevel ville stemme for. Et lavt fremtredende saksskript reflekteres også i at FrP-politiker Karin Woldseth var opptatt av at ansvaret for gruppen over 15 år også skulle overføres til barnevernet. Selvom det på en side kan sies å indikere en konfliktlinje, slik et høyt fremtredende saksskript indikerer, var det også et brudd med partiets tidligere linje. Dermed vil jeg argumentere for at dette indikerer uklare policypreferanser, slik vi kan forvente å se ut fra et lavt fremtredende saksskript. Selvom det teoretiske rammeverket i utgangspunktet ikke ble utviklet for å forklare utviklingen der *enkelt* tårer internt i et felt – og ikke feltet som helhet – driver policyutvikling, synes den teoretiske forventningen å, indirekte, få støtte her. Det politiske feltet styrte *ikke* policyutvikling, og saken ble behandlet i tråd med et lavt fremtredende saksskript.

I den andre fasen, fra siste halvdel av 2008 og ut 2014, virker det politiske feltet å ha styrt. Beslutningen om å utsette omsorgsreformen på ubestemt tid virker drevet frem av det politiske feltet. Samtidig indikerer *ikke* prosesssporingen at politikerne fulgte et høyt fremtredende saksskript da dette skjedde. Det var for eksempel svært lite politisk initiert debatt om at reformen ble utsatt.

Hvorfor styrte det politiske feltet likevel? Prosesssporingen indikerer at det skjedde en endring i løpet av fase to. Gjennom 2008 økte antallet enslige mindreårige asylsøkere som kom til Norge. Ankomsttallet ble nesten tredobbelt fra året før. Det synes å ha ført til at policiesaker relatert til enslige mindreårige ble tydeligere knyttet opp mot den generelle innvandringspolitiske debatten. Dette reflekteres blant annet i at flere Arbeiderparti-politikere tok til orde for en “strengere” linje mot enslige mindreårige i denne perioden. Videre ble flere innvandringsregulerende tiltak overfor enslige mindreårige innført i 2009, som blant annet ordningen med midlertidige oppholdstillatelser.

At enslige mindreårige ble tydeligere knyttet til innvandringspolitiske spørsmål, kan indikere at saken har ble *politisert*. Dette reflekteres blant annet i det en av informantene mine fra FrP sa. I følge hen var stortingspolitikere som jobbet med innvandringspolitikk godt kjent med

hverandres posisjoner og argumenter knyttet til omsorgsoverføring. I starten av 2008 gikk FrP likevel inn for å overføre omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet. Ut fra prosessproringen og utsagnet til informantene, virker det mindre sannsynlig at dette ville ha skjedd *etter* siste halvdel av 2008. Politisering kan dermed forklare at politikerne styrte utviklingen i fase to, selvom saken var lite fremtredende.

I den tredje perioden styrte det politiske feltet. Saken virker også å ha vært fremtredende periodevis i denne fasen. I starten av 2017 kom det flere bekymringsmeldinger om situasjonen til enslige mindreårige i mottak. Det virker å ha ført til at enslige mindreårige ble fremtredende mellom mars og april 2017. I denne tidsepoken løftet politikerne selv spørsmål om enslige mindreårige i mediene og på landsmøtene sine; de inntok en kompetitiv holdning, med et tilsynelatende ønske om å fremstille seg selv som normativt overlegne partimotstanderne sine, og de ga uttrykk for at de hadde kjennskap til hverandres policy-posisjoner. Det var også i denne perioden at representantforslaget om å lovregulere omsorgsansvaret for enslige mindreårige ble fremmet i Stortinget. Forslaget virker også å være resultat av et høyt fremtredende saksskript hos forslagsstillerne. Dette reflekteres blant annet i årsaken til at forslaget ble foreslått i den formen det ble: forslagsstillerne ønsket opprinnelig å overføre ansvaret for gruppen til barnevernet, men var klar over at det ikke ville få politisk flertall. De utformet derfor heller en kompromissløsning med mål om å oppnå reelt policygjennomslag. Dette er i tråd med et fremtredende saksskript, og indikerer støtte til den teoretiske forventningen om at politikere vil styre policy-utvikling i saker der de har et fremtredende saksskript.

Men da Stortinget behandlet representantforslaget, i juni 2017, var det langt mindre offentlig debatt om situasjonen til enslige asylungdommer. Saken virket mindre fremtredende. Stortingsdebatten om forslaget bar også preg av en mer ikke-kompetitiv innstilling. Likevel synes *enkelte* deler av debatten om forslagene å også reflektere trekk fra et høyt fremtredende saksskript. Det synes særlig å være tilfellet når aspekter knyttet til enslige mindreårige i forslaget ble diskutert, heller enn delene av forslaget som handlet om menneskehandel mer generelt. Dette indikerer støtte til at spørsmål om enslige mindreårige kan ha blitt *politisert*.

Politisering virker også å prege den fjerde perioden, fra siste halvdel av 2017 til lovfestingen skjedde i 2021. I denne fasen ble omsorg for enslig mindreårige lite offentlig diskutert og jeg finner ikke tegn til at politikere selv ønsket å diskutere saken. Like fullt styrte det politiske feltet policyutvikling, og feltets interaksjon med saken virker å følge et *delvis* fremtredende saksskript. Det reflekteres blant annet i at medlemmene av det politiske feltet synes å være godt kjent med hverandres posisjoner. Videre ble diskusjonen om lovforslaget beskrevet som krevende for Regjeringen. Saken ble også vedtatt gjennom et slags politisk kompromiss, slik et fremtredende saksskript tilsier: Høyre og FrP “fikk” denne saken, i bytte mot at Venstre og KrF “fikk” en annen sak på asylfeltet.

Her er det at Regjeringen *valgte å ikke* sende ut pressemelding da de vedtok å sende forslaget om lovfesting til Stortinget, interessant. Det bryter med et fremtredende saksskript, som holder at politikere ønsker å diskutere saker de oppfatter som fremtredende offentlig. Samtidig som denne saken var gjenstand for politisk styring, virker det som at Regjeringen aktivt *ikke* ønsket oppmerksomhet om dette. Det innebærer ikke nødvendigvis at Regjeringen ikke oppfattet saken som viktig. Det virker snarere tvert i mot å ha vært sakens viktighet som førte til at Regjeringen ikke ville ha oppmerksomhet om vedtaket. Som den tidligere regjeringspolitikeren fra KrF fortalte, ønsket de ikke oppmerksomhet mot at de hadde “tapt” i det som ble oppfattet som en viktig sak. Det kan også tenkes at Høyre ønsket fokus bort fra at de gikk imot flertallet av høringsinstansene, da Regjeringen vedtok å sende proposisjonen til Stortinget. Dermed virker saken å ha fulgt et spesielt, *delvis fremtredende saksskript*. Dette indikerer også støtte til at saken har blitt politisert.

Den teoretiske forventningen støttes dermed *bare delvis* av det empiriske materialet. Det politiske feltet synes å være ansvarlige for avgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til UDI. Medlemmene i det politiske feltet har tidvis fulgt et fremtredende saksskript mens de arbeidet med saken. Det virker å ha bidratt til politisk styring i fase tre da anmodningsforslaget ble vedtatt. Samtidig synes det politiske feltet å også ha styrt i perioder der saken ikke har vært (fullstendig) fremtredende, slik som i fase to og fire. Det kan indikere at saker knyttet til enslige mindreårige har blitt politisert, etter at de ble tydeligere koblet til den generelle innvandringspolitiske debatten i siste halvdel av 2008. Dette kan sees i lys av

Hooge og Marks (2018) sitt argument om at innvandringsaker ligger til grunn for en ny politisk skillelinje i Europa. Videre indikerer dette at et fremtredende saksskript har hatt mest å si for politisk styring i agendasettingfasen.

### 5.2.2 Fordeling av autoritet: tilrettelagt for politisk styring

I følge det teoretiske rammeverket kan vi vente at, 2) Hvis det politiske feltet var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at autoritet i det politiske feltet var spredt fordelt da saken ble behandlet. Grunnideen her er at når autoritet er spredt fordelt, så er flere politiske innfallsvinkler og flertallskonstellasjoner tilgjengelige for politikerne. Det antas å åpne for politisk debatt og legge til rette for politisk styring (Boasson, 2015, s.32). Analysen indikerer at dette har hatt forklaringskraft i den tredje fasen, da en spredt autoritetsfordeling virker å ha lagt til rette for at representantforslaget om lovregulering ble vedtatt.

Den første fasen preges av at enkeltpersoner i det politiske feltet, og ikke feltet som helhet, styrte. Omsorgsreformen ble løftet av SV da de satt i (flertalls)regjering. Dermed synes dette å være et tilfelle der politikere i autoritetsposisjoner med ekstra engasjement for en sak har lettere for å få gjennomslag. Dette er en situasjon rammeverket er dårlig egnet til å forklare, slik teorikapitlet også påpekte.

Prosesssporingen finner at omsorg for enslige mindreårige var preget av politisk styring i fase to da omsorgsreformen ble utsatt. Autoritet i det politiske feltet knyttet til omsorgsorverføring synes også å ha vært spredt fordelt her, i tråd med forventningen. Ansvar for en eventuell omsorgsoverføring lå fordelt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som hadde ansvaret for gruppen, Barne- og likestillingsdepartementet, som eventuelt ville fått ansvaret, og Finansdepartementet, på grunn av kostnadsaspektet ved reformen. Den spredte autoritetsfordelingen kan slik sett ha bidratt til politisk styring i fase to. Dette belyses blant annet i at sakens økonomiske konsekvenser hadde stor betydning for den politiske avgjørelsen om å utsette reformen.

Jeg finner også støtte til forventningen i den tredje fasen. Forslaget om å lovregulere omsorgsansvaret for enslige mindreårige synes nemlig å ha blitt muliggjort av en spredt autoritetsfordeling. Da KrF foreslo forslaget var de i en “vippeposisjon” og forslaget ble vedtatt med støtte fra alle opposisjonspartiene på Stortinget. Siden forslaget ikke ble støttet av Høyre og FrP er det usikkert om det samme vedtaket ville blitt gjort dersom KrF og Venstre var del av en flertallsregjering, og autoritet var mer samlet. Dermed la altså en spredt autoritetsfordeling til rette for politisk styring, nettopp slik vi kunne forvente. Videre indikerer det at forslaget ble foreslått av medlemmer i og behandlet av Stortingets justiskomité – og ikke Stortingets kommunal- og forvantslingskomité, som vanligvis behandler spørsmål knyttet til innvandring – at en spredt autoritetsfordeling, i form av at flere stortingskomiter har hatt autoritet knyttet til saken, å ha lagt til rette for politisk styring.

I den fjerde perioden var autoritet derimot mer samlet i det politiske feltet. Saken ble oversendt Regjeringen, som på det tidspunktet hadde blitt en flertallsregjering. Videre var ansvaret for lovfesting klart lagt til Justisdepartementet. Den politiske styringen virker likevel å ha holdt seg jevn. Det bryter ikke direkte med rammeverket, som holder at en spredt autoritetsfordeling øker sannsynligheten for politisk styring, ikke at det er en forutsetning. Likevel indikerer dette støtte til argumentet om at omsorgsspørsmålet har vært politisert. Også i et relativt “teknisk spørsmål”, i en periode der autoritet har vært samlet, har politikerne vært opptatt av å styre saksutviklingen.

Analysen indikerer altså at en spredt autoritetsfordeling har lagt til rette for politisk styring, slik vi så i fase to og tre. Videre indikerer analysen at fordi spørsmålet om omsorgsoverføring har vært politisert, så har en spredt autoritetsfordeling hatt mest å si i agendasettings/vedtaksfasen. Når saken først er vedtatt virker politikerne opptatt av å styre – uavhengig av autoritetsfordeling.

### 5.3 Barne- og asylfeltet: underordnede – og understøttende

Prosesssporingen indikerer at det organisatoriske barnefeltet og det organisatoriske asylfeltet begge spilte underordnede roller da omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI våren 2021. Selvom autoritet virker å ha vært relativt konsentrert i asylfeltet, og asyllogikken dominerte, har altså ikke asylfeltet styrt policyutvikling. Forventningene knyttet til



de organisatoriske feltene må derfor forkastes. Analysen finner at det først og fremst skyldes at omsorg for enslige mindreårige asylsøkere har vært gjenstand for politisk styring.

Organisatoriske strukturer og tilstedeværelsen av ulike institusjonelle logikker virker likevel å ha *understøttet* den politiske styringen.

### 5.3.1 Autoritet i og på tvers av asyl- og barnefeltet: understøttende for politisk styring

Det teoretiske rammeverket holder at: 3) Hvis asylfelt var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente at autoritet knyttet til omsorg for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år var konsentrert i feltet da saken ble behandlet.

Autoritet knyttet til omsorg for enslige mindreårige asylsøkere virker å ha holdt seg relativt konsentrert i asylfeltet gjennom prosessen. Det er først og fremst to aktører som har autoritet, i form av formell myndighet og personell, knyttet til saken i asylfeltet: Justisdepartementet og UDI. Det skiller seg for eksempel fra barnefeltet, der både Barne- og familiedepartementet, Bufdir og den underliggende etaten Bufetat, har hatt autoritet knyttet til omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere, i tillegg til mindre aktører som Barneombudet. Derfor kunne vi ha forventet å se at asylfeltet har drevet policyutviklingen. Denne analysen finner derimot *ikke* at dette har vært tilfellet. Forventning nummer tre må derfor forkastes her. Det skyldes først og fremst at saken har vært gjenstand for politisk styring.

I fase en, da omsorgsansvaret for enslige mindreårige under 15 år ble lovfestet til barnevernet, synes ideelle organisasjoner i barnefeltet å ha spilt en rolle i å sette spørsmålet om omsorgstilbudet for enslige asylbarn på den politiske agendaen. Dette bryter med forventningen og det teoretiske rammeverket generelt, som holder at der to organisatoriske felt er knyttet til en sak, så vil feltet med mest autoritet være mer involvert i policyutvikling. Her er det også overraskende at saken, suksessfullt, ble løftet av nettopp disse aktørene i barnefeltet. Selvom ideelle aktører kan sies å ha noe autoritet i form av kapasitet, har de lite formell myndighet. Dermed synes utviklingen i den første fasen å, nok en gang, forklares dårlig av det teoretiske rammeverket mitt.

Den andre fasen karakteriseres av *fraværet* av organisatorisk involvering i spørsmål om omsorg for enslige mindreårige asylsøkere. Selvom noen mindre aktører i barnefeltet gjennomgående belyste behovet for styrking av omsorgstilbudet, synes ikke omsorg for enslige mindreårige å ha vært en viktig sak for aktørene i autoritative posisjoner i verken barne- eller asylfeltet i denne perioden. Den teoretiske forventningen kan dermed ikke bekreftes her.

Samtidig kan det teoretiske rammeverket hjelpe oss forstå hvorfor omsorgsreformen ble utsatt på ubestemt tid i denne fasen. Måten autoritet har vært fordelt mellom de to organisatoriske feltene, har dannet organisasjonsstrukturer som virker å ha støttet opp om den politiske avgjørelsen om å utsette reformen. Dette henger sammen med ideen om stivhengighet: fordi etablerte organisasjonsstrukturer er kostbare å endre, spiller disse i favør av stabilitet (Pierson, 2004). Dette reflekteres også i prosesssporingen, som finner at reformen ble utsatt på grunn av økonomiske prioriteringer understøttet av tre, delvis sammenhengende årsaker: at saken ble lest som et innvandringsspørsmål og ikke en barnesak; at det var manglende politisk vilje til å gjennomføre reformen; og at ressursituasjonen i barnevernet allerede var presset. Måten autoritet har vært fordelt spiller inn i alle disse tre faktorene. For det *første*: At saken ble lest som et innvandringsspørsmål, heller enn en barnesak kan delvis skyldes at ansvaret for gruppen lå hos utlendings- og ikke barnevernsmyndighetene. *Videre*: Egeberg og Trondal (2018, s.2) belyser at vi ikke bør se manglende politisk vilje som noe eksogent, men heller vurdere hvordan organisatorisk inndeling former politisk vilje. Det virker fruktbart her: at ingen organisatoriske aktører med nevneverdig autoritet aktivt etterlyste reformen, kan ha gjort det “lettere” for politikere å velge å utsette reformen. Og *tredje*: som Pierson (2004) poenterte, er etablerte organisasjonsstrukturer kostbare å endre. I dette tilfellet kan kostnaden ha økt ytterligere av at barnevernet allerede var presset på ressurser og derfor ikke ønsket flere nye oppgaver. Autoritetsfordeling virker altså å indirekte ha preget avgjørelsen om å utsette omsorgsreformen. Dette indikerer at fordeling av autoritet mellom felter, indirekte, har betydning for policyutvikling – også i en periode preget av politisk styring.

Analysen finner heller *ikke* støtte til forventningen i fase tre. Asylfeltet virker *ikke* å ha styrt policyutvikling, selvom autoritet var konsentrert i feltet. I denne fasen fremmet UDI i asylfeltet

krav om at omsorgsansvaret for enslige mindreårige burde lovfestes. Kravet ble avvist av politisk ledelse i Justisdepartementet. Selvom kravet senere ble plukket opp av det politiske feltet, virker det ikke å ha vært som følge av autoriteten til asylfeltet. Kravet til UDI virker heller å ha blitt løftet videre og vedtatt, fordi det ble oppfattet som en politisk kompromissløsning, som ble oppfattet som passende ut fra politikernes saksskript. Jeg finner altså at det var det politiske feltet, og ikke asylfeltet, som styrte policyutviklingen her, selvom autoritet var konsentrert i asylfeltet.

Jeg finner heller *ikke* støtte til forventningen i den siste fasen da forslaget om å lovfeste omsorgsansvaret ble utarbeidet og vedtatt. Selvom autoritet var konsentrert hos noen få aktører i asylfeltet, UDI og Justisdepartementet, virker det *ikke* å ha ført til at de styrte policyutvikling. UDI ønsket opprinnelig å lovfeste minstestandarder for omsorgsansvaret, men fikk ikke gjennomslag for dette hos politisk ledelse da de utformet forslaget. I høringsrunden fremmet de et ønske om å knytte forsvarlighetskravet i forskriften om omsorgsansvaret opp mot barnets beste. Dette fikk de heller ikke gjennomslag for hos politisk ledelse i Justisdepartementet. Prosesssporingen viser videre at politisk ledelse i Justisdepartementet ikke var opptatt av innspillene fra UDI. Dette reflekteres blant annet i det en av informantene fortalte om at hen ikke oppfattet UDI sine innspill som førende.

Denne analysen indikerer altså at forventning nummer tre må forkastes. Selv om asylfeltet hadde konsentrert autoritet i den aktuelle saken, og fremmet policykrav om lovfesting av omsorgsansvaret, styrte ikke asylfeltet. Samtidig virker fordeling av autoritet internt i og mellom de organisatoriske feltene synes å ha *understøttet* policyutviklingen, uten at de organisatoriske feltene drev utviklingen frem.

### 5.3.2 Institusjonelle logikker i barne- og asylfeltet: barnelogikk i asylfeltet og asyllogikk i barnefeltet

I følge det teoretiske rammeverket, kan vi forvente å se at: 4) Hvis barne- eller asylfelt var driveren bak policyavgjørelsen om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til UDI, kan vi forvente å se at asyl-logikken dominerte i dette feltet da saken ble behandlet. Analysen finner ikke støtte til forventningen. Asylfeltet virker ikke å styrte

policyutviklingen, til tross for at asyllogikken virker å ha dominert her. Det virker å være tilfellet fordi saken har vært gjenstand for politisk styring. Videre finner analysen at trekk fra en asyllogikk har vært til stede i barnefeltet. Dette kan hjelpe oss forstå barnefeltets manglende involvering i saken, som kan ha hatt innvirkning på at omsorgsansvret for enslige mindreårige ble lovfestet til UDI våren 2021.

I den første fasen, synes de ideelle organisasjonene i barnefeltet som jobbet for omsorgsoverføring å stå samlet om en barnelogikk knyttet til enslige mindreårige. Samtidig synes ikke det organisatoriske barnefeltet å ha styrt policyutviklingen i denne perioden. Jeg finner dermed ikke direkte støtte til forventningen her.

I periode nummer to, kom en asyllogikk til syne i barnefeltet. Dette reflekteres blant annet i at Bufdir opplevde det som viktigst å få på plass omsorgsreformen for gruppen under 15 år, fordi de oppfattet enslige mindreårige over 15 år som selvstendige med mindre oppfølgingsbehov enn andre barn under deres omsorg. Asyllogikken reflekteres også i at Bufdir oppfattet enslige mindreårige over og under 15 år som to ulike grupper, og mente at utlendingsmyndighetene var bedre skikket til å ta vare på gruppen over 15. I stedet for å se de to samlet som barn med spesielle omsorgsbehov, er det ulikhetene mellom dem som fremheves, og brukes til å rettferdiggjøre et differensiert omsorgstilbud. Dette indikerer altså at asyllogikken har vært til stede i barnefeltet.

Som belyst, preges den andre perioden av politisk styring. Samtidig kan det at asyllogikken var tilstede i barnefeltet ha spilt inn på avgjørelsen om å utsette omsorgsreformen. Prosesssporingen viser at reformen ble utsatt på grunn av økonomiske prioriteringer understøttet av at saken ble lest som et innvandrings spørsmål og ikke en barnesak, manglende politisk vilje og en presset ressursituasjon i barnevernet. At barnefeltet har vist tegn til en asyllogikk for enslige mindreårige, kan ha bidratt inn i de to førstnevnte punktene. Det kan ha bidratt til å opprettholde at saken ble lest som et innvandrings-, og ikke et barnespørsmål. Og, det kan ha ført til at barnefeltet ikke aktivt involverte seg for å hindre at reformen ble utsatt. Det kan igjen ha spilt inn på politisk vilje, slik Egeberg og Trondal (2018) poengterer. Vi kan for eksempel se for oss at dersom aktørene i barnefeltet hadde vært samlet om en enhetlig barnelogikk, så ville de også

jobbet mer aktivt for å få på plass omsorgsoverføringen. Dermed virker tilstedeværelsen av asylogikken i barnefeltet å ha hatt innvirkning på reguleringen av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, selv om de organisatoriske feltene ikke styrte policyutvikling.

Den tredje fasen preges også av at asylogikken dominerte i asylfeltet. Samtidig kom trekk fra barnelogikken til syne innenfor rammene av asylogikken i asylfeltet i denne perioden. UDI ønsket for eksempel å lovregulere omsorgsansvaret for å styrke de mindreåriges omsorgssituasjon. Jeg vil likevel argumentere for at dette skjedde innenfor *rammene av asylogikken*: i kravet til UDI var det utlendingsmyndighetene som ble sett som best egnet til å ha omsorgsansvaret.

Den fjerde fasen preges av asylogikkens tilstedeværelse i Justisdepartementet. Da de behandlet forslaget om lovregulering av omsorgsansvaret, var de særlig opptatt av de økonomisk-administrative sidene ved forslaget. De fremtredende hensynene i departementet kan altså knyttes til ønsket om å sikre nøkterne ytelser til asylsøkere, fremfor ønsker om å styrke barns omsorgsrammer. Som i den foregående fasen reflekterte UDI overordnet sett en asylogikk, med trekk fra barnelogikken. Dette reflekteres blant annet i at UDI støttet Justisdepartementets lovforslag, men ønsket å forskriftsfeste at omsorgstilbudet burde bygge på hensynet til barnets beste. Likevel virker altså en asylogikk, overordnet sett, å ha dominert asylfeltet i denne perioden.

Dette bryter med den teoretiske forventningen. Selvom asylogikken dominerte i asylfeltet, så har ikke asylfeltet styrt policyutvikling. Dette kan skyldes to ting. En, at trekk fra barnelogikken var til stede i asylfeltet, slik at feltet ikke sto fullstendig samlet om en asylogikk. Eller to, at saken var gjenstand for politisk styring. Jeg vil argumentere for at sistnevnte har hatt størst betydning. At politisk styring har redusert påvirkningsrommet til asylfeltet er særlig synlig på to, sammenhengende måter. Først, politikernes involvering i saken virker direkte å ha svekket organisasjonenes innflytelse. Som prosesssporingen viser, ønsket UDI opprinnelig å lovfeste en fastsatt og ikke-dynamisk minimumsstandard for omsorgstilbudet. Det ønsket ikke politisk ledelse i Justisdepartementet, som “kun” ville lovfeste at ansvaret skulle ligge hos UDI, og forskriftsfeste gjeldende regulering. For det andre, virker asylfeltet involvering i saken å bære

preg av at UDI oppfattet regulering av omsorg for enslige mindreårige som et politisk, og ikke faglig spørsmål. Det virker å ha ført til at de reduserte forsøkene sine på å påvirke saken. Da UDI ikke fikk gjennomslag for kravene sine i Justisdepartementet, virker det ikke å ha ført til konflikt. Informantene fra UDI fortalte at de ikke ville “blande seg” i politiske spørsmål. Reguleringen av omsorgsansvaret ble altså oppfattet som et politisk og ikke faglig spørsmål.

Oppsummert dette indikerer brudd med den teoretiske forventningen: selv om asyllogikken dominerte i asylfeltet, styrte ikke asylfeltet policyutviklingen da omsorgsansvaret for enslige mindreårige ble lovfestet til UDI. Det virker å ha vært fordi saken var gjenstand for politisk styring.

#### 5.4 Hvorfor omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI: Politisk styring, understøttet av organisatoriske strukturer

Analysen ovenfor finner at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år ble lovfestet til UDI som resultat av politisk styring, understøttet av barne- og asylfeltenes oppbygging. Det virker å henge sammen med at saker knyttet til enslige mindreårige ble tydeligere knyttet til innvandringspolitiske spørsmål fra siste halvdel av 2008, da ankomstene av enslige mindreårige økte. Enslige mindreårige virker her å ha blitt *politisert*.

I tråd med det teoretiske rammeverket finner jeg at medlemmene i det politiske feltet tidvis har handlet ut fra et fremtredende saksskript, og at en spredt autoritetsfordeling har muliggjort politisk styring. Dette synes særlig å ha forklaringskraft i den tredje perioden, da Stortinget vedtok anmodningsforslaget om lovregulering. Politikerne virket her å handle i tråd med et fremtredende saksskript: de virket interessert i å diskutere enslige mindreårige, og bygget på en kompetitiv og strategisk holdning. Videre virker en spredt autoritetsfordeling i det politiske feltet å ha lagt til rette for politisk styring. Det var “vippepartiet” KrF som fremmet representantforslaget, og det ble vedtatt med støtte av opposisjonspartiene. Asylfeltet virker videre å ha spilt en understøttende rolle her: det var UDI som i utgangspunktet løftet

bekymringen for enslige mindreåriges situasjon, og var først ute med å fremme kravet om lovregulering. Dette illustrerer at det har vært et *samspill* mellom asylfeltet og det politiske feltet.

Samtidig indikerer analysen at politikere har styrt policyutvikling, også i tider der enslig mindreårige asylsøkere bare *delvis* har vært politisk fremtredende og der autoritet har vært mer konsentrert i det politiske feltet, slik som i fase to og fire. Det er særlig overraskende i dette caset, som ser på et såkalt konstituerende (Lowi, 1972) – og ganske “teknisk” – spørsmål. Dette indikerer at saken, fordi den inngår i den bredere innvandringsdebatten, har blitt *politisert*. Dette understøttes av måten informantene fra både asyl- og barnefeltet har snakket om saken. De har i stor grad oppfattet reguleringen av omsorgsansvaret som et politisk spørsmål. Selv om mottakene rapporterte om selvmordsforsøk og forsvinninger som ofte kobles til menneskehandelsproblematikk, har reguleringen av omsorgstilbudet blitt forstått som et (innvandrings)politisk spørsmål, heller enn et (for eksempel barne-)faglig spørsmål.

Politiseringen virker å ha svekket asylfeltets påvirkning i saken. Selvom asylfeltet hadde relativt konsentrert autoritet og sto samlet om asyllogikken, styrte de ikke policyutviklingen. Videre kan det sies å være særlig overraskende at asylfeltet ikke styrte i fase fire, da saken ikke var politisk fremtredende og autoritet var relativt samlet i det politiske feltet. Dette bryter altså med forventningene.

Selv om barne- og asylfeltene virker å ha spilt en underordnet rolle, finner analysen at de organisatoriske feltenes sosiale oppbygging har hatt innvirkning på reguleringen av omsorgsansvaret. Dette synes særlig å være tilfellet i fase to, da omsorgsreformen for enslige mindreårige over 15 år ble utsatt på ubestemt tid. Analysen finner at dette kan henge sammen organisatorisk stivhengighet (Pierson, 2004), autoritetsmønstre på tvers av, og institusjonelle logikker internt i barne- og asylfeltet. Siden omsorgsansvaret allerede var plassert hos utlendingsmyndighetene kan det ha ført til at saken også ble oppfattet som en innvandrings sak og ikke barnesak. Videre kan asyllogikkens tilstedeværelse i barnefeltet ha spilt inn på manglende politisk vilje til å gjennomføre reformen.

Oppsummert viser denne analysen at det å studere politiske og organisasjoner felter vis-à-vis hverandre er en nyttig innfallsvinkel for å forstå hvorfor omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI våren 2021. Det politiske feltet har hatt størst påvirkning på saken, men gjennom å studere arkitekturen til de organisatoriske barne- og asylfeltene, har vi fått en fyldigere forståelse policyutviklingen. Arkitekturen til de to organisatoriske feltene virker å ha underbygget og lagt til rette for utviklingen, særlig i fase to, da omsorgsreformen ble utsatt. Videre har flerfeltstilnærmingen vært særlig nyttig fordi den har latt oss forstå samspillet *mellom* feltene.

Jeg har argumentert for at det politiske feltets utbredte styring kan skyldes at omsorgspolicy for enslige mindreårige har blitt politisert. Det synes å ha ført til at det politiske feltet “alltid har en hånd på rattet”. Dette bryter med ideen om at det politiske feltet er noe som kan “aktiveres” (Baumgartner og Jones, 1993). Politisering virker altså å ha ført til at politisk styring har vært langt mer utbredt og dynamisk enn først antatt. Videre, virker politisering å ha ført til at asylfeltet hadde mindre betydning for policyutvikling enn forventet. Politisering virker også å ha ført til at saksfremtredenhet og autoritetsfordeling i det politiske feltet har hatt størst betydning i agendasettings-/vedtaksfasen. Disse funnene vil bli diskutert videre i det neste kapittelet, der jeg konkluderer studien.



## 6) Avsluttende diskusjon og konklusjon

Denne studien startet med å peke på at det finnes et hull i litteraturen om innvandringspolicy. Der flere forskere har sett på hvordan politiske og organisatoriske faktorer hver for seg preger innvandringspolicy, finnes få studier som ser på hvordan både politiske og organisatoriske aktører *sammen* spiller inn her. Analysen indikerer at det er en fruktbar tilnærming for å forstå hvordan policy som balanserer hensyn til barn og innvandringspolitikk utvikles. Samtidig finner analysen at fremtidige studier av denne typen caser bør ta i betraktning at slike saker kan være *politiserte*. Det virker å ha implikasjoner for både de politiske og organisatoriske feltenes policyinnflytelse.

I innledningskapitlet argumenterte jeg for at problemstillingen er et godt case av policyutvikling som balanserer barns beste og innvandringspolitiske hensyn. Litteratur holder at det vil være utfordrende for stater å iverksette innvandringspolitikk som bryter med “særlig sårbare” flyktnings beste (Joppke, 1998). Vi kunne derfor ventet å se at hensyn knyttet til barnets beste “vant” over andre, innvandringspolitiske målsettinger. Det synes likevel ikke å ha skjedd i tilfellet mitt, der omsorgsansvaret for enslige mindreårige ble lovfestet til UDI, i strid med barnefaglige anbefalinger. Politisering virker å ha forklaringskraft her, og kan forklare hvorfor policy utviklet seg som den gjorde. Samtidig virker de organisatoriske feltene å ha *støttet opp om* utviklingen.

I dette kapitlet presenterer og diskuterer jeg studiens teoretiske hovedfunn. Videre presenteres to av studiens begrensninger. Til slutt oppsummerer jeg studien og konkluderer med at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI som følge av politisk styring, understøttet av organisatoriske faktorer, som måten autoritet har vært fordelt mellom barne- og asylfeltet og at en asylogikk har vært tilstede i barnefeltet.

### 6.1 Hovedfunn

Til tross for at flerfeltsperspektivet i utgangspunktet ble utviklet for å forstå klimapolitikk, har denne analysen vist at rammeverket også har forklaringskraft for utvikling av innvandringspolicy

som retter seg mot barn. Samtidig indikerer analysen at rammeverket ikke har tatt i betraktning at saken har vært politisert. Dermed bør de teoretiske antagelsene modifieres i videre studier av policy som balanserer hensynene til barn og innvandringspolitiske målsettinger. I det følgende vil jeg peke på noen av studiens teoretiske hovedfunn.

### 6.1.1 Et mellomskript?

Analysen finner ikke fullstendig støtte til at politikere enten følger et høyt eller lavt fremtredende saksskript, slik flerfeltsrammeverket forventer (Boasson, 2021, s.45). I deler av prosessen som analyseres virker politikerne å handle ut fra et slags *politisert mellomskript*. Politikerne virker her å være godt kjent med hverandres politiske posisjoner og opptatt av å styre saksutviklingen, uten at de ønsker å diskutere saken offentlig, slik flerfeltsrammeverket opprinnelig forventer i fremtredende settinger. Dette funnet bryter også med etablerte statsvitenskapelige antagelser om at politikere først og fremst vil styre policyutvikling når en sak blir offentlig diskutert, slik blant annet Culpepper (2011) og Baumgartner og Jones (1993, s.113) argumenterer for.

Samtidig kan funnet sees i lys av Hooghe og Marks (2018) sitt argument om at innvandringssspørsmål ligger til grunn for en ny politisk skillelinje i Europa. Det kan forklare politikernes utbredte involvering i disse spørsmålene, og at politikerne har vært opptatt av saken, også i en tid der den ikke har vært i offentlighetens søkelys, og der politikerne heller ikke selv har ønsket å diskutere den. Videre studier bør søke en dypere forståelse av hvordan politisering preger saksskript hos politikere. Inntar de et eget, relativt konstant, mellomskript i politiserte saker? Eller er det slik at politiserte saker lettere aktiverer trekk fra et fremtredende saksskript? I såfall, hvilke faktorer spiller inn på dette?

### 6.1.2 Autoritet og fremtredenhet i politisk feltet: viktigst i agendasettingsfasen?

Flerfeltsrammeverket antar at en spredt autoritetsfordeling og et fremtredende saksskript vil føre til mer politisk styring (Boasson, 2021, s.39). Grunntanken er at en spredt autoritetsfordeling (i form av mindretallsregjeringer eller overlappende ansvarsområder) åpner flere “veier” til å styre en saks utvikling. Det antas å føre til mer konflikt og mer politisk styring. Et fremtredende saksskript antas videre å føre til at politikere handler mer strategisk, følger saker tettere og ønsker å løfte og diskutere saken.

Denne studien finner først og fremst støtte til at en spredt autoritetsfordeling og fremtredenhet legger til rette for politisk styring i agendasettingsfasen. Her virker en spredt fordeling av autoritet å bidra til at flere politiske forslag kan bli vedtatt, gjennom å åpne for forhandlinger og at politikerne kan løfte saken via flere ulike politiske underorganer (for eksempel ulike stortingskomiteer). Dermed kan en spredt autoritetsfordeling i agendasettingsfasen bidra til at saker som ellers ikke ville blitt behandlet, blir det, fordi flere politikere er i posisjoner der de kan ha innflytelse. Dette illustreres blant annet i analysen av at beslutningen om å lovregulere omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere ble vedtatt som resultat av et anmodningsforslag, som “bare” var støttet av opposisjonspartiene.

Videre er det grunn til å tro at flere faktorer virker inn på om en sak blir løftet politisk i utgangspunktet. Spredt autoritetsfordeling er *ikke i seg selv tilstrekkelig* her, selv om det virker å legge til rette for at saker kan løftes politisk. Analysen indikerer at et (fullstendig) fremtredende saksskript kan spille en rolle her, og bidra til at politikere løfter visse saker.

Men siden politikerne er opptatt av å styre i politiserte saker, virker autoritetsfordeling og fremtredenhet å ha mindre betydning etter agendasettingsfasen og punktet der det har blitt bestemt at en sak skal behandles videre. Det impliserer at videre studier som skal se på betydningen av autoritetsfordeling og fremtredenhet i det politiske feltet, bør ta hensyn til om saken har vært politisert eller ikke. Dersom det er tilfellet, virker disse to faktorene å ha størst betydning i agendasettingsfasen. Videre studier bør teste ut dette videre.

### 6.1.3 Politisering svekker organisatoriske felters påvirkningsevne?

Rammeverket forventet at asylfeltet ville styre policyutvikling dersom asylogikken dominerte og autoritet var konsentrert i feltet. Videre forventet rammeverket at det politiske feltet *ikke* ville styre dersom saken ikke var fremtredende og autoritet var samlet i feltet. I den fjerde fasen synes alle disse punktene å være innfridd, og vi kunne ha forventet å se at asylfeltet styrte policyutvikling. Likevel finner ikke analysen dette – men heller at det politiske feltet styrte. Dette bryter altså med forventningene, og asylfeltet virker å ha hatt langt mindre

påvirkningskraft enn antatt. Det indikerer at politisering svekker organisatoriske felters påvirkningsrom i policyutvikling knyttet til barn og innvandring.

Politiseringen virker å ha svekket særlig asylfeltets påvirkningsrom, både direkte og indirekte, gjennom at aktører fra feltet ikke fikk gjennomslag for kravene sine hos politikerne, og at aktørene i feltet har vært opptatt av å ikke blande seg i, det de selv oppfattet som, politiske spørsmål.

På en måte er det en “selvfølgelighet” at regulering av omsorg for enslige mindreårige har blitt lest som politisk – det ville krevd politisk (budsjettmessig eller juridisk) behandling. Samtidig kan sakene også sees som faglige: flere forskningsstudier og evalueringsrapporter har konkludert med at bemanningen i mottakene burde styrkes, at det burde etableres minstestandarder til driften (NOU 2011:10, s.255) og at ansvaret burde overføres til barnevernet (Berg og Tronstad, 2015, s.173; Deloitte, 2014). Empirien indikerer like fullt at asylfeltet har vært opptatt av å ikke “blande seg” i det de oppfatter som et politisk – og ikke faglig – spørsmål.

Dermed virker politisering å forklare hvorfor analysen ikke finner støtte til de teoretiske forventningene i den fjerde fasen av prosessen. Dette har implikasjoner for videre studier av policyutvikling som retter seg mot barn og innvandrere. Politisering virker å svekke de organisatoriske feltenes policyinnflytelse – også i tilfeller der autoritet er konsentrert og en institusjonell logikk dominerer.

#### 6.1.4 Politikere som pågangsdrivere for stabilitet?

Et annet interessant funn i denne settingen, er at aktører i det politiske feltet har vært pågangsdrivere for policy-stabilitet. Boasson (2021, s.247) peker på en lignende tendens i sin studie. Dette funnet er i kontrast med statsvitenskapelige ideer om at politikere først og fremst preger policyutvikling i perioder med endring, og at de vil ha liten betydning for policyområder med stabilitet (Baumgartner og Jones, 1993, s.59). Det politiske feltet virker å ha jobbet *aktivt* for policy stabilitet. Feltet var blant annet pågangsdriver for å utsette omsorgsreformen i den andre fasen. Og, i den tredje fasen, ønsket UDI i utgangspunktet å lovregulere hva omsorgsansvaret innebar og fastsette minstestandarder for tilbudet til enslige mindreårige – mens

politisk ledelse i Justisdepartementet ønsket å videreføre gjeldende praksis i forskrift. Dermed var asylfeltet altså en større pågangsdriver for policy-ændring enn det det politiske feltet var.

### 6.1.5 Nøkkelen ligger i samspillet

Som belyst i litteraturgjennomgangen, er det få studier av innvandringspolicy som ser på både politiske og organisatoriske faktorer. Samtidig finner jeg at *samspillet* mellom politiske og organisatoriske aktører har vært viktig i det aktuelle caset. Flerfeltsrammeverket har belyst dette godt på to måter. For det *første* hjalp rammeverket oss belyse at oppbyggingen til det organisatoriske barne- og asylfeltet virker å ha understøttet policyutvikling indirekte, slik Egeberg (2012) argumenterer for. For det *andre* hjalp det oss forstå at krav kan utvikles i et (organisatorisk) felt og så “plukkes opp” og behandles videre av et annet (politisk) feltet. Dermed har det vært relevant å studere organisatoriske felter, også når de ikke har styrt policyutvikling.

## 6.2 Studiens begrensninger

Flerfeltstinnærminger har hatt analytisk verdi, men har likevel noen begrensninger. I det følgende vil jeg peke på to slike: at rammeverket ikke tar hensyn til (det som kan ha vært) policyentreprenørskap og en manglende forståelse av hvordan økonomi har spilt inn på policyutvikling.

### 6.2.1 Entreprenørskap i blindsonen?

Det er deler av prosessen rammeverket ikke forklarer like godt som andre. Det gjelder særlig utviklingen som fant sted i den første fasen, da omsorgsansvaret for enslige mindreårige under 15 år ble overført til barnevernet, og det fantes en politisk ambisjon om å gjøre det samme for gruppen over 15. Dette virker å være en periode der *enkelte* politikere styrte policyutvikling. Dermed har fordelinger av autoritet og saksfremtredenhet lite å si for policyutvikling, slik rammeverket påpeker. Dermed kan det tenkes at utviklingene i første fase ville blitt bedre forklart av teorier om politisk entreprenørskap. Selv om en slik tilnærming ikke har blitt anvendt her, illustrerer Boasson (2015) at flerfeltsperspektivet bør kombineres med teorier om policyentreprenørskap.

### 6.2.2 Elefanten i rommet: økonomi

Denne studien har ikke eksplisitt vurdert hvordan økonomiske faktorer preget reguleringen av omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere. Ut fra prosesssporingen er det grunn til å tro at økonomiske forhold har påvirket policy på særlig to måter. For det første: en av underårsakene til at omsorgsreformen ikke ble gjennomført i fase to, synes å være at barnevernet var presset på ressurser og at enslige mindreårige “tapte kampen om kronene” internt i Barne- og Likestillingsdepartementet. Her er det uklart hvor absolutt denne kampen har vært. Har økonomi blitt brukt som et argument fordi departementet ikke ønsket seg ansvaret? Eller har det økonomiske handlingsrommet reelt sett vært så trangt at det ville gått betydelig ut over departementets andre oppgaver? Videre: analysen finner at asyllogikken har vært tilstede i Bufdir. Det virker å ha ført til at organisasjonen ikke ønsket seg omsorgsansvaret for gruppen over 15 år. Her kan det tenkes at økonomi har spilt inn: kanskje logikken er resultat av ressursknapphet og trange økonomiske forhold? Som Boasson (2021, s.251) belyser, er det empirisk utfordrende å skille økonomiske forhold ut fra bredere sosiale forhold, og vi har derfor en svak forståelse av hvordan disse påvirker hverandre.

## 6.3 Konklusjon

Våren 2021 ble omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere lovfestet til UDI – stikk i strid med anbefalinger fra en rekke barnefaglige instanser. Denne studien har ønsket å forstå hvorfor det skjedde, og har argumentert for at case er velegnet til å representere policyutvikling som balanserer hensyn til barn og innvandringspolitiske hensyn. Fordi problemstillingen knytter seg til et politisk spørsmål om organisatorisk inndeling, tilpasset jeg flerfeltsteori til caset. For å besvare problemstillingen og analysere de teoretiske forventningene, gjennomførte jeg en prosesssporing, basert på intervju- og dokumentdata, av prosessen fra 2008 til 2021.

Studien konkluderer med at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI som resultat av politisk styring, understøttet av organisatoriske strukturer. Jeg finner delvis støtte til at fremtredenhet og spredt autoritetsfordeling i det politiske feltet har bidratt til politisk styring. Dette synes for eksempel å ha vært tilfellet da Stortinget vedtok anmodningsforslaget om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige til UDI våren 2017. Samtidig virker ikke det

faktum at saken ble mindre fremtredende og autoritet mer samlet i feltet å ha svekket politisk styring. Det virker å være resultat av at saken har vært politisert. Dette indikerer at autoritetsfordeling og saksfremtredenhet i det politiske feltet har størst betydning i agendasettingsfasen i tilfeller der en sak er politisert. Videre studier bør teste ut om denne forventningen holder vann i andre caser. Her kan innføringen av midlertidige oppholdstillatelser for enslige mindreårige asylsøkere være et aktuelt case.

Barne- og asylfeltet virker å ha spilt en understøttende rolle for policyutviklingen. Dette synes særlig å ha vært tilfellet da ambisjonen om å utsette omsorgsreformen for enslige mindreårige ble utsatt på ubestemt tid. Her kan blant annet asyllogikkens tilstedeværelse i barnefeltet ha bidratt til feltets manglende involvering, som gjorde det politisk "lettere" å utsette reformen. Videre virker politisering å ha svekket de organisatoriske feltenes påvirkningsevne både direkte og indirekte. Selv om asylfeltet har hatt en relativt konsentrert autoritetsfordeling og vært dominert av asyllogikken, styrte ikke asylfeltet policyutvikling. Det virker å være resultat av politisering, og har implikasjoner for videre studier av policyutvikling knyttet til barn og innvandring, og flerfeltsrammeverket mer generelt. Funnet indikerer at hvis en sak er politisert, så vil organisatoriske felt knyttet til saken ha mindre betydning for policyutvikling enn ellers. Dette bør testes ut av videre forskning.

Avslutningsvis vil jeg peke på at det er et perspektiv som mangler. Som flere forskere har påpekt, synes stemmene til enslige mindreårige asylsøkere *selv* å være fraværende i forskningen på gruppa (Svendsen, Berg, Paulsen, Garvik og Valenta, 2018). Enslige mindreårige asylsøkere synes heller ikke å ha deltatt i debatten om omsorgsreformen og lovfesting av omsorgsansvaret for gruppen over 15 år. I lys av dette kan det være interessant å vurdere hvorvidt enslige mindreårige selv har hatt mulighet til å påvirke omsorgstilbudet som gis dem, og om de har hatt mulighet til å delta i den politiske debatten om omsorgssituasjonen deres.

Selv om forskning på policy som retter seg mot asylbarn karakteriseres av fragmentering, synes den å være samstemt om at slik policy preges av at målgruppen er både barn og asylsøkere. Denne studien tilbyr forhåpentligvis et nyttig bidrag her, og har videreutviklet og testet ut et allerede eksisterende rammeverk som tar dette i betraktning. Til tross for at enslige mindreårige

asylsøkere tilhører flere sosiale kategorier, har de like fullt rett til spesielt vern under barnekonvensjonen. Policyutvikling som bryter med det, bør ikke stå uforstått og understudert, men fortjener samlet analytisk innsats.



# Literaturliste

- Aasen, B., Dyb, E. & Lid, S. (2017). Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre. (NIBR rapport 554). By- og regionsforskningsinstituttet NIBR. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5516>
- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3), 529–546. <https://doi.org/10.1017/S0003055401003100>
- Aitken, S. C. (2001). Global Crises of Childhood: Rights, Justice and the Unchildlike Child. *Area*, 33(2), 119–127.
- Allison, G. (2006). Emergence of schools of public policy: reflections by a founding dean. I R.E. Goodin, M. Rein & M. Moran (Red.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (s.58-79). Oxford University Press.
- Allsopp, J., & Chase, E. (2019). Best interests, durable solutions and belonging: Policy discourses shaping the futures of unaccompanied migrant and refugee minors coming of age in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(2), 293–311. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1404265>
- Andersen, D.T. (2009, 10. juni). Enslig mindreårig søker fremtid. VG, s.16.
- Andvig, J. C. (2014). Barndom, barn og «globalisering» —Politikk og idéspredning. *Internasjonal Politikk*, 04, 500–510. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2014-04-05>
- Arbeiderpartiet. (2005). Ny solidaritet - Arbeiderpartiets program 2005 – 2009. Arbeiderpartiet. [https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv\\_filestore/233bfc680df0458e89bff795073507d88dcfb7edddfd4cf3a96fc69ecfc2bac3](https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/233bfc680df0458e89bff795073507d88dcfb7edddfd4cf3a96fc69ecfc2bac3)
- Askim, J., Karlsen, R., & Kolltveit, K. (2021). Populists in Government: Normal or Exceptional? *Government and Opposition*, 1–21. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.30>
- Aspøy, A., & Berg, L. P. (2021). Brochmann-utvalget. I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/Brochmann-utvalget>
- Backe-Hansen, E. (1995). Til barnets beste: Beslutninger og beslutningsprosesser i barnevernet. I *Norbok*. TANO. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2008022104015](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008022104015)
- Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952. <https://doi.org/10.2307/1952796>

- Bale, T. (2008). Turning round the telescope. Centre-right parties and immigration and integration policy in Europe 1. *Journal of European Public Policy*, 15(3), 315–330.  
<https://doi.org/10.1080/13501760701847341>
- Barne- og Likestillingsdepartementet. (2007). Økte driftsmidler til barnevernet. Regjeringen.  
[https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld\\_2006-2009/Nyheter-og-presse-meldinger/pressemeldinger/2007/okte-driftsmidler-til-barnevernet/id467014/](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld_2006-2009/Nyheter-og-presse-meldinger/pressemeldinger/2007/okte-driftsmidler-til-barnevernet/id467014/)
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2008). Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. - Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur. (Ot.prp. nr. 28 (2007–2008)). Hentet fra  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e90124291b6744839ba194cb9d0bad27/no/pdfs/otp200720080028000dddpdfs.pdf>
- Barne- og Likestillingsdepartementet. (2008, 7. oktober). Styrking av tilbudet til endå fleire einslege, mindreårige asylsøkjarar. Regjeringen.  
[https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld\\_2006-2009/Nyheter-og-presse-meldinger/pressemeldinger/2008/styrking-av-tilbudet-til-enda-fleire-ein/id531159/](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld_2006-2009/Nyheter-og-presse-meldinger/pressemeldinger/2008/styrking-av-tilbudet-til-enda-fleire-ein/id531159/)
- Barne-, likestillings-og inkluderingsdepartementet. (2011, mai 10). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid* [Pressemelding]. Regjeringen.no; regjeringen.no.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld/Nyheter-og-pressemeldinger/Pressemeldinger/2011/velferd-og-migrasjon-den-norske-modellen/id642566/>
- Barne- og familiedepartementet. (2016). Høringsnotat om forslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. [Høringsnotat].  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-lov-om-omsorgssentre-for-enslige-mindrearige-asylsokere/id2510066/>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044–1074. <https://doi.org/10.2307/2131866>
- Bechmann, M.N. & Hall, R.L. (2013). Elite Interviewing in Washington, DC. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science* (s. 196-208). Cornell University Press.
- Bekkemellem, K. (2009). *Mitt Røde Hjerte*. Aschehoug.
- Berg, B. & Tronstad, K. R. (2015) Levekår for barn i asylsøkerfasen. (NIBR Rapport 554). NTNU Samfunnsforskning: <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5908>
- Berg, I.H.P. & Hjørund, T. (2020). Høringsbrev - Bufetat, region øst - Forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften om omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak. [Høringsbrev].  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og->

[-forskriften-om-omsorgsansvaret-for-enslige-mindrearige-asyloskere-mellom-15-og-18-ar-i-mot-tak-mv/id2681080/?uid=852922d5-d14e-4919-be2d-a119a27f6f6f](#)

- Bennett, A. & Checkel, J.T. (2015). *Process Tracing - From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D., & De Bruycker, I. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 174–187.  
<https://doi.org/10.1057/iga.2014.11>
- Bhabha. (2001). Inconsistent State Intervention and Separated Child Asylum-Seekers. *European Journal of Migration and Law*, 3(4), 283–314. <https://doi.org/10.1163/15718160120959276>
- Birrell, R. (1984). A New Era in Australian Migration Policy. *International Migration Review*, 18(1), 65–84. <https://doi.org/10.1177/019791838401800105>
- Bleich, E. & Pekkanen, R. (2013). How to Report Interview Data. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science* (s. 84-107). Cornell University Press.
- Boasson, E.L. (2015). *National climate policy - A Multi-field Approach*. Routledge.
- Boasson, E.L. (2021). A dynamic multi-field approach. I E.L. Boasson, M.D. Leiren & J. Wettestad (Red.), *Comparative Renewables Policy - Political, Organizational and European Fields* (s.32-57). Routledge.
- Boasson, E.L., Leiren, M.D., & Wettestad, J. (2021). Comparative assessments and conclusions. I E.L. Boasson, M.D. Leiren & J. Wettestad (Red.), *Comparative Renewables Policy - Political, Organizational and European Fields* (s.219-239). Routledge.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. I J. Richardson (Red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (s.241-258). Greenwood Press.
- Boyden, J. (1997). *Children of War: Responses to Psycho-social Distress in Cambodia*. INTRAC.
- Brandvold, Å. (2009, 22. oktober). – En suksesshistorie. *Klassekampen*, s. 8-9.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2011) *Velferdens grenser - Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. & Hammar, T. (1999). *Mechanisms of Immigration Control - A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Routledge.
- Cemlyn, S. J., & Nye, M. (2012). Asylum seeker young people: Social work value conflicts in negotiating age assessment in the UK. *International Social Work*, 55(5), 675–688.  
<https://doi.org/10.1177/0020872812447638>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>

- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823–830.  
<https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Crawley, H. (2011). ‘Asexual, Apolitical Beings’: The Interpretation of Children’s Identities and Experiences in the UK Asylum System. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(8), 1171–1184. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.590645>
- Culpepper, P. D. (2011). *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511760716>
- Deloitte. (2014). Evaluering av omsorgsreformen for enslige mindreårige asylsøkere.  
[https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Evalueringen\\_av\\_omsorgsreformen\\_for\\_enslige\\_mindrearige\\_asylsokere.pdf](https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Evalueringen_av_omsorgsreformen_for_enslige_mindrearige_asylsokere.pdf)
- Derluyn, I., & Broekaert, E. (2007). Different perspectives on emotional and behavioural problems in unaccompanied refugee children and adolescents. *Ethnicity & Health*, 12(2), 141–162.  
<https://doi.org/10.1080/13557850601002296>
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The New institutionalism in organizational analysis. The University of Chicago Press.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dokument 8:13 S (2015-2016). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Sigbjørn Toskedal, Olaug V. Bollestad og Kjell Ingolf Ropstad om tiltak for å forbedre omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere. Dokument 8.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2015-2016/dok8-201516-013/?!v|=0>
- Dokument 8:100 S (2016-2017). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel. Dokument 8.  
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2016-2017/dok8-201617-100s.pdf>
- Duverger, M. (1954). *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State*. Methuen.
- Eastmond, M. & Ascher, H. (2011). In the Best Interest of the Child? The Politics of Vulnerability and Negotiations for Asylum in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(8), 1185-1200. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.590776>

- Eckstein, H. (2009). Case Study and Theory in Political Science. I R. Gomm, M. Hammersley, & P. Foster, *Case Study Method* (s. 118–164). SAGE Publications Ltd.  
<https://doi.org/10.4135/9780857024367.d11>
- Egeberg, M. (2012). How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *The SAGE handbook of public administration* (pp. 157-168). SAGE Publications Ltd, <https://dx.doi.org/10.4135/9781446200506.n10>
- Egeberg, M. (2004). An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research*, 43(2), 199–219.  
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00151.x>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford University Press.
- Eggebo, H. (2013). ‘With a Heavy Heart’: Ethics, Emotions and Rationality in Norwegian Immigration Administration. *Sociology*, 47(2), 301–317.  
<https://doi.org/10.1177/0038038512437895>
- Eide, K. & Broch, T. (2010). Enslige mindreårige flyktninger - kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer. Regionsenter for barn og unges psykiske helse, region øst og sør.
- Eide, K. (2007): Enslige asylbarn og historiens tvetydighet. *Det Nordiske Tidsskriftet Barn*, 25(3), 41-58.
- Engebriksen, A. (2003). The child’s – or the state’s – best interests? An examination of the ways immigration officials work with unaccompanied asylum seeking minors in Norway. *Child & Family Social Work*, 8(3), 191–200. <https://doi.org/10.1046/j.1365-2206.2003.00280.x>
- Epstein, L., & Segal, J. A. (2000). Measuring Issue Salience. *American Journal of Political Science*, 44(1), 66–83. <https://doi.org/10.2307/2669293>
- Fremstad, M. (2017). Regjeringen avslår UDIs ønske om lovfestet omsorg for asylbarn. ABC Nyheter.  
<https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2017/06/18/195303669/regjeringen-avslar-udis-onske-om-lovfestet-omsorg-for-asylbarn>
- Filindra, A., & Goodman, S. W. (2019). Studying Public Policy through Immigration Policy: Advances in Theory and Measurement. *Policy Studies Journal*, 47(3), 498–516.  
<https://doi.org/10.1111/psj.12358>
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917.

- Hjermann, R. & Heyerdahl, F. (2007). Høringsuttalelse om Forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet. [høringsbrev].  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/horinger/2007/hoering\\_barnevernets-omsorgsansvar-for-ema/hoeringsuttalelser/barneombudet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/horinger/2007/hoering_barnevernets-omsorgsansvar-for-ema/hoeringsuttalelser/barneombudet.pdf)
- Fligstein, N. & McAdam, D. (2012). Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 29(1), 1-26. <https://www.jstor.org/stable/41057693>
- Flyktninghjelpen. (2021). Flyktningregnskapet 2021: 82,4 millioner mennesker på flukt i pandemiens år. Flyktninghjelpen.no.  
<https://www.flyktninghjelpen.no/shorthand/fr/82.4-millioner-mennesker-paa-flukt-i-pandemiens-aar/index.html>
- Foss, A.B., Granviken, S. & Strand, T. (2015a, 4. september). 2313 asylsøkere til Norge i august - høyeste asyltall siden Bosnia-krigen på 1990-tallet. Aftenposten.  
<https://www.aftenposten.no/norge/i/vwq5/2313-asylsoekere-til-norge-i-august-hoeyeste-asyltall-siden-bosnia-krigen-paa-1990-tallet>
- Foss, A.B., Granviken, S. & Strand, T. (2015c, 8. september). Enslige barn på 10 år søker asyl. Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/norge/i/P0lz/enslige-barn-paa-10-aar-soeker-asyl>
- Foss, A.B., Granviken, S. & Strand, T. (2015, 4. september). Tusenvis er på flukt til Europa - Nå ønsker Anundsen å la færre enslige asylbarn få bli i Norge. Bergens Tidene.  
<https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/7q608/tusenvis-er-paa-flukt-til-europanaa-oensker-anundsen-aa-la-faerre-enslige-asylbarn-faa-bli-i-norge>
- Foss, A. B. (2015, 1.september). UDI: Så godt som alle transittmottak er nå fulle. Aftenposten.  
<https://www.aftenposten.no/norge/i/00Q6/udi-saa-godt-som-alle-transittmottak-er-naa-fulle>
- Forfang, F. (2017). Er det trygt å returnere asylsøkere til Afghanistan?. Aftenposten.  
<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/JPAkm/er-det-trygt-aa-returnere-asylsoekere-til-afghanistan-frode-forfang>
- Forfang, F. & Mo, S. (2016). Høringsbrev fra UDI om endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II). [Høringsbrev].  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramminger-ii/id2469054/?uid=0705c357-02e7-40c8-9706-79224ee1b5e5>
- Fowler, J. H., Heaney, M. T., Nickerson, D. W., Padgett, J. F., & Sinclair, B. (2011). Causality in Political Networks. *American Politics Research*, 39(2), 437–480.  
<https://doi.org/10.1177/1532673X10396310>

- Friedland, R. & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. I P.J. DiMaggio & W.W. Powell (Red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 232–263). University of Chicago Press.
- Gallagher, M. (2013). Capturing Meaning and Confronting Measurement. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science* (s. 181-196). Cornell University Press.
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2009). The Case Study: What it is and What it Does. I C. Boix & S. C. Stokes, (Red.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (s. 91-123). Oxford University Press.
- Gessler, T., & Hunger, S. (2021). How the refugee crisis and radical right parties shape party competition on immigration. *Political Science Research and Methods*, 1–21.  
<https://doi.org/10.1017/psrm.2021.64>
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory - Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Red Globe Press.
- Giner, C. (2007). The Politics of Childhood and Asylum in the UK. *Children & Society*, 21(4), 249–260. <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2007.00097.x>
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.
- Grande, E., Schwarzbözl, T., & Fatke, M. (2019). Politicizing immigration in Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 26(10), 1444–1463.  
<https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1531909>
- Green-Pedersen, C., & Otjes, S. (2019). A hot topic? Immigration on the agenda in Western Europe. *Party Politics*, 25(3), 424–434. <https://doi.org/10.1177/1354068817728211>
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization, i L. Gulick & L. Urwick, *Papers on the Science of Administration*. Rumford Press.
- Gullestad, M. (1997). A Passion for Boundaries: Reflections on Connections Between the Everyday Lives of Children and Discourses on the Nation in Contemporary Norway. *Childhood*, 4(1), 19–42. <https://doi.org/10.1177/0907568297004001002>
- Hall, P. A. (2003). Aligning ontology and methodology in comparative research, i J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (s. 373–404). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.01>
- Hall, P. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford.

- Halvorsen, I. (2009, 30. november). Vil løse asylkrisen med EU. Dagsavisen, s. 6-7.
- Hammar, T. (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge University Press.
- Hedström, P. (2008). Studying mechanisms to strengthen causal inferences in quantitative research, i J.M. Box-Steffensmeier, H.E. Brady & D. Collier (Red.), *Oxford Handbook of Political Methodology* (s. 320-336). Oxford: Oxford University Press.
- Hegtun, H. (2009, 21.april). Samling mot snillismen. Aftenposten, s.8-9.
- Hernes, V. (2021). Policy preferences and ministerial structures: Immigrant integration governance in Western Europe, 1997–2017. *Governance*, 34(1), 127–146. <https://doi.org/10.1111/gove.12481>
- Hestbæk, A., Höjer, I., Pösö, T. & Skivenes, M. (2020). Child welfare removal of infants: Exploring policies and principles for decision-making in Nordic countries. *Children and Youth Services Review*, 108(2), 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2019.104572>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 109-135, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>
- Humphries, B. (2004). An Unacceptable Role for Social Work: Implementing Immigration Policy. *British Journal of Social Work*, 34(1), 93–107. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch007>
- Humphris, R., & Sigona, N. (2019). The Bureaucratic Capture of Child Migrants: Effects of In/visibility on Children On the Move. *Antipode*, 51(5), 1495–1514. <https://doi.org/10.1111/anti.12548>
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/1468-5965.00263>
- Imdi. (2017). *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger – en håndbok for kommunene*. Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/andre-filer/arbeid-med-enslige-mindrearige-asylsokere-og-flyktninger---en-handbok-for-kommunene-2017.pdf>
- Innst. O. nr. 48 (2007-2008). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (Omsorgen for enslige, mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur). Familie- og kulturkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2007-2008/inno-200708-048/?lvl=0>
- Innst. 39 L (2015–2016). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II). Kommunal- og forvaltningskomiteen.



<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-391/?lvl=0>

Innst. 397 S (2016–2017). Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel. Justiskomiteen.

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-397s.pdf>

Innst. 479 S (2016-2017). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Heikki Eidsvoll Holmås om endring av vilkår for opprettelse og nedlegging av asylmottak. Kommunal- og forvaltningskomiteen.

<https://stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-479s.pdf>

Innst. 344 L (2020–2021). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak).

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-344l/>

Jensen, T. K., Skårdalmo, E. M. B., & Fjermestad, K. (2014). Development of mental health problems – a follow-up study of unaccompanied refugee minors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 29(8), 54-66. <https://doi.org/10.1186/1753-2000-8-29>

Johnsrud, I. (2009, 11.september). Flere barn skal ut. VG, s.13.

Joppke, C. (2001). The Legal-domestic Sources of Immigrant Rights: The United States, Germany, and the European Union. *Comparative Political Studies*, 34(4), 339–366.

<https://doi.org/10.1177/0010414001034004001>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). Høringsnotat om forslag til endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II). [Høringsnotat].

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramninger-ii/id2469054/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II). (Prop. 90 L (2015–2016)).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/225c8eb568834fbf866a6bc8f6e02dd8/no/pdfs/prp201520160090000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). Høringsnotat om forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften om omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i

mottak mv. [Høringsnotat].

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-forskriften-om-omsorgsansvaret-for-enlige-mindrearige-asylsokere-mellom-15-og-18-ar-i-mottak-mv/id2681080/?expand=horingsnotater>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). Endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak). (Prop. 82 L (2020–2021)). <https://www.regjeringen.no/contentassets/ffe6c5f82fc04bec83dca018121decf4/no/pdfs/prp202020210082000dddpdfs.pdf>

Katz, R.S. (1987). Party government and its alternatives. I R.S. Katz (Red.), *Party Governments: European and American Experiences* (s.1-26). de Gruyter.

Kauhanen, I., & Kaukko, M. (2020). Recognition in the lives of unaccompanied children and youth: A review of the key European literature. *Child & Family Social Work*, 25(4), 875–883. <https://doi.org/10.1111/cfs.12772>

Kingdon, J.W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown.

Kluttz, D. & Fligstein, N. (2016). Varieties of Field Theory. I S. Abrutyn (Red.), *Handbook of Contemporary Sociology* (s.185-204). Editor Springer Publishing.

Kollman, K. (1998). *Outside Lobbying Public Opinion and Interest Group Strategies*. Princeton University Press.

Krekling, D.V., Riise, R. & Hellesnes, K. (2015)

KrF. (2017). Norge må ta sitt ansvar for mennesker på flukt. KrF.

<https://krf.no/nyheter/norge-ma-ta-sitt-ansvar-for-mennesker-pa-flukt/>

Kristiansen, B. & Hansen, S.S. (2009, 28. januar). Ingen datogratanti til asylbarna. *Dagsavisen*, s.7.

Larsen, C.J. & Sjøli, H.P. (2009, 11. juni). Afghanske barn skal ut. *Klassekampen*, s.4-5.

Leech, B. L. (2002). Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *Political Science & Politics*, 35(04), 665–668. <https://doi.org/10.1017/S1049096502001129>

Leech, B., Baumgartner, F.R., Berry, J.M., Hojnacki, M. & Kimball, D.C. (2013). Lessons from the “Lobbying and Policy Change” Project. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science* (s. 196-208). Cornell University Press.

Lemberg-Pedersen, M. (2012). Forcing Flows of Migrants: European Externalization and Border-induced Displacement. I Andersen, D., Klatt, M. & Sandberg, M. (Red.), *The Border Multiple* (s. 36-53). Taylor & Francis Group.

Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>

- Lidén, H. (2019). 11. Asylum: An Implementation Paradox? I M. Langford, M. Skivenes, & K. H. Søvig, *Children's Rights in Norway* (1. utg.). Universitetsforlaget.  
<https://doi.org/10.18261/9788215031415-2019-12>
- Lidén, H., Stang, E. G., & Eide, K. (2017). The gap between legal protection, good intentions and political restrictions. Unaccompanied minors in Norway. *Social Work & Society*, 15 (1), 1-19.  
<http://hdl.handle.net/11250/2463391>
- Lidén, H. & Salvesen, C. H. (2016). "De sa du må". Mindreåriges erfaringer med menneskehandel. (ISF-rapport 2016, 09). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/2442437>
- Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilden, A. C. E., & Wærdahl, R. (2013). Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere (ISF-Rapport 2013, 03). Institutt for samfunnsforskning.  
<http://hdl.handle.net/11250/177431>
- Lie, S. O. (2021, 15. desember). Barneombudet. I Store norske leksikon.  
<https://snl.no/Barneombudet>
- Lietaert, I., Behrendt, M., Uzureau, O., Adeyinka, S., Rota, M., Verhaeghe, F., Watters, C., & Derluyn, I. (2020). The development of an analytical framework to compare reception structures for unaccompanied refugee minors in Europe. *European Journal of Social Work*, 23(3), 384–400. <https://doi.org/10.1080/13691457.2019.1682974>
- Lillevik, R., Weiss, N. & Holum, L.C. (2021). Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen - En evaluering av utlendingsforvaltningens arbeid med barn og barnefaglig kompetanse. (Fafo-rapport 2021:34). <https://www.fafo.no/images/pub/2021/20801.pdf>
- Lynch, J. (2013). Allining Sampling Strategies with Analytic Goals. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science* (s.31-44). Cornell University Press.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Mader, M., & Schoen, H. (2019). The European refugee crisis, party competition, and voters' responses in Germany. *West European Politics*, 42(1), 67–90.  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1490484>
- Mahoney, J. (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570–597. <https://doi.org/10.1177/0049124112437709>
- Mahoney, J. (2015). Process Tracing and Historical Explanation. *Security Studies*, 24(2), 200–218.  
<https://doi.org/10.1080/09636412.2015.1036610>
- Mair, P. (2008). The Challenge to Party Government. *West European Politics*, 31(1–2), 211–234.  
<https://doi.org/10.1080/01402380701835033>

- Malkki, L. H. (1995). Refugees and Exile: From «Refugee Studies» to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, 24(1), 495–523.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.an.24.100195.002431>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943–969. <http://www.jstor.org/stable/2601363>
- Martin, J. C. (2013). Crafting Interviews to Capture Cause and Effect. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science* (s. 109-124). Cornell University Press.
- Mestad, A. M., & Waaler, A. B. (2020). Høringsuttalelse om forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften om omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak mv. [høringsbrev].  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-forskriften-om-omsorgsansvaret-for-enslige-mindrearige-asylsokere-mellom-15-og-18-ar-i-mottak-mv/id2681080/?uid=569ad7a3-e5c0-48af-98e4-6713c7a3ba75>
- Meyer, S., & Rosenberger, S. (2015). Just a Shadow? The Role of Radical Right Parties in the Politicization of Immigration, 1995–2009. *Politics and Governance*, 3, 1–17.  
<https://doi.org/10.17645/pag.v3i2.64>
- Mo, S. & Holter, B. (2007). Høringsuttalelse om forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet. [høringsbrev].  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/horinger/2007/hoering\\_barnevernets-omsorgsansvar-for-ema/hoeringsuttalelser/utlendingsdirektoratet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/horinger/2007/hoering_barnevernets-omsorgsansvar-for-ema/hoeringsuttalelser/utlendingsdirektoratet.pdf)
- Mo, S. & Hørnes, I.K. (2020). Høringsuttalelse om Forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften om omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i mottak. [høringsbrev].  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-forskriften-om-omsorgsansvaret-for-enslige-mindrearige-asylsokere-mellom-15-og-18-ar-i-mottak-mv/id2681080/?uid=459cc657-52d9-42e3-85b6-fa79f85ec466>
- Molnes, G. (2015, 30. september). Barneombudet slår alarm om asylbarnas helse: – En akutt krise. VG.  
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/KVOEe/barneombudet-slaar-alarm-om-asylbarnas-helse-en-akutt-krise>
- Mosley, L. (2013). Introduction. “Just talk to people”? Interviews in Contemporary Political Science. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science* (s. 1--30). Cornell University Press.

- Namdal, M. (2015). Utsettes enslige asylbarn på mottak for diskriminering i strid med FNs barnekonvensjon? *Lov Og Rett*, 54(2), 87–105.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-2015-02-03>
- NIM - Norges Nasjonale Institusjon for Menneskerettigheter. (2016). Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere. (NIM Temarapport 2016). Norges Nasjonale Institusjon for Menneskerettigheter.  
<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/11/Temarapport-2016-Omsorg-for-enslige-mindre%C3%A5rige-asyls%C3%B8kere.pdf>
- NOAS. (2017). Internflukt 2016. NOAS. <https://www.rikestilstand.noas.no/2016/internflukt>
- NOU 2011:10. (2011). I velferdsstatens venterom — Mottakstilbudet for asylsøkere. Justis- og Politidepartementet.
- NOU 2011:20. (2011). Ungdom, makt og medvirkning. Barne-, Likestillings og Inkluderingsdepartementet.
- NTB. (2018). KrF: Asylbarn bør ivaretas av barnevernet. Aftenposten.  
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/bKvoj3/krf-asylbarn-boer-ivaretas-av-barnevernet>
- Ocasio, W., Thornton, P. H. & Lounsbury, M. (2017). Advances to the Institutional Logics Perspective. I R. Greenwood, Oliver, C., T.B. Lawrence, R.E. Meyer (Red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s. SAGE Publications Ltd.
- OHCHR. (2022). Convention on the Rights of the Child. OHCHR.  
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- Olsen, J.P. (2016). An Institutional Perspective. I S. Van de Walle & S. Groeneveld, (Red.), *Theory and Practice of Public Sector Reform* (s.9-26). Routledge.
- Oppedal, B., Seglem, K.B, & Jensen, L. (2009). Avhengig og Selvstendig -Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale. (FHI-rapport 2009 11). Nasjonalt folkehelseinstitutt.  
<https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2009-og-eldre/rapport-200911-pdf-pdf>
- Parton, N. (2011). Child Protection and Safeguarding in England: Changing and Competing Conceptions of Risk and their Implications for Social Work. *British Journal of Social Work*, 41(5), 854–875. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq119>
- Peterson, M. A. (1993). Political influence in the 1990s: From iron triangles to policy networks. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 18(2) 395-438.  
<http://www.doi.org/10.1215/03616878-18-2-395>
- Pickering, M. (2001). Stereotyping: The Politics of Representation. Red Globe Press.

- Pierson, P. (2004). *Politics in Time Politics in Time - History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7sgkg.9>
- Pirjola, J. (2009). European Asylum Policy - Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language. *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 347–366. <https://doi.org/10.1163/157181609789804277>
- Press. (2017). Vi kan ikke reise tilbake – Press’ rapport om barn som forsvinner fra norske asylmottak 2017. Press. [https://press.no/wp-content/uploads/2018/01/Vi\\_kan\\_ikke\\_reise\\_tilbake\\_2017.pdf](https://press.no/wp-content/uploads/2018/01/Vi_kan_ikke_reise_tilbake_2017.pdf)
- Rasch, B. E. (2013). Why Minority Governments? Executive-Legislative Relations in the Nordic Countries. I T. Persson, T. & M. Wiberg. (Red.), *Parliamentary Governments in the Nordic Countries at a Crossroads. Coping with Challenges from Europeanisation and Presidentialisation* (s. 41-61). Santérus Academic Press.
- Redd Barna. (2006). Først og fremst barn - Overføring av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere til barnevernet. (NGOU 2006, 1). Redd Barna.
- Regjeringen. (2008).
- Regjeringen. (2014). Arbeidsdepartementet (av 2010) (2010–2014). Regjeringen.no. [https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historisk-departement/id2578017/?dep=DEP\\_ABD\\_2010\\_01\\_01](https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historisk-departement/id2578017/?dep=DEP_ABD_2010_01_01)
- Representantforslag 100 S (2016–2017). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel. Dokument 8. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2016-2017/dok8-201617-100s.pdf>
- Riksrevisjonen. (2008). Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat. (Dokument nr. 3:6 (2007–2008)). [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2007-2008/dok\\_3\\_6\\_2007\\_2008.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2007-2008/dok_3_6_2007_2008.pdf)
- Rose, R. (1969). The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique. *Political Studies*, 17(4), 413–445. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1969.tb00743.x>
- Ruffa, C. (2020). Case Study Methods: Case Selection and Case Analysis. I L. Curini & R. Franzese (Red.) *The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations* (s.1133-1147). SAGE Publications Ltd.
- Ruud, S. (2021). KrF og Venstre går på tap: Regjeringen mener UDI skal ha omsorgsansvar for enslige 15–18-åringer på mottak. Aftenposten.

<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/LnWeM1/krf-og-venstre-gaar-paa-tap-regjeringen-mener-udi-skal-ha-omsorgsansvar-for-enslige-1518-aaringer-paa-mottak>

Ryghaug, M. (2002). Å bringe tekster i tale; mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18(4), 303–327.

<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2002-04-01>

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129–168.

<http://www.jstor.org/stable/4532139>

Sandberg, P. (2017, 21. mars). “Den viktigste jobben for er å forhindre at barn forlater sin egen familie og legger ut på en farlig reise i håp om opphold i Norge”. VG, s.32.

Saunders, B., Kitinger, J., & Kitinger, C. (2015). Anonymising interview data: Challenges and compromise in practice. *Qualitative Research*, 15(5), 616–632.

<https://doi.org/10.1177/1468794114550439>

Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.

Scott, R. W. (2014). *Institutions and Organizations - Ideas, interests, and identities*. SAGE Publications Inc.

Sewell, W. H. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1–29. <http://www.jstor.org/stable/2781191>

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308.

<https://doi.org/10.1177/1065912907313077>

Seeberg, M. (2017). Alt er relativt: ytelsler til barnefamilier i norske asylmottak, 1989–2017. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(4), 268-285.

<https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.18261/issn.2464-3076-2017-04-02>

Senterpartiet. (2005). Partiprogram for Senterpartiet 2005-2009. Senterpartiet.

<https://polsys.sikt.no/data/filer/parti/10347.pdf>

Silverman, S. (2016). “Imposter-Children” in the UK Refugee Status Determination Process. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 32(2), 30-39. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.40371>

Simon, H. A. (2013). *Administrative Behavior*. (4. utgave). Simon and Schuster.

Sivilombudet. (2008). Barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere.

Svilombudet.no.

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/barnevernets-omsorgsansvar-for-enslige-mindrearige-asylsokere/>

- Skjetne, O.L. (2017a). UDI: Veldig bekymret for enslige mindreårige i norske mottak. VG.  
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Jm3R4/udi-veldig-bekymret-for-enslige-mindreaarige-i-norske-mottak>
- Skjetne, O.L. (2017b, 7. april). KrF truer med AP. VG, s.8.
- Skjetne, O.L. (2017c,10, april). AP i asyl-skvis. VG, s. 4.
- SMK. (2021). Offisielt frå statsrådet 12. februar 2021. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offisielt-fra-statsradet-12.-februar-2021/id2834203/>
- Soria Moria Plattform. (2005). Soria Moria Plattform - Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform\\_soriamoria.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf)
- Soria Moria II Plattform. (2009). Soria Moria II Plattform -Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Hentet fra:  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny\\_politisk\\_plattform\\_2009-2013.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf)
- Sosialistisk Venstreparti. (2005). Partiprogram 2005-2009. Sosialistisk Venstreparti.  
<https://polsys.sikt.no/data/filer/parti/H9360.html>
- Staver, A. B. (2021). Restriktiv eller selektiv? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 38(3), 183–194.  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-03-02>
- Staver, A. & Lidén, H. (2014). Unaccompanied Minors in Norway: Policies, Practices and Data in 2014. (ISF-rapport 2014, 14).  
[https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network\\_i/studies-reports/emn-final-report-unaccompanied-minors-2014.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/studies-reports/emn-final-report-unaccompanied-minors-2014.pdf)
- Stortingsforhandlinger. Innst. O. nr. 48 (2007-2008). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (Omsorgen for enslige, mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur). Stortingsforhandlinger 2008-2009, 5. del, O, 419-427.
- Stortingsforhandlinger. Innst. 397 S (2016–2017). Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel. Stortingsforhandlinger 2016-2017, 4. Del, 4321- 4358.
- Stortingstidende. (2017). Referat fra møter i Stortinget Nr. 15, 14. november sesjonen 2017–2018.  
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2017-2018/refs-201718-11-14.pdf>



- Strandell, H. (2010). From Structure - Action to Politics of Childhood: Sociological Childhood Research in Finland. *Current Sociology*, 58(2), 165–185.  
<https://doi.org/10.1177/0011392109354240>
- Stretmo, L. (2012). Governing the unaccompanied child - Media, policy and practice [Doktorgradsavhandling, Department of Sociology and Work Science, University of Gothenburg].
- Strom, K. (1990a). A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565–598. <https://doi.org/10.2307/2111461>
- Stubberud, E. & Akin, D. (2018). Alene og Skeiv - En studie av livssituasjonen for skeive enslige mindreårige asylsøkerere i omsorgsnettere og asylmottak. (KUN-rapport).  
[https://www.kun.no/uploads/7/2/2/3/72237499/2018\\_alene\\_og\\_skeiv\\_stubberud\\_akin.pdf](https://www.kun.no/uploads/7/2/2/3/72237499/2018_alene_og_skeiv_stubberud_akin.pdf)
- Sund, I.B. & Døvik, O. (2015). – Ingen nye avtaler om asylpolitikken. NRK.  
[https://www.nrk.no/norge/\\_-ingen-nye-avtaler-om-asylpolitikken-1.12633927](https://www.nrk.no/norge/_-ingen-nye-avtaler-om-asylpolitikken-1.12633927)
- Svendsen, S., Berg, B., Paulsen, V., & Garvik, M. (2018). *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.  
<https://www.imdi.no/contentassets/0be1d221ba5c46a0979b28b4829cc595/ntnu-samfunnsforskning--kunnskapsoppsummering-om-enslige-mindrearige-asylsokere-og-flyktninger.pdf>
- Sæther, J.M. (2017). UDI slår alarm: Flere unge asylsøkere på mottak har forsøkt å begå selvmord. Dagsavisen.  
<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2017/02/09/udi-slar-alarm-flere-unge-asylsokere-pa-mottak-har-forsokt-a-bega-selvmod/>
- Søllhusvi, L. (2012). Kristin Halvorsen – Gjennomslag. Cappelen Damm.
- Sønderland, G. (2017). Hadia Tajik nekter å kommentere opprør for asylbarn. Stavanger Aftenblad.  
<https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/Wpgmk/hadia-tajik-nekter-aa-kommentere-opproer-for-asylbarn?code=QM68J4F7GjNf2s1tWc0Y3zSjilYVBS0PRuhd1IFZxwXOI2XnkP4lfDFN7c19Ihge>
- Sørsveen, A. T., & Ursin, M. (2021). Constructions of ‘the ageless’ asylum seekers: An analysis of how age is understood among professionals working within the norwegian immigration authorities. *Children & Society*, 35(2), 198–212. <https://doi.org/10.1111/chso.12415>
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40(4), 765–772. <https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>
- Thagaard, T. (2013). Systematikk og innlevelse - En innføring i kvalitativ metode (4.utg.). Fagbokforlaget.

- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369–404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve - Insights from Comparative Historical Analysis. I D. Rueschemeyer & J. Mahoney (Red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (s. 208–240). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.007>
- Thornton, P. & Ocasio, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958–1990, *American Journal of Sociology*, 105(3), 801–843.
- Thornton, P. (2004). *Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing*. Stanford University Press.
- Tiltak for å møte flyktningkrisen. (2015). Tiltak for å møte flyktningkrisen. [https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/asylavtale\\_stortinget\\_2015-11-19.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/asylavtale_stortinget_2015-11-19.pdf)
- Tjernshaugen, K. & Ruud, S. (2017). Ti saker det kan bli bråk om på Ap-landsmøtet. Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/0a5xg/ti-saker-det-kan-bli-braak-om-paa-ap-landsmoetet>
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative Forskningsmetoder i Praksis* (2.). Gyldendal Akademisk.
- Trontaledebatt (2015-2016). Trontaledebatt (andre dag), 2015, s.113-146.
- Tyldum, G., Lidén, H., Skilbrei, M., Dalseng, C. F. & Kindt, K. T. (2015). Ikke våre barn - Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge. (Fafo-rapport 2015, 45). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20550.pdf>
- Utlendingsdirektoratet UDI. (2022). Årsrapport 2021 - Utlendingsdirektoratet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/arsrapport-udi-2021.pdf>
- Utlendingsdirektoratet UDI. (2021a). Asylsøknader enslige mindreårige asylsøkere. UDI.no. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-enslige-mindrearige-asylsokere-2021/>
- Utlendingsdiraktoratet UDI. (2021b). Regelverk for ulike typer asylmottak. UDI.no. <https://www.udi.no/asylmottak/onsker-a-drive-mottak/regelverk-for-drift-av-asylmottak/>
- Utlendingsdiraktoratet UDI. (2016a). Hvem kom som enslige mindreårige asylsøkere? Udi.no. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/tall-og-fakta/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvem-kom-som-enslige-mindrearige-asylsokere/>

- Utlendingsdirektoratet UDI. (2016b). Årsrapport 2015. Udi.no.  
[https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter\\_i/arsrapportvirksomhetsrapport-for-udi-2015.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsrapportvirksomhetsrapport-for-udi-2015.pdf)
- Valenta, M., & Garvik, M. (2019). Enslige mindreårige asylsøkere: – Opplevelser og mestring av midlertidighet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(2), 126–145.  
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-02-03>
- Vestlund, N. M. (2015). Changing policy focus through organizational reform? The case of the pharmaceutical unit in the European Commission. *Public Policy and Administration*, 30(1), 92–112. <https://doi.org/10.1177/0952076714537864>
- Vitus, K., & Liden, H. (2010). The Status of the Asylum-seeking Child in Norway and Denmark: Comparing Discourses, Politics and Practices. *Journal of Refugee Studies*, 23(1), 62–81.  
<https://doi.org/10.1093/jrs/feq003>
- Walg, M., Fink, E., Großmeier, M., Temprano, M. & Hapfelmeier, G. (2016). The proportion of unaccompanied refugee minors suffering from psychiatric disorders in Germany. *Z Kinder Jugendpsychiatr Psychother*, 45(1), 58-68. <https://doi.org/10.1024/1422-4917/a000459>
- Watters, C. (2007). Refugees at Europe's Borders: The Moral Economy of Care. *Transcultural Psychiatry*, 44(3), 394-417. <https://doi.org/10.1177/1363461507081638>
- White, S. (1998). Interdiscursivity and Child Welfare: The Ascent and Durability of Psycho-Legalism. *The Sociological Review*, 46(2), 264–292.  
<https://doi.org/10.1111/1467-954X.00119>
- Wooten, M. & Hoffman, A. (2017). Organizational fields: past, present and future. I R. Greenwood, C. Oliver & T. B. Lawrence (Red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s.55-72). SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.4135/9781446280669.n3>

## Vedlegg 1: Intervjuguide – politikere

Hei og takk for at du har sagt ja til å delta i dette intervjuet! Jeg er interessert i å forstå hvorfor utlendingsloven ble endret i april 2021, og omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI, samt regulert i forskrift. I dette intervjuet vil jeg gjerne forstå hvordan du som politiker har jobbet med denne saken. Jeg er særlig interessert i forholdet mellom politikere og embetsverket og hvordan ulike aktører har påvirket denne avgjørelsen. Jeg tror du sitter på helt unike innspill her, så tusen takk for at du har tatt deg tiden til å møte meg!

Men før vi setter i gang: i forkant av dette intervjuet sendte jeg deg et informasjonsskriv, har du hatt tid til se på det? Som du kanskje allerede har sett er det helt frivillig å delta. All informasjon du deler vil bli anonymisert og alle data du gir fra deg vil bli behandlet konfidensielt. Er det greit at jeg tar opp intervjuet?

Spørsmål:

Fra start til slutt: kan du dra meg gjennom hva som skjedde, slik du forstår det, da lovforslaget om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til UDI ble utarbeidet og vedtatt?

Hvem tok, slik du forstår det, initiativet til lovforslag? Hvorfor tror du at denne aktøren tok dette initiativet?

Opplever du at denne saken, sammenlignet med andre saker knyttet til innvandring, har vært viktig for partiet ditt?

Opplever du at denne saken, sammenlignet med andre saker knyttet til innvandring, har vært viktig for andre partier på Stortinget?

Opplever du at det har vært politisk uenighet om denne saken, sammenliknet med andre saker på innvandringsfeltet?

Hvilken rolle opplever du at politisk ledelse i Justisdepartementet har spilt i denne saken?

Hvilken rolle opplever du at ansatte i Justisdepartementet har spilt i denne saken?

Hvilken rolle opplever du at UDI har spilt i denne saken?

Hvilken rolle opplever du at politisk ledelse BFD har spilt i denne saken?

Hvilken rolle opplever du at Bufdir har spilt i denne saken?

Opplever du at noen andre aktører har vært sentrale i denne saken?

I 2017 vedtok Stortinget et Dokument 8-forslag med tiltak for å forhindre menneskehandel, der et av de vedtatte punktene var at:

“Stortinget ber regjeringen fremme forslag om lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere.”

Hva var partiet ditt sin bakgrunn for støtte/ikke støtte dette forslaget?

I dokument 8-forslaget uttrykkes det en ambisjon om å sette noen ikke-dynamiske minstestandarder for omsorgstilbudet til enslige mindreårige, men proposisjonen fra Justisdepartementet understreker at det er dagens standard som skal lovfestes. Hvorfor tror du det ble sånn?

Hva tror du har skjedd mellom Dokument 8-Forslaget fra 2017 og proposisjonen fra Justisdepartementet?

I 2008 fantes det en uttalt politisk ambisjon om å flytte omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til Barnevernet/Bufdir. Hvorfor tror du at den målsettingen ikke ble fulgt opp?

Opplever du at dette alternativet har blitt realistisk vurdert siden?

Hvordan stiller partiet ditt seg til dette forslaget i dag?

Lovforslaget ble kritisert av FNs barnerettighetskomitè og møtte motstand i høringsrunden.

Hvorfor tror du at det likevel ble vedtatt?

Jeg har to antagelser: på en side at justisdepartementet og UDI ledet an politikkutviklingen og var ansvarlige for at omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år ble lovfestet til UDI. Hva tenker du om det?

På den andre side at regjeringen og politisk ledelse i Justisdepartementet ledet an politikkutviklingen og var ansvarlige for at omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år ble lovfestet til UDI. Hva tenker du om det?

Er det noe annet du vil legge til?

## Vedlegg 2: Intervjuguide – organisasjonsrepresentanter

Hei og takk for at du har sagt ja til å delta i dette intervjuet! Jeg er interessert i å forstå hvorfor utlendingsloven ble endret i april 2021, og omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere ble lovfestet til UDI, samt regulert i forskrift. I dette intervjuet vil jeg gjerne forstå hvordan du som representant for x org. har jobbet med denne saken. Jeg er særlig interessert i forholdet mellom politikere og embetsverket og hvordan ulike aktører har påvirket denne avgjørelsen. Jeg tror du sitter på helt unike innspill her, så tusen takk for at du har tatt deg tiden til å møte meg!

Men før vi setter i gang: i forkant av dette intervjuet sendte jeg deg et informasjonsskriv, har du hatt tid til se på det? Som du kanskje allerede har sett er det helt frivillig å delta. All informasjon du deler vil bli anonymisert og alle data du gir fra deg vil bli behandlet konfidensielt. Er det greit at jeg tar opp intervjuet?

Spørsmål:

Fra start til slutt: kan du dra meg gjennom hva som skjedde, slik du forstår det, da lovforslaget om å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere til UDI ble utarbeidet og vedtatt?

Hvem tok, slik du forstår det, initiativet til lovforslag?

Hvilke hensyn har vært viktige for dere i behandlingen av denne saken?

Hvilke hensyn opplever du generelt som viktige når dere jobber med saker knyttet til enslige mindreårige asylsøkere mer generelt?

Hvilken rolle opplever du at politisk ledelse i Justisdepartementet har spilt i denne saken?

Hvilken rolle opplever du at ansatte i Justisdepartementet har spilt i denne saken?

Hvilken rolle opplever du at UDI har spilt i denne saken?

Hvilken rolle opplever du at politisk ledelse i BFD har spilt i denne saken?

Hvilken rolle opplever du at Bufdir har spilt i denne saken?

Opplever du at noen andre aktører har vært sentrale i denne saken?

Hvordan opplever du samarbeidet til organisasjonen din med disse andre aktørene?

I 2008 fantes det en uttalt politisk ambisjon om å flytte omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til Barnevernet/Bufdir. Hvorfor tror du at den målsettingen ikke ble fulgt opp?

Opplever du at dette alternativet har blitt realistisk vurdert siden?

Lovforslaget ble kritisert av FNs barnerettighetskomité og møtte motstand i høringsrunden - hvorfor tror du at det likevel ble vedtatt?

Jeg har to antagelser: på en side at justisdepartementet og UDI ledet an politikktviklingen og var ansvarlige for at omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år ble lovfestet til UDI. Hva tenker du om det?

På den andre side at regjeringen og politisk ledelse i Justisdepartementet ledet an politikktviklingen og var ansvarlige for at omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år ble lovfestet til UDI. Hva tenker du om det?

Er det noe mer du vil legge til?



## Vedlegg 3: Oversikt over gjennomførte intervju

Nr.	Hvem	Antall representanter tilstede i intervjuet	Når	Hvor	Lengde
1	Buudir	1	17.02.2022	Videomøte	1t 2m
2	Tidligere Stortingspolitiker, SV	1	24.02.2022	Videomøte	1t 5m
3	Representant tidligere ansatt i UDI	1	02.03.2022	Vedkommendes kontor	48m
4	UDI	2	03.03.2022	Vedkommendes kontor	51m
5	Tidligere Stortingspolitiker, KrF	1	04.03.2022	Videomøte	49m
6	Tidligere stortingspolitiker, FrP	1	09.03.2022	Vedkommendes kontor	1t 3m
7	Justisdepartementet	1	10.03.2022	Telefonsamtale	35m
8	Tidligere regjeringspolitiker, FrP	1	10.03.2022	Cafè	54m
9	Tidligere regjeringspolitiker, KrF	1	21.03.2022	Videomøte	33m
10	Interesseorgansiasjon	1	22.02.2022	Videomøte	34m
11	Interesseorgansiasjon	1	23.02.2022	Vedkommendes kontor	35m

## Vedlegg 4: Avslåtte intervjuforespørsler

Hvem?	Svar på henvendelse?
Forslagsstiller dokument 8-forslag	Kan ikke stille
Forslagsstiller dokument 8-forslag	Kan ikke stille
Forslagsstiller dokument 8-forslag	Kan ikke stille
Saksordfører Prop.82.L	Kan ikke stille
Stortingspolitiker, KrF	Kan ikke stille
Stortingspolitiker, H	Kan ikke stille
Stortingspolitiker, FrP	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, H	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, H	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, KrF	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, KrF	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, KrF	Kan ikke stille
Pensjonert byråkrat, JD	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, FrP	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, FrP	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, H	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, V	Kan ikke stille
Regjeringspolitiker, KrF	Kan ikke stille
Barne- og familiedepartementet	Kan ikke stille
Politisk rådgiver, H	Kan ikke stille
Stortingspolitiker, SP	Ikke svart
Stortingspolitiker, Ap	Ikke svart
Regjeringspolitiker, FrP	Ikke svart
Stortingspolitiker, KrF	Ikke svart