

Alt er relativt: ytelser til barnefamilier i norske asylmottak, 1989–2017

Economic Benefits to Families with Children in Norwegian Asylum Seeker Reception Centres, 1989–2017

Marie Louise Seeberg

Forsker I

NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus

marie.l.seeberg@nova.hioa.no

SAMMENDRAG:

Denne artikkelen tar for seg økonomiske rammer for barnefamilier i asylmottak i perioden 1989 til 2017. Det finnes ikke studier av langsiktige konsekvenser av fattigdom for barn og unge i asylmottak. Det meste som utføres av forskning på denne gruppa er finansiert av forvaltningen, og politiske behov for aktuell og tiltaksrettet kunnskap kan dermed overskygge nødvendigheten av å se langsiktige virkninger. En dokumentgjennomgang viser at i hele perioden har barn som har tilbragt viktige deler av sin oppvekst i asylmottak vært fattige, med en reduksjon i kjøpekraften på 20 % fra 1989 til 2016. Endringer i ankomsttall og i politisk klima har i noen grad påvirket hvordan ytelsene til familiene deres har blitt regulert og begrunnet, i en balansegang mellom «nøkternt» og «forsvarlig», det vil si mellom innvandrings- og sosialpolitikk. Fra 2015, da satsene for ytelser til beboere i asylmottak ble redusert som en del av innstrammingene grunnlagt med «flyktningkrisen», skjedde det noe nytt med begrunnelsene. Balansen mellom forsvarlighet og nøkternhet framsto nå for første gang som irrelevant. Det eneste eksplisitte sammenligningsgrunnlag ble tilbud til beboere i asylmottak i andre europeiske land.

Nøkkelord:

Barnefattigdom, asylsøkere, asylmottak, økonomiske ytelser, historikk, Norge

ABSTRACT:

This article investigates the economic conditions from 1989 to 2017 for families with children who live in asylum-seeker reception centres in Norway. There are no existing studies of the long-term consequences of poverty for children and young people growing up in asylum reception centres. Most of the research conducted on this group is funded by the administration, and the political need for current and policy-oriented knowledge may overshadow the need to understand long-term effects. A document review shows that throughout the whole period, children who spend important parts of their childhood in such centres have been poor, with a 20% reduction in families' purchasing power from 1989 to 2016. Changing arrival numbers and political climate have to some extent influenced the regulations and justifications of benefits in a balance between «prudent» and «justifiable»; that is to say between immigration policy and social policy. From 2015, when benefits to residents in asylum-seeker reception centres were reduced as part of the retrenchment in response to the «refugee crisis», justifications changed. The balance between immigration policy and social policy now appeared irrelevant, and residents in asylum reception facilities in other European countries formed the only explicit basis for comparison.

Keywords:

childhood poverty, asylum seekers, economic benefits, historical development, Norway

INNLEDNING

Barn som bor i asylmottak er i en livssituasjon preget av midlertidighet og uforutsigbarhet, marginalitet og dårlig økonomi. Asylsøkere har bare unntaksvis arbeidstillatelse eller egne midler, og har derfor vanligvis rett til å motta økonomiske ytelser. Ytelsene reguleres gjennom et eget regelverk forvaltet av Utlendingsdirektoratet (UDI), som differensierer mellom beboere ut fra juridisk status, familiesammensetning og type mottak. Ytelsene kan forstås som en balansegang mellom to hensyn, formulert slik: «nøkternt, men forsvarlig». Slik sett har de både en innvandringspolitisk og en sosialpolitisk funksjon. I denne artikkelen ser jeg på den økonomiske rammen for barnefamilier i asylmottak i et historisk perspektiv. Jeg tar for meg maksimumssatser for ytelser til barnefamilier i asylmottak fra 1989 til 2017, og spør: Hvordan har disse ytelsene utviklet seg, og hvordan er utviklingen begrunnet? For å belyse dette går jeg gjennom dokumenter på feltet. I arbeidet med å finne fram til dokumentene, har jeg funnet det påfallende hvordan nye dokumenter ikke bare erstatter sine forgjengere, men nærmest utvisker dem, og det kan se ut til å være en slags nødvendig historieløshet på et felt som er gjennomsyret av midlertidighet. Også forskningen på dette området kan beskrives som en serie øyeblikksbilder. Beboere i asylmottak stilles dermed på utsiden av den historiske utviklingen i det norske samfunnet. Denne artikkelen kan være et skritt i retning av å vise hvordan «flyktningkrisen» inngår i en historisk utvikling, og dermed i all beskjedenhet være en liten motvekt til den «permanente midlertidigheten» (Engebrigtsen 2002) som former hverdagene i asylmottak.

Bakgrunn: begreper og kontekst

Begreper som samtidig fungerer som juridiske og administrative kategorier har avgjørende betydning for alle som krysser landegrensene, og spesielt for mennesker på flukt. Jeg skal derfor kort gå gjennom noen av de viktigste begrepene som jeg bruker i artikkelen.

De økonomiske ytelsene til beboere i asylmottak er plassert på et eget forvaltningsområde, «utlendingsområdet». Dermed er de atskilt fra økonomiske ytelser som befolkningen for øvrig kan ha rett til, som barnetrygd eller sosialhjelp. Slik har det vært siden Utlendingsdirektoratet ble opprettet i 1988. I vedlegg til *Pengereglementet* (UDI 2008) fastsettes satser for økonomiske ytelser etter hvilken status beboere har etter utlendingsloven, hva slags mottak man bor i og hva slags hushold man inngår i. I denne artikkelen skal vi ta for oss satsene for «ektepar/samboende» med to «barn 6–10 år» som bor i «ordinære mottak med selvhushold».

«Asylmottak» eller «statlige mottak for asylsøkere» er statens tilbud om innkvartering til mennesker som venter på at søknader om beskyttelse i Norge, skal bli ferdig behandlet (Utlendingsloven, §95). En som velger å si fra seg retten til å bo i asylmottak, mister retten til økonomiske ytelser, men beholder retten til helsehjelp med vanlige egenandeler som resten av befolkningen. Hvis man er mellom 6 og 16 år gammel, har man også rett til å gå på skolen. Man får ingen økonomiske ytelser, og har heller ikke rett til gratis tolk eller annen hjelp. I praksis er det svært få asylsøkere som har en reell valgmulighet.

Botilbudet skal gis til mennesker som venter på ferdigbehandling av sin asylsøknad – altså asylsøkere. «Asylsøker» er man strengt tatt bare fra man har søkt asyl, til man har et endelig vedtak. Vedtaket kan være positivt – man kan få opphold på ulike grunnlag etter utlendingsloven – eller negativt – man får ikke innvilget opphold. Får man positivt vedtak, er systemet slik at man blir boende i mottaket til man har fått tildelt en bolig i en kommune som har sagt ja til at man kan flytte dit. Det tar ofte lang tid. Får man negativt vedtak, er man forpliktet til å forlate landet. Inntil man gjør det, har man rett til å bli boende i mottak.

Det er altså langt fra bare asylsøkere som bor i mottak. Av de 11 544 menneskene som bodde i asylmottak i slutten av februar 2017, var det bare 4779 eller ca. 40 % som ventet på en endelig avgjørelse i sin asylsak. De øvrige var kategorisert som «Med tillatelse, skal bosettes» (3 690 personer), «Med tillatelse, skal ikke bosettes» (1 127 personer), «Henlagt/trukket/ukjent» (120 personer) og «Med utreiseplikt» (1 877 personer) (UDI 2017a).

Tidligere forskning: barnefamilier i asylmottak

Det har gjennom flere tiår vært gjennomført en rekke studier av levekårene for asylsøkere i Norge. Dette omfatter også studier av barn – både barn som bor i egne mottak for enslige mindreårige asylsøkere, og barn som bor sammen med sine familier i asylmottak (bl. a. Berg og Tronstad 2015; Lauritsen 2012; Lidén, Eide, Hidle, Nilsen og Wærdahl 2013; Lidén, Seeberg og Engebrigtsen 2011; Ruud 2000; Seeberg, Bagge og Enger 2006; Tsuda 1994). Studiene viser gang på gang at barnefamilier som bor i asylmottak er svært fattige sammenlignet med andre grupper i Norge. Det legges i liten grad fram konkrete tall som viser hvilke beløp barnefamilier i asylmottak har til rådighet. Berg og Tronstad (2015:7) sier for eksempel: «I de generelle levekårsundersøkelsene er sosioøkonomisk status et sentralt punkt. I denne rapporten har ikke dette vært et eget tema, selv om det indirekte kommer

fram i flere av de temaene som blir berørt. Grunnen til at sosioøkonomiske forhold ikke er undersøkt særskilt henger sammen med den særegne situasjonen asylsøkere og deres barn befinner seg i mens de bor på mottak eller på omsorgssenter. Her er økonomien standardisert.»

Det er nettopp denne standardiseringen jeg vil rette søkelyset mot. Et lite bidrag i den retning var for øvrig Seeberg, Bagge og Enger (2006), der vi sammenlignet satsene for ytelser til barnefamilier i statlig mottak med nivået på sosialhjelp. Vi la også inn en sammenligning med SIFOs standardbudsjett, som skal avspeile et «rimelig forbruksnivå», og fant at satsene for beboere i mottak på denne tiden lå betydelig lavere enn både SIFO-budsjettet og satsene for økonomisk sosialhjelp. Berg og Tronstad (2015:162) framholder at det fortsatt er «liten tvil om at asylsøkere generelt og de lengeværende spesielt er blant de absolutt fattigste i Norge».

Som vi skal se, gjøres sammenligninger med grupper utenfor Norge i økende grad relevante når en diskuterer levestandarden for asylsøkere i Norge. En underliggende forutsetning for Dublinavtalen (Dublin III 2013) er at levestandarden er «jevngod»¹ for asylsøkere som oppholder seg i alle de 32 deltakerlandene. Samtidig er det kjent at dette er et mål snarere enn en realitet (se f.eks. Takle og Seeberg 2015). Det foreligger få komparative studier fra europeiske land. En viktig del av grunnen til dette er at mottaksforholdene er svært ulikt organisert. Hvilke beløp eller ytelser en skal sammenligne, og hvordan sammenligningen skal gjennomføres, er dermed langt fra åpenbart. Brekke og Brochmann (2014) hevder at forskjeller i mottaksforhold bidrar til sekundærmigrasjon av asylsøkere i Europa, og sammenligner Italia og Norge. Dessverre bærer datagrunnlaget her preg av mangelen på sammenlignbare størrelser, og spesifikke tall for ytelser til beboere i asylmottak i Italia oppgis ikke. Rossi og Vitali (2014:160) skriver tilsvarende at «hospitality supplied by Italian facilities in many cases stands below North European standards, especially when compared to what is available in The Netherlands, Norway or Germany», men heller ikke her oppgis konkrete tall.

I en rapport fra 2017 undersøkes konsekvenser av lang oppholdstid i asylmottak (Weiss, Djuve, Hamelink og Zhang 2017), riktignok uten spesielt fokus på barn eller økonomi. Ett av funnene her er likevel at det for «de yngste flyktingene» – i denne rapporten de som var mellom 16 og 20 år ved ankomst i Norge – var «signifikant lavere overgang til arbeid og utdanning for de som har vært lenge i mottak. Dette kan tyde på at denne gruppen er mindre motstandsdyktig mot de negative effektene av lang oppholdstid» (Weiss mfl. 2017:8).

Vi mangler altså forskning både på utviklingen i de økonomiske rammene for barnefamilier i mottak, og på langsiktige konsekvenser av disse. I denne artikkelen er det utviklingen i ytelsene som er tema, men i diskusjonen vil jeg også komme inn på noen mulige konsekvenser, i lys av forskning på konsekvenser av barnefattigdom generelt.

1. «it is crucial that individuals, regardless of the Member State in which their application for international protection is made, are offered an equivalent level of treatment as regards reception conditions» (EU 2013)

DATAGRUNNLAG OG METODE

Her ønsker jeg å følge opp vår artikkel fra 2006 (Seeberg, Bagge og Enger 2006) ved å beskrive utviklingen fra 1989 fram til i dag. I denne artikkelen vil jeg belyse økonomien for en familie som består av to voksne og to barn i alderen 6–10 år. Dette kan bidra til en forståelse av hvordan inntektsutviklingen for barnefamilier i asylmottak har sett ut i lys av samfunnsutviklingen for øvrig, og i en videre forstand også av asylsøkeres posisjon i det norske samfunnet. Endringer i denne posisjonen kommer også fram gjennom endringer i begreper, kategoriseringer og begrunnelser. Alt dette endrer seg som en del av det politiske feltet de inngår i, som del av større politiske prosesser. De stadige endringene på dette feltet gjør det spesielt vanskelig å lage en historisk oversikt over hvordan begrepene og kategoriene har utviklet seg (Pastore 2017). Det som til enhver tid gjelder, trumfer alle tidligere definisjoner, kategoriseringer og fortolkninger. Nettsiden til UDI er i den forstand historieløs, et øyeblikksbilde som framstår som en evig sannhet.

De overordnede, politiske føringene for økonomiske ytelser til beboere i asylmottak vedtas av Stortinget, vanligvis årlig, i forbindelse med Statsbudsjettet. Nivået for ytelsene fastsettes av Justis- og beredskapsdepartementet, mens UDI (Utlendingsdirektoratet) konkretiserer hvordan driftsoperatørene av asylmottak skal beregne ytelsene til sine beboere. Jeg skal ikke i denne artikkelen gå systematisk inn i rettskildhierarkiet, men i hovedsak fokusere på laveste nivå i statsforvaltningen, UDI, og arbeidet de gjør med å fortolke og operasjonalisere føringene de mottar fra sitt departement. For å belyse konteksten UDI arbeider i, har jeg tatt med noen sentrale kilder fra andre nivåer. Arbeidet skjer gjennom rundskriv og vedlegg til rundskriv som konkretiserer beløpene som den enkelte beboer kan få utbetalt. Dette offentliggjøres i form av oppdaterte vedlegg til et overordnet rundskriv, *RS 2008-035 Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*, bedre kjent som Pengereglementet (UDI 2008).

Som nevnt er det en utfordring å skulle lage slike oversikter, fordi stadig nye begrep og tolkninger erstatter hverandre i en lang kjede der nyeste ledd er det eneste som synes. Vedleggene til Pengereglementet navngis ikke fortløpende. Alle versjoner bærer nøyaktig samme dokumentnummer, UDIRS-2008-035V1 og erstatter hverandre, slik at det til enhver tid kun er siste versjon som er offentlig tilgjengelig – mest sannsynlig for å unngå at ulike versjoner anvendes om hverandre. Jeg henvendte meg derfor til UDI for å få tidligere utgaver, og fikk der først vite at «disse satsene er ikke lett tilgjengelig noe sted». Jeg forespurte deretter Lovdata og Riksarkivet. Begge henviste meg tilbake til UDI. UDI klarte etter hvert å finne fram til de dokumentene som jeg har brukt her. All kommunikasjon har foregått som e-post.

I tabell 1 har jeg lagd en oversikt over dokumentene jeg fikk fra UDI, og jeg viser til dem som nummererte DOK (tabellens kolonne 1) der de refereres i teksten nedenfor. I tabellen har jeg også tatt med dokumenter som ikke refereres direkte, fordi jeg har hentet ut tall herfra til framstillingene av ytelser.

Dokumentene er sortert i stigende kronologisk rekkefølge:

Tabell I

DOK	Type	Datert/gyldig	Tittel	Fra
DOK1	Ikke angitt	xx.xx.2007	Reglementet for økonomisk hjelp til personer i statlig mottak (Pengereglementet)	Ikke angitt
DOK2	Internt notat	27.7.2007	Pengereglementet, revidering og justering	UDI
DOK3	Vedlegg til rundskriv	Ikke datert, men saksbehandler opplyser at dette var gjeldende for 2008	UDIRS 2008-35V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak – pengereglementet	UDI
DOK4	Vedlegg til rundskriv	12.8.2008	UDIRS 2008-035V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak – Pengereglementet	UDI
DOK5	Internt notat	18.5.2009	Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak	UDI
DOK6	Brev til UDI	17.12.2009	Justering av satsene i reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak	AID
DOK7	Brev til Justis- og politidept.	5.1.2010	Justering av satsene i reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak	UDI
DOK8	Vedlegg til rundskriv	1.4.2011	UDIRS 2008-035V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak	UDI
DOK9	Rundskriv	17.1.2012 (siste endringsdato) (Dokumentdato 12.8.2008)	UDIRS 2008-035 Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak	UDI
DOK10	Vedlegg til rundskriv	1.4.2012	UDIRS 2008-035V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak, regulerte satser 2012	UDI
DOK11	Ordreskjema	30.5.2013	Ikke angitt (gjør rede for rettelser i publiserte satser i tapt vedlegg for 2013, og angir de rettede satsene)	UDI
DOK12	Vedlegg til rundskriv	16.5.2014	UDIRS 2008-035V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2014	UDI
DOK13	Vedlegg til rundskriv	1.1.2015	UDIRS 2008-035V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2015	UDI
DOK14	Vedlegg til rundskriv	3.2.2015	UDIRS 2008-035V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2015	UDI
DOK15	Brev til UDI	23.11.15	Justering av satser i Reglementet for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak	Justisdept.
DOK16	Vedlegg til rundskriv	5.10.2016	UDIRS 2008-035V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2016	UDI
DOK17	Brev til UDI	21.12.2016	Stønad til beboere i asylmottak, kap. 490, post 70 (pengereglementet)	Justisdept.

Jeg har også brukt en del offentlig tilgjengelige kilder. En viktig slik kilde har vært NOU 2011:20 «I velferdsstatens venterom» (Berge 2011), der satsene i pengereglementet gjennomgås historisk. Uten denne hadde det ikke vært mulig å spore satsene så langt tilbake i tid. Berge-utvalgets arbeid med å vurdere organisering og rammer for asylmottakene gjør også denne NOU-en til en viktig kilde til den politiske utviklingen på feltet. Jeg har i tillegg brukt tildelingsbrevene til UDI fra 2011 til 2017, og jeg har fulgt henvisninger til andre kilder fra disse hovedkildene, Prop. 1 S (2016–2017) og regjeringens hjemmeside. I min gjennomgang av dokumentene har jeg hentet fram de relevante tallene og sett etter eventuelle endringer i kategorier og definisjoner. I tillegg har jeg sett etter føringer, argumenter og begrunnelser for de til enhver tid gjeldende tall og definisjoner, spesielt med tanke på sammenligninger med eller henvisninger til andre mottakere av økonomiske ytelser.

ØKONOMISKE YTELSER TIL BARNEFAMILIER I ASYLMOTTAK 1989–2017

Det månedlige basisbeløpet skal dekke alle beboernes utgifter unntatt boutgifter – alle løpende forbruksutgifter som mat, buss, fritidsaktiviteter, telefon, leker og klær, dagligvarer og så videre. En liste over mulige tilleggsytelser i vedlegget til Pengereglementet, UDIRS 2008-035V1, spesifiserer ekstrautgifter til grunnleggende behov som sengetøy, kjøkkenutstyr og klær ved ankomst, akutt legebehandling, utstyr til barn ved start i barnehage eller skole, ytelser som er nødvendige for liv og helse, og «tap av personlige eiendeler ved brann (ikke selvårsatt)» (UDI 2017b, punkt 6.6).

Frivillige organisasjoner kan få tilskudd til en del felles tiltak for beboerne. UDI forvalter en slik tilskuddsordning for barn. Slike tilskudd kan gjøre det mulig for barnefamilier i mottak å delta gratis i fritidsaktiviteter, men det finnes ingen oversikt over tildelinger som kan si oss hvor stor hjelp dette kan være for den enkelte familie. Beløpet som UDI har til fordeling, varierer. Eksempelvis var totalbeløpet i 2015 19 millioner kroner, i 2016 var det 60 millioner, og i 2017 var det 31 millioner.

Barn som bor i asylmottak har ikke rett til barnehageplass, men kommuner skal «så langt det er mulig gi barnehageplass til barn som er asylsøkere fra de er fire år gamle». ² UDI betaler da kommunen direkte, og utgifter til barnehage er derfor ikke med i mine beregninger.

Beløpene: maksimale ytelser pr måned

Fra NOU 2011:10 henter jeg oversikten over økonomiske ytelser til beboere med selvhold i ordinære mottak fra 1989 til og med 2008, og viderefører tabellen herfra (Berge 2011:99) ut fra det øvrige datagrunnlaget. Disse tallene angir kun ytelser til asylsøkere: de beboerne som er i søknadsprosessen.

2. <https://www.udi.no/en/asylum-reception-centres/jobber-i-en-kommune/opplaring-og-utdanning/barnehage-og-skole-for-barn-som-er-asylsokere/>

Tabell 2

År	Enslig voksen	Par	Tillegg pr. barn 6–10 år	Familie med to barn 6–10 år
1989	2 500	3 500	1 000	5 500
1992	2 700	3 800	1 100	6 000
1994	2 500	4 000	850	5 700
1996	2 500	4 200	1 100	6 400
2001	2 700	4 550	1 300	7 150
2002	2 790	4 700	1 340	7 380
2006	2 890	4 760	1 340	7 440
2007	2 990	4 990	1 400	7 790
2008	3 100	5 160	1 500	8 160
2009	3 200	5 310	1 550	8 410
2011	3 158	5 260	1 528	8 316
2012	3 220	5 360	1 560	8 480
2014	3 260	5 440	1 890	9 220
2015	2 920	4 940	1 930	8 800
2016 (5.10.)	2 340	4 440	1 740	7 920
2017 (30.6.)	2 404	4 564	1 788	8 140

«Vår» tobarnsfamilie mottok i 1989 et månedlig maksimumsbeløp på 5 500 kroner. Konsumprisindeksen (SSB) viser at dette tilsvarte 9 910 kroner i 2016, men satsene følger ikke en vanlig prisjustering. Fra oktober 2016 var maksimumssatsen for en slik familie i asylmottak 7920 kroner, altså en reduksjon i kjøpekraften på 20 % fra 1989.

Satsene for 2017 ble først offentliggjort og iverksatt 30. juni til tross for at departementet i desember 2016 instruerte om at satsene skulle justeres opp med 2,8 % fra 1. januar (DOK17). I samme brev instrueres UDI om å innføre et maksimumsbeløp på 10 000 kroner for familier. For «vår» familie på fire får dette ikke noe å si, siden de etter satsene for 2017 uansett ikke mottar mer enn maksimalt 8 140 kroner i måneden. For en familie med fem barn, derimot, vil dette innebære en reduksjon på 24 %, fra 13 140 kroner til 10 000 kroner pr måned.

Hittil har jeg vist satsene for asylsøkere, altså beboere i mottak som venter på svar på sine asylsøknader. Disse utgjorde som nevnt mindretallet av beboerne i ordinære asylmottak i slutten av februar 2017. Tallene varierer: der rundt 40 % av beboerne var egentlige asylsøkere i februar 2017 (som angitt ovenfor), var tallet i august nede i omtrent 25 %. De beboerne som hadde fått positivt svar på sine asylsøknader, fortsatt litt flere enn de egentlige asylsøkerne, hadde i prinsippet rett til barnetrygd, men «når løpende barnetrygd er innvilget utbetales mellomlegget mellom basisbeløp for barn og barnetrygd» (DOK16 punkt 4.8). De fikk altså ikke bedre økonomi før de hadde fått kommune plass – mens de som ikke skulle «bosettes», ikke hadde utsikter til bedre økonomi.³ De som hadde fått endelig avslag

3. Dette gjelder i første rekke enslige mindreårige asylsøkere, som ikke er i fokus i denne artikkelen.

på asylsøknaden, fikk reduserte beløp. Dette er «en markering av at perioden som asylsøker i Norge er over, og at den enkelte har plikt til å forlate landet» (Berge 2011:102). Det var i 2003 at mottaksbeboere med endelig avslag fikk reduserte økonomiske ytelser (ibid.:42). Hvor lenge barnefamilier med endelig avslag kan bli boende i mottak, er ikke kjent, og varierer mest sannsynlig sterkt. I tilfeller der personene er statsløse eller det er strid om statsborgerskapet, vil landet Norge har identifisert som opprinnelsesland kunne nekte å ta imot dem. Dermed kan de i enkelte tilfeller bli boende i norske asylmottak på ubestemt tid.

Månedssatsene for beboere med endelig avslag på asylsøknaden var 2011–2017 som følger:

Tabell 3 Sats: beboere med endelig avslag

År	Enslig voksen	Par	Tillegg pr. barn 6–10 år	Familie med to barn 6–10 år
2011	1 910	3 076	1 528	6 132
2012	1 960	3 140	1 560	6 260
2013	1 960	3 140	1 860	6 860
2016 (5.10.)	1 780	2 860	1 740	6 340
2017 (stipulert)	1 830	2 940	1 788	6 516

Selv om det ikke trekkes i beløpene for barn, har familien som helhet altså 1 624 kroner eller 20 % mindre å rutte med i måneden enn den hadde mens søknaden var under behandling. Om dette sier Berg og Tronstad (2015:173): «Bruk av denne typen økonomiske insitamenter for å påvirke til retur har vist seg lite egnet. Derimot bidrar reduksjonene til ytterligere «utenforskap» blant barn og unge.»

Begrunnelsene: relativt til hva?

Begrunnelser for satsene og endringer i satsene kan si oss noe om hva slags plass asylsøkere har i det norske samfunnet. I Pengereglementet, som er meget kort, finner vi bare følgende begrunnelse for ytelsene:

Pengereglementet skal sikre en felles standard for mottakenes beregning av økonomiske ytelser til beboere som ikke på annen måte er i stand til å dekke sine økonomiske behov.

I vedlegget til Pengereglementet finner vi ingen nærmere begrunnelser for endringer eller valg av nivå for satsene. Skal vi finne egentlige begrunnelser, må vi altså lete andre steder. En vanlig måte å begrunne valgene på, er å vise til standarder for andre grupper. To interne notater fra 2007 (DOK2) og 2009 (DOK5) sammenstiller UDIs sats for ytelser til beboere i statlig mottak med statens veiledende sats for stønad til livsopphold, sosialhjelpssatsene. I notatet fra 2007 foreslår UDI at [i] «det fremtidige budsjettarbeidet bør det tas høyde for en ytterligere og mer regelmessig justering av satsene og det kan være formålstjenlig å knytte satsene for asylmottaksbeboere til andre sats i det norske samfunnet, gjerne som

en prosentandel av nevnte satser, grunnbeløpet i folketrygden eller lignende. Ved en langsiktig tilpasning av profilen på satsene for pengereglementsytelser til de veiledende satsene, kan man på sikt innføre en ordning der satsene for beboere i mottak fastsettes som en prosentandel av de veiledende satsene, *eventuelt samme beløp*» (DOK2:2, min utheving).

I 2007 åpnes det altså for en utjevning av forskjellen mellom sosialhjelpsyttelser og ytelser til asylsøkere. I notatet fra 2009 slås det likevel fast at «Pengereglementssatsene ligger i gjennomsnitt på 66 % av statens veiledende satser for livsopphold» (DOK5: 2). For øvrig er sammenstillingen med andre satser i det norske samfunnet her begrenset til at «Da satsene ble justert sist, ble det bestemt at grunnprofilen på satsene skulle følge det som benyttes for statens veiledende satser for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven». Denne «grunnprofilen» handler om det interne forholdet mellom satsene for ulike husholdstyper innenfor henholdsvis sosialhjelp og ytelser til beboere i asylmottak. Noen utjevning av forskjellene var det ikke lenger snakk om.

Også i et brev fra UDI til Justis- og politidepartementet i 2010 (DOK7) sammenstilles ytelser til beboere i asylmottak med sosialhjelpssatsene. Her skriver UDI: «Vårt forslag om differensiert justering av satsene er en oppfølging av vårt forslag av 15.5.07 om å endre profilen på satsene i tråd med statens veiledende satser for utmåling av stønad til livsopphold, noe departementet også godkjente i brev av 17.8.07. I tabellen under vises statens veiledende satser for utmåling av stønad til livsopphold gjeldende fra 1.1.08, sammenlignet med de nye satsene i vårt pengereglement. *Det er en interessant observasjon at satsene totalt sett ligger på 50 til 70 prosent av de veiledende satsene, noe vi ikke skal gå inn på her*» (DOK7:1-2, min utheving). Her påpeker direktoratet forskjellen mellom ytelser til asylsøkere og øvrig befolkning, men overlater til departementet å mene noe om det. Balansegangen mellom rollene som fagdirektorat med egne meninger, og forvaltningsorgan som skal håndheve regelverket, er altså forskjøvet i retning av håndhevende forvaltningsorgan fra 2007 i 2009.

I Berge-utvalgets utredning vises det til Stortingsmeldingen *Om innvandringspolitikken* (St.meld. 39 (1987-1988), 1988). Om denne sier utvalget:

Her framgikk det at siktemålet med statlig mottaksberedskap for asylsøkere skal være «[...] å gi asylsøkere et *nøakternt men forsvarlig tilbud* [...]». Meldingen drøfter «den vanskelige avveiningen» mellom ulike hensyn: på den ene side statens ansvar for et forsvarlig tilbud i venteperioden, samt kommunenes og asylsøkernes interesse av rask selvhjulpnehet etter utplassering i kommune, på den annen side statens interesse av å kunne iverksette et eventuelt negativt vedtak samt unngå bruk av ressurser på tiltak med begrenset nytte, som norskundervisning til asylsøkere som skal sendes ut igjen. Det fastslås at departementet vil følge utviklingen nøye og vurdere nærmere hvordan en i praksis kan foreta en rimelig avveining mellom de ulike hensyn (Berge 2011:39, min utheving).

Uttrykket «nøakternt, men forsvarlig», og den vanskelige avveiningen mellom to hensyn, finner vi stadig igjen.⁴ Flere har påpekt at dette ordparet er en gjenganger i asylopolitikken

4. I denne tidlige fasen var det et hovedprinsipp at asylsøkere skulle vært mest mulig selvhjulpne og innvilges midlertidig arbeidstillatelse (Berge 2011:39). Dette hovedprinsippet gjelder ikke nå.

(Brochmann 2017; Brochmann og Hagelund 2010; Lidén, Seeberg og Engebrigtsen 2011; Seeberg 2009). Det er lett å overse at det også anvendes på andre felt, som i debatter om sosialhjelp. Argumenter som støtter opp under politikken på dette feltet, er slik sett en del av en større diskurs om svake og marginaliserte grupper i det norske samfunnet, der beslutningstakere må veie ulike hensyn opp mot hverandre. Hvilke hensyn det er snakk om, varierer fra det ene samfunnsfeltet til det andre, og ikke minst varierer det over tid. Så lenge uttrykket anvendes bredt, kan det indikere at asylsøkere ikke nødvendigvis oppfattes som atskilt fra det norske samfunnet, men som en av flere svake grupper i samfunnet.

Hvor balansepunktet finnes mellom nøkternhet og forsvarlighet, er ikke gitt. «Det som er forsvarlig for en periode på 6 måneder, behøver slett ikke å være det når oppholdet har vart i 1 år eller 2» (Berge 2011:173). Av og til snakkes det dessuten om «nøkternt og forsvarlig», av og til om «nøkternt, *men* forsvarlig». I den siste formuleringen ligger en sterkere betoning av at ordparet innebærer en motsetning. Jeg har ikke funnet noen tidsavhengige mønstre i variasjonen mellom disse to formuleringene. Derimot ser rekkefølgen ut til å være fastlagt: nøkternheten kommer først. Berge-utvalgets innstilling er et unntak i så måte. Dette utvalget la vekt på forsvarlighet og tilpasning i botilbudet som en forutsetning for verdighet og funksjonsevne, og la fram et forslag til en ny lov om tilbud om innkvartering for personer som søker beskyttelse. Loven ble ikke vedtatt.⁵

Berge-utvalget påpeker at «nøkternt» er «det begrepet som oftest er brukt i politiske styringsdokumenter for å beskrive tilbudets standard og karakter», og mener at dette iallfall delvis må «ses i sammenheng med den politiske målsettingen om begrenset innvandring og en hypotese om at mottakstilbudet potensielt kan være en pull-faktor» (ibid.:41–42). Som vi skal se, kan det være liten tvil om at denne hypotesen har blitt bekreftet som en viktig begrunnelse for både begrepsbruk og politiske virkemidler. «Innvandringspolitiske hensyn» har veid tungt i nøkternhets-vektskåla i flere perioder der det har vært en økning i antall asylsøkere. Dette kan også ses i lys av at bruken av økonomi som innvandringspolitisk virkemiddel er en etablert praksis i norsk politikk (Staver 2014:195).

Fra 2015, da satsene for ytelser til beboere i asylmottak ble redusert, skjedde det noe nytt med begrunnelsene. Balansen mellom hensynet til forsvarlighet og nøkternhet ble ikke endret, slik en kunne forvente på bakgrunn av tidligere mønstre, men framsto nå for første gang som irrelevant. Det eneste eksplisitte sammenligningsgrunnlag ble tilbud til beboere i asylmottak i andre europeiske land. Tidligere tildelingsbrev la vekt på ulike sider ved mottakssystemet og ga instruksjoner om levekår i mottak, men ingen av tildelingsbrevene fra 2011 og framover sammenholder ytelser til beboere i mottak med ytelser til andre befolkningsgrupper i Norge eller i andre land. Mens sammenligningen med andre grupper i det norske samfunnet ble ansett som mindre relevant fra 2011, ble sammenligningen med asylsøkere i andre europeiske land først gjort direkte, praktisk relevant gjennom tildelingsbrevet for 2016.

I tildelingsbrevet til UDI for 2016 kan vi for første gang lese: «Ytelser til beboere i mottak skal ikke være på et nivå der Norge fremstår som mer attraktivt enn andre land. UDI skal ha

5. NOU-en ble sendt på høring. Både UDI og NOAS støttet blant annet lovforslaget. Det ligger ikke noe lovforslag med samme navn eller som en del av saksgangen i LovdataPro.

oversikt over nivået og sammensettingen av ytelser til beboere i mottak i sammenlignbare europeiske land, og følge med på relevante endringer disse landene gjør mhp. sine ytelser.» Samme formulering finner vi i tildelingsbrevet for 2017.

I disse to tildelingsbrevene omtales for også første gang muligheten for å «se på hvordan kontantytelser i større grad kan erstattes av naturalytelser» (Tildelingsbrev 2016:11). Alt i tildelingsbrevet for 2017 skal muligheten omsettes i praksis: «Betalingkort skal erstatte alle kontanter til beboere i mottak, med mulig unntak for en viss tilgang til kontanter, eksempelvis til egenandeler tilknyttet skoleturer, sosiale arrangementer og fritidsaktiviteter. Betalingkort skal innføres for alle beboere i asylmottak. Det skal tas sikte på at dette gjennomføres i løpet av første halvår 2017.»

Dette er forankret i følgende sitat fra Statsbudsjettet 2017 (Prop. 1 S (2016–2017), mine uthevninger):

- Det tas sikte på innføring av *betalingkort uten mulighet for kontantuttak* til utbetaling av ytelser for alle beboere i mottak i løpet av første halvår 2017. Regjeringen foreslår å bevilge 5 mill. kroner til tiltaket. Tiltaket skal hindre at asylsøkere blir presset til å bruke ytelsene de mottar som beboere i mottak til å betale gjeld til menneskesmuglere. Tiltaket skal også hindre at enslige mindre asylsøkere blir presset til å sende penger til familien. Dette bidrar til å redusere incentivet familier har til å sende sine barn på en farefull ferd til Europa.
- UDI har observert at et gjennomgående prinsipp i pengeutbetalinger til beboere i mottak i ulike europeiske land er at jo større familieenhet jo mindre pengestøtte utbetales pr. person. Regjeringen foreslår at *ytelser til familier i mottak ikke skal overstige 10 000 kroner pr. måned.*

Endringene kan forstås på bakgrunn av at 2015 hadde vært et dramatisk år på migrasjonsfeltet. Ankomsttallene i Norge var lavere enn i mange andre land, men en brå økning kombinert med en europeisk og norsk kresediskurs banet raskt vei for det som regjeringen kalte «nødvendige innstramminger i asylpolitikken», vedtatt i Stortinget etter at seks av de åtte partiene på Stortinget i november 2015 ble enige om tiltak for å møte «flyktningkrisen».

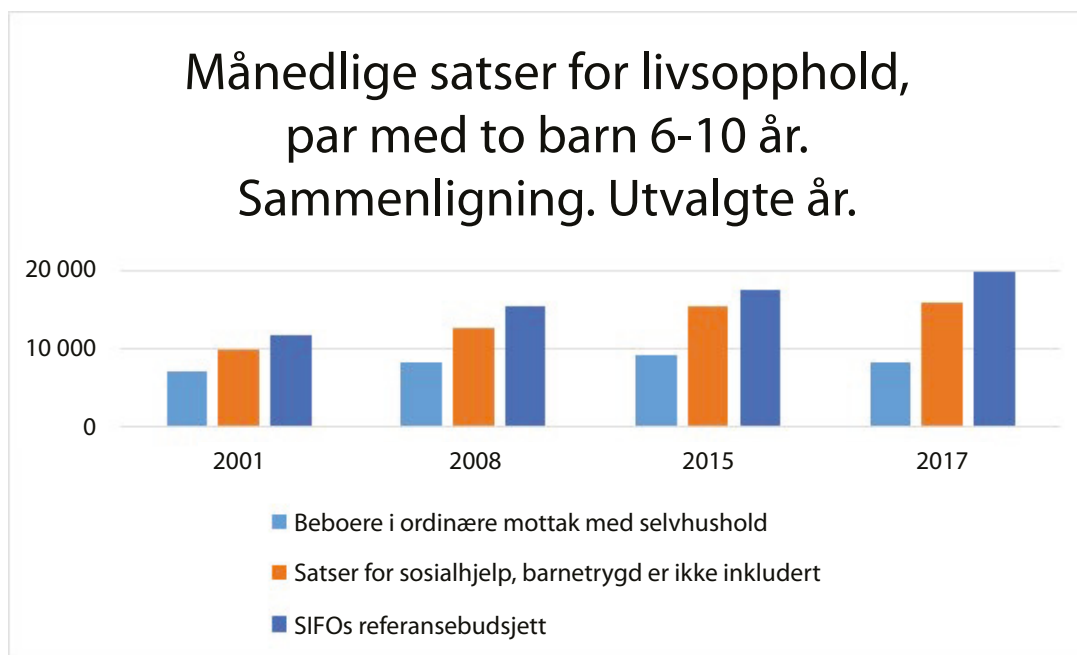
At beboere i asylmottak ikke lenger skal motta kontanter, men få betalingkort ladet med gjeldende beløp, begrunnes dels ut fra at det skal skjerme asylsøkere mot press fra familie og menneskesmuglere om å sende penger ut av Norge. Videre begrunnes det ut fra hensynet til barnets beste, ved at endringen skal gi foreldre mindre grunn til å sende sine barn «på en farefull ferd til Europa». Forslaget lå ikke på bordet i høringsnotatet som ble sendt ut og besvart i etterkant av asylforliket på Stortinget, men forelå for første gang som et forslag i Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II) (Prop. 90 L (2015–2016), 2016). I komitébehandlingen av dette forslaget var det kun betalingkort til enslige mindreårige asylsøkere som ble omtalt og anbefalt som et tiltak for å skjerme dem mot press om å sende penger ut av landet. Betalingkort til voksne beboere i asylmottak nevnes ikke i behandlingen, selv om forslaget ikke omtalte barn spesielt (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2016). Likevel ble det generelle forslaget vedtatt som en del av statsbudsjettet for 2017, uten videre diskusjon i noen av dokumentene som ligger tilknyttet saken på Stortingets nettsider.

Hvordan en slik ordning utformes og hvilke begrensninger den legger på den enkeltes handlefrihet, er spørsmål som kan diskuteres både i lys av fattigdomspolitik og innvandringspolitikk. Betalingskort er pr. september 2017 ennå ikke innført. Omleggingen innebærer åpenbare praktiske utfordringer. I tillegg kan den gi assosiasjoner til diskusjoner om det er riktig å gi sosialhjelpsmottakere «rekvisisjoner» til innkjøp istedenfor kontanter, eller om dette innebærer en utilbørlig inngripen i deres personlige frihet. Ettersom asylsøkere alt er en stigmatisert gruppe, og fattigdom i seg selv er nært forbundet med skam (Gubrium og Lødemel 2014), kan en også spørre om dette er en endring som kan bidra til ytterligere stigmatisering. På den annen side kan tilgang til betalingskort som den mest vanlige betalingsmåten oppleves som positivt, og asylmottakene kan oppleve det som trygget at de ikke lenger må oppbevare større kontantbeløp. At beboere i asylmottak ikke lenger skal få kontantytelser, kan sees som en ytterligere indikasjon på at beboere i asylmottak ikke anses å være en del av det norske samfunnet, til tross for at de fleste enten har fått eller kommer til å få oppholdstillatelse og bli boende her i landet. Ettersom endringen ikke har vært debattert og ennå ikke er omsatt i praksis, er det vanskelig å si hvilke argumenter som er mest relevante.

Innstrammingene, der endringene i ytelse til beboere på asylmottak bare var en liten del, kan i ettertid framstå som mer dramatiske enn ankomsttallene. En tidslinje på regjeringens offisielle hjemmeside viser hva den ser som sitt viktigste arbeid på dette feltet siden begynnelsen av 2015, under to likestilte overskrifter «Norsk innsats for flyktninger og asylsøkere» og «Tiltak for å håndtere asylsituasjonen». ⁶ Den første av disse overskriftene fremmer bildet av Norge som en humanitær fredsnaasjon, mens den andre løfter fram rollen som grensevokter med en streng innvandringspolitikk. Dette illustrerer hvordan det offisielle Norge markedsføres på to motsatte måter, noe som normalt skjer på adskilte arenaer (Seeberg 2007). Samtidig som landet i utenrikspolitikken og overfor globale aktører over lang tid har bygget opp en profil som en humanitær fredsnaasjon som setter barnets beste i sentrum, har det også i økende grad markedsført seg overfor asylsøkere som lite attraktivt. ⁷

Nøkternhet som enerådende grunnprinsipp avspeiles i satsene som har kommet til anvendelse for asylsøkere, og i forholdet mellom disse satsene og satser som anvendes for andre grupper i Norge. Følgende graf viser utviklingen som en sammenlikning mellom satser for asylsøkere, satser for sosialhjelp, og SIFOs referansebudsjett. ⁸

6. <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/asylsituasjonen/sak/norsk-innsats-for-flyktninger-og-asylsokere/id2439055/>
7. Dette noe spaltede nasjonale «personlighetstrekket» kan gjerne tolkes som et uttrykk for en pågående i makt-kamp, slik Ny Tid gjorde i forbindelse med Norges hundreårsjubileum i 2005 https://www.nytid.no/fredsnaasjonen_norge_under_imperialismens_humanitare_stadium/. Det kan også ses i lys av endrede utenrikspolitiske forhold, som slutten på den kalde krigen og høyrepopulismens framvekst.
8. SIFO bruker ikke begrepet «livsopphold», men «vanlige, løpende utgifter». Boutgifter er ikke med. Referansebudsjettet ble ikke lagd i 2001. Jeg har brukt budsjettet for 2000 og justert til 2001 etter konsumprisindeksen.



Figur 1

De statlige satsene for sosialhjelp ble innført fra 2001. Som vi ser, har satsene for sosialhjelp gradvis nærmet seg SIFOs referansebudsjett fram til 2017, da forskjellen mellom dem økte. Satsene for asylsøkerfamilier har hele tiden ligget godt under sosialhjelpssatsene, og en svak vekst fram til 2015 ble snudd slik at ytelsene i 2017 bare ligger litt høyere enn satsene i 2001 – og det uten at tallene her er justert for endringer i kroneverdien.

ER ALT RELATIVT? Å VOKSE OPP I ASYLMOTTAK.

Asylmottak er ment å være midlertidige boliger. For de fleste er de også det, men ventetiden kan bli lang, og hva som kjennes som «midlertidig» er ikke nødvendigvis det samme for barn som for voksne (Vitus 2010). Det finnes ikke ny, tilgjengelig statistikk for hvor lenge barnefamilier gjennomsnittlig bor i mottak. Ifølge Berg og Tronstad (2015:49) var midlertidigheten likevel ekstra lang for mange barn: «Gjennomsnittlig botid i ordinære mottak er 30 mnd. 35 prosent av barn og unge under 18 år har bodd i mottak i 3 år eller mer». Weiss mfl. (2017:35) viser at asylsøkere «med ektefelle og barn» som hadde fått søknadene sine innvilget i perioden 2004–2014, i gjennomsnitt hadde tilbragt 636 dager på å vente på det positive vedtaket, og i tillegg 206 dager på å vente på bosetting i en kommune. Denne tiden, 842 dager, bodde de i mottak. Dette er lenger enn gjennomsnittet for asylsøkere uten barn. Hvor lenge man blir boende, varierer med saksbehandlingstiden i UDI så vel som med tiden det tar kommunene å finne boliger etter positivt vedtak. Flere studier viser at de trange økonomiske vilkårene, sammen med de øvrige belastningene som preger livet i

asylmottak, gjør barnas hverdager i mottaket vanskelige (se f.eks. Lidén, Seeberg og Engebrihtsen 2011; Seeberg, Bagge og Enger 2006, Weiss 2013).

For barn er tiden i mottak en betydelig del av oppveksten: tiden familien er henvist til å leve av ytelsene jeg har beskrevet her, er *lang*. Økonomien blir ikke bedre før de flytter ut av mottaket og blir bosatt i en kommune, der foreldrene vil følge det inntektsgivende *Introduksjonsprogrammet* (innført 2003) de første årene.⁹ Alle studier av barnefamilier i asylmottak, helt tilbake til 1990-tallet, viser at ytelsene til beboere i asylmottak har ligget godt under de gjeldende sosialhjelpssatsene, og barna har dermed tilbragt vesentlige deler av sin oppvekst i Norge i fattigdom.

Fattigdom og barnefamilier utgjør et hyppig studert felt her i landet. Det framheves at isolasjon og ensomhet kan ramme barn i fattige familier fordi fritidstilbud og sosiale aktiviteter koster penger, at innvandrerbarn er spesielt utsatt for denne type sosial marginalisering, og at fattigdom henger sammen med dårligere helse (Seim og Larsen 2011). Også framtidsutsiktene kan påvirkes negativt av fattigdom i barndommen (Brooks-Gunn og Duncan 1997; Sletten 2011).

Når det gjelder langsiktige konsekvenser av fattigdom for barn og unge, finnes det ikke studier av barnefamilier i asylmottak. Også dette kan sees som et uttrykk for en historieløshet rundt fenomenet asylmottak: de er midlertidige, alt er nå, og historiske linjer viskes ut. Et slikt syn understøttes av det faktum at det aller meste som utføres av forskning i asylmottak er finansiert av forvaltningen. Politiske behov for aktuell og tiltaksrettet kunnskap kan dermed overskygge nødvendigheten av å se de langsiktige virkningene av tiltak fra i går.

Det finnes mange studier av konsekvenser av barnefattigdom. Et stort antall kvantitative studier fra USA, Storbritannia og de nordiske land finner en rekke negative konsekvenser av fattigdom i oppveksten (Backe-Hansen 2004). Blant disse kan nevnes sosialt utenforskap og marginalisering, svak kognitiv utvikling, dårlige skoleprestasjoner og så videre. Det er ikke nødvendigvis slik at fattigdom i oppveksten gir negative effekter senere i livet, men risikoen øker med lengden på fattigdomsperioden, graden av fattigdom og i samvirke med andre risikofaktorer (ibid.:10). Alle disse tre forsterkende betingelsene er til stede når barnefamilier bor i asylmottak, noe som ikke bare gir grunn til bekymring, men god grunn til å etterlyse langsiktig forskning på et felt der en tilsynelatende tidløs midlertidighet har blitt det normale.

Den retoriske innrammingen legitimerer politikken og gjør at det framstår som nødvendig av innvandringspolitiske hensyn at asylsøkeres levestandard er lavere enn standarden for andre grupper i Norge. I denne gjennomgangen av utviklingen siden 1989 har vi sett at barn som har tilbragt viktige deler av sin oppvekst i asylmottak har vært fattige i hele perioden. Endringer i ankomsttall og i politisk klima har i noen grad påvirket hvordan ytelsene til familiene deres har blitt regulert og begrunnet, i en balansegang mellom «nøkternt» og «forsvarlig», det vil si mellom innvandrings- og sosialpolitikk. Hva dette kan ha fått av konsekvenser for den enkelte, vet vi ikke sikkert, selv om forskningen på generell barnefattigdom kan gi noen indikasjoner, og det jevnlig har vært uttrykt bekymring for disse barnas oppvekstvilkår.

9. Heller ikke da venter høye inntekter: Introduksjonsstønadene tilsvarer for deltakere over 25 år to ganger grunnbeløpet i folketrygden, uansett familiesituasjon, og 2/3 av dette for deltakere under 25 år.

Beboere i asylmottak har svært få av de rettighetene den øvrige befolkningen har, og de har i den forstand ikke krysset de sosiale og symbolske grensene som ellers inkluderer mennesker som fysisk oppholder seg i Norge (jf. Lamont og Molnar 2002). Før 2016 var det et spenningsforhold mellom sosialpolitiske og innvandringspolitiske hensyn, et spenningsforhold som symbolsk sett forsvant med ordet «forsvarlig». En kan spørre om asylsøkere fortsatt kan forstås som en av flere marginaliserte grupper i Norge, eller om det har blitt lettere å holde dem helt utenfor det norske samfunnets sosiale og symbolske grenser. Dermed blir det også mer logisk å sammenligne deres levevilkår med forholdene for asylsøkere i andre europeiske land, eller kanskje med levekår for ulike grupper i opprinnelseslandene. Som en ansatt i et asylmottak forklarte meg for noen år siden: «Det kan være tøft å se hvordan de lever her når vi ansatte kan gå hjem og ha et helt annet liv, men det er tross alt bedre enn i Gaza».

Spenningen mellom «nøkternt» og «forsvarlig», mellom innvandringspolitiske hensyn og sosialpolitiske hensyn, og mellom Norge som barnas forsvarer og som avvisende overfor asylsøkere settes på spissen når barn er inne i bildet. Flere har påpekt at barn som tilbringer deler av sin oppvekst i asylmottak befinner seg i et skjæringspunkt mellom to felt: barnepolitikk og innvandringspolitikk (Weiss 2013; Seeberg 2016, Vitus og Lidén 2010, Lidén mfl. 2017). Selv om barnekonvensjonen i prinsippet skal følges, er det i praksis ofte slik at innvandringspolitiske hensyn veier tyngre. At hensynet til «forsvarlighet» ikke lenger gjøres relevant, kan sees som en innvandringspolitisk seier over sosialpolitikken også i saker som angår barn. Det skjer mange endringer i den store, mørke skyggen av «flyktningkrisen». Det kan derfor være god grunn til nå å legge krisebegrepet vekk, og slippe historiens lys til.

LITTERATUR

- Backe-Hansen, E. (2004) *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår*. NOVA-rapport 2004:12. DOI: <https://doi.org/10.7577/nova/rapporter/2004/12>.
- Berg, B. og K.R. Tronstad (2015) *Levekår for barn i asylsøkerfasen*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. DOI: <https://doi.org/10.7577/nibr/samarbeidsrapport/2015/4>.
- Berge, G. (2011) *I velferdsstatens venterom: Mottakstilbudet for asylsøkere*, NOU 2011:10, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Brekke, J.-P. og G. Brochmann (2014) Stuck in transit: secondary migration of asylum seekers in Europe, national differences, and the Dublin regulation, *Journal of Refugee Studies*, 145–162. DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/feu028>.
- Brochmann, G. (2017) *Integrasjon og tillit: langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, NOU 2017:2, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Brochmann, G. og A. Hagelund (2010) *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Brooks-Gunn, J. og G.J. Duncan (1997) The effects of poverty on children, *The future of children*, 7(2):55–71. DOI: <https://doi.org/10.2307/1602387>.
- Dublin III (2013) *Regulation ((EU) No 604/2013) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible*

- for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or stateless person (recast Dublin III Regulation).
- Engebriksen, A. (2002) *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn – et transnasjonalt perspektiv på enslige, mindreårige asylsøkere*. NOVA-rapport 2002:07
- EU (2013) *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:32013L0033&qid=1439383027086>: Eur-lex: Access to European Law.
- Gubrium, E. og I. Lødemel (2014) Not good enough: social assistance and shaming in Norway, i E. Gubrium, S. Pellissery og I. Lødemel (red.) *The shame of it: Global perspectives on anti-poverty policies*, Bristol: Policy Press. DOI: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447308713.003.0005>.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2016) Innst. 391 L (2015–2016). Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen. Prop. 90 L (2015–2016).
- Lamont, M. og V. Molnar (2002) The study of boundaries in the social sciences, *Annual Review of Sociology*, 28(1):167–195. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141107>.
- Lauritsen, K. (2012) Små barn i asylmottak, i M. Valenta og B. Berg (red.) *Asylsøker: i velferdsstatens venterom* (167–180), Oslo: Universitetsforlaget.
- Lidén, H., K. Eide, K. Hidle, A.-C. Nilsen og R. Wærdahl (2013) *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*, Rapport 2013:03, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., Seeberg, M. L. og A. Engebriksen (2011) *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak*, ISF-rapport 1:2011, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., E.G. Stang, og K. Eide (2017) The gap between legal protection, good intentions and political restrictions. Unaccompanied minors in Norway, *Social Work & Society* 15.1.
- Pastore, F. (2017) *Keynote: The disruption of the European migration and asylum regime as a categorisation crisis*, Paper presentert på IMISCOE Spring conference: Tyranny of Categories in Migration Policy, Research and Data Production, 17.2, Middlesex University London.
- Prop. 90 L (2015-2016) (2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II), Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) FOR BUDSJETTÅRET 2017 – Utgiftskapitler: 61, 400–497 Inntektskapitler: 3400–3497, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Rossi, E. og L. Vitali (2014) Refugees Perceptions, Rights Compliance and the Implications on European Reception Policy: Results from a Survey, *Sociology and Anthropology*, 2(5):169–178. DOI: 10.13189/sa.2014.020501.
- Ruud, L.M. (2000). *Enslige mindreårige på asylmottak*, Oslo: Oslo kommune Rusmiddelstaten Uteseksjonen.
- Seeberg, M.L. (2007). Utenfor den nasjonale kroppen: barn/asylsøker, *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*, 8(2):35-48.
- Seeberg, M. L. (2009) *Små barns hverdager i asylmottak*. DOI: <https://doi.org/10.7577/nova/rapporter/2009/14>. Oslo: NOVA.
- Seeberg, M.L. (2016) Child Refugees and National Boundaries. I M.L. Seeberg og E.M. Gozdzik (red.) *Contested Childhoods: Growing up in Migrancy*, IMISCOE Research Series, (43–59) Springer.
- Seeberg, M.L., C.M. Bagge og T.A. Enger (2006) Småbarn i asylmottak. *Norges Barnevern* (3):19-29.

- Seim, S. og H. Larsen (2011) *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om fattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*. HiO-rapport 2011:10
- Sletten, M.A. (2011) Limited Expectations? How 14–16-Year-Old Norwegians in Poor Families Look at Their Future. *Young*, 19(2):181–218. DOI: 10.1177/110330881001900204
- Staver, A. (2014) *From right to earned privilege? The development of stricter family immigration rules in Denmark, Norway and the United Kingdom*. Diss., Toronto: University of Toronto (Canada).
- St.meld. nr. 39 (1987–88) (1988) Om innvandringspolitikken. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Takle, M. og Seeberg, M. L. (2015) «All European countries are not the same!» *The Dublin Regulation and onward migration in Europe*, Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus. DOI: <https://doi.org/10.7577/nova/rapporter/2015/12>.
- Tsuda, A. (1994) *Barn og unge i statlig mottak*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- UDI (2008) *Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak* (UDIRS-2008-035) <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/>
- UDI (2017a) *Beboere i asylmottak etter statsborgerskap og status i søknad* (2017). <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/beboere-i-asylmottak-etter-statsborgerskap-og-status-i-soknad-2017/> Lest 15.3.17
- UDI (2017b) RS 2008-035V1 *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2017*. https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#_Toc442260121. Lest 16.9.2017.
- Vitus, K. (2010) Waiting Time, *Childhood*, 17(1):26–42. DOI: <https://doi.org/10.1177/0907568209351549>.
- Vitus, K. og H. Lidén (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. DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/feq003>.
- Weiss, N. (2013) *Normalitet i limbo. Asylbarn med endelig avslag*. Fafo-rapport 2013:47
- Weiss, N., A.B. Djuve, W. Hamelink og H. Zhang (2017) *Opphold i asylmottak: Konsekvenser for levekår og integrering*, Fafo-rapport 2017:07, Oslo: Fafo.