

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2018:14

Kommunale botiltak for barn og unge

En hvit flekk i velferdsstaten

Hilde Lidén, Håkon Solbu Trætteberg, Oddbjørg Skjær Ulvik

© Institutt for samfunnsforskning 2018
Rapport 2018:14

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (trykk): 978-82-7763-609-2
ISBN (digital): 978-82-7763-610-8
ISSN (trykk): 0333-3671
ISSN (digital): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 5 |
| Sammendrag | 7 |
| English summary | 9 |
| Kapittel 1 | 11 |
| Innledning | 11 |
| Botiltak i overgangen fra barn til ung voksen | 15 |
| Metodisk tilnærming | 19 |
| Kartleggingsundersøkelse | 20 |
| Casestudier – botilbudet i et utvalg kommuner | 20 |
| Forskningsetiske hensyn | 23 |
| Kapittel 2 Dagens kommunale botiltak | 24 |
| Kartlegging av kommuners botilbud | 24 |
| Metode | 24 |
| Hvor omfattende er bruken av kommunale botiltak? | 25 |
| Alder og kjønn | 27 |
| Hvilke tiltak er det som brukes, og hva kjennetegner dem? | 28 |
| Hvordan jobbes det med kvalitet på tiltakene? | 32 |
| Samarbeid med andre | 39 |
| Hvem drifter tiltakene? | 41 |
| Tilstrekkelig oppfølging? | 43 |
| Kapittelet oppsummert | 46 |
| Kapittel 3 Kommunale botiltak i praksis | 48 |
| Eksempler på ulike botiltak | 49 |
| Botiltak som frivillig hjelpetiltak | 49 |
| Ettervern | 52 |
| Botiltak for unge flyktninger | 55 |
| Kommunale forskjeller i forankring av botiltak | 65 |
| Parallelle botiltak for ulike grupper | 69 |
| Faglige begrunnelser for boløsningene | 71 |
| Kompetansebygging | 79 |
| Samarbeid med ulike instanser | 80 |

| | |
|--|------------|
| Økonomiske vilkår | 81 |
| Oppsummerende drøfting | 84 |
| Kapittel 4 De unges erfaringer | 88 |
| Unge med botiltak som frivillig hjelpetiltak | 89 |
| Ettervern | 91 |
| Unge flyktninger | 94 |
| Relasjonsbygging i bofellesskap | 95 |
| Å gjøre seg sterk – erfaringer fra å bo alene | 97 |
| Man lærer etter hvert – selvstendigjøring | 99 |
| Ensomhet, tristhet, savn og mestringsstrategier | 101 |
| De voksne hjelperne | 103 |
| Nettverk og viktige relasjoner | 105 |
| Å forhandle fram endringer | 108 |
| Oppsummerende drøfting | 110 |
| Kapittel 5 Medvirkning og tilsyn | 112 |
| Medvirkning | 112 |
| Medvirkning ved tildeling av botilbud | 114 |
| Medvirkning i praksis | 115 |
| Uformell medvirkning i det daglige | 115 |
| Formelle medvirkningsprosedyrer | 118 |
| Tilsyn | 123 |
| Tilsyn i praksis | 124 |
| Oppsummerende drøfting | 130 |
| Kapittel 6 Vurderinger og anbefalinger | 132 |
| Anbefalinger på statlig nivå | 142 |
| På kommunalt nivå | 145 |
| Videre forskning | 145 |
| Litteratur | 146 |

Forord

Studien *Kommunale botiltak for barn og unge* er utført på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet.

Vi vil takke alle som har bidratt med sine erfaringer og tanker om kommunale botiltak. Dette gjelder for det første ledelsen i den kommunale barnevern-tjenesten, som har svart på den elektroniske undersøkelsen. Takk også til de mange fagpersonene vi har intervjuet, inkludert virksomhetsledere, mellomledere og ansatte i botiltak i kommuner og bydeler. Vi har også hatt god hjelp av ekspertintervjuer, konsultasjoner og innspill fra personer som har erfaringer fra botiltak fra ulike ståsteder, eller som har juridisk kompetanse innen barnevern. Intervjuene og innspillene fra fagfeltet har gitt oss viktige perspektiver og refleksjoner og viktig kunnskap, som vi har lagt til grunn i våre vurderinger.

En særlig takk til de 16 ungdommene som vi har intervjuet om hvordan de opplever å ha et botiltak. Dette har gitt oss et verdifullt innblikk i deres hverdagsliv. Fortellingene deres formidler styrke og optimisme, men også sammensatte utfordringer.

I gjennomføringen har vi fått god hjelp til intervjuer og transkribering av vitenskapelig assistent Silje Sætrang Fevik og masterstudent Tone Andersen Berg. Takk også til dere for gode refleksjoner underveis i arbeidet.

Under arbeidet har vi fått innspill og tilbakemeldinger fra kollegaer ved Institutt for samfunnsfag, især fra Anne Skjevik Grødem, som har vært den interne kvalitetssikreren for arbeidet.

Oslo, 1. september 2018

Sammendrag

| | |
|-------------------|---|
| Forfattere | Hilde Lidén, Håkon Solbu Trætteberg, Oddbjørg Skjær Ulvik |
| Tittel | Kommunale botiltak for barn og unge. En hvit flekk i velferdsstaten |
| Sammendrag | Denne rapporten handler om kommunale botiltak. Dagens barnevernlov gir ikke regler om godkjenning, kvalitet og tilsyn med kommunale botiltak for barn og unge, slik det gis for fosterhjem og institusjon. Dette gjør at det er mindre mulighet til innsyn i og kontroll med tiltaket. De vanligste botiltakene for barn og unge er hybel med oppfølging og bofellesskap. Tallet på barn som er plassert i et botiltak, er voksende, både i absolutte tall og som andel av barn plassert utenfor hjemmet. I 2005 utgjorde denne gruppen kun 5,5 prosent av barna med bosted utenfor hjemmet. I 2016 var om lag 18 prosent (2 837 barn) av alle barn med bosted utenfor hjemmet plassert i ulike typer botiltak finansiert av kommunene. |

Vi deler gruppen som benytter kommunale botiltak, i tre. Den ene er barn under 18 år med botiltak som frivillig hjelpetiltak under barnevernloven. Den andre er unge mellom 18 og 23 år som tidligere har hatt tiltak etter barnevernloven, og som har botiltak som del av sitt ettervern. Den siste gruppen er unge flyktninger som er kommet til landet som enslige mindreårige, og som bosettes i en kommune.

Datamaterialet som ligger til grunn for undersøkelsen, består av svarene fra en elektronisk undersøkelse utsendt til landets barneverntjenester, intervjuer med beboere og ansatte og intervjuer med fagpersoner på feltet. Studien viser at bruk av botiltak er utbredt i både små og store kommuner. Det er imidlertid en bekymring at bare en femdel av lederne av barneverntjenestene sier seg helt enig i at de unge som benytter botiltak, får god nok oppfølging.

Rapportens hovedkonklusjoner handler for det første om likebehandling. Mangel på minstekrav skaper store forskjeller i botiltak mellom kommunene. Vi finner også vesentlige forskjeller mellom unge flyktninger og andre ungdommer. Med dagens praksis er det opp til kommunene å bestemme hva slags regelverk de vil følge for unge flyktninger. Dette fører til at botiltak for unge flyktninger i en del kommuner ikke hjemles i barnevernloven, med de bestemmelsene som følger av dette, blant annet medvirkning. Det åpner også for at kommuner kan begrunne sine bosettingstiltak for unge flyktninger politisk og ikke faglig, noe som bidrar til forskjellsbehandling. Videre finner vi at bemanning er den helt sentrale kvalitetsfaktoren. Det må være et uomtvistelig krav om at det er nok ressurser til at hver beboer har minst én voksenperson som denne kan utvikle et fortrolig og tillitsfylt forhold til, og som denne opplever vil ham eller henne det beste. Botiltak krever dessuten bemanning med allsidig fagkompetanse. Et tredje sentralt tema er medvirkning. Vi finner at den medvirkningen som finner sted i den

løpende kontakten mellom ungdom og ansatte, er avgjørende, men like viktig for å sikre innflytelse over eget liv er formelle kanaler og arenaer for medvirkning. Avslutningsvis anbefaler vi at det innføres en tilsynsordning for kommunale botiltak.

Emneord

kommunale botiltak, hjelpetiltak, ettervern, unge flyktninger, tilsyn

English summary

| | |
|----------------|--|
| Authors | Hilde Lidén, Håkon Solbu Trætteberg, Oddbjørg Skjær Ulvik |
| Title | Municipal housing measures for children and youth – a blind spot in the Welfare State |
| Summary | <p>This report is about municipal housing measures for children and youth. The current Child Welfare Act does not provide rules for approval, quality and supervision of municipal housing measures for children and youth, as provided for foster homes and child welfare institutions. This implies less opportunity for access to and control of the measure. The most common housing measures are bed-sitters with professional follow-up and shared house where various youths live with staff. The number of children placed in municipal housing measure is growing, both in absolute numbers and as a proportion of children placed outside the home. In 2005, this group represented only 5.5 per cent of the children living outside the home. By 2016, about 18 per cent (2 837 children) of all children living outside the home were placed in different types municipal housing measures financed by the municipalities.</p> <p>We operate with three groups of users of municipal housing measures. First, children under the age of 18 that use municipal housing measures under the Child Welfare Act. Second, aftercare for youths between the ages of 18 and 23 who previously had measures under the Child Welfare Act. Third, young refugees who have come to the country as single minors and settled in a municipality.</p> <p>The analyses in the report are based on an electronic survey distributed to all the child welfare services in Norway, interviews with users and employees of the housing measures and interviews with key professionals in the field. The study shows that the use of municipal housing measures is widespread in both small and large municipalities. However, it is a concern that only a fifth of the leaders of child welfare services fully agree that the young people who use housing measures receive adequate follow-up.</p> <p>The main conclusions of the report are, firstly, about equal treatment. With today's practice it is left to the municipalities to decide what kind of rules they will apply for young refugees, resulting in certain municipalities not applying the Child Welfare Act for this group. The political decisions in certain municipalities thus result in a discriminatory practice for young refugees. Secondly, we find that the staff is the very central quality factor. Sufficient staffing is important, but also that there is enough and proper competence. There must be an indisputable requirement that there are sufficient resources for each resident to have at least one adult with whom he or she can develop a confidential and trustworthy relationship. A third key theme is child's participation rights. We find that formal arenas and chan-</p> |

nels for user participation are necessary, but that even more essential is the say in daily continuous communication and decisions. In conclusion, we recommend that a system with formal supervision is instituted for municipal housing measures.

Index terms

Municipal housing measures for children and youth, Child Welfare Act, Young refugees, Aftercare, Participation rights

Kapittel 1

Innledning

Bakgrunnen for denne studien er at dagens barnevernlov ikke gir regler om godkjenning av, kvalitet ved eller tilsyn med kommunale botiltak for barn og unge, slik det gis for fosterhjem og institusjon. Dette gjør at det er mindre mulighet til innsyn i og kontroll med tiltaket. De vanligste botiltakene er hybel med oppfølging og bofellesskap. Det finnes i dag begrenset kunnskap om de ulike typene botiltak som finnes, innholdet i tiltakene, hvilke målgrupper de er rettet mot, og hvilket juridisk og faglig rammeverk de faller inn under.

Kommunale botiltak omfatter barn og unge i ulike livssituasjoner, og lovverket gir føringer for hva slags faglige hensyn og økonomisk grunnlag hjelpetiltaket skal ta hensyn til. Vi deler brukere av botiltak inn i tre kategorier. Den ene er barn under 18 år med botiltak som hjelpetiltak under barnevernloven. Den andre er unge mellom 16 og 23 år som tidligere har hatt tiltak etter barnevernloven, og som har botiltak som del av sitt ettervern. Den siste gruppen er unge flyktninger som er kommet til landet som enslige mindreårige, og som bosettes i en kommune.

Et frivillig hjelpetiltak for barn under 18 år i form av botiltak inngår som del av den kommunale barneverntjenestens ordinære ansvar og budsjett. Hjelpetiltaket gis til barn som av ulike grunner ikke kan bo hjemme, som et alternativ til mer inngripende plasseringer, som i fosterhjem eller institusjon. Utformingen av tiltaket vil være faglig fundert ut fra barnets omsorgsbehov og i dialog med barnet selv. Tilbudet barneverntjenesten kan gi, vil likevel være bestemt av hva slags botiltak som barneverntjenesten anser som mulig, tilgjengelig og faglig forsvarlig, og på bakgrunn av en samlet prioritering av barneverntjenestens ressurser. Barn i botiltak vil om nødvendig få en økonomisk stønad fra barnevernet i tillegg til andre ordinære stønader som barna har rett på.

Ettervern omfatter barn og unge i alderen 18 til 23 år som allerede har hatt et barnevernstiltak, som plassering i fosterhjem eller institusjon, eller hjelpetiltak i hjemmet. Når ungdom fyller 18 år, kan de selv bestemme om de vil fortsette med tiltaket de har, eller avslutte kontakten med barnevernet. De skal dermed

selv samtykke til videre hjelp og oppfølging. Når det gjelder de eldre ungdommene, vil barneverntjenesten ofte samarbeide med NAV for å sikre ungdommen livsoppholdsstønad, om ikke den unge har selvstendig inntekt. Dette er noe mange unge ikke har, fordi de ofte fortsatt går på skole. Vedtak om ettervern fattes av barneverntjenesten.

Den tredje gruppen av barn og unge i kommunale botiltak er bosatte *unge flyktninger*. Kommunene blir av staten gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmodet om å bosette enslige mindreårige flyktninger, og bosetting og omfanget av den behandles som en sak for kommunestyret. Barnevernloven § 3-4 gir kommunen ansvar for «å foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak». Kommunene kan selv velge hvordan de administrativt vil forankre og organisere botiltaket til enslige mindreårige. Et flertall av kommunene har forankret arbeidet hos barneverntjenesten i form av et vedtak om frivillig hjelpetiltak etter barnevernloven.¹ Andre kommuner har lagt ansvaret for bosetting til flyktingtjenesten eller til NAV, eller direkte under rådmannen eller andre relevante enheter. Dette betyr at hvilket lovverk og hvilke forpliktelser som gjelder for unge flyktingers botiltak, vil variere med hvilket administrativt organ kommunene gir ansvaret for bosetting av enslige mindreårige.

Uansett hvor kommunen har plassert ansvaret, har barn som bosettes som flyktninger, rett på å motta tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester på lik linje med andre barn i landet (barnevernloven § 3-4).

Tallet på barn som er plassert i et botiltak, er voksende, både i absolutte tall og som andel av barn plassert utenfor hjemmet. I 2005 utgjorde denne gruppen kun 5,5 prosent av barna med bosted utenfor hjemmet. I 2016 var om lag 18 prosent (2 837 barn) av alle barn med bosted utenfor hjemmet plassert i ulike typer botiltak finansiert av kommunene (bufdir.no, barnevernsstatistikk). Blant disse finnes også enslige mindreårige flyktninger. 73 prosent av de om lag 500 unge flyktingene som ble bosatt dette året, ble plassert i ulike botiltak under barnevernet (Garvik mfl. 2016).

Andelen plasseringer i botiltak forventes å øke ytterligere. Denne økningen har flere årsaker. Den ene gjelder antall unge som trenger botiltak. Den andre handler om endringer i regelverk som gir kommunene større handlingsrom til selv å utforme botiltak ut fra egne politiske, faglige og økonomiske begrunnelser.

¹ Et botiltak som hjelpetiltak hjemles i barnevernloven § 4-4 sjette ledd. En annen mulighet er § 4-4 andre ledd dersom den unge flyktingen har fylt 18 innen han eller hun blir bosatt. Hvis en enslig mindreårig flykting er under 15 år, vil barnevernloven § 4-12 være relevant å benytte.

I Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* foreslår myndighetene å øke kommunenes finansieringsansvar for fosterhjem og institusjon. Dette vil gi kommunene sterkere økonomiske insentiver og større økonomisk handlingsrom til å etablere egne botiltak eller benytte tilsvarende tiltak fra private aktører.

Hvor stor andel av de unge som trenger et botiltak som hjelpetiltak, eller som ønsker ettervern, er uforutsigbart og dermed vanskelig å planlegge for. Likevel melder barneverntjenester i storbyene i vår caseundersøkelse at de ser et økt behov for oppfølging av ungdommer, og at man derfor trenger en egen ungdomssatsing innen tjenesten og en beredskap for å gi botiltak. En økende gruppe som de må følge opp, er ungdom som sliter med psykiske problemer, spiseforstyrrelser eller andre helseproblemer. Noen ganger ser de at psykisk uhelse kommer i tillegg til vanskelige familieforhold, og andre ganger at de unge ikke får tilstrekkelig oppfølging hjemme. De ser også at en del ungdom har alvorlige og sammensatte problemer og problematferd. Rus har vært mindre framtreddende de siste årene enn det var tidligere, men nå rapporterer barneverntjenestene at problemet er økende igjen. Som én tjeneste uttrykker det: «[N]å ser vi at dette er på vei inn igjen». Tjenestene melder også at kriminalitet har blitt et større problem, men at dette er områder hvor politiet og andre instanser blir involvert, og hvor barnevernet ikke vurderer at botiltak kan benyttes som hjelpetiltak.

I arbeidet med bosetting av unge flyktninger har store svingninger i bosettingsbehov ført til nye løsninger for botiltak og oppfølging. Kommunene har funnet det nødvendig å utvikle enklere, mer fleksible og mindre kostnadskrevenne former for botiltak. Dette har blitt forsterket ved at finansieringsmodellen for bosetting av unge flyktninger har blitt endret. For bosetting av en enslig mindreårig flyktning får kommunene et årlig statlig tilskudd fra IMDi i inntil fem år eller inntil flyktningen fyller 20 år, i tillegg til et generelt integrerings-tilskudd til kommunen som skal dekke ekstra utgifter til ulike velferdstjenester (utdanning, helsetjenester osv.). Siden 2016 har tilskuddet for bosetting av enslige mindreårige blitt gitt som stykkprisfinansiering og med lavere sats for de som er over 16 år. Inntil 2013 ble det gitt som full refusjon av kommunens utgifter ved bosetting, og i perioden 2013–2016 som 80 prosents refusjon. Tidligere var det også et krav til kommunen når de skulle benytte seg av refusjonsordningen, at det ble fattet barnevernstiltak i hver enkelt sak.

Bosetting av unge flyktninger skjer dermed ved hjelp av midler fra et separat budsjett, og som vi skal se, blir det gjerne utført av en egen enhet på oppdrag enten fra barneverntjenesten eller fra en annen kommunal etat. Som et resultat

av den nye finansieringsordningen har flere kommuner endret den faglige organiseringen av arbeidet med botiltak for unge flyktninger og avsluttet etablerte ordninger – for eksempel lagt ned tilbud om bofellesskap til fordel for plassering på hybler. Også mange nye bosettingskommuner har de siste årene valgt lavkostnadsløsninger når de har utviklet sine botiltak.

Barne- og likestillingsdepartementet ønsker at utvikling av kommunale botiltak skal skje innenfor gode faglige og rettslige rammer, og at det er tydelig for kommunene hvilke målgrupper tiltakene er egnet for, hvilken oppfølging og kompetanse som kreves, og hvilke systemer for kvalitetssikring som bør finnes (jf. Prop. 73 L (2016–2016) *Endringer i barnevernloven*). Også barnevernlovutvalget, nedsatt i 2014, finner at det er behov for krav til kvalitet, godkjenning og tilsyn for ulike typer botiltak (jf. NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*). Barne- og likestillingsdepartementet har derfor tatt initiativ til denne studien om kommunale botiltak for barn og unge.

Studien har tre siktemål. For det første skal den gi kunnskap om dagens bruk av kommunale botiltak og hvilke systemer for kvalitetssikring som finnes. Kommunenes tilbud til enslige mindreårige flyktninger skal også inngå i kartleggingen, uavhengig av om botilbudet er gitt gjennom barnevernet eller er organisert på annen måte.

Det andre siktemålet er å drøfte hva slags oppfølging og lovregulering som barnevernet, ansatte og beboere mener det er behov for, og å komme med en anbefaling på dette området.

Det tredje siktemålet er å vurdere behovet for ytterligere å lovregulere kvalitet ved og tilsyn av de kommunale botiltakene. Med utgangspunkt i de tre siktemålene har vi utarbeidet følgende forskningsspørsmål som rapporten vil besvare:

- Hva slags tilbud finnes, for hvem, og hva slags behov skal disse dekke?
- Hvilke krav og rammer for kvalitet og forsvarlighet gjelder i dag for de ulike botiltakene – vurdert opp mot beboernes ulike kategorier av oppfølgingsbehov?
- Hva slags oppfølging får barn og unge mens de bor i ulike tiltak?
- Hva slags medvirkning har beboerne hatt på utforming av tiltaket og mens de bor i tiltaket?
- Hva slags tilsyn og kontroll føres med tiltakene?
- Hva bør rammene være for et tilbud av høy kvalitet?
- Legger kommunene til grunn den samme vurderingen av forsvarlighet for de ulike kategoriene brukere og tiltak?
- Bør tilbudene lovreguleres?

Botiltak i overgangen fra barn til ung voksen

«De skal innom oss, og så skal de fly på egne bein, da. Det er hovedmålet. Så alt de skal tilpasse seg, blir klemt inn på en veldig kort tid.»
(intervju, mellomleder)

Det finnes lite forskning som spesifikt omhandler kommunale botiltak for barn og unge, i motsetning til hva som er tilfellet med feltene fosterhjem og barnevernsinstitusjon. Temaer som har vært mye framme i studier av barnevernsinstitusjoner, som støttende relasjoner, anerkjennelse og medvirkning, vil være særlig relevante også for studier av botiltak (se for eksempel Bakketeig og Backe-Hansen, 2008; Backe-Hansen mfl., 2017; Clausen og Kristofersen, 2008; Kristofersen 2009; Ulvik, 2007). Denne forskningen viser blant annet at ungdom som har vært under barnevernets omsorg, er spesielt sårbar i overgangen til voksenlivet, en overgang som kan forstås som en stadig veksling mellom avhengighet, med behov for støtte, og selvstendighet (Arnett, 2004).

Botiltak som frivillig hjelpetiltak i tråd med barnevernloven gjelder for barn og unge som av ulike grunner ikke kan bo hjemme. Det er forskjellige grunner til at barn har behov for et botiltak. Noen får ikke (tilstrekkelig) omsorg eller rammer for sin hverdag og utvikling, noen opplever store konflikter innad i familien, og noen flytter inn i egen bolig etter å ha bodd i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon. Unge flyktninger som ankommer landet som enslige mindreårige, har andre erfaringer som har ført til at de er uten omsorgspersoner.

Teorier om utvikling og utviklingsstøtte generelt danner et relevant faglig utgangspunkt for vår studie (Hundeide, 2003; Rogoff, 2003). Barn og unge som flytter inn i et botiltak, vil trenge voksne som viser omsorg, setter rammer og lager en struktur. I studier der relasjoner mellom ansatte og ungdom i barnevernstiltak er tema, trekker ungdom fram betydningen av å bli sett og lyttet til og av å bli møtt med respekt og anerkjennelse (Backe-Hansen mfl., 2017; Paulsen, 2017; Svendsen og Berg, 2017). De etterspør personale som «virkelig bryr seg». Kvaliteten i relasjonen er dermed avgjørende for hvordan de unge opplever seg ivaretatt. Spørsmålet er dermed hvilke vilkår botiltakene gir for at slike relasjoner kan utvikles. Ungdom i et botiltak vil kunne bære med seg erfaringer fra vanskelige og konfliktfylte nære relasjoner og fra negativ kontakt med og forståelse fra hjelpere og representanter fra myndigheter. Det må dermed utvikles tillit i relasjonene og skapes en plattform for felles forståelse og samarbeid. Det må også tas høyde for at de er ungdom. De skal lære å klare seg selv, men de er i en livsperiode hvor de kan ha vanskeligheter med å planlegge, ha kontroll over og gjennomføre forventede gjøremål (Jensen og Nutt, 2016). Stress og fravær av trygge rammer kan forsterke slike vanskeligheter med

egenkontroll. Forskere viser derfor til at rutiner, forutsigbarhet og trygge omgivelser er spesielt viktig når man skal yte omsorg til ungdom som gjennomlever flere typer (mentale, sosiale, kulturelle) omstillingsprosesser (se for eksempel Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen, 2018). Avgjørende for ungdommenes helse er også et forsvarlig kosthold og søvn. Å sørge for dette er viktige bestanddeler i godt omsorgsarbeid.

Relasjonsbygging mellom ungdom og profesjonelle omsorgsutøvere foregår blant annet gjennom det praktiske omsorgsarbeidet – gjennom å lage mat sammen, utforme rutiner, hjelpe med praktiske oppgaver, gi leksehjelp osv. Utgangspunktet er at god omsorg utøves i samarbeid med den som skal motta omsorgen. Viktige verdier i dette arbeidet er å utvikle en relasjon som innebærer anerkjennelse, likeverd og sensitivitet (Backe-Hansen mfl., 2017).

Ansatte på sin side vil kunne oppleve konkurrerende hensyn idet de skal ivareta både nærhet, distanse og profesjonalitet i det praktiske relasjonsarbeidet (Lidén, Eide, Hidle, Nilsen og Wærdahl, 2013; Paulsen, 2017; Svendsen og Berg, 2017). Dette har reist diskusjoner om hvor langt man kan gå i å forvente at offentlig ansatte skal kompensere for manglende anerkjennelse i foreldre–barn-relasjonen (Backe-Hansen mfl., 2017).

Når man utfører omsorgsarbeid i botiltak, kan man innta ulike *tidsperspektiver*. Man kan prioritere å utøve omsorg i nåtid eller fokusere på å kompensere for manglende omsorgserfaringer i et framoverskuende perspektiv. Tidsperspektivet henger sammen med forståelser av *livsløp*. Livsløpsteori retter søkelyset mot samspillet over tid mellom personlige valg og de strukturene som en person befinner seg i. Teorien etterspør undersøkelser av hvordan personer oppfatter at hendelser henger sammen, og hvordan vi bruker våre erfaringer, blant annet i overgangsfaser (Clarke mfl., 2011). Tidsdimensjonen i det miljøterapeutiske arbeidet i botiltak vil kunne forstås i lys av en slik teori, blant annet når man vurderer om den er bakoverskuende eller framtidorientert. Studier av bosetting av unge flyktninger viser for eksempel til tidsforløp som bidrar til ambivalente forståelser av flyktingenes omsorgsbehov (Garvik mfl., 2016; Eide, Guribye og Lidén, 2016; Svendsen og Berg, 2017, Eide mfl., 2018). Unge flyktninger har tidlig tatt ansvar for seg selv, og det å rette seg inn etter et nytt omsorgsregime i et bofellesskap kan oppleves motstridende. Samtidig har de unge et stort behov for trygge relasjoner til voksne som de kan stole på her og nå. De er også selv ofte framtidorienterte; deres motivasjon for innsats i nåtid nøres av deres ambisjoner for fremtiden. Ettervern på sin side er mer entydig framtidorientert. I studier av ettervern er oppmerksomheten derimot mer entydig rettet mot selvstendigjøring, mens de unges gjensidige relasjonsavhengighet (*interdependency*)

blir mindre artikulert (Bakketeig og Backe-Hansen, 2008; Storø, 2012; Paulsen, 2017). Ettervern innebærer ofte en forsert og komprimert overgang til det å klare seg selv sammenlignet med det andre unge opplever når de flytter ut hjemmefra (se for eksempel Stein, 2004; Arnett, 2004).

Både internasjonal og nordisk forskning viser negative levekårsutfall for tidligere barnevernsbarn, men også at oppfølging i ettervernsfasen gir bedre utsikter for ungdommen i voksen alder (se for eksempel Bakketeig og Backe-Hansen, 2008; Helgeland, 2007; Reime, 2008). Forskning understreker at disse ungdommene har en særlig risiko for (fortsatt) marginalisering, og at de ofte mangler viktige forutsetninger for å mestre overgangen til voksenlivet på grunn av egen oppveksthistorie. Samtidig påpeker studiene at det er variasjon blant barnevernsungdommen når det gjelder hvordan de klarer denne overgangen (Clausen og Kristofersen, 2008; Kristofersen, 2009). Komparativ forskning viser til suksessfaktorer som varigheten av oppfølgingen, innholdet og fleksibiliteten i tilbudet, vektleggingen av relasjoner og nettverk, ungdommenes medvirkning, planleggingen og organiseringen av arbeidet og relevansen av regelverket (se for eksempel Bakketeig og Backe-Hansen, 2008).

Bakketeig og Backe-Hansen (2008) trekker fram at ettervern i liten grad har trukket veksler på ungdomsforskning som en egen teoritradisjon, og da særlig dens fokus på overgangen fra ung til voksen under skiftende strukturelle betingelser. De viser til en internasjonal komparativ litteratur som ikke har vært utnyttet, og til at man dermed har gått glipp av potensialet som ligger i teorier om marginalisering og sosial eksklusjon blant ungdom for å utvikle en bedre forståelse av situasjonen til unge med barnevernsbakgrunn (se for eksempel Bynner, Elias, McKnight, Pan og Pierre, 2002; Furlong og Cartmel, 2007; se også Arnett, 2004).

I ungdomslitteraturen påpekes det at gjensidige relasjoner utvikles gjennom å møte ungdommene i deres egne prosjekter og forstå hva de er opptatt av. De siste årene har barns medvirkning fått økt oppmerksomhet i barnevernets arbeid. Medvirkning blir da forstått som samarbeidende deltakelse med innflytelse også på beslutninger. Barnet skal kunne ytre seg om sin livssituasjon, sin historie og sine framtidsperspektiver. Dette er forståelser som skapes og utvikles gjennom dialog og utveksling med andre mennesker (Gulbrandsen mfl., 2012; Ulvik 2015). Medvirkning sees også i sammenheng med teorier om barns kvalifisering og integrering som samfunnsborgere (*social citizenship*) (Kjørholt, 2010; Warming og Fahnøe, 2017). En vesentlig del av omsorgsarbeidet, ikke minst for unge flyktninger, dreier seg om å gjøre unge i stand til samfunnsdeltakelse. Dette innebærer å drive kunnskapsformidling, gjennom både informasjon og

ferdighetstrening. Omsorgsansvaret vil nødvendigvis også ha en dannelsesdimensjon, idet kunnskap og forståelser må forankres ut fra et etikk- og moralperspektiv.

Kvalifisering gjennom utdanning til arbeid anses som en grunnbjelke i overgangen til voksenlivet, og studier av tidligere barnevernsbarn og ettervern vektlegger utdanning som en suksessfaktor for at barna skal klare seg på sikt. Kunnskapsformidling, ferdighetstrening og utdanning er viktige aspekter ved de miljøterapeutiske fagretningene, men vektleggingen av og begrunnelsen for dem kan være noe forskjellige, slik også vårt materiale viser.

En annen faglig tilnærming til botiltak konsentrerer seg om betydningen av bolig. I forskning på hjemløse er det blitt formulert et prinsipp om «Housing first», det vil si at en bolig må være på plass før man kan sikre at andre innsatsfelt kan fungere (se for eksempel Tull, 2004; Tsemberis og Stefancic, 2007). Robuste ordninger, og ikke kortsiktige nødløsninger, er vesentlig for å skape stabilitet og selvhjelpenhet. Opplevelsen av at stedet du bor, er et *hjem*, er vesentlig for egen trygghet. Et hjem er et sted der du selv rår, der du kan slappe av og være deg selv. Kontinuitet og stabilitet er vesentlig for relasjonsbygging over tid. Forskning om stedsforståelse og stedsforankring viser til betydningen av tilknytning til sted for identitetsutvikling. Dette gjelder også for barn og unge (se for eksempel Olwig og Gulløv, 2003; Ulvik, 2014).

De ulike perspektivene presentert over er alle relevante i vurderingene av de ulike utformingene av kommunale botiltak, det vil si i vurderingene av botiltakenes kjennetegn og forskjeller. Som vi skal se i senere kapitler, kan de faglige perspektivene som legges til grunn, ha mye å si for hvordan botiltaket blir utformet og begrunnet. Utformingen av et botiltak kan også variere alt etter som den er basert på en hovedsakelig systemorientert eller hovedsakelig personorientert tilnærming. En systemorientert tilnærming retter oppmerksomheten mot leverandører av velferdstjenester og vektlegger den unge som en bruker med medvirkningsrett og andre rettigheter. Denne tilnærmingen reflekterer gjerne en empowerment-holdning (Sandbæk, 2004). En personorientert tilnærming er mer konsentrert om individnivå, relasjoner og omsorg (Storø, 2012). Disse tilnærmingene kommer til uttrykk i oppgaver som nødvendigvis må forstås som komplementære på ulike nivåer. Likevel vil de kunne identifisere ulike tyngdepunkter i utformingen av tilbudene. Det er forskjeller mellom kommuner i hvordan de venter de to tilnærmingene, og i hvilke rammebetingelser de gir for å jobbe systemrettet eller personrettet. I denne sammenheng vil kommune-størrelse, boligmasse og økonomiske betingelser, inkludert finansieringsordninger for botiltak, være sentrale forhold som er med på å forme kommunale

botiltak for barn og unge. Denne dimensjonen vil derfor være sentral i diskusjonen om hva slags botiltak som finnes, og hvorfor.

Relevant for analysen av vilkårene for botiltak er om velferdstjenestene er likeverdige, eller om det forekommer utilbørlig forskjellsbehandling, mellom grupper eller mellom kommunale ordninger. Temaet knytter an til teorier om *strukturell diskriminering*. Dette reiser spørsmål om hva som er bakgrunnen for særbehandling av unge flyktninger gjennom egne løsninger. Er dette legitim forskjellsbehandling for å imøtekomme gruppens særskilte behov, eller er det utilbørlig forskjellsbehandling? Dersom det siste er tilfellet, er spørsmålet om de heller bør sluses inn i ordinære tiltak, institusjoner og boliger som barnevernet står for (se for eksempel Oppedal, Seglem og Jensen, 2009; Svendsen, Thorshaug og Berg, 2010). Vi vil derfor undersøke hva som er de faglige og organisatoriske grunnene for ulike ordninger, i lys av teorier om forskjellsbehandling og diskriminering.

Metodisk tilnærming

For å få et bedre kunnskapsgrunnlag om ulike typer botiltak og hvilket juridisk og faglig rammeverk de virker innenfor, har vi brukt en tredelt metodisk tilnærming. Den første omfatter en bred kartlegging av de kommunale barneverntjenestenes botiltak og deres erfaringer med disse. Vi har valgt å bare inkludere barneverntjenesten i denne kartleggingsstudien. Enkelte kommuner har valgt å la andre enheter enn barneverntjenesten ha ansvaret for oppfølgingen av unge flyktninger. Fordi andelen kommuner som har slik organisering, er så vidt begrenset, fordi den administrative forankringen av botiltak i disse kommunene varierer, og fordi botiltak er en ny og uvant oppgave i disse kommunene, har vi ansett det mer fruktbart å innhente perspektivene til kommunene gjennom kvalitative casestudier. Dette gir mulighet til å forstå hvorfor kommuner har valgt denne organiseringen, og hva som er fordelene og ulempene ved den.

Den andre metodiske tilnærmingen er kvalitative casestudier i et utvalg kommuner og botiltak. Her har vi intervjuet både virksomhetsledere, mellomledere, ansatte og beboere for å kunne beskrive og vurdere trekk og variasjoner i organisering, innhold, erfaringer og behov. Denne delen av studien utdyper forhold som variasjonsbredde og individuelle tilpasninger og vurderinger. Dette er forhold som informantene i kartleggingsstudien formidlet at var vanskelige å få fram gjennom en elektronisk spørreundersøkelse.

Disse delstudiene har gitt oss et kunnskapsgrunnlag for å vurdere og drøfte hvilket faglig og juridisk rammeverk som er hensiktsmessig for utforming og drift av botiltak. Den siste metodiske tilnærmingen har bestått i dokumentstudier av lovverk, virksomhetsrapporter og lignende og av oppfølgingsintervjuer med ulike ansvarlige med spisskompetanse, som har gitt oss utdypende informasjon om praktiseringen av dette lov- og virksomhetsgrunnlaget.

Kartleggingsundersøkelse

For å få oversikt over bruken av kommunale botiltak på nasjonalt nivå har vi gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant lederne ved alle landets barneverntjenester. I denne har vi spurt om forhold ved bruken av botiltak, slik som hvem brukerne er, hvordan barneverntjenestene sikrer kvaliteten, og hvilke vurderinger som er aktuelle når botiltak benyttes. Undersøkelsen har en svarprosent på 49. Det metodiske opplegget og gjennomføringen blir mer utførlig beskrevet i kapittel 2.

Casestudier – botilbudet i et utvalg kommuner

Utvalget omfatter fem kommuner og dekker tretten ulike typer botilbud. Kommunene har blitt valgt ut på bakgrunn av variasjonsbredden som framkom i surveyundersøkelsen, slik at de dekker ulike administrative løsninger for botiltak for barn og unge, og ulike typer botiltak. Videre har vi passet på at kommunene har enten en smal eller en bred tiltaksvifte og samtidig flere brukergrupper. Vi har også sørget for at utvalget omfatter kommuner av forskjellig størrelse (små og mellomstore kommuner og storbykommuner) og i forskjellige landsdeler (Nord-Norge, Vestlandet og Østlandet). En hensikt med utvalget er at det skal gi innsikt i de mest brukte botiltakene, men det er også hensikten at det skal gi innsikt i variasjoner i botiltak, begrunnelser og erfaringer fra ulike beboergrupper som plasseres i ulike tiltak, hvilke rammebetingelser som gjelder ulike botiltak, og i hvilken grad tiltaket dekker beboernes behov, slik dette blir vurdert av henholdsvis ledelse, ansatte og beboere. En erfaring vi har gjort, er at selv om kommunene hadde botiltak for alle de tre gruppene av beboere, gjorde de kun avtaler med den eller de beboergruppene som de hadde et særlig opplegg for. Det er derfor disse beboergruppene som vi har dekket i våre korte feltstudier. Den gruppen som ble minst dekket, er unge i botiltak som frivillig hjelpetiltak. I ettertid har vi reflektert over at dette kan skyldes at botiltakene for denne gruppen er mindre organisert, mer ad hoc og vanskeligere å identifisere som en administrativ og faglig praksis. Dette poenget underbygges i vår studie, blant annet ved at vi observerer at det er ulike faglige miljøer også innad i kommunene som har i oppgave å følge opp denne beboergruppen.

Intervju med ledelsen

Vi har intervjuet åtte ledere av barneverntjenesten og enhetsledere med ansvar for botiltak i de kommunene som vi har fulgt opp i den kvalitative studien. De har informert oss om hvordan barneverntjenesten eller andre enheter har organisert arbeidet med botiltak for barn og unge, om bakgrunnen for den administrative forankringen, om modeller for og vurderinger av finansiering og om eventuelle endringer i tiltakene over tid. Vi har spurt om hvordan enheten samarbeider med andre instanser i kommunen, og om deres forståelse av behovet for tilsyn, kontroll og kvalitetskrav.

Intervju med mellomledere og ansatte av botilbudet

Vi har intervjuet 16 mellomledere og ansatte i ulike botiltak om utforming av tilbudet, om endringer i rammebetingelser, om kontinuitet og om tilpasninger ut fra etterspørsel og politiske prioriteringer. Videre har vi spurt om kravspesifikasjoner, inkludert slike som gjelder det faglige innholdet i tilbudet, om deres forståelse av beboernes behov, om hva slags oppfølging ungdommene får, om hvilke ressurser de har til rådighet, og om hvilke vurderinger de gjør seg av vilkår og praksis. De har blitt spurt om hva de ser på som særlige utfordringer og barrierer, og om eventuelle gode erfaringer. Vi har også spurt om hva slags samarbeidsrelasjoner de har på ledelsesnivå og i praksis til andre instanser som for eksempel barnevernet, skolen eller NAV. I intervjuene har vi bedt om deres perspektiver på tilsyn, medvirkning og kontroll og om deres vurdering av behovet for ytterligere lovregulering.

Intervjuene er gjennomført som både individuelle intervjuer og gruppeintervjuer. Intervjuene har fått fram både brytninger og bredde i arbeidsformer og variasjoner i holdninger og erfaringer.

Intervju med beboere

For å få fram barn og unges erfaringer har vi gjennomført semistrukturerte intervjuer med til sammen 16 unge i alderen 15–21 år som nå er beboere i kommunale botiltak. Intervjuene hadde form av livsformsintervjuer (Haavind, 1987; Ulvik, 2014), hvor man retter søkelyset mot konkrete hendelser i informantenes hverdagsliv og utforsker informantenes forståelse av disse. Vi har også snakket med beboere som vi møtte på sosiale møtesteder for beboere. I utvalget er det flest unge flyktninger. Dette gjenspeiler at det i flere kommuner var flest med denne bakgrunnen i botiltak, og at botiltak for andre barn og unge var løse organisert, noe som gjorde rekrutteringen vanskeligere. Det er også flest gutter i utvalget, 13, mot bare 3 jenter. Dette gjenspeiler kjønnsammen-

setningen blant unge flyktninger i botiltak, men ikke blant unge i botiltak generelt. De unge informantene fordeler seg mellom de ulike kommunetypene som inngår i prosjektet.

Utvalget er altså noe skjevt når det gjelder kjønn og brukergruppe, men det var det som var mulig å sette sammen innenfor de gitte tidsrammene. De unge informantene ble rekruttert gjennom ansatte ved botiltakene. Vi ba dem velge ut beboere med litt ulike erfaringer. Utvalget vil likevel være preget av hvem de ansatte mente vi kunne ha nytte av å snakke med. Det er dermed grunn til å anta at utvalget kan være selektivt, for det første ved hvem som ble spurt, og for det andre ved selvseleksjon, det vil si ved hvilke unge som svarte ja på en slik invitasjon. Trolig har vi i mindre grad fått de sinte eller misfornøyde beboerne i tale. Som en utfyllende strategi rekrutterte vi i tillegg unge som vi møtte på mer uformelle arenaer. Vi opplevde også at ungdom ikke møtte opp til avtalt tid. Dette er ikke uvanlig i denne formen for intervjurekruttering, og det førte til at vi fikk intervjuet noen færre enn planlagt. Vi mener likevel at det samlede materialet representerer fenomener og temaer som er relevante for dette prosjektets kunnskapsformål, også på tvers av de tre gruppene informanter.

Intervjuene ble gjennomført av tre forskere, og de foregikk i offentlige lokaler eller i informantenes bolig. De fleste intervjuene er individuelle, men i enkelte tilfeller er to eller tre unge intervjuet sammen. Ved noen intervjuer var to forskere til stede. Det forekom også at en ansatt var til stede ved intervjuet etter ønske fra den unge. Intervjuene hadde ulik varighet, men gjennomsnittlig ca. en time. I intervjuene la vi vekt på å få fram en fortelling om det aktuelle hverdagslivet – en fortelling som kunne gi til kjenne den unges aktiviteter og nettverk, muligheter for hjelp og støtte og muligheter for deltakelse/medvirkning. Vi utforsket også de unges framtidsperspektiver. I noen grad forsøkte vi også å få en beskrivelse av informantens «bohistorie». I noen intervjuer med enslige mindreårige var språk en utfordring, men det var ikke et stort problem. Tolk ble ikke brukt.

Ekspertintervjuer

I prosjektperioden har vi gjennomført intervjuer med personer som på bakgrunn av sitt arbeid på ulike nivåer har særlig kunnskap om temaet, og som kunne komme med perspektiver og vurderinger som utdypet og utfylte datagrunnlaget vårt. Flere av disse har vært involvert i feltet over lang tid og har gjennom sitt arbeid utviklet synspunkter på kvalitet og gjort seg erfaringer med flere og ulike botiltak. De har også hatt erfaringer med endringer i de politiske og økonomiske vilkårene for lokale kommunale botiltak. Vi har dessuten invitert personer på

etats- og direktoratsnivå for å få deres synspunkter på behovet for ytterligere lovregulering. Enkelte uttrykte at de ikke hadde spesifikk kunnskap om temaet, og at dette fantes i større grad på lokalt nivå. I så måte gjenspeiler ekspertintervjuene i stor grad dette nivået.

Dokumentanalyse

En vesentlig del av studien har vært en dokumentstudie av grunnlagsdokumenter. I tillegg til at vi har gjennomgått relevante utredninger og innstillinger som barnevernslovutvalgets innstilling (NOU 2016: 16) og de politiske dokumentene som har fulgt opp denne (Prop. 169 L (2016–2017), Innst. 151 L (2017–2018)), har vi gjennomgått lovverk og regulering i form av forskrifter, rundskriv og notater som dekker relevante temaer innen barnevernet og nærliggende instanser (helse- og sosialetaten, IMDi). Rapporter og notater fra kommuner og botilbud de siste årene har gitt utfyllende informasjon om det lokale tilbudet, om arbeidsmåter og om forankring i kommunen. Vi har også sett på relevante dokumenter som tilsynsmeldinger, årsrapporter for barnevernet og lignende. Som et viktig kunnskapsgrunnlag i studien inngår dessuten relevante studier av ettervern og av bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Forskningsetiske hensyn

Målgruppen i dette prosjektet er unge som ofte vil befinne seg i en sårbar posisjon, og prosjektet har tatt spesielt hensyn til informantenes anonymitet, sikkerhet og velferd. Forskerne som har utført den kvalitative delen av prosjektet, har lang erfaring med å intervju barn i sårbare livssituasjoner. Vi har vært åpne for temaer som de unge selv mente var viktige å ta opp. I intervjuene med ledelse og ansatte har vi delt informantene inn i tre kategorier: enhetsledere, mellomledere og ansatte.

Prosjektet ble meldt inn for godkjenning av personvernombudet (ved Norsk senter for forskningsdata) i henhold til lov om personvern, og det har blitt gjennomført i tråd med de forskningsetiske retningslinjene fra Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).

Kapittel 2

Dagens kommunale botiltak

Kartlegging av kommuners botilbud

Det finnes i dag ingen oversikt over innretning, organisering og oppfølging av kommunale botiltak for barn og unge. Det er derfor nødvendig å kartlegge mangfoldet av kommunale løsninger på slike frivillige plasseringer utenfor hjemmet. Her er det viktig å avdekke både spennvidden i tiltak, og frekvens, altså hva som er mest vanlig praksis i kommunene sett under ett. Dette kapittelet presenterer et første forsøk på å skape en oversikt over bruken av kommunale botilbud. Enhetene som er undersøkt, er barneverntjenester. Det vi har informasjon om, er derfor barneverntjenestenes praksiser og vurderinger slik disse er rapportert fra tjenestelederne. Det er dermed viktig å ha in mente at vi kartlegger først og fremst bredden i de enkelte tjenesters praksiser. Det vil si at en praksis som er lite brukt hos den enkelte barneverntjeneste, men som finnes hos mange tjenester, i vårt materiale vil bli framstilt som et viktigere og mer sentralt tiltak enn hva andre tilnærminger kunne ha gitt inntrykk av.

I fortsettelsen vil vi først presentere datainnsamlingen og metodebruken som ligger til grunn for kapittelet. Deretter vil vi beskrive hvor omfattende bruken av kommunale botiltak er i landets barneverntjenester, og hvordan det jobbes med kvalitet. Vi vil også prøve å si noe om brukerne og om organiseringen av driften.

Metode

Datakilden i denne delen av undersøkelsen er en webundersøkelse som ved hjelp av QuestBack ble sendt ut til alle landets barneverntjenester og til bydeler i Oslo og Bergen. Det foreligger få relevante studier eller undersøkelser om denne tematikken, så undersøkelsen hadde et eksplorerende design. Denne undersøkelsen ble før publisering prøvd ut i fem kommuner og etter dette tilpasset for å sikre et relevant og forståelig design. Dette førte til at begrepsbruken ble lagt tett opp til det som er vanlig å bruke i tjenestene, men vi har i løpet av arbeidet med studien sett at enkelte begreper som er vanlige i feltet, med hell kunne vært eksplitsitt brukt i vår undersøkelse. Vi har for eksempel

ikke eskplisitte spørsmål om vertsfamilier. Undersøkelsen ble publisert den 16. februar 2018, og det ble sendt tre purringer før undersøkelsen stengte den 4. mai samme år. Det kom totalt inn 148 besvarelser, noe som tilsvarer en svarprosent på 49.

111 av besvarelsene kom fra en kommunal barneverntjeneste, 26 fra interkommunale barneverntjenester og 10 fra barneverntjenester i Bergen og Oslo. I tillegg er det 3 besvarelser der det ikke er oppgitt hvilken type barneverntjeneste som har gitt besvarelsen. Dette innebærer at svarandelen er litt lavere blant interkommunale samarbeid enn blant de andre gruppene. Vi har ikke annen aggregert informasjon om barneverntjenestene som har besvart undersøkelsen, men en manuell opptelling viser at kommunene som ikke har besvart, spenner fra de nokså store til mellomstore og små kommuner. Slik sett skiller de seg ikke systematisk fra de som faktisk har besvart.

Undersøkelsen ble sendt til kommunenes postmottak med forespørsel om å videresende den til lederen av barneverntjenesten. Ved interkommunale samarbeid ble undersøkelsen sendt til postmottaket til vertskommunen for samarbeidet. Det ble i skjemaet spurt om stillingstittel til den som besvarte undersøkelsen. Nær sagt alle besvarelsene er gitt av lederen av den aktuelle barneverntjenesten. Besvarelsene er altså ikke gitt av saksbehandlere som håndterer de enkelte sakene, men av lederne for tjenesten ettersom vi tror at disse har bedre oversikt over helheten til barneverntjenesten. Det er også en del av spørsmålene man lettere kan besvare hvis man sitter med et overordnet ansvar. Samtidig må vi være oppmerksom på at saksbehandlere kan stå i andre dilemmaer og situasjoner enn lederne, og at hvis vi hadde spurt dem, kunne vi fått et noe justert bilde av enkelte forhold.

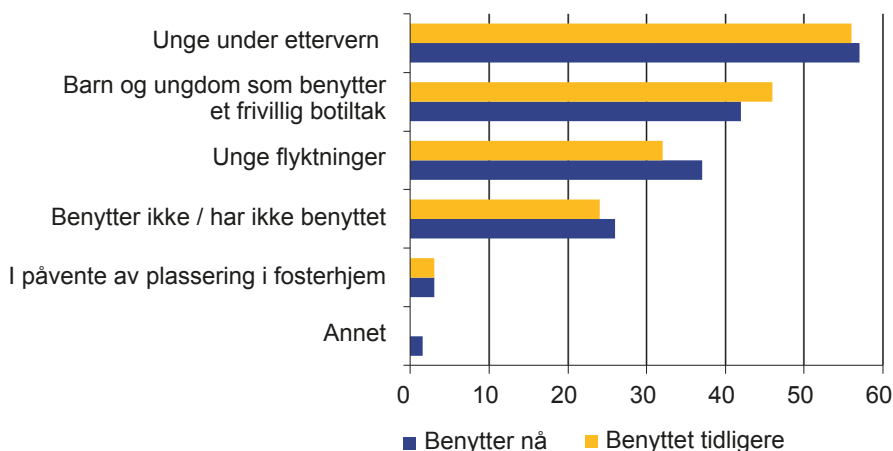
Hvor omfattende er bruken av kommunale botiltak?

Av de 148 barneverntjenestene som har besvart undersøkelsen vår, er det 38 som ikke benytter botiltak i dag. Av disse er 32 kommunale barneverntjenester og 6 interkommunale barneverntjenester. Alle bydelene (i Oslo og Bergen) som har besvart, benytter botiltak. 36 barneverntjenester oppgir at de ikke tidligere har benyttet botiltak. Disse fordeler seg på 30 kommunale barneverntjenester og 5 interkommunale barnverntjenester (pluss én besvarelse der det ikke er oppgitt type barneverntjeneste). Samlet innebærer dette at det er 26 barneverntjenester som svarer at de ikke benytter kommunale botiltak i dag, og at de ikke har gjort det tidligere heller. Det vil si at 18 prosent av barneverntjenestene ikke har erfaring med kommunale botiltak. En manuell gjennomgang viser at alle disse

er små kommuner, og at det dermed ikke er noen kommuner med store barneverntjenester i vårt materiale som ikke har erfaring med denne typen tiltak. Barneverntjenester som verken har eller har hatt kommunale botiltak, har fått et åpent spørsmål om årsaken til dette, og det overveldende flertallet svarer at det ikke er, eller har vært, behov for slike botiltak i kommunen.

Figur 2.1 oppsummerer situasjonen til ungdommene der barneverntjenestene har erfaring med å benytte kommunale botiltak. Barneverntjenestene er bedt om å oppgi både tidligere og nåværende praksis. Som figuren viser, har over halvparten av barneverntjenestene erfaring med å bruke botiltak for unge som del av ettervern. Dette vil da være unge som har vært i botiltak tidligere eller har hatt andre tiltak fra barnevernet, og som har botiltak som del av sin ettervernsoppfølging fra barnevernet.

Figur 2.1 Hvilken erfaring har din barneverntjeneste med botiltak utenom institusjon og fosterhjem? (Svar i prosent) (flere svar mulig)

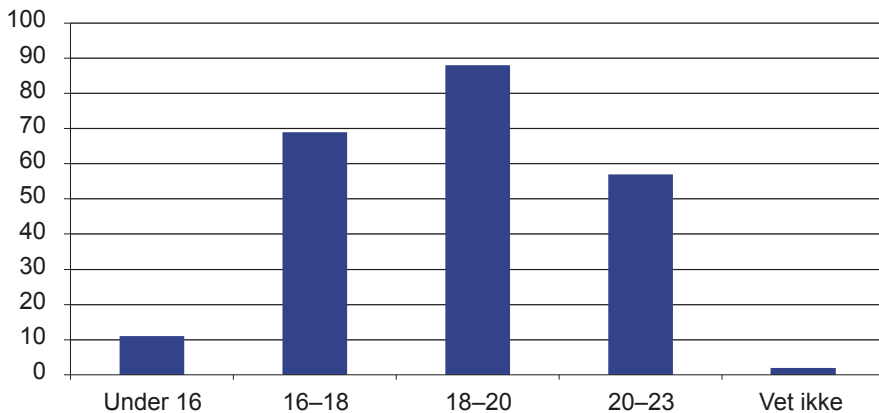


Drøyt 30 prosent bruker og/eller har brukt botiltak for unge flyktninger. Ifølge Garvik, Paulsen og Berg (2016) er det om lag en fjerdedel av kommunene som velger å la kommunenes flyktningstjeneste ha ansvar for denne gruppen. Det kan derfor være at det er flere kommuner der unge flyktninger bor i denne type tiltak, uten at det framkommer her, fordi det ikke er barneverntjenesten som har det formelle ansvaret.

Alder og kjønn

Som vi så av figur 2.1, er unge under ettervern den gruppen som i størst grad benytter kommunale botiltak. Dette innebærer at de fleste er over 18 år gamle. Denne slutningen bekreftes når vi ser på besvarelsene på direkte spørsmål knyttet til alder på ungdommene. Svarene er framstilt i figur 2.2. Enhetene er stadig barneverntjenester, slik at vi ikke vet hvor mange unge som er i de forskjellige gruppene, men det vi ser, er at nesten alle har benyttet botiltak for unge mellom 18 og 20 år. Det er interessant at over 10 prosent, 13 barneverntjenester, har erfaring med kommunale botiltak for unge under 16 år. Vi er ikke kjent med begrunnelsene for dette eller om dette er vanlig i disse barneverntjenestene, men det er interessant at såpass mange har en slik erfaring, da tiltaket i hovedregel må anses å passe best for unge over 16 år. For mer om dette, se også kapittel 3.

Figur 2.2 Hvor gamle er ungdommene som er i botiltak utenom institusjon og fosterhjem i din barneverntjeneste? (Svar i prosent) (flere svar mulig)



Vi har også forsøkt å nøste i kjønnsdimensjonen i bruk av kommunale botiltak. Det viser seg at det i 56 prosent av barneverntjenestene er flest gutter som benytter botiltak, mens det er 29 prosent som oppgir at flest jenter bruker dem. 25 prosent oppgir at de ikke vet. Fra annet hold vet vi at et flertall av unge flyktninger som blir bosatt, er gutter (Svendsen mfl., 2010).

Det er uvanlig med egne botiltak for jenter eller gutter. Over 80 prosent har ikke slike inndelinger etter kjønn. Som vi har sett, er det også vanligst at tiltak opprettes når det er behov, noe som gjør at det i mange tilfeller ikke er aktuelt å spørre om det finnes egne tiltak for jenter eller gutter.

Hvilke tiltak er det som brukes, og hva kjennetegner dem?

Figur 2.3 (s. 29) oppsummerer de mest utbredte formene for botiltak. Siden det kun er tre prosent av barneverntjenestene som benytter andre tiltak enn de som er inkludert i figuren, er det grunn til å tro at oversikten fanger hovedbildet når det gjelder bruk av botiltak.² I figuren er det skilt mellom unge flyktinger og andre unge som benytter botiltak.

Leid hybel med oppfølging er den typen botiltak som brukes av flest barneverntjenester for begge kategorier av unge. Enkelte kommuner benytter vertsfamilier som har ungdom boende på hybel, og denne kategorien vil inngå i kategorien «leid hybel med oppfølging». Kommunal bolig med oppfølging er også en relativt vanlig form for botiltak. I prinsippet er det ikke noen avgjørende forskjell om boligen er privat eller offentlig. Det er oppfølgingen som er det springende punktet, og den vil vi komme tilbake til under diskusjonen om kvaliteten i tilbudet. Det er imidlertid interessant å skille mellom disse to kategoriene da bruken av kommunale boliger vitner om at kommunen har en viss stående kapasitet som kan benyttes. Hvorvidt tjenestene velger å bruke mindre egnede kommunale boliger i stedet for å søke etter bedre egnede private alternative, har vi ikke data som belyser på noen god måte.

Bokollektiv med oppfølging er også en utbredt form for botiltak, og 18 prosent av kommunene melder at de benytter et slikt tiltak for de som ikke er flyktinger. Mange steder benyttes betegnelsen bofellesskap for denne typen botiltak der ungdom bor sammen i bemannede boliger.

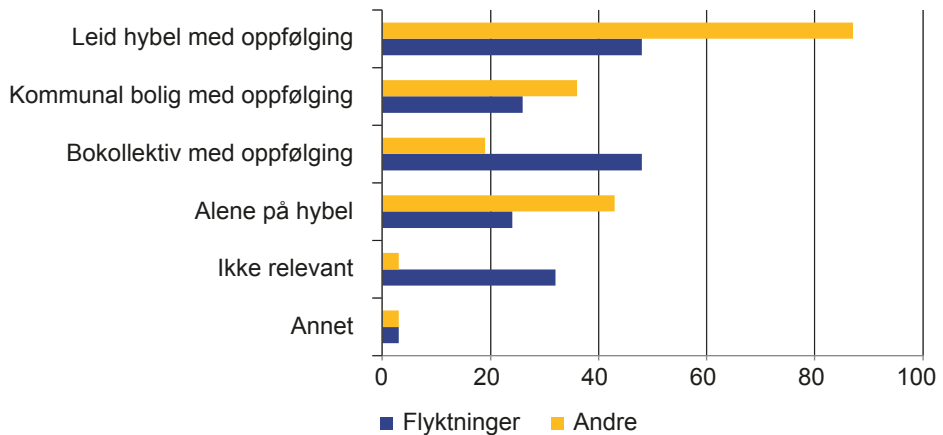
Dersom vi kun ser på unge flyktinger, er imidlertid bofellesskap like vanlig som leid hybel med oppfølging. At bofellesskap i utstrakt grad brukes for unge flyktinger, er også tidligere avdekket (Svendsen mfl., 2010; Garvik mfl., 2016; PwC, 2016), så slik sett er det interessante her at hybel med oppfølging er like vanlig også for denne gruppen når vi spør barneverntjenesten. I studien PwC utførte for KS, ble det avdekket at bofellesskap er det vanligste når unge flyktinger ankommer kommunen, og at de så blir faset over i andre botilbud etter hvert når dette er formålstjenlig. Det at såpass mange oppgir bruk av hybel i vår undersøkelse, kan være et resultat av at undersøkelsen har funnet sted noe tid etter den store flyktningsmottakelsen i Norge i 2015, slik at mange unge flyktinger har kommet ut av bofellesskap og over i andre boformer.

2 I spørreskjemaet hadde vi også en kategori som het «Organiserte botiltak for ungdom med eller uten spesielle behov (f.eks. Ungbo)». Vi fant at denne kategorien tilførte lite til modellen siden det med ett unntak kun er bydeler i Oslo, som er stedet der Ungbo finnes, som har svart positivt på dette. For å gi en entydig framstilling av variasjonen i tilbud har vi derfor utelatt denne fra figur 2.3.

Videre er leid hybel uten oppfølging en utbredt form for botiltak. Det er nærliggende å tenke at en del av ungdommene som er på hybel med oppfølging, vil få mindre oppfølging etter som tiden for oppfølging fra barnevernet går mot slutten. Særlig i ettervern er dette en aktuell bosituasjon.

Til slutt er det verdt å merke seg at spørsmålet går til alle barneverntjenester som bruker eller har brukt slike tiltak, men som figuren viser, er det mange som ikke har erfaring med å bruke kommunale botiltak for unge flyktninger. Dette betyr at for 32 prosent av barneverntjenestene er ikke dette et relevant spørsmål.

Figur 2.3 Hva slags botiltak brukes / har vært brukt i din barneverntjeneste? (Svar i prosent) (flere svar mulig)



På spørsmål om hvor langsiktige kommunens botiltak er, svarer 84 prosent av barneverntjenestene at de oppretter botiltak ved behov. 12 prosent av tjenestene har stående tilbud tilgjengelig, og enda færre har rammeavtaler med mulighet til avrop. Det vil si at hovedregelen er at tiltakene først blir opprettet etter at man kjenner behovet til den enkelte bruker, noe som indikerer at tilbudene blir tilpasset den enkeltes situasjon. På den annen side ser vi at tiltakene ikke krever all verden av stående kapasitet, ettersom de tre mest utbredte tiltakene alle baserer seg på at ungdommen bor alene på en hybel med eller uten oppfølging. I mange kommuner vil det enten være boligkontorer som skaffer hybler eller andre boliger, eller ungdommen vil selv leie på det private boligmarkedet. Barneverntjenestens innsats består dermed enten i å samarbeide med boligkontoret om å framskaffe en hybel/bolig eller i å bistå ungdommen i å skaffe seg en hybel.

På åpent spørsmål om kommunene ønsker å bruke andre botilbud enn de som er tilgjengelige i dag, velger de fleste ikke å svare, noe som kan skyldes at de er tilfreds med tilbudene som finnes. De som beskriver andre behov, nevner gjerne tilbud slik som de som er listet i figur 2.3, og muligheten til økt bruk av vertsfamilier – ordninger der den unge bor på hybel hos en vertsfamilie som får noe ansvar for å følge opp den unge. Det er med andre ord ikke beskrevet noe tilbud ut over det som er vanlig å benytte, men i noen kommuner ønsker barneverntjenesten å benytte andre tilbud enn de som per dags dato finnes i akkurat denne kommunen.

I annen boligforskning er plasseringen til de kommunale boligene et viktig tema (Hansen, Grødem og Sandbæk, 2013). Det å plassere sårbare mennesker, og særlig ungdom, i belastede boområder sammen med andre som har omfattende utfordringer med å mestre egen hverdag, kan ha negative konsekvenser for livssjansene. Det er derfor betryggende at nær 90 prosent av kommunene plasserer ungdom i «selvstendige enheter i vanlige boområder». Samtidig oppgir nær 20 prosent av tjenestene at de også plasserer ungdom i «selvstendige enheter nær andre boliger for personer med tjenestebehov», og nesten like mange at de plasserer dem «som del av større boenhet rettet mot personer med tjenestebehov». Det ser ikke ut til å være noen systematisk sammenheng mellom hvilke kommuner som plasserer ungdom i slike bosituasjoner, og strukturelle forhold ved kommunen som størrelse, beliggenhet eller lignende.

Det er utbredt at kommuner og barneverntjenester oppretter botiltak både i vanlige boområder og i sammenheng med kommunens øvrige tjenestetiltak. Rundt 30 prosent bruker kommunale boliger til botiltak. Kommunale boliger har ofte en mer utsatt beboergruppe enn befolkningen for øvrig (Hansen et al., 2013, s. 17), men dette er åpenbart ikke alltid tilfellet. Vi vet ikke hva som kjennetegner boområdene som ikke er «vanlige» boområder, eller hvilke vurderinger som ligger til grunn når boenheter blir valgt i disse områdene, men det er bekymringsfullt dersom en tredel av barneverntjenestene har som vanlig praksis å plassere sårbar ungdom i bomiljøer der de kan komme i kontakt med miljøer de bør skjermes fra. I kommunene der vi har gjennomført kvalitative analyser, har imidlertid ikke dette vært en problemstilling, og hvorvidt dette er et reelt problem, kan med fordel forfølges videre i senere studier.

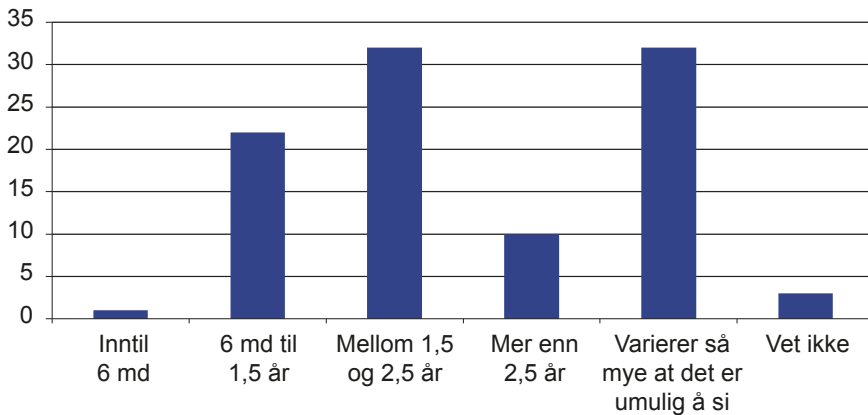
Lengden på bruken

Lengden på bruken av tiltak er framstilt i figur 2.4. Figuren viser at bruken typisk er fra ett til to og et halvt år. Som vi så i figur 2.3, brukes kommunale botiltak noen ganger i påvente av plassering i fosterhjem eller institusjon.

I disse tilfellene er det naturlig at tiltaket er kortere enn seks måneder. Likevel er det kun én barneverntjeneste som oppgir at dette er vanlig bruk av botilbud. En tredel av barneverntjenestene mener variasjonen er så stor at det er umulig å si hva som er vanlig, noe som er nok en indikasjon på de individuelle avveiningene som gjøres i det enkelte tilfellet. Denne typen tiltak er altså ikke hyllevare, selv om de kategoriseres i fire-fem forskjellige varianter.

Det at varigheten av tiltakene stort sett ikke overgår 2,5 år, kan henge sammen med at botiltak er et mindre inngripende tiltak som ofte ikke er ment som en langvarig løsning for den enkelte. Det at tiltakene er best egnet til eldre ungdom, legger en naturlig begrensning på varigheten. Vi så i figur 2.2 at mange bruker denne typen tiltak for unge over 20 år, og for denne gruppen er det begrenset hvor lenge de kan være i tiltak i regi av barnevernet. For unge flyktninger kan botiltaket vare lenger.

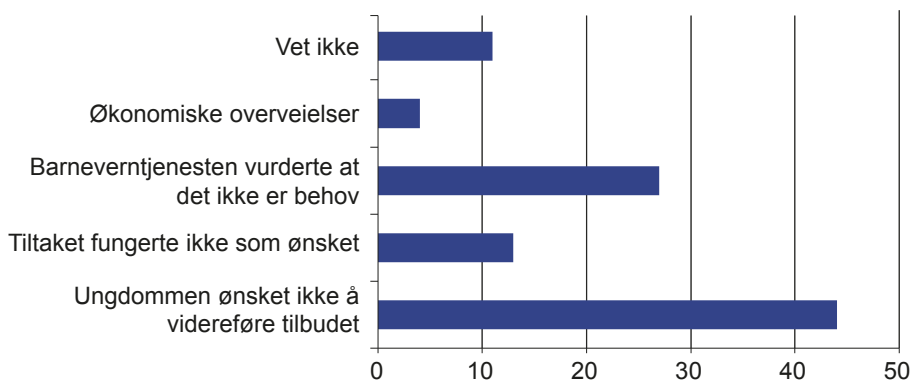
Figur 2.4 Hvor lang varighet har vanligvis en ungdoms bruk av botilbud? (Svarfordeling i prosent)



For å få en mer presis forståelse av tiltakenes lengde og avslutning spurte vi også om hva som var årsaken sist et botiltak ble avsluttet i deres kommune. Svarene er framstilt i figur 2.5. Den vanligste grunnen som oppgis, er at ungdommen ikke ønsker å videreføre tilbudet (44 prosent), og dernest at det er barneverntjenestens vurdering at det ikke lenger er behov for tiltaket (27 prosent). Det er overraskende få som oppgir at tiltaket ikke fungerte etter hensikten (13 prosent). Dette kan henge sammen med at en stor andel av brukerne er i siste fase av sin kontakt med barnevernet, slik at det er få som skal fra et botiltak og over i andre typer barnevernstiltak. Likevel hadde vi forventet flere overganger mellom

forskjellige typer tiltak, særlig med tanke på at enslige flyktninger ofte plasseres i bofellesskap ved ankomst til en kommune, før de får et mer tilpasset botiltak etter hvert. Dette representerer imidlertid ikke en avslutning av et botiltak, men en overgang mellom forskjellige typer botiltak, og det er mulig at tjenestene kun har oppgitt at et botiltak har blitt avsluttet fordi det ikke fungerte etter hensikten, i tilfeller der man har valgt bort botiltak til fordel for institusjoner eller fosterhjem. Det er fire prosent som oppgir økonomiske overveielser som begrunnelse for å avslutte tiltaket. Det er vanskelig å vurdere dette forholdet når vi ikke kjenner detaljene bak tjenestens vurdering, men det er i utgangspunktet vanskelig å se for seg at økonomiske begrunnelser legitimt kan forklare avslutningen av et tiltak som er etablert av barnevernsfaglige grunner. Gitt at det er få som har svart dette, og at svaralternativet «økonomiske overveielser» kan gi noe tolkningsmangfold, ser vi ikke på dette som alarmerende.

Figur 2.5 Tenk på den siste saken der et botilbud opphørte, hva var grunnen? (Svarfordeling i prosent)

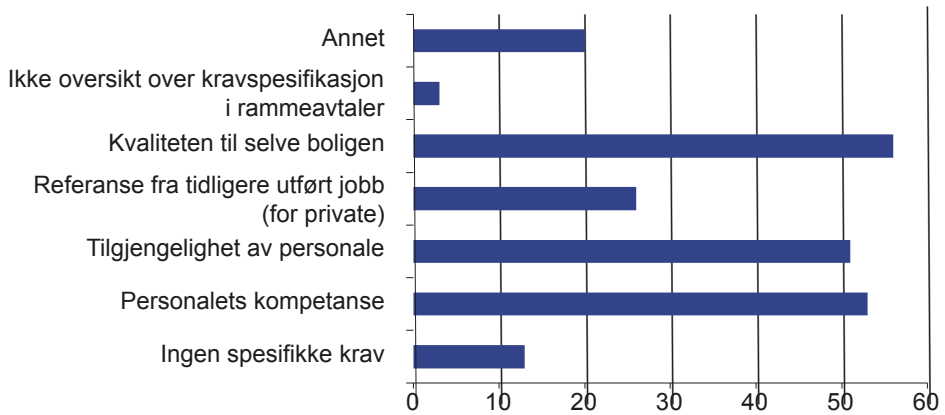


Hvordan jobbes det med kvalitet på tiltakene?

Uavhengig av hvilke tiltak som benyttes, og lengden på bruken, har barneverntjenestene en selvstendig plikt til å sikre kvaliteten på tilbudet. Vurderingen av hva som er tilstrekkelig kvalitet, må baseres på barnevernloven, men vurderingen må gjøres lokalt i det enkelte tilfellet og vil være avhengig av behovene til det enkelte barn/ungdom. Et sentralt tema i denne rapporten er om det trengs felles standarder og kvalitetsvurderinger, eller om dette fortsatt skal være overlatt til kommunene å vurdere selv. Uansett er det nødvendig å gjøre individuelle tilpasninger ut fra barnets/ungdommens livssituasjon og behov, og eventuelle regler og rutiner må tilpasses dette behovet for fleksibilitet.

Som vi så av tabell 2.3, er det mange barneverntjenester som har erfaring med å bruke hybel uten fast, løpende oppfølging. Et slikt tilbud har nødvendigvis andre kvalitetskriterier enn tiltak med intensiv personaloppfølging. I figur 2.6 framstiller vi hvordan barneverntjenestene oppgir at de stiller krav til kvalitet ved botilbudene, og i tolkningen av figuren må vi derfor ta høyde for at for flere av tiltakene er spørsmål som dreier seg om personalressurser, mindre relevante. Likevel vil tilgang til og dialog med for eksempel kontaktperson for botiltaket eller saksbehandler i barnevernet kunne være viktig.

Figur 2.6 Hvilke krav setter barnevernet til kvalitet ved botilbudene? Flere svar mulig (Svarfordeling i prosent)



I vårt materiale framkommer det at kun 18 prosent har skriftlige rutiner for botiltak. Dette er et svært lavt tall, og det er langt flere som oppgir at de har krav til kvalitet, enn det er tjenester som har formulert dette skriftlig. Likevel er det 12 prosent som melder at de ikke har utformet spesifikke krav til botiltakene. I disse tilfellene vil det dermed være opp til den enkelte saksbehandler å vurdere om kvaliteten på tilbudet er tilfredsstillende. Det er med andre ord som oftest ingen skriftlige kvalitetsrutiner, og i en del tilfeller er det ingen spesifikke kvalitetskrav overhodet. Samtidig ser vi av svarene i figur 2.6 at det i praksis stilles en rekke krav til forskjellige sider ved botiltakene.

Et grunnleggende kvalitetsaspekt ved et botilbud er kvaliteten på selve boligen. Det er kun 56 prosent som oppgir at de setter krav til denne. Uavhengig av hvor omfattende oppfølging ungdommen har, vil egenskapene ved boligen alltid være en grunnleggende kvalitet ved tilbudet. Det framstår som urimelig at nesten halvparten av barneverntjenestene ikke har kvalitetskrav knyttet til dette. Det er

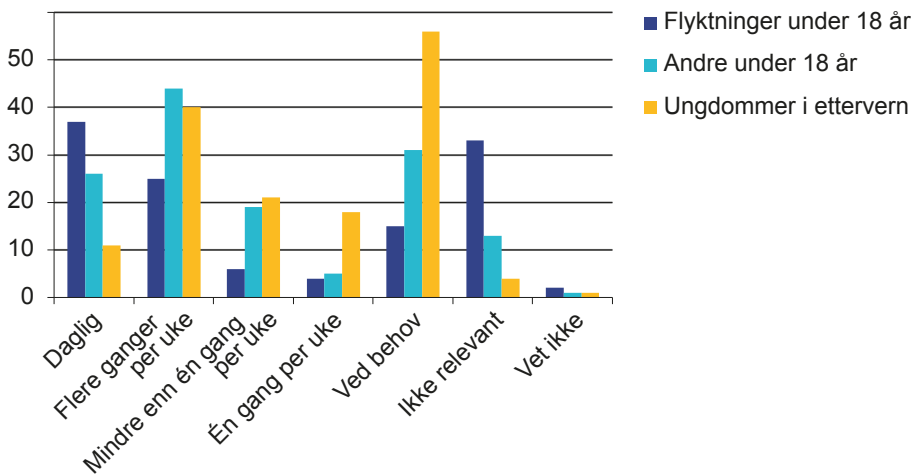
derfor nærliggende å anta at de som besvarer skjemaet, ikke krysser av for dette selv om det finnes uformelle rutiner eller kriterier. Siden få tjenester har skriftlige rutiner generelt, må det nødvendigvis være mange som heller ikke har skriftlige rutiner for å sikre kvaliteten på selve boligene. Videre kan det være at disse tjenestene i stor grad disponerer boliger som er kommunens egne, slik at man anser kvaliteten som sikret gjennom eierskapet og den oppfølgingen kommunen har av egne eiendommer.

Selv om egenskapene ved selve boligen er et kvalitetsaspekt som alltid er til stede, er sannsynligvis typen botiltak og formen på og omfanget av oppfølgingen viktigere sider ved kvaliteten på tilbudet. Det er kun drøyt halvparten som oppgir å ha krav knyttet til tilgjengelighet av personale, og en like stor andel som oppgir å ha krav når det gjelder personalets kompetanse. Også dette er lave tall, gitt at personale er en avgjørende kvalitetsfaktor i alt barnevernsarbeid.

Bortsett fra beskaffenheten til selve boligen er tilstedeværelsen til personalet den kvalitetsfaktoren som flest barneverntjenester oppgir å stille krav om. Figur 2.7 viser hvor mye oppfølging som gis til henholdsvis flyktninger under 18 år, andre barn under 18 år og personer i ettervern. Som ventet er det de eldste, altså de som er i ettervern, som får minst omfattende oppfølging. Det kan også se ut som om flyktninger under 18 år i gjennomsnitt får noe tettere oppfølging enn andre under 18 år. Det er ikke helt klart hva grunnen til dette er, men man kan se for seg at det kan være aldersforskjeller mellom disse gruppene selv om de begge omfatter ungdommer under 18 år. Det er betydelig forskjell på å være nesten 18 og å være 15 år gammel. Videre kan det være at gruppene vurderes ulikt når det er spørsmål om hva slags tiltak som er mest hensiktsmessig av institusjon eller fosterhjem på den ene siden, og botiltak på den andre. En mulig hypotese er da at enslige flyktninger oftere plasseres i bofellesskap og andre ungdommer oftere i fosterhjem. PwC (2016) fant i sin undersøkelse at kommuner plasserer flyktninger under 18 år i bofellesskap selv om de fra et faglig ståsted ville foretrukket fosterhjem. Spørreundersøkelsen til barneverntjenestene gir ikke tilstrekkelig grunnlag til å trekke tydelige konklusjoner om dette, men funnene fra de kvalitative caseundersøkelsene våre (kapittel 3) er helt entydige på at dette er tilfellet. Dette er også dokumentert i annen forskning om bosetting av enslige mindreårige asylsøkere (Svendsen mfl., 2010; Garvik mfl., 2016). Både tidligere undersøkelser og de kvalitative undersøkelsene i dette prosjektet viser at enslige flyktninger blir plassert i botiltak der andre i sammenlignbare situasjoner ville blitt plassert i fosterhjem, med den mer omfattende omsorgen som det medfører. Det er dermed naturlig at noe mer personalressurser brukes på unge flyktninger som er i botiltak, simpelthen fordi behovene er større. En annen faktor kan være at kommunene

hvor de unge flyktningene befinner seg, mottar midler gjennom den statlige refusjonsordningen for bosetting av unge flyktninger, og at dette gir kommunene økonomisk grunnlag for tettere oppfølging av denne gruppen. Utgiftene til de andre ungdommene er til sammenligning ment å dekkes innenfor kommunens ordinære ramme.

Figur 2.7 Hvor mye oppfølging får ungdommen mens han/hun bor i tiltaket? (Svarfordeling i prosent) (flere svar mulig)



Med tanke på at personale er en avgjørende kvalitetsfaktor i alt barnevernsarbeid, er tallene knyttet til krav til personalressurser påfallende lave. En forklaring på dette kunne vært at krav til personalressurser ikke er relevant for kommuner som kun benytter hybel uten oppfølging, jf. figur 2.3. Det er imidlertid få kommuner som utelukkende har dette botiltaket, og påfallende nok oppgir halvparten av kommunene som kun har botiltak uten personaloppfølging, at de stiller krav til tilgjengelighet til personalets kompetanse. Det framstår som besynderlig at det stilles krav til personalet, når ungdommene i disse kommunene ikke får løpende oppfølging i botiltaket. Likevel må barneverntjenester som kun har botilbud i form av hybel uten oppfølging, sørge for at ungdommene får oppfølging fra sin saksbehandler så lenge de har tiltak i barnevernets regi, noe som kan ligge til grunn for besvarelsene fra disse barneverntjenestene.

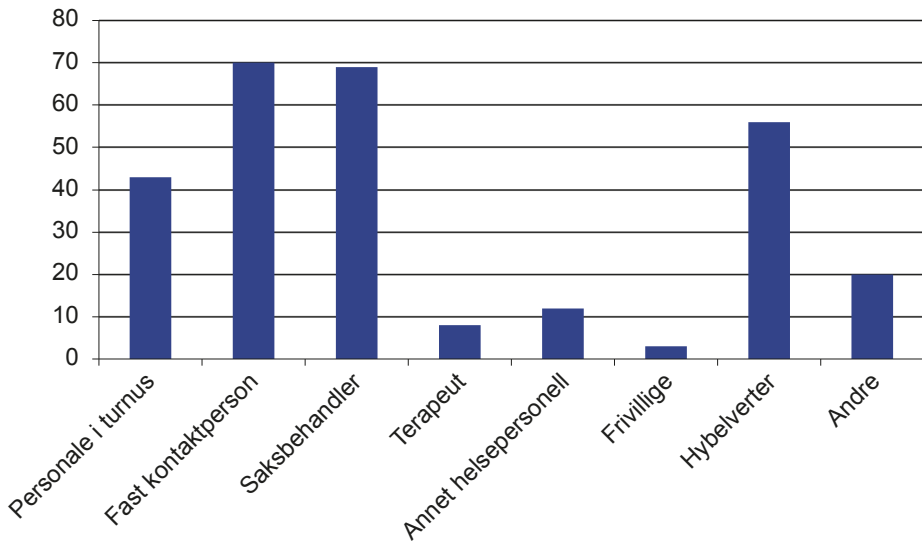
Referanse for tidligere utført jobb er et kvalitetskrav som kun er relevant for tjenester som ikke ytes av barneverntjenesten selv. 26 prosent av tjenestene oppgir at de krever slike referanser, og det lave tallet henger sannsynligvis sammen med at det i hovedsak er kommunene selv som driver botiltakene.

Hvis vi bare ser på de kommunene som benytter private drivere (kommersielle eller ideelle), er det imidlertid fortsatt små variasjoner: 26 prosent av kommunene med erfaring med kommersielle aktører, 33 prosent av kommunene med erfaring med enkeltpersonforetak og 18 prosent av kommunene med erfaring med ideelle aktører stiller krav til referanser. Det er overlapp mellom disse gruppene av kommuner ettersom samme barneverntjeneste ofte benytter forskjellige typer aktører til å drifte tiltak. Det mest interessante forholdet er uansett at bruken av referanser i alle tilfeller er beskjedent.

En del barneverntjenester benytter seg av vertsfamilier, familier som får betalt for å ha en viss oppfølging av en ungdom som bor i hybel eller leilighet tilknyttet eget hjem. I disse familiene er det ikke-profesjonelle personer som ivaretar en viktig del av oppfølgingen. De inngår ikke i linjen som ansatte i barneverntjenesten, men mottar veiledning og økonomisk kompensasjon for innsatsen. Der vertsfamilier benyttes, er tjenestene samstemte i at det gis veiledning og oppfølging til denne typen spesielle ansatte.

I tillegg til mengden av oppfølging er det sentralt å avdekke formen på oppfølgingen som beboerne får, det vil si hvem det er som gir oppfølgingen. Figur 2.8 viser erfaringene som tjenestene har med hvem som følger opp ungdommene i botiltak. Her ser vi at det er to grupper som hovedsakelig følger opp ungdommene. For det første er det saksbehandlere i barnevernet. Det er imidlertid vel 30 prosent av tjenestene som oppgir at de ikke har som praksis at ungdommene har kontakt med saksbehandleren sin. Saksbehandleren har ofte ansvar for å utforme og følge opp den individuelle planen som skal utarbeides for det frivillige hjelpetiltaket, og vil dermed være en viktig kontakt og kontrollinstans utenfor botiltaket, som kan fange opp ungdommens livssituasjon og (endrede) behov og eventuelle konflikter og behov for medvirkning. I så måte er det påfallende at så mye som 30 prosent av kommunene ikke oppgir kontakt med saksbehandleren som en del av oppfølgingen til ungdommen. Denne funksjonen kan til dels være dekket av en fast kontaktperson, men likevel er det saksbehandleren som har myndighet og forpliktelse til å gjøre formelle vedtak som endrer oppfølgingen av ungdommen. Derfor er det problematisk at det er så vidt utbredt at saksbehandlere ikke har løpende kontakt med ungdom i botiltak.

Figur 2.8 Hva slags type oppfølging får ungdommen som bruker denne typen botiltak? (Svar i prosent) (flere svar mulig)



Den andre typen personale som ungdommen har kontakt med, er knyttet til det enkelte tiltaket, slik som fast kontaktperson, personale i turnus og hybelverter. Denne type oppfølging følger naturlig av botiltaket. Det at denne formen for oppfølging er så utbredt, sier derfor mer om hvor vanlig typen botilbud er, enn om beskaffenheten til oppfølgingen. En tredje form for oppfølging er den løpende kontakten som en vertsfamilie har med ungdommen som bor i tilknytning til dem. Også utbredelsen av slik oppfølging vil følge av omfanget av bruk av vertsfamilier. Som vi ser, er bruk av frivillige et relativt marginalt fenomen. Det er lite overraskende at barneverntjenester med sine formelle, strenge krav til offentlig ansvar er en type tjenester hvor frivillige er lite inkludert i den løpende driften.

I tillegg får noen ungdommer oppfølging av helsepersonell og/eller terapeut. Disse ungdommene er vurdert til ikke å trenge mer inngripende tiltak som fosterhjem eller institusjon. Det kan derfor være at de har mindre behov enn andre barnevernsbarn for helsemessig og annen oppfølging som iverksettes som følge av omsorgssvikt i familien. Likevel er behovet for helsehjelp sannsynligvis større hos gruppen som benytter kommunale botiltak, enn hos befolkningen for øvrig. Når det gjelder unge flyktninger, så blir disse, som vi var inne på over, oftere plassert i botiltak i situasjoner der andre ville blitt plassert i fosterhjem. Det kan derfor være grunn til å sette spørsmålsteget ved om unge flyktninger og

andre barn med botiltak får god nok helsemessig oppfølging mens de bruker denne typen tiltak. Det at enkelte barneverntjenester på åpne spørsmål bemerker at de gjerne skulle hatt et bedre samarbeid med andre offentlige instanser, særlig når det gjelder psykisk helsevern, understreker at dette kan være en problematikk som fortjener økt oppmerksomhet. Dette kommer også fram i casestudiene våre.

20 prosent av barneverntjenestene trekker fram «Andre» som en kategori som gir oppfølging. Dette kan for eksempel være familie, øvrige slektninger eller lærere. Det er dermed relativt utbredt å trekke inn eksterne ressurspersoner når dette oppleves som naturlig.

Som avsluttende vurdering av spørsmålet om kvalitet og om hvem ungdommene får oppfølging fra, er det relevant å se på hva kommunene sier om internkontroll. Internkontroll er et virkemiddel for å sikre at andre kvalitetsaspekter overholdes. Internkontroll er nemlig i seg selv et kvalitetsaspekt, ettersom det setter barneverntjenestene i stand til å sikre at kvaliteten på tjenestene er på det nivået de ønsker, og som er akseptabelt. Eksternt tilsyn med barneverntjenestene utføres av Fylkesmannen. Dette er tilsyn som skal sikre at tjenestenes virksomhet er i overensstemmelse med loven, og at den kommunale variasjonen i tilbudet ikke går ut over handlingsrommet som ligger hos den enkelte kommune. Denne typen tilsyn er altså ikke en del av det internkontrollregimet som vi har undersøkt.

Det mest påfallende i vår undersøkelse er at 82 prosent av tjenestene som har botiltak i barnevernets regi, melder at de fører intern kontroll med disse, mens bare 60 prosent melder at de har rutiner for internkontroll med botiltak i privat regi. Da har vi sett bort fra tjenester som dette spørsmålet ikke er relevant for. I tolkningen av denne forskjellen er det viktig å være oppmerksom på at barnevernet i mange kommuner kan ha opprettet en egen enhet som formelt ligger under barnevernet, men som har stor grad av autonomi når den utfører arbeidet på oppdrag fra barneverntjenesten. Denne enheten er altså ikke privat, men den manglende direkte styringen kan medføre økt kontrollbehov. Det er også slik at mange private tiltak kan bestå av hybler og lignende, mens kommunale tiltak kan være mer omfattende og derfor kreve mer inngripende kontroll. Vi har ikke tilstrekkelige data til å kunne trekke sikre slutninger om dette.

Utgangspunktet for denne rapporten er spørsmålet om det er behov for økt regulering av kommunale botilbud. Økt regulering vil medføre, i en eller annen form, økt bruk av felles kvalitetsindikatorer på tvers av kommuner og for svært forskjellige situasjoner. For at slik regulering skal være meningsfylt, må det

også være mulig å føre tilsyn med praksisen i kommunene. Dette vil være en form for eksternt tilsyn på linje med Fylkesmannens tilsyn i dag. Denne problemstillingen vil vi vurdere mer dyptpløyende i kapittel 5 og 6.

Samarbeid med andre

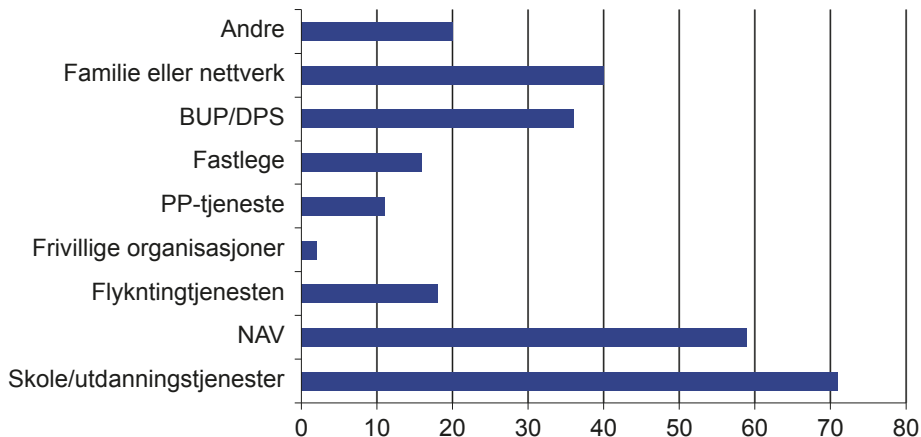
De unge som benytter botilbud, er ofte i en situasjon der det trengs kompetanse og ressurser fra andre enheter enn barnevernet. Hvilke andre instanser som er involvert, sier også noe om hvilke behov ungdommene har, og kan dermed bidra til å gi en beskrivelse av de unge. Figur 2.9 viser at skole og utdanningsinstitusjoner er de vanligste aktørene som bidrar i ungdommens hverdag. Dette er på sett og vis både betryggende og naturlig, ettersom mange av disse unge er i en alder der skole er enten pliktig eller vanlig. For de eldste kan det være aktuelt med andre aktiviteter, som jobb og eller videre utdanning.

Figur 2.9 viser at også NAV er en viktig samarbeidspartner og er inne i bildet i 58 prosent av sakene. Samarbeidet med NAV kan hovedsakelig ha to årsaker. For det første er det slik at NAV overtar deler av finansieringen av beboerens livsunderhold når beboeren fyller 18 år. For det andre kan det være at ungdommen har kontakt med NAV som arbeidsledig eller av andre grunner. Tidligere studier har vist at det er nødvendig med godt samarbeid mellom NAV og barneverntjenesten, og at det er viktig at det barnevernfaglige perspektivet ikke forsvinner i samarbeidet (Bennwik & Oterholm, 2017). På spørsmål om hvilke utfordringer barneverntjenesten eventuelt opplever når de unge fyller 18 år, er det, som vi skal se, imidlertid flere som peker på samarbeidet med NAV som en utfordring.

Familie/nettverk er på banen i 40 prosent av tilfellene. Dette er et nokså lavt tall. Én forklaring på dette er at unge flyktninger er her uten familie og er også ofte uten annet nettverk som stiller opp. Likeledes dras tallene trolig ned av ungdommer som er i ettervern opp mot 23 års alder. For disse unge spiller familien en naturlig mindre rolle enn for unge under 18 år. Det er også en del av disse ungdommene som har et konfliktfylt forhold til familien.

De betydelige rollene til BUP/DPS og fastlegene vitner om at unge i botiltak er en gruppe der mange har helseproblemer som krever oppfølging. Samtidig peker disse resultatene i en noe annen retning enn besvarelsene i figur 2.8. Der er det få som oppgir at det gis oppfølging fra helsepersonell.

Figur 2.9 Tenk på sist gang din barneverntjeneste benyttet botiltak, hvilke andre instanser var involvert i å tilby støtte eller tjenester til ungdommen? (Svar i prosent) (flere svar mulig)



Samarbeidet med flykntingstjenesten er relevant for botiltak som gjelder unge flykntinger. I vår undersøkelse er det 18 prosent av kommunene som har kontakt med flykntingstjenesten. Om vi kun ser på de barneverntjenestene som har løpende tiltak for enslige flykntinger i dag, dobles andelen kommuner som har kontakt med flykntingstjenesten. Likevel er denne fortsatt relativt lav, bare 34 prosent. Vi finner også at disse kommunene som alle har botiltak for unge flykntinger, har en svarfordeling omtrent som i figur 2.9 for de øvrige samarbeidsrelasjonene. En forklaring på at kontakten med flykntingstjenesten er relativt begrenset, kan være at kommunene organiserer introduksjonsordningen for flykntinger noe ulikt, blant annet når det gjelder hvem som har ansvar for utdanningstilbudet til bosatte enslige mindreårige flykntinger. I noen kommuner er derfor skolene heller enn flykntingstjenesten en relevant samarbeidspartner. Vi vet heller ikke hvor stor andel av tilfellene som oppfyller betingelsen om å «tenke på sist gang din barneverntjeneste benyttet botiltak», som omhandler flykntinger. Funnene fra Garvik et al. (2016) indikerer at samarbeidet mellom barneverntjenesten og flykntingstjenesten bør bedres, og våre undersøkelser peker i samme retning, selv om det er noe usikkerhet knyttet til tallene.

Vi har også stilt et åpent spørsmål om hvordan barneverntjenestene opplever eventuelle utfordringer som oppstår når ungdommen fyller 18 år, da lov- og regelverk endres. Tjenestene kan deles i tre kategorier etter hvordan de svarer. For det første er det de som svarer nei, at det simpelthen ikke er noen

utfordringer knyttet til dette. Denne kategorien omfatter kommuner med erfaringer fra alle typer beboere.

I den andre kategorien inngår tjenester som peker på at ungdommene fra de er 18, må samtykke til at barnevernet skal spille en rolle. Som det uttrykkes i én besvarelse: «...helt avhengig av samtykke fra ungdommen. Dette er utfordrende når de ikke ser og forstår sitt eget behov for hjelp.»

Den siste, og største, kategorien omfatter barneverntjenester som viser til utfordringer i samarbeidet med andre offentlige enheter. Det gjennomgående temaet er at barneverntjenestene opplever at andre kommunale instanser ikke tar ansvaret de etter barnevernets syn har, så lenge barnevernet er involvert. Dette gjelder særlig NAV, men også helse- og omsorgstjenester, for eksempel når ungdommen trenger støtte for sin psykiske helse. Det ser med andre ord ut til å være store variasjoner mellom kommunene: I noen kommuner er samarbeidet med andre kommunale tjenester godt, mens det i andre kan være en sentral utfordring for barnevernet. Dette kommer også fram i litteraturgjennomgangen til Bennwik og Oterholm (2017) om samarbeid mellom barnevernet og NAV i ettervern.

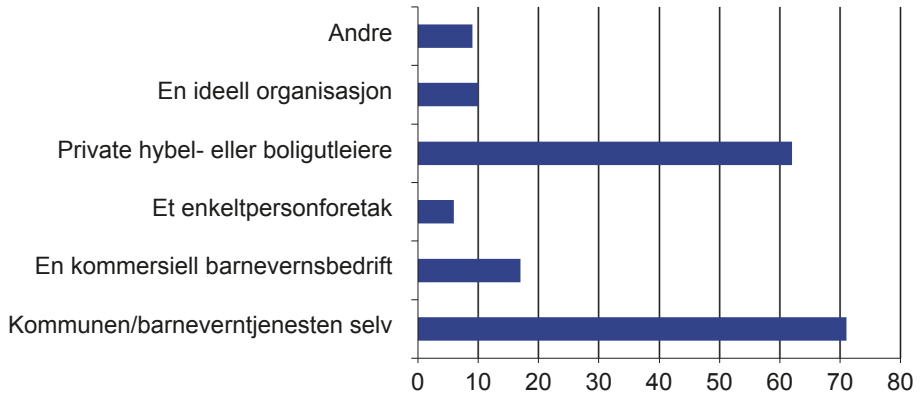
Hvem drifter tiltakene?

I figur 2.10 har vi oppsummert hvem som driver botiltak på vegne av barneverntjenestene. Som figuren viser, er det tjenestene selv eller andre enheter i kommunen, som for eksempel flyktningtjenesten eller egne enheter underlagt barnevernet, som oftest drifter botiltakene. Dette skjer i 70 prosent av barneverntjenestene. Selv om kommunen har ansvar for innholdet i tjenesten og drifter oppfølging, vil det i denne kategorien også være innslag av private aktører i form av private bolig- eller hybelutleiere. I betydelig grad baseres botiltakene på leide hybler/boliger. Dette gjelder også bofellesskap, som kan være i både kommunale og privatleide leiligheter. Etersom det enkelte botiltak opprettes for den enkelte ungdom, er det å forvente at hybler og leiligheter leies etter behov, og at det ikke finnes et overskudd av bopeler som står tilgjengelig i påvente av at behov skal oppstå. Kommunale boligheter kan i noen kommuner ha tilgang på boliger, men i mange kommuner er det knapphet også på kommunale boliger. Noen ganger vil det dessuten ikke være ønskelig å bruke slike boliger for ungdom som barnevernet har ansvar for. Ut fra figuren ser det også ut til at når man leier private boenheter, er det likevel hovedsakelig barneverntjenesten selv som bemanner dem og står for oppfølgingen.

Samtidig er det 17 prosent av tjenestene som har benytterkommersielle bedrifter, og 6 prosent som benytter enkeltpersonforetak, altså to kategorier kommersielle aktører. Når slike aktører drifter tilbudet, betyr det at de ikke bare eier selve boenheten, men også har ansatt personellet som følger opp ungdommene. Når det er sagt, så er åtte av besvarelsene fra bydeler i Oslo, som vi vet har rammeavtaler med kommersielle aktører, og disse alene utgjør 7 prosent. Det er imidlertid verdt å merke seg at det blant de øvrige kommunene som oppgir å benytte kommersielle aktører, er mange mindre kommuner. Innenfor deler av det nasjonale barnevernet har kommersielle aktører hatt en vekst på hele 50 prosent fra 2007 til 2015 (Sivesind, 2017, s. 55). Dataene som foreligger om situasjonen på kommunenivå, er begrenset, men bildet som disse tegner, går i noen grad på tvers av forestillingen om at kommuner må være av en viss størrelse for at private løsninger skal være aktuelt. Dermed sammenfaller funnene i denne kvantitative undersøkelsen med det som blir antydnet i Bogen og Grønningsæters (2014) eksplorative studie. Uansett er det lite utbredt med kommersielle aktører i landet sett under ett. Likeledes er det 10 prosent som oppgir å ha avtale med ideelle organisasjoner. Dette er i seg selv interessant siden vi vet lite om ideelle aktørers rolle i det kommunale barnevernet (Trøttestad og Sivesind, 2015).

Når barneverntjenester velger å la private drifte tjenester, får det følger for organiseringen; da må man ha et apparat som kan utvikle kontrakter med private og følge opp den privatiserte driften. Denne organiseringen kan imidlertid også innføres innenfor et enhetlig kommunalt regime. En observasjon fra de kvalitative casestudiene er at kommuner kan ha egne enheter underlagt barneverntjenesten som har ansvar for personalet som følger opp ungdom i botiltak. Vi vet ikke hvor utbredt denne praksisen er, men den er sannsynligvis begrenset til kommuner med en viss størrelse siden det betinger at det brukes omfattende ressurser i botiltak. Det at kommunene benytter en slik bestiller–utfører-modell for organiseringen av disse tjenestene, representerer ikke en form for privatisering, men det innebærer at barneverntjenestene, som i disse tilfellene har rollen som bestillere, må bruke av noen av de samme kontrollmekanismene som benyttes ved konkurranseutsetting.

Figur 2.10 Hvem drifter botiltakene som barneverntjenesten benytter seg av? Her tenker vi på alle former for botiltak slik det er beskrevet i innledningen. (Svar i prosent) (flere svar mulig)



Når vi spør de som har svart at de bruker ikke-offentlige leverandører, om hvorfor de gjør det, er det flest, 56 prosent, som svarer at det er praktisk når behovet varierer. Dessuten er det 38 prosent som svarer at det gjør det mulig å ha et mer variert tilbud enn de ellers kunne hatt. Manglende kompetanse, eller mulighet til å senke utgiftene gjennom privatisering, blir ikke trukket fram som viktige forklaringer av særlig mange. Det er verdt å merke seg at vertsfamilier – som er tilbud i gråsonen mellom det private og det offentlige – er utbredt i mange kommuner, og det kan være at mange av representantene for barneverntjenestene har hatt denne typen tilbud i tankene når de har besvart dette spørsmålet.

Tilstrekkelig oppfølging?

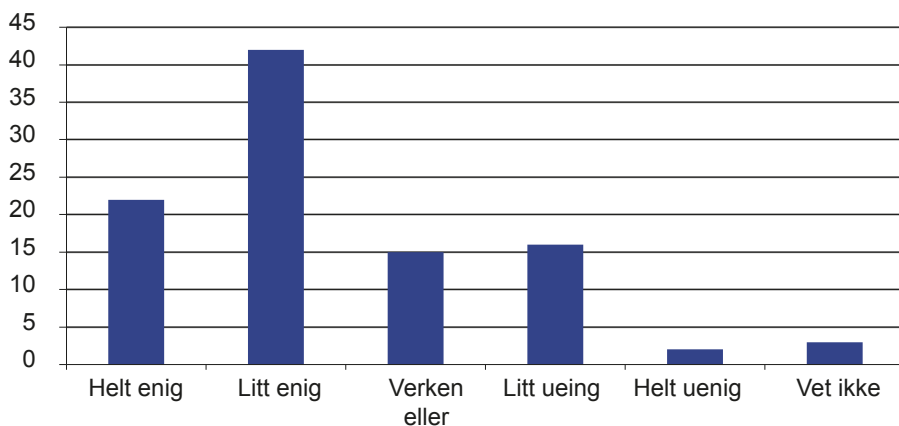
Praktisk talt alle barneverntjenestene evaluerer ordningene, og de opplyser at de også tar ungdommene selv med på disse evalueringene. Sammen med internt tilsyn er evalueringene viktige deler av barneverntjenestenes vurdering av om ungdommene i botiltak får tilstrekkelig oppfølging.

I figur 2.11 ser vi at på spørsmålet om hvorvidt ungdommene som bruker botiltak, samlet sett får tilstrekkelig oppfølging, så svarer vel 20 prosent av barneverntjenestene at de er helt enig. Over 40 prosent sier seg litt enig, mens 15 prosent svarer verken eller. Det er snaut 20 prosent som er litt eller helt uenig. Blant de som har en klar mening, er altså de fleste for det meste enig i at oppfølgingen er akseptabel. Men det er altså kun 20 prosent som mener at oppfølgingen er

tilstrekkelig. Dette er et slående lavt tall, særlig siden «tilstrekkelig» på mange vis bør være en minimumsstandard, ikke noe man må strekke seg mot.

I et slikt perspektiv er det et tankekors at et såpass betydelig mindretall mener at botilbudet ikke gis med tilstrekkelig oppfølging, og det kan tyde på at variasjonene i tilbudet gjør at det er for dårlig en del steder. Ungdommer som har bosted i regi av barnevernet, er sårbare, og det er alarmerende at de som har ansvaret for dem, er såpass åpne om at det ikke gis tilstrekkelig oppfølging.

Figur 2.11 Vil du si deg enig eller uenig i at ungdommene får tilstrekkelig oppfølging når de bruker denne typen botiltak? (Svar i prosent)



Økonomi

Trang økonomi er en nærliggende faktor å undersøke for å forstå barnevernsledernes negative syn på om det er tilstrekkelig oppfølging i kommunale botiltak. For å få et mer generelt bilde av hvordan barneverntjenestene vurderer økonomien i kommunale botiltak, spurte vi hvor viktig det er at kostnadene knyttet til tilbudet er lave. Her svarte 47 prosent av barneverntjenestene at det er viktig. Når i tillegg 6 prosent mener at dette er svært viktig, betyr det at over halvparten tillegger kostnadene stor eller veldig stor vekt. I 2014 ble den statlige finansiering av tilbudet til enslige mindreårige flyktninger strammet inn fra 100 til 80 prosents refusjon. Dette førte til at enkelte kommuner la ned eller reduserte tilbudet sitt (PwC, 2016). I 2016 gikk finansieringen over til å være stykkprisfinansiert for hver enslige mindreårige flyktning som kommunen bosetter. Eventuelle effekter av denne overgangen kommer ikke fram i spørreunder-

søkelsen til kommune. Det er imidlertid et tema vi kommer tilbake til senere i denne rapporten. Uansett er endringene som fant sted i 2016, med nedleggelse og redusert tilbud, en tydelig indikasjon på at kostnader tillegges vekt i den faktiske praksisen i barneverntjenesten. At drøyt halvparten av tjenestene også rapporterer dette selv, er derfor i underkant av hva vi kunne forvente. Vi har ikke grunnlag for å hevde at kostnadstenkningen har ført til et uforsvarlig tilbud eller til at ungdommene er mindre tilfredse med tilbudet, men forholdene vi her har omtalt, viser at de økonomiske rammene styrer innretningen på tilbudet.

Særlig i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige flyktninger er kommunene avhengige av forutsigbarhet for å kunne ha en vifte av tiltak å veksle mellom ut fra ulike og endrede behov hos beboerne over tid, og for å kunne bygge opp og beholde kompetanse hos de ansatte. Samtidig opplever kommunene flere usikkerhetsmomenter i forbindelse med driften av botiltakene de iverksetter overfor denne gruppen. Dette gjelder både usikkerhet om hvor mange flyktninger som vil komme over tid, og usikkerhet knyttet til at refusjonsordningene har blitt endret. Dette får, som vi skal se i neste kapittel, betydning for dimensjoneringen av botiltakene og for ansettelse av kvalifisert personale.

Medvirkning

Å legge til rette for ungdommenes medvirkning er en viktig side ved kvaliteten på tilbudet. Å gi mulighet til medvirkning er en viktig verdi i seg selv, og retten til medvirkning er tydelig nedfelt i barnevernloven. Den lovbestemte retten gjelder også frivillige barnevernstiltak. Som vi utdyper i kapittel 5, er medvirkning viktig for å sikre rutiner for at ungdommen blir hørt. Medvirkning kan foregå i det daglige gjennom kontakt med saksbehandler og personalet som er ansvarlig for oppfølging av beboere i botiltakene. Fra ansatte og ledere i botiltakene er arbeid med medvirkning viktig for å identifisere hva som er ungdommenes individuelle behov, og å få fram om disse blir dekket. Rutiner for medvirkning er også viktig for at ungdommene skal ha innflytelse på egen hverdag og livssituasjon, blant annet når det gjelder utforming av botiltakene, regler, rutiner og konflikttemaer. Botiltakene er per definisjon hjemmene til ungdom og unge voksne, og det er en sentral rettighet for disse å kunne påvirke denne pilaren i eget liv.

Det første stadiet der medvirkning er viktig, er ved avgjørelse av hvilket botiltak som skal benyttes. I undersøkelsen er det 88 prosent av tjenestene som svarer at de alltid spør ungdommen om deres mening før det avgjøres hva slags botiltak som skal benyttes. Blant de øvrige er det 9 prosent som gjør det noen ganger, mens kun 3 prosent gjør det sjelden eller aldri.

Som omtalt ovenfor var det i undersøkelsene et åpent felt der vi ba om en beskrivelse av vurderingene knyttet til siste tilfelle der botilbud ble benyttet. I det overveldende flertallet av disse casebeskrivelsene blir ønske fra den unge det gjelder, trukket fram som en viktig grunn for avgjørelsen om å bruke botiltak.

I de åpne feltene som følger spørsmålet, er det også noen som oppgir at det for enslige unge flyktninger ikke er mulig å sikre medvirkning i utgangssituasjonen. Årsaken er ifølge informantene at det er IMDi som plasserer disse ungdommene i kommunen, og at IMDi da plasserer dem i bofellesskap den første tiden uten at de får mulighet til å påvirke avgjørelsen. Senere er det imidlertid rom for å finne andre boløsninger i samarbeid med ungdommene i tilfeller der det er hensiktsmessig. Både de kvalitative casestudiene i denne undersøkelsen og andre undersøkelser (PwC, 2016; Garvik mfl., 2016) peker mot at det er vanlig praksis at barnevernet og IMDi plasserer enslige flyktninger i utgangspunktet uten at de kan påvirke typen plassering. Når en så stor andel likevel sier at de alltid spør ungdommen, må det tolkes med dette forbeholdet. Det er også en indikasjon på at barnevernet oppfatter denne praksisen overfor enslige unge flyktninger som naturlig. Når det i absolutte tall kun er fem som i denne undersøkelsen har svart at de sjelden eller aldri spør om hva ungdommen ønsker, tyder det på at medvirkning når det gjelder botiltak, er godt ivare tatt for ungdom som ikke er flyktninger. Praksiser som begrenser eller hindrer unge flyktnings muligheter til medvirkning, er noe som flere kommuner påpeker i undersøkelsens tekstfelt. Disse praksisene er imidlertid en konsekvens av den statlige reguleringen av bosetting av flyktninger og er dermed utenfor det lokale barnevernets innflytelse.

Ungdommene skal kunne medvirke også i den tiden de bor i et botiltak. 80 prosent av barneverntjenestene oppgir at de har rutiner for medvirkning i avgjørelser om botiltak under oppholdet. De som svarer at de ikke har det eller ikke vet om de har det, fikk et åpent spørsmål om hvordan de forholder seg til medvirkning når de ikke har rutiner for det, og alle som har svart, sier at de likevel arbeider med å sikre dette.

Kapittelet oppsummert

Som vi var inne på i innledningen til kapittelet, har vi lite kunnskap om de kommunale botiltakene. Det finnes nasjonale oversikter over omfanget av bruken, og de aktuelle lovhjemplene er kjent, men ut over dette finnes det lite samlet kunnskap. Riktignok har det de siste årene vært gjennomført noen undersøkelser om enslige flyktninger og mottaket av dem. Siden enslige flyktninger ofte plasseres i kommunale botiltak, har dette frambrakt kunnskap om deler av

bildet. For de ungdommene som ikke tilhører denne kategorien, er bildet imidlertid uklart. I dette kapittelet har vi forsøkt å bote på dette gjennom å presentere data fra barneverntjenestene om deres bruk og vurdering av kommunale botiltak.

Et sentralt funn er at bruken av botiltak er utbredt. De fleste barneverntjenestene har erfaring med bruk av botiltak. På den ene siden er ikke dette overraskende tatt i betraktning det nasjonale antallet unge som bor i kommunale botiltak. På den annen side er det klart at bruk av botiltak i mindre grad er et byfenomen enn hva man kunne se for seg. Dernest har vi sett at det er relativt få former for botiltak som benyttes. Bofellesskap, hybler med og uten oppfølging og hybel hos vertsfamilie oppsummerer de aller fleste erfaringene kommunene har med botiltak.

Det er mest utbredt å benytte botiltak for de eldste unge som del av ettervern. Det er imidlertid påfallende mange barneverntjenester som også benytter det for yngre brukere, og over 10 prosent har erfaring med at barn under 16 år plasseres i botiltak. I vår undersøkelse har vi kartlagt hvilke erfaringer som finnes med bruk av botiltak, men det framstår som såpass påfallende at botiltak brukes for så unge barn, at mer presise tall på hvor utbredt det er, ville være nyttig å innhente i senere studier.

Det er noen forskjeller på gruppen av unge flyktninger og de andre unge som benytter botiltak. Mange kommuner har erfaringer med begge disse gruppene, og designet på denne studien er ikke ideelt for å avdekke disse forskjellene, men det er klare indikasjoner på at unge flyktninger har mindre medvirkning og større behov for helsehjelp enn andre. De mottar sannsynligvis også mer helsehjelp, men det er uklart om dette kompenserer for forskjellene i behov. I alle tilfeller tyder materialet på at det i mange kommuner er et udekket behov for helsehjelp for denne gruppen.

Det mest alvorlige funnet som presenteres i kapittelet, er at det kun er 20 prosent av lederne av barneverntjenestene som er helt enig i at de unge som benytter botiltak, får tilstrekkelig oppfølging. 20 prosent er litt eller helt uenig i at det gis tilstrekkelig oppfølging. Dette er en indikasjon på at kvaliteten på tilbudet varierer mellom kommuner, og at det noen steder ikke er godt nok.

Kapittel 3

Kommunale botiltak i praksis

I dette kapittelet vil vi beskrive ulike botiltak og gi eksempler på ulike måter kommunene organiserer og finansierer botiltak som frivillig hjelpetiltak under barnevernloven på. Vi vil også inkludere eksempler på hvordan kommuner har plassert det administrative ansvaret hos andre kommunale enheter og private aktører i dette arbeidet. Datagrunnlaget er botiltak i fem kommuner i fem forskjellige fylker og tre landsdeler. Utvalget omfatter to storbyer. I den ene byen er barneverntjenesten sentralisert og lagt under en fellesadministrasjon, mens den i den andre byen er bydelsorganisert. I det siste tilfellet har vi dekket ulike botiltak i tre bydeler. Videre har vi inkludert én mindre og to mellomstore kommuner. Av de sistnevnte er den ene en bykommune og den andre en forstadskommune. Til sammen omfatter utvalget tretten botiltak som representerer sju ulike varianter av botiltak. Kommunenes utforming har sammenheng med organisering av barneverntjenesten, forhistorien til bruk av botiltak og kjennetegn ved oppvekst-, ungdoms- og integreringsarbeidet. Hensikten er å få fram begrunnelser for valg både ut fra hva ulike aktører oppfatter som egnede tiltak, og ut fra de administrative rammene, økonomiske betingelsene og faglige overveielser som former kommunenes handlingsvalg. En ansatt i barneverntjenesten formulerte betydningen av de økonomiske overveielser på denne måten:

«Barnevernet må vurdere ulike tiltak ut fra hva som er forsvarlig – og så ut fra økonomi. De kan hjelpe langt flere hvis de hjelper barn og unge i familiene eller i botiltak, enn om de sender en ungdom på institusjon – som koster svært mye. Likevel ser vi at barnevernet trenger mer ressurser for å følge opp barn i familier – for eksempel ungdom som sliter – at de får tett nok oppfølging.»

Temaene og problemstillingene som blir diskutert i dette kapittelet, er basert på det vi har fått kjennskap til gjennom botiltakene som vi har studert i de fem kommunene. Vi har spurt barnevernsledere, mellomledere og ansatte om organisering av botiltak, om begrunnelsene for innretningen og om hvilke vurderinger de gjør opp mot sine forståelser av beboernes behov. Videre har vi spurt dem om hva de regner som suksesskriterier for botiltakene. Vi har diskutert hva fravær av felles kravspesifikasjoner betyr for utforming av botiltakene,

og hvordan de selv vurderer kvalitet i tiltakene. Vi har også spurt ledelsen om hva endret lovanvendelse og dagens finansieringsordninger har å si for kommunens strategier for dette innsatsområdet.

Eksempler på ulike botiltak

Vi har inndelt beskrivelsene av de ulike botiltakene etter beboergrupper. Dette er fordi tiltakene er tilpasset de ulike beboergruppene, som dermed bor atskilt. En slik inndeling gir også en forståelse av hvorfor det foregår en viss parallell organisering av botiltak basert på hvilken kategori beboerne tilhører.

Botiltak som frivillig hjelpetiltak

Barneverntjenestene vi har intervjuet, understreker at botiltak er et viktig virkemiddel for dem for å finne gode løsninger for barn som trenger et hjelpetiltak. De påpeker at det er nødvendig å ha botiltak som alternativ til mer inngripende tiltak som institusjonsplassering. Fosterhjem er heller ikke alltid en god løsning for de eldre barna; det er dessuten vanskelig å rekruttere familier til denne aldersgruppen. I to av kommunene hadde de erfaring med botiltak for barn under 18 år, men det kunne gå noe tid mellom hver gang de hadde barn i slike botiltak. De hadde dermed ikke ferdige opplegg, men måtte tilpasse tiltaket i det enkelte tilfellet. De hadde ingen i dag som bodde i slike botiltak.

Hensikten med botiltaket som hjelpetiltak er å unngå å overta omsorgen for barnet, men likevel gi barnet nødvendig oppfølging. Det at de får et botilbud i samme kommune/bydel, gjør at de kan opprettholde kontakt med familien og kontinuitet i andre relasjoner og skole. Dette gjør at tiltaket er mindre inngripende enn institusjonsplassering eller fosterhjem. Barneverntjenesten understreker at de som er plassert på et slikt hjelpetiltak, blir vurdert nøye med hensyn til om de passer til boformen. De prøver først med oppfølgingen mens ungdommene bor hjemme, selv om ikke familiene alltid følger ungdommene godt nok opp. For noen av disse ser de etter hvert at botiltak er nødvendig fordi dette kan sikre dem tettere oppfølging, for eksempel hos BUP eller en annen helseinstans. Det gjelder også ungdom som lever i så alvorlige konflikter med foreldrene sine at det kan være ødeleggende både for helsen deres, for muligheten til å fullføre utdanning og for familierelasjonene på kort og lang sikt. Et annet eksempel er ungdom som opplever konflikter knyttet til kulturelle forskjeller i oppdragelsesstil. Blant annet nevnes en jente som har rømt hjemmefra på grunn av foreldrenes kontrollerende atferd. En annen grunn til at ungdom oppsøker hjelp, kan være at hjemmet er preget av rus, vold og/eller

omsorgssvikt. I enkelte tilfeller kan dette ha foregått over lengre tid uten at barnevernet har fått kjennskap til det. Barneverntjenesten kan også ha blitt oppmerksom på situasjonen gjennom en bekymringsmelding eller ved at en ungdom selv har oppsøkt dem på grunn av forholdene i hjemmet. I noen tilfeller har barneverntjenesten fått bekymringsmelding om situasjonen for yngre barn i familien, men så ser de når de har fått kontakt med familien, at også et eldre barn kan ha behov for et hjelpetiltak.

Gjennom casestudiene våre har vi fått kjennskap til to former for botiltak hvor beboere var blitt plassert da de var under 18 år. Det ene består av hybler i samme bygård, med oppfølging av en kontaktperson noen timer per uke. Det andre er et bokollektiv.

Hybel med oppfølging

Det ene botilbudet består av tre små leiligheter i en leiegård i en middels stor by. Tre ungdommer på rundt 18 år får i dag oppfølging 20 timer i uka av den samme kontaktpersonen. Beboerne lever hvert sitt liv med begrenset kontakt seg imellom. Oppfølgingen er individuelt tilpasset. For den ene består den av støtte i kontakten med ulike offentlige instanser, for den andre blir tiden brukt til støtte for å overkomme sosial angst, mens den tredje har behov for råd, voksenkontakt og hjelp til lekser. For denne beboeren er dette botilbudet en videreføring av et tidligere tiltak i samme bygg som ga henne tett kontakt med den ansatte over tid, og det nye tilbudet innebærer dermed kontinuitet og trygghet.

Stedet har tidligere vært drevet av en privat barnevernsbedrift som institusjon med plass til tre beboere, og med en egen leilighet for ansatte. De var da tre ansatte med «medlever-turnus» (de bodde i flere døgn i strekk i huset). Kommunen opprettet tilbudet for barn som enten ikke trivdes på andre typer institusjoner eller hadde flyttet ut av fosterhjem, familiehjem eller lignende. Barnevernet har sagt opp denne avtalen, men det har fortsatt kontrakt for leie av bygården og benytter derfor stedet som botiltak når behov for denne typen hjelpetiltak melder seg. Barnevernet gir da beboerne sterkt redusert oppfølging i forhold til det de fikk da stedet ble drevet som institusjon. Den ansatte som vi intervjuet, anser at bemanningen de hadde som institusjon, ga bedre vilkår for tettere oppfølging:

«Før har de hatt en voksenkontakt som følger dem tett opp, slik at de kommer seg på skole og jobb. Vi går inn i en stedfortrederrolle. For de som har problemer, så må man være tett på, de trenger det! Og så er det alle de praktiske

tingene, lære seg dagliglivsting. Siden jeg er her lite nå, har oppfølgingen ikke blitt på samme måte.»

Hun trekker fram et eksempel der hun var bekymret for en av de nye beboerne, som bare var 17 år, og som tilbrakte mange kvelder alene i en turbulent overgangperiode. Samtidig anser hun at hennes mulighet for å være tilgjengelig på mobil når de trengte det, noe som gikk ut over stillingsinstruksen, ivaretok tryggheten de trengte. Dette var også fordi de tre beboerne var så selvstendige at de kunne vurdere hva slags hjelp de trengte fra henne. Dette gjorde at tiltaket likevel fungerte bra til tross for de stramme betingelsene.

Etter at beboerne rundet 18 år, har de gått over på betingelser som gjelder ettervern, og dette har gitt dem om lag like stramme rammer for oppfølging som de hadde den siste tiden.

Bokollektiv

Det andre eksempelet er et bokollektiv med ti plasser for barn fra 16 år, både gutter og jenter. Som oftest blir de boende i to til fire år. Bokollektivet er dagbemannet (med «husmor») og ettermiddagsbemannet og har nattevakt fem netter i uka. Det avholdes en jente-/guttemiddag én gang i uka. De som bor i bokollektivet, får en livsoppholdsstønad utbetalt ukentlig av barneverntjenesten (hyppigheten er selvvalgt). Størrelsen justeres for det ungdommen selv får inn, for eksempel om de er lærlinger.

Beboerne har i tillegg til de ansatte også oppfølging av to ungdomsarbeidere. Disse har mange hatt kontakt med før de flyttet inn i bokollektivet. At disse ikke er ansatt i bokollektivet, men likevel følger dem opp og ser dem på andre arenaer utenfor huset, vurderer barneverntjenesten som en styrke. Beboerne får løpende hjelp blant annet med økonomispørsmål, skoleoppfølging og helseproblemer. Et kriterium for å få plass i bokollektivet er at man skal gjennomføre skolen. Flere beboere kan bruke ett og to år ekstra – men får individuell støtte og leksehjelp i tillegg til annen oppfølging. Flere beboere får behandling i BUP og hjelp til å følge opp behandlingen. Barneverntjenesten oppfatter det også slik at fellesskap og støtte blant beboerne er viktig for dem.

Det er klare husregler, blant annet å holde huset rusfritt, og hvis beboerne bryter disse over tid, må de flytte ut. Dette har bare skjedd i ett tilfelle. I et annet tilfelle ble det vurdert at opplegget ikke passet ungdommen.

Bokollektivet er opprettet for ungdommer som et hjelpetiltak fordi de kan ha konflikter med familien eller av andre grunner trenger å flytte ut hjemmefra.

Barneverntjenestens intensjon er at ungdommene skal ha kontakt med familien så sant de kan, og at familien også kan ha kontakt med barneverntjenesten når ungdommen bor i kollektivet. Hensikten er å bedre relasjonene og å sikre at ungdommen også har støtte fra foreldrene.

Når de selv og de som følger dem opp, vurderer at de er klare for det, flytter ungdommene ut. For noen er neste steg en felles leilighet. For andre er det en hybel hvor de klarer seg selv, men hvor de også kan bli fulgt opp under ettervernsordningen. Saksbehandleren i barnevernet og ungdomsarbeiderne er de som bidrar i flytteprosessen. De kan for eksempel hjelpe til med å finne en hybel eller med å få orden i økonomien.

Ettervern

«Vi er en krykke – i overgangen fra barn til voksen. Vi går sammen med ungdommen i den sårbare overgangen. Ettervern handler egentlig om unge voksne, de er kjempeunge i livsløpsperspektiv, men 'gamle' i barnevernssammenheng.» (leder Ungbo-enhet)

Botiltak hjemlet som ettervern er for barnevernsungdom som har fylt 18 år, og det skal støtte ungdommen gjennom overgangen til en selvstendig tilværelse (Storø, 2012). Ungdommene kan ha flyttet ut av fosterhjemmet eller institusjonen fordi tiltaket ble avsluttet da de ble myndige, men også fordi de har mistroddes der, eller fordi det ikke lenger er en egnet løsning. Ettervern blir også gitt til unge som har hatt hjelpetiltak fra NAV i sitt eget hjem. Ettervern skal være en støtte til selvstendiggjøring og kan gis fram til den unge er 23 år. Oppfølging i ettervern kan også omfatte opplæring i økonomi, ferdighetstrening, mentor, sosialt nettverk og støtte til å gjennomføre utdanning. De to foregående eksemplene viser at botiltaket kan bli videreført i samme form selv om ungdommen runder 18 år. En vesentlig endring er at tiltaket er frivillig, det vil si at ungdommen selv samtykker i å bo eller bli boende i botiltaket.

Ettervernstiltaket består av hjelp til å finne en bolig og en viss praktisk og sosial støtte og oppfølging. «Ettervern er frivillig. Men vi har en stor gulrot, og det er bolig.» Kommunene kan selv bestemme betingelsene for ettervern, og på hvilket tidspunkt de endrer betingelsene i oppfølgingen, for eksempel avsatte ressurser eller boform. For noen innebærer ettervern at de må flytte til en hybel med mindre oppfølging etter hvert som de blir eldre. Barnevernet er fra lovgivers side oppfordret til å være kreativ og fleksibel i utformingen av ettervernstiltak (Ot.prp. nr. 69 (2008–2009)).

I casekommunene er det ulikt hvordan ettervern organiseres. I én kommune er det opprettet en egen enhet for ettervern utenfor barneverntjenesten, mens i andre kommuner er ettervern enten del av barneverntjenestens ordinære arbeid med tiltak overfor barn i familier, eller det er en oppgave for egne saksbehandlere eller team som arbeider med ungdom. Flere av casekommunene har et organisatorisk skille mellom ettervern for unge flyktninger og ettervern for andre ungdommer, men det er også eksempler på at ettervernsenheten har ansvar for alle i ettervern, uansett bakgrunn.

I de større casekommunene/bydelene vi har data fra, er erfaringen fra de siste årene at den største andelen som får ettervern, ikke kommer fra institusjon eller fosterhjem, men har hatt andre typer barnevernstiltak.

«I utformingen av tiltaket [ettervern] sto det også 'som et alternativ til plassering' – og det er den største gruppen per i dag. Det er den store endringen (...) det vi ser, er mye fattigdom – ikke så mye økonomisk, men sosial fattigdom – altså det foreldrene har klart å være. Vi ser hele spekteret, men det at de ikke har fått alt hjemmefra – de kan ha fått ting, men har huller hvor de mangler omsorg og oppfølging.» (enhetsleder)

Representantene fra barneverntjenesten ser flere som sliter med psykisk uhelse, selvskadning, sosial angst og vegring, men også noen med mer alvorlige diagnoser. I én kommune ser de at en dreining mot psykiske helseplager har gjort at det i dag er flere jenter enn tidligere under ettervern. Tidligere var guttene i flertall i ettervern, og mange hadde da hatt rusproblemer eller hadde vært plassert på institusjon.

Egen Ungbo-enhet

Vi har sett nærmere på hvordan en større by har etablert en egen Ungbo-enhet med ansvar for ettervern. Denne startet opp i 2006 og har til nå fulgt opp 300 ungdommer. Ungbo i denne byen organiserer oppfølging av ungdom i alderen 16–20 år. De forstår enhetens arbeid som ettervern, men enheten inkluderer i noen tilfeller også unge under 18 år med botiltak som hjelpetiltak der disse blir bosatt på hybler med oppfølging. Situasjonen i dag beskrives slik:

«En stund var det ti barn under 18, men alle over 17, de fleste med innvandrebakgrunn. Forsvarlighetsvurdering gjøres for hver av dem, at de kan bli flyttet ut i egen bolig, men det er ikke det vanlige at de er under 18.» (barnevernsleder)

I denne byen er Ungbo administrativt lagt til enheten *Ungdom og fritid* med den faglige begrunnelsen at virksomheten til Ungbo hører til et annet kunnskapsfelt

og en annen forvaltningsenhet enn barnevernet. Dette mener de har vært en god løsning. Kontorene er plassert i samme bygning som *Helsestasjonen for barn og ungdom* og avdelingen *Tidlig intervensjon av rus*, og det gjør tilgang til og samarbeid med disse instansene enklere. Samarbeidet med barnevernet er også tett og godt, med ukentlige møter og uformell kontakt for å vurdere og følge opp saker. Barnevernet sender søknad til Ungbo om plassering. Hver ungdom blir tildelt en primærkoordinator. I dag er det tretten koordinatorene knyttet til tiltaket, og disse har ansvar for om lag seks ungdommer hver. De jobber etter en relasjonell helhetsmodell, der hensikten er at de skal være de trygge voksne som ungdommene mangler. Ungdommen skal ha et dagtilbud, og for de fleste er dette videregående skole. De har også tilbud om enkelte sosiale treffpunkter på fritiden, for eksempel en felles middag i uka. Mye av oppfølgingen foregår imidlertid i ungdommens hjem.

«Å kjøpe en pose mat og lage mat sammen – vi får mye mer ut av en samtale mens man lager mat sammen hjemme. Det er noe annet enn å sitte og snakke på et kontor.» (mellomleder)

Koordinatorerne følger også opp de unge som trenger kontakt med spesialhelse-tjenesten eller ungdomshelsetjenesten. «Det er mye psykososialt arbeid som foregår her.» De er alltid tilgjengelige på mobil på dagtid, og de har ikke en fast måte å jobbe på. I stedet tilpasser de kontakten etter den enkeltes behov. Koordinatorerne kan for eksempel gi praktisk hjelp, bistand i kontakt med NAV eller hjelp med søknader til ulike instanser. Det kan også hende at de må ordne opp i kaoset som kan oppstå når ubetalte regninger eller andre problemer hoper seg opp. «Vi tilpasser tiden vår til den enkelte etter behov.»

Denne kommunen har samordnet ettervern for flyktninger med ettervern for andre ungdommer i samme enhet, men det er opprettet to atskilte opp-følgningsteam for dem, med hver sin fagleder.

«Unge flyktninger, de fleste gutter, har stort behov for systemforståelse og å skjønne samfunnet de har blitt en del av, og bistand ved kontakt med ulike offentlige instanser. De andre i Ungbo, i dag flest jenter, kan ha mer behov for sosial og helsemessig støtte.» (enhetsleder)

Felles for begge gruppene er at noen greier seg godt på egen hånd, mens andre tar mer kontakt og trenger hjelp på mange områder. Koordinatorerne får dermed erfaringer med ulike brukergrupper, samtidig som de er del av samme fagenhet.

Ungbo disponerer ikke egne boliger, men hjelper de unge inn på det private, og i noen tilfeller det kommunale, markedet. Erfaringen er at å leie på det private markedet kan gi ungdommen en viss sosial forankring.

«På den måten får vi også noen ganger knyttet til oss et sosialt engasjement, og vi får spredt hvor de bor. Vi har blitt flinke til å se hva som er riktige boliger til denne gruppen.» (enhetsleder)

Hovedregelen er at Ungbo avslutter oppfølgingen når ungdommene er 20 år. De foretar likevel en ny vurdering av om ungdommen trenger videre oppfølging, og gir dem dette tilbudet hvis det er behov. Lengden på oppfølgingen blir dermed tilpasset den enkelte, og det var flere eksempler på at unge over 20 år ble fulgt opp av Ungbo.

Botiltak for unge flyktninger

Casekommunene har alle en egen innsats og egne enheter for botiltak for unge flyktninger atskilt fra annet barnevernsarbeid. Det er flere grunner til det. For det første vil vedtak om bosetting av flyktninger inngå i kommunens integreringspolitiske arbeid, og slike bestemmelser tas på politikernivå. Tidligere har vi også pekt på det økonomiske aspektet, altså det at botiltakene finansieres over ulike budsjetter. Kommunene får gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) et statlig tilskudd for bosetting av mindreårige flyktninger årlig i inntil fem år eller inntil flyktningen fyller 20 år. Tilskuddet, som skal sikre «gode omsorgstilbud tilpasset det enkelte barnet og lokale forhold» (IMDi, 2017:41), utbetales selv om personen har fylt 18 år ved bosetting, under forutsetning av at han eller hun ble registrert som enslig mindreårig ved ankomst til landet. I tillegg får kommunen et engangs integreringstilskudd for at den skal kunne tilpasse velferdstjenestene, som skole, helsetjenester og NAV, til denne beboergruppen. Hvis den bosatte trenger forsterket oppfølging, kan kommunen i tillegg søke om et tilskudd fra IMDi for å dekke ekstrautgifter til dette (IMDi, 2018). Enten kan den forsterkede oppfølgingen bli gjennomført i regi av botiltaket, eller så kan barneverntjensten søke om plass på en institusjon. Det er Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som behandler søknader fra kommunale barneverntjenester om å ta inn enslige mindreårige flyktninger i slike ordinære tjenestetilbud på lik linje med andre barn.

En ytterligere grunn er faglig og dreier seg om at man antar at bosetting og oppfølging av flyktninger til dels krever annen kompetanse enn botiltak for andre ungdommer. Når det gjelder bosetting av enslige mindreårige flyktninger, har det over tid pågått en faglig diskusjon om disse flyktningene hovedsakelig skal bli forstått som en ressurssterk gruppe, eller som en særlig sårbar gruppe (se for eksempel Oslo Kommune, 2017). Flere av dem vi har intervjuet, har påpekt at de som er bosatt de siste årene, skårer høyt på mange indikatorer som psykisk helse med traumer, sorg og manglende omsorg over tid. I tillegg kommer deres

særlige behov for språkopplæring og samfunnsforståelse. De har noen ekstra utfordringer, slik en mellomleder formulerer det:

«Og jeg tenker det at noen av de utfordringene som jeg møter i forhold til ungdommene, særlig det første halve året, er jo nettopp det med å få systemforståelser, rolleforståelser, ikke sant, hvilke voksne er det som gjør hva, og hvorfor gjør de det. Det er veldig mye som skal på plass. Og til tider kan vi glemme dette, fordi dette er ungdommer som i utgangspunktet er veldig ressurssterke, ikke sant. Så har man jo selvfølgelig mye fokus på mestring og at de skal få til ting. Og de kommer, og har en skikkelig drive, men innimellom så glemmer man litt de ekstra utfordringene som er annerledes med denne gruppen her kontra andre ordinære norske barn, som kanskje har en ti centimeters mappe i barnevernet fra før av, og som kjenner ting nettopp fordi de har vokst opp i Norge.»

Unge flyktninger behandles både i kommunen og i barnevernet som en egen kategori ungdom. De faglige forståelsene av gruppen har vært viktig for hvordan barneverntjenesten har begrunnet utformingen av botiltakene. Spørsmålene har vært «Hvor tett oppfølging trenger de?» og «Hvor mye tid trenger de for å tilpasse seg et nytt samfunn før de greier seg på egen hånd?».

De fleste casekommunene legger opp til en bokarriere som starter med tett oppfølging og går over til mer selvstendighet over tid. Ungdommene begynner da i bofellesskap med tett oppfølging før de flytter over på egen hybel. I noen kommuner blir de imidlertid plassert i hybel med oppfølging allerede ved bosetting. Det finnes også flere varianter av bofellesskap, og det kan være variasjon i måten oppfølgingen er organisert på. Under vil vi beskrive viktige variasjoner i spekteret av botiltak og oppfølgingsformer i casekommunene, som i de fleste av tilfellene har hatt lang erfaring med bosetting av unge flyktninger. Erfaringene de beskriver, er gjort i en periode der de endret tilbudet vesentlig i flere omganger. Først bygget de opp kapasiteten og endret til dels tiltakene de hadde, for å imøtekomme økningen i flyktningankomster i 2015. Deretter reduserte de tilbudet igjen fordi færre enn planlagt ble bosatt³ og behovet for bosetting falt vesentlig. Også finansieringsordningen endret seg i denne perioden.

«Økonomien spiller inn. Ekstremt viktig. Før fullfinansierte staten all bosetting, så reduserte de til å dekke 80 prosent av utgiftene, der kommunen fikk ansvar for 20 prosent, som i realiteten er mye høyere. Men det siste nå er tilskudd per ungdom som bosettes. Så vi er avhengige av å

3 Siden 2015 har flere unge flyktninger med innvilget oppholdstillatelse likevel blitt boende på asylmottak fordi de har fått begrenset oppholdstillatelse på grunn av manglende ID. En del fra Afghanistan har fått begrenset opphold inntil de er 18 år gamle.

bosette mange for å ha de eksisterende tiltakene gående. Og når det er vanskelig, så vil det si at vi ikke får nok inntekter. Da har vi bare utgifter.» (mellomleder)

Barneverntjenestene opplever at mulighetene for å variere tilbud og tilpasse tiltak ut fra individuelle behov reduseres ytterligere når finansieringsordningen er aldersinndelt.

«Finansieringen er aldersjustert – vi får mer for de under 15, men fra 16 år går beløpet drastisk ned. Men det er ikke så stor forskjell på en 15- og 16-åring, som gjør at vi kan endre bemanning så drastisk. Så behovet til ungdommen henger ikke sammen med økonomien i det, ofte. Før da ting ble fullfinansiert, klarte vi å holde ting gående også da det var få bo-settinger.» (mellomleder)

Når vi ser på tiltakene i kommunene, ser vi likevel at mange klarer å differensiere tilbudene og tilrettelegge for ulike behov.

Bofellesskap

De fleste av casekommunene har erfaringer med bofellesskap. Bofellesskap varierer i organisering og i hvor tett beboerne følges opp. Bofellesskapene i vårt utvalg hadde fra fire til seks beboere. I tillegg til at beboerne har sine egne rom, deler de fellesområder som stue og kjøkken. Noen kommuner har flere bofellesskap, slik at de kan tilpasse plassering og opplegg etter ungdommenes alder og eventuelle spesielle behov. Flere steder var det blitt bosatt barn i bofellesskap fra de var 13–14 år.

I et bofellesskap vektlegges det daglige omsorgsbehovet. De ansatte skal være ungdommens primære omsorgsgivere, gi dem trygghet og sikre at de blir sett og ivaretatt (se for eksempel. Byggveien bofellesskap, udatert).

«I bofellesskapene så vil jo arbeidsoppgavene til miljøterapeuter og miljøarbeidere være den daglige omsorgsbiten, oppfølging rundt skole, aktivitet, mat, husarbeid, veiledning og nettverksbygging. Der er det også mange praktiske arbeidsoppgaver. Vi prøver å få dem inn i en rytme som kan danne et godt grunnlag for veien videre.» (ansatt)

De ansatte ivaretar det juridiske ansvaret for ungdommene for eksempel når det gjelder kontakt med skoleverket. Flere trekker fram betydningen av den daglige oppfølgingen av skolearbeid.

«Det å vektlegge leksehjelp – det er så mange som sliter med skolen – de trenger læring – mange kommer uten grunnleggende skolegang. Av alle de 50 som har bodd hos oss, har alle fullført grunnskole og bortimot alle

har fullført videregående. Det hadde ikke gått hvis ikke vi hadde hengt sånn på. Og det er inngangen til et godt liv – og det er muligheten for at de skal klare det, vi kan gi dem.» (enhetsleder)

Boformen skaper et hverdagsliv med relasjoner også til medbeboere. En leder for bofellesskapene understreker at fellesskap mellom beboerne ikke er noe som kommer av seg selv, men noe som krever målrettet innsats:

«Vi er tydelige på at dette er det første hjemmet deres i Norge – vi ser ikke på mottaket som at det var et hjem. Så prøver vi på å ha det mest likt et vanlig hjem. Vi praktiserer forskjellige regler til forskjellige ungdommer. Vi har felles måltider, det går på rundgang å lage dem. Og det skal være hyggelig rundt bordet – alle skal snakke norsk. Vi tenner lys ved frokostbordet. Også det at man har aktiviteter og turer sammen, drar på ferie sammen og alt det vi gjør sammen, bidrar til å lage et fellesskap.»

Noen kommuner vektlegger språkblendede grupper hvor man i bofellesskapet benytter norsk som fellesspråk, mens andre til tider har botiltak hvor alle beboerne snakker samme språk. Det er også ulik praksis når det gjelder å bosette gutter og jenter sammen. Noen har erfaring med å organisere egne bofellesskap for jenter.

«Jentene har større behov for våken nattevakt – det er på kveldstid og nattetid at de vonde minnene kommer. Jeg opplevde større tendenser til selvskadning, de verste hyl og skrik har jeg hørt der – jentene kan potensielt ha vært utsatt for verre ting enn guttene.» (ansatt)

Flere har endt med å kjønnsblende bofellesskapene.

«Vi begynte som et jentefellesskap – men det var *ikke* gøy – det ble ikke noe fellesskap. Vi har god erfaring med at det er blandet – og å ha jenter her. Vi tenker det er en kjempegod læringsarena – at jentene lærer å hevde seg – og at guttene bli vant med å bli kjent med og ta hensyn til jenter – og stort sett er de veldig fine med hverandre.» (mellomleder for bofellesskap)

Jentene vil likevel være i mindretall, og det kan for noen oppleves som en vanskelig overgang.

«Vi har diskutert det mange ganger. I alle fall den ene jenta opplevde at det var uvant og rart i starten, da bodde det en jente i hvert hus. Nå bor de to i det minste bofellesskapet – altså to jenter og to gutter. Nå tror jeg at det går veldig fint – om de ikke betrakter seg som søsken så samarbeider de sånn.» (enhetsleder)

Bemanningstettheten varierer mellom bofellesskapene. I en kommune med lang erfaring med bosetting av unge flyktninger hadde kommunen tidlig – mens de fremdeles fikk refundert 100 prosent av utgiftene til botiltakene for unge flyktninger – definert bofellesskapene som en institusjon. De følger da kravspesifikasjonene til barnevernsinstitusjoner når det gjelder bemanning og de ansattes kvalifikasjoner. Kommunen har opprettholdt denne formen for boinstitusjon også etter at finansieringsordningene ble endret, og den har i dag tre slike botiltak, i tillegg til to bofellesskap som ikke er definert som institusjon. Begrunnelsen for at de har tettere bemanning i noen bofellesskap, er at de har bosatt flere yngre barn, også noen under 14 år (noe de da må søke Bufetat om), og flere med store oppfølgingsbehov på grunn av psykiske helseproblemer. Hver boinstitusjon har fire beboere, og bemanningen består av tre ansatte på dagtid, to våkne nattevakter og to på vakt i helgene. Det er tettest bemanning om ettermiddagene, blant annet for at beboerne skal få leksehjelp. Den ansatte vi intervjuet, beskriver flere gjenkjennelige trekk og dilemmaer som kan utvikle seg innen barnevernsinstitusjoner. Boinstitusjonen med døgnturnus innebærer at ungdommene må forholde seg til flere personer og utvikle tillitsrelasjoner til et stort ambulerende personell. Med flere på jobb blir botiltaket mer institusjonspreget, med felles regler, felles måltider og rutiner for informasjonsoverføring og faglig samkjøring. Det betyr også at beboerne kan få mer individuell oppfølging og ha flere felles aktiviteter. Dette kan være nødvendig ut fra omsorgsbehovet, men det betyr også mindre krav om å ta ansvar for seg selv. Det oppstår mange dilemmaer for eksempel mellom regler og medbestemmelse i det daglige:

«Det er dilemmaer – vi i personalet lager planer og hvis vi skal skrive rapporter eller samtaler – og da lager vi plan for det vi skal gjøre – ellers er det viktig at vi hører på ungdommene om hva de tenker – eller hvordan vi kan hjelpe dem best mulig. Et tema har vært mat – hva de liker å spise. Vi går og handler sammen i utenlandsk-butikk. De velger meny, og det er dilemmaer hele veien, men det å sette grenser er også omsorg, for en gruppe som har vært uten det.» (ansatt)

Hun ser at personalet kan være mer opptatt av aktiviteter og struktur enn det ungdommene liker. Den tette oppfølgingen gir trygghet, men forventningen om at de raskt skal bli selvstendige, oppfylles ikke i praksis.

«Alle er forskjellige, de sliter med mange ting. Men. Jeg tenker, de blir ikke veldig fort selvstendige. Det er både fordi det er så tett med voksne, det hindrer selvstendighet, og personalet er opptatt av omsorg. De lærer ikke å ta ansvar for økonomien, de kan litt praktisk med mat og vasking, og får veiledning. Først når de flytter ut, vil de måtte ta ansvar sjøl.» (ansatt)

Bofellesskapene i denne kommunen følger det samme faglige opplegget og de samme retningslinjene som gjelder for barnevernsinstitusjoner, blant annet for medbestemmelse og de ansattes kvalifikasjoner. De har imidlertid lavere bemanning. En ansatt i et slikt bofellesskap mener at mindre bemanning gir mer kontinuitet i relasjonene:

«Det går an å gjøre ting på en billigere måte. Min erfaring er at hvis det er mindre personale på jobb, blir ikke nødvendigvis tilbudet til ungdommene dårligere. De har mindre folk å relatere seg til – så slår det ut positivt.» (ansatt)

I dette bofellesskapet har beboerne større ansvar for seg selv. For eksempel har de ansvar for å lage middag de fleste dagene i uka:

«Vi prøver å legge inn rutiner i dagen, men de er ungdommer. Det er utopisk at det skjer hver dag, det er leksehjelp, felles måltider, vaskeoppgaver. Men de er ungdommer, de er på skolen, kommer hjem, vil slappe av, spille fotball med andre. Vi prøver å holde rammeverk, ha forutsigbarhet, og del av jobben er å motivere til å følge opp, selv om de ikke vil det.» (ansatt)

Noen bofellesskap har begrenset antallet ansatte til et minimum også ut fra et kontinuitetsargument. Det vanligste var at bofellesskap hadde ansatte som går enten dag- eller ettermiddagsvakt, og at det var egen nattevakt. Som en leder for et bofellesskap sier:

«Dette med turnus – vi vet ikke hva det gjør med dem – det er jo ikke ønskelig at det er sånn – og kanskje vi undervurderer hvordan dette virker inn – med tavleoppslag med hvem som kommer og når.»

Med færre ansatte i bofellesskapet blir kontinuiteten større, men beboerne må også ta større ansvar for praktiske oppgaver som egen økonomi, matlaging og organisering av egen hverdag. De ansatte har derfor mindre mulighet til å følge opp beboere med særlige utfordringer.

I én kommune bruker de bofellesskap som en første registreringsfase der de kan identifisere hva slags oppfølgingsbehov ungdommene har når de skal bosettes på hybler. De beskriver det også som en fase for aktiv bo-opplæring. Tiltaket er døgnbemannet. Erfaringene er at tiltaket er viktig i bosettingsarbeidet, men også at det er preget av den store omstillingen beboerne befinner seg i. Sammensetningen av beboerne er tilfeldig bestemt ut fra hvem som bosettes samtidig, og erfaringen er at det ofte er vanskelig å få tid til å utvikle et fellesskap mellom beboerne. Mange ser dermed mest fram til å få en egen hybel.

Bokollektiv

Bosetting av unge flyktninger i bokollektiv er prøvd ut i flere av casekommunene våre, men i alle tilfellene har denne ordningen blitt erstattet av en annen boform. Bokollektiv er ofte organisert som en leilighet som flere unge deler, og hvor det er begrenset oppfølging av ansatte, som har base et annet sted. En mellomleder i en kommune forteller om deres erfaringer:

«Vi har utprøvd tiltak som vi har sett ikke fungerte, som direktebosetting i leiligheter – med oppfølgingsteam – og det fungerte ikke. Det er jo vondt å innse, vi må erkjenne at det ikke gikk slik vi trodde, men vi må ikke være redd for å gjøre feil. Disse trengte trygge voksne, så det å bosette dem direkte i bolig fungerte ikke.»

En begrunnelse for at kommunen avsluttet boformen, er at dette ga ungdommene for lite oppfølging. Andre kommuner har også erfart at ungdommene som deler leiligheten, ikke nødvendigvis utvikler et fellesskap, men heller kommer i konflikt med hverandre.

Familiehjem

Da behovet for å bosette unge flyktninger steg i 2015/2016, var det flere kommuner som utformet nye typer botiltak. Én av disse er familiehjem, en boform der flere barn blir bosatt sammen med en omsorgsperson. Den voksne ansatte er oppdragstaker av kommunen i 100 prosent stilling som fosterforelder og flytter selv inn i en leilighet som disponeres av kommunen. Botiltaket blir et hjem både for fosterforelderen og for barna, noe som gir bedre vilkår for å skape kontinuitet i relasjonene enn i et bofellesskap. Vilårene for å skape kontinuitet er også annerledes enn i et fosterhjem, der et barn flytter inn i en eksisterende familie.

«Utgangspunktet er annerledes enn det man har i ordinære fosterhjem, hvor det er ungdom som flytter inn i noe som allerede er etablert. Her er det jo voksne og barn som sammen skal etablere seg, og hvor hovedtanken er at dersom noe skjærer seg, så er det den voksne som skal flytte. Det er for at ungdommene skal beholde det nettverket og skole og aktiviteter som de har fått på plass. Så det er en av hovedforskjellene.»
(mellomleder med ansvar for familiehjem)

I én kommune ble dette et alternativ til å opprette flere nye bofellesskap, og de har i dag sju familiehjem drevet av en egen enhet under barnevernet (se Berg og Haugen, 2018). I én storby har familiehjem blitt tilbudt av en privat barnevernsbedrift (Oslo Kommune, 2017).

Fosterforeldrene i familiehjemmene i vår studie får veiledning av et fagteam innen barneverntjenesten.

«I familiehjem skal det være én, til nød to, fosterforeldre, som skal guide tre ungdommer videre, og da er det jo vår jobb, som veiledere, å hjelpe fosterforeldrene til å hjelpe sine ungdommer.» (mellomleder)

Både de yngste barna, barn med ekstra omsorgsbehov og søsken har blitt prioritert ved plassering i familiehjemmene. Flere familiehjem består av søsken, og det er da slik at det eldste «barnet» i familien er ansatt som omsorgsperson.

Hybler med oppfølging

Plassering av unge bosatte flyktninger på hybler med oppfølging er praksis i alle de fem casekommunene. Men det er forskjeller i *når* kommunene plasserer ungdommene der. I vårt materiale er denne typen botiltak forankret både i barnevernet, i NAV og i enheten for oppvekst og utdanning.

I en mindre kommune med lang erfaring med botiltak blir de rundt 30 beboerne plassert i hybler etter en kort innledende fase i bofellesskap. De plasseres da enten på en hybel på tettstedet der basen for oppfølging ligger, eller, for en første periode, på en hybel som ligger i samme bygning som basen, der oppfølgingsteamet holder til på dagtid. Den siste løsningen gir beboerne større anledning for daglig kontakt med personalet. De som bosettes på hybel, kan være så unge som 15 år gamle og får ansvar for å klare seg selv, både praktisk og når det gjelder økonomien. Den felles basen og kontoret for oppfølgings-teamet er tilgjengelig for dem, og de fleste kommer innom jevnlig. I denne kommunen er også skolen en viktig felles arena for ungdommene som bor på hybel.

Også i andre kommuner bosettes unge flyktninger direkte i hybler. I en bydel der botiltaket ble opprettet i 2016, har de 14 unge som er i tiltaket, blitt bosatt i små leiligheter sammen med en annen beboer. Noen ble plassert der direkte, men det var også noen som kom dit etter at de først hadde bodd i et nyopprettet bofellesskap som hadde blitt lagt ned fordi tiltaket heller prioriterte å samle beboerne og ressursene i dagens opplegg. Leilighetene ligger i blokker i nærheten av bygget der det er en leilighet som er base for personalet. Leiligheten er bemannet på dag- og kveldstid og i helgene. Personalet tilbyr leksehjelp og ulike kurs og aktiviteter og vil alltid være åpne for å hjelpe til med noe eller bare slå av en prat.

«Det store spørsmålet var: Kommer de til å komme til oss, eller kommer de til å bli sittende i leilighetene? Og det er jo ulikt. Men hvis de har et spørsmål – så kommer de. Det gjelder alle, noen bruker oss daglig – vi

har 14 enslige mindreårige – og de bruker oss mellom to og fem ganger i uka – det vil jeg si er ganske bra. De har spørsmål om jobb, praktiske spørsmål om husleie, om økonomi, søknader, samtaler om utfordringer de har. Vi avtaler samtaler ut fra sjekklister, vi gjør innkjøp sammen med dem, lager mat – hver tirsdag og hver torsdag har vi felles middager her – de spiller fotball med oss, de spiller playstation med oss. De bruker oss til språktrening og leksehjelp – de opplever å ha lite kontakt med andre voksne og personer som snakker godt norsk – Utenfor her kommer de lite i kontakt med folk som snakker godt norsk.» (enhetsleder)

I andre kommuner overføres ungdommen til en hybel med oppfølging etter flere år i bofellesskap. I ett tilfelle har bofellesskapet «treningshybler» i same hus. Dette er en ordning som gjør at de som bor der, lett kan opprettholde kontakt med ansatte og andre beboere, samtidig som de får ansvar for å lage seg mat og klare seg på egen hånd. Etter en stund flytter de videre til en hybel som de skaffer på det åpne markedet.

Selv om mange unge flyktninger blir plassert på en hybel sammen med en annen som bor i samme bygning eller utleieenhet, er det også vanlig at de bor alene på en hybel, enten skaffet gjennom det private markedet eller gjennom kommunens boligmasse. Når ungdom bor på hybel, vil oppfølgingen foregå gjennom en primærkontakt eller et team som de kan kontakte. «Her er alltid døra åpen – så de kan bare ringe på og komme inn» (enhetsleder). Initiativet må imidlertid være deres eget. Selv om også de ansatte tar kontakt, ligger mye av deres oppmerksomhet på å støtte ungdommene i kontakten med systemet:

«Ja, vi oppsøker ungdommene, siden de bor på hybler og vi møter dem, prater med dem, kanskje besøker dem hjemme. Vi veileder dem i forhold til bo-ovne, de ulike tingene. Samtidig så følger vi de opp på områder som skole, nettverk, fritidsaktiviteter, sørger for at de kommer seg inn der. Jobb. Samtidig så veileder vi de veldig mye sånn i systemet, da. NAV – de ungdommene som er 18 og går over der, vi hjelper dem med søknader, hjelper dem til å forstå hvor de får inn penger, hvordan de skal forvalte pengene sine riktig.»

Omsorgsansvaret favner fra å gi daglig sosial og relasjonell omsorg til å ivareta oppgaver som økonomi, søknadsutfylling og kontakt med offentlige instanser. Deltakelse, kontakter og relasjoner utviklet på andre arenaer blir særlig viktig når ungdommene skal klare seg selv. Samvær med andre på skolen og i fritiden er vesentlig for at de ikke skal oppleve ensomheten på en hybel. Som vi skal se av intervjuene med ungdommene i neste kapittel, er ensomhet noe som kan prege dem, og de er opptatt av hva de kan gjøre for å slippe tid alene til grubling og søvnløshet.

En mellomleder med god kjennskap til både bofellesskap og oppfølging av unge på hybel trekker fram de ulike vilkårene for å bistå ungdommene i de to boformene. Dette har særlig med eskalering av problemer å gjøre; de kan vokse seg store før hybelbeboerne tar kontakt:

«Vi sliter vel også litte grann i oppfølgingsteamet, noen føler vel kanskje vi er litt sånn brannslukking, fordi de bor for seg selv. I bofellesskap ser de jo ungdommene hver dag og hvis det er noe. Mens hos oss, så er vi jo avhengig av å oppsøke dem, og de kommer som regel også til oss når problemet har dukket opp, i stedet for å være i forkant. For eksempel at økonomien har gått veldig ille, da kommer de til oss, fordi da har de en pose med regninger, ikke sant. Hadde de bodd i bofellesskap, og hadde du hatt en regning, hadde sikkert en ansatt bare tatt seg av det og ringt og hjulpet til. Men hos oss kommer de med den posen når det har gått altfor langt, ikke sant. Også andre ting dukker opp, la oss si hvis de for eksempel sliter med psykisk helse, så kommer de når det er ille nok. Og man kan selvfølgelig ikke gjøre så mye, likevel, så får man ikke samme tette kontakten sånn som en del som har jobbet i bofellesskapet føler de trenger, da.»

Likevel trekker denne ansatte fram at det går bra med de fleste som har blitt overflyttet til hybel etter at de har bodd i andre boformer:

«Sånn helhetlig fra mitt inntrykk, så har veldig mange kommet veldig godt fra det, tross alle disse tingene. Veldig mange har enten fortsatt på skolen og klarer seg, eller er i jobb, så det er egentlig overraskende hvor godt de har kommet seg ut av det, da.»

Å flytte for seg selv og klare seg på egen hånd oppleves som en brå overgang for de fleste:

«Det å bo for seg selv, og hele den prosessen, jeg tror veldig mange lærer veldig mye og veldig fort, og får veldig mye ut av det.» (enhetsleder)

Vertsfamilie

En variant av hybel med oppfølging er vertsfamilieordningen. I denne ordningen blir en vertsfamilie ansatt for et visst antall timer per uke for å være disponibel for beboeren, i tillegg til at de leier ut en hybelleilighet i huset. Den unge har ansvar for å klare seg selv, men de som leier ut, skal være tilgjengelige slik at de kan gi råd, hjelpe med praktiske oppgaver og være støttepersoner i den unges hverdag. Ideen er at vertsfamilien skal kunne motvirke ensomhetsfølelsen som hybelboerne kan oppleve.

I én kommune blir vertsfamilien lønnet for 20 timer oppfølging i måneden.

«For noen er det mer enn de bruker, for ungdom er jo forskjellig for hva de ønsker av kontakt. Mens andre tar dem med i båten, på hytta i helgene eller øvelseskjører med dem. Så tiden de bruker, varierer.» (enhetsleder)

Vertsfamilien kan være uforberedt på hva slags behov beboeren har for støtte, og usikre på hvordan ansvaret skal ivaretas. Det kan også være uklart hva som er deres ansvar, og hva som skal ivaretas av oppfølgingsteamet. Kommunene har organisert ulike modeller for oppfølging av vertsfamilier. Ett sted har ungdommens kontaktperson et fast møte med vertsfamilien én gang i måneden, og alle vertsfamiliene møtes også et par ganger i året for veiledning og faglige drøftinger.

Vertsfamilier blir særlig brukt overfor unge flyktninger i ettervern når disse har flyttet ut av bofellesskap. I vår studie var det særlig én kommune som hadde brukt denne formen for oppfølging, mens en annen hadde gjort det tidligere og ville gjøre det igjen om det skulle være ungdom som hadde behov for det. Erfaringene er hovedsakelig positive i disse kommunene. I én kommune blir enkelte unge flyktninger bosatt direkte hos vertsfamilie, og det er planer om at vertsfamiliene skal erstatte bofellesskapet som kommunen også har, fordi kommunen vil legge dette ned ut fra økonomiske argumenter. Ansvaret til vertsfamilien vil da øke, fordi oppfølgingsteamet ikke kjenner til situasjonen og hva slags støtte den unge trenger i utgangspunktet. Forventningene til vertsfamilien om oppfølging er også større under slike forhold enn når ungdommen har bodd flere år i bofellesskap.

Kommunale forskjeller i forankring av botiltak

Kommunene har gitt botiltakene ulike administrative forankringer og ulike utforminger. Hva innebærer dette for rammebetingelsene botiltakene har til rådighet, og for den faglige forankringen og innholdet i tiltakene?

Casekommunene dekker tre former for forankring av botiltakene. Botiltakene kan være plassert som hjelpetiltak under barnevernet, de kan være plassert hos en enhet under et annet forvaltningsområde som utfører tjenesten for barnevernet, eller de kan være plassert i ulike forvaltningsenheter uten administrativt samarbeid.

I de fleste casene i vår studie er botiltaket forankret i barnevernets ordinære arbeid eller som en egen enhet under barnevernet. I det siste tilfellet er barnevernet bestiller, mens enheten er utøver av tjenesten.

I én kommune har barneverntjenesten et tredelt opplegg. Botiltak som hjelpetiltak inngår i barneverntjenestens ordinære arbeid, botiltak for unge flyktninger er organisert som en egen enhet under barnevernet, og ettervern er organisert slik at barneverntjenesten har det administrative ansvaret, mens utøvelsen er lagt til en annen forvaltningsenhet: Oppvekst og fritid. Begrunnelsen for å legge gjennomføringen av ettervern til Oppvekst og fritid er at «arbeidet skulle være gjennomsyret av kulturen i oppsøkende tjenester» (enhetsleder). Det er bare barnevernet som kan søke inn ungdom til enheten. Dette er ungdom som av ulike grunner ikke kan bo hjemme, og de vil fortsatt ha saksbehandleren sin i barnevernet. Også NAV har vært interessert i å få «sine ungdommer inn i ettervernet», som en ansatt uttrykker det, men dette har barnevernet og ettervernsenheten ikke funnet formålstjenlig.

Også i en annen kommune er ansvaret for botiltak som hjelpetiltak lagt under barnevernet, mens enheten som har ansvar for botiltak for enslige mindreårige, ligger under forvaltningsenheten Oppvekst og utdanning. Dette er den forvaltningsenheten som også har ansvar for introduksjonsordningen for flyktninger og voksenopplæring.

«Vi samarbeider med barnevernstjenesten – barnevernet har et tilsynsansvar. Vi jobbet mye sammen i starten om hvordan dette skal organiseres. Vi har hatt samarbeidsmøter med barnevernsleder, og vi har kontakt ved behov. Alle har verger, og vi holder trekantsamtaler mellom barnevernet, verger og oss, men vi samarbeider ikke mye med barnevernet hvis ikke det skulle komme opp noe.» (enhetsleder)

Vi har også tatt med et botiltak som er plassert under NAV sosial, fordi politikerne mente at dette ga det beste tilbudet faglig sett. I den aktuelle bydelen er ansvaret for bosetting av unge flyktninger lagt til forvaltningsenheten Helse og sosial, mens botiltak for barn og ettervern ligger i barnevernet. Det er ikke noe organisert formelt samarbeid mellom disse instansene, men de har løpende kontakt. NAV sosial i bydelen hadde fra før en egen ungdomsavdeling med blant annet satsing på boligtiltak for ungdom (Fremtidshuset) og en annen avdeling med ansvar for introduksjonsprogrammet. Botiltak for andre barn og unge ligger hos barnevernet, og det er ikke noe organisert formelt samarbeid mellom disse instansene.

Forankringen i NAV blir i denne bydelen også begrunnet med nærhet til virkemidlene som NAV som organisasjon har for å skaffe ungdommene jobb og utdanning.

«Gjennom å være organisert i NAV og Flyktningeavdelingen er de ansatte en del av et større faglig fellesskap som gir en bredere

kompetanse inn mot målgruppen, særlig knyttet til kvalifisering. Organiseringen i NAV gir også en stor fordel ved at tiltaket har tilgang på alle virkemidlene NAV besitter når det gjelder å få ungdommene inn i jobb og utdanning.» (enhetsleder)

I en av de andre kommunene har politikerne vedtatt at ansvaret for unge flyktninger i 2019 vil bli overført fra barnevernet til flyktningtjenesten. Kommunen praktiserer allerede i dag at unge flyktninger som fyller 18 år, overføres til introduksjonsordningen, som ligger under NAV. Samarbeidet med flyktningtjenesten i NAV er dermed allerede etablert. Endringen fra 2019 innebærer at unge flyktninger som bosettes, ikke lenger får et barnevernsvedtak ved bosetting. Barnevernloven vil derfor ikke lenger gjelde for dem. En ansatt i denne kommunen reflekterer over dette:

«Jeg tenker at det er en stor bekymring for veldig mange nå når vi kommer til å bli i en annen avdeling, at ungdommene mister det barnevernstiltaket også. Men jeg opplever også samarbeidet med flyktningtjenesten, det fungerer vel egentlig greit, men de kjenner jo ikke til ungdommene våre så godt egentlig, og spørsmål som dukker opp der, havner vel egentlig bare tilbake hos oss igjen.»

Også en annen kommune skal vedta om botiltakene for unge flyktninger skal flyttes fra barnevernet (der kjernen i bosettingen var et bokollektiv godkjent som institusjon) til en enhet som er forankret i flyktningtjenestens Flyktningfaglig team. Hovedforankringen vil da altså flyttes til flyktningtjenesten i kommunen, men med tettere samarbeid mellom denne tjenesten og barnevernet enn tidligere.

En vesentlig forskjell mellom de ulike modellene er om vedtak om et botiltak har blitt hjemlet i barnevernloven som frivillig botiltak eller ikke (§ 4-4, § 4-6 eller § 4-12). Hvis det er hjemlet i barnevernloven, vil lovens generelle bestemmelser også gjelde for botiltaket. Det vil i så fall innebære at barnet eller ungdommen får en saksbehandler i barnevernet som har ansvar for å følge opp ham eller henne, og som treffer det endelige vedtaket om å avslutte botiltaket. Alle botiltak for «ordinære» barn er hjemlet i barnevernloven som frivillig hjelpetiltak eller ettervern. Det er for unge flyktninger at dette praktiseres ulikt. I én kommune er det en praksis at selv om utføreransvaret er administrativt lagt til en annen forvaltningsenhet enn barnevernet, kan tiltaksvedtaket være hjemlet i barnevernloven som et hjelpetiltak. Denne praksisen følges derimot ikke i bydelen, og heller ikke i en av de andre casekommunene.

Forskjellen mellom å ha et botiltak som er hjemlet i barnevernloven som et hjelpetiltak, og å ha et som ikke er det, er for det første lovreguleringen. Hvis

vedtaket om botiltak er hjemlet i barnevernloven som frivillig hjelpetiltak, er det omfattet av lovens generelle bestemmelser blant annet om hensynet til barnets beste og barnets medbestemmelse. Hjemmelen gir også en garanti om at en saksbehandler i barnevernet, og dermed et barnevernfaglig blikk, skal følge saken og ta de endelige bestemmelsene i den. Vi ser samtidig at et samarbeid mellom barnevernet og andre fagmiljøer kan være formålstjenlig for utformingen av botiltaket og forankringen av arbeidet.

Det er ulike synspunkter på hva forskjellen mellom administrativ forankring i og utenfor barnevernet innebærer. Representantene for kommuner som har lagt bosetting av unge flyktninger til andre forvaltningsenheter, viser til at dette er et politisk vedtak, men understreker at de likevel mener de driver forsvarlig, og at de har utnyttet eksisterende fortrinn og innhentet utfyllende kompetanse for å sikre et godt botiltak.

De som er skeptiske til forankring utenfor barnevernet, baserer gjerne standpunktet sitt på en vurdering av forskjellsbehandling. En enhetsleder uttrykker det slik:

«Jeg er helt klar på at unge flyktninger skal høre inn under barnevernet. Og er uenig med de som sier det ikke skal være sånn. For da lager vi andrerangs borgere.»

Også andre vurderer dette spørsmålet prinsipielt:

«Men jeg er prinsipiell – jeg mener at unge flyktninger har rett på like betingelser – og rett til likt ettervern.» (barnevernsleder)

Én informant peker på at de mangler kunnskap om hvordan de ungen flyktningene klarer seg: «Men hvordan resultatene for unge flyktninger er i ulike ordninger – vet vi ikke.»

Vi vil i et senere kapittel om ulike former for medvirkning se hva forankring i barnevernloven og kontakt med saksbehandler kan ha å si i praksis. Vi vil også se nærmere på hva forankring i ulike fagfelt betyr for utformingen av tiltak og utførelsen av omsorg og oppfølging. Men først vil vi reflektere over oppdelingen vi finner mellom (like) botiltak for ulike beboergrupper. Er den faglig eller administrativt begrunnet?

Parallelle botiltak for ulike grupper

Inndelingen vår i tre beboergrupper er basert på at ungdommene har ulike utgangspunkt når de starter opp med et botiltak. Botiltakene de får, har likevel fellestrekk i forløpet for selvstendigjøring, selv om tiden de er under oppfølging, kan være noe forskjellig. Barn som blir plassert i et botiltak som 16-åringer på grunn av konflikter i hjemmet, kan få ettervern og ha flere boformer over en periode på tre til fem år. Unge flyktninger får botiltak finansiert av staten i fem år eller inntil de er 20 år, og brorparten blir i slike botiltak i denne tiden. Ettervern er forventet å være en kortere periode, men enkelte beboere bli værende over flere år. Flere av kommunene har en bred vifte av tiltak, men det er ulikt hvordan kommunene utnytter dette for og på tvers av de ulike beboergruppene.

Bokollektivet for de som ikke kan bo hjemme, er et eksempel på en boform som også kan brukes som ettervern. Et annet eksempel er Ungbo-enheten, som omfatter ettervern av «vanlige» ungdommer og unge flyktninger. Med Ungbo-enheten har kommunen ønsket å unngå å bygge opp parallelle systemer for ulike beboergrupper i ettervern. Likevel velger de å ha en spesialisert enhet for unge flyktninger. Grunnen til at de har ulike fagteam, er at de ønsker å bygge opp og vedlikeholde en kompetanse som er tilpasset gruppene.

Bydelen som har organisert bosetting av unge flyktninger under NAV, har bygget videre på botiltak de har hatt overfor annen ungdom under NAV. Det nye botiltaket for flyktninger er mer omfattende og har flere ressurser enn det botiltaket som de allerede hadde, og aktivitetene og kompetansebyggingen som er iverksatt, har også styrket innholdet i det opprinnelige botiltaket. I neste omgang har dette ført til et utvidet tilbud også for de andre ungdommene i NAV-botiltakene, ved at de to tiltakene er slått sammen organisatorisk. Stort sett blandes ikke de to gruppene, men det er eksempler på felles opplegg, og i ett tilfelle er de bosatt sammen.

I andre kommuner er det helt ulike enheter, selv innen barnevernet, som har ansvar for de tre gruppene, og enhetene har lite eller ingen kontakt med hverandre. Her ser vi at det bygges opp parallell kompetanse og kapasitet innenfor ulike spor, og at synergieffekter i liten grad blir (forsøkt) utnyttet. Flere informanter ser begrensninger i denne organiseringen og reflekterer over om de kunne ha utnyttet ressursene bedre. En leder i et oppfølgingsteam for unge flyktninger bosatt på hybler kommenterer dette slik:

«Vi er barnevern, samtidig så føler vi at oppfølgingsteamet for de som bor i hybler, de er egentlig nærmere flyktingteamet, de voksne som skal selvstendigjøres, klare seg selv, og alle disse bitene.»

Han ser paralleller mellom deres eget arbeid og det som flyktingteamet gjør når de bosetter unge voksne i kommunen.

I beskrivelsen av botiltakene er det mange fellestrekk ved oppgavene og ved behovet for støtte. Mange unge sliter med helseproblemer og trenger oppfølging i kontakten med (spesial)helsetjenestene. Ansatte trenger også forståelse for hvordan de selv skal ivareta ungdommene og bygge opp relasjonene til dem som sliter psykisk. Flere viser til at traumebasert omsorg er en metode som er kjent og brukt blant personale som har ansvar for unge flyktinger. Denne metoden kan også være relevant for andre ungdommer med vanskelig oppvekst. Et annet felles innsatsområde er oppfølging av skolearbeid og utdanning. Felles er det også at de unge trenger voksenkontakt, voksne som bryr seg og involverer seg i situasjonen deres på en måte som kan hjelpe dem videre både med selvforståelse og med å utvikle nye ferdigheter. Gruppene er derimot forskjellige med hensyn til alder. De yngste barna i botiltak er for eksempel unge flyktinger. Gruppene er også forskjellige når det gjelder om de har tilgjengelige foreldre og sosialt nettverk, og om de har basiskompetanse som språk og systemforståelse. Utdanningsambisjoner kan også være ulikt fordelt.

Det kan være flere grunner til ikke å blande ulike beboergrupper i samme botiltak. Ansatte og ledere viser til at behovene og utgangspunktet kan være svært forskjellig, og at det kan være uheldig å blande personer med ulike problemer og utfordringer. Da kan det være bedre å rette oppmerksomheten mot individuell hjelp og å introdusere ungdommen for andre sosiale nettverk for eksempel gjennom å delta på fritidsarenaer. Imidlertid vil mange av de «ordinære» barna og ungdommene i botiltak og ettervern ha innvandrerbakgrunn, slik at forskjellene mellom de ordinære og de unge flyktingene ikke nødvendigvis er så stor på en del erfaringsområder. Det er dermed vesentlig om oppdelingen i ulike tiltak er begrunnet ut fra faglige vurderinger, eller om det er organisatoriske kategoriseringer, ordninger og tradisjoner som begrenser fleksibiliteten.

Pragmatiske løsninger kan også være en årsak til at det ikke gis likestilte omsorgstilbud på tvers av gruppene. Et eksempel er at de yngste flyktingene ikke plasseres i fosterhjem. Dette er noe kommunene har erfart er vanskelig å få til. Dette skyldes ikke *bare* at de ikke får rekruttert fosterhjem; kommunene kan også oppleve at ordningen ikke passer så godt. En barnevernsleder forklarer:

«Vi har erfaring med at fosterhjem sprekker – fordi den unge har levd flere år på egen hånd – og det er vanskelig å bo i en familie. Den unge strever med å innordne seg – og fosterforeldre strever med å forstå – han kan være 30 år i hue og samtidig mye yngre. De ønsker ikke nærhet som fosterhjem innebærer. Vertsfamilie har blitt et spennende tilbud.»

Flere av kommunene har utformet en vifte av botiltak. Dette gir dem mulighet både til å gi tettere oppfølging til de som trenger dette mest, ut fra alder og særlige behov, og til å plassere ungdommer i botiltak som forutsetter større selvstendighet. Noen, blant annet flere bydeler, har bare ett opplegg, eller de har faseinndelt forløp, slik at tilpasningen blir mer begrenset.

Fagmiljøene som har ansvar for unge flyktninger i en storby med barneverntjenester i ulike bydeler, etterspør en bedre koordinering av plasseringen av barn. De ansatte mener at forskjellene og styrkene i de ulike botiltakene (bofelleskap, hybler med oppfølging) kan utnyttes bedre, også til barnets beste. I dag kan for eksempel en 15-åring bli bosatt på hybel selv om han eller hun ville fått et langt bedre omsorgstilbud ved å bli bosatt i et bofelleskap i nabo-bydelen. Denne bydelen vil i dag også bosette en selvstendig 17-åring som kunne vært motivert for å bo sammen med en annen i en leilighet med tett oppfølging. De ansatte etterspør en koordinerende instans på bynivå, men det må også løses finansielt fordi de ulike tiltakene har ulike kostnader. Dette er et eksempel på at organiseringen bidrar til en mindre fleksibel ordning, som i mindre grad kan sikre gode løsninger ut fra barnets individuelle behov.

Vi kan oppsummere med at kommunenes praksis innebærer store forskjeller i botilbudet til barn og unge med samme type oppfølgingsbehov, både på tvers av kommunene og på tvers av beboergrupper. Samtidig understreker kommunene at det er viktig å ha et spekter av botiltak, og at det er mulig for de unge å flytte mellom ulike typer botiltak. Parallele spor innad i kommunen kan bidra til parallelle fagmiljøer og til at erfaringer med ulike botiltak og viften av tiltak ikke utnyttes tilstrekkelig.

Selv om botiltakene er forskjellige for samme beboergruppe, er det faglig uenighet om kvaliteten i tilbudene likevel er så forskjellig. Vi skal derfor se nærmere på de faglige begrunnelsene for botiltakene.

Faglige begrunnelser for boløsningene

På tvers av de tre beboergruppene finner vi at det benyttes to hovedtyper av botiltak. Den ene er innrettet for å gi barn daglig omsorg og støtte og har voksne

som er til stede og tilgjengelige. Bofellesskap og familiehjem er eksempler på slike ordninger. Den andre boformen – hybel, leilighet eller bokollektiv – baserer seg på at ungdommen i all hovedsak skal greie seg selv. Dette gjelder også hybler hos vertsfamilier. Ungdommen tar selv initiativ til å få hjelp, i tillegg til at en kontaktperson holder jevnlig kontakt og skal følge opp ungdommen.

Vi kan kalle de to typene henholdsvis *omsorgsorienterte* og *selvstendighetsorienterte* løsninger. I praksis ser vi at bofellesskap kan vektlegge mer eller mindre selvstendighet. Beboerne får i noen tilfeller ansvar for egen økonomi og matlaging også her. Likeledes kan et daglig omsorgsblikk ivaretas i en bolig med flere hybler, dersom en ansatt er daglig til stede.

Tilegnelse av ferdigheter for å greie seg selv er målet for arbeidet i alle botiltakene. Men mens noen forstår botiltaket hovedsakelig som en læringsprosess i en overgang til å greie seg som ung voksen, vektlegger andre i større grad det daglige omsorgsbehovet her og nå. I informantenes framstilling blir barnas alder et uttrykk for om omsorgsbehovet er et viktig hensyn ved utformingen av botiltaket. Erfaringen de har, er også at mange beboere har et stort oppfølgingsbehov uavhengig alder. Barna og ungdommene kommer inn i et botilbud på grunn av ulike problematiske forhold i oppveksten. Barnets forhistorie er derfor et viktig utgangspunkt for hva slags omsorg, hjelp og støtte det trenger. Et poeng Jan Storø (2012) gjør i sin forskning, er at ettervernets oppfølging er en framtidrettet virksomhet hvor oppgaven er å støtte ungdommene i deres selvstendig-gjøringsprosess. Storø gir oss et annet blikk på barnet enn det barnevernet ofte har. Barnevernets blikk er mer bakoverskuende, ved at det skal identifisere og kompensere for (tidligere) omsorgssvikt. Barnevernsinstitusjoner og fosterhjem vil også ha oppmerksomheten rettet mot nåtiden, blant annet ved å gi kompensierende omsorg og erfaringer. Storø argumenterer derfor for at barnevernet utvikler en egen kompetanse på tiltak rettet mot ungdom. Det spørsmålet noen informanter i vårt materiale reiser, er om det er for lite oppmerksomhet rettet mot omsorgsbehovet her og nå, og om framtidsperspektivet blir for styrende.

Innledningsvis trakk vi fram faglige forståelser av og ulike aspekter ved omsorg. Omsorg har både et praktisk og et emosjonelt innhold. Dessuten vil omsorgsrelasjoner omfatte opplærings- og dannelsesaspektet. Kunnskapsoverføring foregår også i andre typer relasjoner, men det er i nære relasjoner at verdi-forankring og moralitet får en dypere betydning. Likeledes gir daglig samvær et annet utgangspunkt for å tilegne seg (kroppsliggjorte) rutiner og forventninger. Også det å bli sett, anerkjent og satt pris på er vesentlig for identitet og selvforståelse. Spørsmålet er hvor tette relasjoner som skal til for å ivareta disse dimensjonene ved omsorgsarbeidet, hva vilkårene er for å utvikle slike tette

relasjoner, og hvilke andre personer som bidrar i dette arbeidet. En barnevernsleders vurdering er at dette i stor grad er faglig forankret:

«Hvor vellykket løsningene er – det kommer an på hvem du spør, og hva slags syn og perspektiv de anlegger.»

I neste kapittel vil vi se hva ungdommene selv sier om hvem som er viktige personer for dem, hva de verdsetter, og hva de mangler.

De to ulike synene på faglig forsvarlighet vil være vesentlig for utformingen av botiltakene. Dette kommer blant annet til uttrykk i Oslo kommunes integreringsmelding. Her heter det:

Alle enslige mindreårige under 15 år skal ivaretas av barnevernet. Forståelsen av behovene til enslige mindreårige over 15 år får konsekvenser for organiseringen av botiltak, oppfølging og hjelpetilbud. Der hvor omsorg og nærhet framheves blir disse gjerne bosatt i bofellesskap med bemanning hele døgnet, mens der hvor selvstendighet er i fokus er hybel med mer eller mindre tilsyn den mest brukte boformen. (Oslo kommune, 2017, s. 21)

Omsorgsorienterte løsninger

Det ene synet vektlegger *omsorgsorienterte* løsninger med tilgjengelige voksne. Dette gjelder så lenge de som er i botiltak anses som barn og er under 18 år, eller så lenge de har særlige oppfølgingsbehov. En barnevernsleder uttrykker dette slik:

«De viktigste personene ser vi er nattevakta og kokken. De trenger at noen tar ansvar for mat og en kontakt de kan nå på natten når de vanskelige tankene melder seg.»

Også barn i botiltak som hjelpetiltak har behov for omsorg i form av at noen sikrer dem tilstrekkelig kosthold og søvn. Å spise mat sammen er også et uttrykk for omtanke og sosial tilhørighet. Å lage mat sammen gir innhold i relasjonene mellom den ansatte og beboeren, og felles måltider er også en møteplass og en anledning til å forme relasjoner mellom beboere i samme boenhet. Som vi også skal se av ungdomsintervjuene, har ungdommene behov for oppfølging på disse to områdene.

Denne barnevernslederen mener dette omsorgsbehovet ivaretas ved å ha et delvis bemannet bokollektiv for barn med hjelpetiltak. De har positive erfaringer med at slike bokollektiv fungerer, men årsaken til at de ikke har et mer omfattende tilbud, er at de ikke har økonomi til et fullt bemannet bofellesskap.

Flere bofellesskap vektlegger opplæring i matlaging og innkjøp. Dette er også et tema, skal vi se, for oppfølgingstjenesten der ungdom bor på hybel. I bofellesskapet der beboerne har ansvar for å lage noen middagsmåltider på egen hånd samtidig som de får frokost og har flere felles måltider i uka, blir både behovet for tilstrekkelig kosthold og arbeidet med selvstendiggjøring ivaretatt på en god måte.

Nattevaktens betydning for omsorgsarbeidet er gjerne ikke anerkjent, og de er som oftest ikke faglig forankret i eller inngår i personalmøter. En bedre forståelse for nattarbeidet og grunnene til søvnproblemer hører nødvendigvis med i det miljøterapeutiske arbeidet som foregår på dagtid.

I en kommune som har erfaringer med å bosette unge flyktninger både i bofellesskap og på hybler, sier lederen for dette arbeidet:

«Vår erfaring er at det er bedre for ungdommene å bo i bofellesskap, det kameratskapet og fellesskapet vi klarer å skape, og tett oppfølging. De får det bedre fortere, de blir tryggere fortere, og vi har blitt styrket i troen på at det er en all right boform.»

Også andre mener at bofellesskap er mest tjenlig både for unge med hjelpetiltak og for unge flyktninger når de blir bosatt:

«For 16-åringer er det viktig med et sted hvor de får en forankring gjennom felles måltid og fellesskap, slik det gis til norske barn – hvor kravene til tiltaket er større.» (barnevernsleder)

Alder er relativt når det gjelder oppfølgingsbehov. Ungdommer som har bodd hjemme, men flytter ut i botiltak som hjelpetiltak, kan ha hatt mye ansvar for seg selv og yngre søsken. Andre kan ha hatt lite struktur hjemme og lite erfaring med gode matvaner og regelmessige måltider. Vi ser også at ungdommer i noen godt bemannede bofellesskap har liten erfaring med å ta praktisk ansvar for seg selv. Også blant unge flyktninger er det forskjellig hvor mye erfaring de har med å måtte ta ansvar, og hvor stabile omsorgsrelasjoner de har hatt i oppveksten. Mange unge gutter som har vært lenge på flukt, kan ha måttet ta ansvar for seg selv, men det kan ha foregått i et krevende eller utrygt sosialt landskap, slik at det har farget deres selvstendighets- og relasjonserfaringer.

«Jeg støtter at jo yngre de er, jo mer oppfølging. Samtidig kommer de fra et samfunn der alder ikke markeres og vektlegges. Jeg har møtt 17-åringer som er like modne som 25-åringer, og motsatt. Men i utgangspunktet er jeg enig at yngre barn trenger mer tett omsorg. Absolutt.» (ansatt)

Forståelsen som kommer til uttrykk her, altså at yngre barn har behov for at noen tar ansvar for dem innenfor trygge rammer, er utbredt og vel anerkjent. Hva som ligger i et helhetlig omsorgsansvar, er da nokså avklart. Også eldre ungdommer trenger anerkjennende relasjoner og rammer og rutiner for å klare et hverdagsliv. Hva som ligger i dette relasjonsarbeidet, kan være mer åpent. Særlig relasjonsbygging ved bosetting i et botiltak kan se ut til å være vanskelig. Ungdommene har behov for noen de kan stole på, noen som ser dem og forstår deres situasjon, samtidig som de er ukjent med et offentlig system for profesjonell omsorg. Relasjonsarbeidet er sammensatt og kjennetegnes både ved at man viser gjensidig respekt, og ved at man gir bekreftelse og tillit. Det tar tid å utvikle slike relasjoner. Partene må være motiverte for å komme tett på hverandre, de må utvise gjensidig innsats, og de må ha overlappende forståelser for hva relasjonen skal inneholde. Overlappende forståelser av relasjonen er ikke minst et tema ved bosetting av unge flyktninger, ettersom denne gruppen ikke er kjent med norske barndomsforståelser eller norsk barnevern.

Dette utgangspunktet er ikke nødvendigvis til stede ved bosetting:

«Jeg jobbet med en ungdom som gikk inn i psykose etter å ha blitt plassert i bofellesskap med lite oppfølging. For når noen reiser, så holder de sammen, og når de er på et mottak, så lager de mat sammen. Så får de en kommune – så får de mer det individuelle livet. Han endte på et mørkt rom med for lite oppfølging, og da svartnet det for ham. Og endte på sykehuset.» (ansatt)

Ansvar for relasjonsarbeid kan særlig være utfordrende når den bosatte har helseoppfølging, slik situasjonen var i tilfellet over. Der ble en gutt med stort oppfølgingsbehov plassert i et bofellesskap med for lite tett oppfølging. For unge med botiltak som hjelpetiltak gjelder det at de unge selv skal være med og bestemme hva slags oppfølging de trenger, riktignok under begrensede økonomiske og organisatoriske betingelser. Når det gjelder unge flyktninger, derimot, finnes det ikke tilstrekkelig kartlegging eller et godt nok fordelings-system for bosetting. Dermed kan det skje at de ikke får den oppfølgingen de trenger, som i tilfellet over. I slike tilfeller vil kontinuitet og stabilitet også på kort sikt være vesentlig for relasjonsbygging over tid.

I tillegg til at profesjonelle hjelpere utfører praktisk og relasjonelt omsorgsarbeid, vil de ha stor betydning når unge selv skal finne fram til nye subjektposisjoner og handlingsrom gjennom daglig samhandling (Gulbrandsen mfl., 2012; Eide mfl., 2018). Dette gjelder ikke bare i ungdommenes relasjoner til voksne, men også i deres relasjoner til andre ungdommer. Ungdommene får nye rammer for å se tilbake på og forstå fortiden. Dette betyr også et nytt utgangspunkt for å

gjenoppta, vedlikeholde, bryte med eller utvikle viktige relasjoner, inkludert til foreldre og annen familie. Nettverksbygging er en sentral del av profesjonelt omsorgsarbeid. Betydningen av andre ungdommers vennskap og støtte for barn og unge i vanskelige overgangsperioder er godt dokumentert. Vi ser for eksempel at det i bokollektivet som ble brukt som frivillig hjelpetiltak, kunne utvikle seg slike støttende forhold mellom beboere. I eksempelet med bofellesskap som en overgang til bosetting på hybler, i forsøket med bokollektiv uten personale til stede og i ordningen med plassering av unge uten tidligere vennerelasjon i samme leilighet beskrives forholdet mellom beboerne som tidvis anstrengt og konfliktfullt. Det kan være flere grunner til dette. For det første er et vesentlig utgangspunkt at relasjoner ikke oppstår av seg selv mellom ungdommer som bor sammen. Utgangspunktet for, motivasjonen for og hensikten med å bo sammen må derfor kartlegges, klargjøres og følges opp med praktisk relasjonsbygging. Forventninger om en annen boform, som å bo alene eller å få mer oppfølging og tettere relasjon til voksne, kan være en annen grunn. At de unge trives sammen og har respekt for hverandre, er også vesentlig. Opplevelsen av at stedet du bor, er et *hjem*, er vesentlig for egen trygghet. Et hjem er da et sted du selv rår over, der du kan slappe av og være deg selv. De som bor sammen, må derfor gi hverandre plass til dette. Også tidligere relasjonserfaringer, fra familien eller fra samhandling med andre unge, er viktige for hvordan ungdommene møter andre de skal bo sammen med. I en nyere studie av omsorgspraksis på asylmottak vises det til konfliktfulle relasjoner og utrygghet som utvikler seg mellom beboerne. Disse problemene hang blant annet sammen med at beboerne hadde tilhørighet til ulike fellesskap ut fra landbakgrunn eller språk/etnisitet, og at det utviklet seg sosiale hierarkier som plasserte noen i sårbare avmaktsposisjoner (Sønsterudbråten mfl., 2018). Slike erfaringer kan unge flyktninger ha med seg ved bosettingen. De profesjonelle som organiserer relasjoner og nettverk, må dermed undersøke hvordan personer oppfatter hvordan relasjoner og hendelser henger sammen, og hvordan erfaringer skaper forutsetninger for hvordan man handler blant annet i overgangsfaser (Clarke mfl., 2011). Tidsdimensjonen i det miljøterapeutiske arbeidet vil dermed også måtte inkludere et bakoverskuende blikk, selv om det er framtidsorientert.

Tidligere studier av ettervern og botiltak for utsatt ungdom har vist at det i en turbulent overgangsperiode er behov for et lengre perspektiv på relasjonell innsats og nettverksbygging (se for eksempel Helgeland, 2007; Kristofersen 2009). Barn som har levd med omsorgssvikt eller konflikt i familiene, har også behov for bredspektret relasjonell oppfølging. Et tilsvarende syn kommer fram i det miljøterapeutiske arbeidet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold (Nadim og Orupabo, 2014). Vektlegging av relasjonsarbeid og av det å

bidra med å skape robuste selv innebærer tid og innsats som støtter selvtillit og positivt selvbilde. Dette må også på plass for å skape tillit og gode dialoger og for å sette ungdommene i stand til å nyttiggjøre seg hjelp og manøvrere seg fram i systemene.

Flere ledere påpeker at innsatsen i botiltak er svært viktig også i et framtidsperspektiv, for å skape robuste borgere.

«Man antar at de klarer seg, ja de *er* street wise, men vi som er tett på dem, vi ser all den angsten – og alt det andre de sliter med – som du må oppdage over tid. Vi skal jo skape forutsetningene for framtiden, at de skal ta godt vare på sine, på sine barn – hvis man vil ha den integreringen – at de skal bli en naturlig del av landet vårt – man kan ikke tro at det skjer av seg sjøl.» (mellomleder)

Det å opprette gode botiltak blir sett på som en god investering, fordi dette gir gode muligheter til å følge opp skolegang og utdanning og gi opplæring, tilhørighet og samfunnsforståelse så den unge får et grunnlag for å være en deltakende samfunnsborger (Warming og Fahnøe, 2017).

Selvstendigjøring

Selvstendigjøring er en prosess der personen i økende grad klarer å ta ansvar for praktiske oppgaver og relasjonsbygging selv. Det andre faglige perspektivet vi finner i feltet, støtter selvstendighetsorienterte botiltak. Enhetslederne med en slik tilnærming begrunner slike botiltak med at de er kommet i stand nettopp fordi de unge skal greie seg selv, og personalets oppgave er å støtte dem i denne overgangsprosessen til å bli unge voksne (Arnett, 2004). I dette arbeidet er også relasjonsbygging viktig. Dette foregår hovedsakelig gjennom praktisk hjelp og veiledning, og ikke gjennom å dele et hverdagsliv sammen. «Vi skaper tillit gjennom å hjelpe med praktiske ting» (mellomleder). Personalet er opptatt av å se ressursene ungdommene har, og å støtte dem i det de får til. «Vi er tydelige på at de skal greie seg selv. Med disse ungdommene som har kapasitet til å klare det.» (mellomleder)

Det påpekes at selvstendigjøring tar tid, og at det skal være rom for å gjøre egne erfaringer og lære av dem. For å komme videre trenger de støtte og ferdigheter. At de ser behovet for hjelp og spør om dette, er en del av selvstendighetstreningen. «Tilgjengelighet er vesentlig. At de vet at de alltid får tak i oss» (mellomleder). Relasjonene bygges gjennom punktvis møter. «De aller fleste ønsker å ha kontakt, noen de kan stole på» (enhetsleder). De ansattes støtte og refleksjoner skal gi dem erfaringer for å greie hverdagsoppgavene på egen hånd.

«Vi kan ikke tvinge at de går på skolen, men vi kan begrunne hvorfor vi mener det er dumt – hva som er konsekvenser på sikt, våre refleksjoner – vi har jo forventninger til dem også. Noen vil ikke ha hjelp. Men så betaler de ikke husleie, og da må vi hjelpe dem i ettertid. Det er rom for å feile og finne ut av ting og få støtte likevel.» (mellomleder)

Ferdighetstrening og hjelp til å skape struktur i hverdagen og økonomien er særlig viktige oppgaver for oppfølgingsteamene. De er også opptatt av nettverksbygging. De kan lage mat sammen med ungdommene og lære dem om kosthold eller gi gode råd om søvn og rutiner. Men matlaging og søvnproblemer er likevel noe de unge selv må håndtere. Å støtte de unge i å ha en døgnrytme slik at de klarer å gå på skole eller jobb, er en viktig oppgave, men de må selv klare å følge opp.

Det selvstendighetsorienterte fagperspektivet står selvfølgelig sterkt i ettervernet, som nettopp skal hjelpe ungdommen til å klare seg selv innen en begrenset tidsperiode. Men også i botiltak for unge flyktninger som ikke legges under barnevernet, har dette perspektivet en sentral plass. Når ansatte og ledere i disse botiltakene deler sin oppfatning av de unge flyktningene, trekker de ofte fram deres ressursstyrke:

«De er ressurssterke, de har klart seg bra på egen hånd, og det er galt å ikke underbygge dette.» (ansatt)

«De er godt fungerende ungdommer, men med tilpasningsutfordringer den første tiden.» (mellomleder)

«Det er riktig å si at de er velfungerende, at de er selvstendige og har lite utfordringer. Vi har noen som har litt atferdsutfordringer, men de skiller seg fra andre bofellesskap under barnevernet.» (enhetsleder)

Én informant understreker at man også må forstå den faglige og politiske konteksten som gjelder flyktninger, og som forståelsen av ressurser er avledet av. I stedet for flyktningenes helseproblemer blir flyktningenes ressurser og muligheter vektlagt:

«Denne forståelsen av at de er ressurssterke – den er på en måte en motvekt mot forståelsen av dem som sårbare og en sykeliggjøring.» (mellomleder)

De to perspektivene på hva som er kvalitet i botiltakene, gjenfinnes i de kommunale etatene med ansvar for å organisere botiltak for unge flyktninger. Også her refererer informantene til en argumentasjon for hva slags botiltak som er mest tjenlig, med henvisning til et ressursperspektiv vs. et omsorgsperspektiv. Informanter har likevel påpekt at dette er ulike aspekter og vektlegginger innen-

for et arbeidsfelt som trenger begge perspektivene. I en del tilfeller uttrykker de forskjellen ved å vise til den *organisatoriske* tilhørigheten for botiltaket.

«Det er noen andre standarder i Helse- og omsorgstjenestene enn i barnevernet – og det er åpenbart. Helse- og omsorgstjenestene tar som utgangspunkt at barn får oppfølging av en familie. Som gir dem grunnomsorg, så skal de gi det som er på toppen. Våre barn har ikke det – og vi syns at det blir krevende at de får for lite.» (enhetsleder)

«Behovet er – ja for de som er 15–17 år er omsorgsaspekt også der – men det skal ikke være hovedfokus, det er andre arenaer som skole, jobb, og det er der vi har vår kompetanse. I motsetning til barnevernet, kanskje.» (enhetsleder)

Det vi ser av våre eksempler på organisering, er, som vi har vært inne på, at kompetansebyggingen for enhetene som har ansvar for botiltakene, ikke er så veldig forskjellig til tross for de organisatoriske overbygningene. Vi ser også at både finansieringen og lovverket er vesentlige.

Kompetansebygging

Ansattes fagbakgrunn spenner videre enn det barnevernfaglige. Noen virksomheter anerkjenner også realkompetanse for den ansattes innvandrerbakgrunn. Flere tiltak med begrenset bemanning har bare ansatte med fagutdannelse, mens vi finner flere ufaglærte jo større personalgruppen er. Ledere forteller at de håndplukker nyansatte, fordi den relasjonelle kompetansen og egnetheten er så vesentlig i arbeidet. Flere tiltak har erfaring med stor kontinuitet i personalgruppen. «Det har vært stabil gruppe – det er viktig.» (enhetsleder)

I arbeidet er det behov for tett samarbeid og faglig samkjøring. De ansatte skal møte ungdommene med de samme reglene og forventningene. De skal heller ikke stå alene om konflikter med og bekymringer for en ungdom. Samtidig må de i dialogarbeidet gi av seg selv som personer. De forteller om jevnlig personalmøter og videreutdanning.

Det finnes mange miljøterapeutiske metoder for barnevernsfeltet (Larsen, 2004). Flere av våre fagmiljøer arbeider etter modell av traumbasert omsorg, med stor toleranse for emosjonelle reaksjoner. To beskrivelser av hvordan de arbeider, gir innsikt i denne tilnærmingen, som de kontrasterer med atferdskorrigerende.

«Vi i teamet har funnet vår måte å jobbe på, traumbasert omsorg. Vi møter dem på en litt annen måte enn før. Det er så enkelt som at vi ikke korrigerer med en gang – «sånn sier du ikke, sånn skriker man ikke» – men på en måte pøser på med omsorg. Vi har hatt det roligere – vi har

hatt det helt fantastisk. Vi ser nå når de har store utfordringer – angst, tvangstanker – så ser vi at den måten å jobbe på fungerer mye bedre.» (mellomleder)

«Det er viktig å tenke traumbasert omsorg, vi må tenke at det som ligger bak – deres reaksjoner – det kan komme av det vi ser på som basalt – den og den maten, et mørkt rom, de og de lydene. De assosierer dette med ting som er vondt. Det viktigste i denne tilnærmingen er at du viser at du er der uansett – det nytter ikke å korrigere noen i det når de er ute av sin toleranse – da handler det om å skjerme dem og være tydelig – og så kan du ta det opp når de er inne i toleransevinduet – man er bevisst på hvordan hjernen fungerer.» (enhetsleder)

Også andre miljøer rundt botiltakene nevner metoder de støtter seg til, eller som de selv har utviklet, som for eksempel å holde et psykoedukasjonskurs som et verktøy for ungdommene. En annen leder er opptatt av at oppmerksomheten må rettes mot det hverdagslige.

«Det viktigste er det normale fokuset – de normale forventningene om å lære seg samfunnet – og da samarbeider vi med mange parter – med frivillige organisasjoner – vi tilbyr mange opplevelser – ikke *street smartness* – men gir mange kulturopplevelser som bidrar til at ungdommene tør å delta på alle arenaer, at de skal tørre å beherske hele spekteret.» (enhetsleder)

Viktige redskaper i det miljøterapeutiske arbeidet er individuelle handlingsplaner, som utformes sammen med ungdommen i tiltaket, tiltaksplanen, som er utarbeidet av saksbehandler sammen med ungdommen, og en rutinehåndbok slik at de ansatte vet hvordan de skal reagere under spesielle forhold, og slik at de kan skriftliggjøre de daglige rutinene.

Samarbeid med ulike instanser

I barnevernloven er det en egen paragraf som sier at barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, og samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven (BVL § 3-2).

I beskrivelsene av arbeidet i de ulike botiltakene kommer omfanget av kontakt med samarbeidspartnere tydelig fram. Partnerne som nevnes, er særlig skole, helsetjenesten, NAV, fritidsarenaer og for noen også frivillige organisasjoner (se også kartleggingsstudien, kapittel 2). Dette kan foregå både som oppfølging av den enkelte beboer, som kontakt med lærere eller deres verge, eller gjennom aktivitetene de er med på. Det kan også foregå som et organisatorisk samarbeid.

Boligheten i kommunen kan være et eksempel på en slik samarbeidspartner. Både ledere og ansatte forteller at dette er et tidkrevende arbeid.

«Vi prøver hele tiden å forbedre samarbeidet – men kommunale tiltak er ikke så lett å få til samarbeid.» (enhetsleder)

Det er derfor viktig å opparbeide stabile samarbeidspartnere.

«Gode samarbeidsrelasjoner er viktig, og det er relasjonell bit der også – det er enklere når du kjenner ansiktet når du trenger å ta kontakt med BUP og omvendt.» (enhetsleder)

Mange har ungdommer med helseutfordringer som de har hjulpet til å få et oppfølgingstilbud fra spesialhelsetjenesten. Men de erfarer at det kan være vanskelig å få ungdom til å møte til timer i spesialhelsetjenesten. Flere kommuner har fått til egne avtaler og tilbud. En større kommune forteller:

«Når det gjelder psykisk helse, så har vi en psykolog som er knyttet til oss i 50 prosent stilling. Så vi ivaretar psykisk helse raskere enn tidligere – det går raskere, og det ufarliggjør dette. Psykologene sitter der vi sitter – og det er et rom som har en mer tilpasset innredning. Det er mer åpent for at ungdommene kan utebli fra timer – og det gjør de jo. Det kan være ett steg fram og tre tilbake – som for andre ungdommer. Så dette er blitt en bedre oppfølging.»

Én oppgave er å hjelpe ungdommene med søknader på stønader, jobb, utdanning og annet. De ansatte skal også gi gode råd og ha kunnskap om frister og regelverk. For unge flyktninger er bedre systemforståelse en kunnskap som de trenger. De ansatte opplever selv at dette er krevende – å skulle ha innsikt i ulike forvaltningsområders regelverk og endringer i dette.

«Jeg tenker jo det at vi i hovedsak er opptatt av et godt samarbeid og sånn, og med eksterne her, men samarbeidet kan være utfordrende, fordi det er nye ting man må sette seg inn i, som egentlig ikke har noe med din jobb å gjøre, men som man rett og slett må kunne for å kunne veilede og gjøre jobben godt nok overfor ungdommene, ikke sant.»

Også for personalet er systemforståelse vesentlig kompetanse i tillegg til relasjonell kompetanse.

Økonomiske vilkår

Økonomi betyr mye for utformingene av botiltak. En mellomleder beskriver situasjonen slik: «Man må ta mere økonomiske hensyn i dag da, enn det kanskje

var for noen år siden.» For eksempel var økonomi en grunn til at en kommune endret botiltaket for barn under 18 fra å være drevet som institusjon for tre ungdommer av en privat barnevernbedrift til å bli et redusert tilbud med færre timer til oppfølging. En medvirkende grunn var variasjoner i behovet og at avtaler om leie av tilpassede boliger og med private barnevernsbedrifter var mindre fleksible enn endringene i behovet. Vi ser også at knappere økonomi og rask økning i behov har ført til kreativ utvikling av nye boformer og oppfølging, som for eksempel vertsfamilier og familiehjem. Ulike former for bokollektiv har også vært utprøvd, med litt ulike erfaringer. I én bydel har dette vært vellykket for ungdom som ikke kan bo hjemme, under betingelse av bemanning, også i boligen, og tilpasset oppfølging. For bokollektivene for unge flyktninger har erfaringene ikke vært like gode, og flere har blitt lagt ned. Forklaringen på de ulike erfaringene kan være utformingen av bokollektivet like mye som sammensetningen av beboergruppene. Vi ser også at begrenset økonomi fører til økt bruk av hybler.

«Fordi mange av de ungdommene, eller i hvert fall noen få av de som bor på hybel, og hvor oppfølgingsteam har ansvaret, er jo ungdommer som egentlig kunne bodd i bofellesskap også, som hadde hatt bedre utbytte av det, tenker jeg da.» (ansatt)

Uttalelser fra barnevernsledelsen i kommunene understreker at endrede finansieringsordninger har betydning for kvaliteten i tilbudet. «Finansieringsordningen er veldig avgjørende – for hvordan kvaliteten blir.» Dette har særlig vært tydelig for bosetting av unge flyktninger. En leder som har fulgt feltet over mange år, sier at han forstår at den tidligere ordningen med fullprisrefusjon av hva kommunene finner av løsninger, måtte avsluttes. Han mener at stykkprisfinansiering og muligheter for ekstratilskudd for visse forhold er en bedre løsning enn bunnfradraget (80 prosent dekning) som de hadde noen år. Problemet med endret lovanvendelse og endret finansieringsordning basert på stykkpris er at dette ikke blir fulgt opp av krav til kvaliteten på botiltaket. Dette gjør at fokuset på økonomi blir sterkere (se også PwC, 2016). Denne barnevernslederen ser at utfordringene med å tilpasse variasjoner i tilbudene, og også med å investere i å bygge opp plasser og tilbud, må være særlig store for mindre kommuner med færre bosettinger.

«Stykkprisfinansiering gir mulighet – innenfor et visst volum – å differensiere og tilpasse tiltakene – gi mer til de som trenger det – og noen lettere tilbud for de som klarer seg på dette. Utfordringen er at vi ikke vet hvem vi får, og hva slags utfordringer de kommer med, og hvor mange som kommer – det er totalt uforutsigbart.» (Barnevernsleder)

Større kommuner sier de lettere kan omdisponere personale og ressurser til andre nærliggende tiltak, selv om også dette er utfordrende å få til. En enhetsleder har denne erfaringen: «Vi startet omstillingene allerede når ansettelsespapirene var underskrevet. De fast ansatte har fått andre stillinger i kommunen.»

En mellomleder med ansvar for et bofellesskap erfarer at kvalitetene ved botiltaket som de har utviklet over tid, ikke dekkes av stykkprisordningen:

«Stykkpris er helt krise for bemanningen, det jeg syns jeg ser, er at botiltakene får mye, mye lavere voksentetthet, vi er de eneste av bydelene som har heldøgnsbemanning.»

For å opprettholde et døgnbemannet tiltak, som de mener er helt nødvendig for å ta imot de yngste barna helt ned i 14-årsalderen og de som har ekstra store omsorgsbehov, dekker barnevernet i denne bydelen utgiftene som går ut over den eksterne finansieringen. Også barnevernsledere understreker at barneverntjenesten bidrar til budsjettet for unge flyktninger, fordi verken behovene til en del av de mindreårige eller kvaliteten tjenesten har lagt seg på for å møte disse, blir dekket av stykkprisfinansieringen.

Botiltakene kan søke om ekstra midler fra IMDi for å møte ekstraordinære behov. Utfordringen er å få forståelse for at de ekstra midlene må gå til å styrke det ordinære arbeidet, ikke til å tilsette ekstra personell som barnet ikke kjenner.

«Vi skal dokumentere budsjett for det som går ut over det som man forventer i et bofellesskap. Men hva forventer man i et bofellesskap? Det ble en diskusjon om at man måtte lyse ut stillingen. Men det viktige var jo å frigjøre den ansatte som denne jenta som trengte ekstra oppfølging, hadde en relasjon til. For oss funker det ikke å ta inn nye for å sette på visse ungdommer, det er de som er der, som må ha mulighet for å ta seg av det.» (mellomleder)

Også et annet botiltak har erfaringer med å søke om ekstra midler fra IMDi til en ungdom med ekstra oppfølgingsbehov. Dette var en ungdom bosatt i en hybel hvor rus og psykisk helse var en del av bildet. Situasjonen var akutt, mens det hadde tatt lang tid å få avklart med IMDi om de ville få ekstra midler. Situasjonen krevde at én stilling ble brukt bare for å følge opp denne ungdommen, og det var også snakk om institusjonsplassering. Botiltaket hadde funnet en foreløpig løsning på denne situasjonen, men for å finne en bedre løsning trengte de å få avklart økonomiske betingelser med barnevernet og få klarsignal til å bruke av ordinært barnevernsbudsjett til institusjonsplassering.

Også for den vanlige driften av botiltakene kan bevilgningene komme fra ulike kilder og være forankret i ulike finansieringslogikker og regelverk. Dette gjelder først og fremst når barnevernet og NAV har delt ansvar for ungdom som har fylt 18, men også i tilfeller der barnetrygd inkluderes i budsjettene for å dekke botiltak. Dessuten kan det skje ved refundering av utgifter til helsetjenester. I ettervern får de unges status i lovverket før og etter de har fylt 18 år, konsekvenser for dem – også økonomiske konsekvenser i en del kommuner. For unge flyktninger gir derimot den statlige finansieringsordningen dem uansett oppfølging til de er 20 år, og det er dette tidsperspektivet og denne alderen som blir styrende for tiltakene. Likevel ser vi en forskjell mellom kommunene også på dette feltet. Mens noen enheter for unge flyktninger har ansvar for økonomien så lenge de er i botiltaket, uavhengig av alder, er det andre som skiller skarpt mellom de som er under og de som over 18 år.

«De som er under vår enhet i barnevernet, får penger, økonomi og livsopphold av oss, og så straks de er over 18, så går de over til NAV, altså de som er over 18 år som har rett og plikt til intro, går over dit. Av de som har intro, de må også være knyttet til NAV, fordi økonomien deres ikke går helt rundt, ikke sant, de må søke supplerende, så det er veldig mye å skjønne da, for en sånn ung person, i den alderen.» (mellomleder)

Oppsummerende drøfting

Gjennomgangen av botiltak for de tre beboergruppene i de fem kommunene viser at kommunene gir samme botiltak til ulike grupper og ulike botiltak til samme gruppe.

Tabell 3.1 Botilbud for ulike beboergrupper i casekommunene

| | Hjelpetiltak | Ettervern | Unge flyktninger |
|------------------------------------|--------------|-----------|------------------|
| Bofellesskap | | | x |
| Familiehjem | | | x |
| Bokollektiv | x | x | x |
| Leiligheter i bygg med felles base | x | x | x |
| Hybel med oppfølging | x | x | x |
| Vertsfamilier | | x | x |
| Hybel uten oppfølging | | x | |

Dette er fordi forskjellene innenfor de tre beboergruppene er store, blant annet i alder og oppfølgingsbehov, og man forsøker å gjøre individuelle tilpasninger. I noen kommuner finnes en vifte av botiltak som gjør dette mulig. Botiltakene kan være organisert som et godt tilrettelagt kjede av tiltak for samme ungdom, eller som botilbud som er tenkt brukt til ungdom i ulike situasjoner. I andre kommuner kan det være forskjellige ordninger for ulike beboergrupper, og da er tilbudet for hver av gruppene avgrenset til hovedsakelig ett tiltak.

Kommunene benytter to hovedformer av botiltak: hybel/leilighet med oppfølging, og bofellesskap. Men vi finner også overlapp i hva tiltakene innebærer av relasjonell støtte. For eksempel kan de som bor på hybler som ligger i samme hus/leiegård, være organisert som i et bokollektiv eller ha en dagansatt og nattevakt tilgjengelig i samme bygning eller i en nabobygning. Dette gir ungdommene tilgjengelighet til en voksen, og det gir gjensidig mulighet for å ta kontakt ved behov. Dette er vesensforskjellig fra situasjonen til de som bor på spredte hybler/leiligheter. I det siste tilfellet vil det i større grad være de unges eget initiativ som sikrer voksenkontakt. Bofellesskap kan på sin side romme tett bemanning og en gjennomorganisert hverdag med faste måltider og andre rutiner, eller de kan omfatte få ansatte og hovedsakelig la beboerne ha ansvar for egen matlaging. Forskjellene innenfor og mellom de ulike botiltakene dreier seg altså om hvor *tilgjengelige* de voksne er, og *når* de er det, og om hvor mye de unge skal klare seg selv. Dette virker inn på muligheten for å utvikle kvalitet i relasjoner. Et kjennetegn ved miljøterapeutisk arbeid er at relasjoner og arbeidsmåter er personavhengige. Derfor vil det være ekstra viktig å ivareta en ekstern kontrollinstans.

Det er også en vesentlig forskjell om ungdom blir bosatt *direkte* på hybel, der de fra dag én har ansvar for å kontakte oppfølgingsteam når de trenger det, eller om dette skjer etter at de først har hatt en lengre periode i bofellesskap, der relasjoner med voksne har utviklet seg over tid. Vi finner også eksempler på at kommunene tar i bruk nye former for botiltak, som vertsfamilier og familie-hjem, for å ivareta oppfølging og kvalitet i relasjoner, men disse har ennå begrenset utbredelse.

I casekommunene finner vi en forskjell i praksis når det gjelder hvor *unge* beboerne er når de bosettes på hybler. I enkelte kommuner blir flyktninger ned til 15 år bosatt direkte på hybel med oppfølging. Det er også eksempler på at ungdommer så unge som 16 år får et frivillig hjelpetiltak i form av bosetting i en liten leilighet med oppfølging. I hvert enkelt tilfelle skal det gjøres individuelle vurderinger, men i praksis vil hva som er mulige bo-ordninger i kommunen, begrense mulighetene for individuelle tilpasninger. I de to eksemplene

fikk 16-åringen på hjelpetiltak langt bedre opplegg og oppfølging enn den 15-årige flyktningen (se også kapittel 4).

Vi har sett på hvor stor forskjell det er i livssituasjon og behov mellom de tre beboergruppene. Her finner vi noen viktige fellestrekk, men også forskjeller. Et fellestrekk er at for mange er bakgrunnen for botiltak at de har eller tidligere har erfart manglende foreldreskap, enten på grunn av brudd eller konflikter, eller fordi de for eksempel befinner seg i et annet land enn foreldrene. De deler derfor en nåtid som også er preget av trøblete oppveksterfaringer – en nåtid der bekymringer og bearbeidelse og reforhandlinger av tidligere hendelser og omstilling opptar tankene deres. Et annet fellestrekk er at de deler en motivasjon for å klare seg selv. Mange deler også en innvandrerbakgrunn/minoritetsposisjon; dette gjelder på tvers av inndelingen i de tre beboergruppene. Dette *kan* innebære behov for tolk og ulike erfaringer med og referanser til blant annet familiepraksiser, selvstendighet og relasjoner. Samtidig kan deres innvandrerbakgrunn innebære svært ulike erfaringer, livssituasjoner og behov.

Det finnes også noen viktige forskjeller mellom gruppene. Blant annet gjelder dette samfunns- og systemforståelse, nettverk og erfaringer. Unge med ettervern kan ha utviklet en annen samfunns- og systemforståelse gjennom lengre skolegang og etter å ha vært i kontakt med barnevernet over lengre tid. De som har vokst opp i Norge, vil uansett ha et annet utgangspunkt for å bli selvstendige enn unge flyktninger, blant annet på grunn av sitt nettverk og sine referanser. En forskjell er også at det er flere yngre barn i gruppen av unge flyktninger enn i de andre to gruppene.

Et fellestrekk på tvers av beboergruppene er betydningen av skole og utdanning. Flere av de som har kontakt med barnevernet, har opplevd betydelige brudd i skolegangen, og mange kan ha store utfordringer med å gjennomføre utdanning. Samtidig er mange svært motiverte for å ta utdanning som en strategi for å klare seg bra i framtiden. Et annet fellestrekk er betydningen av at botiltaket samarbeider med andre instanser som helsetjeneste, skole og etter hvert også NAV. Også sivilsamfunnet og frivillig engasjement kan være vesentlig å mobilisere. Det er dermed behov for å ha et helhetlig perspektiv på oppfølgingen av alle beboergruppene.

En vesentlig forskjell mellom bosetting av unge flyktninger og botiltak som frivillig hjelpetiltak er kartleggingen av omsorgs- og oppfølgingsbehov. For unge flyktninger er erfaringen at kartleggingen som gjøres før bosetting, ikke er tilstrekkelig. Dessuten vil behovet trolig endre seg ved bosetting.

I intervjuene kommer det fram at finansieringsordningene som er knyttet til de ulike beboergruppene, er avgjørende for tilbudet de ulike gruppene får, og at denne dimensjonen er vesentlig i vurderingene om det foreligger forskjellig standard med hensyn til kontinuitet og varighet i botiltakene for de ulike beboergruppene. Tilbudet er dessuten avhengig av hvordan kommunene bruker finansieringsordningene og prioriteter mellom ulike forpliktelser. For de som har botiltak som frivillig hjelpetiltak og ettervern hjemlet i barnevernloven, dekkes dette av kommunenes barnevernsbudsjett. Det er opp til barneverntjenesten å vurdere hvordan de skal disponere og prioritere budsjettet, og botiltak inngår da i en helhetsvurdering. For barn under 18 år vil bolig og økonomisk understøttelse være barnevernets ansvar. For de som har ettervern, vil grunnlaget for å dekke de økonomiske utgiftene til bolig og livsoppholdelse komme fra flere og ordinære kilder, som utdanningsstipend, NAV, deltidsjobber og lignende.

For unge flyktninger dekker den statlige bevilgningen for bosetting i form av stykkpris botiltak inntil fem år eller til de fyller 20 år. Denne bevilgningen er styrende for hvor lenge de får beholde botilbudet, selv om det også gjøres unntak i noen kommuner for de som er i en spesiell situasjon. Når kommunene selv kan velge hvordan de vil bruke bevilgningen til botiltak for denne gruppen, finner vi at det er betydelige forskjeller på innretning og kvalitet i tilbudet. Enkelte kommuner bruker av eget budsjett for å opprettholde en kvalitet i botiltaket de finner nødvendig. I andre kommuner er dette ikke praksis. Vi finner også litt ulik praksis for unge flyktninger med akutt oppfølgingsbehov, for eksempel på grunn av rus og psykiske helseproblemer. Kommunen kan da søke IMDi om støtte til forsterket innsats. Barneverntjenesten kan kvie seg for å bruke av ordinære bevilgninger, selv om dette også gjøres i noen av case-kommunene når situasjonen krever det.

Den økonomiske inndelingen i «ordinære barn» og unge flyktninger gjør at det blir både ulike enheter og ordninger for samme behov for botiltak, ulike fagmiljøer og ulike vurderinger av hva slags tiltak som er tilstrekkelig. Det er også slik at de statlige bevilgningene har gitt kommuner mulighet til å utvikle botiltak med tilsvarende kvalitet i bemanningen som «ordinære» barn ville fått. Vi ser også eksempler på at kommuner har opphevet skillene mellom beboergrupper for eksempel i ettervern eller NAV-forankret botiltak for ungdom, inkludert flyktninger. Disse kommunene gir dermed tilpassede tilbud til ulike grupper innenfor samme virksomhetsenhet. Dette sammensatte bildet gir grunn til å reise spørsmålet om de ulike beboergruppene får likeverdige velferdstjenester, noe vi vil komme tilbake til i avslutningskapittelet.

Kapittel 4

De unges erfaringer

I dette kapittelet vil vi gi en bred presentasjon av ungdommenes erfaringer og fortellinger, slik de har blitt til i intervjuer med forskerne. Som vist i tidligere kapitler er brukere av kommunale botiltak en sammensatt gruppe barn og unge. En viktig kunnskapskilde for å kunne vurdere utformingen av kommunale botiltak er de unge beboernes perspektiver og erfaringer. Disse er utforsket gjennom intervjuer med 16 unge, 3 jenter og 13 gutter i alderen 15–21 år, som er nåværende beboere i kommunale botiltak.

I intervjuene la vi vekt på å få fram en fortelling om det aktuelle hverdagslivet – en fortelling som kunne gi til kjenne den unges aktiviteter og nettverk, muligheter for hjelp og støtte og muligheter for deltakelse og medvirkning. Vi utforsket også de unges framtidsperspektiver. Hvis vi anlegger et narrativt perspektiv, er det viktig å være oppmerksom på at de unges fortellinger blir til i samarbeid med en forsker, slik at de er å forstå som samskapte produkter. De blir til innenfor en spesifikk narrativ virkelighet, *narrative reality* (Gubrium og Holstein, 2009). At de unge forteller om seg selv til forskere som alle er kvinner, som tilhører en voksgenerasjon, og som representerer majoriteten og stor-samfunnet, vil på ulike måter være med på å bestemme hvilke fortellinger som fortelles, hva de unge tematiserer, og hvilken betydning de tillegger hendelser og fenomener. De unges fortellinger kan også forstås som selvfortellinger (Bruner, 2002; Janssen, 2011). Det vil si at de kan leses som en form for selv-presentasjon.

De aller fleste av de intervjuede er i skole eller arbeid. Én venter på praksisplass. De fleste går på skole, og mange har også jobb ved siden av. Skole og utdanning blir tillagt stor viktighet i de unges fortellinger. Flere boformer er representert i materialet: bofellesskap med eller uten bemanning, leilighet/hybel med oppfølging, leilighet delt med en annen, og leilighet/hybel med oppfølging fra vertsfamilie. Grader av og type oppfølging varierer. Vi presenterer utdrag fra intervjuer i lett redigert form, og språket er noe normalisert for å lette lesbarheten og ivareta anonymitet. Vi presenterer først erfaringer fra de ulike beboergruppene, før vi tar opp temaer som går på tvers av beboergrupper og botiltak.

Unge med botiltak som frivillig hjelpetiltak

Når barn under 18 har kommunale botiltak, er det som regel fordi de ikke kan eller ikke vil bo hos familien sin, eller fordi de har kommet til landet uten voksne omsorgsgivere.

Petras fortelling viser hvor viktig et tilpasset botilbud kan være for et ungt menneskes utvikling og tilpasning til en voksentilværelse. Petra er 18 år, og hun var på behandlingsinstitusjon fra hun var 13. Hun flyttet hjem til foreldrene etter avsluttet behandling da hun var 16. Kort tid etter gikk hun til barnevernet og sa at hun ikke orket å bo hjemme. Hun ville ikke bo i fosterhjem eller på institusjon etter årene i behandlingsinstitusjon fordi hun syntes det var slitsomt å alltid måtte forholde seg til noen. En institusjon så hun ikke som et ideelt sted å bo. Barnevernet mente først at hun var for ung til å bo for seg selv. Etter hvert ordnet barnevernet en leilighet til henne, i begynnelsen med tilgang til døgnkontinuerlig bemanning, senere bare med begrenset oppfølging fra en fagperson tilknyttet boligen. Hun har lite kontakt med de andre unge som har leilighet samme sted. Petra er godt fornøyd med denne løsningen og ser denne boformen som en forutsetning for at hun har gjenvunnet sin psykiske helse og er i ferd med å fullføre skolegang. Hun sier: «Da jeg var 16, trengte jeg så mye oppfølging, det gjør jeg ikke nå. Så det er helt passe.» Hun er nært knyttet til fagpersonen, som har vært der hele tiden, og føler at denne er tilgjengelig for henne når hun trenger det, også framover. Hun har hele tiden også gått i terapi ved BUP (Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk) og DPS (Distriktspsykiatrisk senter).

Hvordan behovene hennes og tilbudet hun har fått, har endret seg, beskriver hun slik:

«Da jeg flytta inn, var det alltid voksne på jobb, jeg trengte det da i den perioden. Da var det alltid en tilgjengelig, jeg kunne bli kjørt til butikken. Det var mye tettere, og mye regler. Måtte si fra hvor jeg gikk, innetider, ikke rom for slingring. Kunne ikke ha overnatting og ikke drikking. Etter hvert fikk jeg mer frihet, for de så at jeg ikke var en pøbelunge. Jeg er ganske ansvarlig av meg. Folk visste at jeg bodde alene, men ikke at det var en slags barnevernsinstitusjon, så det var litt kleint hva jeg skulle si til folk. Det er ikke akkurat kult å være i barnevernet. Nå har jeg gode venner som kjenner hele historien. Da jeg var 16, var jeg så usikker på meg selv, og trodde folk kunne lese alt på meg. (...) Jeg justerte kontakten med de voksne selv. De voksne hadde en telefon, og jeg kunne komme ned hvis jeg ville. Jeg sendte en melding når jeg lurte på noe. Det var mest praktisk, for jeg er ikke en person som er så åpen av seg. Jeg har slitt med panikkangst. Da kom de opp. Nå har jeg det ikke lenger. Hvis jeg fikk det nå, kunne jeg ringe til kontaktpersonen min. Jeg har blitt bra

fordi jeg har hatt voksne rundt meg som har et sunt syn på livet, og at jeg har en stabil bosituasjon. (...) Hjem er der hvor hjertet ditt er, og da er det dumt å ha tre steder og ikke være trygg noen av stedene. Det er fint å ha noe som er mitt, og hvor jeg føler meg trygg.»

Hun uttrykker sterkt at det er voksenkontakten som er viktig for henne:

«Jeg hadde ikke behov for tilknytning til andre ungdommer på det stedet jeg bor. Stabilitet og voksenkontakt er viktig for meg. Jeg har jo ingen andre voksenpersoner i livet mitt.»

Etter at hun fylte 18, får ikke Petra lenger økonomisk støtte fra barnevernet. Hun betaler selv leie for leiligheten, noe som dekkes av borteboerstipend fra Lånekassen. Men for å ha økonomi til mat må hun ha deltidsjobb, annenhver helg og et par ettermiddager i uka. Det er noen ganger slitsomt å kombinere med skolearbeidet. Hun kan ikke få noe hjelp fra NAV, fordi hun går på skole og har jobb. Petras planer er å flytte til en større by, flytte i kollektiv, fullføre videregående og så studere. Hun vil også gjerne reise mye.

Hvis vi leser Petras samskapte fortelling som en selvfortelling, forteller hun seg som en reflektert og ansvarlig ung voksen med planer for framtiden, som til tross for kritiske innvendinger mot noen av sine erfaringer med hjelpeapparatet er fornøyd med den tilpassede hjelpen hun har fått.

Halima, 18 år, har en annen vei inn i det nåværende botiltaket. Også hun har tatt egne initiativ overfor barnevernet. Hun hadde store konflikter med familien sin, og da hun var 17 og et halvt år gammel, fikk hun barnevernet til å hjelpe seg. Hun fikk da bo i egen leilighet, med noe oppfølging. Etter hvert har forholdet til familien blitt bedre. Halima reflekterer nå over hva som kunne vært god hjelp for henne tidligere. Hvis barnevernet hadde hjulpet henne med konflikten med familien på et tidlig stadium, noe de ikke gjorde, kunne mange av de vonde erfaringene hun har gjort, vært unngått, mener hun.

«Jeg har fått veldig mye hjelp fra barnevernet etter at de tok meg seriøst. De har vært kjempeherlige med meg og gitt meg leilighet og penger og alt jeg trenger. Jeg skulle ønske at de hadde tatt meg mer seriøst tidligere. Det var etter at jeg var mer ærlig med dem, og fortalte om at jeg hadde masse vanskeligheter hjemme. Da var jeg nesten 18. Tidligere var jeg redd for at de skulle sette meg i fosterhjem. De trodde at jeg var ei bortskjemt jente.»

På spørsmål om hva slags råd hun vil gi til andre, sier hun:

«At de må følge hjertet sitt, ikke hva alle andre vil. Jeg har mistet to år på VG [videregående] nå. Alle må ut i voksenlivet en gang. (...) Flere burde fått hjelp til å fikse opp med familien, hjelp til å kommunisere. Alle kan få det til.»

Da Halima fyller 18, spør barnevernet henne om hun vil ha ettervern, noe hun avslår. I stedet overføres hun til NAV. Hun får likevel bo i leiligheten ut skoleåret. Hun har fått god kontakt med NAV-rådgiveren og tror hun får nok hjelp der når hun etter hvert flytter på ordinær hybel.

Halima reflekterer over hvordan det var å plutselig skulle være selvstendig og klare seg på egen hånd:

«Jeg føler ikke at dette er hjemme, det er litt rart, det er ikke hjem uten foreldrene mine, savner at mamma lager middag, og at pappa kjører meg rundt over alt. Men jeg føler meg litt hjemme her og da. Hvis jeg er aleine en hel uke, som da jeg var syk, da fikk jeg deppa tanker. (...) Jeg fikk alle rollene på en gang. I vår kultur skal man lære. Jeg er glad for at mamma har lært meg mye. Jeg klarer å lage mat, men jeg er litt lat. Og så må jeg vaske opp, for jeg har ikke oppvaskmaskin. Mamma har lært meg å lage ris og kylling. (...) Jeg skal bruke penger på det jeg ikke har brukt før. Mest på mat til huset. Kontaktpersonen min har lært meg om penger. Og venninnen min sa at du handler feil, kjøper for dyre ting. Du kan kjøpe firstprice. Jeg har fått hjelp av alle rundt meg. Penger går bra nå. Hvis jeg er lei meg, kontakter jeg venninnene mine. Det har jo gått fint.»

Også Halimas selvfortelling oppsummeres med at «det har jo gått fint». Det er dermed vesentlig å se på hvilke sider ved den samlede støtten en ung person får, som resulterer i en slik konklusjon.

Ettervern

Arne, 19 år, kom inn i ettervern etter at han fikk familieproblemer mens han bodde sammen med faren. Foreldrene var skilt, og deler av oppveksten hadde han hatt hos moren, som hadde flyttet til en annen landsdel. Han fikk hjelp av barnevernet til å få en egen leilighet og sier han har fått bra støtte av kontakten han har i ettervernet.

«Hvis det er noe jeg lurer på, enten med leiligheten eller bare generelt, så sender jeg en melding, eller hvis det bare er noe generelt som jeg har lyst til å spørre om. Hver gang hvis vi har snakket i telefonen og sånn, så avslutter hun alltid samtalen med 'Ring hvis det er noe, eller send melding'. Så jeg veit jo at hvis det er noe en trenger hjelp til, så kan jeg bare ta kontakt uansett.»

Arne forteller at siden han har brutt helt med faren og resten av familien hans bor så langt unna, så er det ikke så mye de kan hjelpe ham med. Han trekker særlig fram hvor uvant det var å få ansvar for økonomien og det praktiske.

«Du får et visst ansvar når du er aleine, og når du får penger, og du må betale leia og regninger og alt sånt sjøl, så det er jo et ansvar, og det er jo du som, hvis du ikke klarer det, så er det din feil. Så definitivt var det litt vanskelig i starten når jeg ikke hadde betalt en regning før, og bare plutselig skal du betale husleia, du skal betale internett og strøm og alt det der, du får regningene, du skal betale de, de gir deg bare pengene. Så for meg så var det sånn, okey, jeg har ikke peiling på hvordan vaske-maskina virker en gang. Så det var liksom veldig vanskelig i starten, da. Men jeg har jo fått hjelp til alt nå, så nå går det fint.»

Det økonomiske ble enda mer komplisert da han ble 18 år.

«Det siste problemet jeg hadde, var når jeg ble 18, når jeg kom inn i NAV. Da hadde jeg problemer for da fikk jeg plutselig penger fra to–tre forskjellige plasser, istedenfor, før det så fikk vi bare fra barnevernet. Så når jeg fikk penger fra fem forskjellige plasser, tenkte jeg, okey, hvordan skal dette gå!»

Han beskriver hvordan det var uvant å planlegge økonomien og følge opp budsjettet. Han måtte til slutt få hjelp til dette.

«Når jeg fikk penger fra Lånekassen og NAV og alt det der, så plutselig så fikk jeg penger, så visste jeg ikke hvordan det skulle – så jeg bare brukte litt. Så var det sånn, oh shit, leia! Så da brukte jeg jo ekstra i leie de to neste månedene, for da hadde jeg jo føkka litt opp liksom. Jeg lærte jo etter det, men det var bare litt uvant i starten.»

For Arne har også de sosiale tiltakene som ettervernet står for, vært viktige.

«Og så er det jo en middag her hver uke, så det går jeg jo på. Det er jo kjekt, da møter jeg jo litt andre folk som er i samme situasjon som meg, så jeg har blitt kjent med et par stykker der, så det er jo kjekt det. Ja, altså ikke sånn som jeg snakker med dem på fritida, men når vi ser, så er det hei, hvordan går det, og alt det der.»

Ismael, 17 år, som også får oppfølging av enheten som har ansvar for ettervern, bor på hybel hos en vertsfamilie. Han bodde tidligere i et bofellesskap, og forteller at det var en stor overgang å flytte på hybel. Før var det alltid noen å forholde seg til, og de delte på de praktiske oppgavene.

«Vi var fire ungdommer, også er det noen, på en måte foreldre, som jobber der, to eller tre personer. Vi laget mat en gang i uka, og vasket

huset eller toalett. Hvis vi var fire, så ble det fire dager med middag, så lager vi sjøl mat de andre dagene. Og vi snakket med de, ja, hvis vi trenger leksehjelp, så hjelper de oss. Når vi sov alene hjemme, kommer de også og sier 'Ha det bra!'. Ja, det var kjekt egentlig der.»

Ismael visste at det å bo for seg selv ville bli annerledes, «siden det er jo å bli selvstendig».

«Å bo med noen, det var også mye forskjell, mange ulemper og fordeler egentlig. Når jeg er alene, så kan jeg bestemme hva jeg vil, og så jeg vet hva jeg skal gjøre egentlig, ikke sant, så blir du ikke avhengig av de andre egentlig. Men når du er sammen med andre, så blir det ikke kjedelig. Hvis det ble kjedelig, så snakker jeg med de andre, eller vi gjorde aktivitet sammen med de andre voksne, så, det er litt forskjell egentlig, men det er bra, begge deler, så greit for meg.»

Han synes at han greier seg bra, men savner hjelp til blant annet leksene. Han går på videregående skole, og har mye lekser. Han forteller at han går en del på biblioteket for å få hjelp til å svare på oppgaver de får i lekse.

«Vi har ikke leksehjelp her, hvis de har tid, så hjelper jo oss de, men det er ikke nok, så det må være noen frivillige som kan hjelpe oss.»

På biblioteket får han hjelp til noe, men han skulle også ønske seg mer leksehjelp. Han har jevnlig kontakt med kontaktpersonen i oppfølgingsteamet, men det er ikke mye tid de har til å hjelpe ham med leksene. De kontakter ham jevnlig, og han oppsøker dem når han trenger det, og sier at han er innom kontoret ca. en gang i uka.

Også Ismael forteller at det ikke var lett å stå alene med det økonomiske ansvaret. «For eksempel strømregning eller hvis du får noen melding fra NAV. Så forstår jeg ikke alt egentlig, så jeg må – jeg trenger litt hjelp med det.» Han forteller om hvordan det gikk galt en gang i starten. Han fikk da penger via NAV.

«Men jeg måtte betale skatt, 2000 kroner eller noe sånn. Og tidligere var det de voksne som gjorde alle de tingene. Og så fikk jeg penger, litt ekstra, uten skatt, de betaler meg bare uten skatt, så trodde jeg at de hadde kontroll over det. Så når jeg mottar pengene, så bruker jeg de pengene. Jeg brukte dem i seks måneder, og etter seks måneder så sa de: Du har ikke betalt skatt for seks måneder. Når skal du betale? Da ble det krise. Jeg fikk mindre penger fra NAV og måtte låne fra barneverntjenesten, og da betalte jeg tilbake etter hvert. Men da var det vanskelig, da hadde jeg krise egentlig. Så det kan være litt vanskelig, hvis du ikke har så mye erfaring.»

Både Arne og Ismael beskriver hvordan det har gitt noen smertelige erfaringer å skulle klare seg selv, ikke minst økonomisk. De har etter hvert funnet en rytme i dagene og ukene. For Ismael er det skole, lekser og venner som gir innhold i dagen. Dette er også innholdet i Arnes dager, men han beskriver likevel en tilværelse hvor han er mye alene, og da bruker han tiden på et musikkprogram på PC-en. Kontaktpersonen i ettervernet, og for Ismael også vertsfamilien, beskrives som viktige støttespillere som de vet de kan nå, men de må selv møte hverdagen på egen hånd.

Unge flyktninger

Som introduksjon til noen utvalgte temaer i de unge flyktningenes fortellinger vil vi presentere en fortelling som kan karakteriseres som «typisk» i vårt materiale. Mange av temaene som berøres, er også gjenkjennelige fra fortellingene til ungdommer uten flyktningbakgrunn.

Mahdi er snart 16 år, og har bodd i bofellesskapet sitt i to år. Der bor han med fem andre gutter, noen fra hans eget hjemland, noen fra et annet land. Han synes seks er for mange, fire ville vært passe. Han kom til Norge som 13-åring. I bofellesskapet har han eget rom. Der får de mat og alt de trenger, sier han, og muligheter til å trene. De har regler for innetider. Guttene får 250 kroner uka, og må vaske kjøkken, bad og stue i huset. En gang i uka lager han mat, da får han hjelp fra de voksne. Da er det han som bestemmer hva som skal lages. De voksne «skriver om oss, hva vi gjør, og hjelper oss med lekser». Han synes det er bra i bofellesskapet. Han synes det er positivt at de fokuserer på skole. De har husmøte med sjefen og diskuterer for eksempel internett, når det skal slås av. De blir enige. Det er andre regler i sommerferien. Ved siden av skolen er Mahdi aktiv i fotball. Der har han blitt kjent med mange. De tuller og tøyser og erter hverandre. De unge i bofellesskapet snakker med hverandre, og i blant kan det være småkrangling. Han synes at barna må være sosiale, hjelpe hverandre og ha respekt for hverandre. Hvis noe er vanskelig, eller han trenger hjelp til noe, snakker han med de voksne, ikke med de andre i bokollektivet. Helst vil han snakke med kontaktpersonen sin, men hun sier han også kan snakke med andre når hun ikke er der. Hun spør hvordan han har det, og hva han trenger hjelp til. Det er hun som har kontakt med vergen hans, det har han ikke selv. Kontaktpersonen har hjulpet ham å lage CV, slik at han fikk seg praksisplass på en butikk. Hun har også kontakt med skolen og fritidsaktivitetene hans og ordner betaling for fotballcuper han skal delta på. Botiltaket er et hjem, et sted han hører til, sier Mahdi, men det er veldig forskjellig fra et hjem med en mor og en

far. Det er vanskelig å være uten dem. På sikt må han klare å bo alene. «Det blir annerledes når jeg blir stor». Han vil gå på høyskole og flytte til andre byer. Det viktige med botiltaket er at de passer på barna, har bra regler, gjerne ganske strenge regler. Og at de passer på at barna går på skolen. Det er dumt at økonomien har blitt dårligere, de får mindre penger til mat, ferie og aktiviteter. Det er dårlig gjort, synes Mahdi.

Vi får et bilde av en gutt som har funnet seg rimelig godt til rette i sin livssituasjon og den boformen han har blitt tilbudt. «Det er greit!», sier han. Han er motivert for skolegang og er godt forankret i skole. Han får støtte i sine aktiviteter utenfor bofellesskapet. Som for flere andre ser idrett ut til å fungere som en integreringsarena for ham; det kan forstås som at han også har fått kontakt med majoritetsungdom. Det er ikke tilfellet for alle beboerne med flyktningbakgrunn. Noen sier de har ingen kontakt med unge fra majoritetsbefolkningen.

Det fortelles ikke om konflikter med de andre beboerne utover «småkrangling», men det fortelles heller ikke at det er dem det søkes hjelp hos, når det trengs. Det er en voksen, kontaktpersonen, som framheves som den som hjelper, og som den han søker støtte hos. I andre fortellinger blir også de andre beboerne framstilt som viktige personer for dem.

Som ungdommer i mange andre fortellinger har Mahdi framtidsplaner, og fortellingen hans kan leses som framtidsoptimisme. Som mange av de andre informantene i samme situasjon uttrykker Mahdi at savnet av familien preger hverdagen hans.

Når mange av informantene i likhet med Mahdi uttrykker at «det er greit», kan dette forstås som flertydig. Vi må være oppmerksomme på at det er i møte med forskere som representerer majoriteten, at de uttaler seg. Fra intervjuene med ansatte vet vi at mange unge flyktninger formidler psykiske vansker først etter at de har vært bosatt en stund og fått tillit til én eller flere voksne.

Relasjonsbygging i bofellesskap

Det er ulike beskrivelser av erfaringer fra bofellesskap, fra de som bor slik nå, til de som ser tilbake på denne boformen. For noen er ungdomsgruppen en ressurs, for andre er den det i mindre grad. Bilal forteller om vennskap mellom beboerne i bofellesskapet hvor han bodde tidligere:

«Da jeg flytta i begynnelsen, var det to jenter og to gutter – alle de var nesten 18. Og de flytta, etter at jeg kom, ikke sant, de flytta etter ett år ca., eller seks måneder, de flytta etter hverandre, også kom det fire nye

som var akkurat på min alder. Tre av oss var afghanere og to av gutta var fra Eritrea. Så vi hadde det ganske bra sammen med hverandre. Ganske bra, det var bra tid, da, da vi var der. Mellom oss gutta. Jeg var eldst av de gutta som bodde i [navn på bofellesskapet]. Litt sånn storebror. Det var det de også pleide å kalle meg. Vi hadde det ganske bra sammen. Det var ikke noe forskjell mellom oss, han er fra Eritrea, jeg er fra Afghanistan, det er ingenting. Vi snakket norsk, ja, det måtte vi liksom gjøre. For vi satt i stua alle fem hver kveld, liksom. Så måtte vi snakke norsk, da (...) Det var ansatte som pleide å jobbe i hverdagen, åtte timer, så det var tre forskjellige skift. Det var en nattevakt, to dagvakt, også to kveld, folk som jobbet hele dagen etter klokka fire til klokka ti. Det var faktisk mange som slutta, og noen av de ble pensjonist. Ja, det var litt nye folk og sånn (...) Vi hadde noen ansatte og sånn, ansatte var ganske greie, vi hadde god kontakt med hverandre, men noen av de var veldig sånn, akkurat som pappa og mamma for meg. Og jeg har fortsatt kontakt med dem. Det er veldig hyggelig med det, ikke sant. Så jeg har fortsatt kontakt og snakker med dem, og de ringer meg av og til og spør åssen det går med meg og sånn. Men det var ikke som alle akkurat, alle er ikke sånn, folk er forskjellige.»

Bilal forteller om et fellesskap i ungdomsgruppen, på tvers av språk og nasjonalitet. Han snakker om et «vi». Han forteller ikke om konflikter innad i beboergruppen. I likhet med andre informanter kjenner han ikke de han bor sammen med på forhånd, eller har innflytelse på hvem han skal bo sammen med. Likevel beskriver han gruppen som et viktig fellesskap. I denne som i andre fortellinger framgår det at det er relativt høy turnover både blant beboere og blant ansatte. Når det gjelder både ungdomsgruppen og personalet, bruker han familiertermer; familierelasjoner er hans referanse.

Når det gjelder personalet, forteller han både om nære foreldreskapslignende relasjoner som varer ut over boforholdet, og relasjoner som er mindre viktige for ham. Her legger han vekt på de ansattes forskjellighet og personlige egenskaper. Han forteller også om konflikter og forhandlinger som fører fram, som beboerne forholder seg samlet til.

«I begynnelsen var det litt vanskelig for oss å takle det liksom, så det var ganske vanskelig. Men vi klarte å bytte en del regler med å snakke med ansatte og leder og sånn. For eksempel på Wi-Fi ikke sant, de pleide å slå av den klokka 10. Og så snakka vi sammen, så sa vi at nei, vi vil ha den på hele tiden, ikke sant, så vi klarte å få det til etter hvert. Men det var ikke alt som vi klarte å få det. Det var vanskelig for oss. Et eksempel var at vi måtte si ifra én uke eller to uker før når vi skulle få besøk av én eller to kompisser, ikke sant. Vi måtte alltid planlegge så langt tilbake. Og de skjønnte at det var vanskelig, for de må skjønne at vi er ungdommer, ikke sant, så vi kan bestemme oss liksom plutselig, så de må akseptere det

liksom, ikke alltid, men av og til liksom. Men de pleide å lage alltid liksom et stort kaos av det. At hvorfor inviterer du kompisene dine og sånn, du må si ifra to uker før, liksom, også det var det som vi hadde problemer med. Også ja, det var litt om penger og sånn, og ferie og sånn. Innetider, fordi de visste at vi passer på, vi kan passe på liksom, ser når de er hjemme og sånn, også gutta var flinke faktisk, i skoletiden var de hjemme alltid klokka 8–9–10, også ja, seinest klokka 10. Men i helgene og sånn, noen av oss var ute også.»

Bilal er opptatt av hvordan reglene gjorde det vanskelig å leve et vanlig ungdomsliv, og at de skapte irritasjon, påvirket forholdet de hadde til personalet, og ga en følelse av at det ikke var deres hjem.

Elias, 17 år, beskriver sitt bofellesskap svært positivt, særlig de ansatte:

«Jeg liker alle. De er alle like mot meg. De hjelper meg, det vet jeg. Jeg synes alle de som jobber, er snille mot meg. Jeg liker alle, jeg synes det er kjekt at de jobber der. Jeg synes ikke det er strengt, jeg synes alt er kjekt for meg.»

Han kan ikke tenke seg å bo alene, og håper han skal bo lenge i bofellesskapet: «Ja, det er vanskelig. Jeg kjente noen venner, som bor alene, de har masse stress. De vil ikke bo der, de sier til oss: Å, dere er heldige hvis dere bor sammen med norske. Jeg synes det er kjekt å bo i [stedet].» Han framhever at han får hjelp til lekser. I likhet med mange andre beskriver han relasjonene til de ansatte analogt med familierelasjoner: «Det er nesten som en familie for meg.» Han beskriver også et fellesskap med de andre beboerne:

«Vi har god kontakt. Vi snakker sammen. Vi spiser av og til felles middag, vi har en dag i uken vi spiser sammen alle som jobber der, og de som bor der. Vi har god kontakt, ja. Vi spiller av og til noen spill, playstation. Ja, jeg synes det er kjekt for meg. Jeg veit ikke hvorfor.»

For unge kan den læringen de får sammen med jevnaldrende, ikke erstattes av læring fra voksne. Bofellesskapene kan når de fungerer godt, bidra til læring av relasjoner, gjensidighet og tillit.

Å gjøre seg sterk – erfaringer fra å bo alene

Å flytte for seg selv byr på utfordringer, både praktisk og emosjonelt. Ismael, som har flyttet til en hybel med en vertsfamilie, har tidligere bodd i bofellesskap, og sammenligner ordningene. Han kan savne fellesskapet, og de voksne, at de var til stede, og at de kunne si «Ha det bra!». Men han trekker også fram friheten og selvstendigheten som følger med å bo alene: «Når jeg er alene, så

kan jeg bestemme hva jeg vil, også jeg vet hva jeg skal gjøre egentlig, ikke sant, så blir du ikke avhengig av de andre egentlig.» Og han understreker: «Jeg klarer meg!»

Amina, 17, forteller at hun måtte flytte ut av bofellesskapet der hun var eneste jente, og at hun da fikk flytte til en leilighet som hun deler med en annen jente.

«Egentlig jeg har vokst opp med gutter, så det var helt greit. Og guttene var snille mot meg, og ansatte som jobbet der var snille. Men da noen flyttet ut, så kom det inn noen gutter som ikke var så gode venner, så jeg måtte flytte fra det.»

Overgangen ble stor; hun var ikke helt forberedt på hva det krevde av henne å bo i leilighet, men hun likte også det større ansvaret. Å bo på hybel har gitt henne større frihet, men det er en frihet hun bruker med forsiktighet. Amina forteller:

«I bofellesskap var det sånne regler, at vi ikke kan ha gjester vanlige dager, de vekker oss, vi kunne ikke ha musikk, ikke høre på sanger hjemme og sånn. Men når jeg flyttet, er jeg fri, det var ikke regler hjemme hos oss, ikke regler for vasking, ikke regler for matlaging, så alt var sånn veldig kaos første gangen, men etter det så laget vi regler. Vi kan ha gjester og sånn. Men det er veldig rolig. Jeg pleier ikke ha gjester hjemme, jeg liker å gå ut med venner, men ikke hjemme.»

Jenta som Amina deler hybel med, har lange dager på skolen og jobb, så de er lite sammen i det daglige. «Hun er veldig opptatt egentlig. Hun jobber og jobber.» Amina forteller at venninnen går på linje med helsefag på videregående, har deltidsjobb på et sykehjem og også jobber på en restaurant. «Hun kommer alltid mens jeg sover hjem, klokken elleve og sånn, så vi treffer bare veldig tidlig om morgenen.» Amina har jevnlig kontakt med barnevernet gjennom oppfølgingsteamet.

«De hjelper meg når jeg trenger hjelp, og de ringer meg. Jeg kan ringe, jeg kan sende melding når jeg vil. Egentlig, det er nesten bare de som ringer meg, fordi jeg har ikke så mye at man skal hjelpe meg. Jeg bare går på skolen min, men når jeg trenger hjelp, eller de ringer når vi har sånn aktiviteter og sånn.»

Aminas strategi er å være aktiv om ettermiddagene.

«Ja, etter skolen jeg gjør masse forskjellige ting. Jeg trener noen ganger, så noen dager så har jeg sånn leksehjelp der vi spiser middag også får vi hjelp av lærerne. Ja, egentlig på en måte så er det sånn hjem for meg, jeg slapper av der, det er ikke skole, vi kan bruke mobil, vi kan sitte og se

film, vi kan gjøre lekser og sånn. Jeg liker å være der og snakke med de og. Jeg er også alltid på biblioteket etter skolen. Det er en time før lekser, jeg pleier å sitte med vennene mine på bibliotek og snakke, jeg pleier å henge med gutter og spille Fifa og sånn. Jeg har vært på masse forskjellige aktiviteter i år egentlig. Jeg har vært med fotokurs, jeg lærte fotografering, også har jeg vært med på dansekurs, også har vi sånn fredagsaktivitet, vi velger hva vi gjør, så vi danser og vi spiller fotball eller basketball eller leker, så har jeg vært med på klatrekurs. Jeg har vært masse forskjellige. Så vi pleier noen ganger å gå ut på tur eller ta sånn på bowling og forskjellige ting, og spise middager.»

Likevel opplever hun livssituasjonen sin som vanskelig. Hun har en mor som er sjuk, og som bor i et annet land etter at familien flyktet hjemmefra, og hun har søkt om og fått avslag på familiegjenforening.

«Men egentlig er jeg veldig trist. Derfor liker jeg ikke å gå hjem veldig tidlig, jeg gjør meg veldig opptatt på hverdager, for at jeg kommer til å tenke når jeg er hjemme. Det er som, jeg har sånn veldig mye tanker og sånn, det irriterer meg og plager meg veldig hvis jeg er hjemme tidlig etter skolen, rett etter skolen, og jeg prøver å være ut med vennene mine og å gjøre noe.»

Hun ser det som helt nødvendig å være sterk og greie seg bra i den nye tilværelsen.

«Det var veldig trist å være alene sånn helt, men jeg har gjort meg sterk, fordi jeg skal ikke ødelegge fremtiden. Hvis jeg skal være trist eller sånn, det er farlig for meg kanskje, ja.»

For Amina har det å flytte på hybel sammen med en annen jente hun selv velger, og en aktiv fritid vært en god opplevelse. Hun opplever fortsatt at hun er alene om sine sorger og bekymringer, men det å møte andre personer som bryr seg om henne, som venninnen, kameratene, lærere, leksehjelpere og en vennefamilie, betyr svært mye for dagene hennes. Likevel trenger hun en strategi for å få sove og for å takle ensomheten på hybelen.

Man lærer etter hvert – selvstendigjøring

Å bo på hybel blir en brå overgang til å skulle klare seg på egen hånd, slik flere har fortalt. Petra forteller at hun trengte mye oppfølging i starten, og at dette var viktig for at hun har greid seg så godt. Ismael, som bodde i et bofellesskap før han flyttet for seg selv, sier at for ham var det fint å bo sammen med flere ungdommer og med voksne som han kunne få hjelp fra. Said (17) har også bodd lenge i et bofellesskap før han flyttet på hybel. Han, som fortsatt er under 18 år,

mener at i alle fall til man er 18, er det greit å bo sammen med andre ungdommer og med voksne til stede. Han var 13 år da han ble bosatt i et bofellesskap, og han måtte flytte på hybel da han var 16 år.

«Men det at vi måtte flytte så tidlig, da vi var 16, og å bo aleine. Det var litt kjipt, ikke sant. Ikke bare jeg, alle gutta var flinke, de greide seg på egen hånd og sånn, men i hvert fall, jeg tror de skulle ventet til at vi ble 18 år. Det hadde vært mye bedre. (...) Jeg tror det er mye bedre å bo på bofellesskap, ikke sant, der det er voksne og sånt du kan snakke med og sånn.»

Said ser ikke det å flytte inn i et bokollektiv med andre unge uten voksne som bedre enn å bo alene på hybel. «Det kommer an på de man skal bo med. Eller det kommer an på personlighet også, om du liker å bo med folk eller aleine.» Han synes det går ganske bra å bo alene. «Det var ganske greit, for jeg var selvstendig på bofellesskap også. Jeg var ikke veldig sånn som trengte hjelp, spurte aldri om hjelp og sånn, så jeg klarte meg på egen hånd.» Likevel var det en stor overgang. «Man lærer det etter hvert. Å lage mat.» Han sier at han er en person som liker å ha struktur.

«Jeg har en personlighet, jeg er sånn at når jeg får penger med en gang, ikke sant, det eneste jeg tenker på, er mat, jeg kjøper mat til en måned, og av resten av pengene, da betaler jeg for mobilregning og trening og sånn. Fordi, ja, vi bor her, så det er ingen som hjelper oss med penger, så vi må tenke litt selv, ass. (...) Jeg har vergen som hjelper av og til når jeg trenger det, og så tanta mi. Men nei, det skjer ikke, fordi, sånn personlighet, jeg har struktur på alt, liksom. Jeg vet at hvordan jeg skal bruke penger, planlegge litt.»

Selv om hybelen er funnet på det private markedet, uten noen avtaler om spesiell oppfølging, har han fått et bra forhold til husverten.

«Ja, huseieren, ja. Det er en del kontakt mellom oss, da. Ringer hverandre, og spør om åssen går det, og, ja, det går bra så, ja, han bor også aleine. Så, Ja, han er ganske snill. Så jeg trives veldig godt her. Liker leiligheten.»

Noen botiltak er slik at de unge enten blir plassert direkte på en hybel når de bosettes, eller etter et kort opphold i et bokollektiv (se kapittel 3). De unge har derfor ikke fått tid og erfaringer fra et hverdagsliv der de bor sammen med voksne omsorgspersoner, før de skal greie seg på egen hånd. Også unge ned til 15-årsalder kan bli bosatt direkte på hybel. Dette var situasjonen for Yasin (17), som nå har bodd alene på hybel i to år. For de som bor på hybler på dette stedet, er de sosiale møtepunktene skolen og basen hvor oppfølgingsteamet holder til.

Ellers består dagen av mange gjøremål som de er alene om. Yasin forteller om dagen sin slik:

«I dag har jeg gått på skole, og etter skolen har jeg spist mat, og så ringte de til meg og sa at jeg skulle komme og snakke med dem. Så etter det, nå skal jeg handle, og når jeg har handlet, så da skal jeg dra til gym og trene litt, to timer, så etter trening, så kommer jeg hjem, og så spiser jeg mat og dusjer og gjør lekser, som jeg har fått fra skolen, og så ja, i dag skal være sånn dag.»

For Yasin er skolen viktig, og ellers prøver han å fylle dagene med aktiviteter. Hjemme ser han film og hører på musikk. Han bruker internett lite. Han mener at det som skrives der, ikke er til å stole på: «De bare tuller.» Han leser heller ikke aviser: «Jeg har aldri lest engelsk eller norsk og afghansk avis, ingenting.»

Som flere andre unge flyktninger som bor på hybel, forteller Yasin om ensomhet og isolasjon. Han sier han hele tiden er alene, selv om det er flere andre som bor på samme sted, og som han møter daglig.

«Egentlig så er jeg sånn aleneperson, så jeg har ingen kontakt med ingen. Men jeg bare ser, når jeg ser de andre, så sier jeg hei bare. Sånn kontakt har jeg med alle. Men ikke så mye (...) Det er ok, fordi jeg synes, sånn er livet. Sånn er det, som dere sier. Hvis jeg blir trist, også hva skal jeg gjøre? Jeg kan ikke gjøre noe, og så er jeg vant til det.»

Yasin tilskriver sin opplevde ensomhet personlige egenskaper ved seg selv og gir uttrykk for en viss resignasjon. Han «måtte» bli en aleneperson, og ser ingen muligheter til å endre dette. Men han har heller ikke fått støtte fra andre, verken voksne eller andre unge, til å få alternative relasjonelle erfaringer. Oppfølgingen av de som bor på hybel, har dermed ikke gitt ham denne typen ferdigheter. For ham blir dermed selvstendigjøring en langt mer ensom prosess enn det som blir beskrevet av Petra, Ismael, Said og Amina.

I mange av fortellingene kan vi se en ambivalens til det å bo alene. Til tross for ensomhet er det mange som beskriver det å bo alene som mest ønskelig. Det er et utviklingsmål, et tegn på «å bli større».

Ensomhet, tristhet, savn og mestringsstrategier

Et tema som går igjen i mange av intervjuene, er hvor vanskelig det er å få sove om kvelden. Det kan ha flere årsaker, men mange nevner bekymringer, og at de prøver å finne måter som gjør at de «slipper å tenke». De kan være bekymret for

brudd og konflikter med foreldre, slik for eksempel Petra, Hamina og Arne gir uttrykk for. Det kan være helsesituasjonen til en mor eller et søsken, eller forholdene familiemedlemmer lever under. Det kan også være den politiske situasjonen i hjemlandet. Mange har opplevd vanskelige reiser, som en som forteller at han reiste gjennom Libya og over Middelhavet. «Det var mange av oss som døde. Vi var sånn 30 stykker i en liten bil. Og det var fem som døde på veien. Det var trist og farlig.» De er atskilt fra personer som betyr noe for dem, og tankene må de for det meste finne ut av alene. De kan også oppleve at de ikke kan innfri forventningene som familien har til dem, blant annet fordi forholdene og systemene for å skaffe jobb eller hjelpe familien på andre måter er annerledes enn familien kan forestille seg, og dette kan de ikke gjøre noe med. Mange forteller at de savner og er bekymret for familien i hjemlandet. Yasin uttrykker det slik:

«Jeg tenker så mye, derfor sover jeg ikke mer enn fem–seks timer på natta. Og når jeg sover fem eller seks timer, så begynner jeg å tenke på natta også.»

Også en annen forteller om bekymringene sine:

«Det er litt vanskelig at de bor der. Jeg har en bror som bor der og, han giftet seg, men han er ikke trygg der. Og mora mi hun er syk hele tiden. Men jeg har ikke mulighet til å gjøre noe, jeg bare prater med dem.»

Søvnproblemer er noe de forteller om når de bor i bofellesskap, hvor de har en nattevakt og andre i huset rundt seg. Bor de på hybler, må de takle dette alene. Amina forteller om hvordan hun lager seg en strategi for å få sove:

«Om kvelden, jeg har plan for det. Jeg gjør meg veldig sliten, og så går jeg bare hjem, så dusjer jeg, så har jeg her bare to timer, jeg legger meg ti, så jeg har bare to timer, jeg prøver å se film og sånn, noen serier jeg liker, og så sovner jeg.»

For henne er det å være aktiv, bli sliten og så se en film noe hun gjentar hver dag. Når hun er utslitt og fylt av andre bilder i hodet, orker hun ikke å tenke så mye. Yasin har en tilsvarende strategi:

«Når jeg er trist, så går jeg hjem og trener så hardt. Så jeg gjør sånn, jeg har funnet ut en formula for å bli, være rolig.»

Om kvelden hører han også på musikk eller ser en film. Han har funnet ut at dette hjelper ham i å mestre ensomheten og tankene. Flere forteller om det å trene eller det å se på film som en god måte å glemme på:

«Jeg liker å se, elsker egentlig å se sånne filmer. Så jeg ser ofte sånne filmer, to timer eller en og en halv time. Så sover jeg egentlig, jeg bruker det for at jeg skal ha sånn, glemme all ting, ja sånn slappe av, på en måte».

De mange fortellingene viser at nattetid, innsovning og nok søvn kan være et problem – at vanskelige tanker er noe de i stor grad må bearbeide selv, og at dette bidrar til nedstemthet og opplevelsen av å stå alene. Det er likevel få som trekker fram helseproblemer og ønske om oppfølging i intervjuene, selv om de også nevner at ansatte i helsetjenesten kan være viktige personer de bruker når de trenger noen å snakke med. Et par forteller at de går i terapi.

De voksne hjelperne

De ansatte i botiltakene benevnes oftest som «de voksne», sjeldnere ved navn. Som vi så i noen av fortellingene over, er det mange som legger stor vekt på voksenkontakten i tilbudet, og de forteller at det gjerne er spesielle personer som de har kontakt med. Farid, som bor i bofellesskap, forteller at han går til de voksne når han trenger hjelp. Det trenger ikke nødvendigvis å være kontaktpersonen hans. Han går til den som er flinkest i det han trenger hjelp til, for eksempel norsk eller samfunnsfag. Han synes det ville være bedre om dagpersonalet overnattet, slik det var på omsorgssenteret. Slik det er nå, blir det fort krancling når de ansatte har glemt å gi beskjeder videre ved vaktskiftet.

Mens flere informanter forteller at de kan ta opp vanskelige ting med de voksne ansatte, er det andre som ikke erfarer denne muligheten. Når 17 år gamle Yasin blir spurt om han har fortalt de voksne hva han har lyst til, og hva som er vanskelig, sier han:

«Jeg tror at hvis du vet at du skal hjelpe meg, så skal jeg fortelle deg. Hvis du skal ikke hjelpe meg, hvorfor skal jeg miste min tid, ikke sant, hvorfor skal jeg snakke med deg en time? Og selv om jeg vet at du skal ikke hjelpe meg. Så jeg vet at de skal ikke hjelpe meg, eller de kan ikke hjelpe meg, eller de klarer ikke å hjelpe meg, så derfor har jeg ikke fortalt til dem (...) Ja, det er noen, som skal hjelpe deg for eksempel. Men de bare hjelper deg å snakke. Så ikke noe å gjøre. De er sånn voksen, så når de snakker, så føler man seg bedre.»

Yasin forteller at han har store problemer med vergen sin, og at han har tatt opp dette med de ansatte:

«Jeg har snakket med dem, de sa til meg, det er ikke vår jobb, gå til barnevernet. Så har jeg vært på barnevernet, og sagt det til dem, og så

ringte de meg i dag. De sa til meg, ok, vi har møte om to dager, så da skal vi snakke med henne. Jeg vil ikke ha henne, jeg skal bytte henne. Så hun er litt problem i mitt liv (...) De må se på en person som de gir jobb. Skal ikke gi jobb til en crazy, ikke sant, for de vet at det er ungdommer, så det må være en snill person.»

Et tema flere var opptatt av, var kjøring. Noen steder får de nei til dette, noe som gjør at de i noen tilfeller ikke kan delta for eksempel på aktiviteter. Også i ordninger med hybler og oppfølgingstjeneste kan de ønske at de ansatte for eksempel skal bidra med øvelseskjøring, noe de ansatte sier de ikke har kapasitet til. Parwan reagerer på det:

«De øvelseskjører ikke med oss, selv om de har bil, vet du. Og for eksempel alle ungdommer som øvelseskjører med sine foreldre, men vi har ikke det så. Jeg har sagt det til dem, men de sa nei, vi kan ikke gjøre det.»

Denne guttens referanse her er foreldreskap i Norge, hva det er rimelig å forvente av foreldre, noe han har hatt muligheter til å observere. Dette er funksjoner som ikke dekkes i de ansattes mandat. Det kan se ut til at de unges og de ansattes forståelse av mandatet ikke samsvarer. De unge har ikke alltid klarhet i hvilken funksjon eller oppdragsgiver ulike voksne hjelpere har. En jente sier at hun ikke har noe kontakt med barnevernet etter at hun fylte 18, og tilskriver ikke oppfølgingen hun får av en navngitt fagperson som har oppdrag fra barnevernet, til tjenesten. Hun oppfatter henne bare som «Ellen».

To gutter som bor alene i leiligheter, beskriver støtten de får fra ansatte, slik:

«De hjelper oss ikke bare med økonomi, men de hjelper oss òg med for eksempel hvis du skal søke jobb eller andre ting, og de snakker med oss òg, i tillegg, for meg er det veldig viktig».

«Ja, de hjelper oss jo med, det er jo ikke bare økonomi og i forhold til det å drive skole, det er sosialt, det er så veldig mye mer enn bare et botiltak. Det er jo et botiltak hovedsakelig, men de hjelper jo med alt som du trenger hjelp til. De har jo sosiale aktiviteter her hver onsdag, de hjelper deg med å søke jobber, de hjelper deg med NAV, og de hjelper deg med alt egentlig. Og leilighet hvis du trenger det, hvis du må ha hjelp til å henge opp ei lampe, så kan jeg spørre om hjelp. Liksom det er så mye du kan få hjelp til. (...) De hjelper, når jeg tenker på hvor mye de har gjort for meg, så tenker jeg på hvor mye de kan hjelpe andre.»

Voksen bistand vil ha forskjellige kvaliteter avhengig av om de voksne deler hverdagslivet med de unge, eller om kontakten er mer sporadisk. Farid nevner konsekvenser av turnus, og han foretrekker større kontinuitet i hvem som er i

huset. Det er den tette hverdagslige kontakten som gir best muligheter for en relasjon der ungdommene kan være åpne og ærlige om hva de er opptatt av og bekymret for. Det er også der de lærer ferdigheter og får kontinuerlig veiledning. Said understreker at dette må til før de er klare for selvstendigjøringsprosessen på en hybel. Det er også slik barn generelt lærer ferdigheter som er adekvate i det samfunnet de skal delta i. Et begrep for dette er *guided participation*, veiledet deltakelse (Rogoff, 2003). I vårt intervjumateriale ser det ut til at kvaliteten på den veiledede deltakelsen varierer, og ikke bare med botiltakstype. Noen unge som bor på hybel eller i leilighet, slik de to guttene er eksempler på, får tett oppfølging med klare lærings- og utviklingsperspektiver. Mens andre på hybel har ikke slik kontakt med de voksne, og spør heller ikke etter det. Det er ikke gitt at de unge tar initiativ til kontakt med voksne selv om de trenger støtte.

Nettverk og viktige relasjoner

Noen unge som har barnevernsvedtak, forteller om familien som en belastning og at de ønsker å unngå kontakt. For noen er konflikter med familien årsaken til kontakten med barnevernet, slik vi så i tilfellet med Petra, Hamila og Arne. Hamila har etter hvert fått et bedre forhold til familien, og det gjør at hun har det bedre selv. Arne holder kontakt med deler av familien som bor i andre landsdeler, men dette er kontakt som ikke gir praktisk hjelp og støtte i hverdagen. De unge flyktingene forteller om familie i hjemlandet, og familie spredt i andre land rundt i verden. Noen har hyppig telefon-/skypekontakt med familien i hjemlandet. En gutt chatter daglig med broren sin i USA. Andre får ikke telefonkontakt med foreldrene sine fordi infrastrukturen mangler. Mange forteller at savnet etter og bekymringen for familien er et stort problem.

Å bygge nye relasjoner og sosiale nettverk er derfor viktig for å ha det bra både i nåtid og i framtiden. Å ha kontakter og nettverk i ulike miljøer kan gi tilgang til viktige ressurser, som informasjon, språk og fellesskap, og det kan bidra til å styrke tilliten til personer og institusjoner. I teorier om sosial kapital vises det til særlig to former for sosial kapital, sammenbindende nettverk (*bonding*), som forener personer innenfor en gruppe eller et eksisterende fellesskap, og brobyggende nettverk (*bridging*), som knytter individer og grupper sammen på tvers av skillelinjer (se for eksempel Ødegård, Loga, Steen-Johnsen og Ravneberg, 2014). Hvis vi anlegger et slikt perspektiv på relasjonsbygging i botiltak, kan vi både på institusjonsnivå og på individnivå undersøke hvordan de to formene for sosial kapital utfolder seg. I fortellingene til ungdommene er det det siste nivået som blir tydelig. Ungdommene forteller om sammenbindende

nettverk som omfatter andre beboere. I fortellingen til Bilal om relasjonsbygging i bofellesskapet er det de andre beboerne som blir beskrevet, og som er viktige for hans trivsel. Andre forteller derimot om utfordringer ved å bo sammen med andre ungdommer og at dette ikke utvikler seg til et sosialt fellesskap de kan få støtte av:

«Vi var fire stykker, så vi hadde bare ett kjøkken og to toalett. Men noen ganger, så ble vi sånn, ingen som vasker, og vi sier bare, du må vaske, du må vaske, det blir uryddig.»

Farid bor i bofellesskap med fem andre, alle gutter fra Afghanistan. Han ser fordeler og ulemper ved bofellesskap. Fordi de er mange, vil de ikke bli ensomme. På den annene side blir det lett konflikter om mat, vasking og rydding. Hvis noen har besøk, blir gjerne all maten spist opp, og de som har deltidsjobb, kommer hjem til et hus uten mat. Det blir det krangling av. Dessuten er beboerne fra ulike etniske grupper i Afghanistan, som ikke alltid er glade i hverandre, sier Farid. Flyktningene tar med seg konflikter fra Afghanistan, og så fortsetter de i bofellesskapet. Derfor burde man ikke blande flere folkegrupper i ett bofellesskap, mener han.

Gode relasjoner mellom beboere er dermed ikke en selvfølge. Noen kan trives godt sammen, men gode medboer-relasjoner kommer ikke av seg selv. I flere av intervjuene med ledere og ansatte ble dette tematisert. Farid opplever at politiske skillelinjer er viktig også for hva slags relasjoner de kan bygge i bofellesskapet. Kameratskap og fellesskap er heller ikke noe som utvikler seg mellom beboere på ulike hybler, som for eksempel kan gå på samme skole. Selv om de møter hverandre når de går ute, har de ikke blitt mer enn bekjente. Én forklarer dette med at stedet de er bosatt på, er for lite til at de kan finne noen de kan trives sammen med.

«Jeg er hele tiden alene. Problem er det at det finnes ikke så mye folk, så derfor. (...) Jeg er litt forskjellig fra de andre, også de er forskjellige fra meg. Så hvis vi ikke er enige med hverandre, så da kan ikke vi være sammen, så det er sånn.»

Disse ungdommene har altså ikke utviklet et støttende nettverk blant jevnaldrende. I andre fortellinger forsterkes sammenbindende bånd mellom beboere fordi de har samme landbakgrunn, etnisitet eller religion. Flere forteller at de ser hverandre mye. De lager mat sammen, på hyblene, de spiller kort, sjakk, gitar. De har felles språk og referanserammer. De drar på tur i helgene og spiller fotball sammen. I disse fortellingene er det derfor venner, fellesskap, sosiale nettverk og felles sosialt liv som er avgjørende for om de er fornøyde med dagene.

Noen forteller om omfattende kontakt med folk som kommer fra samme hjemland. En gutt fra Eritrea forteller at han hadde en kusine i Norge før han kom, at han ofte møter andre fra Eritrea, at de spiller fotball sammen, og at han deltar på en stor eritreisk fest med deltakere fra hele landet. Flere eritreere nevner kirken og den eritreiske menigheten som et samlingssted de benytter seg av.

Mange informanter forteller om personer de har uformell kontakt med, både profesjonelle og ikke-profesjonelle, som de utvikler viktige relasjoner til, og som for noen også blir *brobyggere*. Det er mange beskrivelser av lærere som er viktige personer for de unge, og skolen framheves som en viktig hverdagslivsarena. Én forteller om legen som sin beste fortrolige; han kan bare gå ned på legekantoret uten avtale. En annen nevner en «dame i [navn på by]» som hjelper ham når han trenger det. En jente forteller om husverten, som tilbyr daglig skoleskyss og er blitt en viktig person for henne. En gutt forteller om en familie som jobbet på asylmottaket han kom til, og som nå inviterer ham og andre ungdommer til å feire jul hjemme hos dem. En annen har fått seg kjæreste i en annen del av landet. Flere forteller også om en bror, onkel eller tante som bor et annet sted i landet eller i Norden, og som gir dem støtte.

Aminas sosiale nettverk av naboer og frivillige hjelpere er viktig ikke bare fordi det gir henne mulighet til å bli bedre i norsk språk og til å spørre om ting hun lurer på, men også fordi det bidrar til at hun føler seg verdsatt og inkludert.

«I helgen, noen ganger – jeg har sånn vennefamilie, norske vennefamilie, jeg pleier å besøke dem og snakke og vi tar ut eller sånn tur og sånn. De er veldig fine, vi har fått gjennom kommunen, barnevernet, at de har tre jenter. De er sånn stor familie, jeg har blitt kjent med alle i familien, de er veldig kule, jeg er veldig glad i dem. Vi pleier å gjøre forskjellige ting, ute og gå tur, feire julaften, når vi har bursdag, så er jeg sammen med de, noen ganger jeg spiller sånn spill og sånn hjemme, og spiser sammen.»

Å knytte unge flyktninger til vennefamilier og vertsfamilier kan være et viktig tiltak for å styrke deres brobyggende nettverk. En annen gruppe lokale som unge flyktninger under 18 år er i kontakt med, er deres verger. Vi finner litt ulike fortellinger om verger. Vi så i en beskrivelse av vergen at denne var en belastning. Andre forteller om nære relasjoner til vergen, og kaller henne gjerne «mamma».

Slike brobyggende nettverk gir også tilgang til viktige resurser, slik Abraham (19) forteller. Han har blitt kjent med flere andre i området gjennom idrett. «Det var vanskelig å få kontakt med nordmenn, men etter hvert så begynte jeg på trening, fotballtrening, og spilte på laget her og på kamper, og så var jeg flink

å sykle, så jeg ble kjent med norske også.» Kontaktene han fikk gjennom nettverket, førte til at han fikk seg jobb, og han jobbet der lenge nok til å tjene opp tilstrekkelige midler til å ta sertifikat og kjøpe bil.

Også andre forteller at idrett er en arena der man kan få en bredere kontaktflate som også omfatter norske ungdommer og voksne (se også Lidén, 2016). En gutt beskriver hvor vanskelig det er å bli kjent med norske ungdommer, men at han fikk dette til til slutt gjennom idretten:

«Jeg synes det er litt vanskelig å få kontakt med nordmenn, for vi går på annen skole. Det er litt vanskelig å finne norske venner. Men jeg spiller fotball, jeg snakker litt med de som spiller, nordmenn».

I andres fortellinger er det ingen beretninger om slik kontakt. De opplever at det er vanskelig å få kontakt med nordmenn. For eksempel kan de som bor på hybler, ha lite kontakt med naboer. Én forteller: «Jeg har ikke kontakt, fordi de kommer ikke ut, de er hjemme. Hvis de kommer ut, så sitter de i bilen og drar. Så derfor.» Naboer er lite ute, og bruker bil. De ser dem derfor sjelden.

Å forhandle fram endringer

Forventing om medbestemmelse i det daglige eller ønske om å endre på vilkårene som gjelder for botiltaket, kommer til uttrykk i mange fortellinger. Især gjelder dette for de unge flyktingene. Bilal forteller om regler de har diskutert mens han bodde i bofellesskapet. Blant annet var reglene for besøk og innetider en kilde til uenighet mellom beboere på den ene siden og ansatte og leder av botiltaket på den andre. Flere gir uttrykk for at konfliktene i stor grad kan tilskrives kommunens system, ikke de ansatte personlig. Én av dem er Bilal, som forteller at han nå planlegger forhandlinger direkte med kommunen:

«Jeg bor i (...) kommune, og skal snakke med kommune nå, de har litt sånn strenge regler på alt, så det var litt vanskelig å takle de og bare si greit. Liksom. Vi hadde også en del problemer med ansatte og sånn. Vi visste at det er ikke deres problem, liksom, men det er kommunen som lager de reglene, men det var bare sånn regler som, liksom.»

Flere peker på kommunen som motpart når det gjelder økonomi. Said forteller om sin erfaring da han trengte klær til å være med på et skoleball. Han gikk på en vanlig ungdomsskole, og dette var avslutningsåret. Han hadde søkt om en ekstra bevilgning for å kunne kle seg slik de andre gjorde.

«La oss si at vi trenger litt klær til et skoleball kanskje, dress til skoleball, det er en skolefeiring ikke sant, så alle skal feire, så de vil ikke liksom kjøpe dress for oss, og vi måtte snakke om det, også vi fikk det ikke til slutt, og det var veldig synd på meg, og jeg kommer aldri til å glemme det. Ja, jeg følte meg truffet akkurat da, fordi alle gikk med.»

Han klarte likevel å skaffe seg en dress til skoleballet, men ikke fra barnevernet. Episoden har for Said blitt et symbol på at kommunen ikke prioriterer unge flyktninger. Han sammenligner med det han hører fra bosatte i andre kommuner:

«Jeg vet ikke om det er barnevernet bare, eller kommunen, men de sparer så mye penger. De sparer så mye penger på alt. Jeg har vært i flere kommuner, jeg kjenner mange som bor i forskjellige kommune – det var helt annerledes enn hos oss.»

Et tema som kom opp i flere beskrivelser, var hvordan kommunene praktiserer utbetaling av barnetrygd.

«Vi får ikke barnetrygd. Hvis jeg fikk, kunne jeg kanskje begynne å ta sertifikat. Men vi får ikke det, det er ikke bra. Alle får, så hvorfor får ikke vi her i denne kommunen? Jeg vet ikke hvorfor. Så jeg bare tenkte at hvis jeg skulle få det, så blir det bedre. (...) De som jobber her, har ikke svart meg. De sa til meg, du får det på de 5000 kroner vi får i måneden. Så jeg vet ikke hvordan jeg får den, men kanskje de vet det.»

For unge flyktninger i botiltak er det opp til kommunene å bestemme om barnetrygden skal disponeres av beboeren selv via en konto som vergen oppretter, eller gå inn i det økonomiske grunnlaget for den enkeltes botiltak og underhold. En del kommuner har endret praksis den siste tiden, både fra at ungdommene disponerte barnetrygden, til å inndra denne, og omvendt. Alle informantene beskriver økonomisk knapphet, og barnetrygd er penger som gir dem noe større økonomisk handlingsrom. De kan for eksempel få mulighet til å spare opp til større investeringer som ny mobiltelefon, utstyr eller førerkort. Barnetrygden sørger dermed for at utgangspunktet til de unge flyktningene er mer likeverdig sammenlignet med utgangspunktet til unge som kan få økonomisk støtte fra en familie.

Andre beskriver manglende mulighet til å påvirke også andre vilkår for bosetting. Yasin hadde for eksempel bedt om hjelp til å få en ny verge som han kunne ha større tillit til. Det kan også dreie seg om hvor de blir bosatt. Yasin ønsket å bli bosatt på et større sted enn der han er bosatt. «Jeg sa til dem jeg vil ha en stor plass, og de har sagt ok, men så sendte de meg hit.» For ham blir den negative opplevelsen ved å bo alene forsterket av at han bor på et mindre sted. Han opplevde det som et fengsel å bli bosatt i en liten kommune langt fra hovedstaden:

«Nå er jeg vant til det. Sånn som man blir vant til fengsel og bo. Første dager i fengsel er vanskelig, så blir en vant til det. Så jeg har også blitt vant til å bo i denne kommunen. Også nå blir jeg mer sint, også trist.»

Å flytte til et større sted er et tema som unge flyktninger ofte tar opp med oppfølgingstemaet. Regler for bosetting av flyktninger innebærer at hvis de avslutter introduksjonsordningen på stedet de har blitt bosatt og flytter til et annet sted, mister de den økonomiske støtten. Dette gjelder også bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Dette blir forklart, og personalet kan ikke gjøre noe med vilkårene som gjelder. De unge opplever likevel at de har liten mulighet til medvirkning på et forhold som er viktig for deres liv og trivsel.

Said refererer til sin status «et barn som bor i Norge uten foreldre» og omtaler seg selv som en som ikke har de samme rettighetene som andre. Han understreker samtidig at han er takknemlig for det de får av det offentlige Norge.

«Vi er takknemlig for alt når vi kommer, og da vi kom vi hit, hadde vi ingen ting. Men de kunne ha liksom oppført seg litt bedre, kommunen. Så det var greit, men jeg synes kommunen, de har en del sånn vanskelige regler som de må passe på, hvis de er så opptatt av at barna skal ha det godt, ha det greit, ikke, sant. Da må de forandre en del regler og sånn.»

Oppsummerende drøfting

For ungdommene vi har intervjuet, er botiltak som frivillig hjelpetiltak en svært viktig mulighet. Likeså er den oppfølgingen som unge får gjennom ettervern, en viktig støtte i overgangen til å greie seg på egen hånd. Det kan se ut til at det i mindre grad er selve boformen, og i større grad kvaliteten på kontakten med og relasjonene til de voksne ansatte, som avgjør om de får den typen støtte de trenger. Som Petra formulerte det: «Stabilitet og voksenkontakt er viktig for meg. Jeg har jo ingen andre voksenpersoner i livet mitt.» Det er et faglig spørsmål hvordan det institusjonelt kan kompenseres for mangelen på foreldre i unges liv i overgangen til et voksenliv, og hvordan dette kan utformes i profesjonelle praksiser knyttet til botiltakene. Noen unge bruker familietermer på ansatte, noe som kan antyde at de oppfatter relasjonen til denne gruppen som viktig. Vi ser også at ungdommene kan komme på kant med ansatte, og dette gjør forholdet vanskelig. Noen unge har en klar utviklingsforståelse av seg selv: Det trengte jeg da, dette trenger jeg nå, dette vil jeg trenge når jeg blir større. Også de unge som bor utenfor bofelleskap, forteller i mange tilfeller om god kontakt og oppfølging fra ansatte, og de ulike former for baser ser ut til å ha stor betydning for dem. Framstillingen av ansatte i oppfølgingstjenesten viser at disse er viktige personer, men at de oftere fyller en veiledningsrolle enn de

inngår i en personlig relasjon. De som opplever ensomhet og isolasjon, forteller om mangel på tillitsfulle relasjoner til voksne, i og utenfor botiltaket. I enkelte fortellinger kommer det fram tristhet og underliggende sinne som ikke blir formidlet til de ansatte.

Bofellesskap eller bemannet base gir mer jevnlig oppfølging og hverdagskontakt. Som én sa: «Da jeg flytta inn, var det alltid voksne på jobb, jeg trengte det da i den perioden.» De som forteller de har hatt en slik tettere oppfølging, ser ut til å klare seg bedre på egen hånd når de bor for seg selv, enn de som flytter direkte på hybel. Noen uttrykker stor avstand til kontaktpersoner og har begrenset tillit til å fortelle om problemer, selv om kontaktpersonene skulle være tilgjengelige. Felles er det at de har mange og sammensatte utfordringer som de skal takle samtidig. Opplevelse av at det finnes noen voksne som de kan være fortrolige med, som de opplever har forståelse og omtanke for dem, ser ut til å være en forutsetning for de unges trivsel. Selv om de «klarar seg godt», forteller de også om ensomhet, bekymringer og strategier for å glemme og for å få sove.

Ungdommene gir ulike beskrivelser av andre ungdommer som ressurs. I noen av fortellingene ser det ut til å inngå i de ansattes ansvarsområde å legge til rette for de unges kontakt og relasjoner med hverandre. Det er en faglig utfordring å bidra til at ungdomsgruppen fungerer som en ressurs for den enkelte. Venner fra skolen og fritidsaktiviteter er også en viktig ressurs. Hvor åpne ungdommene med botiltak skal være om livssituasjonen sin, kommer opp som et tema. Unge flykninger støter på flere barrierer for å bli kjent med lokale ungdommer, og bare et fåtall av dem vi har intervjuet, har fått slike bekjenskaper.

Andres imøtekommenhet og sosiale engasjement er viktig. Det kan for eksempel dreie seg om engasjerte hybelverter, vertsfamilie, besøksfamilie eller frivillige som tilbyr leksehjelp. Også støttespillere som lærere, helsepersonell og trenere blir trukket fram i fortellingene. Det er også en hjelp å ha sosiale nettverk, selv om slektninger eller bekjente ikke bor i nærheten. De vil likevel være viktige personer de unge kan relatere seg til. Samtidig forteller de om ambivalente og kompliserte relasjoner til familie.

Et annet tema som opptar dem vi intervjuet, er medvirkning i hverdagen. De tar opp forholdet mellom faste regler og forventninger om å bli behandlet individuelt og situasjonelt. De er opptatt av medbestemmelse i hverdagen. De er også opptatt av økonomi. Blant annet ønsker de større innflytelse på rammebetingelsene, for eksempel når det gjelder praksisen for utbetaling av barnetrygd.

Kapittel 5

Medvirkning og tilsyn

Dette kapittelet omhandler medvirkning og tilsyn. Medvirkning skal sikre beboere medinnflytelse i hverdagen. Tilsyn skal kontrollere at tiltak holder mål, at tiltak har nødvendig kvalitet, og at barn og unge i offentlige tiltak behandles forsvarlig. Det er også en måte å sikre likeverdige offentlige tjenester på.

I de tidligere kapitlene har behov for medvirkning kommet fram, fra både ledelses og beboeres side. Vi skal også se at fagfeltet etterspør tilsyn for botiltak. Hva er så regler og praksis for medbestemmelse og tilsyn i dag når det gjelder botiltak, og hvordan kan dette styrkes?

Medvirkning

Barns rett til medvirkning er et sentralt hensyn i norsk rettsanvendelse og følger av Grunnloven § 104 og av FNs barnekonvensjon, som er inkorporert i norsk lov. I barnekonvensjonens artikkel 12 heter det at barnet skal kunne gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og at dette særlig gjelder i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet. Barnets uttalerett er også å finne i forvaltningsloven og i barnevernloven. Dette er avgjørende for å ta beslutninger som er i samsvar med barnets beste.

Barnets rett til medvirkning er i dag nedfelt i barnevernloven § 1-6:⁴

Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til.

Innføringen av denne paragrafen har til hensikt å styrke retten til medvirkning ved at den presiserer at den gjelder ved alle handlinger og avgjørelser som

4 Ny § 1-6 om barnets rett til medvirkning, som trådte i kraft 1. juli 2018 (se også Prop. 169 L (2016–2017)).

berører barnet etter barnevernloven, det vil si at den gjelder generelt. Det er også utarbeidet en egen forskrift om barn og unges medvirkning i barnevernet, *forskrift om medvirkning og tillitsperson* (FOR-2014-06-01-697). Forskriften gjelder for alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven. Formålet med forskriften er å styrke både medvirkning og innflytelse i barnevernet, slik at barnets perspektiv kommer fram, og å bidra til at avgjørelser som fattes, er til barnets beste. Medvirkning skal styrke barnets posisjon i barnevernsarbeidet og gi bedre rettssikkerhet for barnet.

Med medvirkning forstås at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og gis mulighet til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Dette kan gjøres gjennom både verbal og ikke-verbal kommunikasjon. Medvirkningen skal ivareta barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Barnevernet har ansvar for å sikre medvirkning, og barnet skal gis mulighet til å medvirke i alle forhold som angår barnet. Barnevernet skal i sin saksbehandling dokumentere barnets medvirkning. «Det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn.» (FOR-2014-06-01-697 § 7)

Medvirkning har vært et sentralt tema for barnevernet de siste årene (se for eksempel NOU 2016:16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse* og Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven*). Det er også et tema ved flere av de kommunale barneverntjenestene vi har snakket med. Barnets medvirkning er viktig ikke bare i den enkelte barnevernssak, men også for at barneverntjenester skal få løpende kunnskap om hvordan barn opplever samarbeidet med barnevernet. Slik kunnskap gir grunnlag for å gi barn så gode og individuelt tilpassede tiltak som mulig og er en viktig del av kvalitetsutviklingen i barnevernet.

Vi vil ut fra hva som kommer fram i intervjuene, undersøke hva som påvirker de ansattes deltakelse og medvirkning og ungdommenes perspektiv. Videre vil vi undersøke hva ungdommene opplever som vesentlig medvirkning i overgangen til voksenlivet. I vår sammenheng er det relevant å rette oppmerksomheten mot medvirkning i to typer situasjoner: når vedtak om botiltak gjøres, og mens barnet/ungdommen bor i et botiltak.

Barnekonvensjonen og barnevernloven er både uttrykk for og bidragsytere til nye barnekonstruksjoner, som barnet som individ og rettssubjekt med individuelle rettigheter (Ulvik, 2015). Deltakelsesfremmende tiltak kan lett bli rutiniserte. Deltakelsesstøttende praksiser må omfatte støtte til barnets menings-

skapning, til prosessen med å utforme og artikulere et syn eller et ønske. Dette konseptualiseres som meningsarbeid (Gulbrandsen, Seim og Ulvik, 2012).

Medvirkning ved tildeling av botilbud

Botiltak som frivillig hjelpetiltak hjemlet i barnevernloven og som ettervern skal utvikles i dialog med barnet og ungdommen. Barn over 15 år som får et botiltak som frivillig hjelpetiltak, har partsrettigheter etter barnevernloven § 6-3 og skal derfor også selv samtykke til hjelpetiltaket, i tillegg til foreldrene. Når de er 18 år, er det ungdommen selv som gir samtykke til plassering i et botiltak. Dette er vanlig prosedyre for unge i ettervern.

Vilkårene er annerledes når mindreårige flyktninger skal bosettes (se kapittel 3). Her er prosedyren slik at IMDi anmoder kommuner om å bosette et visst antall unge flyktninger, og det er opp til kommunene å svare på denne anmodningen. IMDi vil i samarbeid med kommunene bestemme hvilke ungdommer som skal bosettes. Unge flyktninger kan komme med ønsker, men ikke selv velge hvor de skal bosettes, eller hva slags botiltak de blir plassert i.

Medbestemmelse for enslige mindreårige ved bosetting er altså begrenset. «De kommer inn i en ferdig pakke» (enhetsleder). Dette skaper hodebry for kommunene fordi de ikke er forberedt på hva slags individuelle behov de har. Dette blir særlig utfordrende når det viser seg at en nylig bosatt trenger en helt annen og tettere oppfølging enn det han eller hun får (jf. kapittel 3). Det kan også spille inn på motivasjonen og relasjonsarbeidet ved bosetting. De fleste unge flyktninger blir bosatt i en kommune som de ikke har valgt, og de ønsker seg til et større sted eller et sted der de har familie eller slektninger. Dette gjør at bosetting er vanskelig. «De starter med en motvilje mot stedet.» (ansatt)

Vi har spurt om det likevel er rom for å etablere rutiner for å ivareta medbestemmelse for de unge flyktningene i situasjoner hvor ulike typer botiltak kan være aktuelle i etterkant av kommunens bosetting. I én kommune svarer enhetslederen at de har et visst handlingsrom, fordi de har utviklet flere boformer, men at de likevel bosetter ut fra det de selv mener er det beste.

«Vi har ikke rutiner – men idet vi får fra IMDi, står det noe om de vil bo på hybel eller i bofellesskap – og da har vi bare tatt dem inn i bofellesskap. Etter en stund har vi jo samtaler med ungdommene der de kan uttrykke at de synes det er altfor vanskelig å bo i bofellesskapet og ønsker å flytte ut – og da har vi diskutert – for eksempel at vi ikke har noe annet alternativ – men dette er ikke rutinemessig – det kommer opp i samtaler.»

De bosetter alle, med noen få unntak, i bofellesskap, men har jevnlig samtaler hvor blant annet boformen diskuteres, og de kan da drøfte alternative boformer, som da vil være å bo i en leilighet de deler med en annen. Terskelen er likevel høy for at den unge skal flytte ut, både ut fra faglige vurderinger og fordi dette har logistiske, organisatoriske og økonomiske konsekvenser.

Medvirkning i praksis

Medvirkning mens ungdommene bor i botiltak, foregår gjennom både formelle og uformelle kanaler. Vi skal under se på hva slags rutiner som er innført for å ivareta medbestemmelse i avgjørelser under oppholdet, og hva beboerne sier er deres behov for medvirkning. Som vi så i kapittel 4, etterspør ungdommene innflytelse på mange typer forhold som gjelder deres velferd og levekår. Vi vil her skille mellom uformell medvirkning ivaretatt gjennom samtaler og samhandling i det daglige, formelle forvaltningsprosedyrer og medvirkningstiltak, og medvirkning gjennom ulike talspersoner.

I kartleggingsstudien (kapittel 2) fant vi at nesten alle barneverntjenestene sier de har rutiner for å ivareta medbestemmelse. Dette gjelder avgjørelser om botiltak (88 prosent) og under oppholdet (80 prosent).

I intervjuene med ledere, ansatte og beboere i botiltak finner vi flere former for medvirkning i praksis. Vi kan skille mellom hverdagens uformelle medvirkning, særlige medvirkningsordninger og formelle medvirkningsprosedyrer.

Uformell medvirkning i det daglige

I familier med ungdommer i Norge i dag er det praksiser som kan betegnes som en løpende forhandling gjennom hverdagslivets deltakelse hvor de unge får gradvis mer innflytelse og råderett. Dette anses som gode foreldrepraksiser. Betegnelsen «forhandlingsfamilie» er dekkende for slike praksiser. I våre intervjuer ble det berettet om lignende praksiser mellom unge og voksne i botiltakene.

«Jeg tror at et suksesskriterium er å snakke veldig mye med ungdommene om hvor de skal, at vi er klare på at de må være opptatt av å skulle klare seg selv, klare økonomi, skole og skolearbeid og sånn.» (enhetsleder)

Et botiltak skal være et hjem, og det oppleves først som et hjem når man kan slappe av der, være seg selv og ha en følelse av å styre sin egen tid. Samtidig er det nødvendig med rutiner og regler, både for at en selv skal kunne ha kontroll

over egen tid og forventninger, og, når flere bor sammen, for å gjøre det enklere å leve sammen. Innflytelse i hjemmet og i hverdagen foregår hovedsakelig gjennom kontinuerlige samtaler og forhandlinger. Dette poengteres også i ansattes beskrivelser av medbestemmelse, som i uttalelsene fra enhetslederen over: «Et suksesskriterium er å snakke veldig mye sammen.»

Flere nevner at gode samtaler om viktige temaer kommer når de gjør ting sammen. «Prat over måltider og matlaging. Da kan mange åpne seg eller snakke åpent» (ansatt). Det er i slike samtaler at det kommer fram hva som er viktig, hva de unge sliter med, og hva de er irritert over. En del samtaler er en kombinasjon av påtrengende temaer, formidling og forhandlinger om forståelser og forventninger. Ofte gjelder dette hvordan de skal bruke penger og greie å skaffe seg det de ønsker å kjøpe eller spare til. Økonomi er da også et vanlig forhandlingstema og pedagogisk tema i familier i Norge i dag.

«Vi snakker i det daglige om at penger skal strekke til, at du må ha mat, du må ha busskort og penger til mobilkort, men det vil være mange varianter i hvordan de følger det opp. De er som ungdommer flest – de spiser ofte ute, kjøper Redbull, men det går jo bra med dem.» (mellomleder)

Som det kom fram i ungdommenes fortellinger, er det flere som opplever et stort gap mellom de midlene de har, og det de ønsker seg, for eksempel å ta kjøretimer og skaffe seg sertifikat. Det kan være et stort gap mellom forventninger og håp på den ene siden og vilkår for å oppfylle dette på den andre. Dette påvirker også hva de klarer å påvirke. Å skaffe seg en jobb er for svært mange en vei til større kontroll over egen situasjon i nåtid og framtid. For noen blir selve stedet de bor på, et symbol på at de ikke har innflytelse på vesentlige forhold i livet sitt. Et eksempel er Yasin, som sammenligner situasjonen sin med det å leve i et fengsel (se kapittel 4).

Erfaringene fra hverdagen er at det også er store forskjeller i hvor mye ungdommene forteller, og hvor åpne de er. «Ja – det er noen som er åpne og andre som ikke snakker. Det kan nettopp være de som ikke sier så mye til de voksne og til de andre beboerne, som har særlig behov for å bli lyttet til. Det er også de som sliter med å sove» (ansatt). Et fellestrekk ved ungdomsgruppen er at de er bekymret. Personalet synes det derfor er ekstra utfordrende at det er noen som er lite meddelsomme, og som de dermed ikke vet hva mener. Disse ungdommene kan ha problemer som de ikke greier å få formidlet på en måte som gjør at personalet kan følge det opp. Samtaler ble derfor ansett å tjene ikke bare til medvirkning, men også til bearbeiding av emosjonelle problemer.

Bevisstheten om at samtale er vesentlig for de unges mulighet til å ta styring i eget liv, er til stede i de fleste miljøene vi har intervjuet. «Vi må gå sammen med ungdommene. I hvert tilfelle er det snakk om medvirkning, daglig, det er jo prosjektet deres i eget liv» (enhetsleder). Personalet opplever at de unge ikke alltid vil det de synes de skal gjøre. «Men vi må jo gå sammen med dem og finne en vei.» (mellomleder)

Begrensninger i hverdagsinnflytelse

Det er mange begrensninger på hva unge i botiltak kan og får ha innflytelse på.

En enhetsleder vektla at de måtte skille mellom regler beboerne var med på å vedta, og andre regler som de bare måtte godta. «Så har vi husmøter, og så har vi regler som ungdommene ikke kan endre.» De hadde holdt et felles møte for å bli enige om nye regler:

«Vi hadde et møte i det ene bofellesskapet om nye regler, for alle de vi kunne få med av beboere, ansatte og administrasjon. For vi har jo en del regler i bofellesskapene. Som internett, innetider, mat og det å snakke med hverandre.» (enhetsleder)

At botiltakene gjør et slikt skille, er til å forstå. Vi ser også at det samme temaet kan være innenfor det de unge kan forhandle om, noen steder, mens det ligger helt fast i andre botiltak. For eksempel gjelder dette besøk. Det er også forskjeller i hvor mange regler som er endelige, og hva som også kan være situasjonstilpasset og individuelt. Her vil et botiltak med et stort personale kunne ha stort behov for felles regler, mens et botiltak hvor ungdommene har få voksne som følger dem opp, og hvor leder og personalgruppe tar høyde for fleksibilitet, vil kunne håndtere mer individuelle tilpasninger.

I forbindelse med mange temaer ser også de ansatte at ungdommene vurderer sin egen situasjon på en måte som de mener ikke er til deres eget beste – på sikt. Flere forteller at 16–17-åringer kan ha et sterkt ønske en periode om å flytte på hybel. «Men når de er 20 år, så syns de det er forferdelig å skulle flytte og greie seg selv – det er litt skummelt» (enhetsleder). De er da glade for at de ble boende. Personalet forstår det som en type omsorg å ikke imøtekomme ønsker de tror ikke vil gagne de unge.

Muligheten til å påvirke aktiviteter på fritiden er et gjennomgående område for medinnflytelse. En enhetsleder trekker fram at de har en profil hvor de har en del felles aktiviteter som møter motbør, men som de ser beboerne vil ha glede av når de får erfaringer fra de aktuelle arenaene.

«Så har vi tiltak og samtaler som handler mer om samfunnskunnskap, som alle er ting som bidrar til deres dannelse, kunstbesøk og andre utflukter, hvor vi oppfordrer dem til å bli med, maser på dem. Det tror jeg ikke de hadde satt på agendaen selv – men som vi hører i ettertid er noe av det positive – at det har vært all right. Men som andre ungdommer – det er ikke noe de vil akkurat nå. De vil heller spille bowling enn det vi foreslår – men det er litt av det vi diskuterer, for å få til demokratiet i boligene.» (enhetsleder)

Beboerne er omtrent som annen ungdom når de ikke alltid oppfatter at deres beste er det som personalet bestemmer ut fra andre og lengre (lærings)perspektiver.

Formelle medvirkningsprosedyrer

Medvirkning i en barnevernssak ivaretas gjennom interne rutiner utarbeidet av barneverntjenesten. Dette kan være rutiner for utarbeidelse av en tiltaksplan og halvårlige samtaler og evalueringer av planen sammen med en saksbehandler. Når saksbehandler har et vedtak om botiltak, skal det utarbeides en tiltaksplan, og det skal avholdes to jevnlig samtaler med saksbehandlere i barnevernet. Dette gjelder også unge flyktninger der barneverntjenesten har ansvar for bopsettingsvedtaket. Også der NAV har ansvar for bosetting, blir det utarbeidet en tiltaksplan, og denne blir jevnlig revidert.

I annen forskning om barnevernet har man diskutert betingelser for dialogisk samtaleform. Da har ofte balansen mellom å ivareta kontroll og å hjelpe vært et tema. Denne balansen er mindre til stede ved botiltak som hjelpetiltak (se for eksempel Aarset og Bredal, 2018). Et annet tema er ord og begreper som brukes av barneverntjenesten. Dette kan gjøre at de unge opplever samtalen kunstig og distansert. Det kan også være for lite bruk av tolk, noe som gjør det vanskeligere for unge med annet morsmål enn norsk å snakke om kompliserte forhold (Forandringsfabrikken, 2016). Dette begrenser mulighetene til å gjøre samtalen med saksbehandler til en viktig samtale som berører uartikulerte tanker og bekymringer. Det kan også være krevende å ta opp temaer eller å nå fram når man ikke har veldig god systemforståelse og er usikker på hva slags forventninger og muligheter som ligger i samtalene. Dette kan også farge hvordan de unge oppfatter (manglende) reaksjoner på temaer de tar opp.

Ungdommene kan be om et mer uformelt møte med saksbehandler når de har behov og selv tar kontakt.

«Det er jo ofte sånn – at får ikke ungdommen det som den vil, så går den til neste nivå. Og da er det viktig at de voksne snakker sammen – for de sier at de ikke har fått det og det – så må de sjekke om dette stemmer. Derfor er det viktig at voksne har kontakt.» (ansatt)

Saksbehandleren blir flere steder brukt som en type klageinstans hvis ungdommen ikke får gjennomslag for sine forslag eller frustrasjoner i botiltaket og hos botiltakets ledelse. Botiltaket sier da at det er viktig at saksbehandleren har samme virkelighetsforståelse som dem, slik at hun ikke lover mer enn det som kan innfris. Saksbehandleren kontakter derfor ansatte når hun får en henvendelse fra en av beboerne, og de avklarer, og saksbehandleren innkaller deretter ungdommen til et møte. «Det kan være i perioder at dette blir brukt» (ansatt). Et eksempel på et tema som ble tatt opp med saksbehandleren, var kjøring når transportmulighetene er vanskelige (se kapittel 4). Selv om saksbehandleren kan være en person å diskutere forhold i botiltaket med, er denne likevel ikke en uavhengig instans når det gjelder regler og vilkår i botiltakene.

Saksbehandlerne er de som har ansvar for å gjøre vedtak om endringer, for eksempel å avslutte et botiltak. I én kommune har de bestemt at saksbehandlerne som har ansvar for botiltak for unge flyktninger, skal samlokaliseres med basen og oppfølgingstemaet, slik at de kan være både mer oppdatert gjennom mer uformell faglig kontakt og mer tilgjengelige for de unge. I andre kommuner blir det påpekt at disse saksbehandlerne er avhengig av at de blir holdt tilstrekkelig orientert om ungdommens situasjon av ledelsen og personalet i botiltaket og av ungdommen selv. Selv om ungdommen har samtale og uttaler seg, er det saksbehandleren som er den som tar avgjørelsene.

«Boligen skal holde saksbehandler oppdatert for hvordan det går med ungdommen. Det er jo de som tar avgjørelsen om en beboer skal flytte, det skal være i samarbeid med oss, men det er de som tar avgjørelsen. Da må vi bare tilpasse oss.» (ansatt)

Likevel har et botiltak laget en ordning som tar hensyn til beboerens behov og ønsker også i slike situasjoner. Flere kommuner forteller at de har klare prosedyrer for å holde en samtale når beboeren fyller 18 år.

«Da setter vi oss ned, jeg, ungdommen og primærkontakt, og snakker om hva som skal skje nå, og vurderer om det er fornuftig å finne en annen boform, en hybel, eller om de skal fortsette å bo hos oss. Og så underskriver de da et samtykke til dette. Samtykke er etter barnevernloven, det fattes et nytt vedtak, dette er standard. Men – de må likevel følge reglene i botiltaket, de samme reglene.» (enhetsleder)

Ungdom i ettervern kan hele tiden si opp avtalen om ettervern selv. Dette er også situasjonen for myndige unge flyktninger, men for dem innebærer det at de da mister rettighetene de har gjennom bosettingsordningen for enslige mindreårige flyktninger. Deres begrensede mulighet for å klare seg uten den økonomiske støtten og støtten til bolig som dette gir dem, stiller dem i en svært

vanskelig situasjon. Enkelte ungdommer har sagt fra seg botiltaket og flyttet til et annet sted, ofte en storby der de har bekjente eller slektninger. For mange ender dette med at de raskt returnerer, og de har fått fortsette i ordningen etter at de har kommet tilbake.

En enhetsleder forklarer hva slags verktøy de bruker for å sikre at ungdom formelt får komme til orde på botiltaksnivå.

«Alle ungdommene har handlingsplaner, ukentlige og månedlige – og tiltaksplaner og halvårsvurderinger – dette er vanlige barnevernsrutiner. (...) Vi har to fagledere som har møter med ungdom og deres miljøterapeut (primærkontakt) hver sjette uke – og jeg er med på dette med jevne mellomrom – det ivaretar medbestemmelsen. De vil jo være med og bestemme det meste, det som gjelder sine egne ting og mål de setter seg, og det er jo de individuelle planene som er med og nedfeller dette, hvilke ambisjoner som lekser de har tenkt å gjøre – og hvor flinke de har tenkt å bli.» (enhetsleder)

De benytter ulike verktøy for å skape anledninger til å ta opp spesielle temaer og til å få til samtaler med dem som ikke snakker mye om seg selv og det de vil. En virksomhet med flere boenheter har utviklet flere tiltak. De har gode erfaringer med å ha endret arbeidet med ungdommenes handlingsplan fra at ansatte laget et forslag ut fra en mal, til at de kommer med blanke ark og utformer planen fra grunnen sammen med ungdommene. De holder husmøter en gang i uka, og dette er ungdommenes møter, der de selv lager dagsorden. De har også ukentlige møter med den enkelte ungdommen i starten, men når han eller hun har bodd der en stund og de er blitt bedre kjent, fungerer de uformelle samtaler bedre enn de formelle. Spørsmålet er hele tiden om verktøyene hjelper dem til å få til gode samtaler som berører det vesentlige for den enkelte og for gruppen. En leder har denne erfaringen:

«Alle disse møtene, om handlingsplan, individuellplan – erfaringene er at for mange blir det altfor formelt. De vil ha voksne som *faktisk* brydde seg. For eksempel sier de at de skal lese igjennom før de underskriver etter et møte, da sier de, nei – det kan du gjøre. Men jeg tror på handlingsplan som redskap, og vi kan bli bedre på hvordan vi jobber med det.»

Ansvarsgruppemøter

En del ungdommer har ansvarsgruppemøter to ganger i året, og disse involverer skole, helsetjenester, NAV og barnevernet i tillegg til botiltaket. Vi vil her ta med en refleksjon om hvordan slike møter er for ungdommene. De vil selvfølgelig kunne oppleves forskjellig ut fra hvor tilpasset samtaleformen er, hva slags relasjoner ungdommene har til de som deltar, hvor drevne de er i å uttale

seg i formelle sammenhenger, og hvor stor forståelse de har for hensikten med et ansvarsgruppemøte. I denne refleksjonen kommer det fram at slike møter kan oppleves overveldende og pasifiserende, og at de er lite egnede til å la ungdommen selv komme til orde med noe han eller hun synes er viktig å få sagt.

«For de unge kan det bli nok et møte med masse folk og så da detter de bare ut. Du ser på blikket – de bare kutter ut – de blir helt utslitt. Jeg kan si at er det ok, at vi tar dette møtet, og så kan jeg forklare hva som foregår etterpå. Det er så mange folk, så det er bedre å dele opp.»

En leder trekker fram kommunikasjonsformen på slike møter. For å involvere ungdommen spør de hva han eller hun mener. «Men å spørre ‘Hva mener du?’, det er vanskelig for dem å svare på, de er vant til å ikke skulle ha slike meninger.» Hun mener at dette er noe de må prøve å få fram på andre måter, fordi det er viktig at deres forståelser og opplevelser kommer fram. Hun trekker fram et eksempel:

«Jeg vet at mange har fokus på det å tjene penger, fordi de har gjeld og familie, og de har et mål. Det er ofte ikke dette de selv vil formidle er viktig for dem i slike møter, og heller ikke det som møtet og deltakerne er opptatt av å få tilbakemeldinger på.»

Dette mener hun gjør at samtalene lett kan bevege seg på nivåer der de enten er for generelle eller for spesifikke til at de blir anvendbare samtaler som skal sikre barnets uttalerett.

Vergene

Unge flyktninger under 18 år har en verge som blant annet har i oppgave å se til at barnet har et tilstrekkelig omsorgstilbud og får ivaretatt sin rett til utdanning og helsehjelp. De har dermed en vesentlig oppgave. I kraft av sin formelle rolle kan de melde om uakseptable forhold og dermed fungere som en tilsynsinnsats. De skal vite om ungdommen føler seg trygg der han eller hun bor. For å ivareta en slik oppgave må de opprette en fortrolig kontakt med ungdommen og en felles forståelse av at han eller hun kan formidle uakseptable forhold eller si ifra om hva de ønsker å endre eller ha mer innflytelse over.

I studier om representanters/vergers oppfølging av unge asylsøkere og flyktninger kommer det fram en felles erfaring med at det er veldig forskjell i hvor mye vergene følger opp den enkelte ungdom de har ansvar for, og hva slags områder de engasjerer seg i (Lidén mfl., 2013; Sønsterudbråten mfl., 2018). Dette bildet er også framtrepende både i ungdommenes erfaringer og i de ansattes og ledernes forståelser av vergenes innsats.

«Det er veldig opp og ned. Men i all hovedsak er det greit – men det er veldig forskjellig hvor involvert de er i ungdommene sine og vurderer sitt ansvar.» (ansatt)

Det trekkes fram at mange verger kan ha et stort antall vergebarn. Dette kan gi dem god innsikt og mye erfaringer, men det kan også bety at de ikke får tid nok til å gi individuell oppfølging. I intervjuene med ungdommene kom det også fram at én av ungdommene opplevde å bli dårlig behandlet av vergen og ønsket å bytte til en verge han hadde tillit til. Dette førte ikke fram. Dette er etter vår mening et eksempel på en sak hvor barnets uttalerett skulle ført til en reell endring.

Medvirkningstiltak

Vi vil avslutningsvis vise til noen eksempler på tiltak casekommunene har gjort for å sikre bedre medvirkning for beboergruppene under ett. Hensikten er at beboerne skal ha et felles talerør inn mot ledelse og kommune, ikke bare for å drøfte problemstillinger knyttet til botiltak, men også for å gi en stemme til en ungdomsgruppe som sjelden kommer til orde i andre fora, og for å få en ny erfaring med demokratiske prosesser. Noen kommuner mangler en overordnet strategi for tiltak som kan fremme medvirkning, slik som beboermøter og lignende, eller de har prøvd ut enkelte tiltak som ikke har fungert. Men det er også noen som har utviklet flere rutiner. At de har flere botiltak og flere ungdommer å inkludere, kan være en viktig grunn til at de har fått i stand medvirkningstiltak på tvers av boenheter. En enhetsleder forteller at de har startet et ungdomsråd som møtes en gang i måneden, med valgte representanter, etter forbilde av Trondheim. De har fått opplæring i hvordan man legger fram og drøfter saker, av byens ungdomsråd. Hensikten er å gi innspill til enhetsleder om ting de synes skal være annerledes. «Jeg vil berømme at dette fungerer veldig godt, de er konstruktive og nyanserte, kan se saker fra flere synspunkter.» (enhetsleder)

En annen enhetsleder nevner et medvirkningstiltak som de har satt i gang for beboere med botiltak som frivillig hjelpetiltak. Dette kommer som et svar på forventninger fra bynivå om ungdommers rett til medvirkning. Bydelen innkaller til et medvirkningsmøte hvert halvår der alle unge som er i botiltak og hjelpetiltak, oppfordres til å komme, og de har hatt to slike møter. På møtet kan de selv ta opp temaer de ønsker å drøfte. Et eksempel på et tema som har kommet opp, er ansattes fagsjargong i skriftlige meldinger og rapporter. De ønsket en enklere ordbruk, slik at de bedre kunne forstå brev og meldinger.

Også tilsyn som snakker med hver av beboerne, blir trukket fram som et viktig tiltak for medvirkning, og flere etterspør at det innføres tilsyn for botiltak for barn og unge, slik det er for fosterhjem og barnevernsinstitusjoner.

Tilsyn

Det finnes i dag ingen lovhjemmel for tilsyn av barn i botiltak som er hjemlet etter barnevernloven. Det er heller ikke lovhjemmel for botiltak som del av ettervern eller botiltak for unge flyktninger. Det er heller ikke nærmere regler i barnevernloven om godkjenning av og kvalitet i kommunale botiltak. For å kunne vurdere hva som kan være aktuelle modeller for tilsyn med kommunale botiltak, er det relevant å se på hva slags tilsynsordninger som allerede eksisterer for barnevernet.

Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med barneverntjenesten i den enkelte kommune og skal påse at kommunene utfører oppgavene etter barnevernloven. Fylkesmannen er også klageinstans for enkeltvedtak som barneverntjenesten fatter etter barnevernloven, inkludert vedtak hjemlet i § 4-4. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med barneverntjenester.

Fylkesmannen har også tilsynsansvaret for barnevernsinstitusjoner (statlige, kommunale og private), omsorgssentre for mindreårige (enslige mindreårige asylsøkere) og andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Barnevernsinstitusjoner skal Fylkesmannen føre tilsyn med så ofte som forholdene ved institusjonen tilsier, og minst to ganger hvert år. Ett besøk skal være uanmeldt. Tilsynsmyndighetene skal ta kontakt med det enkelte barnet og få barnets syn på hvordan det har det, uten at personalet er til stede. Etter tilsynet skal tilsynsmyndighetene utarbeide en skriftlig rapport som skal sendes til institusjonen og til statlig barnevernmyndighet (*se forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling* (FOR-2003-12-11-1564)).

For barn i fosterhjem skal fosterhjems kommunen føre tilsyn med hvert enkelt barn fram til barnet fyller 18 år, og den skal tilse at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at forutsetningene som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp. Barneverntjenesten i fosterhjems kommunen utpeker en tilsynsperson som er egnet til å utføre oppgaven, som kan utføre oppgaven over tid, og som har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene. Kommunen skal tilstrebe at tilsynspersonen har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet eller besitter kompetanse i minoritetsbarnets eget språk eller kultur.

Tilsyn skal som regel føres minimum fire ganger i året, og samtale med barnet skal foregå uten at fosterforeldrene er til stede. Den som fører tilsyn, skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, og barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporten og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring. Fosterhjems kommunen skal ved etterfølgende tilsyn kontrollere at forholdene er fulgt opp (jf. FOR-2014-01-24-52; Bufdir, 2015).

Selv om kommunale botiltak ikke er underlagt en tilsynsordning, skal barneverntjenesten i kommunene likevel sikre at barn får forsvarlige tjenester. For botiltak gjelder dessuten uansett kvalitetskrav som kan utledes av det generelle forsvarlighetskravet i barnevernloven § 1-4 og av vilkåret om at tiltaket skal være til barnets beste, jf. § 4-1 første ledd. Videre gjelder kravene til politiattest, jf. § 6-10. Også plikten til internkontroll, jf. § 2-1 annet ledd, omfatter slike tiltak. Siden Fylkesmannen har ansvaret for å føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter barnevernloven, vil Fylkesmannen i et kommunetilsyn kunne se nærmere på kommunens bruk av botiltak og om disse holder forsvarlig kvalitet.

Spørsmålet er om det er behov for et eget lovgrunnlag for tilsyn med de kommunale botiltakene. Før vi går videre inn på dette, vil vi se hva intervjuene med enhetsledere, ansatte og nøkkelpersoner innen fagfeltet sier om dette forholdet.

Tilsyn i praksis

I våre intervjuer med ledere i den kommunale barneverntjenesten, enhetsledere og andre med erfaringer fra ulike former for tilsyn har det kommet fram synspunkter på tilsyn, også når det gjelder om dette bør innføres for kommunale botiltak. Det er stor tilslutning til at tilsyn er en viktig ordning å få på plass. Et synspunkt som vi møter hos mange, her uttrykt av en leder i barneverntjenesten, er at behovet for fleksibilitet må bli ivaretatt: «Men det er viktig å klargjøre hvilke kvalitetskriterier som skal gjelde for tilsynet, som ikke mister fleksibilitet.»

Skal man utføre tilsyn, må forholdene i det enkelte botiltak vurderes opp mot noen kvalitetskriterier. Hva som er relevante kvalitetskriterier, og hvor spesifikke disse skal være, er ikke så enkelt å vurdere. Kriteriene må ta høyde for kreative løsninger for å imøtekomme individuelle behov og endringer i behov over tid. Som en barnevernsleder svarer i kartleggingsundersøkelsen: «Men å lage fleksible løsninger – og endre på det. Det er en viktig mulighet. For rigide regelverk kan være for lite til hjelp for fleksible ordninger.»

Likevel vil det være nødvendig å ha en forståelse av hva som er tilstrekkelig kvalitet. Som en enhetsleder sier: «Men hva er bra – jeg mener vi har et bra tiltak fordi – det er mange grunner for at det er bra – men hvordan skal dette vurderes og kontrolleres for hva som er bra nok?»

Det er flere som i stedet for å vektlegge fastsatte minstestandarder for bemanning og kvalifisering peker på viktigheten av at et tilsyn får fram beboerens syn på livssituasjonen sin. «Da er det viktigere å spørre beboerne – er du trygg der du bor – får du hjelp til det du trenger å få hjelp til? Har du noen å gå til?» (enhetsleder). Denne forståelsen møter vi hos flere, også når det er snakk om hvordan man bør bestemme kvalitetskriteriene:

«Jeg skulle ønske oss kvalitetsindikatorer der disse var bestemt ut fra hva beboerne mener er kvalitet i tilbudet. Jeg er slettes ikke sikker på om at bemanningsnormer er det rette. Det kan være at vi i ledelsen syns det er bekvemt å ha en forskrift om bemanning som vi kunne skjøvet foran oss, men det er ikke sikkert at de som bor der, er enig med oss i hva som gir kvalitet – hva som er tilstrekkelig bemanning.» (barnevernsleder)

Dette innebærer at beboerne ikke bare uttaler seg om visse regler og utforminger, men også at instansen som har ansvar for å utforme botiltaket, har en tilstrekkelig forståelse av ungdommenes situasjon, ressurser og behov, slik at disse blir tatt hensyn til i utformingen av botiltaket.

I én kommune er bofellesskapene for unge flyktninger godkjente som institusjon og har dermed erfaringer med tilsyn.

«Vi har Fylkesmannen som er tilsynsansvarlig – og vi har Bufetat som også er inne to ganger i året og ser på ansatte, at vi følger opp kravene, tiltak, handlingsplanen, skole, det lovmessige, om vi har fulgt opp dette. De kommer inn med faglige og andre gode innspill. Når vi har revisjonsmøter, da er vi leder, fagleder og en terapeut fra hver bolig som er med, de er alltid med.»

Tilsynsmøtene blir en anledning for ledelsen til å oppsummere innsats og betingelser og til å få et ytre faglig blikk på hvordan de arbeider. Dette er også erfaringen med en enhet som blir vurdert i forbindelse med Fylkesmannens tilsyn med barneverntjenesten: «Man er bevisst at hvert halvår så skal man evalueres, at man blir bevisst på tiltaket. Hva vi gjør, hva er godt nok, hva er målet.» (enhetsleder)

At det er en ekstern instans som vurderer innsatsen deres, blir sett på som helt nødvendig:

«Om dette hadde ligget under barnevernet så ville det vært bukken som passer havresekken, kanskje. Men jeg har tro på de gode intensjonene. Og tror på at tilsyn og overvåkning er det beste.» (enhetsleder)

Også flertallet av barnevernslederne som uttaler seg i surveyundersøkelsen om vurdering av behovet for en slik lovregulering, støtter innføring av tilsyn. Det er imidlertid nyanser i synet på hvem som bør falle inn under en slik regulering, og hva og hvordan det bør reguleres.

- «Dette bør absolutt lovreguleres for å sikre ungdommene god rettssikkerhet, og det bør være tilsyn fra Fylkesmannen.»
- «Så lenge det er snakk om botiltak for ungdom over 18 år, er det etter min vurdering ikke behov for særskilte lovreguleringer. For ungdom under 18 år bør det være tilsyn på samme måte som ved bruk av fosterhjem.»
- «Jeg kan ikke se at det skulle være grunn til å lovregulere selve tilbudet om botiltak, da ungdommer har meget ulikt behov. Det skulle kanskje vært sagt noe i en forskrift om dette når det gjelder enslige mindreårige gjennom IMDi eller UDI. Men det skulle vært et godkjenningssystem med minimumskriterier som medførte mulighet for å føre tilsyn med botiltak som opprettes. Det kunne være mulig å lovregulere et slikt tilsyn, jfr. kommuneloven eller *lov om barneverntjenester*. Det at dette ikke er underlagt tilsyn, gjør at de driftes veldig ulikt og med ulikt resultat.»
- «Oppfølging av ungdom på hybel må kvalitetssikres mye bedre framover.»
- «Jeg tenker det vil være positivt. Slik det er nå, kan en risikere at enkelte grupper ungdommer får et dårligere tilbud enn andre. Jeg tenker da særlig på botiltak utarbeidet som skal spesifikt ivareta flyktninger. Hos oss behandler vi alle barn likt, og alle barn får individuell oppfølging og tilbud ut fra sine behov, ikke ut fra hvilke tiltak som finnes.»
- «Behovet bør vurderes i hver enkelt sak og lovfestes slik.»
- «Botilbud som ledd i ettervern må ikke byråkratiseres så mye at en mister fleksibiliteten med hensyn til å lage tilbud tilpasset den enkelte ungdom.»
- «Det er viktig å sette fokus på kvalitet i oppfølgingen, men det vil være uheldig å lage for rigide bestemmelser som hindrer fleksible løsninger. Derfor advares mot egne tilsynsordninger. Det er bedre å ta utgangspunkt i internkontroll og kommunens plikt til å yte forsvarlige tjenester.»

Som vi ser, er det litt ulike argumenter for regulering. Blant annet peker flere på forskjellsbehandlingen som ligger i dagens praksis, der det ikke finnes retningslinjer. Det er også litt ulike oppfatninger for eksempel om det trengs reguleringer for de eldste ungdommene eller bare for unge flyktninger. Enkelte advarer mot regulering fordi det begrenser fleksibilitet og fører til byråkratisering, og viser

til at det allerede finnes rutiner for internkontroll og tilsyn som del av kommunenes plikt til å yte forsvarlige tjenester.

Hvis vi oppsummerer hva praksisfeltet selv sier om tilsyn med kommunale botiltak for barn og unge, går rådene likevel i retning av

- at det er behov for tilsyn
- at kvalitetskriterier ikke bør være for rigide, og at de bør ta høyde for individuelle behov og kreative løsninger
- at kvalitet bør vurderes ut fra ungdommens egne forståelser av livssituasjon, forventninger og helhetlig oppfølging
- at tilsynsansvaret bør være faglig autoritativt og ligge utenfor barneverntjenesten

Dette er også i tråd med det som kommer fram i Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. I proposisjonen foreslår myndighetene å øke kommunenes finansieringsansvar for fosterhjem og institusjon, og en konsekvens av en slik økning vil være at kommunene får sterkere økonomiske insentiver og større økonomisk handlingsrom til å etablere egne botiltak eller benytte tilsvarende tiltak fra private aktører. Vi har ikke tall som kan vise til økt bruk, men vi ser at de økonomiske insentivene er viktige for *utformingen* av kommunale botiltak, og vi finner også eksempler på at kommuner går over fra mer til mindre kostnadskrevende botiltak.

I våre vurderinger om det er nødvendig å lovhjemle tilsyn med kommunale botiltak, vil vi reflektere over hva som vil være hensikten med tilsynet, hva som kan være aktuelle modeller for tilsyn, og hvem tilsynet skal omfatte.

Hensikten med tilsyn er å sikre at barn i kommunale botiltak får forsvarlig omsorg og oppfølging, og at det blir undersøkt om botiltaket virker ut fra forutsetningene som ble lagt til grunn. Hvis botiltaket er hjemlet i barnevernloven § 4-4, vil behov og betingelser være nedfelt i vedtak og i en tiltaksplan som følges opp gjennom jevnlig møter mellom saksbehandler og beboer. Dette ivaretar en løpende vurdering som en viktig form for internkontroll. Likevel mener vi at det er behov for å ha et eksternt tilsyn som vurderer om botiltaket er forsvarlig. Dette må gjøres ut fra et minimum av kvalitetskriterier for hva som er forsvarlig omsorg og oppfølging i kommunale botiltak som kan sikre likebehandling og likeverdige tjenester på tvers av kommuner og beboergrupper.

En slik hensikt for tilsyn vil derfor kreve at det nedfelles minimumskrav for kvalitet i botiltak.

Modeller for tilsyn. Botiltak omfatter flere boformer, der noen har fellestrekk med barnevernsinstitusjoner (bofellesskap, leiligheter organisert rundt en bemannet base), mens andre ligner mer på fosterhjem (familiehjem, verts-familieordninger). For andre botiltak, som hybler med oppfølging, vil både oppfølgingens innretning og barnets totale livssituasjon være utgangspunkt for en vurdering av et tilsyn. Både modellen for tilsyn med barnevernsinstitusjoner og den for tilsyn med fosterhjem er derfor relevante referanser. Begge tilsynene vurderer om barnet får forsvarlig omsorg og «blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet». *Barnevernsinstitusjoner* godkjennes ut fra fastlagte kvalitetskriterier, og tilsynet vurderer om disse er ivaretatt. Situasjonen til *barn i fosterhjem* vurderes ut fra om forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp. Det foreligger ikke her kvalitetskriterier ut over forsvarlighet som skal sikre barnet like betingelser og muligheten til å leve slik andre barn og unge på samme alder gjør (Bufdir, 2015).

Tre forhold gjør det mest tjenlig å bruke Fylkesmannen som tilsynsinstans og modellen for tilsyn med barnevernsinstitusjoner. Det ene er at det er ønskelig å involvere en instans på et høyere forvaltningsnivå enn kommunen. Dette er for å sikre like vilkår for barn i botiltak på tvers av kommuner. Det andre argumentet er at botiltak for barn innebærer omsorgstilbud eller oppfølging som inkluderer ansatte, og de er dermed en offentlig virksomhet til forskjell fra et fosterhjem. Forsvarlighet kan dermed knyttes til kvalitetskrav for denne tjenesten. Et tredje forhold er at Fylkesmannen allerede er tilsynsinstans for flere andre instanser som har relevant kompetanse for å føre tilsyn med kommunale botiltak, blant annet omsorgssentre og «andre tiltak» under barnevernloven.

Hvem skal tilsynet omfatte? Slik vi ser det, skal tilsynet først og fremst omfatte barn under 18 år i kommunale botiltak. Det er denne gruppen det offentlige har et ansvar for å gi et forsvarlig omsorgstiltak. For unge flyktninger over 18 år mener vi tilsynet skal gjelde så lenge de har rett på og bor i et botiltak (fem år fra bosetting eller inntil 20 års alder). Det vil også være relevant å vurdere om tilsyn skal videreføres også for de som blir boende i samme type botiltak etter at de er blitt 18 år, for eksempel fordi de trenger ekstra oppfølging.

Vi foreslår at tilsynet skal gjelde uavhengig av om botiltaket er forankret administrativt i barnevernet eller i en annen kommunal instans, som for eksempel NAV eller flyktningtjenesten.

Vår anbefaling om modell for tilsyn henger sammen med to andre anbefalinger vi kommer med. Dette gjelder for det første at for å sikre likere forsvarlighetsvurderinger og vilkår på tvers av kommuner og beboergrupper foreslår vi at alle

kommunale botiltak for barn under 18 hjemles i barnevernloven § 4-4 som frivillig hjelpetiltak. Dette vil også gi alle en intern barnefaglig kontrollinstans. Utføreransvaret for botiltaket kan kommunene selv velge. Det andre forslaget er at barn som er 16 år eller yngre, gis et døgnbemannet tilbud.

For å føre tilsyn anser vi det nødvendig å utforme kriterier for kvalitet i botiltak for barn under 18 år. Avslutningsvis vil vi derfor presentere en modell for en veileder eller forskrift som angir vilkår og gir anbefalinger om kvalitet i botiltak. Utfordringen med å utforme kriterier for kvalitet i botiltak er den store variasjonsbredden i tiltak.

I Sverige er det innført en type botiltak som ligner tiltak som er beskrevet i vår studie. Disse tiltakene, som kalles *stødboende*, er rettslig regulert i form av en forskrift. Reguleringen er stort sett den samme som for institusjonene (Socialstyrelsen, 2016). *Stødboende* omfatter ungdom i alderen 16–20 år som trenger støtte i form av individuell veiledning for å forberede seg på et selvstendig liv. Vi tar med hovedmomenter i hvordan forskriften er utformet, som et eksempel på hvordan botiltak kan lovreguleres.

Forskriften legger stor vekt på å sikre de unges trygghet og sikkerhet. Målsettingen er å støtte de unge til på sikt å klare seg selv i det daglige, kunne fungere i skolen, håndtere økonomi og ha et sosialt nettverk og en meningsfull fritid. Utformingen av botiltaket gis i form av allmenne råd, med enkelte kravspesifikasjoner. Det er et krav at det utarbeides dokumentasjon av vurderingene som ligger til grunn for at den unge trenger *stødboende*, og for at botiltaket anses som en god nok boform vurdert opp mot disse grunnene. Dette identifiserer det individuelle behovet for tilgang til personale, personalets kompetanse og utforming av botilbudet. Boligen skal oppleves trygg og sikker, og som et hjem, hvor det tas hensyn til den enkeltes personlige integritet. Forskriften forventer at bemanningen ivaretar kontinuitet og muliggjør fortrolighet i relasjonene. Personale skal finnes tilgjengelig i tråd med hva som er beboernes behov. Der det er snakk om flere boenheter, skal personalets tilstedeværelse tilpasses de enkelte beboernes behov. Foretaket skal være døgnbemannet, for å sikre trygghet og sikkerhet. Det spesifiseres også krav og gis råd om ledelsens kompetanse. For de øvrige ansatte gjelder det at de skal ha kompetanse, erfaring og personlige egenskaper slik at de kan utføre sine arbeidsoppgaver. Retningslinjene er således ikke utformet som minstestandarder, men skal tilpasses variasjon og endring i hva som forstås som den enkelte ungdoms behov. Retningslinjene omfatter også tema for egevaluering av virksomhet.

Den svenske forskriften for *stødboende* er ett eksempel på hvordan man kan lovregulere både minstekrav og fleksibilitet.

Oppsummerende drøfting

I dette kapittelet har vi tematisert medvirkning og tilsyn. I barnevernet er barns medvirkning i dag et sentralt prinsipp nedfelt i barnevernloven. Barnets uttalerett er ikke tilsvarende nedfelt i regelverket eller tematisert innen andre forvaltningsområder. Likevel kan man avlede barns rett til å bli hørt i alle saker som angår det, i henhold til Grunnloven § 101 og FNs barnekonvensjon.

I botiltak som frivillig hjelpetiltak er det forventet at barnet deltar i samtaler for å finne ut av hva slags botiltak som vil passe den enkelte. I ettervern er botiltak helt frivillig, og det er den unge selv som signerer avtalen. Unge flyktninger, derimot, har lite eller ingen påvirkningsmulighet for hvor de blir plassert, eller i hva slags botilbud. Dette er avtaler som inngås mellom IMDi som statlig instans, kommunen og enheten som utfører oppdraget på vegne av barneverntjenesten eller den forvaltningseenheten botiltaket er lagt inn under. Denne manglende påvirkningen over hvor de blir bosatt, der for eksempel ønsker om å bli bosatt i nærheten av familie og slektninger ikke alltid imøtekommes – eller lar seg innfri, kan oppleves som et stort problem for ungdommen og prege holdningen til botiltaket.

Medvirkning i botiltak kan foregå på flere nivåer og i ulike former. Kapittelet har beskrevet hvordan innflytelse på egen hverdag kan finne sted både gjennom uformelle hverdagsamtaler og i mer formelle møter og medvirkningstiltak. Botiltak vil nødvendigvis ha behov for at det foreligger regler for å skape sikkerhet og likebehandling, og flere regler jo mer hverdagen deles av mange beboere og av (flere) tilstedeværende personale. Samtidig skal et botiltak være et hjem, noe som blant annet skapes gjennom en følelse av å styre selv. I intervjuene med ungdommene er opplevelsen av å ha for strenge regler på områder de mener er urimelige, et problem i hverdagen. Vi ser at noen steder er de ansatte / ledelsen for botiltak mer lydhøre for individuelle tilpasninger, mens vi finner at alle er enige om at noen regler må stå fast. Hva som anses for å være uomtvistelige regler, varierer noe.

Vi finner i casekommunene at saksbehandleren i barnevernet er en person utenfor botiltaket som beboere opplever at de kan henvende seg til og få svar på spørsmål hos eller ta opp konflikter med, i tillegg til at denne har ansvar for å følge opp tiltaksplanen. Saksbehandleren i barnevernet kan dermed fungere som

en intern kontrollinstans. Samtidig vil denne være systemansvarlig, blant annet for å ta beslutninger angående botiltaket. Saksbehandleren vil derfor ikke være en tilstrekkelig uavhengig person for å ivareta tilsynsansvaret alene. Vi finner eksempler på at de som har botiltak som ikke er hjemlet i barnevernloven, og som ivaretas av andre forvaltningsenheter, også kan ha en ekstern person som de kan henvende seg til i saker som gjelder botiltaket, men praksis er forskjellig i ulike kommuner som har slike ordninger.

Medvirkningstiltak som husmøter, beboerråd og lignende er viktige fora der beboere i botiltak kan drøfte felles saker. Slike tiltak kan også fungere som en skole i demokrati. Eksempelene vi har fått beskrevet, ser med få unntak likevel ikke ut til å kunne føre til endringer av forhold og regler i botiltaket i praksis.

Tilsvarende tidligere studier finner vi også i denne studien at verger til unge flyktninger utøver sin oppgave forskjellig, og at ansvaret de har for å tilse at barnet får et tilstrekkelig omsorgstilbud, ikke alltid blir ivaretatt.

Botiltak har i dag ingen krav om tilsyn. Botiltak hjemlet i barneverntjenesten vil inngå i det generelle arbeidet som Fylkesmannen har tilsynsansvar for. Dette anser vi ikke som tilstrekkelig for å sikre at tilsyn ivaretar beboernes erfaringer og mulighet for å uttale seg. Siden det ikke foreligger felles retningslinjer og krav til botiltak, er det også vanskelig å ivareta en tilsynsfunksjon der tilsynsmyndighetene skal vurdere om barnevernet gir en forsvarlig tjeneste. Det er derfor ut fra vårt syn nødvendig å definere noen felles krav til botiltak, for å sikre en viss likebehandling på særlig viktige områder på tvers av kommunene. Vi finner at det i tillegg til forskjellsbehandling på tvers av kommunene forekommer forskjellsbehandling på tvers av beboerkategoriene.

I den kvalitative studien kommer det fram argumenter både for og imot å fastsette minstekrav til botiltakene og tilsyn. Motargumentene trekker fram behovet for fleksibilitet. De fleste støtter opp om en tilsynsordning med kvalitetskriterier som også kan ivareta individuelle behov hos de som har et kommunalt botiltak. På bakgrunn av våre refleksjoner over hensikten med tilsyn og aktuelle modeller for hvordan dette kan gjøres, kommer vi med forslag om en tilsynsmodell for barn under 18 år i kommunale botiltak der Fylkesmannen er tilsynsinstans. Avslutningsvis presenterer vi en modell for å fastsette kvalitetskrav. Den svenske forskriften for *stødboende* er et interessant eksempel på hvordan individuelle tilpasninger og fleksibilitet kan skrives inn i et regelverk. Her skiller det mellom krav og råd. Det bør også reflekteres over om en slik form er for lite forpliktende.

Kapittel 6

Vurderinger og anbefalinger

Kommunale botiltak for barn og unge er en «hvit flekk» innen barnevernets arbeid, en slags restkategori som omfatter nær 20 prosent av barnevernstiltakene. Oppdraget som er utgangspunkt for denne rapporten, kan sees som en synliggjøring av dette arbeidet og som ledd i en fagliggjøring av botiltak som et frivillig hjelpetiltak. I dette avslutningskapittelet vil vi oppsummere de viktigste funnene i studien og identifisere områder vi ser på som alvorlige svakheter og barrierer som ansvarlige myndigheter må finne en løsning på. Til slutt kommer vi med anbefalinger til myndigheter på både statlig og lokalt nivå. Vi drøfter her om det er nødvendig med lov eller forskriftsregulering av krav som identifiserer plikter for stat og kommune, inkludert bestemmelser om godkjenning, tilsyn og kvalitet.

Kartleggingsundersøkelsen viser at de fleste barneverntjenester har erfaring med bruk av botiltak. Botiltak er mest utbredt for ungdommer som er i ettervern, eller som har frivillig hjelpetiltak. Det er likevel påfallende mange barneverntjenester som benytter botiltak for yngre barn. Over ti prosent av kommunene sier de har erfaring med at barn under 16 år plasseres i botiltak. Botiden er som oftest mellom ett og to og et halvt år. For unge flyktninger er botiden lengre.

Leid hybel med oppfølging er den vanligste typen botiltak. Leid hybel uten oppfølging er også brukt. For unge flyktninger er bofellesskap like vanlig som hybel med oppfølging. Noen kommuner har en ordning med flere botiltak for unge flyktninger. Den fungerer slik at de unge flytter på hybel etter at de har bodd i et bofellesskap en periode. I andre kommuner blir de bosatt direkte på en hybel.

Det er flest unge flyktninger som får daglig oppfølging. For andre under 18 er det ikke vanligst med daglig oppfølging, men også disse får oppfølging flere ganger per uke. En stor andel av de som er i ettervern, får oppfølging ved behov.

Et alvorlig funn fra surveystudien er at bare en femdel av lederne av barneverntjenestene er helt enig i at de unge som benytter botiltak, får tilstrekkelig oppfølging. Like mange mener at de ikke får tilstrekkelig oppfølging. Dette indikerer at kvaliteten på tilbudet varierer mellom kommuner, og at mange ledere erfarer at det ikke er et godt nok tiltak.

I casestudien som omfatter fem kommuner, har vi i lys av de krav og rammer for kvalitet og forsvarlighet som gjelder i dag for de ulike botiltakene, undersøkt hva ledelse, ansatte og beboere selv formidler er oppfølgingsbehov.

I studien skiller vi mellom tre kategorier beboere: de som har et botiltak som et frivillig hjelpetiltak etter barnevernloven, de som er i ettervern, og unge flyktninger. Dette er administrative kategorier, der inndelingen framkommer dels ut fra bestemmelser i lovverket og dels ut fra finansiering og kommunenes organisering av botiltak til unge flyktninger versus andre barn og unge. Kommuners politisk og ikke faglig begrunnede bosettingstiltak for unge flyktninger bidrar til vesentlig forskjellsbehandling. Inndelingen i slike kategorier former også hvordan profesjonsutøvere, politikere og forvaltning forstår og snakker om de unge, og vi finner at vurderinger av behov og egnede tiltak i praksis følger skillet mellom «ordinære barn» og flyktninger.

I ungdomsintervjuene og i ansattes beskrivelser av livssituasjonen til de som bor i botiltak, finner vi mange fellestrekk på tvers av beboergruppene. Først og fremst er dette fordi de er ungdommer, med de samme utfordringene i overgangen til å bli unge voksne, en overgang som innebærer juridiske, institusjonelle og psykologiske endringer. Beboere i kommunale botiltak befinner seg på ulike måter i kritiske overgangsfaser. Felles for dem er det at de mangler en foreldrestans og trenger støtte fra andre voksne i overgang fra ett omsorgssystem til en annet, fra én kulturell kontekst til en annen, fra ett sted og sosial omgivelse til et annet. I slike overganger er det vanlig for unge i Norge i dag å reforhandle og etablere nye relasjoner og drive et omfattende selvskapingsarbeid. De skal også kvalifisere seg for et samfunn i endring. En helhetlig oppfølging som rommer alle sider ved de unges tilværelse, er derfor avgjørende for at de skal mestre overgangen til et voksenliv på måter de selv og samfunnet er tjent med.

Det er også viktig å identifisere variasjon i behov for støtte og opplæring mellom ungdommer i botiltak. Unge flyktninger har andre utgangspunkt for kommunikasjon, relasjonsbygging og samfunnsdeltakelse enn barn og unge som har vokst opp i Norge. Utfordringen i arbeidet med botiltak er like mye å vektlegge variasjoner *innen* gruppene som det er å vektlegge forskjeller mellom dem. Uansett utgangspunkt skal ungdommene ha en plass i velferdsstaten både som beboere i botiltak og som (voksne) samfunnsborgere. Erfaringene er at støtte, læring og relasjonsbygging som foregår i tiden de er i et botiltak, kan være avgjørende for hvordan de klarer seg videre.

Studien har fått fram flere logikker for hva som er bestemmende for hva slags botiltak som gis. For barn/unge som får botiltak som frivillig hjelpetiltak, vil barnevernets saksbehandler gjennom å samtale med barnet kunne få fram livssituasjon og oppfølgingsbehov. Hva kommunen kan tilby av botiltak, er avhengig av *kommunens tiltaksvifte*, i form av ordninger som finnes, eller det som barnevernsmyndighetene anser er mulige og tilstrekkelige tiltak.

For bosetting av enslige mindreårige flyktninger er det kommunen som bestemmer antallet de skal bosette, og utformer et botiltak som den enkelte plasseres i, ut fra en foreløpig kartlegging som er gjort før bosetting. Med bosetting følger en egen finansieringsordning. Dette innebærer atskilt administrativt ansvar og finansieringsordning for unge flyktninger versus andre barn under 18 år.

I dagens praksis er det opp til kommunene å bestemme administrativ forankring av botiltak for enslige mindreårige. Selv om en del kommuner hjemler bosettingen som et frivillig hjelpetiltak etter barnevernloven, vil kommunen som regel organisere botiltakene og oppfølging av unge flyktninger atskilt fra andre ungdommer med botiltak som frivillige hjelpetiltak. I kommuner som velger andre administrative forankringer enn barneverntjenesten, som NAV og flyktingtjenesten, uten å gjøre et vedtak hjemlet i barnevernloven, er krav til blant annet medvirkning svakere formulert enn om bosettingen er hjemlet i barnevernloven.

Kommunene benytter to hovedformer for botiltak: bofellesskap og hybel/leilighet med oppfølging. Det er også flere eksempler på måter å organisere bofellesskap på som gir forskjellig voksentetthet, kontinuitet og ansvar for egen hverdag. Tilsvarende er det også flere eksempler på måter å organisere hybler på, for eksempel rundt en bemannet base eller hos en vertsfamilie, som sikrer en forankring og tettere oppfølging. Forskjellene innad og mellom de ulike botiltakene er altså hvor *tilgjengelige* de voksne er, *når* disse er tilgjengelige, og hvor mye de unge skal klare seg på egen hånd. Dette virker inn på muligheten for å utvikle kvalitet i relasjoner. Studien viser at mange ungdommer sliter med bekymringer, søvnproblemer og ensomhet. Det er derfor en vesentlig forskjell mellom ordninger der behov for støtte oppdages gjennom å dele et hverdagsliv, og ordninger der det er lagt opp til eller forventet at ungdommen selv oppsøker hjelp og støtte. Tilgjengelighet er derfor ikke nok hvis ikke ungdommen er trygg nok til å be om hjelp eller tror at det ikke er en vits i å be om hjelp, slik en av de unge informantene formulerte det.

Gjennomgangen av botiltak for de tre gruppene av beboere i de fem kommunene viser at kommunene gir samme type botiltak til ulike grupper, og ulike botiltak

til samme gruppe. Dette er fordi forskjellene innenfor de tre beboergruppene er store, blant annet i alder og oppfølgingsbehov, og det forsøkes å gjøre individuelle tilpasninger. Forskjellene kan være positive, ved at det tas hensyn til individuelle behov. Men vi ser også at variasjonene henger sammen med hva slags tiltak som er tilgjengelige, noe som er mer problematisk fordi det dermed ikke kan tilpasses de individuelle behovene. I noen kommuner finnes en vifte av botiltak som gjør individuell tilpasning mulig. I andre kommuner kan det være ulike ordninger for ulike beboergrupper, slik at tilbudet for hver av gruppene er avgrenset til hovedsakelig en type tiltak. Mulighet for individuell tilpasning er mest begrenset der kommunens botiltak bare har hybler med oppfølging.

Forsvarlighetsvurderinger er avhengig av tilstrekkelig kartlegging av omsorgs- og oppfølgingsbehov. Især for unge flyktninger kan denne vurderingen ved bosetting være utilstrekkelig. Det er kommunene som vedtar å bosette et visst antall flyktninger etter anmodning fra IMDi, og avgjørelsen om hvilken kommune og botiltak den enkelte får, gjøres med liten delaktighet fra den som skal bosettes. Oppfølgingsbehov kan vise seg å være større enn antatt ut fra den foreløpige kartleggingen som tas før bosetting, og det kan dessuten endre seg etter bosetting. Intervjuer med ansatte viser at de unge kan få psykiske reaksjoner som viser seg når de endelig har kommet i en mer stabil livssituasjon. Erfaringene er også at det kan ta tid å bygge tilstrekkelig tillit til å snakke om personlige forhold. Språkbarriere spiller også inn. Behov for oppfølging og støtte kan altså også tilta. Vi finner flere eksempler på at det kan ta tid å skaffe ressurser til straktiltak for de som trenger særlig oppfølging i en krisesituasjon eller over tid, og at terskelen oppleves som høy for å få tildelt slike midler.

Når det gjelder forsvarlighet, finner vi eksempler på det som kan se ut til å være en uforholdsmessig forskjellsbehandling av unge flyktninger. Dette viser seg når tiltakene de tilbys, sammenlignes med tiltak som kommunen ellers forstår og praktiserer som forsvarlige for barn i denne alderen. I casekommunene har det kommet fram eksempler på at 15-åringer blir bosatt alene på hybler. Omsorgstilbudet som disse får, er vesentlig mer begrenset sammenlignet med det de ville fått som bosatt i et bofellesskap. Eksempelene gir grunnlag for å mene at denne formen for bosetting av de yngste flyktingene ikke gir tilstrekkelig omsorg og grunnlag for å etablere et selvstendig liv og positiv samfunnsdeltakelse nå og i framtiden.

I begrunnelsene for utformingene av botiltakene har vi funnet en diskursiv dikotomisering mellom argumenter for omsorg og argumenter for selvstendig-gjøring. Faren med en oppfølging som prioriterer *selvstendighet*, for eksempel på hybler, er at den legger for lite til rette for at ungdommene og de ansatte kan

utvikle trygge og fortrolige relasjoner med kontinuitet, ettersom oppmerksomheten er rettet mot å klare seg selv. Tilsvarende kan en ensidig *omsorgsorientert* oppfølging, for eksempel i bofellesskap, legge for lite vekt på læring, ansvar, ferdighetstrening og medvirkning. Vi finner at mange tiltak i praksis ivaretar begge aspektene. Hybler rundt en bemannet base og bofellesskap med færre personer å forholde seg til, og god balanse mellom vektlegging av omsorg og selvstendighet, er eksempler på dette. Likevel brukes slike dikotomiserte argumenter for å legitimere og begrunne type botiltak.

I intervjuene med både ansatte og ledelse kommer det fram ulike refleksjoner over hva som bør ligge i kvalitetskravene for botiltak. Når det offentlige kommer inn fordi de unge mangler foreldreomsorg, vil alminnelige praksiser for omsorg og utviklingsstøtte bli reflektert over og fagliggjort (se for eksempel Backe-Hansen mfl., 2017). I faglitteraturen blir oppfølging gjerne inndelt i praktisk og emosjonell støtte på den ene siden og opplæring og veiledning på den andre, og alle disse aspektene må ivaretas. Praktisk hjelp og opplæring er enklest å ivareta. Generelt innen barnevernsforskning er det å ha minst én stabil voksenrelasjon å regne som suksessfaktor. Dette er også relevant for barn i botiltak (Helgeland, 2007). Ut fra vår studie finner vi at bemanning er den helt sentrale kvalitetsfaktoren. Videre må tilstrekkelig profesjonskompetanse sikres for å kunne identifisere ungdommens oppfølgingsbehov. Individuelt tilpasset botiltak og oppfølging innebærer et nært samarbeid med de unge, en løpende dialog der de unge kan prøve ut og få hjelp til å artikulere sine ønsker og erfaringer. Deltakelsesorienterte praksiser er i seg selv utviklingsstøttende (Gulbrandsen, Seim & Ulvik, 2012; Ulvik, 2015).

Et fellestrekk på tvers av beboergrupper er at de unge ofte har et begrenset nettverk når de starter i et botiltak. Et kvalitetskrav må derfor rettes mot relasjonsbygning og støtte til deltakelse på ulike hverdagsarenaer. Slik støtte inngår vanligvis i foreldreskapsansvar i dagens Norge (Gulbrandsen mfl., 2014). Én av utfordringene til barn og unge i botiltak ligger i å nyttiggjøre seg tilgjengelige relasjoner, forstå forventninger og benytte ressursene disse relasjonene utgjør. Faglig er det derfor en viktig oppgave å se relasjonsbygning og støtte til relasjonsbygning i en videre krets, som en vesentlig del av både omsorgsarbeidet og selvstendigjøringen. Dette gjelder for eksempel relasjoner til jevnaldrende, men også til andre gode mennesker rundt de unge. Både sammenbindende og brobyggende nettverk er viktige ressurser og inngår i relasjonsarbeidet. Dette kommer godt fram i intervjuene vi har gjort med unge i ulike botiltak. Det må derfor være en forventning om at barn og unge sikres tilgang til og utvikler ulike sosiale nettverk og kvalitet i relasjoner, og at en helhetlig oppfølging er del av oppfølgingsansvaret.

En vesentlig oppgave for barn og unge i botiltak er læring. Dette vektlegges av ungdommene vi har intervjuet, og det kommer også tydelig fram i de ulike eksemplene som ansatte beskriver. Ungdommene trenger å få kompensert for den læringen som vanligvis skjer gjennom familierelasjoner, ferdigheter som er avgjørende for å være en kompetent voksen deltaker i samfunnet. Framtidsperspektivet kommer også til uttrykk i betydningen ansatte og ungdommene legger i støtte til å kunne gjennomføre utdanning. For unge flyktninger er dessuten grunnleggende systemkunnskap nødvendig for å orientere seg i velferdsstatens kompleksitet.

Vi har sett på hva som er rammene for et kvalitetsmessig godt tilbud, og vil her trekke fram noen eksempler, dilemmaer og utfordringer når det gjelder bemanning, kompetanse, ressurser og koordinering av tiltakene.

Bemanning

Et spørsmål er om det er hensiktsmessig å bestemme minstekrav til bemanning, eller om botiltakene er så ulike at oppmerksomheten heller må rettes mot at det i hvert enkelt tilfelle blir identifisert hva slags kontakt, hjelp og støtte som trengs, og hva dette vil kreve av bemanning. Vi heller mot det siste standpunktet. Det vil likevel kunne knyttes kvalitetskrav til en slik fleksibel tilnærming.

I intervjuene kom det fram noen erfaringer som det er verdt å reflektere over for å definere hva som er tilstrekkelig bemanning i botiltaket. For det første er betydningen av «kokka og nattevakta» noe som går igjen flere steder. Dette henrytter både til tidspunkt på døgnet da det er viktig med tilgjengelige voksne, og til hva slags oppgaver de har. Den viktigste relasjonsbyggingen foregår gjerne ikke gjennom formelle samtaler og strukturerte opplegg, men gjennom felles aktivitet og tilstedeværelse over tid. Fra kartleggingsundersøkelsen så vi at nær en tredel av alle barneverntjenester hadde oppfølging «ved behov» som vanlig kategori ved oppfølging av unge som et frivillig hjelpetiltak. Sett i lys av funnene fra casestudiene framstår det lite tilfredsstillende at initiativet for kontakt skal komme fra ungdommen selv. Voksenkontakten bør være regelmessig uten at det pålegger ungdommen å initiere kontakten, og aller helst bør det være en kombinasjon av formelle og uformelle kontaktflater og situasjoner.

Vi finner også en forskjell i hvordan tidsressurser og bemanning kan bli brukt. For eksempel kan det å ha fem timer i uka per person for tre personer oppleves av de unge og de ansatte som stramme rammer for kontakt og behov. Ungdommene som hadde en slik ordning, måtte selv prioritere hva de kunne be om hjelp til. Dette går fint for de mer selvstendige, men kan være vanskelig for de som

trenger mer omfattende oppfølging. En mer fleksibel organisering er at en ansatt er tilgjengelig på heltid for seks personer med litt ulike oppfølgingsbehov, slik at den ansatte kan tilpasse innsats mer i perioder. Her vil beboerne ha bedre mulighet for å få kontakt når de trenger det. Slike ulike vilkår og rammer for kontakt kan virke inn på hvordan en ungdom opplever tilgjengelighet og nærhet innenfor samme ressursramme. En lærdom av dette kan også være å koble oppfølging av ungdom på tvers av beboerkategorier der det ikke er så mange botiltak. Slik kan man samkjøre tidsressursene og utnytte den lokale faglige kompetansen, og dermed øke fleksibiliteten.

En annen lærdom er at det beste ikke nødvendigvis er en stor personalgruppe, som betyr mange i turnus, og mange på jobb. I bofellesskap kan dette forsterke institusjonspreget. Det må derfor finnes et krysningspunkt mellom omsorgs-/oppfølgingsbehov og bemanning og stabilitet i relasjonene, og dette krysningspunktet kan ligge litt ulikt avhengig av hvem som er i botiltaket.

Vi finner også eksempler på at personer som ikke er direkte tilknyttet botiltaket, som for eksempel ungdomsarbeidere i bydelen eller voksne tilknyttet prosjekt som gir leksehjelp om ettermiddagen, har en viktig støttefunksjon. Det er altså ikke slik at all oppfølging må dekkes av samme personer og fagmiljø. Det må imidlertid være en instans som vurderer den samlede støtten/kontakten hver ungdom har tilgang til.

Det må være et uomtvistelig krav om at det er tilstrekkelige ressurser til at hver beboer har minst én voksenperson som denne kan utvikle et fortrolig og tillitsfylt forhold til, og som denne opplever at vil ham eller henne det beste. Betydningen av stabile relasjoner og noen som bryr seg, er overgripende temaer i mange barnevernsstudier (for eksempel Bakketeig og Backe-Hansen, 2008; Helgeland, 2007). Det er vanskelig å forskriftsfeste kvaliteten på relasjoner, men det er mulig å legge til rette for slik kvalitet ved tilstrekkelig faglighet, veiledning og kompetanseheving og å gjøre vurderinger i det enkelte tilfellet. Per i dag viser kartleggingsundersøkelsen at kun drøyt halvparten av tjenestene stiller spesifikke krav om tilgjengelighet og kompetanse hos personalet (se figur 2.6). Dette er ikke tilfredsstillende. Unge under barnevernets omsorg som opplever stabile plasseringer, har bedre sjanser for en vellykket overgang til en selvstendig tilværelse enn ungdom som opplever mange relasjonelle brudd.

Et annet hensyn er at det må være tilstrekkelig ressurser til en helhetlig oppfølging. Dette gjelder først og fremst skole- og leksearbeid, men også deltidsjobb og relasjonsbygging i ulike nettverk. Videre gjelder det på fritiden og i

nabolag. I dette inngår også oppfølging ved kontakt med ulike velferdstjenester, som helsetjeneste, NAV og andre.

Kompetanse

Et annet spørsmål er minstekrav til kompetanse. I casekommunene finner vi en tendens til at tiltakene med begrenset bemanning har større andel ansatte med fagutdanning, mens der bemanningen er større, er også andelen ufaglærte større. Oppgavene i et botiltak er mangefasetterte. De ansatte skal forstå ungdom med sammensatte erfaringer, ressurser og aspirasjoner og samarbeide og forhandle med autoritet inn på andre arenaer. Fagpersonalet må kunne forstå og organisere et komplekst omsorgssystem for barn i marginaliserte posisjoner. Vi finner at nødvendig kompetanse for arbeidet i botiltak i det minste inkluderer relasjonell kompetanse, systemkunnskap, tilgang til barnefaglige forståelsesmodeller og et profesjonelt refleksjonsnivå. Vi anser det derfor som vesentlig at brorparten av ansatte har sosialfaglig, helsefaglig eller pedagogisk utdanning eller tilsvarende.

Inndelingen i unge flyktninger som egen kategori i arbeidet med botiltak får blant annet konsekvenser i form av begrenset kontakt, manglende overføring av faglighet og manglende utnyttelse av synergieffekter på tvers av fagmiljøer. Især i mindre kommuner kan dette gjøre barnevernsmiljøer mindre robuste. Vi finner også eksempler på organisatorisk overlapp i kommunenes ordninger for ulike bogrupper. For eksempel følger enheten med ansvar for ettervern i én kommune opp både ungdom generelt og de som har kommet som enslige mindreårige. Et annet eksempel er fra et botiltaket for unge flyktninger lagt under NAV som har administrativt blitt slått sammen med botiltaket som allerede fantes for unge i regi av NAV i bydelen. Her betyr dette et større faglig miljø og at for eksempel kurs blir holdt for alle beboere uansett veier inn i botiltaket. En slik samkjøring har dermed tilført kommuner og fagmiljøer økt kompetanse og utvidet handlingsrom.

Vi ser det derfor som en fordel om kommunene kan bygge robuste fagmiljøer og samarbeid på tvers av parallelle, avgrensede virksomhetsenheter. Siden dette er et arbeidsområde som er lite faglig beskrevet og forankret, er det viktig å utnytte erfaringer både innenfor og på tvers av kommunegrenser.

Videre ser vi behov for å samle, ivareta og utvikle kompetanse på dette fagområdet. Derfor bør spesifikt ansvar for dette kompetanse- og utviklingsarbeidet tillegges fagansvarlig på direktoratsnivå. Dessuten bør tematikken løftes i relevante utdanninger, og relevante faglige fora bør ha dette som en naturlig del av sin fagutvikling. Eventuelt bør det tas nasjonalt initiativ for å etablere faglige møteplasser knyttet til kommunale botiltak.

Koordinere botiltak

I intervjuene med barnevernsledere og enhetsledere i kommunene tegner det seg et bilde av at det er utfordrende å ha en tilstrekkelig tiltaksvifte som kan ivareta forsvarlig botiltak innenfor kostnadsrammene og prinsippet om kommunalt selvstyre. Også andre studier viser til at kommunenes bosettingsfilosofi om ikke å gi et tiltak som er sterkere enn forventet, men som likevel tar hensyn til barnets behov, ikke alltid lar seg realisere. Det kan være fordi de ikke kjenner til ungdommens behov i utgangspunktet, eller at dette endrer seg, eller at det ikke er ledige plasser, ikke finnes et passende tiltak eller lignende (se for eksempel Svendsen og Berg, 2017). Dette gjelder alle beboergruppene, men det kommer særlig fram i intervjuene med ansvarlige for bosetting av unge flyktninger. For eksempel har bydelene i Oslo valgt ulike botiltak og administrative forankringer av botiltak for denne gruppen. «Det viktigste er at den enkelte ungdommen får det tilbudet om bosetting som passer best til den individuelle ungdommen. Det er det som må være fokuset» (mellomleder). Fra de som har ansvar for botiltakene i bydelene, etterspørres en koordinering av dette arbeidet, det vil si en fordeling i bosettingen som kan sikre at barn som trenger mest oppfølging, plasseres i tiltak som kan gi dette. Dette har også en økonomisk side, siden noen tiltak er mer kostnadskrevende enn andre. Samtidig vil det være lite tjenlig at alle lager parallelle vifter av tiltak. Det er også nødvendig å se hvordan botiltak kan brukes over tid på tvers av kategorier, etter hvert som behov for ulike tiltak endrer seg.

Finansiering og likebehandling

Barnevernet må ut fra økonomiske rammer vurdere botiltak ut fra hva som er forsvarlig. Hjelpetiltak skal også gjøres ut fra prinsippet om lavest effektivt omsorgsnivå. I kommunene blir botiltak til de tre ulike kategoriene finansiert av ulike kilder. Barneverntjenesten dekker utgifter til botiltak som frivillig hjelpetiltak for barn og unge under 18 år. For ettervern for unge mellom 18 og 23 kan barnevernet og/eller NAV være økonomisk ansvarlig for tiltak, men målet er uansett å gjøre ungdommen økonomisk selvstendig. For unge flyktninger dekker den statlige finansieringen ut fra en stykkprismodell bosetting av unge flyktninger i fem år eller inntil de blir 20 år. Skillet mellom finansieringen av «ordinære» barn og unge flyktninger får i de fleste kommuner organisatoriske konsekvenser, gjennom at det organiseres parallelle fagenheter og tiltak. En konsekvens er at mange kommuner, men ikke alle, holder utgiftene til botiltakene strengt til hva de statlige midlene kan dekke. Det er flere eksempler i data-materialet på at kommunene legger ned mer kostnadskrevende bofelleskap til fordel for billigere løsninger ut fra budsjettmessige og ikke faglige grunner.

Vi ser at større kommuner med stordriftsfordeler kan ha et bedre utgangspunkt for å differensiere botiltak og utvikle en nyansert tiltaksvirfte enn det mindre kommuner kan. Mindre kommuner vil være enda mer sårbare for uforutsigbarhet og variasjon i bosetting. De trenger et visst antall beboere for å opprettholde tiltak som krever mer faglige og materielle investeringer, som bofelleskap. Dette kommer særlig tydelig fram ved bosetting av unge flyktninger, men vil også gjelde de to andre kategoriene.

Siden kartleggingsundersøkelsen viste at over halvparten av barneverntjenestene mener det er viktig eller svært viktig at kostnadene knyttet til tiltakene er lave, er det grunn til å tro at manglende forutsigbarhet for de økonomiske prioriteringene kan gi seg utslag i at man ikke benytter faglig gode, men kostbare tilbud. Når undersøkelsen også viser at kun 20 prosent av lederne av barneverntjenestene er helt enig i at ungdommene i botiltak får tilstrekkelig oppfølging, kan det tolkes som at disse gjerne skulle utvidet oppfølgingen. Når de ikke gjør det, kan økonomiske vurderinger være en sentral del av forklaringen.

Det kommer ikke klart fram om denne bekymringen i kartleggingsundersøkelsen om tilstrekkelig oppfølging viser til situasjonen for unge flyktninger eller til andre unge med frivillige hjelpetiltak. Uansett kommer det fram at økonomi kan overstyre barnefaglige vurderinger. Vi har imidlertid ikke grunnlag i materialet til å mene at dette nødvendigvis resulterer i et uforvarlig botiltak, men så lenge det ikke foreligger minstekrav eller tilsyn, kan dette være en mulighet.

Dagens situasjon innebærer dermed at botiltakene varierer ikke bare ut fra individuelle behov, men også ut fra om man er flyktning eller ikke, og ut fra organiseringsmodell og finansiering. Barn i tilsvarende situasjoner får ulik kvalitet i botiltaket. Forskjellsbehandlingen gjelder både variasjoner i botiltak mellom kommuner og mellom kategorier ungdom og bryter dermed med prinsippet om likeverdige tjenester. Disse forholdene underbygger behovet for å innføre minstekrav og tilsyn.

Ut fra vårt materiale vil det ikke være grunnlag for å hevde at utføreransvar for botiltak til unge flyktninger overført til andre virksomhetsområder nødvendigvis gir redusert kvalitet sammenlignet med at utføreransvaret ligger hos barnevernet. Vi har sett eksempler på at slike løsninger også kan prioritere barnefaglig kompetanse. Slike løsninger garanterer imidlertid ikke for at dette skjer, slik tilfellet er om barnevernet har ansvar for botiltaket. I et av eksemplene kombinerer kommunen en hjemmel av botiltaket i barnevernloven § 4-4 med at en annen etat har utføreransvaret. Dette mener vi er en god modell.

Vi ser det derfor som avgjørende at alle botiltak for barn under 18 år, uansett om dette gjelder flyktninger eller andre barn, blir hjemlet i barnevernloven § 4-4 eller tilsvarende. Dette vil sikre at barnevernets generelle vilkår gjelder alle, uansett hvilket botiltak de gis, og at oppfølgingsbehovet blir vurdert av en barnefaglig instans.

Vi foreslår også at det innføres et tilsyn for barn i kommunale botiltak med Fylkesmannen som tilsynsinstans. Vi anser dette som den mest tjenlige tilsynsmodellen. En tilsynsinstans på et høyere forvaltningsnivå enn kommunen kan sikre likere vilkår både mellom kommunene og mellom beboergrupper. Et annet argument er at botiltak for barn innebærer et omsorgstilbud eller oppfølging som inkluderer ansatte. Forsvarlighet kan dermed knyttes til kvalitetskrav for denne tjenesten. En tredje grunn er at Fylkesmannen allerede er tilsynsinstans for flere andre instanser som har relevant kompetanse for å føre tilsyn med kommunale botiltak, blant annet barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre og «andre tiltak» under barnevernloven.

Vi foreslår at tilsynet først og fremst skal omfatte barn under 18 år i kommunale botiltak. Det er for denne gruppen det offentlige har et ansvar for å gi et forsvarlig omsorgstiltak. For unge flyktninger over 18 år ser vi det formålstjenlig at tilsynet varer så lenge de har rett på, og bor i, et botiltak (fem år fra bosetting eller inntil 20 års alder). Det vil også være relevant å vurdere om tilsyn skal videreføres også for de som blir boende i samme type botiltak etter at de er blitt 18 år, for eksempel fordi de trenger ekstra oppfølging.

Tilsynet og kvalitetskriterier skal gjelde uavhengig av om botiltaket er forankret administrativt i barnevernet eller i en annen kommunal instans, som for eksempel NAV eller flyktningtjenesten.

Anbefalinger på statlig nivå

Vi finner at det er behov for en forsiktig lovregulering av kommunale botiltak.

Botiltak inngår i et forvaltningsområde med utstrakt lovregulering. Dermed kan et tiltak uten regulering bli en salderingspost.

- Vi foreslår at det innføres en bestemmelse for at bosetting av mindreårige flyktninger skal hjemles i barnevernloven § 4-4 (eller tilsvarende hjemmel hvis de er under 15 år). Kommunene kan eventuelt selv velge hvilken forvaltningsenhet som skal ha utføreransvaret. Denne enheten må sikre at virksomheten som har det praktiske utføreransvaret, innehar barnefaglig kompetanse.

- Direktebosetting på hybler med oppfølging synes ikke å være et forsvarlig botiltak for de yngste flyktningene, og det anbefales at enslige mindreårige som er 16 år eller yngre, blir bosatt i et botiltak med døgnbemanning.
- Vi foreslår at det utarbeides kravspesifisering og retningslinjer for drift av botiltak for barn under 18 år. I en slik kravspesifikasjon bør det komme klart fram hva som er forventet av et botiltak, hva barn og unge i et botiltak har rett på, og hva som er ansvaret til kommunen. Dette kan eventuelt utformes i form av forskrift.
- En slik krav- og forventningsspesifikasjon vil kunne imøtekomme ønske fra praksisfeltet om å ha et rammeverk når de skal forhandle om rammebetingelser, redegjøre for praksis, utforme rutinehåndbok og være trygge på at de driver forsvarlig. Det vil også være nødvendig å skriftliggjøre kvalitetskriterier for å føre tilsyn.
- Vi anbefaler at det innføres et tilsyn for barn i kommunale botiltak. Vi anser det som mest tjenlig med en tilsynsinstans på et høyere forvaltningsnivå enn kommunen og foreslår Fylkesmannen som tilsynsinstans. Et annet argument for dette er at botiltak for barn innebærer et offentlig omsorgstilbud eller oppfølging med ansatte, og det kan da knyttes kvalitetskrav til denne tjenesten. Et annet moment er at Fylkesmannen allerede er tilsynsinstans for flere andre instanser som har relevant kompetanse for å føre tilsyn med kommunale botiltak, blant annet barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre og «andre tiltak» under barnevernloven.
- Å høre barnet skal være en vesentlig bestanddel av tilsynet for å avdekke uakseptable forhold og vurdere om botiltaket driver forsvarlig. På denne bakgrunn anbefales det en tilsynsordning for kommunale botiltak for barn og unge som er institusjonelt forankret, og som har klare krav til faglig kompetanse for tilsynspersonen. Vi foreslår Fylkesmannen som tilsynsinstans, tilsvarende det som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Å høre barnet er en vesentlig bestanddel av tilsynet.
- For bosetting av enslige mindreårige flyktninger anbefaler vi økt oppmerksomhet hos IMDi på å sikre unge flyktningers medvirkning når de skal plasseres i en kommune.
- Vi anser det nødvendig at IMDi sikrer at den enslige mindreårige plasseres i en kommune som har botiltak som kan gi dem forsvarlig omsorg. Det er behov for bedre dialog og raskere behandling av søknader til IMDi om tilleggsressurser til ekstraordinære oppfølgingsbehov.

- Vi anbefaler at det etableres kontakt på direktoratsnivå mellom Bufdir, IMDi og NAV for faglig utveksling og kompetansebygging for kommunale botiltak i form av for eksempel erfaringsutveksling, praksissamlinger og kompetanseutvikling.
- Vi anbefaler at det utformes en felles bestemmelse for utbetaling av barne-trygd til barn i botiltak. Vår anbefaling er at for enslige mindreårige flyktinger skal barnetrygden tilfalle barnet. Tilsvarende foreslår vi at det utformes en lik praksis i kommunene for dekning av visse typer helseutgifter, som for eksempel egenandel og medisiner.

Retningslinjer eller forskrift med kravspesifisering og forventninger

Vi foreslår at det utarbeides retningslinjer for botiltak som inneholder anbefalinger og krav om

- at alle botiltak blir hjemlet i barnevernloven § 4-4 eller tilsvarende, men at oppdraget eventuelt kan bli gitt til en forvaltnings- eller fagenhet, og at forskriften også gjelder for dem
- at en barnefaglig utredning av det enkelte barn eller den enkelte ungdom skal identifisere og konkretisere omsorgs- og oppfølgingsbehov og hvordan dette skal ivaretas gjennom botiltaket
- at botiltak til de som er 16 år eller yngre, og til unge med særlig oppfølgingsbehov sikres voksenkontakt på døgnbasis
- skriftlig dokumentasjon av behov og oppfølging
- skriftlig dokumentasjon om hvordan sikkerhet og trygghet skal bli ivaretatt
- at ledelse og personale har kompetanse på høyskolenivå. Det skal komme fram at dette skal omfatte barne- og ungdomsfaglig kompetanse, relasjonell kompetanse, veiledning og forventning om jevnlig kompetanseutvikling.
- tilstrekkelig bemanningsressurs til å gi forsvarlig omsorg og oppfølging ut fra dokumentert behov
- medvirkning – som grunnlag for å identifisere ressursbehov – og tilpasning av dette over tid
- tilsynsinstans. Vi foreslår denne lagt til Fylkesmannen.

På kommunalt nivå

Våre anbefalinger på kommunenivå er at det tas i bruk en vifte av botiltak, også alternative tiltak som familiehjem og vertsfamilier.

Vi vurderer det også slik at kommunene i større grad kan tenke utnytting av personalressurser, kompetanse og botiltak på tvers av kategoriene, også på tvers av sektoransvar. Likeledes mener vi at de bør utnytte den faglige kompetansen på tvers av virksomhetsenheter for å skape robuste fagmiljøer.

Videre bør det legges til rette for at praksiserfaringer oppsummeres i nettverk både innen og mellom kommuner. Eksisterende nettverk på dette feltet vil være vesentlige høringsinstanser for å utforme retningslinjer og eksempler på *best practices* for kommunale botiltak.

Videre forskning

Kommunale botiltak for barn og unge er et lite utforsket område. Vi anbefaler derfor å iverksette en studie som kan videreutvikle et empirisk og teoretisk grunnlag for profesjonsutøvelsen. Et komparativt blikk på botiltak for barn og unge i andre nordiske og europeiske land vil kunne styrke kunnskapsgrunnlaget.

Kartleggingsstudien finner at det er flest kommuner som har mest gutter i botiltak. Likevel svarer nesten en tredel at de har flest jenter. I casestudien har vi ikke hatt grunnlag for å vurdere hvordan kjønn er relevant for tilnærminger og strategier som ungdommene bruker for å klare seg i botiltak. Dette er et relevant område for videre forskning.

Det er behov for oppfølgingsstudier av unge som har bodd i botiltak. Dette gjelder både flyktninger, unge med ettervern og ungdom med botiltak som frivillig barneverntiltak. Temaer som er aktuelle å forfølge, er nettverk, aktivitet, utdanning, integrering, trivsel og helse.

Litteratur

- Arnett, J.J. (2004). *Emerging Adulthood: The Winding Road from the Late Teens Through the Twenties*. New York: Oxford University Press.
- Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008). *Forskningsskunnskap om ettervern*. NOVA-rapport 17/2008. Oslo: NOVA.
- Backe-Hansen, E. Løvgren, M, Neumann, C.B. og Storø, J. (2017). *God omsorg i barnevernsinstitusjoner*. NOVA-rapport 12/2017. Oslo: NOVA.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2003). Lov om barneverntjenester (barnevernloven). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2003). *Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner for omsorg og behandling* (FOR-2003-12-11-1564). [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-11-1564?q=Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-11-1564?q=Forskrift%20om%20tilsyn%20med%20barneverninstitusjoner).
- Barne- og likestillingsdepartementet (2014). *Forskrift om medvirkning og tillitsperson* (FOR-2014-06-01-697). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-06-01-697>.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2014). *Forskrift om fosterhjem* (FOR-2014-01-24-52). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-18-1659?q=FOR-2014-01-24-52>.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2016). NOU 2016:16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2017). Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2017) Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2018). Innst. 151 L (2017–2018) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015). *Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder*. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018). Barnevernstatistikk. https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/.
- Barnevernloven (1992). *Lov om barneverntjenester* (Lov-1992-07-17-100). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>.

- Bennewik, I-H.B. og Oterholm, I. (2017). *Kunnskapsoppsummering. NAV-kontoret og den kommunale barneverntjenestens oppfølging av unge med barnevernserfaring*. Oslo: VID vitenskapelige høyskole.
- Berg, B. og Haugen, G.M. (2017). *Evaluering av familiehjem som bo- og omsorgsløsning for enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: NTNU.
- Bogen, H. og Grønningsæter, A.B. (2014). *Kommuners kjøp av private tjenester – eksempler fra barnevern og andre velferdsområder*. Oslo: Fafo.
- Bruner, J. (2002). *Making stories: Law, literature, life*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bynner, J., Elias, P., McKnight, A., Pan, H. og Pierre, G. (2002). *Young people's changing routes to independence*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Biehal, N. (1995). *Moving on. Young People and Leaving Care Schemes*. London: HSMO.
- Byggveien bofellesskap (udatert): *Verdigrunnlag og miljøterapeutisk arbeid*.
- Clarke, P., Marshall, V., House, J. og Lantz, P. (2011). The Social Structuring of Mental Health over the Adult Life Course: Advancing Theory in the Sociology of Aging. *Social Forces* vol 89:4, s. 1287–1313.
- Clausen, S-E. og Kristofersen, L.B. (2008). Barnevern 1990–2011: En longitudinell studie av registerdata. *Norges Barnevern* 85, nr. 3, s. 39–45.
- Douglas, M. (1992). *Purity and Danger. An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. London: Routledge.
- Eide, K., Lidén, H., Haugland, B., Fladstad, T og Hauge, H. (2018). *Trajectories of ambivalence and trust: experiences of unaccompanied refugee minors resettling in Norway*. *European Journal of Social Work* august 2018.
- Eide, K., Guribye, E. og Lidén, H. (2014). Refugee children: Ambiguity in Care and Education. I G. Øverland, E. Guribye, B. Lie (red.): *Do we Really Care? Nordic Work with Traumatized Refugees*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- FNs barnekonvensjon (1989). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-barnekonvensjon/id88078/>.
- Fransson, E. (2009). *Fortidens tyngde – om selvarbeid under opphold og utflytting fra ungdomshjem*. P.hd.-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Friberg, J.H. og Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 56 (03), s. 257–284.
- Forandringsfabrikken (2016). *Forslag til barnevernlov fra BarnevernsProffene*. <http://www.forandringsfabrikken.no/article/forslag-til-barnevernlov-fra-barnevernsproffene-2016>.
- Foucault, M. (1999). *Diskursiv orden*. Oslo: Spartacus forlag.

- Furlong, A. og Cartmel, F. (2007). *Young People and Social Change*. Berkshire: Open University Press.
- Garvik, M., Paulsen, V. og Berg, B. (2016). *Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger* nr. 827570460X. Trondheim: NTNU samfunnsforskning.
- Gubrium, J.F. og Holstein, J.A. (2009). *Analysing narrative reality*. Sage.
- Gulbrandsen, L.M., Seim, S., Ulvik, O.S. (2012). Barns rett til deltakelse i barnevernet: Samspill og meningsarbeid. *Sosiologi i dag* 42(3-4), s. 54–78.
- Hansen, I. L.S., Grødem, A.S., og Sandbæk, M.L. (2013). *Boligpolitiske velferdsgevinster*. Oslo: Fafo.
- Haavind, H. (1987). *Liten og stor. Mødres omsorg og barns utviklingsmuligheter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgeland, I.M. (2007). *Ungdom med alvorlige atferdsvansker blir voksne. Hvordan kommer de inn i et positivt spor? En oppfølgingsstudie*. P.hd.-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hundeide, K. (2003). *Barns livsverden. Sosiokulturelle rammer for barns livsverden*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- IMDi (2017). *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger – en håndbok for kommunene*. <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/andre-filer/arbeid-med-enslige-mindrearige-asylsokere-og-flyktninger---en-handbok-for-kommunene-2017.pdf>.
- IMDi (2018). *Bosetting av enslige mindreårige flyktninger*. <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/enslige-mindrearige-flyktninger/>.
- Janssen, A. (2011). *Young people in residentale care. Narrative engagement and processes of subjectivation*. P.hd.-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Jensen, F.E. og Nutt, A.E. (2016). *Tenåringshjernen. Hjerneforskerens overlevelsesguide til livet med ungdom*. Oslo: Pax Forlag.
- Justis- og beredskapsdepartementet (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* LOV-1967-02-10.
- Kjørholt, A.T. (red.) (2010). *Barn som samfunnsborgere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunenes sentralforbund KS (2016). *Kommunenes håndtering av enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: KS FOU.
- Kristofersen, L. (2009). *Barnevern og ettervern. Hjelpetilbud for 16–22-åringer og levekår for unge voksne*. NOVA rapport 10/09. Oslo: NOVA.
- Larsen, E. (2004). *Miljøterapi med barn og unge – Organisasjonen som terapeut*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Lidén, H. (2016). Fotball som integreringsarena. I Ø. Seippel, M. Sisjord og Å. Strandbu (red.) *Ungdom og idrett*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Lidén, H. (2017). *Barn og migrasjon. Mobilitet og tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A.K. og Wærdahl, R. (2013). *Levekår på mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. ISF rapport 02:13. Oslo: ISF.
- Nadim, M. og Orupabo, J. (2014). *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold: Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet*. Rapport 13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Olwig, K.F. og Gulløv, E. (red.)(2003): *Children's Places. Cross-Cultural Perspectives*. London: Routledge.
- Oppedal, B., Seglem, K.B. og Jensen, L. (2009). *Avhengig og selvstendig: Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Oslo kommune (2017). Byrådet sak 5/17 2017 *Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger*.
- Paulsen, V. (2016). Ungdom på vei ut av barnevernet. Brå overgang til voksenlivet. *Norges barnevern* Vol. 93 (1), s. 36–51.
- Paulsen, V. (2017). *Overgang til voksenlivet for ungdom i barnevernet*. Doktoravhandling ved NTNU 2017:346. Trondheim: NTNU.
- Reime, M.A. (2008). *Den sårbare overgangen*. Oslo: Kirkens sosialtjeneste.
- PwC (2016). *Kommunenes håndtering av enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: KS.
- Rogoff, B. (2003). *The Cultural nature of Human Development*. Oxford N.Y.: Oxford University Press.
- Sandbæk, Mona (2004). *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* NOVA Rapport 11/2004. Oslo: NOVA.
- Socialstyrelsen (2016). *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om stödboende*. HSLF-FS 2016:56 <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20228/2016-6-15.pdf>.
- Storø, J. (2012). *Ettervern og overgang for ungdom i bbarnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Storø, J. (2016). Omsorg i barnevernet. I C.B. Neumann, N. Olsvold og T. Thagaard (red.): *Omsorgsarbeidets sosiologi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stein, M. (2004). *What Works for Young People Leaving Care?* Barkingside: Barnardo's.
- Strømfors, G. og Edland-Gryt, M. (2013). *Jeg visste ikke at jeg kunne så mye. Praksisrefleksjon på arbeidsplassen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Svendsen, S., Thorshaug, K. og Berg, B. (2010). *Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger. Erfaringer fra to bykommuner*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Svendsen, S. og Berg, B. (2017). *Enslige mindreårige – på vei mot voksenlivet*. Trondheim: NTNU.
- Sundt, H. (2010). «Jeg husker ikke navnet hennes engang.» *Fosterbarns fortellinger om tilsynsførerordningen*. Oslo: Norsk Fosterhjemsforening og Landsforeningen for barnevernsbarn. https://www.bufdir.no/global/nbbf/Fosterhjem/Jeg_husker_ikke_navnet_engang.pdf.
- Sønsterudbråten, S., Tyldum, G. og Raundalen, M. (2018). *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige*. Fafo rapport 2018:05. Oslo: FAFO.
- Trætteberg, H. og Sivesind, K.H. (2015). *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Tsemberis, S. og Stefancic, A. (2007). Housing First for Long-Term Shelter Dwellers in a Suburban County: Traditional Housing and Treatment Services. *The Journal of Primary Prevention*. 28 (3), s. 265–279. doi:10.1007/s10935-007-0093-9.
- Tull, T. (2004). The “Housing First” Approach for families Affected by Substance Abuse, *The Source* 13. (1), Spring 2004. The National Abandoned Infants Assistance Resource Center.
- Ulvik, O.S. (2007). *Seinmoderne forsterfamilier. En kulturpsykologisk studie av barn og voksnes fortellinger*. Oslo: Unipub.
- Ulvik, O.S. (2014). Å utforske barns deltakelse i hverdagslivet: Metodologiske refleksjoner. I L.M. Gulbrandsen (red.): *Barns deltakelse i hverdagsliv og profesjonell praksis. En utforskende tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 56–75.
- Ulvik, O.S. (2015). Talking with children: Professional conversations in a participation perspective. *Qualitative Social Work*, 14, s. 193–208.
- Ulvik, O.S., Øien, I. og Olsen, B.C.R. (2014). Barns hjem som utgangspunkt for deltakelse. I L.M. Gulbrandsen (red.): *Barns deltakelse i hverdagsliv og profesjonell praksis – en utforskende tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget, s.100–127.
- Warming, H. og Fahnøe, K. (2017). Social Work and Lived Citizenship. I Warming, H. og Fahnøe, K. (red.): *Lived Citizenship on the Edge of Society. Rights, Belonging, Intimate life and Spatiality*. London: Palgrave Macmillan, s.1–22.
- Ødegård, G., Loga, J., Steen-Johnsen, K. og Ravneberg, B. (2014). *Felleskap og forskjellighet: integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Aarset, M.F. og Bredal, A. (2018). *Omsorgsovertakelser og etniske minoriteter. En gjennomgang av saker i fylkesnemnda*. NOVA rapport 05/2018. Oslo: NOVA.

Kommunale botiltak for barn og unge

En hvit flekk i velferdsstaten

Denne rapporten handler om kommunale botiltak. Dagens barnevernlov gir ikke regler om godkjenning, kvalitet og tilsyn med kommunale botiltak for barn og unge, slik det gis for fosterhjem og institusjon. Dette gjør at det er mindre mulighet til innsyn i og kontroll med tiltaket. De vanligste botiltakene for barn og unge er hybel med oppfølging og bofelleskap. Tallet på barn som er plassert i et botiltak, er voksende, både i absolutte tall og som andel av barn plassert utenfor hjemmet.

Vi deler gruppen som benytter kommunale botiltak, i tre. Den ene er barn under 18 år med botiltak som frivillig hjelpetiltak under barnevernloven. Den andre gruppen er unge flyktninger som er kommet til landet som enslige mindreårige, og som bosettes i en kommune. Den siste er unge mellom 18 og 23 år som tidligere har hatt tiltak etter barnevernloven, og som har botiltak som del av sitt ettervern.

Rapportens hovedkonklusjoner handler for det første om likebehandling. Mangel på minstekrav skaper store forskjeller i botiltak mellom kommunene. Vi finner også vesentlige forskjeller mellom unge flyktninger og andre ungdommer. Videre finner vi at bemanning er den helt sentrale kvalitetsfaktoren. Det må være et uomtvistelig krav om at det er nok ressurser til at hver beboer har minst én voksenperson som denne kan utvikle et fortrolig og tillitsfylt forhold til, og som denne opplever vil ham eller henne det beste. Et tredje sentralt tema er medvirkning. Vi finner at den medvirkningen som finner sted i den løpende kontakten mellom ungdom og ansatte, er avgjørende, men like viktig for å sikre innflytelse over eget liv er formelle kanaler og arenaer for medvirkning. Avslutningsvis anbefaler vi at det innføres en tilsynsordning for kommunale botiltak.