

VID
vitenskapelige
høgskole

VID Rapport 2017 / 2

**Ingri-Hanne Brønne Bennwik
Inger Oterholm**

Kunnskapsoppsummering

**NAV-kontoret og den kommunale
barneverntjenestens oppfølging av unge
med barnevernserfaring**



Kunnskapsoppsummering
NAV-kontoret og den kommunale barneverntjenestens oppfølging av unge
med barnevernserfaring

Ingri-Hanne Brønne Bennwik
Inger Oterholm

VID rapport 2017/2

Denne rapporten er utgitt av

VID vitenskapelige høgskole
Postboks 184, Vinderen
N-0319 Oslo
<http://www.vid.no/>

Rapport: 2017/2

ISBN: 978-82-93490-07-4 elektronisk

ISSN: 2464-3777

Elektronisk distribusjon:

VID vitenskapelige høgskole
www.vid.no

Omslag

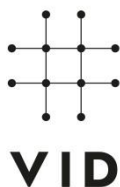
Dinamo

Opphavsrettigheter

Forfatteren har opphavsrettighetene til rapporten.

Nedlasting for privat bruk er tillatt.

Mangfoldiggjøring, videresalg av deler eller hele rapporten er ikke tillatt uten avtale med forfatterne eller Kopinor.



Kunnskapsoppsummering

NAV-kontoret og den kommunale barneverntjenestens
oppfølging av unge med barnevernserfaring

Ingri-Hanne Brønne Bennwik

Inger Oterholm

Innhold

1 Formål og problemstilling	5
2 Metode	6
2.1 Litteraturgjennomgang	6
2.2 Erfaringsseminar	8
3 Bakgrunn og rammer for oppfølging av unge med barnevernserfaring.....	10
3.1 Rammene for barneverntjenesten sin oppfølging av unge med barnevernserfaring	10
3.2 NAV-kontorets ansvar for oppfølging av unge med barnevernserfaring	11
3.3 Oppsummering	12
4 Presentasjon av funn fra litteraturgjennomgangen.....	13
4.1 Kjennetegn ved gruppen unge med barnevernserfaring.....	13
4.2 Tiltakstyper – ettervern i barneverntjenesten og oppfølging fra NAV-kontoret.....	16
4.2.1 Ettervern i barneverntjenesten	16
4.2.2 Oppfølging av utsatte unge i regi av NAV-kontoret	18
4.2.3 Sammendrag.....	20
4.3 Ansvarsfordeling og organisering av samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret i oppfølging av unge med barnevernserfaring.....	21
4.3.1 Organisering og rutiner i oppfølging av unge med barnevernserfaring.....	21
4.3.2 Samarbeidsutfordringer	24
4.3.3 Forskjeller i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontoret og barneverntjenesten	26
4.3.4 Sammendrag.....	29
4.4 Booppfølging for unge med barnevernserfaring	30
4.5 Ordninger med los, mentor eller fast kontaktperson i oppfølging av unge med barnevernserfaring	31
4.6 Oppfølging når det gjelder psykisk helse og rus	33
4.7 Unge med barnevernserfarings opplevelse av oppfølgingen etter fylte 18 år	36
4.7.1 De unges ønsker om oppfølging.....	36
4.7.2 De unges egne tanker om innholdet i oppfølgingen	37
4.7.3 Medvirkning i overgangen	40
4.7.4 Sammendrag.....	41
5 Erfaringsseminar.....	42
5.1 Organisering av oppfølgingsarbeidet	42
5.2 Samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret.....	44
5.3 Innholdskomponenter i oppfølgingsarbeidet	46
5.4 Identifiserte utfordringer i arbeidet.....	47
6 Diskusjon	49
6.1 Hvilken betydning har organisasjonstilhørighet for utforming av tjenestene som ungdommene får?	49
6.2 Hvilke erfaringer har ungdom med overgangen mellom barneverntjenesten og NAV?.....	51
6.3 Hvilke forhold er det viktig å ta hensyn til i overgangen mellom spesialiserte tjenester for barn og generelle voksentjenester?.....	52
6.4 Hvordan bør samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten være?.....	54
6.4.1 Hvem bør ivareta det offentlige foreldreansvaret etter at ungdom med barnevernserfaring fyller 18 år?.....	54
6.4.2 Hvordan bør selve overgangen være?.....	55
7 Sammendrag	56
Litteraturliste.....	58

1 Formål og problemstilling

VID vitenskapelige høgskole, fakultet for sosialfag, campus Diakonhjemmet, har fått i oppdrag av KS å gjennomføre et prosjekt med formål om å medvirke til at kommunene gir et best mulig tilbud for unge med barnevernserfaring, i deres overgang til voksentilværelsen. Som del av prosjektet har vi utarbeidet en kunnskapsoppsummering av aktuell forskning om dette temaområdet. Det eksisterer lite forskning som fokuserer spesielt på den kommunale oppfølgingen av unge med barnevernserfaring i overgangen til voksenlivet i Norge. Vi har derfor sett det som ønskelig å koble et litteratursøk i vitenskapelige databaser med en systematisering av praksiserfaringer. Dette er gjort gjennom å samle noen sentrale kommuner til et erfaringsseminar, der disse har delt sine erfaringer fra arbeidet.

Spørsmål vi søker svar på i analyse av data fra erfaringsseminaret og litteratursøk er følgende:

- Hvilken betydning har organisasjonstilhørighet for utforming av tjenestene som ungdommene får?
- Hvilke erfaringer har ungdom med overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret?
- Hvilke forhold er viktige å ta hensyn til i overgangen mellom spesialiserte tjenester for barn og generelle voksentjenester?
- Hvordan bør samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten være, når det gjelder unge med barnevernserfaring?
- Hvordan er kommunenes arbeid med overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, og eksempel på "best practice"?

Vi har strukturert fremstillingen slik at vi først redegjør for de metodiske aspekt ved studien, der vi først beskriver utvalgsprosessen bak de publikasjonene vi har inkludert i vårt datamateriale og kort beskriver organiseringen av erfaringsseminaret. Deretter gir vi en kort presentasjon av rammene rundt oppfølging av unge med barnevernserfaring i alderen 18-23 år. Så presenterer vi gjennomgangen av aktuell litteratur, og deretter beskriver vi erfaringer fra praksisfeltet som kom frem i seminaret vi hadde med fem kommuner/bydeler. Til slutt vil vi diskutere disse funnene opp mot forskningsspørsmålene i studien.

2 Metode

Feltet vi her ønsker kunnskap om har vært gjenstand for lite forskning, og det er rimelig å si at denne kunnskapsoppsummeringen bærer preg av å ha en utforskende karakter. Heller enn et tradisjonelt systematisk litteratursøk, har vi valgt å benytte to metodiske innganger til innsamling av data. Dels gjennomførte vi strukturerte litteratursøk og dels gjennomførte vi et erfaringsseminar med fem kommuner/bydeler. Forskjellen mellom et systematisk og et strukturert litteratursøk ligger i at sistnevnte har en mer utforskende karakter og ikke opererer med like strenge avgrensninger. Vi vil her beskrive metodevalgene bak litteraturgjennomgangen, for deretter å presentere de metodiske aspektene ved erfaringsseminaret.

2.1 Litteraturgjennomgang

Det ble i mai og september 2016 gjennomført søk etter norsk litteratur om barneverntjenesten og NAV-kontorets arbeid med unge med barnevernserfaring. Søket omfatter publikasjoner som er samlet i vitenskapelige databaser, nettressursene til sentrale instanser som NAV og Bufdir, samt gjennomgang av publikasjonslistene til forskningsmiljøene FAFO, AFI og NOVA. Bakgrunnen for at vi valgte å avgrense søket til norsk litteratur, er at den norske organiseringen av barnevern- og sosialtjenesten skiller seg fra andre land, og vi vurderte at internasjonal litteratur ville ha mindre relevans for forståelsen av nettopp samarbeidet mellom NAV-kontoret og den kommunale barneverntjenesten.

Følgende nettsider ble benyttet i søket:

www.oria.no (gjennom VID/Diakonhjemmets IP-adresse)

www.nav.no

www.buf-dir.no

www.afi.no

www.fafo.no

www.nova.no

Søkene ble gjennomførte med begrepene:

Barnevern + NAV + ungdom

Barnevern + sosialtjeneste(n) + ungdom

Barnevern + ettervern

Barnevern + "unge voksne"

I forbindelse med Oria-søket, ble det også gjennomført et søk fra en annen IP-adresse enn Diakonhjemmet/VID. Her ble det oppdaget litt andre/flere treff enn hva vi hadde fått lokalt. Manuell gjennomgang av disse søkene opp mot inkluderingskriteriene i studien, resulterte imidlertid ikke i funn av andre publikasjoner med relevans for denne kunnskapsoppsummeringen.

Oria-søket er avgrenset til å omfatte norske artikler publiserte i fagfellevurderte tidsskrift og avhandlinger, men ikke fagbøker, studentarbeid/masteroppgaver og artikler publiserte i tidsskrifter uten fagfelleordning. Det ble også gjennomført manuelle søk i publikasjonslistene til Barnevernets utviklingscenter i alle fire regioner, NTNU Samfunnsforskning AS og Rokkansenteret, men dette resulterte ikke i andre treff enn vi allerede hadde fått gjennom Oria. Tilsvarende kontrollerte vi søkene opp mot Norart¹, idunn.no og Fontene Forsknings hjemmesider, uten at vi her fikk opp nye funn med relevans for studien.

Søkene ble ikke tidsavgrenset, og resulterte i et materiale som spenner over tidsperioden 2006-2016. Dette kan i all hovedsak forklares med tidspunktet for digitalisering av ulike tidsskrift, men det kan også ses som en relevant tidsavgrensning, med tanke på at NAV offisielt ble etablert 1. juli 2006, og at de lokale NAV-kontorene ble etablerte i årene fra 2006-2011.

Dette første søket resulterte i 212 treff som har følgende fordeling på de ulike hjemmesidene:

	Barnevern NAV ungdom	Barnevern sosialtjenesten ungdom	Barnevern ettervern	Barnevern unge voksne
oria.no	22	9	19	10
buf-dir.no	8	7	20	21
nova.no	16	2	6	40
afi.no	6	-	-	1
fafo.no	3	-	1	5*
nav.no	16*	-	-	-

* For søket på nav.no ble det ikke tilfredsstillende treff på noen av søkebegrepene, men det ble gjort en manuell gjennomgang av alle forskningsrapporter og evalueringer om ungdom som er publiserte på NAVs hjemmesider. Søket på FAFOs hjemmesider ga ikke treff på barnevern + unge voksne, men derimot på barnevern + unge, og disse treffene ble inkluderte til videre gjennomgang.

De 212 treffene ble siden gjennomgått og først grovsorterte for å unngå duplikat, redaksjonelt stoff og artikler om utenlandske forhold. I prosjekt med flere delrapporter, valgte vi å fokusere på sluttrapporten. Etter denne gjennomgangen bestod materialet av 104 publikasjoner som siden ble gransket gjennom et mer detaljert søk i sammendrag og innholdsliste. Følgende inklusjonskriterier ble benyttet:

- Målgruppen ungdom med barnevernserfaring i alderen 18-23 år måtte omtales
- Kommunalt arbeid i NAV og/eller barnevernet måtte inngå.

Resultatet etter denne kategoriseringsrunden, var at vi satt igjen med 31 treff. Det kan være viktig å merke at denne sorteringen har resultert i at studier med relevans for målgruppen, men som ikke

¹ <http://www.nb.no/baser/norart/>

omtaler denne konkret, har falt ut. Dette gjelder blant annet flere studier om skolefravall, arbeidstrening/aktivering, enslige mindreårige flyktninger og studier om fattigdomstematikk. De 31 gjenværende studiene ble gjennomgått og analyserte med fokus på kommunal oppfølging av unge med barnevernserfaring.

Funnene i litteraturgjennomgangen ble siden kategoriserte i emner som vi har identifisert som sentrale i de publikasjonene vi har lest. Disse emnene er følgende:

- Kjennetegn ved gruppen unge med barnevernserfaring
- Tiltakstyper – ettervern i barneverntjenesten og oppfølging fra NAV-kontoret
- Ansvarsfordeling og organisering av samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret i oppfølging av unge med barnevernserfaring
- Booppfølging for unge med barnevernserfaring
- Ordninger med los, mentor eller fast kontaktperson i oppfølging av unge med barnevernserfaring
- Oppfølging når det gjelder psykisk helse og rus
- Unge med barnevernserfarings opplevelse av oppfølgingen etter fylte 18 år

2.2 Erfaringsseminar

I tillegg til litteraturgjennomgangen, ønsket vi å samle praksiserfaringer fra kommunenes arbeid med målgruppen. Vi arrangerte derfor et erfaringsseminar i juni 2016, der fem kommuner ble inviterte til å delta. Bakgrunnen for valget av kommuner var at vi hadde kjennskap til at disse arbeidet med ettervern/oppfølging av unge med barnevernserfaring, samt at det også var former for samarbeid mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten. I dialog med KS kom vi frem til at vi ikke fremst søkte å få geografisk bredde i utvalget, men var opptatt av å finne kommuner som hadde særlig erfaring fra arbeid med målgruppen. Deretter var vi pragmatiske ved å velge kommuner som ikke hadde for lang reisevei til seminaret. Vi søkte å finne representanter for kommuner av ulik størrelse, og hadde med både storbykommuner og mellomstore kommuner. Vi hadde imidlertid ikke representanter for småkommuner i dette seminaret. Vi inviterte representanter for både NAV-kontoret og barneverntjenesten i hver kommune. Noen av kommunene hadde spesialistorganisering av arbeidet, mens andre arbeidet mer ut ifra en generalistmodell.

Deltagerne ble bedt om å presentere hvordan de arbeidet med, og samarbeidet om, arbeidet med oppfølging av unge med barnevernserfaring i overgangen til en voksentilværelse. Et par av kommunene presenterte avgrensede prosjekt, mens andre presenterte den faste oppfølgingen av unge med barnevernsbakgrunn. Mot slutten av hver presentasjon, ble det åpnet for spørsmål og kommentarer, og i tillegg ble det satt av tid til en felles refleksjon og diskusjon rundt deltakernes ulike praksiserfaringer mot slutten av seminaret.

Vi skrev referat fra presentasjonene som siden ble sendt til seminardeltakerne for gjennomlesing og korrigerings. Referatene ble siden benyttet for å systematisere de erfaringene som kom frem i seminaret. Resultatet av denne systematiseringen var en inndeling av materialet i følgende hovedtema:

- Organisering av oppfølgingsarbeidet
- Samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret
- Innholdskomponenter i oppfølgingsarbeidet
- Identifiserte utfordringer i arbeidet

Vi benytter begrepene barneverntjeneste, barnevernet og det kommunale barnevernet som parallelle begrep til å beskrive den kommunale barneverntjenesten. NAV-kontoret blir benyttet om de lokale NAV-enhetene, som inkluderer både statlig og kommunal side. Begrepet sosialtjenesten benyttes de gangene funnene stammer fra studier gjennomført før og under etableringen av NAV-kontor.

Før vi går videre med presentasjon av funnene vil vi gi en kort beskrivelse av den lovmessige bakgrunnen og rammene for oppfølging av unge med barnevernserfaring slik dette ser ut i dag.

3 Bakgrunn og rammer for oppfølging av unge med barnevernserfaring

Tanken om at unge som har erfaring fra barnevernet har behov for oppfølging også etter avsluttet plassering/tiltak, kan spores helt tilbake til den første barnevernloven, Vergerådsloven, fra 1896. I denne loven kan en finne bestemmelser om blant annet ungdom som har avsluttet opphold ved skolehjem. Her ble bestyreren av skolehjemmet pålagt å hjelpe ungdommen til å få inntekt gjennom passende arbeid, samt sørge for penger til klær og reise penger. Tilsvarende ordninger fantes ikke for barn som hadde vært plasserte i regi av fattigvesenet (Oterholm 2015). Vi vil i det følgende gi en kort beskrivelse av ansvaret for oppfølging av unge med barnevernserfaring i det kommunale barnevernet og ved NAV-kontorene.

3.1 Rammene for barneverntjenesten sin oppfølging av unge med barnevernserfaring

I nyere tid har det variert i hvilken grad ettervernet er blitt vektlagt. I arbeidet med barnevernloven i 1953, var ettervernet tydelig vektlagt. Dette omfattet unge som hadde bodd i barnehjem og fosterhjem, og kunne vare til ungdommen fylte 23 år. Adgangen til å gi økonomisk stønad som ettervernstiltak ble innført med begrunnelse om at barnevernsnemnda ville kunne se stønaden i sammenheng med øvrige ettervernstiltak. Ved innføringen av ny barnevernlov i 1992 ble tidsfristen for oppfølging satt til 20 år, og ettervernet ble i stor grad en unntaksbestemmelse. Dette førte til protester fra flere hold og allerede i 1997 kom det forslag om å heve aldersgrensen til 23 år igjen. I tillegg kom det inn en såkalt "angrefrist", der ungdom som hadde takket nei til videre oppfølging etter fylte 18 år, fikk mulighet til å ombestemme seg (Oterholm 2015).

I 2003 kom det såkalte ettervernsrundskrivet (Barne- og familiedepartementet 2003). Her holdt en fast på tanken om at tiltak for ungdom med barnevernserfaring etter fylte 18 år først og fremst skulle etableres i sosialtjenesten, og at sosialtjenesten hadde et spesielt ansvar for denne målgruppen. Samtidig ble det sagt at dersom ungdommens behov ikke kunne ivaretas gjennom tiltak eller tjenester etter annen lovgiving, så kunne det tilsi at tiltak etter barnevernloven burde opprettholdes. Barneverntjenesten skulle være fleksibel og kreativ for å finne tiltak som møtte ungdommens behov (Oterholm 2015).

Ettervernsbestemmelsene i barnevernloven § 1-3 ble endret i 2009. Det ble lagt til at opphør av tiltak ved fylte 18 år, eller avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år, skulle begrunnes ut ifra hensynet til barnets beste. Barneverntjenesten ble etter dette pålagt å begrunne hvorfor ungdom ikke skulle få

tiltak etter fylte 18 år. I begrunnelsen skulle det redegjøres for hvorfor en anså det som barnets beste at ungdommen ikke mottok tiltak fra barnevernet.

I 2011 kom *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*, som erstatter rundskrivet av 2003. Her understrekes verdien av å sikre at ungdom med barnevernserfaring får nødvendig hjelp og støtte i overgangsfasen til et selvstendig voksenliv. Barnevernet blir oppfordret til kreativitet og fleksibilitet i utformingen av individuelle tiltak for å gi ungdom best mulig støtte i overgang til voksenlivet. En formulerer her tydeligere enn før, at ungdom skal få mulighet til å prøve og å feile i prosessen frem mot å stå på egne bein. Dette medfører at det skal være mulig å komme tilbake til barneverntjenesten etter avsluttet tiltak, og barneverntjenesten skal informere ungdommen om muligheten til å ombestemme seg. Dette blir omtalt som en angrerett. Det er ikke spesifisert hvor lang tid etter avsluttet tiltak ungdommen kan ombestemme seg, men det blir for eksempel sagt at barneverntjenesten skal kontakte all ungdom ett år etter avsluttet tiltak, for å høre om de da ønsker å ta imot tiltak (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011).

Sosialtjenestens/NAV-kontorets ansvar blir ikke nevnt spesifikt i rundskrivet, men det blir presisert at barneverntjenesten har et særlig ansvar for kontakt med andre deler av hjelpeapparatet, dersom ungdom etter fylte 18 år har behov for tiltak som hører inn under dette (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011).

Opplisting av tiltak ble tatt ut av barnevernloven fra 2014 (Prop. 106L 2012-2014). Fjerning av disse eksemplene innebærer ikke en avgrensning i tiltak som kan benyttes. Høsten 2016 ble det utarbeidet felles retningslinjer mellom Bufdir og AVdir om samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, om blant annet unge som mottar ettervern (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016).

3.2 NAV-kontorets ansvar for oppfølging av unge med barnevernserfaring

NAV-kontorets ansvar for målgruppen unge med barnevernserfaring er ikke spesifisert sosialtjenesteloven, utover mer generelle formuleringer rundt tjenestetilbudet for utsatte unge. I tillegg er det politiske vedtak om at arbeidet med unge brukere skal prioriteres. I lov om sosiale tjenester i NAV beskrives det i formålet at NAV skal medvirke til at utsatte barn og unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Ellers skal loven medvirke til at de som ikke kan sørge for eget livsopphold får økonomisk stønad til dette formålet, at kommunen skal finne midlertidig bolig for de som ikke kan finne bolig selv, at brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har

rett til å få utarbeidet individuell plan og at personer som fyller visse kriterier har rett til å delta i NAVs kvalifiseringsprogram (sosialtjenesteloven).

NAV-loven inneholder ikke formuleringer som retter seg mot unge brukere, men derimot regulerer §14a retten til en arbeidsevnevurdering, dersom brukeren er i behov av en mer omfattende vurdering av hjelpebehov. I denne vurderingen inngår en analyse av hvilke muligheter vedkommende har for å komme i arbeid, hvilken type arbeid som skal være målet, behovet for bistand, om/hvor mye arbeidsevnen er nedsatt og hvilken type bistand som er aktuell for brukeren. I tillegg kommer det frem at NAV har ansvar for å utarbeide nødvendige planer for hvordan brukere skal komme i arbeid (aktivitetsplan) og at denne planen skal samordnes med individuell plan, i de tilfeller bruker også har rett til denne (NAV-loven).

Det er særlig tre politiske garantiordninger som er relevante for arbeidet med unge brukere i NAV:

- Unge under 20 år uten arbeid eller skoleplass skal ha tilbud om et arbeidsrettet tiltak.
- Unge i alderen 20 til 24 år med vedtak om behov for situasjonsbestemt innsats, skal ha en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak fra NAV-kontoret.
- 90 prosent av unge under 30 år med nedsatt arbeidsevne skal til enhver tid ha en godkjent aktivitetsplan (Strand, Bråthen og Grønningsæter 2015).

I tillegg innvilget en gjennom statsbudsjettet for 2017 midler til innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under tretti år (Arbeids- og sosialdepartementet 2016).

3.3 Oppsummering

Dagens situasjon er dermed, kort oppsummert, at både sosialtjenesten og barneverntjenesten kan følge opp ungdom med barnevernserfaring etter fylte 18 år. Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for målgruppen. Barnevernloven åpner for at ettervern kan bli gitt frem til fylte 23 år, dersom ungdommen ønsker, og samtykker til dette. Slik oppfølging kan bli gitt både til ungdom som har hatt plasseringsvedtak og ungdom som har hatt frivillige hjelpetiltak i hjemmet. Imidlertid må en ha hatt bistand fra barnevernet før fylte 18 år for at ettervern skal være en mulighet. Avslutning av tiltak eller avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år er enkeltvedtak og skal begrunnes med "barnets beste". Ettervernstiltak kan også inkludere økonomisk hjelp til livsopphold. Sosialtjenesten/NAV-kontorets oppfølging av ungdom med barnevernsbakgrunn, går ikke under termen "ettervern", men er forstått som generell oppfølging. Denne inkluderer både økonomiske ytelser, råd og veiledning slik det kommer frem i sosialtjenestens og NAV-kontorets lovgivning.

4 Presentasjon av funn fra litteraturgjennomgangen

Vi vil i presentasjon av litteraturgjennomgangen strukturere funnene tematisk i følgende overskrifter:

- Kjennetegn ved gruppen unge med barnevernserfaring
- Tiltakstyper – ettervern i barneverntjenesten og oppfølging fra NAV-kontoret
- Ansvarsfordeling og organisering av samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret i oppfølging av unge med barnevernserfaring
- Booppfølging for unge med barnevernserfaring
- Ordninger med los, mentor eller fast kontaktperson i oppfølging av unge med barnevernserfaring
- Oppfølging når det gjelder psykisk helse og rus
- Unge med barnevernserfarings opplevelse av oppfølgingen etter fylte 18 år

Noen ganger velger vi også å operere med undertema som strukturerer de mer omfattende temaområdene. De fleste av publikasjonene i datamaterialet inneholder funn som hører inn under flere av disse overskriftene, og vi har derfor valgt å løfte dem inn flere ganger underveis. Vi velger gjennomgående å strukturere fremstillingen kronologisk under hver tema, der vi går fra de eldste og frem til de nyeste publikasjonene.

4.1 Kjennetegn ved gruppen unge med barnevernserfaring

For at en skal kunne vurdere den kommunale oppfølgingen av unge med barnevernserfaring, mener vi det er viktig å først danne seg et bilde av hvilke utfordringer mange av ungdommene med barnevernserfaring står overfor i overgangen til voksenlivet. Vi har derfor valgt først å presentere forskning som sier noe om kjennetegn ved gruppen unge med barnevernserfaring, da særlig med fokus på levekår i overgangen til voksenlivet.

Det ble i 2008 utarbeidet en oversikt over forskningskunnskap om ettervern (Hjort og Backe-Hansen 2008). I denne oversikten presenterte en både norsk og internasjonal forskning. Det ble blant annet vist at ungdom med barnevernserfaring var en svært heterogen gruppe. Det gikk bra for mange av disse i overgangen til voksenlivet, men samtidig kom gruppen dårligere ut enn andre innenfor en rekke områder. Kjennetegn ved de ungdommene som klarte seg godt var at de hadde lyktes med utdanning før de flyttet ut, de hadde planlagt flyttingen gradvis, og de hadde flyttet ut senere enn andre. De ungdommene som kom dårligst ut, hadde hatt de mest traumatiske opplevelsene innen de kom under offentlig omsorg, de hadde opplevd mange flyttinger og brudd i relasjoner og skolegang. De hadde som regel også hatt emosjonelle og atferdsmessige vansker, problem på skolen og til en viss grad kriminalitet. De hadde forlatt barnevernet tidligere enn andre, ofte som resultat av brudd.

En fant høy grad av samsvar mellom norsk og internasjonal forskning på dette området (Hjort og Backe-Hansen 2008).

I en longitudinell registerstudie over barnevernsklienter i Norge fra 1990-2005, kom det frem at ungdom med barnevernserfaring hadde lavere utdanning, langt lavere inntekt, flere var mottakere av sosialhjelp og de var i større grad arbeidsledige enn sammenligningsutvalget (Clausen og Kristofersen 2008). Av dem som scoret best i gruppen av unge med barnevernserfaring, fant en også at det var blant såkalte ettervernsklienter, altså unge med barnevernserfaring som hadde mottatt ettervern, der var flest med såkalt positiv voksenkarriere. Begrepet positiv voksenkarriere blir i rapporten definert som ungdom med positiv score på tre av fire indikatorer. Disse indikatorene er utdanningsnivå, inntekt, arbeidsledighet og mottak av sosialhjelp. 24 prosent av ettervernsklientene hadde en positiv voksenkarriere, sammenlignet med 18 prosent av de andre med barnevernserfaring (Clausen og Kristofersen 2008).

En ekstra sårbar gruppe som ble identifisert i en analyse av det samme datamaterialet, men med fokus på forholdet mellom barnevernstiltak og mottak av sosialhjelp, var unge med barnevernserfaring som hadde foreldre som hadde mottatt sosialhjelp. I denne gruppen var det flere som hadde lav inntekt, flere som stod utenfor arbeidslivet, færre som fullførte høy utdanning og flere med helseproblem, enn andre unge med barnevernserfaring. Det kom videre frem at ca. 65 prosent av unge med barnevernserfaring mottok sosialhjelp i tidsperioden 1997-2005. Blant disse var 60 prosent langtidsmottakere. Blant unge med barnevernserfaring som selv hadde foreldre som hadde mottatt sosialhjelp var andelen 75 prosent (Kristofersen og Clausen 2008). Ungdom i alderen 18-22 år med innvandrerbakgrunn mottok barnevernstiltak (ettervern) i større grad enn ungdom uten innvandrerbakgrunn. Dette gjaldt i særlig grad førstegenerasjonsinnvandrere, der 33.3 av 1000 mottok ettervern i 2004, mot 15.3 i gruppen andregenerasjonsinnvandrere, og 12.1 av gruppen uten innvandringsbakgrunn (Bogen og Nadim 2009).

I en evalueringsrapport fra prosjektet *Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*, ble unge med barnevernserfaring omtalt som dobbelt utsatt, sammenlignet med andre utsatte grupper (Kristiansen og Skårberg 2010). Prosjektet var en satsing i åtte kommuner med fokus på utsatte unge. Evalueringen bygger på intervju både med sentrale aktører i tjenesteapparatet og brukere. De ansatte uttalte at de så en kobling mellom barnevernserfaring og faktorer som lavere utdanningsnivå, dårligere helsetilstand, manglende nettverk og større ustabilitet i boligsituasjonen. De 16 ungdommene som ble intervjuet i evalueringen hadde til felles at mange hadde hatt tilknytning til barnevernet, de hadde dårlig økonomi, svake eller manglende sosiale nettverk, manglet

støtte hjemmefra og hadde ingen voksen tillitsperson. Det var også flere som slet med konsentrasjonsvansker (inkludert lese- og skriveproblem), og mange hadde ikke klart å fullføre videregående utdanning (Kristiansen og Skårberg 2010).

Resultatene fra den første longitudinelle registerstudien fra 2008, ble i hovedsak stadfestet i den neste longitudinelle registerstudien over barn og unge i barnevernet for tidsepoken 1990-2010 (Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen og Sverdrup 2014). Her ble tallmaterialet fra 2005 supplert med data om utvalget i 2009. Også denne gangen ble det påvist at barnevernsutvalget kom dårligere ut på indikatorer; utdanning, inntekt, sosialhjelp og arbeidsledighet. Riktignok var det en økning i andelen med positiv voksenkarriere fra 2005 til 2009, både blant ungdom som hadde fått ettervern og i det generelle barnevernsutvalget, men sammenligningsutvalget hadde likevel en enda mer positiv utvikling. Det området som klarest hadde blitt bedre i barnevernsutvalget var knyttet til forbedring i inntekt og dermed også lavere bruk av sosialhjelp. Flere hadde også oppnådd høyere utdanning, samt at færre var arbeidsledige. Likevel var det fremdeles stor forskjell i utdanningsnivå mellom unge med barnevernsbakgrunn og sammenligningsutvalget (Backe-Hansen m.fl. 2014).

Også i en undersøkelse om NAV-kontorets oppfølging av unge brukere i 2015, ble unge med barnevernserfaring identifisert som særlig utsatt (Strand m.fl. 2015). Informantene i undersøkelsen var veiledere fra NAV-kontor, som først og fremst jobbet med de mest utsatte unge brukerne. Datamaterialet bestod både av individuelle intervju med 17 veiledere fra fem ulike kontor, samt 346 svar fra en nettbasert spørreundersøkelse blant NAV-veiledere. Informantene i studien beskrev generelt gruppen av unge brukere som personer med lav utdanning og liten eller ingen arbeidserfaring. De vurderte at mange av de unge brukerne av NAV-kontoret hadde psykiske helseproblemer og at noen også hadde et problematisk forhold til rusmidler. Mange ble karakterisert som personer med lav selvfølelse, dårlig motivasjon og lite livserfaring. I tillegg identifiserte de en gruppe unge brukere med omfattende familie- og levekårsproblemer. Dette var brukere som ofte hadde vært i kontakt med barnevernet og som hadde vokst opp under ustabile familieforhold. De ansatte vurderte i undersøkelsen at disse brukerne ikke først og fremst hadde utfordringer i form av manglende arbeidskvalifikasjoner, men at de hadde behov for oppfølging innenfor en rekke områder for å kunne klare seg i livet generelt og i arbeidslivet spesielt (Strand m.fl. 2015).

I en annen evaluering av NAVs utviklingsarbeid knyttet til oppfølging av særlig utsatt ungdom, kom det frem at ca.20 prosent av unge ved de 15 NAV-kontorene i prosjektet hadde barnevernserfaring (Frøyland, Maximova-Mentzoni og Fosseth 2016). Satsingen omfattet ca.2100 unge, og data ble samlet gjennom casebesøk, intervju med ulike nøkkelpersoner i prosjektene, intervju med unge

deltakere, intervju med arbeidsgivere m.m. Gruppen som var med i prosjektet ble karakterisert som utsatt ungdom, men var eller svært heterogen. Et stort flertall hadde ikke fullført videregående utdanning, ca.40 prosent hadde psykiske helseproblem, ca. 20 prosent hadde et problematisk forhold til rus, og like mange hadde helseproblem av andre slag (Frøyland m.fl. 2016).

Studiene i vårt materiale tegner med andre ord et bilde av at ungdom med barnevernsbakgrunn er en heterogen gruppe, men at de samlet kommer dårligere ut på en hel rekke indikatorer i overgangen til voksenlivet. Dette dreier seg både om rene levekårsproblem knyttet til økonomi, bolig, utdanning og arbeidsliv, men også familieproblem og helsesrelaterte problem.

4.2 Tiltakstyper – ettervern i barneverntjenesten og oppfølging fra NAV-kontoret

Enkelte av publikasjonene i vårt materiale, beskriver selve tiltakene som inngår i oppfølgingsarbeidet på kommunal side. I fremstilling av denne forskningen vektlegger vi å få et bilde både av omfang og variasjon, samt trekke noen skillelinjer mellom arbeidet i barneverntjenesten og på NAV-kontoret. Vi vil i den følgende presentasjonen først beskrive ettervern i regi av barnevernet for deretter å si noe om oppfølgingsarbeid rundt unge fra NAV-kontorets side. Materialet inneholder en overvekt av undersøkelser som tar utgangspunkt i barnevernets arbeid med målgruppen. Sannsynligvis er dette en konsekvens av at de begrepene vi brukte i søket har vært relaterte til de unges barnevernserfaring. Dette kan medvirke til at vi kanskje ikke får tegnet et godt nok bilde av NAV-kontorets oppfølging av gruppen. Samtidig vil vi argumentere for verdien av en tydelig avgrensning av søkebegrepene, nettopp for å holde et tydelig fokus på gruppen av unge med barnevernserfaring.

4.2.1 Ettervern i barneverntjenesten

I perioden 1990-2005 var det en sterk økning i bruken av ettervern i regi av barnevernet (Clausen og Kristofersen 2008). I 1993 utgjorde ungdom med ettervernstiltak 2.9 prosent av alle med barneverns-tiltak, mens andelen i 2005 hadde steget til 5.4 prosent. Samtidig er det en kraftig nedgang i bruken av ettervernstiltak ettersom ungdommene blir eldre. Mens over tusen 19-åringer hadde ettervernstiltak i 2005, var det under femti 23-åringer som hadde ettervernstiltak samme år. Det ettervernstiltaket som ble benyttet oftest, var økonomisk stønad. Over halvparten av ettervernsklientene hadde dette tiltaket i 2005. Kategorien er ikke definert nærmere, og en kan derfor tenke seg at den omfatter relativt mangfoldige tiltak. Ellers var hjelp til bolig og støttekontakt mye benyttet. Av plasseringstiltak var det særlig plassering i fosterhjem som ble benyttet som ettervernstiltak, men plassering i barne- og ungdomshjem var benyttet for ca.10 prosent av ungdommene etter fylte 18 år.

Det ble funnet at unge som fikk tilbud om ettervern klarte seg bedre enn dem som ikke fikk det (Clausen og Kristofersen 2008).

I en kartlegging av kommunalt ettervernsarbeid fra 2008, oppga ansatte i barnevernet at de vanligste ettervernstiltakene var videre plassering i fosterhjem, hybel med oppfølging, økonomisk hjelp og fortsatt opphold i barnevernsinstitusjon. Tiltak som nettverksarbeid, støttekontakt og besøkshjem var ikke så vanlig, ei heller hybel uten oppfølging. Dette stod litt i kontrast til hva de ansatte i barnevernet trodde var ungdommenes egne ønsker, der nettopp hybel uten oppfølging kom høyt på listen (Oterholm 2008a).

I perioden fra 1998-2005 var det en dobling av unge i alderen 19-22 år som bodde i fosterhjem (Kristofersen 2009). Det var også en viss økning i bruk av institusjonsplass for målgruppen i tidsintervallet, og en stor økning i bruk av hybel og bolig som ettervernstiltak. Utdanning og arbeid som tiltak hadde også en vesentlig økning i perioden, men da særlig rettet mot ungdom i alderen 16-18 år, og ikke tilsvarende for ungdom i alderen 19-22. Kategorien "økonomisk hjelp for øvrig" var mest benyttet av alle ettervernstiltak i tidsintervallet, men også her så en at tiltaket hadde høyest rate for 19-åring, og deretter ca. en halvering for hver av aldersgruppene 20, 21 og 22 år. Kategorien er som nevnt ikke ytterligere spesifisert, og det er dermed ikke helt klart hva det inneholder. De fleste ettervernstiltak varte over kort tid, og det var få ungdommer som hadde tiltak etter fylte 19 år (Kristofersen 2009).

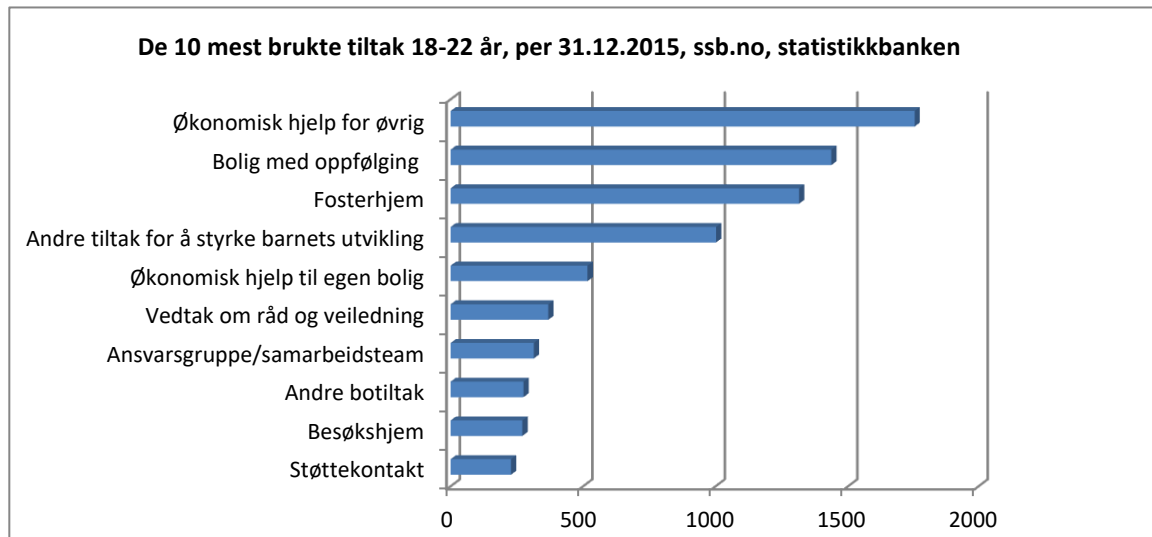
Nesten dobbelt så mange førstegenerasjonsinnvandrere i alderen 18-22 år hadde plasseringsvedtak, sammenlignet med ungdom uten innvandrerbakgrunn, og etterkommere av innvandrere. Førstegenerasjonsinnvandrere skilte seg også ut ved at de i mindre grad enn andre benyttet fosterhjem og institusjon som plasseringstype, men i større grad benyttet hybel eller egen bolig (Bogen og Nadim 2009).

Oslo kommunes revisjon av ettervernet i bydelene Gamle Oslo og Stovner, viste en klar økning i andelen unge med ettervernstiltak i kommunen. I årene 2007-2011 er det rapportert økning hvert år. Det var også en økning i tallet på eldre ungdommer (22 år) med ettervern. Dett var 23 unge i denne gruppen i 2010, mot 43 i 2011 (Oslo kommune 2012).

Det er utfordrende å få helt nøyaktige tall for unge med ettervern. Om en inkluderer 18-åring i statistikken, vil dette også inkludere ungdom med ordinære hjelpe- og omsorgstiltak, fordi statistikken ikke skiller på hvilken tid på året ungdommene er født. En får da for høye tall. Ettervern

blir derfor ofte regnet fra 19 år. Et annet spørsmål er om en ser på data per 31.12 eller om en summerer tiltak i løpet av hele året. I 2015 var det per 31.12 et tall på 2542 ungdommer i alderen 19-23 år som hadde tiltak fra barnevernet, og 3721 i alderen 18-23 år. Om en ser på tilsvarende tall i løpet av hele året 2015, så var det 6795 i alderen 18-23 år som hadde tiltak fra barnevernet, og 3970 i alderen 19-23 år (ssb.no, statistikkbanken, tabell 09050).

Se tabell over de mest brukte ettervernstiltakene ved utgangen av 2015:



Tabellen ovenfor viser fordelingen av ulike ettervernstiltak per 31.12.2015. Merk at ungdom kan ha flere tiltak og at denne tabellen altså inkluderer 18-åringene i materialet. Tallene fra SSB viser en svak nedgang fra tidligere år, og en mener å kunne se at den sterke økningen i ettervern er i ferd med å stagnere (Statistisk sentralbyrå 2016).

De store longitudinelle registerstudiene over ungdom med barnevernserfaring, viser at det går bedre med ungdom som har mottatt ettervern, enn de som ikke har gjort det (Backe-Hansen m.fl. 2014, Clausen og Kristofersen 2008, Hjort og Backe-Hansen 2008). Samtidig kan det se ut som om det er en viss seleksjon i hvem som får tilbud om ettervern og det blir diskutert om det er de best fungerende ungdommene som får dette tilbudet, mens de med mer komplekse problemer blir overført til generelle voksentjenester. Vi vil gå mer i detalj om dette i punktene 4.3.3, 4.6 og 4.7.

4.2.2 Oppfølging av utsatte unge i regi av NAV-kontoret

I en undersøkelse fra 2015 om NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere, ble oppfølgingsarbeidet i hovedsak beskrevet av informantene som ulike former for aktivering (Strand m.fl. 2015). Først og fremst arbeidsaktivering og sekundært utdanningsaktivering. De ansatte vurderte at mange brukere

som hadde falt ut av utdanningsløpet ikke var motiverte for utdanning, men heller ville arbeide og få egen inntekt. Det ble likevel vektlagt at brukergruppen av unge ved NAV-kontoret på mange vis er i randsonen av arbeidslivet, og at det derfor er nødvendig med rask, tett og langvarig oppfølging for å nå målet om arbeid. De ansatte identifiserte videre behov for motivering og realitetsorientering som substansielle aspekt ved oppfølgingen. Det er imidlertid viktig å merke at undersøkelsen ikke avgrenser seg til unge med barnevernserfaring, men til unge brukere av NAV-kontoret generelt (Strand m.fl. 2015).

Tett individuell og tilpasset oppfølging blir også identifisert som sentralt i evalueringen av NAV-kontorets utviklingsarbeid knyttet til oppfølging av utsatte unge i alderen 14-25 år i 15 kommuner (Frøyland m.fl. 2016). Heller ikke denne evalueringen fokuserer utelukkende på unge med barnevernserfaring, men gruppen inngår i den mer omfattende termen "utsatte unge". Satsingen tar utgangspunkt i at spesiell oppfølging av utsatte unge er nødvendig også i de tilfeller der de unge er i skole eller arbeid. I denne satsingen har en derfor vært opptatt av ikke å bare ha et internt fokus på NAV-organisasjonen, men også rette oppmerksomhet rundt oppfølging av arbeidsgivere og skole. Det er i evalueringen identifisert tre modeller for oppfølging; losmodellen, motivasjonsmodellen og modningsmodellen. Forskjellen mellom de ulike modellene kan formuleres kortfattet på følgende vis:

- I losmodellen kobler en seg på ungdommenes ordinære forløp i skole, arbeid eller behandling, og tilbyr individuelt tilpasset oppfølging. Oppfølgingen gis fra en fast kontaktperson, ut ifra ungdommens behov, når disse oppstår.
- Motivasjonsmodellen er en gruppebasert tilnærming/kursing over kortere tid, gjerne fulgt av individuelle oppfølging.
- Modningsmodellen er former for oppfølging eller arbeidstrening i mer eller mindre skjermede enheter i en lenger periode før inkludering i ordinær skole eller arbeid (Frøyland m.fl. 2016).

Evalueringen viser at ungdommene som deltok, i større grad uttrykte misnøye enn tilfredshet med oppfølgingen. Samtidig vurderte de at prosjektene, som ofte var NAV-filialer lokaliserte utenfor NAV-kontorene, som bedre enn NAV-kontorene selv. Ungdommene mente at disse tjenestene var mer tilgjengelige, mer fleksible, bedre på relasjoner og mer forståelsesfulle for ungdommenes situasjon. Særlig losmodellen blir i evalueringen vurdert som egnet i oppfølging av unge i alderen 18-23 år. Denne modellen tilbyr skreddersøm og retter seg samtidig inn mot ungdommens ordinære liv i skole, arbeid eller behandling. En utfordring ved losmodellen er at den er svært personavhengig. Den kan dermed oppfattes som sårbar, ved at ungdommen vil kunne bli rammet dersom losen slutter eller

blir syk (Frøyland m.fl. 2016). Fordi losmodellen ser ut til å være sentral i flere studier, velger vi å gå mer inn på denne i et eget punkt 4.5.

NAV sin årsrapport for 2015 viser at unge under 30 år var den gruppen som i størst grad var prioritert gjennom NAV sitt tjenestetilbud, både gjennom ordinær drift og spesielle satsinger (NAV 2016). Andelen med oppfølging var også mye høyere for ungdom enn for brukere generelt. Mellom 91 og 96 prosent av unge brukere mellom 18-24 år hadde oppfølging fra NAV i 2015. Det kommer imidlertid ikke frem av rapporten om slik prioritering av unge brukere også har resultert i økede personalressurser i oppfølging av brukerne. Imidlertid hadde unge brukere høyere tiltaksintensitet enn andre brukere med oppfølging. Oppfølgingsarbeidet ble oppgitt å bestå hovedsakelig av individuelle samtaler (veiledning, råd og motivasjonsarbeid), men en benyttet i viss grad også gruppebaserte tilnærminger. Ungdom med barnevernserfaring blir ikke omtalt i årsrapporten, men derimot peker en på utfordringer rundt ungdom med sammensatte problemer. Denne gruppen var lite homogen og en så det som krevende for mange kontor å gi oppfølging. Det ble også oppfattet som komplisert å få til koordinert samhandling i de tilfellene der de unge fikk hjelp fra ulike aktører (NAV 2016).

Antallet brukere per saksbehandler er ulikt i barneverntjenesten og NAV-kontoret. I barnevernpanelets gjennomgang av barnevernet, blir det anbefalt at ansatte har ansvar for mellom 10 og 18 barn og unge og deres familier (Barnevernpanelet 2011). Vi er ikke kjent med nøyaktige tall for omfang av brukere per saksbehandler i barnevernet. Undersøkelser av brukere per saksbehandler i NAV-kontorene, viser stor variasjon. En kartlegging av statlige årsverk viste en variasjon fra 30 til nærmere 300 brukere per årsverk. De største kontorene har flest brukere per årsverk (Langeland og Galaasen 2014). En survey til sosialarbeidere som var ansvarlige for ungdom på 200 av de største NAV-kontorene, viste at de i snitt hadde 68 brukere per saksbehandler (Strand m.fl. 2015). Også i Oterholms intervjuer med ansatte ved NAV-kontorene ble det uttrykt at målsetting om å prioritere unge, ikke nødvendigvis ble reflektert i mer tid til dette arbeidet. Det kunne her se ut som om saksbehandlerne med ansvar for ungdom, hadde like mange brukere som andre. Tilsvarende ble det fra barnevernets side gitt uttrykk for at de prioriterte de yngste barna, og det kan dermed tenkes en risiko for at unge over 18 år ikke får nødvendig oppfølging fra verken barneverntjenesten eller NAV-kontor (Oterholm 2015).

4.2.3 Sammendrag

Et samlet inntrykk av kommunenes oppfølging av unge med barnevernserfaring, er at ettervern i regi av barnevernet har hatt en markant økning fra 1990, men at økningen nå ser ut til å stagnere. Økonomisk stønad er det mest brukte ettervernstiltaket, etterfulgt av bolig med oppfølging og

fortsatt fosterhjemsplassing. NAV-kontoret identifiserer ikke unge med barnevernserfaring som en tydelig målgruppe for sitt arbeid, men prioriterer arbeidet med utsatte unge brukere. Selv om ulike former for aktivering står sentralt i arbeidet, kommer det frem at NAV-kontoret i oppfølging av unge, utsatte brukere, legger vekt på individuelle og fleksible løsninger rundt hver enkelt. Losmodellen blir i enkelte studier vurdert som spesielt egnet i arbeidet. Imidlertid kan det se ut som om NAV-kontoret har flere brukere per saksbehandler enn barnevernet, og at dette også gjelder i oppfølgingen av unge brukere.

4.3 Ansvarsfordeling og organisering av samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret i oppfølging av unge med barnevernserfaring

Samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret i oppfølging av unge med barnevernserfaring står i hovedfokus i for denne kunnskapsoppsummeringen. I gjennomgang av de ulike publikasjonene i materialet, har vi identifisert tre temaområder som vi vil strukturere denne delen av fremstillingen etter. Det første handler om rutiner og organisering av oppfølgingsarbeidet, det andre dreier seg om samarbeidsutfordringer og det tredje handler om forskjeller mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten i oppfølging av unge med barnevernserfaring.

4.3.1 Organisering og rutiner i oppfølging av unge med barnevernserfaring

Organiseringen av ettervernsarbeidet i regi av barnevernet varierer mye fra kommune til kommune. I en studie fra 2008, kommer det frem at et stort flertall av kontorene (122) hadde valgt en generalistorganisering, mens bare 30 praktiserte en spesialistorganisering av ettervernsarbeidet (Oterholm 2008a, b). De resterende kontorene hadde enten valgt en blandingsorganisering eller andre modeller. En form av spesialisering er å ha en egen saksbehandler med spesielt ansvar for ungdom over 18 år. Åtte prosent av barneverntjenestene sa at de hadde dette, da i hovedsak de største kontorene (Oterholm 2008a, b).

Tabell 6.3 Oversikt over hvordan barneverntjenestene er organisert relatert til størrelse på kontor. N= 206 (Oterholm 2008b:165)

	Veldig små kontor	Små kontor	Middels kontor	Store kontor	Alle
Spesialistmodell	2	1	5	22	30
Generalistmodell	26	53	32	11	122
Blandingsmodell av generalist/spesialist	6	5	13	17	41
Annen modell	5	3	2	3	13
Totalt	39	62	52	53	206

Over halvparten av kontorene hadde få ungdommer i ettervernstiltak (1-3 ungdommer). En kan dermed si at mange kontor i 2008 hadde liten erfaring fra dette arbeidsområdet. Dette gjaldt særlig de små kontorene. Over 2/3 av kontorene i undersøkelsen oppga at de hadde en systematisert praksis for ettervernsarbeidet, mens bare i underkant av 1/3 hadde skriftlige rutiner og retningslinjer for ettervernsarbeidet (Oterholm 2008a, b, 2009).

Grad av systematisering kan ses i relasjon til kontorets størrelse. I samme undersøkelse var det også en sammenheng mellom spesialisering av ettervernsarbeidet og grad av systematisering. Hele 80 prosent av de tjenestene som hadde en spesialisert organisering av arbeidet, oppga også å ha en systematisert praksis. Samtidig var det mange av de små kontorene som benyttet rutinehåndboken fra departementet. NAV-kontoret/sosialtjenesten var den instansen som barnevernet samarbeidet mest med om ettervernet, foruten fosterforeldre og barnevernsinstitusjoner. En større andel av de store og middelstore kontorene samarbeidet med NAV-kontoret/sosialtjenesten, enn de små. I den grad det var utviklet rutiner for samarbeidet, handlet disse i stor grad om mer administrative forhold, som eksempelvis ansvaret for ungdommens økonomi, samt tidspunktet for at barnevernet skulle etablere kontakt med NAV-kontoret/sosialtjenesten. I dypere analyse av praksis, viste det seg at ulike kommuner hadde stor variasjon både når det gjaldt tidspunktet for planlegging av overgangen, innhold og omfang av informasjon til den unge om ettervern, og angrefristen, forstått som muligheten til å gjenoppta tiltak etter en tid der ungdommen har takket nei (Oterholm 2008a, b, 2009). Manglende rutiner for overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret fremkommer også i andre studier (Breimo m.fl. 2015, Reime 2008).

OBVIT-prosjektet i Trondheim fulgte en gruppe 17-19 åringer med barnevernserfaring i kommunen fra høsten 2004 til høsten 2008 (Bratterud 2008). Fokus var ungdommenes opplevelse av hjelp og støtte i overgangen til voksenlivet, samt hvordan hjelpeapparatet fungerte for denne gruppen. Prosjektet studerte problemstillingen både fra ungdommenes perspektiv, fra saksbehandlersiden og fra ledernivået. Datamaterialet består både av individuelle intervjuer, spørreskjema og dokumentanalyser (Bratterud 2008). Studien viste at kommunen hadde rimelig gode rutiner for samarbeidet mellom voksentjenester og barnevern i oppfølging av unge som hadde omfattende og vedvarende bistandsbehov (Iversen 2008). Imidlertid så rutinene ut til å være mer uavklarte for unge, der oppfølging fra barnevernet ble avsluttet i en situasjon der ungdommen og barnevernet ikke var enige om fortsatt tiltak. Dette kunne både dreie seg om situasjoner der ungdommen takket nei til oppfølging mens barnevernet så behov for mer hjelp, eller omvendt, at ungdommen ønsket mer oppfølging mens barnevernet sa nei til dette. Samtidig kunne voksentjenestene/NAV-kontoret oppleve det utfordrende å gi ungdom med barnevernserfaring god nok oppfølging, særlig fordi en

opplevde at disse ungdommene hadde sammensatte behov. Det ble også formulert en uro fra voksentjenestene om at disse ungdommene krevde store ressurser, både økonomisk og på andre måter (Bratterud og Storhaug 2008a, Iversen 2008).

Lederne i Trondheim kommune identifiserte i den samme undersøkelsen særlig fire samarbeidsområder for å sikre en helhetlig tenkning i overgangen mellom barnevernet og NAV-kontoret (Iversen 2008):

- Bo og leve. Ulike typer mestring av dagliglivets krav.
- Ytre rammer i form av økonomi og egnet bolig.
- Selvstendigjøring gjennom utdanning, arbeidstrening eller kvalifisering.
- Psykososiale behov – sikre tilknytning til familie, venner og andre sosiale relasjoner.

Det å finne egnet bolig for disse ungdommene ble identifisert som det største problemet, sammen med manglende ressurser til tett nok oppfølging (Iversen 2008).

Helsetilsynet gjennomførte i 2008 et tilsyn med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatte barn og unge (Helsetilsynet 2009). Et av fokusområdene i tilsynet var nettopp sosialtjenesten/NAV-kontoret og barnevernets samarbeid rundt ungdom i alderen 18-23 år med barnevernserfaring. I en fjerdedel av kommunene ble det funnet at det enten ikke var rutiner for en slik overgang, eller at rutinene ikke var kjent for de ansatte. Dette førte dels til at det ikke var utarbeidet nødvendige tiltaksplaner, at en kom for sent i gang med arbeidet rundt overgangen og at en ikke samarbeidet nok rundt selve overgangen. I om lag halvparten av kommunene ble det funnet at en ikke hadde undersøkt eller sikret at ansatte hadde nok kunnskap om andre tjenester. Dette medførte at de verken hadde full kjennskap til arbeidsoppgavene eller ansvarsgrenser mellom ulike tjenester. Det ble i tilsynsrapporten uttrykt uro for at barn og unge ikke ble fanget opp til rett tid, at de ikke fikk den omsorg og det vernet de hadde behov for, og at rettssikkerheten dermed ble krenket (Helsetilsynet 2009).

I en kommunerevisjon av ettervernet i bydel Gamle Oslo og bydel Stovner over årene 2010-2011, viste det seg at 30 prosent av ungdommene i Gamle Oslo hadde oppfølging fra både barnevernet og sosialtjenesten/NAV-kontoret, mens bare syv prosent av ungdommene i bydel Stovner hadde oppfølging fra begge disse instansene. Revisjonsrapporten sa ikke noe om bakgrunnen for disse ulikhetene (Oslo kommune 2012).

Det viser seg at også NAV-kontorenes organisering av arbeidet med unge brukere varierer (Strand m.fl. 2015). Enkelte kontor har organisert ungdomsarbeidet i egne ungdomsteam eller har egne ungdomskontakter, mens andre kontor har en generalistorganisering. I en undersøkelse om NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere fra 2015, kom det frem at 83 prosent av 172 kontor i utvalget hadde en spesialistorganisering, mens de resterende 17 prosent ikke hadde noen organisatorisk spesialisering av ungdomsarbeidet (Strand m.fl. 2015). Arbeidet med unge blir i følge undersøkelsen prioritert, uavhengig av organisasjonsmodell. Funnene tyder imidlertid på at kontor som har spesialisert arbeidet i egne ungdomsteam, er mer fornøyd med kvaliteten på oppfølgingen, at de samarbeider mer med andre og at de er mer tilfreds med samarbeidet enn hva som er tilfelle for kontor med generalistorganisering. Samtidig fremkommer det at barnevernet er av de instansene som NAV-kontorene samarbeider lite med, sammenlignet med eksempelvis helsetjenester, oppfølgingstjenester, arbeidstiltak og lokale arbeidsgivere (Strand m.fl. 2015).

I en studie over unge sosialhjelpsmottakere i storbyene fra 2016, blir dette inntrykket forsterket (Bråthen, Hyggen, Lien og Nielsen 2016). Studien bygger på statistikk over sosialhjelpsmottak, en websurvey med svar fra 74 NAV-ansatte fra fem storbyer og intervjuer både individuelt og i gruppe med 22 NAV-veiledere fra ti ulike NAV-kontor i de fem byene. 70 prosent av informantene fra NAV-kontorene i storbyene mente at arbeidet med unge under 25 år er prioritert og det kom frem at hele 90 prosent av NAV-kontorene i storbyene hadde spesialisert ungdomsarbeidet sitt i en eller annen form. Særlig fire moment så ut til å bli vektlagt i oppfølgingen av unge klienter; tidlig intervensjon, individuell tilpasning, tett oppfølging og tverrfaglig samarbeid (Bråthen m.fl. 2016).

Oppsummert kan en si at både barneverntjenesten og NAV-kontoret opererer med ulike former for spesialist- og generalistorganisering i oppfølging av unge med barnevernsbakgrunn. For barnevernets del, kan det se ut som om grad av spesialisering henger sammen med kommunestørrelse. Vi har ikke funnet tilsvarende analyser av spesialiseringen i NAV-kontoret, men det kommer frem at arbeidet med unge brukere blir prioritert uavhengig av om arbeidet er spesialistorganisert eller ikke. Flere studier viser at det er mange kommuner som ikke har rutiner knyttet til samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret rundt denne målgruppen.

4.3.2 Samarbeidsutfordringer

I flere av studiene, som inngår i denne forskningsgjennomgangen, blir samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten omtalt som utfordrende. Satsingen på utsatte unge i alderen 17-23 år hadde som uttalt målsetting å forbedre det kommunale samarbeidet rundt målgruppen (Kristiansen og Skårberg 2010). Evalueringen viser at dette var utfordrende for flere. Det ble blant

annet identifisert utfordringer rundt det å få tid til samarbeidet. Dette kan kanskje til en viss grad forklares med at prosjektet gikk parallelt med etableringen av NAV, noe som krevde mye ressurser i mange kommuner. Det var også utfordrende å få samarbeidet forankret på ledernivå. Innholdsmessig ble samarbeidsproblematikken særlig knyttet til at barnevernet tidvis slapp de unge for tidlig, mens NAV-siden så ut til å oppfatte at ungdom over 18 år var foreldrenes ansvar. Lovverket ble oppfattet som utydelig når det gjaldt ansvaret for målgruppen, noe som åpnet for ansvarsskyving mellom tjenestene. Imidlertid ga prosjektdeltakerne uttrykk for at de gjennom å bli bedre kjent både med hverandre og respektive lovverk, klarte å komme dette problemet bedre i møte (Kristiansen og Skårberg 2010).

I evalueringen av NAV sitt arbeid med unge brukere, kom det frem at barnevernet var en av de instansene som NAV-kontoret samarbeidet minst med i oppfølging av unge brukere. Det kan se ut som om at kontorene med noen form av ungdomsspesialisering samarbeidet noe hyppigere med eksterne instanser (inkl. barnevernet), men at kontorene med generalistorganisering var mer tilfreds med samarbeidet med barnevernet (Strand m.fl. 2015).

I underveisevalueringen fra prosjektet *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole*, blir samarbeidet med barnevernet omtalt som problematisk (Schafft og Mamelund 2016). Prosjektet har fokus på skolefravall og retter seg mot sårbar ungdom. En sentral del av prosjektet er å ansette veiledere fra NAV som arbeider direkte på videregående skoler. NAV-veilederne som deltok i studien uttalte at barnevernet gjorde seg utilgjengelig for samarbeid. De oppfattet at personvern hensyn og taushetsplikten var et problem. Videre pekte de på at 18-årsgrensen var utfordrende fordi de opplevde at barnevernet da ikke lenger definerte ungdommene som sitt ansvar. De så dermed ikke poeng i å ta kontakt med barnevernet når ungdommen nærmet seg 18 år, selv om kanskje behovet for hjelp var tilstede (Schafft og Mamelund 2016).

I en evaluering av NAV sitt utviklingsarbeid for oppfølging av utsatt ungdom i 15 kommuner, ble samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten registrert som minkende i prosjektperioden (Frøyland m.fl. 2016). NAV-veilederne oppfattet også samarbeidet i minkende grad som bra eller veldig bra. Det ser videre ut som om det er få direktelinjer mellom ansatte i NAV-kontoret og de lokale barneverntjenestene, samt at barnevernet blir oppfattet som en mer perifer samarbeidspartner enn andre. Samarbeidet blir karakterisert som å ha et ad-hoc preg. Det ble også gjennomført noen få intervjuer med ansatte i barnevernet om samarbeidet. Disse intervjuene gir et positivt inntrykk av prosjektarbeidet, men også her fremstiller informantene samarbeidet som ad-hoc preget og orientert rundt enkeltsaker. Informantene fra barneverntjenesten som oppfatter å ha et godt

samarbeid med NAV-kontoret, vektlegger at samarbeidet er etablert både på system- og individnivå, medarbeidere i respektive tjenester kjenner til hverandre og vet hvem de skal kontakte, og det er lav terskel for å ta kontakt (Frøyland m.fl. 2016).

Oppsummert kan det se ut som at NAV-kontoret erfarer barnevernet som en noe perifer samarbeidspart, og at samarbeidet ofte er ad-hoc preget. Vi har ikke funnet tilsvarende tydelige uttalelser om samarbeidet fra barnevernets perspektiv. Det skal også understrekes at ingen av studiene i vårt materiale har spesielt fokus på samarbeidstematikk og at det dermed kanskje bare er når samarbeidet er problematisk at dette kommer frem.

4.3.3 Forskjeller i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontoret og barneverntjenesten

I en analyse av oppfølging av unge med barnevernserfaring i Trondheim, identifiserte en forskjellen mellom en omsorgsbasert oppfølging fra barnevernet, og en mer kravorientert tilnærming fra voksentjenestene (Iversen 2008). Dette skillet mellom nivå på tiltakene, gjorde at mange unge opplevde overgangen mellom barnevern og voksentjenester som krevende. En opplevde også at oppfølging av ungdommene med mest komplekse problem, og som hadde behov for samordnet oppfølging fra barne- og voksentjenester, var den som lyktes minst. Samtidig lå det føringer fra ledelsen om at flere saker skulle overføres fra barnevernet til oppfølging i voksentjenestene (Bratterud og Storhaug 2008a, Iversen 2008). Det kan kanskje se ut som om at slike føringer handler om at barnevernet tenker at de unge har behov for mer varig oppfølging, og at det da er naturlig å trekke inn ulike voksentjenester. Mer enn en tredjedel av barneverntjenestene i Oterholms undersøkelse begrunnet det at ungdom ikke hadde ettervernstiltak med at de unge hadde særlige behov på grunn av funksjonsnedsettelse (Oterholm 2008a).

I intervju med unge som deltok i satsingen *Ungdom i svevet*, fremkom det at flere av disse hadde positive erfaringer med NAV-kontorets arbeid, men at kvaliteten var varierende og at de selv fikk mye ansvar for oppfølgingen (Solstad, Thommesen og Horverak 2011). *Ungdom i svevet* startet som et utviklingsarbeid rettet mot ungdom i sviktsonen i ni Nordlandskommuner fra 2007-2010. Senere ble erfaringer fra dette prosjektet benyttet som grunnlag for en nasjonal satsing i tiden 2011-2015 (Halås, Mevik, Follesø og Jakobsen 2015). Unge med barnevernserfaring var en av målgruppene som ble inkludert i begrepet "ungdom i svevet". Prosjektet studerte blant annet NAV-kontorets arbeid med målgruppen. Gjennom intervju med 15 unge, kom det frem at flesteparten hadde positive erfaringer med de mer formelle aspektene rundt kontakten, dvs. kort saksbehandlingstid, tilstrekkelig stønadsnivå og tilgjengelige saksbehandlere. Samtidig varierte den individuelle kontakten med menneskene i systemet. Et stort flertall hadde opplevd å bytte saksbehandler fordi de ikke var

fornøyd med denne relasjonen. Ingen hadde opplevd at NAV-kontoret tok kontakt for innkalling til samtaler, og ingen hadde faste møtepunkt med sin saksbehandler. NAV-kontoret ble dermed erfart som en passiv part. Resultatet av slik passivitet kunne være at de unge ble gående lenge på stønader, at de droppet ut av utdanning/arbeid uten at noen kontaktet dem og at de ble tildelt uegnede tiltak. Opplevelsene av de ulike møtene med NAV-kontoret var svært varierende, og det ble tegnet et bilde av at saksbehandlerne hadde ujevn kompetanse og varierende evne til å handle etisk. Det var lite rom for individuell tilpasning og medvirkning fra de unge. Det kan særlig virke som om ungdom med størst behov for hjelp, var de som oftest opplevde svikt i tjenestene (Solstad m.fl. 2011).

Tysnes fokuserte i sin avhandling på ungdom med institusjonsplassering etter § 4-24, altså ungdom som er plasserte på tvang (Tysnes 2014). I studien intervjuet hun 17 unge med erfaring av slik plassering. Flesteparten av informantene hadde ved avsluttet institusjonsopphold i alderen 18-20 år gitt uttrykk for ønske om mer hjelp i overgangen ut ifra institusjon. Barnevernet avgjorde å gi slik støtte i bare to av disse sakene etter at ungdommene hadde fylt 20 år. Halvparten av utvalget, ni ungdommer, ble overførte til NAV-kontoret. Dette gjaldt særlig i de sakene der ungdommene hadde svært sammensatte behov. Barneverntjenesten gjorde med andre ord valg om å avslutte saken for ungdommer som de hadde plassert på tvang, tidvis langt unna hjemkommunen, og overføre ungdommen til NAV-kontoret i den kommunen der ungdommen hadde bosatt seg. Imidlertid viste det seg at mange av disse senere flyttet hjem og selv måtte sørge for å få nødvendig støtte. Slik ble overgangen til NAV-kontoret preget av brudd og ustabilitet i en tid der ungdommene var i en sårbar fase. Det så heller ikke ut til at barneverntjenesten tok ansvar for å koordinere tjenestene i overgangen, men tvert imot trakk seg ut når andre instanser ble koblet inn (Tysnes 2014).

Oterholms avhandling viste et skille i tankegangen rundt oppfølging av unge med barnevernserfaring mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten (Oterholm 2015). Datamaterialet i avhandlingen er blant annet basert på kvalitative intervjuer med 12 sosialarbeidere ansatte på 10 ulike NAV-kontor, og 15 sosialarbeidere ansatte ved 12 barnevernkontor. Som en del av intervjuene, ble det benyttet vignetter, dvs. korte, konstruerte, men realistiske historier som tok utgangspunkt i selve overgangskonteksten for unge med barnevernserfaring. Saksbehandlere i barneverntjenesten og på NAV-kontoret gjorde ulike vurderinger knyttet til denne målgruppen, og tankesettet kan i følge Oterholm sies å representere to ulike institusjonelle logikker. Analysen kom inn på at barneverntjenesten var preget av en mer foreldrelignende tenkning, som trakk inn et omsorgsperspektiv på arbeidet. Her vektla en verdien av ungdommenes historie, en så et spesielt ansvar for ungdom som hadde vært under omsorg og ønsket å sikre ungdom varige relasjoner. I barnevernet kunne det dessuten se ut som om det var rom for å forstå ungdommene som både barn og voksne i overgangen mellom

barndom og voksenliv. NAV-logikken var mer preget av å utgjøre et sikkerhetsnett, der det var et mål at ungdommen raskest mulig skulle kunne forsørge seg selv og i minst mulig grad ta imot sosialhjelp. Det kunne se ut som om ansatte ved NAV-kontoret ikke la tilsvarende stor vekt på ungdommenes historie som ansatte i barnevernet, men i større grad baserte vurderingene sine på om de så den unge som frisk eller syk. NAV-ansatte kategoriserte dessuten disse unge brukerne som voksne på en annen måte enn ansatte i barnevernet (Oterholm 2015).

De ulike føringene kan forstås i lys av de to tjenestenes ulike samfunnsmessige mandat og oppgaver. De ansatte i barnevernet fremhevet at de hadde et spesielt ansvar for ungdom de hadde overtatt omsorgen for, mens dette ansvaret ikke ble tilsvarende formulert for ungdom med hjelpetiltak. Det kan altså se ut som om tiltakstype hadde betydning for oppfølgingen videre. Også de ansatte på NAV-kontoret mente at NAV hadde andre plikter overfor ungdommene enn hva barnevernet hadde. De satte barnevernets ansvar i forbindelse med foreldreskap og kontrasterte dette opp mot NAV-kontorets ansvarsområde, som et sikkerhetsnett med hovedoppgave å få folk i arbeid. De ga heller ikke uttrykk for at unge med barnevernserfaring skulle, eller kunne, få annen oppfølging enn andre unge brukere uten slik erfaring i NAV-systemet. Både ansatte i barneverntjenesten og ansatte ved NAV-kontoret ga uttrykk for at de helst ville unngå å gjøre de unge til brukere av NAV, der dette var mulig. Samtidig så det ut som om barnevernet lettere tenkte i retning av overføring til NAV-kontoret dersom de unge hadde sammensatte og langvarige behov (Oterholm 2015).

Historiene er mange om at unge med barnevernserfaring kan oppleve overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret som utfordrende. Studien bak artikkelen *Trøblete overganger i et aldersdelt hjelpeapparat*, tok utgangspunkt i hverdagerfaringer til unge med barnevernserfaring i overgang til voksenlivet, og hvordan denne overgangen ble preget av ulike systemrelasjoner (Breimo, Sandvin og Thommesen 2015). Alle de syv informantene i undersøkelsen hadde hatt oppfølging fra NAV-kontoret etter avsluttet tiltak i barnevernet. Flere ga uttrykk for at de ble "sendt over til NAV-kontoret", og opplevde at de ikke fikk påvirke denne prosessen. Fortellingene vitner om at NAV-kontoret i liten grad møtte kompleksiteten i de unges livssituasjon og at fokus lå på aktivering. Slik sett kunne det virke som om kommunens rolle som hjelper forsvant for ungdommene i denne prosessen, og at overgangen fra barnevernets omsorgstenkning til NAV-kontorets aktiveringsfokus kunne være hard. Det kan videre virke som om NAV-kontoret for mange av disse ungdommene representerte et mekanisk og komplisert byråkrati. Også intervjuer med ulike ansatte i tjenestene bekrefter inntrykkene fra intervjuene med ungdommene, og studien gir inntrykk av at rutiner og samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret er svært mangelfull (Breimo m.fl. 2015).

Paulsen har i sin undersøkelse intervjuet 43 unge som har, eller har hatt, tiltak i barnevernet, om deres opplevelse av ettervern og overgangen fra barnevernet til voksenliv (Paulsen 2016, Paulsen og Berg 2016). Undersøkelsen viser at flere av ungdommene hadde mottatt hjelp fra NAV-kontoret etter avsluttet kontakt med barnevernet. Det varierte i hvilken grad de opplevde å få bistand fra barnevernet i denne overgangen, men prosessen blir av flere beskrevet som utfordrende. De opplevde NAV som et mindre tilgjengelig system og at de fikk tilbud om mindre oppfølging enn hva de var vant med fra barnevernet. Flere syntes også det var vanskelig å ta kontakt selv, og søke råd når de ikke hadde en etablert relasjon til ansatte ved NAV-kontoret. Enkelte opplevde videre at NAV-kontoret stilte krav de ikke kunne etterkomme, noe som medførte at de trakk seg unna denne kontakten, om de hadde mulighet. De var kanskje avhengige av den økonomiske støtten, men opplevde liten emosjonell og følelsesmessig støtte utover dette (Paulsen 2016).

Kort oppsummert kan vårt materiale tyde på at oppfølgingsarbeidet i barneverntjenesten og på NAV-kontoret skiller seg, ved at en i barnevernet baserer arbeidet på det som kan defineres som en mer omsorgsbasert, foreldreliknende tenkning, mens en i NAV tydeligere definerer sitt mandat som sikkerhetsnett og fokuserer på at de unge skal bli økonomisk selvstendige. Det kan imidlertid se ut som om barnevernet tenderer raskere å overføre ungdom med mer komplekse og langvarige hjelpebehov til NAV-kontoret. Der er også funn som tyder på at de unge selv opplever at oppfølgingen fra NAV-kontoret blir mangelfull i møte med deres behov. Særlig ser dette ut til å gjelde mer emosjonelle og følelsesmessige aspekt ved oppfølgingen.

4.3.4 Sammendrag

Litteraturgjennomgangen viser at der er stor variasjon i hvordan kommunene organiserer oppfølgingsarbeidet for unge med barnevernserfaring over 18 år. Grad av systematisering i samarbeidet mellom barneverntjenestene og NAV-kontorene varierer også, og det blir uttrykt uro over at manglende rutiner kan gjøre at ungdom ikke får oppfølgingen de har rett på. Både det kommunale barnevernet og NAV-kontorene opererer med ulike former for spesialisering av oppfølgingsarbeidet, men vi har ikke grunn til å uttale at spesialisering fører til bedre tjenester for ungdommene. I enkelte av studiene blir det identifisert en viss samarbeidsproblematikk i interaksjonen mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten, da tydeligst uttalt fra NAVs side. Vår dokumentasjon tyder på at ansatte både ved NAV-kontoret og i barneverntjenesten vurderer at barnevernet er preget av en mer omsorgsbasert og foreldreliknende tenkning i tjenesteutøvelsen. Dette kommer ikke like tydelig frem fra de unges perspektiv, men en kan kanskje tolke at opplevelsen av at overgangen mellom barnevernet og NAV-kontoret blir brå, som et uttrykk for det samme. Det kan videre se ut som om losmodellen blir vurdert som egnet i oppfølging av de unge, uten at det

kommer tydelig frem at denne organisatorisk skal forankres i enten barneverntjenesten eller NAV-kontoret.

4.4 Booppfølging for unge med barnevernserfaring

Å flytte for seg selv og etablere seg i egen bolig er en sentral del av overgangen til voksenlivet. Arbeidet med denne overgangen kan derfor ses som en naturlig del av oppfølgingen etter fylte 18 år, og vi velger derfor å presentere funn vi har gjort innenfor dette temaområdet. Når en snakker om booppfølging av unge med barnevernserfaring, handler dette dels om å finne egnet bolig, og dels om å hjelpe den unge til vellykket etablering i egen bolig.

Boligsituasjonen i overgang til voksenlivet ser ut til å variere for mange av de unge med barnevernserfaring. I undersøkelsen *På randen av å bo*, var et av delprosjektene rettet mot unge med erfaring fra plassering i barnevernsinstitusjon, og deres overgang til egen bolig (Taksdal, Breivik, Ludvigsen og Ravneberg 2006). Seks unge ble intervjuet, og det var flere av disse informantene som hadde hatt ulik opplevelse av å bo i vertsfamilie i overgangen mellom institusjon/tiltak og egen bolig. Begrepet vertsfamilie viser til en utleier som også stiller opp med visse støttende funksjoner og sosial kontakt. Noen av informantene hadde hatt tett oppfølging, mens andre hadde hatt et minimum av kontakt. Flere av ungdommene opplevde at ettervernet mest var en sovende ordning, og at de selv hadde ønske om tettere kontakt med barnevernet enn hva de fikk tilbud om. I intervjuene ble det også fremhevet at tiden med vertsfamilie kunne være bra, men at overgangen til egen bolig allikevel kom for brått og at en som barnevernsbarn opplevde at voksenlivet kom tidligere enn for andre. Et annet funn var at det i mange kommuner så ut til å være manglende rutiner for overgangen, og at løsningene for hver enkelt dermed ble ad-hoc preget. Et problem som ble identifisert, var at det kanskje var de ungdommene med mest komplekse problem som fikk dårligst oppfølging. Dette kunne være fordi de takket nei til slik hjelp, men også fordi de ikke opplevde hjelpen som relevant (Taksdal m.fl. 2006)

Også OBVIT-prosjektet avdekket utfordringer knyttet til boligsituasjonen for unge med barnevernserfaring (Iversen 2008). Dette var særlig tydelig for ungdommer med bakgrunn fra institusjonsplassering. Seks slike ungdommer som ble intervjuet ved fylte 18 år, hadde alle flyttet mellom tre til fem ganger året innen undersøkelsen. Flere sa at de ikke trivdes med å ha det slik, og at de hadde behov for en mer stabil bosituasjon. Bosituasjonen så ut til å stabilisere seg med alderen, og da informantene ble intervjuet ved fylte 19 år, hadde ingen flyttet mer enn to ganger det siste året. I intervju med ungdommene ved 19 års alder, var det særlig informanter som bodde for seg

selv/sammen med kjæreste, som var mest tilfreds med bosituasjonen. De som av ulike grunner bodde hos foreldre, opplevde ambivalens rundt dette. De kunne oppleve situasjonen som konfliktfylt, men samtidig nødvendig pga økonomi eller behov for struktur (Storhaug 2008a). Det ble i prosjektet også erfart at arbeidet med å skaffe bolig til unge med barnevernserfaring var særlig krevende (Iversen 2008).

I prosjektet *Den sårbare overgangen – om å flytte frå barnevernsinstitusjon til egen bolig* fra 2008, studerte en arbeidet rundt utflytting for ungdom ved fire ulike barnevernsinstitusjoner (Reime 2008). 13 unge kvinner og menn, samt tre ansatte ved institusjonene, ble intervjuet. Alle de unge hadde hatt institusjonsopphold der utgangspunktet for plasseringen var relatert til rus og/eller atferdsproblem. Alle institusjonene hadde ulike rutiner for å forberede utflyttingen, og kalte gjerne dette "hybeltrening". Her prioriterte en å lære ungdommene matlaging, renhold, hygiene, økonomi, etablere døgnrytme og lignende. Samtaler med ungdommen i overgangen ble også av informantene vurdert som viktig for en vellykket etablering i egen bolig. Alle informantene i undersøkelsen vektla verdien av en gradvis overgang til egen bolig. Dette omfattet dels botrening inne på institusjonen, kontakt etter at den unge hadde flyttet ut, og etablering av et ettervernsopplegg. Det ble også erfart som positivt at utflyttingen var planlagt i god tid, at ungdommene hadde en meningsfull aktivitet på dagtid og at der var et støttende nettverk på hjemstedet. Undersøkelsen viste imidlertid at hjelpeapparatet i manglende grad lyktes i arbeidet med de av ungdommene som hadde tyngre rusproblem, og problematiserer tendensen til kortere institusjonsopphold for en gruppe som kanskje har behov for mye lenger behandling (Reime 2008).

Kort oppsummert tyder studiene i vårt materiale på at mange unge med barnevernserfaring har hatt behov for mer oppfølging rundt bolig enn hva de har fått. Dette gjelder særlig de ungdommene som har relativt store hjelpebehov. Det kan også se ut som om det er vanskelig å finne egnet bolig, noe som resulterer i mange flyttinger de første årene av voksenlivet. Det som karakteriserer de mest vellykkede utflyttingene, er god planlegging av flyttingen, at en har fått etablert et støttende nettverk og at de unge har en meningsfull aktivitet på dagtid.

4.5 Ordninger med los, mentor eller fast kontaktperson i oppfølging av unge med barnevernserfaring

Flere av undersøkelsene som inngår i vårt materiale, omtaler verdien av en fast kontaktperson for ungdommen i overgang til voksenlivet. I noen av studiene har dette vært formalisert i en fast funksjon, enten som los eller mentor. I andre sammenhenger har erfaringer vist at den gode

overgangen er preget av at ungdommen har fått tilgang til en trygg voksenperson, uten at denne har hatt en tydelig funksjon som kontaktperson. Felles for disse undersøkelsene, er at de omtaler den gode kontakten med en signifikant voksenperson som verdifull. Denne kontaktpersonen blir dermed sentral i prosessen med å få til en god overgang. Vi velger derfor å beskrive disse funnene her.

Høsten 2006 mottok åtte kommuner statlige tilskuddsmidler til satsingen *Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*. Satsingen var del av regjeringen sitt arbeid mot barnefattigdom og prosjektet gikk over tre år (Kristiansen og Skårberg 2010). Satsingen hadde to hovedmål. Det ene var å motvirke fattigdom og forebygge fattigdomsproblem i gruppen utsatte unge i alderen 17-23 år. Det andre var å styrke samhandlingen mellom barnevern og sosialtjeneste med tanke på utsatt ungdom i alderen 17-23 år. Evalueringen av satsingen tok utgangspunkt i case-studie som metode, og inkluderte blant annet 16 intervjuer med unge som selv hadde vært deltakere i satsingen og 18 intervjuer med ansatte på ulike nivå i tjenestene. I evalueringen viste det seg at en form for losfunksjon var et avgjørende suksesskriterium. Begrepet "los" ble benyttet som et samlebegrep for det som i kommunene ble omtalt som ungdomskontakt, miljøarbeider, arbeidsleder m.m. Grunnen til at losordningen fungerte så godt var at losene hadde høy grad av fleksibilitet og løsningsfokus. Det ble vektlagt at vedkommende hadde personlige egenskaper som gjorde dem egnet. Særlig sentral var den tillitskapende dimensjonen i relasjonen mellom losen og den unge. Det ble også fremhevet at losen både måtte ha kompetanse om ungdom og kjenne hjelpeapparatet godt. Losordningen ble vurdert som særlig viktig i arbeid med unge med barnevernserfaring, da disse i større grad enn andre hadde opplevd ustabilitet og brudd i viktige relasjoner. En viktig forutsetning for arbeidet, var at losene kunne forplikte seg til langvarig arbeid, det vil si minst to år. Det så ut som om at den organisatoriske plasseringen av en slik losfunksjon hadde mindre betydning enn losens egenskaper og personlighet (Kristiansen og Skårberg 2010).

Losprosjektet var et annet treårig utviklingsprosjekt i 15 kommuner, som rettet seg mot unge i alderen 14-23 år som var i risiko for å falle utenfor skole og arbeid, og som også var avhengige av oppfølging fra flere instanser (Backe-Hansen, Løvgren, Aarland, Aamodt og Winsvold 2014). Selv om prosjektet ikke rettet seg spesifikt mot målgruppen unge med barnevernserfaring, så viste det seg at ca. 40 prosent av de om lag 400 ungdommene som deltok i prosjektet, hadde slik bakgrunn. Prosjektet bestod i at de unge fikk tildelt en los/mentor som fulgte dem opp på individuelt nivå over en prosjektperiode på tre år. Begrepet los ble i denne konteksten forstått som en ansatt som var tilgjengelig for den enkelte ungdommen. Arbeidet bestod i stor grad av skreddersøm og fleksibilitet rundt hver ungdom. Losene var alle forankret i førstelinjetjenester, men det varierte mellom kommunene om de var ansatt i skole, barnevern, NAV eller andre oppfølgingstjenester. I evaluering

av prosjektet kom det frem at flertallet av deltakerne i prosjektet fikk styrket tilknytning til utdanning eller arbeid. Flere av resultatene på individnivå viste at ungdommene var tilfreds med oppfølgingen fra losene og at de opplevde tidlig intervensjon som vellykket. Ved prosjektslutt var et stort flertall av ungdommene enten i arbeid eller skole, og losene rapporterte dessuten om at over halvparten av ungdommene hadde fått en bedre hverdag og et bedre liv etter deltakelse i prosjektet. Evalueringen konkluderer slik med at prosjektet i stor grad har lyktes, i alle fall på kort sikt. Imidlertid ble evalueringen gjennomført så kort tid etter prosjektet, at det er vanskelig å si noe sikkert om mer langvarige effekter, som eksempelvis at flere faktisk gjennomførte utdanning eller fikk varig tilknytning til arbeidslivet (Backe-Hansen m.fl. 2014).

I evalueringen av NAVs utviklingsarbeid rundt oppfølging av utsatte unge, gikk en inn for å etablere en losfunksjon i arbeidet med målgruppen. Dette rådet ble begrunnet med at modellen kan strekkes over lang tid, at den møter den unges behov når de oppstår, samt at den retter seg mot ungdommens ordinære forløp i utdanning, arbeid eller andre tiltak (Frøyland m.fl. 2016).

Også andre undersøkelser, uten tydelig fokus på los/mentorskap, kan se ut til å peke på verdien av at ungdom med barnevernserfaring har en stabil voksenkontakt i overgangen til voksenlivet. I studien *Den sårbare overgangen* hadde de mest vellykkede utflyttingene et velfungerende ettervern (Reime 2008). Mye tyder på at organiseringen av dette ettervernet spilte en avgrenset rolle, men derimot at det var viktig å finne den riktige personen for ungdommene, og at disse hadde fått etablert en god relasjon før utflyttingen fant sted (Reime 2008). Studien til Breimo, Sandvin og Thommesen, pekte på at ungdom som hadde en positiv opplevelse av overgangen fra barnevernet til voksenlivet, særlig knytte dette til erfaringen av at der var *en* person i hjelpeapparatet som fulgte dem gjennom overgangen (Breimo m.fl. 2015). Den gode relasjonen, forstått som en stabil voksenkontakt, som har personkjerne med ungdommene, som er stabil over tid og den voksne har kunnskap om overgangen/feltet, er også trukket frem som viktig for en god overgang i et stort flertall av de andre studiene vi har gjennomgått (Bakketeig og Mathisen 2008, Binde 2008, Halås m.fl. 2015, Hjort og Backe-Hansen 2008, Paulsen, 2016, Tysnes 2014).

4.6 Oppfølging når det gjelder psykisk helse og rus

En utfordring som blir løftet frem i flere av publikasjonene som er inkluderte i denne kunnskapsoppsummeringen, er knyttet til de tilfellene der ungdom med barnevernserfaring har problem med psykisk helse og/eller rusmiddelbruk. I undersøkelser om ettervern ut ifra registerdata fra tidsperioden 1993-2005, var saksgrunnlaget i ca. 10 prosent av sakene knyttet til ungdommenes

egen bruk av rusmidler, og i over 20 prosent av sakene knyttet til ungdommenes psykiske helse (Clausen 2008). En kan også anta at selv der saksgrunnlaget er knyttet til forhold i hjemmet eller ungdoms atferdsproblemer, kan det være tilleggsutfordringer når det gjelder rusmiddelbruk og psykisk helse (Clausen 2008). I en evaluering av NAVs oppfølging av utsatte unge, identifiserte en at 20 prosent hadde problem knyttet til bruk av rusmidler og 40 prosent hadde psykiske helseproblemer (Frøyland m.fl. 2016). Vi velger derfor å omtale også denne delen av oppfølgingsarbeidet spesielt, både for å gi et bilde av omfanget og for å beskrive hvilke utfordringer tjenestene står overfor i oppfølging av denne gruppen.

I prosjektet *På randen av å bo* ble informanter fra ulike deler av hjelpeapparatet bedt om å beskrive hva som karakteriserte unge som var vanskelige å bosette etter avsluttet tiltak i barnevernet (Taksdal m.fl. 2006). Her beskrev informanter fra både uteseksjonen, akuttinstitusjon, fosterhjemstjenester, sosialtjenesten og barnevernet at de såkalt "vanskelige klientene" gjerne hadde problemer knyttet til rusmiddelbruk og psykisk helse. Det kom også frem at de "vanskeligste barnevernsbarna" lettere havnet på gata, enn hva som var tilfelle for godt tilpassede ungdommer med barnevernserfaring. Det kunne også se ut som om de ungdommene med størst behov for oppfølging, var de som fikk minst hjelp (Taksdal m.fl. 2006).

Også i Reimes (2008) studie kunne det se ut som om at det var ungdommene med et problematisk forhold til rusmiddelbruk, som opplevde de dårligste overgangene mellom barnevernsinstitusjon og voksenliv. Dels ble det påpekt at det var vanskelig å skaffe disse ungdommene bolig, dels kunne det se ut som om hjelpeapparatet resignerte i møte med problemkomplekset og dels trakk ungdommene seg selv unna hjelp. Flere av disse overgangene var preget av brudd og manglende planlegging, og hadde dermed heller ikke fått på plass ettervern (Reime 2008).

Fransson (2008) har i sitt ph.d. prosjekt intervjuet 27 unge som har flyttet ut ifra ungdomshjem. Hun identifiserer unge med problem rundt rusmiddelbruk som en ekstra utsatt gruppe. Disse kunne dels oppleve å få avslag om ettervern fra barnevernet fordi de hadde problem knyttet til bruk av rusmidler og ikke klarte å følge handlingsplaner som var utarbeidet. Samtidig kunne disse ungdommene slite med å presentere seg som verdige offer for sosialtjenesten, noe som resulterte i at ungdom med stort hjelpebehov, var de som fikk minst hjelp i overgangen (Fransson 2008).

16 av de 17 informantene i Tysnes studie, la vekt på at rusmiddelbruk var en av årsakene til plassering, noe som også ble bekreftet ved at ungdommenes rusmiddelbruk var sentral i 14 av 15 fylkesnemndsaker (Tysnes 2014). Flere av ungdommene fortalte at de så utfordringer i å mestre et liv

uten bruk av rusmidler etter avsluttet institusjonsopphold. Det var også flere som fortalte at ettervernsfasen var preget av rus. For 14 av ungdommene i studien, fortsatte institusjonstiltakene etter fylte 18 år, og oppholdet bar da preg av både behandling og ettervern. Imidlertid så en at barnevernet i mange av sakene valgte å avslutte oppfølgingen parallelt med avslutning av institusjonsoppholdet i 18-20 års alderen, til tross for at ungdommene selv ytret behov for mer støtte. I halvparten av sakene ble ungdommene overført til andre hjelpetjenester, noe som tyder på at de hadde behov for hjelp også etter avsluttet institusjonsopphold. Selv om barnevernet henviste ungdommen til NAV-kontoret/sosialtjenesten, så virket det ikke som om de tok et koordinerende ansvar i denne prosessen. Det var også flere ungdommer som opplevde flere brudd i denne sårbare fasen og som problematiserte manglende oppfølging fra både barneverntjenesten og NAV-kontoret (Tysnes 2014).

Disse undersøkelsene tegner et bilde av at unge som har problem relatert til rusmiddelbruk tidligere får avsluttet oppfølging fra barnevernet ved fylte 18 år. Dette bildet ble også bekreftet av vurderinger fra ansatte i barnevernet, slik disse beskrives i Oterholm sin studie (2015). De beskriver at unge som anvender rusmidler i et problematisk omfang, som ikke har dagtilbud og der barnevernet har forsøkt ulike tiltak uten å lykkes, ble vurderte som mer aktuelle å overføre til andre tjenester i kommunen enn andre unge med barnevernserfaring (Oterholm, 2015).

Mange publikasjoner i vårt materiale identifiserer tydelig psykiske helseproblemer hos gruppen ungdom med barnevernserfaring. Samtidig formulerer få av studiene konsekvensene av at ungdommene sliter med dårlig psykisk helse. I en litteraturgjennomgang om samarbeid mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge, var det eksempelvis ingen publikasjoner som rapporterte om ettervern som del av dette samarbeidet (Fossum, Lauritzen, Vis, Ottosen og Rustad 2015). Også den store registerstudien over barnevern i Norge i tiden 1990-2010 påpeker at en ikke har gode data på psykisk helse for unge med barnevernserfaring (Clausen, Madsen, Backe-Hansen og Kristofersen 2014). Psykisk helse blir imidlertid gjort til tema i evalueringen av NAVs oppfølging av unge brukere (Strand m.fl. 2015). Her kommer det frem at ansatte ved NAV-kontoret vurderer at psykiske problem var den største helseutfordringen for de unge brukerne når det gjaldt å komme i arbeid. Dels handlet dette om at mange i gruppen hadde reelle psykiske vansker, men like viktig var opplevelsen av at det var vanskeligere å tilrettelegge arbeidsforholdene for unge med psykiske helseproblem, enn det var for unge med fysiske helseproblem. Dette gjaldt ikke bare for tyngre diagnoser, men også lettere lidelser som lett depresjon, lett angst eller PTSD (Strand m.fl. 2015). Også unge med varig funksjonsnedsettelse er en gruppe som blir vurdert å ha et langvarig behov for oppfølging. Derfor oppfatter ansatte i barnevernet det som aktuelt å trekke inn NAV-kontoret i

overgangen til voksenlivet, i tillegg til andre instanser som DPS, rehabiliteringsavdeling eller lignende (Oterholm 2015).

4.7 Unge med barnevernserfarings opplevelse av oppfølgingen etter fylte 18 år

For unge med barnevernserfaring innebærer 18-årsdagen en endring i relasjonen til barnevernet. Fra og med denne dagen endrer lovgrunnlaget for oppfølgingen seg. Loven tydeliggjør krav om samtykke fra ungdommen for videre tiltak etter fylte 18 år, samt at omsorgsplikten blir avsluttet. Dette skaper en valgsituasjon for den unge, og gjør kanskje også at tjenesteapparatet kategoriserer gruppen annerledes. Vi har i denne kunnskapsoppsummeringen ønsket å få de unges egne perspektiv på oppfølgingen etter fylte 18 år. Vi har valgt å strukturere denne delen av fremstillingen i tre deler. Den første beskriver i hvilken grad ungdommene selv ønsker oppfølging etter 18-årsdagen, den andre beskriver opplevelse av oppfølgingen og den tredje har fokus på medvirkning.

4.7.1 De unges ønsker om oppfølging

I rapporten *Forskningkunnskap om ettervern* bygger et av kapitlene på intervjuer med unge med barnevernserfaring i alderen 16-20 år. Intervjuene fokuserer på de unges perspektiv på overgangen til voksenlivet (Bakketeig og Mathisen 2008). Førtifem av informantene uttalte seg om behovet for hjelp i overgangen. Nitten av de spurte trodde ikke de ville ha behov for hjelp, mens like mange svarte at de trodde de ville ha behov. De resterende informantene var usikre. Det er ikke tydelig formulert om hjelpen skulle komme fra barneverntjenesten eller NAV-kontoret (Bakketeig og Mathisen 2008).

Informantene i OBVIT-prosjektet ga også i stor grad uttrykk for ønske om fortsatt oppfølging etter fylte 18 år (Storhaug 2008). 11 av 17 informanter som ble intervjuet ved fylte 17 år sa at de ønsket ettervern. Da 12 av disse informantene igjen ble intervjuet ved fylte 18 år, viste det seg imidlertid at bare fem av dem hadde fått tilbud om ettervern. Dette stod ikke automatisk i samsvar med ungdommenes ønske, men for flere var det en opplevelse av dårlig dialog, manglende medvirkning og en følelse av å ha blitt kastet ut av ettervernet (Storhaug 2008).

Flere andre studier i vårt materiale viser også et ønske fra ungdommene om oppfølging i overgangen (Bakketeig og Mathisen 2008, Breimo m.fl. 2015, Paulsen 2016, Paulsen og Berg 2016, Taksdal m.fl. 2006, Tysnes 2014, Tysnes og Kiik 2015). Dette funnet om at ungdom ønsker støtte i overgangen, står i en viss kontrast til det inntrykket de kommunalt ansatte gir av målgruppen i Oterholms studie fra høsten 2007. Her oppga 91 prosent av barneverntjenestene at det at ungdom ikke ønsket ettervern

var en vanlig begrunnelse for at de ikke hadde ettervern. Samtidig var også informantene i denne undersøkelsen sprikende i sine svar. Noen barnevernkontor sa at det var utfordrende å få ungdom over 18 år til å ville ha ettervern, mens andre opplevde det motsatte, at det var et stort ønske fra ungdommene selv om å få ettervern, og at stort sett alle hadde tiltak også etter fylte 18 år (Oterholm 2008a, b).

4.7.2 De unges egne tanker om innholdet i oppfølgingen

I Bakketeig og Mathisens intervjuer med unge med barnevernserfaring, var det flest som trakk frem behovet for økonomisk hjelp i overgangen til voksenlivet, da både til å dekke løpende utgifter i hverdagen, men også til kjøp av bolig eller hjelp til å finne jobb (Bakketeig og Mathisen 2008). Noen uttrykte behov for praktisk hjelp eller noen å rådføre seg med rundt viktige valg i livet. Også i fokusgruppeintervjuer ble hjelpebehovet i overgangen tematisert. Her problematiserte informantene en forstatisk sammenheng mellom myndighetsalder og avslutning av tiltak. Behovet for en utvidet og fleksibel angrefrist ble fremhevet, nettopp med tanke på at en kanskje ikke selv kjenner sine egne behov for hjelp når et tiltak avsluttes. På tilsvarende måte som i de individuelle intervjuene, vurderte disse informantene behovet for økonomisk hjelp sentralt, men her la de i større grad vekt på behovet for å ivareta sosiale relasjoner. Dels snakket de da om den trygge voksenpersonen som en kan holde fast i gjennom overgangen, og dels snakket de om ensomhetsproblem (Bakketeig og Mathisen 2008).

Selv om mange av informantene i disse intervjuene påpekte et behov for hjelp, så kom det også frem ulike former av ambivalens rundt hjelpen (Bakketeig og Mathisen 2008). Noe av ambivalensen handlet om hvem en skulle få hjelpen fra. Noen ønsket å få hjelp fra familie (biologisk eller fosterfamilie) og venner, mens få uttalte et eksplisitt ønske om hjelp fra barneverntjenesten. En annen form av ambivalens lå i relasjonen til barneverntjenesten. Begrepet "forhandling" var illustrerende for kontakten mellom den myndige ungdommen og barnevernet. Flere ungdommer beskrev kontakten med barnevernssystemet som en vanskelig balansegang mellom å være kompetent, men ikke for kompetent. Mange opplevde liten forståelse for at en kunne gjøre feil og samtidig være sårbar i prosessen med å få på plass fundamentale faktorer i livet. Flere av ungdommene uttrykte også at de opplevde et visst stigma rundt det å skulle få hjelp fra NAV-kontoret (Bakketeig og Mathisen 2008).

I studien *Den sårbare overgangen* uttalte ungdom med erfaring fra å bo på institusjon seg om hva de vurderte som viktig for en vellykket utflytting (Reime 2008). Ungdommene identifiserte flere faktorer, blant annet at utflyttingen var planlagt og forberedt, men også at den var tilpasset hver enkelt ungdoms behov og ikke knyttet til alder eller standardiserte behandlingsmodeller.

Ungdommene mente videre at det var viktig å kunne flytte til en bolig de trivdes i, og at de hadde meningsfull aktivitet på dagtid, samt et sosialt nettverk. De utflyttingene som ble vurdert som mest vellykket i denne studien, hadde også et velfungerende ettervern (Reime 2008).

Ungdommene som ble intervjuet i forbindelse med OBVIT-prosjektet i Trondheim, var samstemte i hvilken oppfølging/involvering de ønsket i forbindelse med overgangen til voksenlivet (Binde 2008). Primært var de opptatt av relasjonen til voksne som var genuint interesserte og lyttende. Det var viktig at hjelperen var til å stole på, samt at denne var opptatt av hva ungdommene selv ønsket for eget liv. De ungdommene som var skeptiske til videre oppfølging fra barnevernet, hadde i stor grad opplevd at barnevernet nettopp ikke lyttet, og at de var avmektige rundt viktige valg i eget liv. Flere var også opptatt av verdien av kontinuitet i relasjonen til barnevernet og at personkjemien stemte mellom ungdom og de ansatte. Svarene fra ungdommene kunne indikere at de hadde behov for både følelsesmessig og praktisk støtte i overgangen. Imidlertid kunne det virke som om ungdommene med den mest belastede oppveksten var de som hadde minst forventninger, var minst motiverte og i minst grad ønsket oppfølging i overgangen fra barnevernet til voksenlivet. Intervjuene kunne også tyde på at ungdommene i liten grad hadde informasjon om muligheten for oppfølging i overgangen (Binde 2008).

I artikkelen *Når fortid settes i bevegelse*, tar Fransson utgangspunkt i materialet fra avhandlingen sin og analyserer ungdommenes fortellinger i lys av hvordan en tyngende fortid også kan ha kraft til utvikling (2011). Av fortellingene i denne studien, kan det se ut som om ungdommer som i størst grad lykkes i å drive et aktivt "selvarbeid", dvs. arbeide aktivt med egen fortid og anvende denne til å utvikle seg, også var de som i størst grad hadde et fungerende ettervern. Informanter som beskrev en mer kompleks hverdag, og kanskje også en mer ambivalent relasjon til hjelpeapparatet, fikk i mindre grad hjelp (Fransson 2011).

Studien til Breimo m.fl. (2015) viser hvordan ungdom har erfart at manglende planlegging av hverdagen rundt 18-årsdagen førte til stor uro og frykt for hva som skulle hende. Enkelte opplevde at de havnet i et slags "limbo", mens andre uttrykte angst for å bli overlatt til seg selv. Ungdommene opplevde både mangel på informasjon og at oppfølgingen ble kuttet for brått. I tillegg problematiserte de forskjellen mellom barnevernets omsorgstenkning og NAV-kontorets aktiveringstekning, som i mange tilfeller ble opplevd som manglende oppfølging (Breimo m.fl. 2015).

Informantene som deltok i Tysnes studie, identifiserte særlig tre ting som støtte i overgangsfasen; trygghet, følelsesmessig og praktisk støtte, og støtte til å mestre et rusfritt liv (Tysnes 2014). Trygghet

ble knyttet til at overgangen blir forståelig og dermed håndterbar. Dette er videre knyttet til planlegging og at ungdommene blir involvert i prosessen. Når det gjelder emosjonell og praktisk støtte, ser det ut som om disse dimensjonene i viss grad henger sammen. Ungdommene ga uttrykk for at de hadde behov for praktisk støtte til bolig, økonomi, utdanning/jobb, fritid og mer generelle aspekt som å strukturere tiden og holde kontakt. Fordi mange av disse ungdommene ikke hadde samme mulighet som andre til å få emosjonell støtte av foreldre eller slekt, så ble også verdien av en støtteperson i overgangen vektlagt. Det å få støtte til å mestre et rusfritt liv, kunne både handle om å forebygge at ungdommene på nytt utviklet et problematisk forhold til bruk av rusmidler, samt å fange opp signalene dersom de startet med bruk av rusmidler. Intervjuene viste også at mange ønsket støtte etter fylte 20 år. Støtten skulle delvis være knyttet til å fullføre skolegang, støtte når de flyttet tilbake til hjemstedet og mulighet til å få prøve seg ut på egen hånd (Tysnes 2014, Tysnes og Kiik 2015).

Paulsens undersøkelse viste store variasjoner i oppfølgingen i overgangen til voksenlivet (2016). Dette gjaldt både i hvilken grad de unge mottok ettervern, tiltakstype, omfang og varighet. De fleste ungdommene ga uttrykk for behov for oppfølging også etter 18 år, og mange sa at de gjerne skulle hatt oppfølging lenger enn hva de fikk. Flere av informantene ga uttrykk for at de opplevde behov for støtte, også etter fylte 23 år. Det kan se ut som om 20 år er en slags grense, og at mange opplever å ikke få tilbud om ettervern etter dette. Det blir også identifisert et skille mellom ungdom som har hatt omsorgstiltak og de som har hatt hjelpetiltak. Dette til tross for at de med omsorgstiltak ikke systematisk ser ut til å ha større behov for ettervern enn de som har hatt hjelpetiltak. Forskjellen i varighet og omfang på etterverntiltakene gir grunn til å stille spørsmål ved om vedtakshjemmel før fylte 18 år er styrende for tilbudet, til tross for at loven ikke opererer med et slikt skille (Paulsen 2016).

Paulsens undersøkelse peker også på at de unge balanserer mellom på ene siden å ønske selvstendighet, og på andre siden kjenne behov for støtte underveis i overgangen til voksenlivet (Paulsen 2016, Paulsen og Berg 2016). Denne ambivalensen kan også identifiseres i andre undersøkelser i vårt materiale. Her finner en mange beskrivelser av at de unge på ene siden ønsket å komme fri fra barnevernet, men samtidig opplevde at overgangen var tøff og at de kunne ha behov for støtte underveis. Det kan også se ut som om at noen opplevde et større stigma rundt det å få hjelp fra NAV-kontoret enn å være i kontakt med barneverntjenesten (Bakketeig og Mathisen 2008, Fransson 2008, Reime 2008, Tysnes 2014).

Et samlet inntrykk etter denne gjennomgangen, er at mange unge med barnevernserfaring ønsker oppfølging i overgangen ut ifra barnevernet. Det er ikke alltid tydelig formulert hvem som skal bidra med denne støtten, og der er en viss ambivalens rundt det å ta imot hjelp. Den trygge, gode og genuine voksenrelasjonen fremstår imidlertid som sentral i denne prosessen. Det er viktig at støtten både skal være praktisk, emosjonell og sosial, og at den fungerer som en støtte til selvstendighet. Det fremstår som viktig å planlegge overgangen godt, slik at prosessen kan forutsies bedre.

4.7.3 Medvirkning i overgangen

I flere undersøkelser formidler ungdom at de opplever at forhandlingene med barnevernet om ettervern er vanskelige og kompliserte (Bakketeig og Mathisen 2008, Bratterud og Storhaug 2008, Tysnes 2014)

Reime og Fjær (2010) har skrevet en artikkel som ser på sammenhengen mellom autonomi og medvirkning opp mot tvang i overgangen fra institusjon til voksenliv. Artikkelen problematiserer hvordan tvang og opplevelse av manglende medvirkning kan vanskeliggjøre en god overgang, og at nettopp muligheten til å avbryte behandling er en forutsetning for å lykkes i arbeidet (Reime og Fjær 2010).

Også Paulsens studie kommer inn på tematikk knyttet til hvordan ungdom medvirker i overgang fra barnevern til voksenliv (2016). Flere av informantene ga uttrykk for at de ikke fikk informasjon om reglene knyttet til ettervern og oppfølging, og at noen heller ikke visste at ettervern var mulig. Det var usikkerhet rundt hvem som kunne få ettervern og hvilket tilbud de kunne få. Det kan også virke som om mange ikke hadde blitt inkludert i prosessen med å finne egnede ettervernstiltak, og at de dermed heller ikke hadde fått tilbud som møtte deres behov. Samtidig uttalte flere ungdommer at de opplevde å få medvirke i egen sak, der relasjonen til ansatte var god. Kvaliteten på relasjonen ser med andre ord ut til å ha konsekvenser for grad av medvirkning. Det kan videre se ut som om at unge som har hatt omsorgstiltak har mottatt mer informasjon om muligheten for ettervern enn de som har hatt hjelpetiltak. Dette gjelder imidlertid ikke for alle (Paulsen 2016, Paulsen og Berg 2016).

Som nevnt tidligere, ser det ut som om mange ungdommer opplever en vanskelig balansegang mellom det å få hjelp og det å være selvstendig. Ungdommene i Paulsens studie holdt fast på egen selvstendighet, men kjente samtidig behov for hjelp og støtte etter fylte 18 år (Paulsen 2016). Paulsen og Berg har skrevet en artikkel som tar utgangspunkt i de unges formulerte behov for støtte i overgangen til voksenlivet (2016). Her kommer det frem at en særlig form for støtte i overgangen var nettopp støtten til å kunne foreta egne valg. At det finnes noen som kan gi råd og guide, men som

samtidig har tro på at den unge er kompetent og aksepterer at det er snakk om ungdommens egne valg. En analytisk motsetning mellom å være selvstendig voksen og uselvstendig barn, blir lite fruktbar i forståelsen av overgangen til voksenlivet. I artikkelen støtter forfatterne seg til internasjonal forskning som går bort fra dikotomien *dependence* versus *independence*, men som benytter begrepet *interdependence* som et relevant perspektiv for overgangen. Dette krever en annen tilnærming fra hjelpeapparatet, der en også på systemnivå må være fleksible nok til å støtte en gradvis overgang til voksenlivet (Paulsen og Berg 2016).

4.7.4 Sammendrag

Studiene som inngår denne gjennomgangen, viser at unge med barnevernserfaring i stor grad uttrykker ønske om videre oppfølging etter fylte 18 år, selv om det også er en viss ambivalens knyttet til kontakten med hjelpeapparatet. Når det gjelder innholdet i hjelpebehovet, kan det se ut som om at dette både omfatter praktiske, emosjonelle og sosiale aspekt. En individuell og fleksibel oppfølging er viktig, og blir i flere studier sammenfattet i behovet for en trygg og tillitsfull voksenrelasjon i overgangen. Flere studier tematiserer også de unges medvirkning i overgangen, og det kan se ut som om der er behov for en hjelperrolle som støtter den unge til selvstendighet.

Før vi går videre og diskuterer de ulike funnene fra litteraturgjennomgangen opp mot forskningsspørsmålene våre, vil vi først gå igjennom de erfaringene vi har fått ta del i gjennom et erfaringsseminar som ble arrangert med fem ulike kommuner/bydeler som jobber aktivt med oppfølgingsarbeid rundt gruppen unge med barnevernserfaring.

5 Erfaringsseminar

Som vi var inne på i innledningen, har vi sett verdien av ikke bare å bygge denne kunnskapsoppsummeringen på eksisterende forskning, men også dra inn erfaringer fra praktisk arbeid med gruppen unge med barnevernserfaring i overgang til voksentilværelsen. Vi vurderte at litteraturgjennomgangen i liten grad inkluderte forskning som fokuserer på de praktiske dimensjonene ved barneverntjenestens og NAV-kontorets oppfølgingsarbeid i overgangen. Vi har derfor invitert fem kommuner/bydeler til et dagsseminar der de presenterte eget arbeid og kom med refleksjoner rundt hvordan en kan utvikle et godt tjenestetilbud for målgruppen. Vi var spesielt interesserte i å få et dypere innblikk i hvordan samarbeidet mellom NAV-kontoret og barnevernet kunne se ut. Vi vil her løfte frem noe av kunnskapen som kom frem under seminaret og har valgt å organisere fremstillingen i følgende underpunkt:

- Organisering av oppfølgingsarbeidet
- Samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret
- Innholdskomponenter i oppfølgingsarbeidet
- Identifiserte utfordringer i arbeidet

5.1 Organisering av oppfølgingsarbeidet

Av de fem kontorene som deltok i seminaret, hadde fire valgt å spesialisere arbeidet med unge med barnevernserfaring i alderen 18-23 år, mens ett kontor hadde organisert arbeidet mer etter en generalistmodell, der de unge fikk beholde "sin" saksbehandler også etter fylte 18 år. Tre av kontorene hadde valgt å organisere oppfølgingen i ulike former for tverrfaglig samarbeid, der enten bare NAV-kontoret og barneverntjenesten arbeidet sammen, eller der en også hadde med representanter for psykisk helse, helsestasjonen, ungdomskontakt etc. Det varierte noe hvilke deler av oppfølgingen som inngikk i det tverretatlige samarbeidet. Hos noen var all oppfølging tverretatlig, mens for andre gjaldt dette eksempelvis bare arbeidet med bolig og botrening. I en kommune kom det tverretatlige samarbeidet inn som en ekstra ressurs, i tillegg til NAV-kontorets og barneverntjenestens ordinære arbeid med målgruppen.

Det var også slik at de ulike kontorene hadde ulike grader av prosjektorganisering rundt arbeidet med denne målgruppen. To kontor presenterte arbeid som var del av den faste organiseringen, to kontor presenterte tidsavgrensede prosjekt, og ett kontor presenterte en kombinasjon, der arbeidet først og fremst lå inne i en fast organisering, men der en finansierte spesielle tiltak gjennom prosjektmidler. Flere av kontorene hadde arbeidstidsordninger som gjorde at de kunne ha at et

tilbud som gikk utover ordinær kontortid. Ett kontor hadde en turnusordning, mens flere av de andre hadde fleksitidsordninger for å kunne møte de unge på tider som passet dem.

For å illustrere hvordan arbeidet kunne være organisert, velger vi kort å beskrive tre eksempler fra seminaret:

Kommunalt barnevern og NAV-kontor i samme avdeling (fast organisering):

Dette tjenestestedet hadde kommunalt barnevern og NAV-kontor organisert i samme avdeling og med samme ledelse. Det var imidlertid relativt lite samarbeid mellom barnevernet og NAV-kontoret, og en hadde en uttalt målsetting om at unge med barnevernserfaring ikke skulle over til NAV-kontoret. Et unntak var de tilfellene der de unge hadde behov for økonomisk hjelp også etter å ha avsluttet videregående skole. I disse tilfellene stod NAV-kontoret for den økonomiske hjelpen, mens barneverntjenesten fulgte opp miljøterapeutisk. Oppfølgingsarbeidet for unge over 18 år var organisert i et eget team i barnevernet, der de ansatte jobbet med ungdom med barnevernserfaring og alle enslige mindreårige flyktninger. De ansatte jobbet turnus to kvelder i uken og en lørdag i måneden, samt med fleksibel arbeidstid på dagtid.

Eksternt ressursteam (fast organisering):

Denne kommunen hadde opprettet et tverrfaglig ressursteam som tok ansvar for oppfølging for utsatte unge i alderen 15-24 år. De unge kunne henvises fra alle kommunale tjenester, fra eget nettverk eller oppsøke tjenesten selv. Ressursteamet bestod av et kjerneteam og et utvidet team. Teamet hadde en prosjektleder og representanter fra bl.a. psykisk helse, helsestasjon, ungdomskontakt, NAV-kontoret, oppfølgingstjenesten og barneverntjenesten. Teamet inngikk som del av kommunens faste organisering, og kom som en tilleggsressurs til det ordinære oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontoret og barneverntjenesten. Arbeidet var mangfoldig, men alle ungdommene fikk sin egen faste kontaktperson som var tett på hver enkelt og svært tilgjengelig. Oppfølgingen var tilpasset hver enkelt og var i stor grad individuelt rettet, men enkelte tilbud var også i gruppe. De ansatte jobbet primært på dagtid, men hadde fleksitid for å kunne møte ungdommenes behov også på ettermiddag/kveldstid.

Samarbeidsteam mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten (prosjekt):

Denne kommunen hadde satt i gang et treårig prosjekt for å styrke samhandlingen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Det var fire ansatte i prosjektet, to fra NAV-kontoret og to fra barneverntjenesten. En ønsket med dette prosjektet dels å sikre en mykere overgang mellom tjenestene for unge som stod i fare for å falle ut av utdanning/arbeid, og som hadde behov for

oppfølging fra NAV-kontoret. Et annet delmål var å styrke barneperspektivet ved NAV-kontoret og et siste delmål var å forebygge og redusere barnefattigdom i kommunen. Det var på seminartidspunktet etablert en struktur som samarbeid i kommunen; samarbeidsavtaler var undertegnet, felles samtykkeskjema var utarbeidet og en rapporterte allerede om lavere terskler for kontakt mellom tjenestene. Samarbeidsstrukturen bestod av tre møter mellom tjenestene. Først et drøftingsmøte mellom tjenesten uten at bruker var til stede. Deretter et teammøte, mellom brukeren og kontaktpersoner fra hver av de to tjenestene, og til slutt et evalueringsmøte, der en både diskuterte hva som var gjort og la planer for videre arbeid. For unge over 18 år med barnevernserfaring, og som hadde behov for oppfølging fra begge tjenestene, var det etablert en egen samtalestruktur/metodikk. En innledet arbeidet med hyppige møter med ungdommen for å få innsikt i ungdommens egne mål og ønsker for oppfølgingen. Videre var oppfølgingen i stor grad organisert ut ifra ulike verktøy som eksempelvis samtalehjulet og min plan.

Seminardeltakerne så ulike fordeler og ulemper ved disse organisasjonsformene. I en diskusjon om spesialisering av ettervernet, fremhevet noen det som positivt å kunne fokusere arbeidet med ettervern og mente spesialisering av ettervernet medførte mer effektiv jobbing med målgruppen. Seminaret tematiserte imidlertid også dilemmaet i å bryte opp etablerte relasjoner mellom saksbehandlerne og de unge. Nettopp på grunn av stor turnover i tjenestene kunne en oppleve det som viktig å holde fast på etablerte kontakter så lenge som mulig. På den andre siden ble det også identifisert utfordringer i en så omfattende hjelperolle, ved at arbeidet da blir svært person-avhengig. Dels blir oppfølgingen mer avhengig av denne ene hjelperen, og dermed mer sårbar. I tillegg kan en se utfordringer om det utvikler seg private praksiser som fører til store, utilsiktede forskjeller i tjenestetilbudet for de unge.

Noen uttalte at det var utfordrende å jobbe i prosjekt, og ønsket å få mer av arbeidet inn i den ordinære organisasjonen. Samtidig hadde en erfart at prosjektene ofte kom med ekstra ressurser og dermed muliggjorde arbeid som ellers ble nedprioritert i den faste organisasjonens pressede hverdag.

5.2 Samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret

Alle de ansatte fra kommunene/bydelene som deltok i dette seminaret uttalte at de hadde et samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Som nevnt, hadde noen valgt en tverretattlig organisering av oppfølgingsarbeidet rundt gruppen av unge med barnevernserfaring i alderen 18-23 år, mens andre samarbeidet enten om enkeltsaker eller gjennom ulike møtepunkt og

organisatoriske strukturer. For noen var det et mål å ha mye samarbeid mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten, mens særlig ett kontor uttalte at de hadde som mål å unngå at ungdommene fra barnevernet kom inn i NAV, og at samarbeidet inn mot NAV-kontoret dermed ikke ble så sentralt.

Seminar deltakerne ga et sammensatt bilde av samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten. Et par av kontorene vurderte at NAVs strukturer var lite egnet for unge i denne målgruppen, og at NAV-kontoret kanskje ikke hadde et godt nok tilbud for de av ungdommene som hadde størst behov. To av kontorene uttalte en tydelig intensjon om å holde de unge i barneverntjenesten så lenge som råd. De to kontorene som ikke hadde tydelig etablerte samarbeidsstrukturer, ga uttrykk for at samarbeidet lett ble personavhengig og de hadde ulike erfaringer rundt ansvarsutfordringer. De kunne blant annet oppleve at NAV-kontoret ville føre tilbake ansvar for ungdommene til barnevernet, med fare for at disse da ikke fikk god nok oppfølging fra noen av tjenestene. Samtidig ble det uttalt at selv med manglende rutiner og strukturer, opplevde en ofte å få til samarbeidet rundt enkeltsaker. En kommune formulerte at samarbeidet var blitt mer krevende etter at staten også kom inn i NAV-kontoret.

De som hadde etablert samarbeidsstrukturer mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret hadde litt ulike mål og former for denne organiseringen. For enkelte var det snakk om å utvikle rutiner som skulle gjøre arbeidet rundt enkeltsaker mer smidig, og som ville sikre en mykere overgang mellom tjenestene. For andre var samarbeidet organisert i et eget tiltak utenfor de ordinære organisasjonene og ansatte jobbet helt på tvers av både NAV-kontoret og barneverntjenesten med alle ungdommer som var inne i tiltaket. Dette kunne eksempelvis være tverrfaglige og tverrorganisatoriske team, der en både etablerte strukturer for samarbeid rundt målgruppen, men også hadde fått ekstra ressurser til å ha ansatte som bare jobbet med samarbeid. Disse tiltakene ble derfor å regne som et ekstra tilskudd i arbeidet både for NAV-kontoret og barneverntjenesten. Dette medførte at en gjennom å koble inn tiltaket fikk mulighet til større grad av skreddersøm rundt hver enkelt ungdom.

Flere uttalte at de så behov for drivkrefter som løftet arbeidet med målgruppen både i NAV-kontoret og barneverntjenesten, men at de samtidig var urolige for at arbeidet ikke måtte bli tilfeldig og personavhengig. Behovet for strukturer på flere nivå i organisasjonen ble fremhevet. Enkelte var også opptatt av å etablere en god samarbeidskultur mellom tjenestene og jobbet målrettet med dette gjennom workshops og opplæringsdager.

5.3 Innholdskomponenter i oppfølgingsarbeidet

Tiltakene som ble presenterte under seminaret utgjorde et stort mangfold. De fem ulike kontorene hadde fem ulike målgrupper for arbeidet som ble presentert. Aldersspekteret kunne gå helt fra 15-25 år. Ett tiltak inkluderte all ungdom med utfordringer i kommunen, mens andre var avgrenset til ungdom med barnevernserfaring, eller fokuserte på definerte utfordringer som eksempelvis boligproblematikk eller tilknytning til utdanning/arbeidsliv.

Med så stort mangfold i målgrupper, ble også tiltak og tilnærminger svært ulike. For noen kunne det være snakk om metodiske samtalestrukturer og arbeid med individuelle planer, mens andre la vekt på miljøterapeutiske tiltak i kombinasjon med ren saksbehandling.

Under seminaret ble det imidlertid tydelig at alle tiltakene som ble presenterte hadde en fellesnevner i at de ønsket å satse på relasjonelle aspekt i oppfølgingsarbeidet. Alle la vekt på verdien av at de unge skulle få gode relasjoner til de ansatte i tjenestene. De ble gitt uttrykk for at relasjonsarbeidet var prioritert og at dette ble vurdert som det viktigste i oppfølgingen. Idealet for arbeidet var en "trygg voksenperson" som kunne være tilgjengelig for den enkelte ungdommen over tid. Det ble også vektlagt at de ansatte måtte være tett på ungdommen, for å kunne tilby høy grad av fleksibilitet og tilgjengelighet.

I tillegg til at en vektla relasjonsarbeid, gikk også begrepet "individuell tilrettelegging" igjen som en rød tråd i tiltakene som ble presenterte. Individuell plan ble fremhevet som sentralt verktøy for et par av tiltakene, mens andre mer vektla miljøterapeutisk arbeid ut ifra det som oppstod av utfordringer underveis. Flere understreket at de i stor grad hadde et praktisk fokus i arbeidet, og at de kunne bistå ungdommene med vekking, kjøring, handling etc. Et par av tiltakene var også opptatt av å møte mer sosiale utfordringer i form av gruppe- eller målrettede tiltak på kveld eller fritid. Ett kontor jobbet mye med familieråd som metode. De vurderte at metoden fungerte godt, og var med på å aktivere ressurser i ungdommenes private nettverk.

En av diskusjonene rundt utforming av tjenestene for unge med barnevernserfaring, handlet om i hvilken grad det miljøterapeutiske arbeidet og saksbehandlingen skulle kobles sammen. Noen så det som et poeng å kunne redusere antallet personer som arbeidet med hver ungdom, og mente derfor det var positivt å kombinere disse arbeidsområdene. Det ble også fremhevet at en slik metodikk førte til raskere saksbehandling. Andre tiltak hadde valgt et langt mer spesialisert fokus, med vekt på eksempelvis botrening, og hadde dermed ikke en så sterkt koordinerende hjelperolle. Disse var

imidlertid også opptatt av å koordinere andre hjelpeinstanser tett, slik at ungdommen skulle unngå følelsen av manglende sammenheng i tjenestetilbudet.

5.4 Identifiserte utfordringer i arbeidet

For di vi til dette erfaringsseminaret hadde invitert kommuner og bydeler som hadde satset særlig aktivt på arbeid rettet mot unge med barnevernserfaring, kan en tenke at vi fikk se en solskinsversjon av etterverns-/oppfølgingsarbeidet. Slik var det nok delvis. Mange av kontorene hadde tallmateriale som viste at flere av ungdommene i tjenestene gjennomførte videregående skole, de hadde redusert antall ungdom som mottok sosialhjelp i kommunen, og de la frem brukerundersøkelser som viste at de unge var tilfreds med tilbudet. Videre kunne de vise at mange unge ble i fosterhjem lenger enn fylte 18 år, og at det var blitt tettere kontakt mellom ungdommene og tjenesteapparatet, bedre samarbeid mellom ulike organisasjoner i kommunen, bedre kjennskap mellom de ulike tjenestene i kommunen, aktiv bruk av tiltaksplaner etc. Det var ikke alle kommunene som kunne rapportere positivt på alle disse områdene, men alle kommunene hadde registrert positive endringer, litt ut ifra formålet med de ulike satsingene.

Samtidig identifiserte seminaret også noen av utfordringene i arbeid med unge med arbeidserfaring, og vi ønsker også kort å omtale disse.

Flere av kontorene tok opp utfordringer i kontakten med øvrig hjelpeapparat, og hadde eksempelvis slitt med å etablere en felles forståelse for hvor mye oppfølging ungdommene hadde behov for. Det kunne også være utfordringer rundt manglende rutiner i selve overføringssituasjonen, der en enten kom for sent inn i arbeidet med å overføre ungdommen, eller hadde problem med å avklare hvem som skulle gjøre hva. Internt i egen organisasjon kunne utfordringene handle om å sikre eierskap rundt gruppen av unge med barnevernserfaring på flere nivå. Særlig ledernivået ble vurdert som essensielt. Enkelte tematiserte også utfordringer rundt det å implementere nye arbeidsmåter i egen organisasjon, der en kunne oppleve å møte motstand.

Ressurssituasjonen ble også identifisert som utfordrende av mange. De fleste mente at oppfølging av unge med barnevernserfaring er ressurskrevende, og at det kan være vanskelig å leve opp til idealene dersom en har for mange saker per saksbehandler. Ressursproblematikken kunne også komme opp i tverrsektorielt/tverrorganisatorisk samarbeid. Diskusjonen kunne da dreie seg om hvem som skulle betale for hva, og en erfarte ulike forventninger rundt tjenestekvaliteten i organisasjoner som hadde ulike økonomiske rammer for oppfølgingsarbeidet.

Seminaret kom videre inn på tematikk rundt brukergruppens utfordringer. Flere erfarte at mange av ungdommene har komplekse utfordringer relaterte til psykisk helse, nettverk, skolegang etc. En så eksempelvis at flere av de unge hadde problem med angst/depresjoner, at flere enn vanlig droppet ut av videregående skole og at mange ikke hadde stabile voksenpersoner i nettverket sitt, inkludert et ofte komplekst forhold til biologiske foreldre. Dette kunne i neste rekke også medføre vansker med å finne passende bolig eller arbeid/praksisplass. På et mer eksistensielt nivå, ble det å "tåle" ungdommens valg omtalt, samt verdien av å få til gode avslutninger av tiltak. En rettet også oppmerksomhet rundt egne og andres holdninger til disse ungdommene, og så behov for å jobbe med disse.

Det å samle erfarne sosialarbeidere til en diskusjon rundt tjenestene i egen kommune/egen bydel opp mot andre måter å gjøre det på, skapte et bilde av at oppfølgingsarbeidet rundt unge med barnevernserfaring kan utformes og gjennomføres på ulike vis. Kanskje er det nettopp de gode diskusjonene og de gode refleksjonene som best kan medvirke til å utvikle et godt tilbud for unge med barnevernserfaring. Samtidig tar vi med oss tydelige fellesnevner i form av satsing på relasjonsarbeid, de individuelle og fleksible løsningene og en god forankring på organisasjons- og ledernivå. Vi lar oss også inspirere av ulike måter å organisere oppfølgingsarbeidet av unge med barnevernserfaring.

6 Diskusjon

Vi vil benytte kunnskapen som er samlet gjennom litteratursøket til en kortfattet diskusjon om de forskningsspørsmål som dannet utgangspunkt for denne studien. Der det er naturlig vil vi også trekke inn kunnskap fra erfaringsseminaret med fem ulike kommuner/bydeler. Vi har strukturert diskusjonen i tråd med følgende disposisjon.

- Hvilken betydning har organisasjonstilhørighet for utforming av tjenestene som ungdommene får?
- Hvilke erfaringer har ungdom med overgangen mellom barneverntjenesten og NAV?
- Hvilke forhold er viktige å ta hensyn til i overgangen mellom spesialiserte tjenester for barn og generelle voksentjenester?
- Hvordan bør samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten være, når det gjelder unge med barnevernserfaring?

6.1 Hvilken betydning har organisasjonstilhørighet for utforming av tjenestene som ungdommene får?

Vår litteraturgjennomgang peker i retning av at barnevernet tilbyr en tettere, mer omsorgsbasert og foreldrelignende oppfølging av ungdom med barnevernserfaring enn hva NAV-kontoret gjør. Dette inntrykket går igjen på tvers av ulike studier og er uavhengig av om informantene har vært ungdom, ansatte i barneverntjenesten eller ansatte ved NAV-kontoret (Breimo m.fl. 2015, Iversen 2008, Oterholm 2015, Paulsen 2016, Solstad m.fl. 2011, Tysnes 2014). Det kan videre se ut som om at ansatte, særlig i barneverntjenesten, knytter oppfølgingen til en tenkning rundt foreldreskap, og at de i noen større grad ser at de bør følge opp ungdom over 18 år dersom disse har hatt omsorgstiltak, enn om de har hatt hjelpetiltak. En slik distinksjon kan ikke tydelig forankres i verken lovverket eller ungdommenes aktuelle situasjon. Det må imidlertid sies at også undersøkelser med NAV-ansatte viser at disse ser kompleksiteten i yngre brukeres utfordringer, og at mange av satsingene i NAV vektlegger behovet for individuelle, skreddersydde løsninger, og fremhever verdien av det relasjonelle arbeidet (Bråthen m.fl. 2016, Stand m.fl. 2015). Det blir videre gitt uttrykk for at NAV-kontoret prioriterer arbeidet med unge brukere (Bråthen m.fl. 2016, NAV 2016, Strand m.fl. 2015).

Sammenlignet med den kommunale barneverntjenesten kan gjennomgangen av den aktuelle forskningen vise at NAV-kontoret ser ut til å legge mer vekt på aktivering/dagtilbud, og det å stille krav til ungdommene, med fokus på å gjøre den enkelte økonomisk selvstendig. Det kan også virke som om NAV-kontorene i noe større grad vurderer behov for hjelp ut i fra om ungdommene vurderes

som syke eller friske (Oterholm 2015). Forskningen som ligger til grunn for vår analyse, sammenligner imidlertid ikke resultatene av oppfølgingsarbeidet fra NAV-kontoret og barneverntjenesten, så vi kan ikke konkludere med hvem som lykkes *best* i arbeidet. Barneverntjenesten og NAV-kontoret har til dels ulike tiltak og tjenester, og møter også ungdommene i ulike situasjoner. Det er derfor heller ikke naturlig å sammenligne oppfølgingen på en slik måte.

Samtidig kan en ut ifra studiene vi har gått igjennom, si at de to tjenestene delvis har ulike fokus for vurdering av tiltak for ungdommene. Aktiveringsbegrepet i NAV ser fremst ut til å være knyttet til arbeid og deretter utdanning på videregående nivå (Bråthen m.fl. 2016, Oterholm 2015, Strand m.fl. 2015). Mens der finnes flere satsinger som fokuserer på å få unge til å gjennomføre videregående skole (Backe-Hansen m.fl. 2014, Schafft og Mamelund 2016, Strand m.fl. 2016), er det av vårt materiale vanskelig å se at NAV-kontoret gir støtte til utdanning utover videregående skole. Dette kan både ha sammenheng med studiefinansieringsordningene i Norge og at garantiordningene i NAV fokuserer mer på arbeid enn på utdanning. Samtidig kan en problematisere manglende satsing på utdanning, da vi vet at unge med barnevernserfaring i mindre grad enn andre fullfører høyere utdanning (Backe-Hansen m.fl. 2014, Clausen og Kristofersen 2008). Det kan videre virke som om NAV-kontoret ikke har spesielt fokus på at de unge har barnevernserfaring, men retter innsatsen mer generelt mot utsatt ungdom (Oterholm 2015, Strand m.fl. 2015). Dette er i og for seg også en metodisk utfordring ved vår studie, fordi forskning som bare fokuserer på NAVs arbeid med unge, uten tydelig å adressere barnevernserfaring, faller utenfor søket. Dette innebærer at vi ikke tegner et utfyllende bilde av denne oppfølgingen her. Vi vil imidlertid understreke at selv om NAV oppgir å satse på unge brukere (NAV 2015), er det lite som signaliserer at denne satsingen er reflektert i færre brukere for de som jobber med målgruppen (Oterholm 2015, Strand m.fl. 2015).

Selv om mye av arbeidet ved NAV-kontoret ser ut til å fungere ut fra indikatorer som eksempelvis kort saksbehandlingstid, rimelig stønadsnivå og tilgjengelige saksbehandlere, er det funn som tyder på at ungdommene likevel opplever de relasjonelle aspektene ved hjelpen som dårligere, samt at det for mange er et visst stigma knyttet til det å søke hjelp på NAV-kontoret (Bakketeig og Mathisen 2008, Breimo m.fl. 2015, Oterholm 2015, Paulsen 2016, Solstad m.fl. 2011). Det kan se ut som om at mange unge ønsker fortsatt oppfølging fra barnevernet etter fylte 18 år, selv om det også er unge som gjerne vil komme bort fra kontakten med barnevernet (Bakketeig og Mathisen 2008, Tysnes 2014). Det kan videre se ut som om at både ansatte ved NAV-kontoret og ansatte i barnevernet støtter opp under tanken om at en helst vil unngå å gjøre de unge til brukere av NAV-kontoret (Oterholm 2015). Samtidig har enkelte kommuner retningslinjer om at økonomiske ytelser skal komme fra NAV-kontoret (Oterholm 2008a, b, 2015) og det ser ut til å være føringer i flere

kommuner om at ungdom med mer omfattende problemkompleks skal overføres til NAV-kontoret (Iversen 2008, Tysnes 2014). Det kan dermed virke som det er innbakt en ambivalens i selve overføringssituasjonen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret (Bakketeig og Mathisen 2008). I enkelte studier kommer det også frem at NAV-kontoret er usikre på om de har god nok kompetanse på de yngste brukerne med barnevernserfaring (Iversen 2008, Tysnes 2014), og selv med manglende tall på brukere per saksbehandler i barnevernet, har vi grunn til å tro at saksbehandlerne på NAV-kontoret har ansvar for flere brukere. Dette kan blant annet underbygges med at ansatte som arbeidet med ungdom ved de 200 største NAV-kontorene hadde 68 brukere per saksbehandler/veileder i snitt (Strand m.fl. 2015).

Noen av disse funnene fra litteraturgjennomgangen finner gjenklang i erfaringsseminaret som ble gjennomført som del av denne kunnskapsoppsummeringen. Et par av de ansatte fra barneverntjenesten uttrykte uro for at NAV-kontorets strukturer ikke var egnet for "deres" ungdommer, og at de hadde en følelse av at de med størst hjelpebehov, var de som fikk minst hjelp. Andre hadde opplevd problem i form av ansvarsskyvning, og de så fare for at de unge ikke ville få hjelpen de hadde behov for. Et par av kontorene formulerte også at de forsøkte å "holde på" sine ungdommer så lenge som råd, og ett kontor sa at de hadde som mål å unngå at ungdommene skulle overføres til NAV-kontoret. Det er samtidig viktig å understreke at flere av tiltakene som ble presenterte i seminaret hadde sterk forankring både i NAV-kontoret og barneverntjenesten, og at det lå i begges interesse at unge med barnevernserfaring skulle få så god oppfølging som mulig. Vi har også inntrykk av at tilføring av ekstra ressurser til dette arbeidet, som det ble vist til i to av kommunene, lettet samarbeidet og gjorde ansvarsproblemene mindre nærværende.

6.2 Hvilke erfaringer har ungdom med overgangen mellom barneverntjenesten og NAV?

I flere av studiene som inngår i vårt datamateriale, har ungdom gitt uttrykk for at overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret er krevende. Begrepene som ungdommene selv benytter om overgangen er mangfoldige, men i mange av publikasjonene vi har lest, beskrives en opplevelse av å ha blitt "kastet ut" av barnevernet (Breimo m.fl. 2015, Fransson 2008, Storhaug 2008, Tysnes 2014). I denne begrepsbruken ligger, etter vår fortolkning, både en ytring om behov for mer hjelp, samt en erfart mangel på planlegging og trygghet i overgangsprosessen.

Selv om det finnes en ambivalens rundt det å skulle få hjelp etter avsluttet tiltak i barnevernet

(Bakketeig og Mathisen 2008), er det mye som tyder på at ungdom ønsker oppfølging i overgangen til voksenlivet, og at de ønsker lenger oppfølging fra barnevernet enn hva de får (Bakketeig og Mathisen 2008, Paulsen 2016, Paulsen og Berg 2016, Storhaug 2008, Tysnes 2014, Tysnes og Kiik 2015). Ungdom formidler også at NAV-kontoret gir mindre oppfølging enn hva de har behov for (Breimo m.fl. 2015, Iversen 2008, Paulsen 2016, Solstad m.fl. 2011, Tysnes 2014).

En kan også stille spørsmål ved i hvilken grad unge med barnevernserfaring selv får være med på å bestemme utforming av oppfølgingen i alderen 18-23 år, og om de selv får være med på å vurdere i hvilken grad de skal få tjenester fra barneverntjenesten eller NAV-kontoret. Det kan se ut som om mange unge har en opplevelse av ikke å ha fått nok informasjon om selve overgangen. Noen har ikke forstått reglene rundt ettervernet, og andre har ikke engang kjennskap til at ettervern er mulig (Fransson 2008, Paulsen 2016). Dette er problematisk, både ut ifra mer demokratiske tankeganger, men også i perspektiv av den prosessen som skal hjelpe ungdommene med å finne et eget selvstendig ståsted som voksne etter en vanskelig oppvekst (Fransson 2008, Fransson 2011, Paulsen og Berg 2016, Reime og Fjær 2010).

6.3 Hvilke forhold er det viktig å ta hensyn til i overgangen mellom spesialiserte tjenester for barn og generelle voksentjenester?

Når vi snakker om overgangen mellom spesialiserte tjenester for barn og generelle tjenester for voksne, kan det være et poeng å understreke at denne overgangen særlig skjer for unge som har behov for oppfølging fra slike tjenester etter fylte 18 år. Der vil være unge med barnevernserfaring som i overgangen til voksenlivet ikke automatisk også står i en overgang til voksentjenestene, men som heller får støtte fra foreldre og/eller fosterforeldre, og eventuelt bare har ettervern fra barnevernet.

Vår litteraturgjennomgang kan tyde på at barneverntjenesten lettere overfører ungdom med komplekse problemer til NAV-kontoret, samtidig som NAV selv ikke definerer ungdom med barnevernserfaring som en tydelig målgruppe. Dette kan være medvirkende årsak til at flere studier om utsatt ungdom gjør funn om brudd i hjelpetilbudet, og gir inntrykk av systemsvikt i arbeidet med noen av disse ungdommene (Fransson 2008, Paulsen 2016, Tysnes 2014, Reime 2008).

Som nevnt tidligere, vitner de unges egne historier om at overgangen mellom barnevernet og NAV-kontoret er krevende. Dette kan blant annet ses i lys av at mange kommuner ser ut til å mangle rutiner for overgangen (Helsetilsynet 2009, Oterholm 2008a, b, Taksdal m.fl. 2006). Sentrale stikkord

for rutiner i overgangen mellom barnevernet og generelle voksentjenester, kan være relaterte til informasjon om ettervern, rutiner for å opprette kontakt med voksentjenestene, angrefrist, rutiner for å ta kontakt med ungdom som har fått avsluttet tiltak, enten fordi de selv takker nei til ettervern eller fordi barneverntjenesten har vurdert at det er til barnets beste å avslutte tiltaket. Enkelte studier peker også på samarbeidsproblem i relasjonen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret (Bråthen m.fl. 2016, Schafft og Mamelund 2016, Strand m.fl. 2015), og at dette i seg må identifiseres som et utviklingsområde i det lokale arbeidet for bedre oppfølging av unge med barnevernserfaring.

Det må imidlertid understrekes at de fleste publikasjonene vi har gjennomgått, trekker frem relasjonelle aspekt ved overføringssituasjonen, mer enn rutiner og organisering. Det mest sentrale ser ut til å være at ungdommen har en fast kontaktperson i hjelpeapparatet over tid, der personkjemien stemmer, og som vedkommende har tillit til (Backe-Hansen m.fl. 2014, Bakketeig og Mathisen 2008, Binde 2008, Halås m.fl. 2015, Hjort og Backe-Hansen 2008, Kristiansen og Skårberg 2010, Paulsen 2016, Reime 2008, Tysnes 2014).

Det å utforme et tjenestetilbud som tillater ungdommene former for selvstendighet, men som også inkluderer at de kan få hjelp, står som en sentral utfordring. I dette ligger å utforme en hjelperolle som kan gi støtte til selvstendighet (Bakketeig og Mathisen 2008, Fransson 2008, Paulsen 2016,). Vi stiller spørsmål ved om dette kanskje er noe av potensialet i losrollen. Svært mange av studiene i vårt materiale legger vekt på en slik tilnærming i arbeidet med målgruppen. Det er ikke alltid like tydelig hva som er komponentene i losmetodikken, men noen stikkord som oppsummerer vår gjennomgang av litteraturen, går på at losen er en fast kontaktperson over tid, basert på en tillitsfull relasjon, som kan "guide" den unge både i relasjon til praktiske, sosiale og emosjonelle utfordringer. Prinsippet om fleksibilitet og individuell tilpasning står også sentralt (Backe-Hansen m.fl. 2014, Bakketeig og Mathisen 2008, Binde 2008, Frøyland m.fl. 2016, Halås m.fl. 2015, Hjort og Backe-Hansen 2008, Kristiansen og Skårberg 2010, Paulsen 2016, Reime 2008, Tysnes 2014).

Kunnskap fra erfaringsseminaret viste også at prinsippene om individuell tilpasning og godt relasjonsarbeid var fremtredende. Til tross for variasjon både når det gjaldt målgrupper, utforming av arbeidet og tjenesteorganisering, var det stor grad av enighet om verdien av at de unge hadde en fast kontaktperson og at det var stor grad av fleksibilitet i utformingen av tjenester for hver enkelt ungdom. Her ble også individuell plan trukket frem som et viktig verktøy i arbeidet.

6.4 Hvordan bør samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten være?

Det er utfordrende å skulle gå fra beskrivelser av hvordan noe er, til å ha oppfatninger av hvordan noe bør være. Ikke minst så lenge dette er tjenester som utspiller seg i spenningsfeltet mellom fag og politikk, og dermed også alltid vil bli formet i en dialog mellom hva som er ønskelig og hva som er mulig. Det kommunale mangfoldet i Norge, og den store variasjonen i tjenesteorganisering av oppfølgingsarbeidet for unge med barnevernserfaring, vil naturlig også medføre et mangfold av tiltak og tjenester. Samtidig kan en med utgangspunkt i vår litteraturgjennomgang løfte frem noen tema for diskusjon og refleksjon. Vi vil prøve å identifisere et par slike her:

6.4.1 Hvem bør ivareta det offentlige foreldreansvaret etter at ungdom med barnevernserfaring fyller 18 år?

Som nevnt i denne litteraturgjennomgangen, kan det se ut som om at mange unge med barnevernserfaring selv opplever behov for oppfølging fra barnevernet, også etter fylte 18 år (Bakketeig og Mathisen 2008, Paulsen 2016, Paulsen og Berg 2016, Storhaug 2008, Tysnes 2014, Tysnes og Kiik 2015). Vi har også funn i retning av at ungdom som mottar ettervern fra barnevernet klarer seg bedre enn dem uten ettervern (Clausen og Kristofersen 2008, Hjort og Backe-Hansen 2008). Det kan videre virke som om at ansatte både i barneverntjenesten og ved NAV-kontoret, vurderer at barnevernet kan gi en mer omfattende omsorgsbasert og foreldrelignende oppfølging, mens NAV-kontoret blir oppfattet å ha et mandat som mer handler om å være sikkerhetsnett med fokus på selvstendighet og arbeidsaktivering (Breimo m.fl. 2015, Iversen 2008, Oterholm 2015, Paulsen 2016, Solstad m.fl. 2011, Tysnes 2014). Der er også mange fortellinger om at unge som har blitt overført til NAV-kontoret, har opplevd ikke å få god nok oppfølging, og at særlig ungdom med omfattende hjelpebehov får for lite hjelp i denne overgangsfasen av livet (Fransson 2008, Paulsen 2016, Reime 2008, Tysnes 2014).

Vi vurderer ut ifra dette at der kan være gode grunner for at ungdom med barnevernserfaring bør ha oppfølging fra barnevernet også i alderen 18 – 23 år. Samtidig kan de unge ha behov for oppfølging fra NAV-kontoret, blant annet knyttet til arbeidsmarkedstiltak og andre tiltak som barneverntjenesten ikke rår over. Vi mener videre at en vil tjene på å tydeliggjøre dette ansvaret i utforming av rutiner og retningslinjer, også på lokalt nivå. Dette fordi lovverket ikke blir oppfattet som tilstrekkelig tydelig når det gjelder å plassere ansvar for målgruppen, verken på NAV-kontoret eller i barneverntjenesten, og at det dermed finnes en risiko for at disse ungdommene ikke får nødvendig hjelp i overgangen til voksenlivet. Der er også grunn til å tro at en vil lykkes i å tilpasse oppfølgingen bedre når tjenestene kjenner hverandre. Retningslinjene fra desember 2016, for samarbeidet

mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, ville kunne utfylle dette noe. Samtidig vil der alltid være behov for en individuell vurdering av tiltak for at ungdommene skal få god oppfølging. Dette blir også vektlagt i de nye retningslinjene (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016).

6.4.2 Hvordan bør selve overgangen være?

I de tilfellene der det er aktuelt med utover barnevernets tiltak, er det viktig å se nærmere på selve overgangsprosessen mellom barnevernet og de generelle voksentjenestene. Flere funn i denne gjennomgangen tyder på at der er en mangel på rutiner for overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret (Breimo m.fl. 2015, Helsetilsynet 2008, Reime 2008). Forskningen vi har gjennomgått gir få klare indikasjoner på hvordan en slik overgang bør være, men det fremkommer at det er viktig at prosessen er planlagt i god tid, at en arbeider aktivt med tiltaksplaner, og at både NAV-kontoret og barneverntjenesten er engasjerte i overgangen (Helsetilsynet 2008). Det kan videre virke som om der er behov for rutiner rundt hvordan og når ungdom skal informeres om overgangen ut ifra barnevernet, angrefrist fra ungdom som først takker nei til oppfølging fra barnevernet, og hvem som har ansvar for å koordinere innsatsen (Oterholm 2008a, b, Oterholm 2015). Noen områder som er aktuelle for samarbeid i overgangen er; bolig, økonomi, psykososiale forhold, mestring av hverdagen, arbeid og utdanning (Iversen 2008). Vi har også studier som viser verdien av at den unge får medvirke i prosessen, både gjennom å få informasjon og ved å ta aktive valg for eget liv (Binde 2008, Breimo m.fl. 2015, Fransson 2011, Iversen 2008, Paulsen 2016, Paulsen og Berg 2016, Reime og Fjær 2009).

Vi vurderer videre at denne litteraturgjennomgangen peker på at en helt sentral faktor i oppfølging av unge med barnevernserfaring, er at den unge har en fast kontaktperson i overgangen til voksenlivet. Denne kontaktpersonen er en trygg, fleksibel og tilgjengelig voksenperson, som den unge har tillit til og som har kan være tilstede for ungdommen over tid (Bakketeig og Mathisen 2008, Backe-Hansen m.fl. 2014, Binde 2008, Halås m.fl. 2015, Hjort og Backe-Hansen 2008, Kristiansen og Skårberg 2010, Paulsen 2016, Reime 2008, Tysnes 2014).

7 Sammendrag

Vi har i denne litteraturgjennomgangen beskrevet eksisterende kunnskap om NAV-kontorets og det kommunale barnevernets oppfølging av unge med barnevernserfaring i alderen 18-23 år. Grunnlaget for studien er relevant norsk litteratur, publisert i vitenskaplige databaser, nettressursene til NAV og Bufdir, samt publikasjonslistene til forskningsmiljøene FAFO, AFI, og NOVA. Publikasjonene stammer fra tidsrommet mellom 2006 og 2016. Totalt fant vi 31 publikasjoner med relevans for problemstillingen. I tillegg har vi funnet støtte i praktisk kunnskap fra feltet, samla i et erfaringsseminar for fem kommuner/bydeler i juni 2016.

Gjennomgangen av eksisterende litteratur viser at tjenestetilbudet for unge med barnevernserfaring er preget av hvilken organisasjon ungdommene får tjenester fra. Vi mener å ha identifisert en mer omsorgsbasert og foreldrelignende tenkning i barnevernet, mens NAV-kontorets tjenesteutforming preges av organisasjonens mandat som sikkerhetsnett og et fokus på aktivering for å oppnå økonomisk selvstendighet. Ungdommers egne erfaringer fra overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, peker i retning av at mange opplever seg "kastet ut" av barnevernet og at de med mer omfattende og sammensatte hjelpebehov, risikerer ikke å få tilstrekkelig hjelp. Det blir også beskrevet en opplevelse av manglende planlegging og informasjon rundt overgangen, og at denne for enkelte blir opplevd som dramatisk. Flere ungdommer påpeker videre at de har hatt mer behov for hjelp enn hva barneverntjenesten og NAV-kontoret kunne tilby. Det kan også se ut som om spørsmål rundt medvirkning ikke blir godt nok ivaretatt i denne overgangsprosessen. Når det gjelder hvilke forhold som er viktige i selve overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, har vi identifisert et behov for utvikling av rutiner og retningslinjer for arbeidet. Enda viktigere synes det å være at ungdommen får en fast kontaktperson i overgangen til voksenlivet (losmetodikk). Ungdommen må ha tillit til denne kontaktpersonen, vedkommende må være fleksibel og dessuten tilgjengelig over tid. Det er ikke tydelig av vårt materiale hvordan denne funksjonen skal plasseres rent organisatorisk, og vi mener derfor det med fordel kan initieres forskning både rundt tjenesteinnhold og organisasjonsplassering av en slik losfunksjon.

Det er problematisk å skulle benytte kunnskap fra denne oppsummeringen til å gi tydelige råd om hvordan samarbeidet mellom NAV-kontoret og barneverntjenesten BØR være. Vi mener likevel en kan løfte diskusjonen om å tydeliggjøre barnevernets ansvar i ivaretagelsen av det offentlige foreldreskapet, også i alderen 18-23 år, og at barneverntjenesten ved en eventuell overgang til NAV-kontoret, må sikre at ungdommen får hjelpen vedkommende har behov for. Videre har vi sett verdi av et helhetlig fokus når overføring skal finne sted, som omfatter tematikk rundt bolig, økonomi,

psykososiale forhold, mestring av hverdagen, utdanning og arbeid. Vi vil også enda en gang understreke verdien av at den unge får en kontaktperson som er tilstede i overgangen fra barneverntjenesten til NAV-kontoret. Vi mener det vil være ønskelig også å diskutere behovet for barnevernfaglig kompetanse ved NAV-kontorene, for å kunne møte behovene til unge med barnevernserfaring i overgangen til voksenlivet.

Vi hadde et siste forskningsspørsmål i denne studien, relatert til eksempler på "best practice" fra kommunenes arbeid med overgangen mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret, og Vi vurderer imidlertid at vi her har støtt på det vi vil definere som et kunnskapshull innenfor denne forsknings-tematikken. Vi har funnet forskning om hvordan målgruppen følges opp av de respektive tjenestene, om hvordan tjenesteutøverne til en viss grad reflekterer rundt samarbeid og overføring, samt at vi også har funnet informasjon om grad av rutiner og retningslinjer for arbeidet. Men vi har ikke klart å identifisere nyere forskning som studerer det praktiske samarbeidet mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret rundt overgangen. Vi har heller ikke funnet eksempler på "best practice" i den litteraturen vi har gjennomgått. Vi mener dette er et viktig område for videre forskning.

En svakhet ved denne litteraturgjennomgangen handler om at vi har funnet svært lite forskning som har studert problemstillinger med direkte fokus på kommunalt oppfølgingsarbeid med målgruppen. Vi har dermed søkt etter fragment i forskning som ligger i grenselandet opp mot vårt temaområde, og ofte tatt disse fragmentene ut av en spesiell kontekst og plassert dem inn i vår. Dette svekker selvsagt potensialet for generalisering. Samtidig har vi hele tiden holdt fokus på målgruppen og de to organisasjonenes rolle i oppfølgingen av unge med barnevernserfaring. Dermed mener vi at litteraturgjennomgangen også tegner et bilde av kunnskapsgrunnet for oppfølging av unge med barnevernserfaring, slik dette ser ut i Norge i dag.

Vi vil også avslutningsvis tematisere at denne fremstillingen tidvis kan virke problemorientert, ikke minst i vektlegging av det som noen ganger omtales som systemsvikt i overgangen. Dette står i kontrast til at vi under erfaringsseminaret lot oss imponere og inspirere både av de ansattes engasjement for målgruppen, kreativitet i utformingen av tiltak og ikke minst den kunnskapen som ble reflektert i de mange gode diskusjonene rundt arbeid med ettervern og oppfølging av unge i alderen 18-23 år, med barnevernserfaring. Vi mener også at mange av evalueringene vi har beskrevet i denne gjennomgangen identifiserer godt arbeid med målgruppen, og at det er grunn til å fortsette utforskningen av det gode sosialfaglige oppfølgingsarbeidet rundt unge med barnevernserfaring. Håpet vårt er at slik utforskning ikke bare skal finne sted på kontorene til ulike forskere, men at det også blir del av det daglige arbeidet i kommunene på tvers av hele landet.

Litteraturliste

Dei oppføringane som er merka med * er ikkje knytt til litteratursøket, men er nytta som bakgrunnsinformasjon.

*Arbeids- og sosialdepartementet (2016). *Aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp*. Hentet 9. januar 2017 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/aktivitetsplikt-for-mottakere-av-sosialhjelp/id2009224/>

*Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- velferdsdirektoratet (2016). *Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret*. Hentet 9 januar 2017 fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/Retningslinjer-samarbeid-barnevern-NAV>.

Backe-Hansen, E.(red), Løvgren, M., Aarland, K., Aamodt, H.A., Winsvold, A. (2014). *Til god hjelp for mange. Evaluering av Losprosjektet. NOVA-rapport 13/2014*. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristofersen, L.B. og Sverdrup, S. (2014). Overganger til voksenlivet for unge voksne med barnevernserfaring. I Elisabeth Backe-Hansen, Christian Madsen, Lars B. Kristofersen og Bjørn Hvinden (Red.), *Barnevern i Norge 1990–2010: en longitudinell studie*. NOVA-rapport 9/2014. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Bakketeig, E. og Mathisen, A.S. (2008). Ungdommenes egne stemmer. I: Ellisiv Bakketeig, og Elisabeth Backe-Hansen (Red.), *Forskningsskunnskap om ettervern*. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

*Barne- og familiedepartementet (2003). *Rundskriv Barnevernloven § 1-3 - tiltak for ungdom over 18 år*. (Q-2003-1964 av 1.7.2003). Oslo: Departementet.

*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011). *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*. (Q-13/2011 av 22.06.2011). Oslo: Departementet.

*Barnevernpanelet (2011). *Barnevernpanelets rapport*. Oslo: Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

Binde, R. (2008). Oppfølging av ungdom i barnevernet. I Å. Bratterud og A.S. Storhaug (red.) *Overgangen fra barnevern til voksenliv i Trondheim. Sluttrapport fra OBVIT-prosjektet*. Rapport 12/2008 Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Bogen, H. Og Nadim, M. (2009). *Et flerkulturelt ettervern? Ungdom med innvandrerbakgrunn i barnevernets ettervern*. FAFO-rapport 2009:05. Oslo: FAFO.

Bratterud, Å. (2008). *Om OBVIT-prosjektet* I Å. Bratterud og A.S. Storhaug (red.) *Overgangen fra barnevern til voksenliv i Trondheim. Sluttrapport fra OBVIT-prosjektet*. Rapport 12/2008 Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Bratterud, Å. og Storhaug, A.S. (2008a). *Overgangen fra barnevern til voksenliv i Trondheim. Sluttrapport fra OBVIT-prosjektet*. Rapport 12/2008 Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Bratterud, Å. og Storhaug, A.S. (2008b). Vurdering av videre utfordringer. I Å. Bratterud og A.S. Storhaug (red.) *Overgangen fra barnevern til voksenliv i Trondheim. Sluttrapport fra OBVIT-prosjektet*. Rapport 12/2008 Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Breimo, J.P., Sandvin, J.T. og Thommesen, H. (2015). Trøblete overganger i et aldersdelt hjelpeapparat. I *Tidsskriftet Norges Barnevern*. Vol 91(01). 29-44

- Bråthen, M., Hyggen, C., Lien, L. og Nielsen, R.A. (2016). *Unge Sosialhjelpsmottakere i storbyene*. FAFO-rapport 2016:13. Oslo: FAFO.
- Clausen, SE. (2008). Ettervern og barnevernstatistikk. I E. Bakketeig og E. Backe-Hansen (Red.) *Forskningkunnskap om ettervern*. NOVA-rapport 17/2008. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Clausen, SE. og Kristofersen L.B. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990-2005: en longitudinell studie*. NOVA-rapport 3/2008. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Clausen, SE., Madsen, C., Backe-Hansen, E. og Kristofersen L.B. (2014). Data og framgangsmåte. I Elisabeth Backe-Hansen, Christian Madsen, Lars B. Kristofersen og Bjørn Hvinden (Red.), *Barnevern i Norge 1990–2010: en longitudinell studie*. NOVA-rapport 9/2014. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- *Fossum, S., Lauritzen, C., Vis, S.A.M., Ottosen A. og Rustad, K.B. (2015). Samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – en litteraturgjennomgang. *Tidsskriftet Norges barnevern*. 92 (4), 282-297.
- Fransson, E. (2008). *Fortidens tyngde- om selvarbeid under opphold og utflytting fra ungdomshjem*. Avhandling for ph.d. graden. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo
- Fransson, E. (2011). Når fortid settes i bevegelse – En poststrukturalistisk analyse av fortellinger om selvarbeid knyttet til utflytting fra ungdomshjem. *Tidsskriftet Norges barnevern*. Vol 88 (02). 62-72.
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T. og Fossestøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Sluttrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. AFI-rapport 2016:01. Oslo: AFI, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Halås, C.T., Mevik, K., Follesø, R. og Jakobsen, T. (2015). *Ungdom i svevet (2011-2015). Tilbakeblikk på fire år som nasjonal satsing*. Bodø: Universitetet i Nordland og Fylkesmannen i Nordland.
- Helsetilsynet (2009). *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn*. Rapport fra Helsetilsynet 5/2009. Oslo: Statens Helsetilsyn.
- Hjort, J.L. og Backe-Hansen, E. (2008). Forskningsstatus. I Bakketeig, E. Og Backe-Hansen, E. (Red.) *Forskningkunnskap om ettervern*. NOVA-rapport 17/2008. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Iversen, O. (2008). Muligheter og begrensninger. Samhandling mellom barne- og voksentjenestene. I Å. Bratterud og A.S. Storhaug (red.) *Overgangen fra barnevern til voksenliv i Trondheim. Sluttrapport fra OBVIT-prosjektet*. Rapport 12/2008 Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Iversen, O. og Storhaug, A.S. (2008). Arbeid med overgang og ettervern. I Å. Bratterud og A.S. Storhaug (red.) *Overgangen fra barnevern til voksenliv i Trondheim. Sluttrapport fra OBVIT-prosjektet*. Rapport 12/2008 Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Kristiansen, I.H. og Skårberg, A. (2010). *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*. NOVA-rapport 14/2010. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kristofersen, L.B. (2009). *Barnevern og ettervern. Hjelpetiltak for 16-22 åringer og levekår for unge voksne*. NOVA-rapport 10/2009. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Kristofersen, L.B og Clausen, SE. (2008). *Barnevern og sosialhjelp*. NOVA notat 3/2008. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- *Langeland, S. & Galaasen, A. M. (2014). Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til? *Arbeid og velferd*, (1), 64-77.
- *NAV (2016). *Årsrapport 2015*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- *NAV-loven (2006). *Lov av 16 juni 2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- Oslo kommune (2012). *Ettervern. Barneverntiltak for ungdom etter fylte 18 år i Bydel Gamle Oslo og Bydel Stovner*. Rapport 18/2012. Oslo: Kommunerevisjonen i Oslo.
- Oterholm, I. (2008a). *Barneverntjenestens arbeid med ungdom i alderen 18-23 år*. Forskningsrapport 1/2008. Oslo: Diakonhjemmet høgskole.
- Oterholm, I. (2008b). Barneverntjenestens arbeid med ettervern. I: Ellisiv Bakketeig, og Elisabeth Backe-Hansen (Red.), *Forskningkunnskap om ettervern*. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Oterholm, I. (2009). How do the child welfare services in Norway work with young people leaving care? *Vulnerable Children and Youth Studies* 4(2), 169-175.
- Oterholm, I. (2015). *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger*. Avhandling 2015 nr 8. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Paulsen, V. (2016). Ungdom på vei ut av barnevernet: Brå overgang til voksenlivet. *Tidsskriftet Norges Barnevern* 93 (1), 36-51.
- Paulsen, V. og Berg, B. (2016). Social support and interdependency in transition to adulthood from child welfare services. *Children and Youth Services Review* 68 (2016), 125-131.
- Reime, M.A. (2008). *Den sårbare overgangen. Om å flytte fra barnevernsinstitusjon til egen bolig*. Bergen: Kirkens sosialtjeneste – Styve gård.
- Reime, M.A. og Fjær, S. (2010). Å tilhøre, å bli, å delta. Medvirkning i overgangen fra barneverninstitusjon til voksenliv. *Fontene Forskning* 3 (2), 27-38.
- Schafft, A. og Mamelund, SE. (2016). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. En underveisevaluering*. AFI-rapport 2016:04. Oslo: AFI, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Snertingdal, M.I. og Bakkeli, V. (2013). *Tre sårbare overganger til bolig. En kunnskapsoppsummering*. FAFO-rapport 2013:53. Oslo: FAFO.
- Solstad, A., Thommesen H., og Horverak, S. (2011). NAV – en god mellomlanding for ”Ungdom i svevet”? *Fontene forskning* 4 (2), 66-77
- *Sosialtjenesteloven. *Lov av 18 desember 2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- *Statistisk sentralbyrå (2016). *Barnevern 2015*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Henta 7 november 2016 frå <http://ssb.no/barneverng/>
- Strand, A.H., Bråthen M. og Grønningsæter A.B. (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. FAFO-rapport 2015:41. Oslo: FAFO.
- Storhaug, A.S. (2008) Barnevernungdom i Trondheim. Livssituasjon, tiltak og nettverk. I Å. Bratterud og A.S. Storhaug (red.) *Overgangen fra barnevern til voksenliv i Trondheim. Sluttrapport fra OBVIT-prosjektet*. Rapport 12/2008 Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Taksdal, A., Breivik, J.K., Ludvigsen, K. og Ravneberg, B. (2006). *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*. Rapport 1/2006. Bergen: Rokkansenteret.

Tysnes, I.B. (2014). *Ungdommenes opplevelse av plassering, opphold og ettervern. En studie av institusjonsplasseringer etter lov om barneverntjenester 4.24*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. (Doktoravhandling for graden philosophiae doctor).

Tysnes, I.B. og Kiik, R. (2015). Forlenget barndom og forlenget foreldreskap. *Fontene forskning*. 8 (1), 4-16

